



Lutter contre l'artificialisation des sols : Pourquoi ? Comment ?



1

Introduction

► Fiche 2

L'absence de toute artificialisation nette des sols à l'horizon 2050 constitue un immense défi pour toute la chaîne des acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme. Cet objectif conduit à revisiter en profondeur des pratiques qui sont en cours depuis plusieurs décennies. Il oblige à se poser des questions qui ne se posaient pas, ou qui ne se posaient plus, à renoncer à des standards, à devenir plus attentifs aux conséquences de long terme des décisions prises, à partir des exigences qui résultent de l'impératif de sobriété foncière aujourd'hui clairement affirmé. Une façon différente d'aborder la question du développement des territoires va s'imposer, en s'inspirant de ce que d'autres font et réussissent, en sollicitant la créativité de tous, en stimulant leur envie de léguer aux générations futures des territoires attractifs, sobres et résilients.

De nouvelles questions vont s'inviter et s'enraciner au cœur de l'élaboration des projets de territoires :

- Quel nouveau paysage, de cœur ou de lisière de ville ou de bourg, va découler, demain et pour longtemps, de ce nouveau secteur constructible qui apparaît dans le plan de zonage de mon PLUi ?
- Quels nouveaux déplacements sont à prévoir en ouvrant un nouvel espace à l'urbanisation, quels équipements peuvent-ils être susceptibles de nécessiter et/ou quels encombrements peuvent-ils occasionner ? Quelles conséquences pour le climat ?
- Quelles dépenses, directes et indirectes, financières, énergétiques, quelle consommation de biens collectifs (eau, sols...) cet espace à bâtir va-t-il engendrer ? Quels bénéfices éventuels peut-on en attendre ou faire en sorte de provoquer ?
- Quelles conséquences pour les diverses formes possibles de l'activité agricole, présentes et à venir, qui puissent permettre d'alimenter sainement tous les résidents grâce à des produits de proximité sans dépendre de produits importés ?
- Quels impacts pour les sols vivants, desquels nous dépendons ?
- Quels impacts pour les habitats et pour les déplacements de ces autres espèces vivantes que sont les espèces végétales et animales, auxquelles nos propres vies sont indissolublement liées ?
- Quelles conséquences en matière de prévention des risques d'inondation par ruissellement, de préservation de notre santé, de lutte contre le changement climatique en réduisant la capacité de nos sols à stocker du carbone ?

Malgré la difficulté de l'effort à mener, ces questions stimulantes vont susciter une remise en cause des pratiques actuelles en nous incitant à nous tourner vers un nouvel avenir. Les retours d'expérience normands des 10 dernières années montrent que la création de zones d'activités ne s'accompagne pas nécessairement de création d'emplois, et que la création de zones pavillonnaires n'a pas l'impact démographique attendu si on laisse parallèlement les logements anciens se dégrader et demeurer inhabités.

De nouveaux modèles d'aménagement durable sont donc à réinventer, en conjuguant sobriété et qualité urbaine. La priorité est ainsi de transformer la ville existante en revitalisant les centres bourgs dévitalisés, en recyclant les friches, en mobilisant les logements vacants et les périphéries urbaines déqualifiées. La densité peut être optimisée pour faciliter l'accessibilité aux services et activités, tout en améliorant le cadre de vie des citoyens, notamment en renforçant la présence de la nature en ville. Pour faciliter et accélérer les nouvelles pratiques, le virage à prendre doit bénéficier d'un accompagnement efficace :

- en mobilisant toute la chaîne des acteurs concernés, y compris le grand public
 - en leur apportant un soutien pratique, simple dans sa compréhension et pertinent dans son contenu
- C'est précisément l'objectif du présent document. Il se propose d'aborder, dans un langage direct, les quelques enjeux auxquels vont devoir répondre toutes les parties prenantes à l'exercice d'aménagement et d'urbanisme.

On ne peut avancer ensemble vers un objectif commun que si l'on partage le même langage : les mots, les expressions, les sigles doivent être connus de tous et compris de la même façon par tous. C'est ce qui permet de prévenir les malentendus, d'anticiper les risques de contentieux, de créer un climat de confiance.

Pour cela, ont été rassemblées [toutes les notions qu'il est souhaitable de connaître](#) et dont le sens doit être partagé avant de s'engager, ensemble, dans un processus d'aménagement et d'urbanisme.

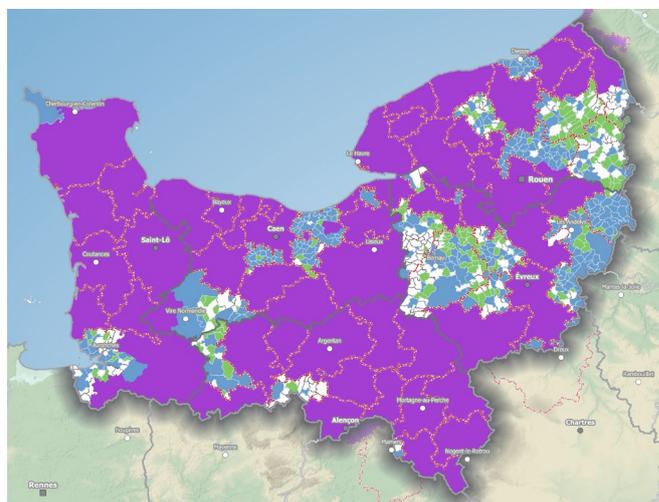
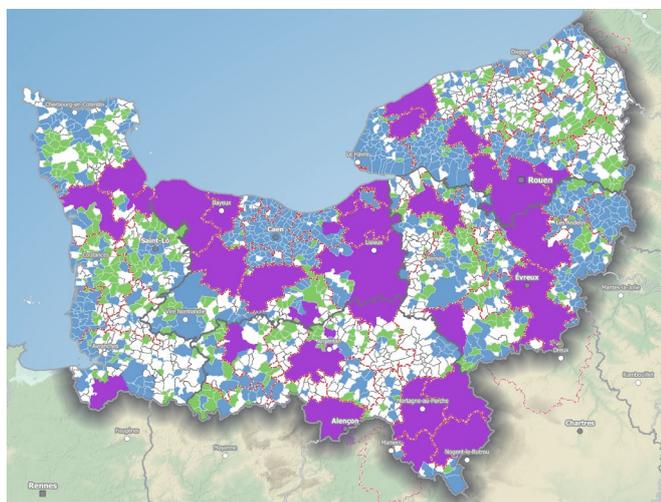
Savoir de quoi on parle : le panorama normand

Tout territoire a ses particularités et c'est en tenant compte de celles-ci, et non pas en appliquant des recettes standardisées, que doit être mené l'exercice d'aménagement et d'urbanisme. Il convient donc en tout premier lieu d'avoir [une vision générale du territoire normand](#), de ses atouts et de ses faiblesses, des opportunités qui se présentent et des menaces qui pèsent sur lui, afin de tirer le meilleur parti de ses points forts, de juguler ses difficultés, de conserver un objectif d'équilibre, de cohérence et d'harmonie d'ensemble et d'endiguer la perte de dynamisme de certains territoires.

Des cartes commentées procèdent à cet exercice et permettent d'avoir une première vision panoramique des diverses dynamiques actuellement à l'œuvre en Normandie. Outre leur intérêt propre, elles doivent aussi inciter les acteurs de l'aménagement à recourir à un exercice large de connaissance similaire sur les territoires de plus petite taille (SCoT, PLUi notamment) sur lesquels ils interviennent.

Couverture du territoire normand par des PLUi, PLU et CC approuvés au 14 février 2023

État projeté des PLUi, PLU et CC



Territoires couverts par un document d'urbanisme en cours ou approuvé

- PLU intercommunaux
- PLU communaux
- Cartes communales

Autres territoires

- Application du Règlement National d'Urbanisme

— national d'urbanisme

Echelons administratifs

- Préfecture de région
- Préfecture
- Sous-préfecture
- Limite régionale
- Limite départementale
- Périmètre d'EPCI

État projeté dans l'hypothèse où toutes les procédures d'élaborations et de révisions en cours au 1^{er} février 2023 seraient menées à leur terme.

Source :
IGN AdminExpress 2022
MCT Sudocuh 14 février 2023

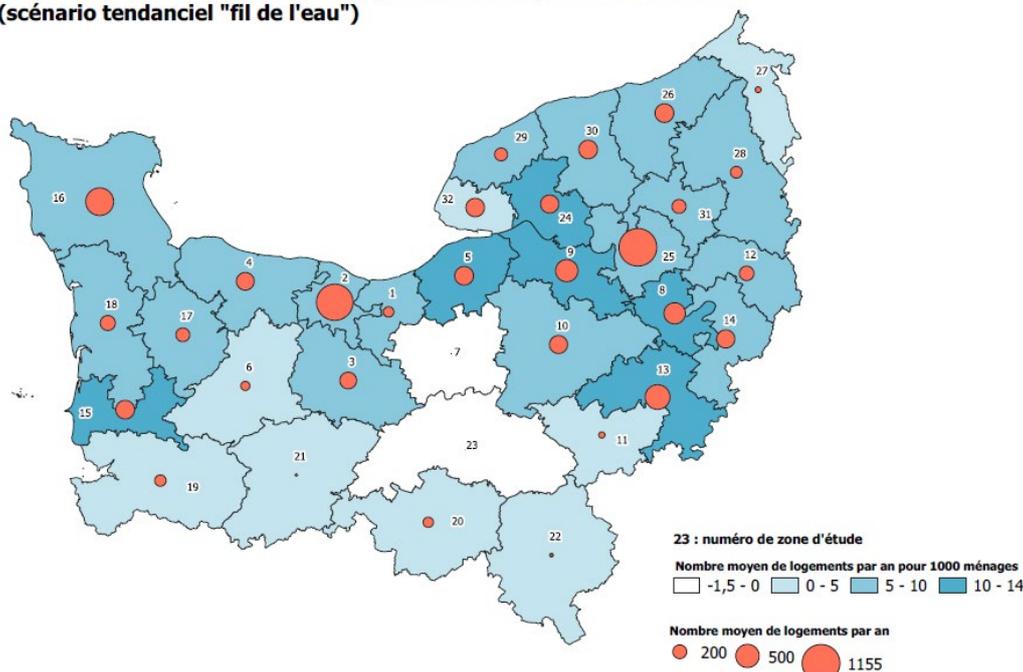
Production :
DREAL Normandie le 13/02/23

Objectiver les besoins : l'estimation de la demande des logements

L'impératif de réalisme, sans lequel tout objectif de sobriété ne peut qu'être vain, crée une obligation dans l'approche technique des projets de développement : celle de regarder des chiffres et des courbes, de prendre en compte des dynamiques et de s'en servir comme point de départ objectif pour définir des ambitions qui ne soient pas déconnectées des besoins réels. La qualité du projet de territoire est à ce prix, aux différentes échelles où il est mis en œuvre. Son élaboration et le suivi de sa réalisation doivent toujours rester sincères pour que les mesures adoptées et leurs éventuelles évolutions soient en phase avec les besoins du territoire.

Les résultats d'une étude sur [l'estimation des besoins de logements en Normandie](#), réalisée à l'échelle des EPCI, constituera un premier soutien pour permettre aux territoires de bénéficier sur ce sujet majeur d'une expertise objective et prospective.

**Demande potentielle annuelle en logements sur la période 2015 -2030
(scénario tendanciel "fil de l'eau")**



Recourir aux bons outils : les leviers réglementaires

► Fiche 5

L'arsenal juridique et méthodologique français s'est enrichi au fil du temps d'un nombre appréciable d'outils auxquels il importe d'avoir recours, à bon escient. Ils ne doivent pas être considérés comme des fins en soi, mais comme les moyens par lesquels les acteurs des territoires expriment leurs intentions pour préparer l'avenir de ces territoires. Pour certains d'entre eux, une efficacité optimale sera obtenue si l'on sait les utiliser à [une échelle territoriale pertinente](#) : des SCoT à l'échelle des enjeux du grand territoire, des PLUi plutôt que des PLU, bien considérer les orientations contenues dans le SCoT avant de réfléchir aux contenus des PLU(i) et des cartes communales ; éviter avant de réduire et n'envisager de compenser qu'en tout dernier recours dans la démarche ERC.

Des outils plus régaliens doivent aussi être mentionnés et concernent : le principe d'urbanisation limitée dans les communes non couvertes par un SCoT ; le principe de constructibilité limitée dans les communes où s'applique le règlement national d'urbanisme.

Les meilleures intentions ne peuvent, le plus souvent, trouver à se concrétiser sans financements. C'est pourquoi il est bon de disposer d'une panoplie complète, et à jour, des différents dispositifs financiers et fiscaux mis en place pour guider les politiques d'aménagement et d'urbanisme. Outre l'information ainsi recueillie, cette panoplie peut être de nature à inspirer les décideurs en les incitant à promouvoir des opérations qui semblaient irréalisables sans ces outils.

[Un panorama des dispositifs](#) actuellement en vigueur sur le territoire français est proposé.

Les principaux leviers financiers sont de deux ordres :

- ceux qui octroient un avantage ou un soutien financier direct :
 - au profit des collectivités : la taxe foncière, les Dotations d'Équipement des Territoires Ruraux (DETR), Dotation de Soutien à l'Investissement Local (DSIL), Dotation de Soutien à l'Investissement des Départements (DSID), Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire (FNADT) et fonds vert, la taxe sur les friches commerciales, la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom), la taxe d'habitation sur les logements vacants (TLV) ;
 - au profit des acteurs privés : les projets de l'agence nationale pour la rénovation urbaine, la programmation des logements locatifs sociaux ; les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (RU ou pas), de nature à contribuer à la lutte contre la vacance et à « fixer » les habitants dans les enveloppes urbanisées (soutien : ANAH et collectivités – communes et plus souvent EPCI) ;
- ceux qui apportent un soutien indirect sous la forme d'un avantage fiscal : l'obligation réelle environnementale, le Denormandie dans l'ancien, le Pinel dans l'ancien.
Doivent également être mentionnées les nombreuses possibilités offertes par le recours aux opérations de revitalisation de territoire (ORT) dont la convention peut aussi valoir convention OPAH-RU.

Il convient aussi d'être attentifs aux divers appels à projets, appels à manifestation d'intérêt et autres soutiens financiers ponctuels et ciblés qui visent à accompagner la mise en œuvre de certaines politiques publiques et sont disponibles sur [Aides Territoires](#).



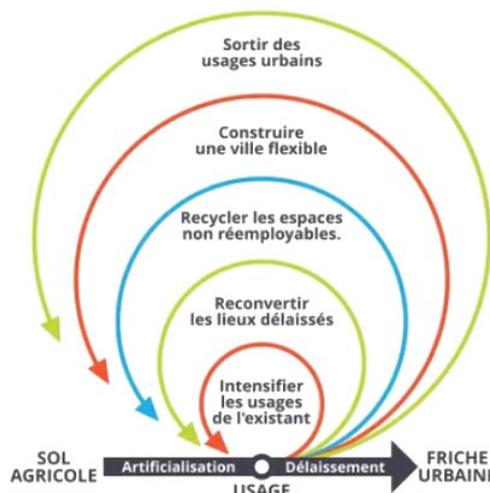
Forger collectivement une culture de la sobriété : le bilan global, l'évaluation environnementale et la méthode ERC

► Fiche 7

► Fiche 8

Plus qu'une montée en puissance des bonnes intentions, plus qu'une amélioration progressive des compétences techniques de la chaîne des acteurs, c'est à une évolution culturelle significative qu'invite de procéder l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols à l'horizon 2050 : il s'agit de forger collectivement une culture de la sobriété, de conduire les acteurs à avoir pour réflexe de raisonner en termes de résilience et de circularité.

Apprendre à raisonner en termes de bilan global est un moyen très efficace d'y parvenir. Retrouver les fondements de l'évaluation environnementale et se les approprier doit également aider à se forger cette culture.



Le bilan global consiste à prendre en compte l'ensemble des coûts d'un projet d'aménagement (construction, rénovation, recomposition d'espaces publics, création d'un espace de nature en ville...) tout le long de son cycle de vie, et à y intégrer l'ensemble des coûts des impacts territoriaux, sociaux et environnementaux qu'il est susceptible de générer.

Dans un contexte marqué par de fortes ambitions en matière de transition énergétique, par une contrainte budgétaire affectant les capacités d'investissement et de fonctionnement ainsi que par un souci croissant des citoyens envers l'efficacité environnementale des projets publics, la démarche du bilan global apparaît comme un outil incontournable d'aide à la décision en matière d'aménagement durable. Son appropriation est une condition indispensable d'une véritable culture collective de la sobriété.

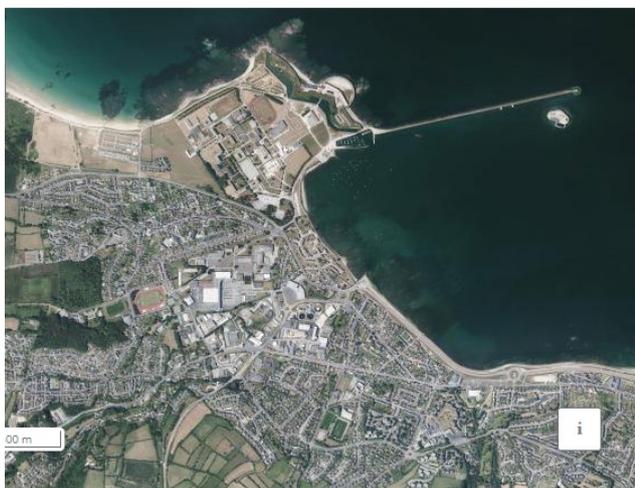
L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme doit, quant à elle, être comprise comme un outil d'aide à la décision. Son propos n'est pas, en bout de course, de réparer ou de minimiser un impact avéré. Il est au contraire de conduire toute une démarche d'élaboration de projet de territoire en évitant les impacts environnementaux que ce plan ou que ce programme serait susceptible d'occasionner, ou en les minimisant le plus et le mieux possible. Pour ce faire, il est donc indispensable que le processus d'évaluation environnementale soit enclenché dès l'amorce du projet.

Ainsi, au regard de l'impératif de sobriété foncière, dès que germe l'idée de réaliser, même à long terme, des projets particuliers (aménagements, équipements, quartier nouveaux, espaces d'activités ou de loisirs...), il appartient à l'auteur du plan ou du programme de permettre aux porteurs de projets ultérieurs de faire des choix de localisations qui ne soient pas néfastes pour l'environnement (tous critères environnementaux croisés) et si possible qui ne consomment pas de nouveaux sols vivants.

À cet égard, le recours à la méthode « **éviter, réduire, compenser** » (ERC) paraît tout à fait adapté à la recherche « d'absence de toute artificialisation nette ».



Evreux aujourd'hui et en 1954 - Source IGN Remonter le temps



Cherbourg en Cotentin aujourd'hui et en 1947 - Source IGN Remonter le temps