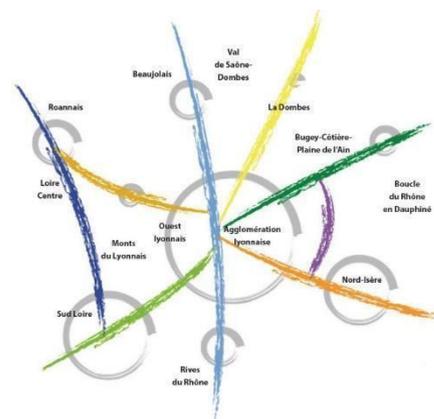


EPORA

Établissement public foncier
Au cœur de la région
Auvergne-Rhône-Alpes



L'inter-Scot de l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Etienne

- Agglomération lyonnaise
- Beaujolais
- Boucle du Rhône en Dauphiné
- Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain
- La Dombes
- Monts du Lyonnais
- Nord-Isère
- Ouest lyonnais
- Rives du Rhône
- Roannais
- Sud Loire
- Val de Saône-Dombes



Sobriété foncière sur l'AMELYSE

2. Regards croisés des acteurs de l'aménagement

Mai 2022

Sommaire

1	Préambule	4
1-1-	Contexte et objectifs de la démarche	4
1-2-	Méthode d'entretien	4
1-3-	Personnes rencontrées et interviewées	5
2	Caractéristiques, dynamiques et effets induits à l'échelle de l'AMELYSE	6
2-1-	Constats préalables : attractivité, artificialisation, pression	6
2-2-	Tension des marchés foncier et immobilier et effets induits sur le territoire	8
3	Dynamiques et enjeux différenciés selon les territoires de l'AMELYSE	12
3-1-	L'AMELYSE, un territoire composite	12
3-2-	Territoires sous tension	13
3-3-	Territoires détendus	15
4	Freins et obstacles à la trajectoire de sobriété foncière	21
4-1-	Réalités financières	21
4-2-	Contraintes administratives et réglementaires	22
4-3-	Acceptation de la densification	22
4-4-	Ingénierie, dialogue et planification	23
4-5-	Incertitudes et contraintes propres au volet « renaturation » du ZAN	24
5	Evolution des pratiques d'aménagement, nouvelles tendances et modes de faire favorables à la sobriété foncière	26
5-1-	La réorientation de certains projets et de certaines politiques publiques	26
5-2-	La mise en place de stratégies foncières	26
5-3-	L'optimisation du foncier à travers le renouvellement urbain et la densification des espaces	27
5-4-	Le développement de nouvelles réflexions et politiques publiques	28
5-5-	Une considération accrue des ressources et des potentialités environnementales et agricoles	28
5-6-	Le développement de nouvelles formes urbaines et de nouvelles modalités de construction	29
5-7-	Le développement de la modularité et de l'intensité d'usages des espaces et des bâtiments	29
6	Evolution des modèles économiques, des pratiques et des interventions des acteurs	31
6-1-	Evolution de la stratégie d'intervention et des modalités d'accompagnement de l'Epora	31
6-2-	Evolution des aménageurs	33
6-3-	Evolution des métiers, du positionnement et du modèle économique du logement social	34
6-4-	Réorganisation et diversification de la promotion immobilière	35
6-5-	Evolution des acteurs de la logistique	37
7	Facteurs de réussite et leviers pour aller plus loin dans la trajectoire de sobriété foncière	39
7-1-	Amplifier et articuler les pratiques déjà mises en œuvre par les collectivités et les acteurs de la chaîne de l'aménagement	39
7-2-	Dialoguer et accompagner au changement	40

1 Préambule

1-1- Contexte et objectifs de la démarche

Pour favoriser l'engagement de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Etienne dans une trajectoire de sobriété foncière qui tienne compte des différentes réalités territoriales composant ce grand territoire (niveaux de tension du marché foncier et immobilier, part des espaces déjà urbanisés et des espaces agricoles...), les agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne et leurs partenaires ont développé une **approche qualitative de la mise en œuvre du Zéro Artificialisation Nette**.

Cette approche qualitative de l'objectif ZAN vise à prendre en compte les dynamiques de développement propres à chaque territoire et à identifier les outils, marges de manœuvre et leviers permettant aux acteurs de la chaîne de l'aménagement d'être plus sobres en foncier.

Pour enrichir la démarche et l'identification des outils favorables à la sobriété foncière sur le territoire de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Etienne, des entretiens ont été réalisés auprès de différents acteurs œuvrant à l'échelle de ce territoire. Un panel volontairement diversifié a été recherché à travers la sollicitation :

- D'acteurs opérationnels, institutionnels, agro-environnementaux,
- D'acteurs disposant d'une vision et d'une action à l'échelle du grand territoire de l'AMELYSE,
- D'acteurs dont l'action est plus territorialisée et/ou plus thématique (construction, logement, développement économique, environnement...).

Ces entretiens ont permis de **mieux comprendre les enjeux, les difficultés, les freins rencontrés par les acteurs** dans la mise en œuvre de l'objectif ZAN et **d'identifier les pratiques et nouveaux modes de faire** que chacun met en œuvre pour être plus sobre en foncier.

Ce document constitue ainsi une **synthèse transversale des principaux enseignements et enjeux** que l'on peut tirer de la vingtaine d'entretiens conduits entre juillet et octobre 2021. Ils ne sont donc pas exhaustifs.

Il convient de préciser **que cette synthèse se veut fidèle aux propos des acteurs rencontrés**. Elle s'inscrit en complémentarité de la boîte à outils de la sobriété sur l'AMELYSE, dans laquelle ces éléments bénéficient d'une mise en perspective plus large.

1-2- Méthode d'entretien

Chaque entretien s'est déroulé en plusieurs temps :

- La présentation de la démarche menée sur l'Amelyse et de la carte de la typologie de territoire constituée au regard des dynamiques de développement (typologie décrite en partie 3-1) ;
- Le recueil du point de vue de l'acteur sur la typologie de territoire ;
- Un échange sur les pratiques, l'intervention de l'acteur et son évolution en lien avec l'objectif de sobriété foncière, pour enrichir la boîte à outils

L'entretien se concluait par une question sur les attentes et les besoins qu'ils souhaitaient exprimer dans la perspective d'échanges futurs entre acteurs permettant d'avancer collectivement sur les sujets ZAN et sobriété foncière.

1-3- Personnes rencontrées et interviewées

STRUCTURE	NOM	FONCTION
Aménageurs, EPF		
EPORA	Julie Harwal Charlène Chun Hung Kee	Directrice territoriale Chargée des études
Cap Métropole	J.Perreton	Directeur
SERL	V.Malferre	Directeur
Opérateurs de logement social		
SDH	Jean Ferbach	Responsable prospection et développement Nord Isère
Pluralis	Jérôme Lair	Directeur du développement et du patrimoine
Ardèche Habitat	Samuel CARPENTIER	Directeur Général
Habitat et Métropole	Norbert SIROT	Directeur Général Adjoint
Procivis Forez-Velay	Christian COSTE	Directeur Général
Promoteurs		
Nexity	Mathieu Blot	Directeur Métropole de Lyon
Bati Lyon	Jérôme Guillot	Directeur
Fontvieille & Grosjean	R.Grojean	Gérant
Groupe Créquy	Hervé Tillier	Gérant
Bouygues immobilier	Bérangère Bouvier	Directrice régionale
Acteurs agro-environnementaux		
PNR Pilat	Sandrine Gardet	Directrice
Chambre agriculture 69	Emilie BARBIER	Responsable de Pôle Territoires, Environnement et Société
CEN	Francis de Brou Léa Francois	Coordinateur du territoire Rhône-Loire Métropole Chargée de projet
Acteurs développement économique		
ADERLY	Rémy Chevrier	Responsable Equipe Implantation
PIL'ES	Cécile Michaux	Déléguée Générale
EM2C	Elodie Labalme	Directrice du développement
Autres acteurs		
CAPI	Stéphane Rabilloud	DGA Aménagement-Infrastructures
CAUE RM	Sébastien Sperto	Directeur

2 Caractéristiques, dynamiques et effets induits à l'échelle de l'AMELYSE

2-1- Constats préalables : attractivité, artificialisation, pression

NB : Cette première partie introductive a été constituée à partir d'éléments de connaissance préalables aux entretiens.

2-1-1- Une aire métropolitaine attractive

Chiffres clés

- 3 387 000 habitants dans l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Etienne en 2018
- 471 000 habitants supplémentaires entre 1999 et 2018
- + 20 000 à 25 000 habitants/an en moyenne
- 460 000 nouveaux habitants attendus d'ici 2040 (perspective Modèle Omphale 2017 calé sur le RP 2013), ce qui sous-tend des besoins en matière d'habitat, d'équipement et de développement économique

L'AMELYSE se caractérise par un **espace multipolaire** organisé autour de **systèmes urbains différenciés**. L'intensité des échanges, les interdépendances entre les bassins de vie et les pôles d'emplois, et les complémentarités territoriales fortes font exister au quotidien cet espace métropolitain.

Elle connaît une **attractivité démographique** très forte qui entraîne une **importante production de logements**, un phénomène de **verticalisation et de concentration** des activités et des habitants, une **concurrence foncière et immobilière**, et des **transformations sociologiques importantes** pour les territoires¹ (familles dans le périurbain proche, populations précarisées dans les marges urbaines, classes favorisées dans les cœurs métropolitains, etc.).

Le système territorial de l'AMELYSE est soumis à un double mouvement de concentration et de diffusion qui se traduit notamment par :

- Une **polarisation de la croissance**, notamment économique sur la Métropole de Lyon et ses territoires limitrophes.
- Un **phénomène de desserrement spatial des ménages et une diffusion de l'urbanisation**,
- Une **périurbanisation qui se structure de plus en plus autour des polarités de bassins de vie** et plus récemment des polarités d'agglomération.

2-1-2- Une artificialisation des sols importante

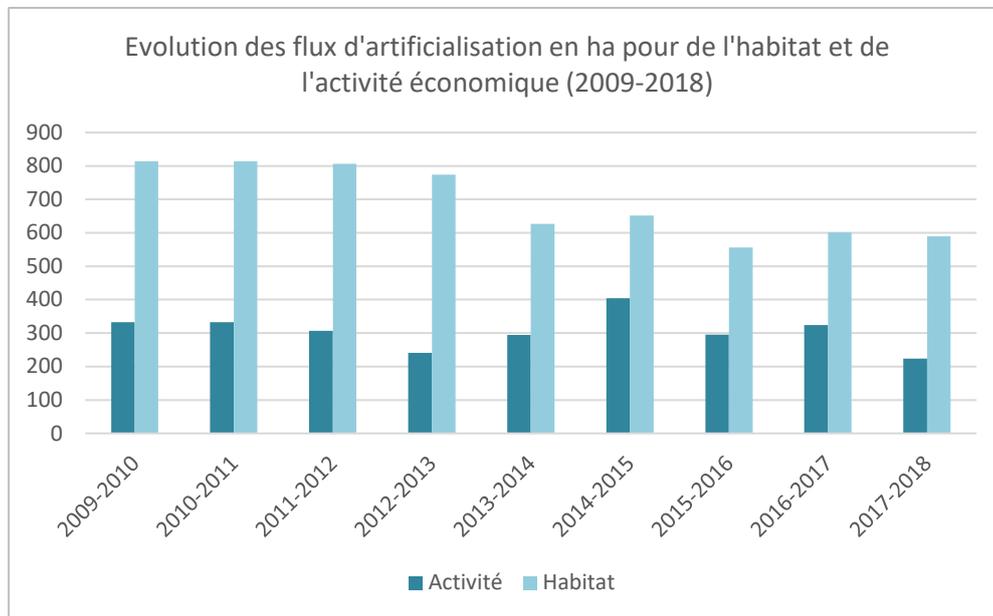
Chiffres clés

- Environ 10 000 hectares urbanisés entre 2009 et 2018 à l'échelle de l'aire métropolitaine

Malgré une **tendance à la baisse du rythme d'artificialisation**, la **consommation d'espaces naturels et agricoles reste importante** à l'échelle de l'AMELYSE : environ 10 000 hectares ont été urbanisés entre 2009 et 2018 (selon

¹ Voir notamment : Serge Maury, Axel Gilbert, Insee « Les arrondissements de Lyon : de profondes mutations socio-économiques en 40 ans », qui montre une tendance à l'inversion de la part des cadres et ouvriers à Lyon entre 1975 et 2013

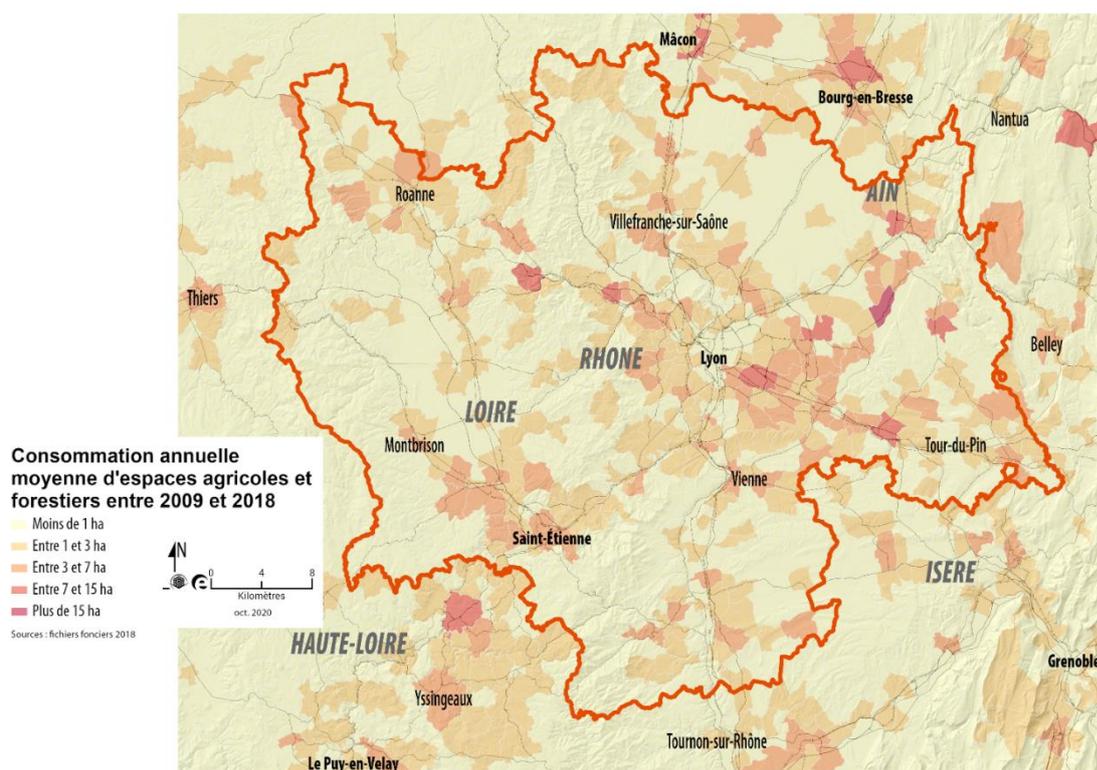
l'observatoire national) à l'échelle de l'aire métropolitaine, soit environ 1400 terrains de football/an. L'artificialisation se joue partout, y compris dans les villages, qui regroupent 68% des communes de l'Amelyse, accueillent 28% des nouveaux habitants et représentent 50% de l'artificialisation. Cette trajectoire est en diminution de 30% sur la dernière décennie quand on compare 2009-2010 à 2017-2018, principalement du fait d'une consommation résidentielle moins importante.



Source : Observatoire national de l'artificialisation – données CEREMA

Ce ralentissement du rythme d'artificialisation des sols dans l'aire métropolitaine n'est pas sans relation avec la régulation opérée par les Scot d'une part, et la hausse des valeurs immobilières qui concourent à la densification d'autre part.

Toutefois, même si cette trajectoire est en diminution, elle n'est pas soutenable et doit être relativisée car la baisse est nationale (près de 20% d'artificialisation en moins à l'échelle nationale).



2-1-3- Des ressources sous pression

Chiffres clés

- 80% d'espaces naturels et forestiers sur l'AMELYSE
- 783 000 hectares nécessaires en théorie pour nourrir les habitants de l'AMELYSE, 550 000 hectares disponibles, soit 70% de capacité nourricière théorique
- 338 000 hectares nécessaires à l'échelle de l'agglomération lyonnaise (SEPAL) pour nourrir la population, 20 000 ha disponibles, soit seulement 6% de capacité nourricière théorique

Les espaces agricoles et naturels de l'AMELYSE représentent un poids encore important. Mais, du fait de l'artificialisation importante des sols, du changement climatique, de l'augmentation des besoins et de la multiplicité des usages (résidentiel, industriel, agricole, loisirs), ces espaces subissent de fortes pressions.

En effet, la « ressource sol » fait l'objet d'une concurrence croissante entre ses multiples usages (AEP, alimentation, énergie, matériaux, développement urbain...) et des pressions importantes s'exercent sur elle, particulièrement sur l'agriculture et la capacité à nourrir correctement la population. L'affaiblissement des ressources qui en découle génère des conséquences importantes sur la biodiversité et les fonctions vitales du territoire, notamment sur le système alimentaire et sur l'approvisionnement en eau potable. D'autres fonctions des sols peuvent être affectées en cas de changement d'usage ou d'occupation. Il s'agit notamment de son rôle de "puit de carbone", qui contribue à l'atténuation du changement climatique, ou encore de sa fonction de support pour les végétaux, les espèces animales, ainsi que les trames vertes et bleues qui permettent leur circulation et leur brassage génétique.

Les ressources naturelles, appréhendées en creux pendant des décennies, constituent aujourd'hui une des principales clés de lecture de l'inter-territorialité et du dialogue à grande échelle. En ce sens, la loi Climat et Résilience et l'objectif ZAN confèrent aux espaces naturels et agricoles une nouvelle valeur.

Ainsi, selon l'article L.101-2-1 issu de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021, l'artificialisation est définie comme « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage. »

2-2- Tension des marchés foncier et immobilier et effets induits sur le territoire

2-2-1- Raréfaction du foncier, effet report, spéculation foncière et dérégulation du marché

Entretiens : CAPI, Bouygues Immo, EPORA

Les acteurs interrogés soulignent l'effet report très fort de l'agglomération lyonnaise qui s'observe depuis 2 ans environ et qui entraîne une raréfaction du foncier et une flambée des prix, pour le développement résidentiel comme pour le développement économique. Une concurrence accrue entre les porteurs de projet en découle.

Le risque d'accroissement de ces phénomènes de report et d'inflation des prix que pourrait engendrer la mise en œuvre du « ZAN » est largement relayé et partagé par les différents acteurs de la chaîne de l'aménagement.

Les évolutions territoriales à l'œuvre connaissant une accélération, elles conduisent à une rapide obsolescence des données d'observation des dynamiques territoriales et immobilières. Dans ce contexte évolutif, il apparaît important pour les acteurs interrogés de disposer d'un suivi fin des évolutions territoriales, notamment en termes de migrations résidentielles et de marché foncier et immobilier.

Les tendances de report du développement évoquées par les acteurs s'illustrent notamment à travers les phénomènes de spéculation foncière, qui se développent sur un certain nombre de bassins de vie jusque-là peu attractifs et peu porteurs. A titre d'exemple, de nombreuses opérations de promotion immobilière se développent depuis peu sur le Nord-Isère ; avec des promoteurs lyonnais qui se dotent d'équipes de prospection foncière territorialisées sur ce secteur. De la même manière, le secteur de Vienne, pourtant en zone C, connaît

un développement résidentiel de plus en plus important, notamment à travers des opérations en individuel groupé.

« On remarque une pression croissante sur l'objet « pavillon + jardin » avec une flambée immobilière ». EPORA

La raréfaction du foncier s'illustre, par exemple, à travers les **faibles disponibilités foncières** qui existent sur l'AMELYSE pour accueillir le **développement économique exogène**. Aujourd'hui, sur ce grand territoire, seul le PIPA (Parc Industriel de la Plaine de l'Ain) offre des disponibilités foncières importantes (de 5 à 20ha). Les autres zones économiques du territoire présentent soit des contraintes d'accessibilité (Loire-sur-Rhône par exemple), soit des contraintes réglementaires (limitation de la hauteur des bâtiments à Andrézieux par exemple), soit des disponibilités inférieures à 5 hectares, qui n'apparaissent pas adaptées pour des implantations industrielles. Cette raréfaction du foncier économique est d'autant plus importante que certains potentiels fonciers sont grevés du fait d'une non-remise en état des friches.

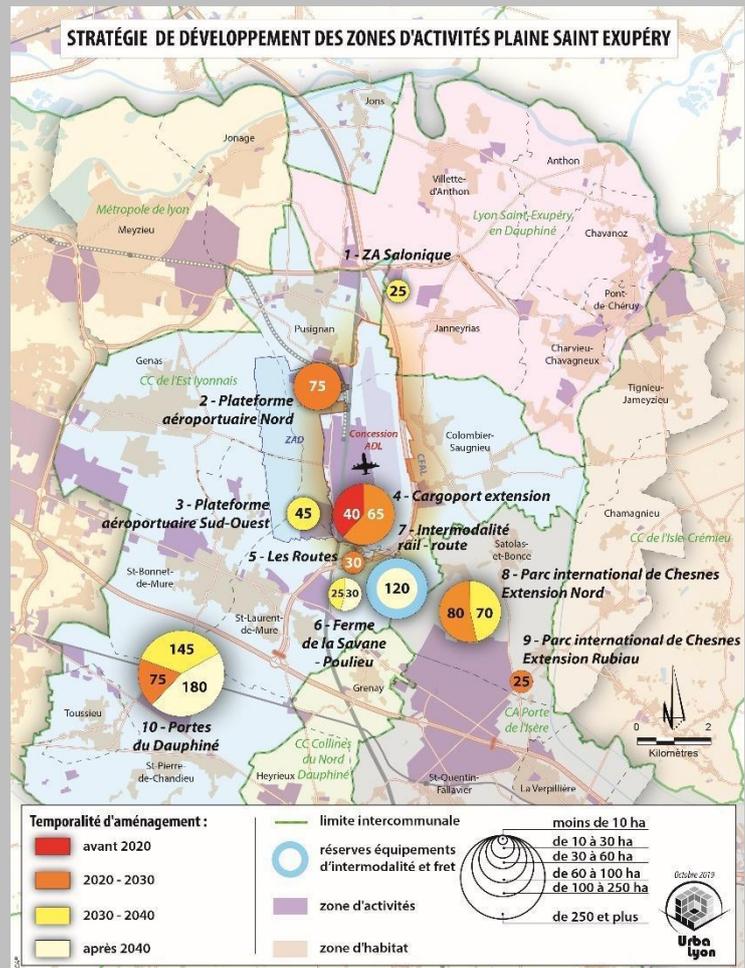


La Plaine Saint-Exupéry constitue un cas spécifique. Ses gisements fonciers sont très importants, mais pour la plupart non encore disponibles. Sa volumétrie et sa programmation ont été prévues par la Stratégie d'aménagement et de développement des zones d'activités de la Plaine Saint-Exupéry, validée en Comité stratégique le 15 octobre 2019. Héritière des principes définis par la Directive Territoriale d'Aménagement de l'Aire métropolitaine lyonnaise, elle prévoit le déploiement d'une offre foncière de grands tènements pour les activités industrielles et logistiques. Actuellement, seuls deux sites offrent des capacités d'implantation :

- L'extension du site de Cargoport est en mesure d'offrir environ 105 hectares de foncier pour les activités liées au fret aéroportuaire ;
- La zone d'activité Salonique (prévue au PLU de Janneyrias), prévoyant initialement l'aménagement de 25 hectares, qui se réduiront finalement à 14 hectares dans un esprit d'optimisation foncière.

Sur l'ensemble des autres sites est prévu le développement, à moyen et long terme (entre 2020 et au-delà de 2040) d'environ 745 hectares dédiés aux activités économiques, mais aucun n'est encore aménagé pour l'accueil d'activités.

Par ailleurs, le nouveau contexte lié à la stratégie Eau-Air-Sol du Préfet de Région Auvergne-Rhône-Alpes, et à la loi Climat et Résilience (trajectoire ZAN) du 22 août 2021, tend à interroger cette programmation. Une part significative des fonciers étant prévus sur des sites d'anciennes carrières, leur qualification dans la nomenclature des sols artificialisés, prévue dans les décrets d'application (à paraître) de la loi Climat et Résilience, est susceptible d'avoir une incidence sur les modalités de mise en œuvre de cette stratégie.



L'inflation des prix, qui découle notamment de la raréfaction du foncier, est illustrée par les **estimations de France Domaine sur le foncier économique, qui ont presque quadruplé en 5 ans**. La valeur du foncier économique de la CAPI est, par exemple, passée de 9-11 euros/m² en moyenne en 2015 à 35- 40 euros/m² aujourd'hui. *« Les coûts sont aujourd'hui si élevés que cela déstabilise le marché actuel »*. La moindre opportunité foncière devient très recherchée, ce qui induit une **importante bulle spéculative**. Ce phénomène est accentué, sur certains secteurs, par la présence de gros propriétaires qui retardent la cession de leur foncier par spéculation.

Les **procédures d'aménagement, telles que les ZAC mises en place par les collectivités, permettent de réguler le foncier et son prix**, et de promouvoir une **mixité sociale et fonctionnelle**. Dans ces secteurs, la collectivité peut faire valoir son droit de préférence sur les preneurs et tenter ainsi de **contrer la bulle spéculative** pour stabiliser le marché, mais cela n'est pas possible partout.

Par ailleurs, certains acteurs évoquent le fait que dans certains secteurs en ZAC, pour réaliser des opérations exemplaires, la profusion de cahiers des charges et d'ambitions promues par les collectivités ne permettent pas de réaliser des opérations rentables pour les promoteurs. **Pour pouvoir répondre aux exigences de qualité et de mixité, une partie des logements devient ainsi complètement inaccessible**. En effet, pour réaliser du logement très abordable dans les secteurs de ZAC, les opérateurs sont obligés de compenser la faible rentabilité de ce type de logement par un accroissement des prix pour les autres logements.

« Dans les secteurs tels que Confluence, le logement libre est complètement décloisonné pour permettre la réalisation des logements abordables. On crée ainsi l'inverse de la ville inclusive » (Bouygues Immo)

2-2-2- Tension sur le secteur de la logistique

Entretien : PIL'ES

La logistique constitue un besoin induit par le développement économique et commercial ; elle est mécaniquement liée à la demande de consommation et de commerce.

Le e-commerce, en fort développement, entraîne une forme **d'atomisation des flux logistiques** et de transport et génère un **besoin foncier supplémentaire** par rapport à la consommation classique. L'immédiateté de l'achat amène ainsi des conséquences logistiques peu soutenables économiquement, écologiquement, et en termes d'aménagement du territoire.

« Le e-commerce, c'est une sorte de course, tirée par le modèle Amazon, qui génère un besoin de stockage relais au plus proche des villes » (PILE'S)

Compte tenu de la forte demande actuelle en commerce et e-commerce, une pression importante s'exerce sur les besoins logistiques et vient renforcer une tension sur le foncier qui existe déjà depuis longtemps et qui se traduit par une **explosion des prix des loyers des locaux logistiques**.

Beaucoup d'entreprises logistiques sont locataires de leurs locaux (environ 70%). Ce secteur est ainsi beaucoup porté par les promoteurs et induit une **financiarisation très forte de l'immobilier**. Cette situation tire vers le haut les prix de location mais aussi la qualité des bâtiments, ces derniers étant qualitatifs pour permettre une location onéreuse.

Du fait de cette spéculation très forte sur les bâtiments logistiques, **la majeure partie des implantations potentielles proches de la dorsale (le couloir autoroutier A6/A7) sont captées et les loyers deviennent prohibitifs**. Ainsi, comme pour le développement résidentiel, ce contexte de tension très forte conduit à un **éloignement des implantations logistiques par rapport aux centralités** (Ex de Villette d'Anthon où un entrepôt a été construit récemment derrière un lotissement). A noter toutefois que certains secteurs tels que la Vallée de la chimie sur la Métropole de Lyon ou l'AXE 7 dans la Drôme, bien que situés en façade de l'A7, se caractérisent par des prix du foncier encore faibles.

La tension sur le foncier logistique est aussi liée à la **nouvelle logique de plateformisation de l'organisation des flux** : la logique de réseau et de maillage régional qui prévalait avec des plateformes de petite taille, a laissé place à une logique de grandes plateformes nationales qui distribuent toute la France. Cette « plateformisation » engendre un **effet de concentration très forte sur la dorsale Lille – Paris-Lyon-Marseille / A7** ; avec des plateformes plus massifiées et une concurrence entre les territoires de plus en plus exacerbée. Dans l'AMELYSE, du fait de cette logique de « plateformisation », le besoin d'implantation logistique s'estompe à mesure que l'on s'éloigne de la dorsale, des connexions autoroutières et des bassins d'emplois qui y répondent.

La poursuite de l'objectif ZAN vient ainsi accentuer une situation déjà très tendue sur l'AMELYSE et constitue pour les acteurs de la filière une contrainte supplémentaire ; cela d'autant plus que sur les entrepôts logistiques, **les contraintes ICPE** (matériaux, bâtiment avec ratio emprise, enjeu de recul, ...) sont fortes et les **implantations en limite parcellaire impossibles**, ce qui ne permet pas de densifier les espaces occupés.

2-2-3- Fragilisation des espaces agricoles

Entretien : Chambre d'agriculture

La question du foncier agricole renvoie à une question de **sécurité alimentaire**. En effet, **préserver durablement la capacité productive et nourricière des sols** pour satisfaire les besoins alimentaires locaux constitue un enjeu majeur. La protection du foncier agricole et le développement de politiques qui mettent en lien - autant que possible - le territoire, son agriculture, l'habitant et son alimentation apparaissent aujourd'hui incontournables. **Le ZAN est en ce sens porteur d'une préservation accrue des espaces agricoles.**

Toutefois, aujourd'hui encore, **la logique économique prime souvent dans le choix de développement des collectivités**. Les parcelles plates, accessibles, facilement aménageables et à moindre coût sont ainsi souvent privilégiées, cela sans que l'enjeu agricole ne soit suffisamment pris en considération.

Le foncier agricole est ainsi souvent appréhendé comme un foncier libre. Or, il constitue **un foncier occupé par une activité économique**. Le remplacement de cette activité économique par une autre activité (commerciale, industrielle, ...) peut être envisagé, mais il faut pouvoir appréhender les impacts en termes de filières, d'humain, de développement. Ces analyses sur les impacts du changement d'usage des sols agricoles sont rarement réalisées. Depuis peu, une étude d'impact agricole pour les projets touchant plus de 1 ha de zone agricole (seuil voté dans le Rhône) est cependant exigée dans le cadre des CDPENAF (Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers).

EN BREF : Caractéristiques, dynamiques et effets induits à l'échelle de l'AMELYSE

- Une aire métropolitaine attractive soumise à un double mouvement de concentration et de diffusion ;
- Une trajectoire d'artificialisation encore importante malgré une tendance à la diminution, par ailleurs nationale ;
- Une évolution récente de l'appréhension des ressources naturelles, notamment du sol, à considérer aujourd'hui comme une des **principales clés de lecture de l'inter-territorialité et du dialogue à grande échelle** ;
- Une raréfaction des fonciers résidentiels, économiques et logistiques entraînant une inflation des prix, que les procédures d'aménagement maîtrisées par les collectivités ne parviennent pas toujours à contenir ;
- Des espaces agricoles, et leurs capacités nourricières, fragilisés par une prise en compte insuffisante des enjeux agricoles face à la pression foncière.

3 Dynamiques et enjeux différenciés selon les territoires de l'AMELYSE

3-1- L'AMELYSE, un territoire composite

L'Aire Métropolitaine Lyon Saint-Etienne est **constituée de territoires évoluant à des rythmes différents**, avec des bassins de vie qui s'autonomisent (gestion, planification, politiques publiques) et, parallèlement, de **fortes disparités sociales et territoriales** qui tendent à s'accroître, notamment avec :

- des centres-villes, bénéficiant des dynamiques de revitalisation urbaine, qui se gentrifient,
- des territoires périurbains en forte expansion, accueillant des ménages relativement aisés,
- des secteurs périurbains éloignés, des secteurs ruraux isolés, des cœurs d'agglomération et des quartiers prioritaires où les ménages modestes sont très présents,
- des écarts de revenus qui se creusent, et une dégradation continue de la situation des 10 % de la population aux revenus les plus modestes.

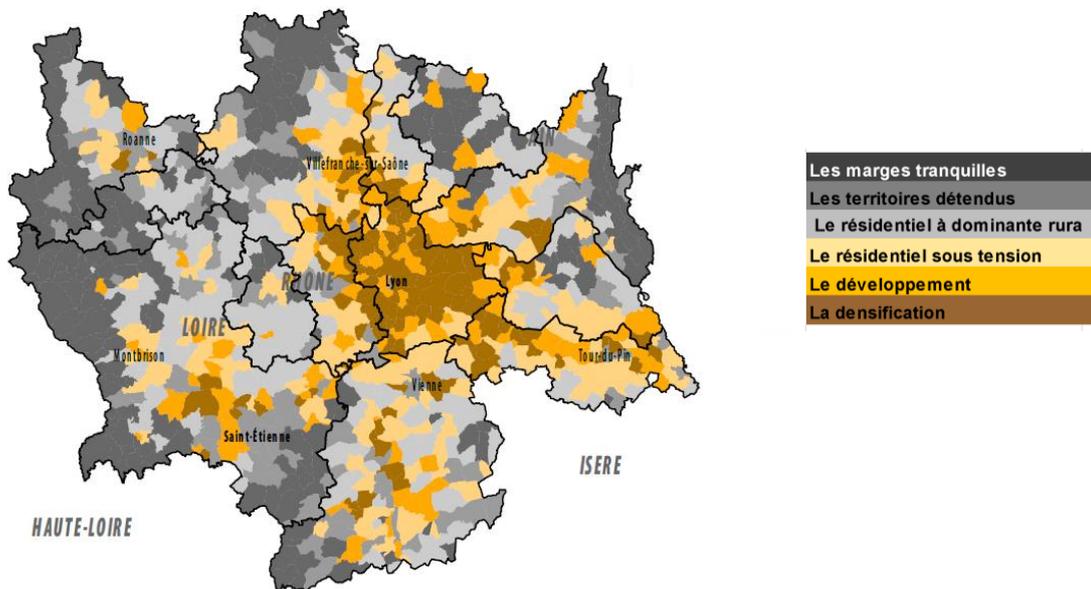
Il apparaît important, dans la mise en œuvre du ZAN, de tenir compte de ces dynamiques et enjeux territoriaux différenciés, et de la diversité des acteurs qui interviennent.

Les enjeux, les leviers, tout comme les expériences et la maîtrise du montage de projets en renouvellement urbain, en réhabilitation... Varient en effet selon le contexte territorial, le poids des visions et des pratiques héritées (lotissements, parcelles de grande ampleur...).

Les interventions des opérateurs privés et publics s'avèrent différentes selon les territoires avec, comme certains acteurs le soulignent, **de plus en plus de différenciation des savoir-faire entre les opérations réalisées sur les territoires tendus, comme la Métropole de Lyon, et celles réalisées sur d'autres territoires**. C'est pour tenir compte de ces différences de dynamiques territoriales et de diversité d'acteurs que le PNR du Pilat engage par exemple un travail sur l'adaptation de son offre de services selon les types de secteurs de son périmètre d'intervention.

C'est dans cette même logique de prise en compte des dynamiques et enjeux territoriaux différenciés qu'une approche **typologique** a été conduite sur le territoire de l'AMELYSE.

Il en ressort que deux grands types de dynamiques s'observent à l'échelle de l'aire métropolitaine : **des dynamiques de tension et de développement et des dynamiques de faible développement et de déprise**. Chacune de ces deux grandes réalités territoriales recouvre des nuances que la typologie de territoire, constituée par les agences d'urbanisme, met en évidence. Celle-ci distingue les communes de l'aire métropolitaine selon 6 typologies.



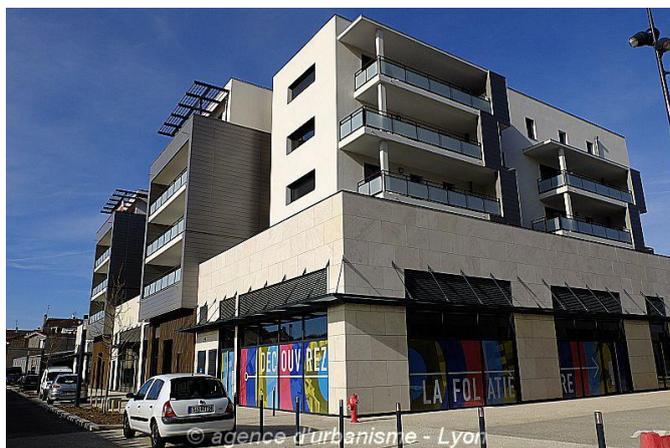
Les acteurs s'accordent à dire que la typologie, telle qu'elle est établie, correspond bien aux réalités territoriales qu'ils perçoivent sur le terrain. Il faut toutefois noter qu'il y a « *des dynamiques différentes qui s'observent parfois à l'échelle même des communes, notamment entre le centre et la périphérie. Par exemple, La Ricamarie ou Firminy qui sont identifiées dans la typologie comme des communes à faible tension, n'ont pas de difficulté à commercialiser des lotissements, dès lors qu'ils sont éloignés du centre-ville (CAP METROPOLE).* »

3-2- Territoires sous tension

3-2-1- Des secteurs attrayant pour la promotion immobilière

Dans les zones périurbaines et les polarités relais autour de la métropole de Lyon, la **contraction de l'offre foncière et immobilière**, observable depuis plusieurs années et qui pourrait se renforcer suite à l'application du ZAN, conduit à un **réinvestissement des tènements dégradés et des friches**, mais aussi à une **accélération de l'inflation du prix des terrains et des locaux**.

A titre d'exemple, un très fort intérêt des promoteurs se manifeste à l'heure actuelle sur la Communauté d'Agglomération des Portes de l'Isère. Il y a un réseau de promoteurs locaux qui intervient sur le territoire, mais il n'est pas rare qu'ils coopèrent avec des enseignes nationales (Bouygues, Nexity). De plus en plus de promoteurs nationaux et lyonnais produisent des opérations, plutôt importantes en taille (opérations de l'ordre de 80 logements environ), notamment sur Bourgoin-Jallieu. Ce phénomène s'accélère avec de nombreuses opérations immobilières de logements collectifs qui se développent essentiellement en centre-ville, et en renouvellement urbain grâce à la démolition de petites friches industrielles et commerciales. Ces opérations, même en renouvellement urbain, se réalisent la plupart du temps sans intervention de la collectivité, sauf sur les îlots anciens, comme le secteur Paul Bert par exemple, qui bénéficie d'une intervention de l'Épura



La Folatière, Bourgoin Jallieu

et d'une maîtrise publique. Aujourd'hui, **soutenu par un marché foncier dynamique, le renouvellement urbain sur le territoire de la CAPI est rentable.**

L'inflation des prix du foncier et de l'immobilier sur ce type de territoire pourrait se traduire, dans certains secteurs, par une **accentuation des difficultés d'accès au logement pour les ménages les plus modestes**. Ces derniers seraient alors contraints de s'éloigner encore davantage des pôles d'emploi, au prix de concessions toujours plus importantes sur leur budget et leur confort en matière de déplacement. Cette évolution conduirait non seulement à un **renforcement de la fragmentation sociale** révélée par la crise des gilets jaunes, mais également à un **phénomène de périurbanisation antagoniste au ZAN**.

Dans ce contexte, la promotion de **nouvelles modalités de maîtrise du foncier** par les collectivités apparaît incontournable pour permettre une maîtrise **de l'évolution des prix, favoriser le développement des logements abordables pour l'accueil de ménages modestes**, et de **grands logements pour l'accueil de familles**.

3-2-2- Des opérations d'optimisation foncière sans participation de la collectivité

Compte tenu de la cherté et de la rareté du foncier, les territoires de « densification » font l'objet d'une **dynamique d'optimisation des tissus urbains engagée depuis plusieurs années** et s'inscrivent ainsi « naturellement » dans une trajectoire de sobriété foncière.

Dans les secteurs les plus tendus, dans la mesure où la charge foncière s'avère positive, même sur les friches, **les opérations de renouvellement urbain et de requalification de friches peuvent se réaliser sans intervention de la collectivité**. L'exemple de la Foncière Mentea qui a acheté à Renault Trucks un tènement pour réaliser le projet Macfee ; ou l'achat par un promoteur d'une friche de 7 hectares au cœur de St-Priest illustrent ce phénomène.

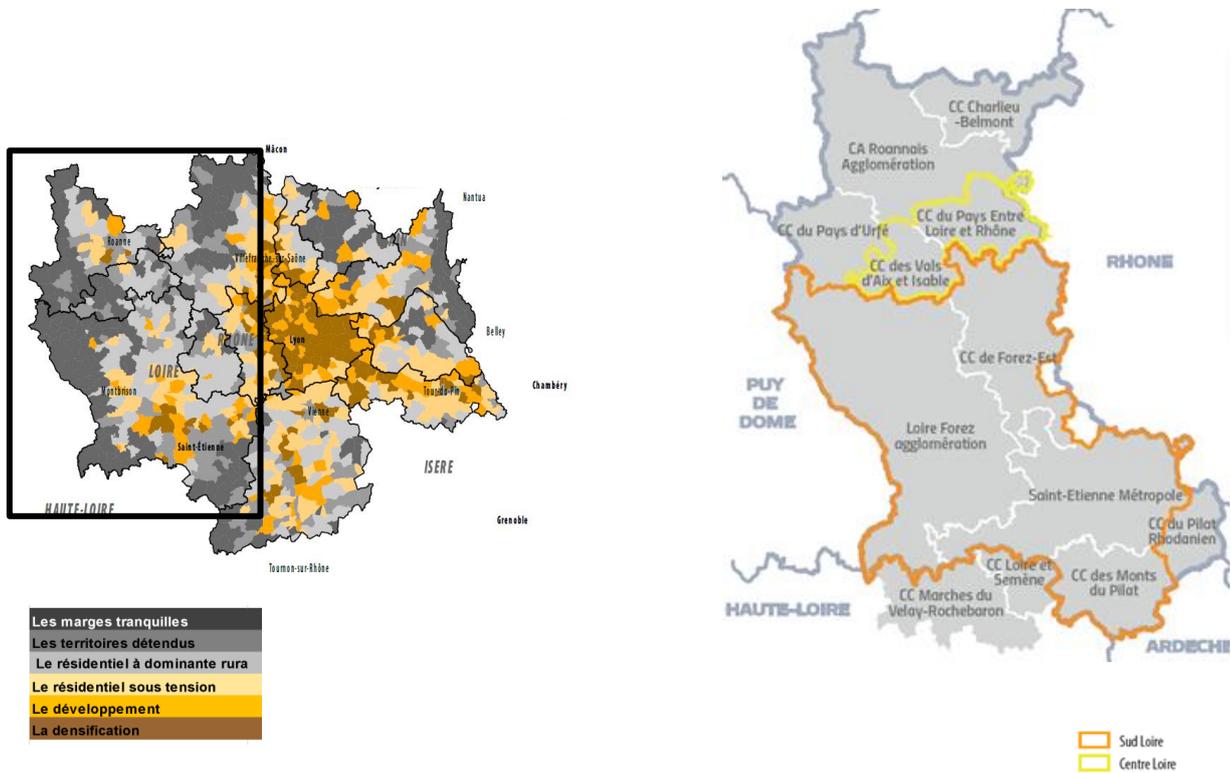
« Il n'y a pas besoin que la collectivité intervienne... ça se fait tout seul, les promoteurs viennent et dépolluent tout en restant compétitifs en termes de prix de sortie » (ADERLY)

Compte tenu de l'optimisation de l'existant et de l'intensification du développement à l'œuvre, dans les territoires de densification et de développement, **les enjeux de qualité des projets et d'acceptation de la densité** sont largement soulignés et partagés par les différents acteurs.

3-3- Territoires détendus

3-3-1- Caractéristiques des territoires détendus

Les caractéristiques de la production de logement en territoire détendu peuvent être approchées à travers l'exemple du territoire ligérien (source : observatoire de l'habitat - Epures).



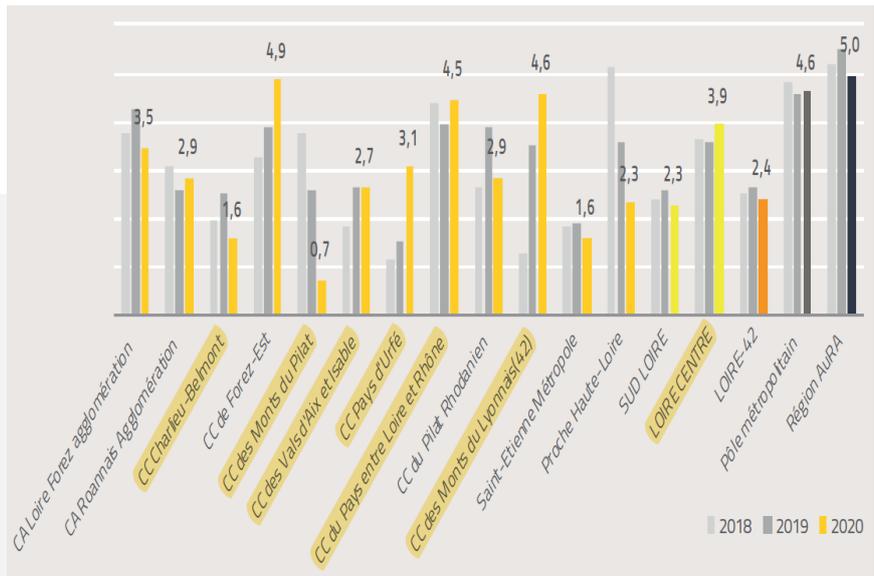
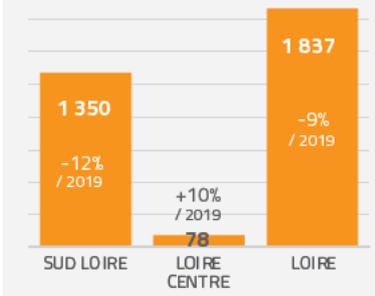
Typologie de territoire sur la Loire

Intercommunalités dans la Loire au 1er janvier 2020

Les chiffres observés à l'échelle des EPCI ligériens situés essentiellement en secteurs détendus font état de faibles volumes de logements, associés à des dynamiques de construction variables.

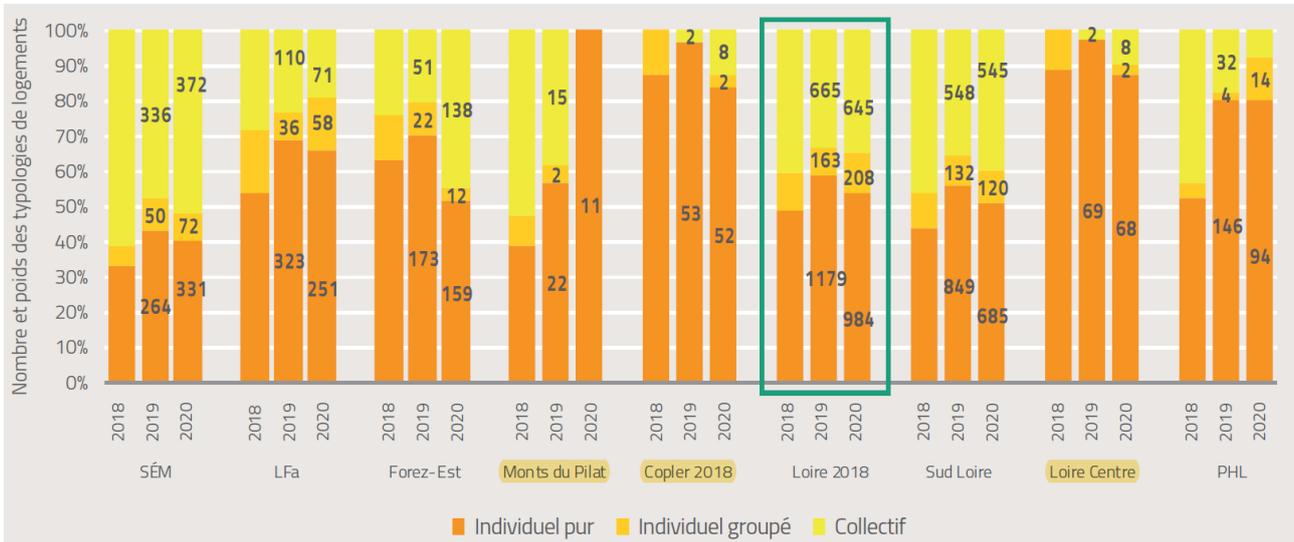
LES LOGEMENTS COMMENCÉS

Source : Sitadel2, traitement epures



Volume de logements commencés en 2020 (à gauche) et ratios du nombre de logements commencés pour 1000 habitants (à droite) - l'essentiel des territoires surlignés en jaune est situé en secteur détendu de la typologie

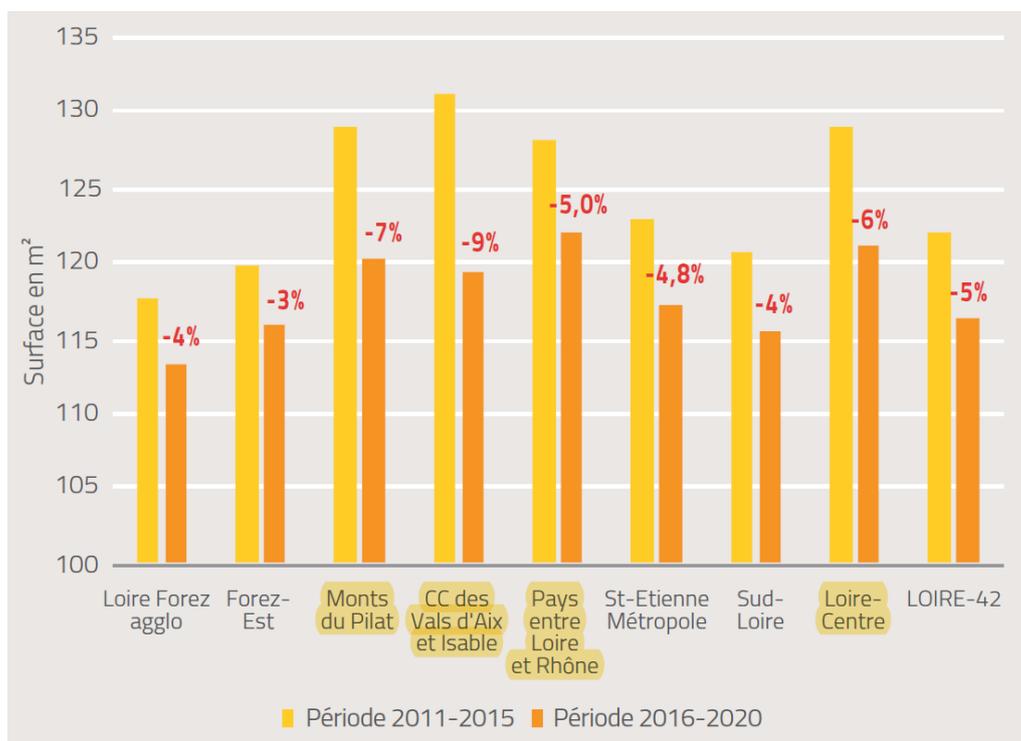
Le secteur Loire Centre, territoire essentiellement détendu représentant 4% de la construction neuve de la Loire en 2020, est le seul à connaître une hausse progressive du nombre de logements commencés chaque année depuis 2016. Par ailleurs, les ratios de construction de certains EPCI en territoire détendu sont plus élevés que la moyenne dans la Loire (CC du Pays d'Urfé, CC des Vals d'Aix et Isable), voire se rapprochent du niveau du pôle métropolitain (CC du Pays entre Loire et Rhône et les 7 communes ligériennes de la CC des Monts du Lyonnais). En revanche, ils restent faibles dans le cas d'autres territoires détendus, tels que la CC Charlieu-Belmont et la CC des Monts du Pilat.



Poids et volumes des différentes typologies des logements commencés entre 2018 et 2020 - l'essentiel des territoires surlignés en jaune est situé en secteur détendu de la typologie

La construction neuve dans la Loire est dominée par l'habitat individuel, qui représente 65% des logements commencés en 2020 (59% et 67% en 2018 et 2019). A l'échelle métropolitaine, le collectif est majoritaire et correspond à 81% des logements ordinaires commencés (89% dans la Métropole de Lyon). La tendance

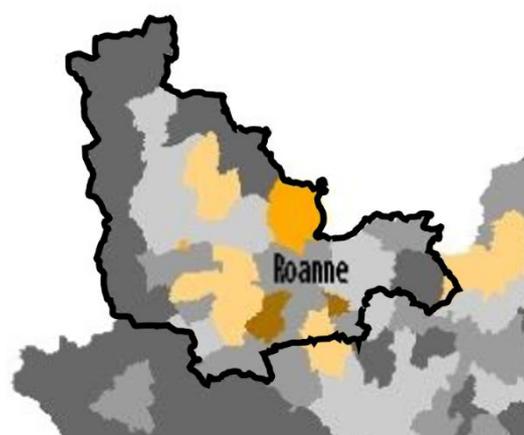
ligérienne en faveur de la maison individuelle est exacerbée dans les EPCI situées essentiellement en territoire détendu.



Evolution des surfaces moyennes construites pour les logements individuels - l'essentiel des territoires surlignés en jaune est situé en secteur détendu de la typologie

La Loire enregistre également sur les dix dernières années une diminution des surfaces moyennes des logements neufs. La surface moyenne, soit 122 m² pour une maison et 80 m² pour un appartement sur la période 2011-2015, se situe en 2016-2020 à 117 m² pour la maison et à 77 m² pour l'appartement. Cette réduction des surfaces est plus marquée pour les territoires ruraux, correspondant essentiellement à la catégorie des territoires détendus, bien que les surfaces moyennes des logements neufs restent les plus importantes sur ces territoires.

Enfin, ces éléments peuvent être complétés par les travaux récemment menés par Epures sur les revenus des ménages (données du carroyage INSEE) sur l'agglomération de Roanne. Ceux-ci ont montré que le revenu moyen des ménages associé aux logements construits hors de la tâche urbaine de 2015 sur la période 2010-2019 étaient inférieur de 8% au revenu moyen dans le Roannais. En revanche, ces revenus sont supérieurs de 7% à 10% dans les communes de couronnes de l'agglomération. Ces constats mettent en évidence deux phénomènes alimentant la production de logement en extension sous forme de maisons individuelles dans le Roannais. L'un concerne un phénomène local de desserrement, lié aux ménages les plus aisés qui quittent le cœur d'agglomération pour sa périphérie plus attractive, l'autre le phénomène plus classique d'éloignement des ménages les plus modestes, conséquence d'une fiscalité qui encourage l'accession à la propriété individuelle en passant par la recherche d'un terrain moins cher en périphérie. La typologie de territoire, qui fait apparaître en territoire détendu la ville-centre et en territoire tendu sa couronne périphérique attractive, illustre cette situation.



Typologie de territoire sur l'agglomération roannaise

3-3-2- Le ZAN, une opportunité de revitalisation des territoires détendus qui nécessite toutefois un portage fort des collectivités

Dans les territoires détendus, notamment ligériens, **une limitation des projets en extension s'observe et de nouveaux types d'opérations se développent**. Pour ces secteurs, le ZAN constitue une opportunité **d'accélération du processus de revitalisation, de renforcement de l'attractivité et de recentrage des projets sur les centres-villes et centres-bourgs, ou encore de requalification des ZAE obsolètes**.

« Dans les territoires détendus qui représentent un vivier de patrimoine déqualifié, le ZAN, c'est une opportunité d'accélération du processus de revitalisation, pour à la fois créer de la disponibilité foncière et développer l'offre. » (AURA Hlm)

En effet, de plus en plus de communes s'engagent dans des **opérations de requalification de leurs centres-bourgs anciens** et développent des **opérations de dédensification pour créer du vide**. Des îlots entiers sont ainsi démolis pour développer des opérations mixtes, améliorer le cadre de vie et refaire du « logement vivable » en centre-bourg qui répond davantage aux attentes actuelles des ménages.

C'est le cas par exemple sur le secteur de l'Ondaine dans la Loire, où un certain nombre d'opérations de démolition/reconstruction sont conduites en phase avec les attentes actuelles (espaces extérieurs, ...) et constituent ainsi une opportunité de revitalisation du territoire.

Compte tenu de la faible tension du marché, pour réaliser ces projets d'optimisation foncière et de reconquête des tissus urbains dégradés, **un portage politique et une maîtrise du foncier** s'avèrent incontournables dans ces territoires. Certaines collectivités, aidées par l'EPORA notamment, **acquièrent des îlots anciens dégradés et réalisent des opérations de remembrement** pour conduire des opérations d'envergure.

Dans certains secteurs, la persistance d'un habitat privé très dégradé nécessite un **effet de massification des interventions et des investissements, ainsi que le développement de politiques publiques innovantes de réhabilitation pour favoriser leur recyclage**. Pour être efficaces et générer un effet levier, les démarches de renouvellement urbain doivent être corrélées à des transformations urbaines lourdes.

Dans les secteurs détendus, l'intervention de la collectivité et la bonne articulation de tous les dispositifs et acteurs s'avèrent nécessaires pour relancer l'attractivité résidentielle et générer un effet d'entraînement pour l'ensemble du territoire.

3-3-3- De nouveaux types d'opérations pour contrecarrer les difficultés à attirer prospects et promoteurs

Pour limiter les constructions aux franges des tissus pavillonnaires, en continuité des hameaux ou en périphérie urbaine, et pour attirer les promoteurs et favoriser leur intervention, les collectivités des secteurs détendus développent de plus en plus de **nouvelles modalités de projet : propositions de cession foncière et lancement d'appels à projet notamment** (exemple sur le secteur Gambetta-République à Roanne).

En effet, pour les promoteurs, l'intervention sur les territoires détendus représente une prise de risque importante car **l'adéquation entre les cibles et le modèle économique de l'opération n'est pas facile à trouver**. Ils sont donc, pour la plupart, relativement frileux à intervenir en territoire détendu.

La dernière opération conduite par Bouygues sur Saint-Etienne, Urban Park, illustre cette situation : 2 bâtiments seulement sur les 4 initialement prévus sur le secteur de la Plaine Achille ont été réalisés :

- La résidence étudiante envisagée en lien avec le CROUS et Loire Habitat n'a pas pu voir le jour alors même que le secteur présentait un fort potentiel compte tenu de sa proximité avec la Cité du design et le campus ;

- Le bâtiment en accession, pour lequel un vrai travail qualitatif sur la qualité d'habiter avait été conduit par l'architecte-paysagiste Alexandre Chemetoff, n'a pas réussi à trouver sa cible et son modèle économique : les prix de l'ancien sont très bas et les produits neufs trop cher. Au final, les logements proposés étaient soit trop cher pour la majeure partie de la population, soit ne répondaient pas aux aspirations des clients potentiels (localisation, typologie de logement collectif).



Opération Urban Park – Saint-Etienne - © FRATTA Emilie / epures

De l'aveu des promoteurs, **pour intervenir dans ce type de territoire, il faut sortir du cadre. Un travail en amont avec les usagers est nécessaire pour identifier les besoins.** L'intérêt des promoteurs étant de s'investir un territoire sur le long terme, **la taille et le nombre d'opérations potentielles constituent pour eux un déterminant de leur choix d'intervention.** Les opérations de grosse ampleur (plus de 30 logements) sont considérées comme un critère d'attractivité.

Dans les centralités détendues telles que Saint-Etienne, les promoteurs comme Bouygues peuvent être intéressés par le **développement de résidences sénior en réhabilitation** (exemple de la réhabilitation de la grande Poste en cours par Bouygues et les jardins d'Arcadie) ou **par le développement d'opérations avec des logements inclusifs adaptés à différents types de population**, en réponse aux besoins de plus en plus importants de certaines associations. Toutefois, le modèle économique de ces logements inclusifs est délicat à établir, car ces logements ne sont pas des logements sociaux et ne bénéficient donc pas de financement.

Une autre difficulté inhérente aux territoires détendus, soulignée lors des entretiens, est qu'ils attirent les « marchands de biens » et que ce type d'acteur paupérise le marché. *« Ils achètent les copropriétés en difficulté, donnent un coup de pinceau dans l'escalier avant de revendre » (Fontvieille&Grosjean)*

3-3-4- Des interventions limitées de la part des opérateurs de logement social

Dans les territoires détendus, l'intervention de certains opérateurs de logement social s'avère limitée à différents égards :

- D'une part, les consignes de l'Etat visent à orienter la production de logements dans les territoires les plus tendus, les plus urbains et les mieux desservis ;
- D'autre part, les **difficultés de modèle économique** se posent pour les **opérations de réhabilitation en zones 3**, du fait de coûts d'aménagement importants. Dans ces conditions, les bailleurs ne sont plus

capables d'absorber les charges foncières, et cela d'autant moins lorsque s'ajoutent des coûts de dépollution et de désamiantage.

« Pour permettre la continuité d'intervention des bailleurs, il faut que les collectivités aient la volonté de privilégier les bailleurs sur certaines opérations. Sinon, dans quelques temps, on n'aura plus d'opérateurs qui interviendront sur les secteurs et sites compliqués. A titre d'exemple, dans le centre de Fraisses, pour réaliser une opération de 10 logements en accession, il a fallu 10 ans entre la première négociation et la livraison ». (AURA Hlm)

EN BREF : Dynamiques et enjeux différenciés selon les territoires de l'AMELYSE

- Un territoire composite, où s'exercent des dynamiques de développement différenciées, entre tension et déprise ;
- Des secteurs tendus où l'optimisation foncière est soutenue par le marché, révélant des enjeux de qualité des projets et d'acceptation de la densité ;
- Des secteurs détendus pour lesquels une trajectoire vers le ZAN peut être un levier de recyclage urbain, d'attractivité et de revitalisation des centres, sous condition d'une action publique puissante ;
Des freins à dépasser en secteurs détendus, pour limiter la prise de risque des promoteurs (opérations innovantes) et des opérateurs de logement social.

4 Freins et obstacles à la trajectoire de sobriété foncière

Les acteurs relèvent principalement 3 types de freins et obstacles à l'inscription du territoire de l'AMELYSE dans une trajectoire de sobriété foncière : les freins liés aux réalités financières, ceux liés à l'acceptation de la densification par les élus et les habitants et enfin les freins liés à l'ingénierie, au dialogue et à la planification.

4-1- Réalités financières

Le **faible coût du foncier agricole** permet la réalisation d'opérations d'aménagement bien moins cher que les opérations de renouvellement urbain, et cela même avec les dispositions de compensation agricole collective, et ne favorise pas l'optimisation de la ressource sol. Cette difficulté évoquée par les acteurs est par ailleurs renforcée par le **développement et la commercialisation encore trop facile de lotissements en périphérie**.

Des interventions en requalification et réhabilitation longues, complexes et coûteuses

Les opérations de renouvellement urbain, de reconversion de friches et de réhabilitation des bâtiments se caractérisent par une complexité certaine, un temps de projet très long liés au temps de déconstruction et de libération du foncier et des coûts d'opération très importants. Par ailleurs, les bâtiments réhabilités ne s'adaptent pas à tous les usages et les besoins.

Les « beaux projets » peuvent rarement se mettre dans un bâtiment existant car leurs configurations ne sont pas adaptées aux besoins des prospects (ADERLY)

« Si on veut faire de la qualité, il va sans doute falloir accepter que ce soit plus cher. Pour le moment, on ne prend pas en compte le coût des externalités environnementales » (PNR du Pilat)

« Il y a un potentiel qui n'est pas investi, parce que l'intervention est complexe (long, cher, risqué). Et pourtant il y a sur le territoire de nombreux acteurs qui interviennent sur les friches » (Cap Métropole)

Une maîtrise des coûts difficiles

L'exigence de qualité, le renchérissement des coûts de la construction (coûts matériaux, mobilisation des entreprises, ...) mais aussi les coûts de montage et d'ingénierie et les contraintes règlementaires et administratives rendent difficiles la maîtrise des coûts de sortie.

« Parfois, l'exigence de qualité est tellement forte que les prix de sortie sont trop importants et pèsent sur la commercialisation. A titre d'exemple, Vienne Condrieu agglo ne souhaite pas engager l'aménagement de la ZA du Plateau de Trèves tant que 50% de la ZA n'est pas vendu ». (PNR du Pilat)

Un effort financier massif des collectivités

La poursuite de l'objectif ZAN induit une massification des interventions en requalification et en réhabilitation qui, comme évoqué précédemment, sont longues, complexes et très coûteuses.

Pour équilibrer les opérations de renouvellement urbain, **la participation des collectivités au déficit s'avère souvent nécessaire pour absorber les coûts d'acquisition du foncier, de dépollution, de d'aménagement, ...** qui sont par ailleurs de plus en plus onéreux.

En effet, les autres options permettant d'équilibrer les opérations (construire plus et vendre plus cher) s'avèrent souvent problématiques : la première car la construction de plus de logements ou de locaux d'activités nécessite une adéquation avec la capacité des équipements ; la seconde car vendre plus cher s'avère problématique pour l'accessibilité des ménages aux logements.

Un effort financier massif est ainsi nécessaire pour répondre à tous les enjeux de développement durable, sobriété foncière, mixité sociale, maîtrise des coûts de sortie, qualité de projets et des constructions, ...

« Qui aura la capacité financière d'assumer ces ambitions ?

A titre d'exemple, pour la ZAC Gratte-Ciel à Villeurbanne, ce ne sont pas moins de 40 millions d'euros de participation des collectivités (Métropole de Lyon et Villeurbanne) qui sont nécessaires pour équilibrer l'opération » (SERL).

« Ondaine habitat n'intervient que sur des opérations d'acquisition/démolition en centre urbain ou périurbain, souvent sur des fonciers pollués ; ce qui conduit à ce que 40-50% de coût soit au-dessus des opérations classiques. Des concours extérieurs tels que les financements issus des PLH sont nécessaires ».

Toutefois, il convient de préciser que ces retours d'expérience portent uniquement sur le coût d'opération. Dans une acception plus large d'un bilan coût/bénéfice, il conviendrait de prendre en compte également les recettes fiscales directes (TVA proportionnelle aux coûts, taxe d'aménagement, etc.) et indirectes générées par sa réalisation.

4-2- Contraintes administratives et réglementaires

Les opérations de recompositions urbaines sont lourdes (7 à 10 ans) et **les procédures administratives longues et complexes** : une attente de 6 mois est parfois nécessaire pour le délai d'instruction du permis de construire.

« On veut tellement bien faire que le système est paralysé » ; « On empile les strates alors qu'il faudrait alléger les procédures »

La complexification des processus de projet et de coordination des acteurs rend le travail en mode projet peu efficace.

Par ailleurs, la **pluralité d'acteurs autour du projet rend souvent difficile le consensus**. Aujourd'hui, on a tendance à dire aux collectivités de privilégier un chef de file, un interlocuteur, pour être dans une dynamique de projet.

« Beaucoup de gens ont leur mot à dire sur le projet et la décision ne se fait pas » ; « Il y a de moins en moins de moyens mais de plus en plus de personnes autour de la table. On est pris entre les deux et on a des coûts et des délais qui s'allongent » ; « En termes de conduite de projet, il faudrait 1 à 2 personnes qui décident : on gagnerait en temps d'étude, en productivité »

Les contraintes techniques et les réglementations (performances énergétiques notamment) accroissent fortement les coûts de construction et rendent souvent difficile le changement d'usage des bâtiments.

« Quel opérateur va intervenir sur ce type d'opération compte tenu de toutes les contraintes techniques et réglementaires ? » (EPORA)

« Plus il y aura de réglementations sur les immeubles anciens, moins ça sera possible. La sobriété doit se faire avec des choses simples et ancestrales, type bioclimatique, et moins avec les réglementations (accessibilité, thermique, bilan carbone ...) » (Groupe Créquy)

4-3- Acceptation de la densification

La plupart des acteurs auditionnés soulignent que les collectivités sont de plus en plus réfractaires à la densification (nombreux refus et blocage de projet par les collectivités, soutien de petits projets - 10-20 logements max) et notent un souhait de plus en plus affirmé des élus de **limiter la densification pour maintenir leur identité et leur ambiance rurale**.

Il y a ainsi un réel décalage entre l'identité que chaque territoire souhaite préserver/porter (souhait de maintenir des ambiances rurales notamment) et les enjeux et tendances que la collectivité accompagne réellement (rapport au foncier, aux divisions parcellaires et aux coupures urbaines). *« La crainte de la hauteur constitue une vraie problématique et un vrai frein à la densité » (Bati Lyon)*

Dans un contexte de vigilance accrue sur la consommation d'espaces et de politique plus ambitieuse de réinvestissement des espaces urbanisés, **la question de l'acceptabilité de la densification, et donc de la qualité**

des opérations, se pose avec plus d'acuité. Et cela d'autant plus que le pavillonnaire construit sur terrain nu reste un modèle facile à produire pour les aménageurs, correspondant de surcroît aux aspirations des ménages.

« Il faut aujourd'hui retrouver une forme de désirabilité en montrant le plus des opérations sans focaliser sur la densité - (Bouygues Immobilier)

« Il y a un enjeu d'acceptabilité en dehors de la Métropole de Lyon de toutes les formes d'habiter. Dès qu'on développe des logements collectifs et pas des maisons individuelles, on rencontre un blocage et une résistance » (Bouygues Immobilier).

Certains acteurs relèvent que, dans certains territoires, **la réalisation d'opérations en collectif peut constituer une prise de risque importante** pour les opérateurs. *« La demande de densification ne peut être décrétée »*. La forme urbaine doit être adaptée selon les projets, les terrains.

4-4- Ingénierie, dialogue et planification

Un manque d'ingénierie dans certains secteurs notamment **ruraux** qui, à la différence des métropoles, ne bénéficient pas d'une capacité d'accompagnement des collectivités et des acteurs publics. Or, la conduite de projet est nécessaire pour déterminer des enjeux politiques, pour les partager, puis poser les objectifs à atteindre et les prérequis (étapes itératives à ne pas manquer). Certaines collectivités peu outillées n'arrivent ainsi pas à activer les leviers et les outils à disposition. C'est le cas par exemple des communes Action Cœur de Ville ardéchoises qui ne saisissent pas l'occasion des crédits d'action logement.

« Il y a beaucoup de dispositifs existants, notamment à travers la planification et les réflexions partenariales mais souvent, on ne va jamais jusqu'au bout » - (chambre d'agriculture)

Une obsolescence des documents d'urbanisme dans certaines communes qui ne mettent pas en œuvre les dispositions législatives, issues des lois Grenelle II et ALUR, exigeant un recensement de la consommation passée d'espaces naturels, agricoles et forestiers, ainsi qu'un engagement à la réduction de cette consommation. Cette situation pose problème, notamment lorsqu'elle est couplée à des pressions d'urbanisation. C'est le cas par exemple sur *« certains EPCI du Pilat où « on sent une pression qui arrive de la Haute-Loire » alors qu'il y a « un réel manque d'ingénierie » - (PNR du Pilat).*

Malgré les enjeux de sobriété foncière qui sont portés à travers le SRADDET, la DTA et les SCoT, il y a encore de **nombreuses communes qui ne sont pas dotées de document d'urbanisme**, et qui sont encore soumises au RNU. Le ZAN constitue pour ces territoires une marche importante.

« On n'a pas assez insisté sur la nécessité d'élaborer des documents d'urbanisme auprès des élus qui n'ont pas souhaité s'engager dans la planification. L'application du ZAN dans les communes concernées va être difficile » - (chambre d'agriculture)

Des règlements de PLU(I) qui limitent la hauteur des bâtiments et sont souvent des freins à la réduction et la mutualisation des stationnements car ils demandent un nombre de places importantes. Par ailleurs, concernant les divisions parcellaires, certains PLU sont parfois trop permissifs : ils autorisent les parcelles de 300 m² en fond de terrain.

Peu de dialogue et d'habitudes de travailler ensemble entre les opérateurs et les collectivités : un faible dialogue public/privé est noté sur l'adaptation des règles et sur l'urbanisme de projet notamment sur les solutions innovantes et alternatives. Par ailleurs, **l'absence de vision d'ensemble partagée (vision ville, métropolitaine, arrondissements...)** et de réflexes de travail entre les opérateurs public/privé peut conduire à des blocages de certains projets, notamment lorsqu'il s'agit de projets complexes de démolition/reconstruction avec un potentiel important de production de logements, d'activités et d'autres usages mixtes.

Une **équation mixité sociale / densité** pas évidente à résoudre d'autant plus que les collectivités demandent de plus en plus de petits projets (10-20 logements).

4-5- Incertitudes et contraintes propres au volet « renaturation » du ZAN

Rappel :

Le Code de l'Environnement, par son article L163-1, définit la compensation des atteintes à la biodiversité :

« [...] compenser, dans le respect de leur équivalence écologique, les atteintes prévues ou prévisibles à la biodiversité occasionnées par la réalisation d'un projet de travaux ou d'ouvrage ou par la réalisation d'activités ou l'exécution d'un plan, d'un schéma, d'un programme ou d'un autre document de planification.

Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes. Elles ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état. »

Ce même article fixe trois modalités de mise en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité :

- Prise en charge directe, par le porteur de projet, de la mise en œuvre de ces mesures compensatoires
- En confiant, par contrat, la réalisation de ces mesures à un opérateur de compensation,
- Par l'acquisition d'unités de compensation dans le cadre d'un « site naturel de compensation » :
 - Définition d'un site naturel de compensation (article L.163-3 du Code de l'environnement) : « opérations de restauration ou de développement d'éléments de biodiversité, pouvant être mises en place par des personnes publiques ou privées, afin de mettre en œuvre les mesures de compensation de manière à la fois anticipée et mutualisée. »

Les modalités d'éligibilité des projets à la renaturation au titre du ZAN devraient être précisées par les décrets à venir qui préciseront les définitions des sols artificialisés et non artificialisés. Outre cette inconnue, les acteurs interrogés se sont exprimés sur d'autres enjeux de la renaturation, aujourd'hui indéterminés.

Certains opérateurs s'interrogent en premier lieu sur les partenaires en capacité de mettre en place ce type de projet sur les plans opérationnel et financier.

« Faire de la renaturation demande cependant aux collectivités des moyens qu'elles n'ont pas » (Cap métropole)
« Les services environnement des collectivités ne sont souvent pas assez outillés et pour nous (opérateurs), ce n'est pas notre métier. Confier ces projets à une entité opérationnelle compétente avec un projet derrière, ce serait plus intéressant » Novim (échange réalisé préalablement à la série d'entretien).

Certains projets de reconquête de la nature en ville, tels que la découverte de cours d'eau pour limiter les risques d'inondation et lutter contre les îlots de chaleur, où la création de parc urbain favorables à la biodiversité, ont été cités comme des opportunités pour mettre en œuvre la renaturation. Cependant, la renaturation en ville se heurte parfois à l'acceptabilité sociale, une situation qui plaide pour des actions de pédagogie autour de la nature et de la biodiversité en milieu urbain. Elle pose également la question de la gestion et de l'entretien des espaces créés.

Le CEN Rhône-Alpes, qui conseille les opérateurs tels que le Département (service routes) dans le choix des sites pour la compensation, fait état d'un retour d'expérience mitigé sur l'efficacité des mesures compensatoires, qui privilégient souvent aujourd'hui des espaces déjà fonctionnels. Quelles seront les exigences en matière d'équivalence de restauration des fonctions des sols dans le cadre de la renaturation "ZAN" ? Le CEN pointe également une autre incertitude : les conditions qui seront fixées en matière de pérennité des actions de renaturation. En effet, il arrive au gré des changements de municipalités qu'une collectivité souhaite au bout d'un moment vendre un site qui a fait l'objet d'une gestion ayant permis de restaurer les milieux. Les outils à disposition n'offrent pas tous les mêmes garanties en la matière.

« Souvent les mesures compensatoires ne sont pas réellement de la compensation. On détruit et on met en place de la gestion ailleurs, ce qui fait que la perte nette est réelle. Les mesures compensatoires sont intéressantes quand il y a de la restauration de milieux, par exemple la reconstitution d'anciennes zones humides qui n'en sont plus. » (CEN)

“Les MAE sont des contrats à 5 ans seulement, ce qui ne permet pas de travailler en continuité dans la durée et donc d’assurer la pérennité de la préservation de la biodiversité. L’ORE peut être mise en place pour une durée longue (99 ans), ainsi que les baux emphytéotiques (50 ans).”

Selon le CEN, l’outil le plus protecteur, qui donne les moyens de sécuriser le site aménagé en compensation de l’urbanisation dans la durée, est l’acquisition foncière. Cependant, tous les CEN n’ont pas les mêmes capacités de réaliser des acquisitions, en fonction de la politique menée en la matière par leurs adhérents et financeurs. *“Les départements du Rhône et de la Loire préfèrent acquérir en main propre le foncier puis conventionner avec le CEN pour le volet restauration ou gestion.” (CEN)*

« L’agence de l’eau est très volontaire pour que les CEN acquièrent du foncier, mais leur financement n’est que partiel ». (CEN)

Enfin, comme le relève la chambre d’agriculture, il faut noter que la compensation de l’artificialisation constitue aussi souvent une « double peine » pour les terres agricoles qui subissent des prélèvements et constituent le support de la compensation. Selon les acteurs de l’agriculture rencontrés, la compensation doit ainsi être réfléchie et appréhendée en termes d’efficacité écologique plus qu’en terme de surface. En ce sens, la Communauté de communes du Pays Mornantais (COPAMO) a conduit un travail intéressant avec la chambre d’agriculture du Rhône sur les compensations environnementales de la Zone d’Activités Economique des Platières. Pour compenser efficacement, une réflexion sur les systèmes agricoles a, dans ce cadre, été conduite.

EN BREF : Freins et obstacles à la sobriété foncière

La sobriété foncière est rendue d’autant moins aisée que la situation présente est l’héritière d’un système favorable à la consommation d’espaces naturels et agricoles :

- Des charges foncières plus élevées en densification et renouvellement, nécessitant une participation financière publique ;
- Des contraintes réglementaires et techniques peu favorables aux opérations plus complexes induites par l’intervention en milieu déjà urbanisé ;
- Une acceptabilité de la densification nécessitant encore des efforts de pédagogie ;
- Des territoires en déficit d’ingénierie, des documents d’urbanisme n’ayant pas anticipé la densification, ou encore des échelles de projets peu propices à la mixité sociale, constituent également des freins à la sobriété foncière.

La question des enjeux et celle des modalités de la mise en œuvre de la renaturation restent à préciser.

5 Evolution des pratiques d'aménagement, nouvelles tendances et modes de faire favorables à la sobriété foncière

Même si l'objectif ZAN crée des inquiétudes, force est de constater que **les acteurs de l'aménagement développent déjà des pratiques sobres en foncier** que les entretiens conduits permettent de mettre en évidence. Par ailleurs, la tension du marché et les objectifs de sobriété foncière les poussent à développer de nouvelles tendances et nouveaux modes de faire. Le ZAN apparaît en ce sens comme un levier d'évolution des pratiques d'aménagement.

5-1- La réorientation de certains projets et de certaines politiques publiques portées par les collectivités

Entretiens : CAPI, SERL

Un certain nombre de projets portés par les collectivités, les aménageurs ou les promoteurs sont amenés à évoluer dans leurs programmes du fait des enjeux environnementaux et des nécessités de sobriété foncière. **Ces inflexions programmatiques**, qui portent autant sur des projets publics que privés, témoignent d'une **réorientation de trajectoire et d'un nouveau logiciel**.

Ces évolutions à l'œuvre induisent pour certains territoires, notamment ceux qui pendant plus de 40 ans ont connu un développement extensif et un fort développement du périurbain, un **changement de modèle profond**.

Le nouveau logiciel en matière d'environnement (traitement eau, protection eau, zones humides, séquence Eviter-Réduire-Compenser ou ERC...) et la nécessaire conciliation entre développement urbain et protection des ressources amène en effet des **questionnements sur de nombreux projets** tels que la zone économique de Neuville sur Saône, le parc technologique Vaulx-Milieu, l'extension du parc technologique et parc des Chesnes de la CAPI prévue dans le cadre de la stratégie de développement et d'aménagement de la Plaine St-Exupéry ...

Le durcissement des réglementations environnementales et écologiques, l'intégration des recommandations et exigences liées à la séquence ERC, au ZAN et à la loi Climat et Résilience induisent **des réductions importantes du potentiel d'hectares urbanisables et cessibles**, et donc des révisions de plan masse et des modifications de bilan financier pour des opérations parfois envisagées depuis plusieurs décennies.

« Sur le parc technologique Vaulx-Milieu, nous étions sur 50 ha de surface cessible. La seconde version a été réduite à 44 ha, et la troisième est réduite à 36 Ha. » (CAPI)

A noter également que pour certains projets d'envergure qui ont des objectifs de production importants, suite à l'établissement du plan masse, la collectivité prend conscience de la perception urbaine (forme, hauteurs perçues, dimension des espaces publics...) et demande une évolution du projet. Cela induit une perte de m² à absorber par la collectivité pour équilibrer l'opération. C'est le cas par exemple pour la ZAC des Girondins où 200-300 logements de moins ont été réalisés par rapport aux intentions initiales suite notamment à la demande de réduction des hauteurs des bâtiments.



ZAC des Girondins, Lyon

5-2- La mise en place de stratégies foncières

La tension du marché contraint de plus en plus l'action et les politiques publiques mises en œuvre par les collectivités dans la mesure où la **maîtrise foncière s'avère de plus en plus difficile** ; et les **bilans d'opération de plus en plus déficitaires**.

Dans ce contexte, les **besoins d'anticipation et de maîtrise du foncier** conduisent **les collectivités et les acteurs de l'aménagement à la mise en place de stratégies foncières offensives et anticipatrices**. C'est ainsi par exemple que les collectivités mobilisent de plus en plus leur droit de préemption ou que l'EPOA porte un stock foncier de plus en plus conséquent.

« Jusqu'à-là, il n'y avait pas de stratégies foncières en tant que tel. Les élus souhaitent aujourd'hui engager et mettre en place une stratégie foncière intégrant les questions de renaturation et de compensation ». (CAPI)

5-3- L'optimisation du foncier à travers le renouvellement urbain et la densification des espaces urbanisés

Le territoire de l'AMELYSE recèle de **nombreuses opportunités au sein des tissus urbanisés**. Les secteurs pavillonnaires et les zones d'activités, généralement peu denses, représentent notamment de réelles potentialités de densification et un levier fort pour la sobriété foncière. C'est pourquoi les acteurs de l'aménagement développent de plus en plus des opérations de requalification des friches, de densification des zones d'activités économiques ; de densification des secteurs pavillonnaires - BIMBY ; et de densification des secteurs résidentiels collectifs.

Le déficit de foncier conduit en effet les opérateurs, publics comme privés, à s'intéresser de plus en plus à la **requalification des friches** et donc à l'optimisation du foncier déjà artificialisé : c'est le cas par exemple des sites Renault trucks avec la ZAC Berliet où il ne reste que 4ha disponible pour l'industrie ; Véninov' à Vénissieux ; Gifrère sur Décines ; différents sites sur Saint-Priest et le 7ème arrondissement de Lyon type caserne ; Technicentre d'Oullins/La Mulatière ; ...

Certains secteurs tendus n'ont aujourd'hui même plus de friches mobilisables ou de perspectives de réhabilitation/rénovation car les opérateurs immobiliers les ont déjà identifiés, mobilisés et remembrés. C'est le cas par exemple sur le parc logistique de Chesnes à St Quentin Fallavier où la requalification des friches ou d'anciens bâtiments ne constitue plus aujourd'hui un gisement potentiel.

« Sur le Nord Isère, il n'y a plus de friches. C'est un peu comme si on avait déjà pris un peu d'avance sur la mise en œuvre du ZAN car il n'y a plus de foncier disponible » (PIL'es)

Par ailleurs, certaines collectivités disposant de foncier économique obsolète comptent sur la raréfaction du foncier liée à la mise en œuvre du ZAN pour favoriser le renouvellement de ces zones d'activités et amortir leur réhabilitation (40 euros/m² foncier neuf, 700 euros/m² pour densification). Des **réflexions sur la requalification des zones dégradées ou obsolètes s'engagent**.

Le potentiel offert par la **densification des tissus pavillonnaires**, même s'il ne permet que des opérations relativement réduites avec peu de logements (<30-40 logements) apparaît très intéressant pour toutes les collectivités, même celles localisées en zones détendues. Cette optimisation revêt un intérêt majeur pour celles qui sont carencées en logement social. C'est pourquoi de **nombreuses divisions parcellaires** s'observent sur le territoire. La mutation des secteurs pavillonnaires se heurte cependant à l'accroissement exponentiel des prix des maisons (notamment depuis le covid), à la nécessité de maintenir la pleine terre, et à la réticence des habitants. Par ailleurs, il y a un enjeu fort de maîtrise et de qualité. *« Du fait de la très forte volonté des propriétaires*



de diviser leur parcelle, les communes sont souvent confrontées à une densification peu qualitative de leurs tissus pavillonnaires. Les collectivités sont ainsi amenées à modifier leur PLU pour limiter les divisions parcellaires et encadrer la densité » (EPORA).

Enfin, il faut noter que la chambre d'agriculture demande aux collectivités de justifier leurs besoins et leurs objectifs de consommation au regard des capacités dans l'existant ou au sein de l'enveloppe urbaine (vacance, réhabilitation friches, logements ...)

5-4- Le développement de nouvelles réflexions et politiques publiques

Dans le contexte de transition écologique et de sobriété foncière actuel, les collectivités sont amenées à développer des réflexions et des opérations nouvelles. Elles engagent ainsi de plus en plus des réflexions sur la mise en place de stratégies de compensation ; de renaturation, de désimperméabilisations des voiries et des espaces ; de charte de qualité ; de planification intercommunale, de politiques d'urbanisme favorable à la santé... Par ailleurs, elles sont amenées à **diversifier de plus en plus leurs modalités d'intervention** à travers par exemple le développement des appels à projet pour densifier des parcelles d'habitat et pour requalifier des friches, la recomposition de foncier à l'échelle d'îlots pavillonnaires,

Pour s'inscrire dans une trajectoire d'absence d'artificialisation nette, elles doivent développer des **approches territoriales globales et transversales de long terme**, en mobilisant la diversité des dispositifs et des outils existants pour contribuer à la sobriété foncière.

A titre d'exemple, les contrats de relance et de transition écologique (CRTE), dispositifs contractuels associant l'État et les EPCI, associent un certain nombre d'actions concourant à un projet de territoire intégrant la transition écologique, et en particulier la sobriété foncière. Le plan d'action du CRTE de la Communauté de Communes des Monts du Pilat rassemble par exemple sous un axe transversal dédié à la sobriété, des actions de conservation du potentiel agricole du territoire (Projet Alimentaire Territorial...), de renouvellement des centres-bourgs et centres-villages (Petite Villes de Demain...) et de préservation de la qualité de l'environnement naturel (Paiements pour Services Environnementaux...).

5-5- Une considération accrue des ressources et des potentialités environnementales et agricoles

Dans un contexte de changement climatique et de perte de biodiversité, **le rôle du végétal devient majeur**. Le développement de la nature en ville et la renaturation, à travers l'implantation d'espaces végétalisés généreux en ville, appropriables par les habitants, permet en effet d'améliorer les conditions d'habitat, de revaloriser les espaces urbanisés et revitaliser les centralités et les quartiers commerçants. En renforçant l'attractivité des centres villes et centre bourgs et en redonnant l'envie de vivre en ville, le développement de la trame verte et la végétalisation au sein des tissus urbains permet de limiter les développements urbains en extension.

Dans ce contexte, les opérateurs développent de plus en plus des **jardins partagés, des composteurs, ...** sur les espaces extérieurs des opérations de logements collectifs ou mettent en place des **conventions cadre avec des associations telles que la LPO, France nature environnement** pour développer ces nouvelles modalités dans les programmes de logement.

Par ailleurs, des réflexions sur l'opportunité de développer **des opérations de renaturation et de mettre en place des stratégies de compensation** émergent chez les opérateurs, notamment sur des réserves foncières qui ne sont plus urbanisables car rétrozonées dans le cadre des révisions de PLU

Enfin, concernant la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers permettant de préserver le potentiel agricole des territoires et de conserver ainsi une certaine autonomie alimentaire, de maintenir l'opérabilité des fonctions écologiques des sols, de contribuer au maintien des relations ville-campagne, à la préservation du cadre de vie des habitants, ... **différents dispositifs de protection des espaces naturels et agricoles** sont mis en place sur le territoire de l'AMELYSE : **zones A et N des PLU, PENAP du Rhône ; PAEN Vallée du Gier, Obligations Réelles Environnementales, Mesures Agri-environnementales, baux emphytéotiques, acquisition foncière par le CEN.**

Le Conservatoire des Espaces Naturels (CEN) Rhône -Alpes s'est notamment fortement investi depuis plus de 20 ans sur les mesures agro-environnementales dans la Loire et le Rhône, en travaillant sur les territoires à enjeux et leur gestion et en complétant leurs équipes par des ingénieurs agronomes.

"La biodiversité fonctionne avec l'agriculture, ce sont les pratiques (fauches...) qui permettent de préserver les espèces". (CEN)

Le CEN et la Safer travaillent également en collaboration de plus en plus étroite sur l'acquisition foncière, avec l'association récente de la Safer avec les 6 conservatoires rhônalpins. Le CEN intervient dans les comités techniques départementaux pour donner son avis sur les transactions foncières, et a transmis à la SAFER la carte des zones à enjeux écologiques. Ce rapprochement est lié au fait que la Safer se réforme avec un volet environnement de plus en plus important, ce qui le pousse à se rapprocher de partenaires en environnement.

Enfin, les acteurs de l'environnement ont fait également état de quelques démarches volontaristes en matière de préservation des fonctions écologiques des sols et des espaces concernés. Celles-ci sont menées par certaines collectivités, comme des travaux de traduction fine des corridors écologiques dans un PLU pour lequel le CEN Rhône Alpes a été sollicité, ou encore la réflexion menée sur le SCoT Rives du Rhône en lien avec le PNR du Pilat sur l'amélioration de la mise en œuvre de la séquence ERC. Il s'agit également d'initiatives de particuliers, tels que des propriétaires âgés qui font appel au CEN pour mettre en place une Obligation Réelle Environnementale sur leur terrain, afin de faire perdurer la préservation de la biodiversité sur le temps long. En tous les cas, ces actions et initiatives restent ponctuelles et sont le fait de maire, d'équipes municipales et de propriétaires fonciers fortement sensibilisés à l'environnement.

5-6- Le développement de nouvelles formes urbaines et de nouvelles modalités de construction

Les acteurs de l'aménagement sont de plus en plus engagés dans le développement **d'opérations mixtes** (locatif social et accession sociale ou pas) et de **nouvelles formes d'habitat** qualitatives (terrasses, jardins) qui permettent de retrouver les codes du logement individuel.

Le développement de **programmes différents d'un territoire à l'autre, respectueux de l'identité des lieux** apparaît aujourd'hui une nécessité.

La **surélévation des bâtiments**, notamment dans les copropriétés en collectif, constitue un modèle en devenir pour les opérateurs. Ce type d'opération nécessite toutefois expertise et technicité et se heurte parfois à la réglementation (problème de sismicité dans certains secteurs, droit de préemption des locataires pour la réhausse empêche les réhausse de bâtiments, ...).

Pour développer de nouvelles formes urbaines et favoriser l'acceptation de la densification par les élus et les habitants, une pédagogie s'appuyant sur des exemples visuels apparaît nécessaire. Grâce à ce type d'accompagnement, certains maires de l'AMELYSE ont changé d'avis sur le nombre de logement/hectare.

5-7- Le développement de la modularité et de l'intensité d'usages des espaces et des bâtiments

Créer des espaces à plusieurs usages, voir à plusieurs vies permet de lutter contre l'obsolescence des bâtiments et leur sous-occupation, et réduit ainsi le besoin de développement en extension. C'est dans cette perspective de **limitation de l'obsolescence du parc tertiaire** que **les immeubles tertiaires sont de plus en plus conçus pour pouvoir être réversibles en logements**.

Par ailleurs, pour répondre aux besoins croissants en immobilier, de plus en plus de **bâtiments à vocation économique flexible sont créés** (tiers lieux comme Mama Works). Il s'agit là d'une tendance lourde pour le secteur tertiaire et d'une tendance en développement pour l'activité (exemple de Bel Air Camp à Villeurbanne). Privilégier la modularité à l'intérieur d'un même bâtiment nécessite de se poser la question en premier lieu de

« ce qui ne bougera jamais » (poste de chauffage, sanitaires...), puis de composer les espaces autour, qui pourront être recomposés (salle de réunion vers bureaux individuels...). Il faut « ne pas trop créer de points durs », en termes de réseaux faire le plus simple possible.

« La flexibilité ne doit pas être un surcoût (...) La question des normes (coupe-feu, évacuation, ventilation...) limite cependant les possibilités de modularité et de changement d'usage des bâtiments qui sont très différentes d'un usage à l'autre, et qui évoluent dans le temps ». (Cap Métropole)

Pour accompagner les tendances démographiques (vieillesse des personnes et accroissement des familles recomposées notamment), le développement de **logements évolutifs** est de plus en plus recherché (exemple : séjour cathédrale avec possibilité de créer un étage).

Faire cohabiter diverses activités au sein d'un même lieu ou en alterner les usages et profils d'usagers au sein d'une même journée permet par ailleurs de répondre aux enjeux d'économie et de sobriété foncière, de favoriser le lien social et de diminuer les déplacements motorisés des habitants tout en proposant de nouveaux modèles économiques pour les bâtiments et les infrastructures. C'est pourquoi les opérateurs dans les secteurs denses, mixtes et en tension tentent de plus en plus de réfléchir à la **mutualisation des espaces (notamment de stationnement) entre résidents**. Un changement d'appréhension du stationnement est à souligner : il y a encore 10-15 ans, les projets d'habitat étaient conçus en fonction du stationnement qui prenait le pas sur le bâtiment et le logement. Aujourd'hui, le rapport est inversé dans la mesure où les opérateurs prennent l'organisation et la qualité du logement avant le stationnement.

Les formes d'aménagement compatibles avec le ZAN se révèlent ainsi porteuses d'un changement de pratiques, d'une montée en qualité des opérations, d'une diversité des projets, et d'une exigence et d'un respect accrus du territoire.

6 Evolution des modèles économiques, des pratiques et des interventions des acteurs

Avant même la mise en œuvre effective de l'objectif ZAN sur le territoire de l'AMELYSE, une évolution substantielle des pratiques et des modalités d'intervention de l'ensemble des acteurs de la chaîne de l'aménagement s'observe.

Les évolutions réglementaires, les objectifs de réduction de la consommation d'espaces intégrés dans les documents de planification, et le contexte de tension exacerbée du marché foncier et immobilier conduisent en effet les acteurs de l'aménagement à s'inscrire depuis plusieurs années déjà dans une trajectoire de sobriété foncière.

Les principales évolutions induites par ce contexte, et évoquées par les acteurs lors des entretiens, sont synthétisées ci-après.

6-1- Evolution de la stratégie d'intervention et des modalités d'accompagnement de l'EPORA

Pour préserver la ressource foncière, qui n'est pas renouvelable, l'EPORA agit essentiellement en renouvellement urbain en accompagnant la réalisation d'opérations de recyclage foncier souvent complexes et onéreuses. L'EPORA aide au rachat et à la rénovation des copropriétés dégradées et intervient, notamment, pour favoriser le remembrement des îlots vétustes.

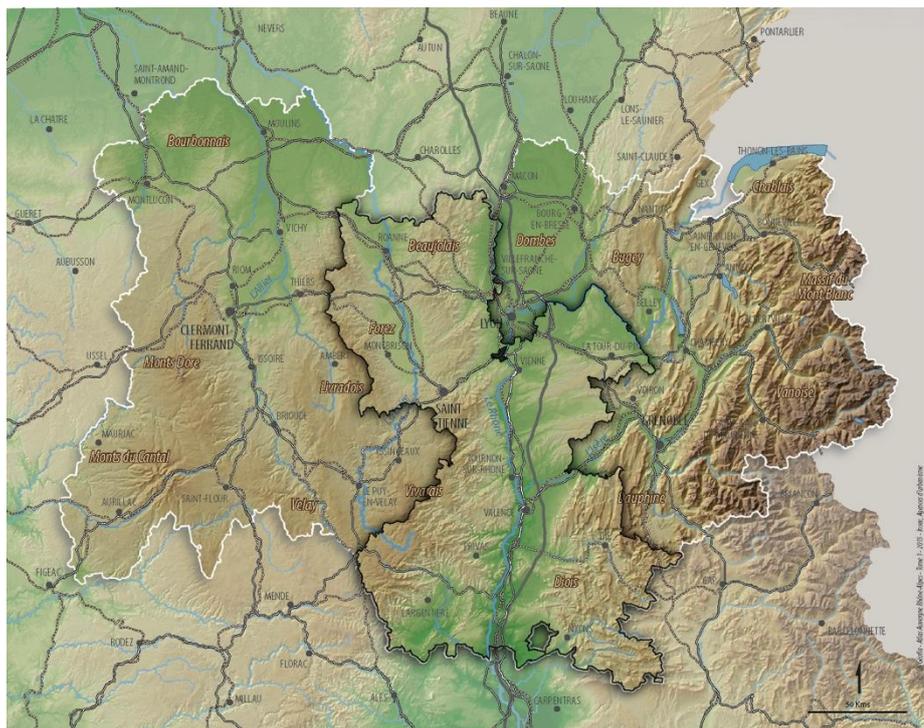
L'établissement promeut des opérations de logement qui combinent densité adaptée et production de logements sociaux ou abordables, cela particulièrement dans les secteurs les plus en tension.

L'EPORA accompagne quelques collectivités avec de gros projets d'aménagement, comme par exemple à Vienne ou Villefranche-sur-Saône. Mais de plus en plus d'actions sont conduites par l'établissement à l'échelle de l'îlot, voire de quelques parcelles (en densification ou recomposition).

Pour tenir compte des enjeux de sobriété foncière, dans son **nouveau Programme Pluriannuel d'Investissement**, l'EPORA a intégré **deux nouveaux axes** :

- la revitalisation des centre bourgs

Territoire d'intervention d'EPORA



- la renaturation, la desimperméabilisation et la gestion du risque.

Par ailleurs, l'EPORA poursuit son action en faveur de la restructuration et l'optimisation du foncier, notamment, le recyclage des friches urbaines et économiques. Une évolution de la posture de l'EPORA est à noter dans la mesure où l'établissement concentre son accompagnement des collectivités sur le recyclage, que se soit pour de l'activité ou du logement.

6-1-1- Evolution des interventions et modes de faire d'EPORA en secteurs tendus

Compte tenu du contexte, les modalités d'accompagnement et d'intervention de l'EPORA auprès des collectivités dans les secteurs tendus sont en évolution :

- **Développement des appels à projet sur des parcelles d'habitat** : la plupart des appels à projets concernent des parcelles d'environ 1000 m², en centre-bourg et en limite de centre-bourg, sur lesquelles les communes souhaitent densifier de façon qualitative et adaptée au tissu urbain avec du collectif, de l'habitat intermédiaire, de la petite maison. Il faut noter que la taille des parcelles ne constitue pas un critère EPORA, mais c'est un paramètre favorisé par les opérateurs pour atteindre leur équilibre. Selon les secteurs, des appels à projet sur des tènements plus petits peuvent ainsi être lancés. L'enjeu dans ces cas-là est de proposer des solutions pour répondre, par exemple, aux obligations de création de stationnements (mutualisation sur des tènements publics proches par exemple) ;
- **Accompagnement d'acquisition d'îlots anciens dégradés** et développement des appels à projet pour aller chercher des opérateurs (notamment en Isère, et en voie de développement sur la Loire). Ces interventions se déroulent souvent dans le cadre de dispositifs plus larges de type « plan guide » ;
- **Portage de stock foncier de plus en plus conséquent** : du fait de la flambée des prix, les collectivités demandent de plus en plus à l'EPORA de préempter, ce qui accroît le portage de l'établissement. Même si la tension du marché limite le risque financier de l'établissement lié au portage ; celui-ci a vocation à être court (moins de 7 ans). A noter toutefois qu'une nouvelle offre conventionnelle est proposée par l'EPORA pour constituer des réserves foncières dans les zones U et AU avec une possibilité de portage jusqu'à 10 ans.

6-1-2- Evolution des interventions et modes de faire de l'EPORA en secteurs détendus

Les modalités d'accompagnement et d'intervention dans les secteurs détendus sont également en évolution :

- Les **opérations d'extension de bourg** se réalisent dorénavant sous la forme de **projets mixtes** qui combinent équipements, logements et économie ;
- Pour les **extensions d'urbanisation**, l'accompagnement et l'intervention de l'EPORA ne se réalise plus que dans le cadre d'**opérations phasées** dans le temps avec un portage foncier adapté. *"Pour les autres projets d'extension, on explique que l'on n'a pas notre place ici."*
- **Une dédensification des centres bourgs anciens** dans les secteurs détendus tels que la Loire est) l'œuvre grâce à l'acquisition de tènements et d'îlots, et la mobilisation des mêmes modus operandi que pour les grosses collectivités telles que Tarare ou Vienne.

6-1-3- Nouvelles opportunités et sollicitations auprès de l'EPORA

- **Recomposition foncière à l'échelle de l'îlot pavillonnaire** : peu de collectivités sont encore engagées dans cette voie, mais sur certains secteurs à tension, la recomposition d'îlots pavillonnaires en bordure de centre ancien permet de travailler sur le fonctionnement urbain (modes doux, automobile...) et a du sens en termes de projet urbain. Ce type d'opération nécessite toutefois un portage foncier à plus long terme (5-10 ans) avec plus de risques associés.
- **Densification des tissus urbanisés** : le développement d'opérations de densification des tissus urbanisés en bordure ou au cœur des centre-bourgs apparaît intéressant pour accompagner les

collectivités dans l'optimisation de leur foncier et pour accueillir des opérations mixtes type habitat intermédiaire ou collectif. Les opérations qui en découlent offrent cependant peu de logements (<30-40 logements) et les opérateurs et acteurs de la construction avec lesquels l'EPORA a l'habitude de travailler ne sont pas encore très intéressés par ce type de projet.

- **Renaturation** : pour conduire des opérations de renaturation², la recherche d'un modèle économique s'avère nécessaire. Pour aider l'EPORA à convaincre les collectivités de la pertinence de la renaturation dans leurs territoires, une réflexion est en cours avec les agences d'urbanisme pour explorer les vocations et les aménités possibles. Pour favoriser le développement de nouvelles logiques d'intervention, l'identification des acteurs et des partenaires potentiels s'avère nécessaire (PNR, petits investisseurs locaux qui vont aider à porter les projets, banque de compensation, acteurs de l'ingénierie de la renaturation, ...).
- **Requalification de tènements patrimoniaux et de grosses friches** : même si cela ne constitue pas une priorité définie dans la stratégie de l'établissement, quelques opportunités d'intervention sur de gros patrimoines de qualité (de tissage notamment dans le Pilat), en pierre, avec de grands espaces de plateau, donc assez malléables, pour lesquelles l'EPORA est sollicité pour assurer l'accompagnement sur les enjeux fonciers. *« Avec le ZAN, ces bâtiments vont devenir une manne »*. Les biens sont parfois difficilement mobilisables car encaissés, le long de cours d'eau, isolés... et la question de leur remobilisation se pose. Pour ceux dont la localisation est stratégique, la problématique de l'usage de ces bâtiments, qui présentent parfois des surfaces de plancher trop importantes par rapport aux besoins de la commune à court terme, se pose. Pour phaser dans le temps la requalification de ces bâtiments tout en permettant un modèle économique vertueux, ces opérations demandent des montages opérationnels innovants.
- **Requalification de biens atypiques (grosse maison bourgeoise, château isolé) et de hameaux** : l'EPORA est de plus en plus sollicité pour accompagner la réflexion des collectivités sur la reconversion des bâtis atypiques, souvent localisés en zone A/N des PLU. Le développement de l'habitat étant souvent inenvisageable (zone préservée, difficulté de raccordement aux réseaux), la question de la vocation future se pose sur ces sites souvent peu accessibles en transport en commun.

6-2- Evolution des aménageurs

Entretiens : SERL, Cap Métropole

Le spectre de travail des aménageurs tels que la SERL et Cap Métropole s'est considérablement élargi avec des sollicitations de plus en plus variées. Les interventions des aménageurs vont aujourd'hui de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) au montage et au portage de concessions d'aménagement (outil le plus utilisé) en passant par des stratégies d'accompagnement intermédiaires type mandat d'étude qui permettent de faire pour le compte de la collectivité. Cette évolution du métier des aménageurs se traduit notamment par un élargissement des compétences internes nécessaire pour disposer d'un socle d'expertises permettant de répondre aux attentes et besoins des collectivités.

Les concessions d'aménagement qui restent la principale activité des aménageurs concernent de plus en plus des tènements en reconversion de foncier (friches militaires, bâtiments d'activités, ...). Les opérations en extension sont, elles, aujourd'hui de moins en moins nombreuses, et généralement plutôt à destination d'activités.

L'expertise et les compétences des aménageurs en renouvellement urbain se sont ainsi beaucoup développées.

« Les opérateurs comme nous ont un rôle à jouer car on sait transformer et on a des savoir-faire utiles pour répondre à l'objectif ZAN » (SERL)

² Renaturation : processus permettant le retour à l'état naturel ou semi-naturel des écosystèmes qui ont été dégradés, endommagés ou détruits par les activités humaines.

Au-delà de ces évolutions de typologie d'opération, le contexte de sobriété foncière engendre pour les aménageurs une évolution des modalités d'intervention qui se traduit notamment par le développement d'une culture de l'échange entre les différents acteurs, et notamment les collectivités, autour du projet,

Par ailleurs, de nouvelles natures de réflexion pouvant contribuer au ZAN émergent chez les aménageurs. C'est le cas notamment des réflexions en matière de :

- **Economie circulaire et matériaux biosourcés**
- **Co-construction avec les usagers des espaces publics**
- **Santé et bien-être** dans l'acte de construire (construction d'EPAHD et hôpitaux) et **urbanisme favorable à la santé** (exemple de la saulaie où BE spécialisé accompagne le projet sur ces questions)
- **Ville productive** (exemple de l'Usin Lyon Parilly, village d'entreprises industrielles en cœur de ville)

6-3- Evolution des métiers, du positionnement et du modèle économique du logement social

Entretiens : AURA Hlm, Ardèche Habitat, Procvivis Forez-Velay, Société Dauphinoise pour l'Habitat, Pluralis Habitat

Les bailleurs ont, depuis plusieurs années, engagé, de manière volontaire, des actions pour ne pas trop s'étaler et consommer d'espaces. 4 types d'intervention majeures leur permettent de s'inscrire dans une trajectoire de sobriété foncière :

- Les opérations de Renouvellement Urbain (ANRU et hors ANRU)
- Les opérations de réhabilitation / requalification menées sur leur propre patrimoine immobilier ou sur des tènements acquis pour réaliser de nouvelles opérations
- Les opérations de démolition/reconstruction, en zone urbaine mais aussi rurale
- Les opérations de densification de leurs opérations ou en BIMBY

La réforme des APL, ainsi que la réforme des organismes HLM les ayants contraints à se regrouper (seuil mini de gestion de 12 000 lgts) à partir du 1er janvier 2021, l'encouragement, appuyé par le gouvernement et porté par la loi Elan, de la vente de logements HLM existants, les nouvelles réglementations énergétiques (AERO 2022) et l'objectif ZAN sont autant d'évolutions qui réduisent les marges de manœuvre des bailleurs ; cela d'autant plus que leur action s'inscrit dans un cadre légal et réglementaire, avec des loyers qui sont plafonnés par zone, quel que soit le coût de l'opération.

Les bailleurs sociaux doivent ainsi faire appel aux ressources de l'Etat et des EPCI, mais la variable d'ajustement reste les fonds propres de l'organisme.

Dans ce contexte, le **modèle économique des bailleurs sociaux se trouve à la croisée des chemins**, ce qui les pousse à développer de nouvelles pratiques, d'une part, et de nouveaux partenariats d'autre part.

6-3-1- Nouvelles pratiques

Compte tenu de la pénurie foncière sur les secteurs tendus et intermédiaires, les opérateurs de logement social sont de plus en plus amenés à **développer des pratiques de promoteurs**.

« Les collectivités disposent de moins en moins de foncier et quand elles en ont, elles mettent de plus en plus en concurrence les bailleurs ». (Pluralis Habitat)

Cette évolution du positionnement et des pratiques des opérateurs de logement social s'illustre à travers plusieurs types d'évolution :

- une **évolution des métiers des opérateurs qui nécessite des profils de plus en plus diversifiés** issus de formation en urbanisme et développement territorial ;
- un **développement de la prospection foncière** et la mise en place d'expertise permettant d'approcher les valeurs du foncier qui nécessite le **recrutement de prospecteurs fonciers** ;

- une **diversification des territoires d'intervention** ;
- une diversification des **types d'opérations** :
 - Les opérateurs de logement social sont par exemple de plus en plus sollicités pour conduire des réflexions et intervenir sur des **opérations à l'échelle d'ilots** nécessitant des remembrements. Le temps long de ce type de projet est toutefois une nouvelle donnée à prendre en compte ;
 - L'Etat, en Isère, demande, en zone périurbaine, de travailler prioritairement sur des opérations d'acquisition/amélioration avec une subvention majorée. La majoration ne couvrant pas les surcoûts liés à ce type d'opération, la question du modèle économique se pose.
- la **recherche d'une forme de péréquation** entre les différentes opérations conduites, avec la **réalisation d'opérations faciles et « rentables »** (généralement, les opérations de construction sur terrain vierge dans des secteurs attractifs) pour permettre la **réalisation d'opérations déficitaires et complexes** (notamment les opérations réalisées en renouvellement urbain dans des secteurs peu attractifs). *Il est aujourd'hui toujours plus facile de construire un petit immeuble à Davezieux dans le cadre d'une opération maîtrisée et encadrée que dans le centre-ville d'Annonay où ça sera un "gouffre financier". (Ardèche Habitat)*
- une **diversification des produits logements** et un développement **des opérations mixtes** (locatif social et accession sociale ou pas) pour permettre d'équilibrer les opérations.
- un **développement des actions favorables à l'environnement** : dans les secteurs denses, les opérateurs de logement social engagent des réflexions sur les types de matériaux pour le stationnement et les voiries, cela afin de favoriser la perméabilité des sols. Par ailleurs, les opérateurs se préoccupent de plus en plus de la gestion des Eaux Pluviales avec intégration paysagère. Ce processus n'est pas complètement systématisé mais très récurrent.

6-3-2- Nouveaux partenariats

Pour dépasser les logiques de la valeur du foncier dans le montage des projets et pour pouvoir intervenir sur des opérations de plus en plus complexes, **les opérateurs de logement social développent de plus en plus des pratiques de promoteur et s'inscrivent de plus en plus dans le cadre de réponses partenariales.**

En effet, pour panacher les prix, approcher les valeurs locales de l'accession et répondre à la complexification des opérations, ils développent de plus en plus des associations avec des promoteurs sous forme de Sci, de vefa inversée (notamment promoteurs-bailleurs) et travaillent avec les promoteurs sur le volet accession libre.

Certains bailleurs relèvent toutefois la vigilance quant au développement exacerbé de ce type de pratiques. *« Les bailleurs doivent mouiller le maillot, et ne pas faire que du VEFA, c'est leur job ». (Procvivis Forez-Velay)*

Notons que les opérateurs de logement social ont été récemment autorisés à diversifier leurs activités : faire de la vente en bloc, participer à une SCI, construire et gérer des résidences universitaires, être syndic de copropriété (limite de 30% du CA global), réaliser des opérations de restructuration urbaine ou de revitalisation de centre-ville, ou encore être prestataire de services (intermédiaire en opération de banque, fournir des services à caractère social...).

6-4- Réorganisation et diversification de la promotion immobilière

Entretiens : Nexity, Bouygues, Fontvieille&Grosjean

Les acteurs évoquent **une révolution du métier**, engagée depuis plusieurs années, du fait notamment de la raréfaction du foncier, de l'augmentation des prix et de la concurrence, et du blocage d'un grand nombre de projets par les collectivités. Les promoteurs historiquement implantés sur l'agglomération lyonnaise doivent ainsi de plus en plus orienter leurs interventions et leur développement vers les territoires voisins.

Une **réorganisation de la promotion immobilière** s'observe ainsi depuis 3 ans environ avec de plus en plus de **développement de programmes dans les secteurs périurbains** autour de l'agglomération lyonnaise et une

extension du territoire d'intervention liée au nombre exponentiel de promoteurs qui se sont créés sur Lyon ces dernières années et à la concurrence exacerbée qui en découle.

A l'instar des opérateurs de logements sociaux, la tension actuelle du marché conduit les promoteurs à devoir s'engager dans un **processus de diversification de leur activité** qui se traduit notamment par les évolutions suivantes :

Une diversification des territoires d'intervention et choix d'implantation

- **Prise en compte de l'accessibilité dans les choix d'implantation** : pour limiter les flux domicile-travail, certains promoteurs nationaux ont fait de la proximité des Transports en Commun lourds et des pôles multimodaux / gares un élément déterminant de leur politique d'intervention, cela même dans le contexte actuel de développement du télétravail. *« En dehors de la métropole, pour limiter l'usage de la voiture, l'accessibilité TC constitue un driver du développement de nos opérations » (Bouygues Immobilier)*
- **Éloignement et diversification des secteurs d'intervention** : dans les secteurs tendus, les promoteurs sont amenés à développer des programmes de logements dans des secteurs de plus en plus éloignés de l'agglomération lyonnaise.
- Intérêt de plus en plus fort des promoteurs pour les **requalifications de sites industriels**

Une mixité des opérations et des produits logements

- **Développement de projets de plus en plus diversifiés** : certains promoteurs cherchent à réaliser de petites opérations en parallèle de projets d'envergure et complexes. Nexity, qui ne réalise pas d'opérations de moins de 30 logements, se positionne pour autant de plus en plus sur des opérations de plus petite taille qu'antérieurement.
- **Développement de projets mixtes** avec par exemple le développement des occupations en rez-de chaussée. Bouygues réfléchit par exemple à la manière dont les résidences peuvent devenir des supports d'emploi local et développent par exemple des relais d'Assistante maternelle.
- **Développement de la diversité des produits** avec notamment des résidences services seniors et de nombreux projets de logement social en Vefa. Certains promoteurs soulignent l'importance du jeu commun avec les bailleurs pour mener à bien une partie des projets et répondre ainsi aux règles sur la construction de logement social. Des associations bailleurs /promoteurs sont ainsi souvent mises en place pour réaliser des opérations mixtes.

« S'il n'y a plus de bailleurs sociaux, on risque de moins pouvoir construire » (Fontvieille&Grosjean).

- **Recherche de nouveaux types de logements pour retrouver les codes du logement individuel** : pour répondre à la demande forte de logement individuel exprimée par les citoyens tout en recherchant optimisation et compacité, les promoteurs essaient de développer de nouveaux types de logements qui permettent de retrouver l'esprit des logements individuels tout en étant plus denses : collectifs avec certains logements en rez-de-chaussée ouverts sur un cœur d'îlot ; systèmes de coursives ; logements intermédiaires ; ...

A noter que certains promoteurs soulignent les difficultés rencontrées dans certaines opérations de maisons groupées qui, selon les secteurs, ont du mal à trouver leur place car la rentabilité foncière est moindre et la demande faible, ce qui peut engendrer des difficultés de commercialisation.

Une prise en compte des usages et développement de la pédagogie pour éviter la résistance des habitants et s'adapter aux nouvelles demandes

- **Développement de l'assistance à maîtrise d'usage** : pour adapter les projets aux besoins des habitants et des usagers, les (gros) promoteurs se dotent de plus en plus d'expertises internes ou de sous-

traitants permettant de travailler en amont des projets avec les habitants. Cela se traduit par la mise en place de dispositifs de concertation et de co-construction avec les usagers.

- **Développement d'outils de communication et de pédagogie** permettant une meilleure acceptation de la densification : les promoteurs développent diverses méthodes de concertation et de sensibilisation pour limiter la résistance des habitants au développement de projets immobiliers à côté de chez eux. Outre les réunions de concertation permettant de faire de la pédagogie auprès des citoyens, certains promoteurs comme Nexity mettent en place des outils de communication et de sensibilisation aux enjeux de développement durable et à l'importance d'optimiser les fonciers en centralité.

Une spécialisation de certains promoteurs

Certains promoteurs de taille moyenne, développent des **compétences et modes de faire très spécifiques pour intervenir sur les marchés détendus**, où ne vont pas les "grands promoteurs" :

- Des spécificités techniques du marché de la rénovation : *un marché "hyper industriel, hyper segmenté", "les grands opérateurs ne sont pas en mesure d'intégrer les ratios de TVA sur les parties anciennes" (Groupe Créquy)*. En effet, dans le cadre de travaux de rénovation et selon certaines conditions, des taux de TVA réduits peuvent s'appliquer. L'application de ces taux demande une bonne connaissance des types de travaux éligibles et des règles de facturation à observer.
- L'avantage de l'ancrage local, qui permet de s'associer à des acteurs très locaux (partenariat avec des associations support de lien social, accès au réseau local de cabinets d'architecte et d'entreprises de construction, menuiserie...) pour consolider les projets en termes de faisabilité sociale, technique et financière
- Des compétences de programmation intérieure et extérieure des bâtiments (allure du bâtiment, balcon à proximité de la cuisine...) pour rendre l'opération attractive

"Pour réaliser une marge en marché détendu, il faut une qualité de l'emplacement, proche du centre-bourg et des commerces et une allure de l'immeuble attractive pour qu'il plaise. Le reste relève de la négociation sur le prix du foncier et de choix constructifs économes" (Fontvieille et Grosjean).

6-5- Evolution des acteurs de la logistique

Entretiens : Pôle d'Intelligence Logistique (PIL'es)

Les marges de manœuvre sont très restreintes sur la logistique de distribution qui est très présente sur l'AMELYSE (même si elle ne représente pas l'intégralité de la logistique), mais quelques évolutions sont néanmoins à l'œuvre dans le secteur :

- **L'accroissement de la hauteur sous plafond** constitue un levier souvent exploité sur les nouveaux bâtiments pour optimiser le foncier.
« Avant les bâtiments faisaient 8-10m de haut, aujourd'hui c'est fréquent d'avoir des bâtiments de 12m pour permettre une palette de plus en hauteur. Mais l'optimisation du foncier par le seul accroissement de la hauteur reste limitée. » (PIL'es)
- Des **pratiques d'optimisation logistique** qui se développent dans des cas très spécifiques, qui ne sont toutefois pas reproductibles en masse du fait des contraintes réglementaires et de fonctionnement : c'est le cas des entrepôts tri-températures comme celui de Leclerc à Villette d'Anton qui a remplacé deux plateformes en une grâce à une armoire robotique totalement automatisée pour les produits secs qui permet une très grande densité de stockage des marchandises par rapport aux racks de manutention manuelle. Mais, il s'agit d'un modèle que seule la grande distribution peut mettre en place car il est extrêmement onéreux.

C'est le cas également d'Intermarché à St Quentin Fallavier où un bâtiment en forme de trapèze a été implanté sur un grand tènement avec un parking silo sur 3 étages pour les voitures, et un parc logistique pour les Poids-Lourds.

Pour autant, l'impact de ces évolutions positives sur l'économie de foncier reste marginal et limitée par la réglementation ICPE notamment.

EN BREF : Evolution des modèles économiques, des pratiques et des interventions des acteurs

Une évolution déjà effective des pratiques et des modalités d'intervention de l'ensemble des acteurs de la chaîne de l'aménagement :

- Les établissements publics fonciers, notamment l'EPORA, font évoluer leurs modalités d'accompagnement et d'intervention auprès des collectivités, de manière différenciée entre secteurs tendus et détendus, et se tournent vers de nouvelles opportunités (requalification de grosses friches, renaturation, requalification de foncier stratégique localisés en centre bourg ou en limite de centre-bourg ...);
- Les aménageurs estiment avoir un rôle à jouer pour répondre à l'objectif ZAN, et s'ouvrent à de nouvelles réflexions (économie circulaire, urbanisme favorable à la santé, ville productive...);
- Les bailleurs sociaux voient leur modèle économique évoluer, les poussant à développer de nouvelles pratiques (recherche de péréquation par la réalisation d'opérations rentables, diversification des produits logements, diversification des territoires d'intervention, ...) et de nouveaux partenariats (association avec des promoteurs);
- Les promoteurs immobiliers se réorganisent, diversifiant les territoires d'intervention, développant des projets de plus en plus diversifiés et mixtes, et s'ouvrant à de nouveaux types de produits. Certains ajustent leur modus operandi pour s'adapter aux spécificités des secteurs détendus;
- Si les acteurs de la logistique de distribution sont très contraints par le cadre normatif, des évolutions favorables à l'optimisation foncière sont néanmoins observables (développement en hauteur, pratiques d'optimisation logistique);
- Les collectivités territoriales tendent à requestionner leurs projets à l'aune d'une plus grande prise en compte des enjeux environnementaux, en particulier la préservation des ressources (sol, eau, air). Ainsi, dans les secteurs tendus, elles sont portées à conduire de véritables stratégies foncières, le cas échéant avec l'aide de l'EPORA. Par ailleurs, le renouvellement urbain et la densification des espaces urbanisés, y compris en zones d'activités et secteurs pavillonnaires, constituent des viviers de développement dans une trajectoire de sobriété foncière renforcée.

La sobriété foncière constitue un nouvel angle d'approche des politiques publiques, intégrant la nécessité d'une considération nouvelle des espaces agricoles et naturels, extra et infra-urbains. Ces politiques s'ouvrent à l'appréhension de nouvelles formes urbaines et d'habitat, plus en adéquation avec l'identité des lieux et les aspirations des habitants. Elles tiennent également compte de nouvelles notions, telles que la flexibilité et la réversibilité des bâtiments, ou la mutualisation des espaces (stationnement...).

7 Facteurs de réussite et leviers pour aller plus loin dans la trajectoire de sobriété foncière

7-1- Amplifier et articuler les pratiques déjà mises en œuvre par les collectivités et les acteurs de la chaîne de l'aménagement

La mise en place de stratégies territoriales de sobriété foncière ambitieuses et intégrées, s'appuyant sur la mobilisation des dispositifs et outils existants, constitue sans aucun doute un levier important pour engager les territoires dans une trajectoire de sobriété et d'économie des ressources.

De nombreuses collectivités locales portent déjà cet objectif dans leurs politiques publiques et leurs documents de planification, et de nombreux acteurs publics et privés mettent en place des stratégies, des actions et des projets visant à être plus économe et plus sobre.

Les acteurs auditionnés dans le cadre de cette démarche ont particulièrement relevé la nécessité d'amplifier les pratiques suivantes :

- **Favoriser l'approche et la planification stratégique intercommunale** : La planification et la régulation sont nécessaires pour limiter la consommation foncière et réduire l'artificialisation des sols. Elles permettent notamment de coordonner les politiques publiques à plusieurs échelles, de définir des objectifs quantitatifs et qualitatifs pour préserver les richesses du sol, maîtriser la consommation d'espaces, et réguler l'accès au foncier. Le PLUI constitue en ce sens un outil d'appréhension globale des questions d'aménagement et de développement qui permet de mieux réguler que la juxtaposition des PLU.

« Il y a beaucoup d'exemples de bonnes pratiques mais ces actions ponctuelles ne s'inscrivent jamais dans un territoire à grande échelle » (Chambre agriculture)

- **Mettre en place des stratégies foncières pour anticiper les friches, créer des gisements** : Il faudrait regarder autrement ce stock, comme un gisement à plus long terme dont il faut déjà se préoccuper, dépolluer « pour la suite ». Sur un site en perte de vitesse où l'industriel est encore là, où il y a différentes pollutions, « on sait que ce ne sera pas fait dans 5 ans mais peut être dans 15 ans ». La question ne se pose pas sur de gros tènements comme Novaciéries ou Rive-de-Gier, où il y a de quoi faire un nouveau quartier, mais sur des échelles plus petites >> Il y a un potentiel qui n'est pas investi, parce que l'intervention est complexe (long, cher, risqué). Et pourtant il y a sur le territoire de nombreux acteurs qui interviennent sur les friches (EPORA, NOVIM, Cap Métropole...).

- **Impulser une dynamique de transformation urbaine par l'articulation des dispositifs et actions publiques dans une recherche d'efficacité et d'effet levier** : il s'agit d'éviter le « saupoudrage » pour rechercher l'effet levier (cependant plus difficile pour l'habitat, qui se réalise par opportunité).
« A Novaciéries, pour 1 euro investi par la collectivité dans le projet, les acteurs privés mettent 4 ou 5 euros. Les PME du site ont en effet été nombreuses à investir dans leur patrimoine immobilier pour améliorer leur image. Il y a donc un effet levier qui conduit à relativiser les millions d'euros investis par Cap métropole et la collectivité. » (Cap Métropole)

- **Protéger le foncier agricole** : la protection du foncier agricole, la diversification des productions et la structuration des filières, le développement des circuits-courts, l'évolution des modes de production et

la modification du régime alimentaire, la diminution des pertes alimentaires... constituent des leviers pour conduire à un modèle moins intensif, moins consommateur de ressources (eau, énergie...) et plus autonome.

- **Sacraliser certaines coupures urbaines** et limiter la confusion des espaces pour éviter que la densification engendre la suppression des coupures vertes. Il s'agit de mener une approche qualitative des coupures urbaines notamment du point de vue de la fonctionnalité écologique, et de la cohésion paysagère
- **Développer des outils d'aide à la décision**, notamment à destination des promoteurs, sur la qualité des sols et sur l'impact de la construction au regard des trajectoires de transition écologique.
- **Alléger et simplifier les procédures** : la simplification de la démarche projet (ABF, archi conseil, archi conseil de la DDT, spécialiste de l'identification des Domaines...) s'avère nécessaire, en fédérant l'ensemble des acteurs, pour que chacun ait un rôle de facilitateur du projet.

*« L'acte de construire est aujourd'hui complexe. Il faut alléger, former, et éclairer les acteurs sur les mesures à mettre en place dans un contexte de changement climatique et de raréfaction des ressources »
(Groupe Créquy)*

7-2 Dialoguer et accompagner au changement

La mobilisation et la coordination de tous les acteurs de la chaîne de l'aménagement, du planificateur, au promoteur, en passant par les habitants et les élus constituent une condition indispensable pour changer les modèles d'urbanisation et tenir compte de l'ensemble des problématiques concourant à la sobriété foncière.

- **Favoriser le volontarisme politique** : le volontarisme, la solidarité, la lisibilité de la ligne politique et la priorisation de l'action apparaissent comme des vecteurs de réussite des opérations complexes. Les opérations de recomposition dans les territoires détendus sont, à ce titre, souvent conduites sur des communes avec des maires volontaristes qui font accélérer les choses.
« Il faut du volontarisme pour conduire des opérations de recomposition » (Procivis Forez-Velay)
« Il va falloir beaucoup de courage politique et des agents de terrain solides pour porter et mettre en œuvre le ZAN. C'est une politique ambitieuse qui va se confronter au terrain. Il va falloir du temps pour sa mise en œuvre » (Chambre agriculture)
- **Favoriser l'émergence d'un écosystème d'acteurs et développer les partenariats** cela afin de créer une culture de l'échange et de la rencontre entre les acteurs intervenant sur un même périmètre et sur les mêmes opérations. Il s'agit par exemple de **mettre en relation les acteurs privés** (promoteurs et constructeurs...) **avec les collectivités** pour articuler l'intervention de chacun et échanger sur les opérations. Sur ce modèle, il existait les AQU à Saint-Etienne, les Ateliers de Qualité Urbaine qui réunissaient les maîtres d'œuvre, les maîtres d'ouvrages, l'Etat, les architectes conseil et le référent sécurité DDSP. *"Il s'agissait de mettre tout le monde autour de la table. On exprime un problème concret, on y réfléchit et on tranche." (Groupe Créquy)*. Il s'agit également de **mettre en relation les opérateurs de la réhabilitation** qui interviennent notamment en centre ancien afin de développer des réseaux d'acteurs et de favoriser ainsi les investissements sur ce type de secteur et de bien.
- **Raisonner à une échelle macro** : pour développer des réflexions et des opérations à l'échelle des îlots plutôt que de manière ponctuelle à l'échelle des opérations, il y a lieu de développer des démarches de projet qui permettent de fédérer l'ensemble des acteurs et des partenaires (collectivités, EPORA, privé, ANAH...) et de faciliter ainsi leur mise en œuvre. Pour que ces démarches collectives fonctionnent, il faut faire en sorte de réunir les conditions nécessaires pour réaliser des opérations.
- **Développer le dialogue avec l'Etat**, notamment sur les approches de compensation appréhendées aujourd'hui au coup par coup ;

- **Développer la pédagogie vis-à-vis des élus et des collectivités** sur la production de foncier et le montage d'opérations (cf actions de formation des maires de l'Isère mises en place avec EPFL, CAUE, bailleurs).
« *Il faut faire de la pédagogie auprès des territoires d'autant plus si l'on a une approche différenciée* ». Pour éviter les fractures territoriales, il y a en effet un réel besoin d'explication et d'accompagnement

« Faire comprendre que la biodiversité est indispensable à la vie sur terre... » on a des difficultés à trouver des moyens financiers pour aller sur ce champ de la sensibilisation, et les structures parapubliques qui assurent ce type de mission ont de moins en moins de soutien financier de la Région (PNR Pilat)

- **Accepter que des évolutions soient nécessaires** (contraindre certaines pratiques, encourager au changement) et prévoir un temps d'accompagnement au changement (pratiques, usages, outils, modèles, ..).
- Promouvoir **l'importance de l'approche qualitative**, de la façon dont on peut prendre en compte les dynamiques locales. Il y a un réel besoin de dialogue et de sensibilisation sur l'approche qualitative.

- **Mobiliser les dispositifs, outils financiers et fiscaux**

"Sans dispositif, c'est peine perdue".

Il faut noter que la question des outils financiers et fiscaux n'a pas été abordée par les acteurs entretenus, qui se situent davantage dans le champ des solutions opérationnelles, réglementaires ou encore stratégiques et de gouvernance. Néanmoins, la mobilisation de ces outils, par ailleurs listés dans la boîte à outils, fait écho à des enjeux mis en avant par les acteurs lors des entretiens. On peut citer à ce titre la modulation de la taxe d'aménagement permettant de lever certains freins à la densification, ou encore le dispositif Denormandie dans l'ancien qui peut convaincre des investisseurs privés de rénover des logements anciens en centre-bourg.

« Du temps, de la relation, de la transgression, ce sont les clés de la réussite » (Groupe Créquy)

EN BREF : Facteurs de réussite et leviers pour aller plus loin dans la trajectoire de sobriété foncière

Les entretiens soulignent la **nécessité de faire évoluer les pratiques habituelles en matière de politiques foncières et d'aménagement** pour s'inscrire dans une véritable trajectoire de sobriété foncière. Cela doit passer notamment par :

- Une meilleure anticipation de l'apparition de friches et une meilleure structuration de l'action foncière,
- La mobilisation d'outils permettant une meilleure prise en compte de la qualité des sols,
- La mobilisation des politiques publiques et l'effet levier des investissements, pour une transformation urbaine qualitative et vectrice d'attractivité,
- L'allègement du contexte procédural des démarches de projet,
- La protection du sol agricole grâce à l'évolution des pratiques agricoles et des systèmes d'alimentation.

Ces échanges mettent également en exergue **l'importance de la pédagogie et de l'accompagnement à la transition écologique**, tant sur le champ de la volonté politique, que du dialogue interterritorial et avec l'Etat.

Il s'agit de **favoriser l'émergence d'un écosystème d'acteurs intervenant sur un même périmètre**, pour faciliter le dialogue, la cohérence et la convergence de leurs actions, conduites en transversalité et dans une recherche de qualité.



Une **ingénierie métropolitaine** au service des **territoires**.

Les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne ont constitué en 2010 un réseau d'ingénierie au service des territoires.

La présente publication est issue de cette collaboration originale au service des acteurs de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Directeur de la publication : **Damien Caudron, Benoit Gay**

Equipe projet : **Anne-Gaëlle Contin, Sabine Lozier, Ludovic Meyer, Jean-Christophe Tepelian**

Infographie : Agence d'urbanisme de Lyon et de St-Etienne



Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise

Tour Part-Dieu 129, rue Servient 69326 Lyon
Cedex 03
Tel. 04 81 92 33 00
Télécopie. 04 81 92 33 10
www.urbalyon.org

Agence d'urbanisme de la région stéphanoise

46 rue de la Télématique
CS 40801 - 42952 Saint-Etienne cedex 1
Tél : 04 77 92 84 00
Télécopie. 04 77 92 84 09 www.epures.com