

Sylvain Grisot

A LA CONQUÊTE DU FONCIER INVISIBLE

SEPT TERRITOIRES PILOTES

DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE EN RÉGIT



A LA CONQUÊTE DU FONCIER INVISIBLE

Sept Territoires Pilotes
de Sobriété Foncière en récit

Sylvain Grisot

Plan Urbanisme Construction Architecture
Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

Arche Sud - 92055 La Défense cedex
www.urbanisme-puca.gouv.fr

Directrice de la publication

Hélène Peskine, secrétaire permanente du PUCA

Responsables de l'action

Anne Vigne, chargée de projets
Laetitia Comito-Bertrand, chargée de projets adjointe

Coordination éditoriale, maquette

Christophe Perrocheau, chargé de valorisation

ISBN : 978-2-11-138229-9

Mars 2024

DEMAIN S'ÉCRIT AUJOURD'HUI	4
INNOVER POUR S'ADAPTER	6
EXPÉRIMENTER LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE	8
AMORCER	12
MOBILISER	22
REPÉRER	34
CHOISIR	42
ATTERRIR	52
TENIR LE FIL	74
RÉFÉRENCES	78

A portrait of Hélène PESKINE, a woman with dark hair, wearing a dark blazer and a necklace, standing with her arms crossed in a hallway. The background is a blurred hallway with a door.

DEMAIN S'ÉCRIT AUJOUR- D'HUI

Hélène PESKINE

Secrétaire permanente
du Plan urbanisme
construction architecture

Partir à la conquête du foncier invisible... Si la métaphore n'était pas démodée, j'aurais bien proposé d'attacher vos ceintures avant le décollage. Car c'est dans une galaxie parallèle que nous voyageons, celle de la sobriété heureuse. Vous avez entre les mains le récit d'une aventure humaine et territoriale passionnante, qui nous fait entrer de plain-pied dans l'ère de l'aménagement responsable. Réussir le pari du changement de paradigme urbain - décorrélérer croissance et consommation d'espace - en flirtant même avec le renoncement désirable, voici ce qui vous attend en lisant cet ouvrage.

Ce retour d'expérience minutieux est celui d'un voyage en terre de mission, amorcé en plein débat national sur l'application territoriale de l'objectif Zéro Artificialisation Nette, dans sept agglomérations françaises du programme Action Cœur de ville. Des territoires où le développement urbain a rimé depuis trente ans avec périurbanisation, malgré la loi SRU, et sans doute renforcé par une intercommunalité opportuniste qui n'a jamais fait projet. Les défis du temps présent placent ces villes où il fait bon vivre, malgré des marchés immobiliers fragiles, dans la lumière, et c'est ainsi qu'elles deviennent les laboratoires de la ville de demain. Juste retour des choses après dix ans d'affirmation des bienfaits de la métropolisation. Dans leur rapport aux sols vivants, au patrimoine architectural, à la mémoire industrielle, aux paysages, ces agglomérations nous donnent à penser autrement la relation d'une ville ou d'un village à son environnement.

La démarche expérimentale met en lumière de nouveaux outils, de nouvelles solutions, ancrées, adaptées, riches d'enseignement mais qui refusent de faire modèle. Car urbaniser le déjà-là, et réconcilier aménagement urbain et protection de la biodiversité, c'est se différencier, c'est retrouver son histoire et sa géographie. Sept agglomérations pilotes, où nous avons fait atterrir le ZAN - décidément la métaphore aérienne a la vie dure ... - et progressé ensemble sur les blocages à lever, qui ne sont pas que financiers, les imaginaires à réinventer, les coopérations à créer. Sept collectivités locales où les élus se sont engagés à innover, ont pris le risque de la bifurcation, et ont fait la « preuve du concept ». La sobriété foncière, une expression forgée pour l'occasion qui a creusé son sillon depuis trois ans, est bien la méthode positive pour faire projet en refusant l'étalement urbain et en ménageant les sols vivants.

Sylvain Grisot, qui a accompagné durant trois ans la démarche initiée par l'Agence nationale de la Cohésion des Territoires et le ministère de la Transition écologique, avec l'appui du PUCA, vous raconte...

A portrait of Dominique Consille, a woman with short dark hair, smiling slightly. The image is overlaid with a blue tint. The text 'IN-NOVER POUR S'ADAPTER' is prominently displayed on the right side of the image.

IN- NOVER POUR S'ADAPTER

Dominique CONSILLE

Directrice des programmes Action Cœur de Ville
et Petites villes de demain à l'Agence nationale de
cohésion des territoires (ANCT)

Depuis plus de 5 ans, le programme Action Cœur de Ville, porté par l'ANCT, a pour objectif majeur la redynamisation des territoires, et notamment des centres villes, en évitant l'étalement urbain. La sobriété foncière fait partie des fondements du programme. Pour aider les villes à atteindre cet objectif ambitieux et complexe, la démarche expérimentale « Territoires pilotes de sobriété foncière » a été lancée en octobre 2020, à l'initiative de l'ANCT et du ministère de la Transition écologique, en étroite collaboration avec le PUCA.

L'intérêt majeur de cette démarche est d'accompagner les collectivités afin de révéler le potentiel d'espaces fonciers jusqu'alors perçus comme « invisibles ». Au moment où l'objectif du Zéro Artificialisation Nette inquiète certains, il faut souligner que les projets de territoire peuvent mobiliser ces espaces urbains tout en prenant en compte la qualité de vie des habitants et leurs besoins en logements, services publics ou aménagements.

Pour les villes à taille humaine du programme ACV, qui s'appuie sur une démarche transversale et partenariale, une offre d'ingénierie diversifiée reste mobilisable. Territoires Pilotes de Sobriété Foncière s'inscrit dans cette offre : sept territoires se sont engagés dans l'expérimentation.

Ces territoires pilotes ont ouvert une nouvelle voie. Ils ont osé s'interroger, à contre-courant des dynamiques d'expansion territoriale qui ont prévalu pendant cinq décennies. Avec l'appui des services de l'Etat, ces collectivités contribuent à l'accélération de ce changement de paradigme, en démontrant que cette démarche vertueuse est réaliste.

Le projet ambitieux, et innovant « Territoires pilotes de sobriété foncière » questionne les processus d'aménagement ; il permet de tester, in situ, des stratégies de développement adaptées ; il démontre les opportunités, et parfois les limites de l'intensification des usages.

Je salue le retour d'expérience proposé par Sylvain Grisot ; il met en lumière les méthodologies et les outils déployés ainsi que la pertinence de la démarche qui se poursuit, aujourd'hui, avec de nouveaux territoires.

Je vous souhaite un excellent tour de France de la sobriété foncière autour du récit de ces sept territoires.

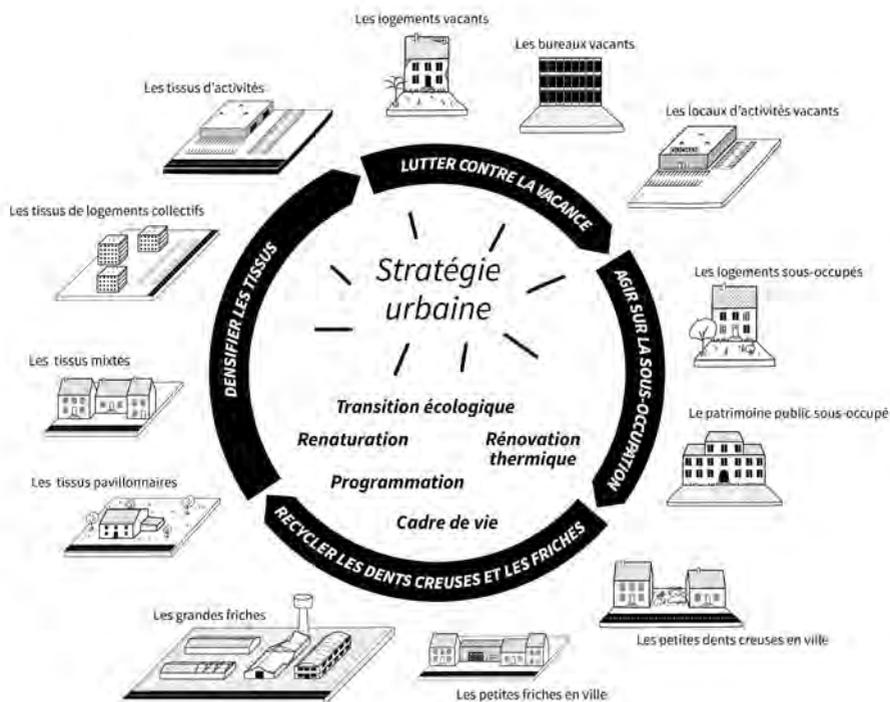


**EXPÉ-
RIMENTER**
la sobriété
foncière

Juin 2020. C'est encore la pleine saison des tribunes, tout juste avant la fin du monde d'après. Il fait froid, mais nous restons en terrasse, car l'intérieur du café nous est encore interdit. C'est le déconfinement, et on ne sait plus comment faire la ville. La « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) ne fait pas encore la une des journaux spécialisés, mais elle a déjà un goût d'imparfait. Comment passer à l'action, tester de nouvelles méthodes, montrer par l'exemple que la ville peut bien se faire, mais sans s'étaler ? Deux cafés suffisent à dessiner la trame des trois années de travail qui vont suivre.

Toute la profession parle de « construire la ville sur la ville » depuis la loi SRU de décembre 2000, mais la recette n'est dans aucun manuel. Les impacts de l'étalement urbain sont pourtant importants : atteinte à la biodiversité, pertes de terres agricoles, fragmentations sociales, intensification des mobilités carbonées... Mais depuis quelques années, pouvoirs publics, professionnels et citoyens semblent vouloir converger vers un changement de modèle de la fabrique de la ville. Les articles de la loi « Climat et Résilience » consacrés à la lutte contre l'artificialisation des sols sont venus donner une forme concrète aux propositions des 150 de la Convention Citoyenne pour le Climat. La pandémie et les confinements ont aussi fait prendre conscience à chacune et chacun de la nécessité de faire la ville autrement, pour pouvoir y vivre mieux. Les acteurs de la fabrique urbaine s'organisent aussi, avec l'émergence un peu partout en France de projets qui tissent la ville sur la ville, comme autant d'alternatives concrètes à son étalement : urbanisme transitoire, transformation de bâtiments existants, bâtiment réversible, recyclage de friche, densification douce... C'est donc possible, mais comment essayer à plus grande échelle ces initiatives éparpillées ? Il nous faut expérimenter dans une poignée de territoires prêts à l'aventure et tester avec eux d'autres façons de faire : intensification des usages des bâtiments existants, transformation de bâtiments obsolètes, densification du tissu urbain ou renaissance d'espaces artificialisés.

C'est donc ce que nous avons fait. Le terrain est tout choisi, ce sera la ville moyenne. Enfin des villes moyennes. Car entre des déficits marqués d'ingénierie, l'absence remarquable d'opérateurs et des marchés immobiliers atones, la tâche n'y est pas simple. Alors si on y arrive là, ça marchera partout. Et puis l'expérimentation peut utilement se glisser dans un dispositif qui a déjà montré sa plasticité : Action Cœur de Ville (ACV). Mais contrairement aux habitudes du programme, on



▲ Nuances de sobriété Foncière / Selva-Maugin, Guam Conseil, Urban ID

s'appuiera sur les intercommunalités, car il est impossible de penser les alternatives à l'étalement de la ville à l'échelle communale. Elles garderont toute liberté de se faire accompagner par leur propre ingénierie, en pleine responsabilité. Puisque les solutions ne viendront pas d'ailleurs, chacun doit trouver sa propre voie, mais le dialogue peut aider, et la suite l'a confirmé.

Cette publication a pour objectif d'offrir un regard transversal sur l'expérimentation Territoires Pilotes de Sobriété Foncière (TPSF) dans les sept premiers territoires engagés. Il est réalisé par Sylvain Grisot (dixit.net) dans le cadre de son rôle d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) nationale du programme piloté par la direction nationale d'Action Cœur de Ville (ACV) de l'Agence nationale de la cohésion

des territoires (ANCT), avec l'appui du Plan Urbanisme, Construction et Architecture (PUCA) et de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de la transition écologique. Il est structuré chronologiquement, en distillant au fur et à mesure les apprentissages acquis aux différentes étapes de la démarche :

- 1 – **Amorcer** : La conception du dispositif.
- 2 – **Mobiliser** : Le démarrage du travail dans les territoires embarqués et la mobilisation de leurs AMO locales.
- 3 – **Repérer** : La première phase d'étude dédiée à la recherche de sites de projet.
- 4 – **Choisir** : La sélection des sites devant faire l'objet d'approfondissements.
- 5 – **Atterrir** : Les études préopérationnelles sur les sites retenus, les apprentissages transversaux et des préconisations pour la suite du dispositif.

1.

La Maison des
projets



AMOR-
CER

CONCEVOIR LE DISPOSITIF D'EXPÉRIMENTATION

L'un des objectifs explicites de la démarche TPSF est le développement de méthodes et d'outils. Il s'agit de questionner les processus d'aménagement qui génèrent l'étalement urbain et de tester des procédés alternatifs in situ pour démontrer la possibilité de développer un territoire sans l'étalement. Tout au long du processus, l'idée est d'identifier et de documenter les besoins de montée en compétences nécessaires, les méthodes et outils à développer, ainsi que les blocages technico-juridiques à lever.

Le dispositif assume pleinement l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN), sans pour autant se dédier à sa mise en application sur le terrain. Le positionnement initial était de se décaler volontairement des débats très chargés qu'il a générés, pour rester focalisé sur les alternatives à l'étalement. Car au moment de la mise en place de TPSF, le ZAN faisait déjà grincer des dents. C'est donc le terme de sobriété foncière qui a émergé. Un concept aussi flou que propice au dialogue qui a eu son petit succès. Si chacun a interprété la sobriété foncière à sa façon, le dispositif a choisi des territoires qui misent sur le développement, avec une volonté de ne pas figer leur tissu urbain et de « faire », mais autrement.

Conçu dès le départ comme une expérimentation, TPSF ne vise pas à déployer un accompagnement auprès de toutes les villes ACV, mais bien à tester auprès de certaines d'entre elles une méthodologie d'accompagnement et d'en tirer des enseignements. Au démarrage de TPSF, même si les initiatives sont nombreuses, il n'existe pas de méthode formalisée de repérage et d'activation d'espaces fonciers dans la ville déjà là. D'où l'intérêt d'en tester plusieurs dans des territoires différents. Mais comme nous le verrons, la diversité des réels se plie difficilement à des méthodes d'intervention standardisées. Non seulement chacun doit trouver sa voie, mais le petit manuel de la sobriété foncière reste encore à écrire. TPSF a permis d'avancer sur les méthodes et outils, mais n'a pas débouché sur une approche de la sobriété foncière répliquable dans tous les territoires. Au contraire, l'expérimentation a démontré la nécessité d'une approche située, propre à chacun et nous permet de raconter des montées en compétence et en culture des territoires engagés, qui peuvent en inspirer bien d'autres.

Le contexte des villes moyennes est a priori moins favorable à la transition vers la sobriété foncière que celui des territoires métropolitains : marchés détendus, concurrence du foncier périurbain

proche, faiblesse de l'ingénierie et manque d'opérateurs... Tester les démarches de sobriété foncière hors des métropoles — où les valeurs permettent de supporter les surcoûts de la ville sur la ville et où les compétences ne manquent pas — semblait donc particulièrement intéressant. Ce choix était sans aucun doute pertinent. La démarche a bénéficié de chaînes d'acteurs resserrées, de la souplesse et de la légitimité du dispositif Cœur de ville. Le caractère exceptionnel du dispositif et la légitimité apportée par la présence de l'État ont servi de levier aux acteurs locaux pour sortir des chemins habituels et provoquer des ruptures dans les pratiques.

En s'intégrant à un dispositif essentiellement tourné vers les communes, mais en choisissant de s'appuyer sur les intercommunalités (EPCI) pour piloter l'expérimentation locale, TPSF s'est volontairement positionné dans un entre-deux institutionnel, tant du côté des démarches de l'État que des paysages politiques locaux. Ce parti pris est bien sûr lié à la nature des questions foncières, qui dépassent nécessairement les limites communales. Mais il implique un niveau de dialogue entre communes et EPCI qui n'est pas toujours évident. L'intérêt de ce positionnement est largement confirmé à l'usage. Car engager le dialogue autour de la sobriété foncière avec les communes via les EPCI, c'est échanger avec les communes convaincues de la nécessité de faire la ville autrement, mais aussi avec celles qui doutent. C'est aussi provoquer un dialogue entre elles. La maturité de la collaboration intercommunale a permis — ou pas — le bon déroulement de l'expérimentation. Mais TPSF a aussi constitué un lieu de dialogue, fluidifiant les échanges politiques locaux, facilitant l'émergence de projets collectifs et démontrant la nécessité de dépasser la vision communale pour mettre en œuvre la sobriété foncière. TPSF a notamment été l'occasion de remettre en débat le Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) dans les EPCI où il n'est pas encore en place.

La démarche nécessite d'outiller les territoires d'une ingénierie adaptée au sujet complexe qu'est la construction de la ville sur la ville, mais aussi ses enjeux spécifiques. Le choix a été fait de laisser la responsabilité aux EPCI de se faire accompagner d'une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) locale via la mobilisation d'ingénieries déjà à leur disposition (Agences d'Urbanisme et Établissements Publics Fonciers notamment) ou via un recrutement externe, en bénéficiant d'une subvention de l'État. Chaque territoire assure donc pleinement la maîtrise d'ouvrage des études.

Cette stratégie de recrutement découle d'abord du caractère expéri-

mental de la démarche, avec la volonté de mettre en œuvre différentes méthodologies sur les territoires pour évaluer la pertinence de chacune. Mais elle est aussi la conséquence de l'absence de consensus métier sur les compétences à mobiliser, les modes de gouvernance de projet et les méthodologies à adopter, ne permettant pas de définir a priori une approche standardisée efficiente. Cette stratégie a permis de disposer de compétences adaptées aux différents contextes et de positionner les EPCI en pleine responsabilité.

MOBILISER LES TERRITOIRES

Le choix a été fait de limiter le nombre de territoires retenus pour assurer un accompagnement au plus proche et un suivi qui permette de tirer des enseignements de la démarche. Sept territoires volontaires (sur 25 candidats) ont donc participé à cette session de l'expérimentation. Ils ont pour point commun d'être impliqués dans les démarches Action cœur de ville (et signataires d'une Opération de revitalisation du territoire - ORT), mais leur grande diversité montre combien le terme de « ville moyenne » ne recouvre pas de réalité géographique, urbaine et sociale homogène. Les réponses à l'appel à candidatures témoignent aussi de degrés de maturité différents des territoires sur la question de la sobriété foncière et une maîtrise très hétérogène de ce type d'exercice.

La priorité a été donnée à des territoires dans lesquels l'expérimentation pouvait avoir un effet de levier important sur la transformation des pratiques, excluant ceux déjà très engagés dans des démarches vertueuses, mais aussi ceux qui sont manifestement trop loin du passage à l'action. Les sept territoires retenus présentent une réelle diversité en termes de géographie, de dynamique territoriale, de compétences, mais aussi de structuration politique et de prise de conscience des enjeux de sobriété foncière. Chacun a ses spécificités :

- **Épernay/Epernay Agglomération Champagne** (Région Grand Est) : Territoire rural dont le paysage viticole de champagne, inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, a subi un mitage important dans sa périphérie. Aujourd'hui il porte des objectifs ambitieux pour lutter contre l'artificialisation des sols et est à la recherche d'une stratégie intercommunale, focalisée sur les questions d'habitat.
- **Poitiers/Grand Poitiers Communauté urbaine** (Région Nouvelle-Aquitaine) : Capitale régionale et ville étudiante, les principaux

enjeux liés à la sobriété foncière sur le territoire sont l'émergence de nouveaux modèles en matière de production de logement et de foncier économique. Le territoire mobilise très précocement ses partenaires locaux, et a la volonté d'impliquer des citoyens dans les processus.

- **Sète/Sète Agglopolé Méditerranée** (Région Occitanie) : Le bassin de Thau a connu une expansion très forte ces dernières années, qui a engendré une importante consommation de foncier dans un contexte d'érosion du trait de côte et d'aggravation des aléas naturels. Le dispositif est l'occasion d'interroger le futur de grandes entreprises industrielles à l'obsolescence récente, tout en cherchant à traduire dans les projets le fait intercommunal.
- **Dreux/Agglomération du Pays de Dreux** (Région Centre-Val de Loire) : Aux franges de l'Île-de-France et de la Normandie, à la fois territoire rural et périurbain, le pays de Dreux subit une forte pression foncière sur ses espaces agricoles et naturels. Déjà très engagé dans le recyclage de ses friches, l'objectif du territoire est d'élargir sa palette d'intervention et de se saisir de la sobriété foncière comme levier global de transformation de ses pratiques et de son image.
- **Maubeuge/Agglomération Maubeuge — Val de Sambre** (Région Hauts-de-France) : Vallée urbanisée en continu jusqu'à la frontière belge, ce territoire est marqué par la présence de nombreuses friches industrielles, par l'étalement urbain périphérique et par la déshérence des centres-villes. L'objectif est d'initier d'autres pratiques d'intervention sur les friches et de structurer l'action publique sur les questions foncières.
- **Draguignan/Dracénie Provence Verdon agglomération** (Région Provence-Alpes-Côte d'Azur) : Entre plaine et montagne, ce territoire soumis à une forte pression démographique a longtemps considéré le foncier naturel et agricole comme une opportunité pour urbaniser. La sobriété foncière est mobilisée comme outil de transformation des pratiques, tout en intégrant la question des risques et des pénuries aux logiques d'aménagement.
- **Louviers/Agglomération Seine-Eure** (Région Normandie) : À la fois rural et industriel avec de fortes pressions démographiques et économiques, ce territoire est engagé dans une démarche de sobriété foncière recherchant un équilibre entre renouvellement urbain, recyclage de friches et préservation des espaces naturels et agricoles. L'objectif est de compléter le regard sur les potentiels fonciers et de faire avancer certains projets.

STRUCTURER UNE COMMUNAUTÉ

Initialement conçu comme un espace de dialogue permettant aux territoires non retenus de bénéficier tout de même de la démarche, le Cercle des Pionniers de la Sobriété Foncière est rapidement devenu un lieu d'échange structurant réunissant élus et techniciens autour de retours d'expérience. Organisés en webinaires dynamiques de deux heures, les cercles ont permis d'amorcer la capitalisation et le partage de TPSF, mais surtout d'ouvrir la démarche à d'autres territoires. Réunissant 30 collectivités locales représentées par leurs élus et techniciens, et autant d'opérateurs fonciers et d'aménagement, ainsi que les services de l'Etat, ce Cercle a été la lieu de mise en débat et de résonance de la démarche TPSF au fil de l'eau.

En plus de cet espace de dialogue, les chefs de projets des sept territoires mobilisés échangent régulièrement lors de visioconférences et de deux ateliers en présentiel mobilisant aussi leurs assistances à maîtrise d'ouvrage (AMO) locales. Animés par l'AMO nationale dans une double perspective de partage d'expérience entre les participants et de capitalisation, ces ateliers ont été des moments importants de la vie de la démarche, avec un fort investissement des participants et des débats constructifs. Il y a une forte demande des chefs de projets des EPCI comme des AMO locales pour ces moments de fertilisation croisée, qui pourraient être beaucoup plus réguliers.

L'attention soutenue des différentes parties prenantes et la qualité des échanges témoignent **d'un réel besoin des élus et professionnels de disposer d'espaces de dialogue préservés des enjeux de communication institutionnelle et politique**, pour permettre des échanges francs et directs. La sobriété foncière est donc une culture qui se partage, et ces espaces de dialogue formalisés en périphérie ont finalement constitué des lieux pivots de la démarche.



▲ Les 25 territoires engagés dans la démarche TPSF 1 / Dixi.net

ENTRETIEN

avec **JEAN-BAPTISTE
BUTLEN**

Sous-Directeur de l'aménagement durable, ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires



— Pourquoi inciter à la sobriété foncière ?

La France s'est fixée, dans la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021, l'objectif de réduire de moitié la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici à 2031, et d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » en 2050.

Cette trajectoire progressive est à décliner dans les documents de planification et d'urbanisme, de l'échelon régional à l'échelon communal, en tenant compte des besoins et des enjeux locaux, tout en privilégiant le recyclage des espaces déjà urbanisés.

L'engagement d'atteindre le « zéro artificialisation nette » des sols marque un changement culturel très fort dans la politique d'aménagement durable, invitant à requestionner, en profondeur, nos modes de faire, pour mieux concilier la satisfaction des besoins des territoires avec la préservation des ressources naturelles. De nouveaux modèles d'aménagement durable sont à réinventer, en conjuguant sobriété et qualité urbaine.

— Quelle place pour l'expérimentation ?

La démarche expérimentale de « territoires pilotes de sobriété foncière » est le fruit d'une collaboration fertile entre l'Agence nationale

de cohésion des territoires (ANCT), le Plan Urbanisme Construction et Architecture (PUCA) et la Direction générale Aménagement Logement Nature (DGALN). Sur chacun des sites, les élus, les collectivités, les services de l'Etat et ses opérateurs, les aménageurs, ainsi que les habitants ont conduit une réflexion collective et proposé des solutions adaptées à leur territoire. C'est l'une des clés de réussite pour mieux appréhender les freins, les leviers et potentialités existant localement mais aussi les alliances susceptibles d'être conclues, et ainsi appréhender le « ZAN » par le projet opérationnel.

— **Quels sont les enseignements du programme pour le ministère ?**

Ces leviers et outils expérimentés à travers TPSF font sens dans bien d'autres contextes pour ancrer la sobriété foncière dans nos territoires et démontrer que de nouvelles approches d'aménagement durable sont possibles.



2.

MO- BILISER

STRUCTURER LE PILOTAGE NATIONAL

Le pilotage national de la démarche a été constitué d'une ingénierie de coordination mobilisant essentiellement les équipes réduites du PUCA et d'ACV, accompagnées de dixit. net en tant qu'AMO nationale. Sans la mobilisation intense de la coordination nationale, il est probable qu'une part significative des territoires retenus aurait pris un retard important ou n'aurait pas engagé la mise en œuvre opérationnelle de la démarche.

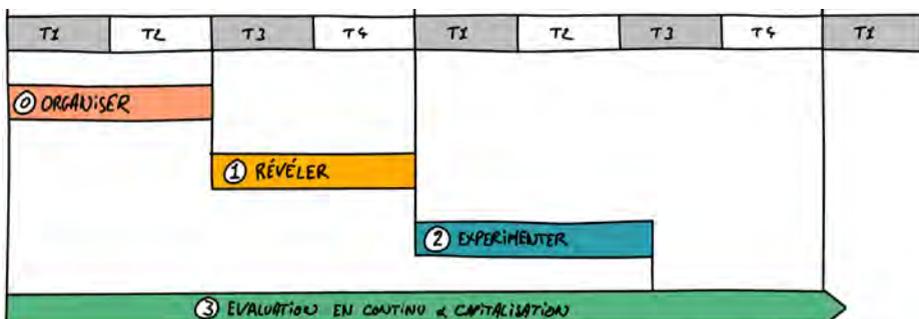
La coordination requiert donc une animation dynamique, multipliant les acteurs. Le pilotage national s'est adapté en continu aux besoins, après un temps de démarrage très mobilisateur. Ce suivi très attentif des territoires est nécessaire, mais serait difficilement reproductible à une échelle plus large. Il semble donc préférable de limiter le nombre de territoires accompagnés en parallèle, en procédant par éditions successives.

UNE TRAME MÉTHODOLOGIQUE COMMUNE

Une fois sélectionnés, les sept territoires ont bénéficié du soutien de la coordination nationale par un accompagnement technique poussé. Très mobilisateurs, les événements localement pour initier la démarche ont facilité l'appropriation politique et légitimé le déploiement local du dispositif. En cohérence avec la volonté de donner aux collectivités une vraie maîtrise de leurs projets, la coordination nationale a pris progressivement une posture plus en retrait au fur et à mesure du recrutement des AMO locales.

Les 7 territoires lauréats s'inscrivent dans une trame méthodologique commune, qui permet d'assurer une capitalisation et une mutualisation des retours d'expérience. L'inscription dans un planning commun permet aussi d'organiser des étapes de partage collectif. Cependant, chaque territoire est libre d'adapter son approche à ses enjeux propres.

- L'étape #0 est dédiée à l'organisation de la gouvernance et au recrutement d'une AMO locale par chacun des territoires.
- L'étape #1, intitulée « Révéler le foncier invisible », consiste à procéder à un repérage de sites de projet potentiels dans des secteurs identifiés comme prioritaires et de les qualifier.



▲ Phasage de la démarche / dixit.net

- L'étape #2, «Expérimenter par des projets démonstrateurs» consiste à réaliser des études préopérationnelles permettant par la suite d'engager concrètement des projets de transformation du tissu urbain.

ORGANISATION DU PILOTAGE LOCAL

La mobilisation des AMO locales a souvent nécessité la passation d'un marché public. Mais contrairement aux attentes, ce n'est pas cette procédure qui a pris le plus de temps. L'appui sur des structures telles que les établissements publics fonciers (EPF) ou les Agences d'Urbanisme, permet d'éviter les passations de marchés, mais implique aussi un temps de mise au point contractuel qui peut être important.

Selon les territoires, il a fallu 6 à 12 mois entre le début de leur mobilisation et le démarrage réel des études, avec des écarts qui s'expliquent par différents facteurs : maturation d'un consensus politique local, structuration de la gouvernance de projet, identification des secteurs prioritaires, délais administratifs... Ce temps d'organisation est donc un temps de préparation technique, mais aussi d'organisation institutionnelle et de pédagogie. Cette étape d'organisation et de maturation est essentielle, il faut lui laisser le temps. Car **ce n'est pas une étude de plus, mais l'expérimentation d'une autre façon de faire la ville** qui bouleverse souvent les habitudes, il faut prendre ce temps.

La démarche ayant vocation à sortir des sentiers battus, il fallait se préparer au mieux avant de lancer la phase d'étude. Le cahier des

charges transmis aux 7 territoires pour le recrutement de leurs AMO locales était volontairement souple et complet. Souple, car adaptable aux enjeux et aux volontés de chacun, mais complet, car il questionnait sur des aspects qui n'avaient pas nécessité à être précisés si tôt. Au vu de la complexité de la démarche, il semblait préférable de ne pas repousser à plus tard la clarification de questions structurantes, et de prendre le temps nécessaire pour les régler avant le démarrage opérationnel. Cela a permis de fluidifier par la suite le déroulement des missions des AMO, mais sans résoudre toutes les difficultés. Le cahier des charges et la coordination nationale ont donc questionné les territoires sur :

- Le pilotage de la démarche (organisation de la Maîtrise d'Ouvrage, désignation du chef de projet).
- La gouvernance (rôles des élus, clarification des rôles entre EPCI/ Commune centre/autres communes).
- L'identification de secteurs prioritaires sur lesquels concentrer l'attention en fonction des problématiques locales.
- La désignation des partenaires stratégiques à impliquer dans la démarche.

Le choix a été fait d'engager les EPCI dans une logique de projet dont ils ont le pilotage plein et entier. C'est une démarche exigeante qui impose aux EPCI une mobilisation importante dont ils n'avaient pas toujours bien conscience avant de s'engager. La mobilisation de compétences externes interroge aussi l'organisation du pilotage de projet, avec une nécessité : identifier une personne en mesure d'assurer la maîtrise d'ouvrage du travail des AMO locales. Ce point n'a pas toujours été évident. D'abord parce qu'il a nécessité de clarifier les rôles entre EPCI et ville centre, habituellement en première ligne dans les démarches ACV. Mais aussi parce que le temps à passer et le niveau de compétence à mobiliser ont souvent été sous-estimés par les territoires au moment de leur candidature. La mobilisation du chef de projet est particulièrement importante en phase de démarrage du processus, pour organiser la gouvernance de projet et mobiliser les compétences nécessaires. Cela nécessite un temps de travail significatif, mais aussi des compétences techniques, managériales, une bonne insertion dans l'organisation et une vraie légitimité vis-à-vis des élus locaux. Les chefs de projet mobilisés par les EPCI sont par conséquent souvent aussi en charge de directions de services ou de projets importants. Le démarrage de l'expérimentation a été marqué par des hésitations sur la personne à désigner, des retards pris sur

les passations de marché faute de disponibilité, mais aussi une forte implication des chefs de projets, très mobilisés pour faire avancer la démarche.

STRUCTURATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE

Le fait de positionner l'EPCI comme porteur de la démarche est un élément de méthode cohérent avec la thématique de la sobriété foncière, mais qui s'écarte de l'organisation usuelle des projets menés dans le cadre d'ACV. Les territoires ont en général associé la commune centre et quelques autres communes de l'EPCI à la démarche, avec parfois de réelles difficultés à mobiliser. Ce sont souvent les plus urbaines, ou celles qui concentrent le plus d'enjeux fonciers qui ont été retenues. Le lancement par le gouvernement du programme Petites villes de demain (PVD) en 2021 a contribué à identifier ces communes clés, la plupart des communes périurbaines qui ont participé à TPSF étaient labellisées PVD, mais aussi parfois de petites communes rurales.

C'est le caractère moteur des élus ou la volonté de représenter la diversité du territoire qui a présidé au choix.

La coordination nationale a proposé de structurer la gouvernance locale autour de deux instances, que les territoires étaient libres d'adapter à leurs besoins propres :

- Un Comité Opérationnel (CO) associant en continu les élus, techniciens et partenaires indispensables à la démarche. C'était un moyen de les associer dans le même cercle, en évitant la fragmentation traditionnelle entre comité technique et comité de pilotage, tout en limitant le nombre de participants.
- Un Comité des Parties Prenantes (CPP) permettant de réunir les autres élus et acteurs du territoire, dont la présence en continu n'est pas impérative.

L'objectif de cette organisation — adoptée par l'ensemble des territoires — était de **disposer d'un collectif resserré en mesure de mener en séance tous les arbitrages nécessaires** (CO), tout en créant un cercle de dialogue en périphérie de l'expérimentation, permettant de donner une place à chacun et de l'écho au travail réalisé. La mise en pratique des CO est concluante, avec toutefois quelques difficultés ponctuelles pour les élus à s'approprier les séquences très techniques, et des techniciens qui ont parfois eu des difficultés à prendre

la parole devant eux. Dans certains territoires, les CO associant élus, techniciens et partenaires ont été déclinés par site de projet, mobilisant parfois des méthodes d'intelligence collective pour transformer les réunions en vraies séquences de production. Ces temps collectifs ont ponctuellement été complétés par des séquences communales permettant aux élus locaux de s'appropriier et de garder la maîtrise des projets sur leur commune.

La mobilisation des élus locaux est très différente selon les territoires, mais ils sont toujours présents au cœur du dispositif. Différentes configurations émergent, avec une incarnation politique plus ou moins partagée selon les équilibres locaux. Schématiquement on retrouve 3 types de configurations :

- Des territoires où un élu intègre le quotidien de la démarche, formant une sorte de copilotage avec le chef de projet, sans que cela ne brouille les responsabilités de chacun.
- Des élus qui se sont approprié la démarche en restant dans une configuration plus traditionnelle de relation avec le chef de projet, lui laissant le soin de piloter, mais en légitimant fortement la dynamique.
- Des configurations moins propices où l'appropriation politique de la démarche est plus incertaine et le chef de projet plus isolé.

Sans surprise, un portage politique fort s'avère crucial pour la réussite de l'expérimentation. Le caractère innovant de la démarche nécessite l'implication continue d'un élu clé pour la légitimer. Il constitue une forme de binôme avec le chef de projet, dont les modalités de relation et de partage des rôles peuvent varier.

Prévus dans tous les territoires, les comités de parties prenantes n'ont par contre pas été réellement mobilisés. Dans certains territoires, ce sont des temps de concertation ou des événements de clôture qui ont joué ce rôle, et l'expérimentation a parfois été menée dans un cercle étroit de praticiens, sans bénéficier de réel écho sur tout le territoire. Mais les démarches locales ont donné lieu à des dynamiques de partenariat hors des seuls comités, avec plusieurs modes d'implication possibles :

- Un suivi ponctuel via la participation au Comité des parties prenantes.
- Une implication dans la gouvernance locale par la participation au Comité opérationnel.
- La réalisation de tout ou partie des missions de l'AMO locale.

La structuration des Comités a montré la place essentielle prise par les EPF et Agences d'Urbanisme (s'ils existent) dans ce type de démarches. Dans certains cas, ceux-ci sont très fortement mobilisés et réalisent directement — ou font réaliser — une partie du travail de l'AMO locale. Par contre, l'implication par les territoires des services de l'État local est souvent plus incertaine, en raison d'un positionnement compliqué entre facilitation et contrôle.

MOBILISATION DES AMO LOCALES

Les territoires ont su adapter leur organisation à leurs besoins propres, mais aussi à la disponibilité d'une ingénierie publique sur le territoire. La présence d'une Agence d'urbanisme ou d'un EPF est alors structurante, notamment sur les premières étapes, avec trois modes d'organisation de l'AMO locale :

- L'externalisation complète à une ingénierie privée, associant éventuellement (quand ils existent) Agences et EPF à la gouvernance de la démarche.
- La contractualisation avec une Agence d'urbanisme pour l'ensemble de la démarche.
- Des modalités hybrides, associant les compétences d'Agences ou celles mobilisées par un EPF aux côtés d'une ingénierie privée.

Le dispositif a été un accélérateur de partenariats, singulièrement avec les Agences et les EPF. Les liens se sont noués ou renforcés lors du montage des candidatures des territoires, du recrutement des AMO locales ou à l'issue de la démarche. Cela démontre l'importance de ces acteurs dans les démarches de sobriété foncière, mais aussi la difficulté à les mener dans les territoires où ces opérateurs sont absents.

À l'exception d'un seul des sept territoires, des passations de marché ont été nécessaires pour mobiliser les AMO en capacité de réaliser tout ou partie des démarches d'expérimentation. Au titre de l'expérimentation, quelques changements de pratiques ont été proposés, qui ont montré leur intérêt :

- Des auditions des groupements ont été organisées systématiquement. Celles-ci ont permis de mieux identifier les équipes les plus aptes à répondre aux problématiques spécifiques du territoire,

à condition d'éviter de se contraindre sur le nombre de groupements auditionnés, d'y convoquer systématiquement le directeur de projet pressenti du groupement et de ne pas hésiter à procéder par visio conférences.

- Afficher de façon transparente les budgets d'étude permet d'éviter d'avoir des offres intéressantes hors budget, et de concentrer les échanges sur le contenu des prestations.

Chaque consultation a permis de faire émerger des équipes différentes, dont le positionnement entrainé en résonance avec les enjeux du territoire. Plusieurs équipes ont répondu aux consultations de différents territoires, sans qu'aucune ne soit retenue deux fois. Ce n'est pas le résultat d'une volonté de diversité dans les approches, mais bien la démonstration que les approches comme les attentes étaient différentes. Des offres retenues émergent quelques tendances :

- À une seule exception, toutes les offres étaient issues de groupements associant plusieurs organisations. Même si certains cabinets de grande taille disposent de nombreuses compétences en interne, le panel de compétences à mobiliser dépassait les capacités des plus grandes structures.
- Les équipes retenues disposent toutes d'un pilotage par un, ou plus souvent une directrice de projet qui incarne l'approche intégrée, tout en faisant exister la force du collectif.
- Une compétence structurée autour de la programmation urbaine et des « modes de faire alternatifs » émerge.

L'aboutissement de cette étape n'avait rien d'une évidence. Non seulement tous les territoires ont pu mobiliser une AMO en évitant les marchés infructueux, mais chacun a eu le choix entre plusieurs offres de qualité. Pourtant, beaucoup étaient inquiets de leur capacité à attirer des offres intéressantes. L'intégration dans la démarche TPSF a donc donné une visibilité plus importante aux consultations et facilité la mobilisation d'ingénierie privée dans des territoires qui ont parfois du mal à en attirer.

Les AMO locales mobilisées par les territoires sont :

- Poitiers : Selva-Maugin, Guam Conseil, Urban ID, avec la mobilisation d'un prestataire de l'EPF Nouvelle-Aquitaine sur une partie de la phase 1.
- Maubeuge : Modaal, Systra
- Épernay : Villes vivantes

- Dreux : Julhiet Sterwen, Emmanuel Redoutey, Volga, Marie Llorente
- Sète : Urban Act, Alphaville, Guam Conseil, Biotope
- Draguignan : Agence d'Urbanisme de l'aire toulonnaise et du Var (AUDAT) + EGIS Conseil, TDSO, CDA
- Louviers : Agence d'Urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure (AURBSE)

Il n'y a donc pas de profil type des AMO locales qui permettrait d'identifier un mode d'organisation idéal pour mener des démarches de sobriété foncière partout en France, mais au contraire la nécessité d'adapter l'approche aux besoins de chaque territoire.

ENTRETIEN

avec **FRANCK
LEROY**

**Président d'Epernay Agglo
Champagne, président de la
Région Grand Est et ancien maire
d'Epernay**



— Pourquoi s'engager dans la démarche TPSF ?

À Épernay, nous vivons depuis longtemps la contrainte foncière. Lorsqu'on exclut la forêt, le vignoble et la plaine inondable, 98 % du reste de la commune est déjà urbanisé. Par conséquent, depuis des décennies, pour trouver des mètres carrés pour construire, nous devons chercher dans la ville existante. L'autre préoccupation c'est aujourd'hui la renaturation des villes à cause du dérèglement climatique. Nous réalisons que la construction de villes minérales n'est plus viable en raison de la chaleur estivale et des pluies de plus en plus violentes. D'où l'importance cruciale de réintroduire des espaces de respiration et de nature dans nos villes. Il s'agit de reconnaître que le monde a changé, que la population a de nouvelles attentes et que la situation climatique nous oblige à agir différemment.

La démarche TPSF résonne avec ces problématiques. Nous perdons des habitants et, en même temps, nous avons un espace limité. Il est donc nécessaire d'imaginer notre développement sans consommer beaucoup de foncier. Cet appel à projets nous oriente vers la sobriété foncière avant même la loi Climat et résilience et le fameux ZAN. Et il démontre que l'espace urbanisé, que l'on pensait saturé, renferme de nombreux gisements à exploiter. Nous découvrons des marges de manœuvre insoupçonnées, des terrains sous-utilisés, des espaces vacants, ou des bâtiments à l'état de friche. C'est essentiel de travailler sur ces terrains dans les années à venir.

— Comment percevez-vous les évolutions des prises de conscience collective sur ces enjeux ?

J'ai ressenti un changement vers 2019. Il y a eu de grands incendies en Australie que le pays n'arrivait pas à éteindre. Dans les réunions précédant les élections de 2020, juste avant le Covid, de nombreuses questions étaient liées, de près ou de loin, à l'environnement — une première. Puis est arrivé le Covid, qui a renforcé notre lien avec la nature et notre désir de vivre en harmonie avec elle.

Dès que l'on prend conscience de la fragilité de notre monde face au dérèglement climatique, la perte de biodiversité ou les problèmes liés à l'eau, on ne voit pas non plus son mandat d'élu de la même façon, notre perception change. Au début, on peut se sentir un peu isolé, car la culture dominante chez les élus locaux est de consommer de l'espace. Nous l'avons tous fait, jugeant, à l'époque que la réussite d'un mandat était liée au nombre d'hectares urbanisés. Mais les critères de réussite évoluent. Demain, pour les maires, la réussite consistera à créer du bien-être tout en limitant l'emprise urbaine. Devons-nous toujours chercher à croître ? J'ai changé d'avis sur ce point, car je réalise que pour créer une ville de qualité, elle a besoin d'espace pour respirer. Acceptons donc d'être une ville moyenne qui reste moyenne, mais où l'on vivra mieux.

En tant qu'élu régional, j'ai abordé ces questions par une approche systémique des sols. En tant qu'élu local, je me suis concentré sur la recherche de terrains et les moyens de développer la ville tout en restant en lien avec la nature. Finalement, ces deux perspectives conduisent à la même conclusion : il est nécessaire d'élaborer de véritables stratégies territoriales à toutes les échelles. C'est pour cette raison que la réforme initiée par la loi Climat et Résilience, à travers le ZAN, est certes très contraignante, mais c'est très probablement l'une des plus structurantes des dernières décennies.

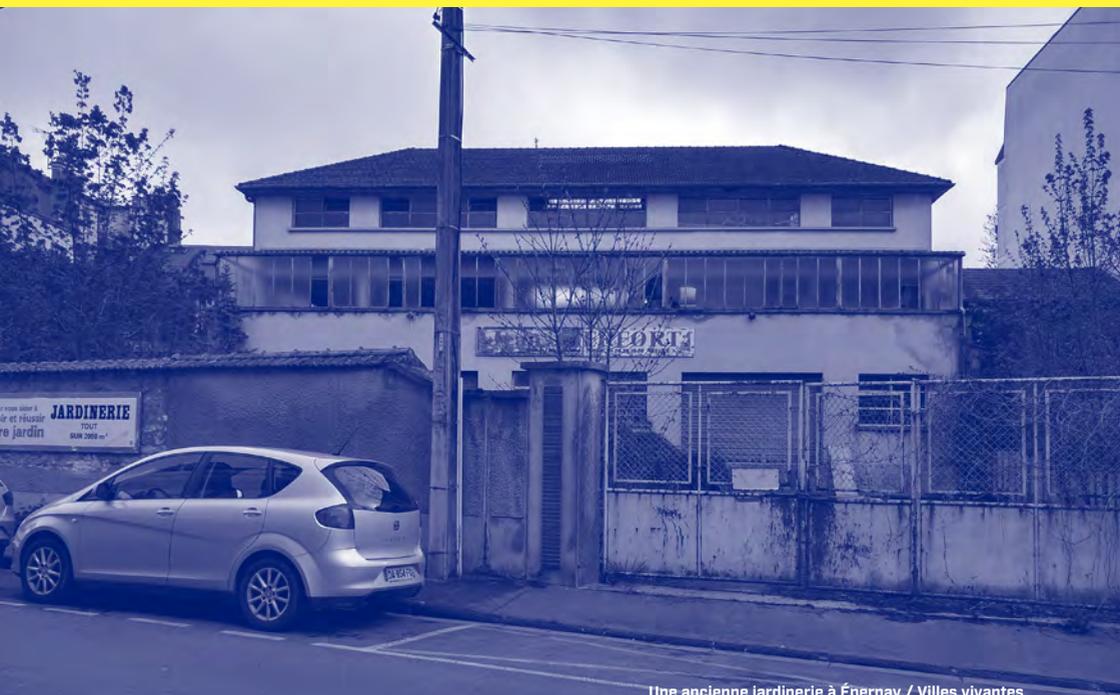
— À l'issue de cette démarche, qu'en reprenez-vous ?

Chacun a pu voir sa commune sous un nouvel angle, prenant conscience de la disponibilité de foncier dans son territoire. Une fois que les élus ont vu qu'une autre manière d'urbaniser est possible, et qu'on leur a expliqué la fonctionnalité des sols et l'importance d'un équilibre entre l'urbanisme et la conservation de certaines parcelles

en état naturel, ils se montrent réceptifs. Ils ont maintenant besoin d'outils d'analyse du foncier pour agir.

Nous avons pu échanger à l'échelle intercommunale sur les enjeux fonciers, et constater que les villages et les villes sont confrontés aux mêmes difficultés. C'est ce constat qui doit, à mon sens, nous orienter vers le PLUi. En effet, dès lors que nous acceptons tous de porter un regard différent sur nos communes et de chercher des opportunités de construction tout en minimisant les dégâts sur la nature environnante, nous parviendrons à nous entendre sur de nombreux sujets. Nous pourrions également assigner à l'agglomération le rôle de pilote, d'ingénierie, de réflexion.

L'expérience a été très éclairante. Elle nous a permis de voir notre territoire sous un angle différent et surtout de découvrir qu'un potentiel de croissance existe chez nous, sans avoir à utiliser de l'espace naturel et agricole. Nous en étions convaincus, mais nous ne savions pas comment le détecter ni n'avions les outils pour le faire.



Une ancienne jardinerie à Épernay / Villes vivantes

3.

REPÉRER

DE QUOI LE « FONCIER INVISIBLE » EST-IL LE NOM ?

En proposant de débiter l'expérimentation par une recherche systématique d'espaces disponibles dans l'enveloppe urbaine, nous nous inscrivons dans la continuité du travail réalisé ces dernières années par de nombreux territoires et EPF, au travers notamment d'atlas de friches recensant les espaces urbains délaissés, ou de référentiels fonciers. L'objectif explicite était bien de déployer largement ces méthodologies, mais aussi de les réinterroger au regard des enjeux renouvelés de la sobriété foncière.

Mais encore fallait-il comprendre ce que l'on cherchait, et en l'absence de définition technique ou réglementaire de la notion de « foncier invisible », chacun a forgé la sienne. Des écarts apparaissent de façon souvent implicite entre les réflexions menées par la coordination nationale pour l'élaboration de la trame du cahier des charges des AMO, l'appropriation qui en a été faite par les territoires et le positionnement des équipes recrutées localement. Mais il y a surtout un écart quasi systématique avec l'attention portée habituellement aux seuls espaces fonciers libres ou délaissés pour mener des opérations de construction. Les situations visées par TPSF sont de nature beaucoup plus diversifiée, comme l'est aussi leur destination potentielle :

- Le regard est porté sur le foncier, mais aussi le bâti, avec la nécessité de « passer derrière les murs » pour constater l'absence d'usage d'un bâtiment et pas seulement d'un sol.
- Sont recherchés des fonciers et bâtis sans usages, mais aussi avec des usages réduits, faisant apparaître des formes d'occupations opportunistes qui pourraient être questionnées, ou des temps disponibles qui pourraient être mobilisés.
- Les « fonciers invisibles » ne sont pas non plus mobilisés uniquement à des fins de construction. Besoins alimentaires, lutte contre les îlots de chaleur urbains, accueil de la biodiversité, transition énergétique... nombreux sont les usages urbains qui manquent de place, et peuvent nécessiter la mobilisation du foncier invisible.

La définition du « foncier invisible » pose aussi des questions plus fondamentales. Dans les termes d'abord, avec le risque de donner de faux espoirs en promettant de « révéler le foncier invisible ». C'est évidemment un processus qui ne revient pas à faire apparaître du foncier ex nihilo. Un des effets de la diversité des définitions est surtout

la nécessité de s'entendre localement sur celle retenue. C'est moins une question technique qu'un choix politique, en mettant l'accent sur certaines typologies de situation urbaines qui font sens pour le territoire. L'atlas réalisé lors de cette étape n'est donc pas neutre, car réalisé selon une méthodologie qui dépend des enjeux considérés comme prioritaires par les acteurs du territoire. Cette notion de « foncier invisible » est ambiguë, mais aussi créative.

SECTEURS PRIORITAIRES

La mobilisation des AMO commence donc par un temps de repérage de sites potentiels où expérimenter des démarches d'activation. Il a été proposé aux territoires d'identifier des secteurs prioritaires où devait être repéré le foncier invisible. Ce principe a été proposé pour plusieurs raisons :

- Un réalisme économique, l'analyse de tout un territoire d'EPCI pouvant représenter des coûts d'études importants.
- Un risque de frustration des acteurs locaux, en identifiant de nombreux sites potentiels pour n'en traiter finalement qu'une poignée.

La méthodologie proposait donc un compromis, en identifiant des « secteurs prioritaires » dans lesquels concentrer la recherche de disponibilités foncières, pour y rechercher des opportunités activables rapidement, pour avoir un effet démonstrateur. En fonction des territoires, les démarches ont été différentes :

- Confirmation des secteurs identifiés lors de la candidature avec plus ou moins de latitude laissée aux AMO pour venir les adapter.
- Identification des secteurs prioritaires après un temps de mise en débat local, parfois long, dans un esprit de compromis entre élus.
- Abandon de la logique de secteur prioritaire et analyse de l'ensemble du territoire de l'EPCI sur proposition de l'AMO.

Ce ciblage sur des secteurs prioritaires définis en amont de l'intervention des AMO était un compromis méthodologique nécessaire qui a souvent généré des cheminements intéressants des territoires, mais a parfois cantonné la réflexion aux plus évidents des fonciers. A l'avenir, ce travail de repérage devrait plutôt porter sur l'ensemble de la tâche urbaine de l'EPCI, posant des questions en termes d'outils et de moyens à mobiliser. Ce ciblage a toutefois induit une sélection par les territoires très riche en enseignements :

- À **Dreux**, les secteurs prioritaires ciblés pour le travail de l'AMO ne correspondent pas à ceux mis en avant dans la candidature. Un travail de repérage et de problématisation a permis d'identifier des secteurs de réflexion émergents dans 3 communes différentes. On y retrouve des typologies variées et répliquables avec un secteur d'entrée de ville, une zone d'activités et un quartier pavillonnaire.
- À **Sète**, les sites démonstrateurs ont fait l'objet de réflexions poussées permettant de forger un consensus politique avant l'intervention de l'AMO. Trois vastes secteurs dans trois communes différentes émergent, présentant à la fois des enjeux de renouvellement de sites industriels, mais aussi de centre bourg plus périurbain. Le travail de l'AMO permettra par la suite d'approfondir leurs potentiels, mais aussi de les associer dans une vision territoriale cohérente.
- À **Maubeuge**, la première étape implique les sept communes urbaines, mais les approfondissements sont concentrés sur trois d'entre elles. L'expérimentation s'est toutefois écartée progressivement de ce schéma en ouvrant le regard au-delà des seules friches, et en proposant des analyses transversales portant sur des nouveaux outils qui pourraient être utilisés pour structurer les politiques publiques.
- À **Poitiers**, il n'y a pas vraiment de secteurs repérés au moment de la candidature mais plutôt une intention forte : rendre la ville dense désirable et travailler sur un imaginaire collectif propice à la sobriété foncière. L'AMO est ici en charge de questionner le repérage foncier fourni par l'EPF et de le problématiser. Si des secteurs opérationnels ont émergé progressivement, c'est également un travail sur des situations théoriques qui a été réalisé, au travers d'un atlas qui montre les potentiels et propose une méthodologie d'intervention.
- À **Draguignan**, l'exercice porte sur une double échelle. D'abord celle des communes les plus consommatrices de foncier de l'EPCI qui devaient réduire fortement leurs zones AU pour restaurer le caractère exécutoire du SCOT, ensuite une série de potentiels fonciers repérés en amont. Le travail est resté concentré sur ces sites, le travail d'analyse territoriale n'ayant pas permis de s'en détacher.
- À **Épernay**, le parti pris initial était bien de concentrer le regard sur 4 secteurs différents, mais c'est finalement l'ensemble du périmètre de l'EPCI qui a été analysé. La démarche était particulièrement adaptée pour ce territoire où l'objectif était d'avancer vers un PLUi tout en développant de nouvelles méthodes d'intervention sur l'habitat.
- À **Louviers**, la démarche est spécifique, puisque la phase 1 devait permettre de compléter un atlas foncier déjà partiellement réa-

lisé à l'échelle de l'EPCL, et la phase 2 ne porter que sur des sites de la commune centre. L'articulation stratégique entre les deux phases a donc été largement gommée par ce choix.

COMMENT IDENTIFIER LE FONCIER INVISIBLE ?

En fonction de la définition retenue, souvent implicitement, du « foncier invisible » dans chaque territoire, la méthodologie de repérage adoptée est différente. Le traitement cartographique de données foncières montre vite ses limites sur certains enjeux, et d'autres données plus originales sont parfois mobilisées : données économiques des entreprises, données environnementales... **Il y a un champ d'innovations potentielles encore important sur le sujet, en mobilisant de nouveaux types de données pour éclairer les questions foncières :** consommation d'eau, d'électricité ou flux numériques, données des opérateurs téléphoniques, cartographies infrarouges, etc.

La méthodologie adoptée diffère aussi selon l'échelle d'analyse. Chacun a ciblé des secteurs prioritaires de dimensions très variables, ainsi que des thématiques spécifiques (habitat, friches industrielles, développement économique...). Les AMO ont donc adapté les compétences mobilisées et leur méthodologie de travail en fonction, privilégiant selon le cas l'analyse cartographique ou l'observation de terrain. Notons qu'avec des situations plus ambiguës qu'un espace foncier inoccupé comme un bâtiment sous-occupé, ou par exemple avec des temps d'usage disponibles, le travail de repérage est plus difficile, et la représentation cartographique montre vite ses limites.

Il ressort nettement de cette étape la nécessité d'intégrer très tôt les orientations politiques du territoire et les enjeux de faisabilité. Le processus d'observation est nécessairement problématisé, car focalisé et organisé pour révéler des situations urbaines spécifiques. Le repérage des potentiels d'intensification des usages de bâtiments existants est encore un angle mort qui nécessite de développer des méthodologies de repérage et de représentation spécifiques.

Même si le processus d'observation ne peut être complètement standardisé, la mise en œuvre d'outils permettant de le simplifier serait utile. Le planning de déploiement de l'outil Urbansimul du Cerema n'a malheureusement pas permis d'en tester la pertinence pendant le déroulement de l'expérimentation.

ENTRETIEN

avec **ÉMILIE**
NEVEU-MARTINS

Directrice de l'aménagement du territoire et des grands projets de l'agglomération du pays de Dreux



— L'agglomération du pays de Dreux a-t-elle déjà une pratique de la sobriété foncière ?

La sobriété foncière est une réalité ancienne sur le territoire de Dreux, qui a connu par le passé une vague très forte de désindustrialisation. Les friches industrielles étaient très visibles dans le paysage, et presque tout le monde avait au moins un membre de sa famille touché par les fermetures. Dès les années 2000, une prise de conscience locale a émergé quant à la nécessité d'agir sur ces espaces avec un respect du passé, mais aussi une vraie envie d'envisager l'avenir et de rebondir. Nous avons donc travaillé la question des friches, même si ce n'est pas simple, et nous savons aussi que cela ne représente qu'une partie de la solution. Nous voulions aller beaucoup plus loin et provoquer un vrai changement dans la pratique des projets. Nous souhaitons acquérir une méthode et développer une nouvelle façon de faire propre à notre territoire.

— D'où vient cette envie de faire autrement ?

Je fais partie de cette génération de professionnels bercés par les ambitions de la loi SRU, avec la nécessité de réduire l'étalement urbain et de faire la ville sur la ville. Mais surtout il y a ici une vraie prise de conscience politique autour de trois sujets importants pour notre ter-

ritoire. Le premier concerne l'alimentation. Notre territoire est rural, il est donc important de préserver nos terres pour maintenir la production agricole. Le deuxième sujet est lié au tourisme et le souhait de devenir une destination de « slow » tourisme, en privilégiant la qualité de vie et la préservation du patrimoine bâti et paysager, ce qui nécessite de réduire les impacts d'un étalement urbain excessif. Et puis le troisième sujet est d'ordre économique. Les élus ont choisi de développer des filières industrielles, prioritairement aux activités logistiques qui consomment beaucoup de foncier et créent peu d'emplois. Cela nous a permis de préserver notre territoire et de porter plus d'attention aux quelques terrains encore disponibles pour l'urbanisation.

— Pourquoi s'engager dans TPSF ?

Nous avons besoin de compétences pour faire autrement. Nous avons besoin d'apprendre, mais aussi d'attirer des expertises dans le territoire, et l'insertion dans le dispositif nous a aidés à les mobiliser. C'est aussi l'envie de mener ces réflexions avec les acteurs locaux de l'aménagement, et de mettre en place des outils d'observation et de maîtrise foncière qui nous font défaut. Et puis le dispositif nous a aussi aidés à mobiliser des financements en légitimant notre pratique. Mais cette démarche, c'était aussi un moyen pour nous d'aller plus loin et de partager une culture commune. La sobriété foncière devient un vrai fil fédérateur de l'action de chacun, quel que soit son rôle dans la chaîne de l'aménagement.

— Avez-vous un conseil à donner pour celles ou ceux qui veulent s'engager dans cette voie ?

En réunion, un mot revient souvent dans la bouche des membres de l'équipe : « Oser ». Il faut prendre le risque de proposer des choses, de tester, d'expérimenter. Chaque situation étant souvent singulière, ce qui marche dans un contexte et une situation précise ne sera pas adapté dans une autre situation. Nous sommes de plus en plus des techniciens du « sur mesure » et je pense que cette capacité d'innovation teintée d'une pointe de curiosité est importante lorsqu'on travaille aux côtés d'élus. C'est ça aussi notre travail et c'est important compte tenu du niveau de complexité auquel nous sommes collectivement confrontés.



4.

CHOI- SIR

UN TEMPS SPÉCIFIQUE DE PARTAGE

L'étape de repérage avait vocation à s'achever par l'identification d'un petit nombre de sites, parmi tous ceux repérés dans chaque territoire, pour y engager des études plus approfondies. Mais cet arbitrage, envisagé comme une courte étape de validation, s'est souvent prolongé sur un temps de réflexion plus long qu'attendu.

Ce temps de dialogue a notamment permis de fiabiliser les conclusions par un retour à l'échelle communale. Ce retour à une échelle de plus forte proximité montre bien les liens nécessaires entre les strates communales et intercommunales pour réaliser un travail pertinent. La connaissance que les élus et les techniciens communaux ont du terrain, permet en effet d'exclure des sites dont l'activation est trop incertaine, ou pour lesquels une démarche de projet est déjà engagée mais pas encore visible.

De nouveaux sites d'intérêt, invisibles à l'analyse technique, apparaissent aussi dans la discussion. Autour des choix des sites s'établit un dialogue politique. Le nombre de sites destinés à être approfondis étant nécessairement limité, il faut prioriser les interventions. Reste un enjeu, celui d'apporter aussi des solutions pour les sites qui ne sont pas retenus.

Cette étape de choix est également sensible, car positionner un site sur un atlas en le désignant comme « disponible » peut générer des effets inattendus. Le risque est de bloquer certaines situations en les désignant trop en amont et en provoquant des réactions de rejet des propriétaires, ou au contraire de prendre le risque de générer une dynamique inflationniste en signifiant l'intérêt de la collectivité pour un site. Les rares incidents montrent qu'il est nécessaire de s'autoriser un temps de travail « en chambre », permettant de douter et d'avancer sans pression extérieure. Les initiatives de dialogue citoyen ont été rares à cette étape, mais elles sont certainement possibles et utiles, en prenant la précaution de ne pas pointer des sites à enjeux trop tôt.

La nature des sites retenus démontre une très bonne compréhension par les acteurs engagés de ce qui relève d'une démarche de sobriété foncière, et de ce qui ne l'est pas. Seuls deux sites ont pu prêter à débat. Le premier portait sur un déplacement d'équipement public du centre vers la périphérie, qui a été reproblématisé par les équipes pour en questionner l'opportunité. Le second venait interroger les

modalités d'un aménagement sur des sols agricoles, il a donc été exclu de l'expérimentation.

Au final, plusieurs stratégies de repérage et de priorisation émergent du travail des territoires :

- Un travail de repérage systématique, souvent thématiqué, qui fait apparaître des potentiels sans a priori. C'était plutôt la démarche attendue, mais elle n'est pourtant pas dominante. Au-delà d'identifier simplement des sites, elle fait souvent émerger un autre regard sur le territoire en montrant l'importance souvent insoupçonnée des potentiels fonciers de la tâche urbaine.
- La focalisation sur des sites déjà identifiés en amont de l'expérimentation, pour en préciser les contours et la destination. TPSF permet alors de débloquer et mettre en cohérence ces situations, sans les révéler véritablement.
- La volonté d'engager un débat politique et citoyen autour de situations types qui peuvent faire modèle. Le travail de repérage est donc essentiellement un travail d'analyse territoriale pour identifier des situations idéales typiques et forger une culture commune.

Il est nécessaire de positionner ce temps de choix comme une étape à part entière de la méthodologie, permettant de mûrir la réflexion autour des sites à approfondir. Cette nouvelle étape doit être conçue comme un temps de dialogue, et pas seulement comme une étape de négociation et de choix technique. C'est un dialogue entre élus et techniciens, entre élus eux-mêmes, mais aussi potentiellement avec d'autres acteurs locaux. C'est l'occasion d'une pédagogie du concret pour partager un autre regard sur le territoire.

Mais c'est en fait une étape d'un processus itératif toujours difficile à formaliser. Le travail de faisabilité vient nourrir l'observation dans un jeu d'allers-retours qui donne tout son sens au contenu des atlas. L'étanchéité entre les étapes n'est que formelle et l'analyse pré-opérationnelle débute en fait dès les prémices du repérage. Aller au bout de ce constat nécessite de dépasser des états des lieux ponctuels et statiques formalisés par des atlas, pour aboutir à une analyse dynamique qui est le propre des observatoires, comme on le verra par la suite.

La liste des sites qui apparaissent sur les atlas évolue donc en permanence, au gré des échanges qui permettent d'affiner la faisabilité technique et l'opportunité politique de chaque situation. L'indicateur classique de «dureté foncière» qui cumule quelques données techniques risque cependant de pousser à des arbitrages

trop rapides, et de délaissier des sites qui présentent pourtant des opportunités réelles.

TOUS LES VIDES DE LA VILLE N'ONT PAS VOCATION À ÊTRE COMBLÉS

Le cahier des charges fourni aux territoires mettait en avant plusieurs types d'opportunités qui pouvaient être mobilisées en alternative à l'étalement urbain : l'intensification des usages de bâtiments peu ou pas utilisés, la transformation pérenne de bâtiments obsolètes, la densification du tissu urbain existant, le recyclage d'espaces urbains par un cycle de déconstruction/reconstruction ou la renaturation. Si les leviers portant à l'échelle des usages n'ont été que peu mobilisés, le travail dans les territoires a permis de sortir d'une logique d'activation systématique de tous les potentiels de densification du bâti, pour questionner l'opportunité de l'activation de certains sites.

À Draguignan a émergé l'idée d'une catégorie intermédiaire entre les secteurs U destinés à être densifiés et les zones N à préserver, avec pour enjeu de trouver un mode d'intervention pertinent pour certaines anciennes zones NB à l'habitat dispersé, en amorçant une réflexion sur des espaces de transition paysagère. Les « espaces urbanisés paysagers » sont imaginés comme des secteurs de l'enveloppe urbaine constituant des espaces où la densification est limitée dans un objectif de préservation des paysages. Ils encadrent notamment les divisions parcellaires, limitent les extensions des constructions existantes et définissent des règles de maîtrise de l'artificialisation des sols.

À Poitiers, *l'atlas du foncier invisible* s'est extrait du réel pour exposer des situations théoriques récurrentes dans le territoire. C'est un bon moyen d'en montrer la diversité et l'importance dans un document pédagogique, sans entrer trop vite dans des débats sur l'opportunité à activer des sites précis. L'atlas porte donc à la fois sur les potentiels bâtis et fonciers, en posant systématiquement trois questions :

- Comment accompagner la transition écologique ? En cherchant dans chaque situation une opportunité de transition (isolation, renaturation, etc.).
- Comment mieux programmer pour avoir moins à construire ? Avec un travail fin sur les parcours résidentiels et les mixités fonctionnelles, pour sortir d'une application de standards.

- Comment améliorer le cadre de vie pour les habitants déjà là ? En cherchant le bon équilibre entre l'évolution d'un site et les services rendus à son quartier.

On retrouve la priorité donnée à l'intensification des usages du bâti pour éviter de construire quand c'est possible. Mais c'est aussi un regard fin sur les potentiels du site, en questionnant sa programmation. Les usages non bâtis souvent associés aux enjeux de transition (renaturation, alimentation...), sont ici légitimés par un regard qui dépasse la parcelle. L'atlas montre la multiplicité des situations urbaines qui peuvent permettre de faire la ville sur la ville comme la diversité des destinations possibles. Reste à préciser les modes de faire permettant de les activer.

MOBILISER LE BÂTI pour intensifier sans construire	
Réinvestir le BÂTI VACANT	Mieux se partager le BÂTI SOUS-OCCUPÉ
 <p>Les logements vacants p.8</p>	 <p>Les logements sous-occupés p.12</p>
 <p>Les bureaux vacants p.8</p>	 <p>Le patrimoine public sous-occupé p.14</p>
 <p>Les locaux d'activités vacants p.10</p>	 <p>Les bureaux sous-occupés, les commerces sous-occupés ...</p>
<p>Les commerces vacants...</p>	

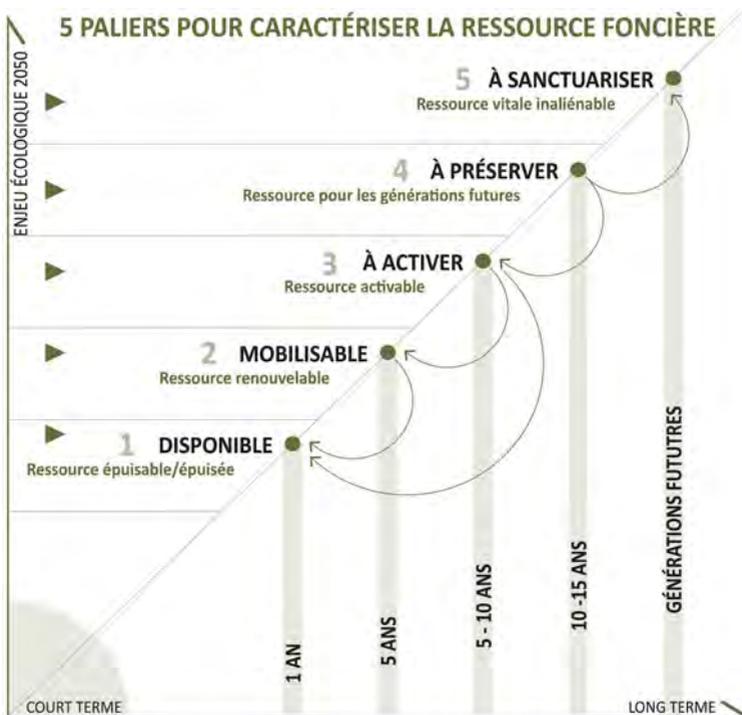
MOBILISER LE FONCIER pour construire sans artificialiser	
Réinvestir le FONCIER VACANT	Mieux se partager le FONCIER SOUS-OCCUPÉ
 <p>Les petites dents creuses en ville p.16</p>	 <p>Les tissus pavillonnaires p.22 & 24</p>
 <p>Les petites friches en ville p.18</p>	 <p>Les tissus mixtes p.26</p>
 <p>Les grandes friches p.20</p>	 <p>Les tissus de logements collectifs p.28</p>
	 <p>Les tissus d'activités p.30 & 32</p>

▲ Atlas du foncier invisible / Selva-Maugin, Guam Conseil, Urban ID

HIÉRARCHISER LES TEMPS

La hiérarchisation des interventions est essentielle. Le réflexe courant consiste à mobiliser en premier lieu les emplacements les plus visibles et les plus simples à activer. Cependant, cela présente un double risque : ne pas réussir à activer les terrains les moins évidents en concentrant les acteurs et les moyens sur des situations plus simples (par exemple sur une extension de zone d'activité existante au lieu de recycler une friche), et de consommer les terrains stratégiques pour des usages qui ne le sont pas.

C'est pourquoi, à Dreux, il est proposé d'inverser la hiérarchisation des opportunités, en préservant le foncier le plus stratégique en re-



▲ Caractériser la ressource foncière / Juliet Sterwen, Emmanuel Redoutey, Volga, Marie Llorente

poussant sa mobilisation à long terme, sans négliger les potentiels d'activation temporaire. Ce n'est pas évident d'expliquer qu'il faut attendre avant d'activer un espace stratégique, mais c'est un retour salutaire du temps long et la reconnaissance d'une nouvelle rareté du foncier. C'est l'émergence — ici comme ailleurs — d'une vision stratégique, préalable au développement d'une politique foncière renouvelée, avec un parti-pris intéressant : ne plus fléchir d'usages a priori aux réserves foncières, et en prioriser l'usage en fonction de leur caractère stratégique.

CHANGER DE REGARD SUR SON TERRITOIRE

L'atlas est un objet concret, lisible et appropriable par chacun, qui facilite le dialogue et accélère la prise de conscience. Car pour de nombreux élus et techniciens, c'est la première fois qu'ils regardent leur territoire urbanisé sous cet angle. Non pas comme un espace « plein » qu'il faut nécessairement étendre, mais comme un territoire rempli de vides. Ce travail permet de s'éloigner des caricatures de certains débats autour du ZAN, en montrant que dans nombre de territoires il y a la place nécessaire pour leur développement sans entamer les espaces naturels et agricoles. Ce travail révèle également l'ampleur des consommations foncières passées, qui n'ont pourtant pas permis de maintenir le dynamisme de certains territoires. C'est la démonstration du découplage entre la consommation foncière et la croissance démographique, qui n'a rien d'intuitif.

ENTRETIEN

avec **LOÏC
LINARES**

**Élu de Frontignan, vice-président
à l'aménagement du territoire et
à la transition écologique de Sète
agglomération méditerranéenne**



— Pourquoi s'engager dans la démarche TPSF ?

La ville de Frontignan a subi un étalement urbain important sur l'espace agricole jusqu'au début des années 1990. Elle était également riche de ses raffineries de pétrole, de sa cimenterie et de son usine de soufre, mais tout ça est désormais obsolète. Nous avons subi, mais cette expérience nous donne la volonté. Aujourd'hui nous voulons nous ouvrir à de nouvelles façons de faire, d'aménager et de vivre le territoire.

S'engager dans cette expérimentation était une belle opportunité de partager ces enjeux avec les collègues élus du territoire, en parallèle d'autres travaux qui vont dans le même sens : la révision du SCOT, les ateliers du territoire sur le recul du trait de côte, le dialogue avec la Région pour la révision du SRADDET... Nous avons voulu faire converger toutes ces dynamiques afin de transformer les pratiques de l'agglomération et amorcer un travail plus prospectif pour aller vers un projet de territoire tourné vers la sobriété foncière.

— Avant d'être impliqué dans la démarche TPSF, qu'est-ce que le terme de sobriété foncière signifiait pour vous ?

En arrivant, nous savions que c'était un mandat important en termes de transition et qu'il fallait structurer les choses pour préparer l'avenir.

Mais en tant qu'éducateur, les questions d'aménagement m'étaient assez éloignées, même si j'étais conscient des enjeux de protection du paysage et des milieux naturels. J'associais déjà la sobriété avec une forme d'équilibre et de qualité de l'aménagement. C'est ce travail qui m'a fait notamment comprendre les enjeux du recyclage urbain et du réemploi de l'existant. J'ai également mieux cerné les enjeux de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme réglementaire jusqu'à la prospective.

— **Quels sont les apports de la démarche ?**

Cela a d'abord été un cadre qui facilite le travail collaboratif entre les élus et accélère leur prise de conscience des enjeux. Beaucoup ont également compris que la sobriété foncière ne rime pas avec l'arrêt du développement. Il y a également une meilleure coordination technique des enjeux d'aménagement sur le territoire, et c'est important pour nous, car cela nous permet de franchir une étape pour imaginer des projets d'aménagement de façon plus sereine. Nous avons par exemple un projet d'extension de zone commerciale qui venait artificialiser des zones naturelles et agricoles. En nous appuyant sur les principes de TPSE, nous avons pu faire évoluer les orientations d'aménagement en réduisant fortement l'emprise au sol et en intégrant beaucoup plus de mixité fonctionnelle, avec plus d'offres tertiaires ou de services.

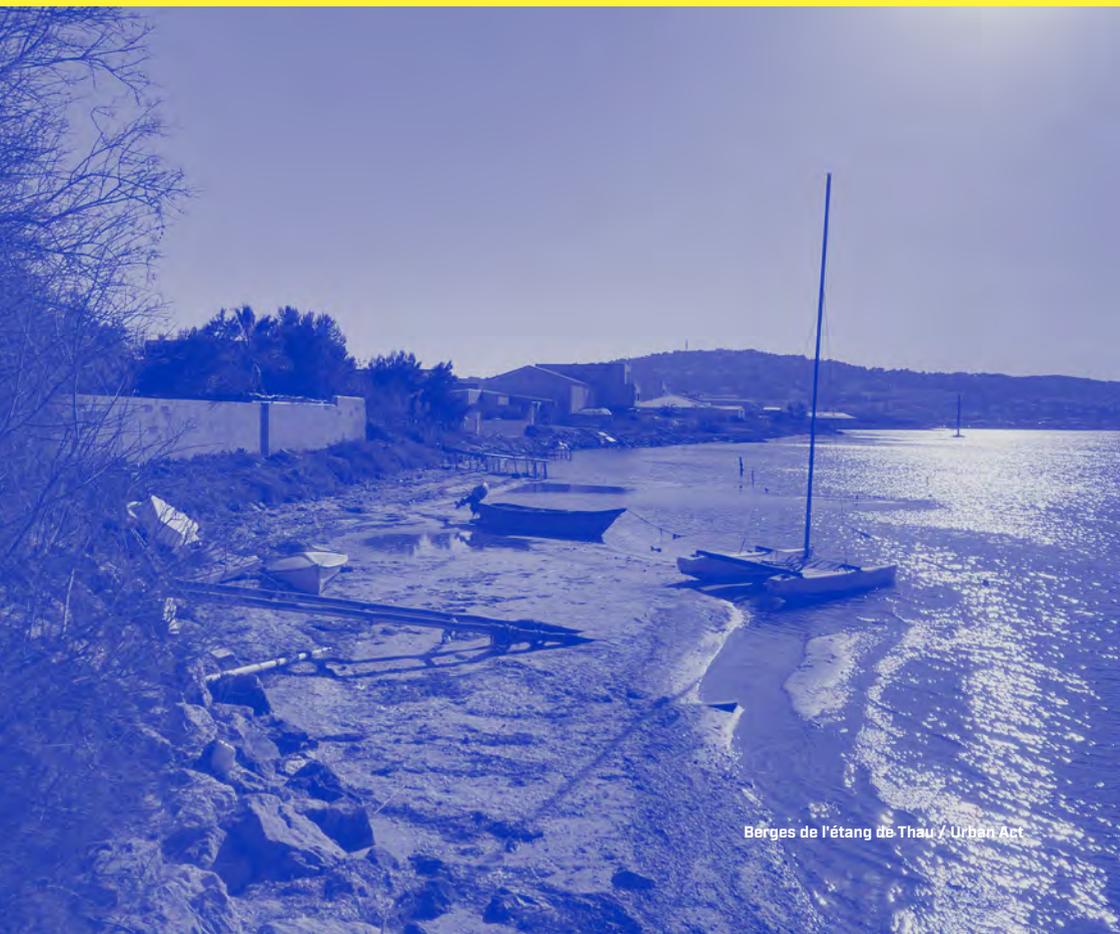
— **Quelles sont les prochaines étapes ?**

On a franchi des étapes importantes en embarquant tout le monde dans le même wagon grâce à cette démarche, mais maintenant c'est à nous de la faire vivre pour transformer l'essai. Travailler sur quelques sites du territoire a fait avancer les choses, mais nous avons besoin de plus. Cela nous renvoie à plein de questions de fond, et au besoin d'écrire collectivement un vrai projet de territoire.

— **En tant qu'élu local, comment se vit la confrontation aux enjeux de transition ?**

Certains se replient sur une position conservatrice quand ils sont confrontés aux mauvaises nouvelles du climat, et elles sont nom-

breuses ici. C'est humain. Mais sentir que malgré les belles orientations et les transitions dont on parle, on continue à mettre en œuvre un modèle qui n'est pas tenable, donne le vertige. On a des débats entre élus. Est-ce que notre rôle c'est de faire espérer, sans dire à quoi il faut renoncer, ou est-ce qu'il faut en parler vraiment? On est encore dans une société de l' « avoir » et non de l' « être », mais je pense que les crises liées au confinement ont permis aux gens de toucher du doigt l'essentiel, la relation avec la nature, la relation sociale, et de comprendre que pour se nourrir, on n'a pas besoin de plus que ça. C'est un travail gigantesque d'assumer cette rupture-là.



5.

ATTER-
RIR

DIVERSITÉ DES PROJETS ÉTUDIÉS

Epernay/Epernay Agglomération Champagne

Rédigé à partir d'extraits des documents de capitalisation de l'AMO locale Villes Vivantes

La première étape de la démarche a consisté en une réflexion à l'échelle du territoire pour recenser les gisements fonciers et leur potentiel d'activation dans toutes les zones urbaines des documents d'urbanisme. Pour chaque type de foncier identifié, le potentiel d'activation a été étudié selon les filières de production de logements. Cette phase a été réalisée à l'échelle du territoire entier, plutôt que sur certains secteurs ciblés, en raison de défis spécifiques :

- La nécessité d'élargir la gamme des gisements fonciers observés, pour diversifier les options de la collectivité, dans un contexte où la production récente s'est appuyée sur des extensions urbaines et de grands projets d'aménagement sur des terrains publics, qui sont quantitativement limités.
- La nécessité d'impliquer toutes les communes de l'agglomération dans la démarche. La production en intensification urbaine étant historiquement associée à la ville d'Épernay, en raison de contraintes de protection des espaces viticoles limitant l'extension urbaine, il était nécessaire de créer de nouveaux leviers pour les autres communes de l'agglomération, dont les perspectives de production de logements étaient prévues en extension urbaine.

Une étude pré-opérationnelle a ensuite été réalisée sur des sites démonstrateurs. L'objectif de cette modélisation était de concevoir des modèles d'opérations répliquables sur des terrains de taille modeste, dont la disponibilité est récurrente dans les tissus urbains du territoire, selon quatre types d'opportunités :

- Les grandes unités foncières faiblement bâties pour des projets d'aménagement (type lotissement) dans les tissus urbains ;
- Les unités foncières bâties pour des projets de recyclage lourd de petites friches et de locaux vacants en promotion immobilière ;
- Les unités foncières publiques, dont certaines communes disposent en centre-bourg, pour des projets multifonctionnels ;
- Les unités foncières faiblement bâties pour des petits projets en maîtrise d'ouvrage habitant/propriétaire.

Le potentiel théorique de production de logements dans les zones urbaines a été estimé à plus de 5 000 logements. Le principal enjeu ne réside donc pas dans le volume de foncier disponible, mais dans sa capacité à être activé en intensification urbaine à un rythme qui permette de répondre chaque année aux besoins. Le recensement des gisements fonciers dans l'agglomération a montré une prévalence des « micros-fonciers » sur le territoire, plutôt destinés à une mobilisation dite en « mutation douce » par les propriétaires eux-mêmes (divisions parcellaires et constructions sur parcelles bâties) : ce potentiel a été estimé à plus de 4 250 logements.

Le travail sur le foncier économique a permis d'identifier trois obstacles majeurs à la densification, malgré des potentiels importants. Premièrement, la faible valeur des terrains, par rapport au chiffre d'affaires d'une entreprise, n'encourage pas à en céder une partie, même si celle-ci est sous-utilisée.. Deuxièmement, la stratégie patrimoniale des petites et moyennes entreprises n'est pas considérée comme une priorité dans leur gestion courante. Enfin, la complexité des statuts entre le propriétaire du foncier, l'entreprise, la personne morale et le particulier pose problème. Ces obstacles nécessitent des solutions sur mesure pour chaque propriétaire, notamment en recherchant des opportunités d'investissement locatif sur la parcelle existante.



Rue de l'Eglise à Blancs Côteaux / Villes Vivantes

Poitiers/Grand Poitiers Communauté urbaine

Rédigé à partir d'extraits des documents de capitalisation de l'AMO locale Selva-Maugin, Guam Conseil, Urban ID

L'Atlas du foncier invisible, produit lors de la première étape, est une analyse de diverses situations urbaines théoriques, qui représentent autant d'opportunités pour mettre en œuvre la sobriété foncière. Il présente des situations qui ne nécessitent pas de construction, par exemple, lorsque le bâti est vacant ou sous-occupé. Il présente également des situations où l'on peut construire sur du foncier «de seconde main», comme lorsque le foncier est «vacant» (dents creuses, petites friches en ville, grandes friches industrielles, ferroviaires, hospitalières...) ou sous-occupé (certaines zones pavillonnaires, certaines zones d'activités, certains grands ensembles...). L'atlas est le point de départ d'un travail sur quatre sites démonstrateurs :

- La friche du centre-ville à Lusignan vise à renouveler les formes urbaines pour améliorer la rotation dans le parc existant et augmenter l'attractivité du centre-ville. Le projet révèle le phénomène de sous-occupation et prévoit une vingtaine de nouveaux logements sur une friche, avec des formes urbaines renouvelées pour optimiser la rotation dans le parc existant et la fluidité des parcours résidentiels.
- Pour contrecarrer la dégradation des îlots anciens en bord de Vienne à Chauvigny, il est envisagé la démolition et la renaturation afin d'apporter de nouvelles aménités pour le quartier et favoriser la biodiversité.
- Pour l'îlot du Parc à fourrages à Poitiers Pont-Neuf, l'objectif est d'intervenir sur la sous-occupation du foncier. La stratégie proposée vise à lancer une densification douce des tissus pavillonnaires proches du centre-ville, en évitant de consommer tous les espaces de «nature en ville» et en préservant le cadre de vie. Elle permet d'accélérer la production de logements et d'augmenter la rénovation thermique du parc. Dans cet îlot d'environ 100 pavillons, le projet propose de produire 80 nouveaux logements intercalés entre les maisons existantes ou en division de grandes maisons, pour compléter l'offre existante et s'adapter à tous les parcours résidentiels. Sa mise en œuvre nécessite un changement de stratégie, passant d'une densification douce incitative à l'échelle individuelle à une approche renforcée menée par un opérateur dédié qui contractualise avec les propriétaires et la collectivité.

- La mutation du tissu commercial à Chasseneuil-du-Poitou vise à diversifier les fonctions et créer des connexions avec la ville habitée, pour requalifier la frange commerciale d'entrée de ville. Le projet propose une densification du secteur économique, avec un village artisanal dédié à l'éco-construction et une requalification de la frange commerciale. Il permet une meilleure insertion dans l'espace urbain par la création de connexions avec le quartier résidentiel et la production d'une quarantaine de logements, un hôtel réhabilité, un équipement de plein air et de nouveaux espaces publics.



Sète/Sète Agglopôle Méditerranée

Rédigé à partir d'extraits des documents de capitalisation de l'AMO locale Urban Act, Alphaville, Guam Conseil, Biotope

Au cours des deux dernières décennies, le bassin de Thau a connu une des plus fortes expansions du littoral méditerranéen. Celle-ci a entraîné une consommation significative de terrains, augmentant le risque d'érosion de la côte et exacerbant les aléas naturels. Le premier SCoT de 2014 a permis de freiner la consommation excessive de terrains. L'approche TPSF vient accélérer le changement des pratiques.

L'arc de Thau est un site démonstrateur formé par le triangle urbain Sète, Frontignan et Balaruc. C'est un secteur stratégique autour de l'étang au cœur de la zone dense de l'agglomération et des bassins d'emplois. Les gisements fonciers peuvent être classés selon leur importance écologique et la temporalité de leur mobilisation. Cette classification vise à mettre en place une stratégie de développement et à proposer une gouvernance du projet permettant de coordonner les interventions des collectivités. Ici on propose d'avoir une connaissance du degré d'artificialisation et de la constitution des sols avant de décider si on renature ou l'on construit.

- La raffinerie du midi à Balaruc-les-Bains, une friche industrielle aux sols pollués et partiellement classée en zone rouge du PPRI, est située à l'intersection de la RD2 et du centre-ville. Son potentiel de construction est analysé, en tenant compte de la desserte du centre-ville de Balaruc-les-Bains, la complémentarité d'une polarité commerciale réorganisée et la vocation affirmée de la zone d'activités du Port Suttel. Le projet pour ce secteur intégrera la reconquête des berges de l'étang. Le secteur industriel existant sera reconfiguré dans une logique de mixité programmatique.
- À Frontignan, la grande friche industrielle Lafarge-Montgolfier, idéalement située au cœur de l'agglomération et donnant directement sur les berges de l'étang, présente un potentiel pour réinventer et réparer le passé industriel du secteur : réappropriation des berges de l'étang par les habitants, renaturation et consolidation de corridors écologiques et enfin potentiel d'accueil d'activités et d'équipements essentiels pour le territoire. Le projet vise à créer un nouveau lien entre la ville de Frontignan et l'étang avec l'ouverture des berges et une nouvelle façade sur l'eau en accord avec le développement d'un nouveau parc métropolitain.

- Le Parc Aquatechnique de Sète présente aujourd'hui encore un paysage de périphérie urbaine. Toutefois, la réalisation prochaine du transport en commun en site propre et du pôle d'échange multimodal Nord, avec la proximité immédiate de la gare de Sète et de l'étang de Thau, en font un lieu potentiel de développement urbain important. Le projet vise à réinventer l'arrière-gare pour imaginer un projet d'ensemble en lien avec le futur boulevard urbain de Sète.
- Plus loin de l'étang, à Montbazin, l'effort s'est concentré sur la place du marché. L'expérimentation se développe à travers la valorisation de la rivière Vène, la gestion des îlots de chaleur, et la redynamisation du commerce et du logement. L'objectif est d'accompagner le projet de renaturation par une refonte des itinéraires de mobilité active et la libération progressive du lit majeur de la Vène. Pour absorber le besoin de logements, il faudra privilégier les petites élévations et le traitement des dents creuses, tout en résorbant la vacance.



Dreux/Agglomération du Pays de Dreux

Rédigé à partir d'extraits des documents de capitalisation de l'AMO locale Julhiet Sterwen, Emmanuel Redoutey, Volga, Marie Llorente

La gouvernance de la démarche de l'Agglomération du Pays de Dreux a été construite autour d'un « noyau dur » d'acteurs réunis au sein du Comité opérationnel. Des Comités techniques spécifiques à chacun des 3 secteurs d'études ont été ajoutés pour renforcer le dialogue entre l'Agglomération, les communes associées, les partenaires, ainsi que les acteurs économiques et associatifs privés. Ces instances ont permis de réunir tous les acteurs directement concernés par la transformation de chacun des sites démonstrateurs retenus pour la seconde étape de l'expérimentation et de coconstruire avec eux des scénarii d'aménagement :

- À Dreux, l'objectif était de repenser l'attractivité et l'habitabilité d'une cité-jardin située près de la gare. C'est un quartier résidentiel qui a connu une baisse significative de population au cours de la dernière décennie. Construit dans les années 1920, ce quartier a une identité et un certain cachet, mais il a peu évolué depuis sa construction et les maisons sont menacées de sortir du parc locatif par leur inscription au niveau F ou G du diagnostic de performance énergétique. Les actions proposées incluent l'expérimentation sur quelques maisons témoins en collaboration avec l'OPH Habitat Drouais, la sensibilisation des habitants à l'aspect patrimonial de leur quartier et de leur logement, l'augmentation de la présence de végétation dans l'espace public, et la mise en place d'une veille foncière pour développer une mixité d'usage et une meilleure liaison à la gare.
- Le « Quartier Spectaculaire » de Vernouillet vise à expérimenter une intensification culturelle du quartier en combinant le recyclage foncier et le projet économique et culturel sur un ancien site industriel. C'est un quartier marqué par un équipement culturel important, l'Atelier à Spectacles, qui a une influence bien au-delà de l'Agglomération du Pays de Dreux, mais qui est perçu négativement par les habitants en raison de son isolement. Une friche industrielle adjacente offre une opportunité pour créer un quartier culturel « intense ». L'objectif est de transformer ce quartier en une nouvelle centralité pour Vernouillet et le cœur de l'agglomération. Autour de la notion d'effervescence, l'intensification des usages conduit à envisager des installations temporaires, la modularité des espaces et des architectures au centre de la conception d'un « paysage transformable ». Le

concept de « quartier culturel intense » est associé à des enjeux de développement et de mixité économique, avec des espaces de travail modulaires et adaptables, des espaces d'accueil et de résidence pour les compagnies, et des espaces de rencontres entre les artistes, le public et les résidents.

- À Châteauneuf-en-Thymerais, l'objectif est d'intensifier et d'hybrider une zone d'activités située à proximité du centre bourg. La ZI Saint-Arnoult, comprenant une zone naturelle classée, un quartier de logements sociaux et des friches, souffre d'une faible connexion à l'activité du centre-ville. L'objectif est de développer l'activité économique en proposant des services mutualisés pour attirer de nouvelles entreprises, accueillir de nouveaux habitants, renforcer la présence du végétal et améliorer les liaisons douces et actives entre le centre-bourg, la zone d'activités et la forêt.



Maubeuge / Agglomération Maubeuge – Val de Sambre

Rédigé à partir d'extraits des documents de capitalisation de l'AMO locale Modaal, Systra

La CAMVS a sélectionné deux sites, la Friche Seyfert à Jeumont et la Friche CFMN à Hautmont, pour y effectuer un travail de programmation et de scénarisation de la reconversion. L'expérimentation n'a pas permis d'identifier à ce stade de nouveaux leviers permettant d'envisager une réalisation opérationnelle des projets sans recours aux subventions publiques. Cependant, au-delà des projets spécifiques, l'approche a permis d'explorer des questions d'outils et de méthodes, notamment :

- La création d'un observatoire foncier partenarial et transversal pour caractériser et suivre le potentiel à l'échelle du territoire de la communauté d'agglomération. Il s'agira également d'étendre à toutes les communes les travaux d'exploration du potentiel foncier identifié, à partir de méthodes croisées d'inventaire et de caractérisation par l'exploitation de données et par un travail sur le terrain.
- Envisager le déploiement du bail à construction pour le foncier à vocation économique du territoire. Le bail à construction est un outil qui dissocie la propriété du foncier et de la construction, pouvant répondre à différents objectifs fixés par le propriétaire du terrain : favoriser l'accès à un foncier abordable, assurer l'entretien du bien et des constructions qui peuvent s'y trouver... La CAMVS pourra expérimenter ce dispositif sur certains sites ou le généraliser à l'avenir.
- Imaginer la mise en place d'une Foncière de renaturation pour contribuer à la renaturation des friches. Sur le territoire de la CAMVS, il y a un stock important de sites en friche sans perspectives de renouvellement urbain, en secteurs ruraux ou à proximité de trames vertes et bleues. La CAMVS envisage la mise en place d'un dispositif financé pour réaliser une large variété d'opérations de renaturation (dans et hors cadre de mesures de compensation). La constitution d'une telle foncière contribuerait à une approche plus globale avec une logique de co-investissement pour des opérations dont le financement est complexe et peu (voire non) rémunérateur.



Draguignan / Dracénie Provence Verdon agglomération

Rédigé à partir d'extraits des documents de capitalisation des AMO locales : Agence d'Urbanisme de l'aire toulonnaise et du Var (AUGUR) + EGIS Conseil, TDSO, CDA

La démarche est l'occasion d'engager un dialogue territorial autour du SCOT qui permet de trouver de nouveaux compromis limitant les perspectives de consommation d'espaces agricoles et naturels. Elle est aussi l'occasion d'initier des études sur différents sites, dont certains ont fait l'objet d'approfondissements :

- Le site de la Grande Commanderie à Draguignan est un îlot urbain dense de 4,2 ha à reconfigurer, comprenant des espaces vacants et des collectifs résidentiels mal coordonnés. L'objectif est de restructurer le maillage pour créer des connexions internes et externes à l'îlot, renforcer le rôle des espaces publics et de la nature en ville, et repenser l'interface entre les équipements à proximité immédiate, tels que des maisons des jeunes, une gare routière, des parcs, etc... La démarche a permis d'élargir le regard au-delà de l'îlot, et de sortir de la seule perspective de la densification bâtie.
- Le boulevard commercial de la Nartuby à Trans en Provence est une zone commerciale et artisanale de plus de 10 ha, exposée au risque d'inondation. Sa reconfiguration comprend l'amélioration de la qualité urbaine par la création d'espaces publics, l'identification d'espaces à désimperméabiliser, l'intégration de nouvelles formes d'immobilier économique offrant des opportunités de mixité fonctionnelle, la mutualisation des espaces et le renforcement de la trame verte pour améliorer la résilience. Elle montre aussi combien les espaces commerciaux périurbains recèlent de potentiels fonciers.
- À Flayosc, l'idée initiale était de déplacer une école en périphérie, en relation avec la régie maraîchère existante. Mais la démarche est venue réinterroger cette perspective, pour finalement prévoir la reconfiguration de l'école existante en intégrant une logique d'intensification des usages pour en faire un « super équipement » aux fonctions variées. Une réflexion similaire est développée à Salernes sur des équipements existants, avec là aussi la préservation d'espaces naturels par le renoncement aux projets d'artificialisation, tout en donnant de nouvelles fonctions aux lieux.



Louviers/Agglomération Seine-Eure

Rédigé à partir d'extraits des documents de capitalisation de l'AMO locale Agence d'Urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure (AURBSE)

Un référentiel cartographique a permis d'identifier six secteurs d'investigation potentiels, reflétant des contextes urbains avec des problématiques variées. Certains secteurs souffrent d'une perte d'attractivité de l'hypercentre due à un bâti ancien dégradé, une vacance de longue durée, une déprise commerciale, tandis que d'autres bénéficient d'une dynamique de reconquête des friches en cœur urbain. Parmi les différents sites opérationnels identifiés, trois ont été approfondis dans le cadre de cette démarche :

- L'ancienne gendarmerie, propriété du département acquise par la commune, est un bien vacant de plus de 2000 m² situé au cœur de la ville. C'est un îlot fermé avec une composition architecturale hétérogène et fortement imperméabilisé. Sa recomposition s'organise en trois ensembles. À l'ouest, la rénovation du bâtiment en briques est accompagnée de la création d'une extension en rez-de-chaussée et accueillera les bureaux d'un bailleur social. À l'est du projet, la démolition des bâtiments existants laisse place à un programme mixte (activités et logements). Enfin, au centre de l'îlot, un nouvel espace public est créé pour relier la place de la République au boulevard du Maréchal Joffre et desservir les deux lots.
- Le site de Trans-Inter, d'une superficie d'environ 8000 m², comprend trois bâtiments et de larges zones artificialisées. Ce site doit être considéré en relation avec plusieurs parcelles adjacentes, formant un secteur stratégique : une école maternelle ancienne énergivore dont le système constructif ne permet pas une réfection, ainsi qu'un espace ouvert peu approprié. Plusieurs scénarii de recomposition sont envisagés. Ceux-ci intègrent la reconstruction de l'école et le développement d'un programme mixte de logements et de commerces/activités. Ils envisagent également la création d'un véritable espace de loisirs et de rencontre, ainsi qu'un mail planté pour relier plus aisément le quartier au futur Bus à Haut Niveau de Service (BHNS).
- Le quartier de l'ancienne gare, bordé à l'est par l'Eure et l'A154, est en pleine transformation. Ce secteur, autrefois occupé par des friches industrielles, accueille désormais de nouvelles fonctions urbaines, y compris des équipements structurants et des opérations de logement. Situé à l'interface entre l'entrée de la ville et le cœur historique

de Louviers, cet espace enclavé mêle réseaux hydrographiques et ferroviaires. Depuis plusieurs années, il fait l'objet d'une politique de renouvellement urbain active. Le projet envisagé cherche à restructurer la trame viaire, favoriser la mixité fonctionnelle du quartier, renforcer la polarité des équipements et développer une approche résiliente de l'aménagement en lien avec le risque de remontées de nappes.



UN INCUBATEUR DE PROJETS

Deux ans d'expérimentation, c'est un « instant » dans le rythme de la fabrication de la ville. À peine le temps de prendre un virage, de faire émerger une idée et de trouver le consensus pour la réaliser. Construire une ville prend du temps, et l'ambition du programme a toujours été de favoriser l'amorçage de projets, pas de les réaliser. Mais le travail pré-opérationnel s'est volontairement concentré sur les projets les plus stratégiques, avec l'ambition d'engager certains dans la voie de l'opérationnel, et l'idée que la dernière réunion de TPSF devait être la première de la phase de mise en œuvre.

Dans les faits, une très grande diversité de projets a émergé des réflexions croisées entre les territoires, leur AMO et les parties prenantes locales. Et si les dynamiques ont été contrastées selon les territoires, TPSF a partout joué un rôle d'incubateur de projets en les faisant émerger ou en débloquent ceux qui peinaient à démarrer. Mais bien des questions restent en suspens, qui ne trouveront pas de réponse pendant le temps de l'expérimentation.

Au-delà des sites, TPSF est aussi une démarche de transformation globale des pratiques, ce qui soulève plusieurs questions :

- les projets identifiés vont-ils rester des exceptions sur les 7 territoires, ou au contraire essaimer et venir y transformer plus globalement les pratiques de fabrication de la ville ?
- le nouveau regard posé sur le foncier invisible et le dialogue engagé localement autour de la sobriété foncière vont-ils questionner les stratégies de planification à venir ?

C'est peut-être là la clé. La focalisation sur le projet situé et le passage à l'opérationnel n'est finalement qu'une opportunité de travail collaboratif sur la matière urbaine et les modes de faire. Le projet opérationnel n'est pas une fin en soi, mais la démonstration concrète que d'autres chemins sont possibles.

UN ACTIVATEUR DE PARTENARIAT

Les chemins pour faire la ville autrement sont escarpés et nécessitent d'être bien accompagnés. Avant, pendant et même après la démarche, les partenariats se sont multipliés. Avec les EPF et les agences d'urbanisme bien sûr, dans les territoires qui ont la chance de pouvoir en

bénéficiaire. Mais aussi avec les aménageurs ou les bailleurs sociaux du territoire. On a vu certains cheminer au cours de la démarche, pour changer radicalement de posture et devenir des acteurs facilitant des démarches complexes, ce qui était inenvisageable quelques mois auparavant.

À l'échelle des projets, voir travailler autour de la même table des compagnies artistiques, des élus, des représentants de l'ordre des architectes, des EPF, l'État local, la DRAC, des bailleurs sociaux, des aménageurs et plein d'autres encore, est clairement une réussite. Mais là encore, le degré de mobilisation a été très variable selon les territoires, avec parfois des frilosités à changer les pratiques et à ouvrir les débats à d'autres qu'à ceux qui ont l'habitude de prendre seuls les décisions.

CRÉER DE NOUVEAUX OPÉRATEURS

Mais si la complexité des projets à mener a naturellement poussé à créer ou resserrer les liens existants avec les opérateurs pour faire, elle a aussi révélé les déficits criants dans certains territoires. Passer à l'échelle de la transformation de la ville « déjà là », nécessite une chaîne complète d'opérateurs au service de la collectivité : agence d'urbanisme en capacité de repérer le foncier invisible, EPF en capacité de le mobiliser, aménageur pour assurer le passage à l'opérationnel, bailleur social pour mener les opérations de construction... Bien sûr, l'appel aux compétences privées peut permettre de combler certains vides, mais travailler sur le long terme nécessite une permanence difficile à traduire dans des termes contractuels. Aucune généralité ne tient ici, mais certaines villes moyennes vivent à la fois des difficultés structurelles qui s'ajoutent à l'absence d'outils opérationnels permettant de les traiter. L'émergence d'opérateurs locaux partout sur le territoire est un enjeu clef.

La question de la renaturation est un bon exemple de la nécessité de créer de nouveaux dispositifs pour répondre à des besoins émergents. Disposer d'un opérateur capable de repérer les espaces à renaturer, d'engager les travaux et d'en assurer la gestion à long terme, est apparu crucial dans plusieurs territoires, et pas seulement dans des logiques de compensation. Ici il faut donner une destination à des friches dont le redéveloppement urbain n'est pas réaliste, là l'érosion du littoral nécessite un retrait de l'urbanisation, ailleurs le développe-

ment d'espaces de nature en pleine ville est nécessaire pour rafraîchir le microclimat local et apporter du confort aux logements existants... Renaturer est aussi « faire projet. » Alors émerge le besoin de disposer de structures opérationnelles capables de lever des financements via les fonds dédiés ou dans des logiques de péréquation/compensation d'opérations d'aménagement. Ce pourrait être une des conditions de mise en œuvre réussie du ZAN.

Notons aussi la piste suivie par Poitiers, où la renaturation est envisagée comme un des modes d'action d'un opérateur dédié à la densification douce, intervenant en secteur pavillonnaire comme en zones d'activité économique. L'outil pourrait prendre la forme d'une société d'économie mixte bénéficiant de financements publics, intervenant au besoin par des acquisitions foncières, mais se positionnant principalement aux côtés des propriétaires, associés à la gouvernance de la structure. Une idée originale qui démontre l'intérêt d'associer renaturation et densification, pour mener des projets qui ne relèvent pas strictement du champ traditionnel de l'aménagement, mais où la puissance publique se doit d'être présente. TPSF a permis d'amorcer des réflexions sur les modes de faire de la sobriété foncière. Des réflexions qui doivent être prolongées.

STRUCTURER LES STRATÉGIES FONCIÈRES

La recherche du foncier invisible a permis bien plus que d'identifier ou de préciser des potentiels fonciers destinés à faire l'objet d'études pré-opérationnelles. Cette étape a changé le regard porté sur leur territoire par les élus et les techniciens impliqués, en démontrant que l'espace urbain existant pouvait accueillir le développement du territoire sans étalement. C'est finalement tout le territoire qui a été révélé, et pas seulement quelques opportunités foncières invisibles. Mais si l'atlas est un outil pédagogique puissant, sa finalité initiale est bien opérationnelle. Et dans la plupart des territoires, est apparu le besoin de sortir des seuls secteurs prioritaires pour étendre l'analyse à tout le territoire, et passer d'une image ponctuelle à une observation dynamique.

À l'issue de l'expérimentation, la plupart des territoires structurent de véritables observatoires fonciers, en renforçant et complétant les outils existants : données, traitements et mise en valeur des résultats. Des démarches lourdes, mais qui ont démontré leur importance au

cours de l'expérimentation, avec plusieurs pistes explorées pour faciliter la démarche :

- La mobilisation de l'ingénierie locale via les Agences d'Urbanisme, là où elles sont présentes.
- La mise en œuvre d'observatoires collaboratifs et contributifs, pour partager la charge et assurer une mise à jour plus récurrente.
- L'usage de l'outil UrbanSimul proposé par le Cerema pour faciliter le travail, mais qui n'a pas pu être testé au cours de la démarche.

RENFORCER

LA COLLABORATION INTERCOMMUNALE

Derrière une architecture institutionnelle identique associant l'EPCI, la ville centre impliquée dans le programme ACV et des communes de l'intercommunalité, chacun des territoires a présenté un visage très différent. Entre ceux où l'intégration est poussée jusqu'à la mutualisation des services, ceux où les documents de planification communs dissimulent mal des destins communaux qui se pensent isolément, ceux où l'on hésite encore à passer au PLUi et ceux où le dialogue est difficile entre l'EPCI et sa ville centre, les réalités sont très différentes.

Opter pour un dispositif piloté par l'EPCI dans le cadre d'un programme ACV centré sur les villes centres était nécessaire, mais risqué. La pratique a montré tout l'intérêt de ce choix. Bien sûr, le travail collectif a été plus complexe dans les territoires où le fait intercommunal était moins évident, mais c'est aussi parfois dans ces territoires que l'expérimentation a permis de faire de grands pas. Il y a bien une forme d'effet programme local, le travail élaboré dans certaines communes de l'EPCI percolant dans les autres, d'autant plus facilement que l'expérimentation bénéficie d'une animation locale dynamique. Cela montre aussi qu'il est important de structurer des modalités de dialogue autour du processus d'expérimentation, pour lui donner de l'écho localement.

Si TPSF a démontré localement les potentiels de transformation des espaces urbains existants, la démarche a aussi confirmé les difficultés à les activer. Il y a besoin d'outils pour cela, mais aussi de structurer une gouvernance locale de la sobriété foncière pour passer du temps de l'expérimentation à celui de l'action. La sobriété foncière, c'est un

fil rouge permettant d'engager une transformation du dialogue politique local comme de l'organisation du territoire. Et si la sobriété foncière était un levier de transformation des organisations et de leurs pratiques ?

Au premier rang des progrès d'une gouvernance de la sobriété foncière territoriale, apparaît la mise en place d'une planification intercommunale ambitieuse. L'expérimentation ne portait volontairement pas sur les documents de planification. La démarche s'est ainsi détachée des plannings contraignants, du débat public sur le calendrier du ZAN, et des jeux de rôles inhérents à l'élaboration de ces documents, mais elle n'est certainement pas sans relation avec eux. Le dialogue noué autour de l'expérimentation et le regard porté collectivement sur les atlas ont permis d'amorcer des dynamiques territoriales fécondes, notamment pour l'élaboration ou la révision de PLUi ou de SCoT plus ambitieux. Le travail dans les territoires confirme que l'élaboration de documents de planification à une échelle intercommunale est un point de passage essentiel d'une transition vers la sobriété foncière. Les allers-retours entre la dimension concrète et située du projet, et celle plus distante et prospective du plan d'urbanisme ont permis d'appréhender avec davantage d'assurance les objectifs de réduction des espaces urbanisables.

ACCÉLÉRER LA PRISE DE CONSCIENCE

C'est peut-être finalement cela le cœur de cette démarche : accélérer la prise de conscience de la nécessité de changer de modèle d'aménagement urbain. Ce n'est donc pas seulement de figoler des méthodes et de forger des outils, mais de faire basculer les uns et les autres d'un système à un autre. Peut-être que le dialogue sur les impasses des modèles urbain hérités des trente glorieuses — là où il a vraiment eu lieu — a été plus important que celui sur les solutions.

L'expérimentation portait explicitement sur le « comment » mettre en œuvre la sobriété foncière, et les dossiers de candidature ont pu faire croire que les acteurs des territoires avaient largement intégré « pourquoi » elle était nécessaire. Mais les échanges locaux ont révélé combien la prise de conscience était hétérogène selon les territoires et les acteurs. Ce constat ne concerne pas que les élus locaux, mais aussi les techniciens, les opérateurs et même les représentants locaux de l'État.

La démarche était concentrée sur les leviers financiers et techniques, consciente des freins politiques et finalement moins focalisée sur les enjeux culturels au changement de modèle de fabrique de la ville. Mais c'est pourtant sur ce champ que les choses ont le plus avancé, la pratique collective étant sans doute la meilleure des pédagogies. Bien sûr, le chemin parcouru n'est pas le même selon les territoires. Il sera encore long partout, mais tout le monde a avancé.

Au-delà des seules questions opérationnelles, la sobriété foncière est donc bien un fil concret qui permet de faire comprendre qu'une autre façon de faire la ville est possible en regardant son propre territoire d'un autre œil et en transformant les pratiques. Cette transition des pratiques d'aménagement rejoint un changement de paradigme plus global. La sobriété foncière est un accélérateur de prise de conscience qui questionne profondément les décisions territoriales. C'est l'un des rares leviers de transformation systémique dont nous disposons, mobilisons-le.



TENIR LE FIL

TPSF est un dispositif efficace qu'il ne faut pas généraliser, car cela serait contradictoire avec ses objectifs fondamentaux. Faire autrement la ville, c'est sortir des recettes toutes faites pour trouver sa voie en fonction de sa géographie, de son histoire, des dynamiques démographiques, de l'état des marchés, de la géopolitique locale et des acteurs présents. Au cœur de tout cela, il y a des femmes et des hommes qui décident de faire autrement, qui savent agréger les bonnes volontés et accélérer la prise de conscience des enjeux de transformation de nos modes de faire la ville.

TPSF est moins une série de projets qu'un processus local et national qui permet de faire germer les pratiques alternatives de fabrication de la ville. Les graines sont présentes dans tous les territoires, mais il faut encore leur préparer le bon terreau et les arroser consciencieusement. C'est ce que TPSF a permis, avec plus ou moins de réussite, mais tout jardinier sait qu'on ne peut pas tout réussir. L'accompagnement par l'État, l'inclusion dans le dispositif national ACV, les financements associés, la visibilité du dispositif, l'apport d'ingénierie comme le dialogue national, ont largement facilité le travail local. Mais cela ne remplace pas les femmes et les hommes qui regardent les faits en face, osent proposer de faire autrement et décident d'emprunter des chemins de traverse.

Il n'y a donc pas de recettes toutes faites à diffuser à l'issue de cette expérimentation. C'est un processus qui a amorcé la redirection des pratiques. Partout il laissera des traces, mais nulle part le processus n'est achevé. TPSF c'est une expérience concrète qui change les consciences, les regards et les pratiques. Un voyage qui doit être proposé au plus grand nombre, mais doit être bien accompagné afin de ne pas se perdre en route.

Au-delà des enjeux réglementaires et des débats techniques autour du ZAN, la loi Climat et résilience a eu le mérite de provoquer un débat national et local sur la fabrique de la ville et les enjeux fonciers. Un virage s'amorce dans les pratiques, à vitesse variable, dans un contexte plus global de prise de conscience des limites planétaires et de la nécessité d'engager des renoncements. Mais la sobriété foncière n'est pas que la déclinaison logique d'un texte ou la réponse évidente à des enjeux écologiques, c'est un espace de dialogue territorialisé, et elle doit le rester. Les liens tissés entre élus, agents et professionnels qui ont vécu ensemble ce processus de transformation des pratiques, vont perdurer en prolongeant les dynamiques locales amorcées par le dispositif, pendant que d'autres s'engagent sur le chemin.

TPSE, c'est la pédagogie par la pratique. Elle démontre la nécessité de regarder au-delà de l'horizon communal et de tisser des pratiques plus collaboratives, questionnant les postures des élus comme des professionnels. Mais surtout, elle démontre que ce sont moins les enjeux techniques et financiers, que des questions culturelles et politiques qui freinent les transitions. Il nous faut désormais assumer l'importance de ces enjeux, trouver les mots et tisser le récit transformateur.





RÉFÉ- RENCES

Les documents listés ci-dessous
sont disponibles sur le site du PUCA
<https://www.urbanisme-puca.gouv.fr>
ou en flashant ce QR Code.



PUBLICATIONS

Guide "Territoires pilotes de sobriété foncière : anticiper, repérer, expérimenter", Agence nationale de la Cohésion des Territoires, PUCA, juin 2021

Guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols - Pour un aménagement et une planification plus sobres, Ministère de la transition écologique, 2021

« **Quel avenir pour les tissus urbains peu denses** » - Projet collectif d'étudiants de Sciences Po pour Action logement services et le PUCA

LES SEPT TERRITOIRES PILOTES : BILANS ET OUTILS

Dreux / Agglomération du Pays de Dreux - Centre-Val de Loire
- Bilan de l'expérimentation

Epernay / Epernay Agglomération Champagne - Grand Est
- Bilan de l'expérimentation

Louviers / Seine-Eure Agglo
- Bilan de l'expérimentation

Maubeuge / Agglomération Maubeuge - Val de Sambre
- Bilan de l'expérimentation
- Le bail à construction en matière de foncier à vocation économique
- Modalités de densification du foncier aérien
- Fiche foncière de renaturation

Poitiers / Grand Poitiers Communauté urbaine (GPCU) - Nouvelle Aquitaine
- Bilan de l'expérimentation
- L'Atlas du foncier invisible : manuel de mise en situations pour faire « la ville sur la ville » de manière soutenable

Sète / Sète Agglopôle Méditerranée (SAM) - Occitanie
- Bilan de l'expérimentation

Draguignan / Dracénie Provence Verdon agglomération
- Bilan de l'expérimentation

LE CERCLE DES PIONNIERS DE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

7 rencontres, 6 replays, 4 fiches-outils

Les replays du cercle des pionniers de la sobriété foncière sont en ligne sur la chaîne YouTube du PUCA en flashant ce QR Code



« La sobriété foncière, nouvelle méthode d'aménagement du territoire », mars 2021

« Quelle gouvernance pour la stratégie foncière ? », juin 2021
- Fiche-outil # 1 : Mise en place d'un "Plan Friches", Communauté d'Agglomération du Grand Angoulême

« Quel foncier mobilisable pour plus de sobriété foncière ? », novembre 2021

- Fiche-outil # 2 : - De la stratégie foncière et au plan d'actions, Grand-Bourg Agglomération

« De la planification à la programmation, janvier 2022

- Fiche-outil # 3 : - Le Plan Local d'Urbanisme au service d'un urbanisme négocié, Avignon

« Le temps de la maturation du projet », mars 2022

- Fiche-outil # 4 : L'occupation transitoire au service de la revitalisation urbaine, Bastia

« Rendre la densité désirable », septembre 2022

« La requalification du foncier économique », juin 2023

Un peu partout en France émergent des projets qui tissent la ville sur la ville, comme autant d'alternatives à son étalement : urbanisme transitoire, transformation de bâtiments existants, bâtiment réversible, recyclage de friche, densification douce... C'est donc possible, mais encore fallait-il gravir une marche supplémentaire en explorant les conditions à travers lesquelles il est possible de concevoir et faire de la sobriété foncière une opportunité plutôt qu'une contrainte.

C'est l'objet de l'expérimentation Territoires Pilotes de Sobriété Foncière (TPSF), initiée par le PUCA et l'ANCT dans les agglomérations de sept villes moyennes prêtes à l'aventure pour tester d'autres façons de faire la ville à l'heure du Zéro Artificialisation Nette : intensification des usages des bâtiments existants, transformation de bâtiments obsolètes, densification du tissu urbain ou renaturation d'espaces artificialisés.

Cette publication, rédigée par Sylvain Grisot, offre un regard transversal sur cette démarche pionnière.

Organisme national de recherche et d'expérimentation sur l'urbanisme, la construction et l'architecture, le Plan Urbanisme Construction Architecture, PUCA, développe à la fois des programmes de recherche incitative, et des actions d'expérimentations. Il apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.