



PATRICK TOURNEBOUE/LETTENDANCE FLOUE

# Convention Citoyenne pour le Climat, suites ...

La sobriété foncière se trouve au cœur de plusieurs mesures et projets de loi. Cette thématique, mise sur le devant de la scène par la Convention Citoyenne, constitue un objectif fort de la politique gouvernementale et rejoint les préoccupations environnementales de la société. Mais, derrière les annonces, tout un travail se mène en coulisses, sur lequel, Jean-Baptiste Butlen, sous-directeur à l'aménagement durable au ministère de la Transition écologique, revient.

Le modèle urbain du lotissement traditionnel participe largement à l'artificialisation des sols.

*Diagonal* : La lutte contre l'artificialisation des sols s'est imposée dans l'agenda politique : pouvez-vous nous rappeler les dernières échéances ?

**Jean-Baptiste Butlen** : Suivant la feuille de route de la commission européenne "pour une Europe efficace dans la consommation des ressources" de 2011, le gouvernement a pris l'engagement d'atteindre le "zéro artificialisation nette" des sols dans le plan Biodiversité de 2018. La Convention Citoyenne pour le Climat s'est également saisie du sujet, et a formulé en juin 2020 des propositions qui partagent complètement l'objectif porté par le gouvernement. Et, dans le même temps, nous avons présenté, lors de la séance plénière de juillet 2020, les travaux du groupe partenarial qui avait été mis en place en juillet 2019 sur la sobriété foncière, à la demande des ministres de l'Écologie et de l'Agriculture mais aussi de l'Urbanisme et des Collectivités territoriales. Suite à ces deux temps forts, un Conseil de défense écologique s'est réuni le 27 juillet et quatre mesures ont été

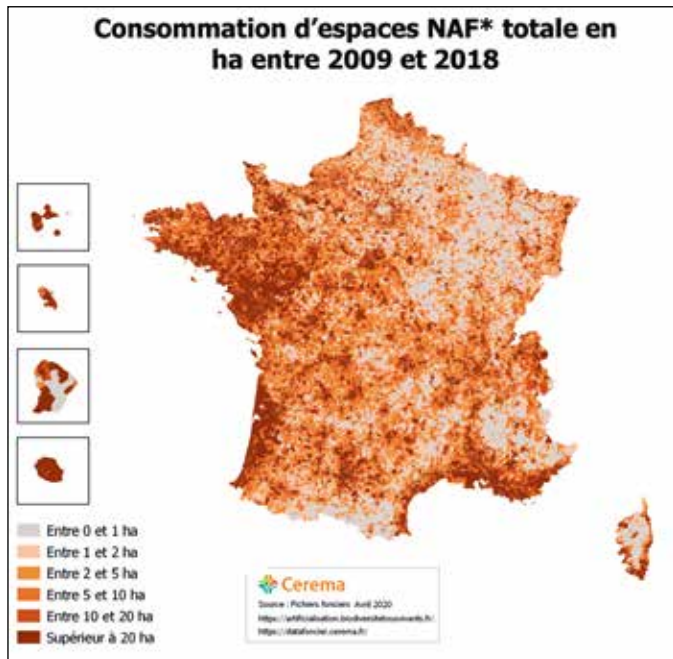
annoncées pour favoriser la sobriété foncière.

■ ■ Quel programme d'actions se dessine pour ce nouveau modèle d'aménagement urbain, sobre en foncier ?

Il porte en premier lieu sur la définition et l'observation du phénomène d'artificialisation ainsi que sur l'idée d'organiser des concours d'innovation pour faire émerger des formes urbaines qui soient à la fois denses et désirables.

De même, les acteurs soutiennent l'objectif d'accompagner des collectivités dans la mise en œuvre de ce modèle, notamment à travers l'appui à l'ingénierie locale, et en particulier par l'extension des établissements publics fonciers (EPF). À cela s'ajoutent des outils d'aide à la décision sur l'identification des gisements fonciers comme les friches. Autre idée, celle de mieux mobiliser les locaux vacants (en écho au plan gouvernemental) et de favoriser des projets qui recyclent le foncier déjà

● ● ●



artificialisé, mais qui, malheureusement, ne se concrétisent pas par défaut d'équilibre économique : un fonds "de recyclage foncier" ou fonds "friches" est plébiscité.

Sur le normatif, il est proposé de réduire le rythme d'artificialisation de moitié en dix ans, de mettre en cohérence les règles et les documents d'urbanisme mais aussi la fiscalité avec les objectifs de sobriété foncière. En miroir, les espaces naturels, agricoles et forestiers seraient mieux protégés ; en particulier le gouvernement a l'ambition de porter la part des aires protégées à 30% du territoire d'ici 2022. Enfin, l'État souhaite contractualiser avec les collectivités volontaires pour atteindre le "zéro artificialisation nette". Cela peut concerner des opérations de revitalisation territoriale, en particulier pour les petites centralités, ainsi que les projets partenariaux d'aménagement (PPA) quand il s'agit d'accompagner une opération d'aménagement d'intérêt local. Au-delà, une aide à la relance de la construction durable a été annoncée, pour les maires qui octroient des autorisations d'urbanisme particulièrement vertueuses en termes de consommation foncière.

■ ■ **La définition -essentielle- de l'artificialisation, qui devrait se retrouver dans la loi, a-t-elle abouti à un consensus ?**

Le groupe de travail partenarial propose de définir l'artificialisation en référence

**Rapportée à la population française, la consommation d'espaces naturels et agricoles est l'une des plus élevées d'Europe.**

## ***Donner à voir d'autres modèles urbains***

3,5 millions d'hectares sont aujourd'hui artificialisés en France, soit 6,4 % du territoire selon la DGALN. Ramenés à la population, c'est 15 % de plus qu'en Allemagne et 57 % de plus qu'au Royaume-Uni ou en Espagne. L'artificialisation augmente presque 4 fois plus vite que la population. En cause, un mode d'urbanisation gourmand en espace, en milieu périurbain mais aussi rural. Ainsi, l'habitat individuel contribue pour 50 % au rythme d'artificialisation, les infrastructures pour 16 %, les commerces marchands pour 5 %.

Pour mieux faire partager les mesures adoptées en faveur de la sobriété foncière et de la lutte contre l'étalement urbain, il faudra sensibiliser aux conséquences du développement de la superficie des villes sur l'environnement et la qualité de vie. Et surtout, donner à voir un nouveau modèle urbain, certes plus dense, mais aussi plus désirable. Or la densification a toujours mauvaise presse. Mais son acceptation sociale ne semble pas irréaliste "si l'on trouve de nouvelles formes urbaines articulant densité, nature et intimité", selon Pierre-Marie Tricaud, conseiller paysagiste de l'Institut Paris Région. À titre d'exemple, il nous invite à regarder autrement la maison de ville en bande, les cités jardins, ou certains modes d'habiter tels que le béguinage moderne ou l'habitat partagé, dans une note de juin 2020. Car dès à présent, les solutions concrètes et positives, qu'elles passent par des actions individuelles et collectives, privées et publiques existent. À la campagne comme en ville, il est possible de penser autrement l'urbanisation. Ainsi, des opérations économes en foncier et riches en biodiversité se développent, comme celles qui ont été conçues à Langouët et Hédé-Bazouges, en Ille-et-Vilaine ou encore à Rennes (voir la newsletter n°5 sur la sobriété foncière). Reste à les faire connaître au-delà du seul cercle des initiés ! ■ V.B.

à l'atteinte à la fonctionnalité des sols. De telle sorte que les espaces non imperméabilisés et de nature en ville soient considérés comme non artificialisés. Dans les premières écritures, la définition juridique considèrerait comme artificialisé un sol dont l'occupation ou l'usage affectent durablement tout ou partie des fonctions. Un codicille disposerait que ne sont pas considérés comme artificialisés des sols de pleine terre. Ce texte n'est pas encore stabilisé. Il est en effet essentiel que la définition retenue permette la mesure de l'artificialisation à travers des critères et indicateurs partagés. Le Cerema a été missionné par la DGALN, et les hypothèses sont testées dans le cadre de l'observatoire national de l'artificialisation sur le périmètre du SCoT d'Arcachon.

■ ■ **Subsiste-t-il encore des débats sur le rythme de l'artificialisation ?**

La Convention Citoyenne pour le Climat propose de s'engager dans la réduction du rythme d'artificialisation sous dix ans, en le divisant par deux, dans l'objectif d'arriver par la suite à zéro artificialisation nette. Les acteurs débattent sur l'échelle appropriée pour fixer cette trajectoire. Doit-on fixer un principe général dans le Code de l'urbanisme ? Ou alors, en suivant la proposition de la Convention Citoyenne, doit-on fixer un rythme d'artificialisation à chaque commune ? Dans ce cas-là, il ne peut être fixé uniformément pour toutes les communes ; ce serait une prime aux mauvais élèves. Une autre idée serait de s'appuyer sur les documents de planification régionale avec une déclinaison dans les documents d'urbanisme.

■ ■ **Cette idée était déjà débattue au sein du groupe partenarial me semble-t-il ?**

En effet, le groupe partenarial est plus favorable au principe selon lequel on fixerait la trajectoire d'artificialisation dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Srdet), c'est-à-dire dans les règles opposables qui s'imposent par lien de compatibilité aux SCoT, aux Plu et aux cartes communales. La trajectoire se déclinerait dans les articles de ces documents, avec une mise en cohérence par rapport à l'objectif fixé par le Srdet, mais également par le schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif), le schéma d'aménagement régional qui concerne les seuls territoires d'Outre-mer (Sar) et le Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (Padduc), car il n'y a pas de Srdet partout.

■ ■ **Autre question essentielle, l'urbanisme commercial. Comment est-il appréhendé ?**

Le cadre normatif de l'urbanisme commercial a été récemment renforcé par les lois Alur et Elan. Ces dernières ont encadré la délivrance des autorisations d'exploitation commerciale, que ce soit par des possibilités de suspension en périphérie d'ORT ; par le renforcement de l'étude d'impact ; ou par des mesures *a posteriori* de police sur le respect de la remise en état d'un site qui arrive en cessation d'activité de ladite autorisation d'exploitation commerciale. La Convention Citoyenne pour le Climat souhaite désormais interdire toute nouvelle zone

commerciale qui conduirait à une artificialisation.

Sans attendre, conformément aux annonces du Conseil de défense écologique, la circulaire du 24 août 2020 prise par le Premier ministre rappelle le rôle des préfets en matière d'aménagement commercial dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation des sols. Il faut souligner que le préfet n'est pas décisionnaire en la matière. Il porte l'instruction et siège sans droit de vote au sein de la commission départementale.

Néanmoins, il a la possibilité, en dehors de la suspension en périphérie d'ORT, de saisir la commission nationale s'il estime que certains enjeux demeurent insuffisamment pris en compte. Pour aller au-delà, et organiser une telle interdiction, il serait nécessaire de légiférer, le cas échéant

financer l'outil d'aide à l'inventaire des gisements fonciers au service des collectivités (Cartofriches), et l'outil d'appui à leur reconversion (Urban-Vitaliz), tous deux élaborés par le Cerema (2). Il aidera aussi à la réhabilitation des friches en cas de pollution, au renouvellement urbain et à faire émerger des sites prêts à l'emploi favorisant la relocalisation d'activités. Ce fonds pourra également couvrir les déficits d'opérations pour les projets situés en cœur de petites centralités ou en proche périphérie urbaine. Il financera, sous forme de subvention, des projets dont l'instruction technique sera assurée par les préfets. Il alimentera d'une part des appels à manifestation d'intérêt (AMI) nationaux (portés par la DGALN et l'Ademe), le cas échéant avec une contractualisation entre État et Régions dans le cadre du Contrat de plan État-Région 2021- 2027.



À Langouët, petit village breton, les deux lotissements ont été construits dans une dent creuse du bourg pour l'un et au cœur du village pour l'autre.

avec des dérogations lorsque la surface commerciale s'intègre dans le tissu urbain et qu'elle contribue à la mixité fonctionnelle d'une zone. Enfin, le gouvernement a lancé une mission pour expertiser le renforcement des conditions d'autorisation des entrepôts d'e-commerce afin d'éviter toute distorsion quant aux conditions d'autorisation des surfaces commerciales.

■ ■ **Les gisements fonciers se trouvent au cœur d'une stratégie de reconquête urbaine et partant, de lutte contre l'artificialisation. Quel appui l'État prévoit-il ?**

L'aménagement en recyclage foncier est en effet plus complexe et plus coûteux que l'aménagement en étalement urbain. Pour atteindre à l'équilibre économique des opérations de recyclage, le plan de relance prévoit un fonds friches doté de 300 millions d'euros. Il permettra de

■ ■ **Un autre exemple concerne la revitalisation des centres villes que l'État soutient à travers différents programmes.**

Le ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a déployé le programme "Action cœur de ville" pour revitaliser 222 villes moyennes. Les contrats d'ORT encouragent ainsi le commerce et la mobilisation des locaux vacants en centre-ville. Fin septembre 2020, la Ministre J. Gourault a annoncé un autre programme, "Les petites villes de demain", qui vise à revitaliser des petites centralités de moins de 20 000 habitants dans le même ordre d'idée que les 222 cœurs de ville du programme "Action cœur de ville". Ces 1 000 villes doivent être identifiées par les préfets de région selon des

critères précisément définis dans la circulaire du 30 juillet 2020.

Enfin, une instruction a été diffusée sur les PPA le 24 juillet 2020. Il s'agit d'identifier en particulier les projets d'aménagement contribuant à l'objectif de revitalisation territoriale, de résilience et de recyclage des friches. Une enveloppe de 15 millions d'euros par an est bien maintenue dans le budget du ministère de l'urbanisme, aussi de nouveaux projets peuvent émerger dans le cadre de contrats entre l'État et les EPCI à fiscalité propre.

■ ■ **Des projets de loi sont en cours d'écriture. Comment se repérer dans le foisonnement des textes ?**

Le projet de loi de finances 2021 porte certaines dispositions en faveur de la sobriété foncière. Des ajustements de la taxe d'aménagement y figurent notamment, avec un renforcement des incitations à la densification, à la sobriété foncière et à la renaturation (article 43 du PLF). Le PLF inscrit également le fonds friches (300 M€), ainsi qu'une aide aux collectivités en faveur de la construction durable, attribuée à tout permis de construire ayant une densité supérieure à un seuil fixé au plan national. Dotée de 350 millions d'euros, elle permettra de financer le développement d'équipements et espaces publics favorables à un cadre de vie agréable au quotidien, tout en évitant l'artificialisation des terres agricoles et espaces naturels. A cela s'ajoute le plan de soutien au commerce de proximité.

Un projet de loi portant les mesures de la Convention Citoyenne est en préparation. Il précisera la définition et la trajectoire de l'artificialisation, ainsi que les mesures qui visent à maîtriser l'étalement urbain et à encourager le recyclage et la régénération urbaine. Avant l'examen au Conseil d'État et un dépôt en Conseil des ministres à la fin de l'année, un cycle de consultations avec les parties prenantes, dont la Convention elle-même, a été organisé. Enfin, le projet de loi dite 3D pour la "différenciation déconcentration et décentralisation" pourrait également porter des mesures en faveur de la sobriété foncière, notamment sur la régénération et la revitalisation des territoires. ■

Propos recueillis par  
Virginie BATHÉLLIER