



Conférence du 29 mai 2024

Comment parvenir à « zéro artificialisation nette » de manière équitable ?

Avec Jean-Baptiste Blanc, sénateur du Vaucluse

Et Karine Hurel, Déléguée générale adjointe de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU).

Nicolas Portier, Président du Cercle

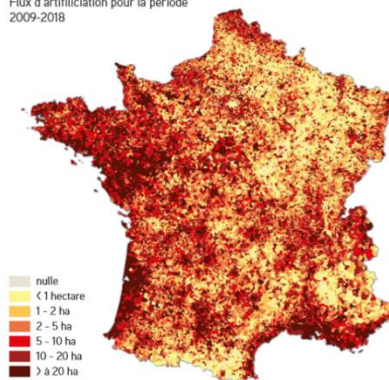
Je remercie Jean-Baptiste Blanc, sénateur du Vaucluse, et Karine Hurel, déléguée adjointe de la Fédération nationale des agences d'urbanisme, qui interviennent sur le zéro artificialisation nette (ZAN), un objectif central dans la réorientation de nos politiques d'aménagement du territoire, dans un pays qui est allé très loin dans l'urbanisation horizontale.

Nous vous proposons ce soir, avec nos amis du Cercle pour l'aménagement du territoire, non pas de refaire le film du débat sur la nécessité d'aller ou pas vers la sobriété, mais de voir comment on va y arriver, de parler de sa mise en œuvre. Nous sommes en ce moment au cœur d'un exercice de concertation, notamment entre l'État et les Régions, pour identifier les projets d'intérêt national *qui vont être retirés* de ce qu'on appelle les budgets fonciers locaux. C'est grâce à la loi dont Jean-Baptiste Blanc est à l'origine, qui implique de décompter ces projets d'envergure nationale et européenne (PENE) des consommations des territoires, grâce à une mutualisation nationale.

La loi de juillet 2023 a aussi introduit le *droit à l'hectare*. Elle a fait évoluer le calendrier de la concertation avec les Régions, pour traduire les objectifs du ZAN par un principe de différenciation de l'application de cette règle. On va discuter ce soir de la façon dont les Régions se sont emparées de cette possibilité de différenciation, de territorialisation d'un objectif qui pouvait sembler un peu uniforme sur l'ensemble du territoire national.

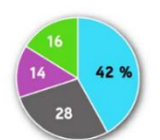
La *consommation foncière* a déjà commencé à baisser, notamment du fait des lointains objectifs de la loi SRU, qui portait l'idée de refaire la ville sur la ville, et qui a impliqué la

Consommation d'espace naturel à l'échelle de la France métropolitaine
Flux d'artificialisation pour la période 2009-2018



Source : Fichiers fonciers / Observatoire national de l'artificialisation 2020
Portail de l'artificialisation des sols

Répartition nationale des facteurs d'artificialisation des sols en 2018



■ Habitat
■ Infrastructures de transport
■ Foncier économique
■ Infrastructures de services et loisirs

Source : Fichiers fonciers / Observatoire national de l'artificialisation 2020
Portail de l'artificialisation des sols

refonte des documents d'urbanisme. Les dynamiques spatiales, les consommations foncières n'ont pas été homogènes sur le territoire national.

Dès lors, qu'est-ce qu'une application juste du ZAN ? Faut-il punir ceux qui ont trop consommé ? Quels sont les indicateurs de surconsommation, de sous-consommation ? Est-ce qu'il faut donner plus de droits à consommer à des territoires qui sont très attractifs sur les plans économique et démographique ? Ce sont les questions qui se posent aux échelles nationales, régionales et locales.

Les travaux récents ont aussi permis de *préciser le phénomène d'artificialisation*. On disait, par exemple, que l'équivalent d'un département disparaissait sous le béton tous les quatre ans. C'est extrêmement excessif. On arrive maintenant à se mettre d'accord sur ce que sont la consommation foncière et l'artificialisation. Cela permet d'identifier les différences entre territoires, dans la majorité desquels le taux d'artificialisation est assez faible. *Une immense majorité d'intercommunalités, 775 sur 1250 présentent un taux inférieur à 6 %.*

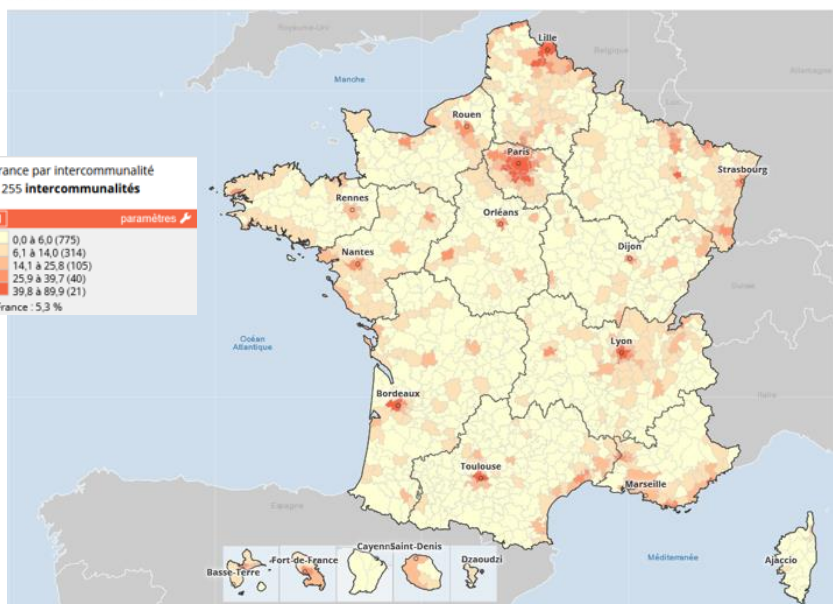
Par ailleurs, nous avons commencé à réduire l'artificialisation, après des dynamiques de consommation très élevées à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Cette dynamique de baisse se retrouve aussi dans l'urbanisme commercial depuis la deuxième partie des années 2010. L'inversion radicale du modèle d'aménagement est déjà en fait en partie avancée, mais *il faut aller maintenant vers des logiques de réduction par deux*. Depuis la loi ALUR, les élus, les collectivités, dans les nouveaux documents d'urbanisme ont commencé à déclasser des terrains qui avaient été ouverts à l'urbanisation. Dans certains territoires, ce sont 30%, 40% des espaces constructibles qui sont concernés. Tout le monde n'a pas encore compris ce que ça veut dire politiquement, d'un point de vue patrimonial, d'un point de vue économique et de perte de valeur. Les travaux manquent sur cette question et la quantification des terrains déclassés.

Sur le calendrier, l'exercice de précision dans les schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRADDET) de ces objectifs de différenciation des principes de réduction des consommations foncières est attendu d'ici novembre. On est donc dans un bon timing où les assemblées régionales commencent à soumettre des scénarios faits par les équipes. Ces mécanismes en cascade visent la descente d'échelle entre le schéma régional et sa déclinaison en grands espaces de SCoT avec des objectifs de réduction plus ou moins élevés. C'est un peu sensible politiquement. Il faut enfin savoir que l'État, à l'exception des projets d'envergure nationale et européenne (PENE), s'est interdit de différencier entre régions. Donc il demande aux Régions de différencier, sans y être lui-même parvenu.

Jean-Baptiste Blanc

M. le président, cher Nicolas, merci pour cet honneur et cet accueil qui me sont faits ce soir. On est bien dans l'aménagement du territoire, voire dans le nouvel aménagement du territoire avec ce ZAN qui est la plus importante réforme qui ne disait pas son nom. Elle a des conséquences sur tous les sujets d'aménagement du territoire : l'urbanisme, l'environnement, l'immobilier, tous les métiers doivent être redéfinis et nous ne l'avons pas tous compris. Vous êtes tous au fait de ce qu'est le ZAN, depuis la sobriété foncière qui était déjà dans les textes et la proposition de la convention citoyenne sur le climat, jusqu'à son intégration dans la loi climat résilience.

1 Taux d'artificialisation des sols, 2018 (%)



Il se trouve qu'au moment où cette loi est arrivé devant le Sénat, le ZAN ne représentait qu'un petit chapitre parmi tant d'autres. On n'en a peut-être pas perçu toute la portée. C'était en plein mois de juin, il y avait les élections départementales et régionales. Peut-être qu'il n'y a pas eu assez de débats, peut-être que c'est passé trop vite. Depuis, *c'est devenu un totem, c'est-à-dire quelque chose auquel on ne touche pas ou alors avec beaucoup de prudence*. On parle d'aménagement du territoire, mais les hauts-fonctionnaires et grands penseurs de l'aménagement du territoire qu'on a pu connaître par le passé se font rares. La difficulté se trouve dans la nécessité de le planifier, de le territorialiser et de le financer.

Il manque deux conditions sur trois pour que ça marche. L'Assemblée nationale avait fait voter quelques dérogations au ZAN, notamment pour les grands projets ou encore pour les énergies renouvelables. Il y a également eu des tentatives de dérogations pour le monde agricole. Le texte arrive au Sénat et la ministre de l'époque ne nous a pas aidé en déclarant en discussion que c'était la fin du pavillon. Elle a également indiqué qu'il ne fallait pas aller plus loin sur des demandes de dérogations qui se multipliaient : SRU, ACNT, petites villes, cœur de villes... car à force de déroger, il n'y avait plus de principe.

Le choix s'est donc porté sur la territorialisation. Il y a eu des heures de débats au Sénat, au sein de tous les groupes, sur cette territorialisation. Dans chaque groupe, il y a des ruraux, des urbains et même des élus qui ont un double profil ; c'est mon cas. Le rural dit : « moi je ne veux pas de ce truc techno-bobo qui punit ma ruralité à un moment où elle peut se sauver ». Je fais vite, mais c'était ça le débat : « se sauver » car on est à l'après-Covid. Le très haut débit dans tous les territoires permet de télétravailler, d'accueillir de nouveaux habitants, de sauver l'école et quelques commerces en proximité. Les urbains disent : oui, la sobriété foncière est un bel objectif car le pavillon prend trop d'espace avec sa piscine, ses voitures et ses mouvements pendulaires. *Au Sénat, on a donc proposé, dans tous les groupes, d'être d'accord sur l'objectif mais contre la méthode*. On y a vu une forme de centralisme régional. Pour faire appliquer le ZAN, l'État a demandé aux Régions d'absorber peu à peu les compétences urbanisme, logement, eau et de faire du schéma régional d'aménagement, le SRADDET, un document de plus en plus prescriptif, en y adossant un fascicule réglementaire. Le motif est très simple ; les hauts fonctionnaires pensent qu'on ne peut plus faire confiance aux élus locaux dans le cadre de l'urgence climatique. *Il faut centraliser, planifier même si on ne prononce pas encore le mot à ce moment-là*, par une forme de centralisme régional par la voie du SRADDET ou du SDRIF pour les Franciliens. Nous voulions que le schéma régional n'exerce pas une obligation de « compatibilité » mais de « prise en compte », avec les documents infrarégionaux (le SCoT et les PLU ou PLUi) dans la hiérarchie des normes. *On aurait voulu que les Régions restent dans un rôle de stratège et pas de planificateur. Donc on a voulu casser cette logique descendante, privilégiant une logique ascendante*. Concrètement, cela s'est traduit par un droit de proposition que devaient exercer les SCoT. Ils font des propositions aux Régions sur leur consommation, avant que les Régions discutent de ces propositions de consommation dans le cadre d'un dialogue territorial, une conférence du ZAN. Chaque territoire est différent ; il faut s'adapter et différencier. *Il y avait donc un désaccord de méthode*.

En parallèle des premiers décrets relatifs au ZAN, le Sénat a mis en place une commission spéciale *transpartisane* qui donne lieu à la proposition de loi adoptée au Sénat en février 2023 par plus de 300 sénateurs et par l'Assemblée dans la foulée. Cette proposition conduit à une commission mixte paritaire (CMP) de 7 heures. Deux sujets ont particulièrement complexifié les discussions. *Le premier* porte sur l'objectif initial du ZAN à savoir de réduire de 50% la consommation des ENAF (espaces naturels, agricoles et forestiers) dans les 10 premières années. Cela correspond à 120 000 hectares à l'échelle nationale. Nous pensions que sur ces 120 000 hectares, 20 000 hectares relevaient des grands projets. *On a proposé une définition de ces grands projets mais nous aurions voulu que l'État s'applique à lui-même ce qu'il applique aux collectivités locales c'est-à-dire qu'il sorte les grands projets du compteur territorial*. Cela a buté sur la définition même des PENE et sur la façon de les compter à part. Cela s'est conclu par un forfait de 12 500 hectares en faveur des PENE. *Le deuxième sujet* de désaccord concerne la remontée des grands projets. Dans notre texte, les présidents de Régions avaient une forme de droit de veto. Autrement dit, si les listes transmises par les préfets de régions aux ministres pour établir un grand projet ne convenaient pas aux présidents de régions, ils pouvaient la bloquer. L'État craignait que ce pouvoir des Régions contraigne certains projets nationaux tel que le nucléaire. Ce

manque de confiance de l'État à l'égard des collectivités s'est traduit par *la mise en place d'une commission, remplaçant ce droit de veto*.

Dans cette nouvelle loi, définitivement votée en juillet 2023, on a donc acté la territorialisation. Il nous semblait qu'il fallait aussi travailler à l'acceptabilité du ZAN. Cela devait passer par une gouvernance ; on ne voulait pas laisser l'État seul pour appréhender le sujet, il fallait qu'il y ait des élus autour de la table, *par le biais d'une conférence régionale, composée d'élus représentant chaque niveau de collectivité*. Il fallait aussi rassurer les élus périphériques et ruraux ayant l'impression d'être les perdants du ZAN. *C'est le sens de la garantie rurale, permettant à chaque commune d'avoir un hectare*. Cette loi permet aussi de ne pas systématiser les SRADDET normatif ; c'est à la carte. La question des outils a aussi été abordée, comme le droit de préemption ZAN, parce qu'il y a un business de la friche qui se développe, notamment de la part des sociétés foncières. On parle de 170 000 à 180 000 hectares de friches. Face à cet énorme gisement, on voulait doter les élus d'un nouvel outil pour préempter les friches. Là, c'est la deuxième loi.

Laurent Wauquiez a rouvert les hostilités en septembre dernier, devant les maires ruraux de France, disant tout le mal qu'il pensait du ZAN. D'autres élus ont pris le pas pour attaquer le ZAN. Au Sénat, on a décidé de prendre le temps de la discussion en instituant *deux missions : une mission sur les deux lois, ses décrets, ses circulaires, son guide et ses fascicules et une mission qui doit réfléchir sur les modèles économique, juridique, financier et fiscal du ZAN*. Ces deux missions ont vocation à rendre leurs copies ensemble au mois de septembre prochain. *Cela va devenir peut-être une nouvelle proposition de loi pour un ZAN 3 ; ou bien prendre la forme d'amendements* au prochain projet de loi de finance ou dans le cadre des projets de lois à venir sur le logement, la simplification et les orientations agricoles. La difficulté, c'est que la politique s'est réinvitée dans le sujet. De plus, les élus et parlementaires qui ont porté l'opposition sur le sujet ne viennent pas devant les deux missions. De même, j'attendais plus de force de proposition de la part des associations d'élus. Il faut en finir avec le ZAN ou pas ? Si on n'en finit pas, comment fait-on ? quels articles modifier, quels grands principes faire évoluer ? Personne ne répond. La deuxième mission du Sénat doit permettre de mieux évaluer le volet financier du ZAN, le coût d'un foncier plus rare, des friches à reconquérir, de la construction de la ville sur la ville, ou de la renaturation.

Nicolas Portier

Deux temps doivent se succéder : *on est encore dans une phase de réduction de consommation, qui précède une logique d'artificialisation net zéro*. Doivent alors émerger des sortes de marché des droits à compenser. Il y a déjà un peu de spéculation sur des terres qui vont être remises en état pour compenser l'artificialisation, on ne va pas complètement geler les consommations foncières mais on va durcir les règles de compensation. Il y a tout un débat qualitatif : est-ce que tous les hectares se valent ? On va peut-être artificialiser des terres qui n'ont pas beaucoup de valeur et de fonctionnalités écologiques et renaturer d'autres terres. Ça nécessite des coûts pour remettre en état, transformer en zone humide des terres qui sont aujourd'hui un peu inertes. L'idée des 10 ans de la première période, c'était aussi de se préparer, se mettre d'accord, mieux compter, arriver à avoir une approche plus qualitative sur les capacités de séquestration des sols, leur richesse en termes de biodiversité, leurs apports en termes de corridors écologiques, de trames vertes et bleues. Il faut donc se préparer à entrer dans un autre logiciel.

Jean-Baptiste Blanc

Il se trouve que la première phase est écrite jusqu'à 2030 ; la seconde ne l'est pas du tout et c'est cette page qu'il faut écrire. La suite de l'histoire ce sont tous ces modèles économiques, juridiques, financiers et fiscaux qu'il faut arriver à définir : l'arrêt de l'étalement, l'évolution du monde agricole, la maîtrise du foncier. Faut-il, par exemple, faire monter en puissance les établissements publics fonciers (EPF) ou créer des « foncières » pour maîtriser le sol ? Il y a aussi le modèle de la ville sur la ville qui pose les questions de dépollution, démolition, construction, densification et renaturation. Il faudrait aussi parler du devenir des zones commerciales, des parcs logistiques. Comment les traite-t-on ? avec quel modèle économique et quel modèle fiscal ? Sur ce dernier point, on a saisi la Cour des comptes pour savoir si la fiscalité locale ne serait pas artificialisante. Il faut tout réinventer : en tant que maire, plus

j'avais d'habitants plus j'avais de recettes fiscales donc j'artificialisais. Avec de nouvelles compétences, les collectivités locales ont un besoin de nouveaux financements. C'est le cœur des sujets de réflexion, le tout sans création d'impôt ZAN ou d'agence dédiée. La taxe d'aménagement, les DMTO, les taxes foncières, les taxes sur les locaux vacants sont appelées à évoluer pour qu'elles ne soient plus artificialisantes. La suite de l'histoire, c'est non seulement la renaturation mais aussi les enjeux du sous-sol et du vivant dans le sol.

Intervention de la salle

La question des sols est aussi le début de l'histoire, parce que la problématique du ZAN vient de la problématique de la biodiversité. La sobriété dont on parle prend sa source dans la problématique du sol abordée dans le plan de biodiversité de Nicolas Hulot dont l'enjeu prioritaire était de protéger les sols. Aujourd'hui, on parle beaucoup d'urbanisme, mais le vrai *sujet c'est cette protection des sols et il faut progressivement voir les choses en trois dimensions.*

Nicolas Portier

Je donne à présent la parole à Karine Hurel pour nous dire comment les agences d'urbanisme, qui sont les outils d'expertise des collectivités, s'emparent de cet objet du ZAN et cherchent des solutions pour passer de la ville de l'extension horizontale à des formes plus compactes d'urbanisation.

Karine Hurel

Les agences d'urbanisme ne sont pas les seules à avoir une expertise ; il y a plein de chercheurs, d'acteurs, de territoires et plein de solutions qui existent. On va avoir besoin d'ingénieries nationale et locale qui mesurent objectivement ce dont on parle. Je me concentre ici sur la partie logement, mais il y a une réflexion importante à mener sur la partie économique.

Il y a d'abord des pistes importantes à creuser sur l'organisation du bâti existant. Les logements vacants est une première piste importante. Aujourd'hui, la France compte à peu près 3 millions de logements vacants ; ce sont aussi des petits logements, pour beaucoup de moins de 40 m². Les spécialistes disent que pour que le marché fonctionne, il faut à peu près 6 % de logements vacants. Nous en sommes à 8,1 % et de façon disparate dans le territoire. Ils sont plutôt concentrés dans les centres-villes anciens ; les remettre sur le marché est une mine intéressante et un levier fiscal important. Ce sont des logements qui sont souvent dans des patrimoines historiques, dans des bâtiments anciens et dont les propriétaires n'ont pas nécessairement les moyens de les réhabiliter face aux contraintes imposées par le ZAN et par les DPE (diagnostic de performance énergétique). Il y a quelque chose à faire pour accompagner ces propriétaires de logements vacants et pour les encourager à les réhabiliter.

Une autre piste est intéressante mais qui semble plus complexe à mobiliser, c'est la transformation du bureau en logement. Elle suit aussi une certaine géographie. Ces bureaux sont pour beaucoup en Ile-de-France, tout particulièrement dans la petite couronne. Plus largement, ces options peuvent être l'occasion de projets de quartier offrant l'occasion de repenser les liens entre le logement, la voirie, la renaturation de certains espaces.

Dans le bâti existant à mobiliser, deux choses doivent être particulièrement appréhendées. Ce sont d'abord les logements sous-occupés. Il y a de plus en plus de logements concernés. Cette qualification s'appuie sur le nombre d'occupants et l'âge des enfants pour déterminer un nombre de pièces. Il y a 43% de logements sous-occupés, 23% de logements vraiment sous-occupés, c'est à dire qu'ils ont au moins 3 pièces de plus que le nombre de personnes qui les occupent. Ce constat ouvre des possibilités, mais ce n'est pas simple car on touche à une histoire, il y a des trajectoires de vie, des modèles de financement, des héritages, du patrimoine. Néanmoins, les logements sont de plus en plus vides, notamment par la décohabitation des populations et le vieillissement. Il y a de plus en plus de modèles de réhabilitation de quartier en créant du bâti compact, en densifiant certains espaces et en permettant à des personnes les plus âgées d'être ensemble, entourées d'espaces verts. De plus en plus

de collectifs portent ce modèle. La puissance publique peut intervenir en proposant des nouveaux modèles de baux pour accompagner ces usages. L'autre piste qui mérite d'être considérée concerne le patrimoine public, davantage pour un usage d'activité que de logement. La notion de « chronotopie » peut être mobilisée pour penser les temporalités d'usage des bâtiments publics et en faire autre chose lorsqu'ils sont vides à certains moments de la journée ou de l'année. L'exemple le plus classique c'est la place du village : elle accueille le marché, du stationnement, la fête. Elle sert à plein de choses à différents moments. De plus en plus de bâtiments publics, d'écoles sont utilisés comme salles polyvalentes, salles de musique, etc. C'est ce qui se passe avec les places de stationnement à Paris l'été, transformées en terrasses. Ce n'est pas simple pour les écoles, Si vous les ouvrez le week-end, cela pose la question de la sécurité, des dégradations possibles, du respect des règles sanitaires. Il y a plein de choses qu'il va falloir imaginer qui peuvent être complexes et qui méritent d'être creusées.

On ne peut pas faire seulement avec ce qu'on ; on sera quand même obligé de construire de nouvelles choses. Comment mieux construire sans artificialiser ? C'est le recyclage de friches, l'usage d'interstices, de dents creuses ou d'autres formes de densification sur lesquelles les collectivités commencent à travailler. C'est un gisement important mais source de conflictualité. Si c'est un projet qui est concerté, qui prend en compte les usages, qui regarde ce qui se passe, cela peut fonctionner. Il va y avoir un gros sujet sur les friches, même si on ne sait pas encore le mesurer, ni même le définir. Dans certains territoires, des gisements importants de friches peuvent être mobilisés, dans des villes et dans des cœurs de ville pour construire des projets. Les exemples sont nombreux. Plus largement, si le ZAN implique de la densification, il va aussi falloir que la nature entre dans la ville, c'est ce double chemin qu'il faut réinventer, sinon ça ne se fera pas. Il faut imaginer cette relation. Penser la

Thème : Le recyclage de friche, une aubaine pour redonner vie à des gisements vacants

nom de l'opération : Pau (64) / **îlot Navarrot Barthou**, transformation (en cours) d'une friche en hyper centre pour deux bâtiments de 26 logements familiaux, des espaces professionnels et du stationnement

Maitrise d'Ouvrage : **Société Immobilière et d'Aménagement du Béarn (SIAB)**

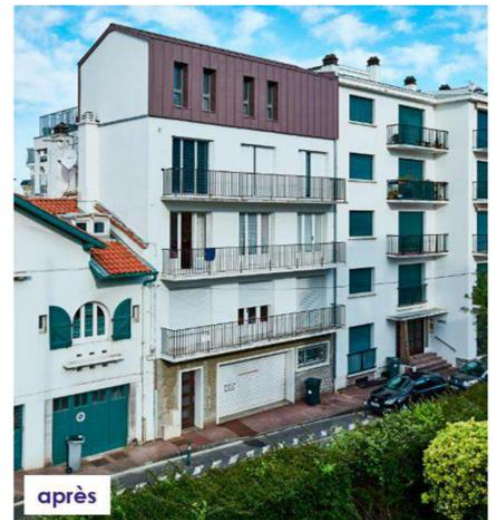
Porteur de la proposition : Audap - Agence d'urbanisme Atlantique & Pyrénées



AVRIL 2024 | 6

densification est indissociable de sa mesure, de sa nomenclature. C'est le cas des fonds de jardin, peut-on les considérer comme une zone artificialisée ? Considérer qu'il est artificialisé va encourager à densifier ces espaces. Cette densification ne doit pas se faire n'importe comment. Dans les espaces périurbains, des populations se sont installées, pas seulement par incapacité à se loger dans les centres villes mais aussi pour une proximité d'espaces naturels et des lieux de convivialité. Il faut donc accompagner les projets intéressants, avec une densification qui peut avoir un apport pour eux, comme la personne âgée qui ne peut pas réhabiliter son logement mais qui, avec de la division parcellaire va pouvoir faire de l'inter-générationnel, financer ses travaux. La densification douce, c'est une des pistes permettant de créer des logements, accompagner des projets. Des voies de densification plus large et plus forte sont aussi possibles. Enfin, la surélévation est une piste pour ajouter des activités et des logements dont on a besoin.

Thème : Vivre dans l'enveloppe urbaine en habitant le dernier étage d'une maison sur-élevée
nom de l'opération : Hendaye (64) / surélévation d'un immeuble pour création d'un appartement
Maitrise d'Ouvrage : privée
Porteur de la proposition : Audap - Agence d'urbanisme Atlantique & Pyrénées



Il faut être au plus près du terrain parce qu'il n'y aura pas qu'une seule solution. Il y en aura de multiples et il y aura de multiples acteurs, à l'image de collectifs de citoyens qui inventent de nouveaux projets. Il va falloir trouver des gens qui vont les chercher, qui vont travailler avec eux. *Tout cela peut permettre de créer un nouveau modèle d'aménagement*, ce qui est une perspective plutôt réjouissante. Mais ce n'est pas simple. Il faut de l'ingénierie. Sur la connaissance de ce foncier caché, si on ne connaît pas sa localisation, si on ne connaît pas les gens, si on ne connaît pas les élus et l'histoire, ça ne marchera pas, ça ne sera pas accepté et cela créera un rejet.

Questions de la salle

Nicolas Portier

J'aimerais qu'on insiste sur les solutions pour améliorer cet outil. Je pense que les idées sur la sobriété foncière, le changement de modèle nécessaire, la plus grande compacité commencent à cheminer. Comment arriver à faire que cela fonctionne et que ce soit juste socialement ? Je suis préoccupé par la montée des prix, la spéculation foncière. Il y a une course au foncier encore mutable.

Mme. Enseignante-chercheuse, géographe

Pour cette loi, vous avez abordé les questions de quantification. Je me demandais s'il n'y aurait eu moyen de capitaliser sur la *loi littoral de 1986* qui avait introduit la notion de continuité de l'urbanisation. *Le mitage de l'espace, qui n'est pas forcément pris en compte, me semble plus gênant qu'un taux d'artificialisation assez abstrait finalement.*

Jean-Baptiste Blanc

On avait un article dans la proposition de loi qui n'a pas pu prospérer. Il permettait d'avoir une enveloppe urbaine dans laquelle on aurait donné une forme de liberté aux élus, pour dire ce qu'ils auraient voulu voir densifié, renaturé. Cette liberté donnée à des élus, en définissant un secteur très délimité, s'est confrontée au décret sur la définition de l'artificialisation qui considère que les stocks de fonciers sont dans les jardins pavillonnaires. C'est le cœur de la doctrine pour densifier. Peut-être qu'il faut qu'on le reconsidère. Effectivement, le mal absolu, c'est le mitage, et son modèle pavillonnaire.

Karine Hurel

Dans les plans de planification, il y a déjà la maîtrise de la consommation des ENAF. Les documents sont déjà là et, normalement, les territoires font attention à ne pas être en extension urbaine. Ensuite, ce qui change aussi vraiment par rapport à la notion de consommation des ENAF et de l'artificialisation, c'est qu'on va intégrer davantage de situations. Par exemple, les bâtiments agricoles vont devenir artificiels alors qu'ils ne sont pas dans la consommation des ENAF aujourd'hui. L'intérêt de la notion d'artificialisation, c'est que ça compacifie encore plus, notamment en utilisant ces fonds de jardin.

Jean-Pierre Duport, préfet, ancien Délégué à l'aménagement du territoire

Il faut inciter à ce que l'on construise plus de logements. De ce point de vue, j'ai été confronté à des projets de densification de zones commerciales pour lesquels il y a eu une opposition d'une bonne partie du Conseil municipal, qui ne voulait pas la construction de logements, parce qu'il n'y a plus de taxe d'habitation, il n'y a plus de recettes. De plus, il est demandé aux promoteurs à la fois de prendre en charge les équipements, mais aussi leur fonctionnement.

Ma deuxième remarque, c'est qu'il faut aussi se reposer la question de *l'évolution de la fiscalité foncière*. Elle privilégie la rétention, puisque plus vous gardez un terrain longtemps, moins vous allez être imposé aux plus-values. Aujourd'hui, il faudrait plutôt inciter les propriétaires à remettre des terrains sur le marché.

Une troisième remarque sur la surélévation. Elle peut être source de production de logements supplémentaires, mais les propriétaires n'en veulent pas. Ne faut-il pas passer outre l'opposition d'une copropriété à l'élévation d'un immeuble ? Par ailleurs, je trouve que la question des logements vacants est une question qu'il faut spatialiser. Si on veut remettre les logements sur le marché, je pense qu'il faut trouver des méthodes différentes pour les grandes zones urbaines tendues et pour les zones rurales. De même, je suis favorable à la transformation de bureaux en logements, mais il faut aller plus avant dans l'analyse. Ce n'est pas la même chose de transformer en logements un immeuble haussmannien ou équivalent puisque c'était la destination initiale de ces immeubles. La transformation d'un immeuble de bureaux en logements pose aujourd'hui la question des types de logements qu'on peut y implanter.

Yves-Laurent Sapoval, président de l'association des anciens auditeurs de l'Ihédate

On observe qu'il y a aussi de l'artificialisation quand il y a de la vacance, y compris dans la diagonale du vide. C'est-à-dire que les gens construisent à l'extérieur des villages et laissent vacants les centres. La deuxième chose que je veux dire, c'est que cela fait 30 ou 40 ans qu'on parle de l'extension périurbaine sans trouver de solution. Le ZAN est une solution qui peut paraître arbitraire ou absurde, mais qui a le mérite de dire : on arrête et on verra ensuite comment on fait. Ce qui est important dans un débat comme le nôtre, c'est de regarder où cela bloque effectivement. Il faut entrer dans le gras des documents urbanistes, territoire par territoire, pour vérifier si cela fonctionne ou pas. Les solutions montrées sont d'ordre architectural et, finalement, assez éloignées de l'aménagement du territoire. Il faut d'ailleurs saluer ces architectes et les projets qu'ils conçoivent. Enfin, il s'agit de se demander comment fabriquer, avec les territoires existants, de l'extension interne, acceptable et qualitative.

Nicolas Portier

Ce genre de loi nécessaire, c'est comme la loi SRU sur le logement social. Ça fait bouger tout le monde. Certes, elle a plein de défauts. Il faut rendre l'ensemble plus intelligent par des pratiques contractuelles. À défaut d'accords contractuels sur quelque chose de plus intelligent et négocié, on risque d'appliquer la loi de façon mécanique, uniforme en ne prenant pas en compte la réalité. Ce que je suggérerais, c'est de *faire à la bonne échelle*. Sur la garantie communale, on sait que beaucoup de maires n'avaient pas besoin de consommer mais ils se demandent aujourd'hui ce qu'ils vont faire de ce droit. La mutualisation aurait dû être le principe de fonctionnement, en ayant une sorte de forfait territorial de bassin de vie à distribuer intelligemment entre les maires, en conférence des maires. Maintenant, chacun

est arc-bouté sur son espace communal, dans un néo-communalisme que je trouve assez régressif. La sortie de tout ça c'est, tout en acceptant les grands principes nationaux de sobriété, de rendre intelligente la règle dans mon bassin de vie, de contractualiser avec l'État, à une bonne échelle de SCoT ou d'Intercommunalité.

M.

L'artificialisation qui s'est faite au cours des dernières années a bénéficié d'un outil redoutable qu'est la ZAC (zone d'aménagement concerté), offrant aux opérations d'aménagement un cadre juridique, fiscal, réglementaire mais aussi de gouvernance. La problématique qui est devant nous a besoin d'un outil, qui puisse être utilisé à plusieurs échelles. Sur un plan juridique, réglementaire, on peut bâtir un outil qui s'inspirerait de la ZAC avec un périmètre, une réglementation, permettant par exemple de la surélévation imposée, etc. On peut imaginer ce que l'on veut. Se pose la question du modèle financier, qui sera nécessairement différent de la ZAC. Les collectivités n'ont pas gardé la maîtrise foncière. Dès lors, racheter des biens à requalifier ou densifier pour les transformer représente des coûts très élevés.

Philippe Schmidt

Je voudrais faire plusieurs remarques. La première, c'est que je suis profondément désolé de constater à quel point l'action publique est fractionnée, entre celle de l'État et la territoriale, entre les Intercommunalités, les syndicats interSCoT, les Régions, etc. Pourtant, une unité d'action publique est nécessaire. En théorie, personne n'est contre ce sujet sur le papier. Dans les faits, le côté ultra-mécanique rend les choses extrêmement compliquées. La deuxième dimension qui est, pour moi, excessivement regrettable, *c'est le transfert de responsabilité de l'État vers les Régions et elle-même vers le local*. Or, qui est en bout de chaîne ? C'est le maire qui va devoir occuper une posture très nouvelle. Les maires vont devoir apprendre à dire non. Le maire doit donc porter ce discours alors qu'on aurait pu construire un discours national et faire en sorte que tout le monde comprenne. Cela renvoie enfin à un sujet majeur, qui est celui de *la place de la propriété privée dans les politiques d'aménagement*.

Olivier Crépin

Je pense qu'il faut positiver sur ce sujet. Il y a déjà énormément de travaux qui se font à l'échelle locale, à l'image de ce qu'a présenté Karine Hurel. Beaucoup de professionnels sont mobilisés et travaillent en silence depuis des années. On entend beaucoup plus les anti-ZAN que les professionnels qui se sont lancés dans son application. Je crois beaucoup à la planification. La question est de savoir comment on le fait et à quelle échelle. Par exemple, une intercommunalité sur deux est compétente pour élaborer un plan local d'urbanisme. Je ne sais pas s'il y aura une autre loi, mais faisons déjà avec ceux qui veulent avancer. Cela passe notamment par la cohérence urbanisme-mobilité ou encore par le refus d'opposer l'intercommunalité à la commune. Ce qui n'empêche pas de développer les initiatives communales à l'image de la renaturation de cours d'école. Pour conclure, *je crois qu'il faut passer de l'approche par tableau Excel à une approche de l'intelligence contractuelle*. Si on veut embarquer les EPF, les agences de l'eau, la SAFER, la chambre d'agriculture, les propriétaires fonciers, l'État et ses multiples opérateurs, c'est autour d'une table, avec des conventions de protection du sol et du réinvestissement de l'existant.

Jean-Baptiste Blanc

Je pense qu'on va se retrouver entre Intercommunalités de France et le Sénat sur une approche plus contractuelle. Un élément sur la renaturation : on a mis dans la loi la prise en compte des efforts de renaturation dès la première décennie. Enfin, les débats qui ont précédé posent la question de savoir si on fait confiance au planificateur ou aux territoires. *Il faudrait partager plus collectivement la position qu'il faut s'adapter, différencier et faire confiance*. Ce n'est pas incompatible avec l'imposition d'un objectif à atteindre. Sur les outils, il en faut tout de suite. Les propositions sur la ZAC des temps

modernes, sur la nécessité de densifier et surélever sont intéressantes. On avance, mais de manière encore très empirique. Et les volets financier et fiscal avancent encore plus lentement.

Nicolas Portier

Il faut qu'on emmène avec nous la population agricole. Les manifestations de janvier sont catastrophiques. On s'aperçoit qu'il y a une baisse accélérée de la séquestration du végétal, de la forêt, dans les sols. On parle de la biodiversité, mais beaucoup d'élus ou de collectivités s'aperçoivent que certaines friches accueillent une biodiversité extraordinaire. On a quand même un sujet sur le vivant avec les agriculteurs.

Compte rendu réalisé par Thibaud Bages