PLACE PUBLIQUE

Loire-Atlantique : stop à la consommation des terres

Franck Renaud & Hélène Rolland

Loire-Atlantique :
stop à la consommation des terres

Loire-Atlantique : stop à la consommation des terres

Franck Renaud
Hélène Rolland

Place publique

La France artificialise plus que les autres pays de l'Union européenne.
© Martin Launay / Ville de Saint-Nazaire - CARENE

Introduction

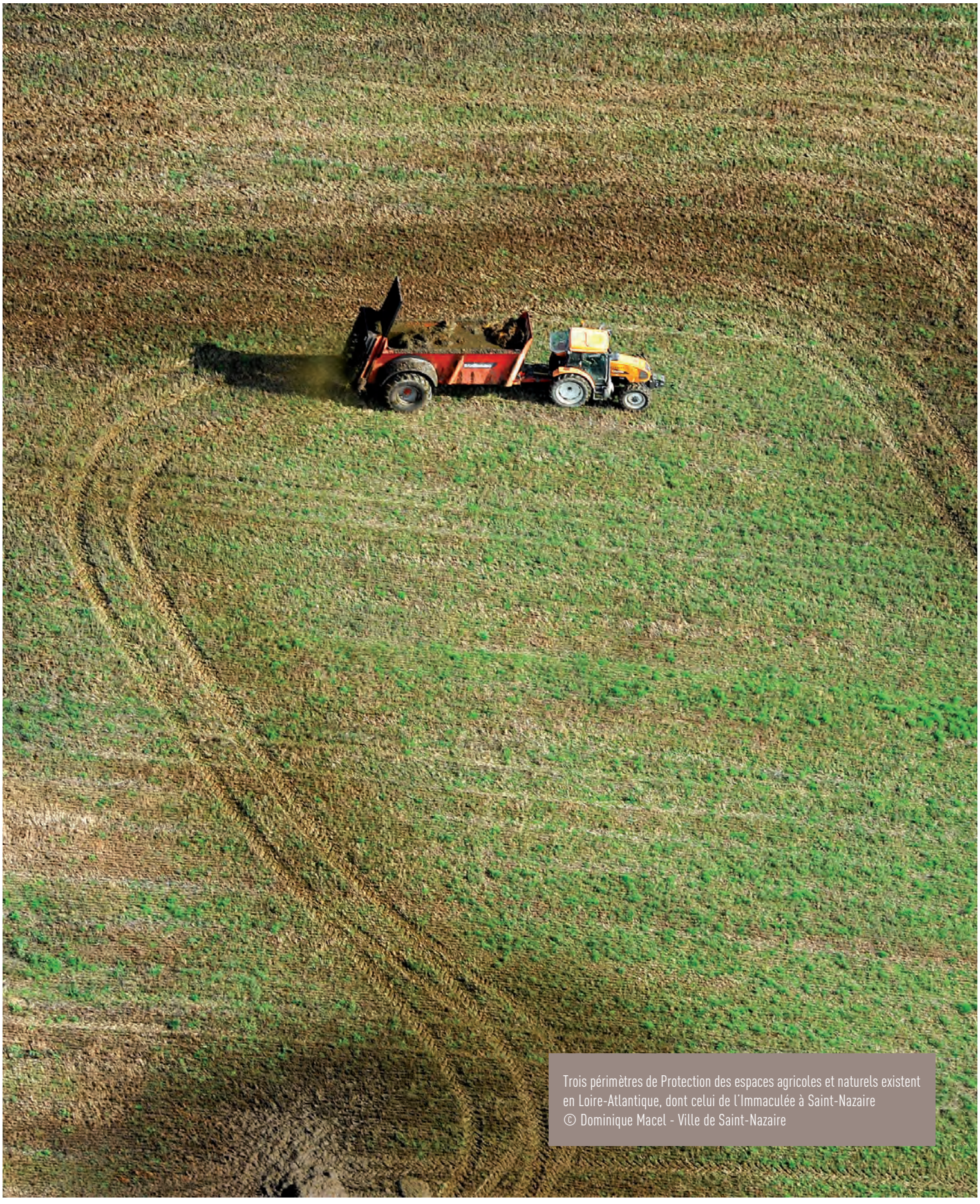
Le colloque, organisé en juin 2019 à Nantes par le Département de Loire-Atlantique, était habilement intitulé « Terres (à)ménager » : une première nationale destinée à s'interroger sur le « zéro artificialisation nette » des sols et les moyens d'y parvenir. Philippe Grosvalet, le président du Département, n'y est d'ailleurs pas allé par quatre chemins, « Nous accueillons en Loire-Atlantique 17 000 nouveaux habitants chaque année ; nous avons artificialisé deux fois plus de terres au cours des soixante-dix dernières années que durant toute l'histoire de l'humanité ! Si nous avons réussi à ralentir ce rythme depuis 2010, le divisant par deux pour parvenir à un peu moins de 500 hectares artificialisés par an, il y a désormais urgence ! »

Cette urgence se traduit dans l'objectif de « zéro artificialisation nette », inscrit dans le plan biodiversité diffusé à l'été 2018 et dont la Loire-Atlantique entend bien être le laboratoire en s'emparant de la question. La formule porte la volonté d'éviter toute nouvelle imperméabilisation des sols ou, si des terres sont artificialisées, de compenser en renaturant des espaces déjà imperméabilisés (par exemple, friches, parkings, zones d'activités, zones commerciales, etc.).

Un impératif : dans un rapport diffusé à l'été 2019 (*Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?*), l'organisme public France stratégie, affirme ainsi qu'en rapportant la surface artificialisée à la densité de population, la France « apparaît plus artificialisée que les principaux États membres de l'Union européenne ». Sur une période longue, l'artificialisation des sols s'opère à un rythme beaucoup plus rapide que la croissance de la population. Particulièrement montré du doigt, le logement individuel : ainsi, en 2015, les mètres carrés de surface de plancher construits ont représenté 4 600 hectares qui ont entraîné l'artificialisation de… 20 000 hectares de sols !

Le Département s'est emparé de la question de l'artificialisation des sols et a organisé le premier colloque consacré à ce sujet en juin 2019. © Paul Pascal - Département de Loire-Atlantique

La Loire-Atlantique se trouve au carrefour de ce défi de ne plus « grignoter » les terres et, même mieux, de les protéger : une vitalité démographique qui ne se dément pas, une économie bien portante, des sites touristiques qui attirent toujours plus de visiteurs, une métropole Nantes/Saint-Nazaire qui grandit… Philippe Grosvalet sait que pour tenir son objectif, il doit « embarquer » les maires : « Car ce sont eux qui figurent en première ligne et doivent répondre aux demandes des citoyens et à celles du monde économique. » Ces maires, il avait déjà fallu les convaincre de s'engager dans la préservation de 21 000 hectares de terres agricoles au nord de Nantes, à Saint-Nazaire et en presqu'île guérandaise avec la création de trois périmètres de Protection des espaces agricoles et naturels (PEAN) qui « gèlent » ces terres sur la durée. À eux désormais, avec le Département, de s'approprier le « zéro artificialisation nette ». D'ores et déjà, une seconde édition du colloque « Terres (à)ménager » est programmée les 18 et 19 juin 2020. Avec cette lancinante question, les yeux sur l'objectif annoncé : comment y parvenir ?



Trois périmètres de Protection des espaces agricoles et naturels existent en Loire-Atlantique, dont celui de l'Immaculée à Saint-Nazaire
© Dominique Macel - Ville de Saint-Nazaire

« Préserver les sols, notre préoccupation majeure »

Philippe Grosvalet est président du Département de Loire-Atlantique. © Christiane Blanchard

Il fut le dernier président du Syndicat mixte aéroportuaire qui portait le transfert de l'aéroport Nantes-Atlantique à Notre-Dame-des-Landes, jusqu'à l'abandon du projet par le gouvernement début 2018. Depuis quelques mois, Philippe Grosvalet s'est engagé dans une autre « bagarre », celle du « zéro artificialisation nette » des terres de la Loire-Atlantique. Le président du Département n'y voit pas malice – sitôt le projet d'aéroport enterré, il a d'ailleurs demandé la rétrocession des 895 hectares de la Zad pour y implanter des projets agricoles majoritairement en bio –, mais la suite d'un combat et une urgence : celle de protéger les sols d'une consommation excessive qui alimente le changement climatique et l'extinction des espèces.

Place publique > Comment l'idée d'organiser le premier colloque national dédié à l'usage des sols, au « zéro artificialisation nette », a-t-elle germé ?
Philippe Grosvalet > J'ai toujours eu l'intime conviction, une intuition profonde, que le foncier est un déterminant en matière de politiques publiques locales. D'origine nazairienne, j'ai toujours entendu dire – y compris quand j'ai été élu pour la première fois en 1989 au conseil municipal – que la maîtrise foncière est une clef de voûte pour conduire des politiques publiques sur le très long terme. Je me souviens encore des discours de Joël Batteux [maire de 1983 à 2014] et de son prédécesseur Étienne Caux [maire de 1968 à 1983] à ce sujet. Nous sommes aujourd'hui dans une société de court terme, or tous les grands projets qui dessinent le territoire sont des projets de très long terme. Quand l'alternance est survenue au Département et que Patrick Mareschal a été élu président [en 2004], j'étais vice-président en charge de l'agriculture et du développement économique. J'avais alors demandé à disposer d'une stratégie foncière au sein de la collectivité, et très vite, dans ma délégation, je me suis retrouvé au cœur de cet enjeu-là. Devenu président en 2011, j'ai proposé de créer un établissement public foncier : ça a été un long débat politique et un dur combat pour l'imposer.

La maîtrise foncière, un des déterminants des politiques publiques d'une collectivité pour Philippe Grosvalet, le président du Département. Photo D.R.

Place publique > La Loire-Atlantique est un département qui gagne des habitants, comment économiser les sols ?

Philippe Grosvalet > Nous vivons en Loire-Atlantique avec une singularité : nous y accueillons 17 000 habitants supplémentaires chaque année, des milliers de logements sont donc à construire, nous avons des zones d'activité économiques qui grignotent les terres et consomment trop d'espaces par rapport aux besoins… C'est aussi une agriculture dynamique et diverse, une sensibilité écologique et environnementale des plus fortes, nous sommes le deuxième département français en surfaces d'eau avec la Loire, la Sèvre, les marais salants, la Brière, le lac de Grand-Lieu, le marais breton… Nous sommes un laboratoire et c'est aussi pour cela que nous avons été les premiers à organiser un tel colloque : en matière de foncier, la Loire-Atlantique

L'Agence foncière de Loire-Atlantique, porteuse de terrains

À l'automne 2019, l'Agence foncière de Loire-Atlantique a signé son centième portage : l'achat d'une maison d'habitation située dans le bourg pour le compte de la commune de Saint-Hilaire-de-Chaléons, dans le Pays de Retz. Un terrain qui, à terme, sera utilisé pour agrandir la cour de l'école publique Raymond-Devos et l'accueil périscolaire.

« Le portage donne du temps à la collectivité, explique Jean-François Bucco, le directeur de l'agence qui a le statut d'établissement public foncier, comme ses homologues disséminés en France. Nous achetons le foncier au meilleur prix en mettant en œuvre des outils d'urbanisme qui peuvent, si nécessaire, être coercitifs, comme la préemption par exemple. La collectivité, elle, a dès lors le temps de finaliser son projet pour qu'il soit de la meilleure qualité possible et de choisir un opérateur. Nous pouvons d'ailleurs travailler avec elle sur ce dernier point. »

L'agence intervient aussi bien dans les communes rurales que pour des opérations foncières urbaines : ainsi, dans la métropole nantaise, elle est intervenue sur plusieurs « grands fonciers » comme les ex-abattoirs de Rezé, la caserne Mellinet ou bien encore le site de l'ancienne maison d'arrêt, en plein centre-ville, où la construction d'un ensemble immobilier se termine. Le premier portage de l'Agence foncière, « à visée patrimoniale » et d'une durée de quatre ans, a été réalisé à Guérande avec l'ancien petit séminaire fermé en 1966 et classé aux monuments historiques en 2001 : Cap Atlantique y pilote l'aménagement d'un conservatoire de musique intercommunal, avec salles de spectacle. Un programme fixe les priorités de l'agence sur plusieurs années : le dernier, défini en 2018, cible la construction de logements, la revitalisation des centres-bourgs et la préservation des espaces naturels et agricoles.

L'Agence foncière a fêté son septième anniversaire en juin 2019 : elle a été créée en 2012 à l'initiative du président du Département, Philippe Grosvalet, qui avait rallié à l'idée le président de la métropole nantaise, Jean-Marc Ayrault. « Ces élus étaient convaincus qu'ils avaient besoin d'un outil pour accompagner les politiques publiques », précise Jean-François Bucco. Depuis, présidée par Danielle Cornet, maire de Pont-Château et conseillère départementale, environ 100 millions d'euros ont été « investis » dans des opérations – l'Agence foncière n'ayant pas vocation à faire des bénéfices lorsque le terrain est revendu aux porteurs du projet.

est au cœur de toutes les confrontations et tous les conflits d'usage, toutes les tensions qui existent, sans oublier le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes…

Place publique > Vous avez surpris en plaidant pour le « zéro artificialisation nette », remettant en cause des projets en cours…
Philippe Grosvalet > Sur les soixante-dix dernières années, nous avons artificialisé deux fois plus de terres qu'au cours de tout le reste de l'histoire de l'humanité. J'ai fait le tour du département en montrant aux maires des images d'un même lieu datant de 1850 et d'aujourd'hui : ils ont été choqués.
À un moment, il faut arrêter. Car si nous poursuivons, nous allons tellement empiéter sur les capacités de la Terre à nourrir les hommes que ça va mal finir. Nous avons beaucoup progressé : de 1 000 hectares artificialisés chaque année en Loire-Atlantique dans les années 1990 ou 2000, nous sommes descendus à 500 hectares depuis environ 2010. Nous avons freiné, grâce à des politiques publiques, mais la question n'est pas de savoir si nous devons ou non atteindre le zéro artificialisation, mais quand nous allons y parvenir. Il ne s'agit pas de fixer une date, mais plutôt cet objectif commun et de se doter de moyens pour l'atteindre.
Le Premier ministre a adressé une note aux préfets et le zéro artificialisation nette entre dans une préoccupation publique à tous les niveaux. La société s'est emparée des rapports alarmants du Giec [Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat] sur le réchauffement, les jeunes s'en sont emparés et c'est tant mieux, le rapport de l'IPBES [*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*] sur la biodiversité et l'extinction des espèces… Prenons la qualité de l'eau : 98 % des masses d'eau en Loire-Atlantique sont en mauvais état ! L'attention portée à la qualité de l'air, les inquiétudes autour des cancers d'enfants à Sainte-Pazanne, le taux de cancers à Saint-Nazaire [surmortalité de 28 % chez les personnes de 65 ans]…
Cette prise de conscience est bien plus rapide que nos politiques publiques. Ils nous faut préserver le foncier, qui est la ressource à la fois pour se nourrir, pour l'eau, pour la biodiversité qui, elle, agit sur l'air. Cette préservation doit devenir une préoccupation majeure.

J'essaie donc d'entraîner tout un territoire, ses élus d'abord, mais aussi ses habitants, ses associations, à partager cet objectif-là, qui peut sembler paradoxal alors que la première préoccupation des maires reste de loger les habitants, de leur trouver des emplois, de construire des routes…

Place publique > Justement, comment est reçu le « zéro artificialisation nette » ?
Philippe Grosvalet > Les deux objectifs, attractivité et développement d'un côté, préservation des sols de l'autre, paraissent antagonistes et il est évidemment compliqué d'avancer sur le zéro artificialisation nette. En posant ce débat, nous permettons une acculturation collective, une prise de conscience partagée, transmise aux nouvelles générations d'élus amenées par les prochaines élections municipales. C'est ce que j'ai voulu lancer.

Place publique > Pourquoi vous, président du Département, vous engager dans ce débat ?
Philippe Grosvalet > Le Département est un territoire cohérent pour s'engager sur ce type de politique et entraîner tout le monde. Je considère également que le président du Département est un des animateurs de ce territoire et est porteur d'une parole politique pour se donner des objectifs communs. J'use de cette position pour apporter au débat une thématique, d'autant que nous avons des moyens pour soutenir les collectivités dans ce sens.
Ces questions pour la plupart peuvent trouver une solution dans les Scot [Schéma de cohérence territoriale, huit sont en vigueur en Loire-Atlantique ; pour y parvenir à l'échelle d'un département, il faudra tendre à un Scot unique. Mon prédécesseur [Patrick Mareschal, président de 2004 à 2011] avait ainsi évoqué un « inter-Scot ». Un jour, il faudra un seul Scot : il est quand même plus facile de mettre de la cohérence dans un espace unique !
Il existe également d'autres outils comme les Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels qui sont véritablement une excellente ressource pour protéger des terres agricoles.

Place publique > Les élus locaux vous écoutent sur ce sujet…

Philippe Grosvalet > Les maires sont en première ligne et ce sont eux qui doivent construire des logements, des écoles, etc.

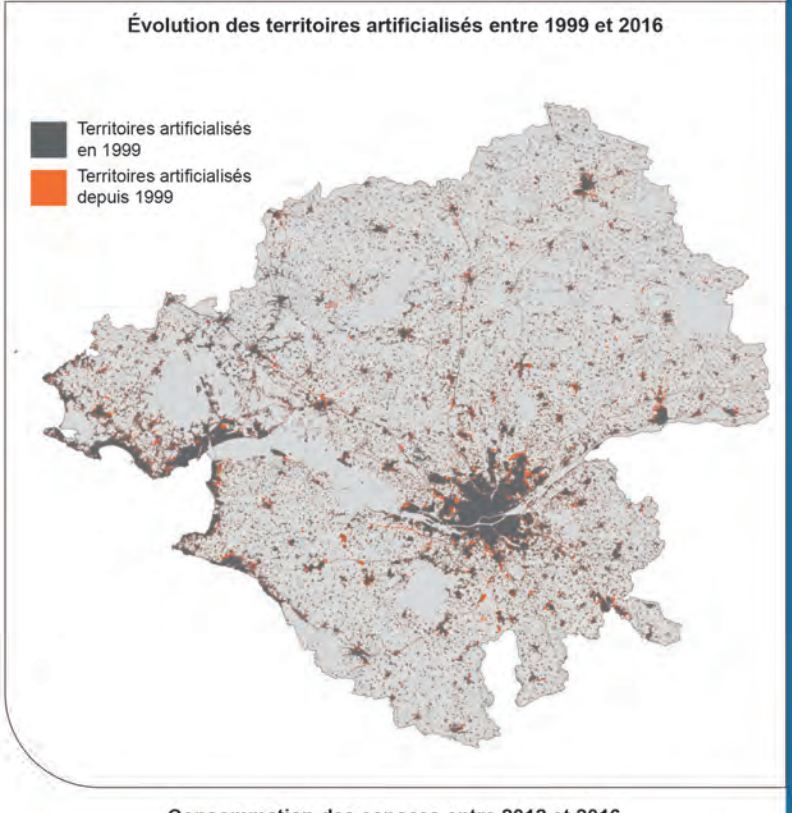
Place publique > Comment parvenez-vous à les embarquer ?
Philippe Grosvalet > C'est un travail de conviction, progressif. Il y aura bien entendu des ruptures difficiles : nous traversons une phase de transitions et moi le premier ! Dans la culture des élus de droite comme de gauche, depuis des décennies, la question de l'emploi est centrale : nous créons des zones économiques, de l'activité, etc., pour autant ça ne peut plus être notre seul leitmotiv.
Si je prends le cas du projet de Surf Park à Saint-Père-en-Retz – qui artificialise 8 hectares de terres agricoles –, dont j'ai demandé la fin, le dossier a d'abord suivi son cours administratif dans l'optique de cette logique, celle du développement touristique et de la création d'emplois : l'avis de cette phase d'instruction au Département est favorable, l'élu en charge signe et le Département donne un feu vert. Quand des contestations émergent, nous reprenons le dossier, nous retraçons son historique : les porteurs de ce projet sont des passionnés, sincères, ils sollicitent des élus locaux qui leur répondent favorablement, tout cela est cohérent. Si ce n'est que ce dossier survient au moment où je m'engage sur le zéro artificialisation ! Comment puis-je me montrer politiquement cohérent ? Le premier critère à ressortir est celui de l'utilité publique du projet : une route, une école, une voie ferrée ou un aéroport présentent une utilité publique, quelle est celle de ce projet, un Surf Park, à quelques kilomètres de la mer ? Si ce n'est la justification de l'emploi, où est l'intérêt public ? Je prends donc position à contre-courant, et il en ira de même pour d'autres dossiers, beaucoup d'autres !

Place publique > Pour quels types de projets ?
Philippe Grosvalet > Des grandes surfaces, des zones commerciales et d'activités, qui détruisent la vitalité commerciale de nos communes. Nous sommes dans une transition et nous avons besoin de ruptures, mais pour nous élus, comment gérer ces ruptures avec l'idée de long terme ? Les projets instruits aujourd'hui ou qui s'apprêtent à voir le jour, par exemple s'agissant de routes qui se construisent sur une durée de dix ans ou vingt ans, comment les engager dans une phase de rupture ? Prenons l'exemple du nucléaire, si nous voulons en sortir, il ne faut

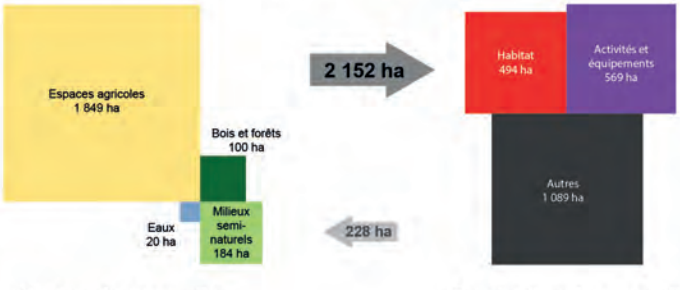
Occupation du sol en 2016
Département de Loire-Atlantique

Habitat	62 373 ha
Activités et équipements	32 545 ha
Agriculture	474 194 ha
Bois et forêts	67 362 ha
Milieux semi-naturels	13 953 ha
Milieux humides, surfaces en eaux	48 387 ha

Évolution des territoires artificialisés entre 1999 et 2016

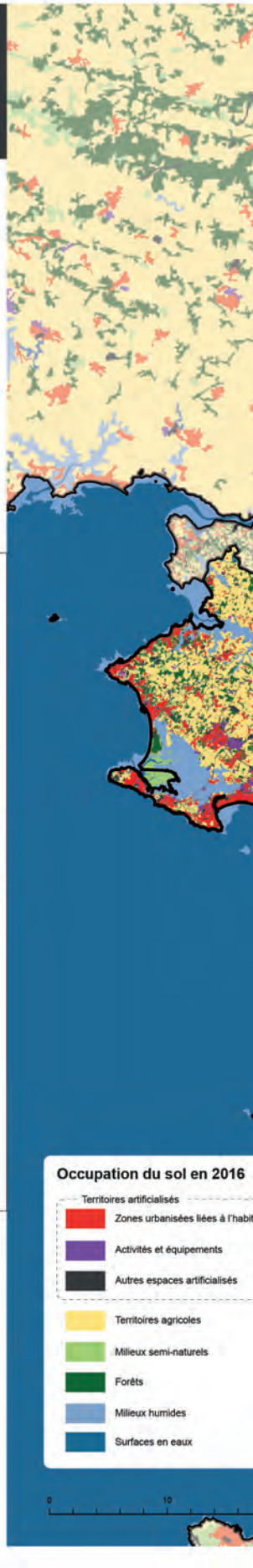


Consommation des espaces entre 2012 et 2016

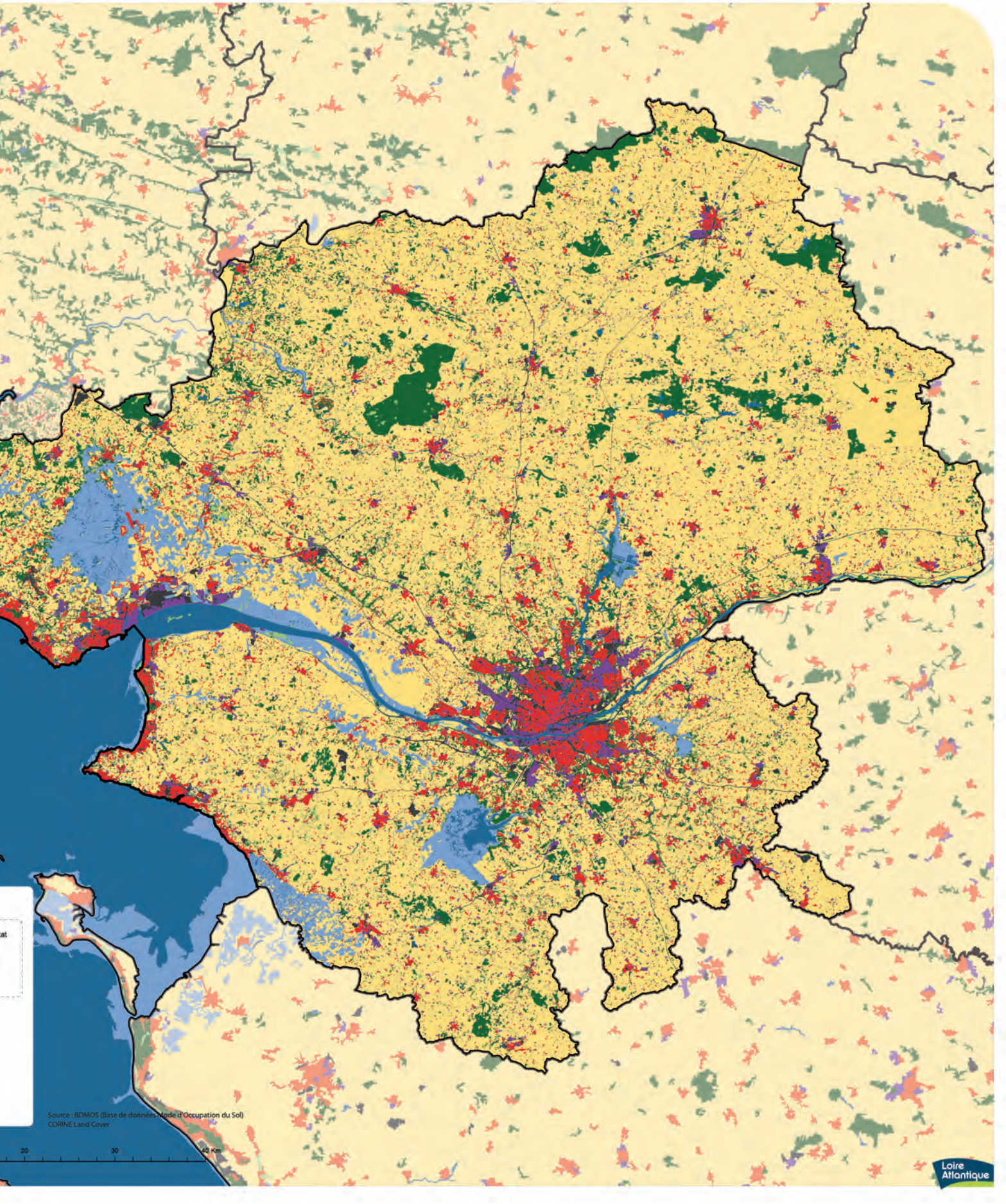


Origine des nouvelles surfaces artificialisées

Destination des nouvelles surfaces artificialisées



Il apporte à l'échelle de la Loire-Atlantique des éléments de connaissance non seulement sur l'état de l'occupation du sol et ses évolutions, mais aussi sur les processus de développement de l'artificialisation et les espaces affectés. L'inventaire cartographique des modes d'utilisation de l'espace réalisé par photo-interprétation d'images aériennes (BD MOS44) est réalisé depuis 1999, avec des mises à jour en 2004, 2009, 2012 et 2016. Il permet de quantifier et de localiser en détail l'extension de l'urbanisation et le recul ou la transformation des espaces agricoles.
Cette carte est à retrouver sur le site de l'Observatoire de Loire-Atlantique, https://observatoire.loire-atlantique.fr (ainsi qu'un jeu de données sur les modes d'occupation des sols du département).


Source : BDMOS (Base de données Mode d'Occupation du Sol)
CORINE Land Cover
20
30
40 Km
Loire Atlantique

pas fixer une échéance mais arrêter de construire des centrales : c'est pragmatique et efficace, on construit des parcs éoliens offshore en transférant les investissements. En matière d'artificialisation des sols, nous allons en quelque sorte être confrontés à la même situation : il faut cesser avec les nouveaux projets s'il n'existe pas au moins une compensation et se poser la question de leur utilité au regard des évolutions en matière de transports, de modes de vie, d'habitat, des activités économiques, industrielles, commerciales…

Place publique > Justement, comment se positionner par rapport à une demande de création d'une grande surface par exemple ?
Philippe Grosvalet > La procédure est celle d'une autorisation par une commission départementale et une commission nationale. Cela dit, je pense que nous disposons d'assez de grandes surfaces en Loire-Atlantique et il faut arrêter d'en créer des nouvelles. Je suis persuadé que les comportements des consommateurs vont évoluer, que le modèle économique des hypermarchés est interrogé : un jour ou l'autre, nous aurons des friches commerciales en périphérie des villes. Quand je vois des communes comme Nort-sur-Erdre où le supermarché a été maintenu dans le bourg, bien sûr, ça génère des contraintes. À La Chapelle-Heulin, des commerces ont été déplacés dans le centre-bourg.

Place publique > Cette période de transitions et de ruptures implique des changements de modes de vie. Sentez-vous la population prête à les accepter ?
Philippe Grosvalet > Les comportements évoluent, il y a un retour vers le commerce de proximité. Le rapport à la voiture change, même s'il est bien entendu plus facile de s'en passer dans le centre de Nantes qu'à Herbignac ou à Châteaubriant. C'est aussi à nous de donner un cadre : si moins de grandes surfaces sont ouvertes, les consommateurs s'y rendront moins.

Place publique > Mais les maires peuvent aussi vouloir « leur » zone d'activités, créer de l'emploi…
Philippe Grosvalet > Et la richesse fiscale ! C'est pour cela qu'il faut un Schéma de cohérence territoriale à l'échelle départementale : ce do-

cument stratégique doit dire comment s'organisent les choses et faire cesser la compétition entre communes et intercommunalités.

Place publique > Un mot sur la Zad de Notre-Dame-des-Landes : le Département est désormais propriétaire de terres agricoles…
Philippe Grosvalet > Je n'ai pas changé d'avis et n'ai pas modifié mon regard sur cette question foncière avec l'aéroport. C'est même cette vision-là qui m'avait convaincu du bien fondé de l'aéroport : certes, on artificialisait, mais il y avait toutes les compensations et l'idée qu'en prélevant 1 000 hectares – dont 500 hectares artificialisés pour l'aéroport –, c'est-à-dire la consommation d'une année au début des années 2000 dans le département, ne me semblait pas démesuré, par rapport à ce que nous allions libérer sur l'agglomération nantais et la façon dont on pouvait y densifier l'habitat pour éviter de construire à la campagne. Durant toutes ces années durant lesquelles des milliers de manifestants se sont rassemblés sur la Zad, nous artificialisions 1 000 hectares par an… L'aéroport ne s'est pas fait, nous allons faire de l'agriculture selon un modèle exemplaire sur ces 1 000 hectares, en privilégiant le bio. Il n'y a rien de contradictoire.

Place publique > La Zad pourrait se transformer en vitrine, non ?
Philippe Grosvalet > Je crois et elle pourrait même presque se transformer en marque !

Place publique > Et le dispositif permis par les PEAN, les périmètres de Protection des espaces agricoles et naturels périurbains ?
Philippe Grosvalet > C'est un dispositif exceptionnel, avec deux volets : un périmètre de protection qui a cette particularité une fois voté de ne pas pouvoir être défait, si ce n'est par un décret pris par trois ministères, ceux de l'Agriculture, de l'Environnement et du Logement. Et il est assorti d'un plan d'actions commun qui, lui, est révisable : protection de l'eau, protection des espaces naturels, agriculture bio, etc. Au début, lorsque j'ai pris mon bâton de pèlerin pour expliquer mon projet aux collectivités concernées, personne n'en voulait, « geler » des terres ne passait pas face aux nécessités de construire ! J'expliquais que c'était à eux, élus, de prendre cette responsabilité et qu'ils enlèveraient ainsi un souci majeur aux générations futures de maires

qui feront autrement avec le logement et trouveront des solutions. Et aujourd'hui, tout le monde est content, le PEAN des Trois-Vallées au nord de la métropole nantaise, le plus vaste de France, va être étendu à Notre-Dame-des-Landes et deux autres Pean ont été réalisés depuis : l'un sur le littoral, impliquant les communes de La Turballe, Guérande, Batz-sur-Mer et Piriac ; l'autre, à Saint-Nazaire, à l'Immaculée, sur près de 900 hectares. Nous engagerons celui du lac de Grand-Lieu dès que nous serons au clair sur le devenir de l'aéroport Nantes-Atlantique, le Pays de Retz peut aussi être intéressé.

Place publique > La maison individuelle avec son jardin reste le rêve de nombreux habitants. Comment faire ?

Philippe Grosvalet > Il faut changer la représentation du bonheur pour les générations nouvelles et c'est beaucoup plus compliqué. Il faut pouvoir répondre à cette aspiration à la maison individuelle avec un jardin, d'autant que tout le monde n'a pas envie de vivre en ville, mais il faut trouver des modèles plus économes. Il faut en finir avec la maison bâtie sur une parcelle de 2 000 ou 3 000 mètres carrés. Il faut bouger les modèles, on ne peut plus continuer avec l'étalement urbain !

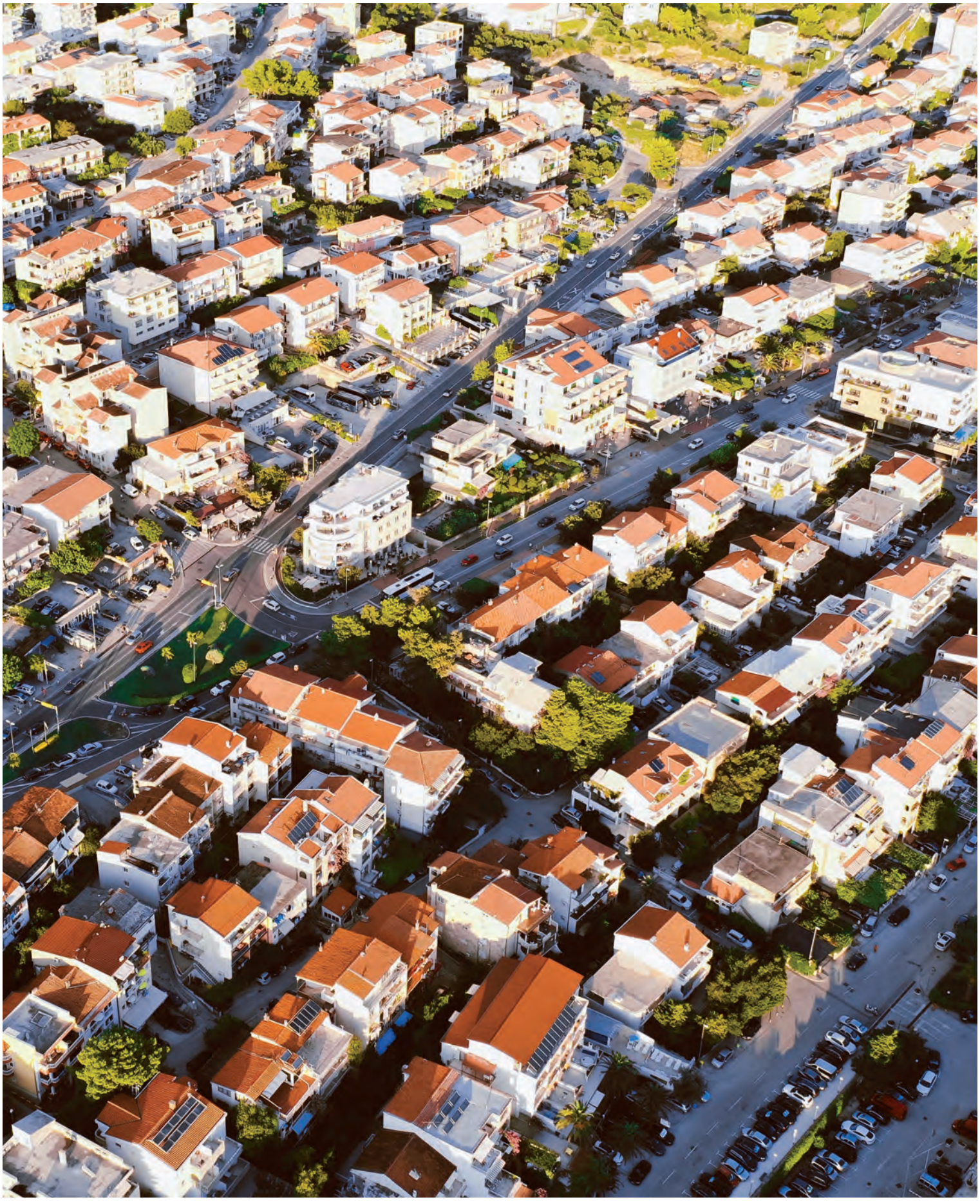
Les politiques publiques de soutien aux communes et aux intercommunalités doivent être réorientées : nous ne financerons plus de zones pavillonnaires comme nous le faisions avec des aides à l'acquisition de terrains ou bien encore en finançant l'assainissement, les accès, etc. Tout projet doit désormais entrer dans le cadre du zéro artificialisation nette.

Le PEAN de l'Immaculée à Saint-Nazaire s'étend sur 800 hectares
© Dominique Macel
Ville de Saint-Nazaire

Le PEAN, protéger contre le grignotage

Ils sont au nombre de trois en Loire-Atlantique et portent leur acronyme comme une garantie en acier trempé contre l'étalement urbain alors que chaque année près de 500 hectares de terres sont « grignotés » par l'habitat, les activités économiques et les infrastructures dans le département : PEAN, pour périmètre de Protection des espaces agricoles et naturels. « Dès lors que vous créez un PEAN sur un territoire, explique Jean-François Struillou, directeur de recherche au CNRS, il n'y a plus moyen de grignoter les terres après : son intérêt est de protéger de manière pérenne les secteurs agricoles et naturels. Il faut bien sûr convaincre les communes qui peuvent craindre de se lier les mains et de ne plus pouvoir assurer le développement économique ou urbain de leur territoire. »
Le plus vaste de France s'étire au nord de la métropole nantaise, le PEAN des Trois-Vallées (de l'Erdre, du Gesvres et du Cens), qui, sur 21 000 hectares, implique neuf communes[1] et dont le Département est le maître d'ouvrage. « Pour les maires qui s'y sont engagés, c'était un acte courageux et fort puisqu'ils excluaient de tout projet d'urbanisation une bonne partie de leur territoire », souligne Freddy Hervochon, vice-président délégué aux ressources et milieux naturels et à l'action foncière au Département. Politiquement, le PEAN se veut aussi un geste qui va au-delà du seul symbole : il témoigne que l'enjeu de préservation des terres agricoles est plus important que l'enjeu des terres à construire. Il est assorti d'un programme d'actions qui vise à développer une agriculture pérenne, en assurant, par exemple, la cohabitation d'espaces agricoles et naturels ou en privilégiant les circuits courts.
Ce scénario se répète sur les PEAN du littoral de la presqu'île guérandaise – 2 450 hectares sur les communes de Guérande, Batz-sur-Mer, La Turballe et Piriac-sur-Mer – et celui de l'Immaculée au nord de Saint-Nazaire (880 hectares) où, en quarante ans, de 1969 à 2009, le nombre d'exploitations agricoles avait été divisé par cinq, passant de quarante-huit à neuf – dans le même temps, la surface moyenne de ces exploitations avait gagné plusieurs dizaines d'hectares. Ce dernier se veut un « laboratoire d'agriculture périurbaine » avec diversité des productions (viande bovine, horticulture, lapins…) et vente en direct ou en circuit court ainsi qu'un marché paysan. À ce jour, trois exploitations et le siège d'une autre se sont installées dans le PEAN de l'Immaculée et, pour celui du littoral et de la presqu'île guérandaise, qui compte treize exploitations, quatre nouvelles installations sont en cours et une cinquième devrait intervenir.

1. Il s'agit des communes de Casson, Grandchamps-des-Fontaines, Nort-sur-Erdre, Notre-Dame-des-Landes, Sucé-sur-Erdre et Vigneux-de-Bretagne (communauté de communes d'Erdre et Gesvres) et de celles de La Chapelle-sur-Erdre, Orvault et Sautron (Nantes Métropole).



« Le droit, un outil parmi d'autres contre l'étalement »

Jean-François Struillou est directeur de recherche au CNRS. Rattaché au laboratoire Droit et changement social de la faculté de droit et des sciences politiques de Nantes, il est également membre du conseil scientifique du Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH, Paris).

Les outils du droit permettent aux collectivités de modérer leur consommation de terres. Photo D.R

Des lois, des normes, des règlements… Depuis vingt ans, nombre de textes juridiques se sont intéressés à l'artificialisation des sols, sensibilisant les élus à cette question. Et pourtant, à l'échelle nationale, la consommation des terres ne ralentit guère. Le droit ne serait-il qu'un « tigre de papier » ? Pour le juriste Jean-François Struillou, il est d'abord un outil pédagogique qui doit être mobilisé avec d'autres outils comme l'éducation des citoyens.

Place publique > Que peut le droit pour servir l'objectif de zéro artificialisation nette des sols ?

Jean-François Struillou > Cet objectif fort a été annoncé par le président du Département de Loire-Atlantique et il a également été fixé par le gouvernement en 2019. Le droit s'intéresse à la question de la lutte contre l'artificialisation des sols depuis déjà deux décennies. La loi solidarité et renouvellement urbains, de 2000, s'est particulièrement attachée à cette question et elle a depuis été complétée par d'autres textes, dont la loi Grenelle 2 de 2010. Il existe donc déjà dans le droit français bon nombre de dispositifs juridiques de nature à permettre aux autorités locales d'atteindre cet objectif si tant est que ce soit possible d'y parvenir.

Le code de l'urbanisme précise d'abord que l'action des autorités locales – en particulier dans le domaine de planification urbaine – doit avoir pour objectif la protection des espaces agricoles et naturels. Pour décliner cet objectif, il existe différents instruments. Il s'agit d'abord d'alerter les élus locaux quant à l'ampleur de la consommation d'espaces agricoles et naturels pour l'urbanisation. Cette consommation doit ainsi être analysée à l'occasion de l'élaboration des Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des Plans locaux d'urbanisme (PLU), et ce pour les dix années précédant l'approbation du document d'urbanisme. À partir de cette analyse, les SCOT et les PLU sont tenus d'arrêter des objectifs chiffrés de modération de cette consommation.

D'autres dispositions visent parallèlement à obliger les autorités locales à étudier des solutions différentes de celle qui consisterait à consommer du « foncier naturel neuf » pour réaliser des opérations d'aménagement urbain. Les auteurs du PLU sont ainsi tenus d'étudier la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis de la commune et d'exposer les dispositions du PLU de nature à favoriser la densification de ces espaces. L'idée est de faire en sorte que les autorités locales prennent conscience que les besoins en matière d'espaces pour l'urbanisation doivent être satisfaits non pas par de nouveaux prélèvements sur les espaces naturels, mais en densifiant les espaces déjà bâtis ou en reconstruisant « la ville sur la ville ».

Place publique > Les élus disposent également de normes et règlements pour maîtriser l'urbanisation…

Jean-François Struillou > Oui, différents outils réglementaires permettent aux collectivités locales de conserver le caractère naturel ou agricole des terres en y interdisant des constructions. L'idée est de mettre en œuvre ces instruments afin de cantonner autant que faire se peut l'urbanisation à l'intérieur même de l'enveloppe urbaine. Il s'agira donc de favoriser les opérations de rénovation urbaine, de prévoir la reconversion de sites industriels ou d'équipements obsolètes pour constituer des compléments d'urbanisation, d'imposer une densité minimale de construction dans des secteurs à proximité des transports collectifs, d'imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau l'utilisation de terrains non-bâtis situés en zone urbanisée, de réduire la superficie des zones d'urbanisation future, ou encore d'interdire ou de limiter l'urbanisation autour et à l'intérieur des hameaux. Des mesures peuvent ainsi être fixées pour contenir l'urbanisation autour de ces hameaux, véritable plaie dans l'Ouest de la France avec le développement de lotissements, en particulier dans les communes littorales. Reste que ces normes ne sont pas toujours appliquées, leur mise en œuvre étant le plus souvent laissée à la libre appréciation des autorités locales. Toujours dans le but de limiter l'artificialisation des sols, le législateur a dans le même temps durci les conditions auxquelles est subordonnée la transformation des Zones d'urbanisation future (AU) en Zones urbaines (U). Il s'agit de faire obstacle à certains comportements consistant à ce que le PLU

Le Schéma de cohérence territoriale, aménager et prévoir

Les Schémas de cohérence territoriales (SCOT) ont été créés par la loi solidarité et renouvellement urbains de décembre 2000 et leur contenu modifié par la loi Grenelle 2 de 2010. Défini à l'échelle d'une intercommunalité (ou de plusieurs, comme avec le Pôle métropolitain Nantes/Saint-Nazaire), le SCOT est aujourd'hui le principal outil d'expression et de mise en œuvre des stratégies territoriales. Il porte la responsabilité d'une cohérence entre ambitions économiques, sociales et environnementales. Huit SCOT sont aujourd'hui actifs en Loire-Atlantique, dont celui du Pays de Redon-Bretagne sud, à cheval sur le Morbihan et la Loire-Atlantique.

Leur objectif est de définir, sur plusieurs décennies, le cadre d'application

des différentes politiques en matière d'organisation de l'espace, d'habitat, de déplacements, de développement économique et commercial et d'environnement. Il doit respecter les principes du développement durable, dont un équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rurale et la préservation des espaces agricoles et naturels.

Chaque SCOT est évalué au plus tard dans les six ans qui suivent son approbation : en fonction des résultats, il peut être maintenu ou révisé. Ainsi, la consommation annuelle de terres est évaluée en se projetant à une échéance d'une quinzaine d'années, avec une densité minimale de logements à l'hectare. Lors de la phase d'évaluation, les élus peuvent ainsi vérifier s'ils ont tenu les objectifs fixés.

classe généreusement en zone d'urbanisation future des parcelles traditionnellement affectées à l'agriculture ou aux espaces naturels, et ce dans le but de constituer des réserves foncières pour l'urbanisation. Là encore, on le voit, le droit vise à inciter les autorités locales à densifier le tissu urbain plutôt qu'à étendre l'urbanisation.
La boîte à outils est fournie, la question à se poser reste : pourquoi ça ne fonctionne pas ou plus exactement pourquoi les effets produits par le droit ne correspondent que partiellement aux objectifs affichés ?

Place publique > Le droit pèse-t-il le pour et le contre entre la nécessité de cesser de consommer les sols et le besoin de croissance, de développement économique ?
Jean-François Struillou > On pourrait se poser la question : pourquoi continue-t-on à consommer autant d'espaces en France ? S'agissant du droit, l'un des éléments de réponse que l'on peut apporter est que la législation ne tranche pas véritablement : elle reste ambiguë en ce sens que l'objectif de protection des espaces naturels et agricoles doit se concilier avec la nécessité de satisfaire les besoins en matière de logement – louable pour ce qui est de l'intérêt général –, en matière de zones d'activités, en matière de loisirs, en matière de tourisme… La préservation des espaces naturels reste ainsi confrontée en permanence à d'autres intérêts concurrents, sans que le droit ne vienne véritablement hiérarchiser ces différents intérêts, ou préciser la part qui est due à chacun d'entre eux. Cet état du droit est topique de l'ambivalence des dispositions en cause, celles-ci portant en elles de quoi servir en même temps des intérêts potentiellement contradictoires ou, dit autrement, des causes difficilement conciliables. Le droit donne donc cette fâcheuse impression « de vouloir satisfaire tout le monde sans pouvoir satisfaire personne », ni ceux qui veulent développer l'urbanisation, ni ceux qui veulent protéger le foncier d'une artificialisation toujours dominante.
In fine, c'est le droit qui donne la main aux autorités locales élues par les citoyens pour décider de quel côté va pencher le fléau de la balance, dès lors que la loi ne hiérarchise pas entre protection des espaces et besoins de terres pour répondre aux demandes de l'habitat, de l'économie, etc. C'est plus un droit souple, en trompe-l'œil en quelque sorte, qu'un droit de commandement qui viendrait imposer

des règles fortes aux autorités locales, sachant que l'instauration de règles dures n'est pas toujours, loin s'en faut, un gage d'efficacité : ces règles dures ne sont pas toujours respectées et elles font l'objet de stratégies de contournement. En outre, comme le montrent les PEAN (Périmètre de protection des espaces naturels et agricoles périurbains) elles ne sont pas non plus forcément mobilisées par les autorités publiques.

Place publique > En matière de protection des terres, l'État ne garde-t-il pas la main, la possibilité d'avoir le dernier mot ?
Jean-François Struillou > Depuis les grandes lois de décentralisation de 1982 et 1984, l'urbanisme a été décentralisé et, par conséquent, il relève des compétences propres des communes et des intercommunalités. L'État n'a plus aujourd'hui la main sur l'élaboration de la planification urbaine. Cela ne signifie pas pour autant que l'État est absent : le territoire d'une commune ou d'une intercommunalité est aussi le territoire de la nation, donc l'État ne peut pas totalement se désengager de cette planification. Des procédures ont ainsi été mises en place pour permettre à la Directions départementale des territoires et de la mer (DDTM) et à la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de participer à l'élaboration de ces documents et d'avoir « un droit de regard » sur ce processus. Les services déconcentrés de l'État participent ainsi aux commissions, émettent des avis, contrôlent l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme. Surtout, le préfet dispose d'une autre arme : si un territoire ne comporte pas de SCOT et si le PLU prévoit une artificialisation trop importante des sols, il peut s'opposer à son entrée en vigueur. Enfin, arme ultime, il peut déférer le PLU ou le SCOT devant le tribunal administratif s'il prévoit une consommation excessive des terres. Cela se fait assez peu puisque les discussions se font en amont, avant l'approbation par la commune ou l'intercommunalité. Nul doute aussi que les services de l'État souhaitent conserver de bonnes relations avec les élus locaux.

Place publique > Le droit ne serait-il qu'un épouvantail ?
Jean-François Struillou > Le droit est-il un simple tigre de papier, ne parlerait-il que pour ne rien dire… Certes les données statistiques

Terre de liens, le « bien commun » des terres agricoles

Si l'agriculture utilise encore plus de 70 % des terres des Pays de la Loire, l'artificialisation des sols ronge chaque année cette part. Créée voilà dix ans dans la région, Terre de liens s'attelle à préserver les terres agricoles « envisagées comme un bien commun », précise Tanguy Martin, médiateur foncier de l'association en Pays de la Loire. Terre de liens s'adresse de fait à plusieurs publics : d'abord les porteurs de projets, ceux qui veulent accéder au foncier. Ainsi, elle a facilité l'exploitation d'environ 500 hectares de terres agricoles – avec pour objectif la défense des bonnes pratiques de l'agriculture bio –, soit l'équivalent de peu ou prou vingt-cinq fermes, localisées à Arthon-en-Retz, Carquefou, Gorges, Campbon ou encore Couëron pour celles situées en Loire-Atlantique.

« Ce qui a permis d'établir cinquante emplois, précise Tanguy Martin, que ce soit des chefs d'exploitation ou des employés agricoles. » Ce public se compose essentiellement de néo-paysans, « leurs parents n'étaient pas

agriculteurs et ils n'ont pas grandi dans une ferme, nous constatons un changement de la démographie de l'installation » : pour eux, l'agriculture est « envisagée comme un projet de vie » que Terre de liens accompagne aux diverses étapes, d'autant qu'agriculteur « est un métier qui exige des compétences techniques et de gestion ». Cet accompagnement est aussi le fait d'un autre des publics, celui des bénévoles qui, lorsque la phase d'acquisition de terres s'engage, collectent avec le futur paysan l'épargne citoyenne ou les dons qui financeront l'achat. Ils demeureront ensuite aux côtés de ce paysan.

Car la grande affaire de l'association est la maîtrise foncière en s'appuyant sur un portage foncier de long terme, par le biais de divers outils, basé sur la solidarité. « En achetant les terres, nous dégageons les paysans de l'obligation de mobiliser des fonds pour leur installation. » Terres de lien sensibilise également les collectivités territoriales, agents comme élus, sur les questions de l'agriculture et de l'alimentation « par le prisme du foncier ».

démentent tous les jours les prescriptions juridiques en matière de lutte contre l'étalement urbain, mais cela ne veut pas pour autant dire que le droit ne sert à rien. Surtout, il ne faut pas oublier que le droit n'a pas un pouvoir démiurgique : il ne suffit pas d'adopter une règle pour qu'une situation quelconque se produise ! Le droit ne peut pas tant que cela, la lutte contre l'étalement urbain nécessite de mobiliser bien d'autres outils que le droit. Les ménages sont demandeurs de pavillons en milieu rural – notamment en raison du coût très élevé des logements dans des villes comme Nantes –, voire pour les populations aisées de résidences secondaires… Toute une éducation est certainement à faire et le droit n'y peut pas grand-chose, il est impuissant en la matière. Le droit est seulement l'un des outils qui peut être mobilisé pour lutter contre l'artificialisation des sols.

Place publique > Dès lors, quelle force peut avoir le droit ?
Jean-François Struillou > Sa force est de rendre possible la communication entre tous les acteurs chargés de la définition de la planification urbaine, mais également de stimuler les échanges entre les élus locaux, l'État, les offices HLM, les associations de protection de l'environnement, le public ou encore les Chambres d'agriculture, de métiers, de commerce… Par ces montages, le droit vient soutenir, encadrer et nourrir cette communication et, de la sorte, il permet *in fine* aux décideurs – les élus locaux – d'ajuster au mieux les intérêts en présence, lesquels sont toujours conflictuels.
Je crois aussi que le droit peut sensibiliser les élus locaux aux objectifs à atteindre : en marquant des objectifs forts dans la loi en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, les élus ne peuvent pas s'en détourner, ils sont obligés de les regarder, de les étudier et de les prendre en compte. La force du droit n'est pas seulement de réglementer et d'interdire : nous sommes ici aussi face à un droit pédagogique. Si l'artificialisation des terres demeure, il ne faut pas dire que c'est la faute du droit. Tout est dans la boîte à outils, c'est aux autorités locales d'utiliser à bon escient les normes à disposition.
Ce dont je suis sûr, c'est que nous n'y arriverons pas avec seulement le droit, l'éducation et bien d'autres facteurs joueront. Le zéro artificialisation n'est pas une norme juridique en soi, mais il a valeur de symbole qui suscite l'attention et permet de mobiliser pour y tendre.

16 min
Cathédrale
16 min
Office
de tourisme
4 min
PETITE FRANCE
Ponts Couverts

« Densifier la ville et imposer plus d'espaces verts aux aménageurs »

Marc Barra est écologue à l'Agence régionale de la biodiversité d'Île-de-France.

La biodiversité décline, des espèces disparaissent en ville comme dans les campagnes… L'écologue Marc Barra plaide pour, dans un premier temps, la fin de l'artificialisation des sols et la protection des espaces verts dans les villes. Dans un second temps, chaque permis de construire devra être soumis à l'obligation de conserver des espaces de pleine terre. Les zones urbaines gagneront ainsi des espaces verts et la nature y retrouvera ses droits.

Place publique > Vous êtes écologue, pouvez-vous nous en dire un peu plus sur votre métier…

Marc Barra > Un écologue est un scientifique qui étudie la nature, la biodiversité et cherche des solutions pour mieux intégrer cette question dans l'aménagement du territoire, dans l'agriculture, dans les activités humaines en général… La biodiversité est l'autre défi après la question du changement climatique : on parle beaucoup de transition énergétique et pas forcément de transition écologique au sens large, alors que pour les écologues, la crise que subit la biodiversité est aussi importante que celle du climat, comme l'a montré le dernier rapport de l'IPBES [*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*]. Si on règle l'une et pas l'autre, globalement ça ne changera pas grand chose…

Place publique > Quelle est la signification du « zéro artificialisation nette » ?

Marc Barra > Je trouve d'abord que c'est une avancée politique et en terme de conscientisation qui est énorme : ça fait trente ans que l'on affirme qu'il faut densifier, refaire la ville sur la ville, éviter de s'étaler, mais jamais un objectif stratégique n'avait été formulé. Pour moi, le zéro artificialisation nette est donc une avancée majeure. Une ambiguïté subsiste, apportée par le terme « nette » : si on considère

Végétaliser les toits et les façades peut, après quelques années, favoriser le développement de la biodiversité. © Marc Barra.

un modèle de développement dans lequel on construit d'un côté et déconstruit de l'autre, cela signifie que la nature est vue comme un objet en *turn over* perpétuel, que des espaces temporairement déshabitables pour la biodiversité, seront de nouveau habités le lendemain. Une idée de flexibilité totale de la nature subsiste derrière le terme « nette », et pas forcément une limite stricte à sa dégradation.
En matière d'écologie, tous les seuils étant dépassés, nous avons besoin de nous fixer des limites. Des objectifs quantitatifs doivent être assignés au zéro artificialisation nette. Je préfère la formulation de zéro artificialisation stricte dans certains territoires – on ne peut plus s'étaler, on ne peut plus consommer d'espaces naturels et agricoles, ce qui est le cas en Île-de-France et il faut impérativement trouver des moyens de densifier l'existant –, ou d'un taux maximal d'artificialisation pour d'autres territoires, où l'on considère que l'on dispose d'un certain nombre d'hectares à artificialiser sur le périurbain, mais après c'est terminé.

Place publique > Le zéro artificialisation nette est un premier pas, en quelque sorte ?
Marc Barra > Il lui manque des objectifs quantitatifs, des horizons et des limites à se fixer. C'est un premier pas énorme, mais il en reste beaucoup d'autres à accomplir.

Place publique > Comment procéder pour préserver la biodiversité en ville et la développer ?
Marc Barra > Du point de vue de la biodiversité, la campagne – si l'on considère les modèles de l'agriculture intensive – est aussi artificialisante que la ville. Car si derrière le mot d'artificialisation, on pense souvent à urbanisation, création d'infrastructures, etc., mais pour la biodiversité, l'agriculture intensive est aussi une forme extrême d'artificialisation. La biodiversité décline donc dans les villes, mais aussi dans les campagnes.
En ville, il y a donc le pari de limiter l'artificialisation, donc l'imperméabilisation des sols. Pour cela, nous préconisons de densifier pour éviter un morcellement ou une consommation supplémentaire d'espaces qui auraient pu être dédiés à la biodiversité. Tout ce qui sera fait pour protéger les espaces verts existants, sera déjà une bonne

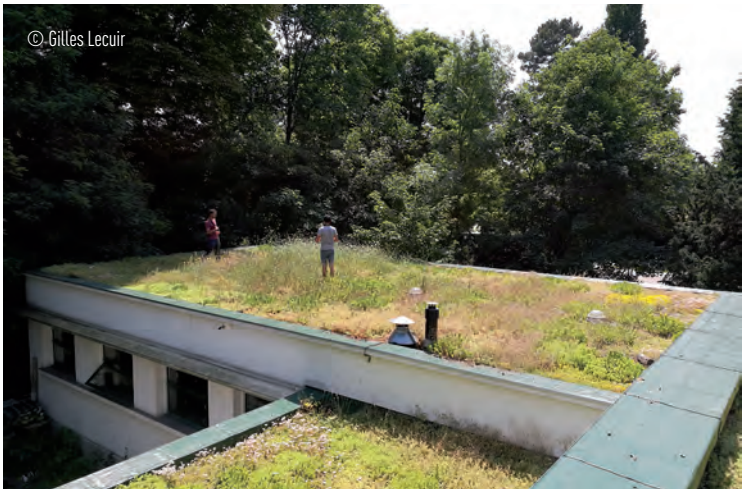
En ville, tout doit être fait pour protéger les espaces verts existants ou pour en créer de nouveaux, par exemple en végétalisant les toits. © Lucile Dewulf.

chose. Dans les milieux urbains en Île-de-France, nous avons perdu, en abondance, environ 30 % des papillons – qui sont un bon indicateur des pollinisateurs – et 20 % des oiseaux. Les villes trop minérales ont un effet négatif sur ces espèces. Il faut donc mettre en œuvre une batterie de stratégies pour reconquérir la nature en ville.

Place publique > Densifier est le mot d'ordre, qu'est-ce que ça signifie pour un écologue ?
Marc Barra > Avant de densifier, il faut d'abord identifier tous les espaces en pleine terre qui existent et les protéger dans les documents d'urbanisme : espaces verts, certaines friches à haute valeur écologique, des terres agricoles, des milieux forestiers, des arbres… Il s'agit de dresser un inventaire et ne plus y toucher.

Place publique > De quels moyens légaux disposent les maires pour les protéger ?
Marc Barra > Tous les maires ne bétonnent pas ! Le meilleur moyen de protéger ces espaces reste le plan local d'urbanisme ou le plan local d'urbanisme intercommunal. Il suffit de se dire que telle zone qui figurait dans une zone à urbaniser passera en zone naturelle ou agricole. Les élus peuvent également utiliser des outils de protection de la nature : il convient de faire un inventaire dans tel espace, d'y découvrir le cas échéant des espèces intéressantes et de décider que ce sera un site classé ou protégé.
Ensuite, pour densifier, il faut construire en priorité les espaces déjà artificialisés : mobiliser les logements ou bureaux vacants, construire uniquement sur les friches bétonnées, cibler un ancien bâtiment qui sera démoli pour reconstruire, viser la surélévation d'immeubles, ou encore ce que les urbanistes appellent le Bimby [pour *Build in my backyard*, soit « Construire dans mon jardin »] qui consiste, dans des zones plutôt pavillonnaires, à trouver l'endroit où l'on pourra ajouter une nouvelle maison sans grignoter trop de jardins. Je pense que les urbanistes sont équipés pour densifier l'existant, sans toucher aux espaces verts.

Place publique > Quelles villes donnent l'exemple en la matière ?
Marc Barra > Paris est en soi un bon exemple de ville qui s'oblige à



Photos : © Marc Barra, sauf mention contraire.

densifier puisqu'elle ne peut pas s'étendre. Il faut faire avec l'existant à l'intérieur du périphérique et c'est donc un excellent exemple pour des surélévations d'immeubles, l'occupation de dents creuses. La métropole de Rouen a protégé le site naturel de Repainville avec des jardins partagés, du maraîchage, une zone humide… Un complexe commercial devait y être bâti, la pression citoyenne et la volonté politique ont permis de le conserver et de le classer en zone naturelle dans le plan local d'urbanisme.

Préserver les espaces verts et construire sur des espaces déjà imperméabilisés, ne signifie pas pour autant que nous aurons plus de nature. La densification n'a de sens du point de vue de la biodiversité que si elle permet de conserver voire d'ajouter des espaces de nature supplémentaires : c'est toute la complexité de l'approche.

Nous préconisons de densifier la ville en utilisant des outils innovants comme le coefficient de pleine terre ou de biotope. Chaque permis de construire doit être soumis à une obligation de conserver de la pleine terre et de végétaliser : s'il la respecte, il est délivré ; si ce n'est pas le cas, il y a refus. C'est à mon sens la seule façon de parvenir à des villes denses qui gagnent des espaces verts. Berlin a ainsi introduit cette notion de coefficient de biotope pour faire face à un centre-ville très minéral et dense.

Enfin, il existe un potentiel immense pour désimperméabiliser certains secteurs des villes, je pense aux anciens parkings, aux cours d'écoles, d'immeubles, aux dalles et places publiques, à certaines portions de la voirie. Tous ces espaces bétonnés pourraient faire l'objet d'une renaturation dans les années à venir.

Les arbres rendent de nombreux services dans les zones urbaines, que ce soit pour la gestion des eaux pluviales ou de l'effet « îlot de chaleur ».
© Marc Barra

Place publique > Le toit ou la façade végétalisé ne sont cependant pas la solution…

Marc Barra > Une fois qu'on a préservé ce qui existe, une fois qu'on a imposé de restaurer de la pleine terre dans les projets, il est possible de végétaliser le bâti qui est la dernière surface disponible. Ainsi, à Paris, plus de 80 hectares de toits plats pourraient être végétalisés, le potentiel est énorme. La végétalisation des toitures a de plus un réel intérêt pour la biodiversité : après quelques années, la majorité des espèces observées sur ces toitures sont des espèces spontanées, elles s'y diffusent.

Place publique > Qu'attendre des friches urbaines ?
Marc Barra > Pour les aménageurs, une friche reste un espace en attente d'être urbanisé quand, pour les écologues, la friche peut être un espace de nature sauvage, de retour du sauvage et un haut lieu de biodiversité. Pour la ville, une friche constitue une réserve de graines sauvages, d'insectes, d'oiseaux, qui alimente les autres espaces verts. C'est un espace où, enfin, la nature est tranquille.
Il ne faut pas oublier que la biodiversité en ville, c'est aussi la faune dont l'habitat est souvent des espaces de végétation. C'est aussi des sols, une des composantes essentielles de la biodiversité, donc tout ce qui pourra être fait pour maintenir des sols perméables, des sols non tassés, non remaniés, non pollués, est aussi une contribution à la biodiversité.

Les arbres, services compris

Les arbres sont-ils les meilleurs amis des villes ? En tout état de cause, ils leur rendent bien des services. Ainsi, il est préférable de planter des chênes pour la gestion des eaux pluviales plutôt que d'imperméabiliser des sols et de créer d'onéreux réseaux d'évacuation… Ces « infrastructures vertes », selon la formule de l'écologue Marc Barra, coûtent de quatre à cinq fois moins cher en investissement comme en fonctionnement.
Établissement public, le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) travaille avec la métropole de Metz sur un projet baptisé Sésame (Services écosystémiques rendus par les arbres modulés selon l'essence) : il s'agit de passer au crible les services offerts par les arbres et arbustes en ville. Car s'ils agissent favorablement sur la réduction des polluants, sur la régulation de l'effet îlot de chaleur et servent de support pour la biodiversité, ils peuvent aussi avoir des effets négatifs. Par exemple, de par leur caractère allergène ou leurs dimensions une fois à l'âge adulte.
Toutes les espèces n'apportant pas les mêmes bénéfices et inconvénients, il convient de définir celles à planter en fonction des besoins et du contexte. Le Cerema et la métropole messine vont ainsi caractériser chaque espèce en fonction de chaque service rendu et une fiche sera rédigée pour chacune des espèces étudiées. Un outil destiné à aider la collectivité à choisir les espèces qui seront plantées en fonction des enjeux locaux et adaptable à d'autres collectivités, y compris avec des conditions climatiques différentes.
Plusieurs entreprises et associations se sont également engagées dans la création de « forêts urbaines » : « Elles ont été créées par un botaniste japonais, a expliqué Stéphane Hallaire, président de Reforest'Action, entreprise à vocation sociale fondée en 2010, lors du colloque de juin 2019. Il s'agissait alors de réhabiliter des sols dégradés, sur une surface minimum de 100 mètres carrés. » Ces micro-forêts présentent un potentiel de croissance rapide, se montrent plus denses, produisent donc plus d'oxygène et absorbent plus de carbone. Près de Nantes, aux Sorinières, une association, Mini Big Forest (www.minibigforest.com), s'est ainsi lancée dans la création de ces forêts qui peuvent être plantées « sur une surface équivalente à six places de parking ».

Place publique > Une bâtiment abandonné est-il une friche ?
Marc Barra > Il n'existe pas de définition des friches… C'est un espace non habité : un travail de classement reste à faire. Il faut encourager les villes à dresser un inventaire de leurs friches puis, dans ces friches, examiner la biodiversité pour les classer et, le cas échéant, les protéger. Les friches ne sont pas toutes égales dans leur intérêt pour la biodiversité.

Place publique > Vous préconisez le retour du sauvage…
Marc Barra > J'en ai assez de la « gestionniste aiguë » dans les villes, issue de l'héritage de l'école du paysage à la française : tout doit être taillé, coupé… Il faut retrouver des espaces spontanés, sauvages. Le fait de tondre des espaces verts est aussi mauvais qu'utiliser des pesticides !

Place publique > Il est aussi souvent question d'agriculture urbaine, des ruches sont installées sur des toits d'immeubles : est-ce utile ?
Marc Barra > C'est nuancé… Il ne faut pas ignorer leur dimension « gadget ». C'est comme pour un mur végétalisé avec ses tuyaux d'arrosage, son réseau électrique, etc. C'est de l'écologie qui doit claquer, qui doit se voir ! Cela dit, ce n'est pas gênant et, avec le temps, de la cohérence surviendra : l'agriculture urbaine devra se montrer sobre en eau, faire des produits de saison…
Place publique > Il semble aussi y avoir une mode des forêts urbaines…
Marc Barra > Le terme de forêt urbaine est peut-être trop prétentieux, sachant qu'une forêt c'est minimum 50 ares, mais la présence d'arbres en ville voire de boisements est essentielle ! En matière de rafraîchissement dans les villes, les arbres apportent le plus et ils sont le meilleur habitat pour les oiseaux, les insectes, les chauves-souris, ils améliorent aussi la qualité de l'air en filtrant plusieurs particules et pollutions… Il y a donc un réel intérêt à implanter des arbres en ville, voire des boisements urbains. Il faut le faire de manière cohérente avec les connaissances scientifiques, en utilisant les bonnes essences, notamment locales, qui s'adaptent au climat.

Place publique > Qu'en est-il du périurbain et de la biodiversité ?
Marc Barra > Parfois, il ne reste des espaces agricoles et naturels

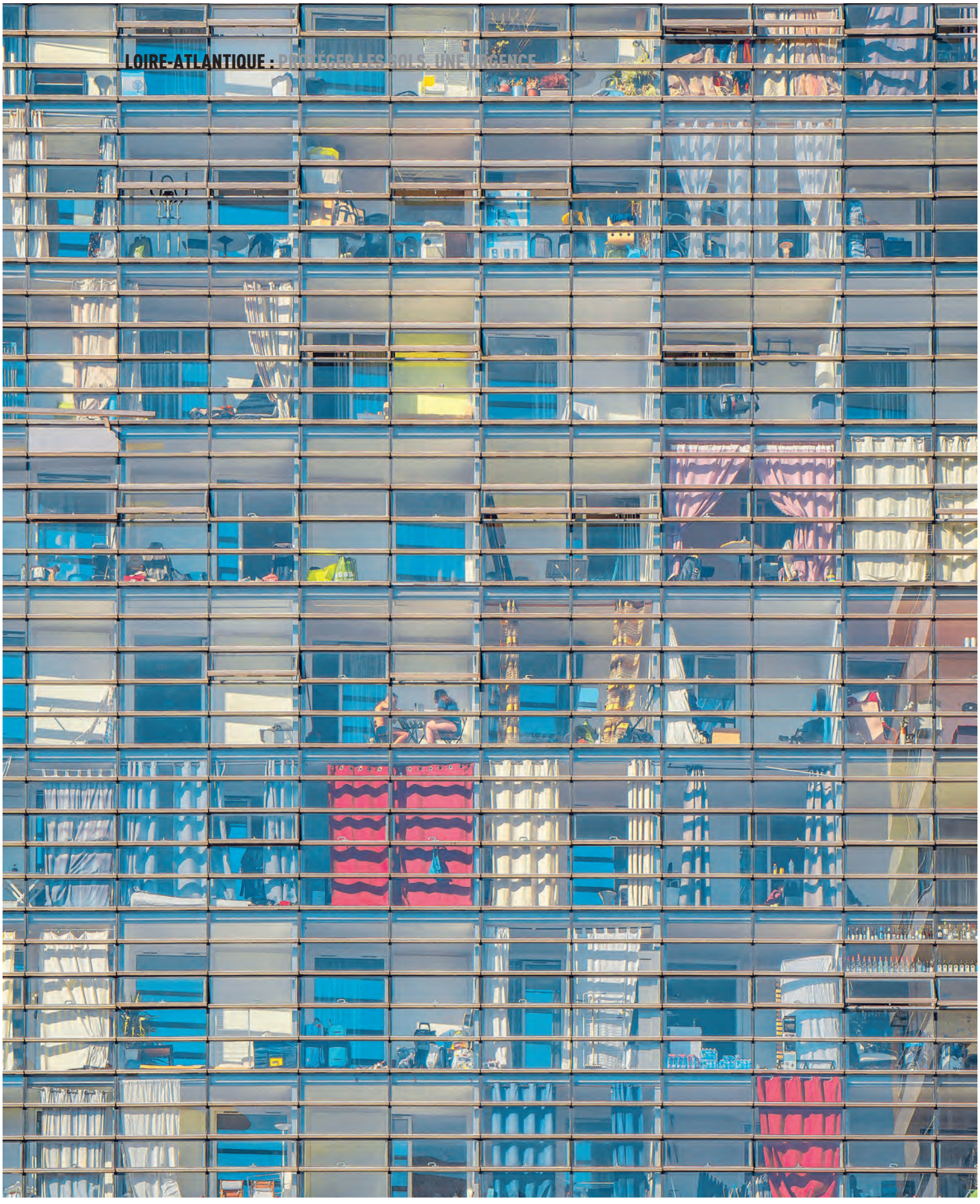
Le développement de la biodiversité en zone urbaine se vérifie par le retour d'oiseaux communs et d'insectes comme les papillons. © Marc Barra

que dans le périurbain. Il faut donc les préserver. Le périurbain est plus diffus : on sait que le pavillonnaire consomme des terres agricoles, mais comporte aussi de nombreux jardins privatifs qui sont intéressants pour la biodiversité.

Place publique > Faut-il aussi densifier dans le périurbain ?
Marc Barra > C'est typiquement là, dans le pavillonnaire diffus, que s'appliquent les innovations de type Bimby, construire sur les dents creuses entre les bâtiments où l'on peut bâtir sans trop grignoter d'espaces verts. Après, si on veut sauvegarder le taux de sols perméables dans ce type de tissu, la densification devra se faire soit par surélévation de l'existant soit par tranches entières dans lesquelles on remplace un tissu pavillonnaire par un tissu de bâtiments plus denses en maintenant l'équivalent des surfaces des jardins. C'est du cas par cas, un travail de dentelle : mais aussi mieux gérer les jardins privatifs, moins de tonte, essayer de supprimer les grillages et clôtures entre les habitations qui empêchent la faune de se déplacer, revégétaliser l'espace public et mitoyen…

Place publique > Si la faune fait son retour dans les villes, quels animaux pourra-t-on y voir ?
Marc Barra > On mesure ce retour par le biais d'espèces dites « parapluie », c'est-à-dire que si elles se portent bien, les autres se portent bien. Les oiseaux communs – rouges-gorges, rouges-queues, moineaux… – et les insectes, dont les papillons, constituent de bons indicateurs.

Place publique > Le déclin de la biodiversité touche également les campagnes. Comment y agir ?
Marc Barra > Tout est à faire pour transformer notre agriculture. Les priorités sont de remettre des haies et des arbres. Nous avons mesuré en Île-de-France qu'entre des champs avec des haies et ceux sans, il y a +14 % de papillons dans les premiers. C'est clair et net. Il faut aussi cesser de labourer les champs pour la conservation des sols qui fonctionnent comme des éponges : le labour tasse les sols qui deviennent quasiment minéraux et l'eau y ruisselle, causant des inondations. Il existe également un intérêt à diversifier les cultures, qui sont très sectorisées.



« La densité, c'est aussi une perception »

Marion Girard est docteur en sciences économiques, maître de conférences contractuelle à l'université Polytechnique des Hauts-de-France.

Un des outils pour contrer l'étalement urbain est de densifier l'habitat. Pour être acceptée, cette densification ne doit plus être celle des grands ensembles, mais prendre en compte les formes urbaines, s'adapter aux espaces, qu'ils soient urbains, périurbains ou ruraux.

Place publique > Le mot d'ordre en matière de logement est de densifier. Que recouvre-t-il ?
Marion Girard > Densifier consiste à mettre plus de logements ou d'individus sur un même espace, à les concentrer. C'est de fait un indicateur assez familier pour tous ceux qui travaillent en urbanisme ou aménagement du territoire, auquel il faut désormais ajouter les enjeux environnementaux. La densité nous permet de caractériser les espaces et de les distinguer. Cet indicateur est assez simple à comprendre, mais dès que l'on approfondit, on constate la diversité des enjeux, notamment celui de sa mesure : la densité des contenants, les logements ; la densité des contenus, les individus ou les emplois ; et surtout, ce qui est intéressant, c'est que la densité n'est pas qu'un chiffre, elle peut se rapporter à l'intensité d'urbanisation, à une sensation de surpeuplement… C'est aussi une perception.

Place publique > Comment réussir à densifier les logements ?
Marion Girard > Le niveau de densification dépend de l'espace sur lequel on se place : on n'évoque pas un même seuil de densité selon que l'on se situe dans un espace urbain ou rural. On ne pense pas la densité de la même façon sur tous les territoires, il faut donc prêter attention aux morphologies urbaines : logements collectifs, hauts ou bas, logements individuels, isolés ou mitoyens… Il y a différentes façons de densifier, il faut adapter la densification à son espace. Pour réussir à densifier, les aspects sociaux me semblent également importants, la question de la mixité sociale et générationnelle doit être au centre des opérations

Pour densifier, il est important de prendre en compte « les morphologies urbaines ». Photo Pierre Chatel.

de densification ou de rénovation urbaine. Densifier doit aussi être une opportunité pour repenser le vivre ensemble.

Place publique > Densifier est-il aujourd'hui dans le logiciel des collectivités et des aménageurs ?
Marion Girard > J'ai l'impression que la nécessité de densifier est inscrite dans l'esprit des élus, des responsables publics et des aménageurs également. On voit bien dans les documents d'urbanisme et d'aménagement, depuis déjà quelques années, cet enjeu de maîtrise du foncier et de développement équilibré entre l'urbain et les terres agricoles et naturelles. Après, la question est celle de la mise en œuvre, à la fois technique et en termes d'acceptabilité par un élu et ses concitoyens. Même si le premier est convaincu, il faut que les seconds le soient aussi pour mener ce travail de long terme. L'acceptabilité sociale de la densité demeure essentielle : on sait que l'habitat idéal des Français reste encore aujourd'hui l'habitat individuel, sur une parcelle isolée sans mitoyenneté. La densité est souhaitable pour la collectivité, mais individuellement, elle n'est pas désirée !

Place publique > Comment mener ce travail de conviction ?
Marion Girard > La question est moins compliquée à traiter dans le tissu urbain où la densité est déjà forte. Là où ce travail est important, c'est dans le périurbain, qui est le territoire clé, et le rural. Il faut de la concertation, donner de l'information pour que les habitants puissent comprendre les enjeux liés à la densification et à l'artificialisation des sols. L'acceptabilité passe également par un travail de co-construction de cette densité, en réfléchissant avec les habitants sur les morphologies urbaines notamment.

Place publique > D'un point de vue économique, les opérations de renouvellement urbain qui permettent de densifier l'habitat restent coûteuses : comment faire ?
Marion Girard > Nous savons que ça coûte moins cher de construire sur un terrain vierge que de réaménager, de rénover. Cependant, en matière d'étalement urbain, nombre de coûts restent cachés : il y a bien sûr celui de la terre artificialisée, dont on ne mesure pas le service écologique qu'elle rendait, mais aussi celui de l'extension

Usage du foncier : « différencier le rural de l'urbain »

Élu en 2014, René Bourrigaud termine son mandat de maire de Treffieux, au nord du département, et il n'entend pas se représenter à la tête de la petite commune qui approche des 900 habitants et en gagne année après année. Si Treffieux n'a pas encore retrouvé le nombre d'habitants de la fin du 19e siècle (ils étaient près de 1 400), sa population a augmenté de près de près de 50 % en vingt ans, puisque la commune était « tombée » à 600 habitants en 1999.
Ce qui attire les néo-Treffiolais ? « La facilité à acheter un terrain pour y construire une maison », répond René Bourrigaud. Le maire s'affirme « d'accord sur le principe de zéro artificialisation et de cesser l'étalement urbain », mais il ajoute également « qu'il faut des moyens supplémentaires pour y parvenir ». Car passer par du renouvellement urbain « coûte deux fois plus cher qu'une maison neuve dans une zone pavillonnaire » : à titre d'exemple, le projet de reconversion de l'ancienne poste – abandonnée depuis vingt-cinq ans –, située en plein bourg, en face de la nouvelle mairie, pour la transformer en maison des assistantes maternelles.
Le Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de Loire-Atlantique (CAUE 44) a réalisé en 2017 une étude pour la communauté de communes de Nozay : hors

travaux sur la structure du bâtiment, le coût de la réhabilitation et des aménagements est chiffré dans une fourchette de 210 000 à 260 000 euros hors taxe.
René Bourrigaud invite à revoir le rapport entre la ville et la campagne, à prendre en compte les particularités d'une commune pour tenir l'objectif de zéro artificialisation nette. « Parce que nos communes rurales ont connu un siècle de décroissance démographique – tout le 20e siècle –, il faut différencier la politique foncière entre la ville et les campagnes pour construire un développement équilibré du territoire, explique-t-il. Si je prends le cas de Treffieux, nous avons besoin de croissance, de maintenir des commerces – nous en avons deux, fragiles, une boulangerie et un bar – et des services. Pour cela, nous devons absolument atteindre le millier d'habitants qui est un seuil de viabilité : récemment, une coiffeuse a voulu s'installer sur la commune, mais la Chambre de métiers le lui a déconseillé, car nous sommes en dessous de ce seuil ! Pour nous, alors que nous avons besoin de croissance, le zéro artificialisation peut s'avérer handicapant. C'est pourquoi je plaide pour distinguer le rural de l'urbain en nous inspirant du droit international de l'environnement : le "principe des responsabilités communes mais différenciées". Le rapport ville-campagne a des similitudes avec celui des pays anciennement développés et les autres. »

des réseaux, les routes, le réseau d'eau, le réseau électrique[1]… Il faut révéler le véritable coût de l'étalement urbain, en prenant en compte tous les coûts indirects supportés par la collectivité. Une mesure plus juste de ces coûts peut favoriser la compréhension et l'acceptabilité des opérations de densification. De plus, il y a des incitations à mettre en œuvre : par exemple, aux États-Unis, si un promoteur choisit de s'engager sur un nouveau lotissement, il devra participer financièrement aux infrastructures, aux réseaux…

Place publique > Densifier impose aussi d'investir dans les mobilités…
Marion Girard > À chaque espace son propre réaménagement dense. Mais on ne peut plus faire de la densité sans se préoccuper des mobilités : car quand c'est très dense, donc avec beaucoup de monde, comment circule-t-on ? En matière de densité, nous devons croiser l'aspect technique, la construction, mais aussi l'aspect aménagement : une ville très dense sans transports collectifs ou modes doux est une ville vouée à l'encombrement. De même, une ville dense doit être une ville mixte dans ses fonctions : sur un même espace, on doit pouvoir trouver des logements, des emplois et des commerces. Il en va de même pour le volet social : on ne peut pas imaginer des quartiers denses qui ne logeraient qu'une partie de la population, des classes aisées par exemple. L'idée n'est pas de répéter le modèle des grands ensembles qui sont certes très denses, mais qui ne présentent pas une densité acceptable ni souhaitable.

1. Voir les travaux de Roberto Camagni, Maria Cristina Gibelli et Paolo Rigamonti publiés dans la *Revue d'économie régionale et urbaine* (2002, vol. 1), « Forme urbaine et mobilité : les coûts collectifs des différents types d'extension urbaine dans l'agglomération milanaise », www.reru.fr.

Comment optimiser les zones d'activités ?

Jean-François Vallès est cofondateur de Synopter, cabinet de conseil en diagnostic de zones d'activités.

La France en compte plusieurs dizaines de milliers : les zones d'activités ont longtemps porté le développement économique, mais elles ont également consommé sans compter des terres agricoles, exilant les entreprises hors des zones urbaines ou à leur périphérie. Alors que nombre de ces zones d'activités vieillissent mal, il est urgent d'intervenir sur ces bâtiments et, comme pour l'habitat en ville, de les densifier.

Place publique > Quel constat faites-vous sur les zones d'activités aujourd'hui ?

Jean-François Vallès > En France, on a grosso modo 32 000 zones d'activités. En Bretagne, par exemple, la région voisine, c'est à peu près 1 600 zones d'activités, soit 20 % de la tache urbaine, c'est-à-dire 20 % des surfaces artificialisées ou urbanisées.

L'aménagement de ces zones d'activités a débuté dans les années 1950-1960 en France pour accompagner la troisième révolution industrielle par une mise à disposition régulière de foncier pour accueillir les nouvelles entreprises et celles qui quittent les villes. On arrive aujourd'hui à une limite de ce modèle extensif qui consomme du foncier, souvent agricole, et qui a souvent du mal à démontrer sa pertinence et son efficience.

Nous avons deux catégories de zones d'activités. Celles aménagées en milieu rural et milieu périurbain, le long des axes routiers du territoires, souvent peu denses, et ayant du mal à trouver une clientèle. Malgré la faible demande, cet outil est privilégié pour accompagner le développement économique de ces territoires. Et pour pallier la faible attractivité de ces zones, les contraintes et les prix sont très bas.

À l'inverse pour les métropoles et les grandes agglomérations, comme Nantes, la forte demande génère une plus forte concurrence au niveau des usages du foncier, en particulier avec l'habitat, et on est plutôt dans une logique de gestion du stock. C'est-à-dire que beaucoup

Les zones d'activité figurent parmi les plus grosses consommatrices de la ressource foncière.
Photo Ameer Basheer.

d'entreprises souhaitent s'implanter, mais les parcelles bien localisées, connectées aux infrastructure sont déjà occupées. Donc ça pose la question de savoir où accueillir ces entreprises, en particulier les artisans, les petites unités productives et la logistique urbaine.

Place publique > Les zones d'activités ne seraient donc pas rentables ?
Jean-François Vallès > Tout au moins, elles ne sont pas efficaces et efficientes. Au niveau du foncier tout d'abord : pour implanter un bâtiment de 200 mètres carrés, on va vendre une parcelle de 2 000 mètres carrés. Bien souvent, les règles de construction sont dépassées, on fait du copier-coller de l'existant sans savoir pourquoi. Par exemple, les marges de recul n'ont, pour une grande majorité, aucune utilité. Si on regarde une zone d'activités peu dense aujourd'hui, la totalité du bâti représente 20 %. Il y a beaucoup d'espaces sous-exploités, comme de grands espaces végétalisés, des zones de stockage ou des parkings. La faible densité des zones d'activités a été pendant un temps un gage de qualité et de respect de l'environnement. Mais l'absence d'entretien sur le long terme interroge sur la pertinence de certains choix. Il semble plus efficace, si l'on souhaite réellement préserver l'environnement, de penser des zones d'activités plus denses et réduire ainsi la consommation d'espaces naturels
Par ailleurs, les zones d'activités ne sont pas pas bien gérées et pas bien entretenues. Elles vieillissent mal et ne se régénèrent pas. Sur une zone que nous avons étudiée en périphérie de Lyon, 40 % des emprises bâties avaient plus de quarante ans, alors qu'un bâtiment reste fonctionnel et attractif pour une entreprise pendant vingt-cinq à trente ans. Ces bâtiments anciens sont de vraies passoires énergétiques et nécessitent d'importants travaux de rénovation ou de démolition. Au final, les bâtiments vacants et les infrastructures vieillissantes risquent de coûter plusieurs millions d'euros au gestionnaire et d'impacter fortement les gains fiscaux et donc l'efficience de la zone d'activités.
Par ailleurs, les collectivités ont cette croyance qu'en créant une nouvelle zone d'activités, elles vont créer automatiquement de l'emploi. Convaincues que les zones d'activités généreront d'elles-mêmes du développement économique, les collectivités en ont aménagé de nombreuses sans y imposer de contrainte ou se doter de réelle politique d'entretien. Mais pour générer de la fiscalité et créer de l'emploi, il ne

faut pas uniquement s'intéresser au nombre d'entreprises implantées, il faut aussi s'intéresser aux surfaces bâties. Si à surface totale égale de zone d'activités, il y a deux fois plus de surface bâtie, il y a de fortes chances qu'il y ait deux fois plus d'entreprises, et donc potentiellement deux fois plus d'emplois et de gains fiscaux à surface constante d'équipements et d'aménagements publics à entretenir.
Un dommage collatéral de la création de nouvelles zones d'activités en périphérie est le déménagement des entreprises : trop souvent on ne crée pas de l'emploi, on le déplace. Les entreprises déménagement entre les zones d'activité voire quittent les zones urbaines en fonction des opportunités. Dans le département de la Loire-Atlantique, ce sont environ 275 entreprises par an (soit 1 200 emplois) qui quittent le tissu urbain pour aller vers une zone d'activité selon la Chambre de commerce de Nantes/Saint-Nazaire. Ces délocalisations locales limitent grandement les nouveaux gains générés pas ces nouvelles zones d'activités.

Place publique > La solution, c'est donc de densifier les zones d'activités existantes ?
Jean-François Vallès > C'est une des solutions. On a tartiné la France de zones d'activités, on doit aujourd'hui être plus dense, plus intense. Actuellement, on tourne à 20 % de bâti, mais on peut arriver entre 40 % et 60 %. Une des possibilités est de mener des opérations de démembrement et remembrement pour récupérer le foncier sous-utilisé dans les fonds de parcelle. Sur des îlots de certaines zones anciennes, il est aisé de dégager des surfaces de 2 000 à 3 000 mètres carrés pour y implanter de nouvelles entreprises. L'intensification des usages est aussi utile pour renforcer la viabilité des services comme les transports en commun ou la restauration. Des études montrent que nous sommes prêts à marcher entre 300 et 500 m en moyenne, ce qui veut dire que plus une zone sera dense plus vous allez augmenter le nombre d'usagers potentiels dans ce périmètre.
Avant, la zone d'activités était coupée de la ville pour des raisons sanitaires – la pollution notamment –, mais aussi politiques : dans les années 1960-1970, il fallait casser le lien entre le monde ouvrier et l'entreprise. Aujourd'hui, c'est le contraire. On est dans une dynamique où on souhaite que les zones d'activités en périphérie

deviennent des quartiers de ville, que l'on y développe des synergies. Pour ce faire, il est nécessaire de créer du lien entre les parties prenantes, de développer des solutions de mobilités plus respectueuses de l'environnement, de proposer aux usagers des services (offre de restauration, crèches, salles de détente ou espaces extérieurs aménagés) et surtout de développer une offre de services adaptée aux entreprises d'aujourd'hui : salle de réunion mutualisée, espaces de coworking, stockage mutualisé, équipements partagés.
Pour recréer ces dynamiques sur les zones d'activités anciennes, il est conseillé de privilégier des interventions ponctuelles à forte valeur ajoutée (logique de cœur de parc, rénovation d'un bâtiment emblématique, implantation de nouvelles formes d'offre par démolition-reconstruction) plutôt que des interventions à moins forte intensité sur l'ensemble des espaces communs. Il s'agit par exemple de recréer des centralités, des cœurs de zone véritables places de village, à travers l'implantation de services, d'offres immobilières adaptées et des espaces détente et de rencontre. Pour réussir, il est essentiel de pouvoir s'appuyer sur une communauté locale d'entreprises impliquées.

Place publique > Et que préconisez-vous pour les zones plus anciennes ?
Jean-François Vallès > Pour les zones d'activités anciennes, la priorité est de régénérer le bâti existant pour implanter de nouvelles activités économiques dans des bâtiments adaptés à leurs besoins. Le bâti industriel a tendance à très faiblement se renouveler. Son vieillissement va éventuellement être camouflé par du bardage métallique et les secteurs d'activités présents risquent de muter à mesure que le bâtiment vieillit. Par exemple, d'anciens bâtiments industriels des années 1960-1970 vont plutôt accueillir aujourd'hui du commerce comme du déstockage, c'est-à-dire des activités qui ont moins de valeur ajoutée.
Le défi est de régénérer ce bâti en proposant des offres plus verticales. On a beaucoup travaillé sur l'horizontalité en France, on a construit de jolies boîtes à chaussures au milieu de parcelles, sans se demander si on pouvait faire différemment pour optimiser les implantations et renforcer les gains liés. Nous avons pris comme modèle les lotissements d'habitation des années 1970. Cette horizontalité n'est pas une fatalité. Historiquement les usines étaient beaucoup plus verticales, à l'image des usines Ford, afin de limiter les distances avec les zones

d'habitat des ouvriers qui ne se déplaçaient alors qu'à pied ou à vélo. Mais aujourd'hui, il n'y a aucune incitation à ce qu'une entreprise fasse de la verticalité. Or, avec les contraintes d'implantation dans les zones urbaines les plus attractives, de nombreux projets d'usines et de logistiques verticales se développent : au Japon, à Vancouver, à Genève ou encore à Paris. Il y a de nombreux intérêts à privilégier les solutions verticales, par exemple le stationnement occupe environ de 10 % à 15 % de l'espace alors qu'il pourrait être au sous-sol, en silos et mutualisé. Pour favoriser l'émergence de nouveaux types d'offre, il faut accompagner les chefs d'entreprises et leurs partenaires afin de les aider à dépasser des blocages essentiellement culturels.

Ces approches devraient permettre de développer des solutions mixtes avec par exemple au rez-de-chaussée des artisans et des commerces, dans les étages de la petite production (additive) et des bureaux et aux derniers étages de l'habitation. Sinon, comme dans les grandes métropoles, les artisans et les petites entreprises seront exclus du centre-ville. Nantes est un très bel exemple pour cela. Tous les matins, les routes d'accès à la ville sont remplies de camionnettes d'artisans.

Les collectivités ont également un rôle à jouer : elles peuvent user de leurs droits de préemption et d'expropriation pour favoriser l'émergence de projets pour régénérer le bâti ancien. Elles peuvent aussi prendre le parti de ne pas intervenir directement mais d'accompagner l'évolution des acteurs de l'immobilier d'entreprises. C'est ce qu'a lancé pour la seconde fois Bordeaux Métropole avec son projet AIRE (Aménager, innover, redessiner, entreprendre), qui a identifié du bâti ancien et qui cherche – à travers des appels à manifestations d'intérêt – des groupements de promoteurs, constructeurs, prestataires de services, restaurateurs capables de penser de nouvelles offres pour redynamiser des zones d'activités anciennes.

Tout ce travail permettra la reconquête des zones d'activité pour (re)développer de l'offre économique sans consommer de foncier. En résumé, rénover, améliorer et éventuellement détruire pour reconstruire dessus car il faut arrêter d'avoir des verrues que sont les bâtiments vacants des années 1960-1970 !

Le potentiel ignoré des friches

Laurent Château est chargé de mission friches à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).
© Igor Lubinetsky

Combien de friches (agricoles, industrielles, commerciales, bâties ou pas…) en France ? Nul ne le sait à ce jour, faute d'un inventaire précis. Seules quelques villes ont une connaissance de « leurs » friches : alors que l'étalement urbain doit cesser, l'heure est à la prise en compte de ces friches. Soit pour y densifier la ville, soit pour y favoriser la biodiversité.

Place publique > Que faut-il prendre en compte pour remettre en état une friche ?
Laurent Château > Une friche est un espace aujourd'hui vacant, bâti ou non bâti, qui accueillait une activité ayant cessé. Pour accueillir de nouvelles activités, de nouveaux usages, son état nécessite une intervention.
La première caractéristique à prendre en compte, c'est l'activité antérieure et la durée de vacance du site. Il existe des friches agricoles – la notion de friche vient d'ailleurs du domaine agricole –, des friches industrielles, des friches plutôt administratives du type ancienne caserne ou anciens hôpitaux, et aussi des anciennes zones commerciales. Si le site est depuis longtemps à l'abandon, cela aura des conséquences sur son état de dégradation, et donc sur les perspectives d'utilisation du bâti. Il faut aussi regarder les matériaux de construction, notamment s'il y a de l'amiante.

Place publique > Vous devez également vous soucier de l'éventuelle pollution…
Laurent Château > L'état de pollution du site est une caractéristique essentielle. Son origine est variée : déversements accidentels, stockages de produits chimiques défaillants, fuites de cuves… ou tout simplement conséquences de pratiques d'une époque où la dimension environnementale n'était pas présente. Les pollutions avec des hydrocarbures sont les plus fréquentes, par exemple à l'emplacement d'anciennes stations-service. S'il y a pollution de l'eau ou des sols, on

Il n'existe pas en France de recensement exhaustif des friches et de leur typologie. Photo D.R.

doit intervenir pour sa mise en compatibilité sanitaire. On peut traiter la pollution des sols en injectant de l'air d'un côté et en captant l'air chargé en polluants de l'autre – il sera filtré avant rejets à l'atmosphère. Si le projet doit démarrer rapidement, on peut excaver la terre pour l'envoyer dans un centre de traitement. L'ADEME encourage davantage le traitement de la terre sur place pour réduire les mouvements de terres, leur envoi en centres de traitement… et réduire l'empreinte environnementale de l'opération, et aussi pour garder des zones qui permettent préserver la biodiversité du site, de faciliter l'infiltration des eaux et réduire l'écoulement pluvial.

D'ailleurs, la biodiversité est en soi une dimension à prendre en compte dans la réhabilitation d'une friche. Quand un site n'a pas été exploité pendant longtemps, la nature s'installe et on observe des espèces protégées ou des espèces invasives. Cela peut avoir des conséquences sur le processus d'aménagement. Il faut alors trouver un moyen pour adapter le projet afin de maîtriser les espèces invasives ou de préserver les espèces protégées. Si on doit dégrader l'habitat d'une espèce protégée, il faut recréer un habitat qui a les mêmes fonctions écologiques à proximité. Ainsi, des ambitions de reconversion de friches peuvent être revues en raison de la présences d'espèces protégées.

Toutes ces variables ont des implications sur le potentiel d'une friche. Et un dernier élément qui entre en considération pour leur remise en état, c'est sa situation administrative. Qui sont les propriétaires, sont-ils en indivision, veulent-ils vendre, et si c'est le cas à combien ? Remettre une friche en état d'activité a déjà un coût, mais il faut en plus considérer l'achat du foncier. On sait très bien que les propriétaires ne sont pas enclins à brader leur terrain. Alors leur demander de revoir à la baisse le prix de vente, compte tenu du fait que le terrain est dégradé, cela constitue une difficulté supplémentaire.

Place publique > Quel intérêt de reconvertir une friche alors que cela représente un surcoût ?

Laurent Château > Si on regarde uniquement du point de vue foncier oui, c'est plus cher. Un site qui a une histoire, un passé, va être plus coûteux qu'un terrain vierge en zone périurbaine ou agricole. Un investisseur privé fera le bilan coûts et recettes de son projet. Mais si une collectivité est à la manœuvre, elle devra prendre en compte

À Carquefou, de la plateforme logistique au quartier

C'est l'histoire d'une transformation, de construire la ville sur une friche : un projet urbain au long cours – il doit être achevé en 2030 – né sur la plateforme logistique de 11 hectares abandonnée par Système U au Moulin-Boisseau à Carquefou. Il comprendra près de 750 logements, appartements et maisons de ville, dont 25 % de logements locatifs sociaux et 25 % de logements abordables – les premiers seront livrés en 2021. Environ 1 800 mètres carrés de commerces et services sont prévus ainsi que 6 000 mètres carrés dédiés aux activités tertiaires. L'Agence foncière de Loire-Atlantique a été à la manœuvre pour l'acquisition du terrain fin 2012, juste avant la création de la Zone d'aménagement concerté du Moulin-Boisseau. Le portage et la revente ont été opérés en deux temps : une première tranche a été vendue à Loire Océan Métropole aménagement (LOMA), un des aménageurs de Nantes Métropole, en 2016, puis la seconde tranche fin 2018. L'agence a autorisé LOMA à engager les travaux nécessaires à la préparation du terrain : mise en sécurité, arrivée des réseaux, démolition des entrepôts – seule la structure en béton de l'ancien bâtiment logistique a été gardée et sera partiellement transformée en jardin, à la fois lieu de promenade et de rencontre, une autre partie accueillant un pôle de loisirs en salle .

Ancienne plateforme logistique de Sytème U, la Zac du Moulin-Boisseau à Carquefou vise à construire un quartier sur cette friche.© Agence foncière de Loire-Atlantique

le fait qu'un projet en extension urbain nécessite des voiries et des réseaux d'eau et d'électricité supplémentaires. Et si on reconstruit à l'extérieur de la ville, où il n'y a pas de transports en communs, on accroît le besoin de déplacements en véhicule individuel, d'où encombrement et émission de CO_2. Ce sont ces coûts indirects qui ne sont pas intégrés dans le bilan de l'opération, mais qu'on devrait chiffrer.

Un investisseur privé trouvera toutefois un intérêt à reconvertir une friche là où le marché du foncier est élevé. C'est le prix du foncier et prix de l'immobilier qui va présider à sa décision. Ce ne sera pas la même problématique à Nantes où à Châteaubriant, par exemple. Dans les zones tendues, comme les métropoles où le prix du foncier est élevé, il n y a pas de difficulté à faire émerger des projets privés sur des friches. Le plus difficile, c'est de faire émerger des projets dans des zones où le marché n'est pas porteur, dans des zones où il y a des terrains vierges constructibles bon marché.

De façon plus générale, l'idée ce n'est pas tant de regarder une friche individuellement mais de s'interroger plutôt à l'échelle globale sur le potentiel foncier du territoire. Quel est l'espace disponible dans les zones déjà urbanisées ? Comment confronter ces emprises foncières au regard des besoins : est-ce qu'on a besoin de logements, de bureaux, d'activités de loisir et s'il y a des friches, est-ce qu'on peut envisager de les installer à cet endroit-là ? C'est une question de planification territoriale et de perspectives de développement de la ville. L'ADEME peut apporter des aides aux collectivités pour intégrer la prise en compte des friches dans leur documents de planification territoriale ou d'urbanisme.

Place publique > Quelle proportion du territoire représentent les friches ?

Laurent Château > C'est un gros écueil : il n'y a pas de statistiques sur le nombre de friches ! Certes, c'est un secteur en constante évolution, il y a toujours une dynamique d'apparition de friches et d'autres qui sont reconverties. Il n'y a pas à proprement parler de cartographie des friches sur le territoire, ce qui manque. Le ministère de la Transition écologique a bien des bases de données qui recensent les sites pollués ou potentiellement pollués et les sites nécessitant une action des pou-

voirs publics à titre préventif ou curatif. Mais le travail plus fin de connaissance des caractéristiques des sites dégradés doit être mené par une collectivité qui connaît son territoire et ses besoins. L'ADEME encourage les collectivités à prendre en main ce recensement, pour mieux mesurer la potentialité de ces territoires. Nous pouvons là encore accompagner les collectivités.
Mais jusqu'à maintenant, on était dans la pratique de l'étalement urbain et il n'y avait pas de contrainte ni de potentiel perçu, alors savoir combien il y avait de friches, ce n'était pas un sujet pour une collectivité. Il y a peu de collectivités qui ont cette connaissance, un inventaire historique urbain avec une cartographie des sites.

Place publique > Qu'est-ce qu'une reconversion de friche réussie ?
Laurent Château > Je peux vous donner l'exemple de l'Espace Confluent à Rezé, à côté de la gare et du tram où tout un îlot a été reconverti. Le site comportait une ancienne station-service, des bâtiments EDF, des bâtiments de commerce et négoces de produits de construction. Des logements ont été construits, une résidence étudiante, une résidence pour les seniors, quelques commerces en pied d'immeuble, avec un espace vert.
C'est un projet ancien, qui date de 2010, mais il est intéressant car il est multifonctionnel. Il vient contrecarrer le modèle ancien des villes avec le logement d'un côté, les zones d'activités de l'autre et l'industrie et les commerces à un autre endroit, ce qui implique de prendre la voiture pour aller de l'un à l'autre.
Ce qui est intéressant dans ce projet, c'est qu'il a une mixité sociale et générationnelle. Et autre chose de capital : on garde des zones non imperméabilisées. Avec le réchauffement climatique, il est primordial de conserver des espaces non construits qui constituent des îlots de fraîcheur. Ils rafraîchissent la ville et ce sont des espaces appréciés des habitants. Cela apporte de la biodiversité en ville et cela améliore l'attractivité du quartier. C'est essentiel aujourd'hui dans la reconversion de friches de prévoir des zones de nature non construite.

L'espace Confluent à Rezé, un bon exemple de reconversion d'un site qui comportait une ancienne station-service, des commerces, des bâtiments d'EDF…
© Jean-Dominique Billaud

LA BOULANGERIE D'HONORE
LA BOULANGERIE D'HONORE

« Les permis de construire d'abord délivrés pour des maisons individuelles »

Sonia Guelton est professeur à l'École d'urbanisme de Paris, université de Paris est Créteil, spécialiste de l'économie de l'aménagement.

70 % à 80 % des constructions en France sont l'objet de permis de construire pour des maisons individuelles ou des groupements de maisons.
D.R.

Comment aménager de manière vertueuse, alors que les permis de construire restent, aux trois quarts, délivrés pour des maisons individuelles ou des groupements de maisons ? Les collectivités locales sont prises en étau entre leur souci, conforté par la loi, de ménager les sols et la demande des habitants de logements individuels. Le renouvellement urbain peut constituer une des pistes pour s'extraire de ce face-à-face, mais il demeure coûteux.

Place publique > À l'heure des transitions, il est souvent question d'aménager de manière vertueuse. Comment définiriez-vous cet aménagement ?

Sonia Guelton > Plusieurs points de vue cohabitent : celui de la puissance publique s'incarne en particulier dans le point de vue de l'État. Il recommande de procéder à des aménagements économes et durables, avec force de lois – qui sont plutôt des lois d'orientation –, contrôlées par les préfets chaque fois que les collectivités lancent un aménagement. Les collectivités locales, elles, ont bien conscience des enjeux de développement durable, de préservation de l'espace et de la nature. Elles s'emploient, peut-être tardivement, à mettre en place des outils de planification vertueux, sous le contrôle de l'État.

Le troisième point de vue est celui des habitants et des usagers : s'ils peuvent appréhender les enjeux du développement durable, ils sont confrontés à d'autres contraintes et idéaux types. Cela fait que les réponses données par les aménagements ne conviennent pas toujours à leur vie quotidienne et que du coup, les collectivités sont prises entre les deux feux : d'un côté, les stratégies vertueuses qu'elles essaient de développer et d'un autre côté, la réponse aux attentes des habitants qui ne va pas toujours dans le même sens et peut même s'avérer contradictoire.

Place publique > Relevez-vous des différences notables entre villes, périphéries et campagnes dans ces visions d'un aménagement vertueux ?

Sonia Guelton > Les enjeux sont bien sûr différents entre les villes d'un côté et les périphéries et les campagnes de l'autre. Pour les premières, l'aménagement s'inscrit dans une continuité puisqu'on ne part jamais ou presque de zéro, d'autant qu'en France nous avons tout un bagage de monuments historiques, une histoire de la densification – les bourgs et villages étaient souvent très denses. En périphérie, on supporte ces extensions urbaines qui sont bien présentes et se poursuivent. Quant aux campagnes, on y constate des forces contraires, mais qui peuvent aussi aller dans le même sens avec des agriculteurs qui veulent continuer leur activité mais peuvent aussi avoir envie de tirer profit de leur propriété via des constructions.
Il faut aussi relever de profondes différences entre des villes qui se développent avec une forte demande de logements, des marchés tendus et d'autres villes qui composent avec une demande différenciée, des villes moins dynamiques enregistrant des différences sensibles entre les quartiers périphériques et des centre-villes désertés.

Place publique > Est-il facile de cesser de consommer des sols ?
Sonia Guelton > Nous savons que 70 % à 80 % des constructions, notamment dans les périphéries, sont réalisées de façon spontanée, par des permis de construire individuels pour une maison ou un groupement de maisons. Ces constructions sont régulées par le plan d'urbanisme. D'autres opérations, beaucoup plus contrôlées, sont bâties dans le cadre de négociations entre promoteurs et puissance publique : elles respectent les objectifs de densification et sont souvent de taille grande ou moyenne. Elles représentent de 20 % à 30 % des logements et ces opérations se situent souvent en centre-ville ou en première périphérie.

Place publique > Afin de ralentir l'étalement urbain, des collectivités misent sur des opérations de renouvellement : sont-elles viables sans intervention publique ?
Sonia Guelton > Nous savons que les coûts demeurent élevés : il faut démolir, dépolluer, parfois préserver et tout cela pèse sur les équilibres économiques. Des promoteurs sont spécialistes de ces opérations et les réalisent au juste coût : ils sont amenés à solliciter souvent l'aide financière la puissance publique. L'autre alternative est celle

À Nort-sur-Erdre, la tradition du renouvellement urbain

Un peu plus d'un siècle après sa première séance de cinématographe, en 1908, la commune de Nort-sur-Erdre disposera d'un cinéma de centre-bourg neuf, avec trois salles, vraisemblablement à l'horizon 2022. Le cinéma Paradiso, qui fonctionne sur le modèle associatif, est à l'étroit dans son unique salle insérée dans le groupe scolaire privé qui l'héberge. « L'association avait envie de développer son activité, nous avons soutenu cette envie et engagé une réflexion pour déplacer cet équipement », explique Yves Dauvé, le maire de Nort-sur-Erdre.

Deux sites sont alors envisagés : l'un, à l'extérieur de la ville – où sont déjà implantés l'espace culturel Cap Nort et le centre aquatique –, l'autre dans le centre-bourg, sur l'espace Charles-de-Gaulle, où est installé un parking. Une étude urbaine comparative de la Sela, la Société d'équipement de Loire-Atlantique, a porté sur les enjeux culturels, techniques, fonctionnels et financiers des deux sites.

Au printemps 2019, le conseil municipal de Nort-sur-Erdre s'est prononcé en faveur de l'espace Charles-de-Gaulle, « lieu stratégique » entre le port et le centre-ville. « Bien sûr, c'est beaucoup plus simple de faire de l'extension urbaine, mais à Nort, nous avons une tradition de renouvellement urbain, poursuit Yves Dauvé. J'ai défendu cette idée de garder le futur cinéma dans le centre car ça ne consommerait pas de foncier. » Quant au parking, la Ville mise sur moins de déplacements en voiture et un recensement effectué dans les environs montre que de nombreuses places sont disponibles dans un rayon de cinq à dix minutes à pied.

Nort-sur-Erdre avait déjà fait le choix de maintenir dans son centre-bourg le supermarché Super U, en acceptant l'aménagement d'un parking sur trois niveaux, le rez-de-chaussée et le premier étage étant réservés à la clientèle, le deuxième étage aux employés. « C'est une locomotive pour le centre, un poumon commercial ; le cinéma, lui, sera le poumon culturel. »

de la densité, mais une densité qui peut dépasser les objectifs posés par la collectivité afin d'atteindre la rentabilité. L'enjeu est donc soit de densifier, soit d'augmenter les prix : à la recherche de l'équilibre, ces opérations de renouvellement urbain jouent de fait souvent en défaveur des classes moyennes qui doivent payer cher l'accession à la propriété.

Place publique > Ces opérations de renouvellement sont-elles bien reçues dans des zones périurbaines ?
Sonia Guelton > Oui et non, car ça dépend beaucoup de la façon dont elles sont réalisées. Des aménagements denses sont tout à fait acceptables, à condition d'être réfléchis en amont, en prenant en compte les prix et le cadre de vie souhaité par les populations en périphérie. Il ne faut surtout pas oublier que si ces populations vivent en périphérie c'est soit parce qu'elles y sont obligées parce que les centres sont trop chers, soit par goût – mais elles peuvent alors privilégier l'habitat individuel. Il faut travailler finement et sortir des normes que l'on a en tête : ainsi, tout un travail d'éducation est à mener pour montrer et convaincre, par exemple, qu'un jardin personnel n'est pas forcément nécessaire.
Il faut concevoir des aménagements densifiés avec préservation des espaces verts, des places de parking, aux circulations réaménagées… Cela nécessite certainement des études en amont, mais investir dans ces études fait gagner beaucoup de qualité de vie en aval.

© Dominique Macel

Photo Damien Tupînier

Table des matières

7 Introduction

11 **Philippe Grosvalet**
« Préserver les sols, notre préoccupation majeure »

23 **Jean-François Struillou**
« Le droit, un outil parmi d'autres contre l'étalement »

29 **Marc Barra**
« Densifier la ville et imposerplus d'espaces verts aux aménageurs »

39 **Marion Girard**
« La densité, c'est aussi une perception »

41 **Jean-François Vallès**
« Comment optimiser les zones d'activité »

49 **Laurent Château**
Le potentiel ignoré des friches

57 **Sonia Guelton**
« Les permis de construire d'abord délivrés pour des maisons individuelles »

© Place publique, 2019
ISBN 978-2-84809-342-0
Dépôt légal 4e trimestre 2019
Achevé d'imprimer en décembre 2019 sur les presses de l'imprimerie Offset 5 à La Mothe-Achard (85)

Loire-Atlantique :
stop à la consommation des terres

En Europe, la France n'est pas une bonne élève en matière de sol artificialisés. Centres commerciaux, zones d'activités, maisons individuelles… Des milliers d'hectares disparaissent chaque année et la part des terres agricoles diminue inexorablement. Si le plan national biodiversité de l'été 2018 fixe un objectif de « zéro artificialisation nette » – ce qui signifie éviter toute nouvelle imperméabilisation de sols ou, si des terres sont artificialisées, compenser en renaturant des espaces déjà imperméabilisés –, la Loire-Atlantique s'est emparée de la question. Le Département de Loire-Atlantique a organisé un premier colloque national en juin 2019, habilement intitulé « Terres (à) ménager », et une deuxième édition se déroule les 18 et 19 juin 2020.

Car la Loire-Atlantique se trouve au carrefour de ce défi de ne plus « grignoter » les terres et, même mieux, de les préserver : la vitalité démographique du département ne se dément pas (17 000 nouveaux habitants chaque année), les indicateurs économiques restent au beau fixe, ses sites touristiques attirent toujours plus de visiteurs, une métropole Nantes/Saint-Nazaire qui grandit… et un foncier sous pression.

La transition écologique impose de protéger les sols, un changement radical de modèle, avec des élus, en particulier les maires, en première ligne. C'est avec eux que le Département de Loire-Atlantique entend avancer vers cette ambition de « zéro artificialisation nette ».

Place publique / Département de Loire-Atlantique

Couverture : © Valéry Joncheray.

www.revue-placepublique.fr

5€

ISBN 978-2-84809-342-0