

# 1 Quel avenir pour les tissus urbains peu denses ?

Phase exploratoire

Février 2023

*“Étudiez comment une société utilise son sol et vous pourrez tirer des conclusions assez fiables sur ce que sera son avenir.”*

“Study how a society uses its land, and you can come to pretty reliable conclusions as to what its future will be.”

Ernest Friedrich Schumacher<sup>1</sup>

Citation introductive du livre « Architecture of Common Grounds, The Question of Land Reloaded » de Florian Hertweck<sup>2</sup>

---

1 Ernest Friedrich Schumacher, *Small is Beautiful. A Study of Economics as if People Mattered*, London 1973, p.73

2 Florian Hertweck, *Architecture on Common Ground. The Question of Land: Positions and Models*, Lars Müller Publishers, 2020, p.9

# L'équipe

Réalisé dans le cadre du projet collectif du cycle d'urbanisme de sciences po promotion 2022-2023

Sujet : «Quel avenir pour les tissus urbains peu denses des villes moyennes dans le contexte du ZAN ?»

**Réalisé par :**  
Quentin Rihoux  
Mathilde Faure  
Louise Molinier  
Rose Villiers  
Chloé Vertaldi

**Commandité par :**  
Action Logement Services  
Plan Urbanisme Construction  
Architecture

**Tuteur :**



# Avant-Propos

Dans la continuité de leur contribution active au programme Action Coeur de Ville (ACV), Action Logement et le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) se sont associés pour la mise en place d'un partenariat opérationnel et pédagogique avec notre équipe de cinq étudiant.e.s du Cycle d'Urbanisme de Sciences Po, et ce afin d'apporter des réponses nouvelles à la question suivante :

*« Quel avenir pour les tissus urbains peu denses des villes moyennes dans le contexte du ZAN ? »*

Cette collaboration s'est concrétisée par la réalisation d'une étude durant l'année universitaire 2022-2023 en deux grands temps. Nos résultats sont formalisés en deux livrets correspondants aux deux temps du projet. Celui-ci en est la première brique.

## Contexte de l'étude

L'Etat et les partenaires associés au programme ACV ont mis en œuvre depuis quatre ans des actions portées sur la revitalisation des centres bourgs dans 222 territoires : patrimoine valorisé, espaces publics et habitats rénovés... Cet accompagnement situe les villes moyennes non plus seulement comme des territoires en déclin dans un environnement périurbanisé mais aussi au cœur des dynamiques futures. Les ambitions de ce programme lient les intérêts et prérogatives des deux partenaires de l'étude. Action Logement Services, acteur central du financement et de l'accompagnement de la rénovation du parc de logement en France, intervient sur les volets immobilier et habitat. Le PUCA articule quant à lui recherche et expérimentation pour conseiller certaines villes du programme engagées dans la revitalisation de leurs centre-villes, notamment à travers le dispositif «Réinventons nos Coeurs de Ville».

Considérant la revitalisation des territoires et la réduction de l'étalement urbain comme priorités nationales, Action Logement Services et le PUCA souhaitent aujourd'hui s'appuyer sur les succès du programme ACV pour agir sur les territoires peu denses des villes moyennes (tissus pavillonnaires, zones d'activités...).

Les collectivités concernées deviennent des acteurs engagés et déterminants pour l'investissement local et la perspective d'un aménagement du territoire plus résilient et écologique, déjà enclenché par la rénovation thermique et la résorption des friches. L'intégration de ces nouveaux enjeux thématiques au dispositif originel continue de nécessiter l'alliance d'une politique locale ajustée et de ressources transversales, à l'instar des interventions Territoires Pilotes de la Sobriété Foncière (TPSF) rattachées au programme. Les sept territoires pionniers retenus pour cette démarche porte la volonté de tester de nouveaux modèles de développement sobres en consommation foncière avec quatre leviers d'actions proposés par le PUCA : renaturer, densifier, intensifier et transformer. Afin de soutenir cette démarche, Action Logement Services finance les AMO nécessaires à l'appui qualitatif des projets d'habitat. L'objectif est de laisser les territoires pilotes libres quant à leur organisation et pilotage afin de montrer les voies à suivre pour tous les territoires en France souhaitant s'engager dans un

développement sobre en limitant leur consommation foncière.

Dans ce contexte, Action Logement et le PUCA ont souhaité nous solliciter pour les accompagner dans une réflexion sur les "possibilités d'évolution des tissus urbains peu denses" en sortant des schémas de pensées traditionnels de la fabrique de la ville ; c'est à dire en pensant différemment les conditions morphologiques, économiques, programmatiques, juridiques, sociales et opérationnelles d'un nouvel équilibre entre sobriété foncière et développement de ces quartiers. Pour cela, vous nous proposez de travailler sur une nouvelle définition du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) et sur l'exploration d'outils de sobriété foncière puis leur application sur deux sites dans des villes moyennes françaises.

# Les enjeux

Suite à plus de 50 ans de métropolisation<sup>1</sup>, les petites et moyennes villes françaises apparaissent plus que jamais comme des territoires faisant l'objet de réalités différenciées. Si certaines, bénéficiant de leur relation à leurs conurbations, font preuve d'une importante dynamique économique, d'autres subissent un processus de décroissance urbaine et appellent à la réinvention de leur modèle de développement.

Malgré leur différenciation croissante, les villes en question catalysent aujourd'hui les nouveaux impératifs écologiques et environnementaux encadrés par de récentes réglementations comme la loi Climat et Résilience et son objectif ZAN. Cet objectif de réduction du rythme d'artificialisation des sols vise à répondre à de nombreux enjeux environnementaux tels que la sobriété foncière, la préservation des sols naturels, de la biodiversité, du cycle de l'eau...

Pour certaines de ces villes, ce nouveau contexte signifie une remise en question de leur modèle de développement basé sur l'extension urbaine. Pour d'autres, il symbolise une contrainte supplémentaire à prendre en compte dans un contexte économique déjà peu favorable au développement urbain. Pour toutes, il redirige l'attention vers les tissus urbains peu denses qui, malgré la complexité et le coût élevé de potentielles opérations sur du foncier déjà occupé, représentent un potentiel pour le développement de la ville sur elle-même.

Dans ce contexte, une problématique émerge :

***Comment concilier l'impératif écologique de sobriété foncière avec les diverses perspectives de développement des zones urbaines peu denses des villes moyennes ?***

---

<sup>1</sup> Terme à comprendre ici tel que défini par Max Rousseau dans l'ouvrage "(RE)PENSER LES POLITIQUES URBAINES" (Huré, Rousseau, Béal, Gardon, Meillerand, 2018, PUCA) comme : " Le processus de recomposition des armatures urbaines aux échelles nationale et internationale, sous l'effet de la concentration, dans un nombre restreint de conurbations, des populations, des activités économiques, des flux de capitaux et des fonctions de commandement."

**Une problématique qui à notre sens recoupe 4 principaux enjeux :**

- 1. Enjeu écologique :** celui de la recherche de sobriété foncière pour une renaturation au service de la qualité des sols et de la biodiversité.
- 2. Enjeu socio-économique :** celui de la recherche de stratégies et de modèles favorisant un développement urbain dans des contextes de marché de l'habitat et de besoins résidentiels spécifiques. Mais aussi celui du développement économique futur lié à des formes nouvelles de relocalisation particulièrement propices à ces territoires peu denses.
- 3. Enjeu spatial :** celui de concevoir des formes urbaines attractives au sein des paysages urbains peu denses des villes moyennes<sup>2</sup>.
- 4. Enjeu politique :** celui de concevoir un projet et des outils sachant répondre aux attentes et aspirations des citoyens habitant les territoires en question. La perception de la densité devra notamment être repensée dans ces territoires caractérisés par des zones pavillonnaires, industrielles et commerciales.

---

<sup>2</sup> Le programme ACV s'étant à l'origine intégralement focalisé sur les cœurs de ces villes.

# Une méthode en deux temps

La méthodologie de cette étude distingue deux grandes phases : une première phase d'« exploration », visant à la mise au point d'un bagage théorique partagé sur le sujet du projet, et une seconde phase dite d'« application » visant à éprouver les recherches effectuées en phase 1 sur deux sites choisis par les commanditaires sur la base de propositions de types de tissus urbains peu denses par notre équipe d'étudiants.

## Phase 1 : Exploration

Cette première phase d'exploration comporte quatre objectifs : (A) Définir la lutte contre l'artificialisation des sols par une analyse des notions et des débats associés au ZAN, (B) effectuer un tour d'horizon des pratiques de lutttes contre l'artificialisation des sols et (C) dresser des portraits de tissus urbains peu denses en périphérie de villes moyennes. (D) Ces trois premiers objectifs permettent d'aboutir à une définition ZAN+ ; une sorte de manifeste résultant d'une prise de position tranchée sur le débat et ayant vocation à servir de référentiel et de cadre d'action pour la phase 2. Les résultats de la phase 1 sont contenus dans le livret 1.

## Phase 2 : Application sur 2 sites

Cette deuxième phase dite d'« application » vise à éprouver les recherches effectuées en phase 1 sur tissus urbains peu denses en ville moyenne. Afin d'aboutir à des propositions concrètes et adaptées, capables de concilier enjeux de sobriété foncière et ceux de développement, nous avons suivi la méthode suivante : (A) une analyse de chaque site au regard de leurs enjeux propres, (B) des scénarios mettant en application le "ZAN+", (C) l'approfondissement d'un ou plusieurs scénarios de projets par site associés à des outils opérationnels de mise en oeuvre. Les résultats de la phase 2 sont contenus dans le livret 2.

# Sommaire

## ***Du ZAN au ZAN+***

Définition du débat et clés de compréhension  
Acteurs du débat  
Cartographie du débat  
Propositions pour un ZAN +

## ***Objectif Zéro Artificialisation Nette : définitions***

Objectif ZAN, une mise à l'agenda progressive  
ZAN mode d'emploi

## ***Tour d'horizon des démarches de sobriété foncière***

Etat de l'art synthétique des démarches  
Approfondissement d'un cas d'étude : Genève  
Approfondissement d'un cas d'étude : Casoria

# Chapitre 1

*L'univers du débat public autour du ZAN est vaste et complexe. Il recoupe un ensemble d'acteurs aux positions de nature très hétérogène, qu'elles soient politiques, techniques, scientifiques ou morales. Si tous les acteurs semblent s'accorder sur la nécessité d'une sobriété foncière pour répondre au grand enjeu de la crise écologique, ils font cependant face à des enjeux propres qui fondent leurs positions vis-à-vis du ZAN.*

*Afin de trouver prise sur cette situation complexe, nous nous inspirons des méthodes de « cartographie des controverses » de Bruno Latour pour aboutir sur cette cartographie du débat ZAN : un document graphique basé sur une analyse empirique permettant de repérer les principaux acteurs en présence, leurs enjeux, leurs positions vis-à-vis du ZAN, leurs liens ainsi que les notions qu'ils mobilisent.*

*Cette exploration a dévoilé des enjeux multiples (écologiques, spatiaux, socio-économiques et politiques) ainsi que certaines contradictions concernant l'impératif et l'injonction nationale (et plus largement européenne) de lutte contre l'artificialisation des sols autour de la loi Climat & Résilience. À l'issue de cette phase, nous avons identifié ce que nous aimerions faire et ne pas faire, ce que nous aimerions expérimenter et tester en tant que jeunes urbanistes convaincu.e.s par l'urgence de la sobriété foncière.*

# Du ZAN au ZAN+

## 1.1 DÉFINITION DE LA CONTROVERSE ET CLÉS DE COMPRÉHENSION

## 1.2 ACTEURS DU DÉBAT

## 1.3 CARTOGRAPHIE DU DÉBAT

## 1.4 PROPOSITIONS POUR UN ZAN +



# 2.1

## Définition du débat et clés de compréhension

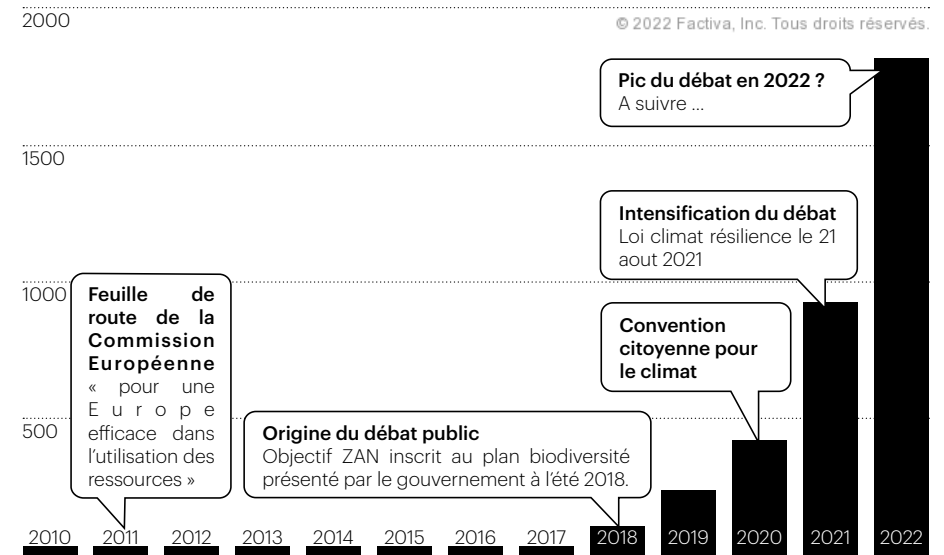
La méthodologie d'analyse du débat ZAN commence par une phase de recherche consistant à identifier les acteurs prenant part à la controverse, à établir sa chronologie, les arènes de débats et à repérer les savoirs experts en jeu par un travail d'analyse et de documentation.

# Chronologie

L'arrivée des enjeux liés à la maîtrise de l'étalement urbain et la réduction de la consommation de foncier en France s'est faite progressivement tout au long de la seconde moitié du XXe siècle. Mais ce n'est qu'à partir de 2011 et l'adoption de la feuille de route de la Commission Européenne « pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » que s'accélère le processus de la traduction des démarches de sobriété foncière dans la législation.

Le terme « Zéro artificialisation Nette » (ZAN) émerge en 2018 avec son inscription sous forme d'objectif au plan biodiversité : « *Axe 1 - Reconquérir la biodiversité dans les territoires ; Le Plan biodiversité vise à freiner l'artificialisation des espaces naturels et agricoles et à reconquérir des espaces de biodiversité partout où cela est possible, en ville comme dans les espaces ruraux : sur des friches industrielles, dans les villes denses, à la périphérie des métropoles...* » ([www.ecologie.gouv.fr/plan-biodiversite](http://www.ecologie.gouv.fr/plan-biodiversite))

- Cette inscription signe l'appropriation du sujet de la sobriété foncière dans le débat public. Depuis, le débat n'a cessé de monter en intensité à mesure de son appropriation politique et de son adoption dans la loi. Les deux principaux jalons de cette intensification du débat sont :
- La convention citoyenne pour le climat (2020) dont l'une des propositions vise à « Lutter contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain en rendant attractive la vie dans les villes et les villages », votée pour OUI à 99%.



# Clés de compréhension

## Métropolisation et polarisation des enjeux territoriaux

Suite à plus de 50 ans de métropolisation, les petites et moyennes villes françaises apparaissent plus que jamais comme des territoires faisant l'objet de réalités différenciées. Si certaines, bénéficient de l'important dynamisme économique de leurs contextes et de leurs relations à leurs conurbations, d'autres subissent un processus de décroissance urbaine et appellent à la réinvention de leur modèle de développement.

## Inertie régionale de l'étalement urbain

Phénomène contre-intuitif s'il en est, la géographie de l'étalement urbain diffère de celle de la croissance, et notamment de la croissance démographique (cf. carte en page suivante) ; « ce n'est pas parce qu'une ville est en décroissance qu'elle ne s'étend pas, et inversement. » Desserrement des ménages, périurbanisation, attractivité, réagencement géographique de l'industrie, culture de l'aménagement, contexte littoral, de montagne ou frontalier, sont autant de facteurs à prendre en compte pour expliquer la réalité géographique de l'étalement urbain : celle d'une forte inertie régionale.

## Consensus autour de l'impératif écologique

Malgré ces différenciations croissantes, les territoires en question catalysent aujourd'hui les nouveaux impératifs écologiques et environnementaux encadrés par de récentes réglementations comme la loi Climat et Résilience et son objectif ZAN. Cet objectif de réduction du rythme d'artificialisation des sols vise à répondre à de nombreux enjeux environnementaux faisant consensus tant dans l'opinion publique qu'auprès des associations, des élus, des chercheurs, des concepteurs et du monde de l'aménagement. Les sols sont à la base des cycles du vivant, leurs fonctions écologiques sont à la base de la vie humaine, il s'agit de les préserver.

## L'unicité surplombante du ZAN à l'origine du débat

Cependant, la traduction en acte de ce consensus semble encore largement absente. Afin d'y remédier, la loi ZAN et ses premiers décrets d'applications définissent une nomenclature de l'artificialisation des sols, une comptabilité

«nette» et des objectifs chiffrés de réduction de l'artificialisation : atteindre le ZAN en 2050 et réduire de moitié du rythme de la consommation d'espaces dans les dix prochaines années (2021 – 2031). Une initiative d'état initialement critiquée pour son caractère unique et surplombant faisant fi à la fois des particularités régionales et territoriales et du principe de libre administration des collectivités territoriales.

## Eclosion du débat : multiplication des enjeux soulevés

Des origines du débat à ce jour, nous notons une formidable diversification des enjeux soulevés. Notre cartographie en révèle 13 principaux que sont : (1) les fonctions écologiques (2) la notion d'artificialisation des sols (3) la mesure de l'artificialisation (4) les méthodes de projet (5) la valeur des sols (6) l'économie de l'aménagement (7) la propriété foncière, (8) le financement, (9) la densité, (10) les modes d'habiter (11) la cohésion des territoires (12) l'élaboration de la loi et (13) sa mise en application. Plus ou moins conflictuels/consensuels, ces 13 enjeux associés au débat ZAN dessinent les contours d'un débat riche de ses prises de positions et coalitions d'acteurs.

# Trajectoire démographiques et consommation d'ENAFs des villes moyennes

## Définition des villes moyennes :

La définition des villes moyennes considéré dans le cadre de ce travail suit l'approche multicritère proposée par le CGET :

- unités urbaines de plus de 20 000 habitants
- de type « grand pôle urbain » d'après le zonage en aires urbaines de l'Insee ;
- non incluses dans une des 22 aires urbaines englobant les métropoles institutionnelles.

## Population croissante, stable, décroissante

Données : delta population légale de l'aire urbaine entre 2020 et 2009

Croissance :  $\text{delta} > +2\%$

Stable :  $+2\% > \text{delta} > -2\%$

Décroissant :  $\text{delta} < -2\%$

## Territoire peu artificialisant / artificialisant

Données : consommation de NAF de l'aire urbaine entre 2009 et 2021

Territoires peu artificialisant : moitié basse

Territoire artificialisant : moitié haute

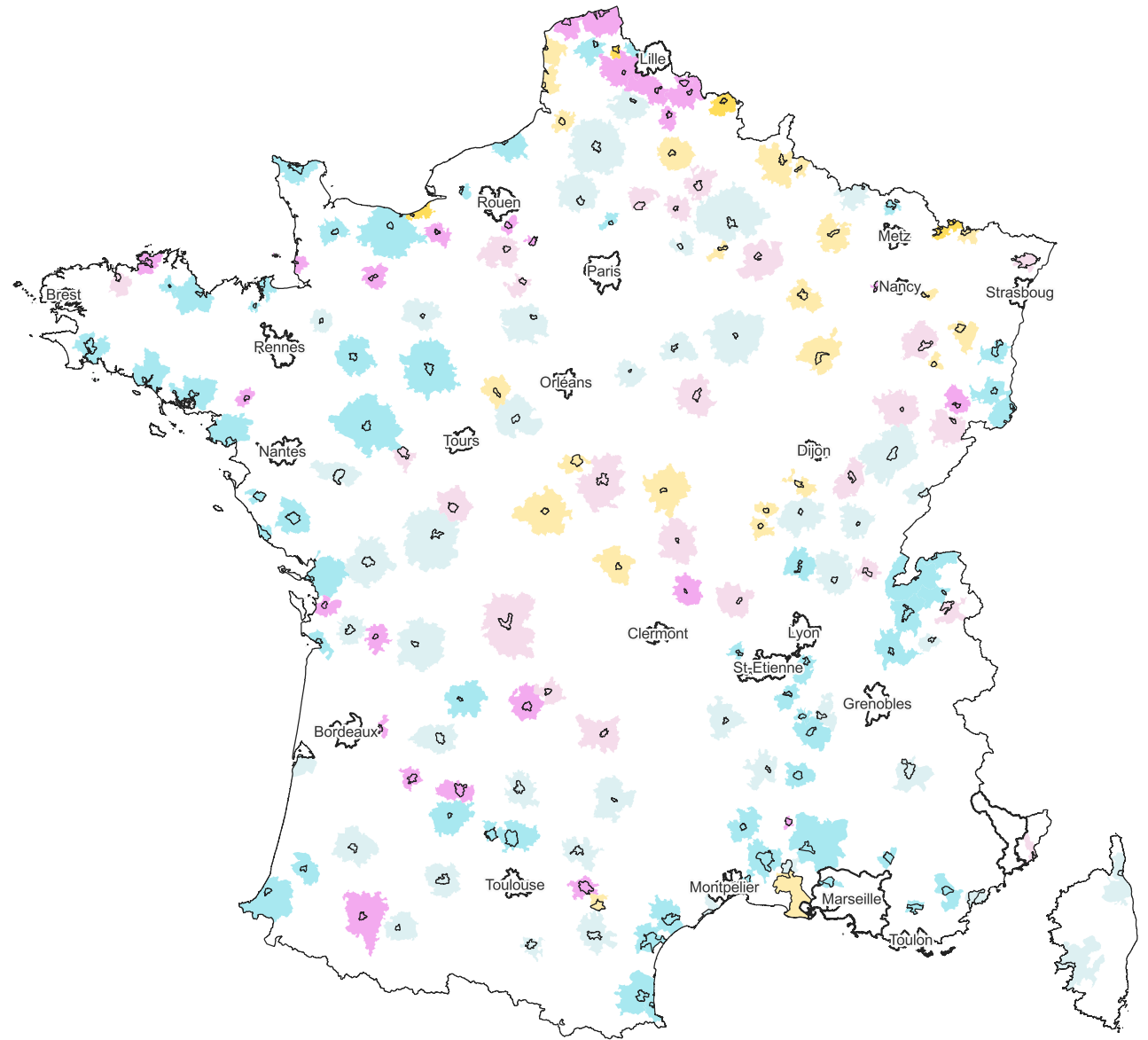
- population croissante et territoire peu artificialisant
- population croissante et territoire artificialisant
- population stable et territoire peu artificialisant
- population stable et territoire artificialisant
- population décroissante et territoire peu artificialisant
- population décroissante et territoire artificialisant



métropole



ville moyenne ;  
commune centre  
et aire urbaine



## 2.2

# Acteurs du débat

Le débat ZAN coagule une grande diversité d'acteurs. Par soucis de simplification, nous classons ces derniers dans sept grandes catégories : (1) les acteurs de la recherche, (2) les acteurs de la conception, (3) les acteurs de l'aménagement et de l'immobilier, (4) les acteurs publics, (5) les acteurs politiques, (6) les acteurs associatifs ou think-tanks et (7) les acteurs industriels. Ces acteurs dialoguent également avec des actants tels que les textes de loi ZAN. Acteurs et actants s'expriment depuis des arènes elles aussi diverses que sont par exemple les médias, sites internet, revues spécialisées, publications scientifiques et autres. Ensemble, acteurs et actants forment le réseau du débat ZAN.

Afin de consolider notre analyse, 23 entretiens semi-directifs d'acteurs identifiés à l'issue l'étude préliminaire furent réalisés entre novembre 2022 et février 2023. Le panel d'enquêtés s'est voulu aussi divers que possible. Il regroupe des personnes liées ou non au monde de l'aménagement, et couvre une diversité de professions, de formations et de postes en prise avec les problématiques de sobriété foncière.



enquête par recherche bibliographique



enquête par entretien

## Les acteurs de la recherche

### 🗨️ Jean Marc Offner (entretien le 12.12.2022)

Ancien directeur de l'urba (agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine) et Président de l'Ecole urbaine de Sciences Po, Jean Marc Offner s'illustre par sa position critique vis-à-vis du ZAN, notamment à travers la publication en 2022 de son article «ZAN contre enquête, De l'impasse légaliste de l'arithmétique foncière à l'ambition régulatrice de la gouvernance des sols».

**Enjeux associés :** Fonctions écologiques Artificialisation des sols  
Modes d'habiter Densité Mise en application  
*#utopie de la compensation #plannification locale  
#enjeux locaux du périurbain*

### 🗨️ Maylis Desrousseaux (entretien le 16.12.2022)

Maître de conférence à l'ESGT, spécialité protection des sols, elle dispose d'une thèse de doctorat de droit public en droit de protection de l'environnement. Cheffe de projet à la Délégation à l'expertise scientifique collective, à la prospective et aux études (DEPE) de l'INRA (Institut national de la recherche agronomique), elle coordonne une expertise scientifique collective sur l'artificialisation des sols.

**Enjeux associés :** Artificialisation des sols  
*#sol fonctionnel #outil de la connaissance des sols  
#agriculture artificialisante*

### ✍️ Annabelle Morel-Brochet

Maître de conférences en Géographie, Aménagement et Urbanisme à l'université de Caen, elle publie en 2014 un article «La densification : un tabou dans l'univers pavillonnaire ?» où elle interroge la manière dont les habitants acceptent et participent aux transformations et de densification des zones pavillonnaires..

**Enjeux associés :** Densité  
*#suroccupation #densification hors procédure  
d'aménagement #plus-value foncière*

### 🗨️ Florian Hertweck (entretien le 01.12.2022)

Florian Hertweck est un architecte urbaniste et titulaire d'un doctorat en histoire des arts. Il est professeur à l'Université du Luxembourg où il préside le programme de master «Architecture, Urbanisation européenne, Globalisation». Il s'intéresse entre autre à la relation sol-société à travers le prisme de la propriété foncière et du partage de la valeur.

**Enjeux associés :** Propriété foncière  
*#question sociale #commun #post-croissance  
#taxe foncière*

### ✍️ Jean-Michel Roux

Docteur et Maître de Conférences HDR en Urbanisme et Aménagement, il s'est notamment spécialisé sur le sujet de la densité. Il propose un réévaluation des coûts économiques et sociétaux de la densification et déconstruit l'argument selon lequel la ville compacte serait plus rentable. Il propose également des solutions pour une transformation du périurbain faisant fi des préjugés.

**Enjeux associés :** Densité  
*#pour une autre densité #habitat participatif #périurbain*

### ✍️ Eric Charmes

Éric Charmes est directeur de recherche à l'ENTPE (Vaulx-en-Verin). Il est spécialisé dans les études urbaines, l'urbanisme et l'aménagement. Particulièrement actif dans le débat ZAN par ses contributions d'articles, il souligne la dimension foncière des tensions révélées par les Gilets jaunes et dénonce le ZAN dans son acception stigmatisante du pavillonnaire et de ses habitants. Il appelle à transformer l'habitat pavillonnaire plutôt qu'à le remettre en cause.

**Enjeux associés :** Modes d'habiter Cohésion des territoires  
*#fracture territoriale #réenchanter le pavillonnaire  
#écologie politique*

## Acteurs de la conception



### Benoit Grimonprez

Benoit Grimonprez est docteur en droit et professeur de droit de l'agriculture et de l'environnement à l'université de Poitiers. Il est l'auteur d'un livre écrit avec Dominique Potier et Pierre Blanc : « La terre en commun. Plaidoyer pour une justice foncière. » dans lequel il pose les condition juridiques d'une prise en charge commune du sol.

**Enjeux associés :** Densité

*#droit du sol #droit au sol*

*#personnalité juridique des sols*



### Guillaume Faburel

Il est professeur à l'Institut d'urbanisme de Lyon (université Lyon-2) et chercheur à l'unité mixte de recherche Triangle. Ses travaux portent sur la ville durable, la justice urbaine, la participation habitante ainsi que sur l'évolution des savoirs et métiers de l'urbanisme et de l'aménagement. Il appelle à l'écologie urbaine, au renouvellement du rapport au sol et à la nature pour l'invention d'une société écologique post-urbaine.

**Enjeux associés :** Modes d'habiter

*#post-urbain #faire corps avec le vivant*

*#écologie politique #habiter la terre*



### Battle Karimi (entretien le 20.01.2023)

Titulaire d'un doctorat en Ecologie microbienne de l'université Bourgogne Franche-Comté, experte en écologie microbienne des sols, principalement agricoles et forestiers, et en analyse des données biostatistiques et géostatistiques, Battle Karimi a participé à la construction du référentiel national sur la qualité microbiologique des sols. Elle exerce comme directrice scientifique du BE Novasol Experts et est auteure de l'Atlas français des bactéries du sol et de nombreux articles scientifiques.

**Enjeux associés :** Fonctions écologiques Économie de l'aménagement  
Méthode de projet

*#fonctions biologiques, hydriques et climatiques*

*#matériaux locaux #gestion extensive #refertilisation*



### Philippe Bihouix, Sophie Jeantet et Clémence de Selva

Ce trio d'ingénieur et architectes publie ensemble le livre «la ville stationnaire» rapidement devenu incontournable dans le débat ZAN. Leur thèse est que pour faire face aux crises écologiques à venir, la ville doit cesser de grandir. Ils appellent ainsi à un Zéro Artificialisation Brut et plaident ainsi pour une régulation de l'étalement urbain par une revitalisation des territoires ruraux et un urbanisme circulaire.

**Enjeux associés :** Mesure de l'artificialisation

*#ZAB #résilience #urbanisme circulaire*



### Mathieu Delorme (entretien le 01.12.2022)

Mathieu Delorme est ingénieur-paysagiste et urbaniste. Associé fondateur d'atelier georges, il accompagne les acteurs de la ville dans le renouvellement de leur pratique, de la stratégie territoriale à la maîtrise d'œuvre urbaine. Parallèlement à sa pratique, il mène des recherches sur l'aménagement et les sols tel que : "mieux aménager les sols vivants" (2021).

**Enjeux associés :** Mesure de l'artificialisation Fonctions écologiques  
Méthode de projet Élaboration de la loi

*Économie de l'aménagement*

*#aménagement paysager #fonctions écologiques des*

*sols #mesure de l'artificialisation #COP des sols vivants*



### David Miet

Urbaniste et docteur en architecture, David Miet est cofounder et DG de Villes Vivantes, une entreprise d'architecture et d'urbanisme qui s'est fixé comme objectif «Prendre comme matière première la multitude de projets portés par les habitants eux-mêmes pour produire, en circuit court, une offre de terrains et de logements sur mesure, abordables, bien situés...» Il est notamment connu pour avoir popularisé les opérations de type, BIMBY et autres.

**Enjeux associés :** Densité

*#BIMBY #acceptabilité #densification du pavillonnaire*

## “ Sylvain Grisot (entretien le 08.12.2022)

Urbaniste et fondateur de dixit.net, il accompagne des acteurs de la ville dans la transition vers un «Urbanisme Circulaire» en alternative à l'étalement urbain. AMO sur le programme Territoires de Sobriété Foncière, il est en charge du suivi national de la démarche. Il développe également une activité de conférencier, d'enseignement et de recherche. Il est notamment l'auteur du «Manifeste pour un urbanisme circulaire», ouvrage dans lequel il invite les acteurs de la ville à faire transition pour une ville frugale, proche, résiliente et inclusive.

**Enjeux associés :** Méthode de projet Densité Mise en application Financement Mesure de l'artificialisation  
*#urbanisme circulaire #intensifier, transformer, densifier, recycler #fiscalité locale*

## ✍ Patrick Henry

Architecte et urbaniste, il est professeur de théories et pratiques de la conception architecturale et urbaine (TPCAU) à l'ENSAPB et praticien dans sa propre structure, Pratiques Urbaines. Pour lui, la déimpermeabilisation est aussi une façon d'aménager autrement. Dans son livre «Des tracés aux traces» (2023), il s'inspire de sa connaissance de l'histoire du projet urbain pour proposer de nouvelles méthodes de projet et formes urbaines pour enfin donner toute sa place à un urbanisme des sols.

**Enjeux associés :** Méthode de projet  
*#pour un urbanisme des sols #désimpermeabilisation #formes urbaines*

## “ Marion Perret-Blois (entretien le 25.01.2023)

Architecte urbaniste et écologue Marion Perret-Blois est responsable d'activité Biodiversité Biodiversité chez ARP Astrance ; entreprise de conseil, AMO et BE environnement. A côté de sa pratique, elle a

notamment effectué un travail de recherche sur le sujet du ZAN pour le Muséum National d'Histoire Naturelle sur le sujet de la mobilisation des données de biodiversité dans l'aménagement.

**Enjeux associés :** Fonctions écologiques  
*#cycles du vivant #sol vivant #services écosystémiques #STOP à l'artificialisation*

## ✍ Paola Viganò

Paola Viganò est architecte, urbaniste et professeur à l'EPFL. En 2020, elle publie l'article « Le sol de la ville-territoire, Projet et production de connaissances» avec Martina Barcellona Corte and Antoine Vialle où elle réinterroge la notion de « projet de sol » proposée par l'urbaniste Bernardo Secchi. Elle y explore les relations que le projet urbain peut entretenir avec la production de connaissances sur les sols et sur la relation sol-ville et propose un renouvellement du « projet de sol » en réponse aux enjeux socio-environnementaux de la ville-territoire contemporaine.

**Enjeux associés :** Densité Artificialisation des sols Méthode de projet  
*#méthode de projet #projet de sol #espaces urbains ouverts #processus*

## ✍ Alice Riegert

Alice Riegert est paysagiste concepteur chez TN PLUS, agence d'urbanisme et de paysage intervenant auprès des collectivités territoriales pour des projets urbains et d'aménagement d'espaces publics. En 2022, elle publie l'article «vers une ingénierie de la circularité» : un commentaire de l'ouvrage «manifeste pour un urbanisme circulaire de l'urbaniste Sylvain Grisot. Elle nous en livre les pistes saillantes et invite concepteurs et décideurs à revendiquer d'autres gestes.

**Enjeux associés :** Mesure de l'artificialisation  
*#fausse compensation #faut-t-il encore construire ?*



## Acteurs publics

### Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) - cour des comptes

Institution associée à la Cour des comptes, le conseil des prélèvements obligatoires est « chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires ». En 2022, elle publie un rapport sur « la fiscalité locale dans la perspective du ZAN » où elle énonce les adaptations de la fiscalité locale qu'elle juge nécessaire au financement et à la mise en oeuvre du ZAN.

**Enjeux associés :** Économie de l'aménagement Financement  
#niches fiscales artificialisantes #bonus-malus  
#coût de la réhabilitation #fiscalité locale

### Emma Biaggi, Fedescot (entretien le 16.12.2022)

Géographe et urbaniste, Emma Biaggi est ex-stagiaire à la Fédération des Schémas de Cohérence Territoriale (Fédéscot) ; fédération portant un objectif double : mettre en réseau, capitaliser les expériences de chacun, et participer activement aux politiques nationales d'aménagement du territoire. Sa mission fut celle d'un travail sur les nouveaux modèles d'aménagement. Elle est également auteure d'un mémoire de recherche sur : « L'objectif ZAN dans la loi Climat Résilience : retour sur les enjeux de son élaboration et de son vote ».

**Enjeux associés :** Élaboration de la loi  
#moyens juridiques #participation des habitants  
#planification prescriptive

### Lenka Navratilova, Action Logement\* (entretien le 23.01.2023)

Economiste et urbaniste, Lenka Navratilova est cheffe de projet chez Action Logement, organisme public paritaire, collecteur de la PEEC (charge partonale : 1% logement) visant à aider les salariés à se loger par subventions et financement d'opérations. Elle y mets en oeuvre le

programme Action Coeur de ville ; programme visant le renouvellement urbain de 235 villes moyennes à travers la France. Dans ce cadre, Action Logement finance la rénovation de logements sociaux et abordables en mettant l'accent sur la qualité du logement et sa durabilité.

**Enjeux associés :** Cohésion des territoires Économie de l'aménagement  
Propriété foncière  
#changement de paradigme de l'aménagement #maîtrise  
foncière publique #foncier agricole trop bon marché

### Marie Aboulker, Banque des territoires (entretien le 15.12.2022)

Sociologue et urbaniste, Marie Aboulker est experte territoriale action coeur de ville à la Banque des Territoires (CDC) ; banque publique ayant pour mission de "réduire les fractures territoriales" en finançant les projets des collectivités et des acteurs du logement social. Au côté d'Action logement et de l'Agence nationale de l'habitat, la Banque des territoires fait partie des trois partenaires financiers nationaux du programme ACV.

**Enjeux associés :** Valeur des sols Mise en application  
#financement des SEM, EPF, OFS #prêt GAIA  
#monétiser les externalités positives #gestion foncière  
départementale

### Ministère de la transition écologique

Le ministère de l'Écologie est l'administration chargée de préparer et mettre en oeuvre la politique du Gouvernement français dans un grand nombre de domaines, notamment du développement durable, de l'environnement et du climat. À l'origine du texte de la loi ZAN, le ministère porte l'élaboration de la loi et alimente le débat ZAN par la publication régulière de fiches et autres guides pratiques qui vulgarisent sa philosophie et son application.

**Enjeux associés :** Cohésion des territoires Mise en application  
#élaboration de la loi #objectif ZAN #Loi climat résilience  
#décrets d'application

X Partenaire de l'étude



## Céréma

Le Cerema est un établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires qui accompagne l'État et les collectivités territoriales pour l'élaboration, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques d'aménagement et de transport. Il pilote le projet MUSE qui vise à intégrer la multifonctionnalité des sols dans les documents d'urbanisme.

**Enjeux associés :** Artificialisation des sols

*#outil cartographique #accompagnement des collectivités #qualité des sols*



## France Stratégie

Institution rattachée au Premier ministre, elle a pour objectif de concourir à la détermination des grandes orientations pour l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long terme de son développement économique, social, culturel et environnemental, ainsi qu'à la préparation des réformes. En 2019, elle publie un rapport sur le ZAN qui préconise entre autres la mise en place d'un marché des droits à artificialiser.

**Enjeux associés :** Financement

*#marché des droits à artificialiser #prospective ZAN #financement*



## Laetitia Comito-Bertrand, Anne Vigne, PUCA<sup>x</sup> (entretien le 4.01.2023)

Anne Vigne et Laetitia Comito-Bertrand sont chargées de mission Territoires Pilotes de Sobriété Foncière (TPSF) et du projet "Réinventons nos coeurs de ville" au Plan Urbanisme Construction Architecture ; service interministériel chargé de faire progresser les connaissances sur les territoires et les villes et d'éclairer l'action publique par l'initiation de programmes de recherche incitative, de recherche-action et d'expérimentation. Le programme TPSF est une démarche expérimentale visant à accompagner certains territoires dans leur stratégie de sobriété

foncière, au regard des enjeux liés à l'artificialisation des sols et à l'étalement urbain.

**Enjeux associés :** Élaboration de la loi Fonctions écologiques

*#mise en oeuvre #climat #accompagnement des collectivités*



## Jérôme Baratier, Nantes Métropole (entretien le 01.02.2023)

Directeur Général délégué Fabrique de la ville écologique et solidaire à Nantes Métropole, professeur à Sciences po et ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Tours, Jérôme Baratier travaille également avec la ville de Bruxelles sur le sujet de la densité urbaine. Spécialiste des transitions de l'aménagement territorial, il est aussi co-auteur de «s'engager dans de nouveaux modèles d'aménagement» pour la Fédéscot.

**Enjeux associés :** Densité

*#transitions #intensité du service rendu par l'espace #gouvernance*

# Acteurs de l'aménagement et de l'immobilier



## Marie Llorente (entretien le 04.02.2023)

Fondatrice du cabinet de conseil en aménagement MLL Conseil & Recherche, Marie Llorente est également chercheuse indépendante, professeure au Cycle d'urbanisme de Sciences Po Paris, co-animatrice du comité ECF (Économie Circulaire du Foncier) à LIFTI. Spécialiste de l'aménagement et de la question foncière, son expertise est particulièrement éclairante quant aux bouleversement du ZAN à venir sur l'économie de l'aménagement.

**Enjeux associés :** Mesure de l'artificialisation Valeur des sols Économie de l'aménagement  
 #transitions #intensité du service rendu par l'espace  
 #gouvernance



## Stanley Geneste

Gérant et consultant expert en urbanisme et aménagement au cabinet de conseil GUAM, Stanley Geneste s'est notamment intéressé à la question de la densification. Dans son article «rendre acceptable la densité en tissu pavillonnaire» (Métropolitiques, 2013), il se place en faveur d'une densification et préconise un partage des bénéfices avec les habitants pour plus d'acceptabilité.

**Enjeux associés :** Densité  
 #acceptabilité #densification du pavillonnaire  
 #équilibre économique



## Vinci Immobilier

Vinci Immobilier, filiale du groupe Vinci, est un des principaux acteurs de la promotion immobilière en France. En 2022, il présente sa stratégie «ZAN 2030». Vinci est ainsi le premier promoteur national à «s'engager à atteindre le ZAN avec 20 ans d'avance par rapport à l'échéance de 2050 fixée par la loi Climat et Résilience, adoptée en juillet 2021».

**Enjeux associés :** Mesure de l'artificialisation  
 #compensation #recyclage urbain #promoteur pro ZAN



## Sophie Lafenêtre (entretien le 04.01.2023)

Architecte urbaniste de l'État, ex-conseillère Construction, Urbanisme et Habitat Durable du ministère du Logement et de l'Habitat durable au cabinet, ministre du logement Sylvia Pinel (2014-2017), Sophie Lafenêtre est directrice générale de l'Établissement Public Foncier (EPF) Occitanie. Cet EPF d'état négocie et mène les procédures permettant de constituer des réserves foncières en amont de la phase de réalisation de projets d'aménagement publics.

**Enjeux associés :** Financement Propriété foncière Mise en application  
 #urgence d'acquérir #péréquation régionale #renaturation



## Franck Baltzer (entretien le 24.01.2023)

Ingénieur urbaniste, cet ancien directeur adjoint de l'EPF Ile-de-France est aujourd'hui responsable du département Ville durable Urbanisme Aménagement Foncier à l'Union Sociale pour l'Habitat (USH). Porte-voix des bailleurs sociaux, il alerte sur la réduction des marges de manœuvre engendré par le ZAN et appelle à un soutien financier du logement social et à un encadrement proactif des prix du foncier.

**Enjeux associés :** Économie de l'aménagement Propriété foncière  
 Financement  
 #financer le logement social #biodiversité du foncier  
 #transformation urbaine #spéculation foncière

## Acteurs politiques



### Association des Maires de France

L'AMF est une association comptant plus de 34 000 adhérents maires et présidents d'intercommunalité. Sa mission est entre autres de représenter les intérêts de ses membres auprès de l'Assemblée Nationale. En juin 2022, le Bureau de l'AMF a décidé à l'unanimité, de déposer un recours devant le Conseil d'Etat sur les deux décrets relatifs au ZAN du 29 avril 2022 et plaide pour le respect de la libre administration des collectivités territoriales.

**Enjeux associés :** Artificialisation des sols Élaboration de la loi  
#fracture territoriale #libre administration  
#planification locale



### Emmanuelle Wargon

Ministre chargée du Logement (2020–2022), Emmanuelle Wargon a porté au débat public l'enjeu de la lutte contre l'étalement urbain en la reliant à la question de l'habitat. Sa prise de position contre l'habitat pavillonnaire a notamment suscité de vives réactions.

**Enjeux associés :** Modes d'habiter  
#ville compacte #insoutenabilité du pavillonnaire



### Commission sénatoriale des affaires économiques

Compétente dans les secteurs du logement, de la politique de la ville, de l'urbanisme et autre, la commission commet des rapports d'information, législatifs ou budgétaires et relaye notamment la voie des élus locaux sur le sujet ZAN.

**Enjeux associés :** Cohésion des territoires  
#fracture territoriale #ruralité #impact économique



### Fabien Durand (entretien le 24.10.2023)

Maire de Saint-Savin, commune rurale de 817 habitants, Fabien Durand est concerné par la loi ZAN. Il la considère comme une limitation du pouvoir d'action des maires et une perte de sensation de maîtrise dans les petits villages.

**Enjeux associés :** Cohésion des territoires  
#villages sans friches #opposition urbain/rural  
#SCOT et PLU suffisent



### Christophe Béchu

En sa qualité de Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires de France, Christophe Béchu porte la loi ZAN et est chargé de la faire entrer en vigueur.

**Enjeux associés :** Mise en application  
#planification d'état #contrat état-collectivités  
#élaboration de la loi



### Dominique Potier

Député français depuis 2012, Dominique Potier est un agriculteur et homme politique français affilié au PS et engagé sur la question des sols. En 2019, il publie avec Pierre Blanc et Benoît Grimonprez le livre intitulé «La terre en commun. Plaidoyer pour une justice foncière»

Élaboration de la loi  
#justice foncière #sols en commun #qualité des sols

## Acteurs associatifs / think tanks

### Antoine Pauchon, IDHEAL (entretien le 01.12.2023)

Antoine Pauchon est urbaniste chercheur expert sur les sujets de régulation en aménagement transfrontalier et sur les sujets de densité. Il est chef de projet à l'Institut des Hautes Études pour l'Action dans le Logement, une association qui s'est donné comme objectif de remettre la question du logement au centre en menant des travaux de recherche, de mise en réseau et de diffusion des idées.

**Enjeux associés :** Densité  
#régulation #effet de frontière #densité non-normative  
#financement des équipements

### Sarah Dubeaux, LIFTI (entretien le 16.12.2023)

Ingénieure de recherche chargée de mission au Laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes (LIFTI), Sarah Dubeaux y coordonne l'axe «Accompagner les territoires dans leurs stratégies foncières» et est en charge de la préparation des assises nationales du foncier et des territoires 2022.

**Enjeux associés :** Mise en application Artificialisation des sols  
Mesure de l'artificialisation Financement  
#plannification locale #financiarisation #changer de  
modèle d'aménagement #stratégie foncière territoriale

### Terra Nova

Terra Nova est un think tank indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques en France et en Europe. Ses membres produisent un certain nombre de travaux sur le logement et la politique de la ville et tiennent une position favorable à la ville compacte comme solution contre l'étalement urbain.

**Enjeux associés :** Modes d'habiter  
#compacité #densité #attractivité

## Acteurs industriels

### Alexia Mas, Lidl France (entretien le 22.12.2023)

Alexia Mas est responsable du développement immobilier chez Lidl France. En tant qu'acteur majeur de la grande distribution, Lidl est propriétaire de vastes emprises foncières et se mobilise pour l'adaptation de sa stratégie foncière et de son modèle d'implantation et d'aménagement.

**Enjeux associés :** Propriété foncière  
#aménagement commercial #spéculation foncière  
#modes d'habiter

### Fédération française du bâtiment

La FFB assure la défense des intérêts de plus de 50 000 entreprises du bâtiment. Dans un contexte économique difficile pour la filière (augmentation du prix des matériaux, hausse des taux d'intérêt, ...), la fédération s'oppose à une «application stricte du ZAN» en ce qu'il constituerait une entrave supplémentaire au lancement de travaux.

**Enjeux associés :** Économie de l'aménagement  
#pénurie foncière #crise de la construction

### SAFER

Sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural fédérées au sein de la Fédération Nationale des SAFER visent à favoriser l'installation de porteurs de projet agricole, artisanal, de service, résidentiel ou environnemental en milieu rural.

**Enjeux associés :** Artificialisation des sols  
#souveraineté alimentaire #foncier agricole

### Fabrique de l'industrie

Cette association se décrit comme une plateforme de réflexion consacrée aux perspectives de l'industrie en France et à l'International. Porte-voix des acteurs industriels français, elle mène des études visant à mettre en lumière les principales entraves à l'activité et l'implantation d'industries.

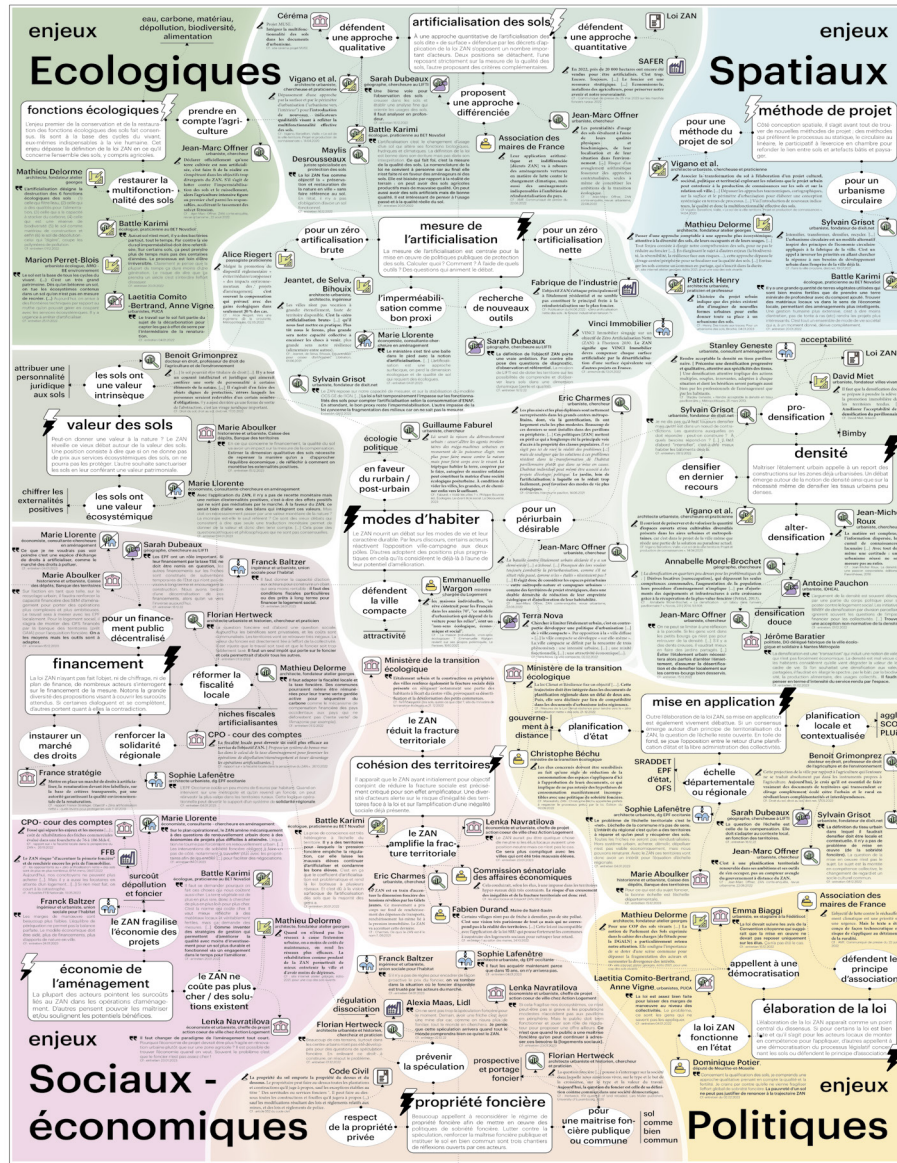
**Enjeux associés :** Mesure de l'artificialisation  
#foncier industriel #freins à la réindustrialisation

## 2.3

# Cartographie du débat

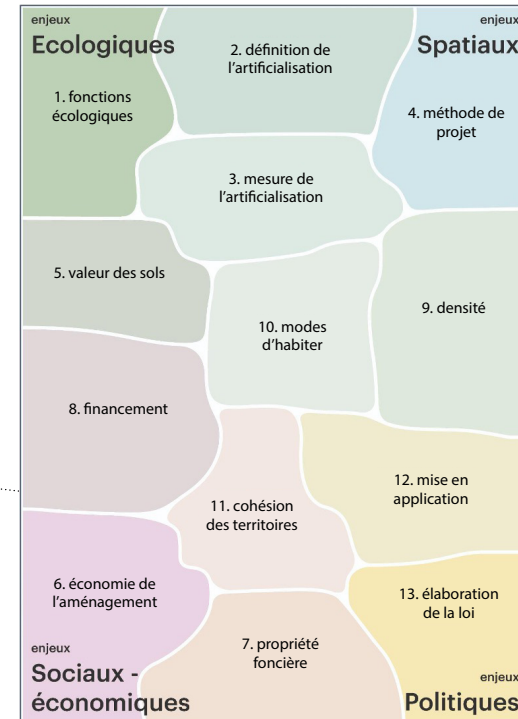
La cartographie localise 13 enjeux associés aux dimensions politiques, sociaux-économiques, spatiales et écologiques du débat autour de la loi ZAN. Elle y relie des prises de positions soutenues par des citations d'acteurs issues de nos entretiens et de nos lectures. Sans prétendre à l'exhaustivité, les citations retenues illustrent des prises de position « saillantes » vis-à-vis des enjeux. Ensemble, elles permettent au lecteur de naviguer dans la complexité du débat, de repérer ses principaux nœuds d'intensité ainsi que les courants de pensée dominants.

# Notice de lecture



Réalisée en format A1, la cartographie du débat ZAN présente 4 extrémités que sont les 4 grands enjeux du débat : écologique, spatial, socio-économique et politique. Ils forment une matrice au sein desquels naviguent les 13 enjeux associés du débat qui comportent chacun leur propre nuance des 4 grands enjeux.

Ce livret présente les 13 enjeux associés de manière fragmentée ; page après page. Aussi, une miniature de la cartographie telle que celle présente ci-dessous vous permet de situer l'enjeu sur la matrice de la cartographie d'origine.



# 2.4

## Propositions pour un ZAN +

Ayant à présent prise sur le débat ZAN, nous prenons position pour un ZAN+ ; une posture théorique vis-à-vis des enjeux associés au ZAN et à la sobriété foncière.



# ZAN + : Enjeu 1, fonctions écologiques



Convaincu.e.s de l'urgence à préserver les fonctions écologiques de nos sols, nous souhaitons partir de l'évidence suivante : le sol est le socle de tous les cycles du vivant. Lutter contre l'artificialisation des sols et oeuvrer pour leur renaturation, c'est lutter à la fois :

- (1) contre la perturbation des cycles de l'eau, du carbone et du phosphore,
- (2) contre l'érosion des sols,
- (3) pour la fertilité des sols et la résilience alimentaire,
- (4) contre le dérèglement climatique et l'émission de CO2 dans l'atmosphère,
- (5) pour la protection de la biodiversité et
- (6) pour une dépollution de nos environnements.

Intégrer cette nature multifonctionnelle des sols nécessite de dépasser la loi ZAN en prenant en compte tous les types de sols, y compris les sols agricoles. Dans les projets d'aménagement, les études de sols doivent être menées plus en amont et de manière plus stratégique. Nous estimons qu'il est nécessaire de disposer d'études des sols et des analyses de leurs fonctions écologiques en allant au-delà du périmètre-même d'intervention d'un projet. En effet, les déséquilibres écosystémiques ont des causes et des conséquences qui vont bien au-delà de la parcelle. Ces analyses des sols pourraient être annexées aux PLU et obligatoires lors de son élaboration.

*L'écologue Marion Perret-Blois a su nous faire saisir la préciosité des sols et le long processus de sédimentation menant à leur fertilisation. Les sols sont vivants ; "Dans une poignée de terre, il y a plus d'êtres vivants que dans toute l'humanité". Si bétonner un sol s'avère techniquement facile, rapide et peu cher, le renaturer relève d'un tout autre effort et d'une toute autre temporalité. Dans un contexte de risque hydrique, d'appauvrissement des sols, d'extinction des espèces et de crise climatique, il paraît absurde de poursuivre les mêmes pratiques d'aménagement : "il y a eu une urgence à arrêter d'artificialiser." L'écologue Battle Karimi a quant à elle partagé son expertise des processus de renaturation, qui existent et dont les techniques sont déjà développées depuis des décennies. Les acteurs ne doivent pas être découragés par ces processus sur le temps long. Ses expériences nous ont convaincu que renaturer était possible. Le processus étant réversible, il y a une seconde urgence : celle de re-fertiliser et de réparer.*

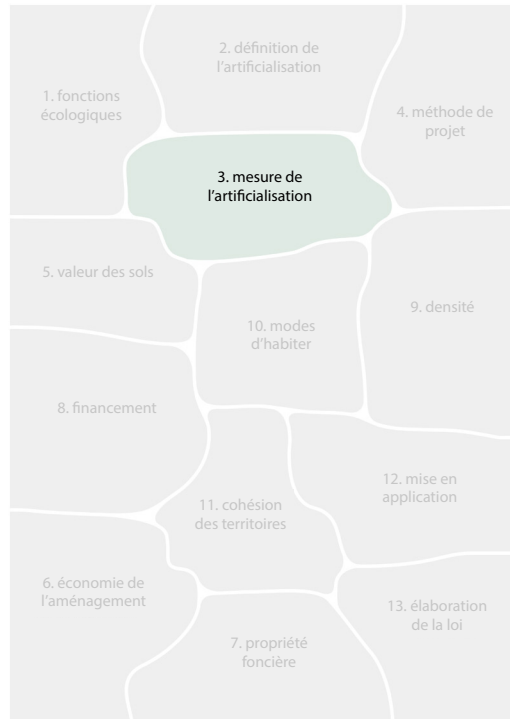
## ZAN + : Enjeu 2, définition de l'artificialisation des sols



La loi Climat & Résilience propose une définition que nous jugeons approprié de l'artificialisation. Nous nous opposons néanmoins à l'approche surfacique et quantitative de la nomenclature proposée par ses décrets d'application. L'approche qualitative nous apparaît comme la seule capable de lutter efficacement contre l'érosion des fonctions écologiques des sols. Pour cela, il s'agit également de dépasser la notion d'artificialisation qui renvoie à une opposition biaisée entre nature et culture, et qui est souvent trompeuse vis-à-vis de la qualité biochimique réelle des sols. Il y a là un véritable enjeu à introduire de nouveaux indicateurs qualitatifs visant à refléter la multifonctionnalité effective des sols ainsi qu'à homogénéiser la définition. De plus, celle-ci doit porter davantage intérêt aux continuités écologiques et donc prendre du recul au-delà des usages et des matériaux qui caractérisent un sol. La localisation du sol au regard des grands ensembles paysagers est un critère fondamental à prendre en considération.

*Notre positionnement sur la définition de l'artificialisation des sols découle d'une impression de consensus autour de la critique sur la définition donnée dans la loi. La nomenclature proposée apparaît pour beaucoup biaisée et non représentative des services écosystémiques que fournit le sol et essentiels à la vie sur Terre. A titre d'exemple, les sols soumis à une agriculture intensive sont considérés dans la loi comme non artificialisés bien qu'ils accélèrent le tassement et l'érosion des sols. De plus, l'échelle d'analyse à la parcelle ne permet pas d'intégrer comme non artificialisés des espaces comme les jardins privés pouvant accueillir une riche biodiversité et créer des corridors de biodiversité. Néanmoins, cette définition intégrant une dimension qualitative doit aussi intégrer des dimensions de qualité paysagère, de continuité des espaces et de préservation des paysages pour éviter l'excès inverse qui mènerait à penser qu'un sol possédant une faible qualité biologique peut être artificialisé sans dommage. Il s'agit finalement de s'éloigner de la vision manichéenne et de prendre en compte d'autres critères. Instaurer une loi pour faire face à la crise écologique c'est bien, mais définir les outils qui y répondent de manière adéquate et cohérente, c'est mieux.*

## ZAN + : Enjeu 3, mesure de l'artificialisation



À partir de la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC) du code de l'environnement, nous voulons autant que possible éviter et réduire. La compensation, induite dans le "nette" du ZAN, doit n'être qu'une intervention de dernier recours. Pour cela, nous sommes partisan.e.s d'un Zéro Artificialisation Brute (ZAB) comme règle de départ. Aussi, tout sol comportant une qualité biochimique particulière doit être sanctuarisé. Les exceptions à la règle du brut doivent :

- (1) être justifiées au titre d'un intérêt public dépassant les intérêts particuliers,
- (2) être soumis à approbation des habitants,
- (3) être situé hors des surfaces sanctuarisées et
- (4) proposer une compensation apportant un bénéfice plus grand que celui précédemment fourni par la surface artificialisée.

Toutefois, nous sommes conscient.e.s de l'absence d'outils intégrant la multifonctionnalité des sols à l'échelle des documents d'urbanisme. Dans ce contexte, une approche par les continuités écologiques et par l'imperméabilisation nous semble être un bon proxy. L'approche par l'imperméabilisation, remet ainsi en cause des pratiques couramment rattachées à la sobriété foncière telles que les opérations de densification par division parcellaire du tissu pavillonnaire.

*L'exemple suisse a été particulièrement instructif. Au-delà de leurs objectifs déjà strictes de lutte contre l'artificialisation des sols, les collectivités locales sont poussées à réévaluer régulièrement les périmètre de leurs zones constructibles au regard de leurs besoins actuels. Si considérées "surdimensionnées", ces zones sont réduites et ne font pas l'objet de compensation ailleurs. De même, les Pays-Bas ont actuellement mis en place ce système d'évaluation des projets en extension devant une autorité judiciaire.*

## ZAN + : Enjeu 4, méthode de projet



Mettre le sol au cœur du projet urbain appelle à en repenser la méthode. Le programme et la forme d'un projet doit pouvoir s'adapter à la réalité des sols du site, voire même venir a posteriori. Le temps, la gestion des sols, la participation citoyenne et les principes de circularité sont autant de dimensions à intégrer pour un projet urbain renouvelé. Loin de proposer une vision figée pour le site en question, le projet de sol est un processus capable d'évoluer conjointement à un contexte social et pédologique dynamique.

En outre, faire un projet de sobriété foncière sans vision urbaine large nous paraît désormais impossible. Il ne s'agit pas seulement d'aller chercher les fonciers invisibles (friches, dents creuses, bâtis vacants, ...) pouvant accueillir nos besoins en logement, activités économiques et productives, etc. Si cette étape peut être le départ du ZAB auquel nous aspirons, nous voulons associer la transformation du sol à l'élaboration d'un projet de territoire à grande échelle.

*Comme le dit si bien Paola Vigano, "le projet peut être le lieu de création de connaissances des sols". Cette prise de position a largement informé notre manière d'appréhender le projet ZAN. D'un point de vue plus opérationnel, le retour de Clémence de Selva (architecte) sur son expérience TPSF (Territoire Pilote de Sobriété Foncière) en Nouvelle Aquitaine a montré l'importance de la vision urbaine d'ensemble pour mener un projet de sobriété foncière. Suivant son affirmation que "avoir un gisement foncier n'est pas une stratégie urbaine en soit", nous ajoutons qu'avoir un foncier de sol de mauvaise qualité n'est pas non plus une stratégie. En complément, la lecture des méthodes du projet de sol et de l'urbanisme circulaire portés par de nombreux urbanistes contemporains nous a sensibilisé à l'importance de reconsidérer le projet urbain en termes de processus, tant pour la renaturation et la gestion des sols que pour la conception du projet lui-même.*

## ZAN + : Enjeu 5, valeur des sols



Si nous pensons qu'une réflexion en termes de valeur écosystémique est intéressante en cela qu'elle permet de révéler les services rendus, nous pensons aussi qu'elle ouvre la porte à un chiffrage des externalités positives des sols et ainsi fatalement à des logiques de compensation. Inversement, attribuer une valeur intrinsèque aux sols nous semble être une démarche prometteuse, permettant de sortir d'une approche anthropocentrée qui se focalise sur la propriété, le prix, le rendement, l'usage ou encore la surface. Donner de la valeur à nos sols c'est aussi sortir de l'opposition entre milieu urbain et milieu rural, et ainsi d'amener une échelle de valeur non clivante.

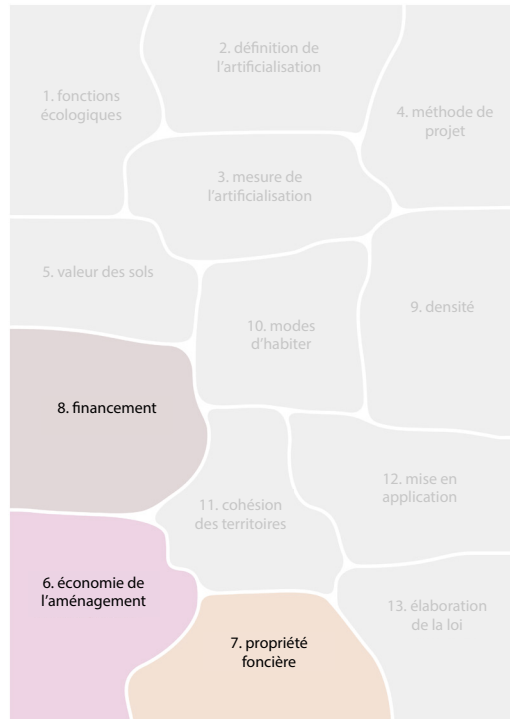
Reconnaître la valeur intrinsèque des sols c'est :

- (1) leur attribuer une personnalité juridique,
- (2) reconnaître que nous n'avons pas tous les droits à leurs égards et
- (3) permettre aux autorités compétentes en matière de protection des sols de disposer de plus de moyens juridiques pour mener à bien leur mission d'intérêt commun.

C'est l'issue que nous favorisons afin d'en faire des objets dignes de protection.

*Entre autres, la rencontre au salon des maires avec des maires, des ingénieur.e.s et des agriculteur.ice.s a été pour nous un élément déterminant qui nous a permis de comprendre qu'un sol, loin d'être limité à un objet foncier ou d'échange monétaire, est aussi un objet aux fonctions écologiques définies et connues et qui prend place dans un système et dans plusieurs cycle (séquestration du carbone, eau, phosphore). Un sol est aussi un substrat dont les qualités et les défauts sont pratiqués au quotidien. Un sol ce n'est pas seulement une description d'expert, c'est aussi une pratique quotidienne des habitants, des entreprises de VRD, des agriculteurs et des jardiniers qui ont tous un vocabulaire spécifique pour rendre compte des mécanismes tels que l'imperméabilisation, le mauvais rendement agronomique ou l'érosion. Ex: la flaque d'eau pour l'imperméabilisation d'un sol ou la "remontée de cailloux" pour l'érosion.*

## ZAN + : Enjeux 6 & 7 & 11 : économie de l'aménagement, financement de la sobriété foncière et propriété foncière

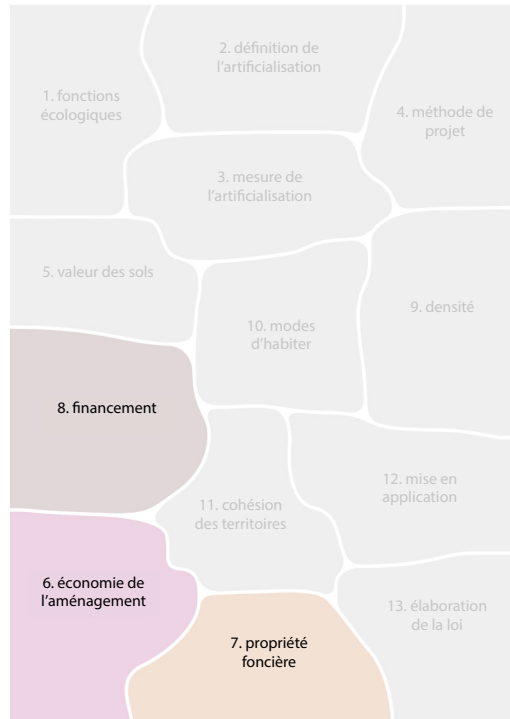


Suite à nos recherches et entretiens, nous comprenons mieux en quoi le ZAN vient fragiliser l'économie des projets d'aménagement. Les causes sont multiples : (1) La rénovation urbaine implique d'abord des coûts de rénovation et de démolition qui excèdent les coûts du neuf. (2) Le foncier en terrain déjà urbanisé, et a fortiori sur des parcelles disposant de droit à construire, coûte plus cher qu'un foncier agricole. (3) Le ZAN a pour effet de raréfier le foncier disponible et implique ainsi une tension supplémentaire sur les prix. (4) Les dépenses en renaturation viennent, le cas échéant, s'ajouter au bilan. Si le ZAN vient ainsi grever les bilans d'aménagement, il en résulte également une réduction des marges de manœuvre notamment pour les bailleurs sociaux ainsi que pour la implantation d'activités productives.

Sans prétendre avoir identifié LE mécanisme de financement alternatif, nous pensons qu'il est d'abord impératif de changer le paradigme actuel de l'aménagement. La gestion locale des terres et de la renaturation sur le temps long, le réemploi, les méthodes participatives, un travail plus fin de négociation avec les propriétaires au lieu d'un rachat systématique du foncier et la prise en compte dans les bilans des économies réalisées en renouvellement (notamment en terme d'équipements, de réseaux et de mobilité) sont autant de piste à explorer pour l'invention de nouveaux modèles d'aménagement.

Mais nous sommes également conscient.e.s que le financement du ZAN passera par des changements plus structurels ayant trait à la fiscalité, la péréquation et le régime de propriété.

Inévitable vecteur d'inégalités entre territoires, les objectifs de ZAN doivent s'accompagner d'une péréquation nationale à la fois envers les régions en déficit d'attractivité ainsi qu'envers les bailleurs sociaux et autres acteurs de l'aménagement. A l'échelle régionale, c'est une relation d'échange entre territoires urbains et ruraux à instaurer. Les EPF pourraient y jouer le rôle de banque de foncier constructible et à renaturer auprès des collectivités. Au contraire, un marché libéral de droits à construire ou à artificialiser nous paraît dangereux



et contribuera d'autant plus aux inégalités, nous devons à tout prix éviter son instauration. À défaut d'avoir encore des ENAF ouverts à l'urbanisation, il faut également supprimer les niches fiscales encourageant l'artificialisation (cf. rapport du CPO) et réformer la fiscalité locale (taxe d'habitation, taxe d'aménagement, taxe foncière, taxe communale sur les plus-values de cession de terrain, taxe spéciale d'équipement) afin de donner une réelle marge de manœuvre aux collectivités, établissements publics fonciers, organismes de foncier solidaires et entreprises publiques locales d'aménagement. A rebours des logiques de pleine propriété, nous alertons sur les risques de trust et de spéculation foncière et appelons à des mesures ambitieuses tel que le plafonnement des prix du foncier et la mise en œuvre d'un plan public de maîtrise foncière pour une généralisation des logiques de dissociation foncier-bâti.

Questionner le régime de pleine propriété, c'est aussi permettre aux collectivités et aux aménageurs d'intégrer des logiques de renaturation au-delà de leur périmètres de maîtrise foncière pour une action effective sur la reconnection des milieux et sur les grands paysages.

*La rencontre avec des acteurs de portage foncier, comme l'EPF Occitanie, nous a permis de comprendre que leur rôle était souvent méconnu et sous-utilisé par les communes, notamment par manque de formation. Nous pensons que l'une des clefs pour permettre à ces projets sobres de voir le jour est la cohérence et la solidarité régionale en s'appuyant sur des outils déjà existants. Nos entretiens ont souligné la question du coût d'une mesure telle que le ZAN. Le modèle économique de l'aménagement aujourd'hui nous semble peu compatible avec la mise en œuvre d'une véritable démarche de sobriété foncière.*

*Nous avons été très inspiré.e.s par le modèle du droit de superficie à Genève qui garantit, dans un contexte foncier tendu, un accès au logement abordable et un maintien des activités productives industrielles au sein du canton grâce à un mécanisme systématisé de dissociation foncier et bâti et de plafonnement du prix du foncier. Les communes de Haute-Savoie s'inspirent aujourd'hui de ce modèle et développent actuellement de manière plus systématique ces outils de maîtrise foncière publique.*

## ZAN + : Enjeux 8 & 9 : densité et modes d'habiter



Notre approche ZAN+ repose sur l'acceptation du déjà là, des tissus urbains hérités des générations passées. Trop souvent, le concept de "ville compacte" et les discours autour de "l'acceptabilité sociale de la densité" portent un regard stigmatisant à l'encontre du péri-urbain et du rural. Rappelons ici qu'il n'y a pas de consensus scientifique sur la vertu écologique ou économique du mode d'habiter urbain comparativement au mode d'habiter rural et que les modes d'habiter périurbain ou ruraux instituent également des rapports au territoires et au sols qui esquissent les contours de modes de vies plus écologiques. Rappelons également que la périurbanisation résulte entre autres de phénomènes d'exclusion des plus modestes ainsi que des activités de production et de logistique du centre vers les périphéries. Les injonctions à la densité en provenance du centre comportent ainsi en eux-mêmes une dimension contradictoire et classiste.

La définition que nous formulons ne cherche donc pas à prôner un mode d'habiter plutôt qu'un autre : nous n'attaquons pas la ville dense et attractive, mais ne renions pas non plus les zones commerciales, les pavillons et les campagnes. La résolution des problèmes passera avant tout par la transformation de chacun de ces territoires par un travail à partir de l'existant.

Aussi, la densification fait partie d'un panel d'outils qui peut parfois être utile mais qui ne doit pas être utilisé de manière dogmatique. Nous soutenons une densification en dernier recours qui doit toujours être précédée d'un travail sur la vacance et la sous-occupation ; de réels leviers pour répondre aux besoins (en logement notamment). La densification doit être pensée de manière inhérente à ce qu'elle produit à la fois spatialement et socialement. L'inadéquation des services, la suroccupation, l'accaparement de la plus value foncière, le dimensionnement des réseaux inadapté aux nouveaux besoins... la densification a ses travers qui obligent à la traiter de manière non-normative.





Enfin, nous adoptons l'idée d'élargir le spectre de la densification en y incluant les usages collectifs et productifs ainsi que les services écosystémiques à même d'améliorer les cadres de vie ainsi que la qualité des sols, et ce tout en évitant le travers productiviste du "tout servant" en considérant certaines formes d'indifférenciation des espaces et d'évolutivité des usages dans le temps.

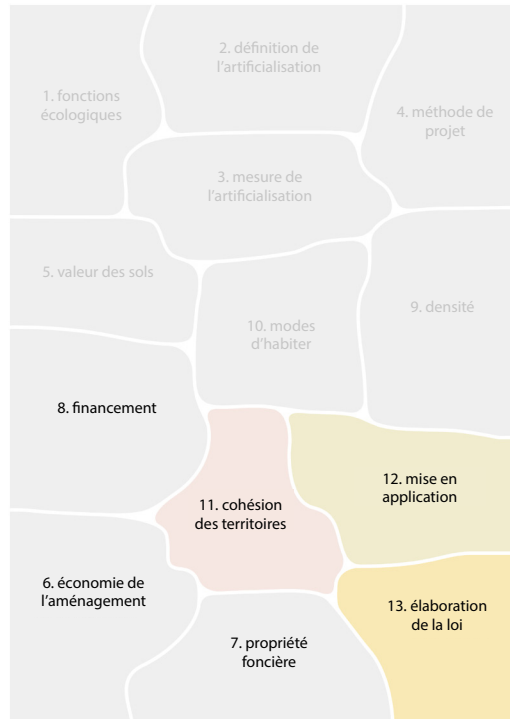


*Certains modes d'habiter comme les zones pavillonnaires, ont longtemps subi des jugements péjoratifs par les experts. Pourtant ils sont le fruit d'une société guidée par le progrès - démocratisation de la voiture, déploiement des infrastructures routières, accélération de la vitesse... et en quête de la propriété. Ne l'oublions pas, la prolifération de l'habitat pavillonnaire en périphérie des villes, répondait à un mode de vie tant voulu par les classes moyennes. ! De même, les zones commerciales qui répondent à un mode de vie, accompagnent aussi le progrès voiture et correspondent à un modèle de consommation longtemps promu.*

*Plusieurs interviews (Marie Llorente, assemblia) nous ont permis de questionner certaines formes de densification, qui étaient pensées à une échelle inadaptée et indépendamment du contexte.*



## ZAN + : Enjeux 10 & 12 & 13 : élaboration de la loi, égalité des territoires et mise en application



Nous partons du principe qu'un cadre juridique est nécessaire pour encadrer l'artificialisation des sols. Ce n'est donc pas tant l'existence de loi Climat et Résilience qui doit être remise en cause mais davantage son élaboration, notamment la formulation de ses décrets explicitant la mise en œuvre au niveau local. Si le ZAN est un objectif national partagé à l'ensemble du territoire, ce sont les collectivités territoriales qui sont directement concernées par la remise en cause de leur modèle d'urbanisation. Nous estimons ainsi que celles-ci mériteraient d'être davantage associées à ce processus. D'autant plus que chaque territoire n'est pas confronté au ZAN de manière égale, que ce soit en termes de surfaces artificialisables ou d'ingénierie locale.

En écho avec la solidarité régionale à laquelle nous sommes attaché.e.s (enjeu 7), nous défendons l'idée d'un gouvernement négocié des territoires, plutôt qu'un gouvernement à distance. La loi doit partir des besoins, ressources et contraintes locales pour ne plus récompenser les mauvais élèves (i.e ceux qui ont le plus artificialisé dans les 10 dernières années) jusqu'en 2030 comme le prévoit actuellement le cadre juridique. Les territoires en décroissance ou en croissance modérée doivent pouvoir bénéficier d'une péréquation leur permettant de répondre à leurs besoins locaux. Les objectifs de sobriété foncière doivent pouvoir être compatibles avec d'autres directives nationales comme les objectifs SRU. Autrement dit, l'État doit jouer son rôle jusqu'au bout pour accompagner ce rééquilibrage. Enfin, nous sommes convaincu.e.s que le sol est un bien commun qui appelle au respect collectif des fonctions écologiques dont nous bénéficions tou.te.s. Dans la continuité de la Convention citoyenne pour le climat, l'élaboration et la mise en application du ZAN au niveau national doit être dictée par une consultation et participation plus systématique à la fois des citoyen.ne.s et expert.e.s.

*Nos échanges avec des élus, lors du salon des maires, nous ont montré à quel point la majorité se dit volontaire et en accord avec l'objectif ZAN. En revanche, nous avons noté une inquiétude partagée par rapport à la mise en œuvre effective, de son application sur des territoires au contexte particulier et dénonce un manque d'ingénierie locale et de formation.*

# Chapitre 1

*L'objectif de Zéro Artificialisation Nette instauré par la loi Climat et Résilience questionne élus, professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, et citoyens.*

*La définition du ZAN et ses modalités d'application permettent-elles de répondre aux enjeux que la loi Climat et Résilience prétend défendre ?*

*Dans ce chapitre, nous revenons sur la mise à l'agenda de l'objectif ZAN ainsi que les modalités qui permettent sa mise en œuvre.*

# Objectif Zéro Artificialisation Nette : définitions

**1.1 LE ZAN, UNE MISE À L'AGENDA  
PROGRESSIVE**

**1.2 ZAN, MODE D'EMPLOI**

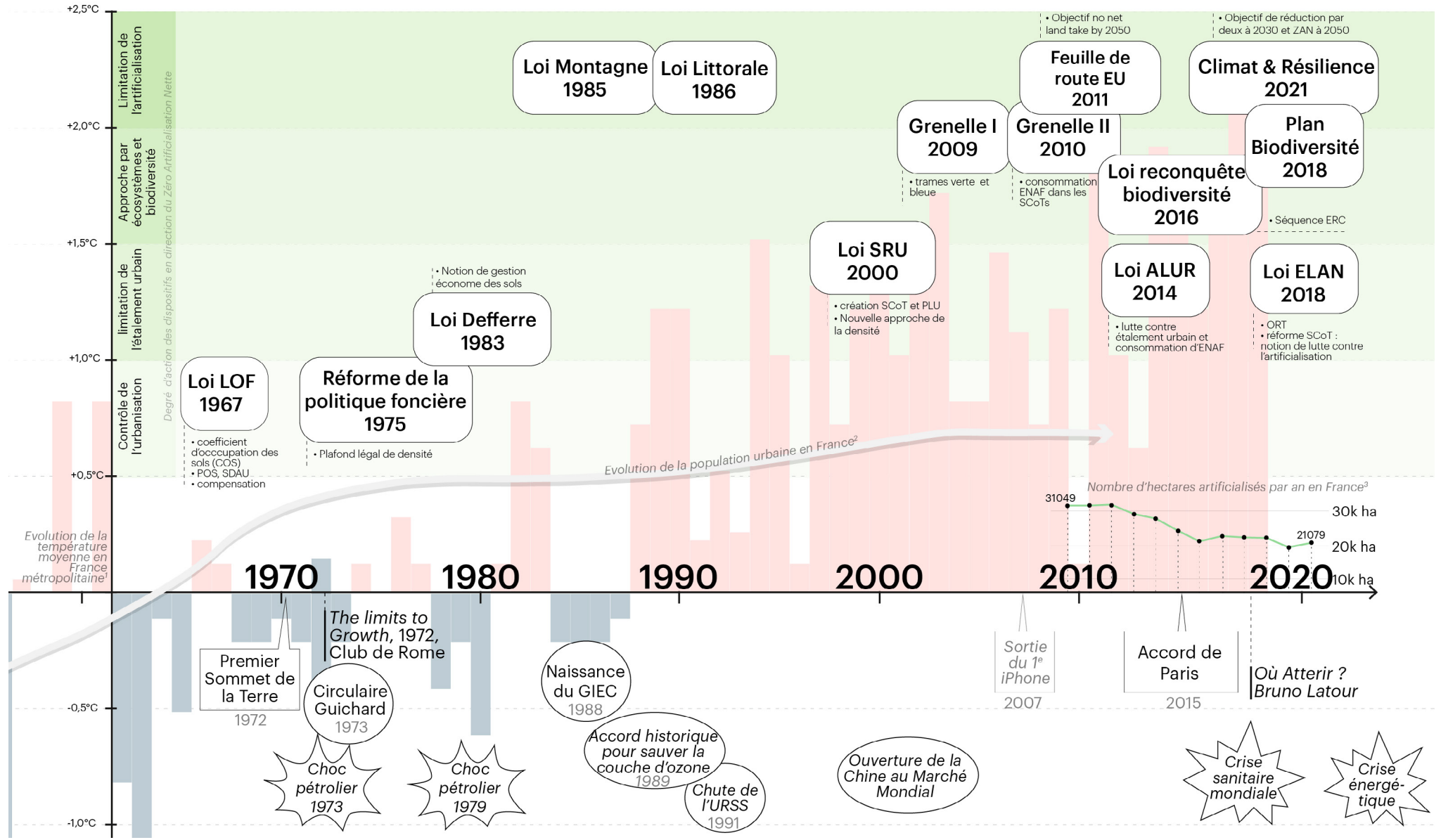
# 1.1

## Objecif ZAN, une mise à l'agenda progressive

Cette partie rend compte des évolutions législatives portant sur les questions de foncier, de maîtrise de l'urbanisation et de préservation de la biodiversité, qui ont guidé les politiques publiques françaises jusqu'à aujourd'hui jusqu'à la mise en œuvre d'un objectif de Zéro Artificialisation Nette en 2050.

L'apparition d'un cadre réglementaire traitant de ces questions s'accélère surtout à partir de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Cette mise à l'agenda progressive accompagne l'émergence de préoccupations environnementales aujourd'hui grandissantes. Nous avons ainsi choisi de représenter ces évolutions à la fois urbanistiques et sociétales dans une frise chronologique, cette dernière n'étant bien évidemment pas exhaustive.

# Schéma de la mise à l'agenda du ZAN



1 Ministère de la Transition écologique, Observations du changement climatique, Chiffres clés du climat.  
 2 La part de la population vivant en ville plafonne depuis dix ans – Centre d'observation de la société.  
 3 CEREMA, consommation d'espaces NAF

## Une évolution juridique progressive

L'émergence des enjeux liés à l'étalement urbain et à la consommation de foncier s'est faite progressivement tout au long de la seconde moitié du XXe siècle.

Le 30 décembre 1967, une **loi d'Orientation Foncière (LOF)** voit le jour, dans un contexte de croissance économique et d'accélération de la croissance urbaine importantes. Elle met en place le Coefficient d'Occupation des Sols (COS) - un outil de contrôle de la densité - qui guidera pendant longtemps notre manière d'urbaniser et disparaîtra avec la loi SRU du 30 décembre 2000.

La loi LOF instaure aussi le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) et le Plan d'Occupation des Sols (POS). Le SDAU doit alors « définir les zones réservées à l'agriculture et sur lesquelles la ville ne pourra pas s'étendre ». En effet, le développement de l'urbanisation dans ce contexte des Trente Glorieuses entre en conflit avec les besoins des agriculteurs, leurs terres étant souvent accaparées par l'État ou les collectivités locales afin de constituer une « réserve foncière » en vue de répondre aux besoins d'urbanisation<sup>4</sup>.

Par ailleurs, le rôle précurseur de la Loi LOF est souvent mis en avant. Celle-ci signe en effet l'arrivée dans le champ de l'urbanisme du concept de compensation - évidemment de manière différente que celle instaurée par les Grenelles de l'environnement ou la loi Biodiversité, et le terme de « compensation » n'est pas présent dans la loi. On parle davantage de « participation de l'expropriant à l'installation sur des exploitations nouvelles comparables des agriculteurs dont l'exploitation aurait disparu »<sup>5</sup>.

Dans les années 1970, la densité - souvent associée aux grands ensembles d'après guerre - véhicule une image péjorative. Ainsi, un plafond légal de densité (PLD) est instauré par la **loi n°75-1328 du 31 décembre 1975 portant sur la réforme de la politique foncière**, constituant alors un outil d'incitation fiscale au développement de l'habitat pavillonnaire, consommateur d'espace.

La **loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État**, dite Loi Defferre, introduit l'

article L. 110 dans le code de l'urbanisme. Dans celui-ci apparaît pour la première fois la notion de gestion économe des sols.

*« Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace »*

En 1985, la **loi relative au développement et à la protection de la montagne** voit le jour, et sera suivie en 1986 par la **loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral**. Elles vont mettre en place des dispositions nationales propres à ces milieux particuliers afin d'en maîtriser et limiter l'urbanisation. Pour certains, ces lois « restent à ce jour les limitations les plus importantes du droit français au pouvoir d'urbanisation des collectivités locales et qui ont prouvé leur efficacité »<sup>3</sup>.

La **loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU)** crée les SCoT et PLU, qui viendront remplacer les SD et les POS. Ces documents d'urbanisme avec la carte communale, vont devenir les outils de la lutte contre l'étalement urbain. Ils doivent déterminer les conditions permettant d'assurer un équilibre entre « le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux » ainsi que « l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels »<sup>4</sup>. La loi SRU constitue un changement radical d'approche sur la question de densité par rapport à ce qui avait été instauré en 1967 et 1975<sup>5</sup>.

La **loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement**, ou loi Grenelle I, fixe l'objectif de création d'une trame verte et bleue d'ici à 2012. Elle fixe également comme objectif « la mise en œuvre de mesures de protection, de valorisation, de réparation des milieux et

4 Dubois-Maury, 2019

5 Idem

3 Bihouix, Jeantet et De Selva, 2022

4 Loi Solidarité et Renouvellement Urbain

5 Schellenberger, 2014

espèces naturels et de compensation des dommages causés à ceux-ci». Elle est suivie par la [loi Grenelle II n°2010-788 du 12 juillet 2010](#) portant engagement national pour l'environnement, applique et territorialise la loi Grenelle précédente. Elle exige notamment une analyse de la consommation de l'espace dans les documents d'urbanismes et de planification, en particulier le ScoT.

*« Le rapport de présentation [...] présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs. »*

En 2011, la [feuille de route de la Commission Européenne](#) « pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » apparaît comme une étape clé dans l'évolution du cadre juridique ayant guidé nos politiques publiques vers l'objectif du Zéro Artificialisation Nette.

*« Dans l'UE, plus de 1 000 km<sup>2</sup> de nouvelles terres sont utilisés chaque année pour le logement, l'industrie, les infrastructures routières ou les loisirs. Environ la moitié de cette surface est en fait rendue imperméable. [...] Nous goudronnons tous les dix ans une surface équivalent à Chypre. [...] Dans de nombreuses régions, le sol est érodé de manière irréversible ou est très pauvre en matières organiques. La contamination des sols constitue également un problème sérieux. »*

Elle précise alors l'objectif « consistant à supprimer d'ici à 2050 toute augmentation nette de la surface de terres occupée »<sup>6</sup>.

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour [l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové \(ALUR\)](#) comporte un chapitre nommé « lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » incitant notamment à la densification des espaces bâtis.

La loi ALUR a fait alors application des recommandations européennes, en durcissant les conditions applicables aux zones ouvertes à l'urbanisation, en renforçant le rôle intégrateur du ScoT et les règles applicables aux communes non couvertes par ces documents.

6 Commission européenne, 2011

La loi ALUR renforce la prise en compte de la consommation d'espaces dans les PLU. A l'image des SCOT depuis la loi Grenelle II, l'analyse de la consommation d'espaces (dans le rapport de présentation du PLU) doit désormais porter sur les dix années précédant l'approbation du document. Les objectifs de modération de cette consommation doivent être chiffrés dans le PADD<sup>8</sup>. Un diagnostic des possibilités de densification est également inséré dans les PLU. Par ailleurs, plusieurs règles défavorables à la densification sont supprimées (comme le COS) et les POS sont voués à disparaître<sup>9</sup>.

La [Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République \(NOTRe\)](#) crée les Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET). Celui-ci vise à fixer des objectifs de moyens et longs termes sur plusieurs thématiques, dont notamment celle de la gestion économe en espace. Ils s'imposent alors aux documents d'urbanisme locaux dans un rapport de compatibilité.

La [loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages](#) inscrit au code de l'environnement la séquence Eviter-Réduire-Compenser.

*« éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées. Ce principe doit viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité ».*

La [loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique \(ELAN\)](#) quant à elle, a introduit la lutte contre l'étalement urbain dans les objectifs du code de l'urbanisme. Ainsi, elle fournit aux collectivités plusieurs outils en matière de réhabilitation des logements, de réduction de la vacance. Elle facilite la transformation de bâtiments existants, les opérations de revitalisation des territoires (ORT) voient le jour et enfin, l'adhésion des EPCI à un EPF local est facilitée<sup>10</sup>.

8 CEREMA, 2017

9 Sénat, 2023

10 Idem

L'ordonnance du 17 juin 2020, prise en application de la loi ELAN, a réformé l'outil de SCoT, et introduit dans le document la notion de lutte contre l'artificialisation.

Le concept du Zéro Artificialisation Nette émerge autour de la campagne électorale de 2017, et s'en suit alors – dans le [Plan Biodiversité de 2018](#) – dont l'axe 1.3 vise à « limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette ». Le Plan précise la nécessité de s'engager dans la « définition d'objectifs chiffrés et d'une trajectoire pour atteindre l'objectif de ZAN ». Le plan Biodiversité souhaite alors réviser les politiques d'urbanisme et d'aménagement commercial, favoriser un urbanisme sobre en consommation d'espace et renforcer l'application de la séquence ERC. L'objectif est décliné au travers de plusieurs actions (huit au total) pour atteindre cet objectif.

Parmi ces actions, le Plan Biodiversité met en place une « évaluation de l'ensemble des mesures existantes pour lutter contre l'artificialisation et des difficultés rencontrées par les élus locaux dans leur application » (action 5), la publication annuelle d'« un état des lieux de la consommation d'espaces » (action 6), il donne « instruction aux préfets de vérifier systématiquement l'application des mesures de lutte contre l'étalement urbain » (action 9) ou encore propose le soutien de « 10 projets innovants ou démonstrateurs » (action 11).<sup>11</sup>

Parmi les propositions de la [Convention Citoyenne pour le Climat du 20 Juin 2020](#), l'une vise à « Lutter contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain en rendant attractive la vie dans les villes et les villages », votée à 99%. La Convention précise par ailleurs la portée de la mesure :

*« Cet objectif de réduction de l'artificialisation des sols ne se traduit pas directement par des réductions d'émissions de GES mais il permet de préserver le potentiel de séquestration de carbone et de limiter les nouvelles constructions »*

Plusieurs mesures sont alors proposées pour atteindre cet objectif de division par 2 des surfaces artificialisées.

*« L'interdiction d'artificialisation, si des potentiels existent dans l'enveloppe existante*

11 Comité interministériel biodiversité, 4 juillet 2018.

12 Convention Citoyenne pour le Climat, 29 Janvier 2021.

*et la définition d'une enveloppe maximum, doivent être conçus et appliqués dans un cadre supra communal : au minimum au niveau de l'intercommunalité et plutôt à l'échelle du SCOT. »*

A cette échelle de gestion des objectifs chiffrés s'ajoute la proposition d'instaurer un rapport de conformité des PLU(i) vis-à-vis des SCoTs qui sont aujourd'hui compatibles.

Nombreuses autres mesures sont également proposées, comme la prise de mesures coercitives pour stopper les aménagements de zones commerciales périurbaines très consommatrices d'espaces ; la facilitation des changements d'usage des terrains artificialisés non occupés ou encore l'évaluation du potentiel de réversibilité des bâtiments avant toute démolition ou lors de constructions nouvelles (liste non exhaustive).

Enfin, la [loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets](#), aussi appelée Loi Climat et Résilience, marque l'arrivée de l'objectif Zéro Artificialisation Net tel que nous le connaissons aujourd'hui. Souvent qualifié comme ambitieux, cet objectif constitue en effet la seule proposition de la Convention Citoyenne pour le Climat ayant été poussée au-delà de sa première version. On passe d'un objectif de division par deux des espaces artificialisés à un objectif Net, donc bien plus contraignant. La Loi définit alors les actions d'artificialisation et de renaturation ainsi :

*« L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.*

*La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé.»<sup>13</sup>*

13 Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets



# 1.2

## ZAN mode d'emploi

Bien qu'il découle d'un cadre réglementaire préexistant, le ZAN questionne sur sa mise en oeuvre ainsi que sur les délais imposés. Dates imposées, modalités de prise en compte dans les documents de planification et d'urbanisme, etc. Nous dressons ici les caractéristiques relatives à la mise en oeuvre de l'objectif ZAN.

# ZAN, mode d'emploi

## De quoi parle-t-on ?

Pour les 10 années à venir, c'est-à-dire de 2022 à 2031, la loi fixe l'objectif intermédiaire de division par deux du rythme de la consommation d'ENAF<sup>1</sup> par rapport à ce qui a été observé au cours des dix dernières années. Cette première étape s'appuie sur la notion déjà existante de consommation d'espace (cf Grenelle II et loi ALUR). Cet objectif devra être traduit dans les documents de planification et d'urbanisme par des « bilans de consommation effective d'espace ».

### Définition

#### Notion de consommation d'espace

La loi Climat et Résilience précise que le calcul de la consommation d'ENAF s'effectue au regard de la consommation réelle observée : aménagements, constructions, installations, équipements, etc., réalisés sur des espaces initialement à vocation naturelle, agricole ou forestière. La définition précise également que seules l'extension ou la création de nouveaux espaces urbanisés sur des espaces initialement vierges de toute urbanisation est prise en compte, afin de quantifier les phénomènes d'étalement urbain et de mitage des espaces<sup>2</sup>. Par ailleurs, la nature des zonages des documents d'urbanisme est sans incidence sur le calcul de la « consommation d'espaces effective passée ».

## Comment ça marche ?

Tout d'abord, la trajectoire vers le ZAN avec la déclinaison de l'objectif par tranches de 10 ans devra être inscrite dans les documents de planification régionaux. Ces objectifs décennaux sont ensuite déclinés dans les documents d'urbanisme locaux. La territorialisation des objectifs apparaît alors comme indispensable, en vue d'adapter l'effort aux réalités différentes des territoires. Cette territorialisation doit prendre en compte les enjeux et besoins du territoire, les efforts de sobriété foncière déjà réalisés et le foncier déjà artificialisé mobilisable pour répondre aux besoins. Ainsi, la première étape consiste en la répartition de l'objectif régional entre les différents bassins de vie.

1 ENAF : Espaces Naturels Agricoles et Forestiers

2 Ministère de la Transition écologique, 20 janvier 2022

## Et c'est pour quand ?

Pour rappel, la Loi Climat et Résilience a été promulguée le 22 Août 2021.

- Le date limite pour réunir et faire aboutir la proposition de la conférence des SCoTs était fixée au **22 octobre 2022**.
- Les régions doivent avoir intégré les objectifs de réduction de l'artificialisation dans leur document de planification (SRADDET, SDRIF, PADDUC et SAR) avant le **22 février 2024**.
- Les SCoTs doivent intégrer ces objectifs dans un délai de 5 ans à compter la promulgation de la loi, c'est à dire avant le **22 Août 2026**.
- Les PLU, PLUi et Cartes Communales doivent avoir intégré ces objectifs dans un délai de 6 ans à compter de la promulgation de la loi, c'est à dire avant le **22 Août 2027**.

Par ailleurs, au-delà du 22 octobre 2022, les conférences des SCoTs ne sont pas appelées à disparaître. La loi prévoit en effet qu'elles réalisent un bilan de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation courant 2025, soit un an après la date limite de modification des schémas régionaux.

### Le saviez vous ?

#### Mise en place d'un nouvel espace de dialogue territorial dans le cadre de l'objectif ZAN

La Conférence des SCoTs. est un espace de dialogue territorial créé par le législateur et voué à la mise en place d'accords sur la territorialisation des objectifs au sein des SCoT. La conférence des SCoTs vise à faire dialoguer les élus d'un même territoire, afin de préparer des propositions à transmettre au Conseil régional. Malgré tout, les territoires n'ont pas toujours l'habitude de travailler en interSCoT et il faut parfois inventer les moyens pour y parvenir, car il n'existe pas de financement spécifique. Enfin, l'objectif n'est pas de transmettre des objectifs qualifiés à la région, car c'est bien à elle - au travers du SRADDET - qu'il revient d'élaborer des propositions différenciées.<sup>3</sup>

3 Picot, 2022

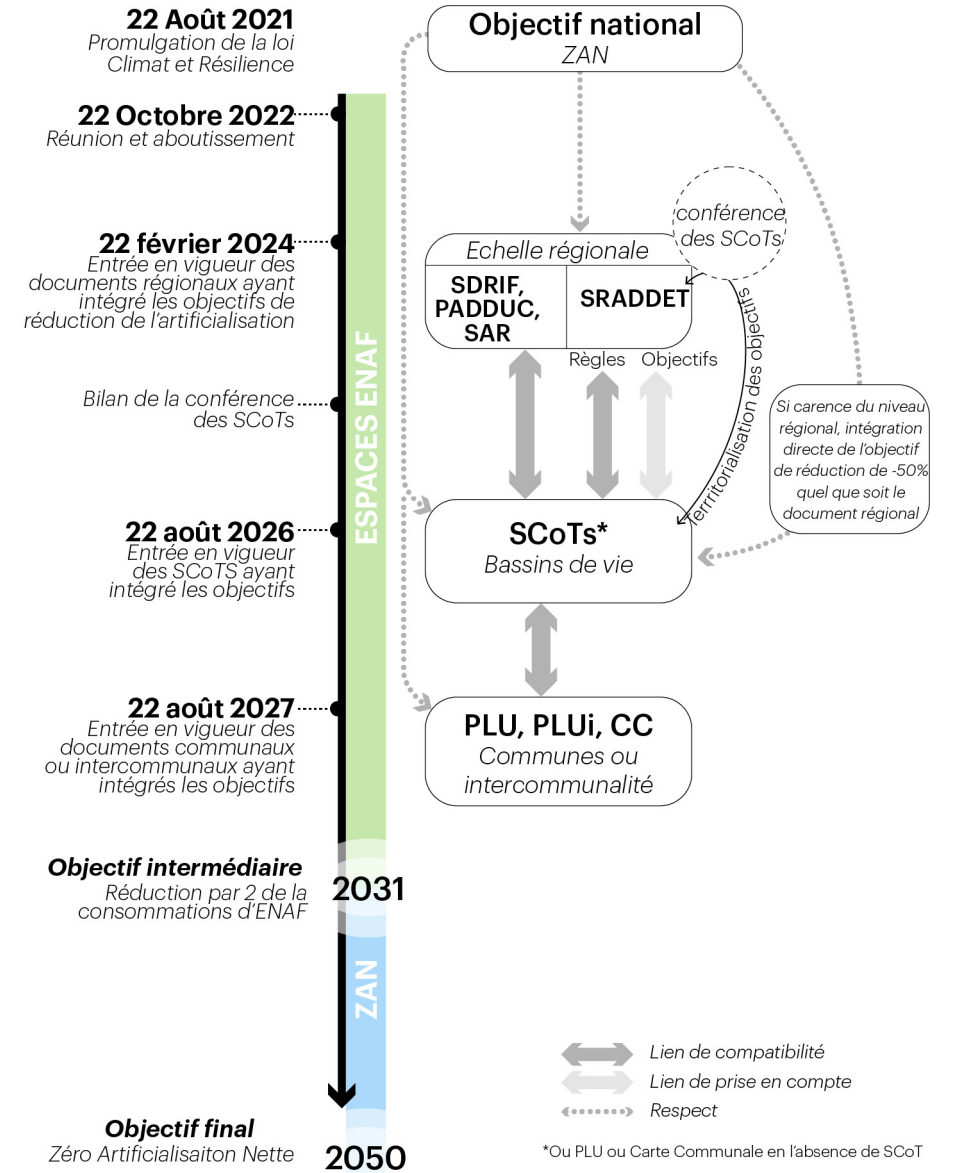
### Comment mesure-t-on l'artificialisation ?

Ce questionnement est essentiel car la manière dont seront comptabilisés les espaces artificialisés ou non va fortement influencer sur le degré d'ambition de la politique ZAN, notamment de sa mise en œuvre.

D'un point de vue technique, ces espaces seront comptabilisés à partir de 2031 grâce à l'OCSGE, Occupation des Sols à Grande Échelle une base de données de l'IGN. Ces données - aujourd'hui en cours de production - présenteront une certaine précision: 200m<sup>2</sup> pour les zones bâties contre 2500m<sup>2</sup> pour les espaces hors zones construites, et régulièrement mise à jour.

Cet outil s'appuie sur un modèle capable de distinguer deux types de données : couverture du sol et usage du sol. Ainsi, 14 types de couverture et 17 catégories d'usage des sols pourront être identifiées. La classification en *artificialisé* ou *non artificialisé* découlera du croisement de ces 2 données, et sans doute également de négociations politiques...<sup>5</sup>

## Schéma de la mise en application du ZAN



## Bibliographie

Bihouix, P., Jeantet, S. and De Selva, C. (2022) *La ville stationnaire. Comment mettre fin à l'étalement urbain ?* Acte Sud. (Domaine du possible).

CEREMA, «consommation d'espaces NAF», accessible à : <https://cartagene.cerema.fr/portal/apps/dashboards/9810991c73dd463191e84e7111a1b639>.

CEREMA (2017) «La consommation d'espaces et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers de la DGFIP», accessible à : [https://www.cerema.fr/system/files/documents/2018/05/2017\\_rapport\\_consommation\\_espaces\\_VFfinale.pdf](https://www.cerema.fr/system/files/documents/2018/05/2017_rapport_consommation_espaces_VFfinale.pdf).

Dubois-Maury, J. (2019) '*Le principe de compensation : de la loi d'orientation foncière aux compensations écologiques*', Ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires, (26), pp. 152-158.

La Gazette des Communes (2022) *Objectif ZAN : comment tenir les comptes ?*, La Gazette des Communes. Available at: <https://www.lagazettedescommunes.com/804623/objectif-zan-comment-tenir-les-comptes/> (Accessed: 7 February 2023).

'La part de la population vivant en ville plafonne depuis dix ans – Centre d'observation de la société' (sans date). Disponible à : <https://www.observationsociete.fr/population/donneesgeneralespopulation/la-part-de-la-population-vivant-en-ville-plafonne/>.

*Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* (1) (2021) 2021-1104.

*Loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU)* (no date) Ministères Écologie Énergie Territoires, accessible à : <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-solidarite-et-renouvellement-urbain-sru> (Accessed: 5 February 2023).

Ministère de la Transition écologique (sans date) Observations du changement climatique, Chiffres clés du climat. Disponible à : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-du-climat/1-observations-du-changement-climatique.php>.

Picot, D. (sans date) *Les conférences des Scot au pas de course contre l'artificialisation*, La Gazette des Communes. Available at: <https://www.lagazettedescommunes.com/808253/les-conferences-des-scot-au-pas-de-course-contre-lartificialisation/> (Accessed: 7 February 2023).

Schellenberger, T. (2014) 'Encadrer la densité et la consommation foncière dans les SCOT et les PLU. Réflexions sur le rôle et la place des normes en droit de l'urbanisme', *Droit et Ville*, 78(2), pp. 75-95. Available at: <https://doi.org/10.3917/dv.078.0075>.

Senat, 7 février 2023, Objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires, <http://www.senat.fr/rap/r20-584/r20-5844.html>.

# Chapitre 3

*Bien que le ZAN et ses outils relèvent d'une politique publique franco-française, l'ambition de sobriété foncière est partagée bien au-delà. Les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols découlent de la feuille de route la Commission européenne qui s'est fixé le no net land take by 2050. Chiffrés ou non, ils se retrouvent dans la législation et stratégie d'urbanisation des pays voisins. Nous présentons dans ce chapitre un horizon de politiques publiques de sobriété foncière, et un compte rendu de deux voyages d'exploration en Suisse et à Casoria.*

## Tour d'horizon des démarches de sobriété foncière

**3.1 ETAT DE L'ART SYNTHÉTIQUE DES DÉMARCHES IDENTIFIÉES**

**3.2 APPROFONDISSEMENT D'UN CAS D'ÉTUDE : GENÈVE**

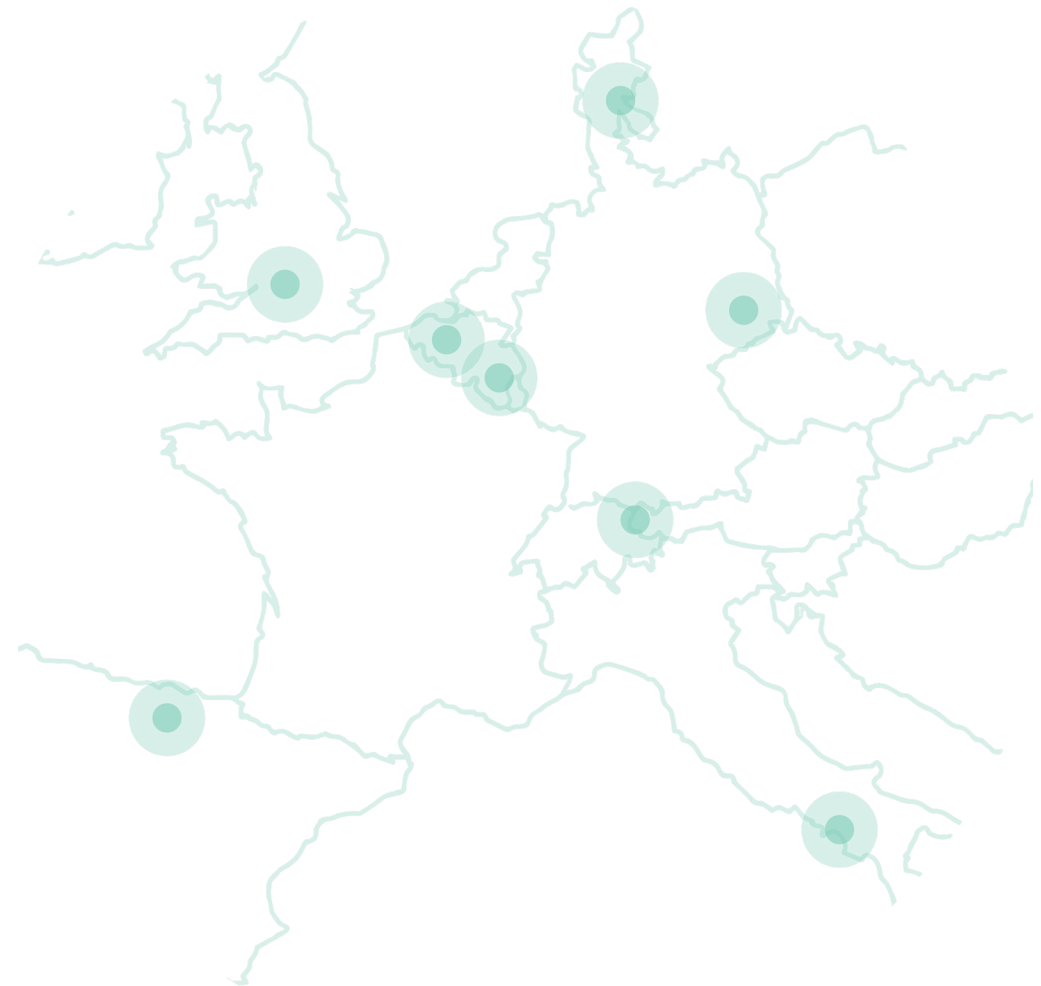
**3.3 APPROFONDISSEMENT D'UN CAS D'ÉTUDE : CASORIA**

# 3.1

Dans l'optique de sélectionner un terrain d'exploration dans un pays européen, quelques politiques publiques de lutte contre l'artificialisation des sols ont été étudiées et sont présentées dans ce chapitre. L'échantillon a moins vocation à être exhaustif qu'à refléter la diversité des possibles leviers d'action à la portée de la fabrique de la ville et des territoires. Chaque exemple décrit l'arsenal politique national de sobriété foncière, pilotées à des échelles de gouvernance différentes, et sa mise en œuvre au niveau régional ou local. Le jeu d'acteurs impliqués, les moyens d'actions, des retours d'expériences, et parfois des exemples de projets accompagnent la description des dispositifs en place. Il est important de préciser que la mesure de l'artificialisation diffère d'un pays à l'autre et ne constitue qu'un élément subjectif de comparaison entre chaque exemple. Un classement statistique d'Eurostat (2018) permet toutefois d'évaluer la part de consommation des sols par pays européens et de situer la France relativement dans la moyenne avec 5,4% de terres artificialisées. D'un côté, la Belgique et les Pays-Bas enregistrent une proportion respective de 11,7% et 12,6%. De l'autre, la Suède, Finlande, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie et Roumanie se situent à moins de 3%. La position française doit être relativisée puisque, lorsque les données de densité de population sont croisées, elle est parmi les plus artificialisantes du continent.

L'état de l'art présenté dans ce chapitre donne à voir les initiatives mises en place en Europe suivant l'idée que des enseignements peuvent être tirés de pratiques voisines, que nous avons creusé davantage lors de nos voyages d'approfondissement en Suisse et en Italie. Enfin, cette approche nous permet d'appréhender les phénomènes de report d'urbanisation entre deux pays voisins aux réglementations et ambitions différentes.

## Etat de l'art synthétique des démarches



# Allemagne

*Le National Nature Conservation Act en 2002 a donné l'impulsion des politiques de sobriété foncière allemande. La stratégie fixe aujourd'hui des objectifs chiffrés de consommation maximale par jour. Les Länder sont ensuite missionnés de la mise en œuvre et de l'imposition de taxes pour assurer leur respect.*

Des orientations nationales de sobriété foncière encouragés par des taxes fédérales et régionales

En 2002, la publication du National Nature Conservation Act, un ensemble de directives nationales en faveur de la compensation des sols artificialisés et de la préservation de la biodiversité a contribué à l'élaboration de politiques publiques spécifiques. En raison de sa gouvernance fédérale, l'Allemagne a des politiques de sobriété foncière qui se déclinent à plusieurs échelles. La stratégie nationale de lutte contre l'artificialisation se retrouve dans des objectifs quantitatifs de consommation de terres fixés par jour. En 2020, l'objectif était de 30 ha par jour (en 2009, la consommation était de 93 ha par jour). De plus, des objectifs de densification et de construction vers l'intérieur des espaces bâtis sont fixés. Pour être mises en œuvre, des taxes sont imposées au niveau fédéral ou régional, liées au changement d'usage des sols, à l'imperméabilisation, etc. Pour autant ces taxes demeurent faibles et peu incitatives. Entre 2013 et 2017, des certificats échangeables sur la vente de terrains à bâtir entre communes (Planspiel Flächennhandel) permettent aussi de réguler la consommation des terres. Chaque commune disposant de ces certificats (maximum 1000 m<sup>2</sup> de surface constructible) peut les échanger selon un prix diminuant lorsque la densité urbaine croît. Les résultats sont en revanche contrastés et ont démontré une efficacité limitée.

Concernant l'application des directives nationales au niveau des Länder, l'application est plus ou moins ambitieuse.

La politique avancée de compensation à Dresde

La ville de Dresde dans le Land de la Saxe a mis en place des politiques publiques locales spécifiques et des outils poussés pour limiter l'étalement urbain. Le territoire s'est vu contraint de développer une stratégie à la suite d'inondations très destructives de l'Elbe et du Danube en 2002. La publication du National Nature Conservation Act la même année a également contribué à l'élaboration de

cette politique publique locale. Inscrit dans son plan d'urbanisme local, l'autorité locale de Dresde a fixé à 40% la surface totale pouvant être imperméabilisée au profit des constructions habitantes et de la voirie. Ce pourcentage correspond à une surface nette, un choix défendu par la ville qui voit ce taux comme une contrainte importante, et permet donc la compensation. Les opérateurs ont le choix d'entreprendre eux-mêmes les travaux de compensation des terres imperméabilisées ailleurs, tout en restant dans le périmètre de la commune, ou bien de payer une redevance fixée par l'État local. Cette dernière est fixée à environ 20€ par m<sup>2</sup> de sol transformé. L'autorité environnementale de l'État local de Dresde prend alors en charge la conduite des travaux de verdissement ou de désimpermeabilisation lui-même. C'est ainsi une politique adressée aux constructeurs qui se retrouvent contraints de payer la redevance ou d'effectuer leur projet sur des zones déjà urbanisées et imperméabilisées. La mesure a été décrite, notamment par la Commission Européenne, comme un succès pour ses effets sur le recul des terres artificialisées. La ville estime qu'environ 4 hectares de ses terres sont désartificialisées chaque année.

À noter que dans cet exemple, la notion d'imperméabilisation des sols est prise en compte pour décrire l'artificialisation d'un sol. Intimement liée aux qualités d'absorption des eaux pluviales, l'imperméabilisation comme choix de mesure relève d'une politique publique spécifiquement conçue pour armer le territoire face aux inondations.

## À retenir

- Une politique nationale en partie axée sur des mesures fiscales et économiques incitatives ainsi que la compensation des terres artificialisées.
- L'application à l'échelle fédérale semble permettre aux territoires d'aller plus loin, comme le montre le cas de Dresde où les effets se font davantage ressentir.
- Une mesure de l'artificialisation (à Dresde) directement liée aux conditions géographiques locales, i.e la capacité d'absorption des eaux pluviales en cas de fortes inondations.

## Autriche

*L'Autriche fixe depuis 2002, comme l'Allemagne, un quota de consommation de terres maximale par jour. Ces objectifs ont été rehaussés dans un plan 2020-2024.*

Des états régionaux inégaux en raison d'un cadre réglementaire national limité  
Le cadre réglementaire de l'Autriche en faveur de la réduction de l'artificialisation des sols fixe depuis 2002 des objectifs chiffrés de consommation quotidienne maximale. Réévalués dans le plan 2020-2024, ils passent de 1 hectare à 2,5 hectares/jour d'ici à 2030. Les États locaux (länder) ont davantage la main sur la planification et sont responsables de l'application de leur arsenal réglementaire et de fiscalité. Ce sont eux qui fixent les contours des zones à protéger. Ainsi la consommation de terres varie significativement. Dans cinq États, des fonds d'investissement immobilier publics attribuent des prêts à taux préférentiels aux communes souhaitant faire l'acquisition de terrains dans une perspective de densification urbaine. De même, certains incluent des critères de densification dans l'attribution de leurs aides locales au logement pour encourager la rénovation urbaine et limiter l'étalement urbain. Ces mesures ne concernent donc pas l'ensemble du territoire et sont davantage des initiatives locales.

Quelques exemples régionaux de sobriété foncière

L'état de la Haute-Autriche a mis en place des mesures économiques incitatives, un Development and Maintenance Fee. Cette dernière qui s'apparente à une taxe sur les infrastructures est à la charge du propriétaire qui construit en expansion urbaine afin de limiter l'étalement urbain.

Quant au Voralberg, il a développé en 2004 (mis à jour en 2017) la Vision Rheintal pour répondre aux conséquences de la croissance démographique régionale sur une urbanisation diffuse et peu dense ainsi qu'un marché foncier dérégulé. La stratégie promeut le modèle de la ville compacte et encourage la densification le long des stations et lignes de transports en commun. De plus, l'État du Voralberg a conçu une loi intitulée The Voralberg Land Transfer Law qui doit aider à garantir la continuité fonctionnelles des espaces déjà urbanisés en limitant l'acquisition

de terres naturelles. À noter que pour être davantage efficace, la loi a choisi de limiter les acquéreurs étrangers en imposant des restrictions et interdictions.

### À retenir

- La stratégie autrichienne consiste à encourager principalement la densification urbaine et le contrôle du mitage urbain.
- Comme en Allemagne, les outils opérationnels, essentiellement des prêts et aides publiques, sont conçus et déployés à l'échelle de chaque État qui décide de leur politique locale.



## Belgique

*La politique wallonne de sobriété foncière prend le nom de "Stop Béton" depuis 2018 et en Flandres "Stop Béton" ou "Bouwshift", qui a pris effet la même année. La Belgique a en effet la particularité d'être divisée en trois régions aux cultures différentes.*

Le « Stop Béton » en Wallonie, une politique de sobriété foncière ambitieuse qui peine à se mettre en œuvre

L'outil de planification qui définit la stratégie territoriale est le Schéma de développement du territoire (SDT), concernant l'ensemble du territoire régional et orientant les autorités publiques. Ce sont ensuite les Plans de Secteur qui appliquent localement les grands objectifs sous la forme de zonage mais ont été régulièrement pointés du doigt pour leur incapacité à endiguer l'étalement urbain. En 2018, le « Stop béton » a été annoncé par le gouvernement régional pour répondre à l'ambition du no net land take by 2050 (objectif européen). Parmi les objectifs du « Stop Béton » annoncés dans la révision du SDT, on note la réduction de "la consommation des terres non artificialisées à 6 km<sup>2</sup>/an d'ici 2030, soit la moitié de la superficie consommée actuellement et tendre vers 0 km<sup>2</sup>/an à l'horizon 2050. »

Ce sont ainsi des objectifs chiffrés et précis, notamment en matière de construction de logement pour continuer à répondre à la demande. Pour autant, malgré l'approbation de la révision du SDT, le document n'est pas entré en vigueur. Après la demande du Gouvernement wallon, une nouvelle version est finalement votée en 2022 mais les objectifs sont revus dans la Déclaration de Politique Régionale (2019-2024). Pour freiner l'artificialisation des sols, l'objectif avant le not net land take by 2050 est ramené à un plafonnement de la consommation des terres non artificialisées d'ici 2025, laissant de côté les précisions présentes dans la révision du SDT en 2019.

Le « Bouwshift » ou « Betonstop », politique flamande compliquée par un régime de propriété privée contraignant

La Flandre a récemment pris conscience de l'importance d'inverser sa trajectoire accélérée d'étalement urbain et de périurbanisation. Environ 12 hectares par jour étaient consommés jusqu'ici, une dynamique d'artificialisation insoutenable sur le court comme sur le long terme. Pour ce faire, la région annonce en 2018

un mesure similaire à la politique wallonne avec le « Betonstop » (renommé « Bouwshift ») sous la forme d'un plan d'aménagement (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen - BRV) - aujourd'hui au stade de sa mise en œuvre. Plus ou moins similaire à la politique ZAN française, le plan prévoit une réduction de moitié de la consommation des terres artificialisées d'ici 2025 mais se distingue par son objectif ambitieux d'atteindre le no net land take dès 2040. La mise en œuvre passe notamment par des mesures législatives facilitant la densification et vise le déclassement de certaines zones à urbaniser. En réponse notamment aux risques d'inondation élevés (environ 11 000 hectares fléchés par le gouvernement régional), les zones les plus exposées sont désormais déclassées.

La Flandre est freinée dans la mise en œuvre de cette politique publique du fait notamment de son système d'indemnisation des propriétaires fonciers concernés par le déclassement d'un terrain qui générerait une « moins-value » (idem en Wallonie). Cette indemnisation, aujourd'hui à hauteur de 80% du prix d'acquisition, a même vocation à être réévaluée à la hausse. L'objectif Betonstop est ainsi très critiquée pour son caractère impayable pour les communes locales, incapable de payer les compensations. Comme alternative à l'indemnisation, le gouvernement flamand réfléchit à un système d'échange de droits de développement attribué au propriétaire ne pouvant plus construire. Ils pourront ensuite revendre ce droit, notamment à des professionnels de l'urbanisme et de l'immobilier.

### À retenir

- Des politiques régionales de sobriété foncière (Flandres et Wallonie) freinées par l'absence de coordination fédérale et de coordination locale.
- Un système d'indemnisation des propriétaires qui rend le financement du « StopBéton » et « Bétonstop » impossible pour la puissance publique et bloque son déploiement.
- Le système d'échange de droits de développement, comme alternative à l'indemnisation, une piste pour un échange de droits à construire entre territoires en France ?

## Danemark

*La politique de sobriété foncière danoise prend son origine et inspiration dans le Finger Plan de Copenhague, créé en 1947, devenue une directive nationale depuis 2007. L'urbanisation du Danemark pour limiter l'extension urbaine est encadrée au niveau national par le Landsplanredegørelse qui fixe les objectifs.*

Une politique nationale tournée vers la densification et l'accès aux espaces verts  
La politique nationale de sobriété foncière au Danemark est aujourd'hui déployée et pilotée à plusieurs niveaux de gouvernance. Le national planning report (Landsplanredegørelse) à la charge du ministère de l'Environnement préparent les objectifs à long terme pour l'urbanisation. En termes de sobriété foncière, la densification urbaine est une des principales orientations de l'État danois. Une étude récente (Samuelsson et al. 2020) a montré que ces 20 dernières années les villes danoises étaient devenues largement plus denses et plus vertes: résultat de la politique de développement urbain.

Le cas du Finger Plan de Copenhague, comme impulsion pour le reste du pays et l'Europe

La politique actuelle a été dans un premier temps impulsée par la planification de la capitale qui a pris dès 1947 le contrôle sur son étalement urbain et la protection des espaces naturels et ruraux à travers le Finger Plan. Copenhague est une des premières villes européennes à mettre en place une stratégie qui vise à la concentration de son urbanisation. D'abord appliquée uniquement à la capitale, cette régulation de l'urbanisme est devenue une directive nationale de planification à partir de 2007, ce qui oblige les municipalités de l'agglomération à l'appliquer. Le ministère de l'Environnement danois est depuis cette date responsable du pilotage de cette planification. Aujourd'hui, le Finger Plan s'applique à l'ensemble du Greater Copenhagen qui correspond à un ensemble de 34 municipalités de l'est du Danemark et compte 2 millions d'habitants (la capitale enregistre 1,25 millions). Il s'apparente à l'équivalent du bassin de vie de Copenhague. La planification selon le Finger Plan contraint l'urbanisation de la région de Copenhague à se développer autour des 5 zones (représentant les cinq doigts de la main du plan) émanant de la capitale. Chaque zone est séparée

par une zone naturelle protégée dans laquelle les constructions sont limitées voire interdites. Ce plan assure la concentration de l'urbanisation autour des stations de transports en commun, suivant une logique de Transport Oriented Development (TOD).

La régulation nationale des zones commerciales périurbaines

Un autre aspect de la politique danoise de sobriété foncière concerne la régulation des zones commerciales en périphéries urbaines et leur construction sur des terres naturelles et agricoles. Depuis 1997, le Danemark limite leur développement en dehors des zones urbanisées au profit de programmes de préservation des activités commerciales en cœur des villes, notamment les villes moyennes. La politique stipule même vouloir restreindre la taille des surfaces commerciales, par exemple à 3500 m<sup>2</sup> pour un magasin commun et 2000 m<sup>2</sup> pour un magasin spécialisé. Dans les petites villes, cette taille est même limitée à 1000 m<sup>2</sup>.

### À retenir

- Une impulsion générée par les efforts historiques de la ville-capitale en termes d'endiguement de l'urbanisation.
- Une sobriété foncière articulée autour des nœuds de transports collectifs, la densification et la préservation des cœurs de villes.

## Espagne

*Hormis l'Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local publiée en 2011 et répétant les objectifs européens, l'Espagne n'a pas déployé une politique nationale de sobriété foncière contraignante au niveau national.*

Un pays très consommateur de foncier, notamment sur les espaces côtiers. La gouvernance espagnole se caractérise par une décentralisation du pouvoir central poussée sous la forme de 17 gouvernements régionaux et 8114 municipalités. Leur importance en termes de fiscalité est particulièrement conséquente puisque ces deux autorités gèrent respectivement 35% et 13% du total des dépenses publiques. En termes d'étalement urbain, le pays se trouve parmi les premiers consommateurs de sols naturels en Europe. Entre 2000 et 2018, 20% de l'urbanisation s'est réalisé en Europe (Cotella 2020). La majorité de l'expansion urbaine et de la périurbanisation se situe dans les régions côtières du sud de l'Espagne, conséquence du développement du tourisme de masse. Quant aux grandes villes telles que Madrid et Barcelone, leur population a doublé en moins de 20 ans entraînant un développement urbain en dehors des limites urbaines.

Des efforts de sobriété foncière concentrés sur la côte espagnole. Concernant l'arsenal de politiques publiques visant à contenir ou limiter l'étalement urbain, les municipalités locales ont la liberté de définir leur stratégie en termes d'extension et d'utilisation des sols. Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (stratégie espagnole pour le développement urbain durable et local), est la politique publique lancée en 2011 en réponse aux orientations européennes. Cherchant à adresser la relation ville-campagne et le changement climatique, elle propose uniquement des principes, objectifs, recommandations et mesures à mettre en place pour une urbanisation davantage durable et limiter la périurbanisation. Parallèlement, l'Espagne a également adopté en 2005 un plan stratégique national concernant plus spécifiquement les espaces côtiers là où se concentrent en effet la plus grande part de l'artificialisation des sols. Considéré comme une mesure efficace d'endiguement de l'étalement urbain,

le plan finance et encourage des mesures de protection de l'environnement là où la pression immobilière est forte. La Catalogne met en place à cet effet un Plan Directeur Côtiers pour la Catalogne à partir de 2007 qui intègre des Zones Côtières.

Une corrélation entre étalement urbain et finances locales qui freine les efforts. Toutefois ces mesures restent prescriptives et limitées pour s'attaquer à la réalité de l'artificialisation des sols. Ce manque de régulation a pour conséquence un poids énorme sur la fiscalité locale des municipalités. Ces dernières ont eu, dans les 20 dernières années, largement recours à la planification urbaine en faveur d'une extension de leurs limites urbaines, notamment à travers des mesures fiscales avantageuses, pour pallier leurs dettes, conséquence d'un désinvestissement public de l'État central. Cette stratégie a contribué à un cercle vicieux entre ouverture à l'urbanisation pour attirer des investisseurs et consolidation de l'endettement local.

### À retenir

- Les territoires locaux sont trop peu dotés d'ingénierie et de moyens financiers pour contrer le phénomène d'étalement urbain, sources lui-même d'investissements.

## Italie

La sobriété foncière encore absente des politiques publiques nationales. La politique de sobriété foncière italienne ne semble pas opérée au niveau de l'État central. Il n'existe aujourd'hui ni stratégie nationale ni limites quantitatives d'artificialisation, ni leviers fiscaux fixés par l'État. En revanche, une loi nationale permet aux communes d'acquérir pour un prix symbolique des anciennes friches militaires. Ainsi, des politiques locales sont mises en place dans les régions ou villes désireuses de lutter contre l'artificialisation des sols.

Quelques exemples de démarches et outils mis en place au niveau local :

En termes de mesures économiques désincitatives, la région d'Émilie Romagne est aussi souvent citée pour avoir doublé la taxe ou frais d'urbanisation ou oneri di urbanizzazione (résolution no. 186/2018) pour les projets urbains et construction artificialisant des terres agricoles. Parallèlement, une baisse de 35% de cette taxe est allouée au projet de réhabilitation de friches ou de bâtiments abandonnés. La région a même laissé la possibilité aux collectivités locales de baisser cette taxe à 100% si elles le souhaitent.

Le cas de Casoria, commune de la périphérie de Naples, a fait l'objet d'un voyage de terrain pour son caractère démonstrateur et expérimental dans le cadre d'un programme européen URBACT. Il sera présenté plus en détail dans le chapitre suivant.

### À retenir

- Un pays européen avec une législative encore timide sur la question de la sobriété foncière.
- Quelques initiatives locales, à l'échelle régionale ou même des municipalités (Casoria) fortes de propositions pour revoir les trajectoires d'urbanisation, notamment en extension. Ces pratiques restent expérimentales.

## République tchèque

Une nomenclature avancée des sols agricoles qui guide la politique nationale de sobriété foncière

Depuis les années 1990, la stratégie de sobriété foncière tchèque porte principalement sur la préservation de ses terres agricoles. Grâce à une nomenclature, elles sont réparties en plusieurs catégories selon leur potentiel productif et ainsi associées à des mesures de protection contre leur artificialisation. Au regard de la fertilité du sol, le changement d'usage d'une terre agricole fait l'objet d'un permis à urbaniser spécifique ainsi que d'une taxe indexée à la qualité ou « valeur » de la terre, la somme correspond à la surface artificialisée multipliée par le tarif correspondant au mètre carré. Celle-ci est reversée à un fonds national de protection de l'environnement. La taille de la surface destinée à être artificialisée engendre une délivrance et approbation du permis par la municipalité, l'autorité régionale ou le ministère de l'Environnement. Des mesures similaires s'appliquent aux espaces forestiers. Depuis leur entrée en vigueur, ces politiques nationales ont contribué à faire stagner le rythme d'artificialisation des sols, et notamment des terres agricoles. Pour autant, ce mécanisme est jugé peu contraignant au regard des tarifs appliqués, notamment dans les zones tendues. La Slovaquie a mis en place une politique nationale similaire.

### À retenir

- La réflexion et la démarche de sobriété foncière sont conçues autour de la qualité pédologique et agronomique des sols, principalement des terres agricoles.

## Pays-Bas

*La politique de sobriété foncière hollandaise s'articule notamment autour du principe de "Sustainable Urbanisation Ladder" depuis 2012 et la stratégie du "red for green" depuis 2024.*

Regroupement des politiques nationales d'aménagement et de l'urbanisme autour un objectif commun de sobriété foncière

En 2012, le pays a aboli l'ensemble de ses politiques nationales de développement urbain et documents de planification en vigueur au profit d'une stratégie nationale transversale qui doit mettre en cohérence les politiques publiques de limitation de l'étalement urbain. À la place, une règle unique est introduite et intitulée « l'échelle pour une urbanisation soutenable ». Cette nouvelle procédure consiste à réguler l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser selon trois conditions : 1) la preuve qu'une demande en logement existe 2) la justification du recours à un espace naturel et 3) la desserte multimodale du site.

Des outils procéduraux et le recours au judiciaire pour la mise en œuvre de la nouvelle politique

Chaque demande de permis de construire est examinée individuellement par la justice hollandaise afin de limiter le rythme d'artificialisation des terres. La politique publique du Pays-Bas a ainsi recours à des outils procéduraux et inclut le pouvoir judiciaire dans les demandes de permis de construire. En revanche, depuis quelques années cette procédure a été affaiblie malgré des effets notables. Plusieurs groupes ont en effet critiqué l'implication de la justice dans les affaires urbaines. Forcés de réfléchir à l'intérêt de chaque projet d'urbanisation sur des terres naturelles pendant ces 5 ans, les constructeurs ont, malgré l'affaiblissement, continué à intégrer cette réflexion selon le European Regional Development Fund.

Un mécanisme de compensation : le « red for green »

En 2014, le pays a commencé à appliquer une stratégie efficace de protection des espaces ruraux en spécifiant trois types : espaces de qualité exceptionnelle

; espaces avec une valeur spécifique ; espaces ruraux. La stratégie s'intitule « red for green » et consiste à compenser de manière systématique l'autorisation d'un permis de construire en expansion urbaine par une autorisation de démolir et de désimperméabilisation ailleurs. Cette mesure s'apparente ainsi à un transfert de droit à construire et à développer. Plus précisément, les revenus générés par le développement résidentiel, commercial et industriel ('red') financent en partie un investissement dans la préservation des espaces naturels et ruraux ('green'). Au niveau de la mise en œuvre, les Pays-Bas ont pour autant du mal à le faire respecter. Seule la moitié des terres visées par cette stratégie ont été véritablement compensées ailleurs. Pour cause, le manque de sanctions économiques associées.

### À retenir

- Les mesures mises en place par les Pays-Bas, principalement des contraintes procédurales et des mécanismes de compensation, ont été ambitieuses dans leur conception mais n'ont pas pleinement atteint les effets escomptés.
- La principale cause semble être le manque d'adhésion et le manque de sanctions économiques.

## Suisse

*La révision sur Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) en 2014 et le plan sectoriel des surfaces d'assolement en place depuis 1993 constituent la politique fédérale de sobriété foncière en Suisse.*

Le « développement vers l'intérieur », une directive nationale partagée par les cantons

En matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme en Suisse, chaque canton a la compétence ainsi que la main sur les grandes orientations et objectifs. Il existe pour autant un ensemble de plans sectoriels et de lois au niveau de la confédération (échelle nationale), qui vise à réguler l'urbanisation. Ils se retrouvent en majorité dans la Loi sur l'Aménagement du Territoire (LAT), qui donne les grands principes pour l'ensemble de la Suisse, et sous l'autorité de l'Office fédéral du développement territorial (ARE). En termes de sobriété foncière, la Suisse est notamment très avancée sur la question de la qualité des sols. Le pays a pris la décision de classer et de sanctuariser ses meilleures terres agricoles, selon leur potentiel agronomique, afin d'assurer la souveraineté alimentaire nationale en cas de conflit. Depuis 1993, chaque canton établit annuellement un inventaire de ses terres, dites surfaces d'assolement. La protection de ces dernières a été renforcée et elles ne peuvent, que dans de très rares cas, être aujourd'hui ouvertes à l'urbanisation. La dernière révision de la LAT en 2014 s'adresse précisément au mitage et à la préservation des surfaces d'assolement. Les zones à bâtir jugées surdimensionnées sont réduites et les réserves foncières mieux utilisées, au nom de la compacité et de la densité. C'est le « développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti » qui oriente l'aménagement de l'ensemble des territoires suisses et fait exister une réflexion paysagère et urbanistique au niveau national, ensuite décliné par canton.

Des cantons autonomes dans la mise en œuvre mais encadrés

La LAT étant une loi-cadre, chaque canton est ensuite responsable de sa déclinaison stratégique et opérationnelle. Ils sont en effet dotés d'un arsenal administratif spécifique concernant l'aménagement du territoire. Les cantons

mettent ainsi en place des outils différenciés comme le système d'indemnisation lié à un déclassement ou expropriation. Malgré leur autonomie, les cantons évaluent et négocient régulièrement le quota du nombre d'hectares de surfaces d'assolement avec la Confédération. L'ARE est également de plus en plus impliqué dans l'examen des plans directeurs cantonaux. Cet office a justement mis à disposition des communes suisses le souhaitant une aide en ingénierie pour les accompagner dans leur stratégie de développement vers l'intérieur. À l'occasion de notre voyage de terrain, nous avons eu la chance de rencontrer Espace Suisse, l'association missionnée pour cet accompagnement. Davantage de précisions sur la politique de sobriété foncière en Suisse et sa mise en œuvre opérationnelle en se focalisant sur le canton de Genève se retrouvent dans le chapitre suivant.

### À retenir

- Pour traiter de l'artificialisation des sols, la Suisse a adopté une approche qualitative de ses sols, basés sur les potentiels agronomiques et qualités pédologiques, qui guide l'aménagement du territoire.
- Malgré le régime fédéral suisse basé sur une forte autonomie des cantons, l'échelle nationale a semblé nécessaire pour coordonner et assurer la mise en place de plans d'aménagement et de politiques publiques suffisamment ambitieuses en matière de sobriété foncière.
- financiers pour contrer le phénomène d'étalement urbain, sources lui-même d'investissements.

## Sources

ESPON (2020) "SUPER, a guide to sustainable urbanisation and land use", *Espon*. Available at : [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/rest/cms/upload/24082020\\_125113\\_espon\\_super\\_final\\_report\\_annex\\_5\\_\\_handbook.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/rest/cms/upload/24082020_125113_espon_super_final_report_annex_5__handbook.pdf) (Accessed: February 7, 2023)

Eurostat (2021) « Share of total area by type and land cover (%), 2018, Statistics Explained ». Available at: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File%3AShare\\_of\\_total\\_area\\_by\\_type\\_and\\_land\\_cover\\_%28%25%29%2C\\_2018\\_May\\_2021.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File%3AShare_of_total_area_by_type_and_land_cover_%28%25%29%2C_2018_May_2021.png) (Accessed: February 7, 2023).

Fosse, Julien (2019) « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?", *France Stratégie*. Available at: <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-dt-zero-artificialisation-nette-octobre-2019.pdf> (Accessed: February 7, 2023).

Office fédéral du développement territorial ARE (no date) « Révision de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) », *ARE*. Available at: <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/droit-de-l-amenagement-du-territoire/revision-de-la-loi-sur-lamenagement-du-territoire--lat-.html> (Accessed: February 7, 2023).

Prokop Gundula, Heide Jobstmann and Arnulf Schönbauer (2011) "Report on best practices for limiting soil sealing and mitigating its effects", *European Commission, DG Environment*.

Samuelsson, Karl, Tzu-Hsin Karen Chen, Sussie Antonsen, S Anders Brandt, Clive Sabel and Stephan Barthel (2020) "Residential environments across Denmark have become both denser and greener over 20 years", *Environmental Research Letters*, vol. 16, no. 1.

Spw (2022) « Artificialisation du Territoire », *Etat de l'environnement wallon*. Available at: <http://etat.environnement.wallonie.be/contents/indicatorsheets/TERRIT%202.html> (Accessed: February 7, 2023).

Richiedei, Anna; Tira, Maurizio (2020), « Municipal Budget Management and the Generation of Urban Sprawl. A Case Study of the Lombardy Region (Italy) », *Planning, Practice & Research*, vol. 35, no. 2, 169-184.

## 3.2

# Approfondissement d'un cas d'étude : Genève

Afin d'approfondir notre horizon des démarches de sobriété foncière à l'étranger, nous avons choisi d'aller voir de plus près les bonnes pratiques de lutte contre l'étalement urbain mises en place dans le canton de Genève, fort de son expérience et exemplarité en la matière depuis plusieurs décennies. Comme expliqué dans le chapitre précédent, la Confédération Suisse a mis en place des mesures contraignants l'extension urbaine grâce à la sanctuarisation de terres non-artificialisées, notamment agricoles. À partir de cette contrainte datant des années 1990, les cantons suisses ont eu le temps de développer des stratégies de planification et de développement ainsi que des outils, notamment de maîtrise foncière pour répondre à ces directives fédérales. La Suisse nous est alors apparue comme une sorte de laboratoire nous permettant d'avoir le recul que le ZAN français ne nous offre pas encore sur la mise en œuvre de telles politiques publiques. Au sein du territoire suisse, le canton de Genève a la particularité de rassembler plusieurs problématiques pertinentes pour notre étude même si Genève ne remplit évidemment pas les caractéristiques d'une ville moyenne française. Au-delà du cadre législatif et stratégique ambitieux de lutte contre l'artificialisation des sols, le canton a la particularité de partager une frontière avec la France. Les communes de Haute-Savoie entretiennent depuis toujours des liens forts avec les communes genevoises, entre lesquelles la frontière n'est parfois qu'immatérielle, en termes d'échanges économiques mais également d'extension urbaine.





## Programme

À la rencontre d'acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement en Suisse et en Haute-Savoie, nous avons pris la route de Genève pendant 2 jours. Mêlant entretiens et visites de sites, nous avons pu avoir un large aperçu des pratiques de lutte contre l'étalement urbain.

### ENTRETIENS

Ariane WIDMER-PHAM, urbaniste cantonale au canton de Genève, Département du Territoire à l'Office de l'Urbanisme de Genève

Sujets évoqués : plan directeurs, questions stratégiques pour le canton

Alain BEURET, responsable conseil en aménagement chez Espace Suisse

Christa PERREGAUX, directrice adjointe chez Espace Suisse

Sujets évoqués : politique fédérale du développement vers l'intérieur, densification, accompagnement des communes

Laura BREUILLY, responsable du service Politiques de l'habitat, Direction de l'habitat

Nicolas HUE, responsable de service aménagement du territoire

Sujets évoqués : politique transfrontalière, effort de report, politique de l'habitat en Haute-Savoie

Raphaële VAVASSORI, directrice de la planification et des opérations foncières à l'Office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF)

Sujets évoqués : politique foncière et maîtrise des prix du foncier, zones de développement

Matthieu BARADEL, responsable de la Direction du Projet d'agglomération Grand Genève

Sujets évoqués : gouvernance et politique transfrontalière - projet d'agglomération du Grand Genève

Jean-Manuel MOURELLE, Fondation pour les terrains industriels de Genève  
Sujets évoqués : gestion et maîtrise foncière des zones d'activités et industrielles du canton

Edmée PASCHE et David MATTHEY-DORRET, Coopérative Polygones

Sujets : fonctionnement des coopératives habitantes, instrument de lutte contre la spéculation

### VISITES

Le projet Praille Acacias Vernets (PAV), Genève

Zones industrielles du canton de Genève

- Plan-les-Ouates (ZIPLO), Plan-les-Ouates, canton de Genève
- Les Cherpines
- Bois-de-Bay (ecoparc)
- Meyrin Satigny
- La Renfile

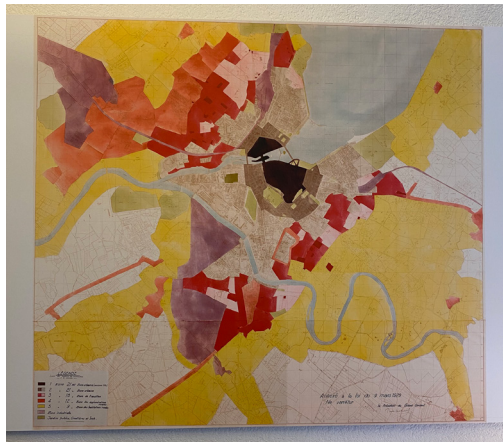
Écoquartier des Vergers, Meyrin, canton de Genève

# Contexte

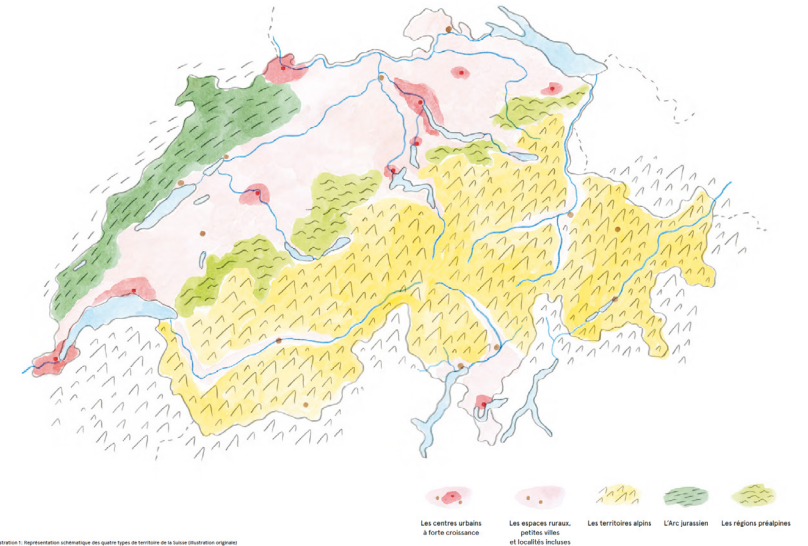
Le territoire suisse face à un double enjeu de sur-attractivité et de saturation foncière

Du fait de sa situation géographique de zone de montagnes et de lacs, la Suisse est un territoire naturellement contraint en termes d'extension urbaine. Parallèlement à ces conditions, la forte attractivité économique du pays contribue à une forte croissance démographique. La population se concentre aujourd'hui autour des grandes villes comme Zurich, Genève, Lausanne, Bâle, etc. De ce fait, le pays a dû réfléchir depuis longtemps à l'évolution de son urbanisation (cf. carte de 1929), ce qui a conduit à un ensemble de directives et de lois protégeant les sols agricoles suisses, notamment en fermant à l'urbanisation une partie importante de ces terres appelées dès lors surfaces d'assolement.

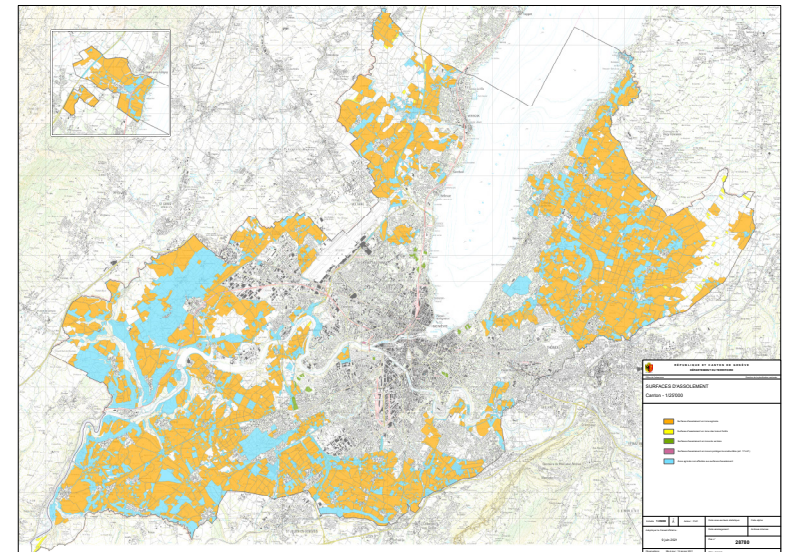
Dans ce contexte très particulier, le canton de Genève fait d'autant plus figure d'exception en termes de sur-attractivité et de saturation foncière en raison de sa très petite taille. Cela l'a contraint particulièrement dans son expansion et le force à mettre en place des outils et solutions pour la contrôler, tout en continuant à créer et attirer de nouveaux emplois sur son territoire.



Carte de zonage du canton de Genève annexée à la loi du 9 mars 1929, dans le bureau d'Ariane Widmer. Cette carte montre où la ville voulait se rendre. Le jaune montre les espaces réfléchis dans des logiques paysagères. Le canton suisse a une forte concentration de surfaces d'assolement par rapport à la taille de son territoire.



Mégatrends et développement territorial en Suisse. Source : COTER (2019)



Surfaces d'assolement. Source : Département du territoire, République et canton de Genève

# Politique publique de sobriété foncière

Le dispositif à l'échelle de la confédération organisé autour du "développement vers l'intérieur" et des surfaces d'assolement

Pour mettre en place une politique de sobriété foncière nationale, la Suisse dispose de la Loi Aménagement du Territoire (LAT). Sa révision exige depuis 2013 un "développement de l'urbanisation vers l'intérieur" - autrement dit, une urbanisation orientée vers les centres et espaces déjà urbanisés, afin de limiter l'étalement urbain. Cette loi répond à un quota de terres sanctuarisées dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA), dont la fermeture à l'urbanisation doit permettre d'assurer la souveraineté alimentaire du pays en cas de conflit.

Cependant, les collectivités locales n'ont pas toujours les moyens techniques, humains et financiers pour la mise en œuvre d'une telle politique de sobriété foncière. Ainsi, pour accompagner et aider les territoires dans cette application, la Confédération a lancé un programme d'"Impulsion vers l'intérieur". L'association Espace Suisse, que nous avons rencontrée, a été mandatée pour accompagner les communes suisse au travers de conseils, d'exemples de bonnes pratiques et de formations. La rencontre avec Espace Suisse nous a permis de saisir les contours de la politique fédérale de lutte contre l'artificialisation afin de comprendre le cadre dans lequel la stratégie cantonale de Genève s'inscrit.

## Entretien avec Espace Suisse

**Espace Suisse** est une association parapublique de droit privé. Ses membres sont les 26 cantons et plus de la moitié des communes suisses. Les cotisations des cantons et communes se calculent par rapport au nombre d'habitants (11 ct / hab). Espace Suisse propose du conseil en aménagement et juridique, ainsi que des formations aux communes et cantons.

**Alain Beuret** est architecte de formation. Il offre des conseils stratégiques en aménagement aux communes de la Suisse romande.

**Christa Perregaux** est juriste avocate et directrice adjointe d'Espace Suisse.

## Qu'est-ce que le développement vers l'intérieur et en quoi vous concerne-t-il ?

En 2012, il y a eu une révision de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) votée en 2013 avec 67% de oui en votation populaire puis rentrée en vigueur en 2014. La LAT exigeait de manière plus claire le développement vers l'intérieur. Les cantons ont demandé un soutien supplémentaire à la Confédération pour la mise en application. 1 millions de francs de fond d'aide a été donné à Espace Suisse par an pour aider les communes à travers le programme « Impulsion vers l'Intérieur ».

## De quelle manière votre intervention fonctionne-t-elle ?

Espace Suisse fait du conseil stratégique pour débloquer des situations. Les communes ne sont pas toujours outillées pour faire face aux propriétaires privés. Espace Suisse permet de mettre tout le monde autour de la table, et propose des recommandations. Ce n'est pas le cas à Genève par exemple, où les communes disposent globalement de l'ingénierie locale.

À noter qu'Espace Suisse n'intervient pas au niveau architectural à l'exception de leur outil d'« analyse d'immeuble » pour faire un inventaire et une étude des bâtiments vacants ou abandonnés.

## Quel a été l'impact de la révision de la LAT sur le développement des cantons ?

Avec la révision de la LAT, il y a eu une exigence de mettre en zone à bâtir que des terrains « nécessaires » pour la commune dans les 15 ans à venir selon 10 conditions à remplir (article 15). Ce sont des conditions strictes. Autour de ça, il y a eu une exigence d'un certain montant d'hectares qui peut être encore mis en zone à bâtir dans les cantons. Il faut noter que la compétence en aménagement du territoire est détenue par les cantons. Pour la première fois, les cantons réalisent un plan directeur cantonal qui précise jusqu'où la commune peut s'étaler. Du fait des restrictions, les communes ne pouvaient plus augmenter leurs zones à bâtir, du moins très peu. Cela les oblige à développer vers l'intérieur. La mise en zone à bâtir de terrains est aujourd'hui exceptionnelle. La règle est d'utiliser ce qui existe en premier lieu.

La Confédération exerce quand même un contrôle sur ces plans d'affectation. Certaines communes dites surdimensionnées ont l'obligation de réduire ses

## Mise en place un nouvel espace de dialogue territorial dans le cadre de l'objectif ZAN

zones à bâtir actuelles. Dézoner veut aussi dire indemniser le propriétaire, ce qui pose beaucoup de questions juridiques.

### **Le dézoning est-il nécessairement en zone agricole ?**

En Suisse, il y a la « zone à bâtir » et la « zone agricole ». Cette dernière englobe tout ce qui n'est pas constructible, donc par exemple aussi des zones de montagne où l'on ne peut pas faire d'agriculture à proprement parler. La troisième zone de base est une « zone de protection », elle se superpose à une zone à bâtir ou une zone agricole.

### **La loi française du ZAN ne prend pas vraiment en compte la qualité des sols, quelle est l'approche suisse sur l'inventaire des sols ?**

La LAT existe depuis 1979 et a imposé des plans sectoriels pour les secteurs d'intérêt national. La Confédération a établi en 1992 le premier plan sectoriel des surfaces d'assolement pour garantir suffisamment de terres agricoles pour s'auto alimenter en cas de guerre. Les cantons donnaient alors volontairement leurs terres agricoles situées en dessous de 1000m. Parallèlement, il y a eu des efforts sur la protection du sol lancés par la Confédération. Ce sont encore des projets pilotes de contrôle de la qualité du sol. L'étude des sols est encore récente en Suisse mais elle est très avancée sur les quotas de SDA. Dans les plans communaux, la qualité des sols n'est pas encore prise en compte en dehors des SDA. Ce n'est pas encore un réflexe dans les petites communes. Lausanne ou Genève abordent par contre ces thématiques de protection des sols.

### **Quels sont vos retours d'expérience sur les projets de densification ?**

Une critique revient souvent que des projets de densification consomment beaucoup de surface dans le sens où souvent les logements construits sont très grands pour peu de personnes. Récemment, il y a eu un arrêt du tribunal fédéral qui indiquait que la densification des zones villas ne devait pas seulement prendre en compte les m<sup>2</sup> mais aussi le nombre de personnes et usagers du quartier.

Il y a aussi actuellement une commission extraparlamentaire, la COTER,

qui conseille le gouvernement fédéral sur la transformation des périphéries urbaines vers une intensification des usages et densification.

Chez Espace Suisse, nous comprenons le développement vers l'intérieur pas seulement à travers la densification mais aussi des interventions plus fines comme la requalification du centre ou la création d'une nouvelle centralité dans les périphéries par exemple.

### **Est-ce que vous avez observé un changement en Suisse depuis le début de votre mission d'accompagnement ?**

Quand on parlait d'aménagement du territoire il y a 10 ou 15 ans, les gens ne savaient pas ce que c'était et n'avaient jamais entendu parler de plan directeur cantonal. Aujourd'hui, les conseils communaux ont une vraie compréhension du développement vers l'intérieur grâce à la révision de la LAT. De là à dire que beaucoup de communes sont motivées à déclasser des zones à bâtir, ce n'est pas encore tout à fait le cas.

Il y a aussi un changement de génération. Il y a une plus grande sensibilisation sur l'étalement urbain. Souvent c'est autour des problèmes liés à la mobilité que les communes réalisent l'importance du développement vers l'intérieur.

En Suisse, une des grandes différences avec la France est le système de transports publics très développé au niveau régional qui permet le développement vers l'intérieur, assuré par un plan sectoriel fédéral. En France, les transports secondaires sont déficients voire inexistant au profit de la grande vitesse. Si au niveau de la mobilité la voiture prime alors le développement vers l'intérieur est très compliqué.

## Entretien avec Ariane Widmer

Déclinaison des objectifs fédéraux et transfrontaliers de sobriété foncière dans le plan directeur cantonal de Genève : une réflexion à plusieurs échelles

Comme vu précédemment, le canton de Genève se distingue des autres territoires suisses par ses contraintes foncières plus prononcées et sa forte attractivité économique accueillant de nombreux travailleurs transfrontaliers et internationaux. Ainsi, le très peu de zones encore constructibles force le canton à miser sur des projets de densification de son centre urbain et de ses zones pavillonnaires peu denses, se heurtant parfois à une mobilisation citoyenne importante, caractéristique du système de démocratie directe suisse. L'État de Genève, autorité politique et administrative qui représente le canton, décline ainsi les objectifs et directives fédéraux dans son plan directeur cantonal. De plus, sa situation transfrontalière l'oblige à réfléchir à son urbanisation aux côtés des communes de Haute-Savoie et du Pays de Gex, au travers du projet d'agglomération du Grand Genève.



Photo de l'entretien avec Ariane Widmer dans les bureaux de l'État de Genève

**Ariane Widmer-Pham** est urbaniste cantonale au Département du Territoire à l'État de Genève.

### D'où vient le concept de « développement vers l'intérieur » ?

Sur la question de la régulation, la Suisse est un pays beaucoup plus libéral que la France avec une grande autonomie des communes et un respect de la propriété privée. Plus on est moins ça marche et plus on a besoin d'un cadrage par le haut. Néanmoins, en Suisse il y a de plus en plus de cadrage par le haut car la Suisse est à l'étroit et connaît une forte croissance du fait de sa place financière. Cela crée des anomalies. Les tendances de croissance inquiètent. 10 millions d'habitants d'ici 10 ou 15 ans. C'est l'immigration liée à l'emploi qui contribue à cela, notamment des cadres. Cette inquiétude motive les Suisses à réfléchir à leur aménagement.

En 2012, il y a eu une votation populaire sur la protection du paysage pour éviter le mitage et donc limiter les zones à bâtir. 62% ont voté pour cette protection. C'est le plus beau cadeau qu'on peut faire à un urbaniste car on ne peut plus négocier et continuer à s'étaler. C'est une contrainte qui est voulue par le peuple qui revient par une loi fédérale (la LAT) et qui percole dans la loi cantonale.

Parallèlement, les surfaces d'assolement (SDA) sont les meilleures terres agricoles. Elles sont préservées dans un plan sectoriel national qui impose des quotas à chaque canton. Le canton de Genève est tellement à l'étroit que les SDA limitent de facto l'extension de la ville. Il y a un méga exercice de calcul pour identifier les réserves de chaque commune avec un taux de croissance, l'exercice est en cours. Mais à Genève cette question ne s'est pas posée de la même manière qu'ailleurs car elle se densifie de facto depuis des siècles à l'intérieur de murs montés par les calvinistes qui protégeaient la ville. La réforme a fait que Genève s'est repliée dans ses murs mais sans aucune zone agricole et donc peu d'opportunités pour se nourrir. Ils ont signé des accords avec les royaumes adjacents, sous la forme de zones franches pour que les territoires voisins puissent vendre leur surplus à Genève. On régule infiniment plus à Genève qu'ailleurs en Suisse.



### **Quelle prise en compte de la qualité des sols dans les projets ?**

Dans les zones à bâtir et notamment dans les villes, il y a le sujet de la pleine terre et de la désimperméabilisation. Au départ, le développement vers l'intérieur cherche avant tout à limiter l'extension et le mitage. L'émergence du besoin de pleine terre est liée à la question climatique et aux îlots de chaleur. Aujourd'hui quand on développe vers l'intérieur chaque densification doit être vertueuse et entraîner avec elle des bienfaits.

Dans la première manière de parler de développement vers l'intérieur, on a toujours parlé de Coordination, Urbanisation, Transport. On a compris très vite qu'il ne fallait pas mettre des gens où il n'y a pas de transports. Aujourd'hui, on ajoute à ça la dimension environnementale au développement vers l'intérieur, c'est-à-dire offrir une grande qualité de vie.

### **Comment Genève met en œuvre le développement vers l'intérieur dans son plan directeur cantonal ?**

Le premier principe pour lutter contre l'étalement urbain c'est de dire ce qu'on peut faire ou non. Le plan directeur cantonal est aussi à la parcelle, presque un plan de zone. Aujourd'hui il y a une réflexion pour réduire les zones à bâtir qui pour certaines sont situées sur des zones agricoles. Le principe du développement vers l'intérieur nous fait dire que ce n'est pas opportun de construire des logements sur ces zones agricoles ou naturelles mais plutôt sur des zones déjà bâties. Le canton de Genève est donc en train de se retirer sur plusieurs zones. Il y a une réflexion fine sur l'augmentation de droit à bâtir sur certaines zones pour densifier et renouveler. Il y a de moins en moins de territoires vierges et les dents creuses deviennent de plus en plus petites. On passe parfois d'une échelle urbaine à une échelle architecturale. C'est un urbanisme de dentelle tout en ayant une vision à grande échelle.

### **Face à l'augmentation des prix du foncier, quelle est la marge du manoeuvre de l'État de Genève ?**

Genève a instauré un système de contrôle des prix du foncier qui sont des zones de développement. Le développeur est contraint sur les prix de vente ou de location, sa marge est limitée et il doit remplir une plus-value à l'État

de Genève. La limite de ce système est sa temporalité puisqu'après 10 ans l'exigence de contrôle du prix tombe. C'est un mécanisme un peu contre-productif.

### **Comment s'attaque-t-on à la question de la densification des zones villas ?**

Dans la zone villa ou zone 5, la densité est entre 0,3 et 0,6 aujourd'hui. Quand on modifie l'affectation de certaines parties de zones villas pour donner plus de droits à bâtir, il y a un système de zones réservées pour éviter qu'il y ait un développement qui empêche une future densification. Mais on est toujours au statu quo.

### **En dehors de la petite échelle, comment Genève réfléchit à cette planification plus largement ?**

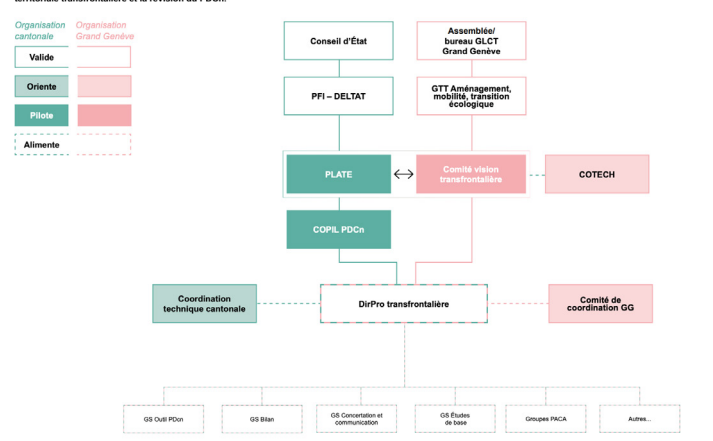
En effet, le développement vers l'intérieur se joue à une beaucoup plus grande échelle. On a un plan directeur cantonal et puis un projet d'agglomération du Grand Genève avec les communes françaises. Une vision territoriale à horizon 2050 est en train d'être élaborée. En vérifiant les effets de projet, on se rend compte aujourd'hui qu'on n'arrivera pas à atteindre les objectifs de réduction de gaz à effet de serre en 2050. Puisque l'aménagement du territoire a un effet levier pour réduire les besoins en déplacement et en ressources. Le plan directeur cantonal est donc en train d'être questionné à l'échelle du Grand Genève, et notamment le bien-fondé de certaines zones à bâtir dans le canton. Le principe du développement vers l'intérieur est évidemment maintenu, on y ajoute le principe de la ville de proximité pour reporter de l'intensité sur des centralités existantes et tranquilliser d'autres territoires pour restaurer des écosystèmes. L'idée est de concevoir le territoire comme un socle vivant dans lequel d'autres vivants se sont installés. L'enjeu premier est de penser tout ce qu'on fait en accord avec les besoins de ce socle vivant. Le dernier principe est la valorisation de l'existant avant de toucher à l'intouché. Aujourd'hui l'État de Genève et le projet d'agglomération du Grand Genève portent ensemble la démarche.

## Orientations stratégiques

Une stratégie de sobriété foncière de Genève entre densification, transports collectifs et maintien du secteur industriel

La politique du développement vers l'intérieur à Genève est orientée autour de plusieurs axes qui guident l'urbanisation de la ville-canton pour les décennies à venir. La densification est le mot d'ordre fédéral, à Genève les efforts se retrouvent dans les "zones villas" (maisons individuelles). Pour le canton, cette densification ne peut être réalisée qu'à condition d'assurer une desserte suffisante en transports collectifs. Le déploiement des transports en commun est d'ailleurs une condition forte de la Confédération pour engager le développement vers l'intérieur. À ce titre, les seules SDA déclassées aujourd'hui sont justifiées par l'accueil d'infrastructures de transports. De plus, la mixité fonctionnelle est encouragée et recommandée dans les zones urbaines densifiées. Le projet phare Prailles-Acacias-Vernet dans le sud de la ville est une opération mixte située sur une ancienne zone industrielle (ZI) dont les activités sont en partie en train d'être délocalisées ailleurs sur le canton. Le maintien du secteur industriel est d'ailleurs une politique forte du canton qui souhaite maintenir son attractivité économique. Si la mixité est aussi encouragée sur les ZI, ces espaces n'ont pas vocation à accueillir des fonctions résidentielles pour autant. Nous avons rencontré un responsable de la Fondation des terrains industriels de Genève, acteur public incontournable de la politique foncière industrielle sur le canton.

Organisation de la gouvernance pour l'élaboration de la vision territoriale transfrontalière et la révision du PDCn.



Organisation de la gouvernance pour l'élaboration de la vision territoriale transfrontalière et la révision du PDC. Source : Vision territoriale transfrontalière 2050 (2021)

### Quelle est la vision stratégique du canton sur la question foncière et les mécanismes de dissociations entre le foncier et la bâti ?

L'existence des fondations est spécifique au canton de Genève car il n'y a jamais eu assez d'espace. La main publique a dû veiller aux équilibres et au maintien du logement abordable mais aussi des terrains industriels dans un canton où, quand l'affectation change et devient du logement le terrain triple de valeur.

### Par rapport à la croissance démographique, comment est-ce que vous alliez besoin en logements et développement vers l'intérieur ?

Si on regarde le plan, il y a des tonnes de places. La Suisse doit se poser ces questions d'attractivité, notamment par rapport à l'accueil des entreprises. Doit-elle diminuer son attractivité ? Est-ce que la Suisse veut devenir un petit Singapour ? Ma responsabilité est d'accompagner cette croissance si elle continue et de faire en sorte qu'elle se fasse de la manière la plus vertueuse et respectueuse possible par rapport à notre environnement.



Entretien dans les bureaux de la Fondation des Terrains Industriels de Genève

## Synthèse de l'entretien avec Jean-Manuel Fourelle

### Rôle de la FTI et contexte industrielle à Genève

La Fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI) est une fondation de droit public fondée en 1960. C'est un outil politique pour l'implémentation et la préservation de l'industrie sur le territoire genevois. C'est l'équivalent d'un aménageur et d'un gestionnaire à long terme des zones industrielles genevoises. La FTI veille à accueillir des activités industrielles et à gérer l'éligibilité des entreprises pour favoriser la fabrication.

Alors que l'industrie représente 15% du PIB genevois, les terrains cantonaux destinés à développer l'industrie représentent 3% soit 859 hectares. 50% de la totalité de ces terrains sont publics et 25% appartiennent à la FTI.

Au vue de la densification de la ville-centre, la FTI est aujourd'hui appelée à céder ses terrains industriels, représentant environ 1600 entreprises, à d'autres fondations publiques. C'est notamment le cas du projet Prailles-Acacias-Vernets (PAV), ancienne zone d'activité qui est actuellement en transformation vers un quartier mixte. Les logements et les bâtiments d'activités économiques tertiaires sont petit à petit en train de remplacer l'industrie historique qui est délocalisée ailleurs sur le canton. En échange, la FTI a bénéficié d'autres terrains. Son objectif est aujourd'hui de développer encore plus le secteur industriel avec moins de foncier.

La FTI cherche à implanter tous types d'activités industrielles sur le canton, également des activités qui ne génèrent pas énormément d'emplois et de chiffre d'affaires mais qui représentent une utilité publique comme les entreprises de recyclage. Cette stratégie se heurte parfois au système de fiscalité communale, reposant sur la taxe professionnelle perçue en fonction du nombre d'emplois, et la taxe cantonale sur le chiffre d'affaires des entreprises.

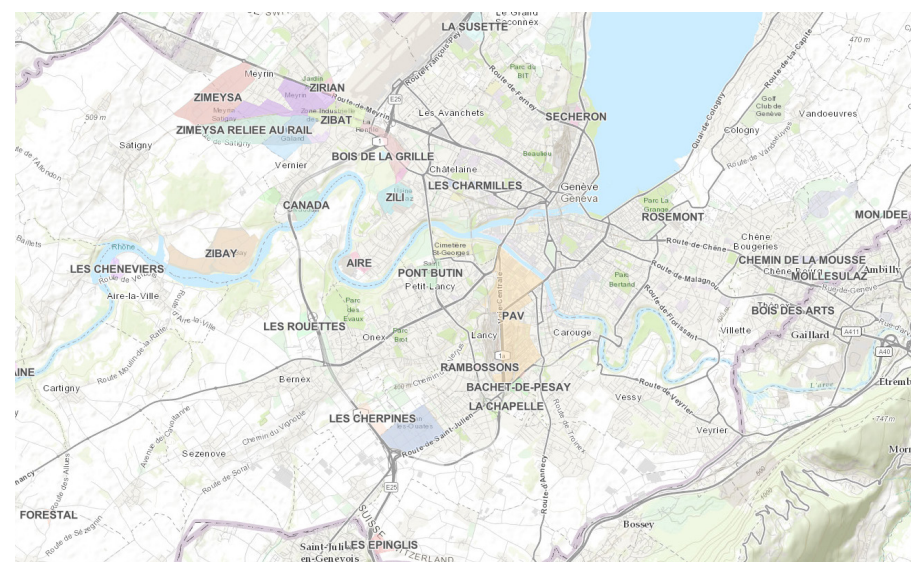
### Le droit de superficie comme outil de maîtrise foncière publique à long terme

Cet outil de dissociation du foncier et du bâti est un bail de 30 à 100 ans entre une entreprise qui bénéficie du droit de construire, et la Fondation qui perçoit une rente en échange du portage foncier. Il permet à la FTI de préserver et de garder le contrôle sur les activités industrielles. Toutefois, une fois le bail signé,

la FTI n'a pas de droit de regard sur la location des espaces à des tiers. Elle estime que ces terrains représentent environ 30% de tertiaire.

### « Dépasser l'idée de la zone »

En termes de zonage, sur les zones industrielles et artisanales toute entreprise doit soumettre les baux à la FTI pour évaluer la légitimité des activités qui veulent s'y implanter. D'autres activités sont possibles mais si elles justifient d'une « amélioration ». La FTI exprime la volonté de sortir de la zone purement industrielle mais réalistiquement ça ne veut pas dire non plus l'accueil des fonctions résidentielles, en raison des nuisances. L'idée est de rendre les ZI plus attractives en installant par exemple des services de restauration ou des clubs de fitness.



Carte des zones industrielles de Genève. Source : FTI.





*Vue sur le projet Prailles-Acacias-Vernets.*



*Le secteur Prailles Ouest conservé pour maintenir de l'activité industrielle*



*Une zone industrielle dite mixte accueillant aujourd'hui d'autres services comme de la restauration, clubs de gym et crèche.*

## Outil de la mise en œuvre

### Le rôle du canton dans la régulation du développement vers l'intérieur

Si le système d'aménagement genevois peut être considéré comme libéral dans le sens où l'aménagement se fait en grande partie par les investisseurs privés et le propriétaire terrien reste très protégé grâce à un système d'indemnités, la main publique a gardé un véritable rôle dans la mise en œuvre du développement vers l'intérieur. Puisque la demande est forte et le foncier rare, le canton peut se permettre d'imposer des contraintes spécifiques aux investisseurs privés. L'état de Genève a ainsi adopté une posture de régulateur pour assurer une maîtrise du marché foncier et immobilier, et répondre aux besoins en logements des plus modestes (logements subventionnés, soutien aux coopératives) dans un marché particulièrement tendu.

### La maîtrise publique foncière : le droit à construire et la zone de développement

Dans ce contexte de marché tendu, le canton de Genève a développé des outils de régulation importants. Le droit de superficie, utilisé depuis longtemps sur le territoire, permet de dissocier le foncier du bâti afin de permettre l'accession à la propriété aux ménages les plus modestes mais aussi de garder un contrôle sur le type d'activités installés sur un périmètre spécifique (ce type de bail est très utilisé par la fondation des terrains industriels de Genève). L'outil, lorsqu'il est appliqué, agit comme une limite à la spéculation foncière et immobilière, indéniablement générés par les efforts locaux de sobriété foncière. De plus, l'instauration de zones de développement s'accompagne d'un arsenal de mesures veillant à contrôler l'évolution urbaine de ces espaces ainsi que les prix du foncier et le prix de sortie des logements pendant une période délimitée. À cet effet, nous nous sommes entretenus avec l'Office cantonal du Logement et de la Planification Foncière pour comprendre les actions menées par l'état de Genève dans ce domaine.



*Légende sur une des dernières zones naturelles vouées à accueillir des terrains industriels.*



*Une zone villa vouée à être densifiée*

## Entretien avec Raphaële Vavassori

**Raphaële Vavassori** est directrice de la planification foncière du canton de Genève à l'Office cantonal du Logement et de la Planification Foncière (OCLPF).

### Quelles sont les missions de votre direction à l'OCLPF ?

Le rôle de l'office est de rendre disponible le foncier dans le cadre des politiques publiques de l'État de Genève et est pour cela doté d'un fonds pour permettre l'acquisition de terrains. Il exerce aussi un rôle de réflexion macro de planification foncière à l'échelle du canton. L'office possède le droit de préemption. On a aussi l'octroi des droits de superficie [un bail dissociant foncier et bâti]. L'État de Genève est propriétaire d'un certain nombre de parcelles qu'il remet en droit de superficie à des fondations ou des coopératives sous forme d'un droit réel fixé au registre foncier, l'office perçoit une rente.

### Quelles sont les grandes tendances et enjeux qui caractérisent le contexte foncier cantonal ?

L'idée défendue est aujourd'hui la densification vers l'intérieur du fait de la préservation des SDA. Il y a encore quelques déclassements prévus mais seulement pour des projets de mobilité, comme le tram.

Dans les zones à bâtir, il y a la zone ordinaire (équivalent au centre-ville de Genève) qui n'est pas contrôlée au niveau du foncier ; la zone villa (ou pavillonnaire) appelée à se densifier modérément selon les plans directeurs communaux ; la zone de développement (ZD), la plus contrôlée en termes de catégories de logement et de plafonnement des prix. Elle est vouée à accueillir les besoins prépondérants de la population, donc des logements d'utilité publique (équivalent du logement social) et d'acquisition Propriété Par Étages (équivalent du logement en accession sociale). Les prix de sortie des zones de développement seront déterminés par rapport à la zone de fond, c'est à la dire la zone qui préexistait selon si elle était agricole ou villa.

L'État est garant du respect des règles fixées grâce à son droit de préemption. L'OCLPF est chargée de l'examen de ces transactions. Les règles ne sont pas respectées si le prix de la transaction ne respecte pas les prix pratiqués par l'État ou si une personne qui s'installe dans une zone de développement n'a pas l'intention à terme de la développer. Dans ce cas, l'État intervient de manière

préventive pour préserver le potentiel de développement des ZD même s'il n'y a pas encore de projet.

### En ZD, quels sont les mécanismes existants d'indemnisations des propriétaires privés ?

Si l'office fait une acquisition en ZD où les prix sont contrôlés, on va tenir compte des indemnisations à faire aux propriétaires. Sinon on risque de nous attaquer pour expropriation matérielle du fait de la perte de valeur du terrain. Ce n'est pas le cas pour les zones agricoles qui voient une vraie plus-value. En ZD, il y a un contrôle des prix du terrain vendus à des développeurs, mais aussi les prix de sortie, de vente ou location. Ce contrôle des loyers dure pendant 10 ans pour les PPE.

### Comment fonctionnent les outils de dissociation foncier/bâti à Genève ?

Il existe plusieurs fondations immobilières de droit public qui sont chargées d'acquérir des terrains et remettre en droit de superficie des terrains à des coopératives, des particuliers ou encore des entreprises. Leurs fonds sont entièrement publics. Elles sont plus agiles pour mettre en œuvre les politiques publiques de l'État. La fondation Prailles-Acacias-Vernets bénéficie des terrains de l'État sur la zone anciennement industrielle et est chargée du développement de projet. La fondation des Terrains Industriels (FTI) est chargée de la gestion des terrains industriels sur lesquels l'État exerce un droit de préemption sur le prix du foncier.

### Est-ce que l'OCLPF est assez outillé pour mettre en œuvre le développement vers l'intérieur ?

Le foncier est considéré en amont des projets pour pouvoir le rendre disponible. On a très peu recours à l'expropriation de par la culture suisse qui pousse davantage à la négociation. L'indemnisation des propriétaires permet aussi d'éviter cela.

L'OCLPF ne fait pas de réserves foncières. Il est propriétaire des terrains historiques de l'État qui sont ensuite remis en droits de superficie attribués à des coopératives, suivant la politique cantonale.

### La place donnée par le canton aux coopératives habitantes pour assurer le logement abordable

Le canton de Genève affiche une politique forte de soutien au développement de coopératives d'habitation. C'est une forme d'habitat intermédiaire entre la propriété privée et la location à un propriétaire privé ou à un bailleur. Généralement structurées en tant qu'organisme non lucratif, les coopératives permettent de fournir une offre de logement abordable, voire social (appelé "d'utilité publique"). À Genève, la plupart des coopératives bénéficient du droit de superficie en ce qu'elles paient une redevance foncière à l'État ou à la commune en échange d'un terrain sur lequel elles peuvent construire ou réhabiliter un immeuble d'habitation. Nous nous sommes rendu.e.s dans l'écoquartier des Vergers à Meyrin au sein duquel plusieurs coopératives se sont installées dont Polygones que nous avons rencontrées.

La commune de Meyrin est propriétaire à 50% de terrains de l'écoquartier, qu'elle remet entièrement en droit de superficie notamment aux coopératives. Polygones,



Entretien avec la coopérative Polygones dans la salle commune

coopérative créée en 2007, en a bénéficié pour construire un immeuble. Pour développer le projet, elle a obtenu de l'État de Genève un prêt de 150 000 CHF grâce auquel elle a pu débloquer un emprunt de 12 millions et négocier un apport des futurs locataires et acquéreurs de 5% uniquement. Cette aide s'accompagne de certaines contraintes imposées par le canton, notamment en termes de logement social. L'écoquartier devait initialement accueillir 40% de logement social sur chaque îlot mais les promoteurs privés refusant cette contrainte, la coopérative Polygones a été obligée par la ville de Meyrin de proposer 60% à l'échelle de leur immeuble.

Aujourd'hui, la coopérative a pu réaliser en tant que maître d'ouvrage son opération de 28 appartements selon les envies et besoins des coopérateurs. L'immeuble dispose de plusieurs espaces partagés gérés par les coopérateurs : salle et cuisine commune (dans laquelle nous avons fait l'entretien), une salle de sport, des espaces de travail, un salon de lecture, un grand parking vélo, buanderie, salle de bricolage...



Écoquartier des vergers



Les espaces partagés de la coopérative Polygones



Écoquartier des vergers

## La politique transfrontalière

Planification directrice transfrontalière dans le bassin de vie du Genevois français et suisse : véritable terrain de coopération et d'expérimentation

Depuis une décennie, les communes du canton de Genève et de Vaud, de la Haute-Savoie et du Pays de Gex ont décidé de se réunir au sein d'une institution commune nommée "Projet d'agglomération du Grand Genève". Matthieu Baradel nous a accueilli dans les bureaux du projet à Genève pour nous présenter les grandes lignes de la coopération transfrontalière et comment les enjeux d'urbanisation et notamment d'étalement y sont traités.

### Entretien avec Matthieu Baradel

**Matthieu Baradel** est responsable de la direction du Projet d'agglomération Grand Genève.

#### Qu'est-ce que le projet d'agglomération du Grand Genève ?

L'agglomération franco-valdo-genevoise aussi appelée le Grand Genève est une structure qui existe depuis une quinzaine d'années autour du mécanisme suisse de projet d'agglomération. C'est un outil qui encourage le développement vers l'intérieur et la coordination transfrontalière. Notre périmètre d'intervention est l'ensemble de l'agglomération. Il englobe le canton de Genève, une partie du canton de Vaud et le genevois français entre la Haute-Savoie et le Pays de Gex. Le projet est organisé autour d'une logique de bassin de vie. Il n'y a pas de frontière naturelle et la frontière administrative est par endroit quasi inexistante. Depuis une trentaine d'années, toutes les collectivités de ce bassin de vie coopèrent pour construire ce bassin de vie. Et depuis 12 ans, le Grand Genève s'est structuré autour d'un groupement local de coopération transfrontalière. Participent aussi l'État français et la Confédération suisse à titre d'observateur. C'est donc une structure politique qui permet de mutualiser des moyens humains et financiers. Notre mission est de travailler sur l'aménagement du territoire au sens large.

Historiquement depuis 2002, on s'est construit autour du dispositif fédéral de projet d'agglomération qui consiste à une sorte d'appel à projets tous les 4-5 ans dans lequel une image de projet territorial à long terme est présentée et qui démontre des objectifs de développement vers l'intérieur et une coordination

transport renforcée. Si le projet est jugé de qualité, la Confédération contribue au financement d'infrastructures de mobilité autour de projets d'urbanisation et d'espaces publics à hauteur de 40%. Cela représente aujourd'hui 600 millions de francs pour le Grand Genève. Le projet d'agglomération est un véritable effet levier qui oblige à développer des projets de qualité tout en gardant une cohérence avec les projets de développement urbain.

#### Qu'est-ce qui est à l'origine de la création du projet d'agglomération ?

La coopération transfrontalière a toujours été présente sur le territoire. C'est surtout autour des exploitations agricoles que cette coopération s'est historiquement développée. Le bassin de vie a toujours existé. Les premières coopérations transfrontalières se sont faites autour de l'eau, notamment autour du Rhône.

La particularité forte de ce territoire est le fort dynamisme économique centrée autour de Genève qui concentre beaucoup d'emplois. Côté Suisse, il y a aussi un manque de main d'œuvre. Genève depuis 40 ans a été un site d'accueil de nombreux travailleurs frontaliers. Il y a un contraste entre la partie suisse et française de l'agglomération en termes économiques notamment, ce qui génère des flux frontaliers quotidiens. La coopération s'est aussi construite autour de ce trafic pendulaire.

#### Concernant la lutte contre l'artificialisation des sols, comment le projet d'agglomération du Grand Genève concilie-t-il les objectifs français et suisses ?

Au niveau du Grand Genève, une des missions est de s'assurer que les instruments de part et d'autre de la frontière sont à peu près coordonnés. Ou bien à réussir à importer un instrument qui fonctionne d'un côté ou de l'autre de la frontière. Jusqu'à il y a 5-6 ans, les outils en France étaient beaucoup moins contraignants mais aujourd'hui les préoccupations sont les mêmes. Néanmoins ces mêmes objectifs sont mis en application à travers deux dispositifs différents. Du côté suisse, il y a un outil [les surfaces d'assolement] qui a déployé ses effets avec 15 ans d'avance sur la France. La coexistence des projets qui se rencontrent autour de la frontière a un vrai effet localement. Elle permet de s'inspirer. Je me dis que ce qui deviendra le ZAN dans le genevois français va

sûrement bénéficier de la proximité avec ce qui se réalise déjà dans le canton de Genève et de Vaud. Il y a une continuité dans le traitement notamment dans les espaces publics autour des gares du Léman Express.

### Les objectifs de compacité et densification sont-ils répartis entre le genevois français et le côté suisse ? Et comment ?

On retrouve la logique de l'agglomération multipolaire dans la vision d'ensemble 2040 (cf. carte ci-dessous). Il y a un accord franco-valdo genevois de mise en commun autour de la tâche urbaine (en rose). Une de nos missions a été de mettre en application ce schéma avec toutes les collectivités et sa traduction réglementaire en termes d'urbanisation et densité à retrouver dans le cœur d'agglomération ainsi que dans les bourgs et villages. Il y a une logique de méta planification qui ne peut pas être prescriptive néanmoins Le projet d'agglomération n'est pas une couche administrative en plus, mais il a des leviers financiers pour valider ou non des projets d'urbanisation et de construction qui ne rentrent pas dans les critères de qualité du projet.



Vision d'ensemble 2040 du projet d'agglomération (2021)

### Qu'est-ce que le projet d'agglomération finance au-delà des réseaux de transports et d'espaces publics ?

Des mesures de mobilité, des mesures d'urbanisation rentrent dans le périmètre du projet mais ne sont pas financées par les pouvoirs publics (côté genevois suisse) et des mesures d'environnement paysage (même s'ils restent anecdotiques). Chaque collectivité finance les projets qui sont chez elle.

### Comment abordez-vous l'attractivité du territoire à l'avenir ?

L'agglomération compte aujourd'hui 1 million d'habitants et on prévoit 300 000 à 400 000 habitants supplémentaires dans 40 ans. Les capacités d'accueil sont limitées partout et sont en train de s'essouffler. Sur le canton de Genève, la densification commence à poser des problèmes politiques du fait des mécanismes de démocratie directe. L'attractivité est aujourd'hui un des gros sujets de négociation politique qu'on entame. Ça va obliger à resserrer le cadre et à anticiper côté français les objectifs du ZAN. C'est un grand chantier de coopération transfrontalière dont on ignore encore la réponse finale. Quand on pose la question de l'attractivité aux responsables politiques, ils répondent difficilement autre chose qu'« il faut continuer ».

### Quel est votre avis sur la piste de la répartition des activités par la zone franche côté genevois français comme solution des déplacements domicile-travail ?

Les zones franches existent depuis 50 ou 60 ans, initialement sur la question du prix du lait et donc de consommation locale de bassin de vie. On pourrait adapter un mixte fiscal entre le régime français et le régime suisse qui permettrait de lisser les déséquilibres économiques qu'on constate entre les deux pays. On est actuellement en réflexion.



Entretien avec Matthieu Baradel dans les bureaux de l'État de Genève

### Les communes françaises frontalières, contraintes de s'adapter au développement genevois

Face à la pression foncière et immobilière dans le canton genevois, un véritable phénomène d'extension urbaine s'est produit de l'autre côté de la frontière. Avant la formulation des objectifs ZAN, ce territoire était également moins contraint en termes d'urbanisation, un véritable terrain de jeu pour les investisseurs privés. En plus des opportunités foncières nombreuses et peu contrôlées côté français, les prix de l'immobilier moins élevés ont encouragé de nombreux travailleurs transfrontaliers à venir s'installer dans les communes autour d'Annemasse et Saint-Julien-en-Genevois, tout en ayant un emploi dans le canton de Genève. Les communes françaises ont donc longtemps subi un report d'artificialisation généré par la Suisse. Si le ZAN peut contribuer à pallier le déséquilibre, le Genevois français reste soumis à une très forte pression dont il ne bénéficie pas toujours des retombées économiques. En outre, Genève perçoit les revenus des entreprises installées sur son territoire en raison d'un régime fiscal avantageux.

## Synthèse de l'entretien avec Annemasse Agglo

**Laura BREUILLY** est responsable du service Politiques de l'habitat, Direction de l'habitat.

**Nicolas HUE** est responsable du service aménagement du territoire.

### Contexte du développement économique et urbain du Genevois français

La communauté d'agglomération Annemasse Agglo réunit 12 communes et 90 000 habitants, constituant le 2ème pôle urbain du projet d'agglomération du Grand Genève (institution transfrontalière). L'Agglo suit également les démarches du Pôle Métropolitain, qui réunit toutes les communes du Genevois français, pour échanger avec le canton de Genève et le Grand Genève.

Depuis les années 2000, des accords bilatéraux ont ouvert les frontières entre l'Union Européenne et la Suisse et contribué au phénomène des travailleurs transfrontaliers (5 000 navetteurs aujourd'hui qui devraient doubler d'ici 2035). La politique de contrôle de l'urbanisation genevoise reporte l'urbanisation côté français, avec une forte demande en logements. Ce phénomène pose surtout des inégalités sociales (salaire suisse vs. salaire français) face à l'accès au logement. Les classes moyennes s'éloignent géographiquement pour accéder au logement, mais la diffusion de la dynamique genevoise est telle que les distances à parcourir sont très importantes.

Le Grand Genève fait face à une forte spécialisation, avec une concentration de l'emploi côté suisse et une spécialisation résidentielle côté français. Le Genevois français peine à attirer des entreprises qui bénéficient davantage du régime fiscal suisse et devient de plus en plus dépendant de Genève économiquement. Des tentatives de régulation ont été menées en France avec l'établissement de zones franches, prévoyant une taxation différentielle, mais le déséquilibre reste très marqué.

Dans l'Agglo d'Annemasse, ces dynamiques bouleversent l'organisation du territoire composé historiquement de communes rurales, et qui fait aujourd'hui





face à une explosion démographique qui transforme radicalement son paysage. L'apport économique lié à Genève en fait un territoire riche, même si l'explosion des prix du foncier rend difficile le développement d'une offre intermédiaire pour les classes moyennes. De plus, les objectifs du ZAN vont renforcer ces difficultés.

### **Stratégie foncière, politique de l'habitat et zones d'activités**

Annemasse Agglo est à l'initiative de la création de l'EPF Haute-Savoie, pensé comme un outil de la collectivité en faveur du logement abordable. La ville d'Annemasse, historiquement de gauche, porte une politique ambitieuse de mixité sociale, là où la culture libérale du territoire engage moins la maîtrise publique. À Annemasse, la politique de l'habitat porte l'ambition d'une politique des trois tiers entre le logement abordable et libre. L'enjeu ZAN s'ajoute aux coûts déjà élevés du foncier.

Concernant les zones d'activités, le développement des baux à construction par l'EPF 74 cherche à rééquilibrer l'offre d'emploi côté français tout en garantissant la destination des activités en lien avec les besoins locaux. Cette maîtrise foncière doit permettre de différer l'investissement dans le temps. Toutefois, les outils des collectivités françaises se heurtent parfois au droit dans leur tentative de maîtrise du foncier économique.

### **Enjeux politiques autour de l'accroissement des inégalités**

L'arrivée d'une classe supérieure pose des problèmes politiques et d'aménagement. Leurs revendications sont importantes en matière de services et d'intensité urbaine tout en souhaitant bénéficier à la fois d'un cadre de vie de maison individuelle et du dynamisme économique suisse. Cette classe sociale a tendance à fermer la porte à la densification.

La disparition de la classe moyenne laisse des écarts de richesse très importants, ce qui produit un écartèlement entre populations et des difficultés de dialogue avec les élus.

## 3.3

# Approfondissement d'un cas d'étude : Casoria

Notre second terrain d'étude à l'étranger s'est tenu dans la ville de Casoria (Italie) afin de mieux comprendre le processus de régénération piloté par la municipalité. Cette dernière a transformé son réseau d'espaces abandonnés et sous-utilisés en parc, espaces verts ou culturels devenus socles d'une régénération ambitieuse de son plan d'action local (PLS).

Là où les pratiques françaises telles qu'Action Cœur de Ville s'intéressent d'abord au centre historique, cette ville fortement urbanisée a retenu notre attention par son choix de planifier d'abord une série de petites interventions pilotes dans sa proche périphérie. Puisqu'étant dans l'attente d'approbations du gouvernement régional, des architectes, experts externes et ingénieurs locaux ont décidé de travailler en communauté et avec les propriétaires de friches pour établir eux mêmes une réponse locale à la géographie fragmentée de la ville. Sous l'impulsion de ce groupe d'acteurs que nous avons eu la chance de rencontrer, diverses opérations ont été mises en place par étapes afin d'établir une stratégie urbaine plus large ensuite, tels que des chemins publics temporaires pour relier les futurs sites de régénération entre au centre.

Au terme de deux jours de visite, Casoria nous est alors apparue comme une démonstration pratique très inspirante de transformations urbaines menées avec les habitants. Bien que l'opération n'ait pas porté d'objectifs affichés de sobriété foncière et de réduction de l'étalement urbain, ce renouvellement urbain a aidé la ville à reconstruire une identité locale propre en dépit des contraintes politiques récurrentes et a in fine ramené de la nature en ville, comme en témoigne la popularité du parc Michelangelo auprès des habitants. La participation de la ville au programme URBACT a largement contribué à la pérennité de ce programme et a surtout permis aux acteurs locaux de partager leurs méthodologies lors de l'expérience sub>urban avec d'autres villes membres. A l'instar du réseau TPSF en France, ce programme de coopération

## Programme

*Durant deux jours, nous avons rencontré les parties prenantes de la participation casorienne au programme Urbact, témoignant du dynamisme et des liens forts entre le département d'Architecture de l'Université de Naples et le département d'architecture de Casoria. Ces entretiens suivis d'une balade dans le centre historique ont témoigné des enjeux économiques et sociaux pour la ville et des appropriations réussies du parc Michelangelo par les habitants.*

### ENTRETIENS

Jeudi 26 Janvier avec:

Anna Attademo, architecte-urbaniste au service des travaux publics de Casoria et chercheuse au département d'Architecture de l'Université «Federico II»

Federica Vingelli, architecte au service des travaux publics de la municipalité et chercheuse de l'Université «Federico II»

Michelangelo Russo, architecte au service des travaux publics de la municipalité et directeur du département d'architecture de l'Université «Federico II»

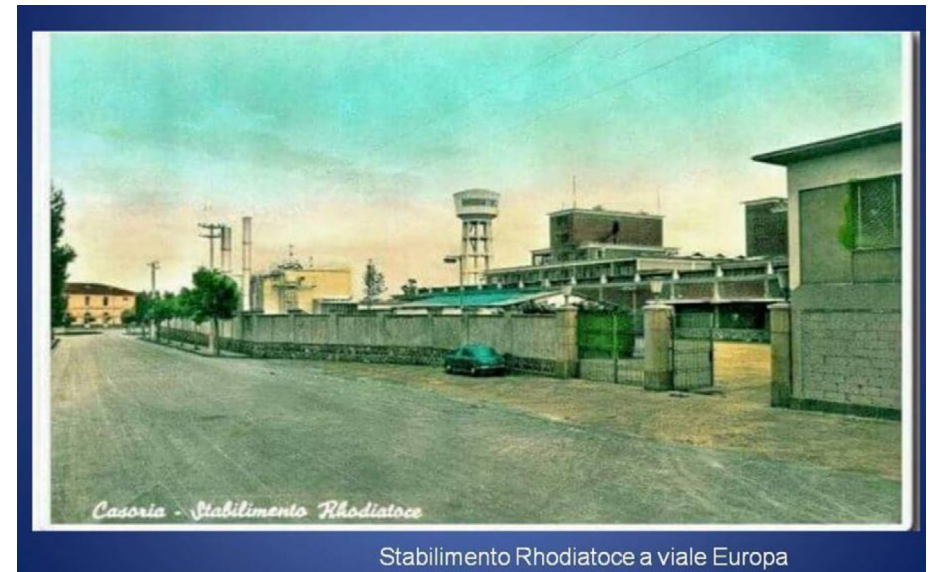
Vendredi 27 Janvier avec le département d'architecture de la ville de Casoria : Emilia Silvatie, Pasquale Volpe, Francesca Avitable, Salvatore Napolitano suivi d'une visite du parc Michelangelo et du centre historique. du Grand Genève

## Contexte

### UNE VILLE EN DÉCLIN ÉCONOMIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE

Casoria est une ville de taille moyenne, elle compte 77 000 habitants répartis de manière inégale sur 12 km<sup>2</sup>. La ville fait partie de l'aire métropolitaine de Naples. Seul l'aéroport sépare les deux villes. Située à proximité du Vésuve, elle possède des terres très fertiles et argileuses. Les paysages de la région sont majoritairement volcaniques et en plaines.

La région de la Campanie a connu un fort essor de l'industrie au XX<sup>ème</sup> siècle mais la désindustrialisation des années 1980 et 1990 a eu des effets néfastes sur son développement économique et a fortement impacté Casoria. La ville présente en effet un taux de chômage impressionnant : 30% et une augmentation de la criminalité.



## UNE VILLE AU PATRIMOINE INDUSTRIEL ANCRÉ DANS LE TERRITOIRE

Casoria a aussi vécu une importante et rapide croissance démographique due à l'industrialisation massive. Elle a vu son nombre d'habitants croître de 19 000 en 1951 à 68 000 en 1981. La construction d'un mall en 1980 constitue une seconde centralité au nord de la ville et témoigne de la périurbanisation non régulée et de l'expansion résidentielle locale. Construit en 1980, ce grand centre commercial calqué sur le modèle américain symbolise le déclin de la zone qui n'a pas connu de nouveaux projets depuis.

Depuis 20 ans, les chercheurs et élus cherchent à lancer un projet d'envergure capable de redynamiser la ville mais ne disposent pas des fonds nécessaires pour cela. La densité de la ville est faible et elle possède un très important réseau d'infrastructures (ferroviaire et routier). A cause de cette situation particulière, Casoria s'est agrandie en périphérie, sans réel plan régulateur ni un quelconque lien avec le centre ville. Le manque de qualité urbaine constitue un autre problème majeur. Les marges du centre ville se sont développées sans autorisation et de manière anarchique alors que le centre ville est vacant avec des infrastructures et des équipements vieillissants. Casoria est par endroits dense (aéroport, réseaux, proximité avec des villes voisines) et ailleurs beaucoup plus dispersée voir morcelée, notamment en raison des activités agricoles mais aussi à cause des risques naturels tels que les inondations (la ville étant construite sur un ancien terrain marécageux) et les risques d'éruption lié au Vésuve et auxquels les logements informels construits de manière anarchique sont exposés. Casoria subit aujourd'hui une forte pression sur son marché de l'habitat, en effet sa proximité avec la métropole napolitaine et sa bonne desserte autant en route qu'en train en fait une banlieue prisée. Paradoxalement, elle souffre de cette bonne desserte car la densité de ces réseaux infrastructurels sur le territoire communal induit un manque de place pour d'autres activités. Tous les déplacements sont basés sur l'usage de la voiture car il n'y a pas de transports publics.



Mall américain vieillissant

### A retenir:

- **Ancienne ville industrielle**
- **Pas assez de logements pour les personnes économiquement fragiles et paradoxalement beaucoup de vacances, surtout en centre-ville.**
- **De grandes friches inutilisées alors que la ville souffre d'un manque d'espace public et paysager.**
- **Beaucoup de nouveaux bâtiments construits sur les limites de la commune (loin du centre ville), souvent sans autorisation, sur des terrains fléchés pour un usage agricole ou pour des équipements publics.**
- **Un réseau routier et ferroviaire très dense comme autant de barrage à une urbanisation continue et au développement d'espaces publics.**



Ruelles et logements du centre ville

## Orientations stratégiques

### LE PROCESSUS DE RÉGÉNÉRATION : PARTIR DE LA PÉRIPHÉRIE POUR S'ÉTENDRE AU CŒUR DE VILLE

L'aménagement de la ville a été mis en difficulté par les lenteurs bureaucratiques et administratives ainsi que par l'instabilité politique (les maires finissent rarement leur mandat de 5 ans en raison de la corruption). Casoria, comme beaucoup de villes moyennes en Italie fait face à un important manque de confiance dans les institutions et le plan municipal a mis 9 ans à être accepté après sa première élaboration en 2013. En effet, l'approbation de la région est compliquée à obtenir en raison de ces problèmes politiques.

L'aménagement a concerné en priorité les franges autour du centre historique et la ville dense. Cette première partie du projet (financée par Urbact) a permis



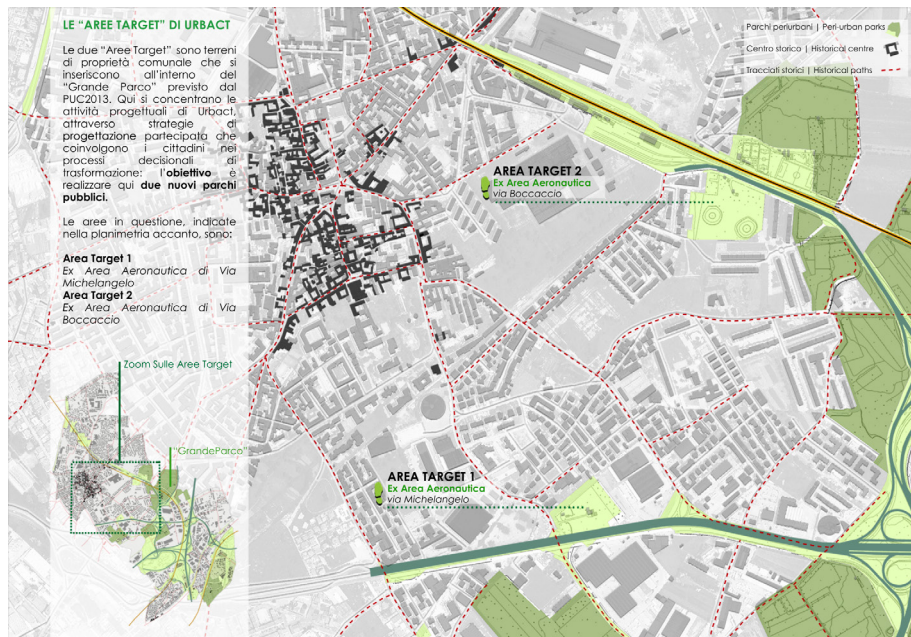
de mener une réflexion globale et internationale sur la questions des franges urbaines, pérennisée par l'aménagement du parc.

### RÉINVENTER LA CEINTURE URBAINE D'ESPACES INDUSTRIELS ABANDONNÉS

En 2013, poussée par le plan d'action intégré (équivalent de notre SCOT), Casoria lance l'élaboration d'un nouveau plan municipal<sup>1</sup> (équivalent de notre PLU), contenant un volet opérationnel. L'objectif est de transformer le paysage en béton qui caractérise Casoria en une ville innovante qui concentre ses efforts sur les zones vides et inutilisées (anciennes parcelles agricoles, bande tampon entre les autoroutes et les voies ferrées, friches industrielles...). L'idée est de faire de cette zone ceinturant le centre historique un grand espace paysager comprenant des équipements publics.

1. Ce plan municipal permet d'aménager. En effet, en l'absence d'un tel document, les nouveaux projets ne peuvent pas voir le jour (il est en effet impossible de changer la destination du foncier), cela freine donc énormément le développement.

La première étape de ce processus fut le groupe de travail et de réflexion mené dans le cadre de la participation au projet "Growth by reconversion", avec Urbact. La seconde, plus opérationnelle, fut l'aménagement du parc Michelangelo, situé à 1km du centre ville, en s'appuyant sur les outils développés par Urbact et appropriés à la fois par l'équipe d'architectes de la ville mais aussi par les citoyens. Cet aménagement, en plus de ramener des espaces paysagers publics pour les citoyens et une meilleure qualité urbaine aux quartiers, permettra d'entretenir le débat sur les friches industrielles. Dans cette perspective, la ville souhaite depuis de nombreuses années entamer la négociation avec les propriétaires sur l'utilisation publique temporaire de certaines zones privées.



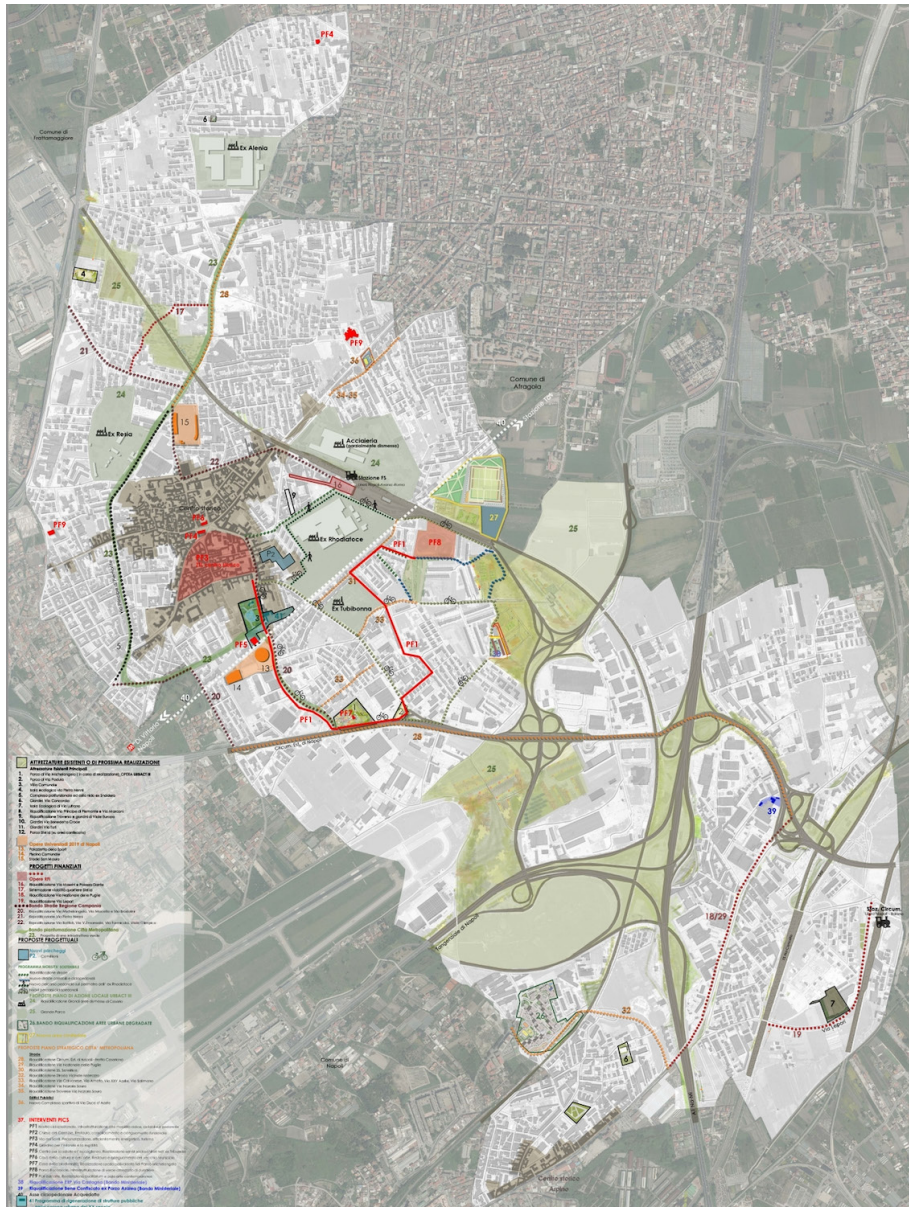
Carte de localisation des parcs Michelangelo et Boccaccio

## RÉNOVER LE CENTRE-VILLE

La troisième étape, lancée récemment, est la participation au programme PICS, qui permet de débloquer des fonds européens pour financer une partie des rénovations urbaines nécessaires dans le centre ville.

Le PICS (Programma Integrato Città Sostenibili) est un programme destiné aux villes moyennes où les fonds européens sont distribués et gérés par la région Campanie (ressources de l'ASSE 10 du fonds POR Campanie FEDER 2014/2020). Le but de ce programme est de proposer de nouveaux usages citoyens pour réguler les espaces communs et rendre ce qui était informel ou construit sans autorisation plus qualitatif pour ses habitants. Cela concerne notamment la création d'espaces publics sur d'anciens sites pollués ou industriels ou la destruction au nord de la ville d'un immeuble possédé par la mafia pour y construire un immeuble d'accueil pour enfants à la place.

D'un point de vue plus prospectif, la municipalité voit le réinvestissement de ces friches et de cette ceinture par des espaces paysagers et des équipements comme une première étape qui devra se prolonger par de grands travaux de rénovation du centre-ville. Ce projet nécessite un grand soutien populaire et un fort investissement. En commençant par la création d'espaces publics et grâce au coup de projecteur permis par la participation de la ville à un projet européen comme Urbact, la ville espère obtenir le soutien nécessaire à ces travaux indispensables à la ville. La dotation des fonds PICS (Programma Integrato Città Sostenibili) en est le premier jalon.



Carte d'interventions PICS à Casoria

## Les acteurs clés

### L'INGÉNIERIE LOCALE COMME MOTEUR DU PROJET...

Malgré leur manque d'expérience en planification urbaine, le département d'architecture que nous avons rencontré s'est chargé de faire le relais entre les habitants et les acteurs politiques de la municipalité. Il s'agit d'une équipe jeune et dynamique bénéficiant d'une étroite collaboration avec l'université de Naples. Face aux lenteurs bureaucratiques ralentissant l'approbation du plan municipal (équivalent du PLU français), ils avaient besoin d'un support scientifique important pour trouver des solutions et imaginer une nouvelle planification urbaine. Ces architectes ont alors pris contact avec des chercheurs de l'université de Naples en 2013, puis avec URBACT. La ville a alors pu faire partie de l'appel à projet "Growth by reconversion" soit un cercle de réflexion concernait des villes aux contextes différents où Casoria était la seule en décroissance économique et démographique. Intégrer ce réseau a permis d'initier un grand projet stratégique via la mise en place d'idées directrices d'aménagement avant l'approbation du plan municipal. C'est également devenu un lieu d'expérimentation pour les chercheurs de l'université de Naples et l'illustration d'un renouveau social et économique pour la ville.

L'objectif global du projet était de formaliser l'informel. Le projet pilote, le parc Michelangelo avait quant à lui pour but d'offrir un espace vert aux enfants de Casoria qui et d'expérimenter le co-management pour l'appliquer par la suite à l'ensemble des friches similaires de la ville. Le projet suivant sera le parc Boccaccio.

### ...QUI S'APPUIE SUR UN VASTE RÉSEAU DE COOPÉRATION INTERNATIONALE

URBACT est un programme de coopération territoriale, financé par le FEDER et les Etats membres de l'Union européenne, ainsi que la Suisse et la Norvège, à hauteur de 96 millions d'euros. Il est destiné aux villes et aux Communautés

urbaines d'Europe et permet, au travers de réseaux transnationaux, de partager ses expériences et surtout de s'inspirer de celles d'autres villes européennes afin d'améliorer ses pratiques et politique locales. Les 9 villes faisant partie du même groupe que Casoria sont réparties en plusieurs sous groupes, Casoria étant regroupée avec Anvers et Oslo. Ces villes ont été regroupées parce qu'elles avaient le même genre de perspective et le même capital culturel au départ, mais leur contexte est très différent.



Délégation des référents Urbact d'Anvers à Casoria en décembre 2015

LA PARTICIPATION CITOYENNE COMME CLÉ DE VOÛTE OÙ "TOUT COMMENCE PAR L'ESPACE PUBLIC"

La gouvernance du projet du parc Michelangelo s'est faite de façon assez horizontale, avec la participation et la collaboration d'étudiants en architectures, d'élèves des écoles, de citoyens de la ville, de nombreuses associations, de chercheurs et des architectes de la ville.

L'ouverture du parc Michelangelo en 2017 a fait figure de première présentation du projet Urbact et des projets de l'action publique locale envers les citoyens. Il a donné lieu à diverses activités:



Workshops avec l'atelier Coloco



coloco - spazio pubblico  
Area pubblica Amministrativa  
Via Michelangelo - Casoria  
2016

Foto coloco - Novembre 2016

### WORKSHOP - sbs LAB Visioni



coloco - spazio pubblico  
Area pubblica Amministrativa  
Via Michelangelo - Casoria  
2016

Foto coloco - Novembre 2016

### WORKSHOP - sbs LAB Desideri



2016

### Concezione progettuale



Banc jaune prototype réalisé par les écoliers... réalisés grandeur nature dans le Parc

- L'agence parisienne Coloco (en charge de co-designer le parc et de formaliser les processus de concertation) a mené des ballades le long du futur parc pour découvrir les espèces endémiques
- Des écoliers de Casoria ont réalisé des dessins de ce qu'ils aimeraient voir dans ce parc et Miguel de l'atelier Coloco s'est chargé d'en faire des plans
- Des associations de la ville ont été mises à contribution via la méthode du guerilla gardening pour réfléchir à la question de la mobilité et à l'accès au parc (à pied et en vélo notamment)

Des groupes de travail ont aussi été formés (mix entre citoyens, association, membres de la mairie) pour réfléchir sur le nom et l'accessibilité du parc. Les réseaux sociaux ont également été utilisés pour relayer et faire remonter des idées, créer des groupes de réflexion et des échanges entre les habitants. Une chercheuse en psychologie à Naples a également été mobilisée comme modératrice des réunions. Au final, le parc Michelangelo est depuis devenu une fierté communale.

## Les financements des projets

### ACQUISITION DU FONCIER

Grâce à une loi récente, de nombreuses anciennes friches militaires ont été cédées à la municipalité. C'est le cas de la parcelle du futur parc Michelangelo. La maîtrise d'ouvrage étant la municipalité, la loi italienne autorise la création de ce parc même sans plan d'urbanisme.

Le Boccaccio Park (5 hectares), qui constitue le prolongement du projet, se situe également sur une ancienne base militaire, acquise par la mairie depuis peu.



Vues du Parc Boccaccio

## PARC ET URBACT

Les financements du programme ne sont pas destinés au projet en lui-même mais uniquement aux activités participatives. Lors des différentes entrevues, les villes échangeaient donc sur leurs avancées et la transmission de connaissances. Les travaux d'aménagement nécessaires à l'ouverture du parc Michelangelo, d'une hauteur de 500 000 euros ont été financés par la ville de Casoria.

## LE PROGRAMME PICS

Le programme PICS constitue quant à lui en 10 interventions menées par l'autorité urbaine de Casoria pour un montant total de 12 millions d'euros. Voici les projets en cours :

- Boccaccio park
- Mobilité durable (pistes cyclables)
- Centre socio-éducatif à destination des enfants (ancien bâtiment de la mafia au Nord de la ville), recyclage des matériaux
- Rénovation du tribunal
- Rénovation du théâtre
- École et galerie d'arts
- Rendre le centre historique piéton
- Refaire la façade de l'église
- Rénover la mairie pour en faire un centre dédié aux arts.

## Conclusion

### LA REVITALISATION DES FRICHES COMME OPÉRATION DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE INDIRECTE

La ville de Casoria est moins touchée par un problème de densité qu'un problème d'utilisation des espaces : il y a un grand manque d'équipements et d'espaces

verts dans la première ceinture de la ville (fringe) et tous les déplacements sont basés sur l'usage de la voiture car il n'y a pas de transports publics. D'où la volonté politique de la ville de rendre les espaces publics plus qualitatifs et l'environnement social plus mixte. Mais ce n'est pas une fin en soi : le but est de transformer le bâti, de le rénover, de construire voire de détruire. La municipalité agit donc comme facilitateur public : ce n'est pas un projet descendant mais un projet concerté qui se met en place.

Dès lors, Casoria peut servir de modèle pour d'autres villes moyennes car la régénération de friches en milieu urbain dense est un enjeu pour la plupart des collectivités à haut taux d'urbanisation. De nouvelles formes d'urbanisme et de nouveaux modes d'habiter peuvent émerger face aux enjeux de rénovation architecturale. Bien qu'elle soit comprise dans une aire métropolitaine déclinante post-industrialisation, Casoria a su développer par elle-même des outils pertinents et s'entourer d'un important réseau d'experts afin de faire apparaître des projets d'espaces publics pour et avec les habitants dans un contexte de méfiance politique. Grâce à la mobilisation des écoles et à l'appropriation du projet par les enfants, ce projet a connu un fort engouement et une forte participation. Enfin, l'importante connexion avec l'université de Naples est à souligner pour la synergie et les compétences apportées au projet. Il ne s'agit pas d'un simple support technique ou scientifique mais bien de créer du lien via un dialogue entre les différentes parties prenantes. En plus d'apporter un regard critique extérieur sur les évolutions du projet, ce partenariat a permis à Casoria de devenir un laboratoire vivant pour tester des pratiques et actions innovantes. A noter que la municipalité de Naples est elle aussi pionnière dans la gestion co-décisionnelle des biens communs depuis la création en 2012 du « Laboratoire de Naples pour une Constituante des biens communs ». En effet, ce laboratoire réalise un inventaire des biens publics ou privés inutilisés et organise des concertations et conseils associatifs pour les rendre accessibles aux citoyens désireux d'y développer des projets collectifs d'utilité sociale et économiquement viables.

**Réalisé par :**

Mathilde Faure  
Louise Molinier  
Quentin Rihoux  
Chloé Vertaldi  
Rose Villiers

**Commandité  
par :**

Action Logement Services  
Plan Urbanisme Construc-  
tion Architecture

**Tuteur :**

Grégoire Deberdt



SciencesPo

ActionLogement 

**PUCA**

plan  
urbanisme  
construction  
architecture