

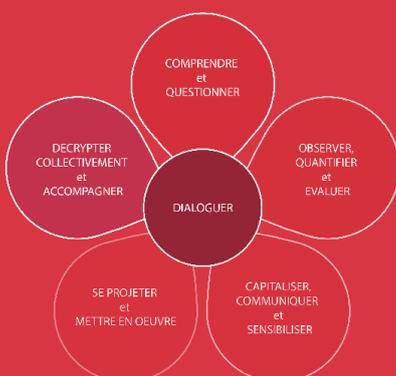
L'inter-Scot de l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Etienne

Agglomération lyonnaise
Beaujolais
Boucle du Rhône en Dauphiné
Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain
La Dombes
Loire Centre
Monts du Lyonnais
Nord-Isère
Ouest lyonnais
Rives du Rhône
Roannais
Sud Loire
Val de Saône-Dombes



Tendre vers le «Zéro artificialisation nette»

1. Décryptage, enjeux et questionnements



Décembre 2020



Agences d'urbanisme
Lyon & Saint-Etienne

1

Saviez-vous qu'en France 20 000 hectares d'espaces naturels sont artificialisés chaque année (en moyenne entre 2006 et 2016). L'habitat représente 41,9 % des terres artificialisées, les réseaux routiers 27,8 %, les services et les loisirs 16,2 % ?

Les surfaces commerciales et économiques représentent 14% des surfaces artificialisées.

Des orientations nationales en cours de définition rendant l'appréhension du sujet complexe

L'instruction gouvernementale du 29 juillet 2019 énonce le souhait du Président de la République de mettre en place, à court terme, le principe du « Zéro artificialisation nette » sur le territoire national.

L'enjeu d'une gestion économe de l'espace s'inscrit dans la continuité des évolutions législatives de la dernière décennie visant à limiter la consommation d'espaces naturels et agricoles et à lutter contre l'étalement urbain, mais aussi à promouvoir un usage plus sobre du foncier par la mise en œuvre d'actions de compensation, devant conduire à la neutralité foncière.

Cette instruction gouvernementale donnée aux préfets de région et de département, réaffirme le recours à la démarche « Eviter, réduire, compenser » (ERC) du Code de l'environnement, en donnant la priorité aux termes « éviter » et « réduire ». Elle repose sur trois axes d'intervention, que sont :

- la participation active à la réhabilitation du bâti en favorisant la mise en place d'Opérations de revitalisation des territoires (ORT) ainsi que l'aide fiscale « Denormandie dans l'ancien »¹ ;
- la lutte contre les logements vacants ;
- l'encouragement, à un niveau suffisant, de la densification dans le PLU, notamment par le recours aux dispositions de la loi ELAN pour la reconversion de bureaux en logements.

Les premières mesures de mise en œuvre du ZAN, énoncées lors du **Conseil de Défense écologique du 27 juillet 2020**, par la Ministre Barbara Pompili, concourent

à un certain assouplissement de l'ambition, dans la mesure où elles font référence désormais à une « division par deux du rythme » en dix ans.

Dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation des sols, le 24 août 2020, une circulaire du Premier Ministre a été adressée aux Préfets, concernant leur rôle en matière d'aménagement commercial.

Le chef du Gouvernement demande aux représentants de l'État dans les départements d'intervenir en qualité de président de la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC), instance chargée de statuer sur les demandes d'autorisation de surfaces commerciales excédant certains seuils. Les préfets sont appelés à intervenir avant la prise de décision afin de « rappeler les enjeux et les critères liés à une gestion économe de l'espace figurant dans la loi, ainsi que le préambule de la Charte de l'environnement ». Le Premier ministre demande également aux préfets de commander systématiquement à la chambre d'agriculture une étude de consommation des terres agricoles comme le permet la loi Elan. Jean Castex demande aussi aux préfets d'intervenir, une fois la décision rendue, pour, le cas échéant, « exercer un recours administratif ou contentieux ». Il attend des préfets qu'ils saisissent la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) chaque fois que « le projet ne [leur] semble pas respecter l'objectif de « zéro artificialisation » » faute d'une consommation économe de l'espace ou en raison de l'imperméabilisation des sols générée par le projet.

1. Lancé en 2019, ce dispositif d'investissement locatif est destiné à encourager la rénovation des logements. Dispositif fiscal dédié à la rénovation du bâti dégradé, le dispositif « Denormandie dans l'ancien » accompagne les investisseurs dans l'acquisition et la rénovation de logements tout en permettant aux villes de taille moyenne de redynamiser leurs centres-villes. Il permet par ailleurs de produire du logement abordable. L'aide fiscale « Denormandie dans l'ancien » a été élargie, simplifiée et prolongée pour accélérer encore la rénovation dans l'ancien et la revitalisation des villes moyennes.



Le 8 septembre 2020, Barbara Pompili a reconnu « pour les élus locaux un certain casse-tête, dont nous avons bien conscience ». A l'occasion des troisièmes rencontres du programme Action cœur de Ville (ACV) la Ministre y a annoncé le lancement prochain d'un **Appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour inciter les villes moyennes à s'engager dans une démarche visant l'objectif de zéro artificialisation nette**. Piloté par l'équipe qui gère le programme ACV au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et par la DGALN, cet AMI débouchera sur l'octroi d'un accompagnement en ingénierie financière et technique pour les porteurs de projets. La Ministre a ainsi affirmé que ce serait « un outil supplémentaire au service de l'objectif ZAN ».

Cet AMI a été lancé en octobre 2020. L'accompagnement des territoires lauréats portera sur l'identification des potentiels fonciers et immobiliers dans le tissu urbain existant et la mise au point d'outils et de méthodes pour la mise en œuvre de projets de développement sur des sites démonstrateurs. Le financement d'une AMO locale pour mener les études nécessaires sera pris en charge par l'ANCT à hauteur de 50%. Les candidatures, réalisées en binôme par l'intercommunalité et la ville principale ACV signataires d'une ORT ainsi qu'avec des communes volontaires, étaient à remettre avant le 24 novembre 2020. Les territoires retenus ont été annoncés fin 2020.

A la mi-octobre, c'était au tour d'Emmanuelle Wargon, ministre du Logement, de s'exprimer sur l'objectif ZAN. **De nouveaux outils fiscaux ont été annoncés pour suivre le cap vers l'objectif de Zéro artificialisation nette**. Elle a, en effet, annoncé que tous les permis de construire concernant les opérations de logements collectifs dont la densité est supérieure à un seuil défini déclencheront le droit à une subvention par mètre carré supplémentaire pour les communes. Si une commune envisage d'autoriser la construction de deux niveaux supplémentaires à une opération de création de logements sur quatre niveaux, celle-ci pourra désormais toucher une subvention, afin d'augmenter le nombre de

logements sans augmenter l'emprise au sol. C'est ce que promettait jusqu'à présent le plan de relance – à hauteur de 350 millions d'euros sur deux ans - qui prévoit que les premières aides devraient être versées à partir de novembre 2021. L'objectif est que les projets autorisés par les maires utilisent davantage « toutes les possibilités du Plan local d'urbanisme (PLU) ». Cette subvention variera selon les seuils de densité qui ont été classés en cinq catégories dans l'ensemble du territoire. « Ceux-ci ont été fixés en fonction de la densité moyenne des autorisations délivrées, de la population, des besoins en logement... » « Dans les zones à plus faible densité, le seuil déclenchant l'aide est à 0,5 m² de logements autorisés par mètre carré de foncier », a expliqué la Ministre. Elle a alors précisé que toutes les opérations de logements collectifs dont la densité est supérieure à ce seuil, par exemple, vont « automatiquement déclencher le droit à une subvention d'environ 100 euros par mètre carré supplémentaire pour la commune ».

A travers ces annonces ministérielles successives, l'objectif de limitation de l'artificialisation apparaît très clairement comme un enjeu fort que l'Etat souhaite promouvoir à travers différentes politiques et actions publiques (urbanisme commercial, revitalisation, fiscalité, ...).



Décrypter l'objectif du « Zéro artificialisation nette » : éléments de sémantique

Le concept de « Zéro artificialisation nette » soulève de nombreuses questions de définition : qu'entend-t-on par « artificialisation » ? Comment comprendre cet objectif ? Quels moyens mettre en œuvre pour l'atteindre ?

Il interroge aussi la capacité des territoires à satisfaire cet objectif, à se coordonner et à mettre en place les conditions de sa concrétisation.

Il induit un nouveau paradigme de l'aménagement du territoire, dont il convient d'appréhender les impacts sociaux et économiques. La question ne peut être abordée sous un angle uniquement environnemental. Elle doit aussi prendre en compte l'angle économique et social. Afin de clarifier cet enjeu et les obligations réelles qui incombent localement aux territoires, il convient de dresser quelques éléments de sémantique.

L'**artificialisation** des sols est une notion finalement assez récente, initialement utilisée notamment par les Safer pour désigner les sols sortant de leur usage agricole, sans forcément subir de changement physique.

France Stratégie définit l'artificialisation des sols comme « **tout processus impliquant une perte d'Espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF), conduisant à un changement d'usage et de structure des sols** ».

Ainsi, l'artificialisation peut être définie comme la diminution globale de la part des sols affectés aux activités agricoles ou forestières ou aux espaces naturels. Dans cette acception, l'artificialisation peut être définie comme un changement d'état effectif d'une surface agricole, forestière ou naturelle.

Les espaces ayant subi ce changement d'état ne sont dès lors plus aptes à accueillir de l'agriculture, de la foresterie ou un habitat naturel.

Les espaces artificialisés sont donc le support des activités humaines, hors agriculture et exploitation forestière. Ils comprennent ainsi les espaces dédiés à l'habitat, aux activités économiques, aux services publics, aux établissements culturels, de sport et de loisirs, à la voirie et aux infrastructures de services, d'équipements et de transports. De plus, la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) a établi une nouvelle définition de l'artificialisation à l'occasion du « GT Sobriété foncière » du 7 juillet 2020. Cette dernière considère davantage la fonctionnalité écologique des sols. Ainsi, est considéré comme artificialisé un sol dont l'occupation ou l'usage affecte définitivement ou durablement la fonctionnalité du sol. Les surfaces de pleine terre ne sont pas considérées comme artificialisées. La circulaire du 24 août 2020 sur le rôle des préfets en matière d'aménagement commercial dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation précise dans le cadre de son application les fonctions du sol à considérer : fonctions hydrologiques, biologiques ou agricoles.

L'artificialisation « **nette** » est le résultat d'une soustraction théorique signifiant que l'on va déduire de l'artificialisation « brute » (ce qui est nouvellement artificialisé) les surfaces qui auront été renaturées. Ainsi, de façon théorique, sur une même période, si un territoire a artificialisé 2 hectares de terres agricoles en extension de son enveloppe urbaine mais qu'il a renaturé une friche de 1 hectare, alors l'artificialisation « nette » de ce territoire sera de 1 hectare.

Derrière l'enjeu et le débat de définition de l'artificialisation « nette », on retrouve ceux de la mesure et de l'évaluation de ce phénomène. **Pour mesurer ce processus**, il est possible d'utiliser les fichiers fonciers, c'est-à-dire les données du cadastre. Elles présentent cependant l'inconvénient de ne pas tenir compte des infrastructures de transport, et donc de sous-estimer l'ampleur du phénomène.

L'une des difficultés du concept réside dans la confusion généralement faite avec les notions d'**imperméabilisation** et d'**urbanisation**. L'artificialisation est le résultat de l'interaction de plusieurs dimensions qui peuvent se résumer par :

- l'imperméabilisation des sols,
- la perte d'espaces naturels, agricoles et forestiers (changements d'usages),
- la forme du développement urbain (la dé-densification).

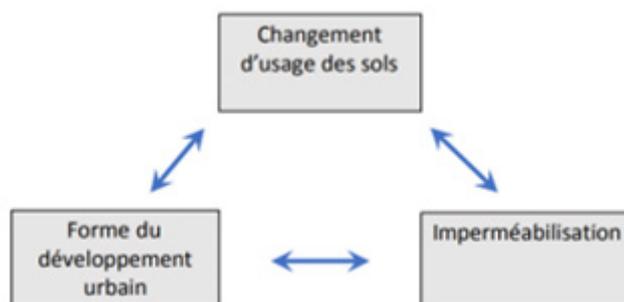
Il semble difficile d'identifier un indicateur unique de suivi de l'artificialisation sans bien connaître au préalable les interactions qui existent entre surfaces imperméabilisées, pertes d'ENAF et formes urbaines.

Bien qu'ayant subi une transformation d'usage, **tous les sols artificialisés sont loin d'être imperméables**, même si une partie d'entre eux le sont effectivement : emprises bâties, sols revêtus, notamment les voiries et espaces de stationnement des véhicules. De même, artificialisé ne veut pas forcément dire urbanisé car les territoires artificialisés dépassent largement les limites de la ville pour s'étaler dans des espaces périurbains et ruraux. Ainsi, alors que la notion d'imperméabilisation a plus à voir avec le fonctionnement naturel des sols et leur biodiversité, la notion d'artificialisation renvoie plus directement à la notion de perte d'usage agricole.

Le « Zéro » sous-entend que l'on peut mesurer l'artificialisation ? Cela renvoie aux questionnements énoncés auparavant. De plus, le groupe interministériel de travail mis en place à l'été 2019, censé donner des clés de lectures sur le ZAN, a eu du mal à définir l'artificialisation et le « Zéro », et donc les indicateurs mêmes de l'artificialisation.

Bien que l'objectif de neutralité foncière apparaisse aujourd'hui difficilement atteignable, il paraît néanmoins indispensable de **s'inscrire collectivement dans une dynamique de lutte contre l'artificialisation des sols, de s'engager dans une inflexion des pratiques et de faire œuvre de pédagogie positive** à l'égard des acteurs de l'aménagement, des élus et des habitants. Il est ainsi question de changement dans les manières de concevoir le développement urbain, en adaptant la trajectoire et les moyens de l'atteindre aux spécificités territoriales existantes sur l'aire métropolitaine de Lyon et Saint-Etienne (Amelyse).

Interactions entre les trois dimensions de l'artificialisation



3

L'objectif du « Zéro artificialisation nette » : une incitation à la déclinaison et aux réflexions locales

En Auvergne-Rhône-Alpes, même si le Sraddet récemment adopté par la Région n'a pas fixé d'objectif ZAN en tant que tel, la question foncière est au cœur de la stratégie régionale. Le Sraddet Auvergne-Rhône-Alpes vise en effet à réduire très fortement le rythme de la consommation d'espace à l'horizon 2030 et il encourage **une gestion économe de l'espace, le recyclage du foncier et la requalification des friches.**

Entre 2006 et 2015, les surfaces artificialisées de la région Auvergne Rhône-Alpes ont augmenté de 3 550 hectares par an environ, soit 607 m² naturels, agricoles et forestiers consommés par nouvel habitant.



A noter que le projet de **loi Convention citoyenne pour le climat (3C)** pourrait conduire à l'obligation d'inscrire dans le Sraddet un **objectif de réduction de 50% de la consommation d'espaces.**

Dans le cadre du Sraddet, récemment devenu exécutoire sur le territoire régional AURA, toute consommation d'espace supplémentaire devra être appréciée au regard des capacités de mutation des fonciers artificialisés et des bâtiments vers d'autres usages, occupations ou destinations, ou encore par la recherche d'une densification urbaine raisonnée.



La délibération du Conseil régional qui adopte ce schéma souligne la nécessité d'« engager des actions de désartificialisation des sols : retrait de surfaces perméables, dépollution, reconstruction de sols, débitumisation de cours d'école, réaménagement de places, rues, berges, installation de jardins, enherbement, végétalisation ».

En complément et en parallèle du Sraddet, le Préfet de Région Auvergne-Rhône-Alpes s'est engagé dans une déclinaison de l'inscription gouvernementale ZAN à travers l'établissement de **trois feuilles de route concourant à la stratégie Eau-Air-Sol adoptée en juillet 2020**.

L'objectif de cette stratégie est de préserver la qualité et la disponibilité de la ressource en eau, de l'air et du sol sur le territoire régional. Le principe est que l'État et ses opérateurs occupent un rôle d'accompagnateur, de facilitateur mais aussi de contrôleur sur des initiatives vertueuses concernant la préservation de ces ressources.

Cette stratégie régionale Eau-Air-Sol prévoit, dans un premier temps, de **réduire à l'échelle régionale la consommation foncière d'au moins 50% en 2027 par rapport à la moyenne de consommation foncière réelle annuelle entre 2013 et 2017** à l'échelle de la région (32,5 km²/an).

Dans un second temps, cette stratégie régionale prévoit de contribuer à l'objectif national de préservation des milieux naturels en plaçant 5% de la superficie du territoire régional sous protection forte.

S'agissant du sol, la feuille de route et son plan d'actions s'articulent autour de **quatre orientations prioritaires** :

- la mobilisation des espaces déjà urbanisés ;
- l'innovation et le façonnement des projets de qualité résiliants ;
- la préservation et la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- et enfin le développement, le partage et la valorisation de la connaissance.

Entre 2013 et 2017, 1 015 ha en moyenne par an ont été prélevés à l'agriculture (pour l'essentiel) et aux espaces naturels dans l'Amelyse.

4

L'objectif « Zéro artificialisation nette » : un modèle de développement questionné

Adapter la trajectoire de sobriété foncière aux spécificités territoriales

1 015 hectares en moyenne par an ont été prélevés à l'agriculture et aux espaces naturels sur le territoire de l'Amelyse entre 2013 et 2017. Cette trajectoire d'artificialisation observée pose la question de l'atteinte des objectifs tels qu'ils sont fixés par la circulaire et déclinés dans la stratégie préfectorale.

Dans ce contexte, la question n'est pas tant de savoir comment atteindre une neutralité chiffrée effective que d'essayer de tendre plus fortement encore vers une amélioration de l'efficacité foncière et d'engager un changement dans les manières de concevoir le développement urbain, en adaptant la trajectoire et les moyens de l'atteindre aux spécificités territoriales existantes sur l'Amelyse.

Les échanges partenariaux, organisés dans le cadre du GP ZAN associant l'inter-Scot et l'Etat, ont mis en évidence quelques questions fondamentales qui se posent sur l'impact du ZAN en matière d'organisation et de modèle de territoire et qui méritent d'être appréhendées dans les réflexions à venir.

- L'application de l'objectif ZAN va-t-elle induire la « mort des territoires et des campagnes » ou constitue-t-elle à l'inverse une opportunité de revitalisation des centres-bourgs et des villages ?
- L'application de l'objectif ZAN va-t-elle induire la mise sous pression de certains territoires et le report de l'urbanisation ?
- Dans un contexte de sobriété foncière, quel va être le devenir des grands projets d'infrastructures et d'équipements et des stratégies de soutien au développement et au rayonnement des territoires qui se traduisent souvent par de fortes pressions sur les milieux ? A noter que la question de la comptabilisation de l'artificialisation liée aux grands projets d'infrastructures et d'équipement, comme celle des parcs photovoltaïques ou des espaces verts et jardins renvoie elle aussi à un besoin de précision et de définition.

La transcription de l'objectif ZAN, relayé à travers la stratégie préfectorale, pose ainsi la question du modèle de développement à l'œuvre sur l'Amelyse et du rôle de la planification stratégique en matière d'enrayement de la consommation d'espaces.

Des conséquences et des effets induits potentiels liés à l'application de l'objectif ZAN

Différents effets induits négatifs pourraient découler de l'application du ZAN et engendrer des impacts sociaux et économiques importants sur l'Amelyse, notamment :

- **un renforcement des inégalités d'accès aux logements et un risque d'accroissement de la spécialisation socio-spatiale** observée à l'échelle du territoire de l'Amelyse : du fait de la réduction de l'offre foncière à urbaniser, le coût de l'immobilier et du foncier pourrait se renchérir et engendrer, en fonction des territoires, un accroissement des difficultés d'installation de certains ménages, notamment les plus modestes. La fragmentation sociale révélée par la crise des gilets jaunes pourrait se renforcer.

Dans ce contexte, la promotion de nouvelles modalités de maîtrise du foncier par les collectivités apparaît incontournable pour permettre une maîtrise de l'évolution des prix, pour favoriser le développement de logements abordables permettant l'accueil de ménages modestes, et de grands logements permettant l'accueil de familles.

La valorisation des pratiques exemplaires mises en œuvre par certaines collectivités du territoire de l'Amelyse permettrait par ailleurs d'illustrer ce qu'il est possible de mettre en place à l'échelle locale pour maîtriser le foncier.

- **Une dévitalisation des territoires ruraux** : le besoin de certains territoires de maintenir leur vitalité et de se développer, et la moindre facilité de réhabilitation

et de densification par rapport au milieu urbain sont à prendre en considération dans l'application du ZAN à l'échelle locale. Ce risque évoqué interroge les modes d'application de l'objectif ZAN : sera-t-il appliqué de façon unilatérale ou différenciée ? Quelles modalités de solidarité entre les territoires seront établies ?

A l'inverse, le changement de pratique et la poursuite de l'objectif ZAN constituent aussi une opportunité à plusieurs égards pour les territoires de l'Amelyse, notamment pour faire progresser des évolutions déjà amorcées en matière de projets et de formes d'urbanisation.

L'objectif ZAN pourrait avoir un effet levier sur deux aspects : la montée en qualité sur les projets urbains (« qualité de vie », « formes urbaines qualitatives », « attractivité résidentielle », « nature en ville »...), ainsi que le réinvestissement de l'existant (vacance sur le logement, friches).

Plus précisément, les effets et enjeux mentionnés lors de l'atelier sont les suivants :

- **promouvoir le développement d'une approche territoriale transversale et intégrée** : localisation du développement, polarisation, lien avec les mobilités, les équipements, ...
- **poursuivre et accroître les efforts engagés par les collectivités en matière de densité et de réduction de la consommation foncière** et aller plus loin. Même si l'artificialisation des sols s'inscrit depuis plusieurs années dans une trajectoire de réduction, le gap reste encore important pour atteindre l'objectif ZAN à l'horizon 2040, notamment au regard de l'attractivité résidentielle que connaît le territoire

de l'Amelyse. Cela interroge directement la capacité des collectivités territoriales à répondre à la forte demande de logements exprimée actuellement et la propension des élus et habitants à accepter une densification renforcée de tous les territoires.

- **Revitaliser les centres-bourgs et les villages** grâce notamment à la résorption de la vacance, la requalification des friches, et à la réhabilitation des bâtiments existants.
- **Favoriser la requalification des friches dans les zones d'activités économiques** : se pose néanmoins la question de la traduction de l'objectif ZAN dans les ZAE et leurs extensions potentielles au vu des implantations existantes et des opportunités de développement. Une sensibilisation des entreprises et une association des acteurs économiques apparaissent importantes.
- **Travailler sur l'évolution des espaces périurbains et inciter à la mutation de certains espaces.**
- **Développer le concept d'urbanisme circulaire**, en favorisant la mutualisation des espaces et des usages, notamment des aires de stationnement et leur désimperméabilisation ; en intégrant aux modèles économiques de l'aménagement et de la construction les conditions de mise en œuvre de l'objectif ZAN (plus de pleine terre, renaturation, ...).
- **Développer la nature en ville et dans les villages**, et améliorer ainsi la qualité du cadre et des conditions de vie des habitants.

Du point de vue de l'agriculture et de la biodiversité, la poursuite de l'objectif de neutralité foncière peut aussi constituer une opportunité. Les contributions sur ces sujets mettent en relief les enjeux d'une considération accrue des ressources et potentialités environnementales et agricoles dans les projets et stratégies de territoire :

- **donner une valeur nouvelle aux ENAF** en les considérant non comme un vide et une réserve pour la croissance du territoire, mais comme un potentiel stratégique pour développer des politiques de résilience (stratégie alimentaire par exemple). L'application du «Zéro Artificialisation Nette» constitue en ce sens l'opportunité d'une inversion du regard sur le rôle et la valeur donnés aux ENAF dans l'organisation et le développement territorial. Le sol peut être à la fois support de culture/élevage et support de biodiversité. Cette «inversion du regard» est déjà portée par beaucoup de Scot ; l'enjeu est donc de poursuivre et amplifier cette approche ;
- **lutter contre l'érosion de la biodiversité**, préserver les fonctions et les ressources non renouvelables, et déployer des moyens et des fonds en faveur de la biodiversité ;
- **diminuer la pression sur les espaces naturels et les terres agricoles**, avec néanmoins un risque d'enfrichement de certains espaces agricoles du fait de la démographie agricole et du faible renouvellement de la profession ;

- **remobiliser les espaces agricoles périurbains** : la poursuite de l'objectif ZAN peut inciter à la mise en place de protections du foncier agricole telles que les PE-NAP et les PAEN dans des espaces soumis à de fortes pressions urbaines ;
- **questionner les acteurs du territoire sur la politique agricole et le type d'agriculture à promouvoir** à l'échelle de l'Amelyse: la mise en œuvre de l'objectif ZAN peut constituer une opportunité de participer à la transition vers d'autres formes d'agriculture qui respectent les sols et l'environnement (cf. article L. 141-5 du code de l'urbanisme modifié suite aux ordonnances de modernisation), de recorréler zones agricoles et zones urbaines et de développer l'agriculture urbaine ;
- **recréer de la nature en rendant à la nature certains espaces artificialisés**. Même si elle ne sera pas suffisante, la renaturation des sols, et en particulier leur désimperméabilisation, peut participer à diminuer l'artificialisation des sols. La renaturation pose cependant la question de l'état des connaissances sur les caractéristiques des sols, des compétences et de l'ingénierie en la matière. On ne sait pas encore recréer de la nature, et on ne sait pas encore très bien mesurer les incidences et développer une approche systémique : par exemple, recréer une zone humide peut accroître le risque d'inondation ; recréer une mare peut attirer les moustiques tigres...

Différents leviers et plusieurs conditions de mise en œuvre peuvent être actionnés pour infléchir notre manière d'aménager le territoire et favoriser l'économie de foncier. Les participants à l'atelier du 17 juillet 2020 ont proposé des premières réponses aux questionnements accompagnant les effets induits et enjeux qu'ils ont identifié. Quelles pistes pour des formes d'aménagement plus qualitatives, des produits logements plus diversifiés, une réutilisation des logements vacants et les friches ? Pour des projets de territoire plus fortement adossés aux ressources agricoles et environnementales ?

- **Développer à l'échelle des EPCI des politiques et des stratégies foncières plus offensives et plus anticipatrices ;** s'appuyer sur les Etablissements publics fonciers (EPF), mais aussi aller plus loin en promouvant de nouvelles modalités de maîtrise foncière (exemple de la commune de Monsol dans le Beaujolais), ou à l'image du PLH du Dauphiné qui a mené une analyse parcellaire du foncier entièrement caractérisée ;
- **Produire davantage dans les enveloppes urbaines et optimiser les espaces artificialisés** pour tendre vers le « Zéro artificialisation nette » : l'effort doit porter prioritairement sur la réduction de l'artificialisation brute des territoires en optimisant et en densifiant les espaces déjà artificialisés. Il s'agit de promouvoir le développement d'un urbanisme circulaire qui favorise le recyclage du foncier ;
- Développer le lien entre les projets de territoire et la santé et plus largement la qualité de vie (alimentation plus saine, décarbonée, îlots de fraîcheur... en lien avec urbanisme et renaturation). Le recours aux Penap et aux périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), le développement de projets de type fermes pédagogiques ou vergers (au-delà des seuls quartiers en difficulté), la généralisation des projets alimentaires territoriaux (nouvel axe des Scot) et des programmes financiers sur l'agriculture constituent des outils intéressants. Se pose néanmoins la question du positionnement des EPCI en la matière dans la mesure où ceux-ci n'ont pas de compétence économique agricole ;
- **Investir le volet renaturation** en l'articulant avec la compensation de la séquence ERC et en l'inscrivant plus largement dans une démarche qualitative, d'adaptation au changement climatique, de réduction des îlots de chaleur, ...
- o La compensation ne doit pas forcément se faire avec une entrée uniquement surfacique, qui ne permet pas d'apporter une valeur ajoutée par exemple en matière d'agriculture. En effet, dans certains territoires où il y a un enjeu à développer l'agroforesterie et une agriculture moins intensive, la compensation peut constituer une opportunité pour agir sur ces aspects (cf. travaux DDT73 sur la compensation écologique du projet Lyon-Turin).
- o Ce type d'action interroge néanmoins la capacité des collectivités de financer la renaturation dans un contexte d'incertitude quant à la mise en place de potentielles aides financières. Certains acteurs privés engagent des démarches expérimentales, les mobiliser pour présenter leur expérience pourrait permettre de sensibiliser sur les possibilités en matière de renaturation.

- **Promouvoir l'acceptabilité sociale de la densification** : dans le contexte sociétal actuel, faire accepter une densité raisonnée nécessite d'actionner plusieurs leviers et d'agir à différentes échelles :
 - o améliorer la qualité urbaine, la qualité des espaces publics et la qualité d'habiter ; développer une meilleure prise en compte des enjeux de nature en ville,
 - o développer la notion de réversibilité de l'urbanisation,
 - o contextualiser les projets et adapter les modalités de densification des tissus en fonction des différents contextes locaux pour éviter que la maximisation des droits à construire ne prenne le pas sur la réflexion urbaine, architecturale et paysagère,
 - o maîtriser la densification, et notamment le développement des divisions parcellaires induites par la densification du tissu : accompagner les ménages dans le cadre du développement de démarches BIMBY (« Build in My Back Yard » ou construire dans mon jardin ») par exemple,
 - o inciter au développement de nouvelles formes urbaines à travers le développement d'une approche de guide des bonnes pratiques et des formes urbaines qualitatives ;
 - o promouvoir un accompagnement pédagogique plus important auprès des élus comme auprès des habitants, qui pourra s'appuyer sur une approche santé et qualité de vie,
 - o renforcer la co-construction de la densification entre les collectivités et les habitants à travers notamment le développement de la participation citoyenne.

- **Développer une communication positive** à l'intention des élus pour favoriser la réussite de l'application d'un tel objectif sur les territoires. Pour se faire, il s'agirait de s'appuyer sur des guides de bonnes pratiques et des recueils d'expériences sur des sujets tels que :
 - o la renaturation d'espaces dégradés,
 - o la mise en place de démarche Bimby,
 - o le développement de stratégies de maîtrise du foncier et de régulation des divisions parcellaires,
 - o la reconversion des friches,
 - o les liens entre urbanisme et santé/qualité de vie,
 - o ...

- **Adapter l'objectif et les règles aux spécificités du territoire** : en prenant une période de référence de seulement cinq ans et en fixant un objectif identique pour tous qui ne tienne pas compte des spécificités territoriales, l'application de l'objectif ZAN risque de nier les efforts que certains territoires ont déjà engagé, et les panes de développement que d'autres ont connu.

L'approche comptable pose un problème d'équité territoriale et de construction partagée de la transition.

Les territoires ruraux présentent moins de facilité de densification ou de réhabilitation par rapport à des territoires plus urbains. Par ailleurs, les capacités d'action des territoires sur le renouvellement urbain, les friches, la vacance, la réhabilitation, les divisions parcellaires est très variable et ne peut s'appuyer sur les mêmes leviers. En fonction du prix du foncier et des tensions du marché, les leviers se révèlent différents.

Outre les questions de définition, d'outil, d'observation et de mesure, la transposition de l'objectif ZAN à l'échelle de l'Amelyse pose également des questions en matière de :

- Pilotage et d'échelle territoriale de la mise en œuvre d'un tel objectif : quelles stratégies et instances de pilotage ? Quelle capacité des territoires et des institutions à se coordonner, à suivre et à mettre en place les conditions pour y répondre ? Quelles modalités d'application de l'objectif ZAN différenciées en fonction des territoires ? Comment limiter les effets de bord ? ...
 - Gouvernance : le changement de modèle nécessite un dialogue entre les institutions, les pouvoirs publics, les acteurs, les professionnels, les citoyens, ... Les participants à l'atelier ont en effet souligné l'importance de la mobilisation de différentes parties prenantes (concertation avec les habitants pour travailler sur l'acceptabilité sociale de la densification, intégration des acteurs économiques sur la question des extensions des ZAE, des acteurs de l'agriculture sur les modèles agricoles, des acteurs du foncier avec un besoin d'appui en ingénierie...). Pour amorcer ce dialogue, des démarches d'échanges, d'acculturation et de sensibilisation de l'ensemble des parties prenantes semblent nécessaires dans un premier temps.
- Capacité d'intervention financière et d'ingénierie des territoires, notamment des plus ruraux, à mettre en œuvre les outils et les leviers, notamment fonciers, de revitalisation, nécessaires à l'atteinte de cet objectif. La montée en puissance des enjeux agricoles, environnementaux et de maîtrise foncière met en avant certaines limites (pas de compétence économie agricole, pas de service foncier dans les intercommunalités...). Il constitue également un champ d'expérimentation possible, notamment pour la planification stratégique (démarche Bimby, projet alimentaire territorial, réflexion sur les temporalités d'ouverture à l'urbanisation des zones AU, sur la place des zones A au sein des zones U en lien avec l'agriculture urbaine...).
 - Fiscalité et financement.

Une réalisation
pour le compte et en collaboration
avec les syndicats mixtes de Scot
de l'aire métropolitaine lyonnaise

Directeur de la publication : Frédéric Bossard et Damien Caudron

Equipe projet : Ludovic Meyer, lmeyer@epures.com

Sabine Lozier, s.lozier@urbanisme.org

Anne-Gaëlle Contin, agcontin@epures.com

Jean-Christophe Tepelian, j.tepelian@urbalyon.org

Infographie : **Agences d'urbanisme de Lyon et Saint-Etienne**

une **ingénierie métropolitaine** au service des **territoires**

Les Agences d'urbanisme de Lyon et
de Saint-Etienne ont constitué
en 2010 un réseau d'ingénierie
au service des territoires.

La présente publication est issue
de cette collaboration originale
au service des acteurs
de l'aire métropolitaine lyonnaise.



**Agence d'urbanisme
pour le développement
de l'agglomération lyonnaise**

18 rue du lac - BP 3129
69402 Lyon Cedex 03
Tél. 04 78 63 43 70
Télécopie 04 78 63 40 83

www.urbalyon.org



**Agence d'urbanisme
de la région stéphanoise**

46 rue de la télématique
CS 40801 - 42952 Saint-Etienne cedex 1
Tél : 04 77 92 84 00
Télécopie : 04 77 92 84 09

www.epures.com