

Note de synthèse et de propositions option aménagement des territoires :

Note de synthèse et de propositions à l'attention du vice-président à l'aménagement durable de Grand Territoire, sous couvert du DGA

Objet : enjeux et implication de l'application de l'objectif « zéro artificialisation nette » pour notre EPCI et ses 35 communes

A l'heure où la transition écologique est sur le devant de la scène et dans le contexte de renouvellement des équipes municipales et communautaires qui est le nôtre, cette note propose une synthèse des enjeux et des opportunités liés à l'application de l'objectif national de « zéro artificialisation nette » (ZAN) (partie I) en expliquant pourquoi la réduction de la consommation foncière est un enjeu majeur pour le développement durable de nos territoires (I1) et en exposant les leviers d'action qui sont mobilisables à l'échelle locale pour maîtriser cette consommation d'espace (I2). Dans une seconde partie, je vous propose, en tant que directeur de l'aménagement, un plan d'action pour mobiliser les élus communautaires autour des questions de sobriété foncière et construire collectivement les orientations stratégiques de Grand Territoire (II1) pour préfigurer des actions que pourrait mener la direction de l'aménagement pour appliquer le ZAN aux vus des particularités de notre territoire (II2) et enfin pour communiquer et sensibiliser plus largement sur une nouvelle façon de concevoir l'aménagement.

I) Enjeux et opportunités de l'application de la ZAN

1) La réduction de la consommation foncière, un enjeu majeur pour le développement durable de nos territoires

- Contexte et tendance : une consommation d'espace importante

Quelle que soit les sources de données utilisées (données MAJIC de la DGALN, données des observatoires nationaux de la consommation des espaces agricoles naturels et forestiers ONCEA, ou encore OENAF) les tendances sont les mêmes : l'étalement urbain ne cesse de grignoter sur l'espace agricole naturel et forestier au détriment de tous les services écosystémiques que ces espaces apportent à notre société. Bien que cette consommation varie selon les territoires, globalement elle reste élevée avec une moyenne de 27 000 ha/an entre 2006 et 2016, « soit l'équivalent de 4 à 5 terrains de football par heure » (source : CEREMA – fichiers fonciers).

- Impacts négatifs de cette consommation foncière

L'étalement horizontal, plus marqué à l'échelle locale dans les territoires qui ne sont pas sous tension foncière, les territoires desserrés, est souvent la solution la plus rapide et la moins coûteuse (a priori) pour réaliser les projets de développement urbain. Cependant, ce mode de développement gourmand en espace a de nombreuses conséquences négatives :

- érosion de la biodiversité sur les terres naturelles et forestières
- perte de production agricole, donc d'activité économique
- surcoût et complexité de gestion des infrastructures de transport (voirie), d'assainissement et d'approvisionnement

- difficulté d'organisation des services et de localisation des équipements
- consommation accrue d'énergie et pollution de l'air liées à des mobilités en voiture
- risque de fracture sociale et de précarité...

Les services écosystémiques rendus par les espaces naturels sont aussi mis en péril (rafraichissement face au réchauffement climatique, résilience face au risque inondation, espace récréatif...).

- Evolution des outils et du contexte législatif pour infléchir cette tendance

Dès la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) le législateur demande au schéma de cohérence territoriale (SCOT) la recherche d'une « utilisation économe » des espaces. Ce principe est renforcé avec les lois grenelle et en 2014 avec la loi ALUR. La même année la loi d'avenir pour l'agriculture l'alimentation et la forêt (LAAAF) cherche à chiffrer cette ambition. En 2015, la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) demande aux Régions d'élaborer un SRADDET avec là aussi une exigence sur le traitement de la question de la gestion de l'espace. En 2018, le Plan Biodiversité annonce enfin un objectif chiffré de cette réduction de la consommation foncière : zéro artificialisation nette.

2) Les leviers d'action à l'échelle locale pour un développement qui tend vers le ZAN

- Trajectoires et leviers d'action possibles

L'Etat laisse aux territoires le choix de leur trajectoire pour aller vers l'objectif ZAN en fonction de leurs spécificités et des choix politiques à faire. Trois leviers principaux sont à prendre en considération dans la construction de cette trajectoire :

- la désimperméabilisation des sols dans la logique « éviter réduire compenser » (projet existant ou à construire)
- le renouvellement urbain (rénovation du bâti existant, recyclage foncier)
- la densification du tissu bâti (utilisation de dents creuses, friche...)

Ces pratiques ne sont pas toutes bien connues et peuvent être perçues comme trop coûteuses ou trop compliquées à mettre en œuvre. Pour d'autres, elles correspondent à une perte de confort (ex : densification). Des solutions techniques existent pour pallier ces problèmes : forme urbaine, réhabilitation de friche. Il est important d'adapter l'urbanisme aux nouveaux modes de vie et de faire évoluer les pratiques.

- Outils pour les EPCI

Les changements de façon de construire la ville et le territoire passent par plusieurs outils à la main des EPCI.

D'abord le Plan local d'urbanisme (intercommunautaire) (PLU(i)) qui fixe un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) avec son règlement qui régit l'occupation du sol lié à la compétence aménagement et urbanisme, les EPCI qui l'ont prise assument aussi l'application de ce droit du sol pour délivrer ou non les permis. Dans les PLUi une analyse de la consommation foncière sur les dix années avant l'approbation du document doit être faite, tout comme une projection de la consommation foncière sur les dix ans à venir est un élément du PADD. Les règles d'urbanisme peuvent agir sur la consommation foncière. A côté de la planification et de l'application du droit du sol il y a aussi des outils économiques : la taxe

d'aménagement qui peut être modulée en fonction des enjeux fonciers, ou encore le prix du foncier agricole qui peut être augmenté.

- Changer de logique dans l'urbanisme pour répondre aux enjeux multiples

Plus que de contraindre par une règle ou par une taxe, le modèle de développement et d'aménagement durable demande une approche spatiale et systémique qui permet de croiser les enjeux majeurs de notre développement : écologie, économie, énergie, mobilité, logement...

L'urbanisme circulaire qui transpose les principes de l'économie circulaire propose une approche où le foncier serait une ressource à préserver et où la ville doit être « capable de s'adapter en continu ». Cette approche de transformation des espaces urbanisés repose sur trois « boucles » :

- l'intensification des usages pour mieux utiliser la ville existante
- la transformation de l'existant en densifiant les tissus urbanisés
- le recyclage des espaces en résorbant les friches pour y reconstruire la ville.

Cette nouvelle approche donne aux territoires une opportunité intéressante pour repenser et redynamiser les centralités et les territoires qu'elles irriguent, dans le respect des principes du développement durable et plus particulièrement de l'environnement.

A l'aune de cette analyse des enjeux et des opportunités que le ZAN implique, vous est proposé un plan d'action qui pourrait être les bases du futur projet d'aménagement durable et partagé de notre collectivité.

II) Propositions pour un projet d'aménagement durable et partagé du territoire

1) Construction collective d'orientations stratégiques pour Grand Territoire

Bien que l'élément déclencheur soit l'application du ZAN, il vous est proposé de traiter la question foncière plutôt comme résultante de grandes orientations stratégiques en termes de logements, de développement économique, de nature en ville et espaces naturels ou encore de mobilité, d'infrastructure. Cette approche globale et transversale permet de donner du sens à la préservation du foncier et de ne plus la considérer comme une contrainte de plus.

Pour élaborer ce projet politique il est proposé de :

1. Requestionner le PADD du PLUi aux regards des enjeux et documents cadres actuels (SRADDET, plan Biodiversité...)
2. Commander une étude du CEREMA (20 000€ HT Crédit de paiement en fonctionnement) pour établir finement la dynamique foncière du territoire (EPCI et 35 communes vues individuellement) et pour travailler sur des scénarii possibles d'atteinte du ZAN.

Sur la base de ces éléments techniques une démarche de co-construction avec les 35 maires pourrait être mise en place pour affiner et valider les orientations politiques. Une telle approche facilitera l'adhésion et donc la mise en œuvre.

Chaque commune pourrait ensuite délibérer sur un document cadre fixant les orientations partagées et les moyens pour les mettre en œuvre, les décliner dans les territoires.

2) Propositions d'outils à mettre en place (ou à modifier) pour appliquer le ZAN

Ces propositions sont à valider et à enrichir en fonction des choix et orientations qui seront donnés par le comité de pilotage politique à constituer autour du Vice Président à l'aménagement (voir avec le cabinet).

- ➔ Modification du PLUi avec un travail sur les règles concernant la construction de logements à produire préférentiellement dans l'enveloppe urbaine et la réhabilitation du bâti existant en prenant en compte la performance énergétique des bâtiments.
Introduire une règle sur la résorption des friches et des dents creuses tout en cherchant un équilibre avec la nature en ville grâce notamment aux espaces libres et aux plantations demandées pour chaque projet. Un coefficient de végétalisation pourra être mis en place. Enfin une règle sur la limitation de l'imperméabilisation des sols peut être introduite dans la logique « Eviter-Réduire-compenser ».
- ➔ Réflexion sur une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) qui relève de l'urbanisme de projet offrant plus de souplesse pour la partie du territoire qui a vocation à devenir zone industrielle 4.0, à proximité du port, zone qui nécessite un traitement spécifique aux vus des friches et des espaces naturels protégés qu'il comporte.
- ➔ Elaboration d'une ORT (opération de revitalisation du territoire) pour la commune centre dans le cadre « d'action cœur de ville » en partenariat avec l'Etat et la Banque des territoires, pour améliorer l'attractivité du centre.
- ➔ Mise en place d'OPAH (opérations de programmation d'aménagement et d'habitat) dans les communes les plus rurales pour résorber la vacance de logements et pour réhabiliter les logements existants (avec une amélioration de la performance énergétique à exiger).
- ➔ Réflexion pour un Projet urbain partenarial sur le secteur zone de la ville centre avec la construction prévue d'un complexe multisport, un objectif est à rechercher avec les aménageurs et promoteurs pour la densification et la mixité de ce quartier.

L'objectif est bien de construire la ville sur la ville dans le cadre des compétences de la collectivité Grand Territoire.

3) Cadre réaliste, gouvernance et communication autour du projet

Cette dynamique qui se veut collective se fait dans un cadre contraint juridiquement, tant sur les procédures que sur les compétences de Grand Territoire. La contrainte budgétaire, notamment sur la section fonctionnement avec le Pacte de Cahors (puis la crise Covid) oblige à faire des choix (budget entre 50 et 60 M€ en investissement) même si les services s'efforceront d'aller chercher des financements auprès de l'Etat, la Région, le Département, l'Europe, la Banque des Territoires, l'agence de l'Eau, l'ANAH ou encore l'ADEME.

Au niveau des ressources humaines la direction sera probablement à réorganiser suite aux choix politiques. En plus du service planification et du service urbanisme opérationnel et une équipe transversale pourrait assurer la sensibilisation et la communication autour de cette nouvelle dynamique pour un urbanisme durable (circulaire). En partenariat avec le CEREMA, et d'autres experts, leur rôle serait de diffuser les bonnes pratiques, des guides de nature en ville, de désimperméabilisation du sol... Ce centre de ressources interne assurerait la sensibilisation des élus, des agents en interdirection et aurait aussi une action communication auprès de nos administrés pour rendre compte de l'exemplarité des projets sur le territoire de Grand Territoire. La direction des Ressources humaines et la direction de la communication seront à mobiliser.

Les marges de manœuvre de Grand Territoire sont nombreuses et l'application du ZAN est une opportunité qui tombe au bon moment pour revisiter la politique d'aménagement de la collectivité. En ce début de mandat les partenariats sont nombreux et les ressources multiples pour faire de cette « contrainte sectorielle » un nouveau projet de territoire inscrit dans la transition écologique qui s'impose et qui est attendu de nos concitoyens.