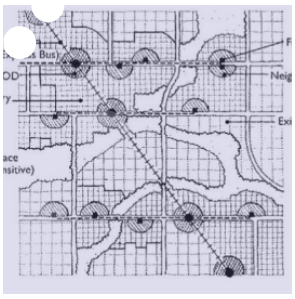
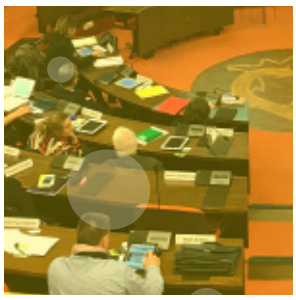
RÉUSSIR L'OBJECTIF DE ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE EN COMPATIBILITÉ AVEC LE BESOIN EN LOGEMENTS

OCTOBRE 2023





CESER
CENTRE-VAL DE LOIRE

Le lieu de convergence des idées

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS 4
DÉLIBERATION 5
INTRODUCTION 6
PARTIE I – UN MECANISME D'ETALEMENT URBAIN QUI NE PEUT PLUS PERDURER 8
1. Une logique tenant peu compte des fonctionnalites environnementales 8
1.1 Histoire et poursuite d'un modèle consommateur d'espace 8
1.2 Le problème de l'artificialisation et de l'étalement urbain 15
1.3 La Genèse du concept de Zéro artificialisation nette (ZAN) 18
1.4 Un coup de tonnerre ? 20
1.5 Une vision trop arithmétique 21
2. Une confusion entre consommation d'espace et réponse aux besoins en logements 22
2.1 Faut-il artificialiser pour obtenir une croissance démographique ? 22
2.2 Une concurrence entre parc neuf et parc existant ? 24
3. Oublier le « zéro » pour construire de nouveaux modèles d'aménagement 26
PARTIE II – DES POSSIBILITES POUR ATTEINDRE LE ZAN 29
1. De réelles marges de manœuvre dans les zones déjà artificialisées 29
1.1 Un parc vacant important 29
1.2 De nombreuses friches urbaines à réhabiliter 33
1.3 Un potentiel sous utilisé dans le foncier urbanisé recent 35
2. Enjeux pour reussir le recyclage des villes 38
2.1 Des opérations alternatives plus complexes ? 38
2.1 Un manque d'ingénierie pour les opérations alternatives ? 39
2.1 Un financement insuffisant du recyclage de la ville ? 43
PARTIE III – PRECONISATIONS POUR OUVRIR LES POSSIBLES D'UNE REUSSITE DE LA ZERO ARTIFICIALISATION NETTE 46
1. Susciter l'envie de recycler le cadre bâti 46
1.1 Vers un nouveau récit pour le développement du logement 46
1.2 Mieux accompagner 47
2. Etablir une stratégie de recyclage des espaces construits 51
2.1 Des opérations de logements liées à leur environnement et aux autres fonctions 51
2.1 Se doter d'une stratégie pour le recyclage des espaces construits 54
2.1 Comment agir ? 57
2.2 Appel à une reforme nationale 71
CONCLUSION 72

COMPOSITION DU GROUPE ZAN 73
REMERCIEMENT 74
AUDITIONS 75
BIBLIOGRAPHIE 76
INTERVENTIONS DES GROUPES 78

AVANT-PROPOS

Le débat sur l'artificialisation des sols a été relancé depuis l'approbation de la loi Climat et résilience en 2021. En imposant le Zéro Artificialisation Nette elle a suscité, incompréhension, inquiétude et mis en évidence le manque d'ingénierie de nombreuses collectivités. La nouvelle loi ZAN adoptée le 13 juillet 2023 par le Parlement, visant à faciliter la mise en œuvre de la sobriété foncière d'ici 2050, n'a pas calmé les débats.

Le CESER se devait de proposer des pistes pour surmonter les peurs et dépasser les calculs arithmétiques de consommation foncière. Partant du constat que l'artificialisation des espaces naturels et agricoles a lieu en majorité pour accueillir des logements, le CESER a choisi de centrer l'étude qui suit sur la réponse aux besoins en logements, en compatibilité avec le ZAN.

Elle s'inscrit dans la continuité des travaux du CESER sur la requalification des friches urbaines (2015) et la déprise agricole (2022). Elle se veut concrète en proposant des préconisations détaillées et illustrées par des exemples inspirants.

Cette étude montre qu'en changeant notre regard il est possible d'aménager mieux les territoires de la région, avec plus de sobriété foncière, d'efficacité environnementale et sociétale.

Sans être pour autant « donneuse de leçons », elle invite à réfléchir collectivement au récit que nous souhaitons pour un aménagement plus vertueux, non pas seulement des principales conurbations, mais aussi des espaces périurbains et ruraux du Centre-Val de Loire.

Le besoin d'accompagnement des territoires locaux, de stratégies pour rendre attractifs les logements vacants, requalifier ou désartificialiser les friches urbaines, densifier, tout en préservant l'environnement, apparaît essentiel, de même qu'un renforcement du soutien financier et juridique de la Région et de l'Etat.

La formation est au cœur des enjeux de sobriété foncière. Le CESER recommande et soutient la création d'une école d'architecture pleine et entière en Centre-Val de Loire, spécialisée dans le recyclage urbain et périurbain.

DÉLIBERATION

Le conseil économique, social et environnemental régional,

Vu les articles L4131-2 et L.4131-3 du code général des collectivités territoriales, relatifs aux organes de direction des régions et au rôle du conseil économique, social et environnemental régional,

Vu les articles L.4134-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, relatifs à la composition et au fonctionnement du conseil économique, social et environnemental régional,

Vu les articles L.4241-1 et L.4241-2 du code général des collectivités territoriales, relatifs aux compétences du conseil économique, social et environnemental régional,

Vu les articles R.4134-9 et L. 4132-18 alinéas 2 et 3 du code général des collectivités territoriales, relatifs aux modalités de saisine du conseil économique, social et environnemental régional et à l'information du conseil régional des projets sur lesquels le CESER est obligatoirement et préalablement consulté,

Vu le décret n° 2017-1193 du 26 juillet 2017 relatif à la composition et au renouvellement des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux,

Vu l'avis des 4 commissions en date des 3 et 4 octobre 2023,

Vu l'avis du Bureau en date du 9 octobre 2023,

Monsieur Samuel SENAVE, rapporteur entendu,

DÉLIBÈRE

Rapport adopté à l'unanimité.

Le Président du CESER Centre-Val de Loire
Éric CHEVÉE

INTRODUCTION

Samuel SENAVE
Conseiller 2ème commission
3ème collège

Nous vivons dans un mode sociétal pour lequel la consommation d'Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (ENAF) s'est considérablement accélérée dans un processus d'urbanisation croissante et aux formes variées. Cet étalement urbain a participé de manière massive à la fragmentation et la réduction des milieux naturels et de la biodiversité. Il est aussi de plus en plus mis en concurrence avec les enjeux de préservation de nos espaces de cultures indispensables à notre autonomie alimentaire.

Dans une situation d'urgence liée à l'accélération des effets du changement climatique, notre responsabilité sociétale pour notre propre bien-être au présent et celui à venir des proches générations, nous met aujourd'hui face à une situation qui ne peut désormais plus perdurer.

L'étude présentée ici par notre assemblée aborde l'un des enjeux majeurs de réduction du processus d'artificialisation des sols au regard de la satisfaction du besoin au logement dans notre région.

Au-delà du nouveau cadre législatif définissant l'objectif de Zéro Artificialisation Nette (Z.A.N), et qui est l'initiateur de notre auto-saisine, notre démarche est ici d'ouvrir les possibles d'un développement plus vertueux, économisant l'espace, et tirant au maximum profit des potentiels existants déjà bâtis.

De réelles marges de manœuvres existent dans notre région pour le peu que des efforts conséquents puissent être réalisés dans l'ingénierie des alternatives aux mécanismes consommateurs d'espaces encore aujourd'hui largement dominants, et que des financements soient massifiés et priorisés sur les solutions de recyclage de la ville.

Ces possibilités doivent être la base d'un autre récit générant des prises de décisions politiques nouvelles à chacun de nos niveaux de responsabilités et échelles d'actions.

La réussite de l'objectif « ZAN » sur le volet logement n'est ainsi à considérer aucunement comme un frein au développement, mais bien au contraire comme une nouvelle manière d'appréhender un autre développement de nos territoires : en cohérence avec les réalités fonctionnelles écologiques, et avec pragmatisme sur la réalité factuelle des besoins en habitations ; ceci au regard de la cartographie des activités économiques et nouveaux modes de travail, mais en tout premier lieu des aspirations de la population.

Par ailleurs, cette réussite ne pourra pleinement aboutir qu'avec une indispensable garantie de maintien des fonctionnalités écologiques devant être préservées et restaurées.

La finalité est alors de nouveaux processus décisionnels tendant vers un mieux-être dans l'intérêt de tous : en stoppant durablement d'autres processus anciens, consommateurs d'espaces, mais aussi amplificateurs des conséquences du changement climatique.

Le rapport présenté fait suite aux rapports du CESER « Requalification des friches urbaines : quelles perspectives en région Centre-Val de Loire », et sur la déprise agricole. Il est le fruit d'un an de travail de la Commission environnement, mobilité, espace. Elle a conduit des entretiens auprès d'élus, de représentants des services de l'Etat, de structures spécialisées dans l'aide à l'ingénierie, de chercheurs et experts. Et elle les complétés par une bibliographie étoffée composés de dire d'experts, de rapports de

recherche et d'activités, d'analyses statistiques et de projets concrets.

Le plan de cette étude, remet dans son contexte historique la ZAN, puis montre qu'il existe des possibles pour penser différemment le couple « logements-artificialisation ». La troisième partie présente des recommandations, assorties d'exemples d'ici et d'ailleurs, pour donner envie d'innover, maintenant que les législations sur le ZAN ont été stabilisées cet été.

PARTIE I – UN MECANISME D'ETALEMENT URBAIN QUI NE PEUT PLUS PERDURER

1. UNE LOGIQUE TENANT PEU COMPTE DES FONCTIONNALITES ENVIRONNEMENTALES

1.1 HISTOIRE ET POURSUITE D'UN MODELE CONSOMMATEUR D'ESPACE

Depuis l'après Seconde Guerre mondiale, dans le monde, et notamment en France, un étalement urbain est à l'œuvre et connaît une forte accélération.

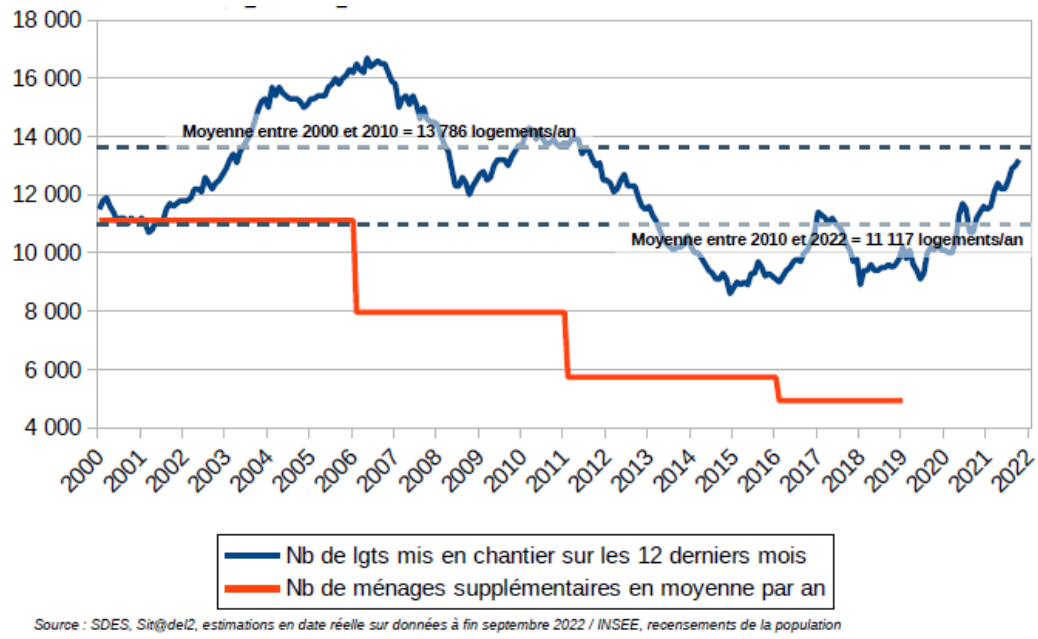
La région n'échappe pas à ce phénomène. Le rythme de consommation d'Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (ENAF) a cru trois fois plus vite que la démographie en Centre-Val de Loire entre 2011 et fin 2020. 13 934 ha ont été artificialisés entre 2011 et fin 2020 dans les territoires de la région, dont la majorité pour de l'habitat (61,7%).

On assiste également à un découplage entre le nombre de mise en chantier de logements et l'évolution du nombre de ménages supplémentaires par an.

En 2019, les maisons individuelles représentent 72% des logements de la région. Elles se situent en majorité dans le périurbain proche et lointain. Elles sont souvent implantées dans des lotissements, en majorité constitutifs de l'étalement urbain.

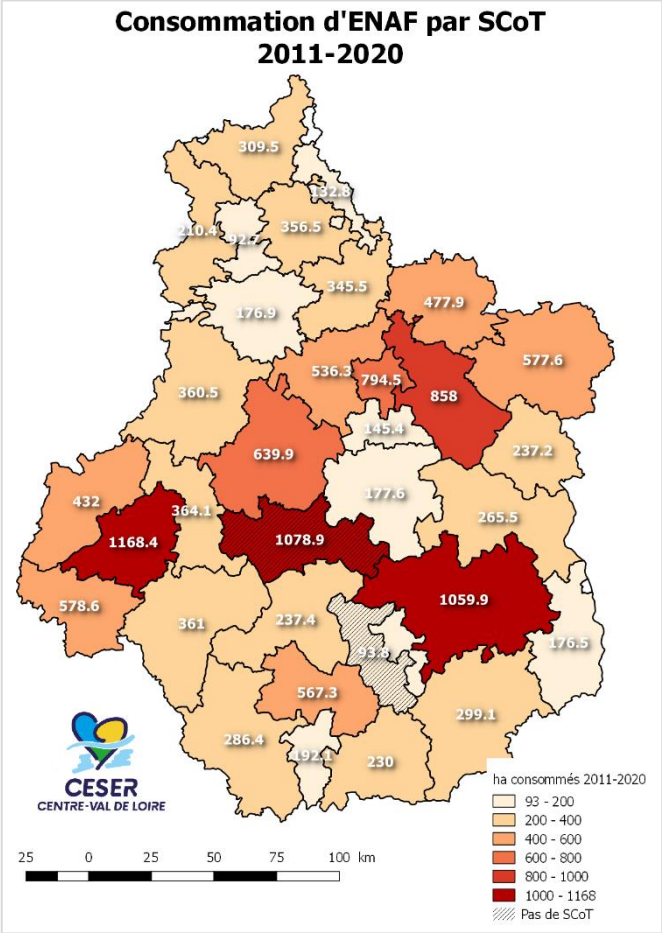
Les logements collectifs sont principalement situés dans les villes les plus peuplées du territoire (métropoles de Tours, d'Orléans, Agglomérations de Chartres, Bourges, Châteauroux…).

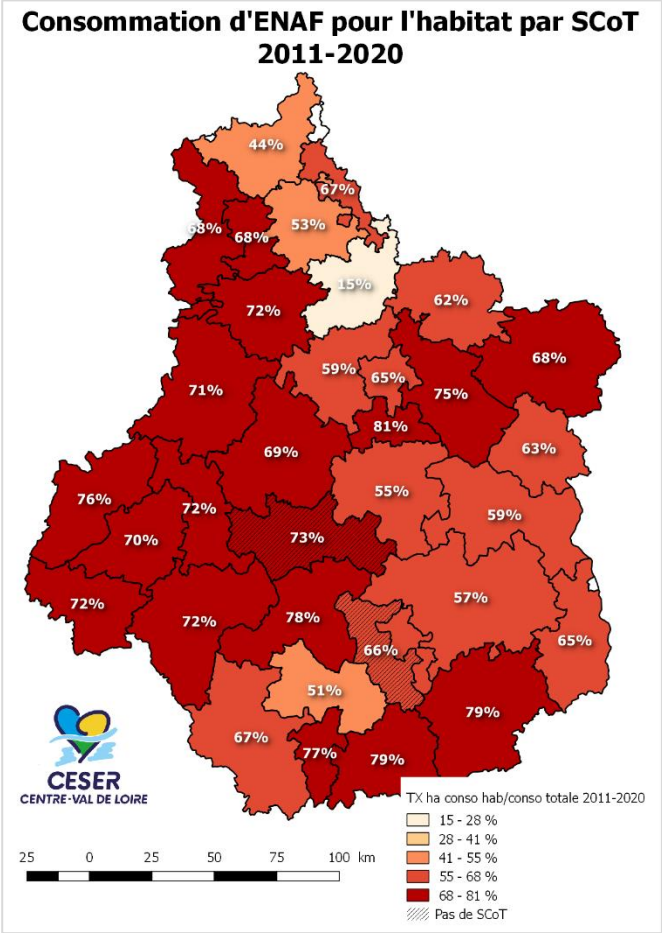
Evolution du nombre de ménages comparée à celle des logements mis en chantier



Source : SDES, Sit@del2, estimations en date réelle sur données à fin septembre 2022 / INSEE, recensements de la population

Source : audition DREAL, production SDES.





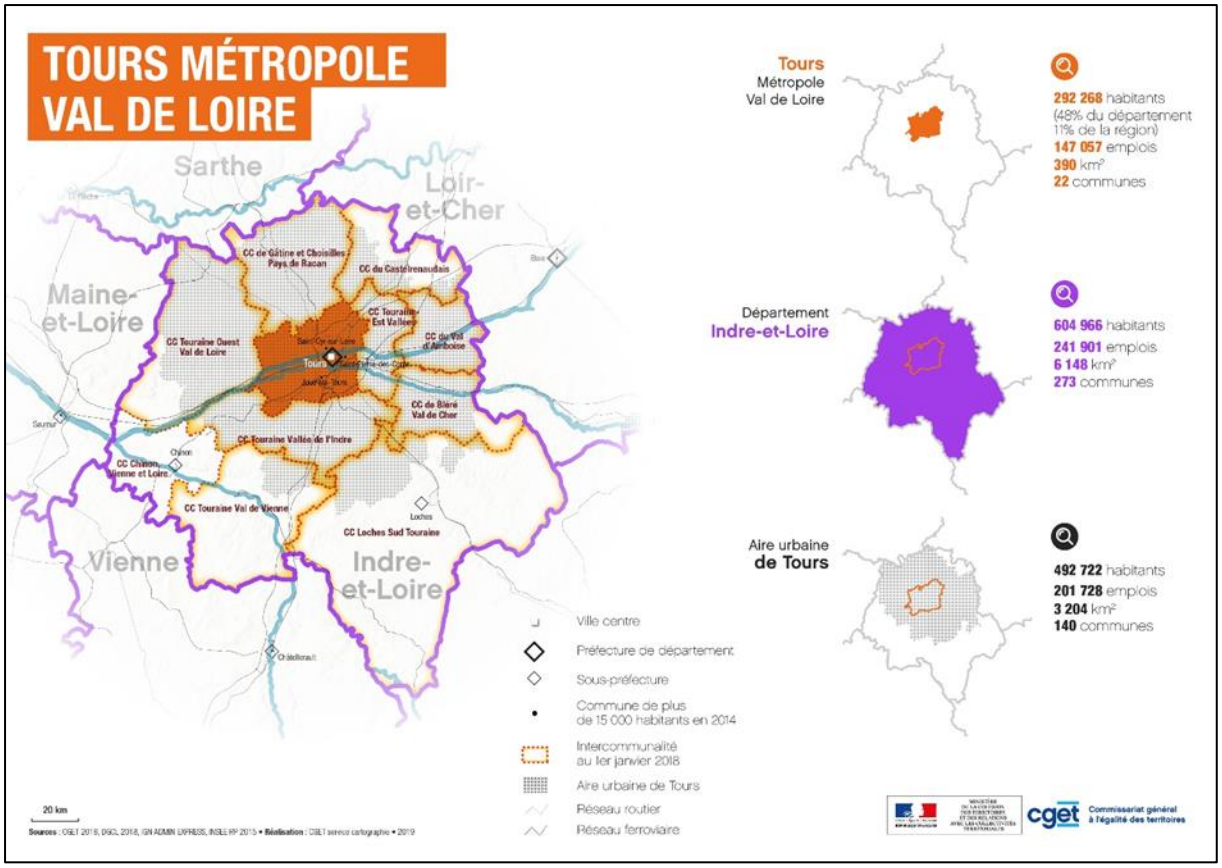
Source : Observatoire national de l'artificialisation, production CESER. ENAF : espaces naturels agricoles et forestiers.

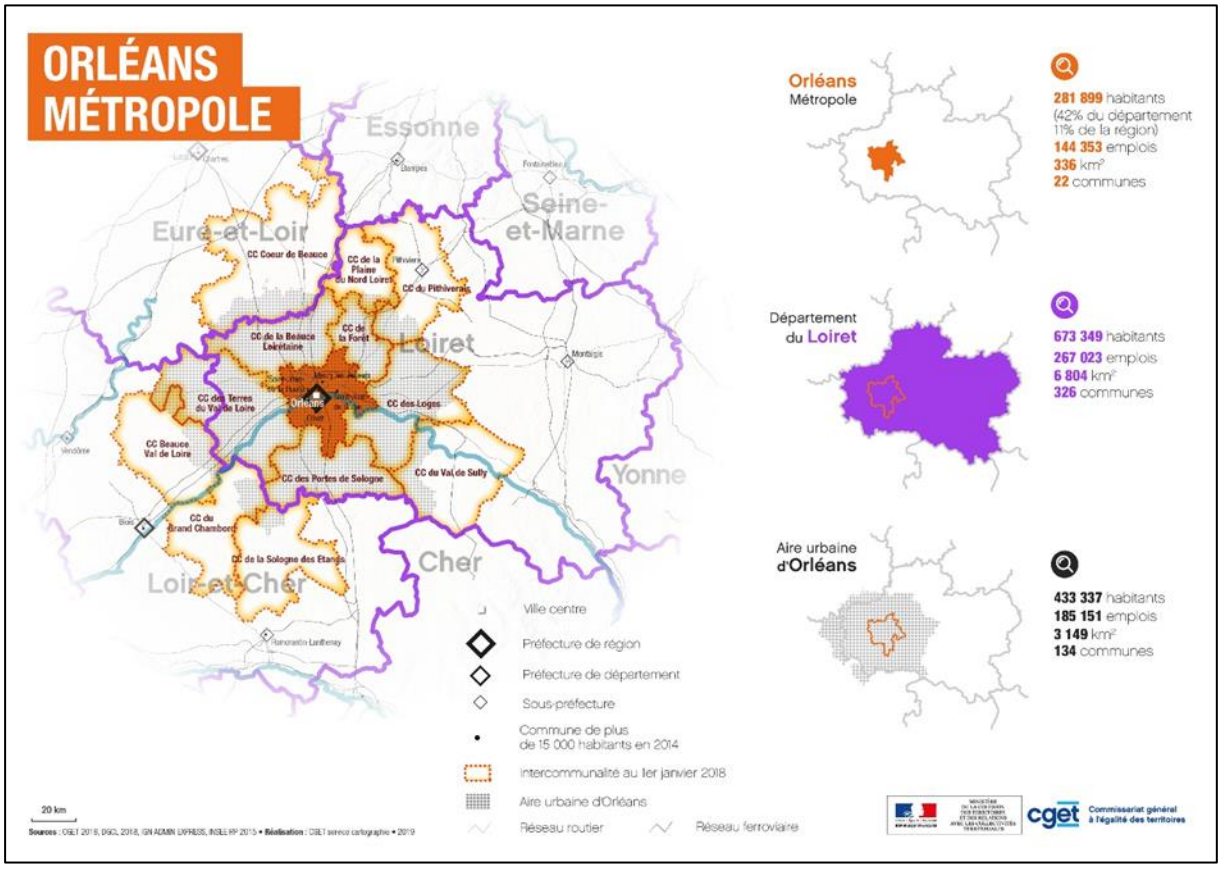
➢ Le modèle de la périurbanisation à la française

Ces 50-60 dernières années, les ménages aisés, les classes moyennes ou modestes ont quitté les villes principales pour accéder à l'accession à la propriété en périphérie. Ce desserrement urbain a pris deux aspects : un prolongement d'agglomération sous forme suburbaine et un desserrement diffus extrêmement fort dans les campagnes à partir de noyaux villageois.

La densité et l'intensité urbaine sont restées peu élevées, hormis dans la première couronne, à cause d'un phénomène d'artificialisation en « *stop-and-go* ». Une commune en périphérie ouvre des terrains naturels ou agricoles à l'urbanisation. Puis les nouveaux arrivants, pour préserver le cadre pittoresque de leur territoire, font arrêter le développement de l'urbanisation (phénomène bien documenté du *Not In My Back Yard*, NIMBY). Les ménages suivants sont donc obligés de s'installer plus loin, là où l'urbanisation est ouverte. **Ce phénomène d'artificialisation en « *stop-and-go* » favorise la périurbanisation et l'étalement urbain.**

Le périurbain lointain est très éloigné en Centre-Val de Loire : par exemple, autour d'Orléans et de Tours, d'environ 30 à 40 km. Le cas de Tours est particulièrement révélateur, car l'aire urbaine (INSEE), représente plus de la moitié du département d'Indre-et-Loire. L'aire urbaine d'Orléans est à cheval sur les départements limitrophes du Loiret. Cette distance s'explique aussi par le recours à l'automobile. Le temps de parcours est identique à celui qui pouvait être fait à pied dans la ville centre, mais couvre plus de distance.





Source : production CGET, services cartographiques 2019.

Le développement de la périurbanisation et de l'étalement urbain a été très intense entre les années 1975 et 1990. Un ralentissement a été observé dans les années 1990 avec la densification et la gentrification de centres urbains, notamment en première couronne. Le développement du périurbain a repris dès les années 2000, jusqu'au milieu des années 2010. Puis un ralentissement s'observe, en partie en lien avec la hausse du coût de l'immobilier.

Le périurbain est protéiforme. La première couronne autour des banlieues de la ville centre se densifie. Il s'agit de petites villes qui comptaient une population de l'ordre de 2 000 habitants et qui sont passées à 6 000 - 12 000 habitants en une quinzaine d'années. **Ce sont de vraies petites villes, mais qui gardent leur morphologie périurbaine.**

Le périurbain intermédiaire se trouve ensuite à 10-25 km de la ville centre, distances importantes. Puis vient le périurbain éloigné, à 26-30 km. Ce sont aujourd'hui les secteurs en forte croissance (Nord-Ouest de Tours, Est d'Orléans). **Ces espaces éloignés dépassent souvent les frontières de l'aire urbaine et témoignent du phénomène d'étalement urbain**.

La région connaît une forte périurbanisation. **Les espaces périurbains captent presque la totalité de la croissance démographique des territoires. Plus l'agglomération mère est « forte », plus la périurbanisation l'est aussi.** Cela explique que l'artificialisation soit surtout le fait des SCoT des métropoles de Tours, d'Orléans, de Blois et de leurs SCoT périphériques. L'agglomération chartraine entre également dans ce cas. Mais les zones moins peuplées, en apparence moins « fortes » ont aussi une périurbanisation, via des auréoles de développement autour de Châteauroux, Bourges, Vierzon, alors que le contexte global de ces SCoT est plutôt la « décroissance » démographique et le vieillissement de la population.

➢ Un modèle pérenne ?

Pourquoi ce modèle de périurbanisation perdure-t-il, alors qu'il implique de l'étalement urbain, a été remis en cause par la loi Solidarité Renouvellement Urbain, il y a 20 ans, et par de nombreux chercheurs à travers le monde, de manière universelle ?

Les grands facteurs structurels portant cette dynamique sont toujours à l'œuvre : le prix du foncier moins élevé dans le périurbain éloigné, facteur déterminant, la volonté politique de faire une France des Propriétaires pour tous, la massification de l'automobile.

Ce modèle repose en outre sur un imaginaire collectif très puissant : le modèle de la maison individuelle au milieu du jardin, le modèle du « village » pittoresque et campagnard, une forme « d'ascenseur social ».

➢ Une reconfiguration de ce modèle en cours ?

Des indices tendent à montrer que ce modèle est en pleine reconfiguration aujourd'hui. L'imaginaire campagnard et villageois est moins partagé. Pour certains ménages plus citadins, la campagne est désormais leur jardin. Ils ne la perçoivent pas comme agricole. Ces ménages viennent principalement dans le périurbain acheter un pavillon. En outre, les ménages qui veulent s'installer sont beaucoup plus attentifs à l'accès aux équipements, à l'école, à l'offre de services de proximité, aux commerces.

Il y a aujourd'hui une grande diversité de profils qui s'installent dans le périurbain. Il y a le « périurbain subi » versus le « périurbain choisi ». Les premières couronnes s'embourgeoisent avec des ménages favorisés qui ont la possibilité d'habiter au centre de l'agglomération, mais qui choisissent un environnement « vert », « pittoresque ». A ce modèle s'oppose, celui du « périurbain subi » pour des ménages modestes voire pauvres qui n'ont pas d'autres choix pour accéder à la propriété que d'aller habiter dans le périurbain lointain (au-delà de 20-30 km).

Le modèle du périurbain se complexifie également, entre les citadins d'origine (les « survenus ») et de plus en plus de natifs du périurbain. Pour ces derniers, c'est leur territoire d'attache. Ils peuvent faire leur parcours résidentiel au sein du périurbain, ou après un passage dans l'agglomération, revenir dans le périurbain où ils sont nés.

➢ **Des évolutions sociétales**

Selon l'INSEE, la décohabitation (séparation des personnes formant un même foyer, un « ménage » au sens de l'INSEE) est un des facteurs explicatifs des besoins de logements pour le parcours résidentiel. Le nombre moyen de personnes par ménage diminue en Centre-Val de Loire (2,56 en 1990 à 2,14 en 2020). Il suit la trajectoire nationale (2,57 en 1990 à 2,17 en 2020 en France métropolitaine). Entre 2009 et 2020 le nombre de ménages a augmenté de 6,3% alors que la population du Centre-Val de Loire n'a augmenté que de 1,4%.

De fait, la décohabitation alimente plus le besoin en logements que la croissance démographique.

La taille des résidences principales ne diminue pas pour autant, selon les recensements de la population réalisés par l'INSEE. Les nouveaux modes de travail à distance peuvent également nécessiter un réaménagement de l'espace ou une pièce supplémentaire.

On assiste aussi, notamment dans les grandes villes, de plus en plus au développement de la location touristique et des résidences secondaires. Cela rend plus difficile la recherche de logements pour les étudiants, les actifs, et peut compliquer la recherche d'emplois.

Evolution de la part des résidences principales selon le nombre de pièces (INSEE)

En % du nombre de résidences principales	**2009**	**2020**	**Evolution en points**
1 pièce	4,2	3,8	-0,4
2 pièces	10,0	9,9	-0,1
3 pièces	20,5	19,7	-0,8
4 pièces	27,2	26,1	-1,1
5 pièces ou plus	**38,1**	**40,5**	**+2,4**

Source : recensements de la population INSEE, https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=REG-24#chiffre-cle-3.

Où et que faut-il aménager, réhabiliter et construire pour répondre aux aspirations hétérogènes des habitants, et à ces évolutions sociétales ?

Le problème est là pour les élus planificateurs, leurs services, les aménageurs et les promoteurs.

Le CESER relève que les politiques accompagnant ce changement de modèle ont du mal à naître car « *Si les contraintes financières et le filtrage social qui en résulte sont bien traités dans la littérature, l'appréhension des goûts et des sensibilités habitantes, reste à approfondir.* » (Laurent Cailly, 2023).

Il y a dans l'étalement urbain une question sociale et d'égalité majeure : les ménages les plus vulnérables sont dans le périurbain le plus éloigné, avec peu de services, pas de zone d'emploi, peu de transports publics, un coût élevé de la mobilité automobile.

De fait, poursuivre la logique de l'étalement urbain, c'est poursuivre la précarisation d'une vaste part de l'espace régional, dans le périurbain « éloigné ».

Autant le ZAN peut limiter le développement de l'étalement urbain, autant il est nécessaire de répondre à ces besoins d'ancrage dans le périurbain en y permettant un parcours résidentiel et en pensant son aménagement en y recréant des centralités (équipements, commerces, écoles, services, transports publics, mobilités douces, etc.). Il s'agit de faciliter le passage à une pluralité de centres-bourgs avec services.

➢ **Une évolution de la politique du pavillonnaire selon les autorisations de construire ?**

Autant de logements individuels que de logements collectifs ont été autorisés en région entre 2017 et 2022, ce qui n'était pas le cas auparavant. Le nombre de logements collectifs autorisé a doublé. Néanmoins, le nombre de logements individuels autorisés a été presque stable entre 2017 et 2022. Le développement du collectif est le fait principalement du petit collectif.

La forte augmentation des autorisations de logements collectifs entre 2017 et 2022 est notable sur les métropoles de Tours et d'Orléans, l'agglomération chartraine, les intercommunalités de Bourges, Dreux, Blois Châteauroux, Vendôme, Amboise, du Giennois, des Portes euréliennes d'Ile-de-France. Le développement du petit collectif est lié en partie au retour de populations âgées qui reviennent du périurbain ou du monde rural, mais aussi aux objectifs de logements sociaux imposés par la loi SRU.

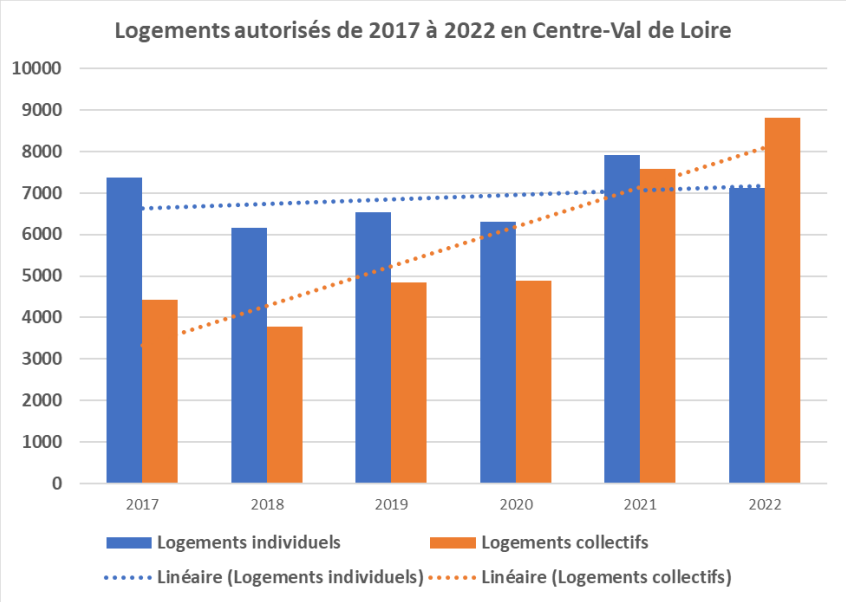
La baisse du nombre de logements individuels autorisés est surtout du fait des métropoles de Tours et d'Orléans. Partout ailleurs le nombre de logements individuels autorisés est stable ou augmente légèrement, entre 2017 et 2022.

Un changement de modèle est en cours sur les SCoT des métropoles (Tours, Orléans), de l'agglomération chartraine, de l'agglomération de Bourges, du Vendômois, et le SCoT d'Eguzon car ils ont une part de logements individuels autorisés entre 2017 et 2022 vraiment inférieure à celle des maisons existantes en 2019.

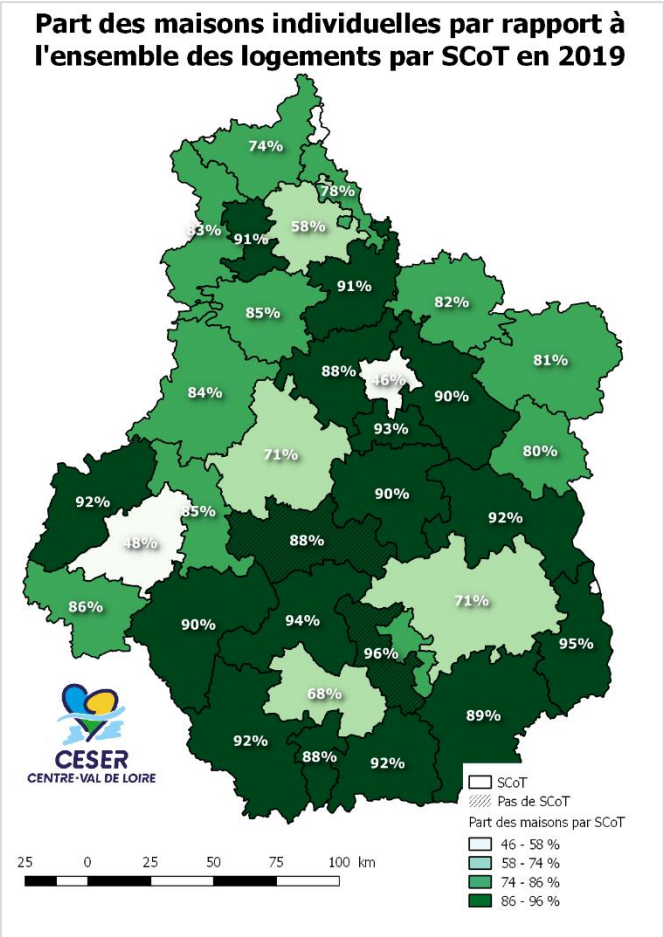
En revanche, il n'y a très probablement pas de changement de modèle en cours dans les SCoT du Sud et du Nord-Est de la région.

Dans certains territoires, la part de logements individuels autorisés entre 2017 et 2022 est plus forte que la part de maisons existantes en 2019 : le Blaisois, la Sologne, le SCoT du Nord-Ouest de la Touraine, le Perche et la Châtre.

Le modèle du périurbain et du lotissement pavillonnaire s'est donc plutôt poursuivi ces 5 dernières années, sauf dans certains territoires (métropoles, certaines agglomérations).



Source : INSEE, recensement de la population, production CESER.



➢ **La chute constatée du marché des maisons individuelles depuis 2022, pour des raisons économiques, signe d'un changement durable ?**

En 2022-2023, une bascule semble avoir lieu dans l'ensemble de la France. Le marché de la construction, et particulièrement celui des maisons individuelles, est en baisse significative. Le pôle habitat de la Fédération française du bâtiment estime que le marché de la maison neuve (hors lotissement) a chuté de plus de 30% en 2022.

Une des principales causes est économique : le budget des ménages devient insuffisant face à la hausse des taux d'intérêt et à l'augmentation du coût des matières première pour acquérir une maison neuve. Pour autant l'attirance pour la propriété individuelle reste aussi forte.

Ce changement est une chance majeure pour s'interroger avec intelligence sur la ville périurbaine de demain.

1.2 LE PROBLEME DE L'ARTIFICIALISATION ET DE L'ETALEMENT URBAIN

De nombreux urbanistes à travers le monde se penchent depuis plus de 20 ans sur l'analyse des effets négatifs de l'artificialisation et de cet étalement urbain qui se poursuit.

Dans les temps anciens, les villages ou hameaux étaient bien intégrés dans leur environnement naturel. Cela façonnait leur identité et impliquait une limite nette à leur développement. La végétation endémique, les microclimats, les zones humides naturelles ou façonnées sur le long terme par l'homme, les paysages et leurs caractéristiques, etc., définissaient des territoires (*The Next American Metropolis*, Peter Calthorpe, 1993).

L'étalement urbain s'est fait sans vraiment tenir compte de la nature. La forme, la localisation de nos opérations d'urbanisme et les techniques utilisées déterminent les impacts que nous avons et voulons avoir sur l'environnement (*The Next American Metropolis*, Peter Calthorpe, 1993).

- **Un étalement urbain destructeur de la biodiversité :**

L'artificialisation, en France, est la principale cause de dégradation des sols et de perte de la biodiversité associée. L'imperméabilisation du sol, plus étendue avec l'étalement urbain, a un impact majeur et souvent irréversible.

Un aménagement (route, bâtiment) ne fait pas que reposer sur le sol**. Il diminue ou supprime les services qu'il rend :** support et aliments pour le vivant, ressources génétiques, régulation de la qualité de l'eau, de l'air, des sécheresses et inondations, recyclage de certains déchets, stockage de carbone (6,91 Gt de carbone organique en France), lutte contre l'effet de serre, maintien d'îlots de fraîcheur.

L'artificialisation favorise le ruissellement de l'eau au détriment de son infiltration, affecte des sols à fort potentiel agronomique (cf. *La déprise agricole, état des lieux, enjeux, recommandations*, CESER, 2022), provoque un déstockage rapide de carbone, induit des tassements préjudiciables pour les organismes vivants et l'absorption de l'eau, diminue la teneur en matière organique, sans compter les pollutions.

L'étalement urbain fragmente de manière importante les écosystèmes par les infrastructures et les emprises bâties, mais aussi par les obstacles immatériels tels que l'éclairage ou le bruit qui perturbent la circulation des espèces (*Manifeste pour un urbanisme circulaire*, Sylvain Grisot, 2020).

La fragmentation n'est pas seulement celle qui porterait atteinte à un corridor vert majeur, et qui serait « réduite » par un tunnel pour la faune.

Elle peut être ordinaire, dans un lotissement en apparence « inoffensif ». Un simple grillage entre des pavillons d'un lotissement empêche la petite faune de passer et a des effets destructeurs. De même, les nombreuses routes et les lampadaires d'un lotissement ont un impact sur la circulation de la petite faune, des insectes et des papillons.

L'assèchement de zones humides, la végétation non adaptée à l'environnement et à la faune locale participent également à la fragmentation et à la diminution des espaces de vie pour de nombreux êtres vivants. Ar exemple, supprimer un champ ou une friche arborée peut avoir de nombreux impacts sur les oiseaux.

- **Un étalement urbain couplé à une standardisation d'une architecture de faible qualité :**

Le choix architectural de bâtiments standardisés dans les lotissements ignorait le plus souvent le bio climatisme jusqu'à la Réglementation Environnementale 2020 (mauvaise isolation, surconsommation énergétique génératrice de gaz à effet de serre). **Ce défaut de qualité impacte aussi l'environnement, en générant plus de gaz à effet de serre.** « *Comprendre les qualités de*

l'environnement de chaque lieu, les intégrer dans le « design » des projets d'urbanisation, les intégrer dans nos villes, et respecter ses équilibres, sont des ingrédients essentiels pour rendre nos lieux de vie durables et nous nourrir spirituellement. » (*The Next American Metropolis*, Peter Calthorpe, 1993).

➢ **Un surcoût pour la collectivité**

L'étalement urbain, et la faible densité associée, pose un problème de financement des infrastructures nécessaires, par les collectivités. Les réseaux sont plus longs, mais desservent moins de monde que dans une ville dense.

Les coûts environnemental et sociétal ne sont, le plus souvent, pas évalués. « *Les chiffres sont très variables selon les opérations ou les territoires, mais les études réalisées en France, Allemagne, Canada ou Etats-Unis convergent toutes : la ville éparse coûte plus cher à bâtir que la ville dense.* » (*Manifeste pour un urbanisme circulaire*, Sylvain Grisot). Par exemple, selon les résultats d'une recherche citée par Peter Calthorpe : « *une étude de l'université de Rutgers comparant un développement compact à l'étalement urbain a trouvé qu'1,38 milliard de dollars pourraient être économisés dans la construction des routes, infrastructures et écoles dans le New Jersey, pour les 20 années à venir* ».

➢ **Un surcoût pour les ménages**

Les ménages sous-estiment les coûts de transport automobile induits par l'étalement urbain. Selon l'INSEE, en 2017, en Centre-Val de Loire, les actifs parcourent 17,9 km pour se rendre à leur travail, distance la plus longue comparée aux autres régions. En 2017, selon l'INSEE, la dépense de transports individuels des ménages représente en moyenne 11% de leur revenu disponible. Mais la facture est plus lourde **pour les ménages habitant en couronne (aire d'attraction d'une ville à l'exclusion de son pôle) : 13% de leur revenu disponible, et 14,5% hors attraction des villes. Dans les pôles, elle n'est que de 8,8%,** soit un tiers de dépense en moins.

Le CESER souligne que le carburant est un poste important, dont la consommation journalière dépend de la distance à parcourir : **il absorbe 2,4% du revenu disponible des ménages dans les pôles, 3,9% en couronne et 4,4% hors attraction des villes.**

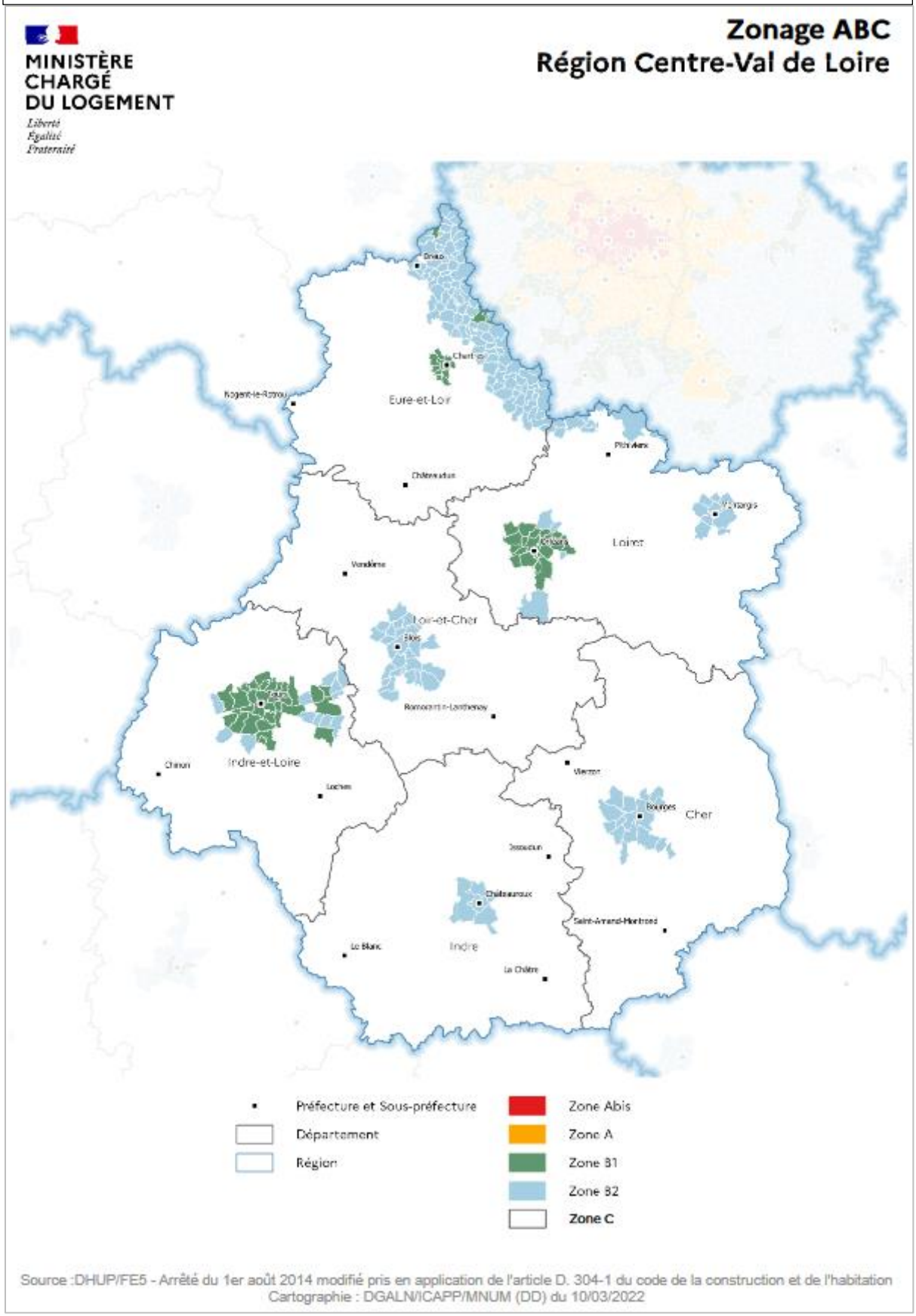
Cette part des dépenses consacrée à l'automobile augmente bien entendu pour les ménages modestes, ceux-là même qui ont du mal à se loger en zones tendues et qui deviennent primo-accédants dans des lotissements, dans le périurbain, ou dans les secteurs ruraux.

➢ **Un renforcement des inégalités**

L'étalement urbain, en plus de générer une dépendance à la voiture, renforce les inégalités. Les ménages moins aisés (mais pas nécessairement les plus pauvres) habitent plus loin, mais supportent une part plus importante de dépenses transports dans leur budget.

La relation entre l'étalement urbain et la ségrégation sociale est plus ambiguë, et n'est pas totalement tranchée par la recherche. L'étalement a permis aux « classes moyennes » d'accéder à la propriété, mais l'absence de variété des typologies de logements dans ces zones d'étalement, en majorité des lotissements de maisons individuelles, conduit à un « filtre » de certaines populations, qui n'ont pas les revenus pour ce type de logements ou ont besoin de logements plus petits. L'étalement urbain multiplie les zones d'habitat, et peut permettre à ceux qui le désirent de se regrouper entre eux tout en limitant la venue de personnes non désirées.

Déséquilibres entre l'offre et la demande de logements



Source : Ministère de la Transition écologique. Carte des zones tendues (déséquilibres entre l'offre et la demande de logements). Les zones tendues sont en couleurs.

1.3 LA GENESE DU CONCEPT DE ZERO ARTIFICIALISATION NETTE (ZAN)

Afin de faire face aux conséquences négatives de l'étalement urbain, des législations ont graduellement vu le jour, ces trente dernières années.

- **La loi Solidarité Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 (SRU) :**

Elle a imposé une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux dans les SCoT, PLU et cartes communales. Elle a introduit la notion d'extension limitée de l'urbanisation en l'absence de SCoT. Les SCoT doivent préciser comment restructurer les espaces urbanisés. La taille minimale des terrains à construire ne peut plus être réglementée.

- **La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 :**

Elle impose aux SCoT et PLU de fixer des objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (ENAF) et de lutte contre l'étalement urbain.

Elle a introduit des outils majeurs mobilisables par les SCoT comme la subordination de l'ouverture à l'urbanisation de certains secteurs à la desserte par les transports collectifs.

Le PLU peut imposer une densité minimale de construction dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs.

- **Le Zéro Artificialisation Nette introduit par la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 :**

Face à l'accélération de l'urgence à agir, et faute d'une réduction de la consommation d'espace suffisante durant ces 20 dernières années, la législation a de nouveau été renforcée avec l'introduction du Zéro Artificialisation Nette (ZAN).

Le ZAN impose d'abord la division par deux de l'artificialisation des ENAF entre 2021 et 2030 par rapport à la période 2011-2020. La loi demande ensuite de poursuivre la réduction de l'artificialisation après 2030 par tranches de dix années, pour atteindre la zéro artificialisation nette en 2050.

Le SRADDET en vigueur du Centre-Val de Loire demandait d'atteindre la zéro artificialisation nette en 2040.

Le code de l'urbanisme définit l'artificialisation nette comme « *le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnée.* » (L101-2-1 Code de l'urbanisme).

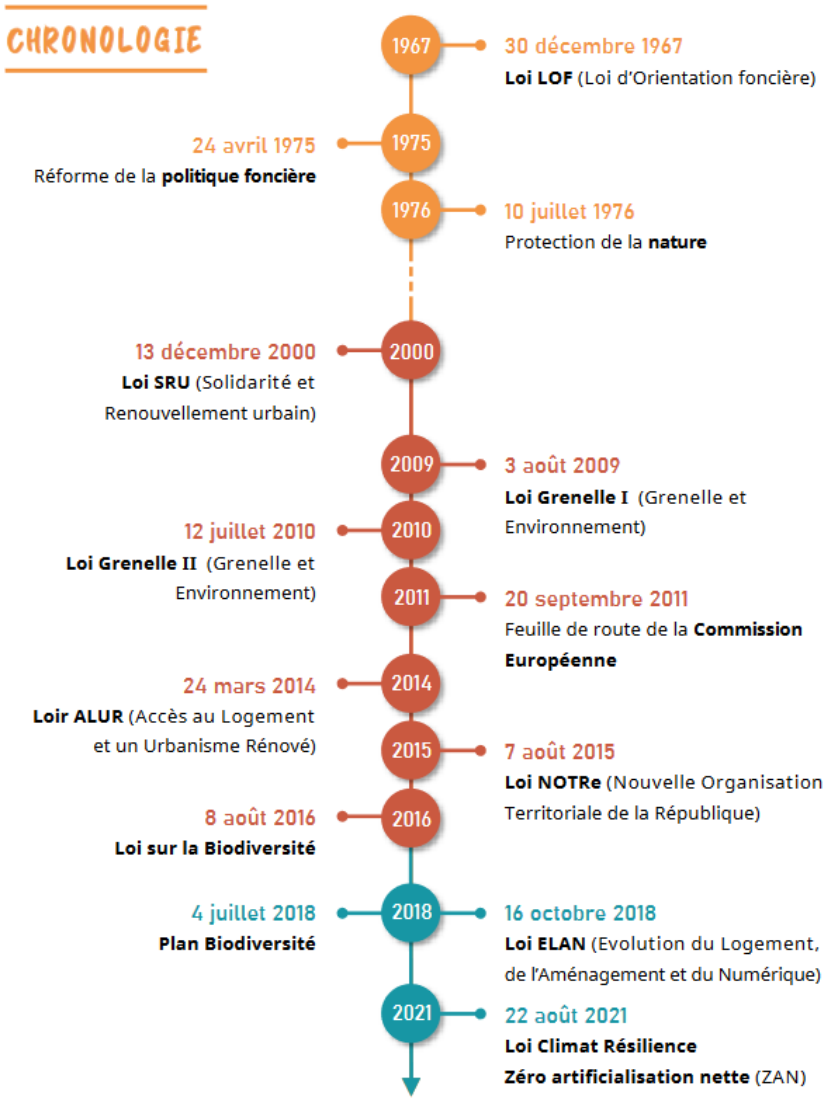
Des décrets publiés en 2022 sont venus préciser l'application juridique de ce concept. Pour la période 2021-2030, les superficies des zones naturelles et forestières (N), agricoles (A) des PLU transformées en zones à urbaniser (AU) seront comptées comme nouvellement artificialisées. Les superficies des zones U, et AU transformées en zones A ou N seront comptées comme renaturées.

Les choses se compliquent pour les tranches suivantes. Les superficies artificialisées et non artificialisées seront classées selon une nomenclature annexée au décret (en cours de réécriture).

Malgré sa complexité juridique, le ZAN est une continuité de la lutte contre l'étalement, initiée dès la loi SRU, pour réduire fortement la consommation d'espaces.

Des possibilités de modulations sont clairement inscrites dans le ZAN, avec la possibilité de décompter des espaces renaturés des espaces artificialisés, pour atteindre le « net ».

Cette logique de réduction de l'espace est surtout arithmétique. Elle ne peut qu'amener un marchandage sur les chiffres d'espaces pouvant être consommés, lors des négociations entre les collectivités.



Source : S'engager dans de nouveaux modèles d'aménagement, Fédération des SCoT, juin 2022.

Traduction de la loi ZAN, en Centre-Val de Loire :

- **6 967 ha artificialisables entre 2021 et 2030.**
- **En 2050 : autant de terrains artificialisés que de terrains renaturés au sens défini par la loi.**

1.4 UN COUP DE TONNERRE ?

Coup de tonnerre pour certains acteurs du monde de l'urbanisme, soulagement pour d'autres, **le ZAN ne pouvait que susciter de nombreux débats car il révèle de fait, et de manière formelle, un nouveau paradigme par son caractère obligatoire dans la déclinaison de l'aménagement du territoire.**

Le ZAN inquiète ainsi beaucoup d'élus locaux : le « zéro » les empêcherait de « développer » leurs territoires. Ainsi l'Association des Maires du Loiret, des conseils municipaux ou de communautés de communes ont voté début 2023 des motions contre le ZAN.

Selon ces élus, il serait nécessaire de construire de nouveaux lotissements pour éviter par exemple la fermeture de classes, de services publics ou de commerces.

Au cœur du débat du ZAN, et ici sur le volet logements, il y a donc la question du dynamisme démographique, particulièrement des territoires périurbains et ruraux.

Selon l'Association des Maires de France (AMF), « *tout au niveau du fonctionnement étatique est lié au nombre d'habitants. La fiscalité dépend du dynamisme urbain (de la population et des activités). Sans un certain dynamisme, c'est de plus en plus compliqué pour le budget communal.* »

En débat également, l'aspect esthétique et l'acceptation d'une certaine densité par des territoires souvent ruraux ou périurbains : « *En ville, on va continuer à construire en hauteur pour limiter l'artificialisation des sols. Chez nous [Vieilles-Maisons-sur-Joudry], ça va être compliqué. On ne va pas construire des gratte-ciels dans les villages !* » (*La République du Centre* du 28 mars 2023).

L'AMF a déposé un recours devant le Conseil d'Etat contre les décrets ZAN, pour les motifs suivants :

- Accentuation des fractures territoriales, puisque les territoires ayant le plus consommé ces dernières années pourront encore utiliser de nombreux hectares contrairement aux territoires périurbains ou ruraux qui ont consommé moins de surface.
- Application arithmétique et indifférenciée, à rebours des aménagements vertueux en matière de lutte contre le changement climatique, et des aménagements indispensables à la réindustrialisation du pays.
- Insuffisance des outils juridiques et financiers indispensables au recyclage urbain et à la lutte contre la vacance.
- Impact pas clair des projets d'envergure régionale ou nationale sur le calcul arithmétique.
- En conclusion, un texte « *au détriment de la ruralité* ».

L'AMF, lors de son audition par le CESER, a souligné que la réforme de la ZAN suscite beaucoup de questions plus que de réponses. **Elle constante que c'est « *une révolution intellectuelle de toute la chaîne de l'aménagement, qui n'est pas uniquement entre les mains des élus, mais d'une chaîne économique (aménageurs, promoteurs…) qui va jusqu'au particulier et ses choix de vie.* »**

Face à ces inquiétudes, la Première Ministre a annoncé au Congrès des Maires, le 24 novembre 2022, que les décrets ZAN seraient réécrits et que des exemptions à l'objectif ZAN seraient prévues (ex : pour les projets d'envergure nationale), et des garanties prises pour que les communes rurales puissent « construire ».

Une proposition de loi du Sénat visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette », a été définitivement adoptée le 6 juillet 2023. Elle introduit une mutualisation entre les régions, pour le décompte de l'artificialisation générée

par les « grands projets » régionaux ou nationaux d'équipements (ex : autoroute). Une garantie de développement territorial octroie un hectare consommable en plus pour toutes les communes, (mutualisable entre communes), « afin de corriger un processus mathématique trop « vertical » » (Sénat).

Cette « garantie » renforce le côté mathématique, au détriment de la réflexion sur la stratégie d'aménagement des territoires, comme souligné par le Président de la Fédération des SCoT.

La réécriture des décrets ZAN est en cours, notamment celui concernant la nomenclature des espaces comptés comme artificialisés ou comme non artificialisés. Les décrets devraient être publiés à l'automne 2023.

1.5 UNE VISION TROP ARITHMETIQUE

Le CESER constate que les propositions faites par la Région sur le ZAN sont très arithmétiques.

En attendant une clarification des textes sur le ZAN, l'exécutif régional a reporté la modification du volet ZAN du SRADDET. Mais il avait déjà présenté des pistes d'orientation aux élus locaux lors de la réunion de concertation du 24 novembre 2022. Il s'agit de cartes d'objectifs chiffrés, déclinant l'objectif ZAN sur le territoire régional, en modulant les 50% de réduction en fonction de critères du décret ZAN, adaptés par la Région. Les calculs prennent en compte l'armature territoriale du SRADDET, l'évolution de la densité des ménages et des emplois, les besoins en logements, intégrant un objectif de reconquête de logements vacants, les réservoirs de biodiversité des milieux naturels les plus menacés, la prise en compte de la consommation 2011-2020 pour 1 000 habitants. La proposition sur la mise en œuvre du ZAN remise à la Région par la Conférence territoriale des SCoT[1] **déplore le caractère exclusivement quantitatif du cadre législatif et réglementaire du ZAN** : « *elle invite la Région à dépasser cette injonction et à en faire l'occasion de construire une stratégie foncière régionale.* » **Néanmoins, la proposition de la Conférence territoriale des SCoT est aussi très essentiellement arithmétique. Mais elle a le mérite d'introduire une souplesse d'application du taux de réduction de l'artificialisation, en fonction des SCoT.**

Le CESER déplore que l'essentiel du débat autour du ZAN soit réduit à une arithmétique de consommation d'espace, en effaçant les réflexions possibles pour une transformation des modèles d'aménagement et de développement urbain actuels et futurs, pour mieux préserver l'environnement.

Il semble ici utile de rappeler qu'à l'origine du concept de Zéro Artificialisation Nette, l'objectif est de participer à la préservation de la biodiversité, à la réduction des conséquences du changement climatique, pour en limiter les effets prévisibles et néfastes en termes sociétaux, environnementaux et financiers.

[1] Instituée par la Loi Climat et Résilience de 2021

2. UNE CONFUSION ENTRE CONSOMMATION D'ESPACE ET REPONSE AUX BESOINS EN LOGEMENTS

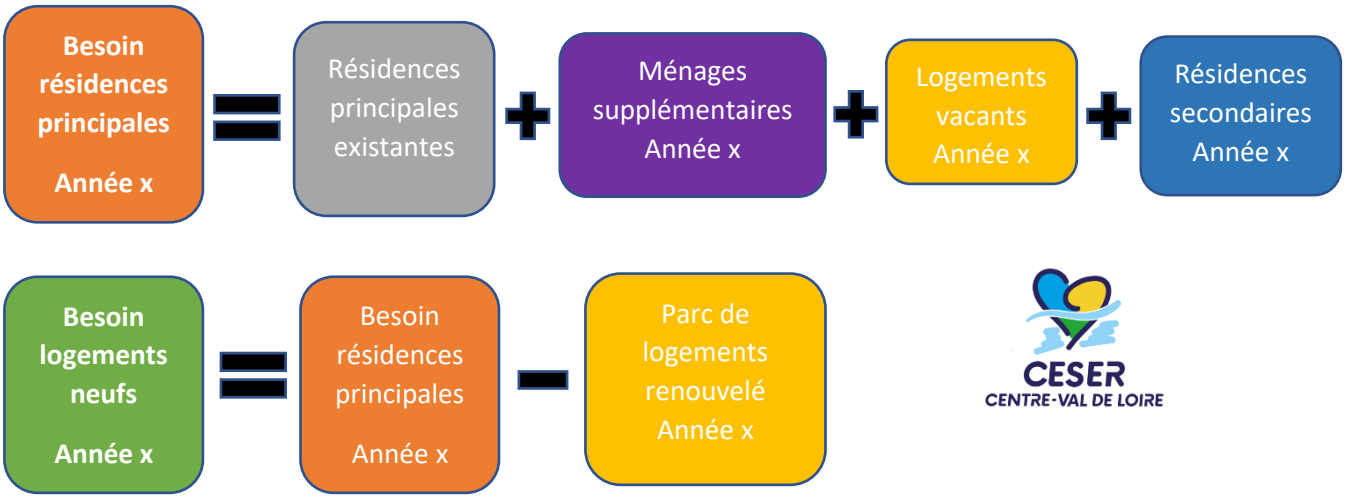
2.1 FAUT-IL ARTIFICIALISER POUR OBTENIR UNE CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE ?

Comment évaluer le « besoin » en logements ? Faut-il artificialiser de nouvelles zones pour accueillir de nouveaux habitants ?

➢ **Rappel de la théorie pour évaluer le besoin en logements**

L'évaluation des besoins en logements d'un territoire est un sujet complexe qui alimente la recherche et les réflexions des professionnels depuis de nombreuses années.

Les besoins en logements se composent des besoins en stock (non satisfaits à l'instant présent par le marché du logement), des besoins en flux (susceptibles d'apparaître dans le futur, du fait des évolutions démographiques et du parc de logements). La somme des deux groupes donne le besoin en logements.



Source : à partir de la méthode décrite dans le Guide méthodologique pour l'estimation des besoins en logements, Cerema 2017, production CESER.

Ces calculs reposent sur des bases qui peuvent être sujettes à interprétation. Le choix du scénario démographique de l'INSEE (OMPHALE), largement déterminant (80% des besoins) est à la discrétion de l'auteur du SCoT ou du PLUi. Celui-ci choisit également les taux de variation de la vacance et des résidences secondaires, pourtant eux aussi déterminants.

Pour aider les collectivités à évaluer leurs besoins en logements, le CEREMA leur met à disposition un webservice, Otelo. **Cet outil est perfectible.**

Otelo utilise des « bassins d'habitat », périmètres créés pour lui par le Ministère de la Transition écologique (DHUP), le CEREMA et les DREAL. **En Centre-Val de Loire, ces périmètres ne correspondent le plus souvent pas à ceux des SCoT.**

Le système permet de faire une analyse par regroupement de bassins d'habitat, ce qui permet de reproduire la plupart des zones d'emplois selon l'INSEE, mais pas parfaitement le périmètre de la région (une zone en plus à l'ouest, incluant le Perche).

Les bassins d'habitat utilisés par Otelo sont différents des périmètres des bassins de vie mis en place par la Région, et par l'INSEE.

OTELO, outil du CEREMA de simulation des besoins en logements, devrait permettre de faire des analyses sur les périmètres des politiques publiques portées par les collectivités (SCoT, département, région) et sur des périmètres personnalisés.

➢ Tentative d'évaluation du besoin en logements

Le CESER a utilisé Otelo pour estimer le besoin en logements à l'échelle du territoire régional (périmètre testé plus vaste que celui de la région, du fait des périmètres de bassin de vie). Les résultats sont transcrits dans le tableau ci-dessous. **Le critère déterminant est la variation du parc vacant, pour les 15 prochaines années.**

La mobilisation des logements vacants est donc un levier de dynamisme des territoires, particulièrement ruraux, pour maintenir leur population, notamment jeune. Il peut aussi leur permettre potentiellement d'accueillir de nouveaux habitants et contribuer au maintien des petits commerces, de leur(s) école(s), de leurs services publics, des activités économiques. Le CESER partage par conséquent le point de vue de l'AMF : 80% des logements existent déjà pour répondre au besoin de logements, d'ici 2050.

Le critère déterminant pour l'estimation du besoin en logements, pour les 15 années à venir en Centre-Val de Loire, n'est pas la variation démographique, mais la variation de la vacance.

Estimation du besoin en logements à l'échelle du territoire régional, selon Otelo

Scénario INSEE	Logements vacants	Résidences secondaires	Besoin en logements pour les 15 prochaines années
Central pour la population. Evolution tendancielle des ménages.	Stable	Légère augmentation	140 039
Central pour la population. Evolution tendancielle des ménages.	Baisse de 3 points (7,6% au lieu de 10,6%)	Stable	95 965

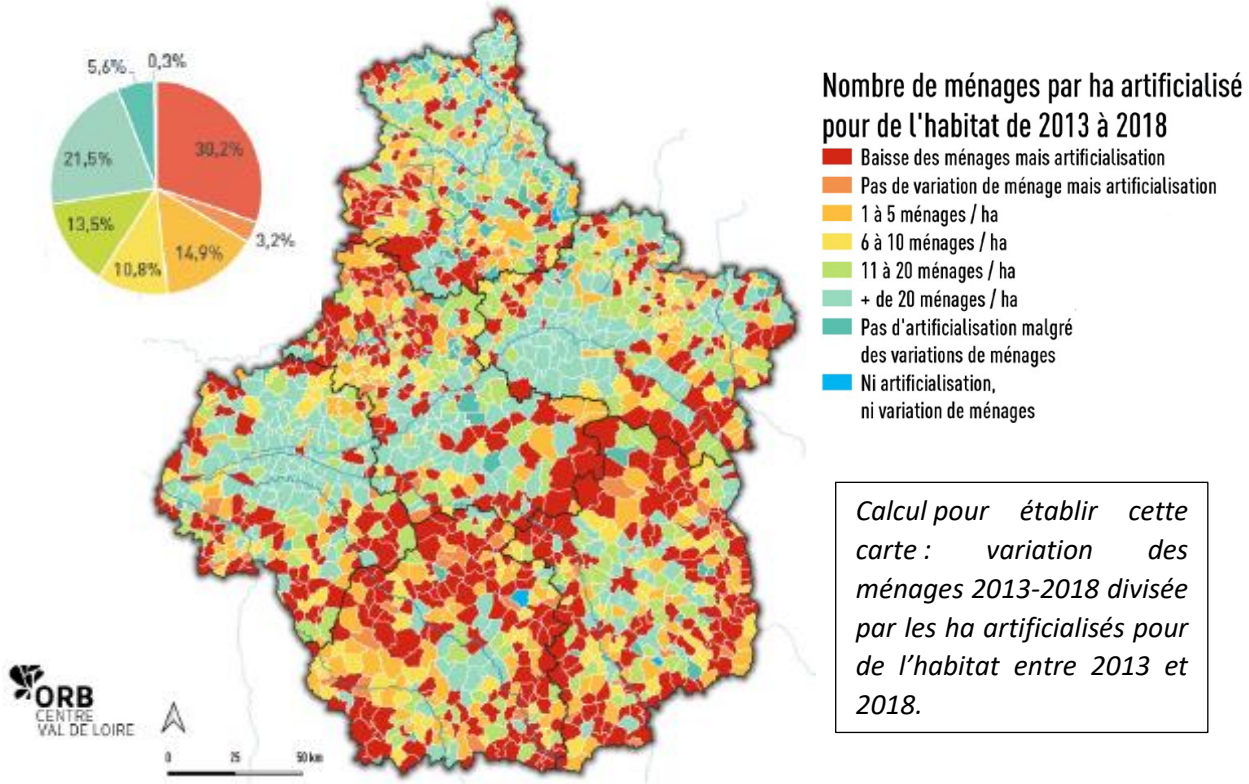
Source : Otelo 2023, Cerema, production CESER.

➢ Un constat : l'artificialisation n'augmente pas la population partout en région

L'artificialisation n'a pas apporté de ménages supplémentaires globalement dans le Cher, l'Indre, le Loir-et-Cher (sauf agglomération de Châteauroux, première couronne de Bourges, secteur de Blois), en Sologne, dans le Perche, ni au sud de l'Eure-et-Loir, ni au sud-ouest de l'Indre-et-Loire, ni à l'est du Loiret. Ce sont surtout les métropoles et grandes agglomérations qui ont accueilli de nouveaux ménages, probablement en artificialisant.

L'artificialisation d'une nouvelle zone, pour créer un lotissement, ne sert pas la croissance démographique et du nombre de ménages sur la majeure partie du territoire régional.

Evolution du nombre de ménages croisée avec celle de l'artificialisation de 2013 à 2018



Calcul pour établir cette carte : variation des ménages 2013-2018 divisée par les ha artificialisés pour de l'habitat entre 2013 et 2018.

Source : audition DREAL Centre-Val de Loire, production DREAL.

2.2 UNE CONCURRENCE ENTRE PARC NEUF ET PARC EXISTANT ?

La production de logements, en extension et en renouvellement[2], a augmenté de 8,9% entre 2008 et 2019, alors que les ménages n'ont augmenté que de 6,3% sur la même durée.

L'augmentation du nombre de logements a renforcé la concurrence entre le parc neuf et le parc ancien et a généré de la vacance (auditions Agence d'Urbanisme de l'agglomération de Tours et DREAL). On constate en parallèle de l'accroissement du parc de logements, une augmentation importante de la part moyenne des logements vacants sur la Région. Ainsi, dans l'Indre, **on constate depuis 2008 qu'un logement neuf a été produit pour un logement vacant supplémentaire**, même si l'on doit nuancer les statistiques sur la vacance (cf. partie 2).

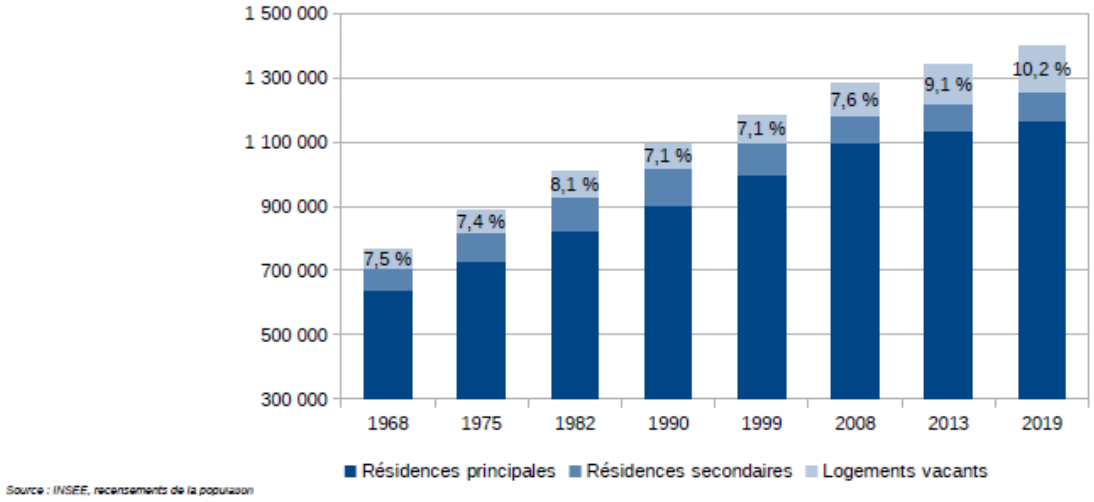
Des ménages, notamment primo-accédants, quittent le parc ancien pour s'installer dans un pavillon neuf, mieux isolé, répondant au désir de « verdure », plus éloigné, mais sans besoin de travaux complexes et coûteux de réhabilitation (audition ADIL 45/28).

Cela est renforcé par le fait que les logements vacants ne correspondent souvent plus aux besoins ou aux structures des cellules familiales des ménages, qui ont évolué du fait de changement sociétaux (ex : divorces).

Le problème posé par le ZAN n'est donc pas celui du dynamisme démographique des territoires, mais plutôt du parcours résidentiel dans la ville existante, autrement dit de l'application des principes de l'économie circulaire à la ville.

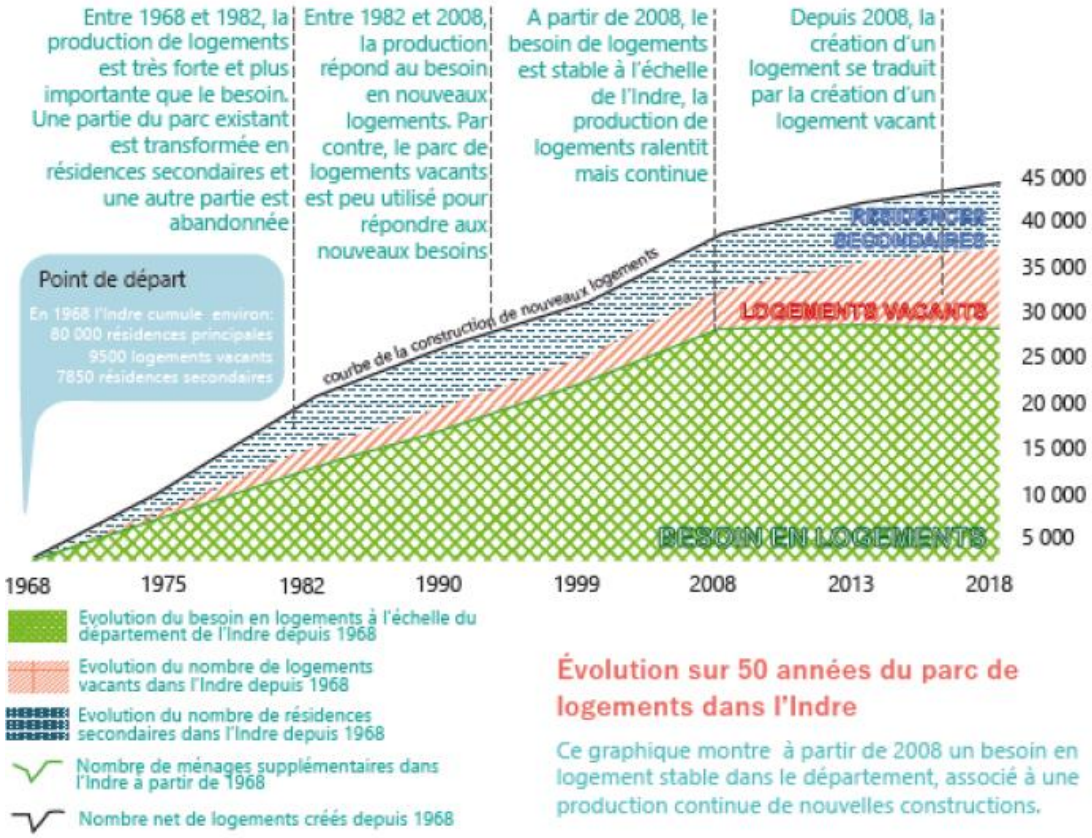
[2] Renouvellement : opération de réhabilitation ou de démolition-reconstruction d'un bâtiment.

Evolution du parc de logements par typologie



Source : audition DREAL Centre-Val de Loire, production DREAL.

Zoom : évolution du parc de logements dans l'Indre



Source : audition DDT de l'Indre, production DDT de l'Indre.

3. OUBLIER LE « ZERO » POUR CONSTRUIRE DE NOUVEAUX MODELES D'AMENAGEMENT

Une des questions fondamentales posée par la ZAN porte donc sur les logements existants. Pourquoi n'arrive-t-on pas à refaire la ville sur la ville ?

➢ **Un manque d'outils ?**

Pour l'Association des Maires de France (AMF), les dispositifs existants de renouvellement de la ville sur la ville ne porteraient pas leurs fruits, et expliqueraient la poursuite du mécanisme dominant d'aménagement par de petits lotissements implantés au bord des zones urbanisées des bourgs et villages. « *Dans le rural et le périurbain ce n'est pas cher de créer un quartier en extension. Mais c'est extrêmement cher de réhabiliter* » (audition AMF).

Le CESER nuance ce constat de l'AMF, qui dépend des situations et des territoires, et ne tient pas compte des surcoûts possibles de l'étalement (ex : surcoût des réseaux et voirie évoqué précédemment).

Les promoteurs et aménageurs privés restent le plus souvent sur la reproduction des modèles « classiques » et sont très peu nombreux à aller dans le champ de la réhabilitation. Ils cherchent plutôt à optimiser les mécanismes existants. Par exemple, leurs projets actuels portent sur l'internalisation de la chaîne de production (ex : constructions pour de l'investissement locatif défiscalisé, pour toujours attirer les acheteurs, malgré une remontée des taux des emprunts, selon l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours). Ces promoteurs sont peu attentifs aux nouvelles attentes d'élus et d'habitants.

Certains promoteurs font des expérimentations, en lien avec des élus locaux. **Cependant, il y a très peu de plan majeur porté par des collectivités avec une véritable stratégie pour recycler la ville sur la ville,** hormis quelques expérimentations de réhabilitation de friches urbaines importantes, d'opérations ANRU, ici et là dans le territoire régional.

Les acteurs auditionnés sur ce qu'il faudrait faire pour remédier à cette situation, parlent tout de suite des outils à mobiliser, du financement « insuffisant », et de l'absence d'ingénierie dans les petits EPCI et communes périurbaines et rurales. Ils estiment que sans ces outils, ce sera compliqué de répondre au ZAN, sous-entendu, à défaut soit il faut poursuivre le « modèle » d'aménagement par extension, soit c'est la fin du développement des territoires périurbains et ruraux.

➢ **Réparer les villes et les villages**

Régler d'abord la question des outils et de leur optimisation revient à prendre le problème à l'envers, comme déjà souligné par de nombreux urbanistes dans le monde depuis 20 ans.

Le problème c'est l'étalement urbain. « *Tel est bien l'enjeu : ne pas se contenter de serrer une nouvelle fois la « vis réglementaire » à une fabrique de la ville avide de terres agricoles, mais repenser un modèle de développement urbain frugal en sols.* » (*Manifeste pour un urbanisme circulaire*, Sylvain Grisot).

Bien souvent, les analyses précises manquent sur les marges de manœuvre de recyclage urbain dans l'existant, qui montreraient qu'un autre urbanisme est possible. De nombreux territoires sont dépourvus de stratégie pour l'habitat (peu de Plans locaux de l'habitat exécutoires en région) et nombreux à avoir des PLU(i) ou PLU manquant de vision globale sur l'étalement urbain. Les PLUi récemment

approuvés étudiés par le CESER ne semblent pas échapper à ce constat.

L'identification des besoins en logements dans les PLUi en vigueur ou en projet repose le plus souvent sur une estimation de la hausse démographique potentielle le plus souvent surestimée par rapport au scénario INSEE tendanciel. La responsabilité vient donc aussi des élus, qui ne cadrent pas toujours suffisamment les projets.

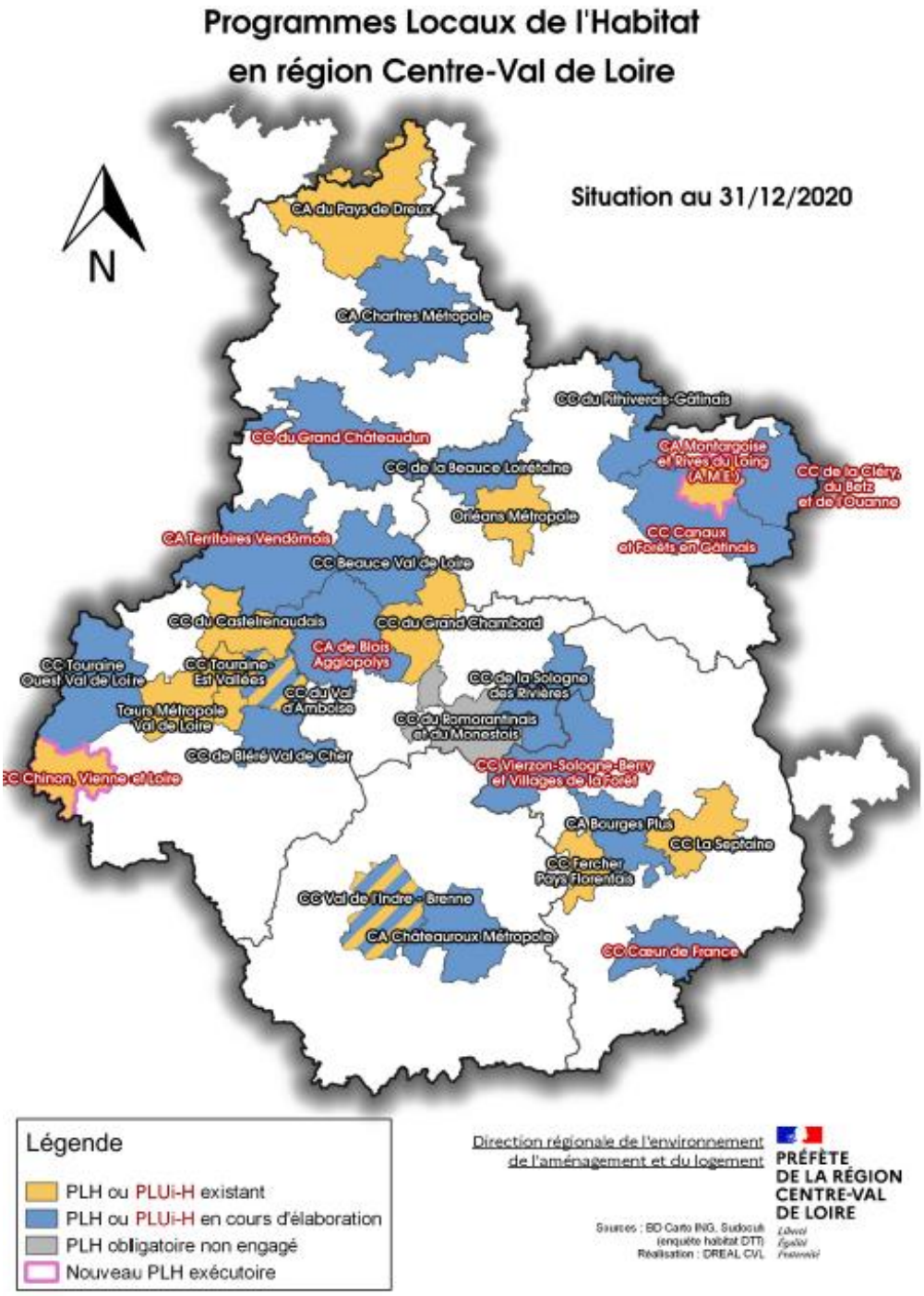
La justification des nouvelles zones d'extension dans ces PLUi repose sur un besoin en logements lui-même calculé à partir de facteurs sujets à forte interprétation : évolution de la démographie, taux de renouvellement du parc de logements, évolution de la vacance, évolution des résidences secondaires.

La mutation des espaces existants n'est pas vraiment étudiée de manière approfondie, notamment dans les secteurs pavillonnaires. Les territoires ne semblent pas non plus étudier l'étalement urbain. Il n'y a pas le plus souvent de prise de conscience de l'impact de l'étalement sur les fonctionnalités environnementales, sur la société, et sur les finances des collectivités.

De même, certains territoires multiplient les Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH), sans avoir de stratégie de renouvellement sur l'ensemble de leur territoire. Par exemple, ils ignorent concrètement sur quels bâtiments ils devront agir en priorité, ce qui nécessiterait un inventaire et une analyse de la vacance et de l'habitat dégradé (audition Action logement, retour d'expérience sur les territoires Action cœur de ville).

Faute d'agir sur le renouvellement urbain, sur une fabrique de la ville frugale en espaces, ces territoires finissent par se rendre dépendants de projets de lotissements sur des terrains privés que leurs élus ont ouvert à l'urbanisation, sans réelle stratégie d'ensemble, incluant la réparation de la ville existante.

D'autres modèles d'aménagement sont concevables. Le ZAN ne veut pas dire « zéro » développement, bien au contraire, tant sont larges les possibilités offertes dans le parc vacant, les terrains en friche, et les possibilités de densification raisonnée, comme montré par la partie qui suit.



Source : Rapport annuel sur la situation de l'habitat et de l'hébergement en Centre-Val de Loire 2020.

PARTIE II – DES POSSIBILITES POUR ATTEINDRE LE ZAN

1. DE REELLES MARGES DE MANŒUVRE DANS LES ZONES DEJA ARTIFICIALISEES

1.1 UN PARC VACANT IMPORTANT

➢ **Une vacance des logements très contrastée sur la région et par départements**

> **Définition logement vacant :** *le rapport analyse les logements considérés comme « vacants » par l'administration fiscale, c'est-à-dire non meublés, avec des éléments de confort minimaux (eau courante, installation électrique…), ni loués, ni en vente. Les résidences secondaires et les locations touristiques sont meublées. Elles ne rentrent donc pas dans cette catégorie fiscale (mais il peut y avoir des erreurs de mise à jour ou de déclaration dans les bases de données).*

Le taux de logements vacants est élevé : 10,6%, soit 111 182 logements sur le territoire régional en 2020, dont 42% vacants depuis au moins 2 ans (base nationale LOVAC). Ces chiffres sont au-delà de la vacance dite structurelle (déménagements), évaluée à 6 et 7% (selon le *guide sur la vacance du Réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant*, 2018).

Le Centre-Val de Loire est l'une des régions les plus impactées par la vacance de 2 ans ou plus en France métropolitaine (en 2ème position derrière la Bourgogne-Franche-Comté).

Il existe une « frontière » entre les départements du sud et ceux du nord. Le Cher et l'Indre ont des taux très élevés de logements vacants (13,4%). 7% de leur parc de logements est vacant depuis au moins deux ans.

Entre 2017 et 2022, 4 688 demandes de logements neufs ont été autorisées dans le Cher contre une vacance d'au moins deux ans en 2020 de 10 767 logements ; dans l'Indre, 2 089 demandes de logements neufs ont été autorisées contre une vacance d'au moins deux ans de 7 915 logements.

Les logements devenus vacants dans l'Indre et dans le Cher en 2019 correspondent à la moitié des logements neufs autorisés dans chacun de ces départements la même année.

Le Loiret et L'Indre-et-Loire sont également concernés par cette concurrence entre parc neuf et parc ancien, mais dans une moindre mesure : en 2019, les logements devenus vacants correspondent à environ un tiers des logements autorisés.

L'Eure-et-Loir n'est pas touché par ce phénomène (en 2019, 8 logements sont devenus vacants pendant que 1 436 logements étaient autorisés).

Seul le Loir-et-Cher a vu sa vacance diminuer en 2019 (pour 875 logements neufs autorisés).

La vacance a donc un poids important dans les marchés de l'habitat en Centre-Val de Loire.

La création de logements neufs dans l'Indre, le Cher, le Loiret, l'Indre-et-Loire est venue concurrencer le parc existant dont la vacance a consécutivement augmenté.

➢ **Une vacance des logements très contrastée selon les SCoT**

Les SCoT tout au sud de la région font face à des taux de logements vacants d'au moins deux ans supérieurs à 10%. En revanche, les

territoires traversés par l'A10 affichent des taux faibles, entre 2 et 3%. Au nord, le SCoT de l'agglomération chartraine est dans la même typologie, en lien avec le développement des franges franciliennes.

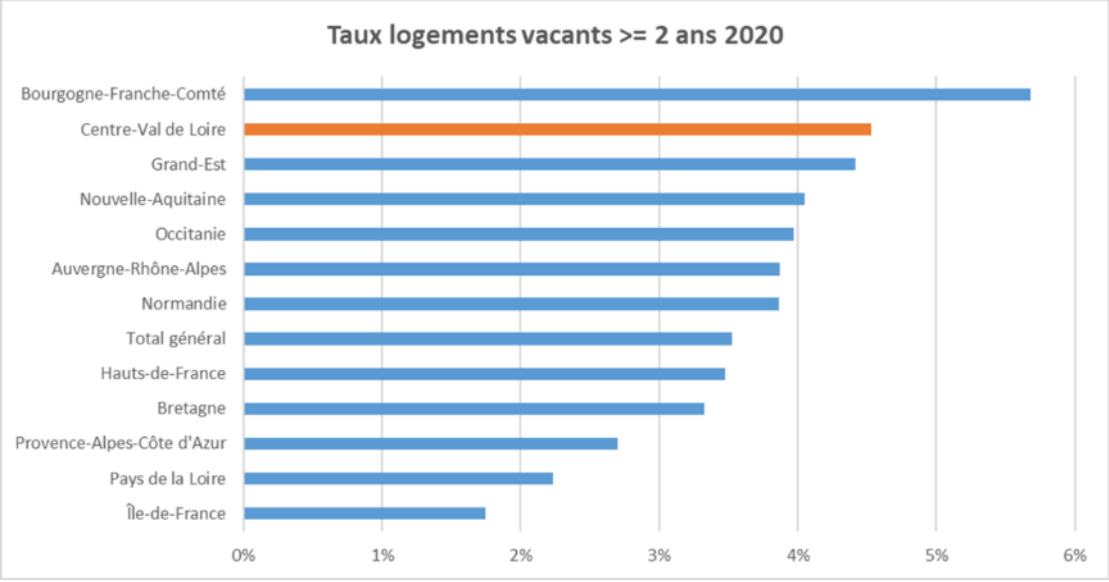
Certains territoires de SCoT semblent avoir une variation de la vacance supérieure au nombre d'autorisations de logements, pour une année donnée (à interpréter avec prudence, les effectifs de logement pouvant être faibles) : le SCoT du Pays de Valençay, le SCoT du Pays d'Issoudun, le SCoT du Pays Berry-Saint-Amandois, le SCoT de la Brenne Marche, le SCoT Cœur de Beauce. **Les SCoT concernés ne sont pas toujours ceux avec les plus forts taux de vacance.**

Selon la DDT 36, le taux de vacance affiché pour l'agglomération de Châteauroux dans la base nationale LOVAC (données fiscales) a été divisé par deux lors de visites sur le terrain pour vérifier si les biens sont bien vacants. **Il faut donc prendre avec prudence ces chiffres, tant qu'ils n'ont pas été vérifiés** sur le terrain.

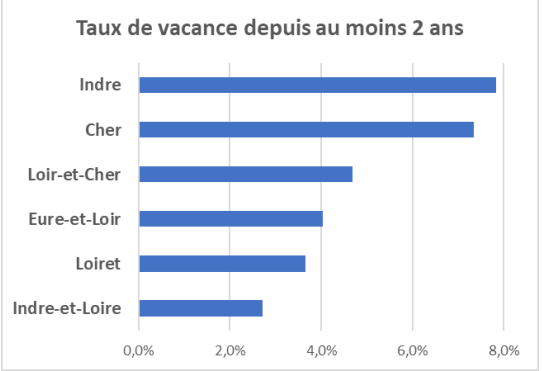
Il ne faudrait pas en déduire non plus que tout logement vacant pourrait être occupé. Le CESER aimerait pouvoir dire combien de logements vacants ne sont pas habitables en l'état, car en ruines, insalubres, … La base nationale LOVAC en open data ne permet pas de le savoir. **Ce sont aux porteurs de SCoT, les EPCI à demander un accès à la base complète LOVAC pour avoir des réponses plus précises.**

Au vu du stock de logements vacants, des possibilités pour répondre à la demande en logements en secteurs urbanisés existent bel et bien, hors nouvelle extension urbaine.

L'enjeu est de remédier à la concurrence qui peut être forte entre la demande pour des logements neufs et le parc existant, dont une part est « délaissée ».



Territoire	Variation vacance 2019-2020	Logements neufs autorisés en 2019	Variation de la vacance rapportée aux logements autorisés
Indre	216	384	56%
Cher	458	925	50%
Indre-et-Loire	979	2916	34%
Loiret	903	3054	30%
Eure-et-Loir	15	1436	1%
Loir-et-Cher	-273	875	-31%
Région	2298	9590	24%



Source : base nationale LOVAC au 1er janvier 2021 en open data, Sitadel 2019-2020, production CESER.

➢ **Une vacance liée à l'âge de la population et du parc de logements ?**

Au vu des différences d'âge du parc vacant, les leviers à mettre en place pour remédier à la vacance doivent être adaptés en fonction des territoires de la région.

La part des plus de 60 ans est plus grande dans le Centre-Val de Loire (29 %) qu'en France métropolitaine (26 %), ce qui peut expliquer en partie le taux de vacance plus élevé de notre région (une partie de ces personnes peuvent résider en maisons de retraite, et leur ancien logement devenir de fait « vacant ». Une partie du phénomène de vacance des logements est aussi en partie liée aux procédures parfois longues de successions, qui retardent la remise sur le marché locatif ou de vente des biens. Pour certains biens, les propriétaires ne sont pas connus (biens sans maître).

La population est plus âgée dans les SCoT avec un fort taux de logements vacants : 1 personne sur 3 au nord de la région et plus de 2 sur 3 au sud sont âgées de 60 ans ou plus.

La part des logements d'avant 1946 est plus élevée parmi le parc vacant, que dans l'ensemble du parc, sur la majeure partie de la région.

La majorité des logements vacants du sud de la région datent d'avant 1946. Le Perche est dans la même situation. Ailleurs en région, les logements d'avant 1946 représentent un tiers des logements vacants.

Des éléments essentiels des logements vacants d'avant 1946 peuvent être en mauvais état : toiture, structure, tuyauteries, réseau électrique, ventilation mécanique, etc. Il est probable que la toiture, les fenêtres soient à isoler et le système de chauffage à changer.

Les bâtiments plus récents ont a priori moins de défauts structurels. Néanmoins, leur isolation est souvent insuffisante. Mais contrairement à des bâtiments anciens leur vacance et mauvais état peuvent être « moins visibles ». Dans des zones pavillonnaires relativement récentes, on rencontre parfois une maison vacante, plus difficile à rénover qu'un ensemble de bâtis vacants en centre-bourg.

➢ **La vacance en centre-bourg : l'arbre qui cache la forêt ?**

Le CESER a analysé la localisation des bâtiments vacants fournie par la carte des unités foncières vacantes de l'outil UrbanSimul du CEREMA.

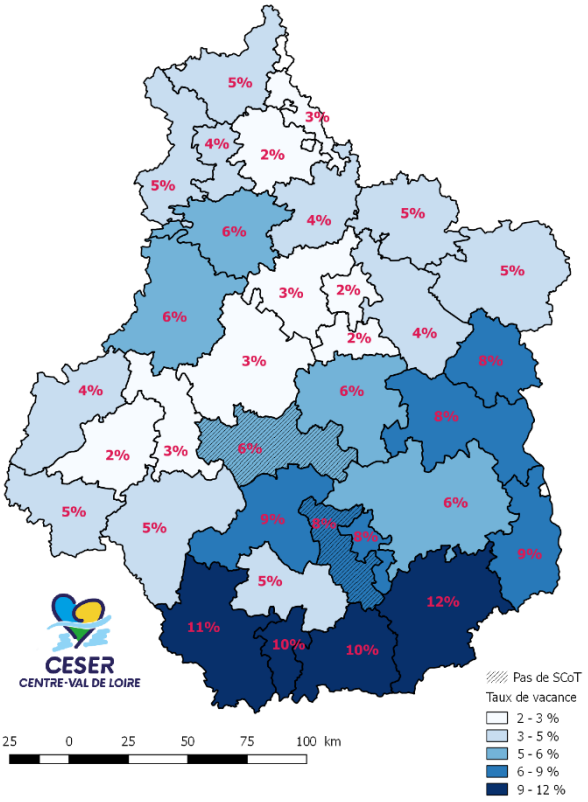
Dans les communes du sud de la région, dans le Perche également, les bâtiments vacants semblent plutôt éparpillés. Des bâtiments vacants sont situés dans les centres bourgs et les nombreux hameaux. Mais de nombreux anciens corps de ferme isolés sont aussi vacants**. Cela implique une difficulté en termes d'ingénierie et de coûts : il n'est pas possible d'agir fortement sur la vacance en un endroit donné, car la vacance est « partout ».** Intervenir sur l'ensemble du territoire communal multiplie les spécificités techniques et réduit la possibilité de trouver un bailleur social pour gérer un groupe de bâtiments vacants.

Dans les métropoles et grandes villes, les logements vacants sont aussi plutôt éparpillés.

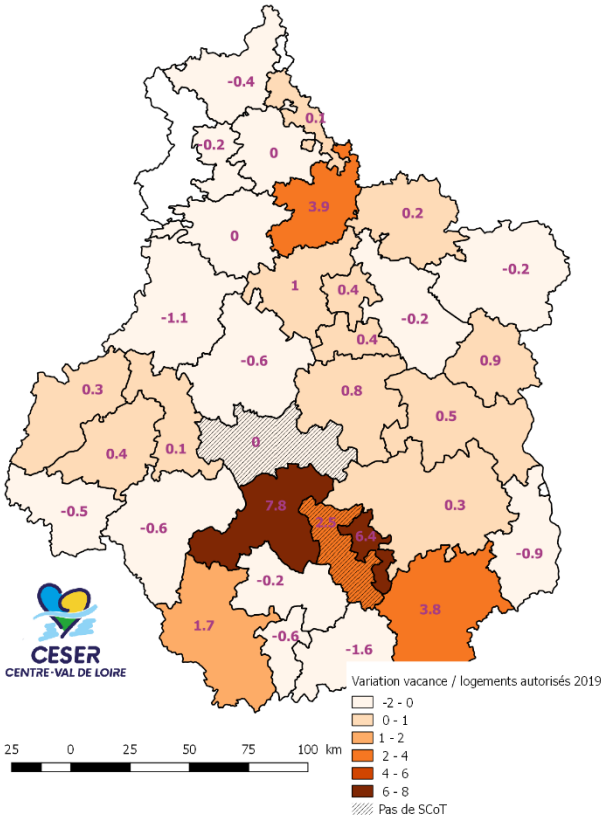
En revanche, en Sologne, du fait de la morphologie de ses communes, les bâtiments vacants semblent plus regroupés en centre-bourg.

Sur le plan fonctionnel, les bâtis de centres bourgs « historiques », sont le plus souvent dépourvus de jardin, de place de stationnement, et parfois ont un accès difficile (rue étroite, logement avec un accès lié à un commerce, pas d'accessibilité PMR, …). **Malgré ces difficultés, ces logements rénovés répondraient à des demandes de jeunes familles, y compris avec enfants (logement social possible).**

Taux de logements vacants par SCoT en 2020

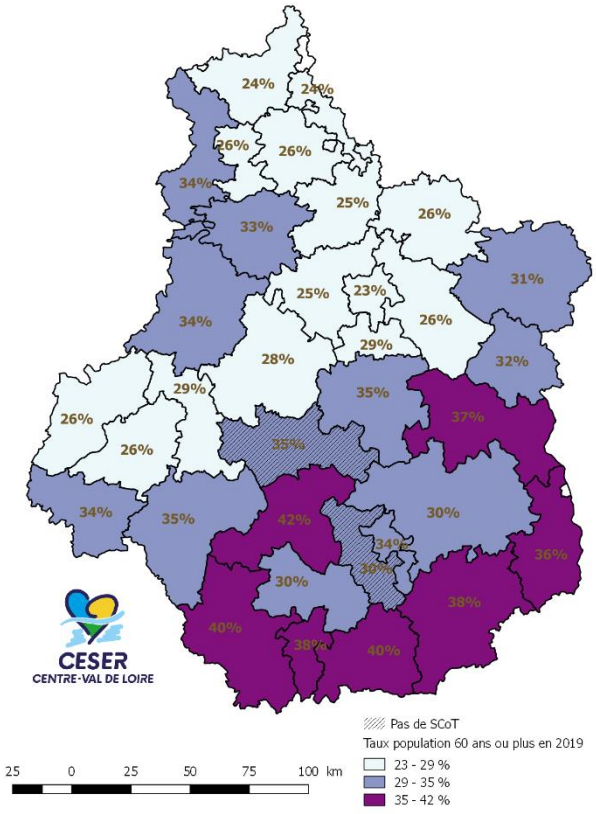


Rapport entre la variation de la vacance et le nombre de logements autorisés par SCoT en 2019

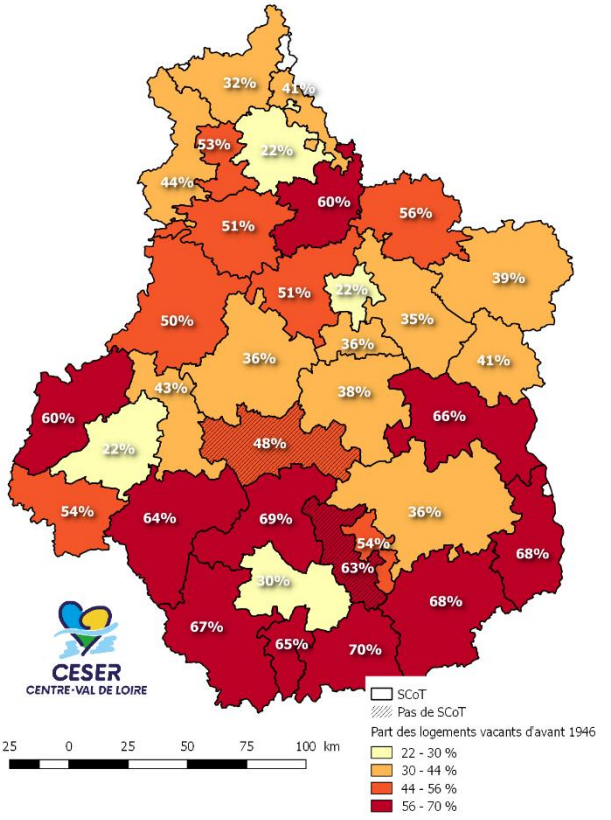


Exemple de lecture de la carte ci-dessus à droite : un taux de « 1 » veut dire qu'il y a eu autant de logements vacants supplémentaires que de logements artificialisés, en 2019.

Population de 60 ans ou plus par SCoT en 2019



Part de logements vacants d'avant 1946 (sur les logements vacants) par SCoT en 2019



1.2 DE NOMBREUSES FRICHES URBAINES A REHABILITER

➢ **Une surface importante de friches urbaines disponibles**

En 2023, on dénombre 4 026 ha de friches urbaines en Centre-Val de Loire (selon la base nationale Cartofriches), à comparer à l'objectif d'artificialisation de 6 967 ha entre 2021 et fin 2030. Les friches urbaines de la région représentent 44% des surfaces artificialisées pour de l'habitat entre 2011 et 2020.

Il est difficile de qualifier ces friches, car les données manquent dans la base nationale. On ne connaît que 2% de l'âge du bâti des friches du Centre-Val de Loire. **La dernière activité ou destination, le niveau de pollution ne sont pas renseignés pour la totalité des friches régionales**, alors même que certains éléments sont connus dans d'autres bases nationales (BASOL, BASIAS). C**ette multiplication de bases de données incomplètes n'aide pas les collectivités qui manquent d'ingénierie.**

Le rapport du CESER, *Requalification des friches urbaines : quelles perspectives en région Centre-Val de Loire*, publié en 2015, constatait déjà que les inventaires des bases BASOL et BASIAS étaient incomplets. **Il préconisait la création d'un observatoire régional des friches. La base nationale Cartofriches mise en place depuis est toujours incomplète.**

Un tiers des SCoT ont artificialisé autant d'espace entre 2011 et 2020 que la superficie de leurs friches urbaines : des SCoT de l'Eure-et-Loir, du sud-ouest de l'Indre, et partiellement du Loir-et-Cher.

Le CESER rappelle ici l'analyse qu'il avait faite dans son rapport 2015 : « *On peut relever que de nombreuses études mettent en évidence une forte corrélation entre le rythme de l'étalement urbain et la croissance des friches.* »

Toutefois, presque la moitié des SCoT ont un ratio de surfaces en friches urbaines par rapport à l'artificialisation bien plus faible : la Touraine, le Pays chinonais, le territoire d'Amboise, la métropole d'Orléans et les territoires à l'est de celle-ci (PETR Forêt d'Orléans, Pays du Giennois), le sud-est et le sud de la Région, avec le SCoT Avord-Bourges-Vierzon, la Châtre-en-Berry, le Berry-Saint-Amandois, le Val-d'Aubois.

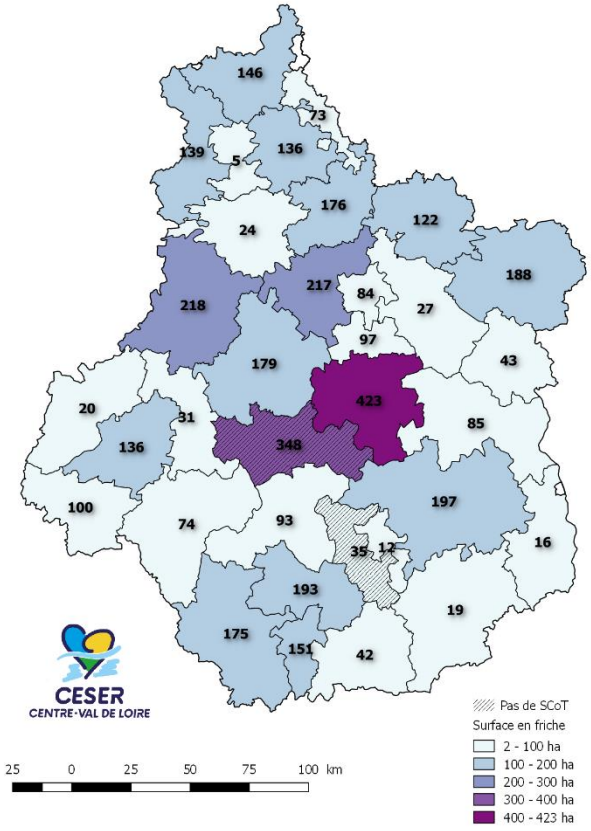
Le pays de la Grande Sologne et le SCoT Cœur de Beauce sont en « déprise urbaine » au vu de leurs ratios de friches urbaines très élevés par rapport à l'artificialisation.

Des SCoT cumulent une artificialisation importante au regard de la variation de la vacance et de leur stock de friches urbaines : la Brenne-Marche, le Pays de Valençay, la Grande Sologne, le PETR Loire-Beauce, le Cœur de Beauce. **Cette diagonale est en déprise urbaine et traverse de fait une crise foncière. Cela ne signifie pas qu'il faudrait « laisser mourir » ces territoires. Bien au contraire, ces territoires plutôt ruraux doivent être aidés pour redevenir attractifs en étant soutenus pour mobiliser leurs friches urbaines et logements vacants, ou désartificialiser ce qui peut l'être.**

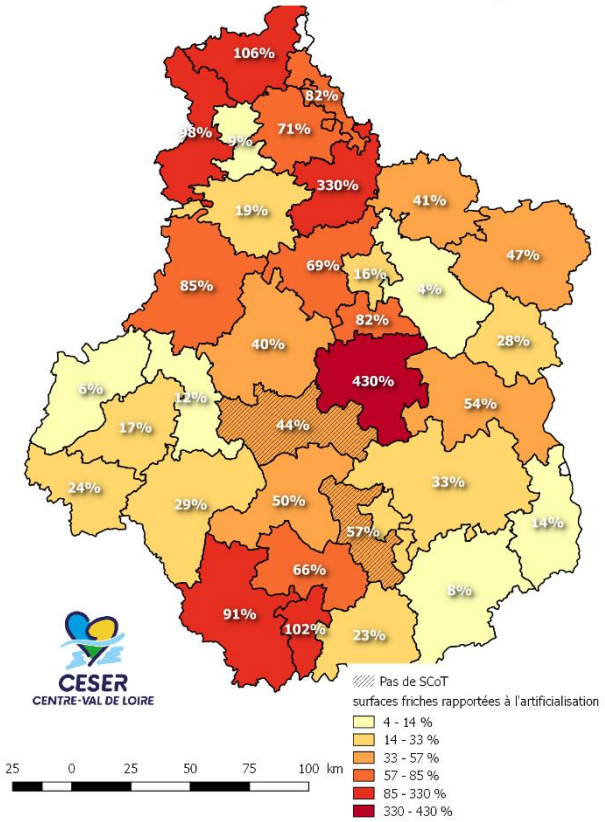
L'artificialisation crée une concurrence avec les friches urbaines, à leur détriment, comme pour les logements vacants.

Comme pour la vacance, les stratégies sont à différencier selon les territoires : penser réhabilitation des friches urbaines avant de consommer des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (ENAF) dans les territoires qui consomment beaucoup d'ENAF, penser renaturation des friches urbaines dans ceux qui artificialisent peu.

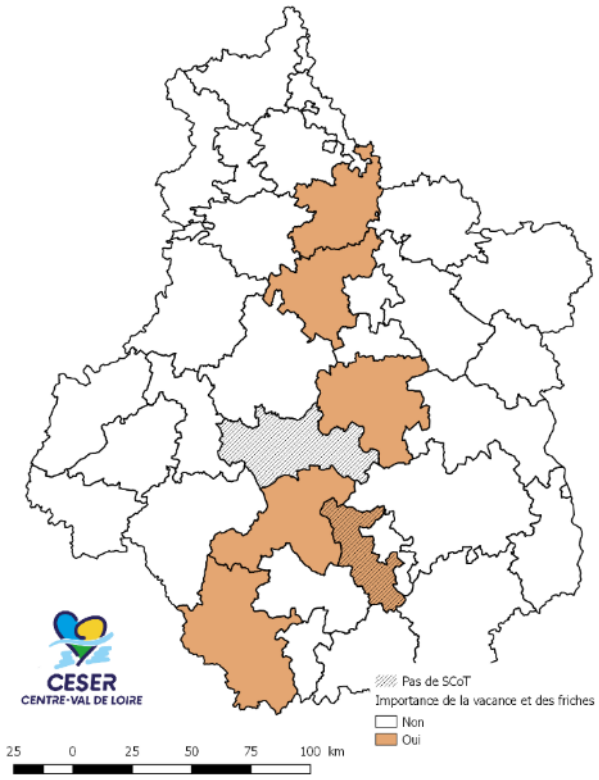
Friches urbaines en ha par SCoT en 2023



Rapport entre les surfaces en friche en 2023 et les surfaces artificialisées entre 2011 et 2020 par SCoT



Variation de la vacance et stock de friches importants au regard de l'artificialisation 2011-2020, par SCOT



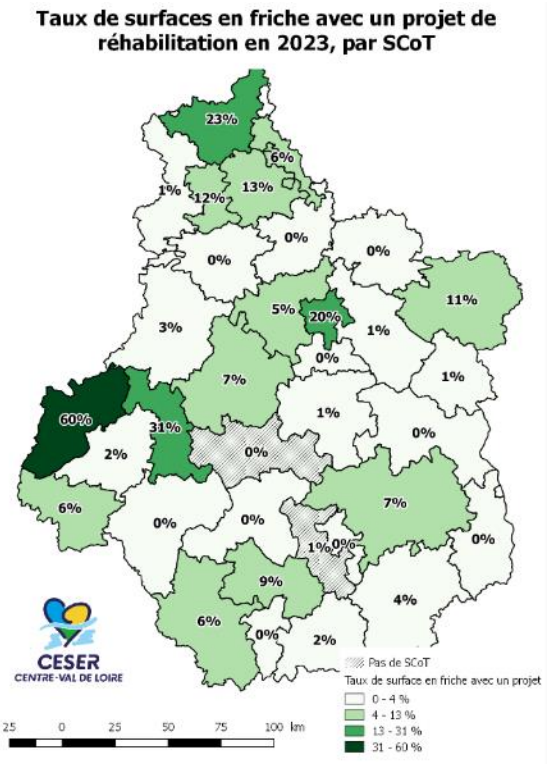
➢ **Un potentiel « abandonné » ?**

Seulement 203 ha, soit 5% de la superficie des friches urbaines, font l'objet d'un projet de réhabilitation en Centre-Val de Loire (selon la base Cartofriches 2023). Le statut de 39% de la superficie des friches est « inconnu » selon la même base.

Toutefois, les programmes Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain ont eu un impact positif à l'échelle régionale, puisque 62% des surfaces de friches urbaines faisant l'objet d'un projet en Centre-Val de Loire (126 ha) sont dans une commune Petite Ville de Demain ou Action Cœur de Ville. Néanmoins, les villes concernées par ces appels à projet abritent 1 010 ha de friches sans projet.

Ces chiffres interpellent et soulignent que le « recyclage de la ville » reste expérimental. Les leviers de massification restent donc à construire ensemble.

Il est important de prolonger, étendre et rendre pérenne les programmes Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain.



1.3 UN POTENTIEL SOUS UTILISE DANS LE FONCIER URBANISE RECENT

➢ **Des parkings mutables**

Les collectivités s'engageant dans une démarche de réduction de l'artificialisation recensent les dents creuses en zones urbaines susceptibles d'accueillir une opération d'aménagement.

La capacité de densification d'espaces déjà imperméabilisés, dans les zones commerciales, d'activités ou d'équipements est généralement peu analysée.

Les parkings de notre région représentent 929 ha, soit 1/6 de la consommation d'espace prévue pour 2021-2030. Les zones d'activité commerciales (incluant de vastes surfaces de parkings et d'autres aménagements non optimisés) pourraient accueillir en partie des opérations de logements, créant ainsi de nouvelles centralités redonnant de la qualité de vie et pouvant inclure des espaces de renaturation.

➢ **Morphologies et densités**

Le CESER a comparé, dans des communes qui ont le plus consommé d'Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (ENAF) entre 2011 et 2020, la densité de leurs lotissements pavillonnaires récents avec celles de leurs centres-bourgs anciens (source : BD-TOPO mars 2023, IGN). Sans prétendre à l'exhaustivité, la densité des centres-bourgs semble plus élevée.

	Densité logements/ha
Centre-bourg	Entre 15 et 40
Lotissement	Entre 5 et 10

La hauteur moyenne plus élevée dans les centres-bourgs que dans les lotissements explique en partie la différence de densité. Des bâtiments dans les centralités peuvent avoir un étage de plus.

La hauteur du bâti constatée dans les communes étudiées ayant consommé le plus d'ENAF dans la région, est relativement peu élevée, même en centre-bourg. Le nombre d'étages moyens est de 2 en centre-bourg, contre 1 dans les lotissements. Sans dénaturer certains sites, il existe des potentialités en ajoutant un étage à certains bâtiments, ou en construisant des bâtiments plus élevés en centre-bourg.

	Hauteur moyenne (BD-TOPO, IGN)
Centre-bourg	7 m
Lotissement	5 m

L'implantation du bâti minore également la densité, sans pour autant apporter plus de verdure. Dans le cas des centres-bourgs, les bâtiments sont à l'alignement de la rue, et accolés entre eux. Le centre de l'îlot est occupé par des espaces verts et des cours intérieures. Dans les lotissements pavillonnaires, chaque maison est « isolée » sur sa parcelle. Elle est en retrait de la voie, d'environ 4 m, et éloignée des limites séparatives d'une distance égale à la hauteur de la maison divisée par deux.

Dans les lotissements étudiées la superficie des terrains varie selon les sites entre 500 et 1 100 m². Autant il peut être difficile d'implanter un deuxième bâtiment sur une parcelle de 500 m² si le premier est au milieu du terrain, autant cela semble plus facile sur une parcelle de 1 000 m². La construction en deuxième rideau se fait de plus en plus dans les agglomérations.

➢ Des voiries gourmandes en foncier

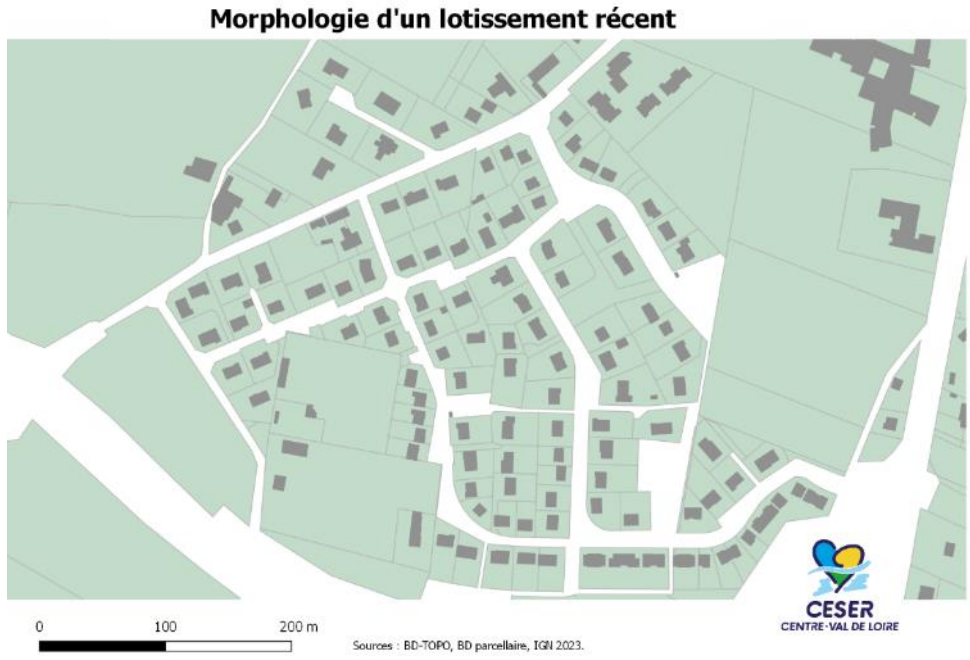
L'espace occupé par la voirie est peu optimisé dans les lotissements pavillonnaires. Les îlots pavillonnaires ont une taille plus faible que ceux des centres-bourgs. Les voies de desserte interne sont plus nombreuses que dans les centres-bourgs, et peuvent consommer plus de foncier. La forme des voies dans les lotissements est souvent qualifiée de « raquette ». Une voie résidentielle fait le tour du lotissement, et relie des voies en impasse se terminant par une aire de retournement pour le camion de ramassage des déchets. **La circulation des véhicules a été optimisée, mais pas la ressource foncière.**

De même l'urbanisation diffuse récente peut consommer de manière non rationnelle l'espace. Sans coordination, des propriétaires de grands terrains décident de les diviser et de faire construire de nouvelles maisons en deuxième, voire troisième rideau. Ainsi, chacun crée sa voie pour l'accès aux maisons en fond de terrain. Dans certains secteurs cela conduit à une multiplication des venelles et autres impasses, avec parfois des problèmes de voisinage et de contestation de ces projets. Si cette densification avait été planifiée et coordonnée par les PLU, les voiries auraient pris moins d'espace.

La mutation des espaces pavillonnaires pour accueillir de nouveaux logements, semble donc possible.

La difficulté réside dans l'écriture des règles des PLU ou des cartes communales, et dans l'accompagnement des propriétaires pour favoriser une morphologie plus compacte, une hauteur un peu plus élevée, tout en préservant des poumons et îlots verts essentiels pour l'environnement et la qualité de vie.

Il s'agit également de surmonter l'acceptabilité et la technicité des démarches de type « *build in my back yard* » (BIMBY).



Source : données IGN 2023 (BD TOPO, BD parcellaire), production CESER.

2. ENJEUX POUR REUSSIR LE RECYCLAGE DES VILLES

2.1 DES OPERATIONS ALTERNATIVES PLUS COMPLEXES ?

Est-il plus compliqué de recycler la ville par un projet de réhabilitation ou d'intensification urbaine, que de faire une extension urbaine ?

Rôle	Extension urbaine	Réhabilitation parc vacant ou friches urbaines, mutation zone d'activité	Densification, intensification urbaine
Propriétaire terrain (privé)	**_A l'initiative du projet.** **_demande à la mairie l'ouverture à l'urbanisation de son terrain.** _vend son terrain à un promoteur de son choix. _négocie avec le promoteur et la collectivité.	_négocie le prix de vente de son bien ou terrain déjà artificialisé avec la collectivité ou l'établissement public foncier mandaté par elle.	**_peut être à l'initiative du projet.** _se saisit des possibilités offertes par le PLU modifié. _peut confier son projet à un aménageur-promoteur. _suit le chantier sur son terrain.
EPCI, commune	_Accepte la demande d'ouverture à l'urbanisation (modification du PLU). _négocie avec le promoteur (règlement de lotissement, accès, …).	**_à l'initiative du projet.** _fait réaliser une étude du projet par un promoteur, un bailleur, un bureau d'études. _recherche les propriétaires _acquiert le bâti et le foncier, avec l'aide d'un Etablissement Public Foncier (EPF). _choisit le montage opérationnel. _choisit et suit le promoteur chargé du projet.	**_peut être à l'initiative du projet.** _modifie le PLU pour augmenter la densité et la mixité fonctionnelle. _fait réaliser une étude urbaine par un bureau d'études. _acquiert le bâti et le foncier nécessaires, éventuellement avec l'aide d'un EPF. _choisit le montage opérationnel. _choisit et suit le promoteur chargé du projet
	_organise la concertation avec la population. _délivre les autorisations nécessaires, suit le chantier.		
Aménageur, promoteur	_répond à l'appel à projet du propriétaire privé. _négocie avec le propriétaire et la collectivité.	_répond à l'appel à projet de la collectivité. _négocie avec la collectivité et l'EPF.	_réponse à l'appel à projet de la collectivité ou du propriétaire privé. _ négocie avec le propriétaire et la collectivité.
	_réalise l'éventuelle évaluation environnementale _dépose les demandes d'autorisation. _Réalise l'aménagement et la construction.		
Durée	**3-5 ans**	**5-10 ans**	**3-10 ans**

Le tableau ci-dessus illustre que des projets de réhabilitation (friches urbaines, parc vacant) ou d'intensification urbaine sont plus complexes. Ils nécessitent plus de compétences côté collectivités, alors que le projet en extension semble plus « clé en main ».

Le recyclage de la ville nécessite un accompagnement de la collectivité par des acteurs qui ont les compétences et les moyens financiers : établissement public foncier, CEREMA, financeurs (Action logement, Appels à projet Etat, ANAH…). Les collectivités peuvent se « perdre » rapidement face à la complexité de ces projets et aux risques associés avec la population (ex : refus d'un PLU permettant plus de densité).

Selon le CEREMA, l'absence d'ingénierie dans les communes notamment rurales concerne les champs administratifs, financiers, techniques, de management de projet.

L'enjeu du ZAN est bien de réussir l'accompagnement des élus et des services des petites collectivités. Il s'agit de construire avec elles le recyclage et une optimisation foncière de leurs zones urbaines existantes en leur montrant qu'au-delà de l'apparente complexité de la négociation à plusieurs acteurs, il est possible d'aboutir à un projet dynamisant le cœur de leur petite ville et attractif pour la population.

Les besoins d'aide à l'ingénierie des collectivités, notamment périurbaines et rurales sont très importants.

2.1 UN MANQUE D'INGENIERIE POUR LES OPERATIONS ALTERNATIVES ?

L'aide à l'ingénierie existe, mais l'offre est trop multiple (plus de 7 structures identifiées par le CESER). Elle n'est pas assez visible, présente sur les territoires de la région, ni agile, ni transversale, ni suffisamment coordonnée. Malgré la mise en place de ce qui devrait être un guichet unique de l'aide à l'ingénierie (l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires, via le Préfet de département), les collectivités ont bien du mal à se repérer dans ce « maquis ».

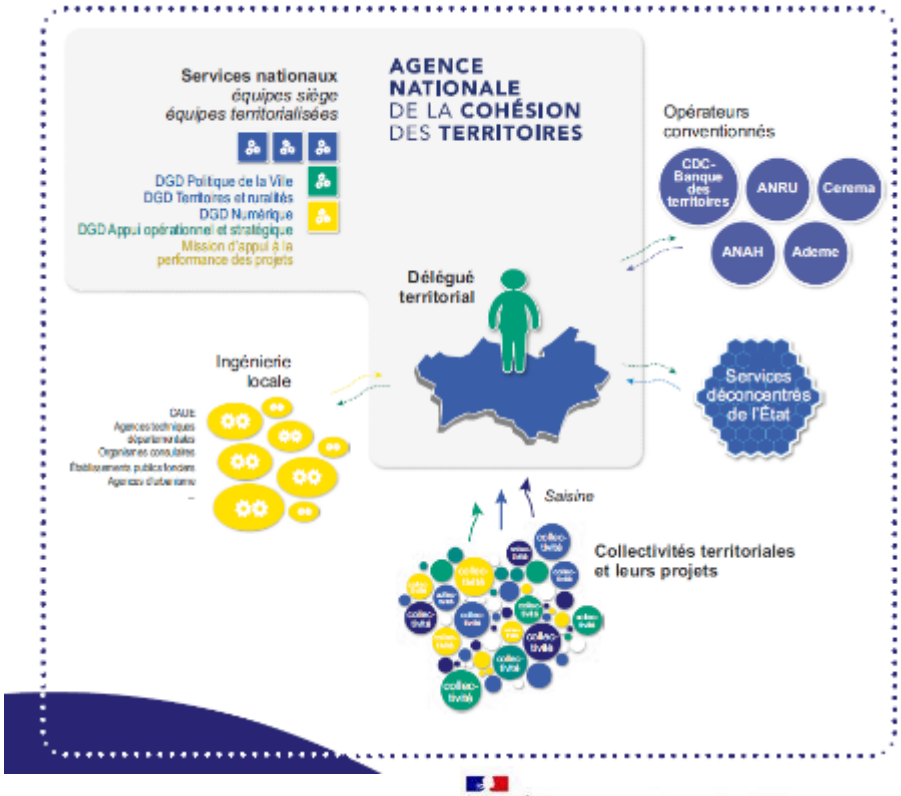
Cela ne donne pas envie, force et volonté aux élus locaux pour lancer un projet de recyclage urbain (réhabilitation de friches urbaines, mobilisation du parc vacant, densification).

Quid des EPCI ou communes périurbaines ou rurales qui n'ont pas encore eu l'idée d'un projet de recyclage urbain (réhabilitation parc vacant, friches urbaines, densification), ou ne savent pas réellement quelle stratégie adopter pour dynamiser leur territoire ? **Ces collectivités sont plutôt « abandonnées ».** L'Etat privilégie les collectivités qui ont déjà un projet et savent structurer leur stratégie. Les agences d'urbanisme, les Etablissements publics fonciers locaux ne couvrent pas encore à ce jour l'ensemble des territoires régionaux, loin de là. **Les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) sont totalement méconnus, alors qu'intéressants. Faute d'aide, ces collectivités choisissent par défaut d'aménager leur territoire par des lotissements en extension.**

De fait, ce sont toujours les mêmes territoires qui tendent à être aidés : ceux qui savent aller chercher une contractualisation ou monter un dossier d'appel à projet, parce qu'ils ont les services ad-hoc ou ont été clairement identifiés par l'Etat comme en ayant besoin.

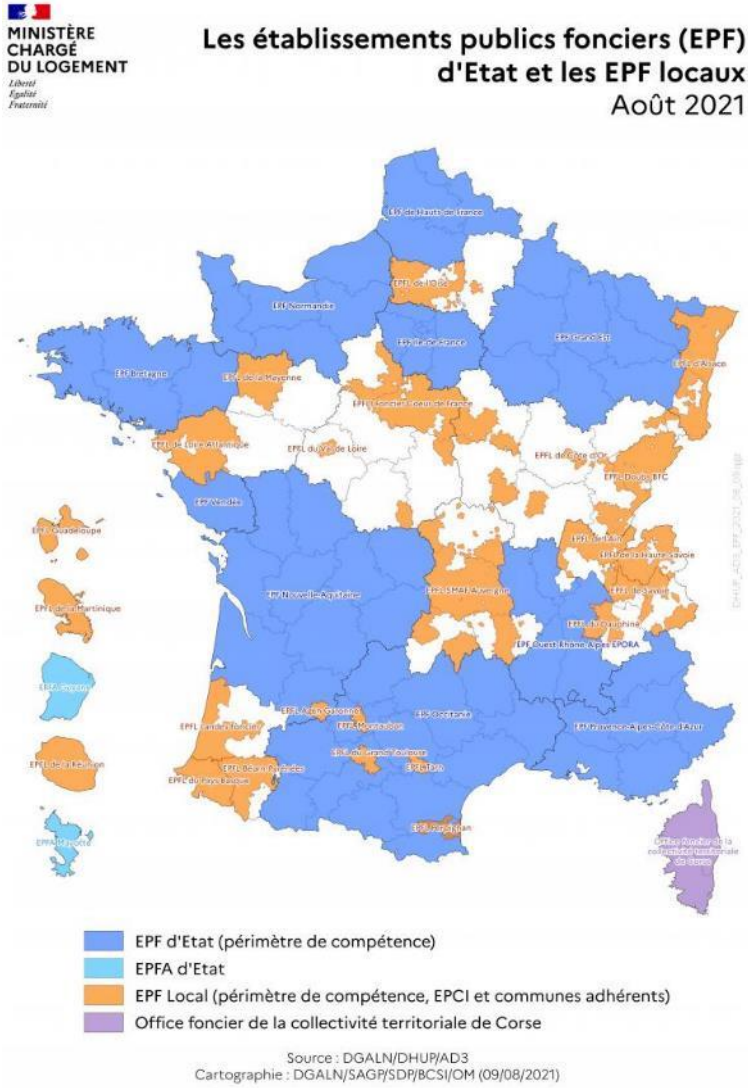
Aide	Rôle pour l'aide à l'ingénierie	Manques
ANCT (Agence nationale de cohésion des territoires)	Agence Nationale de Cohésion des Territoires _En théorie guichet unique pour les demandes d'aide à l'ingénierie. Mobilise l'ingénierie locale, met à disposition l'ingénierie du siège de l'ANCT quand fait défaut localement. _Le Préfet de département est le chef d'orchestre territorial de l'ANCT : il suscite, oriente les demandes des collectivités. Il assure le lien avec le Comité régional des financeurs. _Le Préfet de département met en œuvre la feuille de route locale des besoins en ingénierie établie par le Comité local de cohésion territoriale, composé de représentants des collectivités et de partenaires de l'ANCT (ADEME, EPF, …). _Si le projet relève de l'ANCT, un référent du projet est désigné au sein de la DDT et une équipe projet constituée (services départementaux de l'Etat, opérateurs, collectivités, …). En cas de besoin, interface avec les équipes du siège de l'ANCT.	_Moyens insuffisants et méfiance dans les services déconcentrés de l'Etat. _Logique descendante. La feuille de route locale doit s'inscrire dans les objectifs nationaux de l'ANCT. Les actions reposent sur des contractualisations conçues par le niveau central (ex : CRTE), **sans que la Région soit associée**. _Les Contrats de relance et de transition écologique (CRTE), piliers de l'ANCT, ne semblent pas être bien perçus par les élus locaux, qui préféreraient travailler dans le cadre des CRST. _Méconnaissance des collectivités. _Actions en silos des partenaires de l'ANCT. **_Difficulté d'établir un bilan de l'action de l'ANCT dans la région.** **_Processus d'aide peu agile. Pas de véritable coordination avec les autres acteurs de l'ingénierie (CAUE, Agences d'urbanisme, EPF…).** **_L'ANCT n'aide que les projets avec un portage identifié, sur sollicitation des élus qui en sont les maîtres d'ouvrage, et à condition que la complexité de ces projets ait été démontrée.**
DDT	_Eclaire les acteurs par la connaissance et la prospective territoriale. _Apporte un appui à l'élaboration des documents d'urbanisme. _Anime la politique de revitalisation des territoires, notamment dans le cadre de l'ANCT (appels à projet Action Cœur de Ville, Petites Villes de demain, CRTE, …). _Participe aux actions de l'Etat en faveur de la mixité sociale dans l'habitat et de l'amélioration de l'habitat privé. Accompagnement des projets ANRU. _Lutte contre l'habitat indigne, promeut les bâtiments et la ville durable. _Autorisations liées à la protection de l'eau et de la nature. _Apporte un appui méthodologique aux collectivités pour la structuration de l'assistance à maîtrise d'ouvrage.	- Manque de moyens, selon les directeurs des DDT et le Sénat (rapport du Sénat de 2020, « Les collectivités et l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires au défi de l'ingénierie dans les territoires »). _Le retrait de l'ingénierie d'Etat n'a pas conduit à l'augmentation de l'activité privée dans les mêmes proportions. **_Aide reste très « réglementaire » (ex : respect arithmétique du ZAN) et pas toujours bien axée sur la stratégie et les enjeux du développement territorial, pourtant essentiels en Centre-Val de Loire.** **_Pas d'appui méthodologique à la structuration de l'assistance à maîtrise d'ouvrage.**

CEREMA	_Centre de ressources technique. _Apporte une ingénierie dite de deuxième niveau, différente mais en quelque sorte parallèle à celle de l'ANCT, des services déconcentrés de l'Etat (DDT, ...)	_Peu réactif. Manque de moyens humains pour aider sur le terrain et à distance. _périmètre de services moins complets que ceux qui étaient offerts par les DDT à l'époque de l'ATESAT (Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire). _Base documentaire riche, mais qui gagnerait à être mieux diffusée auprès des collectivités. Réponses trop standardisées. _Outils web (Otelo, UrbanSimul, MUSE, etc.) : compliqués à utiliser pour des non-spécialistes, possibilités limitées.
Agence d'urbanisme	_Association loi 1901 créée par des communes, des EPCI, avec l'Etat. Aide à la décision des élus. _Suivi des évolutions urbaines. _Participation à la définition des politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des documents d'urbanisme. _Contribution pour diffuser l'innovation, les démarches et les outils du développement territorial durable. _Promotion de la qualité paysagère et urbaine.	**_Ne couvrent pas l'ensemble du territoire régional (ne couvrent que les métropoles et leurs périphéries).** _Aide réelle pour les documents à l'échelle de vaste territoire : SCoT, certains PLUi (« grande stratégie »). Relativement peu de projets concrets sur le terrain pour aider des petites collectivités à se doter d'une stratégie pour réhabiliter leur parc vacant, remédier à leurs friches, et se doter d'une réelle stratégie de recyclage urbain. **_Vision parfois « hors sol ».**
CAUE (Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement)	Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement _Un par département. _Promeut la qualité de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement dans le territoire départemental. _Conseille, forme, sensibilise. _Accompagne des porteurs de projets privés et publics, via un dialogue constructif entre décideurs, experts, citoyens. _Promeut des expérimentations locales. _Accompagne les communes Petites Villes de Demain.	**_Peu visibles, peu connus tant des particuliers que des collectivités.** C**et outil gagnerait à être connu.** _Des projets de réhabilitation ou mutation de bâtiments anciens en centre-bourg accompagnés, mais peu nombreux. **_L'aide aux collectivités peut être une offre parallèle à celle de l'ANCT, DDT.**
Etablissement Public Foncier Local (EPFL)	_Portage foncier : acquisition de terrains en vue de leur cession à un tiers chargé de la construction de logements (dans le cadre de ce rapport). _Gestion (gardiennage, sécurisation, …). _Réaménagement (dépollution, démolition, …). _Conseil aux collectivités pour leur stratégie d'acquisition et d'aménagement.	**_Couverture insuffisante des deux EPFL du Centre-Val de Loire : Foncier Cœur de France et Val de Loire (cf. carte page suivante).** **_Refus d'adhésion aux EPFL de certaines communes, car impose la levée d'une nouvelle taxe (taxe spéciale d'équipement).** **_Outil méconnu et mal compris par les collectivités.**



L'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) se veut un guichet unique de l'ingénierie. Le CESER constate que ce n'est pas le cas.

Source : Vademecum de l'ANCT, 2023.



Des EPF sous-représentés en Centre-Val de Loire par rapport aux autres régions métropolitaines. Le Cher, l'Indre, le Loir-et-Cher, la majeure partie de l'Indre-et-Loire en sont dépourvus.

Il est peu probable que les collectivités puissent acquérir du foncier à réhabiliter sans l'aide d'un EPF.

Source : Les Etablissements publics fonciers, Ministère de l'Ecologie, https://www.ecologie.gouv.fr/etablissements-publics-fonciers-epf

2.1 UN FINANCEMENT INSUFFISANT DU RECYCLAGE DE LA VILLE ?

Comme énoncé dans la première partie, pour un certain nombre d'associations représentant les élus locaux les opérations en extension coûtent moins cher. Autant la construction est moins chère (foncier moins cher, pas de frais de dépollution ni de démolition) en extension, autant de nombreuses études confirment qu'il n'est pas du tout certain que les coûts à long terme d'une opération en extension soient moins élevés que ceux du recyclage de la ville : par exemple, il faudra bien à un moment refaire les réseaux, les routes, plus étendus.

➢ Des financements nationaux à renforcer

L'ancien fonds friche (intégré dans le Fond vert) a pu bénéficier à plusieurs opérations en région. Elles ont été plus subventionnées que dans d'autres régions. Néanmoins, comme souligné par le Sénat (rapport sur les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif du ZAN, 2022), il est nécessaire de disposer d'un projet déjà mature pour bénéficier du fonds friche. La maîtrise d'ouvrage, les conditions de maîtrise du foncier, la programmation urbaine de l'aménagement ou projet de revitalisation économique, le bilan économique de l'opération doivent être fournis au moment du dépôt du dossier. **Ainsi, pour augmenter le nombre de réalisations concrétisées, il faudrait aussi financer des études pour rendre matures des projets qui ne sont qu'au stade de l'idée. Les CAUE, les Agences d'Urbanisme peuvent accompagner les collectivités sur ce champ-là, mais le font très faiblement, au regard des besoins, dans les territoires du Centre-Val de Loire.** En outre, selon les critères du Fond vert, la réhabilitation du parc vacant n'est financée que dans les zones tendues. Or en Centre-Val de Loire, le parc vacant n'est le plus souvent pas en zone tendue.

Les programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain semblent répondre aux besoins des collectivités qui en font partie et favoriser la sobriété foncière : « les territoires couverts par le projet Action Cœur de ville connaissent une certaine dynamique : les ventes de biens dans les agglomérations du programme ont augmenté de 20 % en 2020, contre 14,5 % au niveau national sur la même période » (rapport Sénat précité).

Action cœur de ville sera prolongé jusqu'en 2026. Le CESER s'interroge sur la suite et sur les financements alloués à ces programmes. Par exemple, Action Logement finance Action cœur de ville, mais a indiqué au CESER ne pas avoir suffisamment de ressources pour financer le programme Petites villes de demain, et estime qu'il manque de moyens humains pour accompagner les collectivités. **La carte ci-dessous montre en outre que de nombreuses collectivités de la région sont en-dehors de ces programmes. Comment les accompagner ?**

Le versement pour sous-densité que pouvait instituer les communes ou les EPCI a été supprimé en 2021. Ce type de dispositif, calqué sur le mécanisme « pollueur-payeur » manque.

➢ Des leviers financiers complexes pour les collectivités territoriales ?

Les communes et EPCI peuvent instituer certaines taxes qui ont des effets bénéfiques ou négatifs sur la consommation foncière.

La modulation de la taxe d'aménagement est peu utilisée pour inciter à la sobriété foncière, alors que la réglementation nationale le permet. Ainsi, considérant que l'ouverture à l'urbanisation d'une zone éloignée entraînera des coûts d'investissement (y compris entretiens) élevés pour les réseaux et la voirie, la commune pourrait décider d'appliquer un taux de taxe d'aménagement plus élevé que dans son centre bourg ou ses hameaux à réhabiliter, ce qui défavorisera les opérations en extension (selon une étude de la DREAL des Pays-de-la-Loire, 2015). Moins connue, la part départementale de la taxe d'aménagement peut à présent être utilisée pour des

opérations de renaturation. Les parkings verticaux sont exonérés de la taxe, ce qui peut faciliter l'optimisation du foncier dans les agglomérations et métropoles.

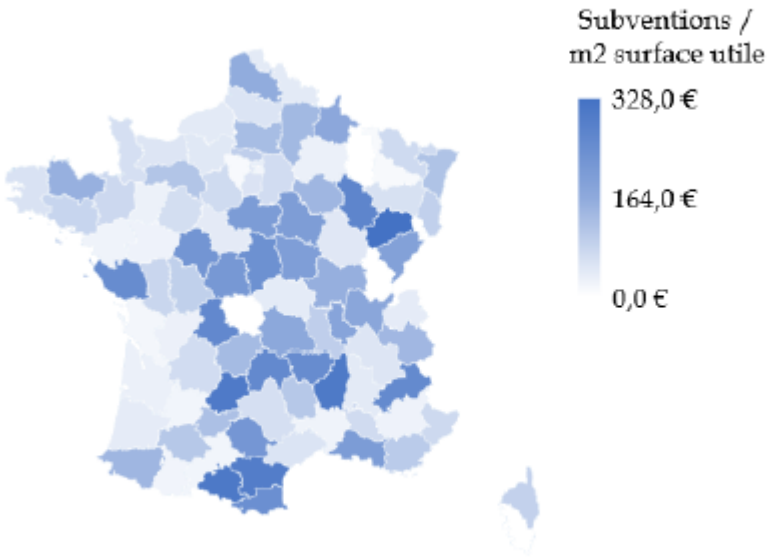
Faute d'avoir un Plan local de l'habitat, de nombreuses collectivités en zone non tendue de la région, notamment celles où la vacance des logements est importante, ne peuvent pas instituer une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). Pourtant celle-ci peut avoir un impact sur la remise sur le marché des logements vacants. Le fait de ne pas s'être doté de stratégie en matière d'habitat conduit ces territoires à se priver d'une taxe, au rendement qui peut être important (produit 2020 au niveau national : 84 millions d'euros). Le CESER le regrette.

- **La concurrence sur le foncier : enjeu économique du ZAN**

Il y a un risque de concurrence induit par le ZAN sur le foncier disponible. Un même terrain pourrait se retrouver en concurrence pour des opérations de développement économique, d'équipement, de logement, ou de renaturation. L'enjeu du foncier est important au regard de ses impacts potentiels sur la société et les entreprises. **Le SRADDET, les SCoT et PLUi, …, ont et auront un grand rôle à jouer pour modérer cette concurrence. Il pourrait ainsi être réfléchi à créer deux enveloppes de consommation distinctes, l'une pour l'habitat et les équipements, l'autre pour les activités économiques, dont la Région pourrait en sanctuariser une partie pour les projets d'envergure régionale.**

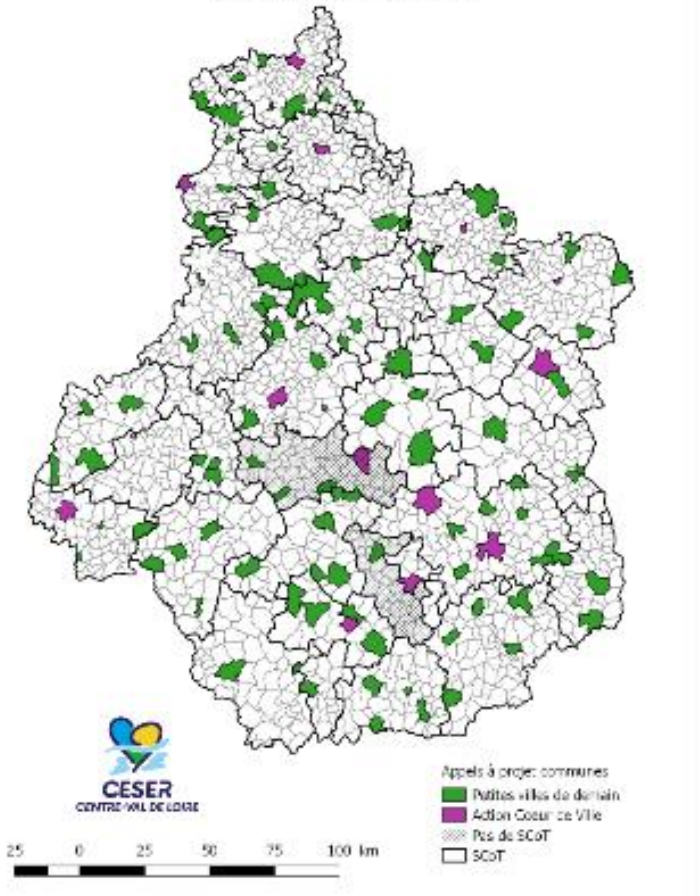
Le choix d'implanter des activités plutôt que des logements, ou l'inverse dans les terrains libres aura des impacts bons ou mauvais sur l'étalement urbain (faute de pouvoir se loger les habitants iront habiter plus loin), mais aussi sur les coûts en résultant. Les conséquences prévisibles des orientations des SCoT et des règlements des PLU sur l'étalement urbain et la concurrence foncière devront être analysées lors de leur écriture. En effet, ces règlements et les stratégies les gouvernant seront une des clés pour minorer la concurrence foncière.

Subventions attribuées au titre des deux premières éditions du fonds friches, par mètre carré de surface utile produite



Source : commission des finances, à partir des données publiées par le Gouvernement. Certains départements sont représentés en blanc car le nombre de mètres carrés produits est trop faible pour que le taux de subvention soit significatif[1]

Programmes Action coeur de ville et Petites villes de demain, en 2022



PARTIE III – PRECONISATIONS POUR OUVRIR LES POSSIBLES D'UNE REUSSITE DE LA ZERO ARTIFICIALISATION NETTE

1. SUSCITER L'ENVIE DE RECYCLER LE CADRE BATI

1.1 VERS UN NOUVEAU RECIT POUR LE DEVELOPPEMENT DU LOGEMENT

Préconisation : Vers un nouveau récit	
Objectifs	Mobiliser les collectivités, les acteurs de l'ingénierie, les habitants, les entreprises, les associations, …, pour imaginer un autre récit du devenir de leurs territoires pour accueillir des habitants : une histoire de villes et de villages qui se recyclent pour accueillir des logements, pour avoir une démographie dynamique, dans le cadre d'un développement respectueux de la biodiversité et aidant à lutter contre le changement climatique.

Actions	**Région :**
	• Elaborer un guide, avec les CAUE, les Agences d'urbanisme, la DREAL, les DDT, des associations locales, …, à destination des EPCI et communes notamment périurbaines et rurales, fournissant :
	  ○ La méthode pour se doter d'une stratégie territoriale de recyclage urbain.
	  ○ Un arbre décisionnel des actions à mener (quand, qui, où, quoi, outils d'ingénierie nécessaire…).
	  ○ Une check-list des problèmes possibles et des leviers à activer, par type de projet de réhabilitation et de densification.
	  ○ Les leviers financiers à aller chercher (liste à maintenir à jour).
	• Organiser des rencontres régulières par les Maisons de la région pour créer des espaces locaux d'échanges informels (ex : « Petits déjeuners du Territoire ») entre élus locaux, CAUE, Agence d'urbanisme, DDT, associations citoyennes, …, pour échanger sur les stratégies et les projets de recyclage urbain des collectivités du territoire.
	• Organiser et animer la coopération entre les acteurs locaux de l'ingénierie, via un Conseil du recyclage urbain régional à créer, comprenant également des représentants d'associations, notamment environnementales.
	• Renforcer et donner de la visibilité au Réseau Oxygène[3], en développant un axe sur le recyclage urbain et la sobriété foncière.
	CESER :
	• Promouvoir et organiser avec la Région un salon régional annuel du recyclage urbain : partage d'expériences, conférences, présentation d'offres de partenaires (CAUE, EPF, Agences d'urbanisme, bureaux d'études…).

[3] Réseau régional réunissant les acteurs du développement territorial, permettant de partager et mettre en valeur des initiatives locales inspirantes, tout en renforçant les coopérations entre les territoires, et entre les acteurs locaux et le monde de la recherche. Plus d'informations ici : https://www.reseau-oxygene.fr/le-reseau-oxygene/

	DREAL et DDT : • Produire des notes d'enjeux propres à chaque territoire sur le recyclage urbain, pour aider les EPCI et les communes à imaginer un autre récit, pour dépasser les négociations arithmétiques. • Mettre en œuvre au sein de chaque DDT des groupes projets avec d'autres services déconcentrés de l'Etat, pour lever les points de blocage réglementaire (ex : avec l'ABF) remontés par les collectivités. • Organiser des temps de partage et d'échange sur les enjeux du recyclage urbain propres à chaque territoire avec les maîtres d'ouvrage des SCoT et PLUi. • Favoriser les PLU intercommunaux, mieux adaptés aux enjeux du recyclage urbain.
Evaluation	Enquête régionale pour évaluer les perceptions des acteurs de l'ingénierie sur l'aménagement du territoire.

1.2 MIEUX ACCOMPAGNER

Préconisation : Créer une Société Publique Locale régionale (SPL) d'aide à l'ingénierie pour le recyclage urbain, volet logement	
Objectifs	- Proposer une offre d'ingénierie simplifiée, lisible, équitable, à tous les EPCI et communes (via les EPCI). - Disposer d'un pool d'ambassadeurs du recyclage urbain missionnés en cas de besoin par n'importe quel EPCI ou commune du Centre-Val de Loire. - Pool en lien avec les chargés de mission territoriaux des Maisons de la Région et avec le Réseau Oxygène. - Offre « recyclage urbain » clé en main.
Qui ?	• Région : initie la SPL et actionnaire majoritaire. • Actionnaires : Région, EPCI, communes accompagnées. • SPL : à terme une vingtaine d'ambassadeurs, chacun dédié à un portefeuille de territoires et de projets.
Actions	**Rôle des ambassadeurs** Promotion de l'aide potentielle de la SPL auprès de territoires identifiés comme prioritaires par la Région et le conseil d'administration de la SPL (ex : ceux où il y a le plus de logements vacants et de friches).
	Ambassadeur missionné par une commune ou un EPCI 1. Aide au lancement de la démarche et à la constitution d'un groupe projet : EPF, CAUE, Agence d'urbanisme, Action logement, DDT, associations locales notamment environnementales, … 2. Aide, avec le groupe projet, à l'établissement d'une stratégie territoriale de recyclage urbain. Si besoin, aide au recrutement et au financement d'une AMO pour établir cette stratégie. 3. Aide opérationnelle et activation des partenaires (EPF, Action logement, etc.) pour les projets : fourniture de cahier des charges type, animation du groupe projet, aide à la rédaction de dossiers de financement, relais auprès des services régionaux (sollicitation du CRST, adaptation de la desserte REMI, liens avec l'AREC, …).
Evaluation	Etablir un observatoire des stratégies de recyclage urbain et de projets de réhabilitation ou densification réalisés.

Exemple inspirant : Loire-Atlantique Développement (structure publique d'ingénierie)

- Agence d'ingénierie comprenant une SPL, une SEM, le CAUE 44, un GIE exerçant les fonctions support. 4 entités regroupées en 2013. Agence complètement opérationnelle depuis 2016.
- Actionnaires de la SPL : Région des Pays de la Loire, département Loire-Atlantique, 17 intercommunalités de Loire-Atlantique, plus de 120 communes.
- Missions : études pré opérationnelles, conseils, montages opérationnels, opérations d'aménagement et de construction, développement, … .
- 421 projets actifs
- 1er comité local de cohésion territorial pour l'ANCT.
- Editeur d'une revue de projet de la construction et de l'aménagement durable en Pays de Loire
- Stratégie : évolution en « agence des transitions » d'ici 2030.
- loireatlantique-developpement.fr

Loire-Atlantique développement

La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité, Région Nouvelle-Aquitaine

- Direction de l'aménagement, de la Région Nouvelle-Aquitaine, structurée en « agence d'ingénierie ».
- Une vingtaine de chargés de mission.
- Rôle de soutien, conseillent les porteurs de projets, apportent une aide en matière d'ingénierie territoriale de proximité.
- nouvelle-aquitaine.fr

DATAR Nouvelle-Aquitaine

Préconisation : renforcer la formation initiale et continue	
Objectifs	Promouvoir et renforcer un pôle de formation spécialisé dans le « recyclage » des espaces construits en Centre-Val de Loire. Faire de ce pôle une locomotive des savoirs et compétences en termes de requalification d'espaces artificialisés, lieu de transmission et d'échange avec les professionnels de l'aménagement et de la construction, les élus du Centre-Val de Loire.
Qui ?	• Région : initiation du processus. • Ecoles : Polytech, Ecole Nationale de la Nature et de Paysage à Blois, faculté de Tours, Ecole d'Architecture de la Ville & des Territoires – Paris Est, Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Versailles. • CAUE, Agences d'urbanisme. • Bailleurs sociaux, aménageurs et promoteurs déjà experts du recyclage urbain. • Elèves en formation initiale ou employés des promoteurs, aménageurs, bailleurs sociaux, agents publics.
Actions	• **Créer une école d'architecture en Centre-Val de Loire, dont une option dans le renouvellement urbain, périurbain et rural**, et en faire un pôle national, par exemple avec le projet d'antenne de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Versailles à Blois. • Fédérer et coordonner les écoles et facultés spécialisées en aménagement, paysage, environnement de la région autour d'un projet de formations communes (niveau master), spécialisées en requalification d'espaces artificialisés. • Partenariats à renforcer avec les CAUE, les bailleurs sociaux, les aménageurs et promoteurs déjà experts.
Evaluation	Bilan annuel des formations spécialisées sur le « recyclage urbain » (nombre de personnes formées, ensuite en activité en région, etc.).

Exemple inspirant, en Angleterre : Université de Newcastle, formations en urbanisme, spécialité « recyclage des espaces construits ».

- Une formation en 4 ans, dernière année pouvant être spécialisée en « recyclage des espaces construits » (niveau undergraduate) : https://www.ncl.ac.uk/undergraduate/degrees/k400/#key-accreditation-extra
- Un master d'urbanisme, avec possibilité d'un parcours « recyclage des espaces construits » : https://www.ncl.ac.uk/postgraduate/degrees/5373f/U
- Un master de « design urbain », avec l'étude et la conception d'un projet de recyclage des espaces construits.
- Lien avec l'école d'architecture de l'université de Newcastle.

Newcastle University

Préconisation : couvrir tous les territoires par un établissement public foncier	
Objectifs	Chaque EPCI de la Région doit pouvoir faire appel en cas de besoin à des spécialistes des études foncières et du portage foncier. Les EPCI et communes périurbains et ruraux n'ont pas les moyens financiers pour mettre en place un service foncier ou pour acquérir des biens immobiliers. Le plus simple, malgré l'ajout d'une faible taxe, est d'adhérer à un Etablissement public foncier, qui apportera expertise et aide au financement du foncier.

Actions	• Soit mettre en place un EPFR, comme le préconisait le CESER dans ses précédents rapports : finaliser d'ici début 2024 l'étude en cours de la DREAL pour savoir si la mise en place d'un EPFR d'Etat couvrant le périmètre régional serait opportun.
	• Soit déployer sur l'ensemble de la Région, d'ici 2027, les deux EPFLi :
	  ○ Mettre en place un groupe projet composé de la DREAL, la Région, les deux EPFl présents sur la Région chargé de planifier et suivre le déploiement de ces deux EPFl.
	  ○ Développer fortement, plus qu'actuellement, la communication et la sensibilisation sur cet outil auprès des élus locaux.
	  ○ Mettre en avant les points positifs : réactivité et expertise juridique des EPF, pas d'avance financière de la commune ou de l'EPCI, portage (gardiennage, sécurisation), pré-aménagement (démolition, dépollution) mis en œuvre par l'EPF, aide à l'élaboration du projet de réhabilitation.
	  ○ Rapporter l'ajout de la taxe mise en place avec l'appel à un EPF, à l'augmentation de la fiscalité nécessaire, sans passage par l'EPF, pour financer les acquisitions de terrain, etc.
	• Développer de manière importante, sur l'ensemble des EPCI où la vacance est forte le Bail réel solidaire : l'acquéreur achète les murs, mais loue le « foncier », à l'OFS qui l'a acheté.

Evaluation	Nombre de communes et d'EPCI accompagnés par un EPF.

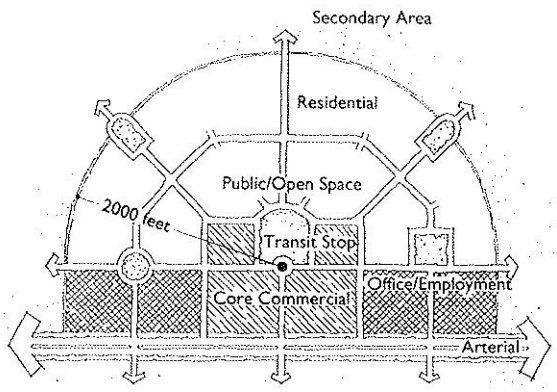
2. ETABLIR UNE STRATEGIE DE RECYCLAGE DES ESPACES CONSTRUITS

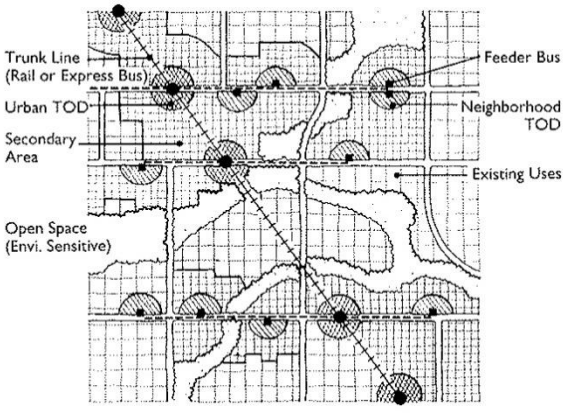
2.1 DES OPERATIONS DE LOGEMENTS LIEES A LEUR ENVIRONNEMENT ET AUX AUTRES FONCTIONS

<table>
<tr><td colspan="2">Préconisation : s’appuyer sur de grands principes essentiels à la requalification des espaces construits et à la sobriété foncière pour les opérations de logements</td></tr>
<tr><td>Objectifs</td><td>Sortir d’un urbanisme et d’opérations de logements pensés « hors sol », « hors maillage territorial », « en silos ».</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Actions</td><td>Lier opérations de logements et environnement
Faire des fonctionnalités environnementales la base de la planification et de la conception d’opérations de logements, en renouvellement et en extension, les atteintes à l’environnement ne se résumant pas à une consommation d’hectares.
Planifier 1 opération de renaturation pour 1 opération de logements en extension, quand il n’y a plus de possibilité d’opération en renouvellement.</td></tr>
<tr><td>Lier opérations de logements et activités économiques
Pour lutter contre la vacance du parc de logements constatée et à venir, développer et soutenir l’activité économique à proximité.
Prioriser les actions de renouvellement urbain, et à défaut d’extension, là où sont ou seront implantés des activités économiques, pour lutter contre l’étalement urbain, et son corollaire, la consommation de foncier.</td></tr>
<tr><td>Lier opérations de logements et planification des transports publics
Pour lutter contre la vacance du parc de logements, et aider à trouver des preneurs pour des terrains en friche urbaine, maintenir et rouvrir les lignes ferroviaires et de cars nécessaires à l’attractivité des territoires.
Concevoir des opérations de logements en renouvellement et en extension à proximité des lignes de transports publics existantes.
Prioriser les financements et l’aide à l’ingénierie sur les opérations de logements intégrés à la « ville des proximités » (transports, services et commerces existants ou à venir dans un rayon de 800 m).</td></tr>
<tr><td>Evaluation</td><td>Evaluation tri-annuelle des opérations d’aménagement réalisées ou en cours de réalisation sur le territoire régional.</td></tr>
</table>

Exemple inspirant, un modèle parmi d'autres d'urbanisme durable, aux Etats-Unis : les « *Transit Oriented Development* (TOD) », concept partie prenante du « *New Urbanism* » (urbanisme durable) développé par des urbanistes depuis les années 2000.

- Le concept de TOD vise à recréer du lien entre les fonctions urbaines et les transports publics, pour diminuer l'étalement urbain et la dépendance à la voiture. Il a été imaginé par Peter Calthorpe, architecte-urbaniste, au début des années 1990.
- Le site qui accueillera le TOD doit être localisé sur un axe de transport en commun. Si c'est sur une ligne de bus, elle doit être à 10 minutes de trajet d'un transport « régional » (si on applique cela au Centre-Val de Loire, ce serait le réseau Rémy). Le service doit être fréquent (toutes les 15 minutes pour un bus).
- Les TOD sont reliés entre eux par le réseau de transports en commun. C'est ce qui leur permet d'être complémentaires.
- Le TOD accueille une mixité de fonctions : par exemple pour un TOD local ou centralité secondaire : emplois, commerces, services (10-40% de l'espace), habitat (50-80%), espace public (10-15%). L'objectif est de multiplier les origines et destinations possibles à un arrêt de transport en commun donné. Les fonctions commerciales et d'emplois sont situés autour de l'arrêt de transport.
- Les types de logements sont diversifiés : immeubles, petits collectifs, maisons de villes, maisons, etc.
- Des places, parcs, espaces verts, arbres sont implantés.
- Le bord du quartier de TOD est à 600 m maximum de l'arrêt de transport en commun (10 minutes à pied).
- Le design des rues et des bâtiments « amène » naturellement les usagers (habitants, employés) à se rendre au centre du TOD, là où sont les commerces et les activités économiques.

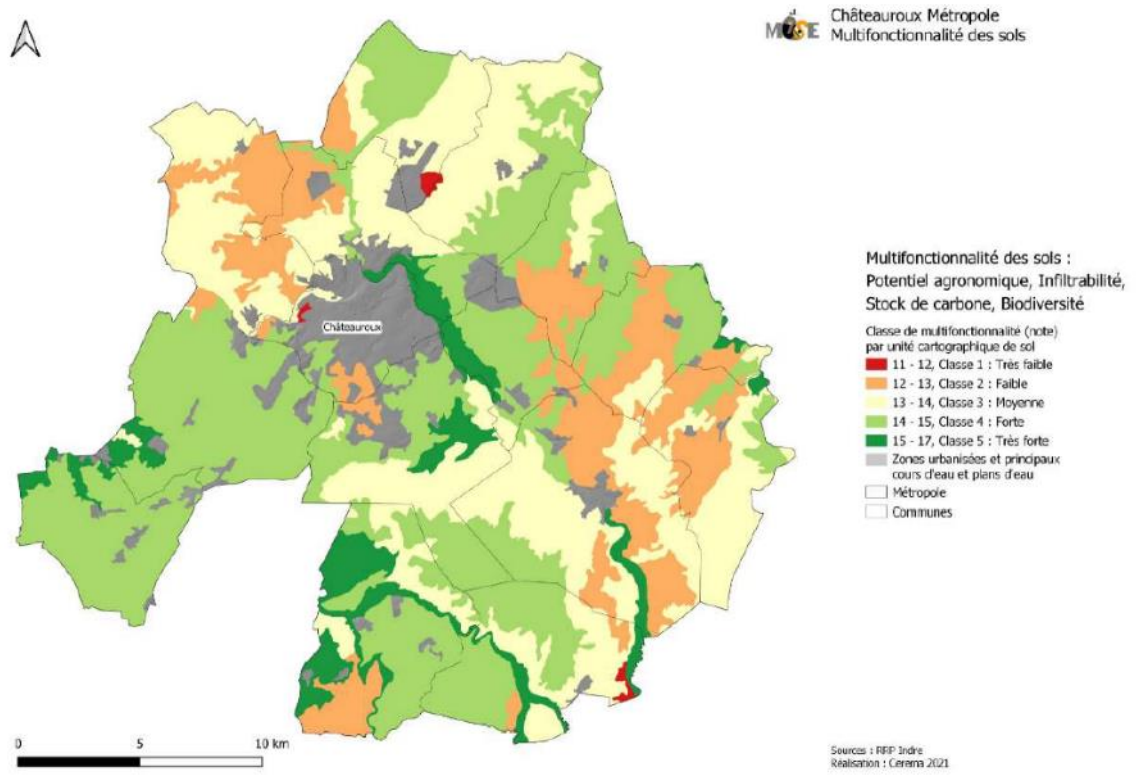




Images extraites de *The Next American Metropolis*, Peter Calthorpe, 1993.

Exemple inspirant, à développer, le projet MUSE, méthode pour évaluer la fonctionnalité des sols

- Projet de recherche et développement financé par l'ADEME de 2017 à 2021
- Objectifs :
  - Aider les collectivités à mieux prendre en compte la qualité des sols dans leurs documents d'urbanisme en lien avec les enjeux et les besoins de leurs territoires.
  - Déterminer les zones pertinentes à artificialiser avec des impacts moindres sur les sols et par conséquent sur l'environnement.
- Méthode publiée en 2022 :
  - Des fiches méthodes et de synthèse + un rapport technique complet.
  - Méthode pour quantifier et qualifier les fonctions naturelles des sols hors milieu urbain et en milieu urbain.
  - Des pistes réglementaires pour intégrer la préservation des fonctionnalités des sols dans les PLUi
  - Technique pour produire une carte de synthèse de la multifonctionnalité des sols de son territoire.
- Testée sur 3 territoires : Nantes Métropole, Métropole Aix-Marseille-Provence, Châteauroux Métropole.
- Des manques à dépasser pour le déploiement de cette méthode : dans des territoires ruraux et périurbains, elle nécessite un accompagnement en ingénierie.
- https://www.cerema.fr/fr/actualites/prendre-compte-multifonctionnalite-sols-amenagement



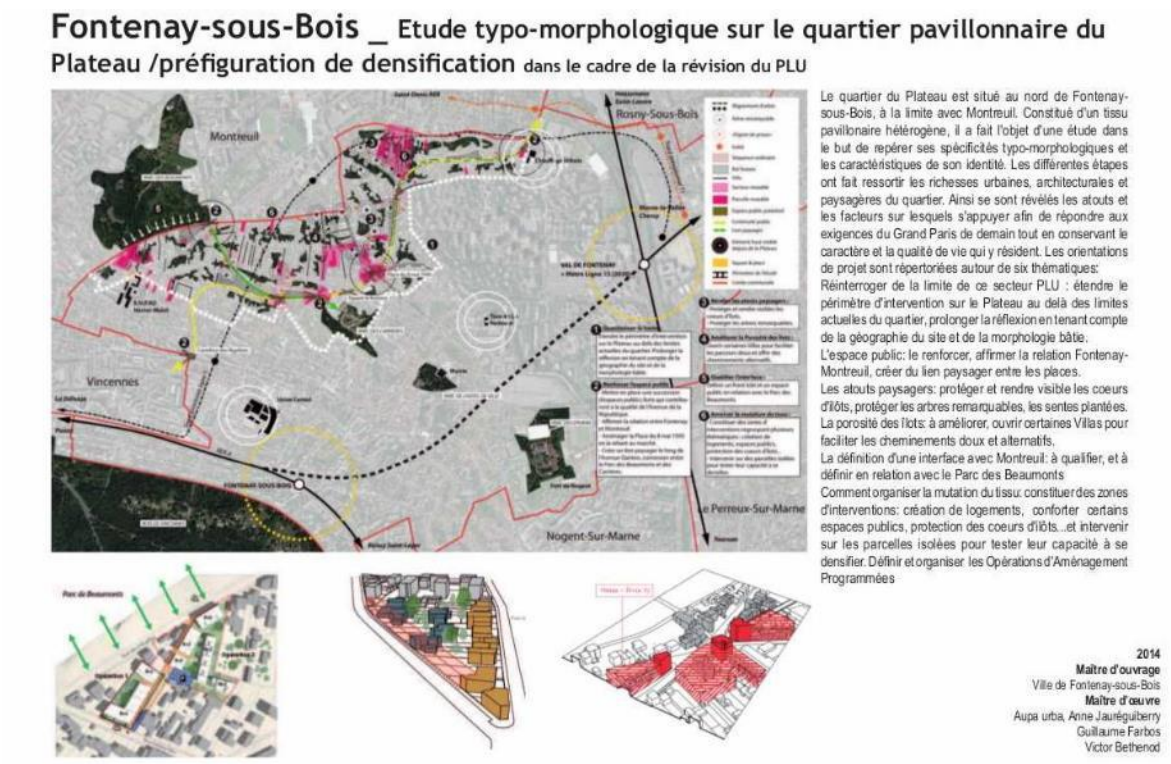
Exemple de carte de multifonctionnalité des sols, rapport Qualité des Sols et urbanisme, piloté par l'ADEME.

2.1 SE DOTER D'UNE STRATEGIE POUR LE RECYCLAGE DES ESPACES CONSTRUITS

Préconisation : analyser son territoire et établir une stratégie d'action pour le logement	
Objectifs	Eviter d'aménager son territoire au fil des opportunités, sans planification globale, mais au contraire doter son territoire d'une stratégie de « recyclage des espaces construits. Cette stratégie serait à élaborer avant de modifier son SCoT et ses PLUi pour les rendre compatibles avec la modification du SRADDET, volet ZAN (projet de modification pour le moment en pause).
Actions	• Etablir un projet de territoire, véritable stratégie pour l'avenir : orientations croisant développement économique, cohésion sociale, implantation des services, évolution du parc de logements, préservation de l'environnement, etc. • Intégrer dans la stratégie la prise en compte des besoins pour le parcours résidentiel des habitants (décohabitation, nouvel enfant, …). Etablir une stratégie permettant de prioriser leurs besoins par rapport à ceux d'autres acteurs. • Analyser, ou faire analyser par un bureau d'études, l'ensemble des opportunités de « recyclage urbain », sur le territoire de l'EPCI ou de la commune, susceptibles d'accueillir des opérations de logements (locaux vacants, friches urbaines, transformations de locaux en habitat, dents creuses, espaces densifiables). S'appuyer notamment sur l'outil MUSE. • Imaginer dans ces sites de recyclage urbain, des projets participant à la mise en œuvre du projet de territoire en y associant la consultation de la population (conseils de quartier, CODEV, …). • Planifier leur réalisation, y compris temporelle, dans les documents de planification. • Calculer le nombre de logements qui pourront être réalisés via ce « recyclage urbain », et en déduire les éventuelles opérations de logements en extension nécessaires. • Transcrire cette stratégie dans un Plan Local de l'habitat intercommunal ou un PLUi habitat.
Evaluation	Bilan par les EPCI du réalisé au regard des stratégies établies sur leurs territoires.

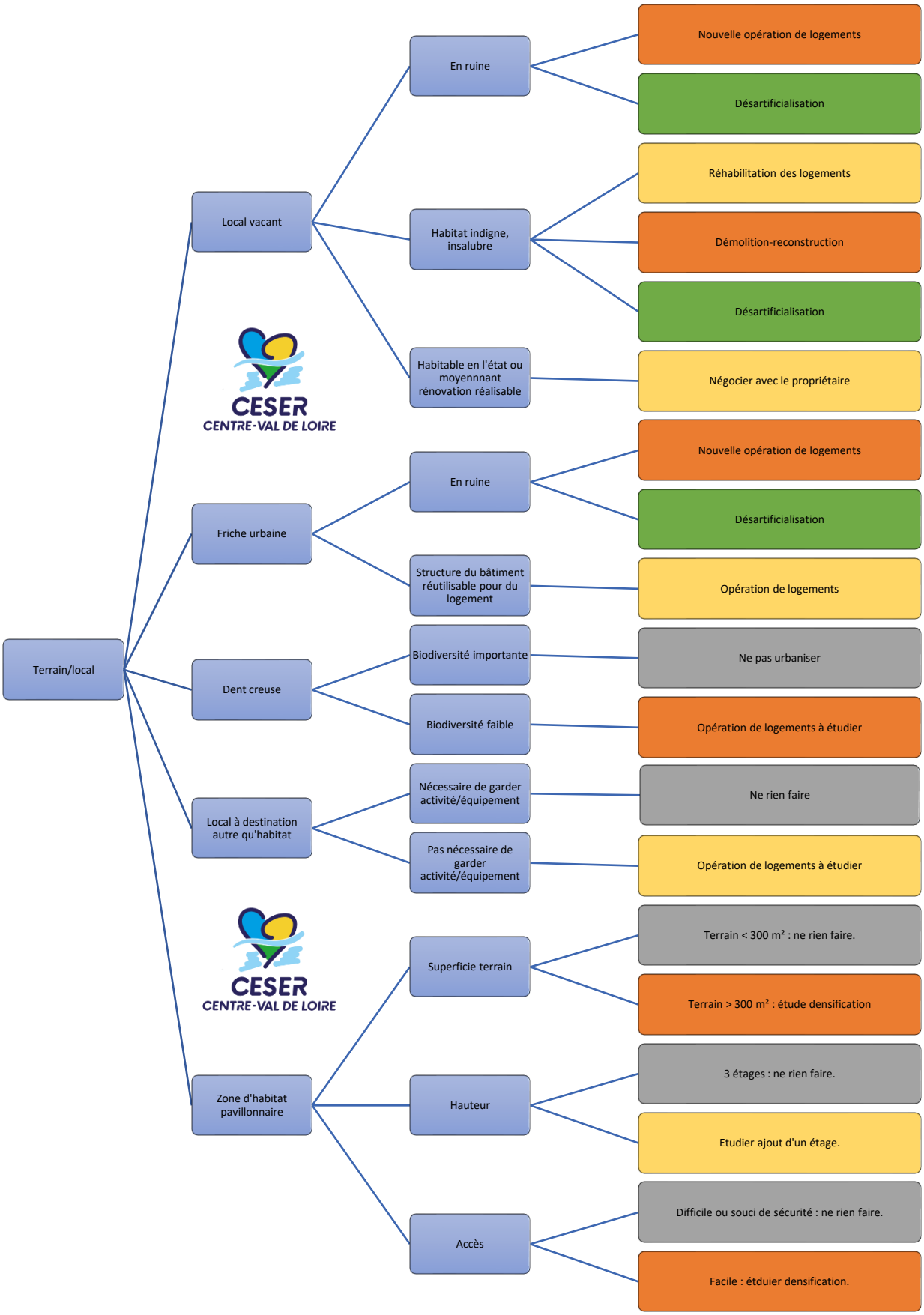
Exemple inspirant, étude de mutation d'un quartier pavillonnaire, Fontenay-sous-Bois (Val-de-Marne)

- Contexte : commune du Val-de-Marne, 56 000 habitants, sans foncier disponible en extension. Objectif des élus d'alors : viser 60 000 habitants + demande de densification du Schéma régional (SDRIF).
- Objectif : étude des possibilités de mutation d'un quartier pavillonnaire, constitué de pavillons ouvriers des années 1930-1970.
- Etude de chaque îlot par des élèves en école d'architecture : dessin des bâtiments, identification de leur état, étude des caractéristiques paysagères et vues. Recensement des dents creuses et bâtiments pouvant être surélevés ou étendus.
- Production de plans, coupes et vues 3D sur les sites de dents creuses et le bâti ciblé comme pouvant être densifié.
- Détermination du nombre de logements supplémentaires (et donc de ménages) pouvant être accueillis.
- Etude réalisée en 2014, et intégrée au PLU alors en cours de révision (Orientations d'aménagement et de programmation et règlement adapté).



Source image : http://aupa-urba.com/index.php

Exemple de diagramme simplifié pour établir une stratégie pour un terrain ou un local



2.1 COMMENT AGIR ?

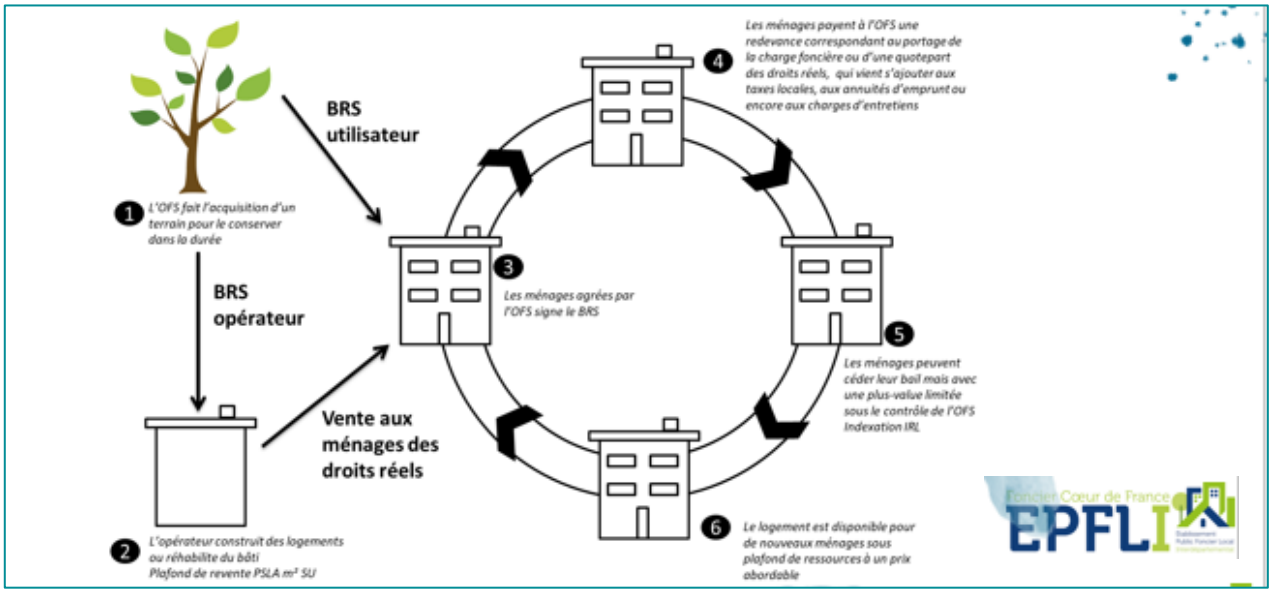
Préconisation : recommandations pour réussir la mobilisation du parc vacant	
Objectifs	1/Suivre le parc de logements pour anticiper de prochaines vacances, et agir avant la vacance effective. 2/Se doter d'une stratégie pour réoccuper le parc vacant, en mobilisant l'expertise existante en Région Centre-Val de Loire. La lutte contre la vacance est un travail au cas par cas.

Actions	**1/Se doter d'une stratégie (EPCI, communes)**
	• Etablir un diagnostic précis des logements vacants ou qui pourraient le devenir. Identifier les sites prioritaires à réinvestir et rénover, avec les habitants et les professionnels de l'immobilier (sondage Internet, visites de terrain…). Prioriser les interventions à venir par secteur ou type de sites.
	• Identifier les causes de la vacance propres à son territoire : état, absence de services ou transports publics, éloignement du bassin d'emplois, absence d'un jardin, d'un stationnement privé, proximité de la route, problème d'accessibilité, soucis locatifs ou de rénovation…
	• Réduire l'offre concurrentielle : d'abord faciliter les projets de réhabilitation du parc vacant avant les lotissements neufs en extension.
	• Identifier les opportunités de réhabilitation de logements pouvant aussi permettre d'installer un commerce ou service de proximité.
	
	2/Animer et accompagner (Maisons de la Région, EPCI)
	• Elaborer par territoire un guide listant les artisans qualifiés, les aides financières disponibles, etc. Le diffuser notamment auprès des agences immobilières.
	• Mener des actions de communication et de réassurance sur les travaux de réhabilitation pour faire des ménages « constructeurs » des ménages « rénovateurs ».
	• Organiser des « ateliers de la rénovation » pour faciliter la mise en relation entre les artisans et les propriétaires.
	• Instituer le permis de louer pour mieux diagnostiquer le parc de logements et inciter les propriétaires à l'entretien de leur bien (limitation de la vacance future).
	• Instituer la Taxe d'habitation sur les logements vacants (en zone tendue).
	
	3/Se faire accompagner financièrement et techniquement (Etat, EPCI, communes)
	• **Etat :**
	  ○ Doter Action logement de moyens à la hauteur de la crise du logement, permettant de rendre concurrentielles les opérations de rénovation dans l'existant, par rapport à celles en extension.
	  ○ Prioriser les aides à la rénovation pour les logements classés G et F, situés en centres-villes, centres-bourgs ou hameaux (pas de bâtiment isolé, sauf si usage agricole).
	• **EPCI ou commune :**
	  ○ Mettre en place le droit de préemption et l'utiliser.

	○ Conventionner avec un EPF pour éviter d'avoir à mobiliser des capitaux ou lisser le coût de l'acquisition (ex : achat par l'EPF et revente par l'EPF à un bailleur social). ○ Conventionner avec l'ANAH pour monter ou relancer une OPAH, en veillant au financement de l'accompagnement des propriétaires (recherche des propriétaires à cibler, guichet à l'EPCI pour aider au montage des dossiers, …). ○ Favoriser l'acquisition par des ménages modestes, en utilisant le Bail Réel Solidaire (pour rendre supportable le coût d'acquisition du logement rénové : l'acquéreur achète les « murs », mais loue le « foncier » à l'Organisme Foncier Solidaire qui l'a acheté) ou d'autres types de baux (bail réel immobilier, …). • **Etat, Région :** ○ Rendre les dispositifs SOLIHA du Centre-Val de Loire aussi avantageux que le dispositif national Solibail dont est exclu le Centre-Val de Loire (ou étendre Solibail au Centre-Val de Loire). **4/Rendre attractifs les logements vacants rénovés :** • EPCI, commune : ○ Aider les propriétaires à doter leur bien d'un espace extérieur et d'une place de stationnement (ex : remembrement foncier, vente de parcelles publiques inutilisées, place réservée dans un parking collectif à moins de 300 m). ○ Destiner le parc vacant à des usages moins développés : logements intergénérationnels, participatifs, à vocation sociale (loyer plus faible que le marché, loué via une association à vocation sociale), logements touristiques, petit foyer pour personnes âgées, …
Evaluation	Evolution annuelle par les EPCI et la Région du nombre de logements vacants, des logements vacants réhabilités, des baux réels solidaires signés, etc. Coupler ces bilans potentiellement avec les observatoires des friches urbaines.

Exemple inspirant, utilisation du bail réel solidaire pour un projet de réhabilitation de logements vacants, à la Ferté-Saint-Aubin

- Utilisation du Bail Réel Solidaire (BRS) : achat et gestion par un Organisme Foncier Solidaire : seulement trois agréés en Centre-Val de Loire (source diagramme ci-dessous : audition EPFLi foncier Cœur de France).



- Immeuble vacant au centre-bourg : local commercial au rez-de-chaussée, appartements à l'étage. Problème d'accessibilité des logements.
- Bien acquis par l'EPFLi en 2020 : 350 000 €.
  - Réhabilitation du local commercial en boucherie. Preneur a pris possession des lieux.
  - Projet de création de 3 logements : aménagement des combles, importants travaux de réhabilitation.
- Etudes de maîtrise d'œuvre réalisées en 2022.
  - Coût de l'opération : 705 000 € HT, charge foncière incluse. Charge foncière : 241 938 €, dont 140 488 € pris en charge par l'OFS (58%).
  - Amortissement de 60 ans.
  - Coût d'acquisition des droits réels par le ménage : 1 820 €/m² (contre 2 771€/m² dans l'ancien à la Ferté).
  - Redevance mensuelle versée par le ménage pour le portage foncier à l'OFS : 0,90 €/m² de Surface Utile.
- Le BRS enlève de 15 à 50% du prix d'un achat classique.
- Le dispositif est intéressant, même là où la pression est moindre sur le marché du logement.

Exemple inspirant, Le recours au droit de préemption pour requalifier le bâti vacant dans un village charentais, Ronsenac (579 habitants – 22,69 Km²)

Contexte :

Située à 25 km au sud d'Angoulême, Ronsenac fait partie de ces communes rurales à très faible densité (22 habitants/Km²), où la population se répartit à parts égales entre un centre-bourg d'environ 300 habitants et de nombreux hameaux dispersés. Ayant connu un déclin démographique quasi continu au cours du 20ème siècle, elle voit aujourd'hui sa population remonter légèrement du fait du desserrement de l'agglomération d'Angoulême et de l'arrivée de néo-ruraux, ce qui reste toutefois insuffisant pour résorber les encore nombreuses vacances de logement.

L'occupation du sol y est régie par un PLUi, adopté fin 2019 et s'appliquant à 13 communes du nord de la Communauté de Communes de Lavalette-Tude-Dronne. Or, ce PLUi a fait du refus du mitage de l'espace par les constructions nouvelles, et corrélativement de la requalification des « dents creuses » dans les bourgs, l'une de ses orientations majeures, bien avant le vote de la Loi Climat et Résilience de 2021 portant la création du ZAN.

Presque plus de foncier constructible :

En conséquence, Ronsenac ne dispose plus sur son territoire que de deux petites parcelles constructibles. En d'autres termes, Ronsenac est déjà quasiment confrontée à un « ZAN de fait »

Une stratégie pour contourner ce problème : le droit de préemption

En vue de permettre l'arrivée de nouveaux habitants, et ne pouvant envisager d'extensions pavillonnaires, la municipalité a pour stratégie d'acquérir des biens vacants en plein centre-bourg, le cas échéant **en faisant usage de son droit de préemption.**

Elle aménage les biens acquis (à ce stade 2 immeubles) pour en faire soit des logements à caractère social destinés à accueillir des familles avec enfants, soit pour créer avec l'appui de l'ANCT un « multiple rural ». L'une des retombées directes de cette intervention communale est d'assurer la pérennité de l'école municipale.

Par ailleurs, Ronsenac s'inscrit dans le champ d'application de l'OPAH-RU que lance la Communauté de Communes, et peut aussi par ce biais espérer voir son parc de logements vacants se réduire à terme.

Quel coût ?

L'opération se mène à « coût zéro » dans la mesure où les loyers, bien que modérés, couvrent les mensualités d'emprunts auxquels la commune doit recourir pour financer les acquisitions et les travaux d'aménagement.

Préconisation : une réhabilitation des friches urbaines « clé en main »	
Objectifs	Se saisir des friches urbaines comme d'un atout pour le logement, en complémentarité avec d'autres fonctions (activités, équipements…). Choisir entre réhabilitation et désartificialisation ou réhabiliter une partie et désartificialiser une autre. Développer les actions qui ont fait leur preuve dans la réhabilitation des friches.

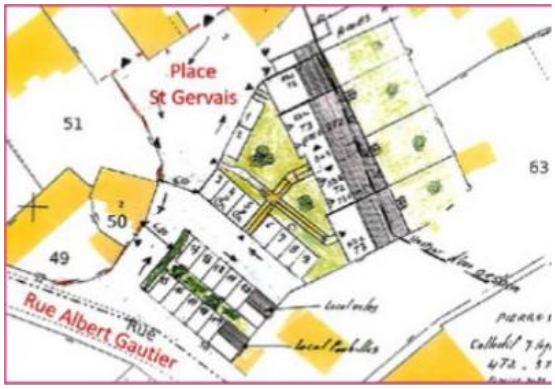
Actions	**1/Se doter d'une stratégie :**
	• Région et Maisons de la Région : établir un guide à destination des EPCI et communes permettant de les aider à déterminer un avenir pour leurs friches urbaines, en fonction de critères régionaux ou départementaux d'aménagement du territoire.
	• Critères généraux pour flécher une friche vers du logement :
	  ○ Présence d'un réseau de transports publics à une distance de marche raisonnable.
	  ○ Présence d'une zone d'emplois à proximité pouvant être accessible en transports publics ou par des moyens de mobilité douce.
	  ○ En priorité dans les communes ou EPCI où des actions de soutien à l'économie et à la réindustrialisation sont financées par la Région.
	  ○ Opération minimisant les impacts négatifs sur la biodiversité.
	• Suivre l'évolution des friches de manière opérationnelle : mettre en place par la DDT ou les Maisons de la Région un comité départemental des friches urbaines, avec les partenaires habituels (EPCI, communes concernées, EPF, CAUE, Agence d'urbanisme, etc.) :
	  ○ Mise à jour de la base nationale.
	  ○ Point sur l'avancement des projets et accompagnement des communes au levage des freins remontés.
	
	2/Se doter de financements suffisants
	• Etat :
	  ○ Rendre récurrent chaque année l'axe « recycler le foncier » du Fonds Vert.
	  ○ Fonds vert : aider financièrement les projets insuffisamment mâtures (dont le bilan financier n'est pas connu) pour qu'ils deviennent mâtures.
	  ○ Renouveler les appels à projet « action cœur de ville » et « petite ville de demain » qui sont facilitateurs.
	  ○ Doter Action Logement de moyens financiers suffisants.
	• Région :
	  ○ Financer via le CRST les études pour transformer en projets mâtures des « idées de réhabilitation ».
	• EPCI, communes : faire intervenir un EPF.
	• Solliciter l'ancien occupant du site (entreprise, propriétaire foncier) quand l'entreprise ou la société existe encore et n'est pas en faillite, pour participer au financement du projet de requalification.

Evaluation	Evolution annuelle du nombre de friches urbaines et des friches urbaines réhabilitées.

Exemple inspirant, une résidence sénior à la place d'une friche urbaine à Pierres (Eure-et-Loir, 2800 habitants).

- Contexte : ancienne ferme en centre-bourg, bâti en mauvais état : hangars et une petite maison.
- Projet : 7 logements sociaux adaptés aux séniors (T2, T3).
- Maîtrise d'ouvrage portée par la commune : acquisition, dépollution, démolition des bâtiment, viabilisation du site.
- Coût projet : 380 000 €, financé à 40% par le CRST Centre-Val de Loire, et 18% au titre du fonds friche 2022 (remplacé par le fonds vert). Recettes issues de la vente du terrain : 90 000 €. Reste à charge pour la commune 76 000 €, financés par l'autofinancement.
- Construction : SA Eure-et-Loir Habitat.
- Travaux de dépollution du site en cours.

Géoportail, IGN, 2023.



Journal municipal, « Vivre à Pierres », avril 2023.

Google Maps, 2023

Exemple inspirant, projet de requalification d'une friche à l'aide de l'EPFLi Foncier Cœur de France à Cepoy (Loiret, 2400 habitants)

- Contexte : ancien centre d'exploitation du canal du Loing, laissé en friche par l'Etat et mis en vente. Risque d'un projet non maîtrisé par la commune.
- 2019 : à la suite de la demande de la commune, acquisition par l'EPFLi Foncier Cœur de France du site, par exercice de son droit de priorité (droit de préemption).
- Portage EPFLi Foncier Cœur de France :
  - 2019-2020 : pilote et finance travaux de démolition et de désamiantage.
  - Durée portage : 4 ans, avec remboursement dissocié.
  - Cession à Valloire Habitat au prix contractuel de portage en 2022.
- La commune n'a pas eu à décaisser le capital porté par l'EPFLi.
- Projet : 21 logements locatifs sociaux (14 PLUS – 7 PLAI).

Photos EPFLi Foncier Cœur de France, audition EPFLI Foncier Cœur de France.

Préconisation : se doter d'outils pour une densification raisonnée	
Objectifs	Passer de l'expérimentation de formes urbaines novatrices à leur massification, en se dotant d'outils efficaces.
Actions	**1/Accompagner l'évolution des règlements de PLU(i) (qui devront être revus en 2027)** • **Maisons de la Région, DDT :** former, avec l'aide de juristes, les élus, les techniciens et les bureaux d'études intervenant localement à l'écriture de règlements permettant d'atteindre un équilibre entre ouverture des droits (densification) et préservation de l'environnement (espaces paysagers, biodiversité, frange zone urbaine/zone agricole…). • **Maisons de la Région, DDT :** animer des temps d'échange sur les règlements de PLU(i) avec l'ensemble des acteurs locaux concernés, pour surmonter ensemble les difficultés réglementaires de l'équilibre « densification/préservation de l'environnement ». **2/Accompagner les particuliers, les architectes et les promoteurs** • **EPCI et CAUE :** mettre en œuvre une permanence par mois pour conseiller gratuitement les particuliers sur leurs projets de densification (surélévation, division terrain…). • **Maisons de la Région, Réseau Oxygène :** éditer un guide des formes urbaines locales historiques et denses, reproductibles. • **Former les instructrices et les instructeurs des autorisation du droit des sols** au conseil architectural, paysager, et pour l'optimisation foncière.
Evaluation	Bilan annuel : nombre de particuliers conseillés sur le territoire régional, nombre de journées à destination des professionnels animées par les Maisons de la région, les DDT.

Exemple inspirant, accompagnement BIMBY BUNTI, SCoT des Vosges Centrales

- Objectif : au lieu de penser « grosse opération », penser actions « micro foncier », en accompagnant les propriétaires à une densification raisonnée de leurs biens (terrains, bâti).
- Concept issue de recherches et mis en en œuvre par la startup Villes vivantes (également à Périgueux, Clermont-Ferrand, …).
- Bénéfices pour la collectivité : les ventes de terrain et les nouvelles constructions génèrent des économies de fonctionnement, des droits de mutation, une taxe d'aménagement et des recettes fiscales qui assurent un retour sur investissement en 4 ans.
- Investissement collectivité 4 000 € pour un micro-projet entraîne un chantier dont la valeur moyenne se situe autour de 180 000 € pour les entreprises et de maîtres d'œuvre locaux, soit un effet de levier de 40 € à 50 € privés investis pour 1 € public.

Ce que propose le SCoT des Vosges Centrales :

- Accompagnements pour démarche BIMBY (construction d'une deuxième maison dans son jardin), et BUNTI (transformer un bâti vacant en habitat, ajouter un étage, aménager des combles…).
- 154 communes accompagnées.
- Depuis 2017
- 205 projets autorisés
- Accompagnement proposé :
  - Gratuit et sans engagement.
  - 1er rendez-vous : réflexions sur la valorisation du bien, conception 3D du projet du particulier par un architecte, et réponses aux questions techniques, techniques, administratives, réglementaires, financières, fiscales, patrimoniales).
  - Poursuite : étude plus approfondie du projet et mise en relation avec les corps de métiers et artisans concernés.
  - Accompagnement lors du chantier.

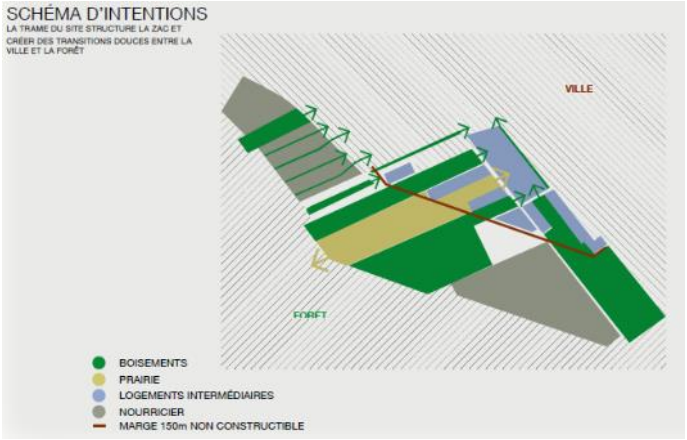
Préconisation : des extensions compactes et intégrées	
Objectifs	En finir avec les opérations du type « lotissement pavillonnaire avec la maison au milieu du jardin. » Expérimenter et massifier des formes urbaines plus compactes et mieux intégrées au reste de la ville, en préservant qualité de vie et espaces de nature.

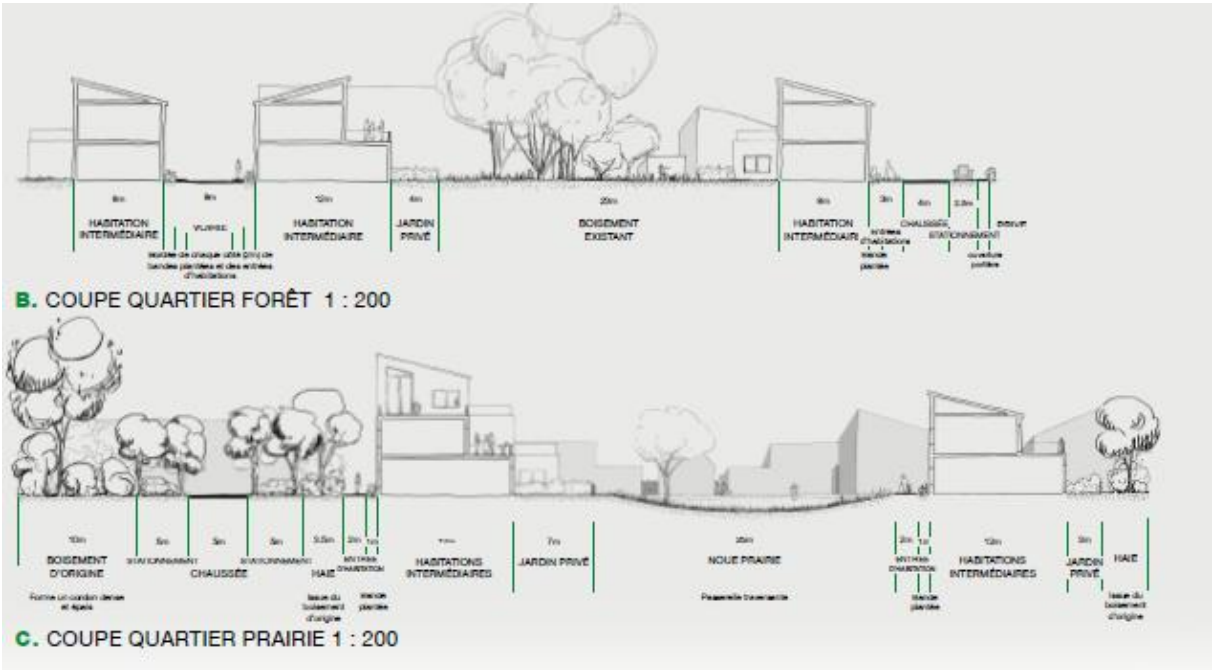
Actions	• Vérifier que l'opération est compatible avec les grands principes énoncés dans la préconisation « S'appuyer sur de grands principes essentiels au recyclage urbain et à la sobriété foncière ».
	• Limiter et optimiser au maximum la place de la voirie et des parkings.
	  ○ Les voiries devraient relier le nouveau quartier aux zones urbanisées existantes, plutôt qu'être pensées en « raquettes ».
	  ○ Limiter le nombre de stationnements aménagés à côté de chaque lot à une place par logement. Regrouper les places dédiées aux visiteurs dans un parking commun.
	  ○ Créer des cheminements doux, indépendants de la voirie, mais reliés également au reste de la ville.
	• Travailler les formes urbaines et architecturales pour trouver un équilibre entre densité, qualité de vie et préservation des espaces verts et naturels :
	  ○ PLU :
	  ▪ Identifier les freins potentiels du PLU et le modifier en conséquence.
	  ▪ Le long des voiries, préférer demander une variation de l'architecture, en permettant d'accoler les constructions en limites séparatives.
	  ▪ Imposer un cœur d'îlot vert, et quand approprié un jardin de pluie, autour des fonds de parcelle.
	  ▪ Permettre aux lots de mutualiser le taux d'espaces végétalisés exigé (ex : au lieu de réglementer par lot, le faire au niveau de l'opération d'aménagement). Créer des jardins partagés, tout en créant de petits espaces de verdure ou terrasses pour chaque logement
	  ▪ Augmenter les hauteurs autorisées à un rez-de-chaussée avec deux étages.
	  ▪ Travailler l'interface entre la nouvelle zone urbanisée et la zone naturelle ou agricole en y intégrant des usages de loisirs, d'agriculture périurbaine, ou de promenade nature, mais pas des logements.
	  ○ Prévoir des logements aux typologies variées : pour les familles, pour les ménages sans enfant, pour les personnes âgées, en location (logements sociaux et intermédiaires), en accession aidée, en accession non aidée, etc.
	• Créer des zones multifonctionnelles, desservies par les transports publics.

Evaluation	Tous les trois ans, nombre d'extensions compactes et intégrées sur le nombre total d'extensions réalisées.

Exemple inspirant, projet d'élèves de l'Ecole de la nature et des paysages de Blois sur un site en extension à Saint-Gervais la Forêt (41)

- Au départ, une analyse et un diagnostic sur les interfaces entre les zones urbanisées de Saint-Gervais la Forêt et la forêt de Russy : maquettes schématiques, recherches sur l'histoire et l'imaginaire lié à la forêt, les enjeux de ces espaces face au changement climatique, pour distinguer les ambiances, les usages…
- Enjeux ville :
  - Ville essentiellement composée de maisons individuelles.
  - Ville manque d'espaces publics et libres.
- Enjeux site, ZAC de l'Aubépin (14 ha) :
  - A la lisière, entre la zone urbanisée et la forêt.
  - Anciennes pépinières et vergers (impact sur la trame du paysage).
  - Sentiers fréquentés, entre les boisements.
  - Dernière possibilité d'extension pour la commune.
  - Projet de ZAC : lotissement de maisons individuelles venant s'accoler à la forêt.
- Objectif du travail des élèves de l'Ecole du paysage : proposer un projet plus vertueux que la ZAC initiale, avec le même cahier des charges (même nombre de logements, 160) pour réduire la pression sur la forêt et l'environnement, en travaillant la lisière entre la zone qui sera urbanisée et la forêt.
- Projet réalisé par les élèves :
  - Marge de 150 m entre la forêt et la zone constructible
  - Trames de plantations existantes prolongées, pour des raisons environnementales, paysagères et patrimoniales : elles traversent le site et « rentrent » dans la ville : création de liens physiques et « naturels » entre la ville et la forêt.
  - Dessin d'une cité forêt, de clairières habitées. Travail des vues et des ambiances, en jouant sur les boisements existants, le choix des arbres, des prairies et noues. « La ville se laisse voir ou s'oublie, tout comme la forêt. »
  - 10 hectares de parc, entre les futurs logements et la forêt : verger conservatoire, jardins partagés, prairie et charmaie d'origine, parcelles maraîchères, enclos pour les moutons.
  - 4 ha pour les 160 logements : habitations intermédiaires (R+2 max). Nombre de logements inchangé par rapport au projet initial.





©Capucine Gérard, Ludmillas Queyrens - École de la nature et du paysage INSA Centre Val de Loire, 2023.

Préconisation : se donner les moyens de désartificialiser / renaturer pour compenser des opérations en extension	
Objectifs	Anticiper la gestion du stock de foncier disponible pour des opérations de logement, en prévoyant dès maintenant la renaturation de parties de son territoire, afin de disposer de possibilités foncières en extension, si besoin (après épuisement des capacités de recyclage immédiates).
Actions	**1/Se doter d'une stratégie régionale de renaturation et de restauration de la fonctionnalité des sols** • ARB : produire un atlas des sites à renaturer en Centre-Val de Loire. • Maisons de la Région : diffuser cet atlas. • Région : déterminer les potentialités d'opérations en extension par EPCI, déduites des sites qui seront potentiellement renaturés. • Région : modifier le SRADDET en établissant, en concertation avec la Conférence des SCoT, un programme de renaturation chiffré. **2/Financer la renaturation** • Région : mobiliser les CRST pour financer les études et la renaturation des sites identifiés dans la stratégie régionale. • Donner une perspective économique aux sites renaturés, tout en les préservant : entrées payantes, agriculture urbaine, ... **3/Développer des projets éducatifs** • S'appuyer sur les acteurs ressources des territoires pour valoriser les sites renaturés (Conservatoire des Espaces Naturels, France Nature Environnement, Associations locales…). **4/Développer la recherche** • S'inspirer du laboratoire vivant des Solutions Fondées sur la Nature du Cerema, en secteur urbain dense, à Trappes (78) : mobiliser les acteurs locaux du Centre-Val de Loire autour de sites démonstrateurs de renaturation plus adaptés aux contextes du Centre-Val de Loire.
Evaluation	Bilan annuel des moyens alloués à la renaturation.

Définitions « renaturation », « désartificialisation »

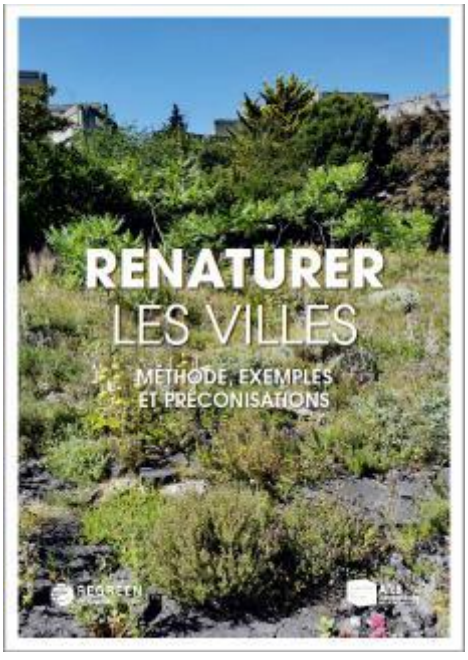
Renaturation : « Le terme de renaturation englobe de multiples approches et visions dont les termes sont en perpétuelle évolution au sein de la communauté scientifique (Grandin et Barra, 2020). Ce mot « valise », dont il serait vain de donner une définition unique et consensuelle, renvoie à l'idée générale d'un « retour à l'état naturel ou semi-naturel des écosystèmes qui ont été dégradés, endommagés ou détruits par les activités humaines » (Aronson, 2004) » (Renaturer les villes, ARB Ile-de-France, 2022).

Renaturation selon la loi ZAN : « La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé. »

Désartificialisation : « C'est une marche arrière, un retour vers un nouvel état fonctionnel du sol. Toutefois, même si un site artificialisé est rendu à la nature, nous savons qu'il ne reviendra pas à proprement parlé à son état d'origine. » (http://www.espaces-naturels.info/desartificialiser-enjeux-et-limites)

Exemple inspirant, un guide de la renaturation en Ile-de-France

- Présente la méthode qui a permis à l'ARB Ile-de-France d'élaborer un atlas des sites à renaturer en Ile-de-France.
    - Objectif : identifier les espaces imperméabilisés dont la renaturation viendra améliorer le bilan écologique d'un territoire.
    - Prise en compte des enjeux de reconquête de la biodiversité, d'adaptation au changement climatique, d'amélioration de la santé et du cadre de vie (ex : pollution de l'air). Critères et scores associés fixés pour chaque enjeu, à partir d'études scientifiques et d'entretiens avec des experts.
    - Technique : territoire francilien découpé en mailles de 125mx125 m. Un score est attribué à chaque maille en fonction des critères fixés par enjeu (cf. ci-dessus). Puis identification des mailles pour lesquelles l'enjeu est le plus fort. Ensuite sites inclus dans ces secteurs prioritaires sont identifiés à partir du Mode d'occupation des sols, sans que cela nécessite la démolition des bâtiments présents (ex : parkings, places publiques, friches…).
    - Résultats : atlas permettant d'identifier des sites à renaturer, et d'estimer le nombre d'hectares renaturables, à l'échelle régionale, départementale, intercommunale, communales, et autres (ex : parc naturel régional).
    - 30 535 ha sont potentiellement renaturables en Ile-de-France, soit 2,54% de la superficie de cette région. 7 000 ha apporteraient un bénéfice global sur les trois enjeux cités précédemment.
- Présente de nombreux et riches retours d'expériences par type d'opération de renaturation (étendre des habitats naturels existants, recréer la trame brune, démolir des bâtiments pour renaturer, etc.).
- Liste des pistes et conseils pour réussir son projet de renaturation.



Exemple inspirant, « compte de compensation pour les sols » en Allemagne. Exemple de Dresde.

- A la suite des inondations majeures des années 2000, le plan de Dresde a introduit une limitation aux terrains bâtis destinés à l'habitat et à la circulation routière : ils ne doivent pas représenter plus de 40% de l'espace urbain total.
- Les projets réalisés sur des terrains non bâtis doivent être compensés par des mesures de désimperméabilisation des sols, dans des zones inutilisées ou abandonnées ou compensés financièrement.
- Depuis 2010, en moyenne, 4 hectares désimperméabilisés chaque année.
- Risque identifié : faire comprendre aux investisseurs (aménageurs, promoteurs) l'intérêt de la mesure pour qu'ils ne perçoivent pas ce mécanisme comme une taxe supplémentaire.

2.2 APPEL A UNE REFORME NATIONALE

Le CESER invite l'Etat à se questionner sur les impacts de la fiscalité sur l'atteinte de l'objectif ZAN. En effet il y a certainement des leviers fiscaux à activer, après étude approfondie. Il conviendrait d'identifier les dispositifs qui favorisent la consommation d'espace et les faire évoluer. Pourraient-ils participer à limiter la concurrence entre les opérations en extension et le parc ancien ? Les opérations de recyclage du espaces construits pourraient-elles être mieux favorisées par la fiscalité (ex : TVA) ? Quels leviers fiscaux pour les EPCI et les communes sur ce sujet complexe ?

Le CESER appelle de ses vœux une concertation sur ces questions difficiles entre la Région, les représentants des intercommunalités et des communes et l'Etat.

Il s'interroge également sur la politique de rénovation énergétique des logements et ses possibles effets sur l'atteinte de l'objectif ZAN. Il invite l'Etat à analyser les impacts des financements de la rénovation énergétique sur l'atteinte du ZAN, et à modifier les aides en conséquence.

CONCLUSION

Cette étude, par les analyses réalisées et les résultats issus des auditions, met en évidence que les perceptions erronées du besoin en logements et la forme idéalisée de l'habitat influencent et conduisent à des modèles de développement trop consommateurs d'espace.

Au regard des enjeux territoriaux et environnementaux actuels, une réponse pertinente au besoin en logements ne peut être constituée par la logique arithmétique de croissance démographique et consommation d'espace en proportion. Elle repose bien plus fondamentalement sur l'analyse des parcours résidentiels d'une population aux besoins différenciés, qui reste cependant globalement stable.

Une grande partie de la réussite de l'enjeu de ZAN réside alors dans la réutilisation du bâti et des friches urbaines existantes. Les marges de manœuvres sont importantes notamment dans le parc de bâtiments vacants, la densification de zones déjà artificialisées, mais aussi dans les possibilités de renaturation ou tout au moins de désartificialisation. Cela a également toute sa pertinence pour la constitution et le renforcement de nouvelles centralités, notamment dans le périurbain.

De plus, en conséquence des effets induits et des adaptations nécessaires aux conséquences sociétales du réchauffement climatique, poursuivre les logiques d'étalement urbain et de « surconsommation » présente des risques avérés de précarisation plus importantes pour des populations déjà mises en difficulté. Elles seront plus vulnérables, si des stratégies globales et plus justes pour la réponse au besoin au logement et l'aménagement des territoires ne sont pas mises en œuvre à l'échelle des SCoT et des bassins de vie.

Notre étude présente ainsi un nouveau récit de l'aménagement, de l'adaptation et du développement de l'habitat plus pertinent au regard des enjeux sociaux, environnementaux et climatiques de l'aménagement. Il est accompagné de nombreux exemples inspirants pour contribuer à son appropriation concrète.

Enfin, au regard des préconisations présentées, les politiques publiques et les collectivités, dont la Région, ont aussi une urgente responsabilité à promouvoir ces solutions et faire muter les prises de décisions, afin d'en favoriser fortement la montée en compétence, l'ingénierie et le financement.

COMPOSITION DU GROUPE ZAN

Président du groupe
Samuel SENAVE

Conseillers économiques, sociaux et environnementaux

Jean-Paul CARLAT
Jean-Paul CARRIERE
Anne-Marie THOUMYRE-DELLOYE
Patrice DUCEAU
Florence DUMOND
Christine GONCALVES
Sabine GUILLIEN-HEINRICH
Jean-François HOGU
Alain JUMEAU
Jean-Louis RENIER
Nicolas STERLIN

Rapport suivi par Eric SAUDRAIX, chargé de mission commission Environnement, mobilités, espace

REMERCIEMENT

Nous remercions les services de la Région, sans qui l'accès à certaines données n'aurait pas été possible, ainsi que les personnes auditionnées qui nous ont accordé un peu de leur temps précieux.

AUDITIONS

1/Collectivités territoriales

- **Région Centre-Val de Loire (2 septembre 2022) :**
  - **Dominique ROULLET**, Vice-Président délégué au Développement des territoires et à la contractualisation.
  - **François BERTRAND**, conseiller du Président de la Région.
  - **Eric MARTIN**, Directeur Général délégué - Direction Générale Mobilités et Territoires Durables.
  - **Stéphanie BROCHARD**, chargée de mission SRADDET.
- **Constance de PELICHY**, Co-Présidente de la Commission Aménagement de l'AMF, Maire de la Ferté-Saint-Aubin, 1ère Vice-Présidente de la Communauté de Communes des Portes de Sologne en charge du développement économique et touristique, conseillère régionale, (7 septembre 2022).

2/Chercheurs et consultants

- **Sylvain GRISOT**, chercheur et consultant en urbanisme, fondateur de dixit.net, agence de conseil et de recherche urbaine (16 novembre 2022).
- **Laurent CAILLY**, professeur d'université en géographie, Université de Tours (16 novembre 2022).

3/Etat

- **Hervé BRULE**, directeur de la DREAL Centre-Val de Loire (16 décembre 2022).
- **Hélène BURGAUD-TOCCHET**, directrice adjointe de la DDT de l'Indre (9 février 2023).

4/Aide à l'ingénierie et conseils :

- **Magalie BERTRAND**, directrice de l'ADIL du Loiret et d'Eure-et-Loir (9 février 2023).
- **Sylvaine VEDERE**, directrice de l'EPFLi Foncier Cœur de France (9 février 2023).
- **Aurélie RAVIER**, urbaniste, responsable des stratégies territoriales, Agence d'urbanisme de l'Agglomération de Tours (3 mars 2023).
- **Hubert HERVET BINOIS**, directeur Centre-Val de Loire d'Action Logement (24 mars 2023).

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et articles

Manifeste pour un urbanisme circulaire, Sylvain Grisot, 2020

The Next American Metropolis, Peter Calthorpe, 1993.

Cahiers du GRES, « Etalement urbain et ségrégation socio-spatiale », une revue de la littérature, Guillaume Pouyanne, 2006.

Rapports et notes

Rapport sur la déprise agricole, CESER Centre-Val de Loire, 2022.

Rapport, « Requalification des friches urbaines : quelles perspectives en région Centre-Val de Loire ? » CESER Centre-Val de Loire, 2015.

Contribution à la mise en œuvre régionale de la trajectoire vers ZAN, Conférence régionale des SCoT, octobre 2022.

Présentation du 24 novembre 2022 par la Région aux collectivités et aux partenaires des réflexions sur la modification du volet foncier du SRADDET.

Territorialisation de la production de logements, guide méthodologique pour l'estimation des besoins en logements, Cerema, février 2017.

Rapport annuel sur la situation de l'habitat et de l'hébergement en Centre-Val de Loire 2020, Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement, séance plénière 10 mars 2021.

Guide du Réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant, Coproduction de l'Eurométropole de Strasbourg et de l'Agence nationale de l'habitat, décembre 2018.

Livre blanc contre la vacance, Agir contre la vacance des logements en milieu rural peu dense, l'exemple de l'Indre, DDT de l'Indre, Bureau d'études Pétrole, 2021.

Rapport d'activités 2022 CAUE du Loiret.

Rapport d'activités 2021 CAUE de l'Indre.

Plaquette de la Fédération des CAUE, 2022.

Rapports d'activités 2021 et 2022 de l'EPFLi Foncier Cœur de France.

Rapport d'information du Sénat sur les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif du ZAN, 2022, et sa synthèse.

Vademecum de l'ANCT, 2023.

Rapport d'information du Sénat sur l'ingénierie territoriale et l'agence nationale de la cohésion des territoires, 2020.

L'ANCT : l'Etat déconcentré au service de la cohésion des territoires, rapport de l'Inspection Générale de l'Administration, 2021.

Guide sur le Fonds Vert à l'attention des décideurs locaux, Ministère de la Transition écologique, 2022.

Cahiers d'accompagnement Axes 2 (renaturation) et 3 (friches) du Fonds Vert, 2022.

Guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols, Ministère de la Transition écologique, 2022.

Renaturer les villes, méthodes, exemples et préconisations, Deboeuf De Los Rios G., Barra M., Grandin G., ARB îdF, L'Institut Paris Region, 2022.

Qualité des sols et urbanisme. Construire une méthodologie adaptée aux besoins des territoires et favoriser son appropriation, Néel C., Boithias L., Duplanil E., Duvigneau C., Le Guern C., Métois R., Béchet B., Marseille, F. Branchu P., rapport diffusé par l'ADEME, 2022.

Presse

La République du Centre, « Zéro artificialisation, sujet qui fâche » (dans rubrique Montargois), 28 mars 2023.

Communiqué de presse sur le recours auprès du Conseil d'Etat de l'AMF contre le ZAN, AMF, 22 juin 2022.

Le Moniteur, « Bimby, Bamba, Bunti : dépasser le modèle de la promotion immobilière pour métamorphoser la ville », https://www.lemoniteur.fr/article/bimby-bamba-bunti-depasser-le-modele-de-la-promotion-immobiliere-pour-metamorphoser-la-ville.2118529, 1er décembre 2020.

Dixit.net, Entretien, « OFS/BRS ? Quand le logement se libère du foncier », 27 janvier 2022.

Libération, Dialogue entre les architectes Paul Chemetov et Marc Mimram : «Les bâtiments actuels sont des m² au lieu d'être des m³ de sens », 19 avril 2023.

Webographie

Portail national de l'artificialisation des sols, https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/.

Sitadel, Base des permis de construire et autres autorisations d'urbanisme.

Base nationale LOVAC (en open data), https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/logements-vacants-du-parc-prive-par-ancienete-de-vacance-par-commune-et-par-epci/

Pour des données plus précises, demander l'accès à https://datafoncier.cerema.fr/lovac

Webservice, UrbanSimul, Cerema, https://urbansimul.cerema.fr/presentation

Cartofriches, base nationale de recensement des friches urbaines (en open data), https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/sites-references-dans-cartofriches/

INSEE, recensement de la population 2019.

BD-TOPO 2023, IGN.

Villes du programme Action cœur de ville, https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/programme-action-coeur-de-ville/

Villes du programme Petites villes de demain, https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/programme-petites-villes-de-demain/

Zones tendues définies par l'Etat, https://www.ecologie.gouv.fr/zonage-b-c, 26 avril 2022.

Web service Otelo, https://otelo.developpement-durable.gouv.fr/.

INTERVENTIONS DES GROUPES

Union Régionale
Centre-Val de Loire
de la CGT

SEANCE PLENIERE DU CESER DU 16 OCTOBRE 2023

Avis du CESER relatif au rapport Réussir l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) en compatibilité avec le besoin en logements

Intervention de : Florence DUMOND

Au nom du groupe : CGT

Monsieur le Président,
Monsieur le Vice-président, chargé du développement des territoires et de la contractualisation
Monsieur le Rapporteur
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers

Tout d'abord, la CGT veut saluer le travail d'Eric SAUDRAIX, chargé de mission de la 2ème commission, qui a tenu les délais fixés pour élaborer deux rapports simultanément sur des sujets majeurs qui doivent aider à la décision des politiques publiques pour l'aménagement du territoire, l'accès au logement mais aussi à l'eau. Organisation des auditions, recherche de données, rédaction ont nécessité une coordination des deux groupes de travail pour aboutir aux deux rapports présentés dans cette plénière.

Le CESER, après analyse des besoins de logements sur la base de l'évolution démographie tendancielle en tenant compte des logements vacants et des résidences secondaires, montre que la réponse aux besoins de logement passe par la variation de la vacance
Il précise que la production de logements, en extension et en renouvellement[2], a augmenté de 8,9% entre 2008 et 2019, alors que les ménages n'ont augmenté que de 6,3% sur la même durée.
Cela conduit à renforcer la concurrence entre le parc neuf et le parc ancien et à générer de la vacance. Par conséquent, le CESER partage le point de vue de l'AMF qui considère que 80% des logements existent déjà pour répondre au besoin de logements, d'ici 2050.
En effet, avec un taux de vacance des logements de 10,6%, soit 111 182 logements sur le territoire régional en 2020, dont 42% vacants depuis au moins 2 ans, on peut parler de potentiel existant à condition que des dispositifs soient réellement mis en œuvre pour aider à la rénovation, à la modernisation, voir à la transformation pour adapter les habitats aux besoins des populations.
Ainsi, la CGT soutien le CESER qui affirme que d'autres modèles d'aménagement sont concevables. Ils passent par les travaux possibles sur le parc vacant, sur les terrains en friche, et les possibilités de densification raisonnée.
Notons, qu'en 2023, on dénombre 4 026 ha de friches urbaines en Centre-Val de Loire, à comparer à l'objectif d'artificialisation de 6 967 ha entre 2021 et fin 2030.

Pour être plus précis, les politiques publiques de l'habitat, tenant compte du « ZAN » doivent se conjuguer à la lutte contre la fracture territoriale que personne ne peut nier tant les indicateurs le démontrent. Taux de pauvreté plus élevé, vieillissement de la population, désertification médicale et des services publics, coûts des transports pour les ruraux…

Au regard des constats, appuyés de cartographies, l'évidence de la disponibilité de logements dans le sud de la région saute aux yeux.
Mais, il faut accompagner la revitalisation avec l'implantation d'entreprises industrielles, de commerces, de services publics et assurer le développement de l'emploi et des services.
La réouverture de la ligne ferroviaire Châteauroux-Loches-Tours, les projets de slow-tourisme pour les habitant-es de la Région qui souhaitent découvrir le Berry, les projets d'implantation de nouveaux agriculteur-trices … sont des éléments qui structureraient durablement ce territoire.

Les préconisations du CESER, que la CGT partage, touchent plusieurs dimensions : les stratégies d'aménagement et d'urbanisation, les financements, l'innovation mais nous en citerons une plus précisément.
Etablir une stratégie de recyclage des espaces construits en liant les opérations de logement à leur environnement, aux activités économiques et à la planification des transports publics.

La CGT soutiendra ce rapport.

GROUPE AIESSE

SEANCE PLENIERE DU CESER DU 16 OCTOBRE 2023

Avis du CESER relatif au Rapport Zan sous l'angle des besoins en logement

Intervention de Monsieur Jean-Paul CARRIERE

Au nom du groupe : AIESSE

Monsieur le Président, Monsieur/Madame le Vice-président(e), chers collègues,

Au nom du groupe AIESSE, j'interviens pour saluer la qualité et l'intérêt du rapport, au moment où se multiplient les réactions à l'emporte-pièces qui remettent radicalement en question le principe d'un usage régulé du sol, en oubliant qu'il s'agit d'une ressource finie et non renouvelable. On pouvait ainsi lire récemment sur un réseau social, au mépris de toute vérité : « *une nouvelle loi va interdire les constructions neuves !* »
L'artificialisation des sols et son principal corollaire, l'étalement urbain, sont à la source de surcoûts pour les collectivités, mais aussi pour les ménages : L'urbaniste Sébastien Grisot observe à juste titre que « *la ville éparse coûte plus cher que la ville dense.* » ! Tandis que sur le plan environnemental, les conséquences de l'atteinte portée aux ENAF s'expriment en termes de moindre absorption de CO2 par les sols, d'imperméabilisation favorisant le ruissellement des eaux au détriment de leur infiltration, d'exposition aux risques naturels, de perte de biodiversité et de capacité de production alimentaire.
Or, comme le souligne une étude scientifique de l'Institut National de l'Information Géographique et Forestière parue le 5 octobre dernier, *"La quasi-totalité des départements [français] a perdu des terres agricoles entre 2008 et 2018, à un rythme moyen de 0,2 % par an. L'étalement des villes et la transformation des sols agricoles en habitation, infrastructures ou zones commerciales en constituent la raison principale."* On y lit également que *"Depuis 1981, les terres artificialisées sont passées de trois à cinq millions d'hectares, une croissance de 70% supérieure à celle de la population (+19%).*
Au total, le dérèglement climatique appelle à une adaptation et à une réorganisation des espaces, notamment résidentiels.
Pourtant, cette nécessité inquiète nombre d'élus et de citoyens, en particulier du monde rural, qui y voient une menace directe au développement local et à l'accueil de nouveaux habitants.
Mais la loi est là et il faut donc chercher des solutions pour dépasser ces craintes !
Or, Le grand mérite du rapport est de souligner qu'il n'y a pas nécessairement opposition entre ZAN, satisfaction des besoins en logements et développement local, qu'une large palette de solutions existe, pour peu que l'on s'affranchisse de la seule réplication du modèle pavillonnaire classique. Aucune des solutions présentées dans le rapport, prises une à une, ne peut répondre à tous les besoins, mais combinées les unes aux autres dans le cadre de PLH repensés, elles permettent de répondre aux attentes en matière de logements, pour peu que les territoires, en particulier les intercommunalités, les soutiennent.

Pour terminer, je voudrai me faire l'écho d'une observation réitérée par nombre de représentants de nombreuses régions et de toute obédience politique au cours de l'atelier consacré à la question du ZAN, organisé dans le cadre du Congrès des Régions : Aller vers la sobriété foncière exige de pouvoir disposer d'outils tels que les EPF, aptes à assurer des missions d'aide à l'ingénierie et de portage foncier sur l'ensemble du territoire régional. On retrouve là l'ancienne préconisation du CESER qui garde pleinement son actualité.

Cfdt: CENTRE VAL DE LOIRE

SEANCE PLENIERE DU CESER DU 16 OCTOBRE 2023

Avis du CESER relatif au rapport Zan-logement

Intervention de Madame DUVEAU Rose-Marie

Au nom du groupe CFDT

Monsieur Le vice-Président du CR, Monsieur le Président du CESER, Monsieur le Rapporteur,

Dans la loi climat et résilience la ZAN a pour objectif la défense de la biodiversité et la réduction des conséquences du changement climatique. La ZAN vue sous l'angle du logement inquiète les élus des communautés de communes surtout les plus petites. Pour l'AMF elle freine le développement économique et démographique et ne permet pas aux communes de répondre aux besoins de logements sociaux. Elle remet en cause l'étalement urbain et le grignotage des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers. (ENAF) qui était la norme depuis plusieurs décennies.

Ce dispositif aboutit en fait à faire une balance entre les surfaces soustraites sur les ENAF pour l'aménagement de l'espace et les surfaces renaturables ; en sachant qu'en terme de biodiversité, elles ne se valent pas. Ce calcul arithmétique nuit à l'élaboration de projets de réhabilitation et de recomposition des milieux urbains et des bourgs.

Les méfaits de l'imperméabilisation des sols et de la destruction d'habitat pour la faune et la flore entrainent des conséquences sur notre vie quotidienne : augmentation de la température, disparition d'espèces et difficulté pour l'eau de pénétrer le sol et ainsi de remplir les nappes phréatiques.

Le blocage récent au Sénat sur ce sujet montre qu'il faut encore discuter et essayer de composer entre développement nécessaire et maintien en bonne santé de nos lieux de vie.

Les rapports présentés aujourd'hui : l'eau, le ZAN logement, les ruralités, parlent tous de comment aménager notre espace pour y vivre mieux ; mais ce qui semble manquer est le fil rouge. Où est la transversalité des actions entre ces sujets ?

Combien de lotisseurs ou de collectivités pense suffisamment au circuit de l'eau, à sa récupération, à la perméabilité des surfaces et des voies desservantes dans les projets actuels, à la préservation de la biodiversité, voire aux mobilités installation d'abri bus etc.

Reconstruire la ville sur la ville, requalifier les friches urbaines, le CESER a déjà travaillé sur ces sujets, il faut pourtant y revenir pour ouvrir des perspectives. C'est l'intérêt de ce rapport, bien documenté, qui propose un état des lieux des besoins d'habitat, comparé à la vacance des logements, ouvrant ainsi des pistes de réflexion en présentant des exemples innovants.

La vacance de logements anciens à rénover est importante, mais le coût de la mise aux normes est très élevé aussi certains propriétaires préfèrent laisser vacants ou en l'état s'ils sont occupants. Certaines rénovations s'élèvent à plus de la moitié de la valeur estimée de certaines habitations, ce qui rend les projets impossibles à réaliser sans accompagnement financier.

Seulement 5% des friches industrielles urbaines sont actuellement recyclées, ce qui laisse un grand potentiel d'actions, mais là encore le coût de telles opérations est bien supérieur à la construction d'un nouveau lotissement ou d'une infrastructure installée sur une terre agricole. Tout au moins en apparence car viabiliser, amener les transports, les services, construire de nouvelles voies peut au final revenir au même coût.

Ce rapport est un outil qui pourrait permettre aux élus concernés s'ils bénéficiaient d'une aide à l'ingénierie de construire une nouvelle stratégie d'aménagement du territoire profitable à tous.

La CFDT votera le rapport.

SEANCE PLENIERE DU CESER DU 16 OCTOBRE 2023

Avis du CESER relatif au rapport : Z A N

Intervention de Monsieur Jean-Claude BROSSIER

Au nom du groupe : GEI- MEDEF

Monsieur le Président, chers collègues,
J'interviens au nom du GEI.

Il s'agit d'une auto-saisine du CESER Centre Val de Loire qui vient compléter de nombreux travaux et rapports du CESER sur l'aménagement du territoire, dont celui sur les friches industrielles.

Rappelons en préliminaire que le zéro artificialisation nette est le concept d'un texte de loi climat et résilience du 22 aout 2021, conséquence des lois SRU de 2000 et Grenelle 2 de 2010.

Et nul ne peut échapper à la loi !!!

Car le ZAN inquiète… et pas seulement les élus, mais aussi le monde de la construction. Car trop souvent, et le rapport le souligne, cette loi est vue de manière trop rigide, trop arithmétique.

Ce que nous demandons, nous groupe GEI, c'est de la souplesse dans l'interprétation et l'application de cette loi. Il n'y a pas pour le ZAN, comme pour le reste, de modèle unique, de solution unique, à appliquer partout de la même manière, en ville ou en milieu rural.

L'intérêt de ce rapport est d'analyser les faits, pour essayer de proposer des solutions intelligentes pour l'application de cette loi. Il donne un nouveau regard sur l'aménagement, et l'adaptation, le développement, de l'habitat.

En outre, je note avec bonheur que la forme opérationnelle de nos rapports CESER a été à nouveau adoptée avec une dizaine de fiches de préconisations, illustrées de nombreux exemples inspirants qui montrent concrètement les voies du possible.

Ces fiches, créées pour faciliter le travail de la région pour une mise en œuvre de nos préconisations, rappellent en particulier notre souhait **DEJA exprimé** de voir créer un établissement régional d'aide à l'ingénierie, et surtout un établissement public foncier régional, car la cohérence de la mise en œuvre de cette loi doit être assurée par la région.

Le rôle de la région est fondamental pour la réussite des objectifs sociaux, environnementaux, et climatiques en termes d'aménagement du territoire préconisés dans le ZAN.

Nous voterons l'avis.

SEANCE PLENIERE DU CESER DU 16 OCTOBRE 2023

Avis du CESER relatif au RAPPORT D'AUTOSAISINE « RÉUSSIR L'OBJECTIF DE ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE (Z.A.N.) SOUS L'ANGLE DES BESOINS EN LOGEMENTS »

Intervention de Monsieur Thierry LEGRAND

Au nom du groupe : CFTC

Monsieur le Président, Monsieur le Vice-président, Monsieur le rapporteur, chers collègues,

L'étude menée nous permet de prendre conscience de l'importance des sols dans la sauvegarde de la biodiversité et dans la lutte contre le changement climatique. Ce rapport nous permet également de réaliser à quel point la question des sols est complexe et qu'elle nécessite d'être traitée surtout pas de manière superficielle, tant elle recouvre de particularités, tant elle possède d'acceptions, tant il y a d'intérêts en jeu. Or, au même titre que l'eau ou l'air, les sols devraient être considérés désormais comme un bien commun.

Afin de préserver nos sols, comme le précise ce rapport, une grande partie de la réussite de l'enjeu du Z.A.N. réside dans la réutilisation de bâtiments abandonnés et/ou de friches urbaines existantes. De même, les marges de manœuvres sont importantes notamment dans le parc des bâtiments vacants, la densification de zones déjà artificialisées, mais aussi dans les possibilités de renaturation ou tout au moins de désartificialisation. Cela a également toute sa pertinence pour la constitution et le renforcement de nouvelles centralités, notamment dans le périurbain.

Il s'agit d'un sujet qui a des incidences fortes sur nos activités quotidiennes, ne serait-ce que par l'usage que nous faisons des sols pour nous loger, nous déplacer, travailler, nous alimenter, nous divertir… C'est donc l'ensemble de la politique urbaine qui en est impacté et qui doit être renouvelé dans le cadre d'une planification nationale et territoriale repensée.

Nous vivons encore de nos jours dans un modèle sociétal trop fortement consommateur d'Espaces Naturels Agricoles et Forestiers, il est URGENT de privilégier les milieux naturels et la biodiversité afin de répondre sans ambiguïté, à l'accélération des effets du changement climatique, pour notre propre bien-être et celui des générations à venir.

Nous tenons à féliciter le travail réalisé et l'équipe qui y a contribué au cours de ces dernières années.
Le groupe CFTC suivra les recommandations de ce rapport et l'approuvera.

SEANCE PLENIERE DU CESER DU 16 OCTOBRE 2023

Avis du CESER relatif au rapport d'auto-saisine : Le ZAN sous l'angle des besoins en logements

Intervention de M. Jean-Yves BRUN

Au nom du groupe FORCE OUVRIERE

Monsieur le Vice-Président du Conseil Régional, Monsieur le Président du CESER, Monsieur le Rapporteur, cher(e)s collègues,

Le groupe FO salue tout d'abord la qualité du travail réalisé dans le cadre de cette auto-saisine sur le ZAN pour le volet logements.

Nul n'est censé ignorer la loi, mais on ne peut pas dire que l'Etat s'impose un réel effort de pédagogie pour expliquer la loi, surtout en matière environnementale.

Nous voyons bien comment les lois sur la protection de l'environnement, qui se succèdent depuis une vingtaine d'années, sont très souvent sources d'incompréhension et d'inquiétude pour nos concitoyens comme pour les élus. Elles poussent à la démagogie et à la surenchère pour éluder le débat et éviter la réflexion. Dans de nombreux pays européens comme en France, ces lois sont en train de devenir le ferment d'un néo-populisme qui nie, voire combat, la réalité de l'urgence climatique et la nécessité à revoir nos modes de vie.

Nous pensons qu'il est donc très important, pour une assemblée comme le CESER de participer à la compréhension de sujets comme celui-ci.

Sujets qui semblent sociétaux mais qui pourraient très rapidement devenir sociaux tout simplement. En effet, l'accès au logement reste une préoccupation essentielle pour de nombreux salariés quand il n'est pas leur premier poste de dépense.

En démontrant que plus d'artificialisation des sols pour l'habitat n'amène pas plus d'habitants dans la Région, le CESER contredit ce discours convenu qui veut que le développement de population d'un territoire ne soit que le résultat de davantage de béton sur le terrain.

L'étude du CESER souligne que par des solutions innovantes (réhabilitation des logements vacants, recyclage de la ville, utilisation des friches urbaines), le ZAN donnerait la possibilité de satisfaire les besoins en logement.

Mais nous ne devons pas oublier les difficultés de logement que rencontre aujourd'hui 2,3 millions de ménages selon le rapport sur l'Etat du Mal Logement 2023 de la Fondation Abbé Pierre. De nombreux ménages modestes ne peuvent accéder au parc locatif privé faute de revenus suffisants. Ils ne peuvent se tourner que vers le parc social quand il a des disponibilités. Rappelons que la production de logements sociaux est passée 124 000 en 2016 à 95 000 en 2021.

Par ailleurs, il nous semble urgent de repenser l'habitat dont la structuration n'a pas évolué depuis le 19ème siècle alors que les besoins, comme la composition des familles, ont totalement changé. Rappelons que c'est au 19ème siècle que l'on a séparé le lieu d'habitation du lieu de travail en créant les usines, alors que le 21ème siècle et la crise COVID ont ramené pour certains l'activité professionnelle dans les logements, via le télétravail.

Sans aller plus dans le détail, nous soutenons l'ensemble des préconisations présentées par le rapporteur qui sont autant de point d'appui pour les décideurs.

Pour conclure, le groupe FO considère que le ZAN nécessite un effort financier de grande ampleur qui devra se traduire très clairement et sur une longue durée dans les budgets de l'Etat et des collectivités territoriales. Faute de quoi, nous continuerions à voir disparaitre la superficie d'un département français tous les dix ans l

Le Groupe FO votera pour l'avis présenté par le Rapporteur.

Unis pour les familles

SEANCE PLENIERE DU CESER DU 16 OCTOBRE 2023

Avis du CESER relatif au Rapport « Réussir l'objectif de zéro artificialisation nette en compatibilité avec le besoin en logements

Intervention de Monsieur Hubert JOUOT

Au nom du groupe : URAF Centre-Val de Loire

Monsieur le Président, Madame la Secrétaire Générale, Monsieur le Rapporteur, chers collègues,

J'interviens au nom de l'Union Régionale des Associations Familiales Centre-Val de Loire.

La mise en œuvre de l'objectif zéro artificialisation nette s'inscrit dans celui d'arriver à un développement plus vertueux, économisant l'espace et tirant un profit optimal du bâti existant.
Partageant ces objectifs, ces observations portent sur son atteinte dans les territoires ruraux les moins peuplés et à l'écart des grandes villes.

Tout en observant que les perspectives de mise en construction d'habitats nouveaux sont faibles sur ces territoires peu habités, surtout en raison de la hausse du coût de la construction, il faut agir avec discernement. La priorité donnée à la réhabilitation de logements vacants a ses limites, surtout dans les centres-bourgs et elle ne revêt pas un caractère attractif, notamment pour les jeunes ménages.
De plus, l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette ne doit pas conduire à renoncer sur ces territoires à l'implantation d'activités économiques faute de terrains disponibles. Les perspectives de retour à l'activité des territoires ruraux passent, en effet, par l'implantation d'activités économiques.
Aussi, ne désespérons pas les habitants de ces espaces ruraux et laissons entr'ouverte dans les ZRR (Zones de Revitalisation Rurale) la possibilité de consommer raisonnablement de l'espace.

SEANCE PLENIERE DU CESER DU 16 OCTOBRE 2023

Avis du CESER relatif sur le rapport d'autosaisine « Le ZAN sous l'angle des besoins en logement »

Intervention de Monsieur Yves BAIJOT

Au nom du groupe CFE-CGC

Monsieur le Président, Monsieur le Vice-Président, chers collègues,

La CFE-CGC salue cette autosainie et l'important travail effectué.

Nous sommes déjà plusieurs fois intervenu en faveur de la zéro artificialisation en citant notamment l'exemple de la Suisse.

Comme le démontre le rapport, la ZAN ne veut pas dire zéro développement que les simplistes évoquent. Oui il faudra faire différent et oui il faudra revoir, en profondeur, les documents d'urbaniste…et alors ? Je dis en profondeur au sens propre et figuré, il faudra certes densifier les espaces urbains mais surtout les verticaliser, notamment en creusant. Nous sommes tous d'accord pour enterrer les parkings par exemple, et bien faisons le et pas seulement dans les hypercentre.

Il est beaucoup question de réhabilitation mais le ZAN se conçoit aussi par la remise à l'état naturel d'un espace artificialisé contre une nouvelle construction. Pour prendre l'exemple de Ronsenac dans ce rapport, il me semble possible de pouvoir démolir un chemin communal et de construire des logements ailleurs afin que le bilan en artificialisation soit à zéro. Détruire un chemin communal en bitume et goudron ne signifiera pas que sur les calcaires de Ronsenac il ne soit plus carrossable pour les agriculteurs ou les modes doux. Le ZAN doit se comprendre globalement et en y incluant la démolition.

Comme il est évoqué dans la conclusion, les marges de manouvres sont importantes, par exemple en autorisant 1 étage de plus ce qui se fait avec zéro artificialisation supplémentaire, pour les constructions neuves et pour les grosses réhabilitations mais aussi en favorisant les constructions souterraines.

La CFE-CGC votera favorablement ce beau travail.

CESER
CENTRE-VAL DE LOIRE

CESER Centre-Val de Loire
Conseil Économique, Social et Environnemental Régional du Centre-Val de Loire

9 rue Saint-Pierre Lentin . 45000 ORLÉANS . Tél. : 02 38 70 30 39 . Email : ceser@centrevaldeloire.fr
ceser.centre-valdeloire.fr