



3 | ATELIER #2 - FONCIER

La fin de l'artificialisation ?

13 janvier 2020 - CAEN

ATELIER #2 « FONCIER : LA FIN DE L'ARTIFICIALISATION ? »

SYNTHÈSE DE LA MATINÉE DU 13 JANVIER 2020

PRÉSENTATION DE LA JOURNÉE

Dans le prolongement du « plan biodiversité » présenté en 2018, le Gouvernement a publié le 29 juillet 2019 une instruction relative à la mise en œuvre du principe de « zéro artificialisation nette » (ZAN). Le texte vise à limiter l'étalement de l'urbanisation, lié au développement de zones pavillonnaires et à l'implantation de zones d'activités et de surfaces commerciales à la périphérie des agglomérations, et à préserver le capital productif que constituent les terres agricoles pour faire face aux besoins alimentaires de la population mondiale. Cette gestion économe de l'espace vise également à enrayer le déclin de la biodiversité et à revivifier ce tissu vivant indispensable à l'avenir de la planète.

Au-delà de la sobriété foncière, cet objectif de « zéro artificialisation nette » va bouleverser la façon d'aménager et par effet ricochet les équilibres sociaux et territoriaux. Les enjeux étant colossaux pour l'avenir de la Vallée de la Seine, les agences d'urbanisme, en accord avec la DIDVS¹ et les Régions Normandie et Île-de-France, ont

décidé de consacrer ce 2^{ème} atelier prospectif à la question du « foncier ». L'organisation a été confiée à l'agence d'urbanisme de Caen Normandie Métropole, l'AUCAME. L'atelier s'est déroulé le 13 janvier 2020 à Caen, au siège de la Région Normandie à l'Abbaye-aux-Dames.

La journée a été structurée en 2 temps : une matinée de présentation et d'échanges pour poser le cadre et définir les enjeux du « zéro artificialisation nette », et un après-midi d'ateliers participatifs pour explorer 3 sujets complémentaires :

- ▶ Comment fabriquer la ville sans consommer d'espace ?
- ▶ Comment renaturer et gérer les compensations environnementales ?
- ▶ Comment éviter les inégalités sociales et territoriales ?

Près de 90 personnes ont assisté à la matinée et 70 sont restées l'après-midi pour partager leurs idées et esquisser des pistes d'actions susceptibles d'alimenter le futur CAPIER de la Vallée de la Seine. Cette partie présente la synthèse des échanges et des éléments présentés lors de la journée.

¹ DIDVS : Délégation Interministérielle au Développement de la Vallée de la Seine.



LIEU D'ACCUEIL DE LA JOURNÉE : CONSEIL RÉGIONAL DE NORMANDIE, DANS L'ABBAYE AUX DAMES À CAEN

MOT D'ACCUEIL

Pierre VOGT,
élu régional
de Normandie



Les agences d'urbanisme sont investies dans la Vallée de la Seine depuis le début de la démarche. Elles contribuent, par leur investissement, à apporter des éléments de connaissance et à construire une vision commune du territoire. Elles explorent chaque année un sujet d'études nouveau qui fait l'objet d'une rencontre spécifique. La formule a évolué cette année en vue du prochain CPIER. Les agences, en partenariat avec la DIDVS et les Régions, ont décidé d'organiser des ateliers prospectifs sur des sujets stratégiques pour l'avenir de la Vallée de la Seine. Ce sujet de la réduction, voire de l'arrêt de l'artificialisation, est un sujet difficile. La Région est heureuse d'accueillir cette manifestation et souhaite aux participants de vivre une journée imaginative et réaliste en cohérence avec le SRADDET de la Région Normandie, adopté le 16 décembre 2019, et le manifeste « Normandie Nord Sud Est Ouest » porté par le Président Hervé MORIN².

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Sonia de la Provôté,
sénatrice du Calvados,
présidente de l'Aucame



La Vallée de la Seine est un vaste espace composite où l'on ne vit pas de la même manière selon l'endroit où l'on habite. Associer les agences d'urbanisme est une bonne idée pour pouvoir appréhender les différentes facettes du territoire. Le foncier est un sujet transversal qui découle des différentes politiques d'aménagement. La fin de l'artificialisation n'est pas pour tout de suite, car elle se heurte à la réalité des territoires. La consommation d'espace est la conséquence de la course folle à la démographie, mais aussi aux activités économiques et aux infrastructures. Les collectivités ne sont pas les seules responsables.

Le foncier est un sujet collaboratif où tout le monde doit œuvrer dans le même sens. Il faut au préalable s'accorder sur une définition commune, car les contours sont un peu flous. Ensuite, il convient d'être solidaire pour atteindre ce grand objectif national qui vise à faire face, de façon collective, aux grands enjeux environnementaux. Il ne faut pas opposer les uns contre les autres, mais au

contraire coopérer et innover ensemble pour trouver les bonnes solutions. Le ZAN n'est pas un slogan, mais un appel à faire différemment en allant tous dans la même direction. Cette rencontre est une belle opportunité pour amorcer le processus.

LE CONTEXTE DU « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » ET LES POLITIQUES D'ACCOMPAGNEMENT DE L'ÉTAT POUR ACCOMPAGNER LE PROCESSUS

L'artificialisation est un terme à la mode depuis l'instruction du 29 juillet 2019. Le sujet est complexe car il existe différentes façons d'appréhender le phénomène. L'artificialisation peut en effet faire référence à l'imperméabilisation des sols ou au contraire à la modification de l'usage antérieur d'un terrain. Dans tous les cas, elle se définit comme un processus d'étalement urbain qui conduit à des formes urbaines moins denses et moins efficaces.

Le « zéro artificialisation nette » est une perspective à long terme. Le premier objectif est de freiner la consommation en travaillant sur les espaces qui vont être soustraits à leur vocation agricole, naturelle et forestière, pour réduire l'impact sur les services naturels ou économiques qu'ils rendaient. Le deuxième objectif est de travailler sur l'existant pour transformer la ville et éviter ainsi qu'elle ne s'étale.

La gestion économe du foncier n'est pas une nouveauté juridique. Elle a été introduite dans les lois de décentralisation de 1983, puis précisée et confortée dans différentes lois. L'intégration d'objectifs chiffrés dans les PADD est une conséquence de la loi Grenelle 2. En 2014, la loi ALUR oblige à analyser les capacités de densification dans les tissus urbains existants (dents creuses, friches...). En 2018, la loi ELAN fixe comme objectif la lutte contre l'étalement urbain. Ainsi, tout concourt pour atteindre cet objectif de réduction de la consommation

Laurent MARY,
Directeur
départemental
de la DDTM du
Calvados



² « La Normandie autour de la Seine » - https://www.normandie.fr/sites/default/files/axe_seine.pdf.

d'espace, mais force est de constater que les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes, d'où l'instruction du 29 juillet 2019 qui précise aux Préfets comment agir pour accélérer et accompagner le processus.

L'étalement urbain est un processus observable dans nos sociétés, partout dans le monde. L'impact de la consommation de terres est préoccupant, car celle-ci altère les espaces et par effet de cascade, la capacité à habiter la planète. L'artificialisation affecte la biodiversité et la capacité à produire de l'alimentation, influe sur le climat et accroît les risques naturels. Au niveau mondial, 20 millions d'ha de terres sont artificialisées chaque année auxquels il faut rajouter 5 à 10 millions d'ha perdus par effet collatéral (érosion, salinisation...). Le ZAN vise à préserver tout ce capital en changeant la manière d'aménager. Il ne concerne pas que l'habitat, mais l'ensemble des activités destructrices.

En France métropolitaine, la surface artificialisée a augmenté de 55 % sur les 30 dernières années. L'homme a plus urbanisé depuis la seconde guerre mondiale que ses prédécesseurs tout au long de l'histoire. En Europe, la France se situe dans la moyenne pour le taux d'artificialisation, mais rapporté à la population, la consommation d'espace par habitant est élevée. En Normandie, la surface artificialisée augmente d'1 % par an alors que sa population ne progresse que de 0,2 % et que l'emploi tend à régresser. L'étalement urbain génère une forte vacance dans les centres-villes. Dans le Calvados, les friches représentent en superficie 10 ans de consommation d'espace dans le département. L'étalement urbain intensifie par ailleurs les déplacements pendulaires et accroît les coûts pour la société en termes d'équipement et d'aménités perdues. Ce modèle n'est pas tenable.



Pour atteindre cet objectif « zéro artificialisation nette », l'Etat dispose d'un large arsenal technique et réglementaire. Très sectoriels, les outils sont souvent partiels et mal coordonnés. L'enjeu est de les intégrer dans une approche globale pour les rendre plus cohérents et plus efficaces. Le premier enjeu en termes d'urbanisme est d'avoir une approche plus intégratrice sur le plan territorial en privilégiant l'échelon intercommunal à la commune (SCOT, PLUi...). Elle doit être également intégratrice sur le plan thématique pour prendre en compte toutes les dimensions (PLUi-HD). A une échelle plus large, le SRADDET définit une stratégie régionale qui implique l'ensemble des acteurs de la Normandie.

L'Etat est aux côtés des collectivités dans la planification et pas seulement comme censeur. Le contrôle n'est pas la priorité. Partenaire des territoires, il peut être associé à l'élaboration des documents d'urbanisme en fournissant des éléments de connaissance et en accompagnant les collectivités tout au long de la démarche.

Le deuxième enjeu en termes d'urbanisme est de travailler mieux sur l'existant pour redensifier et revitaliser les tissus urbains. Les démarches engagées sont nombreuses : Actions cœur de ville, Opérations de Revitalisation de Territoire, petites villes de demain, revitalisation des cœurs de bourg... L'objectif est de lutter contre la vacance et de réattirer des familles en centre-ville en requalifiant les équipements, les logements privés, l'habitat social, les espaces publics, la trame urbaine... Le principe est d'associer différents acteurs publics pour bâtir une vision stratégique commune et mutualiser les outils d'ingénierie et de financements existants. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a pour mission d'organiser la collégialité des acteurs publics. Fédérer les acteurs est indispensable pour que les stratégies puissent avoir un « effet levier » cohérent.

Autre outil notable, l'observatoire pour le suivi de l'artificialisation des sols qui permet de disposer d'une référence commune pour le suivi de la consommation d'espace sur les territoires. Certes, les méthodes de mesure ne font pas encore l'objet d'un consensus. Au-delà des chiffres, cet observatoire va permettre de partager les constats et de mieux travailler ensemble sur cette question du « zéro artificialisation nette ».

L'ARTIFICIALISATION, ÉTAT DES CONNAISSANCES ET ENJEUX

Patrice Duny,
Directeur
de l'AUCAME



LE REGARD DES AGENCES D'URBANISME

Le foncier est un sujet stratégique pour toute politique d'urbanisme ou d'aménagement. Le CPIER en cours en a d'ailleurs fait une de ses priorités, puisque l'action 1.4 lui est consacrée, en insistant notamment sur le nécessaire recyclage du foncier dont l'usage antérieur a disparu ou est devenu obsolète.

Cependant, depuis quelques années, l'attention se porte sur le support naturel du foncier que constituent les sols. Ce glissement de la notion de foncier vers celle de sols, au pluriel tant les sols sont divers dans leur géologie comme dans leur pédologie, n'est pas anodin. Il traduit une prise de conscience de l'importance de leur rôle physique et écosystémique.

L'IMPORTANCE DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ DES SOLS

Les sols remplissent beaucoup de fonctions essentielles à la vie. Ils sont bien évidemment support de l'agriculture qui permet d'alimenter la population. Mais les sols ont également d'autres fonctionnalités qui, bien que plus discrètes, ne sont pas moins indispensables au territoire et à ses habitants : ils constituent un filtre et un tampon qui permettent d'avoir de l'eau potable et de réguler les inondations ; ils participent aux cycles des composants chimiques nécessaires au développement des plantes et des cultures ; ils abritent une biodiversité souterraine plus nombreuse que celle se trouvant en surface, et ils participent au cycle du carbone en le stockant et en le rejetant dans l'atmosphère.

LES ENJEUX DE LA RÉDUCTION DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

Il convient de bien prendre conscience que le sol est une ressource limitée. Même si les évolutions législatives prônent une utilisation plus rationnelle des sols et une limitation de l'artificialisation, les dispositifs mis

en œuvre en matière de planification territoriale apparaissent insuffisants pour freiner les processus de perte définitive d'un patrimoine foncier naturel, agricole ou forestier.

Ainsi, dans une « instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'Etat en faveur d'une gestion économe de l'espace », les ministres signataires exposent les mesures vigoureuses qu'ils entendent que l'administration mette en œuvre pour tendre vers l'objectif, annoncé par le Président de la République, d'atteindre le principe de « zéro artificialisation nette » du territoire à court terme.

Dans ses attendus, cette instruction rappelle que la trop forte artificialisation des sols engendre en particulier une érosion de la biodiversité, une perte de capacité et de production agricoles, une perturbation du cycle de l'eau et une banalisation des paysages.

QUESTIONS DE DÉFINITION ET DE MESURE

L'artificialisation des sols est un concept complexe, malaisé à définir et facile à confondre avec d'autres notions. En outre, la mesure de cette artificialisation, tant en stock qu'en flux pose problème, variant du simple au double en stock et du simple au triple en flux, selon la source (Teruti-Lucas, la plus pessimiste, Corine Land Cover, la plus optimiste, et les fichiers fonciers). Si le sujet est à ce point stratégique, alors un minimum de consensus doit être obtenu sur la définition et l'ampleur du phénomène.

L'une des difficultés du concept réside dans la confusion généralement faite avec les notions d'imperméabilisation et d'urbanisation ou d'étalement urbain. Il est désormais admis qu'artificialisation signifie changement d'état effectif d'un espace agricole, forestier ou naturel.

LA FRANCE EST PLUTÔT PLUS ARTIFICIALISÉE QUE SES GRANDS VOISINS, MAIS RESTE AGRICOLE ET NATURELLE À 90 %

En 2018, le taux moyen d'artificialisation des 4,4 millions de km² du territoire de l'Union européenne était de 7,5 %. Ce taux varie entre 30 % (Malte) et 3 % (Roumanie). Avec un taux de 9,7 %, la France se situe au-dessus de la moyenne européenne, mais

proche du taux des pays les plus peuplés et les plus industrialisés (Allemagne 13,1 % ; Royaume-Uni 11,7 % ; Italie 9,5 %). Toutefois, la superficie de la France étant plus grande que celle de ses grands voisins européens, la surface absolue de l'artificialisation y est plus élevée. Et comme les populations sont comparables, la surface artificialisée par habitant est donc plus importante en France : 835 m² contre 649 m² par habitant en moyenne européenne. Mais les pays scandinaves et baltes font bien pire. Ils dépassent tous 1 000 m² par habitant.

Les sols français sont majoritairement dédiés à l'agriculture (51 %). Un peu plus de deux tiers de cet espace est consacré aux labours en vue d'une production végétale. Le petit tiers restant est toujours en herbe, plutôt support d'une agriculture d'élevage, moins agressive pour la biologie des sols. Un peu moins de 40 % du territoire national est couvert d'espaces boisés et / ou naturels. Les espaces artificialisés couvrent un peu moins de 10 % du territoire national. Les espaces effectivement bâtis, revêtus ou stabilisés c'est-à-dire imperméables couvrent environ 6 % du sol national.

Les espaces dédiés à l'habitat (42 %) constituent la première cause d'artificialisation des sols en France. Avec 28 % de la surface, les infrastructures de transport (routes et autoroutes, voies ferrées, ports et aéroports) forment le deuxième poste des sols artificialisés.

Enfin, les infrastructures de services et loisirs et les activités économiques (y compris agricoles) couvrent à elles-deux 30 % des sols artificialisés (respectivement 16 % et 14 %).

Si on prend en compte le niveau d'imperméabilisation des différents types d'occupation des sols artificialisés, alors ce sont les réseaux routiers qui, avec plus d'un million d'hectares revêtus, passent en première position.

L'ARTIFICIALISATION RÉCENTE EN FRANCE : UN RYTHME ENCORE ÉLEVÉ MAIS MOINS QU'EN EUROPE, EN CONSTANTE RÉDUCTION ET CORRÉLÉ AUX DYNAMIQUES DÉMOGRAPHIQUES

Si la France est plus artificialisée que ses principaux voisins, la croissance moyenne de l'artificialisation entre 2006 et 2014 est plus forte en Europe (+ 8 %) qu'en France (+ 5,6 %) alors même que la France connaît une croissance démographique trois fois plus forte que la moyenne de l'Union (+ 3,3 % contre + 1,1 %).

Il existe une corrélation entre croissance démographique des territoires et artificialisation des sols. Dynamisme démographique et artificialisation touchent d'abord les littoraux de l'Atlantique (et de la Manche en Bretagne nord) et de la Méditerranée, ainsi que quelques métropoles : Toulouse, Lyon, Rennes. A contrario, les territoires où la consommation d'espace est la plus faibles



PARTICIPANTS - AUDITORIUM DE LA RÉGION

sont ceux qui présentent à la fois une croissance démographique faible et un éloignement à une polarité importante.

Si la Normandie se caractérise dans sa grande régularité dans la diminution de l'artificialisation, l'Île-de-France paraît avoir atteint un seuil qu'elle ne semble pas pouvoir dépasser.

Toutefois, les chiffres de l'évolution de l'occupation du sol en France entre 2006 et 2014 confirme qu'en solde, l'agriculture perd en huit ans l'équivalent du département de la Creuse, essentiellement au profit de l'artificialisation (561 000 ha).

Cependant, la question de l'évolution de l'occupation et de l'usage des sols en France est éminemment plus subtile qu'il n'y paraît. En effet, si l'artificialisation des terres agricoles est réelle, que dire de ces espaces naturels qui, à bas bruit, deviennent agricoles (780 000 ha) au détriment de la biodiversité. Et comment nier l'importance croissante d'une désartificialisation qui touche largement les territoires ruraux (429 000 ha).

Sans réelle surprise, entre 2006 et 2014, l'habitat est la première cause d'artificialisation avec près de la moitié (49 %) des surfaces concernées. Cependant, la hiérarchie n'est pas la même si on considère la seule imperméabilisation des sols : les activités économiques prennent alors la première place avec près de 39 % du total, devant l'habitat (33 %) et les infrastructures (28 %).

CONCLUSION

L'impérieuse nécessité de réduire la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers paraît désormais faire l'objet d'un large consensus. Toutefois, les modalités pratiques de mise en œuvre d'une telle politique font largement débat.

Ce constat milite en faveur de l'élaboration partenariale d'une méthode destinée d'une part à définir clairement le sujet et à doter le pays d'un outil de mesure à la fois fiable et consensuel, c'est-à-dire utilisable à toutes les échelles, et d'autre part à proposer une trajectoire crédible et les moyens concrets, notamment juridiques et fiscaux, de la suivre.

Car des pistes permettant de réduire et d'éviter et, le cas échéant, de compenser l'artificialisation existent, mais leur mise en œuvre suppose une prise de conscience collective et partagée des enjeux, des difficultés de mise en œuvre et des écueils sociétaux et économiques.



TABLE RONDE

ENJEUX ET EFFETS POTENTIELS DU « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE »

Jean-Philippe BRIAND,
Directeur adjoint de
l'AUCAME



Animée par Jean-Philippe BRIAND, Directeur adjoint de l'AUCAME, cette table ronde avait pour objectif de recueillir le point de vue de plusieurs acteurs sur cette question du ZAN, afin de mieux cerner les enjeux et de proposer des solutions concrètes à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif. Cinq personnes ont été invitées pour représenter la sphère des agriculteurs, des élus, des aménageurs et des architectes. Dans un premier temps, chacun a exprimé son point de vue, puis, dans un second temps, a répondu aux questions posées dans la salle.

Les premières questions ont été posées à François BEAUPERE, Président de la Chambre d'Agriculture du Maine-et-Loire et membre du Bureau de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) en charge des questions foncières, pour le point de vue des agriculteurs.

QUELS SONT LES ENJEUX DU « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » ?

(Question animateur)

Le mode de développement actuel est très consommateur d'espace et conduit à une forte imperméabilisation des sols qui impacte sur le plan agricole et écologique. Le premier enjeu est celui de protéger le potentiel agricole existant pour pouvoir nourrir une population en croissance. Préserver la biodiversité est le deuxième enjeu, les sols agricoles étant des supports naturels de biodiversité ordinaire. La gestion de l'eau est le troisième enjeu, les sols étant de remarquables filtres et lieux de stockage d'eau. L'artificialisation des terres agricoles affecte ces trois fonctions vitales et incite à aménager de façon différente. Si la prise de conscience est réelle, force est de constater que l'inflexion réelle tarde à arriver. Dans les aménagements, la qualité agronomique des sols est rarement prise en compte, ce qui est regrettable dans les espaces très fertiles comme la Plaine de Caen. Les sols devraient être par conséquent qualifiés en fonction de leur qualité agronomique et l'urbanisation orientée vers les sols où les rendements agricoles et les aménités

François BEAUPERE,
Président
de la Chambre d'Agriculture
du Maine-et-Loire
et membre du Bureau de
l'Assemblée Permanente
des Chambres d'Agriculture
(APCA)



environnementales sont moindres. Dans un contexte de rareté du foncier, il faudra par ailleurs arbitrer entre les usages des terres, pour définir celles qui seront consacrées à l'agriculture, aux activités économiques ou au logement.

COMMENT GÉRER LES COMPENSATIONS ENVIRONNEMENTALES ?

(Question animateur)

Avant de « compenser », il faut d'abord « éviter » en s'interrogeant sur la pertinence des projets envisagés et « réduire » au maximum leurs impacts si la réalisation est actée. Il va falloir repenser l'aménagement des villes et des quartiers, mais aussi des zones d'activités pour limiter et optimiser la consommation d'espace. La reconquête de friches doit être privilégiée pour éviter d'artificialiser de nouvelles terres agricoles. Les compensations doivent être envisagées à la fois sous l'angle économique et environnemental. Dans les zones artificialisées, les espaces inutilisés doivent être exploités, dans la mesure du possible, pour produire de l'alimentation et de la valeur ajoutée agricole. Les compensations environnementales se gèrent aujourd'hui en acquérant des terrains « en pleine propriété » pour être renaturés. Elles peuvent également s'envisager comme des services environnementaux confiés à des agriculteurs pour entretenir et revivifier la nature sur des terrains. La gestion de ces contrats pourrait être confiée à un intermédiaire qui assurerait l'interface entre le porteur de projet et l'agriculteur en charge du service environnemental. Ce mode de faire suppose un dialogue territorial entre tous les acteurs pour trouver des solutions collectives où les agriculteurs auraient pleinement leur place.

POURQUOI NE DÉVELOPPE-T-ON PAS LES ZAP ?

(Question salle)

Les Zones Agricoles Protégées sont des espaces agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison de la qualité de leur production ou de leur situation géographique. Cette mesure de protection renforcée vise à pérenniser l'activité agricole dans des espaces à très forte pression urbaine. Au niveau local, ces outils sont peu mobilisés pour ne pas entraver à terme l'extension future des agglomérations : les

Collectivités hésitent à sanctuariser des terrains pour garder de la souplesse. La mise en place d'une ZAP exige par conséquent une bonne anticipation.

La parole a été ensuite donnée à Sonia de la PROVÔTE, Sénatrice du Calvados, Présidente de l'AUCAME et ancienne Vice-présidente de la Communauté urbaine Caen la mer déléguée à l'aménagement de l'espace, pour recueillir le point de vue des élus.

QU'ENTEND-ON PAR « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » ?

(Question animateur)

Sonia de la Provôté,
sénatrice du Calvados,
présidente de l'Aucame



L'artificialisation se définit comme un espace sur lequel intervient directement l'homme. Il peut correspondre à l'ensemble du terrain ou juste à sa partie imperméabilisée. L'artificialisation doit englober la partie visible du terrain, mais aussi sa partie souterraine riche en biodiversité. La notion « nette » est importante, car elle est la « clef de tout ». Elle peut s'entendre comme « on ne fait plus rien » ou au contraire « quels sont les espaces à récupérer » pour pouvoir continuer à aménager des zones nouvelles. La renaturation ou la désartificialisation des sols, en les rendant perméables, offrent de réelles marges de manœuvre. Le ZAN ne doit pas bloquer l'avenir du monde rural. Les agglomérations et leurs espaces périurbains doivent contribuer à la balance du « nette ». La solidarité entre territoires est une formidable opportunité d'innovation, à condition toutefois de s'entendre sur une définition commune pour dépasser les points de vue divergents.

COMMENT DEVRA-T-ON AMÉNAGER LA VILLE DEMAIN ?

(Question animateur)

Le défi de la ville de demain est « la densité habitable ». Les ingrédients pour reconquérir la ville sont nombreux : densifier les dents creuses, réhabiliter les logements anciens, requalifier les friches industrielles et commerciales, surélever les bâtiments, désartificialiser les sols pour récupérer des espaces verts, réintégrer la nature en ville... La tendance actuelle est de détruire l'ancien pour faire du neuf, avec une « standardisation » qui annihile les spécificités locales. La

préservation du patrimoine doit être privilégiée pour ne pas dénaturer les centres-villes et les centres-bourgs. La réhabilitation à grande échelle des logements anciens exige une adaptation de la réglementation et des outils financiers à la hauteur des enjeux. Les formes urbaines doivent également s'adapter pour rendre la ville habitable et désirable. A mi-chemin entre l'individuel et le collectif, l'habitat intermédiaire constitue une formule sobre, attractive pour les habitants et faiblement consommatrice d'espace en termes de densité. En milieu urbain, les nouvelles formes d'habitat doivent proposer des espaces partagés et des services mutualisés pour favoriser le vivre ensemble et optimiser les bâtiments. Le défi des villes demain est de construire des logements répondant aux besoins et aux attentes des habitants, tout au long de leurs parcours résidentiels. Les promoteurs vont devoir s'adapter et innover, avec l'aide indispensable des architectes et des urbanistes.

LA MAÎTRISE DU FONCIER À LONG TERME EST INDISPENSABLE POUR MENER DES PROJETS URBAINS. POURQUOI AVOIR RÉDUIT LES ZONES D'AMÉNAGEMENT DIFFÉRÉ (ZAD) DE 14 À 6 ANS ?

(Question salle)

Les ZAD ont été créées pour permettre aux Collectivités d'acquérir progressivement des terrains, via le droit de préemption, pour pouvoir réaliser à terme une opération d'aménagement et éviter que l'annonce de ce projet ne fasse envoler les prix. La maîtrise du foncier est importante, mais cet outil n'est plus forcément adapté dans un monde qui bouge si vite. Les projets doivent pouvoir être modulés en fonction des évolutions et des nouvelles priorités urbaines. La législation doit donc s'adapter pour apporter plus de souplesse dans les programmations de long terme. Il serait par exemple opportun de pouvoir modifier le programme des ZAC en cours de route, pour ne pas figer les projets dans leur contour de départ. La durée des ZAD (6 ans renouvelables) n'est donc pas un sujet en soi : l'important, ce sont les objectifs que l'on se fixe dans le temps.

L'urbanisme doit évoluer en prenant davantage en compte l'intérêt collectif pour atteindre les objectifs environnementaux. D'une manière générale, la reconquête des friches industrielles et commerciales

constitue une priorité. Les aides concernent surtout le neuf : les outils fiscaux et incitatifs doivent donc évoluer pour favoriser le recyclage des friches ou la réhabilitation des logements anciens. « La croissance démographique ne doit plus être l'Alpha et l'Oméga des politiques publiques » : il faut raisonner plutôt en polarisation et agir sur tous les éléments qui influent sur l'artificialisation des sols.

Le troisième intervenant, Alain KENDIRGI, est l'ancien Directeur général de la SHEMA, une société d'économie mixte (SEM) de dimension régionale spécialisée dans l'aménagement, la construction et le développement économique en Normandie. Consultant aujourd'hui, il porte la parole des aménageurs.

LE « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » VA INCITER À AMÉNAGER AUTREMENT. COMMENT FAIRE ÉVOLUER L'OFFRE D'HABITAT DANS LES ESPACES URBAINS ?

(Question animateur)

La SHEMA a été constituée à l'origine pour urbaniser Hérouville-Saint-Clair, une commune en pleine croissance mitoyenne à la Ville de Caen. La SEM a élargi depuis ses horizons et intervient sur toute la Normandie. Clef du succès, la maîtrise du foncier par la Collectivité a permis d'ériger une ville nouvelle à Hérouville-Saint-Clair et de la renouveler au fil du temps. L'outil de maîtrise foncière mobilisé a été la ZAD, une formule très utilisée par les Collectivités à une certaine époque. Il permettait de saisir les opportunités en amont du projet urbain. L'abandon des ZAD provoque une perte de contrôle de foncier préjudiciable pour les Collectivités, car elles doivent acheter les terrains au « prix fort ». Les propriétaires du foncier attendent en effet l'annonce du projet urbain pour faire une « plus-value » sur la vente. Le prix élevé du foncier rogne le coût global du projet et limite par conséquent la capacité d'imagination des aménageurs. Les Collectivités doivent reprendre la maîtrise du foncier très en amont, partout où les opportunités se présentent.

Il existe plusieurs manières pour le faire. La première est d'intégrer le coût de démolition du bâtiment dans le projet de construction, pour pouvoir financer la reconversion

du site si les locaux ne sont plus utilisables. Comme pour le démantèlement des centrales nucléaires, la loi devrait imposer d'amortir le coût de démolition sur toute la durée de vie du bâtiment, quitte à réduire la fiscalité des entreprises (taxe sur le foncier bâti ou cotisation foncière des entreprises) pour provisionner le financement potentiel de la déconstruction.

La deuxième manière de faire est de privilégier la location des sols plutôt que la vente pour améliorer la mutabilité du foncier en cas de difficulté de l'occupant. Les Métropoles doivent commencer à réfléchir sur des baux emphytéotiques fonciers sur une longue durée (40-50 ans) pour retrouver la maîtrise des sols. La construction, la reconversion et la location des bâtiments doivent être confiées à une SEM d'aménagement disposant d'une capacité d'intervention financière forte et rapide. Le coût de départ peut apparaître élevé pour les Collectivités, mais ces opérations créent en réalité beaucoup de valeur et s'avèrent un bon placement financier. Cette façon d'agir est très efficace pour intervenir dans un quartier qui se dévitalise ou une zone commerciale qui périclète. Le privé prend en général la relève et vient investir dans les espaces qui se revitalisent.

Côté habitat, les gens fuient les centres-villes car le rapport qualité / prix de l'offre de logements n'est pas adaptée à leurs attentes. La législation doit changer en profondeur : la construction ne doit pas avoir pour objectif de faire baisser les impôts des investisseurs, mais de loger les personnes. Conséquence, l'habitat est inadapté, en taille et en configuration, pour accueillir des familles avec enfants. Les Métropoles doivent arrêter de produire des T1, T2 et T3 à grande échelle ! Bon compromis entre l'individuel et le collectif, les logements intermédiaires remportent un franc succès et incitent les personnes à rester durablement. La construction en centre-ville est en général plus onéreuse qu'en périphérie. Le surcoût peut être absorbé en construisant des maisons passives et situées à proximité des transports en commun pour faire l'économie d'une seconde voiture. La qualité architecturale des bâtiments est déterminante, en termes de conception, pour rendre la ville attractive auprès des familles et contrer ainsi l'étalement urbain.

Alain KENDIRGI,
ancien Directeur général
de la SHEMA,
consultant



La maîtrise foncière et la transformation de la ville sont au final les deux grandes priorités, la mise en œuvre opérationnelle revenant à considérer l'agglomération comme une grande ZAC disposant d'outils d'intervention capables d'intervenir au moment opportun.

POURQUOI NE DÉVELOPPE-T-ON PAS DAVANTAGE LA MIXITÉ FONCTIONNELLE ?

(Question salle)

La « mixité fonctionnelle » permet d'allier des fonctions diversifiées dans un même espace artificialisé (résidentielles, culturelles, administratives, commerciales, industrielles, formation...). Les nouvelles industries n'émettant plus de rejet, la cohabitation entre activités économiques et habitants est tout à fait possible. La mixité fonctionne même très bien. Elle est très performante pour les services collectifs (restauration...) et la mutualisation des équipements (parkings...). Elle optimise l'utilisation de l'espace et permet par ailleurs d'avoir des habitants à toute heure de la journée : la mixité fonctionnelle est un excellent levier pour réduire la consommation foncière et doit être encouragée !

Concernant les compensations environnementales, la mise en culture « bio » de terres agricoles intensives doit être considérée comme de la renaturation, car elles n'utilisent plus de pesticide et constituent un circuit court pour alimenter la ville (nouveau mode de production et d'approvisionnement). Le coût de l'artificialisation des sols ne pourrait-il pas financer ce type de reconversion agricole ?

En réaction à ce questionnement, François BEAUPERE, membre du Bureau de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, ne trouve pas très opportun d'inscrire les pratiques agricoles dans l'artificialisation. L'idée de considérer le « bio » comme une forme de renaturation détourne du vrai sujet, celui de limiter la consommation de terres agricoles. Si certaines pratiques provoquent de l'érosion des sols et font perdre par conséquent du potentiel agricole, tout ce qui concourt par exemple à la reconstitution bocagère par la plantation de haies doit être encouragé. Les espaces en bordure des villes doivent être valorisés, mais le « bio » n'est pas la seule solution à apporter. La relocalisation de l'alimentation à proximité des bassins de consommation urbains est de bon aloi. L'arrosage de ces terres maraîchères pourrait être assuré en récupérant l'eau des toits des maisons. La bordure des villes peut être aussi envisagée comme une « ceinture verte » offrant un espace de respiration aux citoyens. Les zones d'activités perdues pourraient être aussi renaturées et considérées comme des espaces de compensation environnementale. Pour créer de l'activité et de la valeur ajoutée économique, les zones de renaturation doivent être confiées de préférence à des agriculteurs. Leur entretien peut être également assuré par des animaux, en utilisant des races rustiques menacées pour mieux les protéger. L'agriculture doit être également encouragée dans les cœurs de ville, sur des espaces perméables inutilisés.



La table ronde enchaîne ensuite sur le point de vue des architectes.

Pour l'exprimer et le partager, la parole est donnée à Gary DUPONT et Laurent AUBRY, gérants associés de l'agence DNS / DUPONT-NICOLAY Architectes. Intervenant sur la Normandie et l'Île-de-France, l'agence est surtout spécialisée dans les projets économiques (tertiaire santé ; commerce, distribution et services ; industrie, logistique et agroalimentaire). Elle intervient également dans l'habitat, l'hôtellerie, la restauration et les loisirs.

COMMENT ADAPTER LA LÉGISLATION ET LA RÉGLEMENTATION POUR LIMITER LA CONSOMMATION D'ESPACE ET FAVORISER LA RÉHABILITATION DES FRICHES ET DES BÂTIMENTS VÉTUSTES ?

(Question animateur)

Toutes les villes sont confrontées à des friches commerciales liées à l'obsolescence des zones commerciales. Celle-ci est due à l'évolution des modèles commerciaux (progression du e-commerce, « effet de mode » ...) et au recentrage des activités dans l'hypercentre des villes (supérettes et petits commerces). La grande distribution continue néanmoins de s'implanter en périphérie. La seule façon de préserver les terres agricoles est de réutiliser les friches. Or aujourd'hui, le prix de vente des friches est parfois exorbitant (stratégie des grandes enseignes pour limiter la concurrence en dissuadant l'achat des terrains et bâtiments vacants) et le coût global du réaménagement du site est très supérieur à la construction sur un terrain vierge. Par ailleurs, les coûts de dépollution (désamiantage...) sont parfois très onéreux et se rajoutent au prix global du projet. Sur le plan énergétique, les normes sont beaucoup plus contraignantes pour les bâtiments neufs. En conséquence, les réhabilitations de bâtiments anciens se limitent souvent à de simples relookages, sans véritable amélioration des performances globales des magasins et entrepôts. Les restrictions imposées par la loi et la réglementation restreignent en outre les possibilités d'extension des centres commerciaux (bâtiment et parkings), incitant les enseignes à cannibaliser les cellules commerciales. Tous ces éléments génèrent des effets contradictoires qui ne favorisent pas le changement.

Dans le contexte du ZAN, les enseignes commerciales doivent avoir un intérêt à s'installer dans une friche. Les pouvoirs publics doivent en parallèle accompagner cette démarche pour les inciter à le faire. La stratégie doit donc être « gagnant-gagnant » pour les entreprises et les Collectivités. La solution est de faire évoluer la réglementation en conséquence et d'offrir du droit à construire aux enseignes (surface commerciale et places de parkings supplémentaires, surélévation de bâtiments...) pour que le projet puisse être plus rentable et plus productif. La législation doit être également plus contraignante pour imposer de meilleures performances énergétiques aux bâtiments, en accordant des aides plus favorables pour financer les travaux.

COMMENT GÉRER LES COMPENSATIONS ENVIRONNEMENTALES ?

(Question animateur)

L'industrie est aujourd'hui très consommatrice d'espace en raison de la législation (code de l'environnement) et de la réglementation (PLUi). Les périmètres de protection, de plus en plus étendus pour limiter les risques, élargissent en effet les limites de propriété (zone d'effet) et mobilisent du foncier sans usage économique. L'agence DUPONT-NICOLAY est impliquée dans la réalisation d'un site de production d'hydrogène en bord de Seine. Le site fera environ 26 ha, dont 7,5 ha de surface étanchée pour construire les usines. Les 18,5 ha correspondant à la zone de danger apparaissent comme une zone inerte qu'il est possible de valoriser pour éviter une perte nette de terres agricoles.

Le projet consiste à planter des arbres et des végétaux d'essences locales sur ces espaces pour générer de l'activité agricole, renaturer le terrain et favoriser une meilleure biodiversité. La plantation de vergers, de haies bocagères et de saulaies, la création de zones humides vont permettre d'accroître la performance écologique des terrains artificialisés. Des moutons et des ânes assureront par ailleurs l'entretien des terrains, en broutant les prés. Cette pratique d'aménagement n'est pas nouvelle, mais elle prend une autre dimension dans le contexte du ZAN. La production d'énergies renouvelables et la renaturation des terrains situés autour des installations devraient être prises en compte dans la balance environnementale. L'hydrogène est en effet une énergie peu polluante

Gary DUPONT
et
Laurent AUBRY,

gérants associés de l'agence
DNS / DUPONT-NICOLAY
Architectes



et non émettrice de gaz à effet de serre : le seul risque est celui de l'explosion ! Au final, la compensation économique devrait être prise en compte dans l'appréciation du « nette » visé par le ZAN.

LES ARCHITECTES VONT JOUER UN RÔLE IMPORTANT POUR INVENTER LES BÂTIMENTS ET LES FORMES URBAINES DE DEMAIN : COMMENT LES ASSOCIER D'AVANTAGE EN AMONT À L'ÉLABORATION DES PROJETS URBAINS ?

(Question animateur)

Le rôle des architectes va être déterminant, car le défi est colossal pour basculer vers une autre manière de faire et d'aménager. Effectivement, les architectes doivent être davantage associés aux réflexions, à l'instar de cette manifestation. Ils ne sont pas fréquemment invités. Par ailleurs, les architectes sont près des maîtres d'ouvrage : ils peuvent discuter avec eux et donc faire bouger les lignes. Le dialogue peut faire évoluer les projets sur le plan architectural et environnemental, sachant que les marges de manœuvre sont limitées en raison des budgets serrés. L'action des pouvoirs publics est déterminante pour infléchir les manières de faire. En imposant par exemple de fortes contraintes architecturales sur les bâtiments neufs, le coût global de réhabilitation des friches peut devenir intéressant pour les maîtres d'ouvrage. D'une manière générale, une plus forte implication des professionnels dans l'élaboration des projets urbains portés par les Collectivités permettrait de mieux

calibrer et de mieux faire face aux défis qui nous attendent. Le pragmatisme des entreprises constitue une vraie valeur ajoutée potentielle si les maîtres d'ouvrage savent les associer activement aux projets. Les architectes doivent reprendre la main pour concevoir les édifices de demain qui devront être attractifs, durables et aux fonctionnalités adaptées aux contraintes et attentes des habitants.

COMMENT CONCEVOIR DES BÂTIMENTS ÉVOLUTIFS ET INTÉGRER EN AMONT LA DESTRUCTION DANS LE COÛT DE CONSTRUCTION DE CES ÉDIFICES ?

(Question salle)

Dans la sphère industrielle, la requalification de bâtiments est très compliquée car le site est calibré pour un processus industriel spécifique. Il est difficile de réutiliser en l'état les locaux pour une autre industrie ou une autre activité économique. La réglementation actuelle impose des garanties financières pour des dépollutions et des démantèlements éventuels. La somme est séquestrée à la Caisse des Dépôts et Consignation. Si l'entreprise disparaît, il revient à l'Etat et aux Collectivités de faire le travail. Dans les zones commerciales, la difficulté n'est pas liée à la cessation d'activité, mais aux restructurations d'enseignes qui se portent plutôt bien. Elles entretiennent les friches à minima et les laissent se disséminer un peu partout, sans rien faire. La réappropriation des sites est donc difficile.



L'ENJEU DE L'ALIMENTATION DANS LES PROJETS URBAINS

(Intervention salle)

Gaël LOUESDON,
coordinateur
« Terre de liens »
Normandie



« Terre de liens » vient de mettre en ligne un outil dénommé « convertisseur PARCEL » qui permet d'estimer le nombre d'hectares dont une ville a besoin pour nourrir ses habitants et le nombre d'emplois générés dans une optique de relocalisation de l'alimentation. Outil urbain, les ZAD doivent être étendues à l'arrière-pays pour préserver des zones de production alimentaire. La transformation des villes prend du temps, mais celle des campagnes aussi. L'alimentation va être déterminante dans les projets urbains demain, car elle va influencer sur les formes urbaines, les outils de planification et de gouvernance foncière. L'élaboration des PAT, les Projets Alimentaires Territoriaux, va dans ce sens, mais ils ne sont pas suffisamment intégrés dans la construction de la ville de demain. L'énergie va également avoir un fort impact sur la physionomie des territoires et leur fonctionnement.

En termes de CPIER, il faudrait se fixer une échéance de 10 ans pour étudier la symbiose ville-campagne en matière d'alimentation et d'énergie, puis produire des mesures législatives qui partiront des initiatives locales, en associant les habitants. La Gouvernance est aujourd'hui très resserrée : il va falloir élargir le cercle !



PARTICIPANTS - AUDITORIUM DE LA RÉGION

CLÔTURE DE LA MATINÉE

Préfet François PHILIZOT,
Délégué interministériel
au développement de la
Vallée de la Seine
(DIDVS)



La première interrogation est celle de l'échéance du « zéro artificialisation nette ». À quel horizon cet objectif doit-il être atteint : 5, 10 ou 20 ans ? La seconde interrogation est celle des actions à inscrire dans l'immédiat dans le CPIER pour y parvenir et donner du contenu au slogan. La troisième interrogation concerne le « zéro » et « nette » du ZAN, sachant que les contours ne sont pas clairement définis. Nous n'avons du coup aucune certitude sur la nature et l'ampleur du phénomène. Les débats du matin ont soulevé des questions qui vont nécessiter des arbitrages. Les opérations de démolition et les aménagements d'espaces verts dans les espaces urbains peuvent-elles être considérées comme de la désartificialisation ? La mise en culture « bio » de terrains agricoles ou non est-elle assimilable à de la renaturation ? La réponse à ces questions est déterminante.

En écho à ces interrogations, le futur CPIER doit se fixer 4 objectifs. Le premier est celui de la **connaissance** et de la **mesure du phénomène**. Les agences d'urbanisme ont déjà beaucoup fait sur le sujet, mais il faut élargir le champ des acteurs pour partager les connaissances. Ce travail en réseau doit permettre de mieux cerner les enjeux et d'avoir une vision plus optimiste de l'avenir. Il faut se mettre en ordre de bataille pour mieux comprendre le phénomène.

Le deuxième objectif est celui de **l'échelle**. Les dynamiques et réalités territoriales sont très composites au sein de la Vallée de la Seine. Il faut avoir une vision à la fois globale et différenciée du territoire, pour englober toutes ses facettes. Les réponses doivent se décliner et s'imbriquer à différentes échelles : interrégionales (Vallée de la Seine), régionales (SDRIF/SRADDET) et locales (SCoT et PLUi). La maille de base à privilégier est celle de l'intercommunalité qui délimite le mieux les bassins de vie.

Le troisième objectif est celui de la **maîtrise foncière**. Il n'existe pas de stratégie urbaine sans stratégie foncière de long terme portée par la puissance publique. Il faut se doter d'outils de politique foncière adaptés. Les pistes sont nombreuses (ZAP, dissociation entre la propriété du sol et du bâti, surélévation...), mais comment accompagner tous ces éléments pour mettre en œuvre une vraie stratégie en la matière ? Le travail autour des mutations d'espaces complexes est difficile. Les conversions de friches trouvent facilement leur point d'équilibre financier dans les territoires où la pression foncière est forte (Île-de-France, grandes agglomérations et littoral), mais l'exercice est plus compliqué dans les autres territoires. Au final, le sujet du foncier doit être appréhendé sous l'angle du « bâti » et du « non bâti », de la mobilisation des différents outils de maîtrise et de sa mutation.

Le dernier objectif est **culturel**. L'étalement urbain est le produit d'une politique publique, de l'apologie de la maison individuelle, de mécanismes fiscaux, d'aides de l'Etat, de la volonté de certains élus et agriculteurs qui conduit à une forte consommation d'espaces. Tous ces ressorts sont inscrits dans l'inconscient collectif et les comportements individuels, d'où leur persistance. Refaire habiter en ville et dans les villages relève du culturel. Il faut travailler sur les images pour faire changer les esprits. La démarche est presque éducative... Tout cela renvoie au modèle que nous souhaitons pour notre société. L'objectif « zéro artificialisation nette » est une vraie rupture dans la façon d'aménager. Il revient à construire une ville plus dense, en donnant plus de place à la nature... et en pensant différemment, une attitude qui aide à vivre et à évoluer !



3 | 2

ATELIER #2 « FONCIER : LA FIN DE L'ARTIFICIALISATION ? »

SYNTHÈSE DES ATELIERS PARTICIPATIFS DE L'APRÈS-MIDI

La matinée de l'atelier prospectif « Foncier : la fin de l'artificialisation ? » a permis de poser le cadre, d'identifier les enjeux et d'esquisser des pistes d'actions pour atteindre cet objectif de « zéro artificialisation nette ». Les réflexions et les échanges ont conduit à identifier les éléments qui vont constituer les futurs ingrédients des politiques d'aménagement de demain.

Les ateliers de l'après-midi avaient pour objectif d'affiner les propositions et de susciter des idées nouvelles en laissant la parole aux différents participants. Animés par les collaborateurs de l'AUCAME, les ateliers ont fonctionné de façon participative, où chacun a pu s'exprimer librement et partager ses idées. Les échanges ont duré environ 2 heures et se sont terminés par un temps commun de synthèse pour présenter le fruit des travaux et les grandes conclusions obtenues.

Trois ateliers ont été organisés simultanément, chacun ayant adopté sa propre technique d'animation. Les thèmes ont été définis en fonction des grands enjeux du « zéro artificialisation nette ». Les participants se sont inscrits le matin même, au moment de l'émargement en arrivant à la Région.

Complémentaires, les sujets retenus étaient les suivants :

- ▶ Comment fabriquer la ville sans consommer d'espace ?
- ▶ Comment renaturer et gérer les compensations environnementales ?
- ▶ Comment éviter les inégalités sociales et territoriales ?

La partie suivante présente la synthèse des trois ateliers.



Thomas BOUREAU,
Directeur d'études à l'AUCAME
et Soazig VANNIER,
chargée d'études « habitat et
urbanisme » à l'AUCAME



ATELIER N°1

COMMENT FABRIQUER LA VILLE SANS CONSOMMER D'ESPACE ?

Cet atelier a été animé par Thomas BOUREAU, Directeur d'études à l'AUCAME, et Soazig VANNIER, chargée d'études « habitat et urbanisme » à l'AUCAME, en présence de 25 personnes. Organisé en trois phases, l'objectif était d'interroger collectivement les participants sur la forme de la ville et la manière de la construire à l'horizon 2040 où l'impératif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) serait atteint.

LA MÉTHODE

PHASE 1 - PHOTOLANGAGE : COMMENT VOYEZ-VOUS LA VILLE DE DEMAIN ?

Chaque participant est invité à choisir une photo parmi une soixantaine de représentations de la ville de demain. Lors d'un tour de table, les participants se sont présentés et ont expliqué en quelques mots leur représentation de la ville de demain.

PHASE 2 - LES QUESTIONNEMENTS LIÉS AU THÈME DE L'ATELIER

Dans un cadre de « zéro artificialisation nette », cette représentation de la ville de demain suscite de nombreuses questions. Chaque personne est invitée à noter sur un « post-it » les questions ou les problèmes que posent ce paradigme « faire la ville sans consommer d'espace ». Une soixantaine de « post-it » ont été rédigés puis regroupés en fonctions des grands thèmes qui ont émergé.

PHASE 3 - LES IDÉES D' ACTIONS POUR ALLER VERS LA FABRICATION DE LA VILLE « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE »

Les participants se sont prononcés pour choisir deux de ces thèmes afin de réfléchir à des idées d'actions concrètes. Cette réflexion en binôme a ensuite été partagée à l'ensemble du groupe. Elle a permis de faire ressortir une quinzaine de pistes d'actions possibles.

DE NOMBREUSES REPRÉSENTATIONS DE LA VILLE DE DEMAIN

Une vingtaine de photos ont été sélectionnées. Si les participants ont choisi des représentations très hétérogènes de la ville de demain, quelques grands thèmes ont émergé de cet exercice.

LA VILLE MOYENNE, UN ENVIRONNEMENT À TAILLE HUMAINE

À travers plusieurs photos, les participants ont évoqué le renouveau des villes moyennes et des centres-bourgs dans un contexte de « zéro artificialisation ». Elles disposent d'atouts indéniables leur permettant de jouer un rôle central dans les années à venir : confort de vie, proximité des services et des commerces, pratique, fonctionnelle, ...

DES FORMES URBAINES ET ARCHITECTURALES DIVERSES ET INTÉGRÉES

Les représentations choisies sont très hétérogènes, allant de la maison en bande à la tour de très grande hauteur. Toutefois, de nombreux participants ont évoqué la nécessité de trouver un équilibre entre ancien et nouveau et de réfléchir aux transitions entre les différents quartiers. Les concepteurs ne doivent pas s'interdire l'innovation architecturale, et même l'intégrer dans l'histoire de la ville.



INTEGRER L'INNOVATION ARCHITECTURALE AU SEIN D'UN TISSU ANCIEN : LA NATURE COMME TRANSITION

(« PARIS 2050 » PAR VINCENT CALLEBAUT)

UNE MUTATION DES ESPACES URBANISÉS NÉCESSAIRE

Dans le cadre d'un arrêt de l'artificialisation des espaces naturels et agricoles, la densification de l'existant est inévitable. Elle passera, notamment, par la mutation des espaces ou le comblement des dents creuses. Cette densité doit rester acceptable et doit se faire avec des contreparties : nature en ville, espace partagé, ...

LA NATURE, UN FACTEUR DÉTERMINANT POUR QUALIFIER LA VILLE DE DEMAIN

La nature permet de proposer une ville aérée, agréable permettant de compenser des immeubles de forte hauteur et des densités fortes. La photo ayant reçu le plus de suffrages représente ainsi des bâtiments R+5 avec au pied des espaces végétalisés et productifs. Cette nature prend des formes très différentes : végétalisation des bâtiments, parcs, jardins, espaces de maraîchage, ...

UNE VILLE PARTAGÉE, DÉSIRABLE ET APAISÉE

Partagée, désirable et apaisée sont les trois principaux qualificatifs utilisés pour décrire la ville de demain. Le vivre ensemble est une valeur collectivement partagée par les participants. Pour être désirable, la ville doit offrir des espaces communs et collec-

tifs (espaces publics, jardins partagés...) tout en proposant des espaces extérieurs privés (jardin, balcon de grande taille...) et un environnement calme et sain (peu de voitures, transports alternatifs...). L'habitant revient au cœur de la conception des villes : elles se feront avec et pour les habitants.

DES VILLES RÉSILIENTES FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Dans les années à venir, les villes devront faire face à des bouleversements climatiques. Deux principaux thèmes émergent : l'adaptation aux aléas climatiques (forte chaleur, inondation...) et la conception même de la ville (construire sur l'eau, des modes d'habiter moins sédentaires...).

PENSER LA VILLE SANS CONSOMMER DE FONCIER SUSCITE DE NOMBREUSES INTERROGATIONS

Penser la ville sans consommer de foncier, c'est repenser la ville dans tous ses aspects : formes urbaines, espaces publics, mixité, attractivité...

Au final, les questions posées par les participants sont très variées. Elles ont été regroupées en 4 grands thèmes, balayant 10 grandes questions récurrentes et leurs déclinaisons.



DES FORMES DE PROJETS URBAINS EN RENOUVELLEMENT CONCILIANT DENSITÉ ET QUALITÉ DES ESPACES PUBLICS (PROJET D'AMÉNAGEMENT DES BERGES DU CANAL À AUBERVILLIERS)

(« PARIS 2050 » PAR VINCENT CALLEBAUT)



LA VILLE FLOTTANTE, MODÈLE DE RÉSILIENCE OU RÉPONSE À LA PÉNURIE FONCIÈRE ? (PORTLAND, USA)

LES GRANDS THÈMES

COMMENT REDONNER DE L'ATTRACTIVITÉ AUX VILLES ?

Cette question se pose presque comme un préalable. En effet, un développement urbain non consommateur d'espace est un développement qui se fait prioritairement dans les villes déjà existantes plutôt que dans les espaces périphériques ou ruraux. Or, si certaines métropoles affichent aujourd'hui une croissance économique et démographique soutenue, pour de nombreuses petites et moyennes villes centres, la tendance est à la contraction. Cette question de l'attractivité des villes peut se poser du côté de l'usager (habitants, entreprises...) : qu'est ce qui donnerait envie de revenir s'installer en ville ? Elle peut aussi se voir sous le prisme économique : comment rendre moins chère, ou plus avantageuse, l'implantation urbaine ?

COMMENT MIEUX UTILISER LES ESPACES URBAINS ?

Au-delà du seul aspect de la densification de la ville, peu citée en tant que telle, c'est bien la question d'un usage plus intense et plus efficace des espaces urbains soulevé par l'impératif du « zéro artificialisation nette ».

COMMENT FAIRE ÉVOLUER L'EXISTANT ?

Faire la ville sans consommer d'espace, c'est prioritairement réutiliser les tissus urbains et le bâti existant. Ont ainsi été évoqués les sujets de la reconquête des logements dans les centres, de la réhabilitation, de la nécessité de trouver un équilibre entre nouveau et ancien pour conserver l'âme des villes.

COMMENT FAVORISER LA MIXITÉ DES FONCTIONS ?

La mixité des fonctions, à envisager tant à l'échelle de la ville et du quartier que du bâtiment apparaît comme un moyen de limiter la consommation d'espace et de réintégrer l'économie productive en ville.

LES GRANDES QUESTIONS

DE NOUVELLES FORMES D'HABITER ?

Derrière cette interrogation ouverte se posent à la fois les questions concernant l'attractivité des logements urbains et denses, notamment du logement collectif, et l'adéquation des attentes des habitants en matière de logement par rapport à ce que peut proposer la ville dense.

QUELLES NOUVELLES FORMES URBAINES PROMOUVOIR ?

Dans les secteurs de renouvellement urbain, il s'agit de rendre acceptable la densité en jouant sur les formes urbaines et les espaces publics.

COMMENT DONNER PLUS DE PLACE À LA NATURE EN VILLE ?

La nature en ville a souvent été évoquée comme le moyen de rendre acceptable la densité, comme vecteur d'image positive. Les réflexions sur son intégration peuvent porter sur le bâtiment comme sur l'espace public, dans les opérations de renouvellement urbain comme dans la réhabilitation.



FAIRE LA VILLE SANS CONSOMMER D'ESPACE SUSCITE DE NOMBREUSES QUESTIONS

QUELS MOYENS POUR METTRE EN ŒUVRE LA VILLE ZAN ?

Après plusieurs décennies d'étalement urbain, le changement de paradigme d'une ville qui ne consomme plus d'espace nécessite aussi de réfléchir à de nouveaux moyens d'action pour sa mise en œuvre.

QUELLE GOUVERNANCE POUR LA VILLE ZAN ?

Fabriquer la ville sans consommer d'espace interroge les processus et les outils de gouvernance à mettre en place : à quelle échelle doit-on penser la ville (fusion des communes), quel est le rôle de la collectivité dans la fabrication de la ville (actions des intercommunalités, contenu volontaire des documents d'urbanisme) et surtout comment adapter les outils juridiques et fiscaux pour rendre la ville plus attractive.

COMMENT TROUVER DU FONCIER ?

La raréfaction du foncier facilement urbanisable impose de réfléchir tant aux moyens de mobiliser de nouveaux gisements fonciers qu'à ceux permettant d'en maîtriser les prix.

QUELS LIENS ENTRE LA VILLE ZAN ET SON ENVIRONNEMENT ?

L'impératif d'arrêt de la consommation d'espace pour le développement urbain entre en résonance avec d'autres transitions en cours pour la ville. Au-delà de la contrainte que cela suppose, cette nouvelle manière de fabriquer la ville pourrait ainsi constituer une opportunité d'accélérer les transitions environnementales de la ville.

COMMENT ALLER VERS UNE TRANSPARENCE ÉCOLOGIQUE DE LA VILLE ?

Cette nouvelle manière de faire la ville s'inscrit également dans un contexte de bouleversements climatiques. Elle doit impérativement aller de pair avec la diminution de l'impact de la ville sur l'environnement et son adaptation à son territoire.

QUELLE AGRICULTURE POUR NOURRIR LA VILLE ?

La fin de l'artificialisation peut amener à revoir les systèmes agricoles en prévoyant des espaces de production en ville et mobilisant des circuits courts, en développant une agriculture de proximité et en développant de nouvelles formes de solidarités entre la ville qui consomme et les territoires qui produisent.

COMMENT ACCOMPAGNER LA CONTRACTION ÉNERGÉTIQUE DE NOTRE SOCIÉTÉ À TRAVERS L'URBANISME ?

Quel peut être le modèle énergétique de la ville dense, tant en termes de production d'énergies décarbonées que d'usage de l'énergie, pour le bâtiment et les flux (de biens et de personnes) ?

DES PISTES D' ACTIONS

En réponse aux différentes questions identifiées, les participants ont proposé des pistes d'actions pour aller vers la fabrication de la ville « zéro artificialisation nette ». Deux axes majeurs ont été ciblés : « redonner de l'attractivité aux villes » et « refaire la ville sur elle-même ».

REDONNER DE L'ATTRACTIVITÉ AUX VILLES

Redonner de l'attractivité et de la vitalité aux centres, notamment des villes moyennes, peut permettre d'atteindre l'objectif de « zéro artificialisation nette ». L'enjeu est de retrouver une image positive de la ville et ainsi donner envie aux habitants de s'y installer.

La ville a beaucoup d'atouts à proposer (logements de qualité, commerces de proximité, services, espaces verts) qui souffrent d'une concurrence en périphérie. Il convient de mieux les mettre en avant en imposant, par exemple **une transparence du vrai coût du logement qui comprend aussi les dépenses liées au transport et à l'énergie (piste 1)** ou encore **en fédérant le petit commerce de centre-ville pour qu'il soit plus attractif face aux grandes surfaces de périphérie (piste 2)**.

Pour ce faire, un véritable travail de valorisation des villes doit être mené pour **faire émerger des identités territoriales fortes et construire ainsi des projets de territoire propres aux villes de la Vallée de la Seine (pište 3)**. Cette valorisation pourra notamment **s'appuyer sur des filières économiques spécifiques (pište 4)** ou sur les atouts de la Normandie face au réchauffement climatique (pište 5).

Cette valorisation nécessite **une mise en réseau des villes normandes, y compris les villes moyennes du territoire (pište 6)**. Cette mise en réseau doit également se traduire en termes d'accessibilité des villes entre elles, ce qui suppose **des investissements ferroviaires à réaliser pour relier ces villes avec des trains fréquents et fiables (pište 7)**.

Pour faire changer l'image de la ville, et ainsi prendre le contrepied de l'image classique de la ville face à la campagne, des chantiers communs sont encore à mener, notamment sur les questions du bruit, de la pollution, de la qualité et le cadre de vie ou encore des espaces publics. En écho au « zéro artificialisation nette », les villes pourraient **aller vers le « zéro bruit » ou le « zéro CO₂ » (pište 8)**.

REFAIRE LA VILLE SUR ELLE-MÊME

Refaire la ville sur elle-même implique la mobilisation des bâtiments existants. Sachant que la rénovation coûte plus cher que la construction de logements neufs, l'enjeu est de redonner de la valeur à ces logements qui, dans certains secteurs, souffrent d'un manque d'attractivité. Cette reconquête de la ville oblige à (re)penser et à (ré)inventer des nouveaux outils pour la rendre plus compétitive vis-à-vis des espaces périphériques.

Les pouvoirs publics et des collectivités doivent accompagner cette inversion pour permettre à toutes les classes de la population de revenir en ville. Il est proposé, notamment, de **transférer les dispositifs fiscaux en faveur du neuf vers la requalification du parc existant (pište 9)**, **d'expérimenter de nouveaux montages économiques et juridiques (pište 10)** comme la maison à 1€ par exemple et de **prioriser les objectifs et les budgets des programmes locaux de l'habitant (PLH) vers les logements existants (pište 11)**.

En parallèle de cette rénovation, il convient de dissuader l'implantation de logements en périphérie par la mise en place d'outils juridiques, économiques et fiscaux. Il peut être imaginé **des outils inspirés de ceux proposés par la loi ELAN en ce qui concerne l'installation de commerces en périphérie (pište 12)** ou encore de **taxer plus fortement le fait de rendre constructible un terrain naturel, agricole et forestier (pište 13)**. Dans un contexte de « zéro artificialisation », il est indispensable pour la ville de **se doter d'une stratégie foncière offensive et anticipative au-delà des opportunités (pište 14)**. Cette stratégie doit concerner l'ensemble du processus de fabrication de la ville (gouvernance, outils règlementaires, moyens financiers...).

Enfin, cette intensification de la ville se fera par une intégration pleine et entière de la nature en ville. A l'instar de la vision de la ville développée lors du photolangage, la nature permettra de compenser des densités plus fortes et ainsi proposer une ville aérée et agréable. **La renaturation complète de zones en friche et de quartiers en déclin (pište 15)** peut être un levier pour atteindre l'objectif de « zéro artificialisation nette ».



ATELIER N°2

Patrice DUNY,
Directeur de l'AUCAME
et Anne-Sophie BOISGALLAIS,
chargée d'études
« développement durable »
à l'AUCAME



COMMENT RENATURER ET GÉRER LES COMPENSATIONS ENVIRONNEMENTALES ?

Animé par Patrice DUNY, Directeur de l'AUCAME, et Anne-Sophie BOISGALLAIS, chargée d'études « développement durable » à l'AUCAME, cet atelier a accueilli plus de 30 personnes.

La méthode d'animation s'est déclinée en 3 temps avec l'objectif de faire en sorte que chaque personne s'exprime, qu'il puisse y avoir la construction d'un consensus autour des enjeux, puis de choisir les priorités à proposer pour le prochain CPIER.

LA MÉTHODE

PHASE 1 - QUEL EST VOTRE AVIS / EXPÉRIENCE SUR LA QUESTION DE L'ATELIER ?

Tour de table avec expression des idées, expériences ou interrogations sur le thème. Chaque idée est écrite sur un tableau de papier.

PHASE 2 - COMMENT REGROUPER TOUTES LES IDÉES EXPRIMÉES EN QUELQUES ENJEUX TRANSVERSAUX ?

Discussion globale et débat avec identification des contradictions et des leçons d'expériences. Classement de toutes les idées en quatre catégories.

PHASE 3 - QUELLES SONT LES THÈMES DE TRAVAIL PRIORITAIRES À PROPOSER AU PROCHAIN CPIER ?

Vote à partir de gommettes. Chaque participant s'est vu attribuer 4 gommettes qu'il pouvait affecter dans les colonnes de son choix de façon à hiérarchiser les questions principales.

ENJEUX ET INTERROGATIONS

MODALITÉS TECHNIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES DES COMPENSATIONS

Avant de définir la compensation, il est nécessaire de se mettre d'accord sur une définition de la nature, et des fonctionnalités attendues. En miroir, il faut définir l'artificialisation et ses différents effets. Par exemple, la désimperméabilisation est-elle une forme de compensation et l'amélioration de la qualité architecturale peut-elle entrer dans les critères d'amélioration des paysages ?

Avant de discourir sur les modalités de compensation, ne jamais perdre de vue l'idée qu'il faut éviter et réduire les impacts négatifs avant de compenser.

Il est indispensable de mieux connaître la phyto-médiation. Les sols sont pollués et les friches durent un certain temps, donc pour anticiper la diminution de la pollution, on plante des espèces particulières pour qu'elles filtrent la pollution, notamment les métaux lourds, sachant que ça fonctionne moins bien pour les hydrocarbures. Des recherches sont menées actuellement sur plusieurs territoires (Angers, Oise, avec l'INRA).

Il faut travailler différemment les ouvrages de gestion des eaux pluviales en amont de la compensation pour améliorer les fonctionnalités écologiques. Faut-il que les compensations soient toujours implantées sur le bassin versant impacté par l'artificialisation, aux dépens de lieux parfois emblématiques ?

La littérature sur la compensation environnementale telle qu'elle existe depuis les années 70 montre que la fonctionnalité écologique au bout de dix ou quinze ans reste faible dans 70 % des cas. Faut-il continuer cette « financiarisation de la nature » qui crée un droit à détruire, permettant l'artificialisation des sols dès lors que le projet reste rentable avec le coût d'achat des unités de compensation ?

Il existe au niveau national le Laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes (LIFTI) qui travaille à l'open data des données foncières et à l'anticipation en matière de recyclage des friches. Un fonds de dotation est envisagé en plus du centre de ressources, pour optimiser les stratégies d'implantation des espaces de compensation en amont.

IDENTIFICATION DES ESPACES DE COMPENSATION DANS LA PLANIFICATION

Il convient d'identifier, à l'interface entre l'urbanisation et les espaces agricoles, le maillage lâche de terrains potentiellement supports de plus de biodiversité, ce que le SCoT de Rennes a appelé les « champs urbains ».

Actuellement, il faut repérer les dents creuses et les espaces interstitiels en ville pour densifier la ville, mais construire ces espaces ne contribue-t-il pas à dégrader le cadre de vie ?

Les espaces réglementairement repérés comme des discontinuités écologiques à reconstituer dans la trame verte et bleue semblent prioritaires pour bénéficier de compensations environnementales. Cela évite l'effet d'aubaine foncière.

À QUELLE ÉCHELLE TRAVAILLER ET COMMENT METTRE EN COHÉRENCE LES DIVERSES ÉCHELLES TERRITORIALES ?

Toutes ces données d'expériences incitent à travailler à une cohérence inter-scalaire depuis les documents les plus larges jusqu'à la parcelle (SRADDET, SCoT, PLUi...).

Toutes les compétences doivent se retrouver autour de la table dès la première étape, à savoir « Éviter ». Il faut donc changer de prisme, c'est-à-dire qu'un lotissement ou une zone d'activités ne doivent pas s'envisager entre un maire et un aménageur, mais faire partie d'un projet de territoire.

Les villes sont toutes situées sur des fleuves ou des rivières depuis l'Antiquité : il reste un fort potentiel d'amélioration des fonctionnalités écologiques à travers la trame bleue en ville (renaturation des berges bétonnées par exemple).

Le SGAR Normandie et la DIRECCTE ont créé un groupe de travail sur les territoires d'industrie pour favoriser la réindustrialisation à l'échelle des intercommunalités. Ce groupe anticipe les mesures compensatoires de cette politique. Une étude de faisabilité va sortir prochainement. La DREAL est chargée de visiter les sites innovants, notamment les estuaires qui ont réussi à combiner tous

les usages de l'espace (industrie, transport, tourisme, agriculture, mémoire, biodiversité...).

LA COMPENSATION AGRICOLE COLLECTIVE

La compensation environnementale existe depuis 1976, revue en 2016 à l'occasion de la loi pour la reconquête de la nature, des paysages et de la biodiversité. La compensation agricole, de son côté, vient de se mettre en place : il faudrait lier ces deux compensations pour être compatible sur les mêmes espaces (exemple de maraichage dans des espaces naturels sensibles ou de plantation de haies bocagères sur des périmètres de captage...).

Les acteurs agricoles eux-mêmes sont acteurs de l'artificialisation avec l'extension des zones d'activités agricoles (hangars, plateformes de stockage...).

La compensation agricole collective apporte les moyens de relocaliser les zones d'alimentation à proximité des villes. Il ne s'agit pas de collapsologie¹ mais de résilience. Cela demande une planification et une loi qui donne la priorité aux espaces périurbains pour les cultures alimentaires.

La compensation dépend de l'échelle de l'impact. Dans l'économie agricole, les retombées économiques se situent à diverses échelles, l'échelle mondiale n'étant pas des moindres en Normandie (exportations de céréales) : les acteurs publics et privés doivent se concerter pour cette diversification économique.

LA RELOCALISATION DE L'URBAIN AU VU DES RISQUES ENVISAGÉS (LITTORAL)

À quel niveau intègre-t-on les risques dans les stratégies de repli à l'échelle 2100 lorsque la mer aura monté de 30 à 50 cm ? Actuellement, le repli du trait de côte ne fait plus l'objet d'ouvrages de résistance, l'idée est d'accompagner les mouvements de la mer et non plus de se défendre : comment compenser les « consommations » de terres par la mer ?

¹ La collapsologie est un courant de pensée apparu au début du XXI^e siècle qui étudie les risques d'effondrements environnementaux et sociétaux et ce qui pourrait succéder à la société actuelle.

Les communes littorales vont perdre de la surface dans les décennies à venir (terre perdue par la montée des eaux, salinisation, érosion...), mais il n'y a rien sur la stratégie de repli des zones littorales dans les documents d'urbanisme. On peut avancer que la vacance dans les centres-villes pourrait être une réponse, mais quelles politiques d'accompagnement peuvent permettre un tel transfert ?

Une des pistes serait de travailler sur la multifonctionnalité des sols afin d'anticiper les rôles multiples des espaces et d'éviter de consommer des espaces très fonctionnels au niveau écologique, agronomique, gestion des eaux, captation de carbone...

Il est proposé de travailler les compensations écologiques en lien avec la GEMAPI (Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations).

LA GESTION DES TEMPORALITÉS PAR UNE CONCERTATION INTERACTEURS

Il est essentiel de maintenir la nature dans les bourgs ruraux (vergers, bermes² enherbées, prés de foire...). Et interdire aux maires ruraux de bétonner leurs bourgs, tout en utilisant des dents creuses, la surélévation ou le découpage parcellaire pour densifier, ce qui n'est pas contradictoire.

Les jardins privés pourraient apporter beaucoup plus de fonctionnalité écologique si les habitants étaient formés. En plus de la compensation environnementale des grands projets collectifs, c'est une piste pour accroître la biodiversité.

Il manque actuellement une cohérence politique entre le court terme (travailler sur l'accroissement de la biodiversité avec des aménagements temporaires, voire éphémères) et le long terme (fonctionnement systémique et donc formations et informations de tous les acteurs en conséquence).

Une instance de concertation pourrait permettre à des propriétaires privés de friches abandonnant leur bien de mettre en place une coopération avec les collectivités ou l'Etat via les associations de défense de l'environnement afin d'installer très rapidement des fonctionnalités écologiques transitoires (plantes épuratrices). Que la parcelle soit vendue l'année suivante ou vingt ans après, le bénéfice sera immédiat. Le financement d'une telle démarche reste à déterminer.

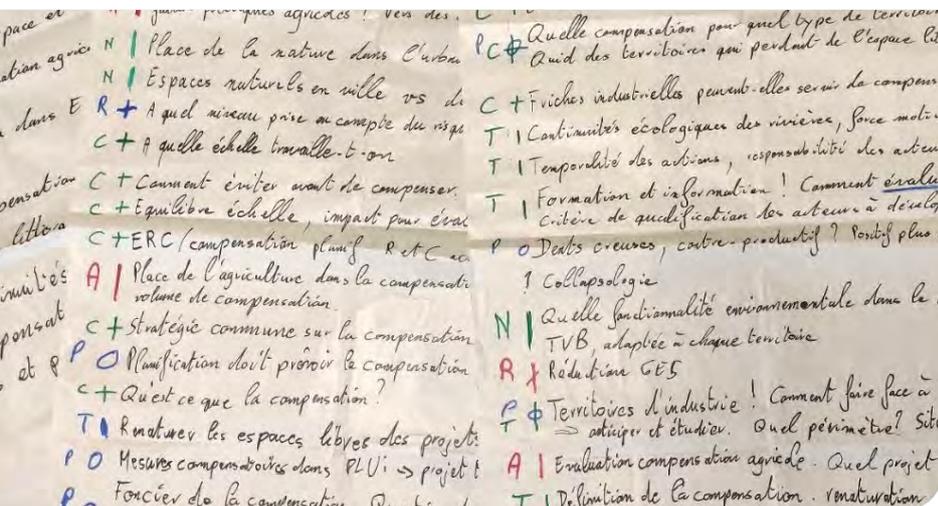
Les aménageurs sont très demandeurs de conseils techniques sur la compensation environnementale ou agricole et souhaitent y réfléchir dans une instance informelle permettant à tous les acteurs de donner leur avis en dehors de tout intérêt financier. Les politiques à venir seront nécessairement participatives, anticipatrices et transversales : cette instance de concertation pourrait définir la réglementation et les outils répondant aux défis de 2040 (critères de qualification, labels, leviers fiscaux...).

LES DÉFIS TRANSVERSAUX

T – TECHNIQUES, OUTILS ET MÉTHODES DES COMPENSATIONS

Il ne faut pas engager des compensations à la surface (un hectare consommé / un hectare compensé) mais évaluer les fonctionnalités attendues, sachant que l'expérience montre que ces compensations ne sont jamais à la hauteur des attentes. Il est proposé d'évaluer aussi financièrement les coûts écologiques (sur 30 ou 50 ans) qui devront être réinvestis, à l'instar de la compensation agricole. Cela suppose un travail sur les critères, sur les durées et sur les évaluations.

Les maîtres d'ouvrage publics et privés sont systématiquement tentés d'élargir le périmètre d'emprise de leur opération. Comment inverser la tendance en faveur de la séquence Eviter - Réduire - Compenser ?



2 Partie d'accotement qui assure la jonction avec le fossé ou le talus.

N - NATURE EN VILLE VERSUS DENSIFICATION

Du fait de la densification, des îlots de verdure risquent en ville de disparaître au profit de l'habitat. La densification de l'habitat en ville et le maintien de la nature en ville paraissent contradictoires. Il y a pourtant une façon de construire dense tout en permettant l'accès à des zones partagées de nature semi-sauvage : il faut coconstruire ces espaces. L'urbanisme participatif peut être très dense car les habitants acceptent de mutualiser certains espaces (par exemple les jardins et les potagers, ou même des chambres d'amis, une salle de réunion...) et ainsi la densité serait possible car acceptée.

C – COHÉRENCE ENTRE LES COMPENSATIONS ÉCOLOGIQUES ET AGRICOLES

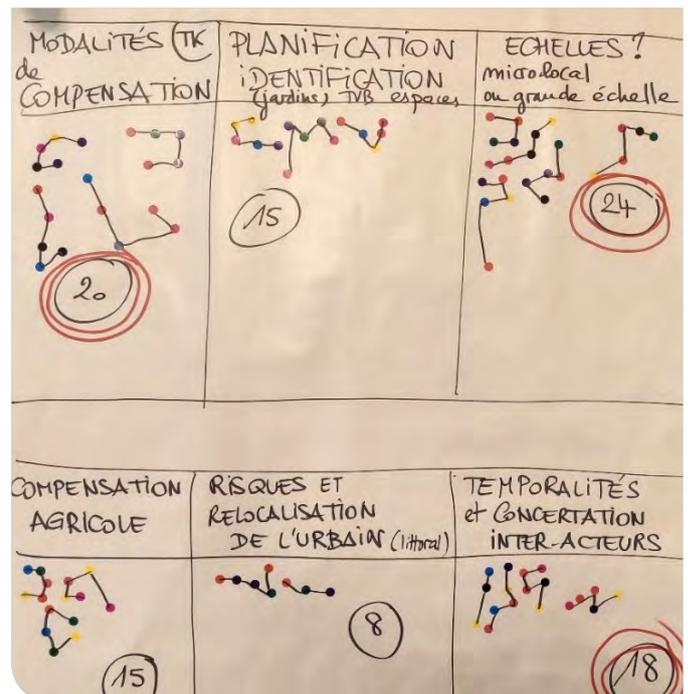
Dans les dossiers des compensations agricoles collectives, on peut non seulement augmenter la valeur ajoutée du territoire local dans les filières alimentaires (ce qui est le sens de la loi) mais aussi améliorer les fonctionnalités écologiques des espaces agricoles. Il serait intéressant de quantifier cette dimension actuellement absente de la loi et éviter cette étanchéité réglementaire entre compensations agricoles et compensations environnementales. Cette évaluation du double impact pourrait avoir lieu au niveau de la CDPENAF³ qui est calibrée pour cela (évaluation des montants et participants représentant toutes les professions et toutes les sensibilités). L'agriculture peut jouer un rôle dans la reconquête des paysages et de la biodiversité (haies bocagères, sols vivants, absence d'intrants chimiques pour préserver la qualité de l'eau...).

P – PLANIFICATION TERRITORIALE ET ÉCHELLES OPÉRATIONNELLES

Outre l'efficacité faible et les problèmes d'échelle, la compensation environnementale fait l'objet de débats compliqués quand il s'agit de trouver des sites de compensation et de prioriser leur pertinence. Il faudrait sans doute les trouver en amont, c'est-à-dire au moment de la planification. Gérer les compensations agricoles et environnementales à l'échelle d'un projet de territoire et non au niveau des opérations semble primordial.

De plus, avec la fixation des limites des zones urbanisées, un travail sur les franges urbaines ouvre un champ d'espaces continus à renaturer pour éviter les problèmes de voisinage entre espaces agricoles et zones d'habitat.

Enfin, en donnant une valeur de résilience au territoire naturel sans seulement travailler sur les compensations, on propose une révolution conceptuelle pour réfléchir à la fonctionnalité de la nature au sens géographique du territoire (continuités écologiques). Reconstituer des zones humides au gré des opportunités foncières n'a pas de sens si on ne travaille pas sur les services rendus par la nature et les sols : certains ne peuvent être « rentables » à court terme (ralentissement des inondations, captage de gaz à effet de serre, paysages et cadre de vie...), mais l'effet économique à long terme est indéniable.



³ Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

PRIORITÉS DE TRAVAIL POUR LE PROCHAIN CPIER

En guise de synthèse de l'atelier, le vote a fait émerger le classement hiérarchisé suivant, par ordre d'importance :

- ▶ 1 - Étudier à quelle échelle territoriale les compensations environnementale et agricole doivent se réfléchir et se réaliser, en cohérence entre toutes les échelles.
- ▶ 2 - Trouver des modalités techniques et méthodologiques partagées pour promouvoir des compensations fonctionnelles.
- ▶ 3 - Apprendre à gérer les temporalités différenciées entre planification, aménagement, calendriers électoraux et temps nécessaire à la régénération naturelle par une concertation interactive accrue.
- ▶ 4 - Identifier les espaces potentiels de compensation dans la planification, en lien avec les espaces nécessaires à la trame verte et bleue.
- ▶ 5 - Créer une instance de réflexion interacteurs sur les méthodes d'utilisation de la compensation agricole collective en faveur de la relocalisation alimentaire.
- ▶ 6 - Étudier la temporalité des risques littoraux et fluviaux, leur différenciation spatiale et esquisser des pistes de réflexion pour la relocalisation de l'urbain à long terme.



ATELIER N°3

COMMENT ÉVITER LES INÉGALITÉS SOCIALES ET TERRITORIALES ?

Jean-Philippe BRIAND, Directeur adjoint de l'AUCAME et Ludivine COLLETTE, chargée d'études « habitat et foncier » à l'AUCAME



L'atelier a été animé par Jean-Philippe BRIAND, Directeur adjoint de l'AUCAME, et Ludivine COLLETTE, chargée d'études « habitat et foncier » à l'AUCAME. Une quinzaine de personnes ont participé à ce temps d'échanges et de réflexion qui avait pour but d'analyser les conséquences possibles du « zéro artificialisation nette » sur les habitants et les territoires, et de voir comment limiter, voire éviter les inégalités induites.

LA MÉTHODE

PHASE 1 - QUI SERONT LES GAGNANTS ET LES PERDANTS DU « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » ?

Les participants sont invités à identifier sur des *post-it* les habitants et les territoires qui vont bénéficier ou au contraire pâtir du « zéro artificialisation nette ». Les *post-it* sont ensuite classés par thématique, en distinguant « les gagnants » et les « perdants ».

PHASE 2 - QUELLES PEUVENT ÊTRE LES CONSÉQUENCES SOCIALES ET TERRITORIALES DU « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » ?

Le temps suivant est consacré à l'analyse des conséquences du « zéro artificialisation nette » sur le plan social et territorial. Les participants sont amenés à s'exprimer sur les processus qui vont s'enclencher et sur les inégalités potentielles qu'ils vont générer. Chaque intervention est limitée à quelques minutes pour laisser foisonner les idées et ne pas interférer sur la parole des autres.

PHASE 3 - COMMENT ÉVITER LES INÉGALITÉS SOCIALES ET TERRITORIALES ?

Le dernier temps d'échanges vise à esquisser des pistes d'actions concrètes pour faire en sorte que le « zéro artificialisation nette » ne soit pas source d'inégalités sociales et territoriales. Les propositions ont pour objectif d'alimenter la préparation du futur CAPIER Vallée de la Seine.

LES GAGNANTS ET LES PERDANTS

LES TERRITOIRES GAGNANTS

Les métropoles seront les grandes gagnantes du « zéro artificialisation nette » car elles sont attractives et disposent de capacités de renouvellement et de moyens financiers importants. La densification dans les tissus urbains favorisera les centres-villes et les centralités. En périphérie des grandes agglomérations, les espaces périurbains dynamiques bénéficiant d'un marché foncier et immobilier porteur continueront à se développer.

LES ACTEURS GAGNANTS

Du fait de la rareté des terres constructibles, les grands gagnants seront les propriétaires fonciers. La préservation des terres agricoles soutiendra l'ensemble de la filière agricole en termes de production, à la fois pour les activités traditionnelles et intensives. La pression foncière étant moindre, les nouveaux agriculteurs pourront s'installer plus facilement.

LES POPULATIONS GAGNANTES

Les habitants les plus aisés seront les grands gagnants du « zéro artificialisation nette » car ils pourront vivre dans les métropoles, mais aussi acquérir des maisons dans les espaces périurbains et ruraux où la rareté des constructions neuves risque le renchérir le prix des biens immobiliers. A plus long terme, tous les habitants seront directement ou indirectement gagnants, car la préservation du monde du vivant va améliorer la qualité et le cadre de vie.

LES TERRITOIRES PERDANTS

En dehors des centralités, les petites communes périurbaines et rurales seront les grandes perdantes du « zéro artificialisation nette », car elles ne disposeront plus du levier de la construction pour attirer de nouveaux habitants. Les territoires vivant dans le giron des pôles urbains pâtiront de la polarisation, car leur tissu de commerces et de services sera fragilisé.

LES POPULATIONS PERDANTES

Les habitants des périphéries et du monde rural seront les grands perdants du fait du tropisme des villes. Sur le plan social, les classes les plus défavorisées auront du mal à se loger à cause de la pression foncière et du prix du logement. Les populations immigrées seront ainsi reléguées aux marges urbaines et auront d'autant plus de difficultés à s'intégrer. Malgré le niveau de leurs revenus, les classes moyennes seront également impactées en raison du renchérissement des prix dans les grandes agglomérations.

Le « zéro artificialisation nette » va renforcer l'offre de services publics dans les principaux pôles des territoires : les usagers éloignés des services administratifs seront pénalisés dans leur vie quotidienne.

LES ACTEURS PERDANTS

Les grands perdants seront les promoteurs, les lotisseurs, les entreprises de la construction et, de façon plus générale, tous les acteurs économiques qui vivent de l'étalement urbain et dont l'activité s'appuie sur la consommation d'espace.

UN CREUSEMENT DES INÉGALITÉS

Les participants à l'atelier considèrent unanimement que les inégalités sociales et territoriales devraient se creuser avec le « zéro artificialisation nette ». Les écarts devraient s'amplifier entre les espaces ruraux et les espaces urbains, avec un vrai risque de rupture entre les Métropoles et les territoires vivant dans leur ombre. D'une manière générale, les petits échelons territoriaux seront pénalisés au profit des plus grands. Côté habitants, l'accès au logement, aux équipements et aux services sera source d'inégalités, avec une qualité de vie très différente selon les espaces. Sur le plan social, les écarts se creuseront entre les classes aisées et les catégories défavorisées, avec un vrai risque d'exclusion pour les familles les plus précaires.

UN NÉCESSAIRE CHANGEMENT DE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT ?

La vision générale, plutôt pessimiste, interroge sur le bien-fondé de cet objectif « zéro

artificialisation nette ». Pourtant, tout le monde est d'accord pour dénoncer le modèle expansionniste à l'œuvre : le développement des territoires repose en effet sur l'étalement urbain, une dynamique générant une très forte consommation d'espaces agricoles. Les conséquences sont connues : gaspillage foncier, érosion de la biodiversité, imperméabilisation des terres, perte de capital agricole, dévitalisation économique et démographique des centres-villes, progression de la vacance, intensification de la mobilité... Tous ces éléments concourent à changer de modèle pour mettre en œuvre une politique d'aménagement plus soutenable en termes de développement. En cherchant à préserver les terres agricoles et naturelles, le « zéro artificialisation nette » s'inscrit clairement dans cette dynamique. Les inégalités potentielles qui pointent à l'horizon incitent cependant à accompagner le processus pour optimiser ses effets et éviter les déséquilibres sociaux et territoriaux qu'il peut provoquer.

LES ÉCHANGES

Pour approfondir la compréhension des mécanismes à l'œuvre, les participants ont poursuivi l'analyse, en apportant des éléments complémentaires. Les grands sujets d'échanges et les idées formulées sont résumés ci-dessous.



LES SOLIDARITÉS VILLE-CAMPAGNE

- Les espaces urbains attractifs auront besoin de foncier pour se développer. La densification satisfera une partie des besoins, mais l'extension urbaine sera toujours nécessaire pour accueillir population et activités économiques. Le « zéro artificialisa-

tion nette » les incitera à trouver des zones de renaturation et de compensations environnementales sur place, mais aussi en dehors de leur territoire pour garantir un équilibre des opérations. Les zones rurales peuvent se commuter en territoires de réserves foncières et naturelles, au service des villes et des Métropoles.

- ▶ Le « zéro artificialisation nette » va créer une dépendance entre les espaces urbains et les territoires ruraux, des relations qui doivent s'envisager sous le prisme de la solidarité. Le développement des villes contribuera ainsi à celui des campagnes, évitant une césure territoriale entre les espaces attractifs et ceux plus en difficulté. Une question se pose toutefois : comment partager la richesse générée par la consommation d'espace entre ceux qui aménagent et occupent les terrains, et ceux qui compensent ?
- ▶ Malgré les synergies entre la ville et la campagne, les espaces urbains domineront les territoires. Très denses, les systèmes urbains seront plus efficaces et plus « smart », mais seront aussi plus élitistes.

JEUNES ET TERRITOIRES

- ▶ L'attractivité à long terme des métropoles n'est pas garantie : les jeunes sont aujourd'hui très touchés par les questions environnementales et la survie de la planète. Rien ne dit que demain ils n'auront pas envie de vivre dans des villes à taille humaine ou dans les espaces ruraux qui peuvent potentiellement devenir le réceptacle d'activités nouvelles (télétravail, énergies renouvelables, ateliers imprimantes 3D, tiers-lieux...). Le scénario le plus vraisemblable est celui d'une dualité, entre d'un côté des jeunes urbains à l'esprit métropolitain, et de l'autre des jeunes à fortes aspirations écologiques et désireux de vivre à la campagne. Les mentalités seront déterminantes.

LE MONDE RURAL

- ▶ La limitation de la capacité à construire dans les espaces ruraux doit les inciter à valoriser leurs atouts pour continuer à attirer des nouveaux habitants et éviter de devenir de simples territoires de réserves foncières et naturelles. Leur patrimoine est une richesse : ils doivent s'appuyer dessus pour réhabiliter les logements, les bâtiments publics et privés, les cœurs de bourgs et de villages... et accueillir ainsi des habitants à la recherche d'une meilleure qualité de vie et d'un cadre de vie de qualité.

OPPORTUNITÉS DE DÉVELOPPEMENT

- ▶ Les métropoles peu attractives, mais disposant de gisements fonciers importants, peuvent tirer profit du « zéro artificialisation nette » pour accroître leur avantage comparatif vis-à-vis des autres métropoles limitées dans leur capacité de développement.
- ▶ La rareté foncière va inciter à réinvestir les friches, à occuper les dents creuses et à revivifier les centres-villes par des opérations de renouvellement urbain. Les viviers sont importants dans les villes. Dans le contexte du « zéro artificialisation nette », les communes disposant de foncier à renouveler sont les plus avantagées, contrairement à celles où le bâti est plus récent : leurs opportunités foncières sont en effet moins importantes.

FREINS AU DÉVELOPPEMENT

- ▶ Comment vont se développer les territoires qui ne disposent que de terrains « nus » à consommer si les compensations ne s'envisagent pas à une large échelle ?
- ▶ La raréfaction du foncier est un frein au repli stratégique sur le littoral. L'élévation du niveau de la mer va en effet rendre inhabitables certaines portions de bord de mer : comment construire de nouveaux logements en rétro-littoral si l'espace constructible est rare ?

FONCIER

- ▶ La rareté de terrains risque de susciter des réactions « prédatrices » pour accéder au foncier, générant des tensions sur les territoires (guerre économique).
- ▶ La relocalisation des activités agricoles et la croissance de la demande de circuits alimentaires courts à proximité des villes risque de renforcer la pression foncière au pourtour des espaces urbains, suscitant des conflits d'usage.

COMMERCES ET SERVICES

- ▶ La densification va renforcer la polarisation économique et démographique des villes et des bourgs sur le territoire. Ces pôles vont accroître et diversifier leur offre de commerces et de services, et augmenter par conséquent leur attractivité et leur aire de chalandise. A contrario, l'arrêt de la construction dans les communes périphériques va réduire le nombre de familles accueillies et fragiliser les services publics et privés présents sur leur territoire. La qualité de vie risque donc de se dégrader dans ces communes et les habitants vont devoir se déplacer davantage pour accéder aux commerces et aux services dont ils ont besoin pour vivre au quotidien.
- ▶ En Normandie, la polarisation des services dans les espaces les plus habités peut fragiliser le maillage urbain caractérisé par une forte densité de villes, bourgs et villages sur le territoire. Cet affaissement peut être préjudiciable pour la qualité de vie et la résilience des territoires ruraux dans la région.

DENSIFICATION URBAINE

- ▶ La réhabilitation des logements est une piste pour attirer des familles avec enfants dans les cœurs de ville. Mais comment les rendre attractifs et abordables auprès des habitants qui ont des moyens limités ?

- ▶ La construction d'un logement neuf en ville est plus chère que sur un terrain « nu » en périphérie ou en milieu rural, mais est-ce bien sûr ? Le coût « collectif » réel est dans les faits bien plus élevé, car on ne prend pas en compte dans le calcul le coût des infrastructures (eau, assainissement, voirie...), de la mobilité (coûts individuel et collectif) ou encore de la perte de la biodiversité qui ne fait l'objet d'aucune monétisation. L'estimation réelle montrerait que le modèle d'étalement urbain n'est pas si avantageux que ça...
- ▶ Le réinvestissement des friches peut conduire à un renchérissement du coût du foncier en raison des opérations de recyclage et de dépollution à opérer.

COLLECTIVITÉS ET FISCALITÉ

- ▶ Le « zéro artificialisation nette » devrait influencer sur l'activité et le mode de gestion des Collectivités. Le fait de découpler développement et croissance démographique devrait les conduire à rationaliser et à mieux coordonner leurs actions. Ce travail en réseau limitera la dispersion des projets et permettra aux Collectivités de faire de réelles économies d'échelle. Les réflexions se feront de plus en plus à l'échelle intercommunale qui englobe le mieux l'espace de vie quotidienne des habitants.
- ▶ Une césure risque de se creuser entre les territoires dotés d'une forte ingénierie et ceux qui n'en ont pas les moyens.
- ▶ L'offre foncière n'est pas le seul levier pour changer la façon d'aménager et atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette ». La fiscalité en est un autre : elle doit s'adapter pour accompagner le processus. La prise en compte des frais réels dans l'impôt sur le revenu favorise par exemple l'installation lointaine en périphérie urbaine. La suppression de la taxe d'habitation pourrait avoir un effet inverse, car elle va annihiler l'intérêt pour les communes de construire : la croissance démographique n'aura plus

d'impact en effet sur les ressources financières des communes.

PAROLE DES HABITANTS

- Les politiques d'aménagement risquent à l'avenir d'être de plus en plus « technicistes ». Comment, dans ces conditions, laisser la parole aux habitants pour les impliquer dans les projets ?

LES PISTES D' ACTIONS

La dernière partie a été consacrée aux pistes d'actions envisageables pour éviter un creusement des inégalités sociales et territoriales. Les propositions ont été limitées faute de temps, mais aussi du fait de l'ampleur du sujet. Au final, l'objectif « zéro artificialisation nette » doit conduire à la mise en place d'une véritable politique d'aménagement du territoire, dont les composantes doivent aider à accompagner le processus et prévenir les inégalités qu'il peut provoquer. La Vallée de la Seine pourrait être un territoire expérimental pour définir les contours de cette future stratégie.

Les idées évoquées sont les suivantes :

- Organiser et diversifier l'offre foncière, en tenant-compte des spécificités des territoires.
- Mettre en place des mécanismes de solidarités territoriales pour que tous les territoires puissent bénéficier des effets du « zéro artificialisation nette ».
- Aider financièrement les territoires urbains et ruraux à réhabiliter les logements, requalifier les centres-villes et réinvestir les friches.
- Doter les territoires d'une ingénierie pérenne pour leur permettre de changer leur manière d'aménager et contribuer ainsi à atteindre le « zéro artificialisation nette ».
- Renforcer la desserte des pôles en transports en commun et autres formules collectives (covoiturage...) pour favoriser l'accès aux commerces et aux services.

