

Compte-rendu de l'atelier Booster n°2 du 19 mars 2021

Expérimentation Planification Bas Carbone

Séquence n°1 : Le rôle des structures porteuses de SCoT et PLUi sur la mise en œuvre des mesures de sobriété foncière

Rédaction :  Cerema
CLIMAT & TERRITOIRES DE DEMAIN

1. Témoignage Portage politique

David Pagnier, Directeur du SCoT du Grand Nevers

Contexte du territoire du Grand Nevers : C'est un territoire en forte décroissance démographique avec une certaine déconnexion entre la construction de logements et les besoins réels, alors qu'il dispose pourtant d'une part importante de logements vacants. L'offre de logement étant supérieure à la demande, le territoire est détendu : en conséquence, l'étalement urbain se poursuit.

Le SCoT du Grand Nevers a été approuvé en mars 2020. Il détermine de **grandes orientations en matière de sobriété foncière** :

- Ne pas étendre l'enveloppe urbaine
- Reconquérir le parc de logements vacants
- Protéger les paysages, les espaces naturels, agricoles et forestiers avec l'objectif de structurer l'armature urbaine, en maintenant les services et les habitants dans les espaces urbanisés

Le SCoT a été élaboré selon une **démarche de coconstruction** entre les élus et les techniciens. L'objectif était d'aller au-delà de sa conception, en réfléchissant à sa mise en œuvre.

« Les techniciens ont accompagné les élus dans l'élaboration ou la révision de leur PLU ou cartes communales afin de construire de véritables projets urbains, notamment par le biais du porté à connaissance du SCoT »

Des **outils de suivi** ont été mobilisés, à l'instar de l'observatoire du foncier et l'observatoire du logement. L'intérêt était de mutualiser ces outils pour en avoir une lecture commune et faciliter la prise en compte par les élus des problématiques qui se posent sur le territoire du SCoT.

Des études spécifiques ont également été mises en place : c'est le cas de **l'étude BIMBY¹** lancée en 2018. Par cette démarche, il s'agit de favoriser la production de logements sur les espaces urbains existants et d'adapter l'offre de logements aux besoins des habitants :

- D'une part, il vise à permettre à des ménages disposant d'espaces disponibles sur leur terrain ou dans leur logement, d'installer de nouveaux habitants.
- D'autre part, l'objectif est aussi d'aider les propriétaires à produire de nouvelles habitations dans leurs logements vacants.

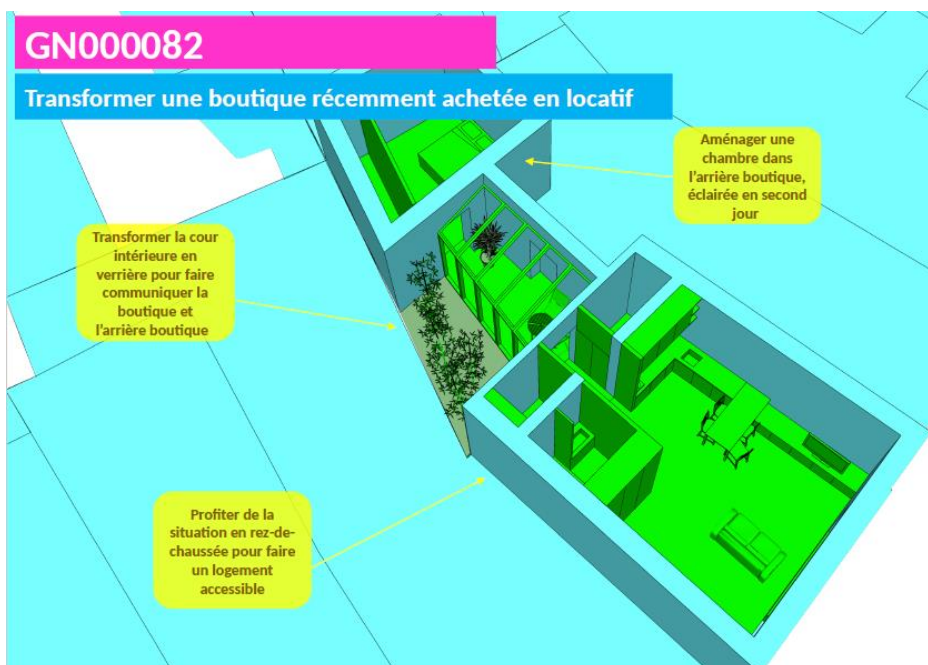
¹ Celle-ci vise à détecter des parcelles constructibles en zone urbanisée ou des logements vacants disponibles pour les réhabiliter. Elle permet ainsi de rendre compte du potentiel foncier d'une commune et d'accompagner les particuliers jusqu'à la réalisation des projets.



Illustrations :



Cette étude a permis d'accompagner une centaine de ménages sur le territoire du Grand Nevers. Bien qu'elle soit un coût pour la collectivité, elle a aussi permis au CAUE, acteur associé, de se réinterroger sur les pratiques d'accompagnement des ménages. Dans la démarche, l'essentiel est relié au dialogue : l'étude initiale aide le bureau d'études, mais l'enjeu, en milieu détendu, est de déclencher l'initiative chez les habitants (tandis qu'en milieu tendu, l'enjeu du BIMBY est plutôt de maîtriser).



Cette intervention a suscité des interrogations : d'une part sur la **légitimité des acteurs pour estimer qu'un terrain est susceptible d'être divisé** et d'autre part sur la **pédagogie à adopter** pour sensibiliser les habitants à cette démarche.

D. Pagnier appuie sur l'intérêt du portage politique du document, en rappelant que les propriétaires ont le droit de ne pas vendre et qu'il y a donc un réel enjeu de médiation et de discussion. L'objectif est de mieux consommer le foncier en trouvant des espaces disponibles qui permettront de réaliser les projets portés par les élus, en ayant le moins d'impact possible sur l'environnement et qui engendrent le moins de coûts pour la collectivité. L'intérêt général, mais aussi l'intérêt de travailler sur la revitalisation des centres pour redonner de l'attractivité sont autant d'arguments qui peuvent être utilisés par les élus pour éviter de reproduire des schémas sociétaux de consommation d'espace.

2. Témoignage Ingénierie

Florence Bordère, Cerema – Des études pré-opérationnelles organisées par un SCOTe

Contexte de la méthode : volonté de sensibiliser les élus et les techniciens à la densité grâce notamment à des études de l'habitat intermédiaire (semi collectif).

Le SCoT Métropole Savoie a inscrit des prescriptions de densité et de sobriété foncière et vise à accompagner les communes membres par une assistance à maîtrise d'ouvrage lors de l'élaboration ou la révision des PLU.

On s'intéresse ici aux études pré-opérationnelles des zones AU de ces PLU, elles consistent à réaliser :

- Un diagnostic du secteur où se situe la future opération
- Un pré-chiffrage (à l'instar des APS, avant-projets sommaires)
- Un scénario de procédure opérationnelle

L'enjeu est de permettre aux élus de connaître les objectifs d'aménagement dans telle ou telle zone, pour pouvoir être dans une position plus confortable lors des négociations avec les promoteurs immobiliers souhaitant réaliser un projet dans leur commune.

Ainsi depuis 2006, près de 80 études ont été réalisées et cofinancées par les départements et l'ADEME afin d'accompagner les communes en ingénierie dans tous les projets. Jusqu'en 2015, la consommation foncière a été divisée par deux sur le territoire du SCoT.

Cet outil est intéressant pour tous les sujets de la transition (sobriété énergétique, eau, foncier...) et permet un accès à l'ingénierie pour des territoires hors agglomération. On observe aussi grâce à lui, une montée en compétence des élus dans leur dialogue avec les promoteurs et une meilleure qualité de l'urbanisation (les promoteurs produisant ainsi davantage d'habitat intermédiaire dans ces zones)

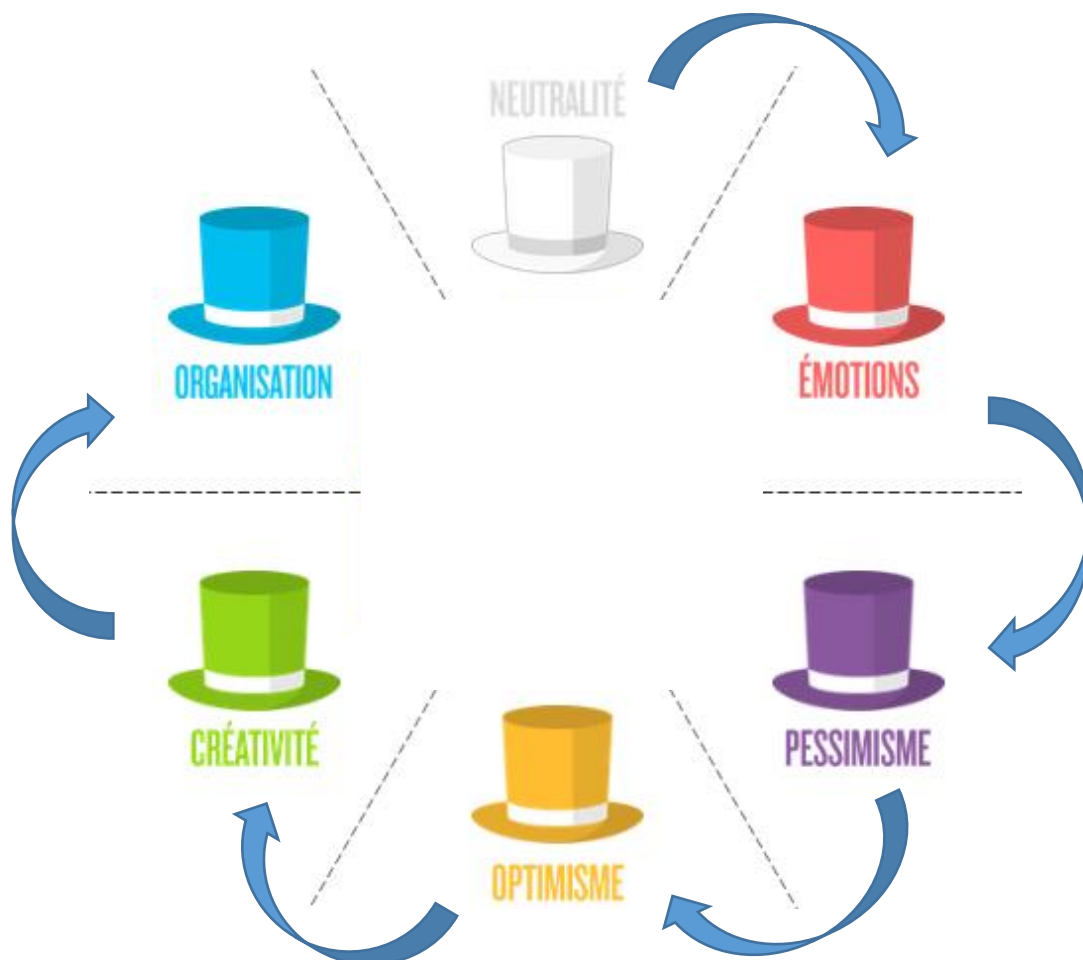
3. Temps de travail - Le rôle des porteurs de documents d'urbanisme pour favoriser la sobriété foncière

1/ Explication de la méthode

Après avoir présenté deux témoignages de structures porteuses de SCoT ou de PLUi, les participants ont été invités à explorer la stratégie foncière opérationnelle dans les documents d'urbanisme de leur collectivité à travers 6 états d'esprits différents.

Pour cela, **la méthode des « 6 chapeaux de Bono »** a été utilisée. Celle-ci doit son nom à Edward de Bono, psychologue maltais, qui l'a créé pour traiter un problème et trouver des solutions, en se concentrant sur un état d'esprit à la fois. Cela consiste à « séquencer la pensée » en travaillant en 6 phases, représentées par 6 chapeaux qui symbolisent une façon de réfléchir. Cette méthode permet d'éviter la dispersion tout en mobilisant l'ensemble d'une réflexion.

Tour à tour, les participants mettent « un chapeau » de couleur pour se questionner selon un prisme précis : la neutralité, les émotions, le pessimisme, l'optimisme, la créativité et l'organisation.



Dans le cadre de ce temps de travail, les participants étaient invités à questionner la stratégie foncière mise en œuvre sur leur territoire, en l'appréciant différemment en fonction de la couleur du chapeau dans lequel ils se trouvent.



2/ Consignes données aux participants pour chaque chapeau et les résultats

Sur le chapeau blanc de la neutralité : *Enoncez des faits, sans jugement : dites ce que vous faites en tant que structure porteuse de document d'urbanisme pour mettre en œuvre vos objectifs de sobriété foncière. Attention, restez objectifs !*

Sur beaucoup de territoires, de nombreuses études ont été réalisées sur le foncier (des études sur la vacance, la consommation foncière, les gisements fonciers, la production de logement, la démarche BIMBY...). Différents outils sont aussi mobilisés, tels que le MOS (Mode d'occupation des sols, outil de suivi et d'analyse de l'évolution de l'occupation du sol) ou encore des comptes foncier (répartition des surfaces maximales pouvant être consommées sur le territoire). Des démarches de sensibilisation des élus sont aussi effectuées sur le thème de la sobriété foncière, notamment pour les documents d'urbanisme en cours d'élaboration.

Identification de l'armature écologique : critère déterminant dans l'analyse multicritères

Réflexion autour de l'intégration d'un MOS dans notre SCoT en cours de révision

Sensibilisation des élus aux enjeux de réduction de la consommation foncière et la nécessité de travailler sur les formes urbaines pour accueillir avec moins de foncier

Sur le chapeau rouge des émotions : *Exprimez vos émotions par rapport à ces rôles, exemple : « j'ai peur que » ou « ça me réjouit que » ... Aucune justification n'est nécessaire : Le cœur parle et non la raison.*

Concernant les émotions positives, les participants relèvent une certaine prise de conscience des élus sur les enjeux de la consommation foncière avec des espoirs liés aux effets de la covid-19. Pour autant, ils émettent certaines craintes vis-à-vis notamment des formes urbaines imposées par les objectifs de densité en ville : à l'avenir celles-ci pourraient faire fuir les citadins et finalement devenir inconfortables (peur qu'avec le ZAN on en oublie la qualité du projet et ses conséquences sociales (accès au logement pour tous)). Ils craignent également que ces objectifs chiffrés de consommation foncière instaurent une certaine concurrence entre les territoires ou des inégalités de développement.

Réjouissant de voir que certains élus s'en emparent

J'ai peur que les habitudes "construire pour maintenir la démographie" prennent beaucoup de temps à être démontées

J'ai peur que les objectifs chiffrés de consommation, voulus par les élus, cachent des inégalités de développement au sein du territoire



Sur le chapeau violet du pessimisme : *Pointez du doigt les freins aux rôles évoqués, soulignez les dangers.*

Les difficultés liées au portage politique ressortent majoritairement dans ce chapeau. La question de la sensibilisation est centrale puisque l'un des problèmes évoqué est celui du poids des habitudes pour les acteurs d'un territoire : certaines pratiques sont récurrentes, n'incitant pas au changement. D'autre part, un autre problème relevé concerne la difficulté de porter les ambitions d'un SCoT sur le terrain dans des projets concrets, pour des communes parfois en manque de moyens financiers. Des difficultés aussi à concilier le temps long de la sensibilisation et du montage du projet et le temps court de réponse à une demande de projet.

Certaines personnes ne sont pas prêtes à avoir des terrains "trop" petits = changement de mentalité difficile

Les élus auront du mal à s'accorder pour définir des objectifs de consommation foncière à l'échelle de l'EPCI / sur la base de l'armature territoriale

Le foncier n'est considéré que par sa valeur économique

Sur le chapeau jaune de l'optimisme : *Partagez vos espoirs les plus fous, faites preuve d'optimisme sur le rôle des structures pour accompagner la mise en œuvre de la transition Bas carbone. Qu'est-ce qui ferait que les objectifs soient bien mis en œuvre ?*

Paradoxalement au chapeau précédent, ici certains des participants se disent satisfaits que la sensibilisation fonctionne. Ils observent d'ailleurs un effet covid-19 qui a permis une prise de conscience par les élus et citoyens sur des enjeux de protection de l'environnement par exemple. Ils relèvent aussi que les outils à disposition sont efficaces et constatent une certaine amélioration de la qualité des logements.

COVID: prise de conscience de construire des projets de territoire qui participent au bien être des habitants. Plus d'espace verts, plus de services de proximité, moins de voiture...

Avec de l'ingénierie et des gens compétents dans les structures, on peut sensibiliser

Espoir : on voit des potagers partagés, de l'habitat participatif, des éco-quartiers...



Sur le chapeau vert de la créativité : *Donnez toutes vos idées mêmes les plus farfelues, sur ce que devraient faire les SCoT ou PLUi pour rendre plus opérationnelles les mesures de sobriété foncière. Aucune censure, toutes les idées sont bonnes à prendre !*

Certaines propositions ont été inscrites à plusieurs reprises, notamment la lutte contre la vacance des logements ou encore la mise en place d'une fiscalité incitative en faveur de la sobriété foncière. L'idée de revoir le droit de propriété a aussi été évoquée, soit en interdisant la construction de maisons individuelles ou alors en imposant un nombre maximum d'hectares par personne ou ménage.

Imposer la rénovation des anciens logements + imposer aux propriétaires de logements vacants de louer les biens

Redevenir créatif sur la conception de nos logements en collectifs (plus grands, avec des vues, du végétal à proximité...)

Réduire le monopole de la propriété en obligeant des propriétaires à vendre ou mettre sur le marché leurs logements inutilisés

Sur le chapeau bleu de l'organisation : *Faites une synthèse sous forme de recommandations méthodologiques sur les rôles à tenir.*

Les participants ont identifié plusieurs leviers :

La formation :

De nombreuses solutions ont été proposées pour élaborer une stratégie foncière efficace : une des idées phares est la mise en place de plus de formations, à la fois pour accroître la sensibilisation des élus mais aussi celle des habitants, en fournissant des éléments de pédagogie pour tendre vers la sobriété foncière.

Faire un cycle de formation des "nouveaux" élus spécifique sur les enjeux TE incluant une vision transversale des différentes thématiques

La co-construction / gouvernance :

Une autre idée principale est celle de l'élaboration des documents d'urbanisme dans une démarche de co-construction en mobilisant des compétences complémentaires. L'idée est de mettre en place une nouvelle gouvernance du foncier pour limiter la pression et la seule responsabilité des élus. Le but étant d'améliorer la mise en œuvre d'une stratégie de sobriété foncière.

Faire participer les opérateurs privés

La relation de confiance entre élus et techniciens :

En tant que technicien, il s'agit de ne pas se censurer et de prendre le temps de comprendre les mécanismes psychologiques qui incitent les élus à se contredire ou à favoriser l'étalement urbain.

Être en phase avec son élu référent portant le DU : les former, faciliter la sensibilisation entre élus



Le partage d'expériences :

Un besoin de partage d'expériences a aussi été évoqué pour avoir des exemples, des retours d'expérience et du dialogue entre les acteurs.

Réfléchir à plusieurs et de compétences complémentaires (plusieurs élus, habitants, techniciens...)

Des outils :

Les participants ont pointé la nécessité de disposer d'une ingénierie suffisante sur le territoire, afin de pouvoir tester et mettre en place des outils efficaces qui aident la construction d'une stratégie foncière. Ces outils doivent être ludiques, visuels mais aussi prospectifs. Certains devraient aussi permettre d'assurer le suivi et l'animation des documents d'urbanisme. Il peut s'agir par exemple d'enquêtes sur les modes d'habiter, des études de gisements fonciers, des méthodologies d'observation foncière ou encore des expérimentations comme la démarche BIMBY.

Des outils ludiques visuels et prospectifs pour percevoir les impacts dans le temps et sur le territoire de différents modèles de consommation du foncier

La méthodologie :

Des propositions sont formulées pour travailler davantage sur la qualité de logements que sur la densité. Le foncier devrait aussi être pris en compte comme un bien commun et être assorti d'autres valeurs que des valeurs économiques.

Faciliter la stratégie foncière des collectivités pour que le foncier soit davantage un bien commun

Ce temps de travail a fait émerger des éléments incontournables pour les participants pour permettre de mettre en œuvre une stratégie de sobriété foncière, levier du bas carbone. En passant par l'évocation de réalisations ou démarches menées sur les territoires (neutralité), et en exprimant leurs craintes (pessimisme), les participants ont pu dégager des opportunités (optimisme) et trouver des idées nouvelles (créativité). Des clés de réussite récurrentes (organisation) émergent de la discussion en petits groupes : formation pour les élus, nouvelle gouvernance du foncier, partage et retours d'expérience, relation de confiance entre élus et techniciens...

L'ensemble des propos des participants pour chaque chapeau est regroupé en Annexe.

Outils mentionnés par les participants :

Etudes BIMBY

<https://www.vivantes.fr/modeles/bimby/>

Etude des gisements fonciers : Urbansimul <https://www.urbansimul.fr/>

Observation foncière : Mode d'occupation des sols (MOS) de l'ADEUPa (Agence d'urbanisme Brest-Bretagne)

<https://datafoncier.cerema.fr/du-mos-adeupa-au-plugin-qgis>

Etudes sur les modes de vie

<http://www.cceg.fr/fileadmin/documents/CCEG/Modes-de-vie.pdf>



Pour en savoir plus sur les démarches mentionnées par les participants :

Guide pratique pour un habitat de qualité :

https://www.inter-scot.fr/wp-content/uploads/2018/10/Guide_habitat_2009.pdf

Mode d'emploi du SCoT à l'usage des PLU :

https://www.scot-agglolyon.fr/wp-content/uploads/2016/08/04_Scot_PLU_Mode_demploi.pdf

Pour aller plus loin, autres ressources sur les stratégies foncières et les documents d'urbanisme :

Retour d'expérience du PLUi de Lisieux Normandie et son articulation avec la stratégie foncière :

<http://www.club-plui.logement.gouv.fr/l-etape-7-du-tour-de-france-des-plui-a564.html>

Retours d'expériences de collectivités ayant témoigné à la journée du Réseau National des Aménageurs du 25 septembre 2020 : *comment limiter l'artificialisation des sols ?*

<http://www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr/comment-limiter-l-artificialisation-des-sols-le-a174.html>

