

# Ateliers de Co-construction 2019 de L'observatoire de l'artificialisation des sols

## Synthèse

---

### **1. L'origine des ateliers :**

Les ateliers s'inscrivent dans le cadre de la démarche portée par la Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN) du Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, issue du Plan National de la Biodiversité, dont l'action N°7 stipule : « Nous publierons, tous les ans, un état des lieux de la consommation d'espaces et mettrons à la disposition des territoires et des citoyens des données transparentes et comparables à toutes les échelles territoriales ».

Il s'agissait d'ateliers d'exploration, destinés à faire émerger des idées à partir d'une intention, sur une journée.

### **2. Les enjeux**

Les enjeux sont avant tout ceux globaux de la lutte contre l'artificialisation des sols. L'économie de la ressource foncière est en effet, depuis de nombreuses années, au cœur de politiques publiques et des démarches de planification, notamment des SCoT et des PLU(i). La préservation des ressources agricoles, de la biodiversité, le changement climatique et les risques naturels, la préservation des centralités et l'arrêt de l'étalement urbain, l'accès à un foncier tendu dans certains espaces, sont autant d'enjeux liés à la consommation foncière. Toutes les activités et les politiques sectorielles sont concernées, résidentielles, économiques, commerciales ou encore les mobilités.

Disposer d'une mesure homogène et régulière de la consommation foncière et de l'occupation des sols pour l'ensemble du territoire régional est un enjeu majeur, notamment afin de partager les bilans et analyses, et ainsi, évaluer les objectifs assignés aux documents de planification existants (SCOT, PLU) et au schéma régional d'aménagement en cours d'élaboration (SRADDET).

### **3. Une conception et une organisation partagée Etat – Région avec des contextes régionaux variés :**

#### **a. Pays de la Loire :**

En Pays de la Loire, GÉOPAL est le programme, piloté par la Région, chargé de fédérer, les actions des acteurs publics dans le champ de l'information géographique dans le respect des initiatives de chacun et en cohérence avec les projets nationaux existants. GÉOPAL a notamment commandé à l'IGN la réalisation d'une base de données d'occupation et d'usage des sols grande échelle sur son territoire. **Il n'existe pas à l'heure actuelle d'observatoire du foncier en Pays de la Loire.**

### **b. Bretagne :**

Pour améliorer la connaissance des territoires, la Préfecture de la région Bretagne et la Région Bretagne ont mis en place, en 2005, une démarche partenariale, GeoBretagne, d'échange de données avec les acteurs publics de l'aménagement du territoire. En Bretagne, une démarche partenariale sur le foncier et la réduction du phénomène d'artificialisation des sols, existe depuis 2006. Un dispositif régional d'observation du foncier a été créé dans ce cadre. A l'aide de la plateforme GeoBretagne, et dans le cadre des appels à projet CGDD 2018, un service a été développé par la DREAL, dans une démarche partenariale et de co-design, afin de visualiser les données sur le foncier et notamment celles relatives à l'artificialisation :

<https://geobretagne.fr/mviewer/?config=/apps/obsfoncier/config.xml>

### **c. Occitanie :**

En Occitanie, l'État a créé une plateforme interministérielle de données statistiques, PictOstat, qui permet notamment de visualiser et de cartographier des indicateurs de superficie et de taux d'urbanisation, d'évolutions, de mitage et d'étalement urbain, et ce, à tous les niveaux géographiques (communes, EPCI, territoires de SCoT...).

Dans le cadre de l'élaboration du SRADDET, la Région Occitanie envisage de fixer l'objectif de « tendre vers zéro artificialisation nette à l'échelle régionale », assorti de la règle suivante : « Engager pour chaque territoire une trajectoire phasée de réduction du rythme de consommation des sols, notamment en optimisant le potentiel des espaces urbanisés : reconquête des friches urbanisées, comblement des dents creuses, résorption de la vacance des logements, réinvestissement du bâti existant ». Ces formulations sont susceptibles d'évoluer en fonction des phases de concertation et de consultation en cours ou à venir. En tout état de cause, la Région souhaite accompagner les territoires dans cette voie, notamment par **la mise à disposition d'un centre de ressources sur le foncier et l'urbanisme**. Elle souhaite pour cela engager une phase de préfiguration de ce centre de ressources, afin d'identifier les partenaires du projet, de recueillir les besoins des acteurs et de proposer les bases d'une gouvernance.

A noter que, en plus des référentiels OCSOL déjà développés localement par plusieurs territoires (SCOT, EPCI, ...) plusieurs projets visant à fournir une mesure de la consommation d'espaces sont en cours de développement en Occitanie (projet ArtiSols, en portage IRSTEA ; projet Labocs, lié à l'OCS GE de l'IGN, en portage OpenIG). La complémentarité de ces projets avec l'outil national en cours de développement est un enjeu.

### **d. Auvergne Rhône Alpes :**

Le projet de SRADDET a été arrêté par le CR fin mars 2019 et est actuellement en phase d'enquête publique (ce qui devrait conduire à quelques ajustements en prévision de la version définitive proposée au vote des élus régionaux lors de la session de décembre 2019). Sur le foncier, il présente un certain nombre de règles (4) et d'objectifs (3) en écho aux enjeux et préoccupations actuelles de réduction de l'artificialisation des sols. Par ailleurs, la Région n'a pas souhaité inscrire un objectif chiffré de réduction de la consommation d'espace dans l'attente de la parution des objectifs nationaux actuellement en cours de définition par les services de l'État.

En termes de suivi et mise en œuvre du schéma, la Région a fait part de sa volonté de s'appuyer sur les données, observatoires et outils existants (qui sont nombreux). Ainsi, l'atelier pourra utilement permettre à l'État et à la Région de travailler à la co-construction et à la mise en place d'un outil de suivi de la consommation d'espace au bénéfice, notamment, de la mise en œuvre du SRADDET. Ce suivi SRADDET devra pouvoir se faire, a minima, aux échelles régionale, départementale et SCoT.

La Préfecture de Région a organisé un séminaire régional sur le foncier le 25 juin 2019, lors duquel le Préfet de Région s'est engagé à préserver les espaces NAF et rationaliser la consommation de foncier. Dans le prolongement de ce séminaire, il a engagé l'élaboration d'une stratégie régionale Eau, Air, Sol en mobilisant le CAR et organisant des ateliers créatifs associant les acteurs en région (atelier SOL le 29/08). Cette stratégie est annoncée pour la fin d'année 2019.

Il n'existe pas actuellement d'observatoire au niveau régional, mais plusieurs observatoires et outils ont été développés à l'échelle départementale (Réseau de l'observation dans l'Ain, OFPI en Isère, outils MCMA développés par plusieurs EPFL, observatoire foncier porté par les agences d'urbanisme...). A noter également que la mise en place d'un **réseau des observations du foncier a été engagé en 2015, toutefois ce projet a été mis en standby** du fait de la fusion des Régions et des évolutions impactant la majeure partie des structures partenaires.

L'atelier est donc une occasion de relancer une dynamique partenariale autour de l'observation du foncier, en s'appuyant sur l'engagement fort porté par le Préfet de région et la mise en œuvre du SRADDET.

#### **4. Des objectifs adaptés à chaque contexte régional :**

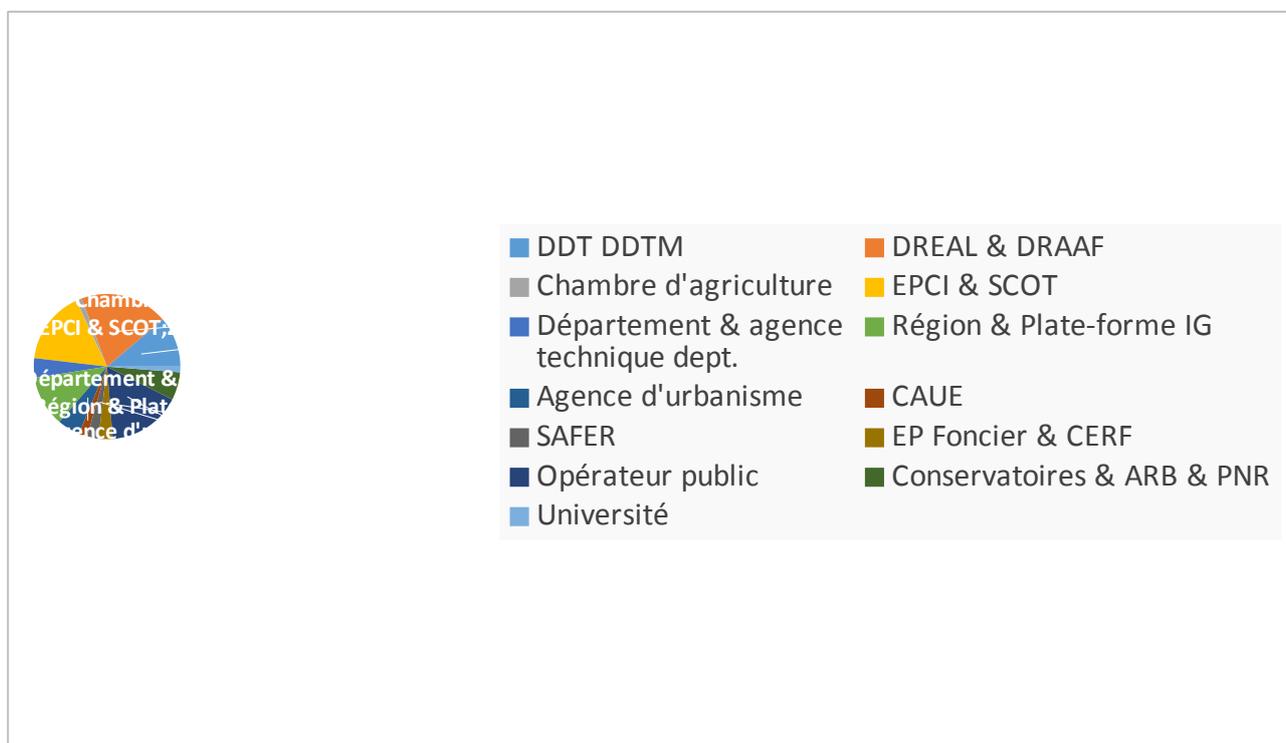
- Partir du besoin des collectivités territoriales et services déconcentrés en matière de connaissance de la consommation des espaces Naturels Agricoles et Forestiers,
- Identifier les phénomènes prégnants à suivre en priorité (notamment dans le cadre des documents de planification SRADDET, SCOT, PLU), clarifier les concepts clefs (Consommation, artificialisation, imperméabilisation...) et déterminer les indicateurs correspondants (voire méthode pour les établir),
- Discerner les différents niveaux de lecture, le cas échéant nécessaires, entre élus et techniciens, régional et national...
- Identifier comment le suivi des phénomènes va s'intégrer dans les processus de mise en œuvre des politiques publiques et/ou de décision des utilisateurs ciblés, comment évaluent-ils cette mise en œuvre, comment les acteurs du foncier s'emparent des moyens mis à leur disposition en matière de connaissances notamment sur les trois thèmes : aménagement, agriculture, patrimoine naturel.
- Réfléchir aux services à développer pour une meilleure appropriation des outils de connaissance en matière de consommation d'espace, et comment mieux accompagner les acteurs du foncier en vue de cette appropriation, voire comment mieux adapter ces connaissances.

- Analyser l’outil national au regard des outils dont disposent déjà certaines collectivités, et au regard des collectivités qui ne disposent pas d’outils de suivi du foncier. Identifier les articulations possibles entre les dispositifs national et régional du foncier, les portails régionaux et le portail national, les compléments à développer au niveau régional.

Les ateliers ont souvent été perçus comme une **opportunité pour amorcer une collaboration entre l’Etat, la Région, et les acteurs locaux dans la perspective de la mise en œuvre du SRADDET** et de la mise en œuvre d’une stratégie régionale du foncier.

## **1. Une participation éclectique :**

Une participation très éclectique de plus de 150 personnes, en quatre ateliers, avec une audience, autant « métiers » de l’aménagement urbanisme, de la biodiversité et de la sphère agricole (usagers de l’information plutôt que spécialistes de la donnée), que « géomaticiens », et autant collectivités territoriales que services déconcentrés de l’Etat.



## **2. Une mise en œuvre en mode « design de service » :**

Des ateliers de design (démarche collaborative de conception et de création centrée sur les bénéficiaires d’un produit ou d’un service) pour co-construire les outils de la mesure de la consommation d’espace, grâce à l’expertise du CGDD. Les principales phases du déroulé en étaient les suivantes :

- Phase cadrage : La DGALN intervient pour fixer le contexte national (PN Biodiversité, GT National sur l’artificialisation). La DREAL et la Région interviennent pour resituer l'atelier et surtout pour partager l'état des lieux (indicateurs fixés et partagés, outil existant).

- Phase Empathie – cartographie : Cartographie des acteurs et politiques publiques utilisant de la connaissance « consommation des espaces ». Mode collectif, permet de rechercher les cibles prioritaires ou non. Cela permet ensuite de dispatcher en sous-groupes thématiques (a priori Urbanisme, Biodiversité et Agriculture).
- Phase Empathie - Processus d'une politique publique et des documents liés : Chaque sous-groupe thématique travaille sur le détail des phases de processus d'élaboration de politique publique donnant lieu à des documents de portage. Ex PLUI : Focus sur l'utilisation des indicateurs pris ou non en compte. Cela permet d'identifier manques et problèmes.
- Phase Problématisation : Phase collective de création de défis depuis l'analyse des irritants.
- Phase Idéation solution : Présentation du portail national par la DGALN pour mise en perspective. Travail d'idéation de solutions depuis les défis posés le matin. Incise INRA sur les sols.
- Phase Fiches outils-services et prototypage : A partir des idées de la phase 4, élaboration de fiches idées pour de nouveaux services permettant de régler les attentes liées aux irritants identifiés le matin afin d'optimiser les processus d'élaboration des politiques publiques. Test de ces fiches idées par un scénario d'usage vu le matin et optimisé par les solutions trouvées.
- Phase Finalisation des nouveaux services : sur la base de la phase 5, finalisation des fiches idées en fiches "nouveaux services" avec description opérationnelle et critères d'évaluation de l'opérationnalité (SMART) pour la création des services utiles complémentaires.
- Phase Pointage des engagements d'acteurs pour mettre en œuvre les solutions.

## **1. Les principaux résultats des ateliers :**

### a. Globalement :

#### i. Au niveau national :

Le premier résultat des ateliers est d'avoir réussi à mobiliser près de 150 parties-prenantes, sur 4 régions, sur le sujet de la mesure de la consommation des espaces. Cette mobilisation large atteste bien de la prise de conscience de la problématique et de la volonté d'avancer sur le sujet. Par ailleurs les travaux en cours au niveau national ont été accueillis favorablement, et avec des attentes fortes sur quelques sujets (voir ci-après).

#### ii. Au niveau régional :

Les ateliers ont été vus comme une opportunité pour amorcer ou réamorcer une collaboration entre l'Etat, la Région, et les acteurs locaux dans la perspective de mise en œuvre du SRADDET et d'une stratégie régionale du foncier. Cette vision partagée s'est traduite par la volonté commune, affichée Etat-Région, d'avancer sur ; la mise place d'observatoire du foncier, d'un centre de ressources sur le foncier, ou d'un réseau des observations du foncier.

### b. Pour ce qui concerne l'observatoire en particulier :

Les acteurs ont avant tout exprimé le besoin d'un vocabulaire commun avec des définitions partagées (glossaire), d'outils compatibles et de méthodes également partagées, d'indicateurs communs intelligibles, ceci afin d'objectiver les débats, de faciliter les échanges entre géomaticiens et experts métier, de comparer les territoires à différentes échelles du local au national, de mieux articuler les documents de planification entre eux, de se projeter sur le temps long, et de favoriser la compréhension des décideurs.

Les besoins en « savoir » à mettre en commun sont de deux types : « savoir » théorique d'une part et « savoir-faire » méthodologique d'autre part. Pour être objectivé, un dialogue entre parties-prenantes doit s'appuyer sur des définitions robustes et des indicateurs pertinents :

- Etat / et Evolution de l'artificialisation, de l'imperméabilisation,
- Etat / et Evolution de la consommation d'espace, de la consommation liée aux zones d'activité / logement,
- Enveloppe ou tache urbaine,
- Etalement urbain actuel / Etalement urbain futur,
- Etat / et Evolution de la consommation liée aux infrastructures (transport...),
- Densification,

Avec un niveau synthétique pour décideurs et un niveau plus sophistiqué pour techniciens. Les principaux indicateurs souhaités sont les suivants :

Des problématiques fortes autour de la cohérence des indicateurs entre national et local ont émergé. Des préoccupations se sont également focalisées autour des données et de leur production (diversité, fiabilité, régularité, rythme, pérennité...). Des données sur la biodiversité et la qualité des sols souhaitées.

b. Quelques idées, ou défis, parmi d'autres pour lutter contre l'artificialisation (au-delà de l'observatoire) :

- Formation et sensibilisation des élus au ZAN (à faire percevoir comme un outil de revitalisation des territoires),
- Construire une stratégie foncière à l'échelle de l'EPCI,
- Fluidifier le parcours résidentiel (dissocier logique patrimoniale et d'usage, adapter taille logement / famille, dissocier bâti / foncier),
- Objectiver et qualifier les coûts globaux de l'extension / requalification (Intégrer le coût global des coûts d'extension de réseaux de transport, eau, électricité, dans les bilans d'aménagement),
- Renforcer le rôle de l'ARB dans l'élaboration des documents d'urbanisme,
- Diminuer le coût de portage du foncier à long terme du renouvellement urbain (taux d'intérêt emprunt 0% pour les projets de renouvellement urbain),

- Film d'animation et de vulgarisation, réalisé au niveau national, pour la préservation des espaces NAF, sur la consommation foncière et de ses conséquences,
- Accompagner la mise en œuvre du ZAN (instaurer un lieu/instance de suivi à l'échelle régionale/infrarégionale),
- Faire émerger une communauté d'acteurs autour du ZAN,
- Mettre en œuvre le ZAN pour des territoires exemplaires,
- Créer des ZAE, Zone d'Activités Economiques, avec des entreprises non propriétaires,
- Accompagner l'innovation pour démobiliser des friches industrielles pour le renouvellement urbain,
- Monter un observatoire de l'usage de l'habitat (vacances, taux d'occupation, insalubrité, copropriété, âge du bâti).
- Convaincre les citoyens de la nécessité de faire évoluer le modèle privilégié du pavillon individuel,
- Persuader les décideurs du fait que le développement économique et l'emploi ne repose pas inéluctablement par de la consommation de nouvelles terres,
- ... (pour plus de détail ; voir les annexes ci-après).

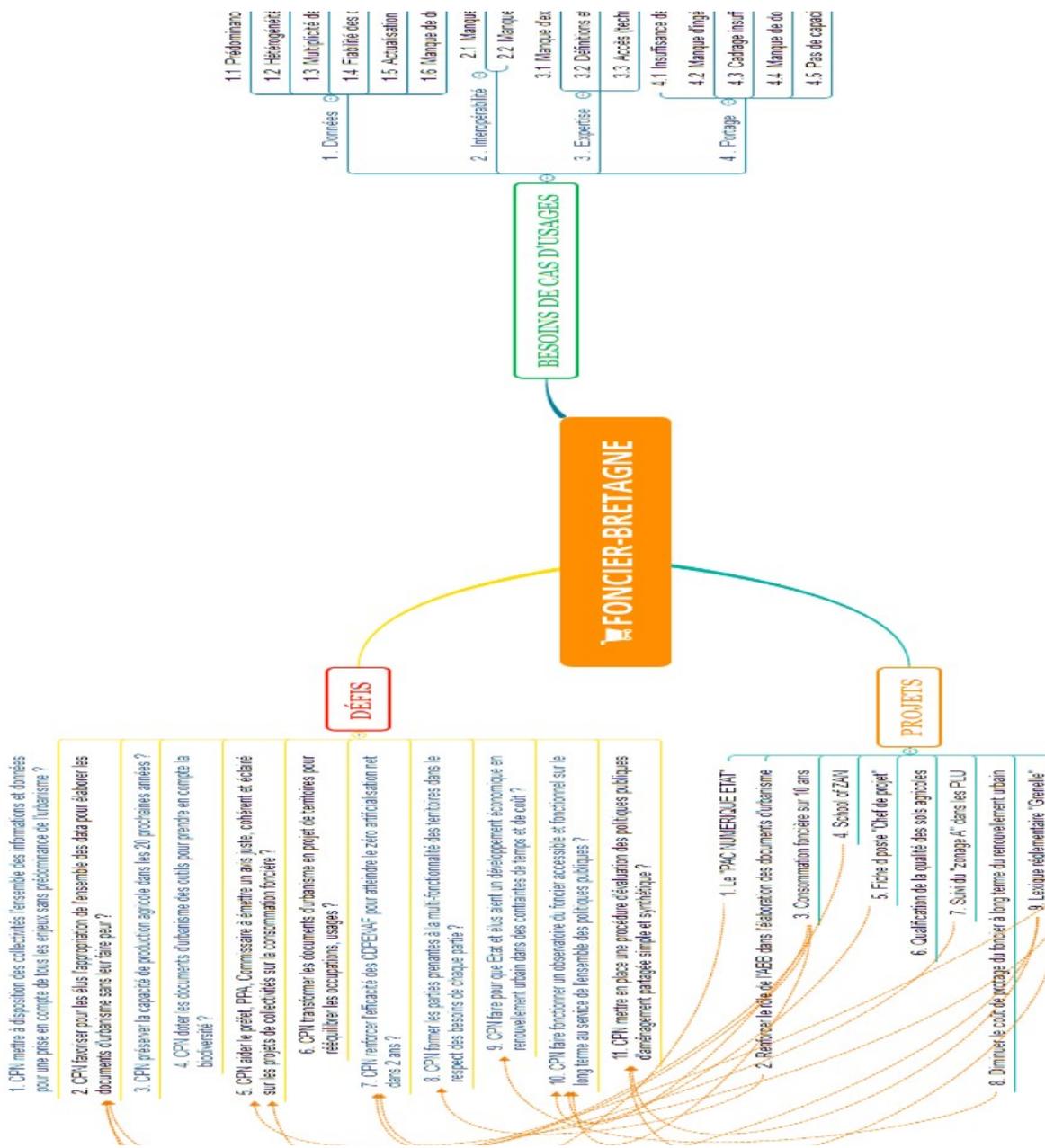
Du côté des personnes à sensibiliser, un ciblage assez large est apparu ; de la société civile ONG et citoyens, décideurs en CT et services de l'État, praticiens (notamment producteurs de documents d'urbanisme), consommateurs du foncier (promoteurs, aménageurs, lotisseurs & GE, bailleurs sociaux...), jusqu'aux médias et chercheurs.

## **8. Les perspectives en région :**

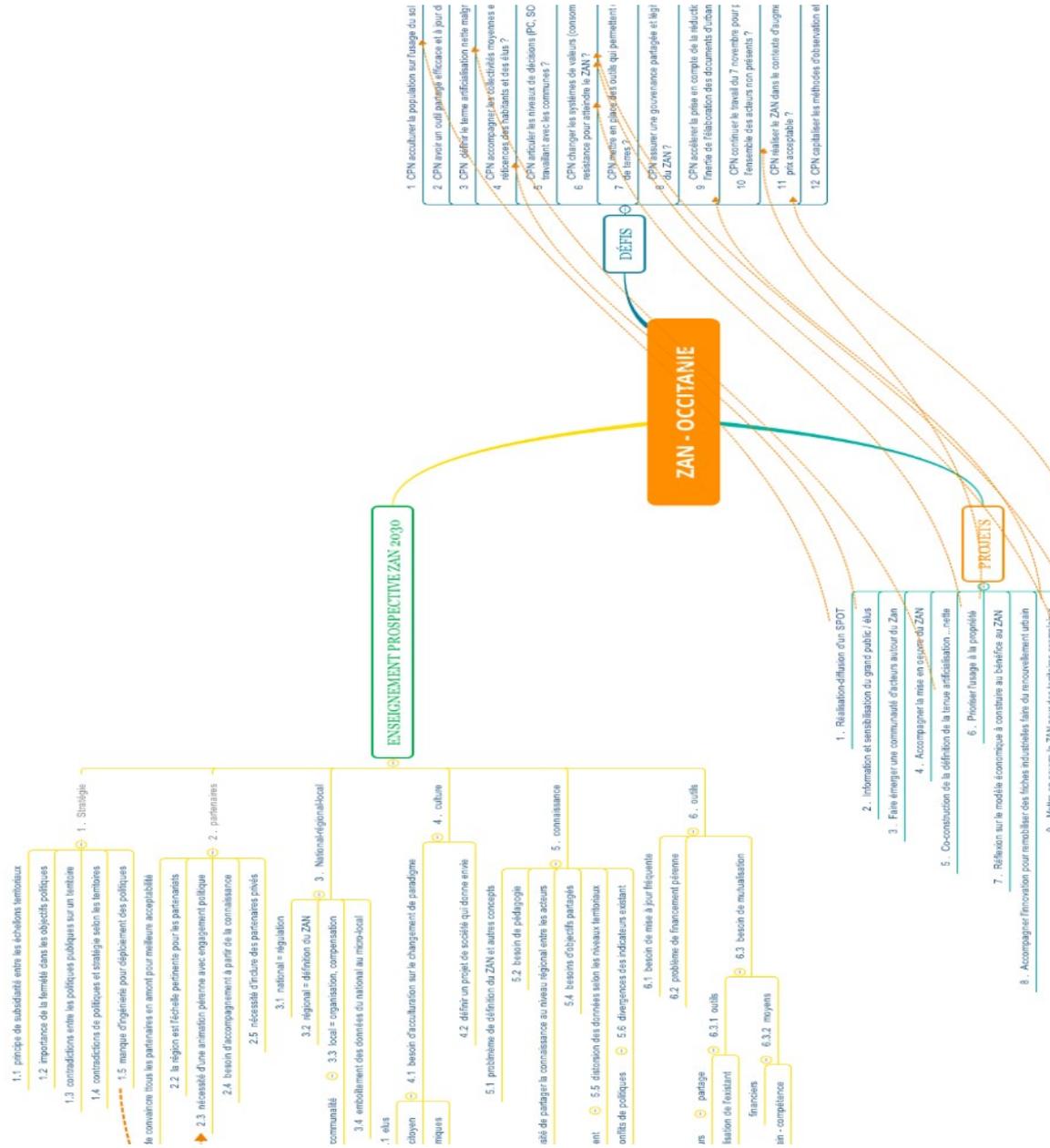
En conclusion, les parties-prenantes régionales envisagent différents projets :

- Mise en place d'un observatoire régional du foncier (avec ses piliers ; gouvernance, animation, connaissance, déclinaison territoriale), en articulation avec le SRADDET régional, et qui s'inscrive en complémentarité du portail national prévu par l'action n°7 du plan national de la biodiversité,
- Mise à disposition d'un centre de ressources sur le foncier et l'urbanisme,
- Mise en place d'un réseau des observations du foncier.

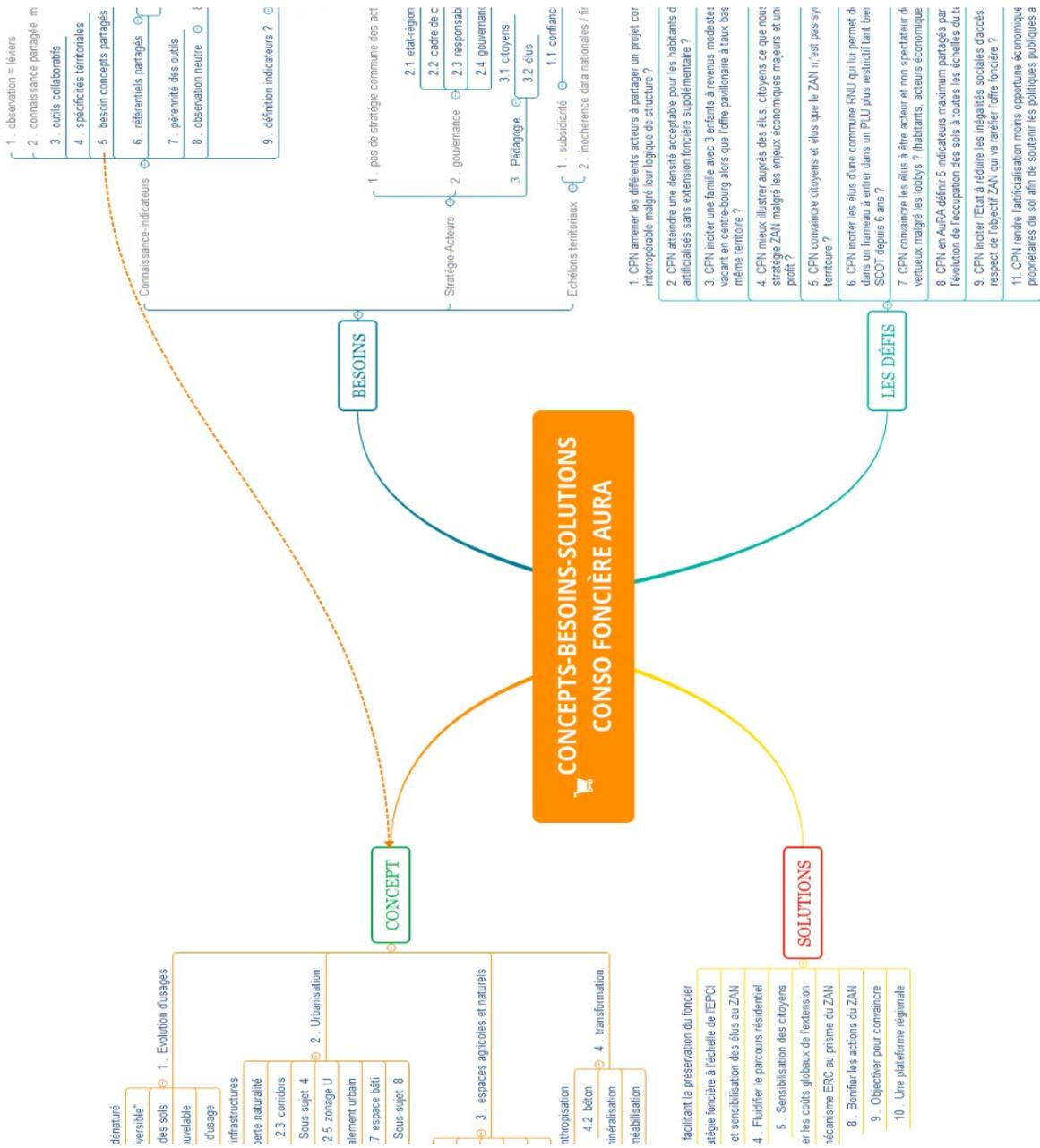




# Concepts – besoins – Solutions (Carcassonne)



# Concepts – besoins – Solutions (Lyon)



## CONCEPT

## BESOINS

## LES DÉFIS

# CONCEPTS-BESOINS-SOLUTIONS CONSO FONCIÈRE AURA

## SOLUTIONS