Repenser le chaînage de l'aménagement dans une logique de sobriété foncière

Task force Sobriété foncière – Club Ville Aménagement – séquence 2020-2022

Restitution du sous-groupe « séquence CIMA : comprendre, identifier, maîtriser, aménager »

Version du 27 mars 2022

Sommaire

I. Introduction 3

II. C pour Comprendre et faire Comprendre : 4

1. Comprendre ce qu'est la densité 4

2. Comprendre les enjeux, le moyen de les atteindre et évaluer les contraintes 5

3. Comprendre le territoire, un outil d'aide à la décision politique 6

III. I comme Identifier les gisements fonciers 7

4. L'exercice du référentiel foncier : la nécessité d'une ingénierie partenariale pour articuler les différentes compétences et les différentes échelles de réflexions 7

5. La qualification du site : une démarche multi scalaire ? 8

IV. M comme Maîtriser le foncier 11

6. Pourquoi et comment s'assurer de la maîtrise du foncier ? 11

7. Les acteurs de la maîtrise foncière 11

8. Le suivi 12

V. A comme Aménager 13

1. Aménager dans le cadre ZAN, c'est conjuguer efficacité foncière et attractivité des projets. 13

2. Vers une typologie des pratiques d'aménagement dans le cadre ZAN. 14

VI. Le projet politique comme liant et moteur 16

I. Introduction

L'objectif d'une trajectoire vers le Zéro Artificialisation Nette (ZAN), tel que posé par la loi Climat et Résilience, marque une rupture historique dans le processus de production et de développement des territoires urbains, puisque l'expansion spatiale qui a caractérisé l'histoire urbaine depuis son origine est réinterrogée fondamentalement.

Ce changement de paradigme va obliger à inventer et mettre en place, très rapidement, de nouvelles méthodes de travail collectives, sur chaque territoire, pour continuer à produire logements, équipements, et locaux d'activités, pour répondre aux besoins, dans le respect de la sobriété foncière désormais incontournable.

Au sein du Club Ville Aménagement, et de la task force dédiée aux enjeux du ZAN, un groupe de travail s'est mobilisé pour proposer une nouvelle méthodologie adaptée à cette évolution radicale.

La méthodologie est focalisée sur la question foncière, sur la capacité à mobiliser des ressources foncières, très majoritairement de recyclage, dans des contextes immobiliers très variés, à un rythme adapté aux trajectoires propres à chaque territoire.

Le présent document propose un vade-mecum **de principes d'action**, qui a vocation à s'appliquer à l'échelle d'aires urbaines, organisé selon le séquençage suivant, résumé par l'acronyme CIMA :

- **C comme Comprendre :** comprendre les enjeux, dynamiques de chaque territoire, pour élaborer un plan d'action bien adapté.
- **I comme Identifier** : identifier les gisements fonciers de toutes natures pouvant être mobilisés pour développer de nouveaux projets.
- **M comme Maîtriser** : maîtriser ces gisements selon plusieurs modes d'action.
- **A comme Aménager** : c'est-à-dire préparer les terrains et y accueillir des projets efficaces et attrayants dans des conditions économiques de marché.

Ce travail a été élaboré à partir des échanges du groupe et du recueil d'expériences déjà engagées sur des terrains diversifiés. Chaque étape sera présentée de façon synthétique, de façon à pouvoir servir de guide pour l'action. La conclusion de ce document sera consacrée au sujet crucial du pilotage du processus proposé.

Liste des contributeurs :

- Bernard BLETTON, Directeur général SEDIA
- Stephan MUZIKA, Directeur general Citivia
- Rébecca HEITZ, Urbaniste, EPA Nice Ecovallée
- Sophie MINSSART, Directrice d'études, Agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire
- Dominique RENAUDET, Marie SENELE, Neoclide

Liste des personnes reçues en entretiens :

- Sylvain BRILLET, Directeur général de l'EPF Nouvelle Aquitaine
- Marc KASZYNSKI, Président du Lifti

- Jean BADAROUX, Directeur général de Territoires Rennes
- Jean-Pascal HEBRARD, Directeur Cohésion et prospective territoriales, Loire Atlantique Développement
- Gilles PERILHOU, Directeur de l'Agence d'urbanisme Rhône Avignon Ventoux
- Anne VIGNOT, Maire de Besançon, Présidente du Grand Besançon
- Remi CONSTANTINO, secrétaire général EUROMED

II. C pour Comprendre et faire Comprendre :

Contribution de Rébecca HEITZ

En matière d'aménagement du territoire, il y a autant de réalités physiques, démographiques, économiques et sociales que de territoires.

L'aménagement du territoire est une forme de réponse à des besoins exprimés qu'ils soient issus de mesures gouvernementales ou émanant des populations. Lorsque de nouveaux besoins apparaissent, il est au préalable nécessaire d'en comprendre les définitions et concepts.

Ainsi, les termes « densité », « hauteur » ou « minéralisation des sols » n'auront pas les mêmes traductions selon qui les définit et selon la sensibilité et le vécu de chacun. Un professionnel de l'aménagement ne l'entendra pas de la même manière qu'un habitant lambda ou qu'un juriste. Et même entre professionnels, les définitions peuvent être entendues différemment. Il est donc important, avant d'agir, de rechercher une compréhension claire et partagée des concepts utilisés, pour prévenir le risque de ne pas se comprendre et de passer à côté de l'objectif visé.

1. Comprendre ce qu'est la densité

Répondre aux objectifs de production en appliquant la doctrine ZAN passe inévitablement par la densification des projets.

Or, les critiques de la population et des associations sur les projets d'aménagement portent souvent sur une densité jugée excessive et insupportable pour le voisinage.

Ces deux thématiques de la consommation d'espace et de la densité peuvent être traitées séparément tant les critiques les concernant sont répétées et souvent cumulatives : « non seulement il y a surconsommation de l'espace mais en plus les bâtiments sont trop hauts ».

Pourtant ces deux sujets sont intimement liés : comment être sobre foncièrement sans densifier les projets, alors même que des objectifs de production quantitatifs sont fixés ?

C'est un sujet passionnel en raison souvent d'un imaginaire bucolique sur un site qui ne l'est pas en réalité (ou plus depuis longtemps) et d'une analyse partielle du site. Là où l'aménageur voit un secteur mité, peu qualitatif, pollué, sans cohérence d'ensemble, la population peut y voir un cadre naturel car peu bâti.

Il y a une incompréhension tant sur la terminologie que sur la perception du site.

Pédagogie et dialogue, à l'aide d'outils

La pédagogie s'avére être un bon outil en amont des projets. Des ateliers de participation, de réflexion permettent d'ouvrir le dialogue et de viser une meilleure compréhension des enjeux.

L'utilisation des MOS (mode d'occupation des sols) par exemple peut être utile quand ils sont bien renseignés : un terrain classé en Agricole au PLU mais occupé par une entreprise de BTP ou une casse automobile est un terrain qui a perdu ses potentialités agricoles et qui n'est pas libre non plus. Réussir à le faire comprendre au public pourrait être une des étapes vers un apaisement des tensions. Ce qui n'est pas bâti n'est pas pour autant naturel ou qualitatif.

La notion de densité et de hauteur devrait aussi pouvoir être discutée dans des ateliers avec les populations en amont. **Expliquer au grand public** la notion des vides et des pleins en amenant à faire comprendre que c'est la densité / l'intensité urbaine, limitée à un secteur géographique précis qui permet aussi de préserver « les vides ». Densifier c'est aussi, **limiter l'intensité à un**

espace géographique, ce qui permet par ailleurs de mieux préserver les espaces naturels et agricoles, se trouvant eux aussi délimités de facto. Quant aux constructions de grande hauteur, elles ne sont pas en vogue dans la culture française, pour autant elles permettent de limiter l'étalement au sol et peuvent proposer une image positive et gratifiante pour ceux qui y habitent lorsqu'elles offrent par exemple des vues imprenables, des services de proximité, ou lorsqu'elles sont le marqueur d'une certaine modernité ou style de vie.

2. Comprendre les enjeux, le moyen de les atteindre et évaluer les contraintes

Si de prime abord, l'opération d'aménagement d'ensemble apparait comme la solution la plus favorable pour répondre à la sobriété foncière, c'est sans compter sur l'ensemble du cadre réglementaire qui, malgré ses bonnes intentions, peut, selon le contexte local, compliquer, voire compromettre, l'objectif initial.

Les pratiques en urbanisme se concentrent sur un ensemble de procédures à respecter, qui peuvent perdre en route l'objectif visé par la loi et l'intérêt général.

Se concentrer sur l'objectif visé par le législateur devrait être au centre des réflexions et des pratiques, tandis que les moyens d'y parvenir doivent être contextualisés au regard des spécificités territoriales. En pratique, on est parfois confronté à des objectifs contradictoires :

- Répondre aux objectifs légaux de production sur un territoire où le foncier n'est plus que sporadiquement disponible/ avec des objectifs communaux donc géographiquement limités ;
- Être suffisamment dense pour être vertueux/ mais pas trop si l'on souhaite l'acceptation sociale et politique ;
- Répondre aux objectifs environnementaux de sobriété foncière (donc être dense)/ respecter le grand paysage.

Exemple 1 : de la tenue des objectifs selon la taille et la nature des opérations

Prenons pour exemple un projet de ZAC où sont découvertes des espèces protégées, à travers la réalisation de l'étude d'impact. Le projet peut alors, dans la logique Eviter, Réduire, Compenser (ERC), être redéfini en tenant compte des nouvelles données mais il peut aussi être totalement abandonné pour des raisons de non-viabilité du projet au regard des nouvelles contraintes.

Pour autant, et avant que les règles d'urbanisme soient revues via la modification ou la révision du PLU, il est tout à fait possible que des permis de construire diffus se voient délivrés.

Dans ce cas précis, nous n'aurons répondu à aucun des objectifs fixés : pas de projet d'ensemble répondant aux objectifs quantitatifs de création de logements, situation d'absence de sobriété foncière et renforcement du mitage, absence d'études environnementales pour le diffus qui n'est pas soumis à la réglementation, destruction des espèces protégées.

Exemple 2 : superposition des contraintes

L'article 55 de la Loi SRU impose 25% de logements sociaux, ce qui se traduit en grande partie par de la construction de logements neufs et pour une moindre partie par du bâti existant réaménagé ou reconverti. Selon la typologie du territoire, les ressources nécessaires (foncier, friches à réhabiliter) à cette production seront plus ou moins mobilisables.

A titre d'exemple, le département des Alpes-Maritimes est déjà densément urbanisé, avec peu d'espaces disponibles, et très contraint physiquement, où sur un même territoire se cumulent Loi littoral et Loi montagne, les plans de préventions des risques naturels incendies, inondations, mouvement et glissement de terrain, éboulement, séisme, avalanche, submersion marine… Autant de contraintes venant encore limiter davantage les faibles possibilités constructibles. À cela s'ajoutent les prix du foncier très élevés liés à une situation de pénurie.

Dans ces conditions, il devient compliqué de mobiliser le foncier nécessaire à la tenue des objectifs de production de logement ou de développement, malgré tous les efforts de densification pour tenter de répondre aux objectifs tout en équilibrant le bilan d'opération.

3. Comprendre le territoire, un outil d'aide à la décision politique

L'aménagement du territoire en France est encadré et soutenu par de nombreuses politiques menées par l'Etat et les différents niveaux de collectivités, avec leurs opérateurs.

Certains territoires sont dotés d'acteurs professionnels pertinents - agences d'urbanisme, EPF, aménageurs -. Ces structures ont permis, outre la création d'observatoires et d'instances de réflexion sur l'aménagement, de créer de véritables processus de collaboration intercommunaux, et facilitent sur ces territoires la compréhension des enjeux de sobriété foncière et leur appropriation par les élus et les différentes parties prenantes.

Les EPF, les divers syndicats mixtes, les SEM, les associations locales d'intérêt général en matière d'aménagement… sont autant d'acteurs contributeurs d'une culture urbaine bien documentée, nécessaire à la construction d' objectifs d'aménagement du territoire, au service des décideurs politiques.

Il nous semble essentiel de mobiliser ces expertises dès l'amont de la définition des stratégies ZAN, à l'échelle de chaque territoire pertinent. En effet, une stratégie ZAN efficace doit intégrer les spécificités du territoire de façon multifactorielle, où la question centrale des gisements fonciers, qui fait l'objet de la séquence suivante, sera croisée avec les autres enjeux , habitat, développement économique, transports, enjeux écologiques, etc …. La création d'un lieu d'élaboration de la stratégie, impliquant l'ensemble des acteurs de la filière de l'aménagement, piloté par le niveau politique, et impliquant les services de l' Etat, est à réfléchir rapidement au niveau local, pour croiser les expertises avant le passage à l'action opérationnel.

Focus : exemple des travaux du LIFTI pour mieux appréhender les enjeux du foncier

Fondé en 2016 par Marc Kaszynski, le Lifti est un fond de dotation qui s'attache à traiter de la question foncière dans toute sa diversité en constituant un lieu d'échanges, de diagnostics partagés et de propositions sur l'ensemble du territoire national.

Le Lifti met en œuvre :

- **L'open data du foncier**, qui fait l'objet d'un comité de travail dédié : le Lifti a notamment argumenté en faveur de l'accession des acteurs privés aux fichiers DVF (demandes de valeurs foncières), pour accroître la connaissance générale du foncier.
- Le Lifti défend l'adoption d'une **logique bottom-up pour la constitution d'inventaire de gisements fonciers à reconvertir** en France, impliquant les acteurs locaux dans la construction de l'inventaire, au-delà de la simple injonction.
- **Le recyclage des friches**, traité notamment dans le comité « Économie circulaire du foncier », enjeu prioritaire du fait de la diversification des gisements fonciers et de l'apparition de nouveaux besoins (en espaces verts par exemple).

- **Les usages économiques et environnementaux**, et notamment la prise en compte de la biodiversité dans les projets fonciers et la question des énergies renouvelables (notamment le photovoltaïque).

III. I comme Identifier les gisements fonciers

Contribution de Sophie MINSSART

4. L'exercice du référentiel foncier : la nécessité d'une ingénierie partenariale pour articuler les différentes compétences et les différentes échelles de réflexions

"Le **référentiel foncier et immobilier** constitue un outil d'aide à la décision pour les collectivités et la base préalable à l'élaboration d'une réelle stratégie foncière et immobilière."[1]

À partir de l'observation d'une situation locale à un temps donné, il a pour finalité de mettre en rapport des besoins exprimés sur un territoire avec une offre foncière et immobilière en renouvellement urbain. Il s'agit concrètement **d'identifier le potentiel d'accueil de population, d'équipements, de commerces, de services, d'espaces publics dans la zone déjà urbanisée et d'élaborer un programme d'actions pour répondre aux besoins** (c'est l'objet de la stratégie foncière).

La démarche se caractérise par l'importance d'un travail de terrain approfondi et se décompose en plusieurs étapes successives comme le décrit la liste ci-contre :

- Analyser le contexte territorial.
- Définir un périmètre de travail.
- Identifier au sein du périmètre les disponibilités foncières et immobilières présentes.
- **Qualifier** ces gisements = caractéristiques principales.
- Prioriser des gisements = grille **d'analyse multicritères.**
- Formaliser une **esquisse d'aménagement**.
- Choisir les outils appropriés afin d'aboutir à l'opération.

Quels sont les outils pouvant être mobilisés ?

Des outils existent déjà ou sont en cours de développement :

- Outils cartographiques (systèmes d'information géographique (SIG), webservices tels que UrbanSimul (solution du Cerema permettant le croisement et l'analyse de données foncières), etc.
- Les bases de données (entrepôts nationaux tels que les fichiers fonciers ou les données de l'IGN, données locales issues d'observatoires ou d'acteurs locaux (bureaux d'études, EPF etc.). Sur l'artificialisation des sols, l'OCS GE, développé par l'IGN constitue "un référentiel national utilisable aux différents échelons territoriaux pour la mise en place des politiques d'aménagement du territoire et des documents

[1] extrait du référentiel de l'EPF Bretagne

d'urbanisme"[2]. On notera au passage qu'aujourd'hui il n'existe pas d'inventaire complet des friches en France ; des réflexions sont menées sur l'identification et la convergence des sources d'inventaires des friches (notamment au travers des travaux menés par le LIFTI).

Néanmoins, l'utilisation des outils numériques seule n'est pas suffisante ; un travail de rapprochement avec les informations de terrain est indispensable pour bénéficier fine des contraintes et potentialités du territoire pour nourrir la stratégie foncière. A titre d'exemple, l'Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse (AURAV[3]) a réalisé un travail important d'identification des gisements fonciers sur le territoire du SCoT du bassin de vie d'Avignon en distinguant les zones en extension de celles à l'intérieur de l'enveloppe urbaine. Ce travail a d'abord été mené par une première approche cartographique, puis il a ensuite été consolidé par des vérifications sur le terrain avec les techniciens et les élus, jusqu'à la parcelle.

5. La qualification du site : une démarche multi scalaire ?

À la suite du recensement et afin d'adapter au mieux l'intervention sur les friches ou les gisements fonciers, de nombreux éléments ont besoin d'être définis et appréhendés pour identifier mais surtout **qualifier les gisements fonciers,** pour ensuite estimer « leur degré de mutabilité » et « leurs potentialités d'accueil ».

Les méthodologies de qualification des gisements répondent à une double logique d'analyse quantitative mais aussi qualitative du site et de ses potentialités programmatiques :

- **Analyse quantitative :** description du bien (localisation, surface, nombre de parcelles ; présence et état du bâti, zonage, activités présente…), dureté foncière (nombre de propriétaire, nature juridique, type d'occupant…), financier/coût (réhabilitation, déconstruction, suspicion et/ou présence de pollution, prix estimatif d'acquisition…).
- **Analyse qualitative et sensible :** intérêt urbain et paysager : historique du site, situation urbaine et proximité de projet de développement, atouts ou contraintes urbaines, transport en commun, caractéristiques sur le plan architectural, patrimonial et historique.
- **Potentiel d'aménagement :** réglementaire, servitude, configuration du site et exposition, accessibilité.

L'analyse qualitative et sensible vise donc aussi à qualifier l'intérêt urbain de mobiliser un gisement. Celle-ci ne peut donc se faire sans resituer le site dans une approche globale et prospective, intégrant et articulant toutes les échelles de réflexions (spatiales et temporelles) menées par les différents acteurs urbains.

Cette étape de **« qualification de l'intérêt urbain »** dans le processus semble donc indispensable à réaliser dans une approche partenariale, itérative et multi scalaire, pour croiser la vision des acteurs opérationnels et avec celles des acteurs urbains (notamment les agences d'urbanisme, mais aussi l'ensemble des partenaires publics ou privés à même de porter un regard prospectif et stratégique sur l'avenir du territoire).

Les potentialités d'aménagement : schéma d'aménagement ou démarche de programmation urbaine ?

[2] https://geoservices.ign.fr/ocsge
[3] http://www.aurav.org

Un des grands questionnements, et plus particulièrement sur les friches, est leur capacité à se résorber, leur potentiel à muter. À la suite d'un recensement, beaucoup d'études évaluent ainsi la mutabilité de chaque friche afin de rendre opérationnel le recensement. Certaines démarches d'EPF proposent par exemple des indices de mutabilité qui sont associés à chaque déterminant qui mis bout à bout permettent d'associer une note finale à la friche selon son degré de mutabilité.[4]

Afin de rendre stratégique l'étude de la mutabilité des friches ou de gisement foncier, un croisement avec les projets de développement de la collectivité et les politiques locales (politiques locales mais aussi habitants) est donc indispensable pour déterminer les potentialités d'accueil/d'aménagement de chaque site.

Des acteurs intervenant sur les questions foncières tels que les EPF et les agences d'urbanisme proposent à ce titre des démarches un peu différentes (plutôt ascendantes pour les uns, plutôt descendantes pour les autres, du point de vue des échelles de projets considérées) qui mériteraient d'être articulées pour mieux se compléter.

Dans la méthodologie des EPF (en référence à celle prise pour exemple, à savoir celle de l'EPF de Bretagne), l'étape 6 du dispositif proposé consiste à réaliser une esquisse d'aménagement urbain. Cette esquisse doit identifier pour chaque secteur opérationnel des propositions en termes de programmation urbaine, implantation du bâti, trame de circulation, structuration de l'espace public… Il s'agit en résumé d'une spatialisation des besoins préalablement identifiés pour réaliser l'exercice du référentiel. Si cette première esquisse est travaillée à l'échelle du tissu urbain et en relation avec son contexte, elle pose la question de l'échelle de réflexion à laquelle il faut raisonner pour identifier et proposer des orientations ou des scénarios programmatiques, prendre en compte les besoins, intégrer les dynamiques urbaines portées par les collectivités, celles des projets environnants, les atouts et des contraintes propres au site…

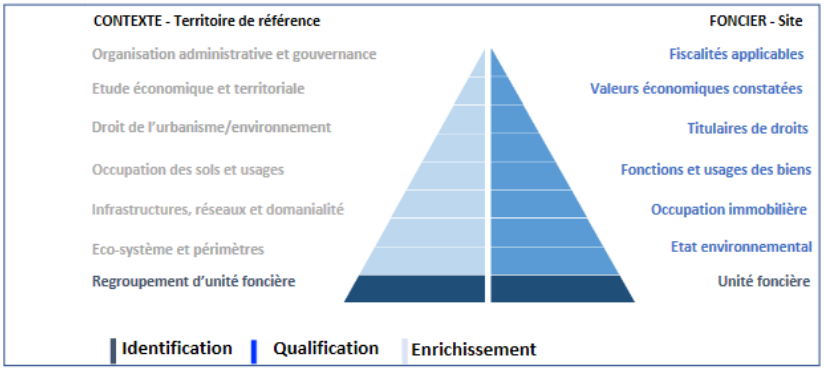

FIGURE 1 REPRESENTATION DE LA MATRICE DES 2X7 CRITERES DETERMINES PAR LIFTI SOUS FORME PYRAMIDALE

La démarche des agences d'urbanisme (avec par exemple l'observatoire foncier de l'AUCAME[5] sur les friches) propose quant à elle la mise en place d'une démarche de projet (ou de programmation urbaine) pour définir la vocation du site. C'est principalement le cas sur la reconversion de friches dont l'enjeu, selon l'AUCAME « consiste à lui trouver une vocation nouvelle permanente ou transitoire vers une utilisation définitive ». L'éventualité de fonctions transitoires est assez souvent prise en compte dans la démarche de projet des agences d'urbanisme ; pour l'AUCAME, « c'est une tâche complexe qui procède par la mise en synergie de nombreux acteurs » et nécessite « l'élaboration d'un projet préalable ».

A l'instar de la résorption des friches, les conditions de mutabilité d'un gisement foncier oblige aussi à anticiper non seulement leurs potentiels « quantitatifs » mais aussi les vocations

[4] Voir travaux du sous-groupe de la Task force « sobriété foncière » du CVA dédié à la caractérisation des situations de recyclage foncier
[5] Agence d'urbanisme de Caen Normandie Métropole

programmatiques qui leurs sont propres et qui sont souvent dépendantes et intrinsèques à leurs contextes urbains.

Ces espaces sont aussi souvent porteurs de sens et/ou de mémoire pour les habitants. La démarche de programmation qui se complète idéalement d'une démarche de concertation permet alors également de faire émerger des besoins « locaux », des initiatives citoyennes ou des éléments de programme parfois non identifié à l'échelle des besoins du référentiel foncier.

La question des conditions d'acceptabilité du « potentiel d'aménagement » se pose également, en termes de densité mais aussi d'élément de programmation.

Qualifier les potentialités de mutation du site repose donc peut-être sur une meilleure itération entre les besoins « descendants » du territoire et les besoins/vocations intrinsèques émergeant d'une démarche de programmation urbaine partagée.

Une démarche de programmation urbaine serait plus collective, itérative et plus singulière pour esquisser voire scénariser les potentialités d'aménagement ou de mutation propre à chaque gisement foncier.

L'équation opérationnelle : vers un nouveau paradigme de la notion de recette ?

Si l'exercice du référentiel foncier a parmi ces objectifs « de faire le tri pour éliminer les sites ou les opérations sont jugées irréalisables », on peut se questionner alors sur le devenir de ces sites ?

De même, si les obstacles à la mutation d'un gisement foncier et encore davantage à une friche, sont souvent essentiellement financiers, le sujet dans ce cas, n'est plus le bilan d'opération (et son déficit !), mais plutôt l'équation opérationnelle.

Le récent appel à projet du fonds friches de l'Etat sur le recyclage foncier, qui concerne donc les opérations déficitaires, fait bien apparaître dans ses critères d'analyse, de nouvelles valeurs : celles liées à la sobriété foncière (% de nouvelle artificialisation et artificialisation évitée).

Au-delà du bilan d'opération strictement financier, de nouvelles valeurs écologiques et peut-être de nouveaux « bénéfices » environnementaux et sociétaux, sont alors aussi à intégrer à l'exercice du référentiel foncier.

IV. M comme Maîtriser le foncier

Contribution de Bernard Bletton

6. Pourquoi et comment s'assurer de la maîtrise du foncier ?

Le travail d'identification des fonciers exploitables est prioritaire, leur maîtrise l'est tout autant.

On se plaît à rappeler l'adage selon lequel tout projet d'urbanisme ou de promotion immobilière naît de l'appropriation du bon terrain.

Ce fondement de nos métiers va être amplifié par la rareté de la ressource. Ainsi le concept de sobriété foncière nécessite de repenser l'accès au foncier, la maîtrise et l'acquisition des biens nécessaires à la satisfaction des objectifs de développement.

On peut distinguer deux grandes formes d'action :

- l'intervention directe par l'opérateur public ou son délégataire, classiquement par acquisition et transformation,
- l'incitation au propriétaire qui peut agir en direct, en concession sans acquisition, par l'intermédiaire d'un PUP ou dans le cadre d'une OPAH-RU en rénovation.

Les deux modèles se complètent, mais l'action publique ne peut et ne pourra a fortiori faire l'économie de l'identification et de la maîtrise des fonciers disponibles et exploitables, pour stimuler l'action privée ou en corriger les effets indésirables.

7. Les acteurs de la maîtrise foncière

La question des acteurs se pose, particulièrement là où le marché n'est pas spontané, ou simplement pour organiser l'urbanisation, agir sur tous les espaces disponibles et pouvoir bénéficier de la péréquation entre actifs rentables et fonciers complexes.

- À court terme, les investisseurs et opérateurs privés se positionnent. Ils anticipent de plus en plus la rareté du foncier en territoires tendus, ainsi que la difficulté croissante de bénéficier de nouveaux gisements d'intervention.

  Le rôle des collectivités et de la puissance publique consiste à piloter ces prises de position grâce à la planification et aux documents réglementaires support, c'est-à-dire à conserver le contrôle de la conduite globale de l'urbanisation.

- À moyen terme, **les foncières** contrôlées par les collectivités (de type SEM ou SAS) sont également des outils pertinents pour assurer à celles-ci à la fois la maîtrise des projets et la débudgétisation de leurs interventions.

  En prolongement des EPF, elles permettent à la fois la maîtrise foncière et l'action de transformation des biens.

  Certains territoires travaillent même à la création de structures mixtes croisant les compétences et fédérant EPF, SEM patrimoniales et établissements financiers tels que la CDC. Ces nouveaux outils fortement capitalisés pourraient préparer les projets de demain en regroupant les missions d'ingénierie, d'acquisition et de proto-aménagement (phase environnementale et administrative, dépollution, mise en état des sols et division foncière), de façon à recycler des sites complexes et mettre des biens pré-aménagés sur le marché dans un délai compatible avec les besoins des entreprises.

- À long terme, les **EPF** prennent une part croissante dans la maîtrise foncière.

Ces outils de régulation deviennent incontournables dans un contexte de pénurie, cumulant puissance financière liée à la perception de la Taxe Spéciale d'Équipement (TSE) et légitimité à intervenir aux côtés des collectivités.

Le rôle d'un EPF est double :

- **Produire du foncier prêt à l'emploi,** ce qui revient à contractualiser et acheter des terrains aux propriétaires, puis les gérer et les transformer pour ensuite les céder à des aménageurs,
- **Être un expert de la question foncière**, c'est-à-dire accompagner les territoires, produire de l'ingénierie et observer les dynamiques autour du foncier.

L'action d'un EPF s'organise souvent par **« grappes de projets »** fonciers cédés à un seul aménageur, afin de **mutualiser la programmation** et de **mobiliser de l'ingénierie** sur de gros volumes. Cela permet aussi une **péréquation** entre les fonciers facilement reconvertibles et ceux présentant des difficultés.

La commission REBSAMEN milite pour un nouveau renforcement de leurs actions. Ils permettent de s'inscrire dans une action longue, globalisée et concertée aux côtés des acteurs publics.

8. Le suivi

Il appartiendra à chaque territoire, à partir du diagnostic de ses besoins et des ressources dont il pourra disposer, d'afficher une politique de maîtrise foncière sans laquelle sa capacité d'agir sera empêchée.

La disparité des situations et des intentions milite pour « **un contrat local** » propre à chaque périmètre d'intervention, associant puissance publique et acteurs locaux.

Se pose la question des collectivités associées, depuis l'État et la Région pour les documents réglementaires support (SRADDET, SCOT, PLH), jusqu'aux collectivités locales, bras armés de la politique de consommation et du renouvellement du foncier, véritables pivots demain de la sobriété foncière.

Cette responsabilité implique prévention et anticipation par une expertise accrue des évolutions et données dont dispose le territoire, en lien avec les experts et agences d'urbanisme, mais aussi une qualité de chef d'orchestre, d'organisation des acteurs, de suivi par la tenue d'observatoires, de contrôle de la consommation à la fois dans le diffus et en aménagement concerté, en extension, réhabilitation ou en transformation.

Illustration : le « modèle rennais »

L'exemple de Rennes traduit l'importance de ces questions dans la production urbaine : la question foncière y est indissociable de son modèle urbain, le rôle de la métropole ayant progressivement basculé d'une intervention en planification vers un rôle de surveillance de la construction.

<u>Une anticipation historique</u>

La croissance urbaine de Rennes s'organise prioritairement autour de l'habitat. Le PLH prévoit ainsi **une forte implication de la métropole**, dans une **logique de contractualisation avec les communes** sur des quotas de logements libres et sociaux. L'urbanisation est planifiée, et cette politique d'aménagement détermine la politique foncière de Rennes.

La métropole a souhaité très fortement dissuader l'urbanisation là où elle n'était pas jugée opportune, et la soutenir aux emplacements qualifiés. Cela s'est fait via plusieurs dispositifs :

- un Programme d'Action Foncière volontaire ;
- la ZAC comme outil-roi pour planifier la création de logements et contrôler le foncier ;
- le subventionnement des charges foncières des programmes sociaux par la métropole ;
- le positionnement de son outil d'aménagement comme outil régulateur ;
- un contrôle des prix par la constitution de stocks fonciers importants, véritable marqueur de la politique rennaise.

L'évolution progressive et l'intégration de la sobriété foncière

A la fin des années 2010, la métropole a mis l'accélérateur sur le renouvellement pour freiner l'extension urbaine. S'en est suivie d'une période de densification, d'explosion des interventions dans le diffus - **la production maîtrisée en ZAC passe de 60% à 30% -** d'envolée des prix et de banalisation architecturale.

- Le modèle économique se tend, le gisement foncier s'épuise.
- La métropole fait évoluer sa logique extensive et planificatrice vers un rôle de contrôle et de surveillance. Les mutations sont observées, les prix de sortie contrôlés, les interventions publiques relancées, les acteurs coordonnés, le dispositif OFS actionné, l'EPF mobilisé.
- La maîtrise de l'urbanisation s'exerce encore grâce au stock foncier de 10 à 15 ans en ZAC et au moyen des outils réglementaires, mais une nouvelle ère s'ouvre pour la politique rennaise.

Éléments clés / à retenir :

- La rareté des espaces disponibles pour aménager nécessite d'organiser leur maîtrise. Le rôle des collectivités est essentiel pour acquérir où contrôler les fonciers disponibles exploitables, pour stimuler l'action privée ou en corriger les effets indésirables.
- Elles disposent pour ce faire d'un rôle de régulateur des opérateurs et investisseurs privés, ou d'acteur par l'intermédiaire des EPF à long terme ou de foncières économiques de type SEM ou SAS pour les restructurations à court terme.
- La disparité des situations et des objectifs territoriaux milite pour un contrat local propre à chaque périmètre d'intervention, associant puissance publique et acteurs locaux, pour l'instauration d'observatoires et d'une politique de suivi et de contrôle de la consommation.

V. A comme Aménager

Contribution de Stephan Muzika

1. Aménager dans le cadre ZAN, c'est conjuguer efficacité foncière et attractivité des projets.

Dans le processus CIMA, l'aménagement marque le passage à l'acte, et c'est le cœur de métier des aménageurs qui est questionné. Il est évident que l'objectif de sobriété foncière impose de rechercher la meilleure efficacité foncière, à savoir la capacité à produire la plus grande surface bâtie, quel que soit le programme, sur une surface foncière donnée. En même temps, une densité mal travaillée peut rendre un projet inacceptable politiquement et socialement, et compliqué à commercialiser. Et même si l'aménageur arrive à surmonter ces obstacles, et à livrer des sites à forte densité qui trouvent preneurs, l'objectif de proposer des espaces résidentiels ou de travail agréables à vivre ne doit jamais être perdu de vue.

L'expérience des projets denses est connue et pratiquée de longue date : c'est le cadre des projets des grandes métropoles, où la rareté et la cherté du foncier bien placé imposent la production de formes urbaines denses. Or, les attentes urbaines ont évolué sous l'impact notamment des crises environnementale et sanitaire, et il est constaté une envie croissante de localisation dans des villes moyennes, voire des espaces ruraux, supposés répondre aux

attentes de nature, d'espace, et de tranquillité. L'impératif national de sobriété foncière, en raréfiant l'offre, va généraliser les propositions de programme dense sur l'ensemble du territoire. Il suffit de parcourir des pays voisins (Allemagne, Suisse), qui pratiquent la sobriété foncière depuis longtemps, pour observer des formes urbaines denses, avec une grande proportion d'immeubles à plusieurs étages, y compris dans des espaces ruraux éloignés de toute agglomération. En clair, le risque existe d'une déconnexion croissante entre la production urbaine nouvelle, sur tous les territoires, et les attentes sociales et environnementales de la majorité de la population, et cette situation pose un challenge redoutable aux professionnels de la fabrique urbaine.

L'objectif ZAN va par conséquent imposer un travail de conception urbaine approfondi, y compris sur des sites périphériques ou sur des territoires à pression foncière modérée.

Le propos n'est pas ici de développer les caractéristiques d'un projet urbain à la fois dense et désirable, d'autant qu'il ne saurait y avoir de recette générique applicable quel que soit le territoire. Quelques principes généraux peuvent néanmoins être rappelés : une grande attention au contexte bâti et naturel, la présence dans le projet du végétal et de zones perméables, la recherche de lumière dans toutes les expositions, la combinaison des matériaux de construction, la générosité des espaces extérieurs dans les bâtiments, les vues dégagées autant que possible, la maîtrise de la place de la voiture… Dans tous les cas de figure, le rôle de l'aménageur comme ensemblier, capable d'associer les compétences usuelles d'urbanisme, d'architecture, de paysage, d'ingénierie, et des expertises complémentaires (en architecture bioclimatique, en biodiversité, en efficacité énergétique, etc.), sera essentiel pour réussir cette évolution.

2. Vers une typologie des pratiques d'aménagement dans le cadre ZAN.

Le métier de l'aménageur, comme on le voit, est appelé à évoluer rapidement dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires découlant de l'objectif ZAN.

Les projets de reconquête de territoires urbanisés vont devenir la norme. Le travail de densification du tissu existant va prendre une importance croissante. En revanche, les projets d'extension vont se restreindre fortement.

L'exercice de transformation de morceaux de ville, sur des espaces déqualifiés, est bien maîtrisé en France et plus largement en Europe. L'immense majorité des projets urbains majeurs en France ressort déjà de cette catégorie, tels que l'île de Nantes, Lyon Confluence, Strasbourg des 2 rives, Euromed, le quartier Batignolles à Paris, pour ne citer que quelques exemples bien connus. Compte tenu de la raréfaction des ressources foncières en extension, ces projets vont subir une pression immobilière croissante, et la recherche d'un équilibre à la fois bilanciel, écologique et social, va se complexifier. De ce point de vue, l'articulation entre l'étape de la maîtrise foncière et l'étape de l'aménagement est un sujet clé. La maîtrise optimale de la valorisation de l'intrant foncier, qui implique une concertation entre opérateurs, est un point de vigilance fort.

En outre, la mesure de l'artificialisation générée par ces projets va devenir un sujet crucial : va-t-on considérer que le développement d'un site en déshérence, inscrit dans le périmètre urbanisé, reconquis par une végétation spontanée et une « biodiversité de friche » contribue à l'artificialisation au même titre qu'un projet qui mobilise des terrains agricoles ou naturels en périphérie ? Comment va-t-on prendre en compte le travail sur les espaces libres, perméables, paysagers du projet urbain ? Les décrets d'application de la loi Climat et Résilience vont apporter un cadre de réponse, et c'est ensuite dans le dialogue entre les maîtres d'ouvrages et l'administration que se construira une philosophie d'action que nous souhaitons attentive à la complexité des projets et à la reconnaissance du travail de conception urbaine et paysagère.

Le gisement de friches industrielles, militaires ou ferroviaires ne permettra pas de répondre à la totalité des besoins en logements ou en espaces économiques des territoires. D'autant plus que l'importance de ces gisements est très variable selon l'histoire urbaine et économique des agglomérations. La question de la densification des espaces urbanisés participera donc à la réponse : dents creuses, fonds de parcelles, transformation de bâtiments pour d'autres usages répondant à une demande locale, voire mutation de secteurs entiers, telles les zones commerciales dé-qualifiées, la typologie des situations est variée. Et l'expérience des aménageurs publics sur ces situations est variable. Ce type de travail engage des compétences juridiques, économiques, et foncières spécifiques. Les difficultés de l'appropriation foncière dans ces situations sont un obstacle majeur. Certains opérateurs publics se sont spécialisés sur ces contextes, notamment en région lilloise, à Bordeaux, Montpellier, Saint Etienne, Mulhouse, en région parisienne. Ces expériences ont vocation à se déployer sur l'ensemble des territoires.

La densification de quartiers habités pose également la question de l'acceptabilité sociale et politique. Dans le métier de l'aménageur, la capacité à préparer la négociation, à accompagner le politique dans la gestion de ces situations devient une compétence essentielle, qui peut signer la réussite ou l'abandon des projets.

La puissance publique, et ses opérateurs, ayant des moyens financiers et humains forcément limités, le partenariat avec les opérateurs privés est également un enjeu fort, car leur puissance d'agir, bien orientée, peut contribuer grandement à la réponse aux besoins du territoire. Le risque d'une focalisation du privé sur les « bons morceaux », laissant les sites les plus compliqués à la puissance publique, doit être maîtrisé. La négociation de péréquations entre les différents sites peut apporter une réponse intéressante, qui sera d'autant mieux cadrée si la collectivité ou ses opérateurs maîtrisent une part suffisante de gisements fonciers. Construire cette relation équilibrée, qui garantisse l'intérêt général tout en prenant en compte les logiques de l'opérateur privé, est un sujet d'importance croissante où l'aménageur public, à la frontière du public et du privé, peut jouer un rôle moteur aux côtés de la collectivité.

Conformément à la loi, les projets d'extension, qui accueillent autour de 55 % des nouvelles surfaces bâties actuellement, vont diminuer drastiquement. Leur acceptation sera conditionnée de façon croissante à la capacité à compenser la consommation d'espace libre par la renaturation d'espaces urbanisés.

Ces projets d'extension devront également rechercher la meilleure efficacité foncière. Ce qui aura des conséquences sur les formes urbaines résidentielles, la forme du lotissement de maisons individuelles étant appelée à se réduire fortement, et les formes d'habitat individuel groupé ou de collectif à devenir la norme.

Le développement de sites d'activités répondant aux exigences du ZAN va également devenir plus complexe. Les projets industriels ou logistiques, par leur dimension, par les contraintes d'environnement qu'ils génèrent, pourront difficilement s'inscrire dans le tissu urbain existant. La reconversion de friches industrielles, la mutation de zones commerciales en déclin, offriront des opportunités qui devront être saisies systématiquement. Les solutions de bâtiments de production à étages, fréquentes dans d'autres pays européens confrontés à la limitation foncière, devront être développées par les aménageurs et les constructeurs. La conception de zones d'activités préservant des continuités écologiques deviendra aussi une nécessité, pour permettre l'acceptation de ces nouveaux développements.

La question du modèle économique de ces espaces et bâtiments d'activité de nouvelle génération sera un point critique, et la mise en place de financements publics sera vraisemblablement indispensable.

Enfin, les aménageurs vont devoir systématiquement développer une ingénierie spécifique relative aux compensations écologiques nécessaires pour aboutir au ZAN. Cette question devra d'ailleurs être prise en compte dans les documents de planification, et nécessitera des partenariats entre les collectivités et les organismes dédiés à la protection des espaces naturels, tels que les conservatoires régionaux.

Ainsi, l'objectif ZAN va transformer l'exercice du métier d'aménageur, pas tant dans la mobilisation de compétences déjà mises en œuvre sur de nouveaux projets de reconquête urbaines, que par le systématisme de l'exercice, y compris dans des agglomérations ou des territoires moins rompus à ces exercices. La culture du renouvellement urbain va devenir la norme. La mobilisation de tous les réseaux pour diffuser les bonnes pratiques sera à cet égard d'un soutien précieux. Le Club Ville Aménagement aura tout son rôle à jouer en la matière.

VI. Le projet politique comme liant et moteur

Le processus CIMA proposé, pour être efficace, doit être piloté politiquement et techniquement

Politiquement

Le portage politique de l'objectif ZAN, au niveau de chaque territoire, conditionnera la réussite de cette évolution majeure. D'une manière générale parce que cet objectif nécessite un changement de pratique dans toute la chaîne d'acteurs qui doit être accompagné, expliqué, négocié.

En fait, le ZAN doit être affirmé comme un projet de territoire, qui donne une perspective d'ensemble dans laquelle de multiples choix de planification, puis d'action foncière et d'aménagement, vont s'inscrire. L'élaboration de ce projet, puis sa mise en œuvre, relèvent du niveau politique.

Plus précisément, notre proposition d'articuler les 4 étapes du CIMA implique la mobilisation d'acteurs publics qui ne sont pas toujours habitués à travailler ensemble de façon régulière : planificateurs, agences d'urbanisme, opérateurs fonciers, aménageurs publics. L'impulsion des gouvernances respectives de ces acteurs, qui sont souvent croisées, facilitera le partenariat.

L'implication de l'ensemble des acteurs pourra se matérialiser par la tenue d'instances de pilotage régulières, où les objectifs seront préparés, et décidés, avant de passer à la phase de la mise en œuvre. L'avancement du projet ZAN, ses réussites, ses difficultés d'application, seront traités dans ce lieu partenarial, piloté par un élu référent, en lien avec les services de l'Etat.

Techniquement

Les acteurs techniques du CIMA devront travailler ensemble de façon régulière, dans le cadre des orientations du projet ZAN validé politiquement.

La tenue de tableaux de bord, assurant le suivi des objectifs opérationnels - consommation foncière, densité des projets, économie des projets, évaluation environnementale - permettra de mesurer objectivement la faisabilité du projet politique ZAN, et d'identifier les difficultés qui seront portées à la connaissance des décideurs politiques, pour pouvoir y remédier le mieux possible.

Ces rencontres régulières permettront de construire une culture commune entre les métiers de la planification et de l'action opérationnelle. Les sujets sensibles - acceptation des densités,

prix du foncier et du proto aménagement, jeu des acteurs privés, relation avec les services de l'État, les associations environnementales - y seront abordés techniquement avant d'être présentés aux décideurs.

Le challenge du ZAN peut ainsi offrir l'opportunité de travailler de façon plus intégrée et plus dynamique l'aménagement des territoires, en décloisonnant les approches et les opérateurs.