

ZAN ZÉRO
ARTIFICIALISATION
NETTE

L'OBJECTIF ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE EN ÎLE-DE-FRANCE

20 propositions de L'Institut Paris Region

Septembre 2020

L'INSTITUT
PARIS
REGION

RETOUR SUR LE CYCLE D'ATELIERS ZAN

L'Institut Paris Region a organisé, avec la Région Île-de-France, un cycle de six ateliers de janvier à juin 2020. Initialement adressés à ses membres et aux partenaires les plus directement concernés, ces ateliers ont rencontré un large public grâce à leur diffusion en format webinaire. Les six rencontres ont été l'occasion de décliner les thématiques afférentes à la compréhension et à la mise en œuvre de l'objectif Zéro artificialisation nette (ZAN) :

- **Atelier 1:** « Zéro artificialisation nette » : définitions, enjeux et responsabilités pour l'Île-de-France.
- **Atelier 2:** Refaire la ville sur elle-même sans perdre de nature : quelles méthodes et solutions ?
- **Atelier 3:** Désartificialiser et renaturer les villes : un potentiel immense.
- **Atelier 4:** Peut-on compter sur la séquence « Eviter, Réduire, Compenser » pour atteindre le Zéro artificialisation nette ?
- **Atelier 5:** Vers la sobriété en Île-de-France : l'exigence de faire autrement.
- **Atelier 6:** « Zéro artificialisation nette » : se doter d'outils franciliens à la mesure de l'enjeu.

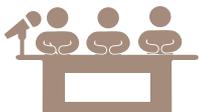
La participation d'intervenants aux expertises très variées (droit de l'urbanisme, fiscalité, agriculture, foncier, biodiversité, architecture, etc.), ainsi que la présence de nombreuses structures décisionnaires et acteurs opérationnels (France Stratégie, DRIEA et DRIEE, EPFIF, GPA, SAFER, SNCF Immobilier, Sogaris, Nexity, Sol Paysage, etc.) a permis une meilleure identification des rôles de chacun et des synergies possibles à envisager.



Vous pouvez retrouver ici l'enregistrement vidéo de chaque séance et les ressources attachées : diaporamas des intervenants, bibliographies thématiques, synthèses des ateliers, notes rapides dédiées.

LES ATELIERS DU ZAN CO-ORGANISÉS PAR L'INSTITUT PARIS REGION ET LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

6 ateliers thématiques



+ de 1 000 participants
cumulés



6 000 vues en replay



46 intervenants



18 h de replay vidéo
sur le site de L'Institut



6 notes rapides
publiées



Région
île de France



Fortes des grands messages et de l'expression des enjeux relayés tout au long du cycle d'ateliers, ainsi que de l'analyse des différents travaux produits sur l'objectif ZAN, les 20 propositions opérationnelles de L'Institut Paris Region qui suivent, visent à encourager, pour l'Île-de-France, un développement urbain plus respectueux des sols et de la biodiversité. Ces propositions interpellent l'ensemble des décideurs publics : Etat et collectivités locales agissant pour l'aménagement des territoires.

L'OBJECTIF ZAN, OU LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LES SOLS

La première mention du ZAN figure dans la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, publiée en 2011. Introduit en France en 2018 par le Plan Biodiversité, l'objectif de zéro artificialisation nette met la lumière sur l'importance capitale de préserver les sols de l'artificialisation engendrée par l'extension urbaine. Il s'agit de développer un urbanisme raisonné, adapté aux territoires, respectueux de la préservation de la biodiversité. La Région Île-de-France s'est emparée de la démarche en inscrivant expressément le ZAN au cœur de sa stratégie régionale pour la biodiversité 2020-2030, adoptée en novembre 2019.

La mise en œuvre de l'objectif fait appel aux nouvelles pratiques de développement et d'aménagement du territoire, fondées sur une meilleure prise en compte des sols tant urbains que ruraux et des multiples services qui leurs sont associés. Aussi, les différentes fonctions écologiques des sols, bien identifiées, doivent être garanties de manière plus systématique dans les choix d'aménagement : régulation du climat et du cycle de l'eau, dégradation et rétention des polluants, stockage de carbone, support de production agricole et de biodiversité, rafraîchissement de l'air, etc.

Dès lors, la poursuite d'un objectif de neutralité de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers s'accompagne de la nécessaire réduction des nouvelles surfaces à urbaniser. Elle implique également une politique ambitieuse en matière de renaturation urbaine et une meilleure caractérisation des sols en fonction de leur état, leurs perturbations et leurs potentiels.

Pour l'Île-de-France, ce défi exige d'accélérer la dynamique de diminution du rythme d'artificialisation des sols, rythme estimé à 840 hectares par an en moyenne sur les cinq dernières années. La densité élevée des espaces bâtis de la région, la part croissante du renouvellement urbain parmi les nouvelles opérations ou la consolidation du réseau de transports en commun sont autant de leviers qui, s'ils sont actionnés de manière efficace, permettent d'envisager une atteinte à moyen terme du ZAN. Mais ils doivent impérativement être complétés par des opérations de renaturation d'espaces artificialisés, ainsi que par la recherche de maintien voire de restauration de la biodiversité dans les projets d'aménagement.

Finalement, l'objectif zéro artificialisation nette repose sur l'imbrication des enjeux d'aménagement qui se posent aujourd'hui, en matière de préservation de la biodiversité, de réponse aux besoins engendrés par la crise du logement, de maintien des espaces d'activités, de développement d'équipements ou encore d'encadrement des nouvelles mobilités... Autant d'enjeux à concilier pour garantir la qualité de vie des populations.

LES 20 PROPOSITIONS POUR INITIER UNE TRAJECTOIRE ZAN EN ÎLE-DE-FRANCE

LA PROMOTION DE VALEURS COMMUNES POUR UN NOUVEAU MODÈLE D'AMÉNAGEMENT

Défendre une vision régionale de la protection des sols, appuyée sur une densification des espaces urbanisés redonnant toute sa place à la nature en ville, pour garantir la qualité de vie des habitants

Proposition n° 1 : Elaborer une charte associant l'ensemble des collectivités locales franciliennes pour promouvoir des opérations urbaines sobres en foncier, favorables à la nature en ville et à la biodiversité

Les collectivités locales ont un rôle déterminant dans la formulation de réponses locales aux enjeux posés par le développement durable et la préservation de la biodiversité, intégrant les dimensions sociales, économiques et environnementales. A ce titre, l'élaboration concertée d'une charte régionale en faveur de la protection des sols aura pour effet de fédérer les collectivités locales franciliennes dans leur démarche ZAN, et permettra également de suivre leur déploiement dans le temps long. La mise en place d'un exercice de concertation, à l'issue duquel seront établis des objectifs et valeurs communs, participera de la coordination des acteurs franciliens et de la cohérence des réponses apportées en faveur d'un nouveau modèle d'aménagement. La charte pourra ainsi être un levier dans l'inscription d'objectifs chiffrés territorialisés en matière de renouvellement urbain, de maintien de la pleine terre, de préservation des espaces ouverts, etc.

Proposition n° 2 : Réinterroger les grands projets d'aménagement prévus sur le territoire

Du fait de son rôle économique moteur pour la France, l'Île-de-France est le lieu d'accueil de grands projets d'aménagement, notamment commerciaux, logistiques ou de loisirs, dont les enjeux et les retombées dépassent souvent les limites régionales. Dans un contexte d'incertitudes liées à la crise sanitaire, à ses conséquences économiques et sociétales (évolutions potentielles des modes de vie et de travail), il semble nécessaire de se doter d'un recul suffisant avant d'enclencher la réalisation de certains de ces grands projets aux impacts fonciers conséquents. L'adéquation entre les offres développées et les besoins des territoires devra être réinterrogée par la consultation de toutes les parties prenantes, ainsi que par une mise en débat citoyenne vis-à-vis des orientations prises par les projets. Des propositions alternatives pourront être esquissées lorsque cela est possible.

Proposition n° 3 : Recenser et quantifier le gisement de sites désimperméabilisables et renaturables

Atteindre le ZAN nécessite non seulement de mener une politique de sobriété ambitieuse en matière de lutte contre l'artificialisation mais encore de transformer massivement des espaces artificialisés en espaces de nature. Les opérations de déconstruction et de désimperméabilisation couplées à des démarches de renaturation apparaissent comme prioritaires pour « rendre à la nature » l'équivalent des superficies consommées. De nombreux espaces urbains sont en mesure d'accueillir des opérations de déminéralisation et renaturation. Il peut s'agir de parkings, de cours d'école, d'espaces publics inutilement asphaltés, de friches urbaines... En Île-de-France, ce potentiel n'est aujourd'hui ni quantifié ni qualifié avec précision. Une meilleure connaissance des taux d'imperméabilisation et de pleine terre, puis l'identification des gisements renaturables, est un préalable indispensable à toute stratégie francilienne de mise en œuvre du ZAN. Elle doit déboucher sur l'inscription d'objectifs chiffrés et localisés de renaturation.

Proposition n° 4 : Multiplier les sites démonstrateurs de renaturation

En ville, la renaturation peut prendre des formes extrêmement variées, et de nombreux enjeux scientifiques et techniques restent encore à investiguer. L'objectif étant de retrouver une fonctionnalité écologique, une capacité des milieux à s'autoentretenir, un bouclage des cycles naturels du carbone, de l'eau et de l'azote, en mimant les caractéristiques des systèmes naturels. Les démonstrateurs de renaturation franciliens se différencieront des opérations de verdissement ayant comme seul objectif la création d'espaces ornementaux ou récréatifs, ou bien des aménagements hors-sol (toitures végétalisées, potagers urbains en bacs, espaces végétalisés sur dalle, murs végétalisés modulaires...). Ils s'appuieront sur l'ingénierie écologique et feront appel aux différentes techniques de renaturation dites active ou passive. Ces sites d'expérimentation permettront de faire de la région Île-de-France un laboratoire de connaissance et d'innovations sur le sujet.

Proposition n° 5 : Lancer un appel à manifestation d'intérêt centré sur les projets de réhabilitation, de rénovation et de réemploi

Le recyclage urbain est devenu le mode prédominant de production du cadre bâti en Île-de-France. Cependant, la construction neuve reste malgré tout le procédé dominant de production de nouvelles surfaces résidentielles et d'activités, non seulement en extension urbaine mais également en recyclage de l'urbain existant. Pourtant, la construction neuve est nettement plus consommatrice en ressources que la rénovation d'un bâtiment existant, environ 40 fois plus dans le cas d'une maison individuelle et 80 fois plus pour un immeuble collectif, selon l'ADEME. Le lancement d'un AMI à destination des communes, aménageurs ou constructeurs franciliens sur le thème de la rénovation doit permettre d'inciter à la limitation de la construction neuve, tout en proposant de nouvelles réponses architecturales ambitieuses en matière de recyclage et réemploi des déchets induits, de rénovation énergétique, de bio-inspiration.

Proposition n° 6 : Instaurer des conditionnalités dans les concours et appels à projets régionaux visant à promouvoir la sobriété foncière

Pour obtenir des aides ou remporter des prix régionaux, les projets devront contribuer à l'objectif de division par 2 de l'artificialisation à l'horizon 2030 et s'inscrire dans une trajectoire ZAN à long terme, garantir le maintien ou l'augmentation des espaces de pleine terre, reposer sur un diagnostic écologique préalable, proposer des innovations architecturales (bâtiments réversibles, éco-matériaux...).

Proposition n° 7 : Assurer l'exemplarité des équipements publics et des opérations publiques d'aménagement vis-à-vis de l'objectif ZAN

Une obligation d'exemplarité est attendue de ces interventions, qui doivent s'inscrire au mieux dans une perspective ZAN. La priorité accordée au renouvellement et à la rénovation, la compacité des emprises bâties, le maintien d'une part de pleine terre... sont autant d'éléments à mettre en œuvre pour la réalisation d'équipements publics (établissements scolaires, équipements hospitaliers, terrains sportifs, etc.) et au sein des opérations publiques d'aménagement, lesquelles peuvent servir de socle de référence auprès d'autres aménageurs ou d'opérateurs.

Proposition n° 8 : Former les élus et opérateurs franciliens aux connaissances nécessaires pour construire des projets de territoires visant à freiner l'artificialisation et le déclin de la biodiversité

Cela passe en particulier par la formation des agents des collectivités territoriales, des aménageurs, des maîtres d'ouvrage, des élus... aux enjeux et à l'objectif de limitation de l'artificialisation des sols, ainsi qu'aux solutions et outils mobilisables pour y parvenir.

Il s'agit également d'interpeller sur les solidarités à construire au regard des interdépendances que cette question soulève entre territoires denses et moins denses.

Proposition n° 9 : Engager un dialogue avec les régions limitrophes à l'Île-de-France pour aborder la question de la préservation des sols à une échelle plus large

Le phénomène d'artificialisation des sols s'affranchit des limites administratives du fait des interdépendances territoriales et des choix des citoyens. Dans le cas de l'Île-de-France, l'influence exercée par le fonctionnement métropolitain dépasse largement les frontières régionales. Les échanges nombreux entre la région et le reste du territoire plaident pour la mise en place d'une réflexion inter-régionale sur le sujet de la protection du sol et la prévision des besoins futurs. Cette coopération doit prendre place à deux échelles, celle des franges franciliennes qui connaissent un développement urbain soutenu lié au bassin d'emploi francilien, et celle du Grand Bassin parisien, territoire pertinent pour penser un aménagement plus équilibré du territoire.

Proposition n° 10 : Promouvoir une démarche de sensibilisation auprès des Franciliens par la mise en place de démarches participatives

Les enjeux posés par le réchauffement climatique et le déclin de la biodiversité sont progressivement intégrés par les citoyens. Toutefois, leur mise en lien avec la problématique de l'artificialisation des sols et de l'extension urbaine semble moins évidente pour le grand public faute d'informations et de sensibilisation au sujet. En Île-de-France, région la plus urbanisée de France, il paraît primordial d'éveiller la conscience des habitants, en donnant à voir ce qu'est un espace agricole, un espace de pleine terre, une berge... Cette mise en évidence du lien entre préservation des ressources du sol et la transition écologique pourra être présentée à de multiples occasions (sensibilisation dans les lycées, actions de l'Agence des Espaces Verts, organisation de rencontres avec les agriculteurs, création des journées du patrimoine agricole et naturel, etc.). Les démarches participatives sont l'occasion d'impliquer directement les citoyens et de participer à leur appropriation du sujet. À ce titre, des initiatives de renaturation collective, de "dépavage" d'espaces bitumés ou encore de restauration de sites pourront être amorcées sur initiative régionale.

LE RENFORCEMENT

DE LA PLANIFICATION FRANCILIENNE

Amorcer une trajectoire plus ambitieuse de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) dans les documents d'urbanisme

Proposition n° 11: Engager une révision du SDRIF pour diviser à minima par 2 à l'horizon 2030 le potentiel théorique d'urbanisation et atteindre le ZAN à horizon 2050

En vigueur depuis décembre 2013, le Schéma directeur de la région Île-de-France détermine une enveloppe théorique maximale d'urbanisation de 29 000 hectares à l'horizon 2030, déclinée à l'échelle des communes franciliennes dotées de capacités d'extension. Cela représente en moyenne une enveloppe annuelle pouvant aller jusqu'à 1315 hectares. L'introduction de l'objectif de zéro artificialisation nette et la récente proposition du gouvernement de diviser par 2 l'urbanisation à horizon 2030 invitent à réinterroger fortement l'estimation des besoins régionaux en matière de foncier. Ceci dans un contexte où les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui affichent des ambitions de sobriété foncière en cohérence avec l'objectif ZAN, sont pour certains entrés dans leur phase de mise en œuvre.

Proposition n° 12 : Permettre un lien de compatibilité entre le SDRIF et des opérations d'aménagement

Les articles L122-1-15 et R 122- 5 du Code de l'urbanisme précisent que les ZAD, ZAC, lotissements de plus de 5 000 m² de surface de plancher, ainsi que les réserves foncières de plus de 5 hectares d'un seul tenant, sont tenus d'être compatibles avec le Document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT. En l'absence de SCoT, un lien de même nature pourrait être introduit entre ces opérations et le SDRIF. Ce lien permettrait d'assurer une meilleure cohérence des opérations d'aménagement avec le projet spatial régional dans les territoires peu couverts par des documents d'urbanisme intercommunaux.

Proposition n° 13 : Inciter les intercommunalités de Grande couronne à se doter de PLUi et parachever la couverture des SCoT

L'échelle administrative de l'EPCI a démontré sa pertinence pour la mise en place d'une gestion raisonnée et partagée du foncier à moyen terme. La définition d'une stratégie foncière par l'intercommunalité s'avère être un levier essentiel pour dimensionner des capacités d'extension au plus près des besoins. Malgré une dynamique d'élaboration soutenue depuis quelques années, les SCoT approuvés ou en cours d'élaboration ne couvrent aujourd'hui que 53 % des communes franciliennes contre 86 % des communes à l'échelle nationale. Alors qu'ils ont vocation à se généraliser au sein des territoires de la zone dense (EPT compétentes de droit), les PLUi ne couvrent que 9 % de la Grande couronne, là où les enjeux liés à la préservation d'espaces naturels sont les plus prégnants. L'objectif ZAN, qui implique de rationaliser le foncier tant par la mise en commun des besoins que par l'identification locale des capacités de densification, doit pouvoir s'appuyer sur ces documents dans les espaces ruraux de la région.

Proposition n° 14 : renforcer l'encadrement des zones à urbaniser

L'article R151-8 du Code de l'urbanisme encadre le contenu des orientations d'aménagement et de programmation accompagnant l'urbanisation de zones AU. Ce contenu pourrait être renforcé afin de tenir compte des objectifs liés à la préservation des sols existants et à l'intégration de la biodiversité au sein des aménagements. Par ailleurs, l'inscription de zones 2AU dans les PLU s'est parfois faite sans tenir compte au plus juste des besoins futurs des territoires, tant en termes de foncier d'activités que de foncier résidentiel. Si certaines dispositions législatives encadrent la mobilisation de ces zones pour répondre aux besoins démographiques et économiques, leur mise en sommeil pendant plusieurs années et l'incertitude associée à leur devenir fragilisent l'activité agricole en place. Aussi, en l'absence de projet, les zones 2AU pourraient être rendues caduques au bout de 9 ans.

Proposition n° 15 : Imposer aux documents d'urbanisme locaux de fixer un seuil minimal de pleine terre parmi les espaces urbanisés

La densification ne doit pas se faire au détriment des espaces ouverts urbains tant publics que privés, car ils participent directement à la qualité de vie, à la biodiversité et à la résilience des villes face aux changements climatiques. Un équilibre est à atteindre entre densification, maintien d'espaces en pleine terre et diminution des surfaces imperméabilisées dans les espaces urbains très minéraux. La densification programmée des espaces bâtis doit être réalisée de concert avec des stratégies de création d'espaces de nature et de végétalisation des villes. À ce titre, l'inscription dans les documents d'urbanisme d'un seuil minimal de pleine terre - exprimé sous forme de pourcentages adaptés aux types de tissus - permettra de garantir la préservation de ces espaces même au sein des territoires les plus contraints par la pression foncière.

Proposition n° 16 : Territorialiser un objectif régional de renouvellement urbain

Le taux de renouvellement urbain peut s'entendre comme la part de nouvelles fonctions (résidentielles, économiques, récréatives...)

réalisées au sein des tissus urbains existants et non en extension sur des espaces naturels, agricoles ou forestiers. C'est en cela un excellent indicateur de l'efficacité de la production de la ville. Mais le renouvellement urbain ne doit pas se faire au détriment de certaines fonctions urbaines ou des espaces de nature existants. A ce titre, la requalification du bâti existant ou la résorption de la vacance structurelle sont des exemples de leviers intéressants pour augmenter le taux de renouvellement. Un taux plancher de renouvellement urbain, à déterminer en fonction des spécificités territoriales, pourrait être imposé par le Schéma directeur de la région Île-de-France dans les communes et intercommunalités disposant de potentiels d'extension.

Proposition n° 17 : Préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers existants et restaurer la qualité de leurs sols

En aucun cas, la désimperméabilisation et la renaturation ne peuvent justifier la destruction d'espaces de nature existants, qui au-delà de leur intérêt pour la biodiversité, répondent par ailleurs à d'autres fonctions indispensables. C'est pourquoi, il convient de protéger les espaces naturels, agricoles et forestiers, quel que soit leur niveau de biodiversité. De nombreux outils juridiques ou contractuels peuvent être mobilisés pour protéger ces espaces : acquisition foncière et droit de préemption, Périmètre de Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains, espace naturel sensible d'intérêt local, obligation réelle environnementale (issue de la loi biodiversité de 2016), classement en zone « naturelle » dans les documents d'urbanisme, donation de terrains aux conservatoires d'espaces naturels ou à l'Agence des espaces verts pour l'Île-de-France...

Par ailleurs, des instruments doivent être mobilisés pour améliorer la qualité des sols et favoriser des pratiques agricoles respectueuses de la biodiversité (agroécologie, agroforesterie, etc.), en gardant à l'esprit la finalité du ZAN qui est d'aboutir à un bilan neutre voire positif en termes de qualité des sols et de biodiversité.

LE SUIVI PARTAGÉ DE L'ARTIFICIALISATION

*Assurer un suivi précis et partagé
de l'artificialisation en Île-de-France*

Proposition 18 : Renforcer les missions de l'Observatoire régional des espaces naturels, agricoles et forestiers afin d'en faire l'observatoire de référence pour le suivi de l'artificialisation francilienne

Intégré depuis 2016 dans l'Observatoire du foncier régional (ORF), l'ORENAF repose sur un cadre partenarial associant les trois directions régionales de l'État, la Région, la Safer, l'AEV, L'Institut Paris Region, des collectivités locales, etc. Il vise à la mise en réseau, à l'échange et à la diffusion de connaissances relatives aux espaces ouverts. Dans une perspective ZAN, ses missions pourront être élargies au suivi de l'artificialisation en Île-de-France. Grâce à son ingénierie, l'observatoire pourra être pilote dans la coordination et la diffusion des travaux prérequis pour la mise en place d'objectifs chiffrés de renouvellement, de renaturation ou de protection des espaces ouverts (en lien avec les propositions 6, 7 et 8). Il pourra également définir les référentiels en matière de suivi et de mise en œuvre des objectifs ZAN (en lien avec les propositions n° 18 et 19), et initier des réflexions avec les régions voisines.

Proposition n° 19 : Etablir un outil local de référence pour le suivi de l'artificialisation en Île-de-France

L'Île-de-France compte parmi les territoires les mieux pourvus en ingénierie et outils relatifs à la consommation d'espaces et à l'artificialisation des sols. L'élaboration en cours d'un outil d'analyse de l'occupation du sol à l'échelle nationale (OCS GE) interroge les complémentarités futures entre cette base et les outils franciliens existants. Le Mode d'occupation du sol francilien, développé par L'Institut Paris

Region et permettant d'appréhender finement les évolutions de l'occupation du sol régional sur le temps long, pourrait incarner l'outil de référence pour le suivi de l'artificialisation francilienne. Sa reconnaissance comme base commune de réflexions et d'analyses par les collectivités franciliennes faciliterait la mise en œuvre de mesures visant à réduire l'artificialisation, ainsi que leur suivi.

Proposition n° 20 : Définir un vocabulaire de référence approprié aux réalités territoriales de l'Île-de-France

Les travaux engagés par le Ministère de la Transition écologique autour de la définition de l'artificialisation ont mis en lumière les nombreuses confusions et ambiguïtés associées à la description de la consommation d'espace. Le manque d'harmonisation autour des termes employés peut conduire à des interprétations locales divergentes, particulièrement dans les exercices d'élaboration des documents d'urbanisme. La mise en place d'un référentiel commun à l'échelle régional, précisant les termes relatifs à la consommation des espaces agricoles et naturels, participera au renforcement d'une culture et d'un langage communs sur le sujet entre les différents acteurs franciliens. Ce vocabulaire pourra s'appuyer sur le lexique associé au Mode d'occupation du sol francilien, outil conçu pour caractériser les spécificités franciliennes en matière d'occupation du sol.