

**CONCOURS INTERNE ET DE 3^{ème} VOIE
DE TECHNICIEN TERRITORIAL**

SESSION 2020
REPORTÉE À 2021

ÉPREUVE DE RAPPORT TECHNIQUE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Élaboration d'un rapport technique rédigé à l'aide des éléments contenus dans un dossier portant sur la spécialité au titre de laquelle le candidat concourt.

Durée : 3 heures
Coefficient : 1

SPÉCIALITÉ : AMÉNAGEMENT URBAIN ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 27 pages.

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend
le nombre de pages indiqué.**

S'il est incomplet, en avertir le surveillant.

Vous êtes technicien territorial au service d'aménagement urbain de la commune de Techniville (20 000 habitants).

Techniville est le chef-lieu d'un département rural, proche d'une agglomération de 400 000 habitants, pôle métropolitain attractif et en développement. Cette proximité entraîne, pour la commune de Techniville, une augmentation de la pression sur le foncier à bâtir alors que de nombreux logements vacants existent sur le territoire.

Les élus de la ville de Techniville, à l'occasion de la révision du Plan Local d'Urbanisme, veulent mettre en place un objectif « zéro artificialisation nette ».

Le directeur du service vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, un rapport technique sur l'objectif « zéro artificialisation nette ».

Liste des documents :

Document 1 : « Artificialisation des sols : quelles avancées politiques pour quels résultats ? » - Alice Colsaet - *IDDRI SciencesPo* n° 2 - janvier 2019 - 4 pages

Document 2 : « Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace » - *Journal officiel* - 5 pages

Document 3 : « Préserver la vocation agricole des terres sur le long terme - La ZAP de Grésy-sur-Aix (73) » - Extrait de *Communes, intercommunalités, comment préserver les terres agricoles ? 21 exemples en Rhône-Alpes et ailleurs - Terre de liens Rhône-Alpes* - 2014 - 4 pages

Document 4 : « Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? » - *France Stratégie* - 23 juillet 2019 - 6 pages

Document 5 : « Artificialisation des sols : les effets pervers de la construction à tout-va » - *UP'Magazine* - 23 juillet 2019 - 4 pages

Document 6 : « Protéger des terres agricoles menacées par l'urbanisation. Le PAEN de Canohès et du plateau agricole attenant (66) » - *INRA Science et impact, Terre de liens - Fiche expérience - Occitanie* - 16 octobre 2017 - 2 pages

Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

Artificialisation des sols : quelles avancées politiques pour quels résultats ?

Alice Colsaet (Iddri)

Parmi les problèmes de la biodiversité, ceux causés par l'artificialisation (conversion de terres auparavant agricoles, naturelles ou forestières pour l'urbanisation ou le développement des infrastructures) attirent l'attention depuis quelques années, en France notamment. Ainsi, la loi 2015-411 sur les nouveaux indicateurs de richesse intègre ce critère essentiel pour la qualité de vie. Plus récemment, le Plan biodiversité du gouvernement français a renouvelé en juillet 2018 l'objectif de lutte contre l'artificialisation, déjà inscrit dans la loi depuis le Grenelle de l'environnement. Il comprend notamment la proposition d'un objectif de *zéro artificialisation nette* des sols – c'est-à-dire que toute nouvelle artificialisation devrait être compensée par une « renaturation » d'espaces artificialisés inutilisés. L'horizon temporel de cet objectif reste à définir, mais il est d'ores et déjà préconisé par la Commission européenne à l'échelle de l'UE pour l'horizon 2050.

La définition de nouveaux instruments ne doit pas ignorer le bilan des démarches politiques qui ont précédé dans la lutte contre l'artificialisation, et relativement nombreuses en France, mais qui s'avèrent souvent peu ou mal évaluées. Ce *Décryptage** propose 1) une analyse des évolutions récentes de l'artificialisation en France, au niveau national et départemental ; 2) une mise en regard de ces évolutions avec les propositions et instruments politiques mis en œuvre pour lutter contre le phénomène ; 3) des questionnements sur les enjeux à venir, notamment pour prendre en compte l'horizon *zéro artificialisation nette*.

* Sources des données : enquête Teruti-Lucas (artificialisation), Insee (démographie), Eurostat (PIB).

MESSAGES CLÉS

La consommation d'espace en France semble diminuer depuis 2009, mais très légèrement. Malgré le ralentissement économique, l'artificialisation continue de progresser nettement plus vite que la population, ainsi que le produit intérieur brut.

Certaines zones très urbanisées se densifient, mais l'aménagement suit encore le modèle de l'étalement urbain dans la majorité des départements. Un nombre préoccupant de territoires connaissent une forte artificialisation, malgré une faible croissance démographique et économique.

Les politiques déjà mises en œuvre se heurtent à plusieurs problèmes, qui peuvent se cumuler : un faible usage effectif de la contrainte réglementaire, un recours insuffisant aux instruments existants (notamment économiques), et les limitations de l'échelle locale pour contrôler la consommation d'espace à un niveau plus global.

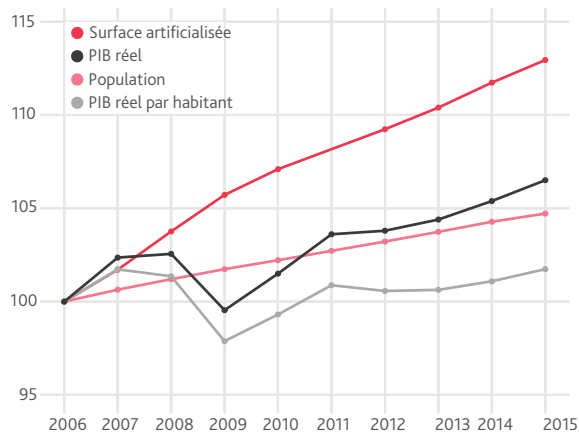
L'objectif *zéro artificialisation nette* constitue un changement majeur dans les principes de l'urbanisme. Sa mise en œuvre à terme pose la question de la coordination politique (à quelle échelle intégrer cet objectif ?), mais aussi celle du modèle économique, car les actions de renaturation restent pour l'instant rares et coûteuses.

1. L'ARTIFICIALISATION DU TERRITOIRE PROGRESSE PLUS VITE QUE LA POPULATION ET QUE L'ACTIVITE ÉCONOMIQUE

L'artificialisation concernait 9,4 % du territoire métropolitain en 2015, contre 8,3 % en 2006, soit une augmentation équivalente à un département français moyen en moins de 10 ans. Les deux-tiers de ces surfaces sont bétonnées, tandis qu'un tiers environ reste en pleine terre : jardins, parcs, pelouses.

L'artificialisation progresse beaucoup plus rapidement que la population et que le PIB. On observe cependant un léger ralentissement à partir de 2009-2010. Une explication courante est l'impact de la crise de 2008 sur le secteur de la construction, mais il est également possible que les mesures prises à la suite du Grenelle de l'environnement aient eu un effet sur le rythme d'artificialisation.

Figure 1. Évolutions démographiques et économiques et surface artificialisée

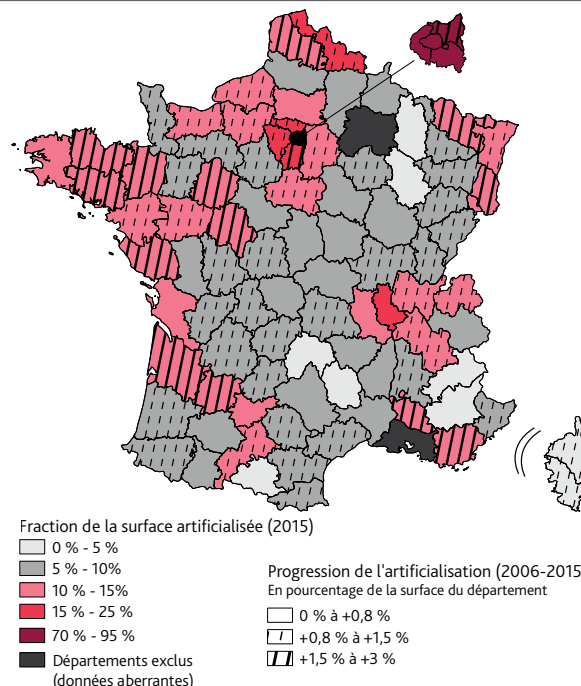


Source : Auteur

Quatre grandes catégories de territoires

- Des zones très denses et artificialisées, riches, à forte croissance démographique et économique et où l'artificialisation marque le pas (proche couronne parisienne, région lyonnaise). La raréfaction du foncier oblige en effet à limiter l'étalement urbain, et la croissance y repose plutôt sur des secteurs à forte valeur ajoutée, moins consommateurs d'espace.
- Des territoires plutôt ruraux où la croissance démographique et économique est faible, voire négative, et où la progression de l'artificialisation est inférieure à la moyenne (ex : Ardèche, Cantal, Finistère).
- Des départements où l'artificialisation est forte, corrélée à un dynamisme démographique et économique, souvent sous l'influence d'une grande ville (ex : Loire Atlantique, Gironde, Isère).
- Des territoires avec une forte progression de l'artificialisation, sans pression démographique et économique forte. Cette situation est la plus préoccupante ; elle concerne plus d'un tiers des départements.

Figure 2. Croisement du degré d'artificialisation actuel (2015) et des tendances à l'artificialisation récentes



Source : Auteur

Quelques départements voient leur densité augmenter (c'est-à-dire que la surface artificialisée par habitant diminue), mais la majorité connaissent au contraire un étalement urbain plus ou moins prononcé. Une partie de cet étalement s'explique par la tendance à la décohabitation et à la baisse du nombre de personnes par ménage, mais aussi par la forte augmentation des résidences secondaires et des logements vacants¹. Les zones d'activités économiques, les commerces et bureaux progressent aussi beaucoup plus rapidement que la population.

L'artificialisation n'est pas nécessairement synonyme de forte croissance urbaine, mais d'un étalement « quotidien » généralisé en France, porté par des modèles d'urbanisation consommateurs d'espace (pavillonnaire, zones d'activités), et par une dé-densification particulièrement sensible dans les zones rurales (moins attractives), qui vient souvent alimenter la consommation d'espace en périphérie des grandes villes.

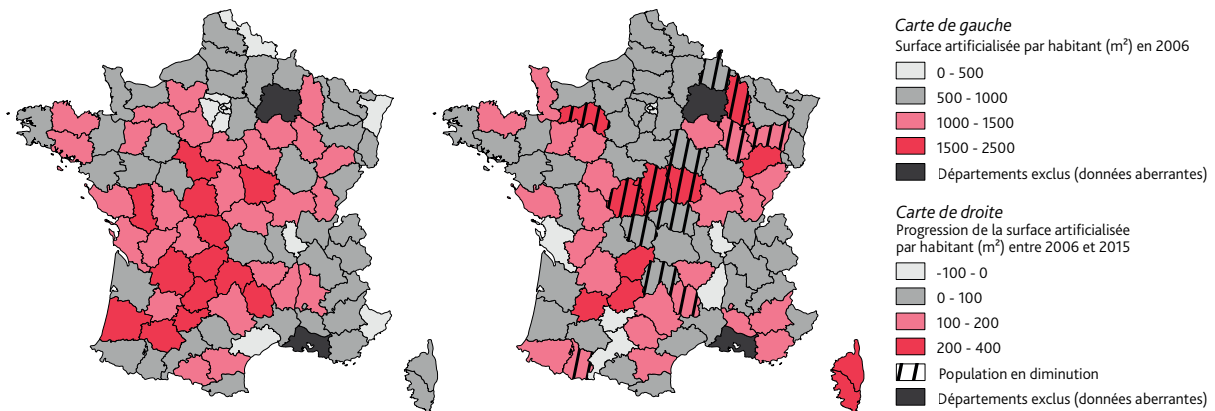
2. RETOUR SUR LES POLITIQUES MISES EN ŒUVRE

L'approche par la protection des espaces

Avant de vouloir freiner l'artificialisation dans son ensemble, un certain nombre de dispositifs se sont concentrés sur la

¹ Voir Insee (2018). 374 000 logements supplémentaires chaque année entre 2010 et 2015. La vacance résidentielle s'accroît. Insee Première, 1700.

Figure 3. Surface artificialisée par habitant en 2006 et progression entre 2006 et 2015, par département



Exemple de lecture : en Corse, la surface artificialisée par habitant était plutôt faible (entre 500 et 1 000 m²) en 2006, mais elle a très fortement progressé entre 2006 et 2015 (+ 200 à +400 m² par habitant).

protection d'espaces particuliers ou remarquables. La loi Littoral (1986) a contribué, malgré des difficultés d'application, à limiter l'artificialisation côtière. La loi Montagne (1985) offre le même type de dispositions. Ces deux lois sont, à notre connaissance, les limitations les plus importantes existant dans le droit français au pouvoir d'urbanisation des collectivités locales. La France dispose d'un éventail très divers d'aires protégées. Les aires considérées « de protection forte » couvrent 1,35 % du territoire métropolitain, et 28,7 % du territoire ultramarin², et constituent des espaces où l'urbanisation nouvelle est généralement fortement limitée, sans être nécessairement interdite.

À cela s'ajoutent des dispositifs volontaires de mise en protection pour les espaces agricoles. Ce sont les Zones agricoles protégées, créées en 1999, et les Périmètres de protection des espaces agricoles périurbains, plus récents. En 2018, on comptabilisait 135 000 ha protégés par ces deux instruments (CGAAER, 2018), soit 0,5 % de la surface agricole métropolitaine. Ils ont une réelle efficacité locale, mais leur création est souvent longue et complexe. De plus, l'utilisation de ces dispositifs est très concentrée sur certaines régions (Auvergne-Rhône Alpes).

L'intégration dans les documents d'urbanisme

À partir des années 2000 et surtout 2010, la lutte contre l'artificialisation est progressivement devenue un objectif à intégrer dans les documents d'urbanisme. Les SCoT³ sont renforcés par la loi Alur de 2014, qui en fait des documents intégrateurs et affiche l'ambition d'atteindre une couverture exhaustive du territoire (70 % du territoire national étaient couverts début 2018). La loi Alur préconise également des plans d'urbanisme intercommunaux, notamment pour limiter la concurrence entre communes.

Les documents d'urbanisme sont progressivement « grenelés » à partir de la loi ENE de 2010 : les SCoT doivent comprendre une évaluation prospective des besoins d'urbanisation, et la consommation d'espace doit être justifiée. Il semble que ces dispositions aient eu des effets sur les aménagements prévus dans les PLU, en réduisant la dimension des zones prévues pour l'urbanisation – c'est le cas en Mayenne, où la différence avant/après la loi ENE est significative (CGAAER, 2018). Toutefois il est difficile d'en déduire des effets sur la consommation réelle d'espace et il n'existe à notre connaissance pas d'étude sur le sujet.

Du point de vue institutionnel, la loi de modernisation agricole de 2010 crée les commissions devenues aujourd'hui les CDPENAF⁴. Elles ont pour mission de rendre des avis sur les documents d'urbanisme et sur un certain nombre d'aménagements. Selon une enquête du ministère chargé de l'Agriculture, elles ont examiné en moyenne 2 SCoT et 40 PLU (communal ou intercommunal) par département dans leurs 4 premières années d'existence, ainsi qu'une centaine de permis de construire. Mais les CDPENAF rendent des avis simples, qui ne sont pas nécessairement suivis, à l'exception des DOM où leur avis est conforme.

Encourager la densification

En parallèle de cette intégration, différentes mesures ont pour objectif de favoriser la densification comme alternative à l'étalement urbain. La loi ENE offre certaines possibilités pour encadrer la densité dans les SCoT, et la loi ALUR modifie certaines règles de droit pour faciliter la densification (suppression du seuil minimal pour les terrains à bâtir et du coefficient d'occupation des sols [COS]), même si d'autres types de règles d'urbanisme permettent toujours de limiter la densité. L'effet réel, et surtout cumulatif, de ces mesures reste à évaluer. Il est certain que la prise de conscience autour de ces enjeux s'est développée, notamment chez les élus. Mais il est probable qu'elle se

² c.f. <http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr>

³ Schéma de cohérence territoriale : document d'urbanisme à l'échelle d'une ou plusieurs intercommunalités, déclinant des objectifs généraux pour le territoire et avec lequel les PLU doivent être compatibles.

⁴ Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

concentre sur des villes soumises à une raréfaction du foncier, où les moyens à disposition de la planification sont importants – c'est-à-dire, des villes où l'économie de foncier était déjà la règle.

3. QUESTIONNEMENTS SUR LES ENJEUX À VENIR

Des dispositifs existants sous-exploités et mal évalués

Il semble que la France ne manque pas de moyens réglementaires pour limiter l'artificialisation, mais qu'ils sont peu mis en œuvre, ou trop peu contraignants. Se pose également la question des moyens de la mise en œuvre et du contrôle, notamment au sein des services de l'État en charge de vérifier la conformité des documents d'urbanisme avec la loi.

Les moyens incitatifs sont rares : la fiscalité sur le foncier et le bâti en France est globalement favorable à l'artificialisation et n'incite pas à l'économie d'espace (Sainteny, 2018). Les quelques dispositifs qui existent (versement pour sous-densité, taxation des friches et bâtiments vacants) sont peu utilisés, notamment parce qu'ils vont à l'encontre de l'intérêt politique de collectivités qui souhaitent urbaniser.

Enfin, une question cruciale est celle de l'échelle : la concurrence entre collectivités pour attirer des habitants et entreprises nouvelles est une pression puissante qui entre en conflit avec l'objectif d'économie d'espace (Colsaet *et al.*, 2018). Or les outils de planification stratégique, notamment les SCoT, même s'ils intègrent de mieux en mieux la question de la consommation d'espace, restent des instruments de coordination entre acteurs locaux. Comme le souligne la récente mission d'information parlementaire sur le foncier agricole, « [les SCoT] dépendent du bon vouloir des élus locaux. Pour nombre de personnes auditionnées, ils ne sont pas suffisamment prescriptifs » (Assemblée nationale, 2018). Le renforcement du rôle des SCoT n'abolira pas cette question, du moins s'ils ne sont pas complétés par des dispositifs de contrôle ou d'incitation à une échelle supérieure, régionale par exemple (où les futurs schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [SRADDET] pourraient jouer un rôle).

Par ailleurs les différentes données existantes (enquête Teruti-Lucas, base Corine Land Cover, fichiers fonciers) ne permettent pas une couverture exhaustive du territoire avec une localisation précise des nouvelles surfaces artificialisées, et

n'offrent pas un suivi satisfaisant. Il est donc difficile de mettre en relation les évolutions des politiques et le résultat visé.

L'horizon zéro artificialisation nette : un modèle politique et économique à construire

L'objectif de zéro artificialisation nette a été introduit dans le Plan biodiversité de 2018 pour préserver à la fois les surfaces naturelles et agricoles, avec un horizon temporel à définir. Là où l'urbanisme avait pour principe une consommation économe de l'espace, laissant une certaine part à l'interprétation, le zéro artificialisation nette suppose que toute nouvelle construction devrait être compensée par une déconstruction équivalente, par exemple dans des zones d'activités devenues vacantes ou des parkings surdimensionnés. Au niveau politique, se pose tout d'abord la question de l'échelle : cet objectif doit-il être intégré dans les SCoT, ou à une échelle supérieure ? Selon l'échelle, des instruments de coordination adaptés seront nécessaires pour répartir les efforts entre collectivités. La connexion avec la séquence « Éviter, réduire, compenser », et notamment la mutualisation d'efforts de compensation écologique, est également à déterminer.

Sur le plan technique, la « dés-artificialisation » pose question : la déconstruction, la dépollution et la restauration des sols sont coûteuses. Si quelques expérimentations existent aujourd'hui, le modèle économique sur lequel reposeraient de telles opérations reste à construire. De même, l'artificialisation ne peut être limitée qu'en accentuant la densification urbaine, elle aussi plus coûteuse qu'une construction en « plein champ ». Une réflexion est donc nécessaire pour faire de la densification une option attractive dans un nombre croissant de territoires.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Assemblée nationale (2018). *Rapport d'information déposé par la mission d'information commune sur le foncier agricole* (No. 1460).

CGAER (2018). *Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers* (No. 17076). Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux.

Colsaet, A. *et al.* (2018). What drives land take and urban land expansion? A systematic review. *Land Use Policy*, Volume 79, December 2018, Pages 339–349.

Sainteny, G. (2018). La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation des sols ? *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 91(3), 41–45.

Citation : Colsaet, A. (2019). Artificialisation des sols : quelles avancées politiques pour quels résultats ? Iddri, *Décryptage* N°02/19.

Ce travail a reçu le soutien financier de l'Agence nationale de la recherche dans le cadre du programme « Investissements d'avenir » [ANR-10-LABX-14-01].

CONTACT
XX@XX

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four – 75006 Paris – France

WWW.IDDRI.ORG
@IDDRI_THINKTANK

DOCUMENT 2

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Ministère de la transition écologique et solidaire

Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

Service de la compétitivité et de la performance environnementale

Sous-direction de la qualité du cadre de vie

Sous-direction de la performance environnementale et de la valorisation des territoires

Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace

NOR : LOGL1918090J

(Texte non paru au journal officiel)

**Le ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement,
La ministre de la transition écologique et solidaire,
La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,
Le ministre de l'agriculture et de l'alimentation,**

à

Pour attribution :
Préfets de région

- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)
- Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA)
- Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)
- Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF)

Préfets de département

- Direction départementale des territoires (et de la mer) [DDT(M)]
- Direction des territoires, de l'alimentation et de la mer de Saint-Pierre-et-Miquelon (DTAM)

Pour information :

Secrétariat général du Gouvernement
Conseil général de l'environnement et du développement durable
Mission régionale de l'Autorité environnementale (MRAe)
Secrétariat général du MTES et du MCTRCT
Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
Commissariat général au développement durable

Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises

Résumé : La présente instruction du Gouvernement appelle au renforcement de la mobilisation de l'Etat local pour porter les enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols, appliquer les dernières mesures législatives prises en la matière et mobiliser les acteurs locaux.

Catégorie :	Domaine : urbanisme					
Type : Instruction du Gouvernement	et /ou			Instruction aux services déconcentrés		
<input checked="" type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input checked="" type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input checked="" type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	
Mots clés liste fermée : urbanisme	Mots clés libres : planification, intercommunalité, territoire					
Texte de référence : LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique						
Circulaire(s) abrogée(s) :						
Date de mise en application : immédiate						
Opposabilité concomitante : Oui Non X						
<i>La « circulaire » est rendue opposable à la date indiquée sur le BO du pôle ministériel à l'onglet Documents opposables.</i>						
Pièce(s) annexe(s) :						
N° d'homologation Cerfa :						
Publication : Circulaires.gouv.fr X Bulletin Officiel <input type="checkbox"/>						

Le Président de la République a annoncé la mise en place du principe de zéro artificialisation nette du territoire à court terme, faisant le constat des conséquences pour les populations et pour notre environnement. En effet, l'étalement de l'urbanisation, lié au développement de zones pavillonnaires et à l'implantation de zones d'activités et de surfaces commerciales à la périphérie des métropoles et des agglomérations, emporte des contraintes économiques, sociales et environnementales pour les collectivités et l'ensemble de la population.

Si la consommation d'espace varie selon les territoires, elle reste très élevée, avec une moyenne de 27 000 ha/an¹ entre 2006 et 2016, soit l'équivalent de 4 à 5 terrains de football par heure. Surtout, elle engendre partout une perte de biodiversité, de productivité agricole, de capacité de résilience face au risque d'inondation, au changement climatique et à la précarité énergétique, une banalisation des paysages et en conséquence une perte d'attractivité, y compris économique, des territoires. Ce phénomène s'accompagne

1 source : données CEREMA à partir des fichiers fonciers

également d'une augmentation des besoins en services de transports et de réseaux coûteux en investissement comme en exploitation. L'éloignement des centres-villes renchérit le coût de la mobilité pour les ménages et réduit l'accessibilité aux services publics. En parallèle, l'étalement urbain peut s'accompagner d'une paupérisation des centres-villes, de davantage de logements vacants, voire d'une dégradation du patrimoine bâti, et, en conséquence, de l'attractivité des territoires. Ces sujets sont au cœur des préoccupations gouvernementales et au cœur de l'actualité que traverse notre pays depuis quelques mois.

Vous devez agir au nom de l'Etat pour faciliter aujourd'hui et pour demain des projets de développement des territoires équilibrés, sobres en consommation d'espace, qui veillent à un meilleur usage des terres et préviennent la crise sociale. La gestion économe de l'espace doit s'envisager comme un objectif de convergence et de cohérence de nos politiques publiques en matière d'énergie, de climat, d'écologie, d'urbanisme, de cohésion et d'agriculture, et non comme une politique sectorielle supplémentaire. Il est essentiel de promouvoir des projets urbains qui délaissent une logique d'offre foncière au profit d'une vision politique et d'un projet de territoire raisonné.

D'un point de vue général, votre action intervient dans la trajectoire qui consistera à rendre applicable l'objectif zéro artificialisation nette du territoire, dans les délais qui seront confirmés par le président de la République. Ceci suppose dans un premier temps d'infléchir la consommation, puis de la stopper par un usage sobre de l'espace et par des actions de type compensatoire.

Cette ambition, particulièrement présente dans le projet de loi Elan, doit être portée par l'ensemble des échelons de l'État, en premier lieu par les préfets de département, principaux interlocuteurs des collectivités territoriales et des porteurs de projet.

Nous vous demandons d'abord un accompagnement de proximité des collectivités territoriales pour que les projets de développement des territoires intègrent le principe de lutte contre la consommation d'espaces.

Vous veillerez ainsi à ce que la lutte contre l'artificialisation soit bien prise en compte dans les stratégies d'aménagement, lors de la définition des projets et lors de leur mise en œuvre.

Votre intervention doit conduire à faire émerger les projets et les opérations sobres et vertueuses en matière de consommation d'espace qui s'inspire de la démarche « éviter, réduire, compenser » du code de l'environnement. Par ailleurs, vous encouragerez les projets ou les démarches visant la réhabilitation, la renaturation ou la désartificialisation de zones anthropisées. Votre analyse des projets devra intégrer l'approche « éviter, réduire, compenser ».

A cette fin, vous mobiliserez l'ensemble des outils fonciers, réglementaires ou financiers à votre disposition, y compris ceux des opérateurs concernés. Il pourra s'agir notamment des nouveaux outils créés par la loi ELAN - qui replacent le projet au centre des interventions de l'Etat - les projets partenariaux d'aménagement (PPA) et les grandes opérations d'urbanisme (GOU) ou les opérations revitalisation de territoires (ORT) – et permettent la réalisation d'opérations d'ensemble de renouvellement urbain.

Au cas particulier, nous vous demandons :

- De participer activement à la réhabilitation du bâti existant en favorisant la mise en place d'ORT qui permet de rendre éligible le territoire au nouveau dispositif

fiscal « Denormandie dans l'ancien » conçu pour faciliter l'équilibre économique de ces opérations. Vous en assurerez la promotion auprès des partenaires compétents

- De lutter fermement contre les logements vacants. A ce titre, vous vous assurerez de la bonne circulation de l'information entre les services fiscaux et l'ANAH pour :
 - o identifier les biens concernés
 - o faciliter la prise de contact avec les propriétaires par les opérateurs de l'ANAH ou des collectivités pour proposer des aides à la rénovation ou le dispositif « louer abordable ».
- Vous porterez une attention particulière à l'ambition des PLU en matière de densification des zones urbaines existantes et inviterez les maires à utiliser les dispositifs de la loi ELAN permettant d'accorder des bonus de constructibilité, notamment pour transformer des bureaux en logement.

Vous nous présenterez vos orientations sur ces 3 points **sous 3 mois**.

De même, en matière de planification, nous vous demandons de dialoguer le plus en amont possible avec les collectivités pour les sensibiliser aux enjeux de sobriété foncière et discuter avec elles leurs hypothèses de développement. L'Etat doit être très présent dans le processus d'élaboration des documents d'urbanisme, qui sont par excellence des documents « ensembliers » vers lesquels la plupart des composantes d'un projet de territoire convergent. A cet égard, la note d'enjeu doit être l'occasion pour l'Etat de partager et argumenter sa vision sur l'avenir du territoire, qui doit permettre de concilier le développement humain avec des objectifs de protection : protection de l'activité agricole, de la biodiversité, de l'eau, etc...

Si, en dépit de votre accompagnement et du dialogue en amont et tout au long de la procédure, le document approuvé (SCOT ou PLU, PLUi) devait aller à l'encontre d'une gestion économe de l'espace ou prévoir une densification insuffisante à proximité des secteurs desservis par les transports ou équipements collectifs, vous mobiliserez tout l'éventail de leviers réglementaires à votre disposition (de l'avis défavorable jusqu'à la suspension du caractère exécutoire du document) pour demander à la collectivité d'apporter les modifications jugées nécessaires.

Veiller à la qualité des documents et de leur procédure d'élaboration sur ces enjeux est également essentiel à la bonne conduite des projets. Cela assure la sécurité juridique et prévient les potentiels conflits. L'évolution de la jurisprudence nous montre l'importance qu'accorde le juge au rapport de présentation des documents d'urbanisme. Vous veillerez en particulier à ce que ce document justifie réellement les développements programmés au regard des besoins comme de l'analyse de l'offre existante. Vous pourrez le cas échéant vous appuyer sur les avis des CDPENAF comme de l'autorité environnementale

En appui méthodologique aux Préfets de département, il est demandé aux Préfets de région de définir une stratégie régionale, articulée avec le SRADDET, fournissant un cadre commun aux actions départementales permettant de garantir une égalité de traitement des porteurs de projet à l'échelle régionale.

Vos travaux pourront alimenter les différentes actions ministérielles du plan biodiversité et nous vous invitons à nous faire part des propositions innovantes que vous pourrez identifier dans votre région. En tout état de cause, il vous sera demandé **d'ici 18 mois** de faire un bilan des actions mises en œuvre par l'Etat autour de cet enjeu pour conjuguer les efforts de

l'ensemble des acteurs, les réussites et les difficultés rencontrées sur la base d'un questionnaire qui vous sera transmis.

Nous savons pouvoir compter sur votre action pour provoquer une prise de conscience et une modification des comportements nécessaires afin de faire un meilleur usage de l'espace en accompagnant et facilitant la recherche de solutions favorisant la sobriété foncière, la nature en ville et la renaturation. La baisse du rythme de consommation d'espace est un préalable impératif avant la mise en œuvre de l'objectif présidentiel de zéro artificialisation nette. Tous les moyens à votre disposition devront être mobilisés pour y parvenir.

La présente instruction du Gouvernement sera publiée sur le site <http://circulaire.legifrance.gouv.fr/> .

Fait, le 29 juillet 2019

Le ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement

signé

Julien DENORMANDIE

La ministre de la transition écologique et solidaire,

signé

Elisabeth BORNE

La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,

signé

Jacqueline GOURAULT

Le ministre de l'agriculture et de l'alimentation,

signé

Didier GUILLAUME

PROTÉGER les surfaces agricoles sur mon territoire

(...)



Rhône-Alpes

PRÉSERVER LA VOCATION AGRICOLE DES TERRES SUR LE LONG TERME

La ZAP de Grésy-sur-Aix (73)

➔ SITUATION



Commune de Grésy-sur-Aix, Savoie,
4 000 habitants

Surface agricole : 550 ha, soit 40%
du territoire (480 ha en ZAP)

Contexte péri-urbain

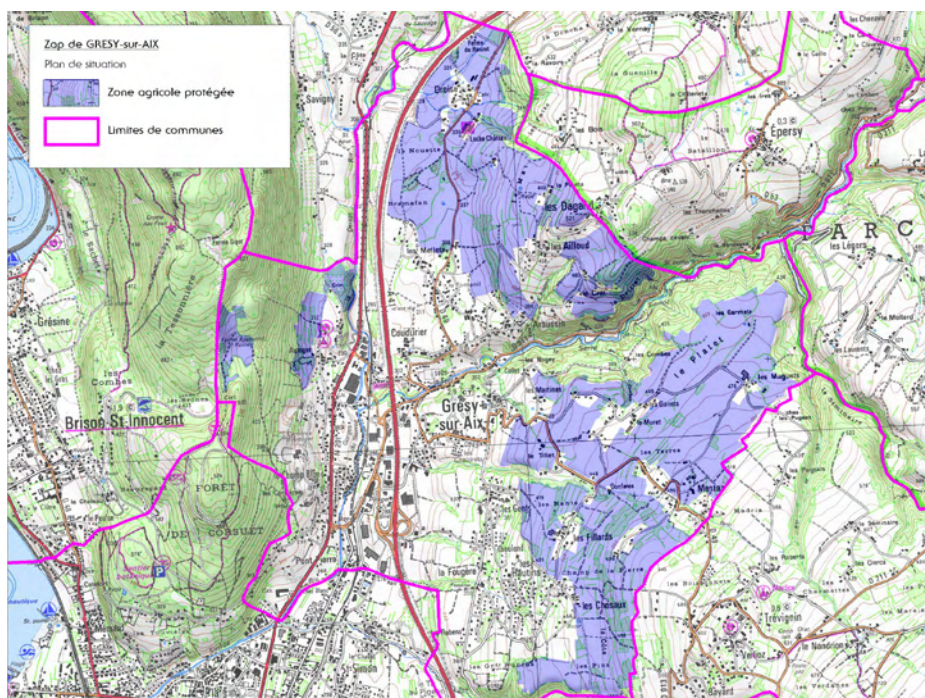
➔ RÉSULTATS

480 hectares

soit près d'un tiers de la commune,
sont inscrits dans le périmètre de
la ZAP et sont donc préservés sur
le très long terme de l'urbanisation.
Par là même, ils sont soustraits
des logiques spéculatives et
offrent plus de sécurité et de
visibilité aux agriculteurs qui
les utilisent (augmentation de la
contractualisation de baux ruraux,
stabilisation du prix du foncier
agricole, etc.)

L'élaboration de la ZAP, de façon
concomitante avec la réalisation
ou la révision des documents
d'urbanisme, permet d'assurer la
bonne cohérence du développement
durable d'un territoire.

LES ÉLUS DE GRÉSY-SUR-AIX souhaitent soustraire de la pression urbaine les espaces agricoles de leur commune périurbaine. Pour cela, ils s'engagent dans la création d'une Zone Agricole Protégée (ZAP), ayant vocation à pérenniser la vocation agricole des terrains et bâtiments qu'elle délimite. Annexée au Plan Local d'Urbanisme (PLU), cette servitude d'utilité publique a vocation à prévenir toute réduction de l'espace agricole, notamment à l'occasion de la révision des documents d'urbanisme. Elle ne peut être modifiée que par décision motivée du préfet.



Contexte

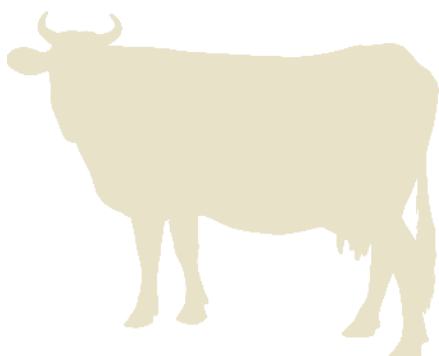
Prendre en compte les pressions sur le foncier agricole dans les documents d'urbanisme

La commune de Grésy-sur-Aix se situe dans le département de la Savoie, à proximité des agglomérations d'Aix-les-Bains et d'Annecy. Sa situation typiquement péri-urbaine et la demande croissante d'habitat, générée par les flux transfrontaliers avec la Suisse voisine, fragilisent l'agriculture sous plusieurs formes. Elle se traduit, entre autres, par une insécurité quasi-permanente des exploitations agricoles dans leur assise foncière (rétention foncière, précarité d'utilisation des terres, urbanisation de surfaces agricoles, souvent peu pentues, etc.). En 2003, pour réfléchir à une organisation cohérente de la commune et raisonner durablement cette tendance à l'urbanisation, la municipalité mène de front l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) et le projet d'une ZAP.

➔ DISPOSITIF UTILISÉ

Zone Agricole Protégée (ZAP) : Code rural L112-2 / R 112-1-4 et suivants. Une ZAP est une servitude d'utilité publique prise par arrêté préfectoral, « dont la préservation présente un intérêt général en raison, soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique », qui s'impose aux Plan locaux d'urbanisme (PLU).

Une ZAP peut être créée soit par le préfet, soit par une ou plusieurs communes. La délimitation de la ZAP doit être définie et annexée dans le PLU. La création de la ZAP peut être menée conjointement avec l'élaboration du PLU ou du SCoT de la ou les communes concernées, ou bien être annexée à ceux déjà existants. Elle n'a pas pour vocation d'interdire le changement d'affectation des sols mais de le limiter. Une ZAP ne peut en aucun cas déroger au SCOT, mais elle peut dans son prolongement aller plus loin dans la protection des zones agricoles. Elle permet alors de résister aux pressions urbaines lorsque l'agriculture n'est plus en mesure de lutter. Dans sa vocation paysagère, elle peut permettre également le maintien d'espaces verts entre des zones urbaines. La ZAP porte sur les terrains agricoles classés au PLU. Néanmoins, dans un souci de continuité des espaces, les parcelles classées en zone N, ainsi que les parcelles boisées inférieures à 4 ha (code forestier), peuvent aussi être intégrées au périmètre de la ZAP.



Impulsion

Le développement des zones agricoles protégées (ZAP) en Savoie : des exemples qui inspirent

Le passage d'un Plan d'Occupation des Sols (POS) à un PLU donne aux élus de Grésy-sur-Aix l'opportunité de réfléchir au projet de territoire qu'ils souhaitent pour la commune, en cohérence avec les documents d'urbanismes supra-communaux (un Schéma de cohérence Territoriale, SCoT, leur fixe notamment des objectifs de croissance démographique et prescrit une diminution des zones constructibles). Les élus affichent alors clairement la volonté de « maintenir l'agriculture ». Ils ont connaissance de l'outil ZAP grâce à l'expérience menée sur la commune voisine de Drumettaz-Clarafond, précurseur de la démarche au niveau national.

Démarche

Une démarche synthétisée dans un dossier de proposition

A Grésy-sur-Aix, une convention de partenariat est signée avec la chambre d'agriculture pour piloter sa mise en place. La première étape consiste à réaliser un diagnostic agricole, préalable à la constitution du dossier de proposition, qui soutiendra le projet de création de la ZAP.

Ce dossier de proposition contient :

- > un rapport de présentation et une analyse détaillée des caractéristiques agricoles de la zone, qui précise les motifs et les objectifs de sa protection;
- > un plan de situation;
- > un plan de délimitation du ou des périmètres de la zone, d'une échelle telle que chaque parcelle soit clairement identifiable (numéro cadastral visible).

L'étape clef : la définition du périmètre

Plusieurs réunions, rassemblant l'ensemble des agriculteurs de la commune, sont organisées en mairie par la chambre d'agriculture, afin de déterminer les parcelles à inclure dans le périmètre. Les agriculteurs évaluent l'intérêt agronomique des terres



La procédure de création d'une ZAP est une démarche administrative encadrée, dont les étapes principales sont présentées dans le schéma ci-dessous :



➔ FACTEURS DE RÉUSSITE

➤ **L'initiative repose sur une volonté politique forte** de maintenir l'agriculture. Les élus sont force de proposition et assument la démarche de création de la ZAP.

➤ **Le fait d'avoir une majorité d'exploitations pérennes** sur la commune est un point essentiel pour la réussite du projet. En effet, les élus constatent que les points de vue adoptés par les agriculteurs

et étudient les projets d'aménagement pour proposer un zonage – qui n'est pas forcément en cohérence avec le parcellaire actuel (certaines parcelles sont par exemple coupées en 2 à proximité des zones à urbaniser). Quelques arbitrages doivent être faits pour fédérer l'ensemble des agriculteurs autour d'un projet commun.

Après consultation et enquête publique, un arrêté préfectoral rend effectif la ZAP. La création de la ZAP étant conjointe à l'élaboration du PLU, les réunions de concertation avec la population comptent les deux procédures à l'ordre du jour. C'est un moment où les propriétaires fonciers non agriculteurs ont l'opportunité de s'exprimer.

La Direction Départementale des Territoires (DDT) doit valider le périmètre et accompagne la commune au niveau des deux procédures. En 2006, l'arrêté préfectoral de création confère à la ZAP son opposabilité. Elle est annexée au PLU en tant que servitude d'utilité publique.

3 QUESTIONS À EMMANUEL DUMAZ, responsable du service urbanisme à la mairie de Grésy-sur-Aix et **GÉRARD GARIN**, adjoint à l'urbanisme au moment de la création de la ZAP

Comment en êtes vous venu à créer une ZAP ?

«Tout simplement, il y avait une autre commune, Drumettaz-Clarafond, qui avait fait la même démarche quelques années avant nous, et qui nous a un peu tuyauté sur la façon de créer une ZAP. Il y avait une volonté des élus de dire « on veut maintenir l'agriculture », c'était un départ important. L'avantage de la procédure du PLU a été de réfléchir sur une organisation cohérente de la commune dans sa globalité, alors que les POS étaient plutôt là pour répondre au cas par cas à des besoins particuliers. Par ailleurs, un SCoT était en cours d'élaboration.»

Quels effets sur le foncier avez-vous observés suite à la création de la ZAP ?

«La ZAP a apporté le fait de geler les terres agricoles. Les propriétaires pouvaient spéculer sur leur terre et dire « je ne vous fais pas de bail agricole parce qu'un jour elles deviendront constructibles et je voudrais

les récupérer ». Maintenant, ils savent qu'elles ne deviendront jamais constructibles, et s'adressent parfois à nous pour avoir des informations sur les baux ruraux. Du coup, le prix du foncier reste stable. Sans pouvoir le quantifier, on a observé ce double phénomène.»

Pourrait-on envisager de créer une ZAP en dehors d'une révision du PLU ?

«On pourrait le faire mais, à mon avis, ce serait plus difficile. Pour nous, ça a été une chance de la lier au PLU. D'une part, cela fait une nouvelle démarche administrative dans une période complètement vide. Par ailleurs, cela va être plus difficile à comprendre pour la population. Quand nous initions un PLU, nous sommes vraiment dans une démarche d'urbanisme de projet. La ZAP s'inscrit dedans : dans le projet d'aménagement, nous souhaitons « sauvegarder l'agriculture », en face nous mettons l'outil ZAP, et dans le PLU, cela est traduit par un zonage agricole strict.»

varient en fonction de leur statut et de leurs perspectives. En début de carrière ou avec une reprise assurée, ces derniers tendent à défendre la préservation des zones agricoles. L'âge de la retraite approchant, ils peuvent être plus enclins à espérer faire une plus-value sur la vente de leurs terres.

› Le fait que les agriculteurs soient marginalement propriétaires est également facilitant.

› La chambre d'agriculture apporte son **expertise technique** et permet de représenter une tierce personne dans ces arbitrages.

› **L'élaboration conjointe du PLU** est considérée comme l'élément déterminant de la démarche. Elle permet une lisibilité du projet par la population, qui s'inscrit dans une réflexion globale sur l'urbanisme, et d'alléger administrativement la procédure, qui mobilise les mêmes ressources humaines et matérielles (publicité commune, bureau d'étude, DDT...).

➔ DIFFICULTÉS

› **Des conflits d'intérêt** peuvent émerger au moment de l'établissement du périmètre, d'autant plus que certains agriculteurs ont aussi la casquette du propriétaire foncier.

› **Un parcellaire très morcelé** : la commune n'a pas connu de remembrement dans les années 60. Cela rend la procédure fastidieuse et met les élus dans l'incapacité de contacter individuellement les propriétaires concernés (la commune enregistre 12 000 comptes de propriétaires fonciers pour 4 000 habitants).



© TDL

✎ POUR ALLER PLUS LOIN

› ZAP / Code rural / L. 112-2 / www.legifrance.gouv.fr

› ZAP / Procédure / Fiche-outil / www.savoie.equipement-agriculture.gouv.fr

➔ REPÈRES SUR L'EXPÉRIENCE

› **2003** : Début des démarches (élaboration du PLU/création de la ZAP), réalisation du diagnostic agricole

› **2006** : Arrêté préfectoral de création de la ZAP

➔ CONTACT

Mairie de Grésy-sur-Aix, 04 79 34 80 50

Emmanuel Dumaz, responsable du service urbanisme

Gérard Garin, ex-adjoint à l'urbanisme au moment de la création de la ZAP, 04 79 34 83 70

(...)



Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?
- France Stratégie - 23 juillet 2019

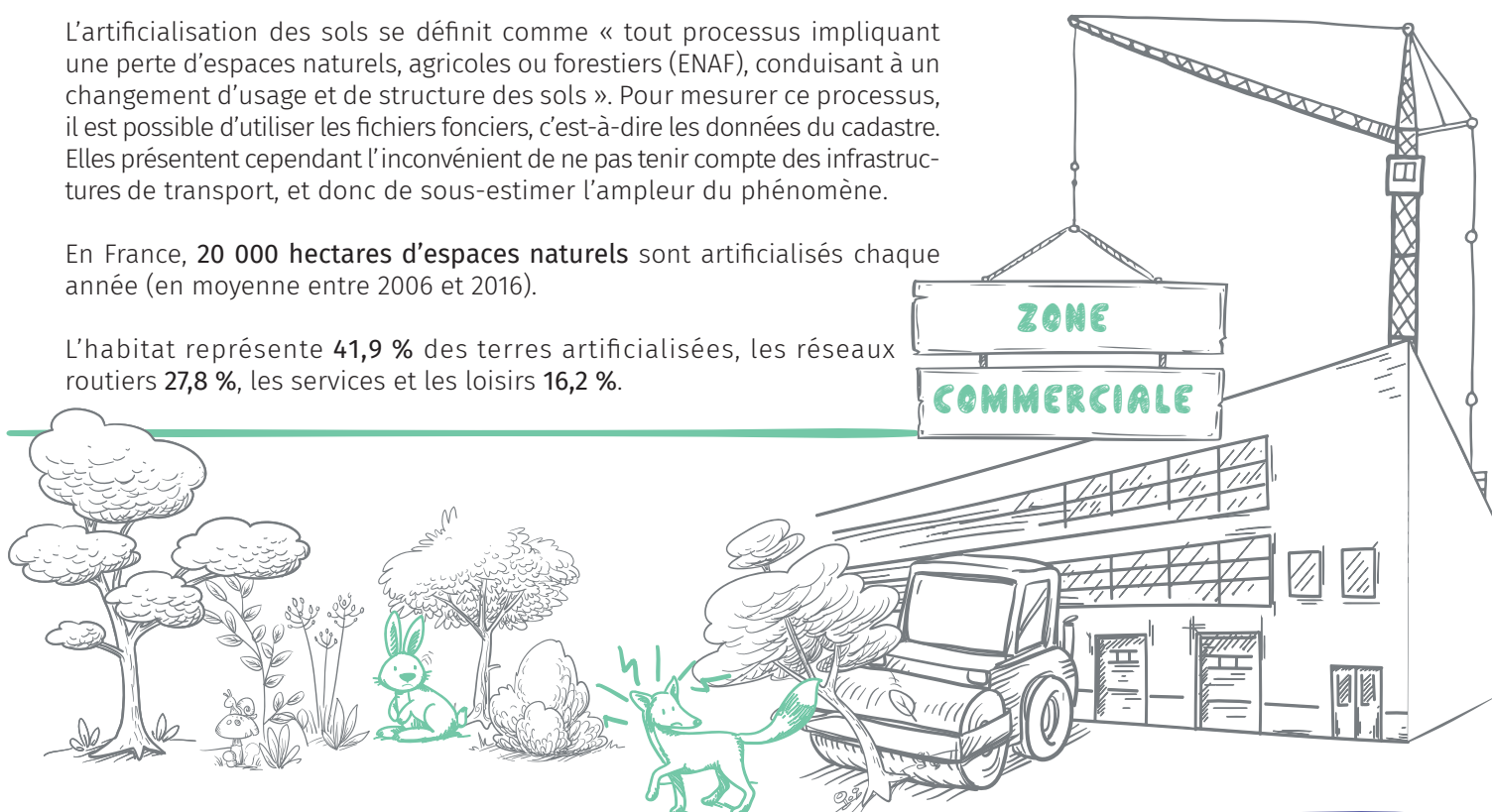
L'artificialisation des sols, c'est quoi ?

La biodiversité connaît aujourd'hui une érosion massive et rapide. L'artificialisation des sols, parce qu'elle détruit les habitats naturels et les continuités écologiques, en est une des principales causes. Il est donc nécessaire de freiner ce phénomène et de renaturer les terres artificialisées lorsque c'est possible. C'est une des ambitions du plan biodiversité, présenté par le gouvernement en juillet 2018, plan qui prévoit notamment d'atteindre à terme le « zéro artificialisation nette ». France Stratégie propose des solutions pour atteindre cet objectif. Au premier rang desquelles : modifier les règles d'urbanisme pour favoriser le renouvellement urbain et la densification de l'habitat, et renaturer les espaces artificialisés laissés à l'abandon.

L'artificialisation des sols se définit comme « tout processus impliquant une perte d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF), conduisant à un changement d'usage et de structure des sols ». 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.

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 %.



Périurbanisation : les villes s'étalent et empiètent sur la périphérie.



Mitige des territoires : éparpillement diffus d'habitats et de constructions sur un territoire initialement rural.

Développement du réseau de transports

Quelles conséquences de l'artificialisation des sols ?

Selon l'IPBES¹, un million d'espèces animales et végétales sont aujourd'hui menacées d'extinction. L'artificialisation détruit les habitats naturels et les continuités écologiques nécessaires à la faune sauvage pour circuler, augmente le ruissellement des eaux et donc les risques d'inondation, et empêche la séquestration de CO₂.

1. Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques



1^{re} conséquence : la destruction de la biodiversité des sols, des paysages, des habitats et de la biodiversité animale et végétale

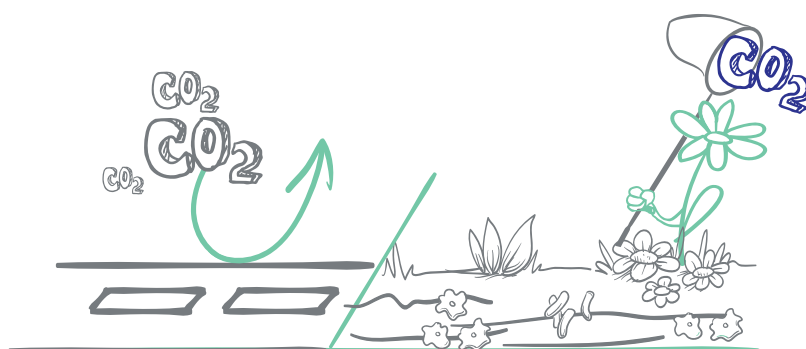
Selon sa nature, l'artificialisation des sols peut avoir un impact différent sur l'environnement :

- là où le jardin urbain va préserver voire améliorer la biodiversité des sols, une surface bâtie va au contraire entraîner une destruction élevée de la biodiversité microbienne ;
- là où une carrière réhabilitée va contribuer à la préservation de la biodiversité animale et végétale, une voirie aura un impact très négatif sur le maintien des continuités écologiques.



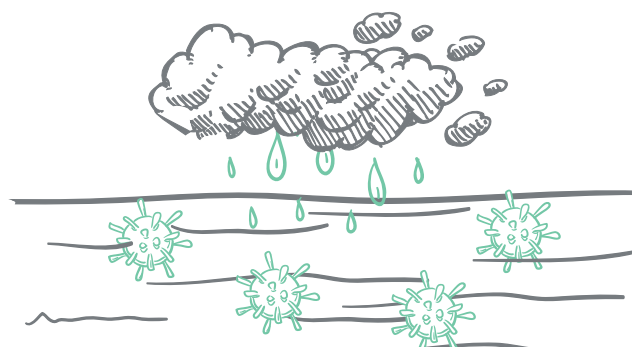
2^{ème} conséquence : l'augmentation des émissions de CO₂

L'artificialisation des sols, comme les trottoirs et les voiries (imperméabilisés), va également restreindre la capacité des sols à stocker le carbone, augmentant potentiellement les émissions de CO₂. L'agriculture urbaine (ruches, potagers partagés...) et la végétalisation des villes facilitent en revanche le stockage du carbone.



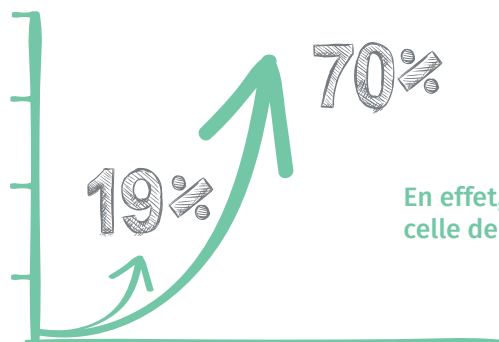
3^{ème} conséquence : la pollution

- Pollution des sols et de l'eau par des substances toxiques d'origine industrielle de type pesticides, composants organiques, métaux lourds...
- Pollution de l'air, liée aux transports et aux activités industrielles, avec une absorption superficielle des particules fines par les arbres et une absorption quasi nulle des particules polluantes.
- Pollution sonore du fait de la faible capacité d'absorption des ondes sonores par les sols artificialisés.



Pourquoi l'artificialisation augmente plus vite que la population en France?

Il y a bien sûr le facteur démographique. Mais l'augmentation du nombre de ménages (+ 4,2 millions depuis 1999) n'explique pas à elle seule le grignotage progressif des espaces naturels. La progression de l'artificialisation en France est supérieure à la moyenne européenne.



En effet, l'artificialisation a augmenté de 70 % depuis 1981, celle de la population... de 19 %.

La préférence des ménages pour l'habitat individuel

Les ménages affichent en France une nette préférence pour l'**habitat individuel**. Par ailleurs, l'augmentation des prix du foncier en centre-ville pousse les ménages les moins aisés vers la **périphérie**. Quant aux ménages plus aisés, ils sont de plus en plus nombreux à rechercher de l'espace et une proximité avec la nature en s'installant à l'écart des grands centres urbains. Un choix autorisé par la baisse du coût des trajets domicile-travail en voiture ces dernières années. Ces tendances convergent vers l'étalement urbain.

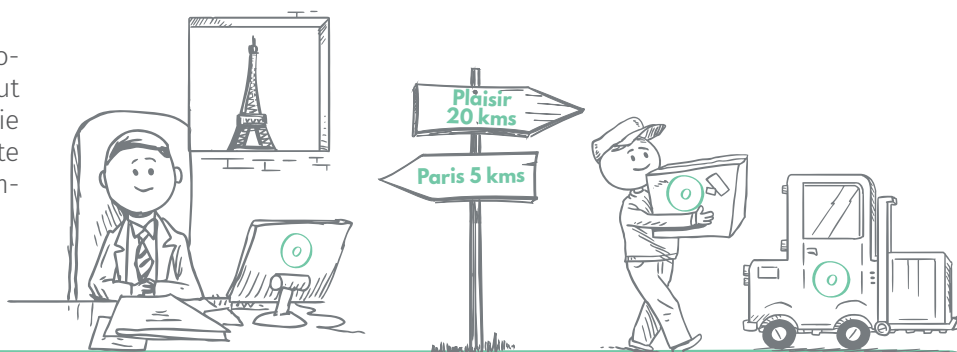


Un cadre fiscal pas toujours adapté

Près d'une trentaine de taxes s'appliquent aux terrains urbanisables. Ces taxes constituent des sources de financement importantes pour les collectivités locales. Par exemple, la taxe foncière c'est 41 milliards d'euros en 2017. A ces instruments fiscaux, s'ajoutent des politiques de soutien au logement - dispositif Pinel, prêt à taux zéro - visant à soutenir l'activité du secteur immobilier, l'accession à la propriété et le renouvellement urbain. Ces politiques jouent un rôle déterminant dans les dynamiques de construction.

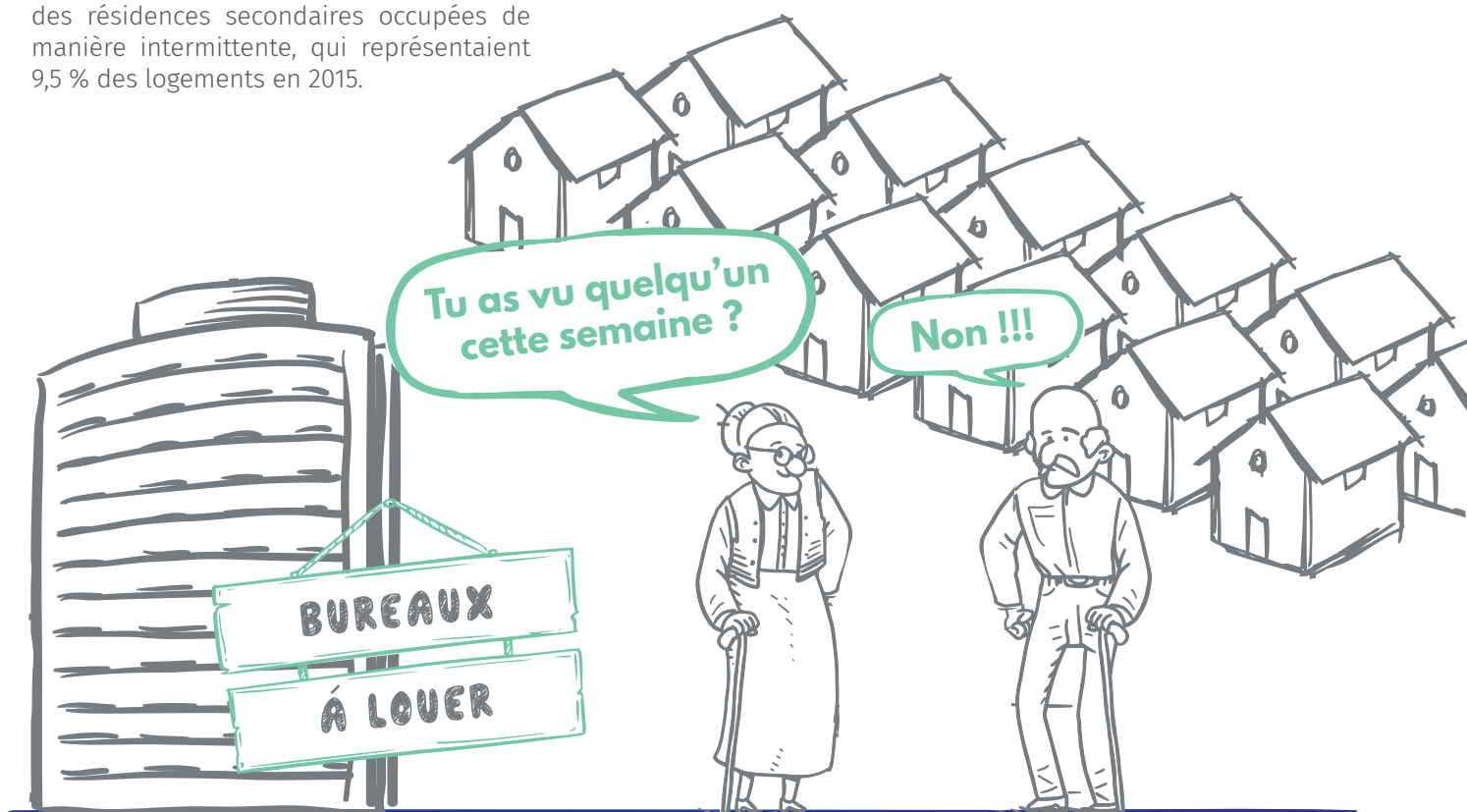
Les entreprises incitées à s'installer en périphérie des pôles urbains

Le différentiel de prix du foncier et d'imposition locale entre centre et périphérie peut inciter les entreprises à implanter une partie de leurs activités à proximité immédiate des pôles urbains, entrepôts ou zones commerciales par exemple.



Beaucoup de logements vacants

Le niveau élevé d'artificialisation des terres en France s'explique également par la sous-exploitation du bâti (logements et bureaux vides) et par le développement des résidences secondaires occupées de manière intermittente, qui représentaient 9,5 % des logements en 2015.

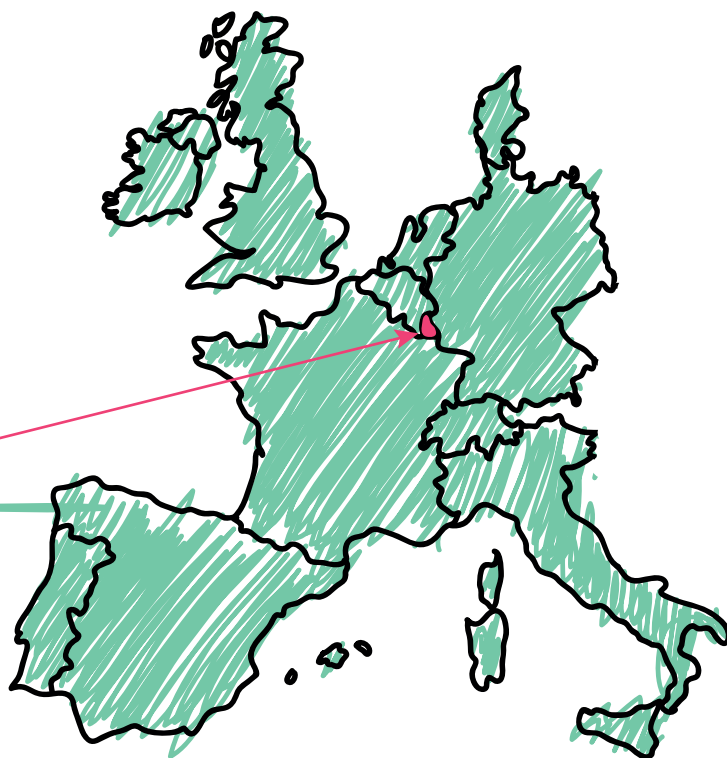


Trois scénarios à horizon 2030

France Stratégie a utilisé un modèle économétrique développé par le Commissariat général au développement durable (CGDD). Ce modèle fait dépendre la consommation d'espaces naturels de trois variables : la surface construite, le taux de renouvellement urbain et la densité de l'habitat (qui correspond à peu près au coefficient d'occupation des sols). Avantage : il permet de projeter des scénarios alternatifs, hors infrastructures de transport.

Le scénario tendanciel

Si on prolongeait les tendances actuelles et qu'aucune mesure n'était prise, l'artificialisation continuerait sur un rythme en légère augmentation autour de 20 000 hectares par an à horizon 2030. Ce sont donc 280 000 hectares d'espaces naturels supplémentaires qui seraient alors artificialisés d'ici 2030, soit un peu plus que la superficie du Luxembourg pour comparaison.



Le scénario « densification forte »

L'augmentation de la densité et du taux de renouvellement urbain pourraient réduire fortement la consommation d'espaces naturels. Ce scénario permettrait de faire baisser la consommation d'espaces naturels à 5 500 hectares par an à horizon 2030 (contre 20 000 dans le scénario tendanciel).



Le scénario « complémentaire »

Dans le scénario complémentaire, on ajoute au durcissement des règles d'urbanisme le renchérissement des terres avec un prix multiplié par 5 et une baisse du taux de vacance des logements – de 8 % (en 2015) à 6 %. Ce scénario permettrait de réduire le nombre d'hectares artificialisés à 3 650 par an à horizon 2030, mais il appellerait concrètement des mesures difficiles à mettre en œuvre.

Objectif « zéro artificialisation nette »

Cet exercice de modélisation suggère qu'atteindre le « zéro artificialisation nette » dès 2030 nécessiterait de réduire de 70 % l'artificialisation brute et de renaturer 5 500 hectares de terres artificialisées par an. Une perspective qui suppose « des mesures ambitieuses », conclut France Stratégie.

Améliorer la connaissance des dynamiques d'artificialisation des sols

Il est indispensable d'assurer un suivi précis de l'artificialisation au niveau local et de compiler au niveau national ces données. Dans cette optique, un enrichissement du cadastre semble la piste la plus prometteuse. Aussi, il faudra assurer l'accès de tous les acteurs aux connaissances nécessaires à la construction de projets de territoires et aux solutions disponibles pour maîtriser l'artificialisation. Cela passe en particulier par l'information et la sensibilisation de l'ensemble des acteurs : administrations, collectivités, ménages... La mise en place d'un observatoire de l'artificialisation des sols pourrait contribuer à ces objectifs.



Favoriser la densification avec des outils réglementaires ou fiscaux

Plusieurs mesures sont possibles pour éviter les incitations à l'artificialisation :

- imposer une obligation de densification par l'instauration dans les PLU d'un plancher de densité et d'un taux plancher de renouvellement urbain dans chaque commune pour les constructions nouvelles ;
- exclure de l'éligibilité au dispositif Pinel et au prêt à taux zéro les constructions sur des terres non artificialisées ;
- exonérer totalement de taxe d'aménagement les projets qui ne changent pas l'emprise au sol bâti (surélévation, rénovation, reconstruction).



Mettre en place une gouvernance de l'artificialisation des sols

Pour mettre en cohérence les instruments de planification, il faut disposer d'une gouvernance adaptée. Ainsi, trois types d'instances peuvent être envisagés :

- à l'échelle des intercommunalités, définir des cibles d'espaces naturels susceptibles d'être artificialisés ainsi que de surfaces à renaturer ;
- à l'échelle des départements, créer un conseil départemental de lutte contre l'artificialisation des terres, ouvert à l'ensemble des parties prenantes concernées et chargé de la délivrance des autorisations d'artificialisation des espaces naturels ;
- à l'échelle nationale, mettre en place un conseil national de lutte contre l'artificialisation des terres, chargé du suivi transversal de l'ensemble des mesures mises en place, auquel serait rattaché l'Observatoire de l'artificialisation des sols.

Combiner renaturation et artificialisation

Pour atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette », il serait pertinent de conditionner l'artificialisation à une renaturation équivalente. Deux dispositifs sont envisageables :

- mettre en place un marché de droits à artificialiser contre renaturation. Cette renaturation devant être labellisée par une autorité garantissant la qualité environnementale de la renaturation ;
- financer la renaturation en ajoutant une composante artificialisation à la taxe d'aménagement et en reversant les recettes pour financer les opérations de renaturation des sols et de densification du foncier bâti existant.

Artificialisation des sols : les effets pervers de la construction à tout-va

23 juillet 2019

par Rédaction UP' Magazine

La biodiversité connaît une érosion massive et rapide : 1 million d'espèces animales et végétales sont aujourd'hui menacées d'extinction selon le dernier rapport de l'IPBES. Parmi les principales causes, figure l'artificialisation des terres provoquée par l'étalement urbain et les constructions diffuses, qui détruisent les habitats naturels et les continuités écologiques. Il devient urgent de freiner ce phénomène et de renaturer si possible les terres artificialisées. Dans le cadre du « plan biodiversité », présenté par le gouvernement l'été dernier, France Stratégie formule des propositions en ce sens. Atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette » des sols est possible mais suppose des mesures très ambitieuses : il s'agit de viser une réduction de 70 % de l'artificialisation liée au bâti à horizon 2030.

Cette perte de la biodiversité est un « déclin sans précédent » auquel participe largement l'artificialisation des terres : étalement urbain et constructions diffuses détruisent les habitats naturels et les continuités écologiques nécessaires à la faune sauvage pour circuler. Il devient donc urgent de freiner l'artificialisation des terres et d'en renaturer certaines lorsque c'est possible.

C'est l'ambition portée par l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) inscrit au plan biodiversité présenté par le gouvernement à l'été 2018. Un objectif que le biologiste Julien Fosse, rapporteur, estime atteignable, dans un rapport pour France Stratégie, à condition notamment de modifier les règles d'urbanisme et de densifier l'habitat.

La perte d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF), les parkings goudronnés, les entrepôts, les bâtiments, les routes, les réseaux ferroviaires, les zones pavillonnaires ... c'est tout cela qui mène au processus d'artificialisation des sols. Il n'existe pas une artificialisation, mais bien des processus multiples, avec des impacts différents sur l'environnement. En France, d'après les données du cadastre, 3,5 millions d'hectares sont aujourd'hui artificialisés, ce qui représente 6,3 % du territoire métropolitain, une part plus élevée que chez nos principaux voisins, quand on la rapporte à la densité de population. Chaque année, cela représente 20 000 hectares supplémentaires de terres artificialisées. À ce rythme d'ici la fin du siècle, 18 % du territoire sera artificialisé, prévient l'IDDRI (Institut du développement durable et des relations internationales).

Les facteurs qui accélèrent l'artificialisation – Les dynamiques à l'œuvre

Le facteur démographique joue un rôle important mais partiel, la dynamique d'artificialisation se révélant plus rapide que la croissance de la population. La préférence des Français pour l'habitat individuel, qui les conduit à s'installer toujours plus loin des centres-villes et qui

implique le déploiement d'infrastructures de transport, contribue également à cette dynamique. Selon les sources, le taux moyen d'artificialisation pour la France varie, à titre d'illustration, de 16 000 à 61 000 hectares par an. Les données convergent en revanche pour montrer qu'en France, l'artificialisation est supérieure à la moyenne européenne et qu'elle augmente plus rapidement que la population.

S'y ajoutent les stratégies d'installation des entreprises en périphérie des pôles urbains, pour bénéficier d'un foncier moins cher. Enfin, les politiques de soutien au logement neuf peuvent aussi inciter à l'étalement urbain.

Pour compléter les éléments du facteur démographique, l'augmentation de la population et plus encore du nombre de ménages – + 4,2 millions depuis 1999 – est loin de justifier en soi le grignotage progressif des espaces naturels. L'explication se trouve plutôt du côté des arbitrages des acteurs.

Les communes par exemple ont globalement intérêt à attirer l'activité sur leur territoire, donc à bâtir, et ce d'autant plus que la taxe foncière sur les propriétés bâties – 41 milliards d'euros en 2017 – est une ressource importante dans un contexte budgétaire contraint. Une incitation que les politiques de soutien au secteur immobilier et à l'accession à la propriété (prêt à taux zéro, dispositif Pinel) peuvent dans certains cas renforcer.

Les ménages, de leur côté, affichent en France une nette préférence pour l'habitat individuel qu'ils recherchent désormais plutôt en périphérie des grands centres urbains. Choix par défaut hier, c'est aujourd'hui (pour certains) un choix positif, celui de l'espace et de la proximité avec la nature, autorisé notamment par la baisse du coût des trajets domicile-travail en voiture. Enfin, le différentiel de prix du foncier et d'imposition locale entre centre et périphérie peut inciter les entreprises à implanter une partie de leurs activités à proximité immédiate des pôles urbains, entrepôts ou zones commerciales par exemple.

Ces tendances convergent : la périurbanisation, le « desserrement des villes » et la faible densification des nouvelles constructions (logements individuels en tête) contribuent à l'étalement urbain et donc à la progression de l'artificialisation. Cet étalement s'accompagne d'un « mitage des territoires » – un terme utilisé pour qualifier l'éparpillement diffus d'habitats et de constructions sur un territoire initialement rural. Mitage favorisé par la faible valeur de l'hectare agricole français (une des plus basses d'Europe), en comparaison de celle des terres urbanisables.

Enfin, facteur aggravant : le niveau élevé d'artificialisation des terres en France s'explique également par la sous-exploitation du bâti existant (logements et bureaux vides) et par le développement des résidences secondaires occupées de manière intermittente (résidences qui représentaient 9,5 % des logements en 2015).

Autre problème, et non des moindres de l'artificialisation des terres, est la répercussion sur l'alimentation. Car, selon Emmanuel Hyst, président des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), les conséquences pourraient aussi être terribles sur le plan de l'agriculture : *« D'abord cela signifierait une perte d'autonomie alimentaire dans l'Hexagone alors qu'il y a une croissance démographique ; ensuite les terres agricoles participent à la lutte contre le changement climatique. Elles permettent de capter le carbone mais également l'eau qui recharge les nappes phréatiques »*. Pour Emmanuel Hyst, il faut absolument considérer les terres agricoles comme des surfaces intouchables, à l'instar des forêts. Si on bétonne, l'eau ne circule plus, n'irrigue plus, tout en accroissant paradoxalement les risques d'inondations.

Objectif « zéro artificialisation nette »

Au-delà même des possibles effets d'irréversibilité liés à la pollution des sols, renaturer des terres artificialisées est un processus complexe et coûteux. Selon l'IDDRI, l'objectif de « zéro artificialisation nette », introduite dans le Plan biodiversité de 2018, « *suppose que toute nouvelle construction devrait être compensée par une déconstruction équivalente, par exemple dans des zones d'activités devenues vacantes ou des parkings surdimensionnés* ». Cela demande de déconstruire, de dépolluer, de désimperméabiliser puis de (re)construire des « technosols », les trois dernières étapes du processus pouvant coûter à elles seules jusqu'à 400 euros par mètre carré.

Il est donc urgent de freiner l'artificialisation. Et ce d'autant plus que, si aucune mesure n'est prise, ce sont 280 000 hectares d'espaces naturels supplémentaires qui seront artificialisés d'ici 2030, soit un peu plus que la superficie du Luxembourg pour comparaison. « *Un scénario tendanciel catastrophique* », estime Julien Fosse qui a utilisé, pour parvenir à ce résultat, un modèle économétrique développé par le Commissariat général au développement durable (CGDD).

Ce modèle fait dépendre la consommation d'espaces naturels de trois variables : la surface construite, le taux de renouvellement urbain et la densité de l'habitat (qui correspond à peu près au coefficient d'occupation des sols). Avantage : il permet de projeter des scénarios alternatifs (hors infrastructures de transport non recensées au cadastre).

Dans le « scénario densification forte » par exemple, l'auteur calcule que l'augmentation du taux de renouvellement urbain (de 0,43, l'actuel, à 0,6) combinée à la hausse du taux de densité de l'habitat (de 0,16, l'actuel, à 0,4) permettrait de faire baisser la consommation d'espaces naturels à 5 500 hectares par an à horizon 2030, contre 20 000 dans le scénario tendanciel. « *Ce résultat met en lumière la part non négligeable qu'une politique d'urbanisme favorisant le renouvellement et la densification de l'habitat pourrait jouer dans la lutte contre l'artificialisation* », souligne l'auteur.

Dans un scénario complémentaire, on ajoute au durcissement des règles d'urbanisme le renchérissement des terres avec un prix multiplié par 5, et une baisse du taux de vacance des logements de 8% (en 2015) à 6%. Ce scénario permettrait de réduire encore la surface des terres artificialisées à 3 700 hectares par an à horizon 2030, mais il appellerait concrètement des mesures difficiles à mettre en œuvre. Le « scénario densification forte » paraît, en regard, bien plus accessible.

Les scénarios pour l'avenir

La mise en place de mesures visant à la fois à densifier légèrement les zones déjà construites et à doubler le coefficient d'occupation des sols des constructions réalisées sur des zones non artificialisées permettrait de diminuer fortement l'artificialisation, sans diminuer la construction. À horizon 2030, un tel scénario de « densification forte » permettrait d'économiser annuellement près de 15 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Si à ces mesures s'ajoutaient une politique de renchérissement des terres libres et de diminution des logements vacants, l'économie annuelle à horizon 2030 d'espaces naturels,

agricoles et forestiers pourrait atteindre un peu plus de 16 000 hectares. Ce dernier scénario « complémentaire » est néanmoins peu envisageable.

On doit aussi envisager le recentrage des dispositifs Pinel et du prêt à taux zéro sur ces zones déjà artificialisées, afin de limiter l'incitation à l'artificialisation que peuvent avoir ces dispositifs conçus pour encourager la construction neuve ou faciliter l'accès à la propriété. La mise en cohérence des instruments de planification – entre eux et avec l'objectif de zéro artificialisation nette – nécessitera de disposer d'une gouvernance dédiée, à différentes échelles territoriales.

Enfin, il convient d'étudier les mécanismes permettant de conditionner l'artificialisation des sols à une renaturation équivalente – marchés de droit à artificialiser ou malus sur l'artificialisation pour financer la renaturation.

L'importance des règles d'urbanisme

Cet exercice de modélisation suggère qu'atteindre le « zéro artificialisation nette » dès 2030 nécessiterait de réduire de 70 % l'artificialisation brute et de renaturer 5 500 hectares de terres artificialisées par an. Une perspective qui suppose « *des mesures ambitieuses* », conclut Julien Fosse.

En affichant un objectif de zéro artificialisation nette des sols, la France apparaît pionnière en Europe. Pour y parvenir, il faut commencer par collecter des données robustes sur l'artificialisation et le coût de la renaturation, et mettre en place une gouvernance dédiée. Fusionner les missions de la Commission départementale d'aménagement commercial et de la Commission départementale de préservation des espaces naturels permettrait, par exemple, de créer un « *conseil départemental de lutte contre l'artificialisation des terres* » ouvert à l'ensemble des parties prenantes concernées et chargé de la délivrance a priori des autorisations d'artificialisation, propose l'auteur.

Il est ensuite nécessaire de réfléchir à l'ajustement des outils fiscaux et réglementaires, qui sont susceptibles d'avoir un effet de grande ampleur.

Pour freiner l'artificialisation brute, il est également envisageable de miser sur des mesures permettant de densifier davantage les nouvelles constructions. En la matière, « *la fixation de densités de construction minimales dans les PLU [plan local d'urbanisme] semble la plus prometteuse* », estime l'auteur. Les politiques de soutien au logement neuf, piste parmi les plus prometteuses, consistent à introduire dans les plans locaux d'urbanisme un coefficient d'occupation des sols minimal et à fixer une part minimale de nouvelles constructions à réaliser sur des zones déjà artificialisées. Enfin, l'artificialisation résiduelle devrait s'accompagner d'opérations de renaturation.

Rien d'impossible donc dans l'objectif visé par le plan biodiversité... mais un passage obligé par la densification de l'habitat et la limitation de l'étalement urbain qui supposent de revoir *a minima* nos règles d'urbanisme.

Source : Rapport de Julien Fosse pour France Stratégie – Juillet 2019

PROTEGER DES TERRES AGRICOLES MENACÉES PAR L'URBANISATION

Le PAEN de Canohès et du plateau agricole attenant (66)



EN 2010, LES COMMUNES DE CANOHÈS ET POLLESTRES mobilisent un outil innovant: le Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN). Ce dispositif va permettre de protéger durablement des paysages naturels et agricoles sur le secteur de la Prade et le plateau attenant, menacés par l'étalement urbain et la déprise agricole.

✂ SITUATION

Canohès, Pollestres, communes de Perpignan méditerranée métropole

✂ ACTEURS PORTEURS

Département, Commune, Communauté urbaine

✂ MOTS CLÉS

Périurbain, Friches, Artificialisation, Morcellement parcellaire, Viticulture, PAEN

✂ ÉTAPES CLÉS

2008 : une convention est signée entre la Commune de Canohès, le Département et PMM pour la mise en place du PAEN

2010 : validation de la notice et du programme d'action du PAEN

2010 et 2013: installation de deux agriculteurs dans le PAEN (viticulture et élevage de volailles)

2013 : recrutement d'une animatrice par PMM

2014 à 2016 : 21 porteurs de projets agricoles se sont manifestés

✂ FACTEURS DE RÉUSSITE

♦ **L'impulsion et l'engagement** très fort des collectivités territoriales impliquées donnent jour au PAEN.

♦ Une démarche de **gouvernance participative et citoyenne** est associée au dispositif.

♦ La **prise de conscience de la nécessité de travailler collégalement**, notamment suite à la visite du ministre de l'agriculture au sujet de la déprise agricole dans les Pyrénées-Orientales.

✂ DIFFICULTÉS

♦ En 2008, le PAEN est **un dispositif récent**, qui peine à établir une coopération fonctionnelle entre acteurs urbains et agricoles.

Contexte

Canohès et Pollestres sont deux communes appartenant à l'aire urbaine de Perpignan, qui connaît une croissance démographique environ deux fois supérieure à la moyenne nationale. Depuis 1950, plus de la moitié de la superficie de Canohès a été artificialisée, principalement du fait de l'urbanisation. À l'Est de la commune, l'étalement urbain empiète sur la Prade, une zone humide riche en espèces et habitats, qui accueille des prairies de fauche, vergers et jardins. Les coteaux et le plateau attenant à la Prade, quant à eux, sont principalement viticoles. L'ensemble de ces espaces est menacé par la rétention foncière et la déprise agricole, la propriété y est très morcelée et les friches sont nombreuses.

Impulsion et Démarche

Les collectivités territoriales à l'origine du projet

La municipalité de Canohès, avec le soutien du Conseil départemental et de la Communauté urbaine Perpignan méditerranée métropole (PMM), identifie l'outil PAEN pour répondre au double défi de protection environnementale et de redynamisation de l'agriculture dans la zone de la Prade. En 2008, les trois collectivités signent une convention qui permet de lancer une étude de faisabilité du périmètre. Rapidement, il est décidé d'inclure dans le PAEN des parcelles viticoles des coteaux et du plateau attenant à la Prade. Certaines font partie de la commune de Pollestres, qui s'associe à la démarche.

Une démarche participative débouche sur des programmes d'action et de gestion

De nombreux acteurs sont associés à la délibération sur le PAEN à travers la réalisation d'une enquête et de réunions publiques, et la tenue de comités technique et de pilotage. Des acteurs du secteur agricole (Safer, Chambre d'agriculture, Cave coopérative), des associations (Terre de Liens, Terres en Ville), des acteurs environnementaux, entre autres, participent à la gouvernance concertée du projet. Cette démarche est d'autant plus nécessaire que le PAEN provoque dès son avènement l'opposition des propriétaires fonciers, qui se regroupent dans une association pour déposer un recours auprès du tribunal administratif pour obtenir la suspension du projet. Leur

♦ Le relatif **manque d'engagement d'acteurs agricoles**, la diversité de leurs points de vue sur l'agriculture à promouvoir, ainsi que le départ du chef du pôle agriculture du Conseil départemental, freinent le développement du volet agricole du PAEN.

♦ Les ambitions du programme d'action ne sont **pas toutes soutenues par des financements adaptés**. Par exemple, le coût des travaux sur le réseau hydraulique a été mal anticipé.

↗ PERSPECTIVES

♦ **L'extension du réseau d'irrigation est envisagée** pour améliorer les conditions d'exploitation des viticulteurs du PAEN.

♦ Une Commission locale d'aménagement foncier pourrait être mise en place pour piloter **des projets de restructuration parcellaire**.

↗ CONTACT

Marie Forissier, Coordinatrice-animatrice du PAEN, PMM
04 68 08 61 72
m.forissier@perpignan-mediterranee.org

demande est déboutée. La notice et le programme d'action du périmètre sont validés en 2010, suivi d'un programme de gestion en 2011.

Tâtonnements dans la mise en œuvre d'un dispositif nouveau

Le programme d'action du PAEN développe des objectifs ambitieux. Au-delà du maintien de la viticulture, il propose des actions pour relancer le pastoralisme, envisage la production de fourrage bio, plaide pour une diversification agricole par la culture d'oliviers, d'amandiers, et promeut la protection des espèces et de l'environnement. Néanmoins, le plan de gestion adopté en 2011 s'engage plutôt pour le maintien des activités agricoles en place (viticulture, arboriculture, élevage). Entre 2010 et 2013, deux porteurs de projet s'installent dans le PAEN : un viticulteur dont l'exploitation de 53 ha compte 18 ha dans le Périmètre, et un éleveur de volailles sur 6,7 ha. À partir de 2013, la Direction de l'eau et de l'environnement de PMM recrute une animatrice pour le PAEN, mais le volet agricole peine à décoller. Plusieurs facteurs diminuent l'attractivité de la zone, notamment le morcellement parcellaire important et le manque d'irrigation pour les activités agricoles.

Résultats

L'expérience de Canohès-Pollestres marque la première utilisation du dispositif PAEN sur le territoire français. Ce projet a réussi à impliquer une grande diversité d'acteurs dans l'élaboration des programmes d'action et de gestion du PAEN. Au final, 281 ha sont durablement protégés de l'urbanisation par un dispositif qui ne peut être modifié que par décret d'Etat. En outre, deux agriculteurs se sont installés sur un total de 24,7 ha, des études foncières et hydrauliques sont en cours de réalisation, et une prestation est confiée à la Fédération départementale des chasseurs pour restaurer le bocage de la prade et mettre en place des cultures faunistiques. Le PAEN est pensé comme un ensemble cohérent, qui permet aussi d'aménager le territoire (rénover le réseau hydraulique, diminuer le risque d'incendie et d'inondation) et de recréer du lien (développement du potentiel récréatif et social).

« On ne construira jamais sur ce secteur, et, pour moi, c'est le plus important. [...] Je suis très content que ce patrimoine historique et naturel soit préservé pour les générations futures ».

Chargé de mission Agenda 21, mairie de Canohès

📄 POUR ALLER PLUS LOIN

Commune de Canohès. « Environnement / PAEN ». <http://www.canohes.fr/environnement#h2-0>

Commune de Canohès, Commune de Pollestre, PMM, Conseil départemental des Pyrénées-Orientales. *PAEN de la Prade de Canohès et du plateau agricole attenant*. Programme d'Action, 2010.
http://www.ledepartement66.fr/uploads/Deliberations/24/DFI_PATH_1475_1_1288869493.pdf

Loi relative au dispositif PAEN (Loi n°2005-157 du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux).
www.legifrance.gouv.fr