

Note de synthèse

En 2019-20, des étudiants du Master 2 Environnements urbains de l'Ecole d'Urbanisme de Paris (EUP) ont mené une première réflexion sur les moyens de tendre vers un objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) en Ile-de-France, à la demande de l'Institut Paris Région (IPR). Dans ce cadre, ils ont analysé la traduction de l'objectif ZAN à l'échelle des projets d'aménagement. Ils ont construit dans ce but une grille d'évaluation, visant à estimer les impacts des opérations d'urbanisme, au regard des dimensions environnementales et sociétales de l'objectif ZAN.

Cette grille constitue un premier outil permettant de caractériser le degré d'artificialisation induit par les projets d'aménagement. Elle met en regard des critères de notation portant sur les marqueurs environnementaux de ce phénomène (imperméabilisation, pollution, capacité d'accueil de la biodiversité, réversibilité...) et d'autres interrogeant la nécessité et l'intérêt du projet pour la société, selon des notions de mixité des fonctions urbaines, d'attachement au site ou encore d'acceptabilité par le public.

A la suite de cette première analyse, l'IPR a demandé aux étudiants de l'année 2020-21 de prolonger cette étude, en enquêtant plus précisément sur le rôle des aménageurs dans l'application de l'objectif ZAN. En parallèle, Aménagement 77 nous a proposé de travailler sur l'application de cet objectif dans un cas concret : la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) multisite sur la commune de Fontenay-Trésigny (77).

La première partie de notre atelier nous a amené à identifier les difficultés rencontrées par les aménageurs pour atteindre l'objectif ZAN. Cela nous a conduits à élaborer un guide visant à accompagner ces acteurs, ainsi que tous les professionnels de l'aménagement, dans la mise en œuvre opérationnelle de cet objectif.

L'aménageur : un rôle pivot pour la mise en œuvre opérationnelle de l'objectif ZAN dans les projets d'aménagements

Par aménageur nous entendons une « *personne ou [un] organisme qualifié dans les études d'aménagement et dans l'application des plans, programmes et projets résultant de ces études. L'aménageur peut intervenir à des échelles très variées : de celle du territoire à celle du quartier, voire du local* ». ¹ Dans le processus de fabrique de la ville, l'aménageur représente un technicien spécialiste de l'aménagement urbain.

Les aménageurs regroupent différents profils :

- Collectivité territoriale ;
- Etablissement Public d'Aménagement (EPA) ;
- Société Publique Locale (SPL) ;
- Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA) ;

¹ Pierre Merlin & Françoise Choay, « *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* », Presse universitaire de France, 7ème édition entièrement refondue en avril 2015.

- Société d'Economie Mixte (SEM) ;
- Société d'Economie Mixte à Opération Unique (SEMOP) ;
- Opérateur privé.

Son rôle est d'organiser l'aménagement urbain en tenant compte des réglementations d'urbanisme ainsi que des enjeux locaux. Par ailleurs, il met en place le projet dans un périmètre précis et mobilise pour ce faire une équipe et différents outils. Il se place ainsi au croisement des principaux acteurs qui œuvrent pour le développement de la ville. Aussi nous pouvons considérer l'aménageur sous deux angles.

En tant que **planificateur**, l'aménageur propose une orientation d'aménagement, dont l'objectif est de faire émerger des projets de construction et d'aménagement tout en préservant et améliorant le cadre de vie des citoyens. Ainsi, dans le cadre de l'objectif ZAN, il doit inscrire ses projets dans un équilibre entre préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (ENAF) et développement urbain. Notamment au travers des études d'aménagement qu'il mène, il constitue une force de proposition par ses connaissances et sa maîtrise des enjeux urbains et environnementaux.²

En tant que **coordinateur**, l'aménageur viabilise le terrain et contrôle les opérations de construction. Il se place ainsi comme l'ordonnateur de l'évolution du site à aménager, et collabore avec la maîtrise d'œuvre en charge d'une ou plusieurs constructions. Dans ce cadre, l'aménageur impulse la direction que doit prendre l'aménagement d'un terrain et est en mesure de se positionner en faveur d'un urbanisme allant dans le sens du ZAN. En effet, il définit les objectifs et les besoins de l'opération d'aménagement qui constituent le cahier des charges à respecter par la maîtrise d'œuvre. Parmi ces orientations, les exigences environnementales sont l'une des dimensions à respecter. A ce titre, l'aménageur est un partenaire privilégié des pouvoirs publics.

En d'autres termes, l'aménageur représente un acteur incontournable du processus d'aménagement. Il est le coordinateur des opérations d'aménagement, de leur conception à leur mise en œuvre. Il est donc un acteur pivot pour contribuer à l'opérationnalité de l'objectif ZAN des projets d'aménagement.

Quelle vision de l'objectif ZAN de la part des aménageurs ? Deux contraintes majeures.

Comprendre la vision et les perceptions que peuvent avoir les aménageurs vis-à-vis de l'objectif ZAN nous a paru essentiel pour déterminer le rôle qu'ils pourraient jouer dans l'atteinte de ce dernier. Pour cela, nous avons conduit 14 entretiens semi-directifs. Nous avons interrogé une SPL, un EPA, un aménageur privé, trois SPLA et sept SEM ; ainsi que

² Lisa Lévy, Sébastien de Pertat et Olivier Soubeyran. « *De l'aménageur chef d'orchestre à l'improvisateur. Ce que les savoirs de l'improvisation font à l'aménagement* », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 13, numéro 3, 2019.

l'Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France (EPFIF). Cette enquête nous a permis d'aborder plusieurs volets de cette thématique : certaines questions portaient sur la connaissance de la notion d'artificialisation et de l'objectif ZAN, tandis que d'autres visaient à apprécier les moyens de sa mise en pratique.

Une absence de consensus sur ce que recouvre la notion d'artificialisation

L'un des enjeux majeurs de l'objectif ZAN concerne la réduction de l'artificialisation des ENAF. Par conséquent, la notion d'artificialisation et l'objectif ZAN sont indissociables. Toutefois, le manque de définition claire et univoque de ce terme, notamment sur le plan juridique, fait débat et amène à de nombreuses interprétations. Aussi, si les élus et les aménageurs ne partagent pas la même vision de ces deux expressions, la réalisation d'un projet d'aménagement dans une perspective de respect de l'objectif ZAN peut être difficile.

Lors de nos entretiens, cet objectif était souvent associé à l'impossibilité stricte d'artificialiser d'ici 2050. Or le terme "nette" du Zéro artificialisation rend compatible un projet d'aménagement avec cet objectif du moment qu'un équilibre est atteint, notamment grâce à l'utilisation de la séquence Eviter, Réduire, Compenser (ERC). Finalement, en raison de ce manque de définition et plus largement du manque d'encadrement de cette démarche, des interrogations émergent de la part des aménageurs quant à la manière d'appliquer l'objectif.

A noter qu'avec l'arrivée de la loi Climat Résilience actuellement en discussion au parlement, de nombreux acteurs sont en attente d'un cadre juridique clair et par conséquent des précisions sur cet objectif.

De lourdes contraintes financières supplémentaires

Le modèle économique actuel de l'aménagement s'appuie sur la consommation importante des terres agricoles, qui sont moins coûteuses et plus simples à aménager que d'autres espaces. C'est toutefois un modèle en opposition totale avec l'objectif ZAN et la préservation des ENAF. Selon France Stratégie³, il faudrait ainsi repenser la valeur accordée au foncier ou mettre en place des outils fiscaux pour éviter les « *incitations à l'artificialisation* », comme :

- « *Exclure de l'éligibilité au dispositif Pinel et au prêt à taux zéro les constructions sur des terres non artificialisées* » ;
- « *Exonérer totalement de taxe d'aménagement les projets qui ne changent pas l'emprise au sol du bâti (surélévation, rénovation, reconstruction)* ».

D'autres mesures sont déjà mises en place, tel que le plan de relance pour les friches avec 300 millions d'euros déployés par le gouvernement afin de financer des opérations de recyclage des friches et la transformation de foncier déjà artificialisé. Toutefois, toutes les communes ne bénéficient pas de friches ou autres espaces vacants à recycler. Pourtant,

³ France Stratégie, « *Zéro Artificialisation Nette : Quels leviers pour protéger les sols ?* », 2019.

elles font aussi face à des problématiques de développement qui les conduisent à contribuer à l'étalement urbain.

Un guide pratique à destination des professionnels de l'aménagement

Pour pallier certaines des difficultés identifiées par les aménageurs interrogés, nous avons réalisé un guide pratique mettant à disposition des informations sur les moyens d'une mise en œuvre opérationnelle de l'objectif ZAN. Ce guide est destiné à aider les aménageurs et tous les professionnels impliqués à mettre en place des solutions, notamment techniques, pour atteindre cet objectif national.

Ce guide s'appuie sur l'identification des trois enjeux complémentaires associés au processus d'artificialisation. Premièrement, il est important de préserver les sols et de prendre en compte leurs qualités et fonctions environnementales car ils participent au développement d'une variété d'organismes vivants. Par la suite, il est important de réfléchir à la circulation et l'infiltration des eaux, étant donné que l'artificialisation des ENAF entraîne leur souvent imperméabilisation. Enfin, il est nécessaire d'intégrer des dispositifs en faveur de la biodiversité dans les projets d'aménagement. En effet, la consommation des ENAF entraîne une dégradation des écosystèmes et des milieux naturels en fragmentant et détruisant les habitats, ainsi que les ressources pour la biodiversité.

Ces trois enjeux sont déclinés dans le guide au travers de 17 solutions techniques identifiées comme contribuant à l'objectif ZAN. Le guide présente tout d'abord la démarche à suivre pour traiter chacun de ces enjeux et la façon de choisir les solutions techniques les plus appropriées à chaque contexte.

Au travers de ces enjeux, notre réflexion s'est appuyée sur une démarche graduée allant de la situation la plus favorable à la moins favorable pour atteindre l'objectif ZAN. Elle s'inspire de la séquence ERC, plus particulièrement ses deux premières mesures, l'évitement et la réduction. L'objectif ZAN se résume trop souvent à la compensation, or il est important de garder à l'esprit que compenser ne doit constituer qu'un ultime recours.

Pour chacun des trois enjeux, la situation la plus favorable est la préservation des ENAF ainsi que l'utilisation d'espaces déjà artificialisés pour les nouveaux projets d'aménagement. Pour répondre au mieux à l'enjeu de protection des sols, les ENAF ne doivent être utilisés qu'en ultime recours. Pour ce faire, la surélévation par augmentation du nombre d'étages d'un bâti existant est une solution permettant de diminuer l'artificialisation. Si celle-ci ne peut être évitée, la mise sur pilotis permet de réduire la couverture du sol et de conserver une partie de ses qualités environnementales. Pour répondre à l'enjeu de circulation des eaux pluviales, des solutions techniques, telles que des noues et des revêtements perméables, peuvent être intégrées afin d'améliorer la gestion des eaux à la parcelle. A l'échelle du bâti, des toitures végétalisées peuvent notamment y contribuer. Enfin, pour répondre à l'enjeu de biodiversité plusieurs dispositifs peuvent être mis en place pour préserver et donner une place à cette biodiversité. Cela passe notamment par l'intégration des bâtiments d'habitats pour la faune, au travers par

exemple de nichoirs pour oiseaux et de gîtes pour chauve-souris. De plus, les déplacements des espèces étant essentiels pour assurer leur sauvegarde, des dispositifs tels que des passages fauniques et des clôtures perméables peuvent réduire la fragmentation des territoires.

Bien que ce guide soit applicable à tout type de territoires (zones urbaines denses, peu denses, périurbaines ou rurales ; zones d'habitat, zones d'activités économiques, zones mixtes), une adaptation de ces démarches à chaque opération d'aménagement doit être réalisée au cas par cas.

Conclusion : retours sur les enseignements de cette étude

L'application de l'objectif ZAN ne peut se faire seulement à partir de solutions techniques. Une telle démarche doit être adaptée à la diversité des territoires, de leur système d'acteurs ainsi que du processus d'aménagement.

Il est également important de s'interroger sur les enjeux et potentialités des territoires, notamment à une échelle supra-communale.

Pour accompagner cette réflexion, le système d'acteurs doit être élargi, tant au niveau de l'implication des acteurs de l'aménagement que de la gouvernance. Ainsi, des espaces de dialogues entre acteurs institutionnels, telles que les communes et intercommunalités, et les acteurs du terrain comme les aménageurs, les naturalistes ou encore les entreprises du BTP, doivent être pensés. L'intérêt étant d'enrichir les gouvernances d'une technicité incontournable pour comprendre et parvenir à atteindre l'objectif ZAN. Par ailleurs, le professionnel de l'aménagement ne doit pas se contenter d'une analyse de son projet à la seule échelle communale ou infra-communale. Il est important d'identifier et de prendre en compte le potentiel des territoires proches et de voir si d'autres projets similaires ne sont pas réalisés au sein de l'intercommunalité, ou dans un territoire proche. De fait, l'intercommunalité est l'une des échelles à privilégier pour commanditer et mener un projet d'aménagement. L'atteinte de l'objectif ZAN ne pouvant se faire que collectivement, il est nécessaire que le travail de l'aménageur s'effectue aux côtés d'autres acteurs.

Les processus de l'aménagement se déroulent au sein d'un cadre temporel et d'une planification. Pour atteindre au mieux cet objectif national, il est nécessaire de l'intégrer le plus en amont possible de la planification territoriale et des processus d'aménagement.

Pour poursuivre ce travail et les réflexions menées, il serait intéressant de s'interroger sur le bilan économique des opérations d'aménagement ; de travailler sur une meilleure intégration de l'objectif par les acteurs et au sein de la planification territoriale ; de réfléchir plus en profondeur sur les solutions techniques pouvant être proposées ; mais également de développer et mettre en avant la dimension qualitative plutôt que quantitative du ZAN.

Etudiants : Kahina BOUARABA, Jules BUTTIGNOL, Guillaume FORT, Laetitia GUERTON, Tarek LOUCIF, Christian Arnold MBIANDA FEUKEU, Cécile PFISTER, Clara PIONNIER, Matthias POLLET

Encadrants EUP : Robin CHALOT et Corinne LARRUE

Commanditaire : Institut Paris Région