N° 50 **MAI 2021**

LES DOSSIERS FNAU

Vers l'objectif de zéro artificialisation nette

COMMENT ATTEINDRE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE ?



FÉDÉRATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

SOMMAIRE

ÉDITORIAL ... 3

HORS DES FRONTIÈRES Lutte contre l'artificialisation des sols : où en est l'Italie ? ... 4

CHANGER LES MODES D'AMÉNAGER ?

BORDEAUX AQUITAINE Les processus de l'urbanisation à (re)penser ... 7

ATLANTIQUE - PYRÉNÉES Une plateforme d'échanges multi-partenariale pour un ZAN sans artifices ... 10

ÎLE-DE-FRANCE Un cycle de rencontres « zéro artificialisation nette » pour engager l'action ... 12

BAS-RHIN Deux dispositifs pour répondre aux besoins d'aménagement et garantir la résilience des territoires ... 14

BORDEAUX AQUITAINE Une stratégie globale d'aménagement écologique à l'échelle métropolitaine ... 16

L'OBSERVATION : UN ENJEU INDISSOCIABLE DE LA STRATÉGIE DU ZAN

LORRAINE NORD Politiques foncières : de l'opportunité à la stratégie ... 20

TOULOUSE MÉTROPOLE MeDispo : une méthode d'identification de potentiels fonciers ... 22

OISE Développer les observatoires fonciers à l'échelle des vallées selon trois critères : artificialisation, friches et mutations foncières et immobilières ... 24

BRETAGNE Développer une base de données d'occupation et d'usage des sols, partagée nationalement ... 26

ÎLE-DE-FRANCE Le MOS + : un outil pour mieux caractériser l'artificialisation des sols ... 28

RÉGION GRENOBLOISE De l'approche foncière collective à l'analyse stratégique ... 29

POUR UNE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE ET UNE INTENSIFICATION URBAINE INTELLIGENTE

AVIGNON Engager une démarche globale vers la sobriété foncière ... 32

MARSEILLE PROVENCE Révéler les capacités du recyclage urbain pour accompagner les collectivités dans leurs politiques foncières ... 34

SAINT-ÉTIENNE MÉTROPOLE Élaborer un projet partenarial d'aménagement orienté sur le recyclage urbain pour repenser les vallées industrielles ... 35

BORDEAUX AQUITAINE Favoriser la reconversion des friches dans les grands formats commerciaux ... 38

MARSEILLE PROVENCE Viser la qualité urbaine et architecturale pour faire accepter la densité ... 40

BORDEAUX AQUITAINE Quelle alternative au lotissement périurbain ? ... 42

OISE Réduire la vacance, une piste pour l'objectif zéro artificialisation nette ... 44

OISE L'objectif ZAN, un levier pour la résilience urbaine face aux inondations ? ... 46

RÉGION GRENOBLOISE Un projet alimentaire interterritorial dans les Alpes ... 48

ÎLE-DE-FRANCE Quel potentiel et quels enjeux pour la renaturation en milieu urbain ? Le projet Regreen Île-de-France ... 50

VAR La nature en ville : du concept à la gestion opérationnelle ... 52

ET DANS DIX ANS ? Avril 2031 – Bilan de la convention de sobriété foncière de la communauté d'agglomération de B. ... 54

ÉDITORIAL

La trajectoire vers le Zéro Artificialisation Nette (ZAN), issue des engagements pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources[1], est un objectif désormais inscrit à l'agenda politique dans les pays européens. En France l'objectif gouvernemental, énoncé dans la partie « lutte contre l'artificialisation des sols » de la loi Climat et Résilience, est inspiré des propositions de la Convention citoyenne pour le climat. Mais cet objectif est également porté par nombre de collectivités locales dans leurs documents de planification et c'est plus largement un enjeu et un défi pour l'ensemble des acteurs publics et privés de l'aménagement et de la gestion des territoires, comme pour nos concitoyens.

Comme la Fnau l'a déjà souligné dans son avis « Zéro Artificialisation Nette » de juin 2020, traduire concrètement cet objectif, pose une équation complexe pour les politiques publiques. La mise en œuvre de la loi Climat et Résilience ouvre de nombreux défis et nécessitera de mobiliser une grande diversité de leviers, mais aussi de créer l'adhésion de l'ensemble des acteurs pour réussir une transformation des modèles d'aménagement qui permette d'aller vers une sobriété foncière, indispensable pour la lutte contre le changement climatique.

Si la planification et des objectifs quantifiés sont nécessaires pour limiter la consommation foncière et l'artificialisation des sols, ils ne seront pas suffisants. Aussi la Fnau plaide pour que soient engagés dans le temps des mandats locaux et du plan de relance, des conventions de sobriété foncière. Ces démarches contractuelles et territorialisées de sobriété foncière entre des collectivités et l'Etat laisseraient toute sa place au dialogue territorial. Au service des projets de territoire, ces démarches auront vocation à mobiliser à la fois la planification et l'action opérationnelle, l'approche quantitative et qualitative, le recyclage urbain et la renaturation des espaces, dans une stratégie globale pour mettre en œuvre la séquence éviter-réduire-compenser.

Cette publication de la Fnau rassemble des expériences conduites par des agences d'urbanisme avec leurs partenaires pour concourir à l'objectif de sobriété foncière. Sans visée d'exhaustivité, car notamment elle n'aborde pas tous les leviers qui seront indispensables (changement des modèles économiques de l'urbanisme, de l'agriculture, fiscalité…), ce dossier Fnau se veut source d'inspiration pour le débat et la mise en œuvre en témoignant d'une diversité d'expériences de terrain, mais aussi de celle de nos voisins italiens, avec lesquels nous partageons les mêmes objectifs européens.

JEAN ROTTNER
PRÉSIDENT DE LA FNAU

PARTRICE VERGRIETE
PRÉSIDENT DÉLÉGUÉ
DE LA FNAU

1. Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, Commission Européenne 2011

HORS DES FRONTIÈRES

Lutte contre l'artificialisation des sols : où en est l'Italie ?

GIUSEPPE BETTONI, PROFESSEUR DE GÉOPOLITIQUE, UNIVERSITÉ DE ROME TOR VERGATA

Le concept d'artificialisation du sol, en italien, se traduit par consumo del suolo (consommation du sol). Suite à la réforme constitutionnelle de 2001, la responsabilité n'en revient pas à l'État mais plutôt aux régions – « plutôt », car la chose n'est pas clairement définie ; d'où les grandes différences d'une région à l'autre en termes pratiques et stratégiques. C'est qu'en Italie le territoire est constitutionnellement attribué d'une manière concurrentielle aux régions et à l'État (art.117 de la Constitution), sachant que le pouvoir législatif principal revient aux premières. Cela dit, la thématique de l'artificialisation des sols est transversale et entre, par d'autres fenêtres, dans le giron de l'État, à commencer par la tutelle de l'environnement, responsabilité qui selon la Constitution revient à l'État. Sans oublier le paysage, également sous la responsabilité de l'État. Une telle situation explique que sur le thème du consumo del suolo l'Italie avance en ordre dispersé.

Tout d'abord, en Italie, la consommation du sol est-elle homogène ? Absolument pas. La carte le montre : la consommation la plus importante se situe d'abord dans la plaine du Po, au Piémont, en Lombardie et en Vénétie, de même que dans cet espace central dans la distribution logistique du pays qu'est l'Émilie-Romagne. (Histogramme avec les différents niveaux de consommation par zone géographique)
Dans le Sud, la primauté de la consommation du sol revient aux deux régions les plus importantes d'un point de vue économique : les Pouilles et la Campanie (cette dernière concentre une importante et inégale densité démographique) ainsi que la Sicile. Bref ! Les cartes sont explicites quant à la concentration de la richesse et à la diversité du territoire formé surtout de côtes et de montagnes et de deux grandes plaines. Le pourcentage de sol consommé à moins de 1000 mètres du bord de la mer est compris dans une fourchette allant de 18% à 30%.
Un pas décisif a été fait par l'État avec la loi 132/2016, qui a créé le Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA, en français : système national de protection de l'environnement). Le dispositif centralise toutes les informations relatives à la consommation du sol et effectue un travail de monitorage propice au changement de culture et à la mise en œuvre des initiatives dans les différentes régions italiennes. Ce monitorage, très fin, permet des interventions précises d'autant que l'inspection figure parmi les compétences du SNPA.

Presque toutes les régions disposent de lois qui traitent de politique environnementale. Ce qui n'a pas empêché certaines de se doter d'un outil législatif plus spécifique, axé sur l'artificialisation du sol. Il faut préciser que l'Italie se trouve à la sixième place en Europe avec 6,9% de sol artificialisé (donnée de mars 2019) derrière Malte, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne et avec trois points de pourcentage au-dessus de la moyenne européenne.

La première région à avoir agi sur ce thème a été la Lombardie avec sa loi 31/2014, par la suite intégrée à la loi 18/2019. La première définit ce que représente la « consommation du sol » (entre les régions, et entre les régions et l'État, il n'y a pas d'unanimité à ce sujet). La seconde définit un but quantitatif à atteindre : 25% pour 2020 et 45% pour 2025. Il s'agit du pourcentage calculé sur les superficies éligibles à l'urbanisation par les plans d'urbanisme communaux, qui devront être redéfinies en superficies agricoles. Cette loi de 2019 précise les critères pour définir la qualité des sols libres. Cela pousse les communes à redéfinir leur plan d'urbanisme et à reconsidérer les différentes parcelles de leur territoire selon leurs particularités.

Le Val d'Aoste est une région autonome et, probablement grâce à sa géographie à la topographie très chahutée, très proche aujourd'hui du niveau zéro de consommation du sol. Une première loi (11/1998) a été mise à jour par la loi 5/2018, qui introduit précisément l'objectif de contenir la consommation du sol.

La région Piémont définit une première fois la consommation du sol avec son plan territorial régional de 2011 et y reviendra en 2020. Le plan territorial donnait la limite de 3% d'augmentation du sol à artificialiser, rapporté à la quantité de sol déjà artificialisé. Le Piémont a beaucoup œuvré pour pousser à la régénération avec des instruments de promotion mais aussi de pénalisation en cas de consommation ou d'artificialisation définitive de sols. Des critères existent pour évaluer l'utilité socio-économique (nombre d'emplois, richesse apportée…) d'une artificialisation autant que la recherche d'alternatives. Quelles compensations proposer face à une artificialisation ? La question est épineuse et est encore aujourd'hui débattue entre l'État et les régions.
Les deux provinces autonomes de Trente et de Bolzano ont également limité l'artificialisation du sol en légiférant, mais ces deux cas sont très particuliers compte tenu de la taille réduite des territoires.

La région Vénétie dispose de deux lois sur le sujet : la loi 14/2017, qui vise à contenir la consommation du sol, et la loi 14/2019, « Veneto 2050 », qui a pour objectif de pousser à la requalification urbaine et à la renaturation du territoire. Après avoir défini la quantité maximale de sol consommable (soit 21323 hectares), la région a décidé de la réduire de 40% et de garder ainsi en réserve 8530 hectares en vue d'éventuelles révisions. Ce calcul est fait sans prendre en compte les zones urbanisées consolidées.

La région Émilie-Romagne, elle, est allée plus loin. Sa loi 24/2017 définit la consommation du sol et surtout un fonctionnement entre la région et les différents plans d'intervention de tous les acteurs, jusqu'aux plans d'action des communes. Le système d'observation est très poussé puisque tous les six mois chaque commune doit communiquer à une base de données toute transformation de son territoire. Les deux premières années, 57 plans urbains d'action ont été enregistrés, faisant état de 340 hectares de sol ayant changé d'affectation. Ces informations sont publiées en temps réel sur un portail appelé Minerve. Dans la stratégie de l'Émilie-Romagne, les financements (fonds européen, Caisse des dépôts italienne…) fléchés vers la requalification urbaine sont destinés aux communes qui s'associent sur les questions d'urbanisme : soit par délégation de la responsabilité d'aménagement à

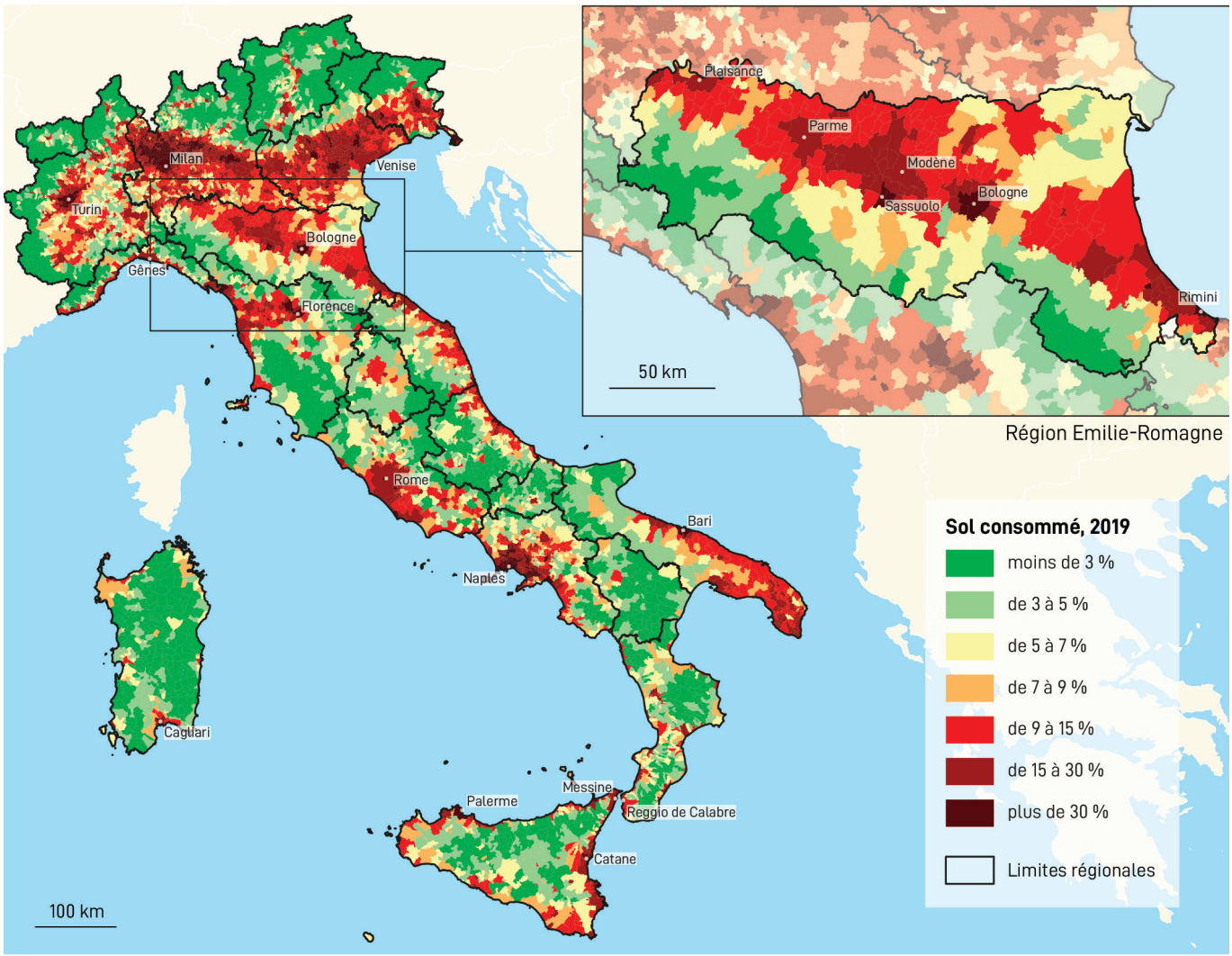
l'intérieur d'une intercommunalité ; soit occasionnellement sur un projet spécifique. En décembre 2019, toujours dans le cadre de la loi 24/2017, la région a signé un accord avec les quatre villes principales de la via Emilia – Piacenza, Parme, Reggio Emilia et Modene –, le but étant de partager les décisions d'aménagement pour contrer le changement climatique et réduire la consommation de sol. Il s'agit d'un territoire important, presque de la taille du Grand Paris, soit 66 milliards d'euros de valeur ajoutée sur un axe de 110 kilomètres. Au regard de la rude concurrence que ces villes se livraient auparavant, provoquant nombre de doublons en matière d'urbanisme, la coordination entre elles, qui pourrait se traduire, par exemple, par la création d'une agence d'urbanisme commune, serait une belle avancée et permettrait d'épargner une grande quantité de sol consommable.

Il n'en demeure pas moins que le problème de la consommation du sol persiste en Italie. Les régions, qui semblent adopter des outils pour améliorer la situation, poursuivent en réalité l'artificialisation de leurs sols. Elles profitent pour ce faire des nombreuses dérogations et marges de manœuvre que leurs lois permettent. Pour exemple, souvent ne sont pas comptabilisés les infrastructures, les logements sociaux et tout ce qui est considéré comme stratégique pour les collectivités territoriales. La consommation des sols en Italie est ainsi bien supérieure à la moyenne européenne.

La Conférence des régions italiennes a lancé un appel au gouvernement pour qu'une loi, ou au moins une réglementation nationale partagée (d'habitude les régions sont au contraire très attachées à leur autonomie d'action), voie le jour à l'appui de plusieurs propositions. En attendant une hypothétique loi à l'échelle du pays, la seule manière d'avancer est d'acculturer les acteurs de l'aménagement et les décideurs sur le thème de l'artificialisation des sols. Et de se poser la question des pénalités, pour l'instant absentes des lois promulguées par les régions.

L'artificialisation su sol en Italie

© SOURCE : ISTITUTO SUPERIORE PER LA PROTEZIONE E LA RICERCA AMBIENTALE, SISTEMA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE





Maison de l'enfance Gabard, Pau
© AUDAP

CHANGER LES MODES D'AMÉNAGER ?

Tracer une trajectoire de sobriété foncière suppose la mobilisation de l'ensemble des acteurs pour changer les modèles d'urbanisation, construire de l'adhésion à de nouvelles formes d'habiter souvent en rupture avec les représentations dominantes mais aussi les modèles économiques actuels.

Le dialogue multi-acteurs pour comprendre les positions et enjeux de chacun et faire converger vers un référentiel partagé et une vision commune est une clef de réussite. De nombreuses agences d'urbanisme animent ces plateformes de débat local autour du ZAN. L'enjeu est de construire un projet interterritorial de sobriété foncière qui conjugue de manière transversale les leviers d'intensification urbaine mais aussi de mise en œuvre concrète de la trame verte et bleue et des gisements de renaturation anticipant les compensations.

BORDEAUX AQUITAINE

Les processus de l'urbanisation à (re)penser

LIONEL BRETIN, URBANISTE GÉOGRAPHE, AGENCE D'URBANISME BORDEAUX AQUITAINE (A'URBA)

Pour trouver ou imaginer des pratiques plus vertueuses en matière de foncier, il convient de mieux comprendre les modes opératoires à l'œuvre. L'agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine a ainsi mené un diagnostic des processus d'urbanisation sur la Gironde.

● COMPRENDRE COMMENT SE FAIT LA VILLE POUR MIEUX EN MAÎTRISER LES EFFETS

Dans un premier temps, une modélisation des grands types de croissance urbaine des communes a été construite à l'échelle du département. Elle s'appuie sur des méthodes statistiques, à partir d'indicateurs permettant de quantifier le rythme et l'intensité de l'urbanisation des communes : les variations de population et de taille des ménages, le nombre de logements produits selon les époques et les principales fonctions des communes, abordées grâce à l'indicateur de concentration d'emplois (rapport entre nombre d'emplois locaux et nombre de travailleurs résidents). Pour inscrire ces variations dans un parcours à long terme, les données mobilisées couvrent une quarantaine d'années. Le résultat fournit une typologie des formes de croissance urbaine qui, une fois cartographiée, conduit à qualifier les communes en cinq classes : pôles traditionnels ; communes en périphérie immédiate de la métropole bordelaise ; périurbain récent ; territoires en développement continu ; communes rurales et à activités anciennes. Les classes se différencient par des héritages historiques nuancés, des périodes d'expansion différentes, des développements plus ou moins endogènes ou exogènes, des niveaux de croissance variables et des fonctions qui se spécialisent à divers degrés.

Dans un deuxième temps, l'approche s'est voulue plus qualitative et inductive pour tester ce modèle en observant plus précisément des cas individuels dans ces différentes catégories. Ainsi, quatre communes (les parangons dans chacune de leur classe respective) ont été sélectionnées pour réaliser des diagnostics complets. Au-delà des facteurs décrivant les modèles d'urbanisation, il s'agissait d'analyser les procédés, les moyens et les acteurs de cette croissance. La méthode est ici plus empirique et a porté sur deux volets.

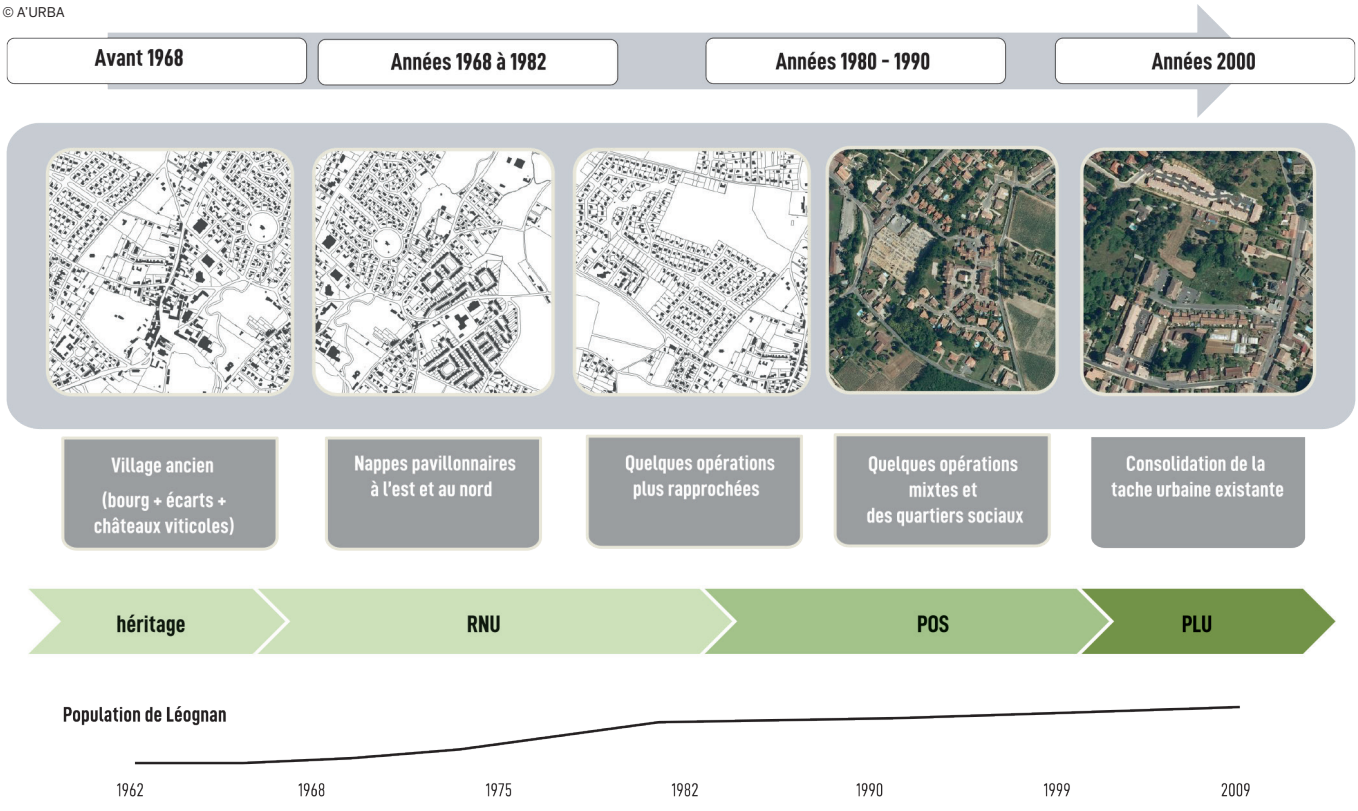
D'abord une analyse approfondie de nombreuses ressources documentaires : documents d'urbanisme, autorisations diverses, permis de construire, cadastre, données géographiques et statistiques locales..., puis des entretiens avec les acteurs locaux, principalement des représentants de collectivité. Grâce à la matière recueillie, il a été possible de reconstruire précisément le déroulé du développement de chaque commune :

- le contexte géographique et l'organisation du territoire et des paysages ;
- l'historique et les évolutions contemporaines en matière de démographie, d'emplois et d'activités, de mobilité ;
- la morphologie urbaine de la croissance et notamment la production des parcs de logements et l'organisation du bâti ;
- les forces en présence : les formes de gouvernance locale et de projets mobilisés, les acteurs concernés, les processus à l'œuvre.

La mise en perspective de ces études de cas avec le contexte départemental a conduit à dégager des enseignements permettant de mieux comprendre le modèle, à travers les facteurs et les comportements les plus récurrents.

La croissance urbaine de la commune de Léognan depuis les années 1950

© A'URBA



● NE PLUS « SUBIR » LE DÉVELOPPEMENT URBAIN

Les observations effectuées ont fait émerger certaines constantes dans les modalités de développement des communes :

• le local : l'incidence du contexte spatial de chaque territoire ; la géographie a encore son mot à dire ;

• le conjoncturel : les temporalités et les rythmes spécifiques des grandes phases d'évolution sont souvent à rapporter à des phénomènes sociaux plus généralisés (déprise rurale, périurbanisation, métropolisation…) ; chaque territoire s'inscrit dans son contexte historique ;

• le global : certaines formes urbaines sont récurrentes et, au-delà d'une certaine part de déterminisme lié à chaque époque, le poids des acteurs des grandes filières, des processus de construction de projets et des procédures publiques conduit à une standardisation des modes de faire ;

• le facteur humain : la maîtrise du développement semble varier fortement selon le rôle, le positionnement et le niveau d'engagement des acteurs publics locaux ; le développement a longtemps été porté par des initiatives individuelles privées ; l'absence de stratégie d'ensemble et d'outils d'accompagnement a pu ainsi troubler la lecture territoriale d'une collectivité et sa cohérence parfois.

Le constat le plus partagé, et qui devient le premier enjeu, montre que la recherche de la maîtrise de son propre développement urbain n'intervient quasiment qu'a posteriori, lorsqu'une phase importante de croissance a déjà eu lieu. Les premiers changements semblent apparaître dès lors que certaines portions du territoire sont considérées et qualifiées différemment : soit en les encadrant au travers des outils réglementaires, soit lorsqu'elles acquièrent de nouvelles formes de valorisation. La première option s'avère indispensable… mais pas toujours suffisante. Les documents d'urbanisme les plus prescriptifs et les dispositifs juridiques de plus en plus empreints de préoccupations liées au développement durable ont pu faire évoluer des pratiques peut-être trop permissives ces dernières décennies. Mais une approche uniquement restrictive apparaît insuffisante sans solutions plus incitatives qui permettent aux communes de se « développer », d'être attractives et d'avoir une meilleure qualité de vie en réinvestissant leur propre espace. Pour limiter la transformation de surfaces fragiles – que l'on estime nécessaires de préserver – en terrains urbanisés, il faut redonner de la valeur à ces espaces non artificialisés. Dans une logique pragmatique qui met en balance avantages et inconvénients, coûts et bénéfices, il s'agit de rendre ces espaces plus intéressants en leur laissant leur fonction initiale plutôt qu'en les rendant constructibles. Ces valeurs ne sont d'ailleurs pas que financières et doivent être démontrées pour en mesurer les gains. Les qualités à préserver peuvent concerner les capacités agricoles, les richesses environnementales (en matière de biodiversité, de perméabilité…), des valeurs patrimoniales et identitaires, des usages récréatifs et socialement reconnus… Dans les analyses des communes girondines, les vignes réputées de Léognan ont acquis plus de valeur que les terrains à bâtir, et le point de vue sur l'abbaye médiévale de La Sauve-Majeure a protégé son voisinage d'une bétonisation peu attractive.

L'agence d'urbanisme poursuit ses travaux dans ce sens. En 2020 démarre la production d'un outil pédagogique, à destination des décideurs locaux, qui a pour objectif de les informer et de montrer le champ des possibles pour agir sur ces deux tableaux complémentaires. Il s'agit de déplacer l'ambition de développement pour que les contraintes potentielles ou l'interdiction de s'étendre davantage deviennent un véritable levier pour créer un autre projet de territoire, qui s'appuie sur de nouveaux lieux.

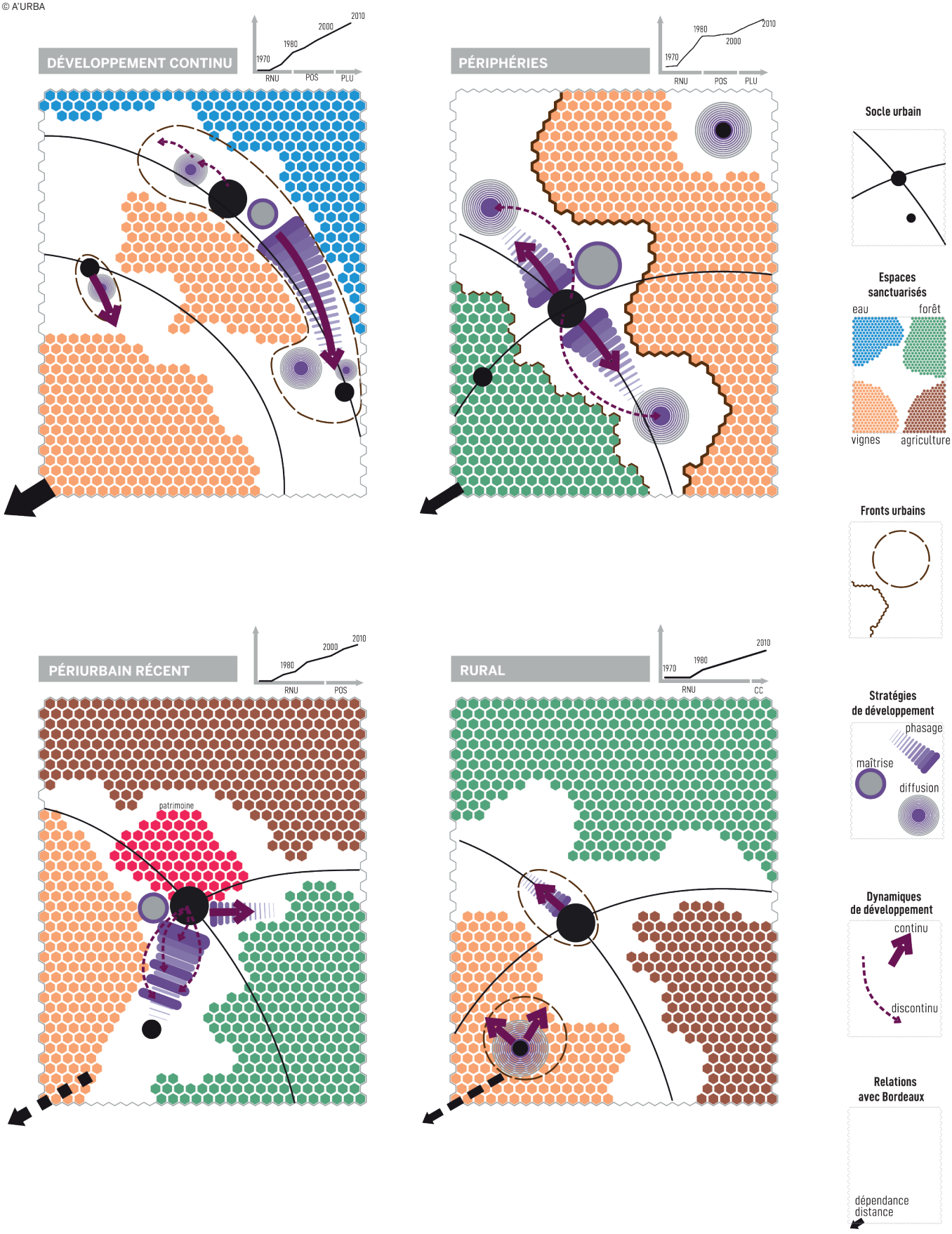
L'étude est à télécharger sur www.aurba.org/productions/observatoire-de-lacroissance-girondine-2012



Quartier des Bassins à flot à Bordeaux
© A'URBA

Quatre illustrations de la croissance urbaine en Gironde

© A'URBA



ATLANTIQUE - PYRÉNÉES

Une plateforme d'échanges multi-partenariale pour un ZAN sans artifices

ANTONIA GARCIA LANCESSEUR, ARCHITECTE DPLG ET URBANISTE OPQU, **PASCAL GASC,** RÉFÉRENT STRATÉGIE ET PLANIFICATION TERRITORIALES, GÉOGRAPHE URBANISTE OPQU, AGENCE D'URBANISME ATLANTIQUE ET PYRENEES (AUDAP)

L'objet ZAN, systémique par nature, invite à questionner les processus usuels de fabrication de la ville. Cela a conduit l'agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées à proposer à ses membres un cadre d'échanges souple et modulable permettant une réflexion mutualisée sur le sujet, où chacun (État, Région, EPCI, syndicat mixte, SCoT… et également acteurs de la ville et des territoires) apporte contributions et expertises. Au-delà de la construction d'une définition partagée, une feuille de route commune se dessine pour proposer sur les territoires sud-aquitains des réponses harmonisées et durables à l'étalement urbain et à l'artificialisation des sols.

● UNE PLATEFORME ADAPTÉE AUX ÉCHANGES D'ACTEURS ET À LEUR DIFFUSION

Pour faciliter les échanges entre ses différents membres, l'Audap a proposé, dès la première réunion, la mise en place d'une « plateforme d'échanges », variée dans ses formats (ateliers, terrain, intervenants extérieurs…) et libre dans ses dires, les questionnements et les avis faisant la richesse des contenus.

En accord avec l'État et avec les autres membres intéressés de l'agence, dans le cadre du programme partenarial, le format a été adopté collectivement. L'objectif était de travailler sur la définition de l'artificialisation (nette), de tirer parti d'expériences territorialisées et d'identifier des leviers et des freins pour une feuille de route commune.

« La connaissance de l'artificialisation des sols dépend de la façon dont elle est définie et mesurée », selon Jean Cavailhès[1]. À défaut de définition et d'outils de mesure arrêtés à ce jour, les intervenants ont décidé de privilégier la notion de « sobriété et neutralité foncière » à celle de zéro artificialisation nette (ZAN) pour ne pas bloquer les échanges au stade de la définition tout en l'amendant au fur et à mesure. Ils ont aussi souhaité aborder le sujet par le prisme de la qualité plutôt que par la quantité, rejoignant ainsi la proposition du Commissariat général du développement durable[2] de « développer une vision positive et désirable de la densité dans le cadre d'une dynamique de prise de conscience collective ».

Les premiers travaux ont abordé des sujets au-delà des documents d'urbanisme et de l'utilisation du référentiel néoaquitain de l'occupation des sols, naturels, agricoles, forestiers et urbains. L'actualité a notamment apporté de nouvelles préoccupations : la crise liée à la Covid-19 requestionne l'acceptabilité sociale de la densité ou encore les pratiques de la filière BTP.

Si chacun s'est accordé sur le besoin de « moins consommer pour faire mieux qu'avant », considérant les espaces à travers leurs usages et leurs services écosystémiques, plutôt que leur « calcul », il a semblé important d'élargir les échanges à d'autres acteurs du territoire – acteurs économiques, société civile, élus… qui peuvent témoigner de leurs pratiques et contribuer au changement.

● SORTIR DU DÉBAT « D'EXPERTS » POUR MIEUX PARTAGER AVEC TOUS LES ACTEURS DE L'AMÉNAGEMENT

Un travail sur site a ensuite eu lieu à Sauveterre-de-Béarn (64), avec des acteurs locaux (SEPA, COL, EPFL…)[3], intitulé « Et si c'était à refaire avec plus de sobriété et de neutralité foncière ? ». Le lieu – un centre-bourg rural de l'intérieur des Pyrénées-Atlantiques (1375 habitants en 2017) – a montré la diversité des contextes au sein même d'une commune de zone détendue : vacance commerciale, patrimoine désaffecté, friche industrielle, versus nouveaux lotissements, artificialisation de sols, extension de l'urbanisation… contrastant par exemple avec des communes littorales où la pression foncière est élevée.

L'exemple de Sauveterre a donné lieu à des échanges, depuis la planification jusqu'à l'opérationnel, avec en point de mire la gouvernance territoriale pour organiser la coopération entre les divers échelons et éviter la compétition entre communes, en acceptant que « l'on ne puisse plus construire partout ».

Le besoin de sortir des silos entre ingénierie publique et ingénierie privée a aussi été souligné pour « imbriquer les logiques d'acteurs » dès l'amont des projets et éviter « l'effet pervers du copié-collé de certaines orientations d'aménagement et de programmation ».

Les politiques publiques ont bien été identifiées comme « devant réguler l'aménagement », avec des leviers possibles pour promouvoir le recyclage urbain :

- des leviers réglementaires : dépasser le « tout zonage » pour plus de mixité d'usages aurait peut-être permis à Sauveterre d'avoir le centre commercial dans le bourg plutôt que sur un terrain agricole d'entrée de ville…
- des leviers financiers : réhabiliter sa conserverie en « tiers lieu » aurait évité de réaliser ce dernier en étalement urbain ; engager un programme global de renouvellement urbain aurait pu être une piste pour rénover des logements inoccupés plutôt que d'en créer dans de nouveaux lotissements…
- des leviers fiscaux : exonérer de la taxe d'aménagement sur du foncier recyclé aurait pu favoriser l'aménagement du bourg…

● UNE FEUILLE DE ROUTE COMMUNE À DÉCLINER AU PLUS PRÈS DES TERRITOIRES

Les échanges de la plateforme vont se poursuivre. « Faire bouger les lignes » fait consensus, tout en admettant que les réponses sont complexes et doivent être adaptées aux dynamiques particulières (urbaines, rurales, littorales, montagnardes…) et à la diversité des pressions foncières sur le département. L'objectif est que les territoires soient dans des démarches plus vertueuses, portées par leur projet de territoire, comme substitut possible à une définition encore imparfaite de l'artificialisation.

Il est question d'une feuille de route commune qui sera portée auprès de chaque territoire, dans leurs SCoT et PLUi, appropriés pour mieux gérer l'espace dans un souci qualitatif sur dix à vingt ans. Le débat devra alors avoir lieu dans l'espace politique d'élaboration du projet de chaque territoire. Cela permettra aussi de mieux sensibiliser les élus locaux, certains exerçant leur mandat pour la première fois.

Pour autant, cette feuille de route commune reste à construire : s'entendre non pas tant sur la définition que sur les risques à éviter, travailler sur des sujets particuliers (urbanisme commercial, lotissements, déprise agricole…) et proposer des réponses harmonisées (fiscalité, maîtrise foncière, planification…) ; envisager de reconstruire la ville sur la ville, avant d'artificialiser le sol, et éviter les marchandages des séquences « éviter-réduire-compenser » ; adopter collectivement des outils qui ne creusent pas les inégalités entre territoires (réserves foncières publiques, foncier solidaire…) et entre individus (servitudes de mixité sociale, clauses anti spéculatives…) et renaturer pour répondre aux enjeux climatiques, alimentaires et de biodiversité.

1. fwww.onciers-en-debat.com/lartificialisation-des-sols-en-dix-questions-reponses/
2. CGDD, « Trajectoires vers l'objectif zéro artificialisation nette », éléments de méthode, décembre 2019
3. Société d'équipement des Pays de l'Adour (SEPA), Comité ouvrier du logement (COL), établissement public foncier local (EPFL)…



Sauveterre-de-Béarn
© AUDAP

ÎLE-DE-FRANCE

Un cycle de rencontres « zéro artificialisation nette » pour engager l'action

THOMAS CORMIER, URBANISTE,
L'INSTITUT PARIS REGION

En Île-de-France, la préoccupation en faveur de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers est ancienne. Néanmoins, la région a artificialisé 840 hectares par an en moyenne entre 2012 et 2017.
Dans l'objectif de dresser un état des lieux partagé, de recenser les initiatives existantes et de s'accorder sur des finalités communes, l'Institut Paris Région a organisé, entre janvier et juin 2020 et à la demande de la région Île-de-France, un cycle de six ateliers sur l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) et ses implications pour le territoire francilien.
Ces rencontres ont été l'occasion d'interpeller les acteurs de l'aménagement et de l'environnement sur les enjeux de la préservation des sols, mais aussi de construire un vocabulaire commun autour de la lutte contre l'artificialisation des sols et la mise en œuvre de l'objectif ZAN. Elles ont dégagé cinq grands messages.

● LA PLUS GRANDE PRISE EN COMPTE DES ESPACES DE NATURE EN VILLE

La protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF), qui représentent 75% du territoire régional, doit rester une priorité. Néanmoins, les intervenants ont rappelé que la densification que cette protection implique ne doit pas se faire au détriment des espaces ouverts urbains, tant publics que privés, car ils participent directement à la qualité de vie, à la biodiversité et à l'adaptation des villes aux changements climatiques.
La conciliation entre l'intensification des espaces urbanisés et le maintien d'espaces en pleine terre en milieu urbain s'avère d'autant plus indispensable dans une région où le cœur de l'agglomération est déjà très dense. La question de l'acceptabilité sociale de la densité entre donc en résonance avec ces nouvelles notions de pleine terre, de fonctionnalité des sols, de qualité écologique des espaces en ville, qu'il convient d'intégrer dans les documents d'urbanisme : quels leviers pour favoriser une densité désirable ?

● DES RÉPONSES URBAINES ET ARCHITECTURALES À INVENTER

Les conditions de renouvellement de la ville et de densification des opérations – deux leviers primordiaux selon Julien Fosse, auteur du rapport de France Stratégie – interpellent directement les acteurs de la construction dans leurs pratiques. Le secteur de l'immobilier doit se réinventer, comme l'ont reconnu les acteurs de la promotion immobilière.
Au-delà de l'opposition parfois caricaturale entre maison individuelle et habitat collectif dense, les efforts doivent porter sur l'inventivité des formes architecturales et la qualité d'usage des logements, en lien avec l'offre d'espaces verts de proximité.
Outre le logement, des réponses urbaines et architecturales sont également à trouver pour l'intégration des activités économiques et des équipements au sein des tissus urbanisés. Les réponses urbaines et architecturales sont nombreuses et se multiplient sur le territoire francilien : usages de parkings sous-utilisés, mixité des fonctions au sein d'un même bâtiment, services de location de petites surfaces à des TPE-PME… Néanmoins, de nombreuses initiatives peinent encore à trouver un modèle économique.

● INTENSIFIER LA RENATURATION ET LA BIODIVERSITÉ

La sobriété foncière doit rester le maître mot, mais elle nécessite d'être accompagnée par des actions fortes de renaturation des espaces artificialisés. Les opérations de déconstruction et de désimperméabilisation, couplées à des démarches de renaturation, apparaissent comme prioritaires pour « rendre à la nature » l'équivalent des superficies consommées.
Cette renaturation revêt une importance fondamentale dans les territoires carencés en espaces verts. À ce titre, les milieux urbains fortement imperméabilisés devraient accueillir des opérations de déminéralisation et de renaturation. Il peut s'agir de parkings, de cours d'école, d'espaces publics résiduels, de friches urbaines minérales… En Île-de-France, le potentiel de renaturation des espaces imperméabilisés n'est aujourd'hui ni quantifié, ni qualifié.
Une meilleure connaissance des surfaces imperméabilisées et des surfaces en pleine terre, puis l'identification des gisements renaturables sont un préalable à toute stratégie francilienne de mise en œuvre de l'objectif ZAN. Celle-ci doit déboucher sur l'inscription d'objectifs chiffrés et localisés de renaturation.
Une expérimentation visant à quantifier ce potentiel est actuellement portée par l'Institut Paris Région et son département biodiversité, l'Agence régionale de la biodiversité, dans le cadre de l'étude Regreen.

● LA PROMOTION DE LA VILLE SOBRE

Les changements sociétaux qu'implique la mise en place d'une trajectoire ZAN ont également été identifiés lors des ateliers. C'est particulièrement le cas dans les modes de production urbaine actuels.
Alors que la production du bâti se fait désormais majoritairement par recyclage urbain en Île-de-France, la construction neuve reste malgré tout le procédé dominant de production de nouvelles surfaces résidentielles et d'activités.
Pour diminuer la consommation des ressources induite, deux leviers ont été avancés : d'une part, généraliser la rénovation ; d'autre part, développer des réponses architecturales ambitieuses en matière de recyclage et de réemploi des déchets induits, de rénovation énergétique et de bio-inspiration.
Derrière ces problématiques, c'est plus globalement la question de la sobriété du modèle d'aménagement actuel qui est en jeu et de l'impact spatial des comportements individuels et collectifs, eu égard aux pratiques d'e-commerce, de recyclage, d'alimentation…

● LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER DES OUTILS DE RÉFÉRENCE PARTAGÉS

Réaffirmée tout au long du cycle d'ateliers, la planification urbaine est centrale pour traduire et concilier les ambitions en matière d'artificialisation.
Alors que la question des sols et de la biodiversité est encore largement cantonnée aux experts, les agents des collectivités territoriales, les aménageurs, les maîtres d'ouvrage et les élus doivent être prioritairement formés aux enjeux et à l'objectif de limitation de l'artificialisation des sols.
En Île-de-France, les collectivités locales peuvent s'appuyer sur le mode d'occupation du sol (MOS) de L'Institut, récemment amélioré pour affiner la caractérisation de la perméabilité des sols (cf. article MOS +). Le partage d'une nomenclature de description du sol est un atout incontestable pour faciliter les échanges et les coopérations entre acteurs des territoires. Les ateliers ont également démontré l'importance de disposer d'une structure pérenne pour échanger sur

les concepts, les enjeux, les outils…, à l'image de l'Observatoire régional des espaces naturels, agricoles et forestiers (Orenaf).

● CONCLUSION

La tenue du cycle d'ateliers a redonné toute sa place au sol, dont la reconnaissance juridique, au-delà de la propriété, est une exigence incontournable pour un développement territorial soucieux de répondre aux besoins des populations et de préserver la biodiversité. Fondamentalement transversal, l'objectif ZAN doit être envisagé comme une stratégie de réconciliation entre urbanisme et écologie, avec une réussite conditionnée par l'écoute et la mise en dialogue des disciplines concernées, et par la compréhension de leurs enjeux respectifs.

C'est bien par l'association de toutes les parties prenantes et la mise en œuvre de démarches opérationnelles solidaires à toutes les échelles que l'objectif ZAN pourra être atteint.

1. France Stratégie, « Objectif "zéro artificialisation nette" : quels leviers pour protéger les sols ? », rapport, juillet 2019

Jardin Rosa Luxembourg, Paris 18e
© ADRIEN DELUDET/L'INSTITUT PARIS REGION



BAS-RHIN

Deux dispositifs pour répondre aux besoins d'aménagement et garantir la résilience des territoires

PIERRE-OLIVIER PECCOZ, STÉPHANE HAMM, CHARGÉS D'ÉTUDE PLANIFICATION, FONCIER ET COHÉSION TERRITORIALE, **BRICE VAN HAAREN,** CHARGÉ D'ÉTUDE ENVIRONNEMENT, AGENCE DE DÉVELOPPEMENT ET D'URBANISME DE L'AGGLOMÉRATION STRASBOURGEOISE (ADEUS)

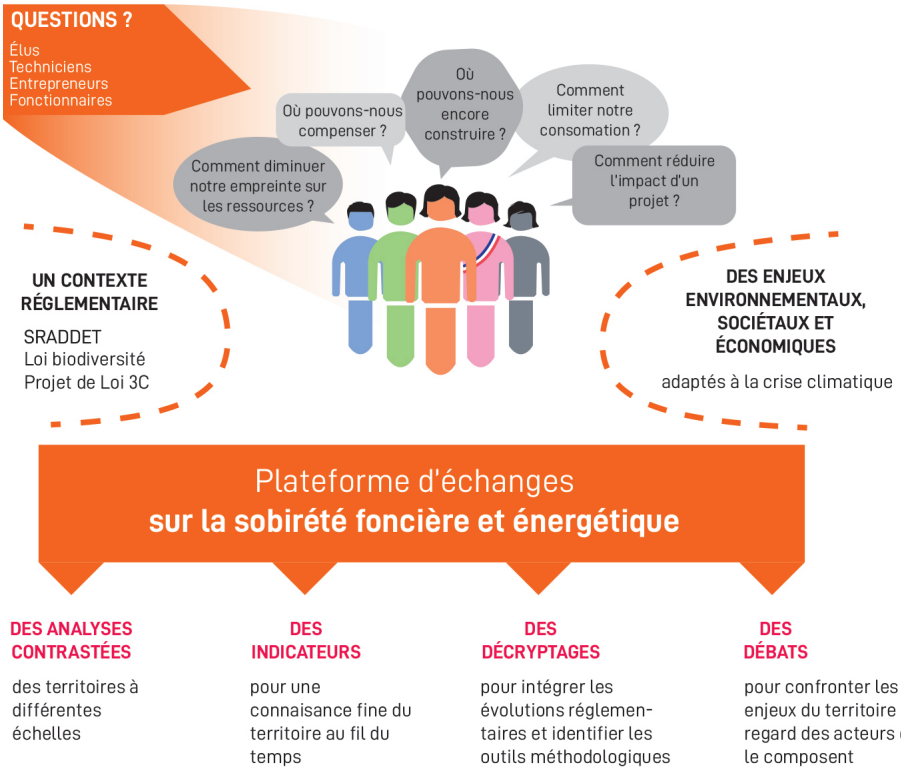
L'approche d'un « Zéro artificialisation nette » suppose de faire évoluer l'ensemble des politiques d'aménagement des territoires. C'est pourquoi cette question est travaillée transversalement par l'ensemble des expertises et des observatoires thématiques de l'Agence, notamment via l'observatoire du foncier et de l'évolution des territoires et la plateforme d'échange sur la sobriété foncière et énergétique. Ces deux objets, étroitement liés, ont vocation à éclairer les acteurs sur l'anticipation et la faisabilité opérationnelle des projets dont ces derniers sont porteurs.
Ils reposent sur une entrée spatiale, basée sur la vocation et l'usage du sol en tant que ressource (imagerie satellite, bases de données d'occupation des sols…), et s'enrichissent d'une multitude d'entrées complémentaires tels que les périmètres règlementaires, les secteurs de projets, les réservoirs et corridors de biodiversité, les fichiers fiscaux ou les fichiers de la construction, les données socio-économiques, les travaux sur la mobilité et l'accessibilité aux équipements et services…

● L'OBSERVATOIRE DU FONCIER ET DE L'ÉVOLUTION DES TERRITOIRES (OFET)

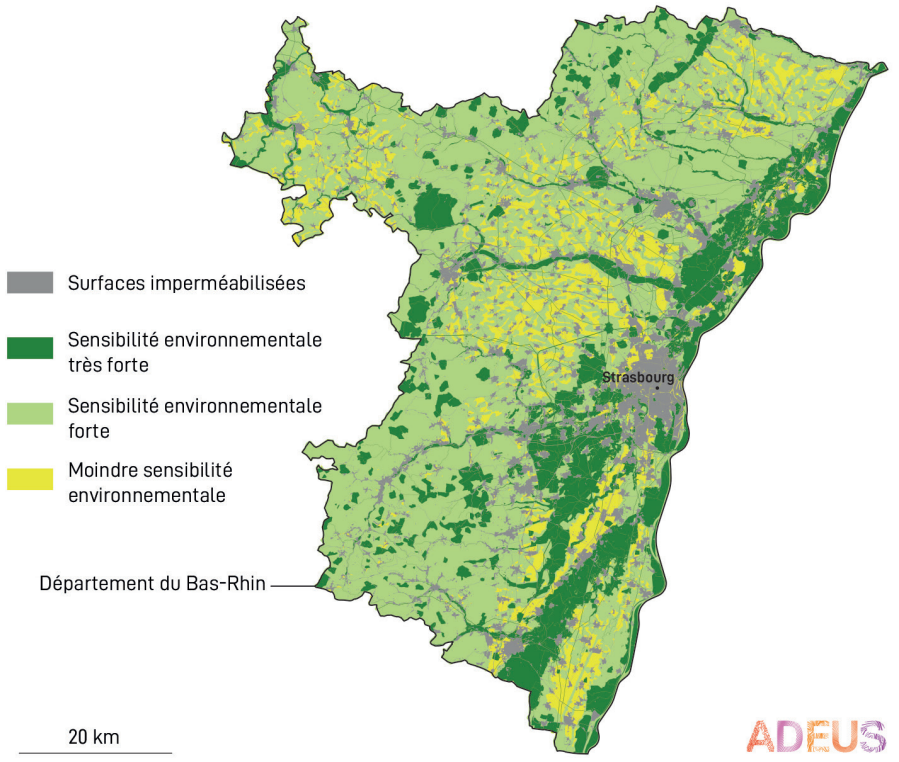
Cet observatoire a pour mission de suivre et d'analyser les dynamiques foncières sur le temps long et sous la focale des trois échelles des projets portés par l'Agence : la focale macro-territoriale (Grande région, Rhin supérieur…), la focale métropolitaine (département, aire urbaine…) et la focale locale jusqu'à l'échelle de la parcelle (PLUi, projets urbains…). L'observation des dynamiques foncières repose sur l'analyse des « stocks fonciers », de leur transformation, des usages qui en sont faits et de leurs valeurs.

Les réflexions sur le ZAN ont permis de renforcer l'approche spatiale de l'observatoire par des expérimentations croisant les fichiers fiscaux (MAJIC), à l'origine de la qualification de la consommation foncière pour l'élaboration et le suivi des documents, avec les bases d'occupation du sol, les péri-

Organisation de la plateforme d'échanges sur la sobriété foncière et énergétique
© ADEUS



Différentes sensibilités environnementales sur le territoire du Bas-Rhin
© ADEUS



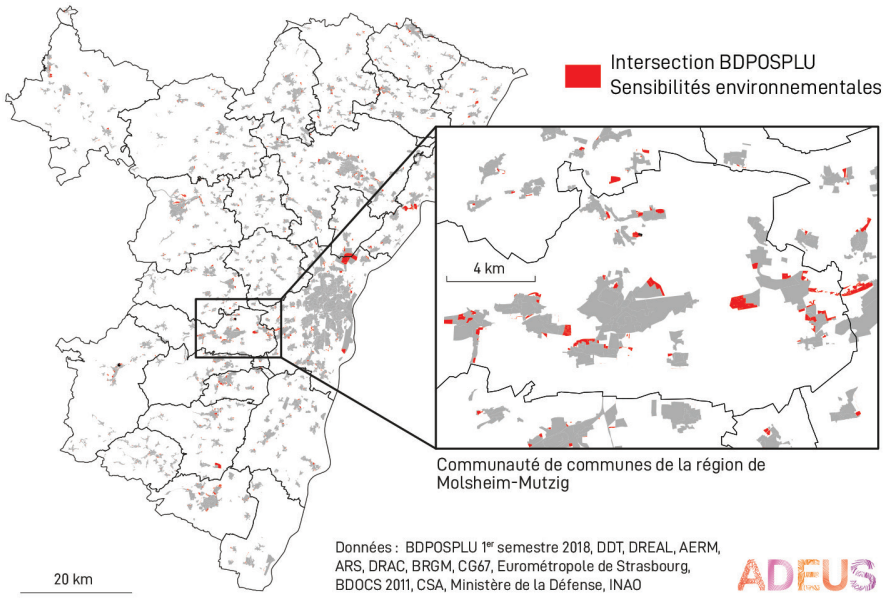
mètres de projets et les bases des observatoires thématiques.
Ces croisements sont à la source d'une méthode visant à identifier des potentiels fonciers au sein des espaces urbains. Basée sur la catégorisation des tissus bâtis (typomorphologie) et les fichiers fiscaux, cette méthode permet de détecter les unités foncières non bâties mais aussi de visualiser les unités foncières moins densément bâties par rapport à une densité moyenne observée dans le tissu urbain dans lequel elles s'inscrivent. Les unités foncières détectées peuvent ensuite être croisées avec d'autres bases de données (règlementaires, environnementales, d'accessibilité aux équipements ou espaces verts…), dans le but d'aider les décideurs dans leurs stratégies de recyclage du foncier urbanisé ou de végétalisation et de préservation d'espaces de respiration, d'où le terme de « potentiel foncier brut », qui ne préjuge pas de l'affectation des parcelles identifiées. Une première expérimentation est en cours sur l'Eurométropole de Strasbourg, notamment pour analyser l'accessibilité des tissus urbains aux espaces végétalisés et évaluer les potentiels de végétalisation que pourraient représenter les espaces sous-densifiés identifiés dans le cadre de la lutte contre les îlots de chaleurs ou de projets liant santé et urbanisme.

● LA PLATEFORME D'ÉCHANGE SUR LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE ET ÉNERGÉTIQUE

La fonction de cette plateforme est d'apprécier la capacité d'un territoire à offrir les espaces suffisants pour répondre à ses différents besoins, tout en garantissant sa résilience à long terme, notamment face aux enjeux écologiques, climatiques, énergétiques et alimentaires.

La plateforme ambitionne d'identifier les espaces potentiels de compensation et de servir de support à la fois technique et pédagogique pour la démarche « éviter-réduire-compenser », tout comme elle sert déjà de support à des projets d'identification de potentiels de renaturation et de lutte contre les îlots de chaleur.
À l'échelle du territoire du Bas-Rhin, nous travaillons actuellement sur une base de données agrégeant la complexité d'une cinquantaine de couches d'informations géographiques, relatives aux données environnementales (milieux naturels, risques, ressources…). Nous les avons regroupées en quatre catégories de secteurs géographiques (voir carte 1) :
• sensibilité environnementale dite « très forte » ;
• sensibilité environnementale dite « forte » ;
• « moindre » sensibilité environnementale ;
• surfaces artificialisées.

Les milieux naturels à sensibilité environnementale impactés par les projets urbains planifiés
SOURCE : ADEUS, 2019



Réaménagement de la zone Commerciale Nord sur l'Eurométropole de Strasbourg
Une consommation de 50 ha de terres agricoles, 70 nouveaux magasins et une surface de vente augmentée de 150 000 à 200 000 m².

© ANNE-LAURE CARRÉ, ADEUS, 2019



En parallèle, nous mettons à jour et exploitons annuellement une base de données des documents locaux d'urbanisme, intitulée BDPOS-PLU, pour l'ensemble des communes et EPCI du Bas-Rhin. Ce travail permet notamment d'identifier toutes les zones de projets planifiés (voir carte 2). Pour les travaux relatifs en cours, nous nous appuyons sur les zones dites « à urbaniser », catégorisées en grandes vocations (habitat, activités, équipements) et temporalités (1AU, 2AU).
En croisant la base des sensibilités environnementales (carte 1) et celle des projets planifiés, nous pouvons identifier à une échelle élargie les impacts environnementaux liés aux documents locaux d'urbanisme (carte 2). Les impacts environnementaux ne pouvant être ni évités, ni réduits devront être compensés.

1. Unité foncière (UF) : ensemble des parcelles contiguës appartenant à un même propriétaire. Les UF sont issues des fichiers fiscaux de la DGFIP (base MAJIC)

BORDEAUX AQUITAINE

Une stratégie globale d'aménagement écologique à l'échelle métropolitaine

LESLIE ACENSIO, GÉOGRAPHE,
CLAIRE DUTILLEUL, ENVIRONNEMENTALISTE,
CÉCILE NASSIET, ENVIRONNEMENTALISTE,
AGENCE D'URBANISME BORDEAUX AQUITAINE (A'URBA)

Reconquérir des espaces de biodiversité dans nos villes est une initiative qui se développe, à travers une meilleure prise en compte de la trame verte et bleue. Mais une intervention à l'échelle d'un quartier ou d'une commune est-elle pertinente pour rendre les services écosystémiques fonctionnels et opérants ? Consciente des limites de ce niveau d'échelle, Bordeaux Métropole a décidé d'engager une réflexion globale à l'échelle de son territoire pour renforcer l'armature de la nature et mieux anticiper la compensation.



Les berges de la Garonne à Bordeaux Nord
© A'URBA

● VALORISER LA NATURE DANS LES TISSUS URBAINS EXISTANTS : LA TRAME VERTE ET BLEUE

Introduire davantage la nature dans les milieux urbains présente un intérêt qui concilie plusieurs enjeux : préserver et valoriser la biodiversité tout en poursuivant le nécessaire développement d'un territoire. L'amélioration de la qualité du cadre de vie est l'un des nombreux services écosystémiques rendus par la nature, bénéfique aux habitants comme à l'attractivité des villes. Une enquête réalisée en 2020 par l'agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine (a'urba) dans l'aire métropolitaine bordelaise traduit bien cette demande des citoyens, qui aspirent à des espaces arborés de proximité pour un usage récréatif.

La trame verte et bleue est l'un des outils d'aménagement à privilégier pour maintenir et créer des continuités écologiques dans un tissu urbain dense. Ainsi, la nature fait partie intégrante des formes urbaines et devient une armature structurant nos villes. Outre sa fonction d'enrayer la perte de biodiversité, la trame verte et bleue trouve toute son utilité en favorisant des quartiers « éponges » dotés d'une grande capacité d'infiltration des eaux pluviales. Une étude sur l'imperméabilisation des sols menée à l'a'urba souligne la nécessité de maîtriser ce phénomène en préconisant le renforcement de la nature en ville. Une autre étude sur les îlots de chaleur urbains aboutit aux mêmes recommandations concernant notamment la végétalisation et la présence de l'eau dans les espaces libres privés avec des propositions de traduction réglementaire dans le PLUi de Bordeaux Métropole. En complément, un guide de conception des espaces publics, édité par l'agence en 2017, présente une boîte à outils et un cahier intitulé « Végét-eau » destinés à favoriser des aménagements d'infiltration naturelle de l'eau en y associant le végétal.

Les agences, dans leur appui à l'élaboration des documents d'urbanisme, veillent à une meilleure prise en compte de la trame verte et bleue. Mais cette protection réglementaire nécessaire et indispensable n'est pas suffisante pour constituer une trame continue et fonctionnelle du point de vue écologique, c'est-à-dire ayant la capacité d'assurer les cycles biologiques (reproduction, repos, nourriture, déplacement…) et de fournir les services écologiques indispensables aux populations humaines (pollinisation, épuration naturelle des eaux, source de nourriture, régulation de la température, stockage de carbone…). Une étude menée par l'a'urba en 2015 sur une commune de la métropole bordelaise a permis d'interroger les marges de progression entre une trame verte et bleue protégée dans l'actuel PLU et sa fonctionnalité réelle, du point de vue écologique. Des propositions d'action ont été ainsi déclinées afin de permettre à la collectivité de valoriser les fonctionnalités de cette trame au sein de tissus urbains constitués.

● INITIER DES STRATÉGIES GLOBALES DE RENATURATION ET DE COMPENSATION

L'application de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC) dans le cadre de projets d'aménagement est destinée à limiter au maximum les impacts sur la biodiversité. La priorité porte d'abord sur une adaptation substantielle du programme, que ce soit dans ses objectifs, ses moyens ou ses méthodes. Les mesures compensatoires ne devront s'appliquer qu'exceptionnellement, sur les conséquences résiduelles de l'opération qui n'auront pu être écartées.

Aussi, pour ses études urbaines programmatiques, l'agence d'urbanisme s'appuie systématiquement sur une collecte de données dressant un diagnostic de la biodiversité existant sur le territoire avant l'opération. L'idée est d'alerter le porteur de projet sur les enjeux de nature pour une application de la

séquence ERC plus efficiente. À ce titre, la production d'un état des lieux du bassin versant d'une rivière, l'estey du Guâ, a souligné à la fois la fonctionnalité du milieu et toute sa fragilité face à la pression urbaine : les propositions de renaturation et de restauration sur les parties dégradées ont contribué à identifier des espaces de compensation autour de cette rivière.

Mais l'intervention à l'échelle du projet d'aménagement rencontre ses limites. La métropole bordelaise a fait face à des difficultés pour mettre en œuvre le volet « éviter-réduire » de l'évaluation environnementale de certains projets. Par conséquent, le recours croissant à la compensation au coup par coup s'est révélé peu satisfaisant écologiquement, en plus d'être coûteux et chronophage.

Les impasses de la compensation ont ainsi conduit Bordeaux Métropole en 2017 à mettre en place une stratégie d'aménagement écologique à l'échelle de son territoire dénommée Biodiver'Cité. Par son approche plus globale, l'initiative vise à organiser et anticiper la mise en place de la compensation en amont de l'arrivée des projets pour une application plus efficace de la séquence ERC. La collectivité a organisé son projet en plusieurs actions. Un diagnostic scientifique améliorant la connaissance écologique du territoire a permis d'identifier les trames vertes et bleues dynamiques et fonctionnelles. Par la suite, la hiérarchisation de ces espaces selon un gradient d'intérêt écologique a pour objectif d'orienter les choix d'aménagement vers des zones où les enjeux écologiques sont faibles voire inexistants. L'application de l'ERC par les porteurs de projet en est d'autant plus facilitée. Les zones dégradées qui ont un fort potentiel écologique sont dédiées alors à la compensation résiduelle de projets, qui se traduira par des opérations de restauration.

Cette stratégie de gouvernance métropolitaine offre à la collectivité l'opportunité de devenir l'opérateur de compensation de ses propres projets en se dotant d'un foncier mobilisable. Par souci de complémentarité et d'efficacité, des outils opérationnels sont aussi mis à disposition pour accompagner les élus et les porteurs de projet dans cette démarche :

- un outil de modélisation des coûts d'un projet et de la mise en œuvre des mesures environnementales : ces coûts sont ainsi intégrés dans le budget des projets au même titre que d'autres dépenses (réseau d'eau, foncier, étude) ;
- le développement d'un pool foncier dédié à la compensation écologique et mobilisable au besoin pour les projets ;
- la création de sites naturels de compensation, permettant d'anticiper des besoins futurs et de mobiliser très rapidement des unités compensatoires.

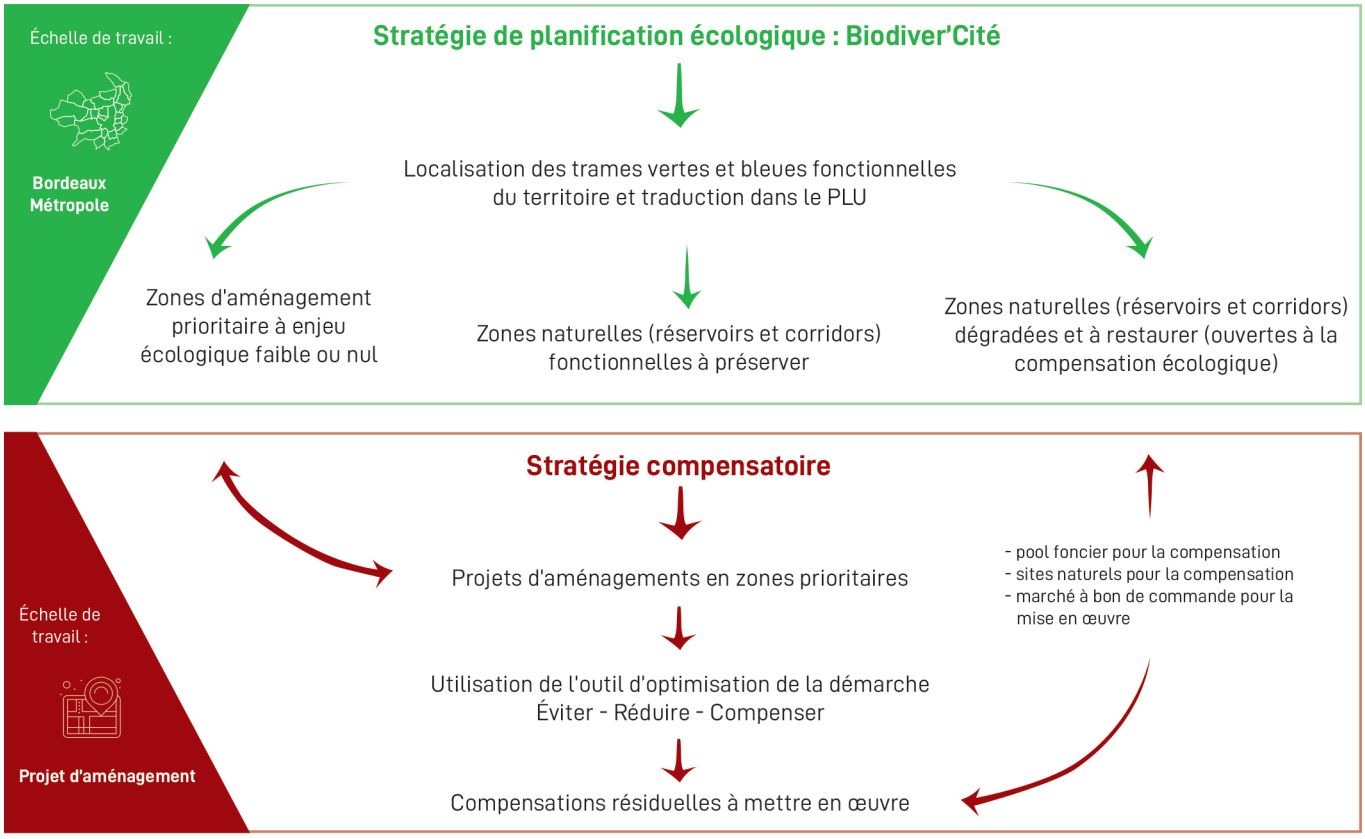
L'énoncé de cette stratégie métropolitaine est trop récent pour qu'on puisse en connaître les effets réels sur le territoire. L'a'urba, par le biais de son observatoire de la nature et de l'agriculture, mis en place en 2020, pourra contribuer à mesurer l'avancement et les effets des actions engagées à partir de l'interrogation de plusieurs indicateurs dits de « réponse ».

● CONCLUSION

Au-delà des dispositifs et des outils, les opérations de restauration de milieux dégradés seront-elles suffisantes pour compenser des projets d'aménagement soumis à étude d'impact qui ne couvrent pas tous les phénomènes d'artificialisation ? Les véritables critères d'efficacité, de pérennité, d'équivalence et de proximité seront-ils assurés ? La temporalité entre les mesures prises et les effets sur les milieux naturels ne sera-t-elle pas trop décalée ? Les actions publiques seront-elles facilement réajustables si nécessaire ? Tels sont quelques points de vigilance qu'il faudra avoir à l'esprit, notamment dans le cadre de l'observatoire de la nature et de l'agriculture.

Stratégie Biodiver'Cité de Bordeaux Métropole (24 janvier 2019)

© BORDEAUX MÉTROPOLE




© OISE-LES-VALLÉES



Lyon 3e
© RUCH MP/URBA'LYON

L'OBSERVATION : UN ENJEU INDISSOCIABLE DE LA STRATÉGIE DU ZAN

Une connaissance commune est le fondement de politiques d'aménagement pour étayer les stratégies et projets et assurer le suivi des politiques conduites. Cela suppose des définitions et un référentiel partagés, une observation partagée par les acteurs locaux de la mesure et de la connaissance des phénomènes.

De nombreuses agences d'urbanisme animent des observatoires fonciers avec les acteurs locaux, qui mesurent la consommation foncière dans le cadre du suivi des SCoT notamment. En lien avec les collectivités, mais aussi les Établissements Publics Fonciers, sont conduites des études de gisements fonciers ou de référentiels fonciers qui permettent de guider l'action foncière et les priorités d'aménagement. La Fnau plaide pour une interopérabilité, par un socle de nomenclature partagé, entre le futur référentiel national d'occupation du sol (OC-SGE) et les outils d'observation foncière et les modèles d'occupation du sol qui ont été développés dans les territoires.

LORRAINE NORD

Politiques foncières : de l'opportunité à la stratégie

MARIE-SOPHIE THIL, CHARGÉE D'ÉTUDES, AGENCE D'URBANISME ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE LORRAINE NORD (AGAPE)

● UNE LOGIQUE DE LONG TERME

Dans les territoires où les marchés de l'immobilier sont détendus, les politiques foncières résultent souvent d'opportunités et manquent de stratégie. L'urbanisme de court terme ou de mandat prime sur la réflexion à long terme et l'urbanisme de projet. Pourtant, la stratégie foncière appréhendée sur plusieurs décennies présente de multiples atouts :

• permettre aux collectivités de réaliser de substantielles économies en ciblant des terrains spécifiques, en limitant la spéculation foncière et en optimisant les espaces urbains déjà construits et déjà desservis par tous les réseaux (électricité, gaz, transports en commun, voirie…), ce qui évite ainsi les coûts d'entretien futurs des nouvelles voiries ;

• définir une programmation de logements structurée et étalée dans le temps pour tenir compte de la capacité des réseaux (assainissement, eau potable) et des équipements (écoles, périscolaire) mais aussi pour que les mises sur le marché ne se concurrencent pas d'une commune à l'autre ;

• décliner de manière opérationnelle les projets de territoire et les projets de ville ;

• intégrer l'objectif zéro artificialisation nette, dans la continuité des lois qui le précèdent, en limitant la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (NAF). Par exemple en ciblant les espaces propices au renouvellement urbain, à la densification ou au développement des aménités urbaines (équipements…) et naturelles (développement de la biodiversité, amélioration de la trame verte et bleue, identification d'espaces pour la compensation…). Au travers de l'objectif ZAN se pose la question du tissu urbain existant, aux fonctions multiples mais ponctué d'espaces sans affectation : délaissés urbains, bâtiments vacants, friches industrielles, friches commerciales, parkings surdimensionnés… qui altèrent l'image de nos villes et villages et leur dynamisme.

● RÉVÉLER LE POTENTIEL DES ESPACES URBAINS EXISTANTS

Convaincus que la stratégie foncière doit trouver sa place en amont de la mise en œuvre des autres politiques publiques, l'établissement public foncier du Grand Est et l'Agape se sont associés afin d'élaborer une méthode pour définir la stratégie foncière au moment de la réalisation d'un plan d'urbanisme intercommunal, c'est-à-dire lors de la définition des droits à bâtir. Cette méthode décline comment identifier le potentiel foncier disponible dans les espaces urbains, comment le caractériser pour ensuite définir les espaces devant prioritairement être reconvertis et la stratégie à mener.

L'analyse du potentiel foncier disponible est pensée comme un outil pédagogique pour montrer l'intérêt urbain d'un site (proximité d'équipements, dynamisme démographique et économique…) et l'horizon de sa mutabilité éventuelle (types de propriétaires, présence de bâtiments, de pollution…). Cette analyse permet d'appréhender la difficulté de mutation d'un site, de la relativiser au regard de ses enjeux urbains et, enfin, d'intégrer la notion de sites complémentaires permettant, par exemple, des équilibres financiers (certains sites nécessitant des investissements lourds comme les friches industrielles, d'autres peu d'investissements).

L'Agape a identifié le potentiel foncier sur 70% de son territoire et prévoit d'atteindre 100% d'ici peu. Cette base de données sera bientôt accessible par les collectivités via une interface web. Elle alimente déjà de nombreux travaux de l'agence et de ses partenaires comme l'observatoire des friches de Lorraine, les recherches de sites pour divers projets (équipements, logements…) et elle pose le débat du renouvellement urbain dans les documents de planification et dans les études de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs.

● LE PROJET DE TERRITOIRE, UN POINT DE DÉPART

La réalisation d'une stratégie foncière concomitante à un document d'urbanisme est intéressante parce que les deux approches ont pour but de servir, de faciliter et d'appuyer la mise en œuvre du projet de territoire, du projet de ville ou du projet de bourg.

Méthodologiquement, une stratégie foncière se mène de la même manière qu'un projet de territoire, elle se fonde sur :

• un diagnostic ciblé intégrant une analyse fine des marchés fonciers locaux et de leurs impacts sur les politiques de l'habitat ;

• une gouvernance adaptée et à la bonne échelle. L'échelle intercommunale est bien adaptée pour les marchés détendus car elle peut jouer de multiples rôles : cadrage dans le PLUi (exigences adaptées dans les orientations d'aménagement et de programmation en fonction des enjeux urbains d'un site ou de sa mutabilité potentielle) ; programmation de logements ; maîtrise d'ouvrage ciblée sur les secteurs nécessitant d'indispensables investissements publics ; acquisitions foncières ; accompagnement technique des communes…

• un travail partenarial avec les acteurs locaux : promoteurs, bailleurs, aménageurs, foncières, EPF, agences d'urbanisme…

Maison de santé pluriprofessionnelle récemment créée à la place d'un bâtiment d'activité vacant au centre-ville de Longuyon (bourg-centre de 5400 habitants).

© AGAPE



STRATÉGIE FONCIÈRE dans un PLUiH

epfl Établissement Public Foncier de Lorraine

Synthèse de la méthodologie



Quels sont les sites potentiellement disponibles sur mon territoire ?



Quelle est la population qui s'installe sur mon territoire ? D'où vient-elle ?



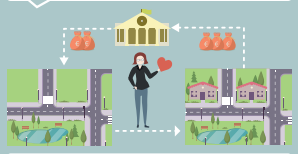
Quels types de biens sont les plus prisés sur mon territoire ?



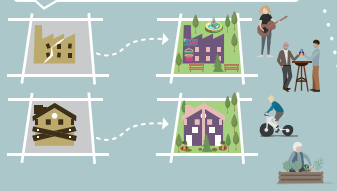
Quels sont les sites stratégiques de mon territoire pour un développement à 20 ou 30 ans ?



Peut-on envisager des opérations blanches sur ma commune ?



Quel est le potentiel d'aménagement des friches situées sur mon territoire ?





Certains sites ont des enjeux forts pour ma commune mais il existe un blocage au niveau du foncier, que faire ?

Quels sont les leviers en cas d'une offre foncière restreinte ?



Sur quels sites est-il possible de mobiliser l'EPFL (Etablissement Public Foncier de Lorraine) ?

1 DIAGNOSTIC

Revenus des ménages
Profil du ménage nouvellement installé
Alimente
Alimente

Hypothèse 1 IDENTIFICATION D'ÎLOTS FONCIERS
- Bimby
- Tache urbaine
- Friches
- Dents creuses / Coeur d'îlot
- Bâtiments vacants

Hypothèse 2 SECTEURS DE PROJETS

DIAGNOSTIC COMPLÉMENTAIRE
- Agences immobilières
- Demande de Valeurs Foncières
- Notaires

Marchés fonciers

Intérêt de définir un périmètre d'étude (tache urbaine, secteurs de centres-villes...

POTENTIEL FONCIER

DIAGNOSTIC FONCIER

2 ANALYSE DU FONCIER

- Proximité des équipements
- Desserte par les transports en commun
- Accessibilité
- Dynamique économique
- Marchés
- Vacance
- Biodiversité
- ...

Enjeux urbains

Mutabilité du foncier
- Propriétaires
- Foncier public
- Présence de constructions
- Risques
- Pollution
- ...

CARACTERISATION DU FONCIER

3 PLANIFICATION FONCIÈRE

Densité

Programmation /Phasage

ANALYSE DES SITES DE PROJET
- Potentiel d'aménagement / Faisabilité
- Complémentarité programmatique ou financière des projets

SITES STRATÉGIQUES

Opérations multi-sites

Investissement public

ACTIONS À MENER
- Droit de préemption urbain(DPU)
- Zone d'aménagement différé (ZAD)
- Emplacement réservé
- Outils fiscaux
- EPFL
- Etudes
- Réserve foncière
- Contrôler le phasage de la mise sur le marché

Complémentarité avec le PLUi - H

(PLUi-H: Plan Local d'Urbanisme Intercommunal Habitat)

- Logements Locatifs Sociaux
- Equipements
- Bailleurs sociaux

Identification des besoins

Socio-démographie du territoire

DIAGNOSTIC

Armature urbaine
- SCoT (Schéma de cohérence territoriale)
- Systèmes urbains
- Développement territoiral
- Stratégies foncières passées

Alimente

PROGRAMME D'ORIENTATIONS ET D'ACTIONS

PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (PADD)

ORIENTATION D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION ↔ RÈGLEMENT

ZONAGE

agape LORRAINE NORD
agence d'urbanisme et de développement durable
Document réalisé par : AGAPE
• avril 2019 •

TOULOUSE MÉTROPOLE

MeDispo : une méthode d'identification de potentiels fonciers

OLIVIER SALESSES, CHARGÉ DE PROJET PLANIFICATION, AGENCE D'URBANISME ET D'AMÉNAGEMENT TOULOUSE AIRE MÉTROPOLITAINE (AUAT)

Le renforcement de la lutte contre l'étalement urbain et la préservation des espaces agro-naturels se sont accentués ces deux dernières décennies, dans un contexte national de rationalisation du foncier. Pour répondre à l'obligation légale du Code de l'urbanisme (L151-4[1]), l'agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine a construit avec ses partenaires une méthode visant à repérer les potentiels fonciers sur leurs territoires lors de l'élaboration ou de la révision de PLU/i. Dénommé « MeDispo » (mesure des disponibilités foncières), cet outil est le fruit d'une collaboration étroite entre l'agence, ses collectivités membres et les services de l'État.

● UNE DÉMARCHE PARTENARIALE

À la suite de la promulgation de la loi Alur[2], l'agence a repéré les potentiels fonciers, en réponse aux attentes du Code de l'urbanisme. De leur côté, les services de l'État, dans le cadre de leur exercice du contrôle de légalité, ont élaboré leur propre dispositif et mode de repérage pour vérifier la conformité de ces documents avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.
Étant donné les disparités constatées dans les volumes des résultats obtenus lors des premières analyses de dossiers, il est apparu urgent d'échanger et de partager sur les méthodes et les outils créés. L'agence, dans son rôle d'animation et d'accompagnement des collectivités, a mis sur pied un groupe de travail afin de mutualiser et de capitaliser les savoir-faire autour de l'identification des gisements fonciers.

Une démarche préalable à l'identification de ces tènements s'est dès lors engagée, consacrée à un travail sémantique, socle de la méthodologie déployée, pour définir un langage commun et partagé sur la question foncière (définition de termes tels qu'extension urbaine, intra'urbanisation, intensification, renouvellement urbain…).
Les membres de ce groupe de travail, représentant la métropole toulousaine, la communauté d'agglomération du Sicoval et des services de l'État (DDT 31, notamment), se sont attachés à apporter leur ingénierie et leur connaissance des territoires pour offrir une expertise unique sur la grande agglomération toulousaine en matière de repérage de potentiels de mutation urbaine.

● LE PLUI-H DE TOULOUSE MÉTROPOLE, CADRE D'EXPÉRIMENTATION DE LA MÉTHODE PARTENARIALE

La réflexion engagée par les trente-sept communes de la métropole pour élaborer le PLUi-H a créé un cadre grâce auquel la méthode de repérage des gisements fonciers a pu être testée et enrichie. Cela a conduit à distinguer, au sein des espaces urbanisés, trois types de tènements : les parcelles non-support de bâti, celles dites « intensifiables » (support de bâtis mais pouvant accueillir de nouvelles constructions) et les secteurs potentiels de renouvellement urbain (reconstruction de la ville sur elle-même). Cette distinction permet de mettre en exergue et d'isoler certains potentiels fonciers (dents creuses, division parcellaire) et de localiser les phénomènes de mutation au sein du tissu urbain existant.

● UNE MÉTHODE « VIVANTE »

Depuis les premières réflexions sur l'identification des capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis dans le cadre du PLUi-H de la métropole toulousaine, le groupe de travail a poursuivi ses investigations. La méthode de repérage a ainsi fait l'objet d'améliorations en continu pour objectiver les potentiels fonciers des territoires (prise en compte des évolutions des règlements des PLU ; des nouvelles contraintes : plan de prévention des risques d'inondation ; de la topographie…).
Avec l'apparition en 2018, dans le cadre du plan biodiversité, de l'objectif zéro artificialisation nette, les données attributaires des fonciers identifiés comme potentiellement mutables ont été enrichies d'éléments sur leurs potentialités écologiques pour prendre en considération les problématiques urbaines actuelles (nature en ville, puits de carbone, infiltration des eaux de pluie…).
Un millésime MeDispo est produit annuellement sur la métropole. Effectué initialement à partir d'une taille minimale de parcelles de 300 m² sur la commune de Toulouse et de 500 m² pour les autres communes de la métropole, le seuil de repérage a, dans les dernières moutures, été abaissé sur la ville centre à 100 m². Les évolutions récentes s'orientent désormais sur la création d'un outil de suivi de la mobilisation de ces fonciers.

● UNE MÉTHODE TRANSPOSABLE ET REPRODUCTIBLE

L'outil développé a pour unité de base la parcelle et s'appuie sur la matrice cadastrale. Par sa souplesse et son adaptabilité, notamment en « jouant » sur les seuils de repérage du foncier, il est transposable sur tous types de territoires et de contextes géographiques (territoires urbains, périurbains et ruraux).
À ce jour, il a été mis en œuvre dans le cadre du PLUi-H de la métropole toulousaine, de nombreux PLU de communes membres de l'agence, du PLUi du Grand Albigeois, du PLH de la communauté d'agglomération du Pays Foix-Varilhes…

En déployant cette méthode sur les territoires d'intervention de l'agence dans le cadre de l'élaboration des documents de planification (PLU/i, SCoT) et de programmation (PLH), l'AUAT accompagne les collectivités dans la définition de leurs projets de territoire durable avec l'appui d'un outil d'aide à la décision pour les acteurs locaux.

1. Le rapport de présentation doit analyser « 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 et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales »
2. Alur : loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

MeDispo

MÉTHODE DE MESURE DES DISPONIBILITÉS FONCIÈRES AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS

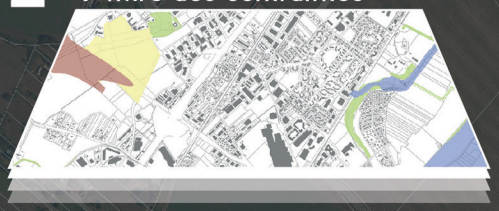
Identifier les potentiels fonciers à vocation d'habitat, mixte ou économique est un enjeu pour tous les territoires quelles que soient leurs échelles. MeDispo permet d'y parvenir finement, tout en répondant aux exigences législatives de préserver les espaces agro-naturels et de limiter la consommation excessive d'espace.

1 › fichier parcellaire



Une unité de base : la parcelle

2 › filtre des contraintes



Une méthode qui exclut les secteurs de contraintes
Sont soustraites les parties de territoire sous Plan d'Exposition aux Bruits (PEB courbes A et B, en rouge), zones inondables (crues très fréquentes et fréquentes, en bleu), zones agricoles et naturelles protégées du SCoT en vigueur (jaune et vert), mais également les ilots hors voirie, les espaces boisés classés et les emplacements réservés, les parcelles support de cimetières, les terrains de sports, les voies ferrées et les surfaces en eau...

3 › potentiels fonciers



Des résultats différenciés entre parcelles libres, intensifiables et renouvelables

› libre › intensification › renouvelement



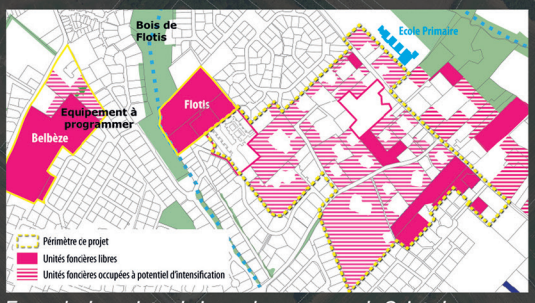
Parcelles libres non support de bâti

Parcelles intensifiables qui pourraient permettre l'accueil de nouvelles constructions afin d'optimiser le foncier sur le territoire

Parcelles bâties qui pourraient permettre le renouvellement de la ville sur elle-même

croisement des potentiels avec

4 les PROJETS



Exemple de projet urbain sur la commune de Saint-Jean

5 › exemples de mutations foncières



Parcelle libre ayant fait l'objet d'un aménagement par réalisation de collectifs (R+2) et de logements individuels (R+1).

Parcelle support de bâtis, ayant fait l'objet d'une division parcellaire pour recevoir une nouvelle habitation individuelle.

Renouvellement urbain, par démolition d'un logement isolé entouré de plusieurs parcelles non bâties, regroupement parcellaire et construction d'un collectif de 140 logements (R+4).

MeDispo, un outil partenarial

AUAT · toulouse métropole · SICOVAL · Préfet de la Haute-Garonne

OISE

Développer les observatoires fonciers à l'échelle des vallées selon trois critères : artificialisation, friches et mutations foncières et immobilières

PAULINE LECIEUX, CHARGÉE D'ÉTUDES,
PASCALE POUPINOT, URBANISTE,
AGENCE D'URBANISME OISE-LES-VALLÉES

Dans le cadre des bilans et du suivi des documents d'urbanisme (SCoT et PLUi), les observatoires fonciers sont une partie centrale. Grâce à eux peut être établi le lien entre la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (sujet qui relève des documents d'urbanisme) et la consommation future des zones à urbaniser (sujet qui relève des observatoires fonciers).

● UNE TEMPORALITÉ DIFFICILE À DÉTERMINER

Toute zone à urbaniser, dite AU, inscrite dans un document n'a pas vocation à être urbanisée dans le temps donné du document ; à l'inverse, on peut trouver des exemples d'artificialisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers ailleurs qu'en zone AU. Les deux données doivent être prises en considération pour juger de la mise en œuvre d'un document d'urbanisme.
Ainsi, dans le suivi des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme intercommunal (PLUi), l'enveloppe des zones AU inscrites sera observée à différents moments du document : état zéro, mi-parcours, bilan. Dans le même temps, l'analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers sera continuée au-delà de l'état zéro (analyse présente dans le document).

● DES MARGES D'INTERPRÉTATION NON NÉGLIGEABLES

Pour réaliser ces bilans de consommation dans le suivi des SCoT, la tache urbaine des secteurs déjà urbanisés a été réalisée (à la date où s'arrête l'analyse de la consommation) puis, année par année, à partir de cet état zéro, sont croisées différentes sources de données pour estimer les espaces consommés. La distinction peut être faite par vocation (habitat, activité, équipement, autres), utilisation antérieure du sol (agricole, naturel ou forestier) et en prenant en compte la consommation de projets supra-territoriaux (infrastructures de transport…). Ce sont les fichiers fonciers puis une interprétation des photos aériennes qui sont mis en œuvre. Ces observatoires, bien qu'ils puissent être automatisés pour le croisement de la tache urbaine et des fichiers fonciers, nécessitent un temps de travail considérable pour réaliser la tache urbaine et vérifier les données par photo-interprétation. En effet, aucune source de données n'est exempte d'erreur en ce qui concerne la consommation du foncier ; une vérification est toujours nécessaire et soulève de nombreuses questions.

● UNE DIFFICULTÉ MÉTHODOLOGIQUE

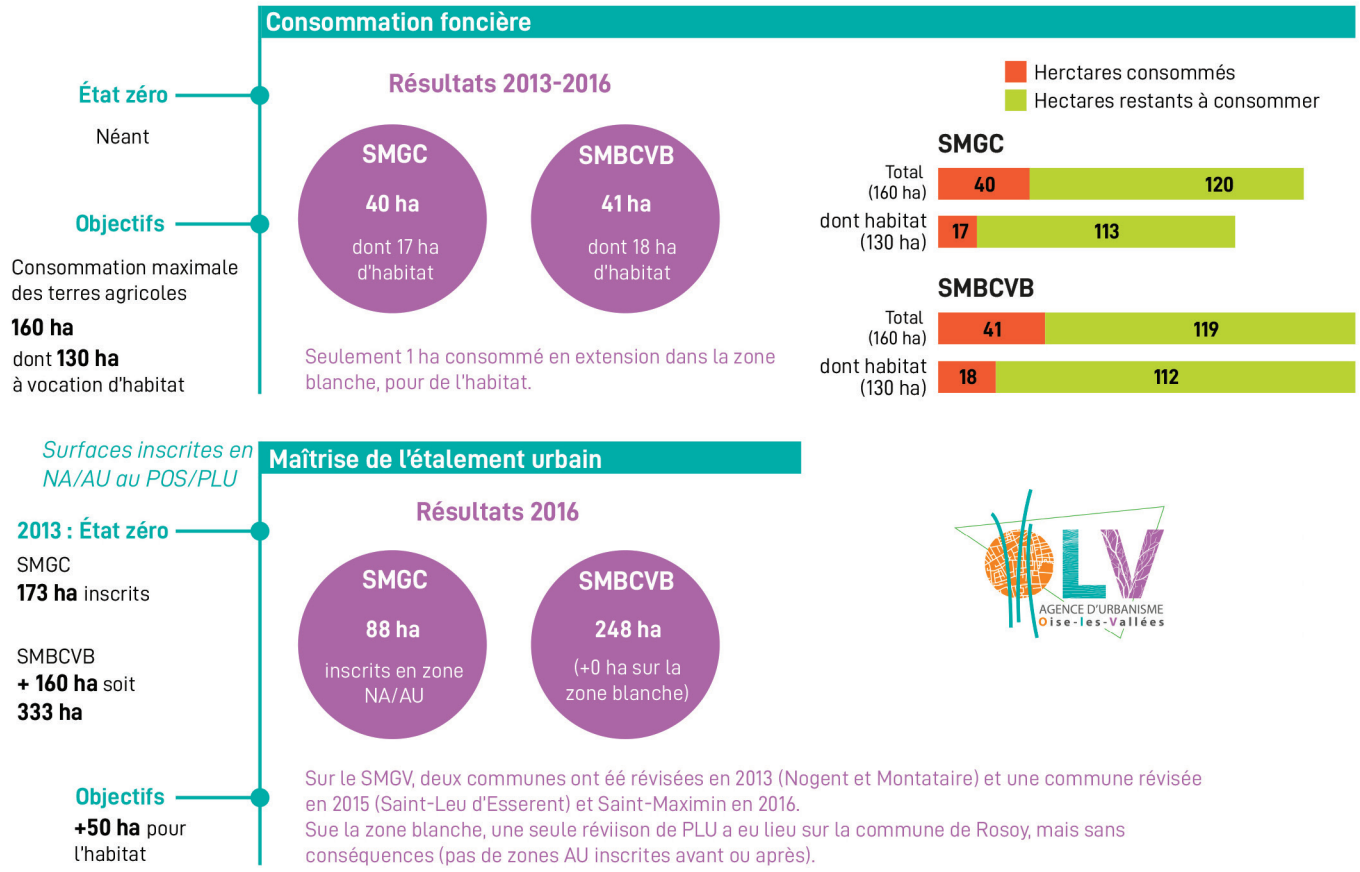
Toutes ces questions ont toujours un fond commun, un problème méthodologique qui se pose pour chaque observatoire et où la multiplicité des cas de figure rend difficile la mise en œuvre d'une méthode « une bonne fois pour toutes » : que considère-t-on comme espace « consommé » ou urbanisé ou artificialisé ? Ces trois termes peuvent en eux-mêmes prendre des sens différents et chaque territoire peut avoir sa définition et être tenté de considérer qu'un espace est déjà artificialisé. Les fonds de jardin d'une très grande propriété en bordure de village ou de commune sont-ils urbanisés ? Une immense friche non artificialisée mais en plein cœur urbain est-elle urbanisée ou artificialisée ?
Un ancien espace agricole, acheté par une collectivité, qui a subi des fouilles archéologiques préventives et qui n'est plus déclaré exploité, bien qu'en friche ou en jachère et non encore artificialisé (ni VRD, ni aménagement d'aucune sorte), peut-il être considéré comme consommé ? Cela d'autant que les



Friche « Vieille Montagne », Creil
© OLV

La consommation foncière est-elle maîtrisée ?

© OLV, EXTRAIT DU SUIVI DU SCOT DU SYNDICAT MIXTE DU GRAND CREILLOIS, POINT D'ÉTAPE 2016



temps de réalisation des projets peuvent être longs ; le moment où on considère cet espace comme « consommé » peut changer le document d'urbanisme ou son bilan… Si le projet d'acquisition et les fouilles archéologiques ont eu lieu lors de l'élaboration du document d'urbanisme, considérer cet espace comme déjà consommé – ou pas – va changer les objectifs et les analyses de la consommation foncière du document.

À la faveur d'un changement politique ou de difficultés techniques ou financières, n'est-il pas possible que cet espace soit rendu à un usage agricole ou naturel ? Peut-on alors toujours considérer cet espace comme déjà consommé ?

● SUIVI DES FRICHES PAR LA MISE EN PLACE D'UN ATLAS

Dans certains territoires comme les vallées de l'Oise et, plus généralement, dans l'ensemble de la région des Hauts-de-France, de nombreuses friches existent, principalement des friches industrielles, très souvent polluées.

Dans le cadre du suivi du PLUi-H ou du SCoT, ce suivi des friches prend la forme d'un atlas recensant les espaces bâtis de plus de 300 m² et vacants depuis plus de cinq ans. La source statistique principale est celle des fichiers fonciers permettant d'identifier le propriétaire, la surface du terrain, celle des bâtiments existants, l'état des bâtiments et leur valeur patrimoniale, l'année de vacance et le type de propriétaire. La seconde source est celle des bases de données Basias (historique de l'activité industrielle) et Basol (état de la pollution présente), ces deux dernières bases étant insuffisamment renseignées ou actualisées à l'échelle de la parcelle ou de l'unité foncière.

Ce premier descriptif est complété par un descriptif de l'environnement urbain : accessibilité depuis les axes routiers, ferrés et fluviaux, et haut débit numérique, exposition au risque d'inondation et zonage environnemental (zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique [ZNIEFF], Natura 2000…), assez fréquents pour les friches industrielles des vallées.

À partir de cet état des lieux, un potentiel de mutabilité de la friche est calculé, qui est aussi mis en miroir avec les projets des collectivités et des projets privés.

En effet, la récupération et la valorisation de la friche dépendent de la nature et de l'ampleur de la pollution. Il est impossible de laisser croire que toutes les friches peuvent être valorisées avant de consommer de nouvelles terres naturelles, agricoles ou forestières.

Néanmoins cet atlas a vocation à être diffusé auprès des promoteurs immobiliers, qu'ils soient privés ou publics. Il pourrait aussi servir de catalogue des espaces de compensation, dans la séquence « éviter-réduire-compenser ». La compensation pouvant être assurée par de la phyto-remédiation, qui commence à donner de bons résultats pour dépolluer les sols en attendant une nouvelle vocation du terrain.

● SUIVI DES MUTATIONS IMMOBILIÈRES ET FONCIÈRES

Si l'occupation du sol est importante à connaître, sa valeur de mutation l'est également. Les bases de données de valeur foncière – tels DVF, DVF + ou DV3F – sont intéressantes à exploiter, à condition qu'il y ait suffisamment de mutations. Elles sont à exploiter à l'échelle communale, voire infra-communale, mais sont souvent soumises au secret statistique.

Le suivi des mutations demeure indispensable pour tenter de contraindre l'évolution des prix, en particulier dans les zones tendues.

C'est par la combinaison et la connaissance de tous ces outils que l'on obtiendra une moindre consommation des terres naturelles, agricoles et forestières.

BRETAGNE

Développer une base de données d'occupation et d'usage des sols, partagée nationalement

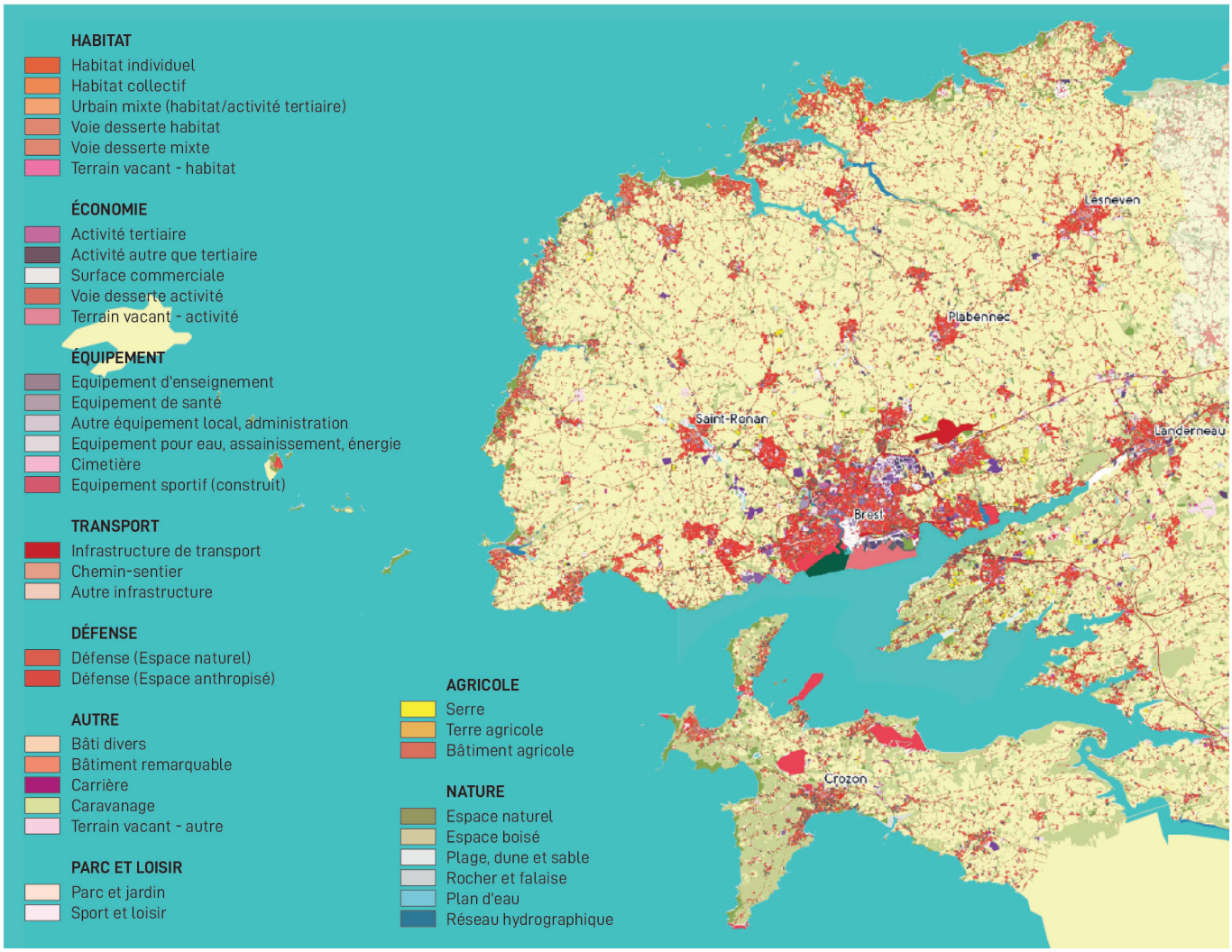
BENJAMIN GREBOT, DIRECTEUR, **SYLVAIN ROUAULT,** RESPONSABLE SYSTÈMES D'INFORMATION, AGENCE D'URBANISME BREST BRETAGNE (ADEUPA), AVEC **EMMANUEL BOURIAU,** CHARGÉ D'ÉTUDES PRINCIAL ENVIRONNEMENT, FONCIER, OBSERVATION, AGENCE D'URBANISME ET DE DÉVELOPPEMENT INTERCOMMUNAL DE L'AGGLOMÉRATION RENNAISE (AUDIAR)
ET **MICHEL BOLLORÉ,** RESPONSABLE MARKETING TERRITORIAL, QUIMPER CORNOUAILLES DÉVELOPPEMENT (QCD)

Issu de la « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » de la Commission européenne, l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) a été mis à l'agenda politique gouvernemental en France dans le cadre du plan biodiversité. Il complète les objectifs antérieurs de réduction de la consommation d'espaces agricoles et naturels. La nécessité d'une base commune de connaissance des dynamiques à l'œuvre est, dès à présent, évidente ; elle gagnera à servir tout autant la conception et le pilotage de la mise en œuvre des politiques foncières que leur suivi et leur évaluation.

● CARACTÉRISER L'OCCUPATION DES SOLS ET LEUR USAGE, UNE CONNAISSANCE UTILE À L'ACTION FONCIÈRE

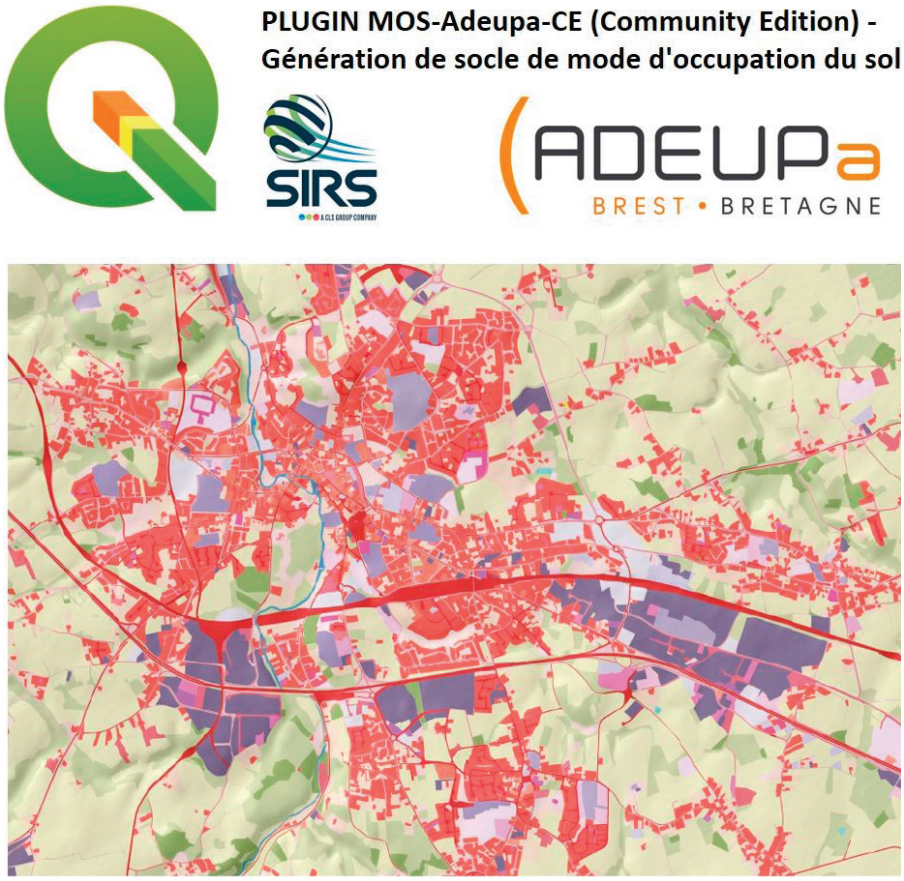
L'IGN, en partenariat avec le Cerema et l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea), déploie depuis 2019 une « occupation du sol à grande échelle (OCS GE) ». Si les modalités de son déploiement mériteront d'être précisées, en disposer représentera une avancée, tant les référentiels sont aujourd'hui disparates entre territoires.
Les échanges menés dans le cadre de la réflexion nationale en cours sur les outils d'observation foncière nécessaires au suivi de l'objectif zéro artificialisation nette ont néanmoins mis en évidence que l'existence d'une occupation des sols à grande échelle, pour utile qu'elle soit, doit être retravaillée aux échelles locales ou régionales, dès lors qu'il s'agit de nourrir la planification (PLUi, SCoT, Sraddet) et les politiques foncières. Les politiques d'aménagement (en espaces urbains, agricoles ou naturels) et les politiques foncières ayant pour levier principal

Mode d'Occupation du Sol (MOS) en 40 postes proposé par l'ADEUPa
© ADEUPA



l'action à l'échelle des parcelles, il est nécessaire de pouvoir restituer les données d'occupation du sol à cette maille.
C'est dans cet esprit que l'agence d'urbanisme brestoise a développé, à partir d'une démarche initiée par Brest Métropole en 2010, un mode d'occupation du sol (MOS) qui intègre à la fois l'occupation du sol et son usage sur un objet qui peut être la parcelle, la subdivision fiscale, voire une subdivision inférieure produite à façon. Ce parti pris de structuration des données à la parcelle (ou infra) offre à tout moment l'opportunité de remonter à la fois l'historique de la classification antérieure et sa propriété. De la même façon, la définition de l'artificialisation n'étant pas encore stabilisée, la classification du mode d'occupation du sol et les données attributaires de chaque objet permettent de produire des indicateurs à façon selon l'évolution de cette définition (ex : parcelle habitat individuel avec un compteur surface bâtie, surface jardin, la présence d'une piscine…). Ainsi, grâce au mode d'occupation du sol, on peut suivre dans la durée des objets qui voient leurs attributs évoluer et parfois se subdiviser, contrairement à des référentiels géographiques (OCS GE) qui réinitialisent à chaque mise à jour des objets très hétérogènes (bâti, forêt, eau, prairie…). L'inventaire du mode d'occupation du sol, couplé aux données de valeurs foncières (DVF), favorise en outre le lien entre occupation, usages et suivi des marchés des sols, formant un point d'appui essentiel à la conception et au pilotage des politiques foncières.

Plug-in QGIS réalisé par l'Adeupa, et aperçu du MOS à une échelle fine
© ADEUPA



● DISPOSER D'UN OUTIL DE SUIVI MOBILISABLE PAR TOUS, EN FONCTION DES ÉCHÉANCES LOCALES, EN ASSURANT UNE COHÉRENCE NATIONALE

Pour répondre à ses propres besoins d'un déploiement à coût réduit sur un territoire d'intervention croissant, l'ADEUPa a développé en partenariat avec la société SIRS un plug-in pour l'environnement, le logiciel QGIS. Celui-ci permet de générer automatiquement le socle du mode d'occupation du sol à partir des fichiers publics nationaux (fichiers fonciers, BD Topo, registre parcellaire graphique agricole…). Compte tenu du caractère incomplet ou de l'imprécision des fichiers, un travail de photo-interprétation est ensuite nécessaire pour obtenir le mode d'occupation du sol finalisé : cette étape serait facilitée par l'existence d'une occupation du sol (OCS) à grande échelle, grâce, notamment, à une meilleure qualification des contenances des parcelles en surfaces minéralisées ou végétalisées.
La dimension partenariale étant constitutive des agences d'urbanisme, l'ADEUPa a proposé que le plug-in soit mis en partage auprès des autres agences d'urbanisme, des collectivités et de l'État. Un consortium pour l'exploitation du plug-in MOS a ainsi été créé, auquel ont d'ores et déjà adhéré l'Audiar (Rennes) et QCD (Quimper), ce qui conduit à envisager la maintenance et les développements futurs du plug-in dans un cadre partenarial.

Cette logique partenariale nous semble essentielle sur le sujet du zéro artificialisation nette des sols. L'enjeu est si structurant et si sensible politiquement qu'il mérite d'être éclairé par un outil de suivi et de mesure partagé par l'ensemble des acteurs publics, dont chacun comprenne et puisse s'approprier les contenus et le fonctionnement. A contrario, un outil qui fonctionnerait telle une boîte noire, fournissant des indicateurs sans que l'on puisse en retracer les modalités de calcul ni en vérifier la fiabilité à l'échelle la plus fine, ne pourra que susciter scepticisme ou défiance.

● LE PARTENARIAT VOUS EST OUVERT !

L'invitation est donc lancée aux agences, aux collectivités, à l'État, de rejoindre cette démarche originale d'observation partagée. Les échanges sont engagés en Bretagne, des contacts sont pris avec une dizaine d'agences au niveau national et des opérateurs nationaux s'intéressent d'ores et déjà à la qualification et au potentiel d'évolution du plug-in.

ÎLE-DE-FRANCE

Le MOS + : un outil pour mieux caractériser l'artificialisation des sols

THOMAS CORMIER ET **DAMIEN DELAVILLE,**
URBANISTES, L'INSTITUT PARIS REGION

Depuis 1982, l'Institut Paris Région réalise à intervalles réguliers l'inventaire du mode d'occupation du sol (MOS) de l'Île-de-France, avec une précision au 1/5 000. Avant toute exploitation, l'un des usages premiers du mode d'occupation du sol est de donner à voir un territoire, d'offrir un support pour découvrir son organisation spatiale. Avec la connaissance de la localisation des occupations principales, l'inventaire dresse le portrait d'un espace géographique et peut en décliner les échelles d'analyse. Il propose alors une lecture rapide et pédagogique de l'occupation de l'espace à un instant donné. Couvrant l'ensemble de l'espace régional, l'inventaire permet en outre d'interroger différentes échelles pour comparer son territoire avec ceux avoisinants, ou le replacer dans un contexte plus large.

En Île-de-France, le mode d'occupation du sol est devenu au cours des années un instrument précieux pour appréhender la consommation d'espace des territoires, ainsi que son suivi. Dans un contexte législatif marqué par les obligations croissantes d'identifier, recenser, quantifier et analyser les potentialités en faveur de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF), son utilisation dans différents documents de planification d'échelle régionale, territoriale (SCoT, PLUi) ou locale (PLU, carte communale) favorise le suivi de la réalisation des enjeux et des objectifs quantitatifs fixés.
Si, grâce au mode d'occupation du sol, on peut distinguer avec précision les changements d'occupation entre espaces urbanisés et espaces NAF, son apport est plus limité pour caractériser les mutations au sein des tissus urbains, à l'échelle de la parcelle. À titre d'exemple, des phénomènes de densification parcellaire au sein d'un tissu pavillonnaire sont aujourd'hui difficilement identifiables, quand bien même ils contribuent à la transformation et à l'imperméabilisation des sols. Or l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) suppose, dans la perspective de sa traduction territoriale, une description plus fine des espaces ouverts urbains : atténuation des îlots de chaleur urbains, infiltration des eaux pluviales, maintien de la biodiversité, bien-être personnel…
C'est pour cette raison que l'Institut Paris Région travaille à la mise en place d'un MOS +, une première étape pour un suivi plus fin et plus complet des sols. Il s'agit d'enrichir le MOS existant en le complétant sur des thématiques pour lesquelles la photo-interprétation n'est pas suffisante : routes de moins de 25 mètres d'emprise, parkings, espaces publics et trottoirs, emprise des bâtiments, végétation, dalles… Aussi, la caractérisation de la perméabilité des sols, critère indispensable dans la perspective d'une mise en œuvre de l'objectif ZAN, en sera affinée. Cette démarche repose sur un croisement du MOS actuel avec d'autres bases, comme la BD Topo, le PCI vecteur, les fichiers Majic, la base des tissus urbains franciliens de l'Institut Paris Région et d'autres bases plus thématiques.



Des changements d'occupations du sol dans le centre de Chelles (77)
À droite : 1982 ; à gauche : 2017 ; en orange vif, l'habitait collectif
© L'INSTITUT PARIS REGION, MOS EN 11 POSTES

● QUALIFIER LES ESPACES OUVERTS URBAINS

En attendant la livraison complète du MOS + en cours de réalisation, un premier travail de croisement entre les différentes bases a permis d'affiner de manière significative la caractérisation des espaces ouverts urbains. Peu significatifs à une échelle locale, les ajustements et les compléments d'information obtenus avec le MOS + constituent un apport bien plus pertinent à l'échelle régionale.
Ainsi, plus de 17 000 hectares d'espaces ouverts urbains supplémentaires ont été identifiés grâce à ce meilleur repérage, soit 23% de plus que ceux révélés par le MOS historique. Dans les faits, ces hectares supplémentaires sont en partie liés à des talus ou à des délaissés routiers, auparavant englobés dans le poste « transports », « activités », « équipements » ou « logements », mais aussi et surtout à de petites surfaces de jardins de l'habitat. Par le jeu des vases communicants, ce rééquilibrage de l'occupation des sols induit un comptage plus faible des surfaces d'habitat collectif et individuel, surfaces qui diminuent respectivement de 18% et 15%, l'identification de ces postes se limitant alors aux emprises parcellaires. Ainsi, en Île-de-France, les premières analyses indiquent que près de 75% des espaces d'habitat individuel seraient perméables, du fait de la présence de jardins.
À l'inverse, le MOS + peut également faire ressortir des parcelles imperméabilisées jusque-là sous-estimées. En identifiant plus précisément les routes, différenciées en fonction de la nature de la chaussée et de ses abords, l'outil facilite l'évaluation de leur emprise totale. Ainsi, ce sont près de 33 000 hectares de chaussées, trottoirs ou parkings supplémentaires qui sont révélés, ce qui double le nombre d'hectares d'emprises liées au transport repérés en Île-de-France, en comparaison du MOS (soit 66 000 ha au total).

● UN OUTIL DE PLUS EN PLUS RICHE

Finalement, en plus du suivi de l'évolution de l'occupation des sols, cette base en cours de construction pourrait également permettre, à terme, de comparer l'évolution de la perméabilité des sols (emprise des bâtiments, surfaces de parkings, dalles…). Si ces données restent à affiner, elles permettraient, à une échelle locale, d'opérer un suivi fin de l'imperméabilisation des sols et de l'évolution des espaces verts artificialisés, dans une perspective ZAN. Il sera notamment possible d'analyser les phénomènes de densification douce (division parcellaire, construction en fond ou en front de parcelle…) et leur impact sur les sols.
Si ce nouvel outil constitue une avancée certaine en Île-de-France, il devra nécessairement être enrichi par des études spécifiques et des combinaisons de bases de données, dans le but d'appréhender l'ensemble des impacts des politiques liées à l'objectif ZAN et d'accompagner la planification. L'enjeu de sa mise en œuvre et de la recherche d'une meilleure connaissance des dynamiques d'artificialisation réside ainsi dans la complémentarité, l'adaptation et le croisement des approches existantes.

RÉGION GRENOBLOISE

De l'approche foncière collective à l'analyse stratégique

MANON SAJALOLI, CHARGÉE D'ÉTUDE FONCIER / HABITAT, AGENCE D'URBANISME DE LA RÉGION GRENOBLOISE (AURG)

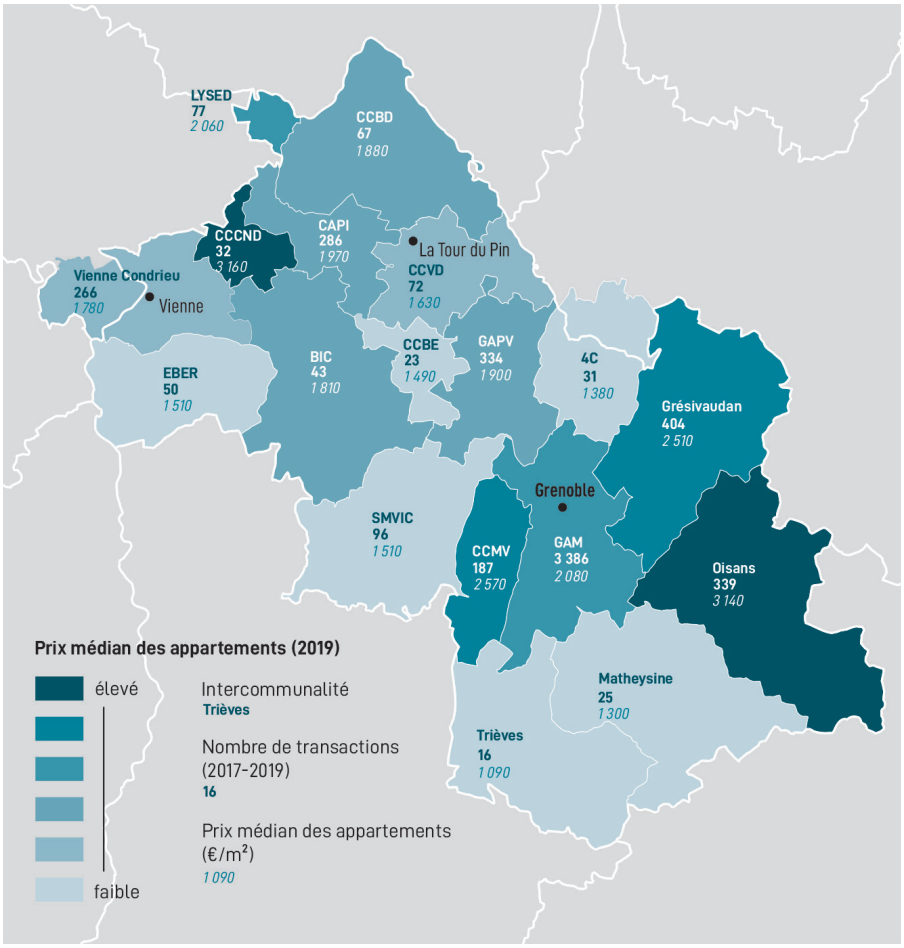
Avec l'observatoire foncier partenarial de l'Isère, les acteurs locaux disposent d'un outil permanent non seulement de suivi des marchés fonciers et immobiliers et de la consommation foncière, mais aussi de partage d'expérience. Comment renouveler les méthodes d'observation foncière pour intégrer progressivement les enjeux de l'objectif zéro artificialisation nette ? La démarche de « repérage-caractérisation-valorisation » des friches, menée avec l'Établissement public foncier du Dauphiné (EPFL-D), pourrait donner lieu à une nouvelle forme d'observatoire et évoluer elle aussi vers une forme partenariale.

● UN OBSERVATOIRE FONCIER PARTENARIAL EN ISÈRE DEPUIS 2006

Depuis 2006, l'Observatoire foncier partenarial de l'Isère (OFPI) offre aux acteurs locaux un outil permanent de suivi des marchés fonciers et immobiliers ainsi que de la consommation foncière. Piloté par le Département de l'Isère, il est animé par l'agence d'urbanisme et la Safer Auvergne-Rhône-Alpes. Au-delà de la mise à disposition de données sous forme de fiches annuelles détaillées, il offre une scène de dialogue entre les acteurs publics et privés sur des questions foncières. Chaque année sont approfondis certains sujets ayant trait au foncier agricole et économique lors d'un rendez-vous annuel de l'observation et de l'action foncière et de deux ateliers fonciers portant sur des thématiques ciblées. L'OFPI a la particularité d'être largement partenarial. Ainsi, le contenu des fiches, les thématiques abordées lors des différentes rencontres et les sujets de recherche et développement relèvent de la décision des douze adhérents issus des intercommunalités (Grenoble-Alpes Métropole, CA Pays Voironnais, CA Porte de l'Isère, CA Vienne Condrieu, CC Pays du Grésivaudan, CC Bièvre Est, CC Oisans, CC Massif Vercors), des établissements publics fonciers (EPFL du Dauphiné et Epora), de la préfecture et de la chambre d'agriculture de l'Isère.
Dans les fiches annuelles, les thématiques couvertes sont larges : consommation foncière, occupation des sols, marchés agricoles, répartition des filières agricoles, marchés résidentiels, profil des acquéreurs, dynamiques de construction neuve, évolution de l'offre commerciale… Nouveauté 2020 : à la demande des adhérents de l'OFPI, des indicateurs ont été ajoutés sur la répartition de la consommation foncière entre activité et habitat.

La fiche Isère 2019 est en libre accès, à télécharger sur la base doc de l'agence (www.aurg.org) et sur le site de l'OFPI (ofpi.aurg.org).

Prix des logements collectifs, dans l'ancien
© AURG



● UN OBSERVATOIRE DYNAMIQUE DES FRICHES POUR L'EPFL DU DAUPHINÉ

L'EPFL du Dauphiné a sollicité l'agence d'urbanisme en 2019 pour réaliser un observatoire dynamique des friches sur son territoire d'intervention.
Les friches sont pensées au sens large, économique bien sûr, incluant les friches industrielles, artisanales, logistiques, commerciales, tertiaires ou encore agricoles, mais également les friches militaires, ferroviaires, cultuelles, d'équipement… En bref, seules les friches résidentielles ne sont pas prises en compte. L'objectif de l'EPFL du Dauphiné est non seulement de recenser les friches afin d'affiner sa stratégie foncière mais également de les qualifier et d'en évaluer le potentiel de requalification. En effet, l'Établissement public foncier souhaite se doter d'une vision prospective et opérationnelle sur les besoins de portage et de proto-aménagement relatifs aux friches existantes et en devenir.
Les collectivités membres de l'EPFL du Dauphiné sont impliquées dans l'élaboration de l'observatoire et les résultats sont mutualisés. Depuis 2019, l'agence d'urbanisme a travaillé sur les territoires de Bièvre Est, de Grenoble-Alpes Métropole et du Pays Voironnais. L'objectif à terme est de couvrir l'ensemble du territoire et de mettre à jour annuellement les données et les indicateurs sur les friches. Pour information, l'agence d'urbanisme de la région grenobloise réalise également un recensement des friches économiques pour l'Établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (Epora) en Nord

Isère en partenariat avec l'agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise (UrbaLyon).
En termes de méthodologie, les friches sont d'abord pré repérées automatiquement à partir des bases de données Majic, Basol, Basias et Infogreffe (entreprises radiées). Toutes les études et données d'ores et déjà existantes sur les friches sont capitalisées et intégrées. Après une vérification manuelle des sites ainsi identifiés, un entretien avec les collectivités concernées et l'EPFL du Dauphiné permet de valider (ou non) les friches pré repérées, d'ajouter les friches non identifiées et de récolter des informations qualitatives sur les destinations et les éventuels projets en cours, notamment.

● UN OUTIL D'INTÉRÊT STRATÉGIQUE

Toutes les informations pertinentes sur les friches à la disposition de l'agence sont finalement compilées et classifiées dans une base de données : surface de la friche, caractéristiques du bâti (type, surface, date de construction...), nature des propriétaires, règles d'urbanisme, risques, enjeux environnementaux, proximité des commerces et des équipements, destination... Enfin, des indicateurs synthétiques ont été construits pour estimer la vocation et la mutation des friches économiques identifiées, sur le modèle de la DDT des Ardennes. L'indicateur de vocation attribue un score à chaque friche selon le nombre de critères réunis pour chaque vocation (développement urbain, développement économique ou évolution agro-environnementale). Par exemple, si une friche est située dans une zone à vocation économique du PLU ou du PLUi et qu'elle se trouve dans une zone d'activités, elle va réunir des points pour la vocation développement économique. Ces indicateurs n'ont pas pour but de remplacer une analyse qualitative : ce sont des aides à la décision qui permettent à l'EPFL du Dauphiné d'identifier rapidement l'intérêt stratégique de chacune des friches.
Pour être lisibles et facilement accessibles, ces données et ces indicateurs sont compilés dans une fiche par friche. L'agence développe en parallèle un outil de visualisation web dédié (Vizualiz, en cours d'élaboration), où les friches seront localisées et les fiches accessibles en un clic.

Prix des logements collectifs, dans l'ancien : prix médian des appartements en fonction de leur période de construction (2015-2019) © SOURCE : AURG D'APRÈS NOTAIRES DE FRANCE - PERVAL

Avant 1949



2 140 € / m²
494 transactions

De 1950 à1975



1 860 € / m²
2 693 transactions

De 1976 à 1989



2 170 € / m²
1 532 transactions

Après 1990 2 640



2 640 € / m²
4 148 transactions

Prix des maisons : prix médian des maisons anciennes en fonction de leur période de construction (2015-2019) © SOURCE : AURG D'APRÈS NOTAIRES DE FRANCE - PERVAL

Avant 1949



178 000 €
397 transactions

De 1950 à1975



223 000 €
903 transactions

De 1976 à 1989



232 000 €
1 117 transactions

Après 1990



253 000 €
2 825 transactions



Tours, quartier des Deux-Lions
© ATU

POUR UNE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE ET UNE INTENSIFICATION URBAINE INTELLIGENTE

La planification de la sobriété foncière dans les Sraddet, les SCoT et les PLU est le levier privilégié par la loi Climat et Résilience pour lutter contre l'artificialisation des sols. Les Sraddet ont déjà inscrit l'objectif de -50% d'artificialisation à horizon de 10 ans. L'enjeu est sa territorialisation dans un dialogue entre les collectivités qui permette de tenir compte des spécificités des territoires et des efforts déjà réalisés.

Beaucoup de SCoT ont déjà engagé une réduction des consommations foncières et des politiques de régulation de l'urbanisme commercial. Les PLUi ont également développé de multiples outils, notamment des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP). Mais le levier de la planification ne sera pas suffisant, seul, pour construire les trajectoires de sobriété foncière.

La Fnau plaide pour mobiliser fortement les leviers opérationnels en faveur d'une intensification urbaine qualitative : réduction de la vacance, recyclage de friches ou bâtiments, reconquête d'espaces d'activités ou commerciaux… Cette intensification urbaine doit s'appuyer sur la diversité des formes urbaines, sans tomber dans une injonction à la densification à tout prix qui serait contreproductive tant en termes d'acceptabilité sociale qu'en termes de limitation des ilots de chaleur urbains. Le périurbain représente le principal gisement de densification urbaine. Une véritable politique de sobriété foncière doit porter sur le recyclage urbain mais s'intéresser aussi à la qualification et la mise en projet des espaces de nature : nature en ville, espaces de renaturation, valorisation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Ce sont deux facettes d'un même objectif qui permettent d'aborder de manière transversale les risques d'inondation, les circuits alimentaires qui permettront d'assurer une plus grande robustesse des espaces agricoles, et plus largement de tous les leviers qui mettront en œuvre concrètement les trames vertes et bleues et les continuités écologiques.

AVIGNON

Engager une démarche globale vers la sobriété foncière

AURORE PITEL, CHARGÉE D'ÉTUDES, AGENCE D'URBANISME RHÔNE AVIGNON VAUCLUSE (AURAV)

Le fort étalement urbain à l'œuvre dans le bassin de vie d'Avignon depuis des décennies a fait de la sobriété foncière une priorité du projet de révision du schéma de cohérence territoriale. Au-delà du rôle de la planification, l'enjeu pour le territoire et ses collectivités est bien de mobiliser l'ensemble des acteurs ainsi que chaque maillon de la chaîne, de la stratégie territoriale à la mise en œuvre opérationnelle.

● UN CADRE DONNÉ PAR LE SRADDET SUD PACA

Le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) porte deux orientations majeures : définir un mode de développement qui infléchisse fortement le rythme de consommation d'espace (135 hectares en moyenne annuelle sur les dix dernières années) et renforcer l'attractivité des cœurs de ville. Le développement extensif a eu pour effet d'altérer et d'émietter les capacités agricoles locales au profit principalement des zones d'activités et commerciales (+ 18% en dix ans) et du tissu urbain discontinu (+13%) constitué en majeure partie de maisons individuelles.
En anticipant la mise en œuvre du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), adopté le 15 octobre 2019, le SCoT s'est inscrit dans une de ses règles qui vise à « déterminer des objectifs chiffrés de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain, à l'échelle du SCoT, ou à défaut du plan local d'urbanisme (PLU), divisant au moins par deux le rythme de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers observé entre 2006 et 2014, à l'horizon 2030, et en cohérence avec le développement démographique du territoire ».

La méthode déployée pour atteindre cet objectif de façon chiffrée, et pour placer ainsi le territoire dans une trajectoire de zéro artificialisation nette, s'est appuyée sur la définition proposée par le Sraddet : « La consommation d'espace s'entend comme la mutation d'un espace à dominante agricole ou naturelle en un espace accueillant de l'habitat, des activités, des infrastructures, des équipements, publics ou privés, y compris des équipements de loisirs et sportifs, et quel que soit le zonage initial dans le document d'urbanisme en vigueur. Les centrales photovoltaïques au sol sont également comptabilisées dans la consommation d'espace. »
Les potentialités foncières situées à l'intérieur de l'enveloppe urbaine ont été ainsi, à l'instar des extensions, comptabilisées comme de la consommation d'espace, dès lors qu'elles n'étaient pas artificialisées.

● PENSER AUTREMENT L'IMPLANTATION COMMERCIALE

Dans un territoire parmi les mieux dotés de France en grandes et moyennes surfaces par habitant, les surfaces de vente autorisées en commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) ont pourtant atteint 120 000 m² entre 2009 et 2016. De plus, cette évolution déconnectée des besoins locaux n'a pas été créatrice d'emplois mais a généré un phénomène de vases communicants aux dépens des centralités urbaines et de certaines zones commerciales.

Face à ce constat, les élus ont porté un moratoire sur l'implantation de nouveaux commerces dans les zones commerciales. Au regard du fort potentiel de densification de celles-ci, le projet de document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) vise à interdire toute création ou extension de zone commerciale. Il fixe une possibilité maximale de 10 000 m² pour de nouvelles surfaces de vente, soit une évolution d'environ 2% à l'horizon 2035. Les projets d'implantation commerciale soumis en commission sont par ailleurs examinés par le syndicat mixte du SCoT au vu de leur impact potentiel sur le commerce des centralités urbaines.
La mise en œuvre du DAAC, notamment à travers une conférence de l'urbanisme commercial, doit permettre d'engager une réflexion locale sur l'optimisation, la mutation et la diversification des zones commerciales, véritable levier de recyclage urbain.

● UNE DÉMARCHE DE SCOT QUI CRÉE LES CONDITIONS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

En lien avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes, un travail fin d'identification du gisement foncier dans l'enveloppe urbaine a été réalisé. Le SCoT porte le réinvestissement urbain comme un mode de développement prioritaire, en identifiant les principaux sites (grandes dents creuses, quartiers de gare…) de mobilisation foncière et opérationnelle. Les possibilités d'extension urbaine ou économique encore permises sont considérées comme un mode complémentaire. Leur utilisation n'est donc pas un « droit à urbaniser », elle est au contraire conditionnée à la pleine valorisation du gisement en réinvestissement, qui devra être clairement justifiée dans les plans d'urbanisme locaux et intercommunaux.

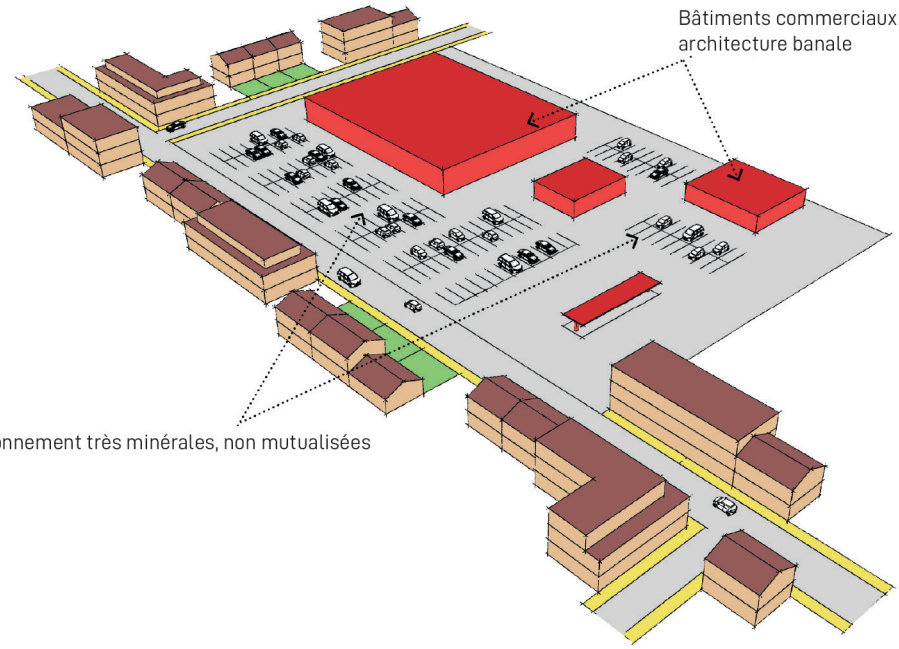
Pour optimiser l'utilisation des capacités foncières, des densités minimales moyennes par commune ont été définies en les adaptant à la typologie des villes et des villages.
En matière économique, le projet conforte les zones d'activités économiques (ZAE) stratégiques et intercommunales. Ainsi, les seules extensions possibles sont concentrées sur ces zones. Les zones d'activités dites locales ne peuvent plus s'étendre. À travers un balayage partagé de chacune des zones, la révision du SCoT a abouti à la suppression d'environ 170 hectares, jugés inutiles pour mettre en œuvre la stratégie de développement économique.
Enfin, le SCoT favorise la désimperméabilisation des espaces bâtis existants, en s'appuyant notamment sur les nouveaux projets d'aménagement et d'équipement, la requalification des zones commerciales, des zones d'activités et des entrées de ville, le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)… Afin d'appliquer la doctrine du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Rhône-Méditerranée qui vise à désimperméabiliser 150% des espaces artificialisés, un ratio de surface à compenser par type de projet est défini.

Par un ensemble d'orientations, le projet de SCoT constitue un jalon essentiel et un cadre de référence dans la trajectoire du zéro artificialisation nette (ZAN) du territoire. L'application et le suivi de ses orientations impliqueront l'évolution des pratiques d'aménagement, l'acceptabilité et l'appropriation par les habitants ainsi que la mobilisation de chaque acteur. La mise en place d'un véritable dispositif partenarial pérenne devra permettre de définir les mesures d'accompagnement indispensables pour atteindre localement l'objectif ZAN. L'expérimentation et l'innovation dans les démarches de projet seront assurément l'une des clés du succès.

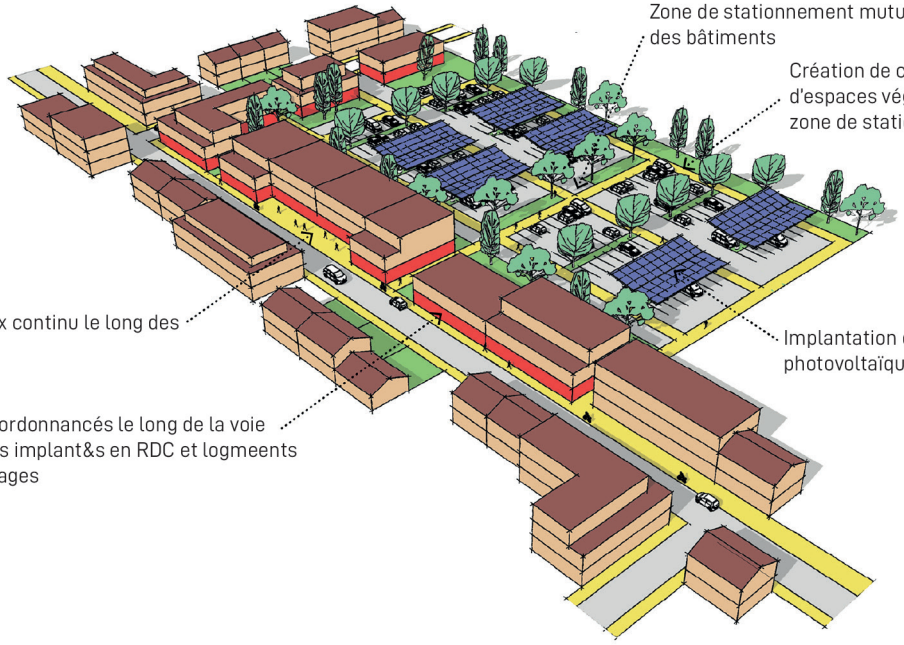
Mutation d'une zone commerciale

© AURAV

Avant



Après



NB : Dans un environnement urbain dense, le stationnement peut également être géré en souterrian

MARSEILLE PROVENCE

Révéler les capacités du recyclage urbain pour accompagner les collectivités dans leurs politiques foncières

THOMAS VERMOT, CHEF DE PÔLE PLANIFICATION,
CHARLÈNE MOREL, CHARGÉE D'ÉTUDES PLANIFICATION, AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMÉRATION MARSEILLAISE (AGAM)

Les freins au recyclage urbain sont multiples et résident notamment dans les difficultés à mobiliser du foncier déjà bâti (dureté foncière…) et à maîtriser les coûts (acquisition du foncier, démolition, dépollution, mise aux normes…). Ces difficultés génèrent d'autant plus de réticences que l'étalement urbain et les constructions sur des terrains nus restent aujourd'hui plus attractifs (prix des terrains plus faibles, fiscalité qui n'est pas désavantageuse…) et relativement aisés. Par ailleurs, les potentiels de recyclage urbain sont encore trop peu connus malgré la nécessité de réaliser, dans les PLU, une analyse de « la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis » (article L151-4 du Code de l'urbanisme).

● MULTIPLICITÉ DES POTENTIELS DE RECYCLAGES

L'enjeu consiste donc à révéler l'ensemble du potentiel de recyclage et à sensibiliser les acteurs de l'aménagement à sa diversité. En effet, il convient de montrer que le recyclage urbain ne se résume pas à des actions de démolition-reconstruction. Il peut en effet se traduire par la densification d'un site, via une surélévation par exemple, pour intensifier l'usage et optimiser le foncier, ou par la reconversion d'un bâtiment pour modifier son usage tout en préservant son enveloppe bâtie. Il est aussi opportun d'ouvrir le sujet du recyclage urbain au-delà du devenir des seules friches industrielles ou commerciales. D'abord parce que les politiques foncières requièrent de l'anticipation et attendre qu'un bien soit en friche ou vacant retarde son recyclage. Ensuite parce que les objets urbains qui peuvent être recyclés sont multiples. En effet, il peut s'agir d'immeubles de bureaux reconvertis en immeubles de logements, de stations-service transformées en boulangeries ou épiceries… Parfois, les exemples de recyclage sont plus originaux comme, à Marseille, la reconversion d'un silo à grain en salle de spectacle et en bureaux ou celle d'une ancienne église en espace de coworking. En outre, d'autres sources et formes de recyclage méritent d'être explorées et imaginées, notamment pour inventer de nouveaux usages aux parkings souterrains des centres-villes libérés de la voiture. Présenter des opérations de recyclage permet également de mettre en évidence les bénéfices que celles-ci apportent à l'environnement urbain, en matière de valorisation du patrimoine bâti, de revitalisation d'un quartier ou d'un centre-ville, de renforcement de la mixité fonctionnelle… Cela permet aussi d'identifier les freins et les difficultés rencontrés ainsi que les leviers à actionner pour réussir le défi des territoires dans le modèle vertueux de l'urbanisme circulaire.

Les collectivités doivent donc être accompagnées, notamment par l'ingénierie des agences d'urbanisme et des établissements publics fonciers, afin, d'une part, d'être davantage sensibilisées au recyclage urbain et à sa diversité et, d'autre part, de bénéficier de retours d'expérience en vue de favoriser la réplicabilité des opérations. Il s'agit aussi de les aider à repérer plus aisément leurs gisements fonciers existants et futurs, en proposant des méthodes consolidées et partagées ainsi que des outils adéquats et en évaluant les mutations possibles de ces sites en fonction notamment des besoins du territoire et de leur environnement urbain.

L'agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (Agam) mène plusieurs travaux allant dans ce sens. En partenariat avec le Cerema, elle a réalisé un travail de benchmarking sur des opérations de recyclage urbain. Les exemples choisis mettent en exergue une palette de potentiels fonciers et d'outils mobilisables par les collectivités et illustrent les différents types de recyclage (reconversion, densification, démolition-reconstruction…) ainsi que la diversité des objets urbains pouvant être recyclés (logements, équipements, locaux d'activités…). Ce travail a été valorisé dans le cadre d'une série de webinaires dédiés au recyclage urbain dans le but de sensibiliser les acteurs de l'aménagement aux enjeux du recyclage urbain. Par ailleurs, l'Agam est mobilisée auprès de la métropole d'Aix-Marseille-Provence pour développer la connaissance des gisements fonciers potentiels de recyclage urbain. Plus particulièrement, elle réalise des analyses de mutabilité des propriétés publiques situées dans le centre-ville de Marseille et entreprend la constitution d'une base de données pour recenser les friches existantes sur le territoire métropolitain.

Fiches du benchmarking du recyclage urbain co-réalisé par l'Agam et le Cerema
© CEREMA, AGAM



● OBSERVER LE FONCIER POUR ANTICIPER

La connaissance du foncier est effectivement une clé de réussite pour favoriser et mener des opérations de recyclage urbain. Toutefois, le repérage du foncier pouvant être recyclé est plus complexe que l'identification des terrains peu ou pas bâtis pouvant être urbanisés car il requiert de mobiliser d'autres données et méthodes. Localiser les friches urbaines et économiques est donc un défi pour les collectivités. Mais, pour déployer des politiques foncières anticipatrices, l'enjeu est aussi d'identifier des sites pouvant devenir vacants, c'est-à-dire les friches de demain.

SAINT-ÉTIENNE MÉTROPOLE

Élaborer un projet partenarial d'aménagement orienté sur le recyclage urbain pour repenser les vallées industrielles

MAUD MARSAUCHE ET **LAURANE PONSONNET,** PÔLE AMÉNAGEMENT ET CADRE DE VIE DURABLE, **LUDOVIC MEYER,** DIRECTEUR ADJOINT, AGENCE D'URBANISME DE LA RÉGION STÉPHANOISE (EPURES)

Le projet partenarial d'aménagement, issu de la loi Elan, a pour objectif d'accélérer les grands projets urbains et de renforcer l'efficacité de l'intervention des acteurs privés et publics. L'objectif du contrat, cosigné le 27 avril 2020 par l'État, Saint-Étienne Métropole, le pôle métropolitain, l'établissement public foncier Epora et la Banque des territoires, est ambitieux. Il s'agit de repenser, de réhabiliter et de vivre autrement les territoires des vallées industrielles du Gier, de l'Ondaine et du sud de Saint-Étienne dans les quinze prochaines années.

Le projet regroupe treize communes et forme un continuum urbain qui représente 50% de la population de la métropole de Saint-Étienne, soit 202 000 habitants. Il abrite un potentiel important de sites d'aménagement à des stades d'avancement variés.
La vocation du projet partenarial d'aménagement (PPA) est double : réaliser des opérations d'aménagement d'envergure pour impulser de nouvelles dynamiques territoriales mais aussi dynamiser les politiques publiques autour d'enjeux et d'objectifs partagés.

L'agence d'urbanisme s'est vu confier, dans son programme partenarial 2020, l'élaboration du diagnostic territorial visant à définir des secteurs potentiels d'aménagement prioritaires, qui verront ensuite se mettre en œuvre un plan guide et une stratégie foncière en 2021 portée par Epures. L'agence déploie ses savoir-faire sur trois thématiques : la détermination des enjeux et des secteurs prioritaires d'intervention, une analyse des potentialités d'aménagement et des contraintes autour des voies bruyantes (notamment le système autoroutier) et, en lien avec l'université de Saint-Étienne, une réflexion sur les nouveaux modes d'habiter.
Dès la fin 2021 et les années suivantes, des phases préopérationnelles et opérationnelles seront portées par d'autres acteurs au service des collectivités, au premier rang desquels la SPL Cap Métropole. Les avancées pourront alimenter le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) à cinquante-trois communes, en cours d'élaboration.

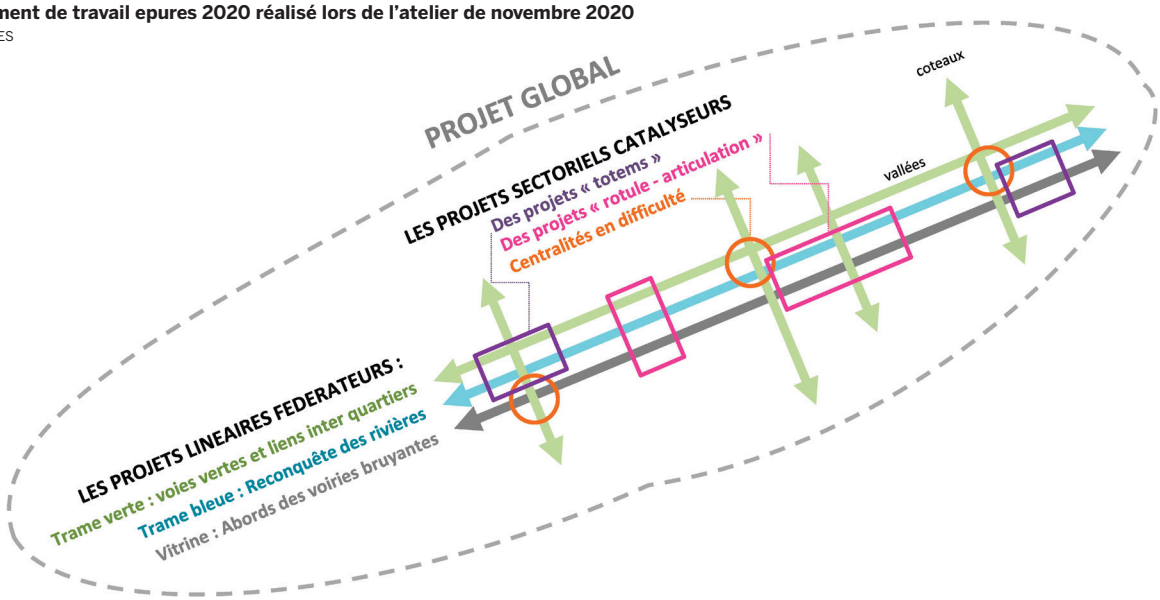
● UN DIAGNOSTIC ORIENTÉ VERS LA CARACTÉRISATION DES SITES À ENJEUX

Pour préparer l'intervention sur un plan guide, l'agence d'urbanisme a réalisé un diagnostic du territoire organisé en trois volets : un diagnostic thématique ; un diagnostic zoomé sur les secteurs soumis à des enjeux de bruit ; un volet foncier.

Ce diagnostic a mobilisé les informations des observatoires thématiques de l'agence d'urbanisme en s'attachant à chercher une territorialisation des données et des enjeux. Par exemple, les données sociales ont été traitées à l'échelle du carroyage de l'Insee et des parcelles avec les fichiers fonciers.
Pour aider à la synthèse des travaux, grâce à un partenariat resserré avec l'agence régionale de santé (ARS), Epures valorise et préconise les méthodes d'urbanisme opérationnel favorable à la santé (guide Isadora[1]) et propose, comme outil d'aide au choix des sites à enjeux, une cartographie de croisement des déterminants de santé à l'échelle parcellaire. Cette approche est particulièrement utile aux abords des voies bruyantes où les enjeux entre vitrine du territoire et santé environnementale doivent être combinés.
L'élaboration de ce diagnostic, au-delà de la restitution de données clés, d'une vision de la trajectoire du territoire et de ses enjeux, a aussi pour ambition d'aider à la structuration de la gouvernance du projet et à la mise en cohérence des politiques publiques. Ce parti pris a permis d'organiser le travail du diagnostic en l'orientant vers une approche combinant des objets d'aménagement de différentes formes :

- des secteurs ;
- des linéaires ;
- des espaces « coutures ».

Schéma de principe de l'équilibre à trouver dans le PPA de Saint-Étienne métropole, document de travail epures 2020 réalisé lors de l'atelier de novembre 2020
© EPURES





Vallée urbaine de Saint-Étienne Métropole
© EPURES

● UN PROJET ORIENTÉ VERS LE RECYCLAGE DU FONCIER ET LA RECHERCHE D'INTENSIFICATION URBAINE

Le territoire étudié est soumis à des dynamiques démographiques typiques des territoires décroissants où la concurrence entre les centralités de fond de vallée et les coteaux tout proches, en termes résidentiels, est réelle. La persistance de risques et de nuisances typiques des territoires postindustriels rend l'équation d'autant plus complexe.
Les pistes proposées par Epures concernant l'équilibre global du projet sont orientées sur la recherche d'une intensification urbaine intelligente, en phase avec les réflexions « éviter et réduire », mais exemptes des questions de consommation de foncier agricole, qui ne se posent pas dans le cadre de ce projet, essentiellement urbain.
L'équilibre à trouver se situe davantage entre la reconquête des centralités en difficulté et l'intensification des quartiers limitrophes, ce qui pose un nouveau jalon dans l'approche classique urbain/périurbain car certains effets de « chaises musicales » se jouent également aux abords immédiats des centres-villes en difficulté.

Le diagnostic met en avant plusieurs thématiques qui pourront concourir à atteindre une intensification réussie des secteurs dégradés et il n'oublie pas de prendre en considération les approches de densification verte et d'urbanisme transitoire. La première étape est de bien connaître les ingrédients qui composent le territoire et ses spécificités.
Une approche foncière, portée dès le démarrage du diagnostic, capitalise, superpose et analyse l'ensemble des données et des périmètres (OPAH-RU, ZAC, SAE, conventions Epora [établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes], études de gisements…). C'est un outil cartographique qui révèle bien le croisement des politiques publiques et qui facilite le choix des sites à enjeux. Elle est un préalable à la stratégie foncière.
La reconquête des friches industrielles est un sujet phare bien connu dans ce territoire postindustriel où les questions de dépollution et de régénération des sols conditionnent de nombreuses opérations et ont donné lieu à de nombreuses expérimentations réussies.
L'approche des friches aborde également des objets plus petits, insérés dans les tissus urbains.
La bonne connaissance et l'analyse de ces dents creuses sont apparues comme un axe important à traiter pour optimiser les effets de recyclage urbain. Les treize communes du projet partenarial d'aménagement présentent un véritable continuum urbain ; on y observe de très nombreux îlots de faible qualité faits de friches ou de délaissés qui font souvent basculer négativement l'image globale du territoire. Ce phénomène se révèle aussi bien sur de grands tènements que sur de plus petits.
L'agence d'urbanisme s'appuie également sur plusieurs outils qu'elle a mis en place pour parfaire la bonne connaissance des tissus existants, comme la base de données sur le patrimoine. Considérer le patrimoine comme un atout et non comme une contrainte est encore une théorie à défendre localement. L'approche patrimoniale du projet a donc été pensée dans cette optique et permet tout à la fois de sensibiliser et de caractériser les bâtiments grâce au recensement exhaustif que propose la base de données.

● UNE MÉTHODE PARTICIPATIVE POUR AIDER AU CHOIX DES SITES À ENJEUX

La méthode proposée pour le choix des sites à enjeux repose sur une synthèse des enjeux urbains recensés dans le diagnostic.
Les outils d'animation utilisés lors des ateliers constituent une carte schématique et des familles de sites, qui sont détaillées sous forme d'enjeux urbains quantifiés. Volontairement schématiques, ce sont des supports d'aide au débat qui visent à aller vers un équilibre global où cohabitent les projets linéaires fédérateurs et les opérations d'aménagement catalyseurs. La synthèse de vingt-cinq entretiens d'acteurs locaux a également esquissé des pistes et des orientations qui seront prises en compte.
C'est avec cette première matière que le travail de partage et d'élaboration collective va pouvoir démarrer avec les nouveaux élus, les partenaires, les bureaux d'études, les services et les habitants.
Le diagnostic devient ainsi un véritable outil de dialogue en interrogeant, au-delà des sites opérationnels, le territoire dans une approche dynamique et en permettant à l'ensemble des acteurs de replacer leurs actions dans la perspective des enjeux du projet global.

1. Insérer le lien vers le guide



Vue arienne : métropole de Saint-Étienne

© ORTHOPHOTO 2019 CRAIG ET SES PARTENAIRES/IGN

BORDEAUX AQUITAINE

Favoriser la reconversion des friches dans les grands formats commerciaux

NATHANAËL FOURNIER, URBANISTE, AGENCE D'URBANISME BORDEAUX AQUITAINE (A'URBA)

Depuis plus de dix ans, de nombreux acteurs et experts annoncent le risque imminent de voir de nombreuses enseignes commerciales implantées à la périphérie des villes cesser leur activité et laisser derrière elles des locaux définitivement vacants. Après les friches industrielles, portuaires ou militaires, mais aussi « l'enfrichement » des centres-villes commerçants dans certains cœurs de bourgs et de villes moyennes, l'heure des friches dans les grands formats commerciaux serait venue.

● APPRÉCIER LE RISQUE ET LES ENJEUX

De fait, l'ampleur de ce phénomène doit être relativisée. Une étude réalisée par l'agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine indique que, dans le département de la Gironde, sur environ 1200 bâtiments consacrés au commerce de détail et offrant des surfaces de vente supérieures à 300 m², seulement un peu plus de 25 connaîtraient ou auraient récemment connu une situation de vacance pouvant être qualifiée de sévère[1]. Ces chiffres, issus de la seule étude aujourd'hui disponible en France, doivent bien sûr être lus avec prudence et mériteraient d'être confirmés par d'autres travaux[2]. Ils fournissent néanmoins un ordre de grandeur qui autorise à affirmer que les prévisions les plus alarmistes ne se sont pas matérialisées.

En outre, cette même étude indique que les situations de vacance sévère dans les grands formats commerciaux sont loin d'être toutes irréversibles. Il existe une forte mutabilité spontanée. Une majorité des cas rencontrés ont fait ou font l'objet de projets d'investissement destinés à renforcer la commercialité des sites.
Ces constats ne doivent pourtant pas laisser croire en l'absence d'enjeux. Même si, en Gironde, ils se comptent sur les doigts d'une main, certains bâtiments commerciaux sont aujourd'hui vacants depuis plusieurs années, notamment dans les secteurs ruraux connaissant de faibles dynamiques sociales et démographiques ; d'autres, multicellulaires, ne sont exploités que sur une petite partie de leur surface de vente.
Ces situations comportent de multiples préjudices potentiels. Sur le plan foncier, par leurs larges emprises d'espaces artificialisés, elles maintiennent un fort taux d'imperméabilisation des sols, notamment de nappes goudronnées de parkings partiellement ou totalement inutilisés. Sur le plan social et urbain, elles peuvent générer des risques (incendies, effondrement…), faciliter des occupations illégales et provoquer des déficits d'image, non seulement à leurs abords immédiats mais aussi, lorsqu'elles sont situées sur un axe d'entrée de ville, pour l'ensemble de la commune.

Deux facteurs supplémentaires incitent à renforcer les outils à la disposition des acteurs publics face aux risques de friches commerciales.
D'abord, si la situation offre aujourd'hui encore peu de cas critiques, les perspectives très incertaines qui planent sur l'avenir du commerce physique laissent toujours craindre un développement de ce type de situations à l'avenir. Les périodes de fermeture administrative liées à la Covid-19 ont fragilisé de nombreuses enseignes non alimentaires, tandis que les épisodes de confinement ont accéléré la croissance de la part de marché de l'e-commerce.
Ensuite, le traitement a posteriori des friches commerciales par les acteurs publics locaux est un processus semé d'embûches. Il implique des étapes nombreuses et complexes qui supposent un fort bagage en ingénierie. Il nécessite aussi des capacités d'investissement d'autant plus élevées que le propriétaire a été habitué à valoriser le foncier sur la base de loyers relativement importants. C'est pourquoi, spécialement sur les territoires de faible densité et à la démographie peu dynamique, les risques sont importants qu'une situation de vacance sévère ne s'ankylose.

● UN CADRE RÉGLEMENTAIRE À RÉVISER

D'ores et déjà, le Code de commerce fixe le principe du démantèlement des locaux commerciaux structurellement vacants et de la remise en état de leur terrain d'assiette. Pourtant, alors que certaines situations repérées en Gironde mériteraient l'application de cette règle, celle-ci n'a encore jamais été mise en œuvre dans le département. L'envergure de ce dispositif reste en effet limitée, tandis que la possibilité concrète de son application est incertaine.

En premier lieu, le champ de la loi ne retient que les locaux restés vacants après avoir été occupés par une activité requérant une autorisation d'exploitation commerciale (AEC). Cela méconnaît le processus de cycle de vie de l'immobilier commercial.
En effet, plusieurs des emplacements en situation de vacance sévère repérés en Gironde étaient occupés, avant leur fermeture au public, par des exploitations qui ne nécessitent pas d'AEC, tels les commerces destinés aux professionnels ou les activités de loisir. L'obligation de démantèlement devrait ainsi être généralisée à l'ensemble des locaux initialement occupés par du commerce de détail.
De même, la règle ne porte aujourd'hui que sur des locaux intégralement vacants. Alors que certains centres commerciaux urbains et certaines galeries marchandes périphériques connaissent de forts taux de vacance, les bâtiments pluricellulaires devraient être intégrés au dispositif.

En second lieu, le financement du démantèlement repose aujourd'hui intégralement sur les propriétaires des locaux. La loi en vigueur risque ainsi de pénaliser les propriétaires de l'immobilier commercial fragilisé, sans affecter les acteurs qui sont au moins en partie à l'origine du phénomène des friches commerciales.
Aujourd'hui déjà, la vacance sévère est souvent le fruit d'une scission entre un marché « prime » porté par de grandes foncières et un marché « secondaire ». Ce dernier est frappé par des décisions d'investissement prises sur le premier marché, qui viennent phagocyter les aires de chalandise d'équipements commerciaux préexistants.
Les répercussions à venir du développement du commerce en ligne rendront plus manifeste encore le caractère inéquitable du dispositif.

● VERS DES AIDES FINANCIÈRES

La récente création d'un fonds temporaire dédié au recyclage foncier des friches esquisse la solution qui pourrait être adoptée. Un fonds permanent spécialement dédié aux friches commerciales pourrait être mis en place ; il serait abondé par l'ensemble des acteurs du grand commerce (en étant, par exemple, assis sur le chiffre d'affaires des grandes enseignes physiques et numériques ainsi que sur les nouveaux investissements fonciers et immobiliers des foncières commerciales).
Les collectivités locales dont les territoires

sont affectés par la présence de friches commerciales seraient éligibles à ce fonds, qui aurait vocation à jouer un rôle d'effet de levier face aux coûts de démolition et, le cas échéant, de dépollution.
Le fonds pourrait aussi financer l'ingénierie locale nécessaire à des projets de reconversion ou de régénération urbaine.

1. La sévérité de la vacance est définie comme une absence d'exploitation de plus de deux ans pour les bâtiments unicellulaire ou un taux de vacance supérieur à 15 % pour les bâtiments pluricellulaires (centres commerciaux, galeries marchandes, retail park…).

2. En l'absence de bases de données permettant de produire de tels constats, l'étude de l'a'urba s'est appuyée sur des entretiens et des travaux de terrain. Le fait que cette étude porte sur un seul département ne permet bien sûr pas de généraliser ses résultats à la France entière. Néanmoins, la Gironde offre une très grande diversité de territoires, y compris de vastes secteurs périurbains et ruraux connaissant des dynamiques socio-démographiques difficiles, et les chiffres de sa densité commerciale l'inscrivent dans la moyenne des départements français.

L'étude est à télécharger sur www.aurba.org/productions/vers-des-friches-dans-les-grands-formats-commerciaux-etat-des-lieux-en-gironde-orientations-de-politiquespubliques/



Friche commerciale
© A'URBA

MARSEILLE PROVENCE

Viser la qualité urbaine et architecturale pour faire accepter la densité

THOMAS VERMOT, CHEF DE PÔLE PLANIFICATION, AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMÉRATION MARSEILLAISE (AGAM)

L'objectif de sobriété foncière, impulsé dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain de 2000, a été clairement accentué par la loi Alur de 2014, qui a supprimé la taille minimale des parcelles constructibles et les coefficients d'occupation des sols. Cette densification, pas toujours choisie par les collectivités, est parfois rejetée par la population. En effet, sans ces cadres et ces repères, et du fait des tensions sur les marchés fonciers et immobiliers, les droits à construire ont été davantage maximisés. Dans la conception des projets, l'application mathématique des règles d'emprise au sol, de hauteur et de prospect des plans locaux d'urbanisme a souvent pris le pas sur la réflexion urbaine, architecturale et paysagère.

● LA DENSIFICATION NE PEUT PAS ÊTRE UNE FIN EN SOI

Les cadres législatifs et les recherches des meilleurs rendements fonciers et financiers ne devraient pas conduire à rechercher systématiquement une densité maximale qui, in fine, s'avère contre-productive. Imposer des densités non acceptées peut effectivement tendre à un rejet du cadre de vie urbain et à entretenir l'attrait pour le modèle périurbain et l'étalement urbain.
Pour qu'elle soit acceptée, la densité doit être raisonnée, contextualisée et adaptée à chaque environnement urbain. Un bon document d'urbanisme n'est pas celui qui fixe les hauteurs et les emprises minimales à atteindre ou les seuils à ne pas dépasser, ni celui qui traduit et simplifie une vision architecturale en règles de géométrie binaires (mon projet est conforme ou ne l'est pas). Le bon document d'urbanisme est plutôt celui qui exprime des règles qualitatives, des objectifs et des résultats à atteindre.

Depuis 2016, les plans locaux d'urbanisme (PLU) ont la possibilité d'intégrer des règles qui « peuvent consister à définir de façon qualitative un résultat à atteindre, dès lors que le résultat attendu est exprimé de façon précise et vérifiable » (article R.151-12 du Code de l'urbanisme) et qui peuvent être exprimées « en fonction des objectifs de continuité visuelle, urbaine et paysagère attendus » (article R.151-39 du Code de l'urbanisme). Toutefois, les PLU recourent encore peu à des règles qualitatives. Ces dernières devraient pourtant devenir la norme et l'usage courant, et les règles quantitatives l'exception, notamment dans les espaces urbains voués à être renouvelés et intensifiés. Cela obligerait à s'interroger davantage sur la fabrique de la ville, l'architecture, l'évolution des paysages urbains et l'acceptation sociale de la densité. Cela permettrait de favoriser l'émergence de projets mieux intégrés à leur environnement et, par conséquent, de produire des documents d'urbanisme et des PLU en particulier qui soient de véritables outils au service de l'urbanisme de projet.

● PRENDRE EN COMPTE LA QUALITÉ D'AMÉNAGEMENT ET DES FORMES URBAINES

Le PLUi de Marseille-Provence (18 communes et environ 1 million d'habitants), approuvé en décembre 2019, tend clairement à favoriser une meilleure contextualisation des projets urbains en intégrant de nombreuses règles qualitatives. Ces règles sont principalement exprimées dans une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) multisite et thématique relative à la « qualité d'aménagement et des formes urbaines ». L'OAP complète le règlement écrit, deux pièces majeures du PLUi réalisées par l'agence d'urbanisme. Les prescriptions de cette OAP modulent les droits à construire du règlement en exprimant des objectifs à atteindre, des principes d'intégration à respecter, voire du simple bon sens architectural. Par exemple, l'OAP définit des prescriptions pour adapter la hauteur des constructions par rapport aux immeubles voisins, pour gérer des transitions entre deux tissus urbains hétérogènes, pour favoriser des césures ou des porches et rythmer les façades, pour limiter les logements mono-orientés énergivores…

Évidemment, en redonnant plus de poids à la réflexion architecturale, cette approche bouscule les habitudes et les pratiques. Estimer le prix d'un terrain est aujourd'hui plus complexe car il ne suffit plus de multiplier l'emprise au sol maximale par la hauteur maximale : il faut désormais penser le projet dans son environnement pour évaluer son envergure possible. Par ailleurs, dans le territoire de Marseille-Provence, des formations ont été dispensées par la collectivité et l'Agam auprès des services instructeurs pour leur faire partager une culture urbaine et architecturale et pour bien leur expliquer les objectifs recherchés. Enfin, d'aucuns verront dans l'essor des règles qualitatives d'importants risques contentieux, ce qui n'est pas à exclure dans une société qui se judiciarise de plus en plus. Mais cette difficulté peut être vue comme une exigence à mieux justifier, à mieux expliquer, à mieux concerter… bref, à mieux faire la ville pour faire accepter la densité.

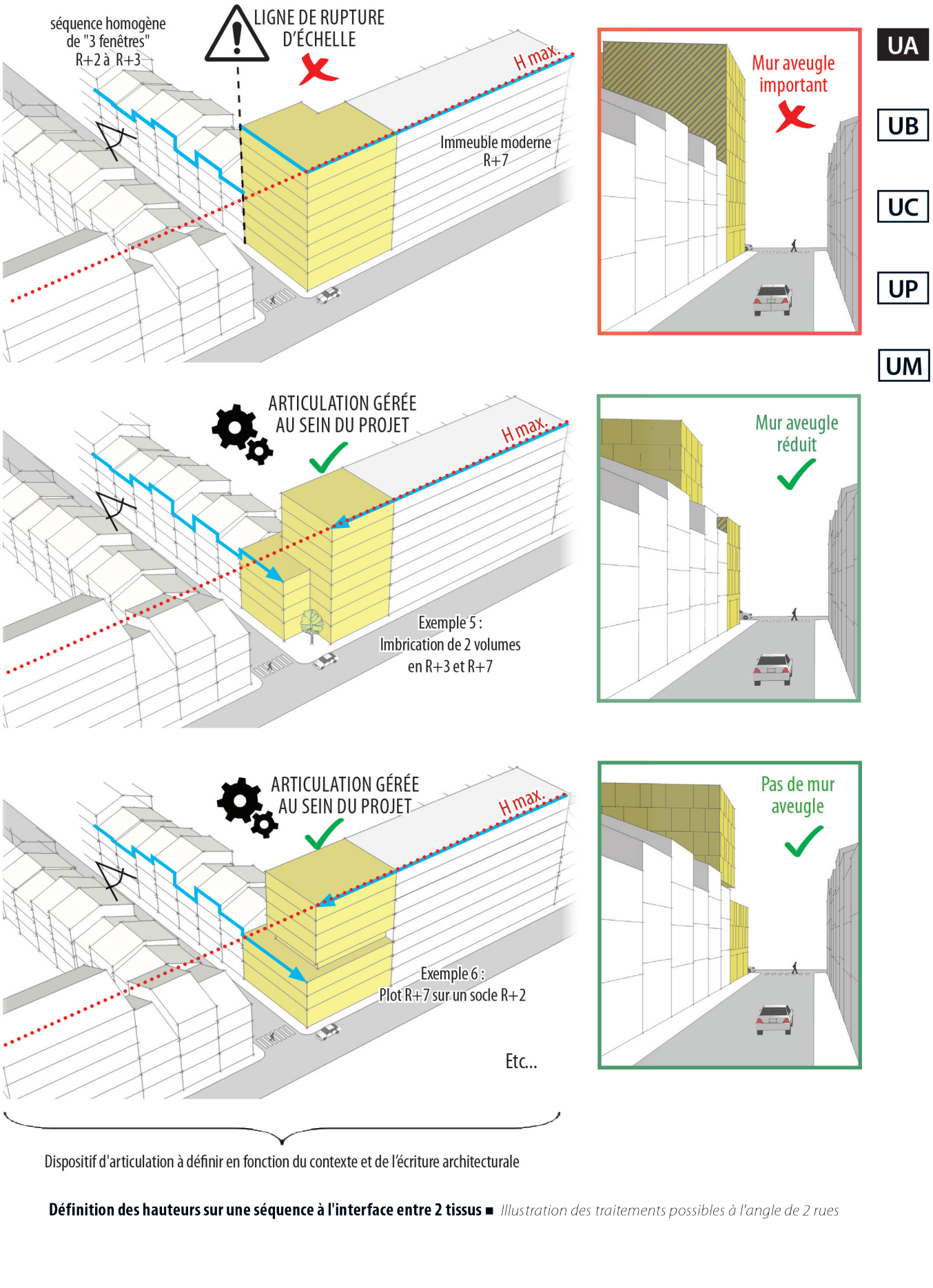
Extrait de l'OAP Qualité d'aménagement et des formes urbaines du PLUi de Marseille-Provence, qui fixe un objectif de gestion de la transition de la hauteur entre deux tissus urbains distincts



Marseille
3e arrondissement
© AGAM

Métropole AMP, PLUi du territoire Marseille Provence, OAP multi-sites, zones UA, orientations générales

© AGAM



Définition des hauteurs sur une séquence à l'interface entre 2 tissus ■ *Illustration des traitements possibles à l'angle de 2 rues*

BORDEAUX AQUITAINE

Quelle alternative au lotissement périurbain ?

ANTONIO GONZALEZ ALVAREZ,
DIRECTEUR D'ÉQUIPE,
CLARA BARRETTO, CHARGÉE D'ÉTUDES,
AGENCE D'URBANISME BORDEAUX AQUITAINE (A'URBA)

L'agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine apporte son ingénierie à un territoire périurbain et propose une démarche de projet intégrant des formes urbaines adaptées à leur contexte. Celles-ci offrent une alternative au lotissement banalisé, consommateur de ressources foncières.

À Saint-Laurent-Médoc, petite centralité de 4 500 habitants, au cœur du parc naturel régional (PNR) du Médoc, il existe une parcelle de 3,5 hectares de propriété privée à urbaniser, tout près du centre-bourg. La commune, située dans un secteur en transition entre le vignoble, une vallée humide et les landes, a connu un développement urbain soutenu, supérieur à la moyenne du département. Cette croissance s'est faite souvent sous la forme de lotissements en extension urbaine, notamment au sud de la commune, sur d'anciens terrains agricoles. Mais, sur la parcelle en question, il faut faire autrement car il s'agit d'un terrain en cœur de bourg, un espace qui symboliquement mérite une approche exemplaire sur le plan écologique et social. Et aussi parce que l'opération sera située à proximité de la future Maison du parc naturel régional. Pour le syndicat mixte du parc, acteur moteur dans la mise en œuvre de nouveaux modes d'aménagement, la parcelle est l'opportunité de devenir la vitrine de pratiques plus vertueuses : plus soucieuses de la qualité, plus respectueuses des paysages locaux, plus attentives aux besoins des habitants dans leurs parcours résidentiels, plus innovantes dans les processus constructifs (filières locales, construction durable, coûts maîtrisés, travail sur l'isolation, l'orientation), plus économes en foncier.

● DES FORMES INNOVANTES POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS ET À L'IDENTITÉ DU TERRITOIRE

Le travail de l'a'urba en partenariat avec le PNR du Médoc et la région Nouvelle-Aquitaine a consisté tout d'abord en l'élaboration d'un diagnostic territorial : contexte historique, dynamiques sociodémographiques, évolution urbaine, enjeux paysagers et écologiques. Cette première étape a permis de contextualiser le site de l'opération, de révéler ses caractéristiques uniques et de susciter l'envie de privilégier une approche non banalisée.

Dans un second temps, il s'est agi de fixer les ambitions du projet, de définir les orientations à privilégier et les variables d'ajustement. En somme, d'ouvrir un champ des possibles du projet d'aménagement. Il a ainsi été proposé de concevoir un projet avec des formes réinterprétant le tissu urbain vernaculaire et des matériaux adaptés au contexte (notamment pour lutter contre le réchauffement climatique et les îlots de chaleur urbains), d'inscrire l'ensemble urbain en complémentarité de la future Maison du parc, de composer avec l'identité architecturale, paysagère et urbaine de Saint-Laurent et, enfin, d'offrir des réponses programmatiques en lien avec les besoins des résidents du territoire. Chacune de ces orientations est illustrée par des schémas et des exemples de réalisations vues ailleurs.
L'ensemble des propositions est traduit dans un schéma d'aménagement qui repose sur le socle paysager existant et propose un éventail de formes urbaines et de typologies de logements organisées autour d'une armature d'espaces publics apaisés.

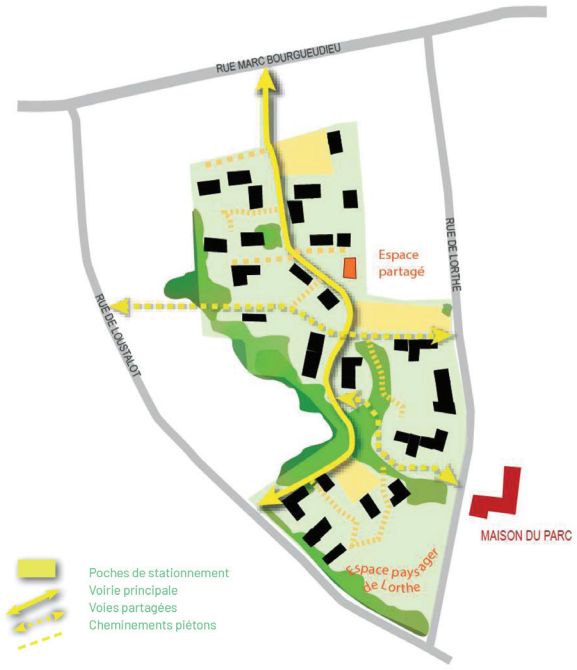
● ANALYSER, PROPOSER, PUIS PARTAGER

Un atelier réunissant des professionnels d'horizons divers (acteurs publics, privés, locaux et métropolitains) a alors permis de partager les éléments de constat, de consolider les besoins résidentiels du territoire et

Proposition d'aménagement du futur site
© A'URBA



Composition urbaine : socle paysager, espaces de circulation et implantation des bâtis sur cour
© A'URBA





Situation dans la commune
© IGN - GÉOPORTAIL

d'échanger sur les hypothèses programmatiques et d'aménagement.
Les échanges ont conduit à confronter les propositions du projet aux pratiques quotidiennes et aux savoir-faire des participants. Il s'agissait par là même d'identifier les leviers ou les freins à des hypothèses d'aménagement, de gestion d'espaces communs ou de commercialisation de produits immobiliers.
À la suite de cet atelier, l'a'urba a produit un rapport synthétisant les différentes phases de ce travail et proposant, en conclusion, d'examiner les conditions de réussite du projet. Celle-ci pointe notamment le besoin de portage du projet par la commune (afin de garantir la cohérence de l'opération et l'articulation avec l'ensemble du développement communal) et esquisse la piste d'un montage par concession d'aménagement, contrat par lequel la ville peut transférer le risque financier d'une opération à un aménageur désigné (foncier, travaux…) tout en restant pilote du projet urbain. C'est une solution sans doute plus complexe et ardue que de laisser faire un opérateur privé. Mais cette option semble une condition nécessaire à la fois pour répondre aux besoins résidentiels, atteindre les objectifs de qualité urbaine et paysagère et préserver l'identité communale. Le choix relève désormais du politique et de ses marges de manœuvre.



Esquisse du projet
© A'URBA

OISE

Réduire la vacance, une piste pour l'objectif zéro artificialisation nette

ISABELLE LASTERNAS, URBANISTE OPQU, AGENCE D'URBANISME OISE-LES-VALLÉES

La mathématique est inéluctable quand vient la décision d'aménager. Pour ne pas grignoter l'espace occupé par la nature, la forêt ou l'agriculture, il n'y a pas d'autre choix que de construire dans le tissu urbain déjà constitué ou sur les terres artificialisées, partout où c'est possible.

● AU-DELÀ DU PRISME FONCIER

En termes de stratégie foncière, les leviers d'action les plus forts sont connus. Les outils de planification et de programmation (SCoT, PLU, ZAC, PLH, PDU…) ciblent notamment :

• la densification, dans la mesure où celle-ci reste acceptable, qu'il s'agisse d'un étoffement vertical des constructions existantes ou des opérations à venir (surélévation) ou horizontal (augmentation de surface construite) ;

• la réutilisation de friches urbaines de toute nature, pour peu que cela n'entre toutefois pas en concurrence avec les enjeux de préservation des milieux naturels et s'affranchisse des nuisances, risques ou contraintes liées au contexte. Mais ces friches peuvent aussi constituer des opérations complexes, longues et plus participatives que jamais, qui nécessitent une ingénierie importante aux côtés des collectivités et des porteurs de projet, parfois assortie d'une temporalité excessive au regard des échéances souhaitées ;

• les dents creuses, ces interstices inventoriés en tant que terrains non encore exploités pour la construction au sein de la trame urbaine (fonds de jardin, délaissés de voirie, espaces de projets abandonnés…) et potentiellement ingrédients de la densification.

Au-delà de ce panel déjà bien identifié, même s'il ne fait pas consensus en termes de définition d'indicateurs ou d'objectifs, existe-t-il des voies parallèles qui permettraient de contribuer à atteindre l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) ? L'angle d'attaque via les prismes évoqués ci-dessus renvoie à la notion de surface avec l'idée de travailler la compacité de l'espace urbain pour consommer moins, voire ne pas consommer en périphérie et donc sur les terres naturelles, agricoles et forestières (NAF).

En revenant à l'origine de la demande en terres constructibles qui est en partie (environ 50%) celle de procurer une réponse aux attentes de logement de la population, est-il possible de trouver une voie hors de la piste foncière ? Dès lors, pourquoi ne pas considérer les logements vacants comme une niche encore trop peu exploitée pour l'objectif ZAN ? Quelle est ou quelle peut être leur contribution réelle ? Quelles en sont les conditions ?

● POUR COMMENCER, QUE SAVONS-NOUS DES LOGEMENTS VACANTS ?

Ils sont quantifiables au travers de deux sources statistiques :

• l'Insee, par l'exploitation du recensement de la population, dont les données sont actualisées tous les ans et mises en ligne au mois de juin de l'année N +3 ;

• la Direction générale des finances publiques (DGFIP) en explorant les fichiers fonciers, remis à jour chaque année de l'année N +2.

Au-delà du chiffre global fourni par l'Insee à l'échelle de la commune, du secteur IRIS ou, plus finement, sur la base d'un carroyage partant du fichier Filosofi (fichier localisé social et fiscal), les fichiers fonciers de la Direction générale des finances publiques, probablement plus fiables, fournissent de plus des informations complémentaires telles que l'ancienneté de la vacance et, par une exploration un peu plus poussée, la nature du bien (logement, local, dépendance…), en sus de la localisation cadastrale. Toutefois, si elle est plus précise et peut servir à des fins d'évaluation statistique, cette source ne peut constituer un état des lieux d'actualité. À moins de faire un pointage précis d'une année sur l'autre suivi d'un inventaire sur le terrain ou d'entretiens auprès des propriétaires, il est impossible de rendre compte des mouvements sur ce parc principalement privé, la vacance dans le parc public étant faible en dehors des opérations de restructuration ou d'amélioration bien identifiées et temporaires (ANRU, PRU…), ni de quantifier les logements selon la cause réelle de la vacance (mauvaise qualité des conditions d'habiter, passoire énergétique, habitat en déshérence, problème de succession, désintérêt des propriétaires, manque de moyens pour rénover…).

La surface potentiellement récupérable par la remise sur le marché des logements vacants pourrait être appréciée, mais elle suppose une exploration ciblée minutieuse, donc longue, des fichiers de la DGFIP, en distinguant notamment les unités du parc individuel de celles du parc collectif. Mais cette initiative est-elle pour autant pertinente ?

● UN EXERCICE RAPIDE SUR LE TERRITOIRE D'INTERVENTION DE L'AGENCE : QUELLE RÉALITÉ ?

À l'occasion de différents exercices (SCoT, PLUi, Action Cœur de Ville…) sur des territoires d'intervention aux caractéristiques variées (ville, quartier, EPCI…), les logements vacants ont été comptabilisés ; à titre informatif, ces masses peuvent varier entre 800 et 4 000 unités. Selon les secteurs, leur part dans le parc total oscille entre 8 et 10%, avec des pointes situées sur les secteurs d'hypercentre bien circonscrits à près de 20%.

Or il est admis qu'un volant moyen de 5 à 7% de vacance reste nécessaire pour assurer la fluidité du marché, ce qui réduit notre gisement précédent d'au moins 70% environ. De plus, l'existence de logements dont la vacance est supérieure à cinq ans, même si elle peut avoisiner 15% dans les secteurs critiques en hypercentre, signale en fait un problème plus complexe qui a priori ne permet pas d'envisager rapidement la remise sur le marché du logement.

Par ailleurs, l'activité de réhabilitation (notamment au travers des opérations programmées d'amélioration de l'habitat, OPAH), qui pourrait également constituer un critère d'appréciation de remise sur le marché de logements, ne représente en réalité qu'un volume peu significatif (environ 4% du volume de logements identifiés vacants). Pour rappel, elle s'effectue à un rythme extrêmement lent (à titre d'information, en moyenne et au mieux, environ 25 par an sur nos territoires d'étude) et surtout elle concerne essentiellement des propriétaires occupants… donc, pas des logements vacants.

En conséquence, en l'état actuel des éléments de connaissance à notre disposition et de notre analyse sensible de terrain, il faut déduire du parc total de logements vacants inventoriés, d'une part, le volume qui ne participe pas au volant de mutation nécessaire et, d'autre part, celui qui ne peut être remis dans le circuit pour différentes raisons (gros travaux de structure, mise aux normes ou de confort, successions difficiles, rétention des

propriétaires, tels les étages au-dessus des commerces).

Il est avéré que le plus gros contingent de logements vacants concerne les hypercentres et majoritairement des unités en collectif qui ne participent pas en tant que telles à réduire la facture foncière en périphérie car elles portent sur des produits différenciés.
Connaître le devenir des logements vacants passe par une étude spécifique de terrain avec un suivi organisé dans le cadre d'un observatoire ou d'une action spécifique telle une OPAH. Il résulte souvent que la part qui pourrait être substituée à une construction neuve ne représente a priori qu'une part marginale du parc de logements à mobiliser, contribuant ainsi fort peu à étoffer le panel de solutions pour atteindre l'objectif ZAN. En revanche, c'est une piste pleine de promesses pour la redynamisation des centres-villes.



Vacance immobilière
© OLV

OISE

L'objectif ZAN, un levier pour la résilience urbaine face aux inondations ?

IMANE FEDAILI, URBANISTE OPQU,
AGENCE D'URBANISME OISE-LES-VALLÉES

En 2020, le territoire français a été durement touché par plusieurs inondations catastrophiques qui ont engendré des pertes humaines et d'importants dégâts matériels. Le passage des tempêtes Gloria et Inès en janvier et février a marqué les territoires de l'Aude, de l'Eure et de la Seine-Maritime avec des inondations qui ont sinistré plusieurs centaines de communes. Plus récemment, les crues torrentielles survenues dans le Gard et dans les Alpes-Maritimes, dans l'arrière-pays niçois, ont provoqué la mort d'au moins sept personnes et la disparition de plusieurs autres, sans compter des dommages matériels colossaux. Alors que l'urbanisation continue sa progression en augmentant les enjeux et les sols imperméabilisés, chaque nouvel épisode d'inondation vient raviver dans les esprits les multiples traumatismes du passé et confirmer la nécessité de mettre le risque d'inondation au cœur des politiques d'aménagement du territoire.

Les inondations ont souvent des conséquences néfastes sur les personnes, les biens et, parfois, l'environnement. Elles peuvent notamment entraîner des ralentissements voire une paralysie totale de l'activité économique même en dehors de la zone inondée. Chaque année, le coût estimé des dommages matériels dépasse les 500 millions d'euros1[1]. Si l'on considère l'ensemble des dommages induits directs et indirects, ce coût est nettement plus important.

Considéré comme le premier risque naturel en France, le risque d'inondation constitue un élément déterminant dans les politiques d'aménagement. Le nombre de victimes et le coût des dommages sont en effet intimement liés l'état des enjeux et à leur degré de vulnérabilité. Il faut dire que, historiquement, les villes et les infrastructures se sont implantées le long des cours d'eau et dans les lits majeurs, souvent sans prise en compte du risque d'inondation.
Pour faire face à cette situation héritée du passé et aux bilans catastrophiques en perpétuelle augmentation en raison du dérèglement climatique, les autorités compétentes tentent de réduire la vulnérabilité des territoires à travers notamment deux orientations politiques majeures : l'action sur l'aléa et la réduction de la vulnérabilité des territoires. Plusieurs lois et politiques ont permis ainsi d'instaurer un cadre législatif et réglementaire avec pour objectif de prévenir les risques naturels en recourant en particulier à l'encadrement de l'urbanisation et à l'adaptation aux enjeux existants.

● OBJECTIF ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE : QUELLES COMPLÉMENTARITÉS AVEC LES POLITIQUES DE PRÉVENTION DES RISQUES ?

Devenues une priorité européenne voire mondiale, les politiques de prévention se sont multipliées pour assurer une cohérence globale entre les nations. Parmi elles, la directive inondation de 2007 a été mise en place pour inciter les pays membres de l'Union européenne à déterminer leurs stratégies nationales en matière de gestion des risques d'inondation. En effet, depuis sa transposition en droit français, en 2010, l'État et ses services déconcentrés ne cessent d'améliorer les politiques de prévention et de prise en compte du risque dans l'aménagement à travers plusieurs outils et démarches. Des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) ont ainsi été élaborés pour renforcer les politiques de prévention et accompagner les grandes transformations territoriales pour la lutte contre les inondations.
Un an après la mise en place de la compétence en gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi), deux nouveaux décrets ont été publiés en 2019, qui introduisent de nouvelles dispositions en matière de protection, d'urbanisme et d'aménagement. L'application de ces évolutions législatives est concomitante à la mise en place de l'objectif ZAN, qui concerne les terres naturelles, agricoles et forestières.

Il est important de noter que l'imperméabilisation des sols est en grande partie responsable des problèmes de ruissellement des eaux pouvant aggraver les phénomènes d'inondation. Il s'agit là d'un élément de cohérence à souligner entre les nouvelles dispositions en matière de prévention du risque et la limitation de l'étalement urbain. En effet, d'un côté, les décrets inondations préconisent de donner la priorité aux aménagements en zone de renouvellement urbain et de renforcer les protections face aux enjeux existants et, de l'autre, l'objectif ZAN concourt à limiter l'étalement urbain et ainsi l'imperméabilisation des sols.

● CONSTRUCTION EN ZONE INONDABLE : QUELLE ADAPTATION DES RÈGLES ?

Consciente de ces enjeux, l'agence d'urbanisme Oise-les-Vallées s'investit depuis plusieurs années dans les dynamiques d'adaptation au changement climatique. Le risque d'inondation occupe une place centrale dans ses programmes partenariaux. Sa participation au programme européen Interreg STAR2Cs avec sept partenaires européens lui permet de mener des travaux de recherche sur la question de la résilience urbaine face aux inondations. En 2019, une analyse de la résilience à l'échelle du bâti et du projet urbain a été élaborée avec l'aide de l'architecte Éric Daniel-Lacombe sur neuf sites d'étude situés pour la plupart en zone de renouvellement urbain. Cette analyse a notamment démontré que, malgré les attentes et les conditions divergentes des différents acteurs, le dialogue et le travail collaboratif permettent de trouver des solutions d'aménagement plus respectueuses de l'environnement et donc plus adaptées aux aléas.

● LES SECTEURS DÉJÀ URBANISÉS CONSTITUENT UN TERRAIN FAVORABLE POUR LIMITER L'ÉTALEMENT URBAIN

Si des consensus ont été trouvés, ces solutions d'aménagement nécessitent néanmoins une adaptation des règles de construction en zone inondable pour permettre leur mise en œuvre. En effet, les zones des villes soumises aux risques d'inondation sont souvent situées en zone inondable. Ces mêmes zones constituent un terrain favorable pour limiter l'étalement urbain. Une adaptation des politiques de prévention et de gestion des risques est donc nécessaire pour assurer la cohérence entre ces différentes politiques d'aménagement.

L'adaptation des règles des plans de prévention des risques d'inondation (PPRI), dans une perspective de résilience, pourrait contribuer à atteindre l'objectif ZAN. Il s'agit notamment d'autoriser le recours à de nouveaux modes de construction plus adaptés aux risques et évitant l'imperméabilisation des sols, pour encourager la résilience des territoires et faciliter les mutations par la réversibilité de l'usage des sols.

1. Estimation des dommages bénéficiant d'une assurance au titre du régime catastrophes naturelles



Rue inondée
© OLV

RÉGION GRENOBLOISE

Un projet alimentaire interterritorial dans les Alpes

FABIEN DAUMARK, URBANISTE, CHARGÉ D'ÉTUDE AGRICULTURES ET ALIMENTATION, AGENCE D'URBANISME DE LA RÉGION GRENOBLOISE (AURG)

En 2019, l'agence d'urbanisme de la région grenobloise a coordonné la réalisation du dossier de la candidature alpine au dispositif national de reconnaissance des projets alimentaires territoriaux. Ce document est l'aboutissement d'un processus partenarial bien enraciné localement, aux ambitions élevées.

● GOUVERNANCE ET PÉRIMÈTRE : LE PAIT RASSEMBLE

Labellisé à l'automne 2020, le projet alimentaire interterritorial (PAIT) repose sur une gouvernance souple, originale et fédératrice autour d'une dizaine d'acteurs publics issus des collectivités territoriales et des parcs naturels régionaux, du monde associatif, de socioprofessionnels ainsi que de citoyens. Ces décideurs s'appuient sur un réseau d'acteurs réunis chaque année lors d'un conseil de l'alimentation pour fédérer, débattre et orienter l'élaboration puis la mise en œuvre du projet.
L'assemblage des périmètres administratifs dessine les contours d'un vaste territoire de montagnes et de vallées, riche d'une grande diversité agricole. Il s'étend sur plus de 100 kilomètres du nord au sud et accueille en son centre le vaste bassin de vie grenoblois, très contraint physiquement. Si ce dernier, peuplé et dynamique, exerce une pression foncière importante, il constitue également un lieu de consommation majeur pour les productions agricoles locales, avec des attentes de plus en plus fortes en matière de santé humaine et environnementale[1].

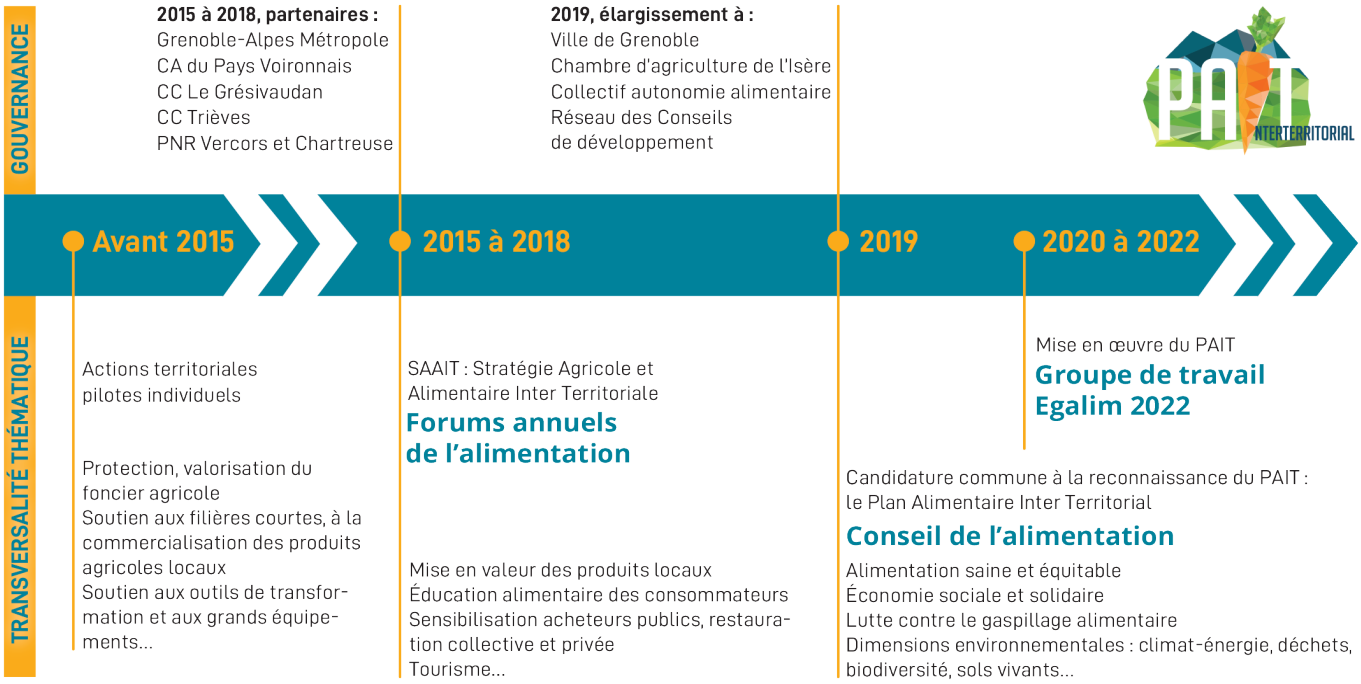
● QUARANTE ANS DE COOPÉRATION POUR DES TERRITOIRES INTERDÉPENDANTS

Le PAIT constitue à la fois l'aboutissement de réflexions historiques et le point de départ d'actions d'avenir ambitieuses, structurées et partagées, au service d'un « bien commun territorial » affranchi des limites administratives.
Dès les années 1980, des politiques publiques d'accompagnement de l'agriculture (préservation des terres agricoles, aides à la transmission d'exploitation, création de magasins de producteurs…) ont été développées avec l'appui d'acteurs socioprofessionnels locaux.
En 2015, une première stratégie agricole et alimentaire interterritoriale a vu le jour. Les enjeux d'une alimentation saine et durable pour tous sont de plus en plus partagés conformément aux préconisations internationales (FAO, OMS) et nationales (Programme national nutrition santé, PNNS). Ils questionnent l'orientation et le niveau de priorité des politiques publiques.
En confirmant leur mobilisation autour du projet alimentaire interterritorial en 2019, les socioprofessionnels, le monde associatif et les citoyens ont rejoint sa gouvernance au service d'un projet collectif résilient.
En 2020, la nomination – en deuxième position – d'une vice-présidence à la santé, à la stratégie et à la sécurité alimentaire au conseil de Grenoble-Alpes Métropole réaffirme la légitimité d'un territoire urbain à s'inscrire dans le débat sur les questions agricoles, et souligne au passage l'interdépendance des territoires.
Au-delà de cette légitimité déjà reconnue par le rôle moteur qui lui est accordé au sein de la gouvernance du projet, Grenoble-Alpes Métropole apporte le soutien en ingénierie nécessaire aux territoires qui ne disposent pas tous des mêmes ressources pour construire des actions en commun et mobiliser des ressources extérieures (appels à projets de l'État, de l'Europe ou privés). Cette dynamique historique témoigne de la volonté de traiter la question de l'alimentation à une échelle interterritoriale.

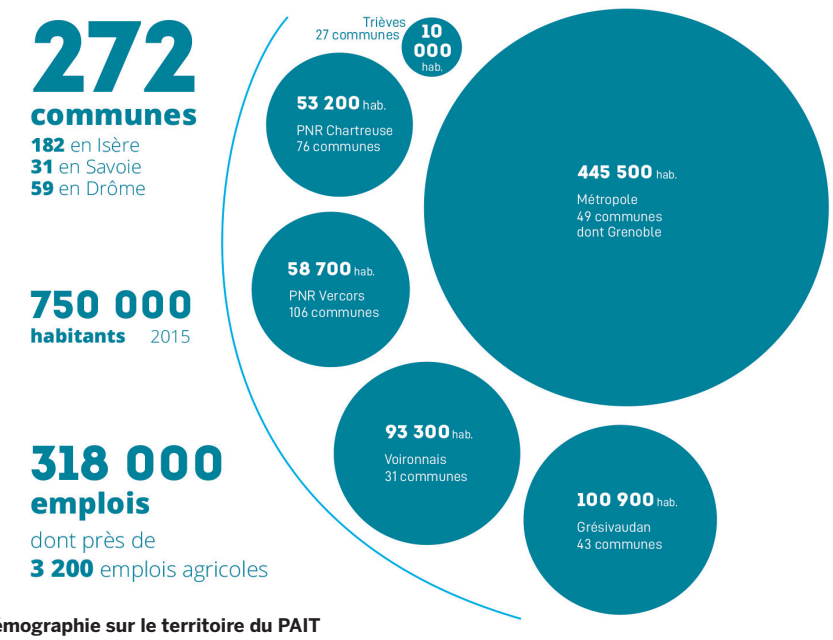
● UNE AMBITION FONDATRICE, DÉCLINÉE EN FONCTION DES SPÉCIFICITÉS DE CHAQUE ACTEUR ET DE CHAQUE TERRITOIRE

Il s'agit de développer et d'améliorer locale-

Chronologie du Plan Alimentaire Inter Territorial
© AURG



ment des modes de production agricole et de consommation accessibles à tous, favorables à la santé de l'homme et de la nature, dans le respect des ressources (eau, sols, biodiversité).
Pour enraciner la transition alimentaire dans les territoires, cette ambition se décline en six grandes orientations. Celles-ci sont pensées non comme des objets séparés mais comme un cycle mobilisant l'ensemble de la chaîne des acteurs et du système alimentaire. Ainsi, chaque action doit idéalement s'inscrire dans plusieurs axes et voir ses effets démultipliés.
Si le PAIT traite en priorité les enjeux, orientations et actions à l'échelle supraterritoriale, il donne également un cap à l'action locale. Celle-ci peut se décliner à l'échelle d'un groupe de communes voisines, d'une commune seule ou d'un quartier. Le PAIT peut ainsi accompagner les initiatives de « projets alimentaires locaux ». Les actions portées localement peuvent aussi être partagées dans un but d'essaimage.



Démographie sur le territoire du PAIT
© AURG

● 2020 : L'ANNÉE DES GRANDS ENGAGEMENTS COLLECTIFS

Dans le cadre d'une action collective visant à structurer l'offre locale sur les labels de qualité éligibles à la loi Egalim[2], l'agence d'urbanisme réalise une étude collaborative avec la chambre d'agriculture de l'Isère.
Pour satisfaire aux objectifs de la loi concernant la restauration collective en 2022 (50% de produits sous signe de qualité et 20% de produits bio), cette étude veut approfondir et partager la connaissance territoriale du fonctionnement agricole et de la restauration collective. Il s'agit comprendre dans quelle mesure les territoires peuvent faire évoluer leurs politiques publiques pour mieux soutenir les productions locales vertueuses (critère du local non retenu par la loi Egalim) et l'organisation logistique, du champ à l'assiette.
La mobilisation individuelle ou collective d'un groupe d'acteurs techniques et professionnels a été une force indispensable pour dresser le premier panorama de la restauration collective (types d'établissements, nombre de repas par jour, type de gestion) et activer des partenariats. La collaboration entre l'agence d'urbanisme et la chambre d'agriculture de l'Isère a permis de croiser chacune des expertises pour asseoir les choix méthodologiques et enrichir les résultats sur l'organisation des filières agricoles du territoire.

Après intégration des éléments de connaissance obtenus via un outil de prospective[3], les résultats montrent qu'un approvisionnement local pour la moitié des besoins de la restauration scolaire du PAIT, dont la moitié du local en bio (de l'école maternelle à l'université), permettrait de :
• réduire d'environ 30% les émissions de gaz à effet de serre (pratiques agroécologiques) ;
• améliorer d'environ 30% la qualité de l'eau (pratiques agroécologiques) ;
• créer environ 120 emplois.

Pour atteindre ce scénario, il serait nécessaire de mobiliser entre 3 000 et 4 500 hectares de terres agricoles sur un territoire qui en dispose de plus de 132 000, de quoi alimenter le débat pour engager des opérations visant à mieux soutenir les productions locales vertueuses, tout en sécurisant l'organisation logistique du champ à l'assiette.

● DES PERSPECTIVES ENTHOUSIASMANTES

Le travail réalisé a considérablement enrichi la connaissance territoriale. Toutefois, des besoins d'approfondissement sont déjà identifiés, notamment concernant la restauration collective, pour répondre aux enjeux d'évaluation (Egalim, PAIT) : au vu de la diversité des critères inscrits dans les marchés publics, comment les gestionnaires peuvent-ils fournir une donnée équivalente et adaptée aux critères d'évaluation ?
Pour aller plus loin, l'agence d'urbanisme est sollicitée pour structurer un système d'évaluation du PAIT. D'autres propositions opérationnelles sont également attendues pour répondre aux enjeux identifiés avec le concours des acteurs de la restauration collective.
En outre, d'autres territoires rejoignent progressivement la démarche et de nouvelles pistes sont en réflexion pour donner suite aux trois autres actions collectives déployées en 2020 : restauration collective durable, changement de comportements alimentaires et adaptation des fermes au changement climatique.

● URBANISME ET ALIMENTATION FONT LA PAIRE

Cette connaissance territoriale établie sur les sols agricoles est une base solide pour enrichir d'autres politiques publiques. Par exemple, les résultats et le partenariat engagé avec la chambre d'agriculture peuvent appuyer les démarches de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Plus largement, c'est une aide précieuse à l'arbitrage des choix de zonage dans le cadre d'élaboration de documents d'urbanisme.
En interrogeant la qualification des usages agricoles du sol dans leur capacité à produire une alimentation de qualité pour la santé de tous, tout en rendant des services écosystémiques, ces travaux contribuent à faire évoluer le débat sur la consommation d'espace et l'artificialisation des sols.
Ainsi, la territorialisation des enjeux de l'alimentation et leur partage dans les sphères de la planification (SCoT de Grande Région de Grenoble, PLUi) permettront d'éclairer les décideurs publics pour tendre vers l'objectif zéro artificialisation nette des sols.

1. Voir le dossier de candidature : www.aurg.fr
2. Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, promulguée le 30 octobre 2018
3. https://parcel-app.org/

ÎLE-DE-FRANCE

Quel potentiel et quels enjeux pour la renaturation en milieu urbain ? Le projet Regreen Île-de-France

MARC BARRA ET **GWENDOLINE GRANDIN,**
ÉCOLOGUES, AGENCE RÉGIONALE DE LA BIODIVERSITÉ EN ÎLE-DE-FRANCE (ARB IDF)

Atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette » renvoie à une équation complexe entre réduction de l'artificialisation, densification et renaturation, autrement dit le besoin de « rendre à la nature » l'équivalent des superficies consommées par l'urbanisation. Les débats sur le sujet ont mis en évidence le manque de connaissances sur la renaturation dans le monde de l'urbanisme, tout autant qu'ils soulèvent de nombreuses questions : **quelles méthodes et quelles techniques utiliser pour mener à bien une renaturation et redonner aux espaces artificialisés une trajectoire écologique ou agricole ? Quel est le gisement disponible et comment l'identifier ? Comment élaborer une stratégie de renaturation cohérente par rapport aux enjeux écologiques et sociaux du territoire ? Enfin, comment financer la renaturation sur le long terme ?**

Bien que d'actualité, de nombreuses collectivités n'ont pas attendu l'arrivée de l'objectif ZAN pour réfléchir aux stratégies de renaturation, alors que la minéralité des villes est au cœur de nombreux problèmes contemporains : accélération du déclin de la biodiversité, amplification des impacts liés au changement climatique (ruissellement, inondations, îlots de chaleur urbains…), dégradation de la santé et du bien-être des habitants par le manque d'espaces verts. D'autant que les discours sur la densification semblent oublier l'essentiel : la place accordée à la nature au sein des villes. Le principal écueil d'une densification est le risque de perte en espaces de nature et de pleine terre, ce qui renforce l'idée de mener une politique de renaturation des villes bien au-delà de l'objectif ZAN.

● RECONSTITUER DES HABITATS PROPICES À LA BIODIVERSITÉ EN ÎLE-DE-FRANCE

C'est dans ce sens que l'Agence régionale de la biodiversité en Île-de-France (ARB IdF ; département biodiversité de l'Institut Paris Région) mène une étude sur la désimperméabilisation et la renaturation en milieu urbain. L'étude fait partie intégrante d'un projet européen H2020 baptisé Regreen, portant sur les solutions fondées sur la nature. L'ARB IdF considère que la renaturation devrait porter essentiellement sur les espaces fortement imperméabilisés, autrement dit les milieux bétonnés ou asphaltés, très nombreux dans les villes denses. Cela paraît d'autant plus logique que le projet de loi Climat résilience, en cours d'examen au Parlement, a fait évoluer la définition de l'artificialisation et invite à prendre en compte la notion de fonctions rendues par les sols, parmi lesquelles figure la capacité à infiltrer les eaux pluviales et à accueillir de la biodiversité.

De nombreux espaces minéralisés peuvent faire l'objet d'une renaturation. Il peut s'agir d'anciennes friches commerciales ou industrielles, quand elles sont en grande partie bétonnées, mais aussi de zones d'activités vétustes, de parkings ou places de stationnement surdimensionnés, de cours d'école ou d'immeuble, de berges canalisées, de résidus de voirie ou de cours d'eau enterrés… Il ne s'agit pas de désimperméabiliser en se focalisant uniquement sur le cycle de l'eau, à travers des revêtements drainants, mais de reconstituer des habitats propices à la biodiversité et à l'adaptation au changement climatique, pour un bénéfice écologique réel.
En Île-de-France, ce potentiel de déminéralisation-renaturation n'est aujourd'hui ni quantifié ni qualifié, alors que son identification est un préalable indispensable pour mettre en œuvre l'objectif ZAN de manière cohérente sur un territoire. Dans un premier temps, il s'agira d'établir une méthodologie pour identifier le gisement à l'échelle d'une commune et, dans un second temps, de produire un guide technique à l'attention des collectivités pour renaturer les milieux urbains.

● AULNAY-SOUS-BOIS, « LABORATOIRE » REGREEN

Un travail est en cours sur la commune d'Aulnay-sous-Bois, en Seine-Saint-Denis (93), avec la participation d'un groupe d'étudiants en 2e année de master à l'École d'urbanisme de Paris. Il vise à proposer une méthode pour repérer les espaces urbains imperméabilisés présentant un potentiel de renaturation. Le recensement de ces secteurs se fait à l'aide d'une carte collaborative, complétée par des visites de terrain et les apports de la récente base de données sur le mode d'occupation du sol (MOS) de l'Institut Paris Région. Les étudiants proposeront plusieurs critères pour décrire ces objets, comme la faisabilité technique, la localisation, la surface ou encore les usages présents sur le site. Ce nouvel outil de suivi de l'occupation des sols devrait permettre d'observer plus finement le milieu urbain et de déployer la méthode à d'autres collectivités.
En parallèle, un « portrait » des multiples enjeux socio-écologiques du territoire est réalisé : insuffisance d'espaces verts, canicules et îlots de chaleur urbains, ruissellement et risques d'inondation. Il nous permettra de hiérarchiser les enjeux, de définir des priorités d'action et, enfin, d'éclairer la décision publique vers des scénarios de renaturation cohérents. Ces scénarios pourront être enrichis de données sur la biodiversité communale, notamment par la modélisation des continuités écologiques sur la commune.
Plusieurs scénarios pourront être imaginés, fondés non plus sur une approche opportuniste de la renaturation mais sur un travail scientifique préalable. **À l'instar de la recherche d'une densité acceptable pour les citadins, il s'agira de réfléchir à une densité acceptable pour l'ensemble du vivant.** Cette approche, encore trop discrète dans les différents groupes de réflexion autour de l'objectif ZAN, conditionne la réconciliation entre urbanisme et préservation de la biodiversité.

● RENATURATION : QUELLES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE ET QUELS FINANCEMENTS ?

Pour compléter ces travaux, l'ARB IdF mène un travail prospectif sur la renaturation car il s'agit d'une discipline récente où de nombreux enjeux scientifiques et techniques restent encore à investiguer. Si les opérations de verdissement sont de plus en plus courantes, elles ne peuvent s'apparenter aux projets de renaturation. Les démarches de reconquête de la nature en ville prennent encore leur source dans les traditions des grandes écoles du paysage, à travers une approche orientée vers la création d'espaces ornementaux ou récréatifs. L'objectif de la renaturation est davantage centré sur les bénéfices écologiques, notamment la biodiversité. Elle renvoie à des compétences et à des savoir-faire issus des écologues et de l'ingénierie écologique, autrement dit des techniques inspirées du fonctionnement des écosystèmes.

Pour qu'elles soient déployées largement, un travail reste à mener sur la traduction opérationnelle des opérations de désimperméabilisation dans les politiques publiques et les documents de planification. Le travail en cours à Aulnay-sous-Bois pourrait s'avérer utile pour questionner les modes de gouvernance et les outils mobilisables (ou à inven-

Le MOS NET, vers une connaissance fine de l'occupation des sols

© L'INSTITUT PARIS REGION



Comparaison de la répartition de l'occupation des sols en Île-de-France en 2017 entre le Mos et le Mos Net

Type d'occupation du sol	Mos 2017	Mos net 2017	Tx variation	Niveau de perméabilité / imperméabilité
Bois et forêts	24 %	23 %	-3 %	
Milieux semi-naturels	2 %	2 %	-8 %	
Espaces agricoles	50 %	48 %	-3 %	
Eau	1 %	1 %	0 %	
Espaces ouverts artificilisés	6 %	8 %	23 %	
Habitat individuel	8 %	7 %	-15 %	
Habitat collectif	2 %	2 %	-18 %	
Activités	2 %	2 %	-9 %	
Équipements	1 %	1 %	-9 %	
Transports	3 %	5 %	108 %	
Carrières, décharges et chantiers	0 %	0 %	-7 %	

ter) pour déployer plus largement la renaturation des villes. Ne pourrait-on pas, par exemple, imaginer la création d'une catégorie de zonage « AR » (à renaturer) dans les documents d'urbanisme, pour inciter à définir des secteurs prioritaires ? En parallèle, aucune opération de renaturation ne pourra voir le jour sans que l'on imagine des dispositifs de financement plus ambitieux et davantage orientés vers la renaturation. À ce titre, fédérer les acteurs régionaux et nationaux (Caisse des dépôts, Métropole du Grand Paris, conseil régional d'Île-de-France, Agence de l'eau Seine-Normandie) serait une étape indispensable vers la réussite de ce projet.

VAR

La nature en ville : du concept à la gestion opérationnelle

EDOUARD MASSONNEAU,
AGENCE D'URBANISME DE LA RÉGION TOULONNAISE (AUDAT.VAR)
Republié d'après : « Nature en ville : du concept à la gestion opérationnelle », collection 10 minutes sur, audat.var, mars 2020

Face aux défis climatiques, sociaux et de santé publique, (re)végétaliser nos villes apparait comme un enjeu majeur. Toute une mosaïque de lieux publics ou privés, aux usages variés, est concernée : les parcs et espaces verts ; liaisons douces ; jardins privés ; bords des cours d'eau ; jardins partagés et autres espaces agricoles. Mais aussi : les cimetières ; friches urbaines ; murs et toitures ; parkings perméables et autres abords des espaces publics...

Avec ses formes, usages et bienfaits multiples dans un milieu urbain tout aussi diversifié, cet article donne des repères et propose des outils pour traiter de la nature en ville.

● NATURE EN VILLE, COMMENT L'ABORDER ?

La nature peut être appréhendée d'un point de vue écologique ou paysager. Cette vision se matérialise autour de la notion de trame, dont la plus connue est la Trame Verte et Bleue (TVB). Du point de vue de l'écologue, la TVB correspond à un réseau d'habitats pour la faune et la flore, reliés entre eux par des corridors écologiques : la forêt de chêne-liège est un habitat caractéristique de notre région. Sous l'angle du paysagiste, les trames sont des structures paysagères, chacune composée d'une association d'éléments de paysage : le chêne-liège est perçu comme un sujet individuel.
On distingue cinq trames :
• la trame verte se compose de trois strates végétales principales : herbacée, arbustive (buissons et jeunes arbres), arborée ;
• la trame bleue correspond aux cours d'eau, zones humides, lacs, etc. ;
• la trame brune caractérise la biodiversité du sous-sol ;
• les trames noire et aérienne : réseaux écologiques propices à la biodiversité nocturne (pas de pollution lumineuse) et à la faune volante (sans obstacles aériens).

La ville apparaît alors comme un milieu aux multiples contraintes. L'écosystème urbain s'en retrouve isolé dans toutes ses dimensions : au sous-sol (fondations de bâtiments, réseaux d'équipements publics...) ; au sol (bâti, voiries, clôtures, seuils de cours d'eau...) ; mais aussi dans l'atmosphère (éclairage, façades vitrées d'immeubles, câbles électriques, ponts...).

L'enjeu écologique et paysager est de restaurer cette continuité au sein de la ville ou du village, mais également avec sa périphérie péri-urbaine et rurale : reconnecter la nature de la ville avec les autres écosystèmes pour une plus grande robustesse.

● DES OUTILS POUR LA NATURE EN VILLE, MOBILISABLES DÈS LA PLANIFICATION URBAINE

Le règlement d'un PLUi peut imposer une part minimale de surfaces de pleine terre, surfaces végétalisées, ou surfaces favorables à la biodiversité (dites éco-aménageables) par parcelle. D'autres articles du code de l'urbanisme peuvent être mobilisés pour limiter l'imperméabilisation des sols et préserver les espaces végétalisés. L'objectif de nature en ville peut être développé dans des OAP (Orientations d'aménagement et de programmation) thématiques et/ou sectorielles.

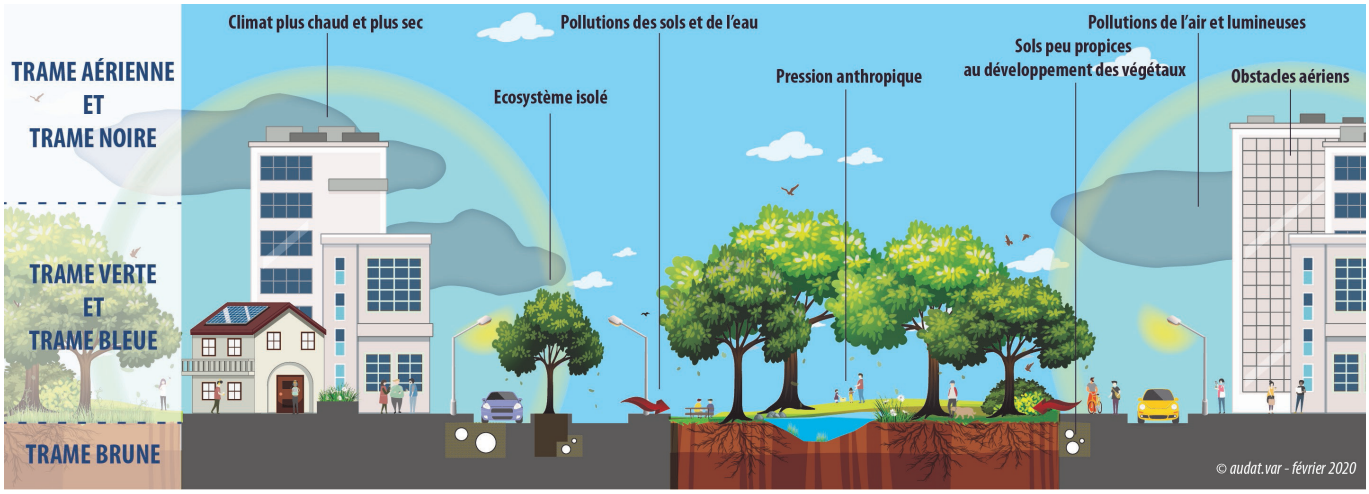
Dans le PLU approuvé de La Garde (83), l'OAP Nature en ville élaborée par l'Agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise et du Var (audat.var) identifie :
• les espaces supports de nature à préserver, à désimperméabiliser, à végétaliser ;
• les connexions entre ces espaces à préserver ou à créer (liaisons vertes et alignements d'arbres) ;
• les principaux usages : parc ou jardin, terrain de sport, cimetière, mobilité douce, jardins familiaux, zone d'expansion des crues.

L'objectif de cette OAP est double :
• planifier à moyen terme et territorialiser l'objectif général de nature en ville ;
• renforcer le lien entre les services techniques de la ville autour d'un projet commun. Par exemple, des travaux techniques sur les réseaux sous une voirie identifiée dans l'OAP peuvent être l'occasion d'un réaménagement paysager du cheminement piéton par le service des espaces verts.

● EXEMPLE DE QUELQUES BONNES PRATIQUES DE GESTION ÉCOLOGIQUE

La gestion écologique consiste à gérer différemment les espaces végétalisés, en premier lieu les espaces verts, en fonction des usages et en respectant l'environnement et

L'écosystème urbain
© AUDAT.VAR



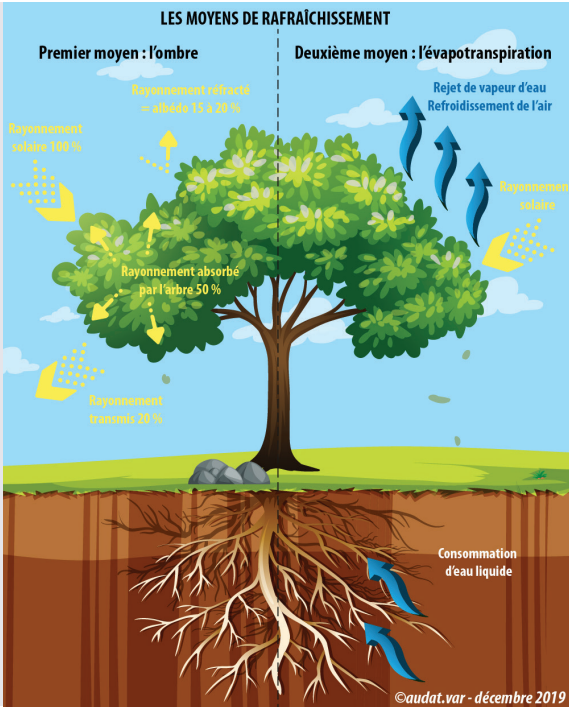


Parc de la Navale, La Seyne-sur-Mer
© AUDAT.VAR

la biodiversité.
• Zéro pesticide, y compris dans les cimetières, terrains de sport et jardins privés ;
• Palette végétale adaptée au climat méditerranéen ;
• Privilégier la marque collective « Végétal local », dont les semences sont prélevées dans le milieu naturel méditerranéen ;
• Pas plus de 10% d'espèces identiques sur la commune, afin de limiter la propagation de maladies ;
• Bannir les espèces envahissantes ;
• Instaurer un permis de végétaliser et/ou une charte de l'arbre ;
• Préférer une fosse de plantation d'arbres en continue à des fosses individuelles ;
• Utiliser un paillage local, à partir des déchets verts de la commune et/ou du chêne-liège des Maures commercialisé par l'ASL (Association Syndicale Libre de Gestion Forestière) de la Suberaie varoise ;
• Pas d'élagage sévère ;
• Limiter l'éclairage extérieur nocturne ;
• Perméabilité des clôtures à la petite faune.

LE POUVOIR RAFRAÎCHISSANT DE L'ARBRE

Les arbres sont un moyen efficace de rafraîchir nos villes minérales grâce à l'ombre qu'ils procurent et au rejet de vapeur d'eau dans l'air.
Ce phénomène se nomme l'évapotranspiration. Le passage de l'état liquide à l'état gazeux de l'eau sert de moteur de circulation de la sève brute. Les minéraux captés par les racines sont transportés jusqu'aux feuilles, lieu de la photosynthèse.
La vapeur d'eau est rejetée dans l'air via les stomates, cellules formant un orifice au niveau des feuilles. En cas de stress hydrique, pas d'évapotranspiration ; le végétal ferme ses stomates pour préserver l'eau dans son organisme.



ET DANS DIX ANS ?

AVRIL 2031

Bilan de la convention de sobriété foncière de la communauté d'agglomération de B.

En ce 31 mars 2031, la présidente de communauté d'agglomération de B. aborde le 2e rapport de l'ordre du jour du conseil communautaire : l'évaluation de sa 2e convention de sobriété foncière en lien avec les Opérations de Revitalisation de Territoire (ORT)..

Cet outil avait été créé en 2021 par la loi Climat et Résilience pour lutter contre l'artificialisation des sols et viser l'objectif de Zéro Artificialisation Nette en 2050. La communauté d'agglomération de B. avait été en 2021 parmi les premières à se saisir de contractualisation, pour aborder de manière transversale une politique que les nouvelles équipes élues avaient mis à l'agenda de leur projet d'agglomération.

La présidente de la communauté propose au vice-président en charge de l'aménagement durable de présenter le bilan de la convention. « Madame la présidente, je rappellerai tout d'abord que cette convention est la seconde que nous ayons signée. La première avait été conclue en 2021 entre la communauté d'agglomération et les autres intercommunalités du SCoT, avec la Région et l'État. Elle s'était élargie à un grand nombre de partenaires et avait bénéficié du plan de relance, mis en place en 2021 à la suite de la pandémie de covid-19 et inscrit dans les contrats de relance et transition écologique (CRTE). La deuxième convention a poursuivi les objectifs et actions engagées dans cette première démarche.

En 2021, les collectivités avaient déjà engagé dans leur SCoT une réduction significative des zones à urbaniser, et s'inscrivaient dans les objectifs de réduction de la consommation foncière qui avaient été énoncés dans le Sraddet. Toutefois, la perspective d'une nouvelle réduction des surfaces urbanisables dans les PLU comme la dés-imperméabilisation des sols inquiétaient un certain nombre d'acteurs : les aménageurs et opérateurs craignaient une flambée des prix des logements due à la raréfaction du foncier urbanisable dans les PLUi, le monde agricole s'inquiétait pour ses ressources, et une certaine tension était perceptible entre élus de l'agglomération et des communes rurales sur la manière de répartir les efforts de sobriété.

La communauté d'agglomération avait décidé non seulement d'actionner autour de cet enjeu un maximum de leviers, dont elle disposait par ses compétences, mais aussi d'impliquer l'ensemble des acteurs locaux dans la démarche, dans une approche participative et pédagogique. Très rapidement, c'est un projet interterritorial qui s'est mis en place, mettant l'ensemble des acteurs concernés autour de la table par petits groupes de travail, avec l'appui de l'agence d'urbanisme et de l'établissement public foncier, qui ont été signataires de la convention de sobriété foncière dès son lancement.

La première convention de sobriété foncière, intitulée « Tous vers la sobriété foncière », portait sur 7 axes stratégiques, déclinés en plan d'action et de financement :

1. Revisiter les projets stratégiques et de développement durable du SCoT et des PLU à la lumière de l'objectif de sobriété foncière et de la séquence Éviter-Réduire-Compenser. Définir une trajectoire plus ambitieuse qui serait inscrite dans les prochaines révisions et qui serait également une base de discussion avec la région pour la territorialisation du Sraddet.
2. Construire et partager la connaissance des dynamiques de consommation et des gisements fonciers mobilisables tant pour l'urbanisation que pour la renaturation.
3. Formaliser une stratégie foncière identifiant les secteurs stratégiques d'intervention des collectivités, notamment sur la mutation des pôles d'activités et des anciennes friches, la mise en œuvre de la trame verte et bleue du territoire et la valorisation du foncier agricole .
4. Identifier les gisements de renaturation. du territoire et déployer le projet global « Trame verte et bleue et orientations d'aménagement Nature en ville ».
5. Actionner les leviers en faveur du logement abordable pour éviter l'augmentation des prix.
6. Conduire le projet « réinventer nos centralités et nos villages ».
7. Porter des actions participatives et pédagogiques sur la sobriété foncière.

Les principes et les actions structurantes ont été mises en place dès le premier contrat de sobriété foncière, et le deuxième contrat a lui permis de massifier les actions. À souligner, la dimension transversale et partenariale qui a été clef pour la mobilisation et la réussite du programme. Quelques exemples des actions conduites.

L'observatoire foncier et l'étude la connaissance des gisements fonciers
L'observatoire foncier avait été initié par l'agence d'urbanisme quelques années avant la loi climat et résilience. Cette connaissance déjà présente, et notamment la mesure de la consommation foncière par le SCoT, fut vraiment précieuse. Mais ce sont les études des gisements fonciers et immobiliers mutables pour l'urbanisation et celles des gisements de renaturation du territoire qui ont permis de construire le projet et de phaser le programme d'action.

La contractualisation de la stratégie foncière
Sur la base de cette connaissance, nous avons pu identifier et débattre des secteurs prioritaires d'action foncière à inscrire dans le projet de mandat et pour lesquels nous avons contractualisé avec l'établissement public foncier. L'inscription dans la convention de sobriété foncière a permis de négocier une décote spécifique sur les prix de cession des terrains à la collectivité pour le réaménagement des secteurs de friches les plus complexes mais aussi sur les secteurs de renaturation.

La mise en projet opérationnelle de la trame verte, bleue et brune
En 2020, une trame verte et bleue était inscrite dans le SCoT mais sans encore de traduction véritablement opérationnelle. La convention de sobriété foncière, avec une aide de financement apportée par l'État, la Région et le Département, a permis de faire décoller des réalisations concrètes et d'avoir un bilan quantitatif et qualitatif très significatif de dés-artificialisation. La communauté d'agglomération a inscrit une OAP « nature en ville et continuités écologiques » dans son PLUi, notamment pour créer des îlots de fraicheur et déployer son plan de forêts urbaines

et périurbaines en lien avec le Plan Climat. L'étude des gisements de renaturation a aussi permis d'identifier les milieux naturels les plus fragiles ou altérés qu'il était important de restaurer, notamment la trame bleue avec l'appui de l'Agence de l'eau. Les secteurs stratégiques de renaturation bénéficient de projets écologiques (maitrise foncière, reconquête des milieux, gestion…) permis par un fonds de renaturation, alimenté par le versement au titre des compensations des projets en artificialisation et du mécénat environnemental mobilisant les acteurs locaux.

L'appui à l'installation de jeunes agriculteurs pour exploiter le foncier agricole en friche

Très vite, il est apparu que s'il était important de préserver les espaces naturels agricoles et forestiers, il était aussi crucial de soutenir l'activité agricole sur ces espaces dont beaucoup n'étaient plus exploités et s'enfrichaient. En accord avec son plan alimentaire territorial (PAT), l'agglomération a mis en place, en lien avec la chambre d'agriculture, un fond d'aide à l'installation de jeunes agriculteurs pour favoriser leur accès au foncier et soutenir des pratiques agro-écologiques.

Les outils pour maitriser la spéculation et garantir un logement abordable

Pour garantir des logements abordables notamment aux primo-accédants, la communauté d'agglomération a mis en place un Office Foncier Solidaire (OFS) et plusieurs opérations de Bail Réel Solidaire (BRS), qui ont permis, grâce à la dissociation entre propriété foncière et bâtie, d'offrir des prix attractifs pour l'accession sociale, notamment par transformation d'usage de bâtiments existants.

La transformation des friches industrielles, des pôles d'activités périphériques, du quartier d'affaires

Dans la décennie passée, l'agglomération s'est trouvée confrontée à la mutation urbaine de plusieurs secteurs. Celles des friches de l'entreprise Z, de deux pôles commerciaux périphériques en déclin suite à la crise de la covid-19, mais aussi du quartier de bureaux dont la commercialisation s'était effondrée suite à la transformation des modes de travail après la pandémie. L'agglomération a alors engagé des projets urbains de mutation programmatique radicale de ces espaces : transformation de la friche Z en écoquartier et parc après une dépollution par un traitement végétal des parties polluées, remembrement et transformation d'un des pôles commerciaux en espace de loisir et détente, dés-imperméabilisation des surfaces de parking, transformation de bureaux en logements, tiers-lieux et services notamment en faveur des étudiants et jeunes actifs dans le quartier d'affaires.

« Réinventer nos centralités et nos villages »

La communauté avait souhaité lancer un appel à initiative, ouvert à une diversité d'acteurs dans les communes, portant sur la reconquête des petites centralités, mais aussi des secteurs périurbains dans lesquels la consommation foncière avait été la plus forte. L'objectif était de viser une intensification urbaine intelligente, respectueuse de la qualité de vie et des formes urbaines. De nombreux projets ont été soutenus dans ce cadre, comme des transformations originales de bâtiments ou lotissements, des opérations d'habitat participatif ou encore la création de jardins familiaux…

La communauté d'agglomération s'est aperçue de la nécessité d'accompagner par une ingénierie ad hoc les transformations du périurbain. Avec la mobilisation conjointe de l'agence d'urbanisme, l'établissement public foncier et le CAUE, l'agglomération a décidé la mise en place d'une « Société Publique Locale d'aménagement périurbain » qui accompagne la transformation des lotissements, et qui est maintenant soutenue par le programme national « Renouvellement périurbain ».

« L'agglomération jardine » : une démarche pédagogique et participative à l'échelle du territoire

Dès le début, les élus communautaires ont été convaincus qu'il fallait une approche très pédagogique des enjeux de sobriété foncière et de lutte contre l'artificialisation. À la sortie de la crise de la covid 19, l'enjeu de sensibiliser au jardinage a paru le meilleur vecteur. L'agglomération a donc initié, en lien avec le projet alimentaire territorial et le plan climat, tout un programme sur le jardinage écologique en soutenant des ateliers pédagogiques, des aides à l'équipement, des ateliers auprès des scolaires et organisant des évènements festifs.

Voici en résumé, Madame la présidente, la démarche qui a été celle de notre territoire durant ces deux conventions de sobriété foncière. Je souligne l'approche très fructueuse qui a été conduite dans le cadre du SCoT, avec l'État, la Région et le Département, signataires de la convention et qui apportent leur soutien à nos actions, notamment avec des fonds européens et avec l'État qui a mobilisé des moyens financiers dans le cadre de ses programmes. Je souligne aussi tout l'enjeu d'une ingénierie locale pérenne pour accompagner ces démarches dans le temps : agence d'urbanisme, établissement public foncier, aménageurs publics ont été des ressources précieuses.

Il nous reste encore à poursuivre nos efforts dans notre trajectoire vers une neutralité d'artificialisation, mais les chiffres de maitrise de notre consommation foncière, la transformation de notre urbanisation, de nos espaces naturels et agricoles, au service de nos concitoyens, nous permettent je pense d'être optimiste pour les 20 ans à venir.

Avec le soutien de

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

BANQUE des TERRITOIRES

DIRECTRICE DE LA PUBLICATION : Brigitte Bariol-Mathais, Déléguée Générale de la Fnau

PILOTAGE ÉDITORIAL : Karine Hurel (Fnau), François Lefebvre (Fnau), Zoé Chaloin (Fnau)

RELECTURE : Olivia Barbet-Massin

CONTRIBUTEUR.ICES : Giuseppe Bettoni (Université de Rome - Tor Vegata), Lionel Bretin (a'urba), Antonia Garcia Lanceseur (Audap), Pascal Gasc (Audap), Thomas Cormier (L'Institut Paris Region), Leslie Acensio (a'urba), Claire Dutilleul (a'urba), Cécile Nassiet (a'urba), Marie-Sophie Thil (agape), Olivier Salesses (AUAT), Pauline Lecieux (Oise-les-vallées), Sylvain Rouault (ADEUPa), Benjamin Grebot (ADEUPa), Emmanuel Bouriau (AUDIAR), Michel Bolloré (Quimper Cornouailles Développement), Damien Delaville (L'Institut Paris Region), Manon Sajaloli (AURG), Aurore Pitel (AURAV), Charlène Morel (Agam), Thomas Vermot (Agam), Maud Marsauche (epures), Laurane Ponsonnet (epures), Ludovic Meyer (epures), Nathanaël Fournier (a'urba), Antonio Gonzalez Alvarez (a'urba), Clara Barretto (a'urba), Isabelle Lasternas (Oise-les-vallées), Imane Fedaili (Oise-les-vallées), Fabien Daumark (AURG), Marc Barra (ARB-IDF), Gwendoline Grandin (ARB-IDF), Edouard Massonneau (audat.var), Brice Van Haaren (ADEUS), Stéphane Hamm (ADEUS), Pierre-Olivier Peccoz (ADEUS)

CRÉDIT PHOTOGRAPHIQUE DE LA COUVERTURE : Le quartier des Bassins à flot à Bordeaux © a'urba

GRAPHISME : Héloïse Tissot – **IMPRESSION :** Imprimé avec des encres végétales par l'Imprimerie de la Centrale Lens, 62302 Lens, mai 2021 – **ISSN :** 1295-5760

Document téléchargeable sur www.fnau.org

FÉDÉRATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

22, RUE JOUBERT – 75009 PARIS – FRANCE
01 45 49 32 50 – FNAU@FNAU.ORG – WWW.FNAU.ORG