

Note de synthèse et de propositions option aménagement des territoiresLe 8 sept. 2020

Objet : Note de synthèse sur le Zéro Artificialisation Nette (ZAN) et les enjeux de sa mise en application

A l'attention de M. le Vice-Président  
à l'Aménagement Durable

La France compte à ce jour 6 millions d'hectares artificialisés, et France Stratégie estime qu'environ 20 000 ha d'espaces naturels sont imperméabilisés chaque année en France. Ce phénomène est particulièrement accru dans notre pays, en comparaison avec nos voisins européens chez qui cette tendance est moins forte.

Face à ces chiffres qui témoignent d'une perte de biodiversité accélérée et du phénomène du réchauffement climatique par la pollution engendrée, l'Etat français a décidé de prendre ce sujet « à bras le corps ».

Ainsi, le Premier Ministre Jean Castex vient-il d'annoncer dans son Plan de Relance la mise à disposition d'un fond de 500 millions d'euros pour aider les territoires à lutter contre l'étalement urbain et favoriser le renforcement de la densification des espaces urbains. Nous assistons donc à une quasi « révolution culturelle », puisqu'avec la création du Zéro Artificialisation Nette en 2019, l'Etat a décidé de placer la lutte contre l'artificialisation des sols au premier plan de sa politique d'Aménagement du Territoire.

Afin de pouvoir nous saisir de ce concept récent, et envisager sa déclinaison au niveau de notre agglomération, je vous propose de vous exposer en quoi consiste le « Zéro Artificialisation Nette » (I), puis d'esquisser ses principes de mise en œuvre possibles (II).

I. Le Zéro Artificialisation Nette, un objectif fixé par l'Etat

A. Une remise en question du processus de fabrication de la ville

La consommation d'espace est pointée comme responsable principale des dysfonctionnements des territoires urbanisés. Ainsi, dans son rapport fondateur du Zéro Artificialisation Nette (ZAN), France Stratégie fait le constat que l'étalement de l'urbanisation, lié au développement de zones pavillonnaires, de zones d'activité et de surfaces commerciales périphériques engendre des dysfonctionnements économiques, sociaux et environnementaux pour les collectivités et la population.

La perte de la biodiversité paysagère (banalisation), animale, végétale et la pollution engendrée par les déplacements induits et liés à cet étalement en sont des conséquences importantes.

Le principe essentiel à retenir ici est de concevoir une gestion plus économe de l'espace.

La conséquence de cette vision sur la conception de la ville et de ses projets urbains est de promouvoir et d'élever la densité comme paradigme prioritaire.

## B. La filiation juridique du ZAN

Bien que parue dans les années 80 dans le code de l'urbanisme, la « gestion économe de l'espace » est un principe qui a connu des impulsions législatives assez timides, et surtout peu appliquées jusqu'à aujourd'hui. C'est visiblement avec la loi SRU que la lutte contre l'étalement urbain a commencé à émerger dans les politiques publiques, mais cela n'a pas été suivi de beaucoup d'effets.

Ensuite le Grenelle 2 a permis des avancées en terme de planification urbaine en renforçant le SCOT comme document d'urbanisme régulateur de la consommation foncière.

Puis, en 2006 la loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a renforcé le principe des mesures complémentaires pour rendre possibles certains projets d'aménagement.

C'est ainsi que suite à cette loi le code de l'environnement a introduit des dispositions plus contraignantes en cas de destruction de milieux naturels, avec la démarche ERC : « Eviter, Réduire, Compenser ».

## II. De nouveaux outils à mobiliser, encore flous pour certains

### A. Des outils fonciers, réglementaires et financiers à disposition

La mise en œuvre du ZAN nécessite de combiner différents outils, notamment ceux créés par la loi ELAN :

- les projets partenariaux d'aménagement, dans lesquels l'Etat joue un rôle d'animateur local, mais sans que les moyens financiers soient conséquents
- les Grandes Opérations d'Urbanisme (GOU)
- les Opérations de Revitalisation des Territoires (ORT).

Outre ces outils que l'Etat met à disposition, les partenaires des collectivités sont à mobiliser, notamment pour les politiques foncières à mener en faveur du ZAN.

Les EPF sont par exemple de bons outils pour lutter contre la spéculation foncière.

### B. Un objectif qui suppose de faire des choix forts en matière d'aménagement et qui comporte quelques limites

Le ZAN suppose de définir des taux de renouvellement urbain par secteurs et France stratégie suggère d'instaurer des taux plancher de densité dans les PLU. Cela pose la question des équilibres territoriaux et de l'acceptabilité de la densité par les maires.

La loi ALUR a précédé le ZAN en supprimant le COS et la surface minimale des terrains à bâtir. Cependant, il convient d'avoir à l'esprit que les communes réfractaires à la densité ont procédé à des changements de règles dans leur PLU pour contourner l'esprit de la loi (plafond de hauteurs, règles de retrait...).

Il conviendra de rester vigilant pour que le ZAN ne subisse pas les mêmes mécanismes de contournement ou d'évitement.

Objet : Note de propositions pour la mise en œuvre opérationnelle du ZAN

A l'attention de M. le Directeur  
Général Adjoint

I. Faire émerger un consensus autour de l'objectif « Zéro Artificialisation Nette »

A. Partager une culture commune et construire une ambition collective

1. Un séminaire des élus pour partager le diagnostic de territoire

Nos élus sont nouveaux dans notre collectivité et la plupart sont néophytes en aménagement. C'est pourquoi je vous propose d'organiser sous le contrôle du cabinet du Président un séminaire des élus pour que le diagnostic de l'artificialisation de notre agglomération puisse leur être présenté.

Au-delà de l'aspect pédagogique, ce séminaire aurait vocation à sonder nos élus autour d'une vision commune de l'aménagement de notre territoire pour ce mandat.

Ce séminaire aurait vocation à se réunir deux fois par an autour de cette thématique, afin d'en faire le sujet fédérateur de notre stratégie d'aménagement.

2. Elaborer un programme de formation « Aménagement » pour les élus de l'agglomération et les DGST

Avec l'aide du CNFPT et des associations d'élus, il pourrait être proposé aux élus, vice-présidents, maires, mais aussi aux DGST des communes des formations afin que chacun de ces publics puisse être armé dans la compréhension des phénomènes urbains, des politiques novatrices en matière de lutte contre l'étalement, et puisse mieux adhérer aux enjeux et solutions que nous proposerons aux communes. Un programme d'échanges d'expériences avec des agglomérations de taille similaire pourrait être mis en place.

B. Lancer une étude de préfiguration pour la mutualisation des services aménagements de la Ville Centre et de « Grand Territoire »

Afin de permettre aux plus petites communes de poursuivre des projets d'aménagement, probablement plus vertueux d'un point de vue environnemental, je propose d'engager une réflexion sur la mutualisation de notre Direction Aménagement avec celle de la Ville-Centre.

L'objectif pourrait être ainsi d'envoyer un signal fort aux communes périurbaines et rurales, en redéployant une partie des effectifs mutualisés au service de projets d'aménagement tournés vers la renaturation et la valorisation des espaces naturels des communes périphériques.

Politiquement, ce serait un signe fort de solidarité envers ces communes qui verront leurs possibilités de se développer en diminution, voire stoppées par l'instauration du ZAN.

## II. Vers un nouveau modèle de développement urbain pour notre agglomération

### A. Une nouvelle gouvernance à instaurer

Je vous propose que la Direction Aménagement soit coordinatrice et animatrice des politiques publiques de notre établissement en faveur du ZAN.

En effet, l'aménagement est en soi un vecteur intégrateur des politiques du logement, du développement économique, du foncier, de l'aménagement des trames vertes et bleues, des transports, et du PCAET.

Cela nécessitera des liens étroits et renforcés avec les directions thématiques précitées.

A l'échelon politique, nous pourrions envisager que notre vice-président à l'Aménagement anime tous les trimestres le collectif des vice-présidents de chacune de ces thématiques, afin de partager les objectifs et établir les arbitrages nécessaires sur chacun de nos projets d'aménagement qui seront estampillés « ZAN ».

Avec les maires, il est proposé de maintenir en l'état la conférence des maires qui se tient trois fois par an.

### B. Plan d'actions

#### 1. Mobiliser le foncier public

Je vous propose d'actualiser notre diagnostic foncier au prisme du ZAN. Pour cela, un courrier aux maires pourrait être envoyé afin de recenser tous les projets des maires en matière de renouvellement urbain et de renaturation. Sur la base de ces deux critères, je propose de faire remonter à l'établissement public foncier une liste de sites stratégiques à acquérir. En effet, le foncier public est un puissant outil à mobiliser en tant que démonstrateur de projets « ZAN ».

Notre budget d'acquisitions foncières propres devra en outre traduire l'ambition politique de nos élus.

Par ailleurs, nos friches urbaines seront mobilisées et participeront aux démarches d'urbanisme transitoire.

Je vous propose de prendre contact avec la structure Plateau urbain pour identifier les sites qui s'y prêtent le mieux. Cet opérateur s'est spécialisé dans la réactivation temporaire de friches urbaines, en offrant des surfaces locatives à moindre coût selon un modèle économique équilibré.

#### 2. Promouvoir de nouvelles formes d'habiter dans la ville dense

La Direction de l'Aménagement établira une charte des usages et de l'aménagement urbain durables.

L'objectif est d'annexer ce document à nos concessions d'aménagement, et de le partager avec les opérateurs publics (SEM, SPL) et privés de l'aménagement.

Il s'agira de promouvoir des formes bâties compatibles avec la ville dense (habitat intermédiaire, habitat participatif).

#### 3. « Verdir » nos projets

La charte que j'envisage comportera un volet paysager ambitieux. La ville dense doit s'accompagner d'un effort accru pour lutter contre les effets du réchauffement climatique et favoriser le bien-être des habitants.

La charte comportera notamment un coefficient minimal de biotope pour toutes nos opérations en ZAC et concession.

Pour les projets privés, nous engagerons des démarches d'urbanisme négociées sur la végétalisation.

Dans les communes péri-urbaines et rurales, je propose d'engager un renforcement de nos politiques d'aménagement des trames vertes et bleues, en relançant les projets abandonnés lors du précédent mandat.

4. Préserver le foncier agricole et le faire muter en faveur d'une agriculture nourricière

Une politique de préemption et de partenariat avec la chambre d'Agriculture, la CDPENAF et la SAFER.

En conclusion, le plan d'action devra être passé au tamis d'une évaluation ex-ante pour évaluer l'impact budgétaire précis et définir les indicateurs de suivi et l'évolution de notre stratégie et nos projets en faveur du ZAN.