

L'ATELIER DES TERRITOIRES

SESSION NATIONALE THEMATIQUE 2021 • 2022

MIEUX AMENAGER AVEC DES SOLS VIVANTS

NOTE DE CADRAGE



« Le sol est longtemps resté le grand refoulé de la construction des villes.

Perdu entre les fondations de nos infrastructures, sous les caves de nos bâtiments ou le revêtement de nos rues, il demeure une ressource trop souvent ignorée par la modernité urbaine, qui s'est historiquement positionnée contre la ruralité et son culte du sol.

Le sol des villes rend compte d'un débat pluridisciplinaire qui reprend la problématique du sol à partir de ses dimensions élémentaires : archéologie, architecture, géographie, histoire, paysage, pédologie, philosophie, urbanisme.

Avec la conscience que le sol enregistre de manière aussi bien matérielle que symbolique notre commerce avec la terre. Le sol est au cœur du projet urbain et territorial et s'impose donc comme un élément capital de la transition écologique du 21^e siècle. »

ELEMENTS DE CONTEXTE

La crise sanitaire que nous traversons collectivement bouleverse le cours de notre activité et de nos vies. Dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement elle a fait ré-émerger avec acuité des questionnements, qui ne sont pas nouveaux, mais qui appellent une action renforcée à la convergence de plusieurs disciplines : la qualité de l'espace de vie pour chacun (en particulier le logement) en lien avec l'exacerbation des inégalités sociales ; la qualité de l'espace public, la préservation de la biodiversité en ville ; l'introduction de la neutralité carbone et de la sobriété énergétique dans les activités urbaines en lien avec le changement climatique. Au niveau national, les stratégies et les documents cadre sont là : les accords de Paris (la stratégie nationale bas carbone), le plan biodiversité, la Convention citoyenne pour le climat et les travaux législatifs en cours, le plan de relance et sa territorialisation. Nous en sommes tous conscients, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et la construction sont des domaines dans lesquels doivent être menées des transformations significatives.

Comme l'a énoncé Emmanuelle Wargon lors de la rencontre Habiter la France de demain du 9 février 2021 : « la crise majeure à laquelle nous sommes confrontés concerne la durabilité et la soutenabilité de nos villes et de nos territoires qui doivent impérativement mieux intégrer les enjeux globaux, notamment climatiques, en ne compromettant pas les ressources et les potentialités des générations futures, tout en tenant compte de la spécificité du lieu et en répondant aux aspirations de ses habitants en matière de confort et de qualité de vie ».¹

Dans ce contexte, la question des sols et de leur préservation a été identifiée comme centrale pour répondre à ces défis majeurs.

CADRAGE THEMATIQUE

Changer notre compréhension des sols, de la surface affectable à l'écosystème vivant

Notre connaissance de la biodiversité et des phénomènes liés au changement climatique fait progressivement changer notre manière de concevoir le projet urbain et notre rapport à la nature, aux milieux naturels, aux sols trop longtemps considérés comme simple support de l'activité humaine. Les temps sont aujourd'hui propices à la réflexion sur la prise en compte des sols et des espaces que nous habitons, non plus comme des surfaces affectables, auxquelles il faut attribuer une vocation, mais comme des écosystèmes à préserver en soi.

De manière générale, le nécessaire développement de stratégies de résilience territoriale² face aux crises et aux risques environnementaux, sociaux, sanitaires et économiques nous oblige à repenser en profondeur nos modes d'occupation, nos choix d'aménagement, nos représentations du sol. Bien commun et ressource qui se raréfie, le sol assure des fonctions vitales³ comme le développement de la faune et de la flore, la production alimentaire, la régulation du climat, du cycle de l'eau, de l'érosion, la réduction des polluants, tout en étant le fondement des infrastructures

1 Dossier de presse sur la rencontre Habiter la France de demain, 9 février 2021.

2 <http://www.cerdd.org/Parcours-thematiques/Territoires-durables/Ressources-territoires-durables/La-resilience-territoriale-enjeux-et-applications>

3 <http://www.fao.org/resources/infographics/infographics-details/fr/c/294324/>

humaines.

Or, les activités humaines « artificialisantes », en fonction de leur nature et de leur échelle, dégradent cette multifonctionnalité et les caractéristiques des sols de manière plus ou moins intense et non réversible. L'artificialisation des sols porte atteinte à ses fonctions écologiques, à son rôle de régulation du cycle de l'eau, de l'érosion, de dégradation et de rétention des polluants, de stockage de carbone, de fertilité et production de biomasse, ainsi que d'habitat naturel et à son potentiel agronomique. Les sols sont en effet fortement transformés par l'homme, et une part significative est située dans le milieu urbain dense et la *ville-territoire*⁴.

Nos vision et usage utilitaristes des sols (logique de consommation sans distinction) répondent à un mode de vie humain qui épuise les ressources planétaires. Il s'agit donc de restaurer l'équilibre entre les services rendus par le sol à l'activité humaine et le capital naturel qu'il représente comme milieu fonctionnel et vivant.

Changer notre modèle de développement urbain, de l'étalement vers la requalification

Les études sur l'artificialisation des sols se sont multipliées ces dernières années, elles convergent sur les chiffres et ordres de grandeur pour établir notamment la place de l'habitat dans la consommation des sols et la progression du phénomène d'étalement urbain malgré les efforts faits dans les documents d'urbanisme. Cette dynamique de consommation qui croît plus vite que la population, en plus de nuire à la vie des sols, nuit à la qualité de l'aménagement et du cadre de vie.

Selon une étude du CEREMA, si la consommation d'espace varie selon les territoires, elle reste très élevée, avec une moyenne de 27 000 hectares par an entre 2006 et 2016, soit l'équivalent de 4 à 5 terrains de football par heure.⁵

Selon l'enquête Teruti-Luca⁶s, en 2014, l'habitat (volumes construits et sols artificialisés) représente environ 42 % des surfaces artificialisées estimées, devant les infrastructures de transport (28 %), le foncier de services (16 %). Entre 2005 et 2013, 1 194 385 permis de construire ont été délivrés dont 59% correspondent à une artificialisation : lotissements, hameau, zone d'activités, continuité de bâti ou mitage. En moyenne, sur cette période et selon cette étude, 26 000 hectares sont consacrés chaque année au bâti et près des 2/3 des surfaces consommées par le bâti correspondent à un permis de construire à usage d'habitation.

Dans son rapport de juillet 2019 Objectif « *zéro artificialisation nette* » : *quels leviers pour protéger les sols ?*. France Stratégie mesure une augmentation d'artificialisation largement supérieure à la croissance démographique, plaçant la France comme plus artificialisée que les principaux pays de l'Union européenne. En effet, alors que depuis 1981 les terres artificialisées ont augmenté de 70 % (passant de 3 millions à 5,1 millions d'hectares), la population n'a augmenté que de 19 %.

L'observatoire national de l'artificialisation⁷ a mis à jour les données de l'artificialisation des sols, notamment en incluant les départements et régions d'outre-mer. Ces nouvelles

4 Terme employé par Paola Vigano dans ses nombreux travaux théoriques et d'aménagement pour désigner la ville qui occupe un grand territoire avec une faible densité.

5 CEREMA, L'artificialisation et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers - Période 2009-2017.

6 Enquête annuelle réalisée par les services statistiques du ministère en charge de l'agriculture sur l'évolution de l'occupation et de l'usage des sols sur tout le territoire national.

7 <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/parution-des-donnees-dartificialisation-2009-2018>

données montrent une légère stagnation depuis 2015⁸, et selon les données des Fichiers Fonciers, entre 2009 et 2018, 68% de l'artificialisation se fait à destination de l'habitat et 25% à destination de l'activité⁹.

Les déterminants de l'artificialisation sont désormais documentés :

- Il est en général plus coûteux et plus complexe pour l'aménageur de reconstruire la « ville sur la ville » que d'artificialiser de nouvelles surfaces ;
- Une majorité de nos concitoyens aspire à l'accès à la propriété sous la forme préférentielle d'un pavillon individuel avec jardin, qui favorise des formes consommatrices de foncier ;
- Les prix du foncier et du logement dans le centre des métropoles poussent certains habitants vers les terrains en périphérie ;
- La plupart de nos dispositifs fiscaux d'aide au logement n'ont pas pris en compte l'enjeu de l'artificialisation des sols pendant des décennies même s'ils sont pour certains d'entre eux en cours d'évolution ;
- Une forme de concurrence territoriale entre collectivités encourage certains élus locaux à adopter des documents de planification autorisant de nouvelles ouvertures à l'urbanisation, y compris dans des territoires qui perdent des habitants et des activités économiques ;
- Les infrastructures de transport ont permis le développement de zones d'habitat, commerciales et d'activités loin des centres, avec des formes urbaines et d'habitat peu denses.

A l'échelle urbaine, la maîtrise de l'artificialisation nécessite de jouer sur au moins trois leviers : augmenter et favoriser le renouvellement urbain, augmenter la densité des opérations et préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers. Philippe Clergeau, professeur au Muséum national d'histoire naturelle et spécialiste d'écologie urbaine¹⁰ nous enseigne : « *La biodiversité ne doit pas être seulement un accessoire indispensable à l'urbanisme comme l'éclairage public, mais un véritable élément de planification au même titre que la mobilité* ».

En termes de modes de vie, consommer moins d'espace nous permettra d'économiser des déplacements, de moins polluer l'air et d'utiliser ce temps à des activités choisies. De fait les villes et les espaces urbanisés sont suffisamment étendus aujourd'hui et pas nécessairement très denses, pour y trouver des solutions diversifiées d'aménagement sans recourir à la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers.

A l'échelle des bassins de vie et de la planification : les coopérations interterritoriales

Notre meilleure compréhension des sols devrait nous permettre d'adapter nos outils de planification, d'urbanisation et de construction.

La notion de consommation d'espaces est bien maîtrisée par les acteurs et dans les documents d'urbanisme, elle est cependant mal mise en œuvre et ne tient pas suffisamment compte de l'atteinte à la fonctionnalité des sols et à la biodiversité. C'est pour cette raison que la notion d'artificialisation a été ajoutée à celle de consommation d'espace ou d'étalement urbain dans le projet de loi Climat et résilience et, de manière

8 <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/determinants-artificialisation-2009-2018>

9 <https://biodiversitetousvivants.fr/>

10 Philippe Clergeau, *Manifeste pour la ville biodiversitaire*, 2015.

plus générale, dans le débat de la sphère des parties prenantes qui interviennent sur les territoires. L'approche est nouvelle car on passe d'une mesure quantitative, qui considère le phénomène en termes de surfaces d'espaces naturels, agricoles et forestiers transformées en sols artificialisés, à une approche qualitative, qui prend en compte la nature de la transformation des sols, des impacts de cette transformation sur leurs fonctions, ainsi que la localisation des zones affectées. Cette approche permet par exemple de mieux identifier les terres agricoles à réserver pour du maraîchage urbain autour des villes, ou des parcs mixtes productifs et de loisir.

Pour autant, la lutte contre la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers et l'étalement urbain inscrite dans la planification et les documents d'urbanisme et dans nos politiques publiques est un important premier jalon dans la trajectoire de réduction de l'artificialisation qui doit viser à terme l'absence d'artificialisation nette en 2050. Le frein à cette consommation pour engager cette trajectoire ne signifie pas ne plus construire mais de ne plus étaler les constructions au-delà des tissus déjà urbanisés, et d'accélérer la restauration écologique, la désartificialisation, la réversibilité, la reconquête et la régénération des friches, la reconversion des installations obsolètes, etc. A l'échelle des systèmes territoriaux, bassins de vie et d'emploi, des intercommunalités, des franges urbain/rural, la coopération entre territoires pour trouver des complémentarités, des péréquations, des compensations ou rétributions sera fondamentale pour construire des trajectoires visant cet objectif.

Les projets collectifs interterritoriaux voulant s'inscrire dans ce type de démarches, et recherchant les conditions de possibilités concrètes de leur mise en œuvre, seront au cœur de l'Atelier des territoires.

OBJECTIFS DE LA SESSION

« MIEUX AMENAGER AVEC DES SOLS VIVANTS »

Cette session d'Atelier des territoires vise à accompagner des dynamiques de développement qui intègrent la question du sol comme ressource à préserver, recycler, régénérer, restaurer, dans une logique de coopération interterritoriale.

Pour qu'il soit acceptable et désirable, le changement de modèle (de l'étalement urbain vers la « compacité heureuse ») suppose de tenir ensemble trois processus :

- Éviter de consommer le sol ;
- Optimiser la ressource existante ;
- Produire un aménagement de qualité.

Ces processus ont d'autant plus de sens qu'ils sont mis en place dans une logique de coopération multi-acteurs. C'est aux acteurs d'un panel d'échelles interterritoriales, à la croisée de compétences multiples que l'Atelier s'adresse, pour révéler les atouts complémentaires qui pourront être à l'origine d'un projet de territoire partagé.

Pour cette nouvelle édition de l'Atelier des territoires, la DGALN souhaite accompagner des stratégies et des dynamiques de développement :

- Dans lesquelles l'artificialisation du sol est remise en question en tant que levier du développement et où d'autres solutions sont mises en avant pour opérer les transitions écologiques et énergétiques ;

- Qui sont systémiques et qui cherchent à renouveler les approches en matière de politiques foncières et de planification (recherche de répartition équilibrée des besoins en développement et des ressources naturelles au sein de systèmes territoriaux) ;
- Qui visent à transformer des paysages urbains à l'abandon, à requalifier des parcs et espaces verts qui ont perdu leurs qualités, à reconnecter les continuités écologiques, à changer l'usage et la vision des sols dans le cadre d'un projet de territoire plus favorable à la préservation de la biodiversité ;
- Qui visent à aménager de manière équilibrée, en intégrant l'analyse des services écosystémiques et la promotion de solutions fondées sur la nature ;
- Qui visent des synergies entre territoires qui ont un potentiel nourricier et productif, ceux qui abritent des sols et milieux naturels associés riches et fonctionnels et ceux qui accueillent l'habitat et l'emploi, pour organiser une coopération pouvant créer des aménités nouvelles et complémentaires ;

Qui visent la mixité fonctionnelle, sociale et écologique, qui réinvente la « compacité heureuse » au sein de nouvelles formes urbaines, en s'appuyant sur la régénération des tissus urbains et notamment les faubourgs, sorties de ville, périphéries, zones mono fonctionnelles.

Ces *stratégies d'aménagement avec des sols vivants* pourront contribuer à la consolidation d'un nouveau modèle urbain, social, culturel et écologique fondé sur une sobriété systémique, des équilibres et coopérations entre des territoires qui pour certains ont des ressources de recyclage et de densification et d'autres qui peuvent utilement préserver leurs ressources et sols.

RÉUNIR UNE GOUVERNANCE AUTOUR DES SOLS, PILOTAGE ET PARTENAIRES

Dans une vision de l'aménagement fondé sur la préservation des ressources naturelles et de reconstruction de la ville sur elle-même (ville est qui d'ores et déjà très étendue!), il est impératif qu'un éventail large des acteurs de l'aménagement et des territoires puissent travailler collectivement à appréhender le potentiel de transformation de nos usages, de nos modes de vie et de nos modèles économiques, sociaux et culturels vis-à-vis des sols.

Le changement que nous devons opérer doit tenir compte des usages culturels de notre rapport au sol et à la terre. La dimension civilisationnelle, historique et culturelle de l'usage et des représentations qui sous-tendent nos modèles de développement doivent faire partie des données à prendre en compte.

A cet égard, E. Pisani écrivait dans son ouvrage « Utopie Foncière » : « *J'ai longtemps cru que le problème foncier était de nature juridique, technique, économique et qu'une bonne dose d'ingéniosité suffirait à le résoudre. J'ai lentement découvert qu'il était le problème politique le plus significatif qui soit, parce que nos définitions et nos pratiques foncières fondent tout à la fois notre civilisation et notre système de pouvoir, façonnent nos comportements.* »

De ce fait, l'Atelier des territoires aborde le sujet du point de vue du champ de l'urbanisme et de l'aménagement mais doit se mettre en place avec le concours d'une diversité d'acteurs, à l'interface de multiples métiers et compétences sur le terrain et aux différents niveaux du pilotage national et local.

Les équipes d'AMO seront aussi pluridisciplinaires, elles réuniront des urbanistes, paysagistes, géographes, écologues et tout expert travaillant sur la préservation et la qualité des sols, de l'eau et le changement climatique. Mais également des économistes du foncier et des sociologues ou encore des anthropologues ou historiens.

Pilotage national

La démarche est pilotée par le bureau des Stratégies territoriales de la sous-direction de l'aménagement durable : Isabel Diaz et Paola Vita qui pilotera la session (avec l'appui, au niveau de la sous-direction, de Jean-Baptiste Butlen et de Magali Pinon-Leconte).

Un comité de pilotage et de suivi sera mis en place. Pluridisciplinaire, il sera constitué de membres du ministère de différentes directions et bureaux métiers, et des partenaires externes d'univers diversifiés.

Partenaires externes identifiés

D'autres partenaires seront mobilisés de manière variable et selon leur disponibilité au sein du comité de suivi, du jury national qui sélectionnera les sites d'ateliers, pendant le déroulé des ateliers et pour la capitalisation des enseignements, notamment :

- Office français de la biodiversité (OFB) ;
- Ministère de l'agriculture ;
- Agences de l'eau ;
- Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) ;
- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ;
- Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) ;
- Institut Paris Région ;
- Union nationale du génie écologique ;
- Laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes ;
- Ligue pour la protection des oiseaux ;
- Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSAFER) ;
- Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU).

Pilotage de la démarche Atelier des territoires

Bureau des stratégies territoriales, DGALN, Ministère de la Transition Ecologique,
Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités
Territoriales

•

Jean-Baptiste Butlen, sous-directeur de l'aménagement durable

•

Monica-Isabel Diaz, cheffe de bureau

Paola Vita, cheffe de projet aménagement et urbanisme, pilote de cette session

•

Jérôme Sauvart, adjoint à la cheffe de bureau

Patricia de Maeseneire, assistante

Vivien Chazelle, chef de projet aménagement et urbanisme

Florian Muzard, chef de projet aménagement et urbanisme

Sarah Nabyl-Caillou, cheffe de projet aménagement et urbanisme

atelier-des-territoires.ad1.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr

Mai 2021



**MINISTÈRES
TRANSITION ÉCOLOGIQUE
COHÉSION DES TERRITOIRES
MER**

*Liberté
Égalité
Fraternité*