

NOV. 2023

RENOUVELER LES STRATÉGIES FONCIÈRES TERRITORIALES



Propositions pour un détour stratégique
des sujets fonciers actuels

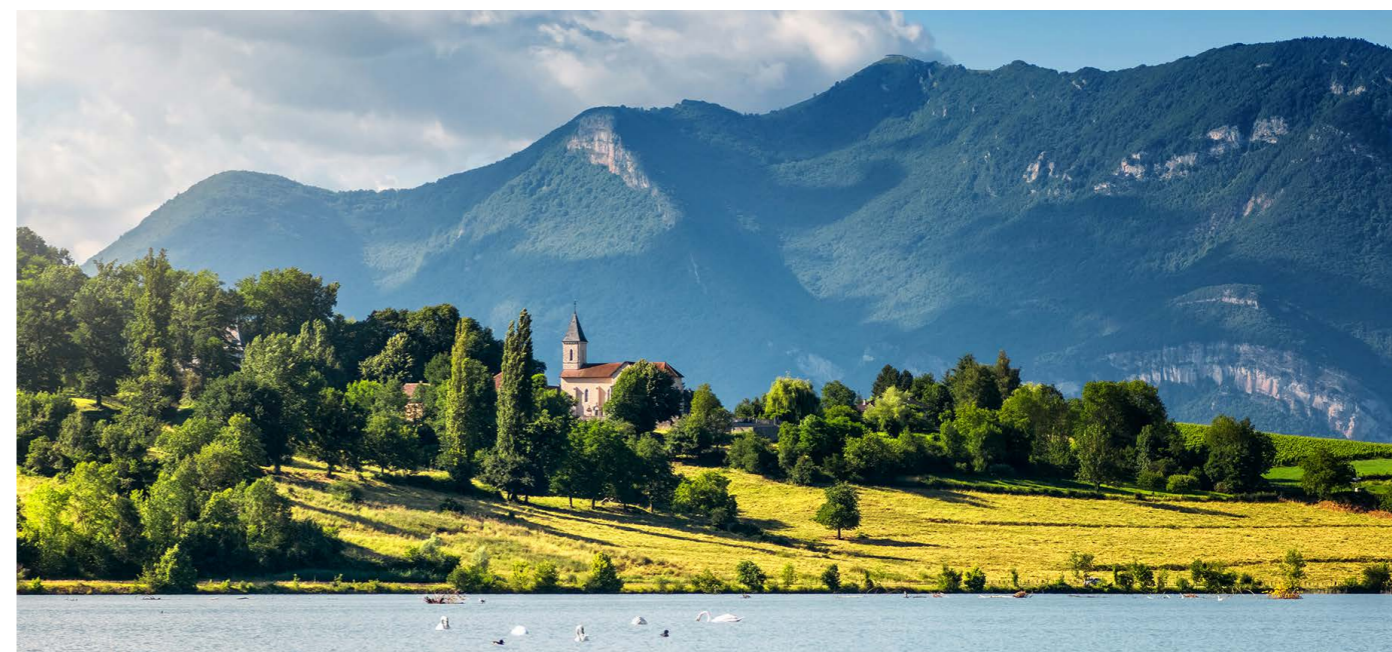
REMERCIEMENTS ET CONTRIBUTEURS

Le LIFTI tient à remercier chaleureusement tous les contributeurs pour le temps et l'énergie consacrés à la réalisation de cet ouvrage collectif, pour leur qualité d'écoute, leur goût du débat, leur patience et leur rigueur intellectuelle, leur sens du partage des savoirs et des savoir-faire acquis durant ces trente dernières années.

Les contributeurs et contributrices à cette publication sont des experts de différents champs actifs dans les travaux du LIFTI. Sauf mention contraire, ils n'engagent pas forcément dans ce texte la structure dans laquelle ils travaillent.

CORÉDACTEURS DU GUIDE, MEMBRES ACTIFS DU LIFTI

- **Hamida Andoulsi,**
Chef de l'administration de l'immobilier, Ville d'Avignon
- **Dominique Boutin,**
Responsable national des spécialités habitat-logement, action foncière, Centre National de la Fonction publique Territoriale
- **Clémence Caron,**
Responsable nationale des spécialités planification et aménagement, Centre National de la Fonction Publique Territoriale
- **Zoé Chaloin,**
Chargée de mission urbanisme et université, Fédération nationale des agences d'urbanisme
- **Catherine Dargent,**
Frics, Fondatrice et Présidente Directrice Générale du Groupe DAXTER, expert immobilier certifié RICS, expert immobilier près de la Cour d'Appel de Paris
- **Inès Delépine,**
Doctorante Cifre en urbanisme et aménagement du territoire, Chargée de la prospective et de la recherche, direction Transition, RSE et Innovation, SNCF Immobilier
- **Hélène Durand,**
Experte en Géo DATA & transition, Directrice Alisé géomatique
- **Grégoire Ferrer,**
Responsable des études prospectives et opérationnelles de stratégie foncière, Bordeaux Métropole
- **Jean Louis Fournier,**
Co-animateur du Comité Stratégie Foncière Lifti
- **Stella Gass,**
Déléguée générale, FédéSCoT
- **Charlotte Girerd,**
Directrice Transition, RSE et Innovation, SNCF Immobilier
- **Marc Kaszynski,**
Président, Lifti
- **Battle Karimi,**
Docteur en écologie des sols, Directrice scientifique, NovaSol Experts
- **Yann Le Corfec,**
Délégué National à l'Aménagement et au Foncier, Pôle habitat, Fédération Française du Bâtiment
- **Gweltaz Le Maguer,**
Chargé de mission stratégie foncière, Métropole européenne de Lille
- **Florence Menez,**
Directrice de marché - collectivités, aménageurs et propriétaires fonciers, Adéquation
- **Edouard Mougin,**
Expert en développement territorial, Associé Modaal
- **David Pagnier,**
Directeur et Chef de projet, Syndicat Mixte du SCoT du Grand Nevers, Délégué général technique, FédéSCoT
- **Joël Privot,**
Architecte et Urbaniste, enseignant à l'Université de Liège (Belgique) et Vice-président de la Brownfield Academy (Belgique), Consultant en urbanisme et environnement
- **Aurélié Ravier,**
Responsable des stratégies territoriales, Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours (ATU)
- **Frédéric Roussel,**
Directeur général de l'Association notariale de conseil, Trésorier du Lifti



- **David Rybojad,**
Chargé de développement nature en ville, Eurovia
- **Philippe Schmit,**
Expert en politiques territoriales, président d'Urba Demain
- **Olivier Toubiana,**
Responsable du département aménagement, Direction animation et développement, Fédération des EPL
- **Quentin Vincent,** Docteur en écologie des sols anthropisés, Directeur scientifique et technique et Co-fondateur de Sol & co
- **FNSafer et Safer Occitanie**

RELECTURE

- **Guillaume Lacour,**
Directeur général délégué d'EODD ingénieurs conseils

PILOTAGE ET COORDINATION

- **Sarah Dubeaux,**
Docteur en géographie et aménagement, Déléguée générale du Lifti, coanimatrice du comité « Stratégie foncière des territoires » du Lifti

ÉDITION GRAPHIQUE

- **Caroline Liard,**
Chargée de communication d'EODD ingénieurs conseils

PRODUCTION

- **LIFTI**



La stratégie foncière territoriale occupe aujourd'hui toute sa place au sein des réflexions portées par le Lifti : en particulier, à la suite des Assises nationales du foncier et des territoires tenues en 2019 à Toulouse, s'est constitué un comité éponyme. En complément des enjeux relevant des friches et des données immobilières et foncières, il nous a semblé nécessaire d'appréhender à des échelles géographiques et temporelles plus larges et plus stratégiques, les thématiques foncières que nous avons commencé à aborder à la création du Lifti. Notre intuition était que la recherche de solutions aux problèmes fonciers auxquels nous nous confrontons dans le champ opérationnel pouvait passer par un « détour stratégique ».

L'engagement des travaux de ce Comité a été fidèle à la posture partagée par les membres du Lifti, qui consiste à mettre en dialogue des acteurs, porteurs de visions différentes voire contradictoires, dans des rencontres qui peuvent paraître inhabituelles voire improbables. Ainsi, l'introduction de la parole de spécialistes des sols et de l'eau, dans le paradigme foncier des aménageurs aurait pu se révéler incongrue. Mais la construction progressive de cette cohabitation, par l'identification des écarts de pratiques et de discours sur finalement un même objet, a permis de mieux les comprendre voire de les réduire pour bâtir un nouveau langage du foncier. C'est également dans cette optique que nous avons tenté de réunir des professionnels de l'immobilier, de l'évaluation, des notaires engagés dans une réflexion sur la propriété, des collectivités de tout rang géographique et leurs partenaires, des représentants du monde agricole, de l'industrie et de la logistique, pour nous aider à ouvrir grand nos écoutilles dans ce monde en changement.

La présente publication tente de refléter le plus fidèlement possible les échanges tenus dans nos différents groupes de travail. Elle met nécessairement à plat un processus et des dialogues toujours en cours. Il ne s'agit donc en aucun cas d'une parole unifiée mais le reflet d'une multiplicité de points de vue et d'analyses qui coexistent et perdurent... et ont vocation à perdurer ! Nous tentons ici de donner une perspective globale aux multiples enjeux dans lesquels le foncier intervient ou doit être pensé. Il est certain que les experts de chacun des domaines traités pourraient regretter des rédactions parfois trop synthétiques sur ces sujets. Mais tout l'intérêt de l'exercice réside, selon nous, dans leur mise en liaison et dans leur mise en

dimension stratégique. Le terme de stratégie foncière fait désormais l'objet de multiples occurrences dans nos quotidiens professionnels. Est-ce devenu pour autant un « concept valise » ?

Notre comité reste persuadé de la nécessité de lui donner un contenu et de rendre compte d'un renouvellement de sa pratique. C'est tout l'enjeu des pages.

Ce guide s'adresse à tous les acteurs et parties prenantes d'un projet de reconversion de friches, qu'ils soient publics ou privés : porteurs de projets et propriétaires de friches bien évidemment, mais également communes et intercommunalités détentrices de la compétence urbanisme, entités planificatrices à toutes les échelles supra-territoriales, opérateurs fonciers et immobiliers, aménageurs, cabinets de conseils, d'ingénierie et bureaux d'études, architectes urbanistes et paysagistes, programmistes, promoteurs, entreprises de travaux, associations de riverains, associations de protection de l'environnement, ...

Il s'adresse également aux médias en général et aux journalistes en particulier qui commencent à appréhender et traiter ce sujet d'actualité, en considérant dans leur grande majorité que la reconversion des friches constituerait un « eldorado pour les promoteurs » en sous-estimant parfois la complexité du processus à engager, la diversité des compétences à mobiliser, sa durée, son coût et ses niveaux de risques, et surtout les bénéfices collectifs à en retirer.

L'équipe du LIFTI souhaite ainsi, par la connaissance objective de ces enjeux, contribuer à la qualité des débats et des prises de décisions des parties prenantes à la reconversion des friches.

Marc Kaszynski et Sarah Dubeaux

POUR DES STRATÉGIES FONCIÈRES TERRITORIALES RENOUVÉLÉES 6

1 UNE STRATÉGIE FONCIÈRE DYNAMIQUE, PRENANT EN COMPTE LES ÉVOLUTIONS DE L'USAGE DU FONCIER DANS UNE DÉMARCHE PROSPECTIVE

1.1. VERS UN RELÂCHEMENT DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE INDUITE PAR L'HABITAT ? PERSPECTIVES SOCIO-DÉMOGRAPHIQUES ET RESSOURCES TERRITORIALES SUR LE LONG TERME	9
1.2. DES BESOINS EN FONCIER ÉCONOMIQUE PROFONDÉMENT MODIFIÉS ?	10
1.3. CHANGEMENT CLIMATIQUE ET EFFONDREMENT DE LA BIODIVERSITÉ : VERS DES TERRITOIRES NÉCESSAIREMENT PLUS RÉSILIENTS ?	12
1.4. UN EXERCICE PROSPECTIF DE PLUS EN PLUS INDISPENSABLE ET DÉLICAT	14

2 POUR UNE STRATÉGIE FONCIÈRE PLUS GLOBALE, AVEC DES SOLS VIVANTS

2.1. L'INSUFFISANCE D'UNE APPROCHE PAR LA CONSOMMATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS	17
2.1.1. Une volonté de réduction de la consommation foncière inscrite depuis plus de 20 ans mais à parfaire	17
2.1.2. Des objectifs désormais chiffrés et territorialisés	17
2.1.3. Des difficultés de mesure relatives à l'approche ENAF et à l'absence de référentiel commun formalisé : décloisonner l'observation	18
2.2. DES SOLS VIVANTS ET FONCTIONNELS, PRÉSERVANT NOS PERSPECTIVES	20
2.2.1. Du sol support de développement au sol porteur de services écosystémiques	20
2.2.2. Différentes valeurs des sols à faire cohabiter	22
2.2.3. Redonner une place aux sols en milieu urbain : l'enjeu de la connaissance	23
2.2.4. Le cas de la gestion des eaux pluviales mise en valeur et changement d'usage	28

3 POUR UNE STRATÉGIE FONCIÈRE CO-PORTÉE ET ITÉRATIVE

3.1. REDONNER UNE PLACE POLITIQUE ET TRANSVERSALE À LA STRATÉGIE FONCIÈRE TERRITORIALE DES COLLECTIVITÉS	31
3.2. UNE DÉMARCHE PARTENARIALE	32
3.2.1. Les partenaires historiques	33
3.2.2. Reformaliser des instances de dialogues	34
3.2.3. Mobiliser les propriétaires en particulier privés	36
3.3. UNE DÉMARCHE ITÉRATIVE DE L'AMONT À L'AVAL	37
Invariant : Disposer d'une observation dynamique	38
Invariant : L'analyse complète de l'offre foncière sur le territoire	38
Invariant : Planifier et arbitrer	39
Invariant : La connaissance et l'utilisation de nombreux outils opérationnels ou de procédures de négociation	40
Invariant : Evaluer voire maîtriser le foncier	41

POUR DES STRATÉGIES FONCIÈRES TERRITORIALES RENOUVELÉES

Après avoir été un temps délaissé, le foncier connaît un regain d'actualités.

D'abord, parce que depuis quelques années l'accès au foncier est désigné comme un des maux, responsable de la « crise du logement ». Augmentation de son prix et problème de rétention par des propriétaires parfois spéculateurs justifient de nouvelles législations et dispositifs en faveur d'un logement abordable : baux réels solidaires (BRS), proposition de loi Lagleize (octobre 2019)

« visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français », etc. Ces débats sur un foncier-maux sont exacerbés par la loi Climat et Résilience du 22 août 2021¹ et la loi du 12 juillet 2023², qui, en posant un objectif de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050, instaurent progressivement une plus grande rareté du foncier constructible, réitérant les injonctions au renouvellement urbain et donc au recyclage foncier. Le fonds friches contenu dans le plan de relance et aujourd'hui le fonds vert donnent une bouffée d'air financière aux projets de reconversion et continuent de braquer les projecteurs sur le foncier.

Ensuite, parce que le foncier prend de la profondeur. Après des décennies d'approches surfaciques, les sols entrent dans les débats notamment en tant que ressources primordiales à préserver. Les sols sont un des enjeux de l'adaptation au changement climatique et de la lutte contre l'effondrement de la biodiversité. Cette transformation de l'approche foncière est en partie visible dans la loi Climat et Résilience mais aussi, au niveau européen, par le nouveau Pacte pour des sols sains (novembre 2021) et une nouvelle directive pour la surveillance et la résilience des sols³. La diversité des sols, de leurs fonctions et donc des services écosystémiques qu'ils produisent questionne les valeurs du foncier au-delà d'une dimension purement économique, d'autant plus lorsque l'on sait les coûts engendrés par leur destruction quasi irréversible. La terminologie d'artificialisation, définie comme « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage » (art. L.101-2-1 du code de l'urbanisme), dit ce lien plus fort établi entre le foncier et les sols.

Enfin, parce que le foncier revient à ses origines et pose à nouveau la question de la propriété et de sa déclinaison (faisceau de droits), préoccupation très visible dans les dernières propositions de lois agricoles (Sempastous, février 2021) et notamment sur les questions de portage foncier remis actuellement à l'ordre du jour⁴. Surtout que la crise engendrée par le COVID mais aussi la guerre en Ukraine a révélé nos dépendances alimentaires, réitérant les enjeux de préservation du potentiel agronomique voire biologique et biochimique du foncier. La crise a également mis en avant plus globalement la nécessité de réintroduire pleinement de nombreux autres usages du foncier dont industriels, usages longtemps obliés par le logement et les activités économiques. C'est en ce sens aussi que l'on peut lire le projet de loi relatif à l'industrie verte engagé par le Gouvernement depuis mai 2023, loi publiée le 23 octobre 2023⁵. Souverainetés agricole, alimentaire, énergétique, industrielle, résilience face au changement climatique et à l'effondrement de la biodiversité...L'ensemble de ces enjeux se superposant, posent la question de leur répartition dans l'espace : pour quels aménagements du territoire national et des territoires ? Ces débats mettent en lumière une possible remise en cause des logiques de marchés foncier et immobilier ainsi que des stratégies étiatiques encourageant la métropolisation depuis plusieurs décennies. Foncier-maux, foncier-sol-usages, foncier-propriété. Selon nous, ces actualités d'apparence morcelées révèlent en réalité le besoin ardent

de stratégies foncières établies sur des enjeux mieux ciblés, à partir de diagnostics plus approfondis, plus territorialisés, etc. Aujourd'hui, les débats illustrent un besoin de découplage, de référentiels communs, de méthodologies, de formations.

Nous identifions cinq points d'entrée essentiels pour aborder la stratégie foncière territoriale :

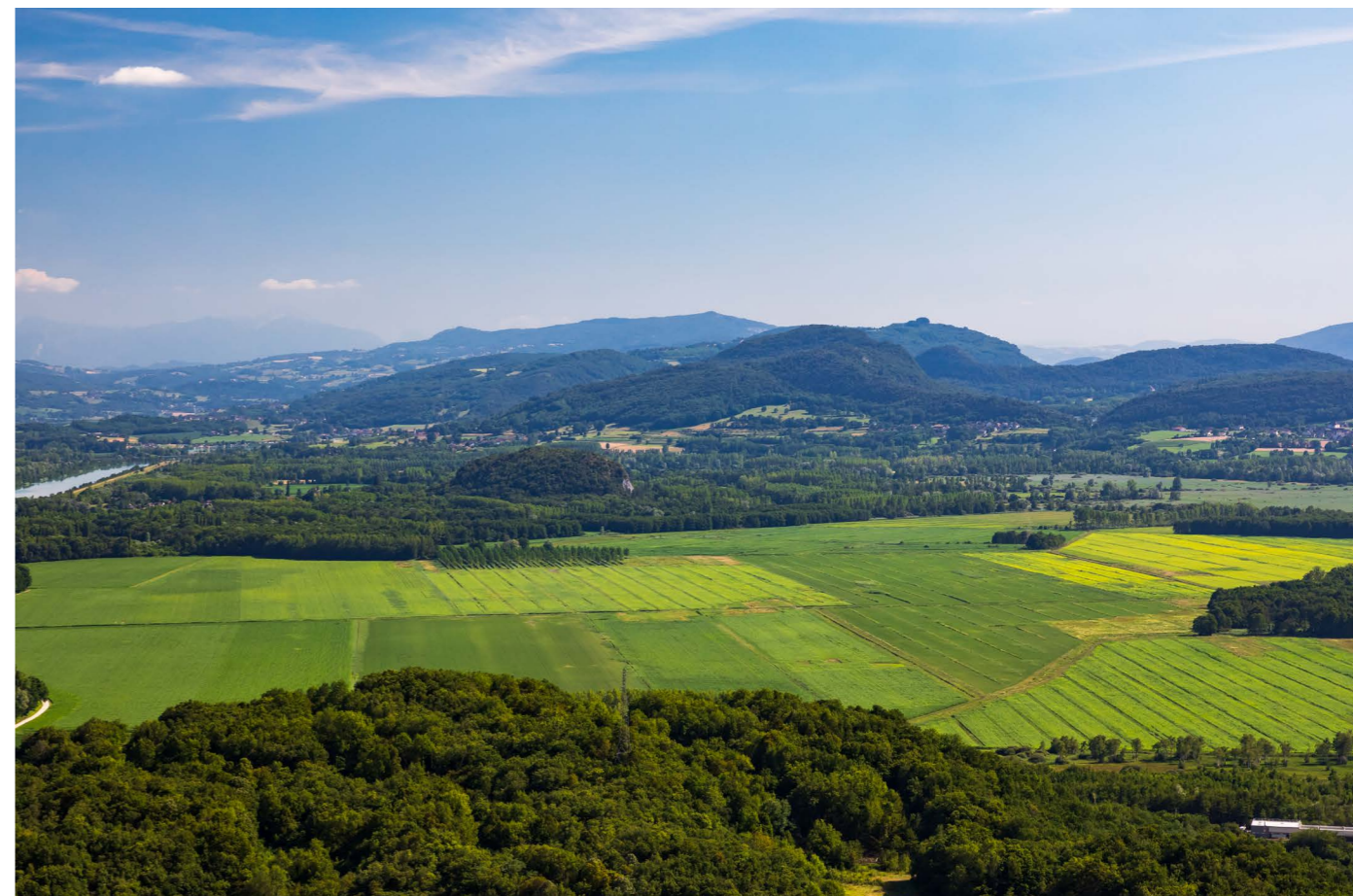
1. Territoire : la stratégie foncière s'applique à l'ensemble d'un territoire (peu importe son échelle) : un territoire = une stratégie intégrée, reflet des politiques publiques dans un espace donné.

2. Évolution : la stratégie foncière traite de l'évolution du foncier tant en flux qu'en stock et concerne l'ensemble des acteurs publics et privés. Cela implique une connaissance fine et dans la durée, avec une exigence de maîtrise et de traitement des données publiques, auxquelles s'ajoutent des données privées pour éclairer des thèmes particuliers.

3. Transversalité : la stratégie foncière fixe les objectifs transversaux sur la base des politiques publiques et met en cohérence les besoins fonciers visés par ces politiques (logement, activités économiques, loisirs, agriculture, espaces préservés, adaptation aux défis climatiques, etc.) et l'offre foncière disponible ou rendue disponible sur le territoire concerné.

4. Temporalité : la stratégie foncière pose des principes à court, moyen et long termes, correspondant aux orientations fixées et traduites dans les différents documents d'urbanisme (SRADDET, SCoT, PLU(i), etc). Elle intègre une dimension prospective longtemps délaissée des exercices supralocaux et locaux, alors qu'elle est un des fondements même de l'anticipation.

5. Valeur : dans un objectif de sobriété, la stratégie foncière inclut la valeur économique du foncier, en se donnant les moyens d'une évaluation robuste, mais aussi les valeurs agronomiques et environnementales. Elle interroge ici les cadres et référentiels existants, d'autant qu'il manque toujours au renouvellement urbain un modèle économique et fiscal adéquat ; les mécanismes et outils notamment fiscaux perpétuent des habitudes d'urbanisation neuve sur des terres agricoles, naturelles et forestières voire sur des sols de qualité.



Les contributeurs aux groupes de travail et à cette publication définissent ainsi la stratégie foncière territoriale comme le fait d'arbitrer et de concilier différents usages du foncier en fonction des besoins identifiés d'un territoire dans une approche dynamique, anticipatrice voire prospective qui sert un projet de territoire défini et s'inscrit dans un cadre plus large. De fait, une stratégie foncière ne va pas de soi. Elle est un construit des politiques publiques locales et nationales et résulte d'une hiérarchie des besoins. Elle relève donc de multiples choix appartenant à la sphère politique et s'adosse sur des outils voire des démarches méthodologiques précises relevant cette fois-ci du technique. Quel que soit le projet de territoire et son contenu, nous avons souhaité remettre en évidence quelques invariants de la stratégie foncière territoriale (observation, mobilisation foncière, etc.) étayés par des outils clés et des acteurs incontournables à penser en tant que processus itératif. La stratégie foncière est donc dynamique et à géométrie variable. Si elle est liée à un territoire politique, elle dépasse aussi ce cadre dans une logique d'interdépendance et de gouvernance. Fortement rattachée à l'échelle locale (communale et intercommunale), elle ne peut ni être comprise ni être construite sans une articulation des échelles (par exemple entre documents de planification) et des acteurs, intégrant niveaux régional et national. Elle est donc multiscale.

Face aux effets du changement climatique de plus en plus prégnants, les stratégies foncières doivent être complétées par une vision moins statique du foncier. Si l'on mesure encore mal l'ampleur des conséquences foncières du changement climatique, les sols en tant que support du vivant et maillon essentiel du cycle de l'eau, font sans conteste partie de l'équation d'une adaptation urgente de nos manières d'habiter et de produire. Mais des sols vivants, qui évoluent aussi en fonction d'un environnement qui change : le foncier a trop longtemps été pensé de manière statique et figé. Détérioration et disparition du foncier font trop peu partie d'une approche réellement prospective des territoires. Aux approches globales, diachroniques et politiques s'ajoute alors une dimension dynamique.

En somme, la stratégie foncière dépasse de loin la seule action foncière. Nous identifions six caractéristiques clés et fondamentales d'une stratégie foncière pour répondre aux enjeux du XXIe siècle : globale, diachronique, multiscale et politique, prospective, et évidemment, territorialisée.

Dans cet ouvrage, l'objectif est d'explicitier les fondements d'un renouvellement des stratégies foncières territoriales (SFT) à l'aune de ses trois pierres angulaires. En effet, la stratégie foncière est bousculée par un contexte de profondes transformations de notre monde, nous poussant, dans une démarche de prospective, à revoir nos positionnements et objectifs : dans quelle société vivrons-nous en 2050 ou souhaitons-nous vivre ? Pour quels besoins et réalités foncières ? La stratégie foncière renouvelée est donc avant tout dynamique (I), c'est-à-dire fournissant un effort de projection à court moyen et long termes voire de prospective. La stratégie foncière contemporaine doit donc être aussi bien plus globale (II), proposant de servir davantage d'usages que ceux uniquement identifiés pour certains types immobiliers. En particulier, l'approche foncière ne peut plus se passer d'une dimension sol aujourd'hui indispensable à notre adaptation et à la limitation du changement climatique et de l'effondrement de la biodiversité. Il s'agit alors de faire des choix et des arbitrages à l'aune d'une gouvernance réinventée. En ce sens, une meilleure prise en compte des parties amont et aval de la stratégie, dans une logique d'optimisation, est ici indispensable. La stratégie foncière est alors un exercice itératif et diachronique (III) c'est-à-dire sortant d'une seule et unique approche par l'action foncière (la maîtrise/acquisition du foncier), donc une explicitation des liens entre stratégie foncière amont et tactique aval.

¹ Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000043956924/>

² Loi n°2023-650 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en oeuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000047868011/2023-07-22/>

³ <https://mest.fr/proposition-directive-sol-2023/#RessourcesEtDocs> ; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/qanda_23_3637/QANDA_23_3637_FR.pdf

⁴ Le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire a ainsi indiqué de nouvelles dispositions sur le portage foncier agricole dans le Pacte et loi d'orientation et d'avenir agricoles (PLOA) fin 2023

Voir la publication du Lifti *Agriculteurs cherchent foncier : le bien commun à l'épreuve des terres nourricières*, septembre 2023, *Cahier des Assises* : https://lifti.org/wp-content/uploads/2023/09/MISE-EN-LIGNE-BAT-FINAL-2-_-cahier-6.pdf

⁵ <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-607.html>

1 UNE STRATÉGIE FONCIÈRE DYNAMIQUE, PRENANT EN COMPTE LES ÉVOLUTIONS DE L'USAGE DU FONCIER DANS UNE DÉMARCHE PROSPECTIVE

En fixant des objectifs à l'horizon 2050, les trajectoires de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) et de Zéro Émission Nette (ZEN), notamment portées par la loi Climat et Résilience, confortent l'intérêt d'une projection sur le temps long des politiques publiques nationales et locales. Les territoires sont en effet invités à amorcer des changements de perspective tout en mettant en oeuvre des programmes d'action de court terme précisés régulièrement. Cela pose plus largement la question **d'une réactualisation et d'une remise à l'agenda des démarches de prospective** interrogeant les états possibles et souhaitables de la société de demain, mais également les moyens présents pour y parvenir.

En effet, la prospective invite à imaginer des futurs possibles à partir de conjectures qui tiennent compte du contexte actuel, des dynamiques passées, des interventions engagées, des projets portés par les acteurs locaux, des phénomènes globaux aux conséquences territoriales, etc. **Il ne s'agit pas de prévisions certaines mais de faisceaux d'indices qui permettent de réfléchir à différentes hypothèses et**

d'envisager les degrés d'opportunité et de faisabilité d'actions visant à accélérer, amoindrir ou laisser faire les tendances potentielles. Dans notre cas, afin de permettre l'habitabilité de nos territoires demain (2050), des actions doivent être engagées dès à présent, dans la perspective de modifier de nombreuses tendances actuelles. Le foncier est un des socles de ces transformations.

La prospective s'apparente alors à un exercice complexe : il consiste à intégrer des hypothèses dans un modèle conceptuel, dont **nombre d'aspects ne sont pas totalement maîtrisés face à de multiples incertitudes.** Le choix de chaque hypothèse comporte des imprécisions et des marges d'erreur, par exemple, le modèle d'analyse en tant que tel peut ne pas être adapté à différents contextes géographiques et temporels. L'enjeu est toutefois de **préserver à la fois des hypothèses formulées sur de grands territoires, c'est-à-dire des tendances dessinées aux échelles régionales, nationales et internationales, et l'ancrage local de ces hypothèses.**



Quels sont les futurs envisageables du territoire ? Que faudrait-il changer aujourd'hui pour atteindre potentiellement ces scénarii ou au contraire éviter des futurs non souhaitables ? Les exercices prospectifs sont avant tout des points d'appui pour des éclairages et arbitrages, pour la mise en place d'une réflexion collective multi-partenariale et une vision politique de long terme. C'est donc **une méthode de construction d'une vision discutée voire commune d'un territoire, dans ses limites et interactions avec le monde extérieur.** Ainsi, la réussite de l'exercice prospectif ne se mesure pas tant au degré de ressemblance entre la projection et la réalité constatée mais dans la capacité du collectif mobilisé à porter une vision, à **engager une mise en mouvement des acteurs** autour de celle-ci ainsi qu'à suivre les effets induits et les changements conjoncturels afin d'ajuster les orientations et les interventions programmées au fil du temps. Une veille régulière, une capacité à se remettre en question, à faire preuve d'agilité et d'humilité semblent indispensables à des exercices prospectifs opérants.

Aussi, la prospective invite-t-elle à se projeter dans un temps long, particulièrement en adéquation avec la temporalité des opérations d'aménagement et des cycles de vie des sols. L'élaboration d'un projet de territoire constitue un moment privilégié pour de telles projections, au travers, par exemple, d'une étude des besoins des habitants et des usagers actuels et potentiels du territoire. La vision d'avenir qu'il traduit peut ensuite se décliner dans des documents de planification et dessiner une stratégie foncière. Celle-ci contribue ainsi à la concrétisation des ambitions politiques, notamment par une identification et des interventions ciblées sur des fonciers stratégiques pour le projet de territoire. Le temps long de l'anticipation s'articule ici avec le temps court de l'action. Pour établir des stratégies, la description de scénarii est donc indispensable. Quelques grands exercices prospectifs menés aux échelles internationale et nationale tendent à décrire un monde en forte mutation qu'il faut ici prendre en compte, en particulier dans ses perspectives socio-démographiques (1.1) et économiques (1.2) mais aussi induites par le changement climatique et l'effondrement de la biodiversité (1.3). Ces perspectives rendent d'ores et déjà nécessaires une modification radicale de notre approche prospective du foncier, transformant potentiellement les usages de logement et s'appuyant en particulier sur la reconnaissance des sols et de leurs services écosystémiques (II).



1.1. VERS UN RELÂCHEMENT DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE INDUITE PAR L'HABITAT ? PERSPECTIVES SOCIO-DÉMOGRAPHIQUES ET RESSOURCES TERRITORIALES SUR LE LONG TERME

Une des ambitions des stratégies foncières est de satisfaire les besoins des habitants et des entreprises (terrain nu, bâtiment, équipement, etc.). Concernant les perspectives démographiques, l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (Insee) réalise régulièrement des projections de population à l'échelle de la France et de zones infranationales qui apportent notamment des éclairages sur l'évolution du nombre d'habitants et leur âge. Différentes hypothèses sont analysées en matière de naissances (fécondité), de décès (mortalité) et d'entrées-sorties d'habitants (solde migratoire) pour une zone donnée. La dernière étude de ce type (Omphale) a été réalisée en 2022 et envisage les tendances qui pourraient être celles des décennies à venir jusqu'en 2070. Est présentée ici uniquement la perspective d'évolution du nombre d'habitants associée au « scénario central », soit une poursuite des tendances actuelles.

Les hypothèses retenues pour ce scénario¹ induisent un ralentissement de la croissance démographique avec une augmentation du nombre d'habitants suivant un rythme plus faible que précédemment jusqu'en 2044, puis une baisse continue pour atteindre en 2070 un niveau proche de celui de 2030. Ce scénario rejoint ici des réalités européennes d'ores et déjà advenues, la France étant restée pendant longtemps le seul pays avec un indice de fécondité (nombre d'enfants par femme) permettant un renouvellement de la population (supérieur à 2,01)². Ce scénario de l'Insee se traduit spatialement par de réelles disparités. Dans certains territoires français, le pic du nombre d'habitants aurait lieu bien après 2044. Cela concerne principalement les littoraux atlantiques et méditerranéens ainsi que la vallée du Rhône et l'est de l'Île-de-France. Dans d'autres territoires, la population maximale a déjà été atteinte ou le serait avant les années 2040 (bassins industriels, certains espaces ruraux situés notamment dans la diagonale des faibles densités, etc). Notons d'ailleurs que le COVID n'a pas ici infléchi ces tendances³. Ces évolutions sont corrélées à un vieillissement marqué de la population combiné à une stabilité d'une part de la fécondité, d'autre part du solde migratoire entre la France et les autres pays du monde.

Cette tendance potentielle interpelle les besoins en logement et en foncier à vocation résidentielle. Dans une perspective de

stabilisation voire de décroissance de la population, dans quelle mesure est-il nécessaire de construire de nouveaux logements ? Certes, nous sommes encore face à un phénomène de desserrement des ménages liés aux familles moins nombreuses, divorces, etc., ce qui porte aujourd'hui le nombre moyen par ménage à 2,2 personnes. Il peut encore potentiellement maintenir une demande, même s'il peut aussi induire des dynamiques de sous-occupation⁴ ; actuellement 7/10 des ménages sont considérés comme vivant dans des logements sous-peuplés, 1/10 dans des conditions de surpeuplement. Globalement, la surface de logement par personne a augmenté et représente 41,1 m² en 2020 selon l'Insee. L'étude publiée par Futuribles note même qu'« elle atteint 51,2 m² en 2020, contre 49,7 m² en 2013, et atteint même 71 m² pour les 75 ans ou plus (qui vivent plus souvent seuls), contre 35 m² pour les 30-39 ans (qui vivent plus souvent en couple avec au moins un enfant). » **Dans une recherche de sobriété foncière, quelles pistes non-consomatrices d'Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (ENAF) seraient envisageables en vue d'une meilleure adéquation quantitative et qualitative de l'offre à la demande ?** Qu'en est-il également de la multiplication des résidences secondaires dans un certain nombre de territoires dits tendus (littoraux, parisiens, etc) ? Entre autres, la maximisation des possibilités associées aux mouvements de population au sein du parc de logements existants (déménagement) ainsi qu'aux évolutions du bâti (changement d'affectation, division de logements, etc.) pourrait être étudiée.

Par ailleurs, les évolutions des modes de vie et les arbitrages des ménages dans un système contraint et un monde incertain ont des incidences sur les besoins en logement et donc sur la stratégie foncière. Si les revenus des ménages continuent d'augmenter nettement moins vite que le coût des logements, quels arbitrages les habitants vont-ils effectuer pour se loger ? Les initiatives d'habitat partagé et d'espaces mutualisés (jardin, chambre d'ami, buanderie, etc.) vont-elles se multiplier ? Quelle acceptation des formes de densification comme un des moyens de s'engager dans les transitions en cours ? Quels fondamentaux d'une société du ZAN et du ZEN ? Quels impacts des organisations de travail et des modes d'habiter sur le maillage en équipements, commerces et services ? Autant d'interrogations qui questionnent les projets de territoire et les stratégies foncières et pour lesquels les exercices prospectifs peuvent apporter des pistes.

¹ Hypothèses du scénario central : fécondité à 1,8 enfant par femme, comme en 2020 ; baisse du nombre de décès pour une tranche d'âges donnée sur le même rythme qu'au cours des années 2010 ; solde migratoire positif de 70 000 personnes avec l'étranger, comme en 2020.

² Voir les données produites par la Commission européenne, Eurostats.

³ Voir la recherche pilotée par le Réseau Rural Français et le PUCA intitulée « Exode urbain : impacts de la pandémie de COVID-19 sur les mobilités résidentielles » à laquelle ont répondu trois équipes de recherche : <https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/l-exode-urbain-petits-flux-grands-effets-les-q2388.html>

Certains résultats ont été présentés aux Assises nationales du foncier et des territoires en octobre 2022 et ont fait l'objet d'une publication par le Lifti ; *Réalités de « l'exode urbain » et stratégie des acteurs du foncier*, juillet 2023, *Cahiers des Assises* : https://lifti.org/wp-content/uploads/2023/07/MISE-EN-LIGNE_-cahier-3-.pdf

⁴ Voir ici l'étude de l'ADEME et le CSTB, avril 2020, *Imaginons ensemble les bâtiments de demain* : www.cstb.fr/assets/medias/2020/04/imaginons-ensemble-les-batiments-de-demain-2020-04.pdf ainsi que la mise à jour par Futuribles des données : <https://www.futuribles.com/l'occupation-des-logements-en-france/>

Surtout qu'au-delà de changements socio-démographiques, **l'évolution des ressources territoriales plus ou moins anticipée induit de nécessaires transformations de nos manières d'habiter et produire : l'usage résidentiel du foncier dans certains territoires est aujourd'hui rattrapé par l'évolution même des ressources de ces territoires, en lien avec le changement climatique et l'effondrement de la biodiversité.** Les carences en eau potable ou stress hydriques qui se dessinent en France commencent en effet à se traduire par de nouvelles restrictions et stratégies foncières. L'été 2022 a été marqué par la sécheresse la plus longue depuis 1959, générant un ensemble de phénomènes connexes. 95 départements étaient soumis à des mesures de restriction d'eau et de l'irrigation au 25 août 2022. En outre, 539 communes n'ont pas pu fournir d'eau au robinet à leurs habitants et ont dû mettre en place des alternatives pour assurer la continuité de l'alimentation. Ces sécheresses sont appelées à s'intensifier dans leurs durées et occurrences. Ainsi, au 26 juin 2023, selon le site gouvernemental « propluvia », une grande partie du territoire métropolitain était couverte par des arrêtés préfectoraux de restrictions d'eau. Fin septembre, encore une grande partie du territoire national était, a minima, en vigilance.

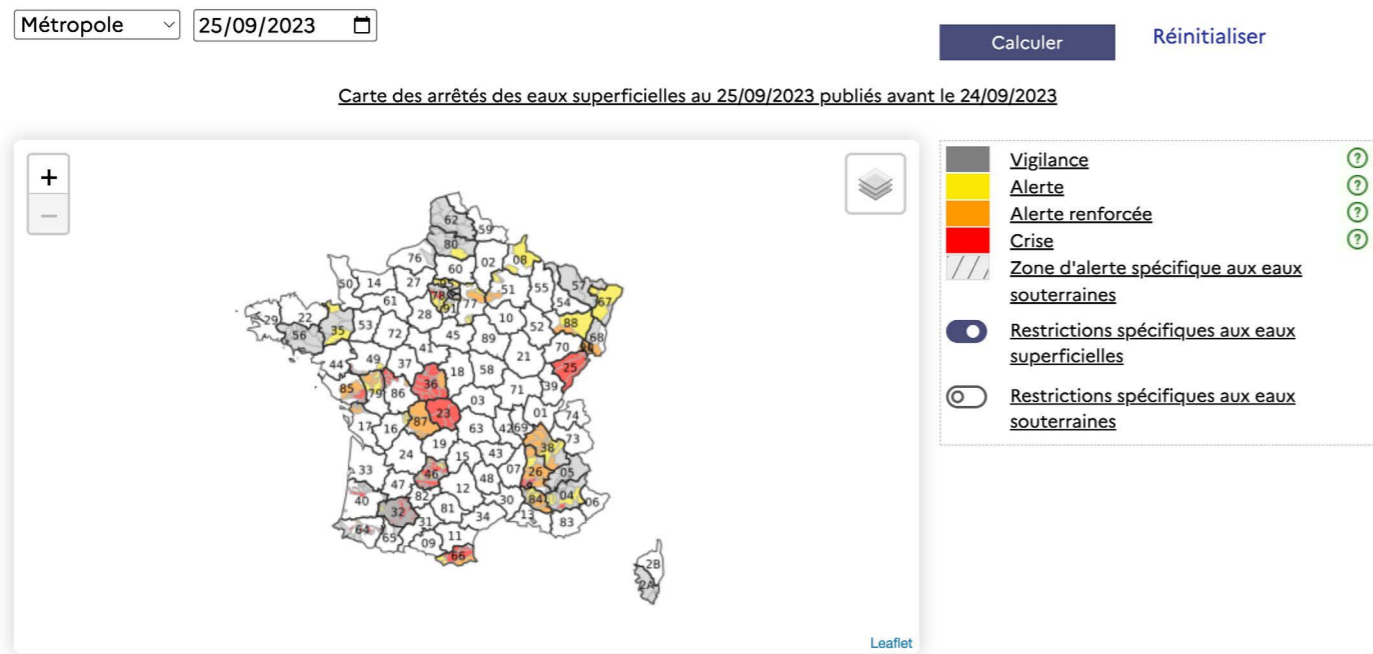


Figure : Cartographie et type des arrêtés de restriction d'eau au 25 septembre 2023 - <https://propluvia.developpement-durable.gouv.fr/propluviapublic/stats/historiques-cartographies>

Cela se traduit localement par un gel voire un renversement des projets de territoire. Dans le souci de la sécurité et du bien-être des populations ainsi que de la préservation de l'environnement, plusieurs communes du Var, du Puy-de-Dôme ou de l'Ardèche ont par exemple décidé de ralentir ou de stopper les autorisations de construire au printemps 2023. Ces dynamiques, pour le moment marginales, sont potentiellement autant de signaux faibles d'un phénomène qui pourrait se généraliser dans les années à venir.

1.2. DES BESOINS EN FONCIER ÉCONOMIQUE PROFONDÉMENT MODIFIÉS ?

Le foncier est encore le support de la plupart des activités productives, soit de manière directe (agriculture, activités extractives, etc.), soit de manière indirecte via l'implantation des outils de production. L'évolution des modes de vie et des organisations interroge également les besoins en foncier des activités tertiaires, commerciales et logistiques : avec l'exigence de sobriété, le foncier économique rentre de manière plus évidente « en tension » avec les autres usages de l'espace urbain (résidentiel, infrastructures, équipements, ...). Ces activités sont généralement un impensé des stratégies foncières des collectivités, tant il était acquis que le développement économique échappait à ces contraintes, jusqu'à aujourd'hui.

Cet impensé est aussi lié au fait que le foncier économique **est une matière difficile à cerner tant il est disparate et très loin de se résumer aux seules « zones » productives, logistiques ou commerciales et issues d'un aménagement d'ensemble.** Parler foncier et immobilier économiques, c'est évoquer les installations le long des voies de circulation, dans les centres-villes, les centres bourg ... Pendant longtemps peu investi, **l'enjeu de la connaissance du foncier économique est aujourd'hui à l'agenda des collectivités.** A l'échelle locale, les observatoires se multiplient (mobilisant au premier chef les intercommunalités mais aussi les chambres de commerce, le Cerema ou encore les agences d'urbanisme ...). D'ailleurs, la loi Climat et Résilience impose à toutes les communautés et métropoles la réalisation d'un inventaire des zones d'activités économiques (ZAE) de leur territoire et un recensement très précis des locaux vacants ou en friche. L'observation de l'occupation sur la base des fichiers

nationaux (fonciers et fiscaux) avec des recensements de terrain permet de dresser à la fois le bilan précis de l'occupation et d'identifier les projets des entreprises installées et donc leurs besoins en matière de foncier.

Si les besoins de foncier économique sont désormais plus au cœur des préoccupations des élus, **un changement de paradigme quant à leur aménagement, leur gestion, leurs évolutions s'impose.** Il ne s'agit plus de servir le foncier à des acteurs économiques dans une perspective de création d'emplois rapportés aux mètres carrés, mais de proposer un environnement économique dans lequel le foncier est optimisé, évolutif et adaptable aux besoins des entreprises. Cette évolution impose une véritable réflexion sur les besoins des entreprises, sur les capacités de mutualisation du foncier proposés, sur les externalisations permettant de limiter son usage (moins de parkings, plus de transports collectifs, ...). En effet, la qualité des ZAE fait l'objet d'une nette prise de conscience. Souffrant d'un manque d'entretien régulier, nombreuses sont les ZAE vieillissantes qui font apparaître au grand jour des besoins de réfection, de restructuration. Lorsqu'est regardée l'implantation souvent peu rationnelle des bâtiments avec de nombreux espaces libres sans utilisation possible (fruit de règles de reculement et de retrait peu rationnelles ou de mauvais dimensionnement de lots ...), elles présentent aussi des possibilités importantes (mais aujourd'hui essentiellement théoriques) de densification. Certaines zones en désuétude sont considérées comme des réservoirs fonciers.



Les collectivités ont désormais besoin d'être davantage actrices du développement économique. Si le projet de territoire exprimé dans le SCoT ou le PLU(i) est l'occasion de dégager des principes forts de cet engagement, il doit nécessairement s'accompagner d'une stratégie foncière. Au cours des dernières décennies, dans une très grande majorité des ZAE, la collectivité a cédé le foncier au fur à mesure de ses aménagements. Sa capacité à agir en est aujourd'hui amoindrie. On observe une absence de maîtrise foncière publique pour les ZAE anciennes mais une multiplication aujourd'hui des baux à construction ou emphytéotiques dans des opérations d'aménagements économiques récentes. Il s'agit aussi de permettre aux élus de répondre aux injonctions contradictoires avec le ZAN d'une part, et les ambitions nationales de re-territorialisation d'industries délocalisées ou d'entreprises nouvelles nécessitant d'importantes surfaces de production (usines de production de batteries par exemple), d'autre part. Dans un contexte d'une réindustrialisation des territoires portée notamment par la loi industrie verte du 23 octobre 2023¹, nombre d'acteurs économiques déplorent, que le recyclage foncier, qui s'opère dans bien des cas sur des friches industrielles, se traduise souvent dans les territoires par une perte de volume constructible à des fins économiques au bénéfice du logement.

Enfin, l'aménagement du foncier économique est source d'incertitudes tant est rapide l'évolution des modes de vie et des organisations qui questionnent quant aux besoins futurs en foncier pour l'accueil d'activités des activités tertiaires, commerciales et logistiques, productives. Difficile est en effet de prévoir l'évolution du commerce en ligne, l'évolution des ensembles commerciaux, le désir de proximité des consommateurs et l'évolution du commerce de détail ... Difficile d'anticiper les besoins en immobilier de bureaux dont l'attractivité est mise en question au regard du développement du télétravail et du renchérissement des coûts énergétiques et de transport ... Difficile de définir le modèle des bâtiments (peut-on construire des usines ou des pôles logistiques sur plusieurs niveaux ?) ... Les enjeux relatifs au foncier industriel permettent d'identifier quelques tendances lourdes sur ces activités et leurs besoins en foncier. En premier lieu, il s'agit de distinguer des activités industrielles captives du foncier, telles que les industries extractives, les industries liées à l'eau, certains sites de production énergétique, etc. Pour ces activités, le foncier ne relève pas d'un choix ou d'une stratégie d'implantation mais conditionne l'opportunité économique. Les tendances sont plutôt à un renchérissement des conflits autour de ces activités, notamment en termes d'acceptation locale et d'impacts sur l'environnement ainsi que d'une concurrence accrue autour des sites potentiels d'activité.

En somme, les phénomènes croisés de raréfaction du foncier disponible et de besoins de surfaces qualitatives augurent d'une tension exacerbée sur ces fonciers économiques. L'enjeu de la planification et de la stratégie foncière apparaît ici majeur afin d'accompagner à la fois les volontés de réindustrialisation et de souveraineté (alimentaire, agricole, etc) mais aussi les capacités d'actions publiques et les contraintes des opérateurs économiques.

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000047551965/>

Face à cette concurrence, au-delà de l'intérêt économique des projets (créations d'emplois et de richesses), le scoring environnemental est appelé à se développer. Le choix d'accueillir ou non certaines activités devrait s'opérer via une grille de lecture questionnant les impacts des projets, au premier rang desquels figurent l'approvisionnement et la consommation en eau, dans l'optique de sélectionner les plus vertueux.

Certaines collectivités sont d'ores et déjà engagées dans ces démarches de sélection environnementale des projets.

Les tendances à l'oeuvre au regard du foncier agricole sont multiples et ont été pour partie mises en évidence dans les travaux du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) en 2020 « Agri 2050 - Une prospective des agricultures et des forêts françaises ». Plusieurs éléments apparaissent ainsi comme des tendances de fond :

- **Une volonté de développement des pratiques agroécologiques** en faveur d'une meilleure protection des sols et la volonté portée par les pouvoirs publics et la société civile d'un développement des circuits courts.
- **Le développement rapide de l'acquisition** via les formes sociétaires, qui se traduit par l'agrandissement des unités et la concentration de la propriété. À l'instar d'autres territoires européens, les industries agro-alimentaires sont également de plus en plus candidates à l'acquisition du foncier pour sécuriser l'amont de leur chaîne de production.
- **Une volonté des collectivités locales de s'investir dans l'organisation du foncier agricole** notamment pour sécuriser la production en faveur de la restauration locale mais aussi d'aménager leur territoire en faveur de la protection des paysages et des milieux.
- Enfin, plus récemment **les crises énergétiques et géopolitiques**, notamment la guerre en Ukraine, ont modifié le rapport au foncier agricole. L'enjeu de la sécurité alimentaire est ainsi revenu sur le devant de la scène. Il en découle une hybridation du foncier agricole dont l'objectif n'est plus uniquement de produire de l'alimentation humaine ou animale mais aussi de contribuer à la production énergétique (méthanisation, panneaux solaires, agrivoltaïsme, etc.).

1.3. CHANGEMENT CLIMATIQUE ET EFFONDREMENT DE LA BIODIVERSITÉ : VERS DES TERRITOIRES NÉCESSAIREMENT PLUS RÉSILIENTS ?

Les signes du changement climatique et de l'effondrement de la biodiversité sont d'ores et déjà aisément perceptibles : hausse des températures, multiplication des événements extrêmes (canicules, feux de forêts, tempêtes, etc.) sont autant de nouveaux aléas accroissant la vulnérabilité des populations et des territoires avec des conséquences foncières évidentes, ne serait-ce qu'en matière de répartition de l'occupation humaine du territoire.

La carte ci-après présente un indicateur global d'exposition de la population aux risques climatiques en 2016, à partir d'un croisement entre l'ensemble des risques naturels (avalanches, tempêtes, feux de forêt, inondations, mouvements de terrain) et la densité d'habitants. À l'échelle nationale, la vulnérabilité des populations aux risques climatiques est plus marquée dans les régions littorales et la vallée du Rhône, particulièrement peuplées et soumises à une diversité de risques.

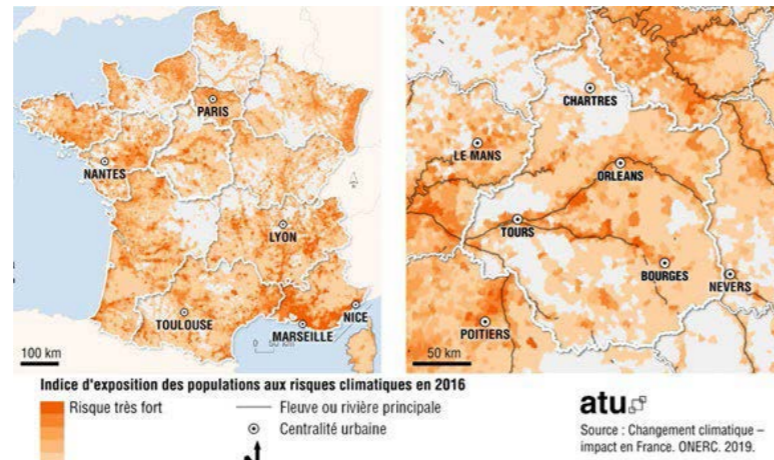


Figure : Exposition des populations aux risques climatiques en 2016 - ONERC

FOCUS

LES SCENARIOS INTERNATIONAUX DU CHANGEMENT CLIMATIQUE À 2100 ADAPTÉS AU TERRITOIRE FRANÇAIS : HAUSSE DES TEMPÉRATURES

Le changement climatique étant inéluctable, quel que soit le scénario qui se réalisera, la question de l'adaptation de la société à ce changement se pose de manière prégnante. Le foncier, son usage, sa maîtrise est un enjeu clair et immédiat de la société dans son ensemble et des collectivités en particulier, dans l'adaptation au changement climatique.

Différents laboratoires français réalisent des projections climatiques territorialisées, utilisées entre autres par le GIEC. Les scénarios les plus récents sont appelés RCP (Representative Concentration Pathway). Le projet DRIAS Les futurs du climat¹ donne à voir ces travaux. Quel que soit le scénario de régulation envisagé, le réchauffement climatique devrait se poursuivre au cours du siècle. En fonction des actions mises en place et de l'évolution des comportements, il serait plus ou moins important à l'horizon 2100 :

- 1 L'hypothèse la plus proche d'une poursuite des tendances actuelles, soit une **absence de régulation** des émissions de gaz à effet de serre (scénario RCP8.5), conduirait à une forte hausse des températures. En effet, ce modèle envisage une augmentation de 5°C des températures journalières et 15 jours supplémentaires par an avec des températures supérieures à 35°C par rapport à la période de référence (1976-2005).
- 2 Le scénario considéré comme atteignable aujourd'hui sous réserve de la mise en place de politiques publiques ambitieuses, entraînerait des **émissions de gaz à effet de serre modérées** (RCP4.5). Pour ce modèle, la hausse des températures se limiterait à 2,8°C. Le nombre de jours supplémentaires avec des températures supérieures à 35°C serait de 11.
- 3 Le scénario correspondant à une forte réduction des émissions de gaz à effet de serre (RCP2.6) est **considéré comme difficilement atteignable aujourd'hui**. Dans cette hypothèse, les températures se stabiliseraient au cours du XXI^e siècle et on dénombrait seulement trois jours supplémentaires par an avec des températures dépassant les 35°C.

Une des manifestations de ces phénomènes sont les vagues de chaleurs de plus en plus nombreuses et prononcées. La période 2000-2009 présente une température moyenne supérieure de 1,5°C par rapport aux années 1900 avec une accélération du réchauffement depuis les années 1980.



Figure : Anomalie de la température moyenne sur la décennie 2000-2009 par rapport à la référence 1961-1990
Changement climatique - Impact en France, 2019 - ONERC

¹ DRIAS - Les futurs du climat. Météo-France.

Parallèlement, une autre des manifestations du changement climatique et de l'effondrement de la biodiversité réside dans **la ressource en eau, et en particulier la perturbation du grand cycle de l'eau, avec notamment la question des précipitations**. Certes, les scénarii concernant les précipitations sont plus incertains : cet indicateur est très variable d'une année à l'autre et la France hexagonale se situe à une latitude de transition entre les zones d'augmentation et de réduction des précipitations. Elle présente des différences régionales marquées comme l'illustre parfaitement l'été 2023. Toutefois, les projections laissent présager **un renforcement des problématiques d'inondations et de ruissellements lors des épisodes extrêmes et des étiages de plus en plus sévères. Un dépérissement accru des boisements et un assèchement des zones humides** sont également probables. Ces impacts négatifs du changement climatique auront des incidences importantes sur les milieux naturels et la faune et entraîneront une augmentation de l'exposition des populations aux risques climatiques voire des modifications de pratiques, notamment agricoles. A titre d'exemple, le Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAER) indique notamment en 2019¹ que **le changement climatique modifie l'attractivité des terrains agricoles : l'augmentation des sécheresses et des crises hydriques dans le sud entraîne de fortes concurrence pour les surfaces irriguées. Ces concurrence sont exacerbées par la disparition de certains fonciers disponibles en raison du retrait du trait de côte ou de leur salinisation.**

En effet, **le changement climatique et l'effondrement de la biodiversité sont fortement marqués dans les zones littorales** (4% du territoire hexagonal et 10% de la population hexagonale). Dans ces territoires, l'aléa climatique est particulièrement complexe et difficilement prévisible. La vulnérabilité y est accrue par des marchés fonciers et immobiliers encore élevés et croissants². Plusieurs phénomènes sont ici possibles et induisent une vitesse du recul, une brutalité mais aussi des régimes d'indemnisation ou de prise de conscience différents, qu'il s'agisse de l'érosion dunaire (Soulac sur Mer), de l'érosion d'une falaise (Étretat en Seine Maritime), la submersion lente (Port du Barcarès) ou au contraire rapide (Ile de Sein), ou encore la subduction (Mayotte).

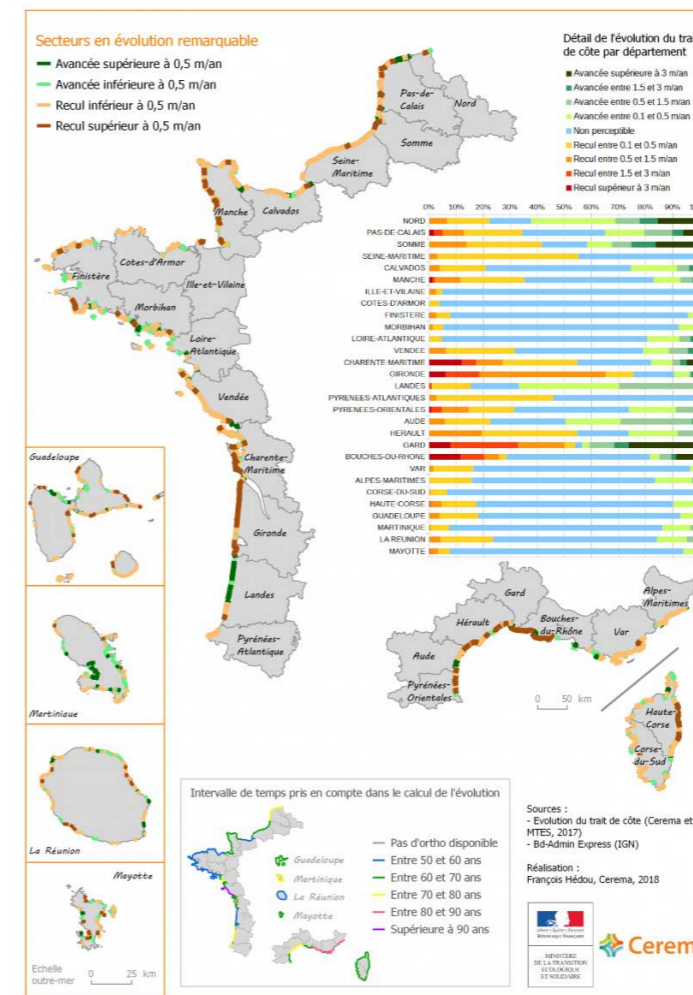


Figure : L'évolution du trait de côte sur le territoire français - CEREMA, 2018

Pour environ 20% du littoral français, les phénomènes hydro-sédimentaires entraînent l'érosion du littoral. La mer vient ainsi grignoter la terre provoquant effondrement de falaises pour les côtes rocheuses ou disparition de la bande sableuse. Les espaces littoraux peuvent également être concernés par le risque de submersion marine lié à la montée des eaux. Selon le GIEC, la montée des eaux devrait varier en moyenne de 43 centimètres à plus d'un mètre d'ici 2100, ce qui interroge « l'habitabilité future des territoires littoraux » pour reprendre l'expression d'Alexandre Magnan, géographe, chercheur à l'IDDRI (Institut du Développement Durable et des Relations Internationales). D'ici 2100, il s'agit d'au moins 50 000 habitations, des activités économiques et des infrastructures qui sont appelées à être sous l'eau.

Pareille destinée invite les communes à penser le littoral de demain. Une partie de ces communes (242) figure désormais dans les décrets listant les communes devant adapter leur urbanisme et aménagement à ces phénomènes d'érosion³. La loi Climat et Résilience (articles 236 à 248) et l'ordonnance du 6 avril 2022 offrent un arsenal d'outils juridiques nouveaux au service de la stratégie des collectivités également destinés à limiter l'accroissement de la vulnérabilité des biens et des personnes.

Mais, au-delà des outils déployés, quelle stratégie adopter ? Plusieurs typologies de réponses sont actuellement proposées :

- **Laisser faire** la nature et ne pas agir
- **Avancer** par poldérisation au-dessus des mers et des océans
- **Protéger** par la construction d'ouvrages de type digue, enrochement ... ou en recourant aux solutions fondées sur la nature
- **Aménager** avec l'eau : construction sur pilotis, étanche
- **Relocaliser**



¹ CGAER, décembre 2019, *Agri 2050 - Une prospective des agricultures et des forêts françaises*, Rapport de mission de prospective n°18066 : <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/109015>

² Lifti, juillet 2023, *Risques climatiques et érosion du trait de côte : controverses !*, Les cahiers des Assises, <https://lifti.org/wp-content/uploads/2023/09/MISE-EN-LIGNE-BAT-FINAL--cahier-5.pdf> ; MAUROUX, A. 2015. *Exposition aux risques naturels et marchés immobiliers*. Revue d'économie financière. n°117, 91-103 : <https://www.cairn.info/revue-d-economie-financiere-2015-1-page-91.html> ; DACHARY-BERNARD, J., GASCHET, F., LYSER, S., POUYANNE, G. & VIROL, S. 2011. *L'impact de la littoralisation sur les marchés fonciers. Une approche comparative des côtes Basque et Charentaise*. Economie et Statistique, n° 444-445, 127-154

³ Décret n° 2023-698 du 31 juillet 2023 modifiant le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047911613>



FOCUS

LES DIFFÉRENTES FAÇONS ACTUELLES DE FAIRE FACE À LA MONTÉE DU NIVEAU DE LA MER

Ces premières réponses sont particulièrement complexes à mettre en œuvre, d'autant plus face à des projections incertaines et parce que d'autres enjeux entrent également en compte, notamment en matière de sobriété. Ainsi, **la frange littorale concentre pression foncière, enjeux de préservation et vulnérabilité aux aléas, ce qui pose autant de questions en matière de recomposition territoriale et de valeurs foncières : la prospective foncière doit se réinventer, en dépassant la simple étude historique du « trait de côte » et en intégrant de très vastes zones rétro littorales.**

1.4. UN EXERCICE PROSPECTIF DE PLUS EN PLUS INDISPENSABLE ET DÉLICAT

Devant les multiples et rapides transformations à l'oeuvre dans les territoires, la prospective est à la fois de plus en plus nécessaire et attendue mais doit conjuguer avec une incertitude grandissante, en particulier à propos des mouvements démographiques (mouvements migratoires de plus en plus rapides et imprévisibles), des évolutions sociétales (à l'image des transformations très rapides du commerce que la puissance publique peine à anticiper), des perspectives économiques (mutation de l'appareil productif, transformation des modes de travail, accroissement des conflits d'usage autour d'un foncier qui se raréfie, etc.) et des évolutions environnementales et climatiques.

La prospective aide à considérer le territoire pour mieux le servir. Or, la prospective territoriale peine à intégrer les conséquences qui découlent des grands arbitrages nationaux et supranationaux dans les politiques publiques locales : quels impacts territoriaux des objectifs de souveraineté alimentaire, de réindustrialisation ... ou encore relatifs à l'habitat et au logement ? Ces orientations supra-territoriales sont trop souvent élaborées de manière aveugle aux territoires. Pourtant, la prospective, pour être pertinente et efficiente, ne peut être qu'un travail multi acteurs et multiscale.

DÉFINIR ET CONFRONTER SON PROJET DE TERRITOIRE ET SES BESOINS FONCIERS AUX OBJECTIFS NATIONAUX
ALISÉ GÉOMATIQUE

En 2022, le territoire rural en question était face à une double problématique : d'une part, l'absence d'un document d'urbanisme couvrant l'ensemble du territoire intercommunal et formalisant un projet de territoire et, d'autre part, l'injonction réglementaire nationale du ZAN répondant à des projections ambitieuses. De ce fait, dès mai 2022, un exercice original de prospective a été mené en 4 mois par le biais d'ateliers pilotés par Alisé géomatique et réunissant plus de 30 personnes à chaque session : des élus, en binôme avec différents services techniques (économie, habitat, droit des sols, etc). L'équipe s'est appuyée sur des outils géométriques et sur la première définition de l'artificialisation telle que parue un mois auparavant par le décret d'avril 2022. Chaque commune a ainsi pu confronter son projet communal aux trajectoires visées, selon sa dynamique passée et les densités projetées, puis resituer collectivement les besoins fonciers exprimés de l'EPCI face aux objectifs nationaux concernant les ENAF et le ZAN.



En tant que prospective, ce temps de partage n'aura pas eu comme objectif d'appréhender toutes les facettes d'une stratégie foncière détaillée et de sa mise en œuvre sur chaque commune. Il aura en revanche permis de mutualiser les projets à échéance 2030 et :

- de faire passer des messages forts et pédagogiques sur l'esprit de la loi Climat et Résilience ainsi que les bénéfices associés à cette sobriété foncière,
- de questionner les besoins relatif à l'ensemble de l'intercommunalité afin de ne pas en faire supporter le poids à la seule commune concernée,
- de mieux identifier les leviers à actionner par chaque commune à l'aune de sa dynamique démographique et de ses capacités de développement : mobilisation de ses dents creuses, programmation d'opérations à des densités légèrement plus élevées, etc.
- d'évoquer des notions de solidarité entre communes aux dynamiques contrastées.



Plus encore aujourd'hui, la prospective ne peut être un exercice mené en chambre par des experts. Elle est de plus en plus un support à des arbitrages politiques et sociétaux. Devant l'aggravation des risques et des tensions sociales sur le sol, **la prospective doit être, plus encore, partagée et nourrir les débats entre acteurs et citoyens des territoires pour conforter l'acceptabilité politique et sociale du projet.**

L'ensemble de ces transformations non-exhaustives induit **des modifications profondes de nos rapports au foncier, à la fois parce que certains usages ne sont désormais plus possibles du fait de la transformation des caractéristiques des fonciers et des sols (potentiel agricole par exemple) et parce que d'autres besoins prioritaires émergent notamment en matière de souveraineté (alimentaire, agricole, eau, énergie, économie) pour atténuer les effets voire adapter les territoires à nos défis contemporains.** A ce titre, il est probable qu'à l'avenir des conflits sur l'usage et la valeur des sols deviennent plus courants, tant ceux-ci vont s'exacerber.

Figure : Plateforme de construction collaborative des indicateurs ENAF et de dialogue sur les besoins fonciers - ALISÉ GÉOMATIQUE

2 POUR UNE STRATÉGIE FONCIÈRE PLUS GLOBALE, AVEC DES SOLS VIVANTS

Pendant longtemps, la question foncière s'est cantonnée à des perspectives d'aménagement fléchées sur des enjeux économiques et d'habitat, souvent assez immédiats. La complexification actuelle de nos modes d'habiter et de leur soutenabilité rend évidente la nécessité de penser davantage en systèmes, dans une approche plus globale, repartant des besoins réels et futurs des territoires, dans une logique de sobriété. Le foncier devient alors le réceptacle à d'autres besoins identifiés (alimentation, énergie, eau/résilience, économie) induisant de préserver un équilibre dans ses fonctions (et donc sa consommation).



Figure : Intervention - Source&co

Il apparaît dès lors nécessaire de considérer le foncier dans sa dimension vivante, comme matière non-inerte, en particulier à travers la question des sols vivants. C'est en ce sens que la notion d'artificialisation, au-delà de la question du zonage, tend à induire une réflexion sur la qualité des usages et sur les modes de gestion de nos fonciers. L'approche historique par les ENAF est actuellement complétée, non sans difficulté (2.1.1). Elle requiert toutefois d'être dépassée par une approche moins binaire et plus qualitative : l'artificialisation (2.1.2). En introduisant d'autres critères de valeur dans l'approche foncière, la notion d'artificialisation pousse à considérer aussi d'autres usages moins classiques ou jusqu'à présent plus silencieux dans les arbitrages ayant trait au foncier (2.1.3). Le bilan financier participant des critères d'arbitrage, la prospective foncière devra s'accompagner de manière plus systématique de réflexions sur les modèles économiques et de financement des projets, sans que ce bilan comptable ne soit le seul à peser dans la prise de décision ; d'autres critères de valeur pourraient ici entrer en compte.

Deux approches complémentaires :

FOCUS

ATTÉNUATION

L'atténuation vise à réduire et limiter la production de GES (Gaz à Effet de Serre) d'origine anthropique qui continuent à amplifier les phénomènes de dérèglement climatique, sachant que les molécules en cause (CO₂, CH₄, NO_x, etc.) peuvent avoir une durée de vie longue (plus d'un siècle pour le CO₂) et impactante. Cela nécessite de repenser l'ensemble des secteurs producteurs de GES et également nos usages des territoires qui peuvent être des sources indirectes de production de GES. La mobilité découlant de la localisation des activités humaines sur le territoire en est un exemple.

FOCUS

ADAPTATION

L'adaptation des territoires et des activités aux impacts des changements climatiques est également nécessaire. Les catastrophes des dernières années ont démontré que nos territoires n'étaient pas suffisamment configurés pour faire face aux risques naturels et anthropiques combinés : inondations, tempêtes, glissements de terrains, sécheresses, etc. L'ensemble des territoires sont concernés, urbanisés ou non, selon leurs usages et configurations. L'adaptation doit prendre également en considération les types de contraintes climatiques selon leurs amplitudes d'une part et les effets synergiques éventuels entre elles ou avec les infrastructures, les activités humaines, d'autre part.



2.1. L'INSUFFISANCE D'UNE APPROCHE PAR LA CONSOMMATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS

2.1.1. Une volonté de réduction de la consommation foncière inscrite depuis plus de 20 ans mais à parfaire

La réduction de la consommation de foncier naturel, agricole ou forestier (ENAF) est un sujet récurrent des politiques publiques locales. Depuis la loi Solidarité et Renouvellement urbain du 13 décembre 2000 (SRU)¹, les élus et acteurs locaux ont été confrontés à la nécessité de modérer l'étalement urbain et la mutation de ces espaces au profit du renouvellement urbain. Les efforts engagés dans les politiques publiques d'urbanisme depuis 2000 ont montré des résultats positifs dans les territoires qui se sont engagés sur cette voie. En moyenne, sur la période 2010-2020, la réduction de la consommation de foncier s'inscrit en diminution de 30 % à l'échelle nationale. Mais cette modération connaît de réelles disparités. Encore en 2022, 18 100 hectares à usage ou vocation agricole ont été vendus dans la perspective d'être urbanisés (FNSafer, 2023)². Certes, ce chiffre annuel marque un ralentissement de l'urbanisation puisqu'il s'agit du volume le plus bas depuis 30 ans, mais la croissance se poursuit et l'évolution est hétérogène sur le territoire national. En particulier, les territoires dont les surfaces agricoles sont déjà moindres continuent à subir une pression urbaine forte, notamment les espaces en franges métropolitaines ainsi que le littoral et retro-littoral. Si des efforts ont été enregistrés en matière de consommation de foncier au cours des 20 dernières années, ils se révèlent insuffisants au regard de l'évolution des connaissances sur le changement climatique et des enjeux qui en découlent.



2.1.2. Des objectifs désormais chiffrés et territorialisés

Face à ces insuffisances, la loi Climat et Résilience introduit des objectifs à l'échelle des régions en matière de consommation d'ENAF, ensuite déclinés localement. Ceci constitue un saut considérable dans l'appréhension de la question foncière par les collectivités locales et les élus qui les représentent, puisque, pour la première fois, une trajectoire assortie d'objectifs chiffrés est indiquée. Il s'agit de réduire de 50% cette consommation à échéance 2031, indexée sur la consommation passée des 10 dernières années. Si certains territoires avaient déjà fortement diminué leur consommation foncière, pour d'autres, il s'agit d'une réelle révolution. Une deuxième période est prévue par la loi, qui s'appuie sur une nouvelle notion, celle de l'artificialisation définie comme « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage. » (art. L.101-2-1 du Code de l'urbanisme). Les objectifs fixés s'appuient alors sur la séquence Éviter, Réduire, Compenser (ERC) avec d'abord une réduction de l'artificialisation pendant les décennies suivantes pour enfin atteindre un solde nul d'artificialisation (ZAN) à l'échéance de 2050 : toute forme d'artificialisation devra être compensée par une renaturation.

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000207538>

² FNSafer, 2023, *Le prix des terres 2022. Analyse des marchés fonciers ruraux*, Edité par la FNSafer, Paris, 71p : <https://www.safer.fr/actualites/actualite/les-marches-fonciers-ruraux-en-2022/>

2.1.3. Des difficultés de mesure relatives à l'approche ENAF et à l'absence de référentiel commun formalisé : décloisonner l'observation

La déclinaison efficiente dans les documents d'urbanisme locaux de cette réduction d'ENAF reste imparfaite et inégale à l'échelle nationale. D'abord, parce que la prise en compte formulée dès les années 2000 ne s'est pas accompagné, partout, d'un suivi de l'utilisation du foncier, de la nature de ses usages et parfois d'une comptabilité précise des espaces consommés : le bilan des consommations est obligatoire dans les SCoT et PLU(i) depuis les lois Grenelle de 2008 et 2010 mais l'ensemble du territoire n'est pas complètement couvert par ces documents. De ce fait, à l'heure du ZAN, le **bilan rétrospectif de la consommation d'ENAF reste parfois à faire dans certains territoires**. Par ailleurs, les bilans de la consommation d'ENAF passée ont eu tendance à gommer la **réalité du territoire à l'instant t et à privilégier des projections, souvent très optimistes, à travers les documents et zonages d'urbanisme futurs** (zonage AU). Les objectifs de la loi Climat et Résilience ont donc introduit la nécessité, pour l'Etat, de disposer d'un référentiel commun afin d'observer et de suivre les objectifs fixés par la loi et d'être en mesure de comparer les territoires entre eux.

Le CEREMA a ainsi été mandaté en ce sens et produit actuellement l'observatoire de l'artificialisation¹ à partir notamment des bases fiscales. Mais en l'absence aujourd'hui d'un outil national consolidé et face aux délais contraints de révision des documents², les régions ont d'ores et déjà défini plusieurs méthodes pour construire la trajectoire de division par deux. Ces méthodes peuvent différer entre elles, en fonction des bases de données et traitements mobilisés. Ainsi, certaines régions ont fait le

choix d'agréer les données d'observatoires locaux, d'autres ont financé le développement de MOS³ à l'échelle régionale, et d'autres encore s'appuient sur le portail de l'artificialisation qui permet à partir des fichiers fonciers une première évaluation de la consommation d'ENAF. Les trois solutions peuvent se compléter pour une observation plus précise. Toutefois, en l'absence d'observatoires locaux et de leur reconnaissance, ce sont les données de l'observatoire de l'artificialisation qui feront référence.

Enfin, **l'approche extrêmement binaire proposée par la consommation d'ENAF relève davantage d'une démarche quantitative que qualitative, passant sous silence des mouvements de fond**. Par exemple, l'observation de l'occupation des sols agricoles peut masquer des changements d'usages non souhaités et difficiles à gérer, en particulier les territoires connaissant une dynamique d'urbanisation forte. En effet, certains espaces ruraux et périurbains sous pression foncière font l'objet d'achats de terrains agricoles pour des usages non agricoles (espace de loisir, de stockage ou à titre spéculatif), mais le phénomène reste mal évalué à grande échelle. Or, ces pratiques sont des facteurs de consommation des surfaces agricoles et d'augmentation du prix des terres. A cet égard, elles fragilisent le maintien d'activités agricoles, et plus particulièrement les possibilités d'installations de nouvelles générations d'agriculteurs (bloqués par le montant des investissements pour le foncier et les équipements). Ce phénomène met en évidence le besoin d'affiner les définitions et les méthodes d'observation pour accompagner les stratégies foncières.



Certes, l'observation foncière existe de longue date dans de nombreux territoires mais elle peut être portée par de très nombreux acteurs, de façon parfois extrêmement cloisonnée. Elle revêt différentes formes encore silotées en fonction des méthodes et fonciers d'analyse.

Citons notamment :

- **Des observatoires de l'occupation des sols** (MOS ou OCSGE⁴) permettant d'observer les usages et les évolutions à partir de photos aériennes,
- **Des observatoires de l'habitat et du foncier** concernant les EPCI devant élaborer un PLH(i) (Programme Local de l'Habitat intercommunal), en lien avec le programme d'action (art. L.302-1 du code de la construction et de l'habitat et le décret d'application du 12 octobre 2022),
- **Des inventaires des zones d'activités économiques** (IZAE) réalisés par les EPCI (art. L.318-8-2 du code de l'urbanisme) et portails du foncier économique (portail national dont le lancement est prévu à l'automne 2023 et portails régionaux existants),
- **Des observatoires des espaces agricoles et forestiers** (ex. : Observatoires forestiers de l'ONF sur l'Ain, la Savoie et la Haute-Savoie).

¹ <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

² Ces délais ont été légèrement rallongés avec la loi du 21 juillet 2023 puisque les régions auront jusqu'au 22 octobre 2024 pour mettre le SRADDET en conformité avec la loi ; les communes et EPCI auront jusqu'au 22 janvier 2027 pour modifier les SCoT et jusqu'au 22 janvier 2028 pour les PLU(i). Ces délais supplémentaires sont cependant un peu réduits par leur annonce tardive et par les prochaines échéances électorales.

³ Mode d'occupation des sols

⁴ Mode d'occupation des sols ou Occupation du Sol Grande Echelle. Ces OCS GE sont multiples et incluent les productions « socle » de l'IGN, mais également des modèles déclinés dans des régions, compatibles avec les spécifications du CNIG et souvent plus riches

Ces observatoires s'appuient sur des définitions fixées localement et issues de compromis entre les acteurs, compromis guidés notamment par des enjeux locaux. Leur formalisation est un moment clé de partage, car elle peut faciliter un ancrage :

- **partagé entre les échelons** pour fluidifier le passage de la planification supra (SRADDET et SCoT) à celle de la mise en oeuvre locale (PLU),
- **transversal** entre les services pour rapprocher les différents cadres réglementaires ou axes thématiques.

Il s'agit par exemple de croiser les enjeux de biodiversité¹ (trames vertes et bleues), de ressources alimentaires (PAT), d'habitat (PLH), de gestion quantitative ou qualitative de la ressource en eau (SDAGE), de risque (PAPI, GEMAPI, GEPU) et ainsi dépasser le cadre historique **d'une vision dite urbaine, décloisonnée de sa périphérie et/ou de son bassin versant**. Cette même observation aide à anticiper et mener une prospective, **sur du temps long**, en dehors des seuls couperets réglementaires.



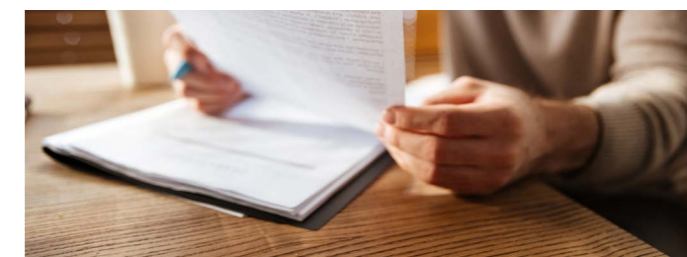
Figure : Illustration de l'ouvrage «Vers un nouveau modèle de valorisation foncière des projets urbains à mission» - SNCF Immobilier, 2023

QUELLES DONNÉES POUR PILOTER LA TRANSITION FONCIÈRE DANS SA TRANSVERSALITÉ ? SNCF IMMOBILIER

Dans le cadre des travaux en matière de traduction opérationnelle et territoriale de la loi Climat et Résilience, la direction transition, RSE et innovation de SNCF Immobilier a souhaité revisiter ses bases de données. Cette démarche a permis de mettre en lumière un nécessaire décloisonnement entre les outils consacrés à la gestion voire à l'administration du domaine foncier (SI Geoprism, parcelles cadastrées, répartition domaniale entre les différentes entités du groupe) et celui dédié à la maîtrise de la végétation aux abords des voies ferrées, administrés par les équipes en charge de la maintenance des infrastructures ferroviaires (le Système d'Information Géographique pour la Maîtrise de la végétation : SIGMA). A partir de différents millésimes selon la circulation des lignes, SIGMA permet de cartographier l'absence de végétation ainsi que la couverture herbacée, arborée ou arbustive. Ces divers outils demeurent utilisés de manière silotée et des démarches sont en cours de réflexion pour faire se dialoguer (voire éventuellement assurer une interopérabilité) ces différentes bases de données y compris avec des données externes.

Au final, introduite dans le cadre législatif français il y a plus de 20 ans, la réduction de la consommation d'ENAF est aujourd'hui questionnée voire prolongée. En effet, **les ENAF ne sont pas un bloc homogène, y compris dans les espaces agricoles. Le clivage urbanisé/non urbanisé est également beaucoup trop caricatural en particulier lorsqu'on se situe hors des grandes métropoles. L'approche par les ENAF souffre d'un parti pris trop binaire** rendant d'ailleurs complexe des arbitrages ambitieux, qui, à l'aune de nos défis contemporains, doivent désormais laisser une réelle place à un équilibre des fonctions et des usages. En ce sens, il était désormais nécessaire d'introduire la qualité des espaces et des sols comme nouveau critère de réflexion voire de valeur, en rapprochant l'aménagement des préoccupations de spécialistes des sols vivants. **D'où l'introduction dans la loi d'une nouvelle notion,**

celle d'artificialisation. Connue de longue date dans le champ scientifique, cette notion d'artificialisation revêt de réelles disparités dans le champ réglementaire comme nous allons le voir par la suite.



¹ Le Parlement européen a voté une position sur le projet de législation visant à restaurer les systèmes dégradés le 12 juillet 2023. Faisant suite à la proposition déposée par la Commission européenne en 2022, elle vise notamment à restaurer la nature sur au moins 20 % des terres et des zones marines d'ici à 2030. Cette initiative fait partie du pacte vert pour l'Europe : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr

2.2. DES SOLS VIVANTS ET FONCTIONNELS, PRÉSERVANT NOS PERSPECTIVES

2.2.1. Du sol support de développement au sol porteur de services écosystémiques

Pendant longtemps et jusqu'à récemment encore, les sols ont été utilisés pour leur seule fonction de support par une multitude de professionnels, qu'il s'agisse des agriculteurs, urbanistes, architectes, juristes voire paysagistes¹. En somme, les sols, quelle que soit leur qualité, étaient les supports de l'agriculture, des activités économiques, industrielles et du développement des villes. **Cette vision dans laquelle les sols sont inertes et invisibles a amené à leur dégradation massive, par voie d'imperméabilisation, de pollution, d'érosion ou d'appauvrissement de la biodiversité qu'ils hébergent et donc de leur fertilité ... oblitérant d'autant nos usages futurs.** Bien que les scientifiques alertent depuis le début des années 2000 sur leur dégradation, la prise de conscience de la valeur environnementale des sols commence réellement à émerger dans le monde agricole en 2015 (année internationale des sols). Elle se traduit d'abord dans le monde de l'aménagement et de l'urbanisme par une injonction à davantage préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF).

Les sols sont des matrices complexes, vivantes et à l'interface de tous les autres écosystèmes : atmosphère, hydrosphère, lithosphère et biosphère. Cette position d'interface en trois dimensions leur confère une multitude de fonctions écologiques en lien avec les qualités de l'air et de l'eau ainsi que le développement de la biodiversité terrestre (végétale, animale, microbienne). Ces fonctions sont portées par ses composantes physiques, chimiques et biologiques. Plus particulièrement, la biodiversité du sol constitue un patrimoine vivant, indispensable à son fonctionnement. Pour prendre plus facilement la mesure des bénéfices apportés par le fonctionnement naturel du sol, ses fonctions écologiques ont été transposées en services écosystémiques essentiels à la vie sur terre (FAO 2015).

FOCUS

SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES ET FONCTIONS DES SOLS : QUELLES DIFFÉRENCES ?²

Les fonctions du sol peuvent être définies comme « ce que fait le sol », indépendamment de tout intérêt humain. Un exemple de fonction du sol est le recyclage des nutriments. Les fonctions du sol sont la manifestation de processus résultant des interactions entre les organismes du sol et leur environnement (composantes physiques et chimiques du sol).

Les services écosystémiques se définissent comme les services que les populations humaines obtiennent directement ou indirectement des fonctions des écosystèmes. Un exemple de service écosystémique est la « régulation du climat ».

Ainsi, 11 services majeurs ont été identifiés et classifiés en 4 catégories :

- les services de **support** :
 - fondement pour les infrastructures humaines,
 - habitat pour une multitude d'organismes,
- les services de **régulation** :
 - régulation du climat,
 - régulation des crues,
 - séquestration du carbone,
 - purification de l'eau et réduction des contaminants du sol,
 - cycle des éléments nutritifs,
- les services de **production** :
 - fourniture d'aliments, de fibres et de combustibles,
 - fourniture de matériaux de construction,
 - source de composants pharmaceutiques et de matériel génétique,
- les services **culturels** : patrimoine culturel.



Figure : Fonctions du sols - FAO, 2015

Il existe ainsi une relation fondamentale entre ces fonctions et services rendus par les sols et la qualité des écosystèmes naturels et anthropisés en matière de :

- **régulation du cycle de l'eau** (disponibilité, régulation et qualité),
- **régulation du climat** au travers de la séquestration du carbone,
- **préservation de la biodiversité** en surface et dans le sol,
- **maintien de la fertilité et du potentiel agronomique** des surfaces agricoles.

Ces aspects des sols entrent progressivement dans les champs du foncier et de la stratégie foncière par le biais de l'artificialisation introduite par le plan biodiversité de 2018 et complétée par la loi Climat et Résilience de 2021. La notion d'artificialisation s'appuie sur trois volets : le potentiel agronomique, les fonctions écologiques et environnementales.

¹ Avis du CESE Du sol au foncier, janvier 2023, p.14 : https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023_03_politique_fonciere.pdf

² Calvaruso Ch. et Blanchart A., Bertin S., Grand C., Pierart A. et Eglin T., 2021, *Quels paramètres du sol mesurer pour évaluer les fonctions et les services écosystémiques associés ? Revue de la littérature et sélection de paramètres en ateliers participatifs*, Étude et Gestion des Sols, 28, 3-29



FOCUS

ARTIFICIALISATION VERSUS IMPERMÉABILISATION : DES LIMITES ASSEZ FLOUES !

La loi Climat et Résilience précise ce qui relève de l'imperméabilisation (les sols scellés par une matière minérale) et utilise cette notion comme une des clés de la définition de l'artificialisation dans les décrets parus en 2022, en particulier ceux sur la nomenclature. Toutefois, dans une approche partant des sols vivants, il peut être pertinent de prendre en compte d'autres phénomènes liés aux pratiques agricoles, notamment. Ainsi, des vignes non enherbées, sur sols argileux, très compactés en période de fin d'été / automne, peuvent être assimilées à une forme d'imperméabilisation des sols, au moins sur les premiers épisodes pluvieux. Or, l'imperméabilisation fait en réalité surtout référence au cycle de l'eau et aux capacités d'infiltration de l'eau (avec des conséquences sur la biodiversité et les fonctions des sols). Cela peut se produire par le scellement des sols (par exemple par du béton) et aussi par des mécanismes de compaction (passage de machines, etc.). Ce peut donc ne pas être forcément permanent mais évoluer dans le temps en fonction de cycles naturels.

Des décrets sont venus compléter la définition de la loi mais dans une approche bien plus superficielle, la mesure de référence restant l'OCSGE, laissant craindre une dimension binaire comme l'illustre la nomenclature actuelle. De la même façon, la nomenclature s'attache bien plus à la notion d'imperméabilisation qu'à celle, plus complexe, d'artificialisation. Toutefois, des démarches locales inversant l'approche traditionnelle existent. Elles partent de la qualité mesurée des sols et des conséquences des usages pour affiner le projet territorial.

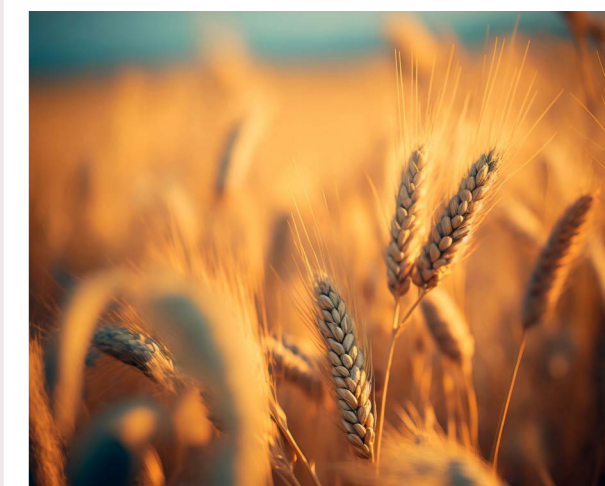
PARTIR DU SUIVI DE LA QUALITÉ DES SOLS POUR MIEUX ADAPTER LES USAGES DU FONCIER AFIN D'ASSURER LA TRANSITION ALIMENTAIRE DIJON MÉTROPOLÉ

Depuis 2020, la métropole de Dijon s'est donnée pour mission de devenir un démonstrateur de la transition alimentaire à l'horizon 2030. Réunissant à la fois les territoires de la métropole, de l'aire urbaine (214 communes) et le territoire d'approvisionnement, le projet ProDij vise à relever les grands défis environnementaux, sociaux et économiques de l'alimentation de demain dans un contexte de réchauffement climatique, d'évolution des comportements alimentaires et de profonde mutation économique du secteur agri/agroalimentaire.

Le projet résulte de l'ambition du « mieux manger », nécessairement ancrée dans des préoccupations fortes sur l'eau, la biodiversité, les sols et la qualité de l'air et s'inscrit dans une volonté de promouvoir le développement économique local et l'attractivité de la métropole. Cela se traduit par la sanctuarisation du foncier agricole et viticole en restreignant dans le nouveau PLUi-HD l'urbanisation de terres actuellement non construites à 20 ha sur la période 2020-2030 soit -30% de la consommation d'ENAF par rapport à 2010-2020). Mais l'ambition va également plus loin : 600 sites sont expertisés au regard de 50 indicateurs pour créer un référentiel de la valeur biologique des sols.

A partir de ce diagnostic, l'objectif est alors d'optimiser l'usage des sols en fonction de leurs qualités et de déterminer, à partir des sols les nouvelles réglementations.

Plus d'info : <https://www.metropole-dijon.fr/Grands-projets/Transition-alimentaire-ProDij>





Aude Tourisme - ©Vincent Photographie - contact@vincentphotographie.com

OÙ PRIORISER LA RENATURATION ET OÙ CONSTRUIRE : LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE AU SERVICE DE LA RÉSILIENCE ? DÉPARTEMENT DE L'AUDE

Suite à la promulgation de la loi Biodiversité en 2018, des acteurs de l'Aude se sont réunis pour élaborer une vision partagée et innovante d'un aménagement résilient face aux défis climatiques. Dans un territoire pilote, il s'agissait de préfigurer une stratégie de densification et de renaturation d'une part à partir de différentes thématiques (agriculture, gestion des eaux pluviales, Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), risques et planification) en réunissant des acteurs variés ne travaillant pas toujours ensemble : la région, le conseil départemental notamment à partir de son SDIS, les Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB), EPCI, etc.). Une phase de production de connaissances, permettant un diagnostic affiné, a été pilotée par Alisé pour ensuite établir un tableau de bord multi échelles et répondre aux objectifs de sobriété foncière à chaque échelon :

- **Syndicat de SCot** : Où sont les espaces consommés ces dix dernières années et comment se répartissent-ils par rapport aux axes structurants et à la couronne urbaine ? Quelle est la nature de ces espaces consommés, en tant que support de biodiversité ou de fonctionnalité (écoulement, infiltration) ? Où sont les sols à meilleure aptitude agronomique ? Comment ont-ils évolué ? Quels sont ceux à mobiliser selon les différentes pratiques agricoles ?

- **EPCI** : Où sont les réserves d'urbanisation (dents creuses, densification, etc) ? Quelles sont alors les densités de construction à envisager dans les dernières réserves afin de répondre au besoin démographique identifié tout en visant le ZAN à échéance 2050 ? Quels sont les services écosystémiques de ces réserves (trames vertes et bleues, régulations hydriques, îlot de fraîcheur) ? Quelles sont alors les règles à adopter dans les documents d'urbanisme pour finalement préserver certains de ces espaces (via des déclassements de zonage ou des règles de futures OAP comme le coefficient de biotope, les EBC, etc) ?

- **Syndicat de Bassin** : Quels sont les leviers d'actions agricoles ou naturels sur le bassin versant aval pour limiter la contribution aux aléas hydrologiques (ruissellement, engorgement du pluvial, exposition des biens et des personnes). Dès lors, quels espaces préserver ou renaturer en priorité par le biais de la séquence Eviter Réduire Compenser (ERC), tout en veillant à la maîtrise foncière ?

- **Département** : Comment ces choix ont-ils une incidence sur la mobilité et les axes de déplacements prévus en cas d'épisode extrême ?

2.2.2. Différentes valeurs des sols à faire cohabiter

Les sols sont porteurs de plusieurs dimensions et valeurs, qui ne peuvent être approchées uniquement de manière quantitative : **certaines surfaces peu étendues hébergent ainsi une biodiversité rare**. Par exemple, les espaces résiduels de nature en ville, même représentant des surfaces marginales (moins de 1% du territoire), sont le support d'une biodiversité dite ordinaire et surtout participent de fonctions régulatrices essentielles, pour faire face aux défis de l'adaptation aux aléas climatiques. Cela pose de manière accrue l'enjeu de la valeur de ces espaces. En effet, **si certaines valeurs des sols et fonciers peuvent être privilégiées dans une optique pédagogique, elles ne peuvent oblitérer un tout aux équilibres fragiles**. Ainsi, valeur agronomique et valeur écologique sont bien distinctes. Cependant, la valeur agronomique arrive à se traduire par une valeur économique (rendement, production, salaire) et alimentaire (autonomie alimentaire, qualité des produits) contrairement à la valeur écologique. Englober la valeur écologique avec la valeur agronomique peut être un moyen d'attirer l'attention sur les autres valeurs du foncier mais peut aussi avoir pour conséquence une invisibilisation. L'approche par les valeurs est donc particulièrement complexe et dépend des points de vue.

Ainsi, certains sols végétalisés en zone urbaine, a *contrario* certaines friches industrielles, bien qu'elles soient polluées, présentent un bon fonctionnement écologique avec des niveaux de biodiversité et de séquestration de carbone satisfaisants. Ainsi, la perte de services écosystémiques locaux (régulation des eaux et de leur qualité, régulation des pathogènes, etc) des zones imperméabilisées est un enjeu pour les territoires urbains, mais concernant la biodiversité, ce sont majoritairement les espaces agricoles conduits de façon intensive qui sont

concernés, l'agriculture couvrant 60% du territoire national hexagonal. L'imperméabilisation des aires urbaines et l'artificialisation des terres agricoles par le type de pratiques agricoles passées ou actuelles apparaissent donc comme deux enjeux juxtaposés. A noter toutefois une différence essentielle : la réversibilité. Des pratiques agricoles intensives en intrants peuvent évoluer relativement rapidement vers des pratiques reconnues comme favorables à la biodiversité. En revanche, il est plus long, plus coûteux et beaucoup moins fréquent que des surfaces bâties évoluent vers des surfaces perméables et des espaces présentant un haut degré de biodiversité.

C'est ici tout l'enjeu d'une mesure en amont de la qualité des sols, notamment en milieu urbain, en vue notamment de leur préservation à la faveur d'autres usages du foncier (gestion de l'eau, etc), voire en reconnaissant leur rôle indispensable et tentant de les reconstituer à des endroits stratégiques du tissu urbain.



Figure : Formation Synergis - Sol&co

2.2.3. Redonner une place aux sols en milieu urbain : l'enjeu de la connaissance

Par rapport à l'approche de la consommation d'ENAF, celle de l'artificialisation permet de se situer à une échelle plus fine particulièrement intéressante en milieu urbain. Les phénomènes d'îlots de chaleur urbains (ICU) et du cycle de l'eau peuvent ainsi être mieux appréhendés, notamment par la gestion des eaux pluviales à la parcelle. Cette approche conduit également à améliorer le cadre de vie par la présence d'espaces verts au-delà d'un simple embellissement. Ici, la fertilité et la biodiversité des sols constituent un prérequis pour assurer la croissance végétale et réguler la qualité et les flux d'eau et d'air.

En premier lieu, il s'agit de valoriser l'intérêt du non bâti en ville, d'une part par une reconnaissance des sols existants et leur préservation, d'autre part en reconstituant de nouveaux sols vivants. Les sols urbains ont longtemps été l'angle mort des études pédologiques. Ils sont particulièrement complexes et requièrent la production de nouvelles connaissances. Ces dernières années, dans le contexte actuel du ZAN, plusieurs outils ont été développés pour estimer la qualité d'un sol et lui attribuer des usages, voire des vocations, des potentiels, etc. La plupart de ces outils (MUSE, Destisol, Regreen, etc), reposent sur l'occupation surfacique du sol et sur des cartes de risques en lien avec l'hydrologie, la contamination, etc. Ainsi, ces outils sont intéressants dans une première approche, pour "dégrossir" le terrain de jeu. Cependant, le ZAN devrait encourager à considérer le sol non plus en 2D mais en 3D, ce que ces outils ne permettent pas de

faire. Il est donc nécessaire d'aller plus loin, et de **faire appel aux mesures terrain pour agréger des données et des connaissances sur les sols en jeu**. Ces mesures de terrain pour évaluer la qualité des sols sont multiples, étant donné la complexité de la matrice sol et la diversité des fonctions qu'elle porte. Selon les enjeux (régulation du cycle de l'eau et de l'air, climat, biodiversité, etc), un ensemble d'indicateurs peut être défini sur la base des recherches scientifiques menées ces 30 dernières années sur les sols. Certains de ces indicateurs sont plus opérationnels que d'autres, au sens où leur compréhension, leur interprétation et leur utilisation pour orienter les actions de «ménagement» des sols sont possibles et déjà appliqués par certains opérateurs et bureau d'études.

La qualité des sols et leur bon fonctionnement ne sont pas des items que l'on évalue dans l'absolu, car il est impossible à notre échelle de temps de connaître le fonctionnement optimal d'un sol qui n'aurait connu aucune perturbation. Ainsi, la qualité et le fonctionnement des sols doivent nécessairement s'évaluer avec des indicateurs munis d'un référentiel. Le référentiel permet ici de connaître la qualité du sol relativement à l'ensemble des sols connus et intégrés au référentiel. Pour qu'un référentiel soit opérationnel et exploitable pour les sols urbains, agricoles, forestiers et naturels, il doit agréger des données sur les sols dans tous ces contextes, sans a priori de l'usage et du type de sol.

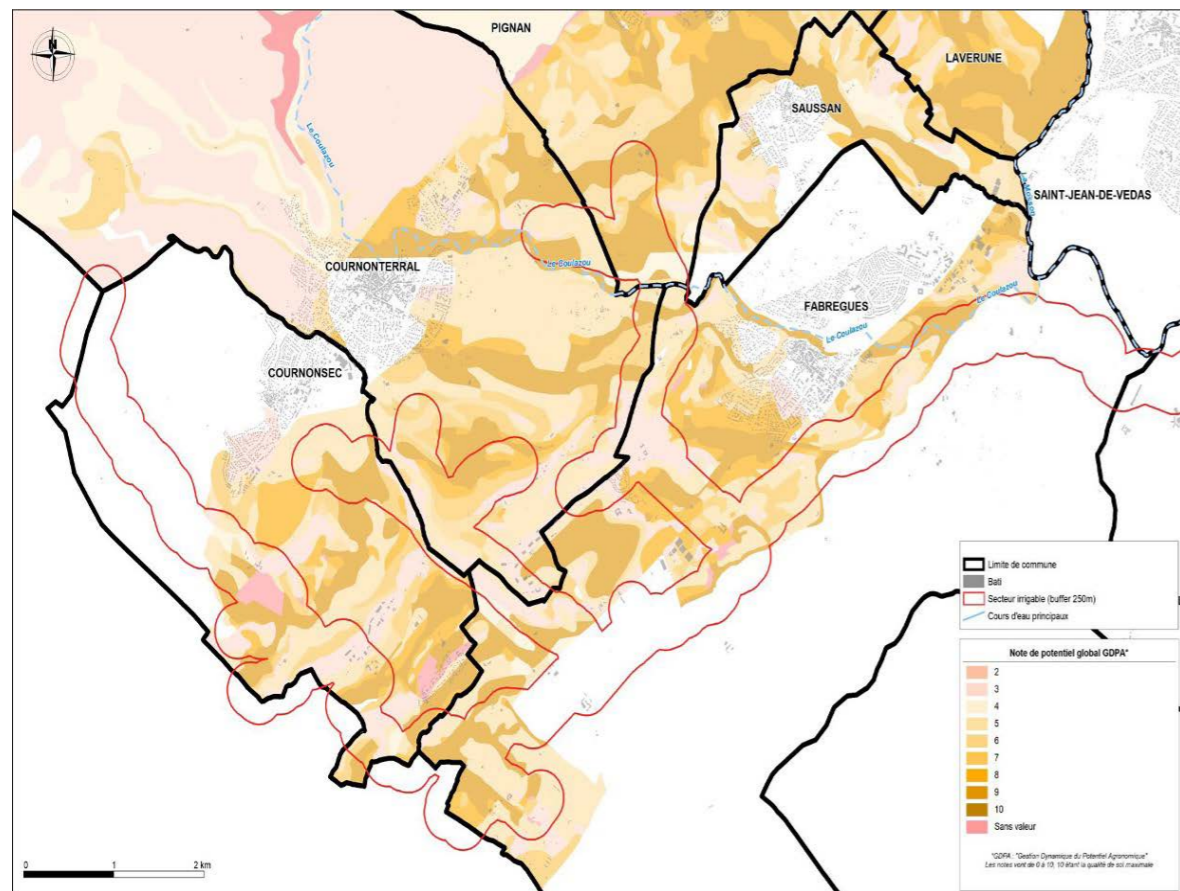


Figure : Carte des potentiels agronomiques globaux - GDPA, 2014

RÉINTRODUIRE LA QUALITÉ DES SOLS DANS LES DÉMARCHES RELATIVES AU FONCIER AGRICOLE SAFER OCCITANIE

La Safer Occitanie a développé une méthode de diagnostic foncier afin de définir des stratégies foncières respectueuses de la multifonctionnalité des sols et des actions foncières adaptées au contexte local. Cette méthode s'appuie sur une analyse des enjeux agricoles et environnementaux du territoire, sur des indicateurs à propos de la qualité des sols et sur les potentiels et dynamiques fonciers. Des informations agricoles, environnementales et forestières sont croisées afin de spatialiser et de hiérarchiser les enjeux du territoire d'étude. Lorsque des indicateurs sur la qualité des sols sont disponibles, ils sont également mobilisés pour renforcer l'analyse des enjeux. Par exemple, dans le département de l'Hérault, il existe un outil de Gestion Dynamique des Potentialités Agricoles (GDPA) produit par l'Association Climatologique de l'Hérault (ACH), en partenariat avec le Département, la Chambre d'agriculture de l'Hérault et l'INRA. Cet outil combine plusieurs données agro-pédologiques et permet d'éclairer la réflexion sur les potentiels culturaux des sols. Les sols plus propices à la diversification culturelle sont identifiés comme ceux qui présentent un potentiel agronomique global fort. L'accès à l'irrigation permet d'augmenter la note du potentiel global.

Les indicateurs de potentiels et dynamiques fonciers sont déterminés grâce à l'analyse du foncier potentiellement mobilisable (foncier public non exploité, friches agricoles, Biens Vacants Sans Maître (BVSM), cédants potentiels) et dépendent du marché foncier. Par ailleurs, la structure du foncier (taille des parcelles, structure des propriétés, nombre d'indivisaires, de compte de propriété, etc.) est également prise en compte dans l'analyse des Safer. Le croisement des enjeux, enrichi des données sur le sol ainsi que des dynamiques et potentiels fonciers, permet de cibler des secteurs d'animation prioritaires.

Cette méthode démontre la plus-value apportée par des indicateurs sur la qualité des sols. Lorsqu'ils sont mobilisés dans la phase de diagnostic, ils permettent de mieux définir les stratégies foncières afin d'orienter le foncier vers des usages qui optimiseront les services rendus par les sols. En tant qu'opérateur foncier de l'espace rural et confronté au quotidien à la question de l'affectation du foncier, les Safer ont besoin de cette connaissance pour contribuer à leur préservation.



REDONNER UNE PLACE AUX SOLS DANS LES PROJETS D'AMÉNAGEMENT À TRAVERS TROIS FINALITÉS : L'EXEMPLE D'UN NOUVEL OUTIL DE L'ÉPA MARNE ÉPA FRANCE ET SOL&CO EPAMARNE, EPAFRANCE, SOL&CO

L'EpaMarne EpaFrance, en collaboration avec la société Sol &co, élabore actuellement un outil d'aide à la décision permettant d'apprécier dans quelle mesure le projet d'aménagement est en adéquation avec la stratégie ZAN. A partir de données sur l'état d'artificialisation (estimé ou mesuré) des sols avant et après projet, ainsi que des données relatives aux futurs aménagements (espaces verts et bâtis), le niveau de compatibilité à la stratégie ZAN de trois grandes finalités est évalué : (1) la sobriété foncière et l'intensité urbaine, (2) le fonctionnement écologique des sols et (3) la qualité agronomique et paysagère.

Le choix d'avoir trois finalités plutôt qu'un seul indicateur final permet de ne pas hiérarchiser les différentes approches et ainsi permettre à l'aménageur de choisir sa stratégie au regard des différents niveaux d'indicateurs à sa disposition. En effet, cet outil porte un but réflexif pour construire le projet de façon itérative, en reposant sur une approche contextuelle. En mettant en évidence des points critiques du projet, cet outil permet d'ajuster les stratégies d'aménagements les plus pertinentes et le plus en amont possible pour améliorer la compatibilité du projet à la stratégie ZAN de l'aménageur.

La sobriété foncière et l'intensité urbaine permettent d'évaluer si ce projet d'aménagement est le plus sobre possible en ressource foncière et s'il s'inscrit correctement dans le tissu urbain, pénalisant ainsi, par exemple, des opérations d'aménagement situées hors continuités urbaines. Ensuite, les fonctions écologiques des sols sont appréhendées à travers le potentiel de biodiversité, d'infiltration des eaux par les sols et le stockage du carbone. Pour finir, la qualité agronomique se mesure avec des prélèvements du terrain existant et des analyses en laboratoire tandis que la qualité paysagère est évaluée à travers les différents aménagements végétalisés prévus.

Un des enjeux de l'utilisation de cet outil est d'être assez en amont du projet pour que des changements de plan masse soit encore envisageables, tout en ayant assez de données sur le projet envisagé pour faire fonctionner l'outil. De plus, il est nécessaire d'être parcimonieux dans les indicateurs à mesurer pour s'assurer de l'utilisation de l'outil. Des phases tests sont en cours pour déterminer les meilleurs indicateurs disponibles par l'aménageur et la meilleure période pour utiliser l'outil, dans la conception du projet.

Le projet ZAC de test est-il en faveur de ?

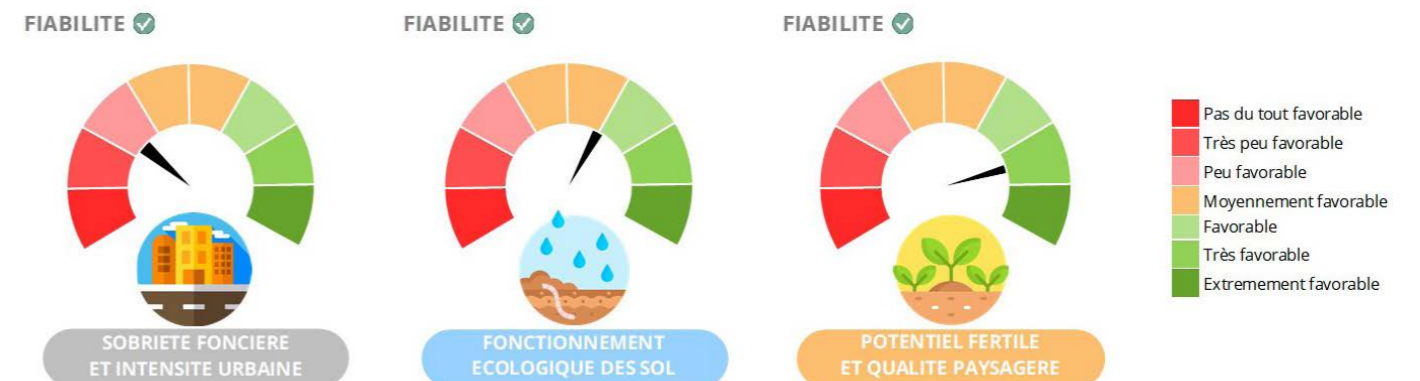


Figure : Outil d'aide à la décision - EPAMarne et Sols&co

POURQUOI LA MULTIFONCTIONNALITÉ DES SOLS EST-ELLE PEU PRISE EN COMPTE DANS LES PROJETS D'AMÉNAGEMENT ?

Ces dernières années, la prise en compte de la multifonctionnalité des sols dans l'aménagement du territoire a évolué vers une approche systémique. Cette évolution est motivée par la réglementation, notamment la loi de lutte contre le dérèglement climatique qui vise à réduire la consommation d'espaces naturels et l'artificialisation des sols. Cependant, malgré la production de connaissances, de guides et d'outils réalisés avec le soutien de l'ADEME (MUSE, DESTISOL, SITERRE, ARTISOL, etc.), leur utilisation opérationnelle reste limitée. Pour comprendre les obstacles actuels au transfert des résultats de la recherche, l'ADEME et Sol &co ont réalisé une synthèse des projets de recherche financés par l'ADEME, des entretiens avec des acteurs opérationnels et des journées techniques. L'analyse des projets met en évidence une concentration sur les sols urbains et péri-urbains, suivis des friches industrielles, avec une moindre étude des sols agricoles. La création d'outils opérationnels pour évaluer la multifonctionnalité des sols est un objectif courant, mais leur utilisation future n'est généralement pas abordée, limitant ainsi leur transfert. Les données pédologiques sont moins considérées que les données agronomiques et de pollution des sols tandis que les données biologiques sont les moins étudiées et restent limitées à quelques indicateurs. Les entretiens ont révélé plusieurs besoins essentiels, comme avoir une vision claire des thématiques, des données et des outils existants, des enjeux de diffusion et d'utilisabilité des outils créés à travers la formation des acteurs de ces outils, la mise en commun des données et la création de bases communes. La feuille de route proposée recommande la création, la diffusion et la formation sur les guides et outils de recherche, l'utilisation de données mutualisées pour les tester, l'obtention de retours d'expérience terrain, l'estimation de l'intérêt financier d'intégrer la multifonctionnalité des sols dans les projets d'aménagement ainsi que la possibilité d'inclure la multifonctionnalité des sols dans des référentiels locaux et nationaux servant de bases réglementaires éventuelles.

En second lieu, au-delà de la préservation du non-bâti, il est également possible de considérer la constitution de sols au sein du tissu urbain constitué. Cela implique souvent l'implantation d'espaces de nature en ville sur des sols anciennement aménagés et imperméabilisés (projet de désimperméabilisation menés par les collectivités et réhabilitation de friches par exemple). La plupart du temps, les sols urbains sont complexes : au gré des multiples tassements et manipulations, ils peuvent être altérés et peu fonctionnels voire complètement inertes. Jusque-là, la solution était d'importer des terres végétales prélevées dans le cadre de projets d'aménagement situés à la périphérie de ces mêmes villes, leur qualité étant uniquement déterminée par leur origine (agricole, prairie, etc) ce qui est loin d'être une véritable garantie.

Les technosols, sols reconstitués, construits ou terres végétales alternatives sont autant d'appellations pour un vaste champ de réponses à un même problème. L'objectif est de fonctionnaliser des terres inertes (en place ou sur plateformes de recyclage) par l'apport de matières minérales et organiques. Ces matériaux sont susceptibles de donner aux sols la capacité de constituer des supports fertiles, permettant de supporter une croissance végétale et d'infiltrer les eaux pluviales. Certes, il faut des centaines voire des milliers d'années pour constituer des sols naturels et vivants, complexes et riches ; il n'est pas question de reproduire dans l'immédiat ce que la nature met tant de temps à fabriquer. En revanche, il est envisageable de favoriser un certain nombre de fonctions et services écosystémiques. Cette dynamique prend potentiellement vie au contact des activités racinaires, mycorhiziennes et bactériennes importées par les matières organiques puis la strate végétale plantée.

Depuis quelques années, bureaux d'études, laboratoires de recherche, maîtrises d'ouvrages et entreprises multiplient les expérimentations et démonstrateurs dans le domaine. Dans les années à venir, il est fort à parier que la végétalisation des villes se fera sur des supports et terres fertiles issus de l'économie circulaire et non plus du décapage des terres agricoles. Quelques expérimentations sont d'ores et déjà menées mais rencontrent encore certaines contraintes réglementaires à propos du statut de déchet de certains matériaux (terre) ainsi que des problèmes d'accès au foncier pour constituer des plateformes de valorisation.

Cette reconsidération des sols est rendue nécessaire, notamment en matière de gestion des eaux pluviales.

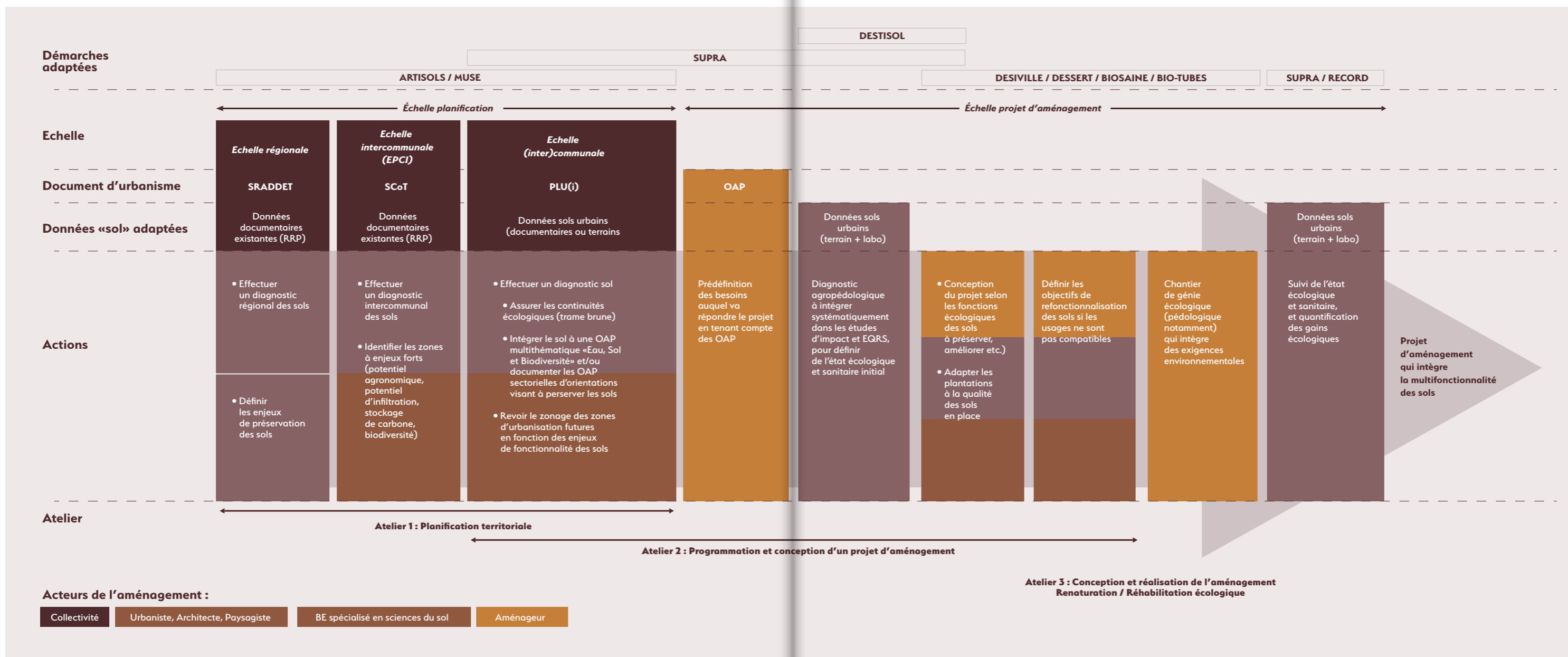


Figure : Frise illustrant la prise en compte de la multifonctionnalité des sols dans les projets de planification et d'aménagement – ADEME
Graphisme modifié par le LIFTI

2.2.4. Le cas de la gestion des eaux pluviales

Les flux d'eau générés par les précipitations sur les territoires peuvent se manifester de plusieurs manières voire se combinent :

- **les inondations** par débordement de cours d'eau,
- **les ruissellements concentrés** (flux d'eau parfois accompagnés de boues générés par la configuration des lieux et du relief),
- **les remontées de nappes** (la pression hydrostatique des nappes génère des remontées d'eau notamment dans les bâtiments ou des épanchements),
- **les phénomènes karstiques** (ensemble de phénomènes liés aux roches calcaires qui mettent en action à la fois des flux d'eau et des mouvements de terrain),
- **des afflux massifs d'eau d'exhaure** (voire de boues) issue des carrières et des mines dans les milieux urbanisés ou le réseau hydrographique.

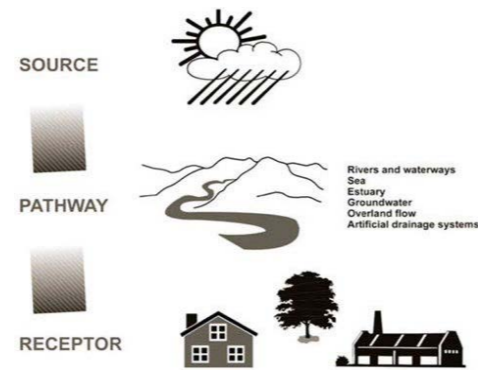


Figure : Construction Industry Research and Information Association (CIRIA) (2004) Development and flood risk – Guidance for the construction industry (C624) in Department for Communities and Local Government (2009). «Planning Policy Statement 25. Development and Flood Risk Practice Guide»

La compréhension du cycle de l'eau et des flux d'eau conduit alors à différencier les types d'actions à mener pour préserver les territoires d'impacts potentiellement dommageables selon trois niveaux, ceux :



• des lieux de réception des précipitations,



• de l'ensemble des trajets de l'eau,



• des milieux récepteurs.

Deux logiques principales d'intervention visent à :

- **retenir les précipitations où elles tombent**, ce qui nécessite de favoriser tous les processus d'infiltration, de ralentissement, de retenue, etc.
- **rendre à l'eau la place** que de nombreux siècles d'anthropisation du territoire ont amenuisé, retiré ou modifié tant en surface qu'en profondeur.

Concernant les précipitations, il convient également de les considérer selon leur période de retour. Ainsi, une pluie « quotidienne », « annuelle » ou « extrême » nécessitera des gestions territoriales adaptées. Par exemple, une désimperméabilisation des sols urbains aura des effets bénéfiques directement pour des pluies « quotidiennes » voire « annuelles » grâce à certaines configurations permettant ainsi l'infiltration des eaux et la limitation des afflux massifs dans le réseau hydrographique ou le réseau d'égout. Mais il n'en sera pas de même pour des pluies centennales ou encore plus intenses. La place prise à l'eau concerne aussi bien les modes d'usages des sols que les modifications des lits mineurs et majeurs telles que les rectifications des méandres, l'embergement et l'endiguement, les remblaiements et l'urbanisation des zones humides rivulaires ou autres, etc. La place prise à l'eau concerne également les bâtiments.

La prise en compte de ces interventions sur le foncier peut se décliner selon plusieurs logiques, d'une part en redonnant du foncier aux pratiques de gestion de l'eau, qu'il s'agisse de rétention ou d'optimisation des flux (mettre en place des zones d'immersion temporaire ou des zones d'extension de crues ; élargissement du lit mineur des cours d'eau et suppression des berges artificielles, etc.), d'autre part en redonnant des propriétés d'infiltration par la modification de l'usage des sols (modifier ou adapter le relief et le réseau hydrographique pour ralentir le ruissellement hors milieux urbanisés ; modifier les pratiques agricoles et sylvicoles pour limiter le ruissellement et retenir l'eau, etc.), d'autre part encore en adaptant le territoire aux aléas (par exemple en encadrant l'implantation des fonctions selon leur vulnérabilité : fonctions essentielles (secours, police, etc.), vulnérabilité forte (maison de repos, écoles,) à faible, etc.).

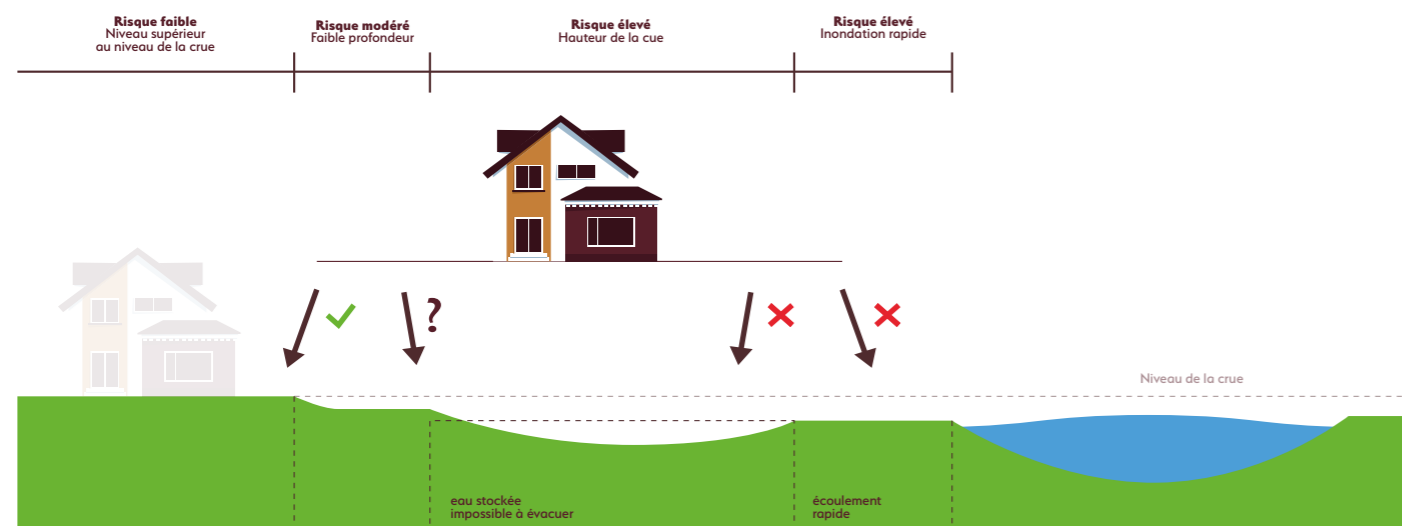


Figure : La gestion des inondations modifie l'attrait du foncier au regard de la vulnérabilité de celui-ci, in Teller, J., Flas, M., Moulana, M. L., Onan, L., Privot, J., & Archambeau, P. (2022). RÉFÉRENTIEL Constructions et aménagements en zone inondable. Namur, Belgium: SPW territoire - Graphisme modifié par le LIFTI



UNE MODIFICATION DE LA VALEUR DES FONCIERS POUR PRÉSERVER LES INFRASTRUCTURES DES RISQUES D'INONDATION ET DE RUISSELLEMENT SNCF

L'adaptation des infrastructures ferroviaires aux risques climatiques s'appuie sur des réflexions en cours quant à l'anticipation du réseau face à des aléas climatiques (sécheresse, fortes chaleurs, feux de forêts, recul du trait de côte) pouvant impacter l'infrastructure mais également les abords des voies. Pour ce faire, le foncier adjacent aux abords des voies (regroupé sous l'expression de « dépendances vertes ») ainsi que les délaissés et friches ferroviaires plus éloignés, font l'objet d'un travail d'analyse sur la base des différents scénarii et projections climatiques. Le regard porté sur ces abords fonciers évolue progressivement, de telle sorte que de nouvelles « valeurs » et fonctionnalités peuvent désormais leur être associées, tel que le potentiel de séquestration carbone sur les talus ferroviaire. Aussi, des délaissés fonciers encaissés pourraient-ils, à terme, être transformés en bassins de rétention afin de contribuer à la gestion des inondations et à la difficile infiltration des eaux pluviales. De même et de manière plus générale, d'une logique improductive, certaines emprises foncières non utilisées pourraient devenir des ressources pour l'adaptation au changement climatique et leur conservation pourrait être à même de prévenir ou réparer des dégradations du système ferroviaire.

L'ensemble de ces mesures non exhaustives est à mobiliser selon chaque contexte. Cela nécessite des interventions spécifiques sur le foncier et la mise en place de modalités opérationnelles robustes :

- **Modification** : changement, encadrement ou restriction des usages, adaptations topographiques, paysagères, culturelles, urbanistiques, architecturales, etc.
- **Acquisition** : monitoring constant des zones vulnérables pour encadrer les développements immobiliers voire l'acquisition : recours au droit d'expropriation et de préemption.
- **Dédommagement** : pour le foncier agricole ou sylvicole : lorsqu'il est utilisé comme zone d'extension de crue ou comme zone d'immersion temporaire, celui-ci est amené à jouer un autre rôle que celui dévolu aux cultures ou exploitations. Les dommages ainsi causés, tels que des cultures « sacrifiées » ou des pollutions éventuelles (hydrocarbures notamment), requièrent la mise en place de mécanismes d'indemnisation.

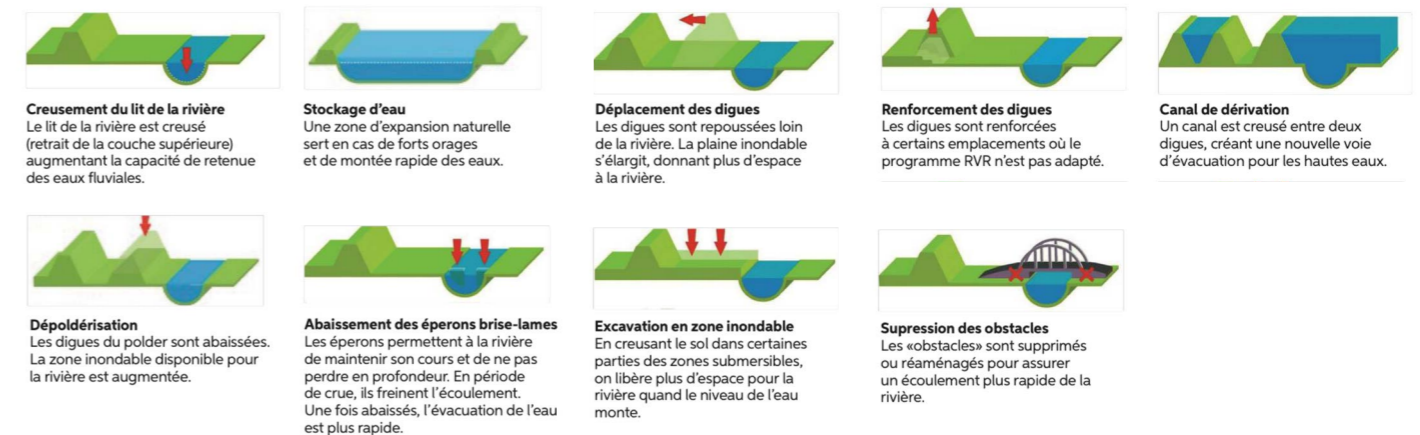


Figure : L'exemple hollandais suite aux inondations de 1995 : une adaptation territoriale majeure pour laisser la place à l'eau et limiter les catastrophes - Nimègue (Hollande) projet Ruimte voor de rivier pour adapter le profil du Rhin aux augmentations des cycles d'inondations eu égard aux changements climatiques - Source: NOTE RAPIDE de l'Institut d'Urbanisme de l'Île de France - N°731 : https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1315/NR_731_web.pdf

En somme, la stratégie foncière territoriale s'inscrit dans un cadre profondément transformé, aux futurs incertains. Etablis sur différentes thématiques, les scénarii prospectifs illustrent quelques perspectives possibles de ces changements et ainsi les enjeux à relever dès à présent. En ce sens, de nouveaux besoins émergent, en lien avec les sols mais aussi avec nos besoins de relocalisation et nos ambitions de souveraineté. Le foncier requiert alors une approche bien plus globale. Ici, la notion d'artificialisation, nouvellement introduite pour les acteurs de l'aménagement et du foncier, mais connue depuis longtemps notamment par les sciences du sol, est intéressante mais incomplète. En particulier, de véritables limites sont actuellement visibles dans la traduction législative du concept scientifique, confinant, de nouveau, l'approche par les sols à une dimension binaire et surfacique que l'on pouvait reprocher au référentiel ENAF. La préservation des sols apparaît toutefois indispensable aujourd'hui, même si les moyens pour y parvenir ne sont pas encore complets. Cela demande un véritable portage politique et technique transversal, appuyé sur des partenariats solides. Autrement dit, une gouvernance renouvelée à propos du foncier, dans une dynamique qui ne met pas de côté le champ opérationnel, mais au contraire pense à la fois ce qui relève des champs en amont et en aval comme complémentaires, dans un processus finalement itératif.

3 POUR UNE STRATÉGIE FONCIÈRE CO-PORTÉE ET ITÉRATIVE

Dans le contexte de nouveaux besoins identifiés, nécessitant notamment une préservation plus accrue des sols et une rationalisation de nos usages pour assurer notre souveraineté (alimentaire, énergétique, agricole, industrielle, économique, etc), plusieurs solutions sont possibles : réinvestir l'existant (friches et espaces vacants), renouveler, restructurer, densifier, etc. Mais ces enjeux nécessitent un arbitrage entre plusieurs contradictions, telles que celle de produire du logement abordable à proximité des équipements et des emplois tout en gérant la question de la densité et en préservant la biodiversité. Autre contradiction : celle de densifier et d'intensifier les formes urbaines, tout en veillant à ménager des espaces de renaturation, la nature en ville, le libre écoulement et l'infiltration des eaux dans les espaces urbains, qu'ils soient situés dans des métropoles, comme des centralités en tissus de villes plus petites voire en milieu rural. Finalement, comment réguler les prix du foncier et de l'immobilier ? Comment négocier avec tout un panel d'acteurs aux ambitions différentes (habitants, propriétaires, opérateurs, entreprises, etc) ? Comment appréhender l'évolution du territoire et en particulier des usages et besoins fonciers ? Notamment comment anticiper l'arrivée de friches ?



La détermination de l'usage en renouvellement urbain, démarche qui doit devenir de plus en plus la norme de l'acte d'aménagement, est particulièrement complexe et renforce le besoin d'arbitrages.

D'abord parce que la difficulté à trouver un équilibre économique induit parfois une spécialisation des usages : la tendance classique est à l'éviction des activités les moins rémunératrices du point de vue foncier au profit de celles qui le sont davantage, c'est-à-dire, bien souvent celles relevant de l'habitat. Dans un contexte où le foncier constructible est compté, ce sont les activités économiques (secondaires et tertiaires) qui sont les plus exposées. Ces tensions peuvent s'exacerber en fonction des contextes territoriaux et de leurs dynamiques : concernant les biens en secteur tendus et moyennement tendus, la concurrence d'usages est forte entre les souhaits de davantage d'espaces récréatifs et de nature, d'activités économiques, de logements et de conservation du patrimoine. Cette tension se caractérise par de vifs débats qui ont été l'un des enjeux des dernières élections municipales et des réflexions liées à la crise du Covid-19. Par ailleurs, l'absence de tensions n'exclut pas le recours -paradoxal- à l'extension pour proposer aux investisseurs des terrains devenus rares à proximité des centres urbains, permettant la réalisation d'opérations peu denses, rapides et moins onéreuses, dans l'espoir également de redynamiser des territoires qui se désertifient. Même si, du point de vue théorique, un accord semble se dégager autour des concepts de recyclage des friches, de la sobriété foncière, de la protection de l'eau et de la biodiversité, de nombreuses dissensions existent sur les modalités, les périmètres et les techniques à mettre en œuvre ainsi que sur les arbitrages à effectuer. Les professionnels, qui connaissent par cœur leur modèle économique, peinent à se lancer dans l'inconnu et pèsent parfois défavorablement sur la mise en place de mesures prohibant l'extension urbaine. Si cette dernière devenait minoritaire, les acteurs, pour s'adapter, devraient obligatoirement développer de nouvelles approches, tâches et spécialités¹.

Ensuite, ces démarches sont des processus de longue haleine requérant des dimensions d'anticipation. L'équilibre à trouver est tenu et bien souvent, les élus locaux se rendent compte, après coup, de la difficulté de mettre en œuvre un projet de manière opérationnelle, reléguant le foncier à une unique dimension d'action foncière. Sans stratégie foncière, le décalage entre la planification et la mise en œuvre opérationnelle sera d'autant plus vif que les calendriers réglementaires qui s'appliquent progressivement au niveau local, ne sont pas nécessairement en phase avec ceux des opérations foncières. Le temps de la stratégie foncière n'est pas pour autant évident : **il n'y a pas de bon ou de mauvais moment pour élaborer sa stratégie foncière. Mieux vaut commencer par une stratégie foncière thématique**, par exemple au moment de l'élaboration d'un PLH ou d'un schéma d'accueil d'entreprises. Cette stratégie trouvera sa traduction dans le PLU(i) lors d'une procédure de révision ou de modification et pourra ensuite intégrer d'autres thématiques pour une vision globale et transversale du foncier, une fois les autres besoins définis et établis. **La stratégie foncière revêt donc une dimension itérative forte**, constituée d'allers-retours permanents entre ce que nous pourrions définir comme une stratégie foncière en amont (planification, observation, etc.) et une phase aval plus opérationnelle ... mais aussi potentiellement plus morcelée. Du citoyen à l'entreprise multinationale, en passant par les différentes strates de collectivités locales, tous les acteurs d'un territoire ont une stratégie foncière, qui peut alors s'apparenter à une tactique foncière. Cette tactique vise à la satisfaction de leurs besoins et de leurs intérêts propres en vue de préserver leurs capacités à réaliser des projets. A l'heure du ZAN, c'est-à-dire de la raréfaction du foncier nu constructible, de l'arbitrage nécessaire de ses usages, **ces tactiques individuelles se percutent, au risque de se compromettre, les unes les autres.**

Dans ces contextes, le renouvellement des stratégies foncières nécessite des arbitrages et une structuration interne de la collectivité potentiellement un peu différente de ce qui existe aujourd'hui la plupart du temps (3.1). Cette stratégie s'appuie sur une dimension partenariale renforcée, qu'il s'agisse d'acteurs historiques (EPF, agences d'urbanisme, Safer, etc.) ou de structures ou entités jusqu'à présent moins centrales (associations de professionnels, nouveaux usagers, population voire propriétaires) (3.2). Enfin, cette démarche est intrinsèquement dynamique et vivante, itérative reprenant des démarches en amont comme en aval (3.3). Certains maillons, parfois moins maîtrisés ou connus sont pourtant des fondamentaux sur lesquels nous souhaitons revenir, en particulier à propos de l'évaluation de ces fonciers et de leur possible maîtrise. Nous utilisons ici de manière récurrente le terme d'invariants pour souligner l'importance de ces moments, selon nous incontournables, quels que soient les types de territoire et le contenu de leurs stratégies ; il s'agit donc plutôt de points de méthode.

3.1. REDONNER UNE PLACE POLITIQUE ET TRANSVERSALE À LA STRATÉGIE FONCIÈRE TERRITORIALE DES COLLECTIVITÉS



Penser la stratégie foncière dans tous ses aspects (globale, dynamique, etc.) est essentiel pour poser un diagnostic sur l'état des tensions et difficultés à répondre à l'ensemble des besoins des parties prenantes d'un territoire. L'expérience des échecs de la mauvaise utilisation du foncier et des déséquilibres observés permet de formuler, en théorie, des pistes d'action pour les éviter. Cependant, la réalité des décisions politiques et des organisations amène à nuancer notre capacité collective à mettre en œuvre une stratégie foncière capable de juguler ces tensions. Dans un contexte où le foncier est perçu comme abondant et abordable, chaque politique thématique identifie par elle-même les terrains qui serviront la mise en place de ses actions. La coordination des besoins et l'arbitrage entre plusieurs usages ne sont pas analysés comme nécessaires. En revanche, dès lors que le foncier identifié pour ces besoins se raréfie, que d'autres usages possibles et concurrentiels voient le jour ou que son coût met en péril l'équilibre de certaines opérations ou de certains usages, le foncier devient un enjeu transversal qui nécessite des arbitrages.

Chaque exécutif local, qu'il soit communal ou intercommunal, a une configuration qui lui est propre. Tout comme chaque organisation a sa propre répartition des missions, ses mécanismes de régulation et d'arbitrage. Aussi, plutôt que de proposer une recette universelle s'appliquant à tous, peut-être semble-t-il plus opportun d'insister sur des configurations au contraire défavorables et donc à éviter dans la mise en œuvre d'une stratégie foncière répondant aux besoins d'un territoire.

Du point de vue politique tout d'abord. Le foncier nu constructible se faisant rare, il fait l'objet de tensions entre différents usages et différentes velléités d'appropriation. **Ces questions d'arbitrage sont relativement récentes dans le paysage politique du foncier urbain, contrairement au domaine agricole. Dans un contexte de rareté foncière introduite par les objectifs ZAN, un processus de régulation politique de l'usage du foncier est nécessaire pour éviter les concurrences d'usage et arbitrer sur les moyens de répondre aux besoins de la collectivité.** Cette régulation est nécessaire pour éviter les tensions entre les différentes politiques publiques. Si l'assemblée met en place un processus de régulation, elle nomme un médiateur qui, compte-tenu de la situation, détient un pouvoir non-négligeable. Si son intérêt court pour un usage plutôt qu'un autre ou pour une catégorie particulière d'acteurs, alors il existe un risque que la stratégie foncière soit déséquilibrée vis-à-vis des autres usages et catégories d'acteurs. Il semble préférable que ce médiateur soit dédié à cette seule charge afin de ne pas être happé par des intérêts thématiques. Par ailleurs, **un élu en charge de l'arbitrage des questions foncières** qui ne serait pas le maire et aurait peu de poids au sein de l'assemblée risque d'être empêché dans son rôle. Au contraire, cet élu doit **être au centre des débats et faciliter un compromis** étayé par la connaissance fine du territoire, du projet porté par l'exécutif et de la réalité des contraintes foncières. Il semble ainsi naturel que les décisions d'arbitrage ne soient pas prises unilatéralement mais de façon concertée avec les autres élus portant les politiques opérationnelles (agriculture, nature, eau, habitat, économie, équipements et services à la population etc.).

Le binôme élu/technicien est ici essentiel pour mobiliser des moyens et outils techniques idoines afin de traduire les ambitions politiques. En effet, du point de vue organisationnel, là aussi, la nécessité de trouver une juste place à l'équipe en charge de la stratégie foncière est relativement récente. De la même manière que pour l'arbitrage politique, il est préférable que cette équipe ne dépende pas d'une thématique (habitat, économie, agriculture) au risque de privilégier un usage au détriment d'autres. De par sa nature, la stratégie foncière est intimement liée au projet de territoire porté par les documents d'urbanisme, mais aussi par d'autres documents sectoriels tels que le Plan local pour l'Habitat, le Plan de Déplacement et de Mobilité, le Plan Climat-Air-Énergie, la stratégie de développement économique, etc. Dès lors, il est sans doute souhaitable que la place de la stratégie foncière dans l'organisation favorise au maximum le dialogue avec les différentes directions thématiques. A partir du moment où la stratégie foncière tend à se rapprocher de l'opérationnalité, elle ne peut méconnaître les besoins réels des politiques dont elle se veut être le réceptacle. Aussi, un dialogue étroit avec les différentes équipes en charge des politiques thématiques doit-il permettre d'appréhender leurs besoins et leurs contraintes. **L'équipe en charge de la stratégie foncière fait figure de courroie de transmission entre le projet de territoire et les politiques thématiques, entre l'objectif poursuivi et la réalité du terrain. L'enjeu du financement et de la reconnaissance du rôle essentiel de cet ingénieur est donc ici également primordial.**

¹ Voir ici les réflexions du groupe de travail Lifti *Nouveaux modèles économiques de l'aménagement* piloté par Marie Llorente

La stratégie foncière et le projet de territoire, déclinés en projets thématiques, s'alimentent l'un et l'autre. Le projet de territoire esquisse une vision sur laquelle s'appuie **la stratégie foncière qui, à son tour, renvoie les difficultés de la réalité foncière et opérationnelle pour mettre en œuvre cette vision. Des ajustements itératifs peuvent ainsi conduire à s'approcher du projet initial tout en tenant compte des réalités physiques, écologiques, économiques, sociales, politiques... mises en lumière lors de la mise en œuvre.** Par ailleurs, si les élus disposent de la capacité de définir une feuille de route de l'usage du foncier dans leurs documents d'urbanisme, SCoT et PLU(i) notamment, il subsiste des imperfections dans sa traduction aux différentes échelles de la planification. **Trop souvent encore, les élus oublient qu'en tant qu'élus d'une structure porteuse de SCoT, ils sont aussi élus de l'intercommunalité et d'une commune (et inversement).** Trop souvent, la déclinaison de la stratégie portée dans le SCoT dans celles des collectivités comprises dans son périmètre se dilue par manque ou insuffisance de portage politique aux différentes échelles pouvant conduire parfois à des concurrences entre politiques publiques quant à l'usage de certains fonciers.

FOCUS

La conférence régionale des SCoT initiée par la loi Climat et Résilience s'est révélée un espace de dialogue et d'échanges sur la réduction de l'artificialisation en rassemblant l'ensemble des structures porteuses de SCoT ainsi que des représentants de collectivités non couvertes par un SCoT dans un même ressort régional. Il est souhaitable que l'instance créée par la loi ZAN2 pour la remplacer puisse montrer autant d'efficacité pour élaborer un discours constructif sur la question foncière ... mais sa composition diffère fortement.



La construction d'une stratégie foncière à l'échelle d'un territoire ne peut plus s'envisager sans une gouvernance associant l'ensemble des acteurs du territoire en vue de partager les objectifs, appréhender les contraintes opérationnelles, identifier les besoins mutualisables, arbitrer des usages et la consommation du foncier. L'élaboration des projets de territoire (SCoT, PLU(i)) est aussi l'occasion de préparer une stratégie foncière en associant les acteurs du foncier dans toute leur diversité (relevant des champs économiques, de l'habitat, de l'agriculture, de la gestion des eaux pluviales et d'inondation, etc.) à leur élaboration. Cette association est **le moment d'inviter chacun de ces acteurs à exprimer ses besoins, ses attentes, ses craintes et ses contraintes afin d'en tenir compte dans l'élaboration du projet de territoire.** Cette association en amont est une préparation de la tactique foncière, qui permet d'identifier les interlocuteurs en ayant préalablement identifié leurs problématiques. Elle est l'occasion d'un dialogue constructif qui favorisera la phase tactique de la stratégie foncière. A titre d'exemple, l'élaboration du volet commercial des SCoT a été l'occasion d'engager un dialogue avec les acteurs du commerce alors que le volet commercial du SCoT (Document d'Aménagement Artisanal et Commercial) avait vocation à restreindre fortement leurs capacités de se développer. Là où cette association à la construction du projet en matière commerciale a eu lieu, un dialogue serein a pu s'engager avec les acteurs, facilitant la mise en œuvre des orientations du SCoT. L'élaboration d'une stratégie foncière peut utilement s'appuyer sur ces exemples d'associations pour travailler plus spécifiquement la question du foncier. C'est aussi l'opportunité de **fédérer les acteurs locaux** (élus des différentes communes, partenaires potentiels) et de **s'inscrire dans une démarche institutionnelle** (passage en conseil municipal ou autres assemblées délibérantes). Cela donne à la stratégie foncière une visibilité politique au même titre qu'un PLU(i) ou un PLH, même si une stratégie foncière n'est pas opposable aux tiers. Une délibération centrée sur la stratégie foncière légitime et rend la démarche engageante. Elle peut aussi faciliter des procédures opérationnelles qui feront suite.

En somme, la stratégie foncière s'inscrit dans une réflexion sur le projet de territoire et s'adosse à **un portage politique fort** sur le périmètre défini, bien articulé à l'échelle communale, intercommunale ou de groupements d'intercommunalités pour garantir la lisibilité et la continuité du projet politique du territoire. A ce stade, un travail important de sensibilisation et de formation auprès des élus et des techniciens du territoire a souvent encore besoin d'être engagé. Ce portage politique fort devrait s'appuyer sur une gouvernance adaptée au territoire (une commission, un élu, une instance dédiée, formelle ou informelle ...), dotée d'une légitimité politique. Elle nécessite d'être accompagnée d'une ingénierie dédiée potentiellement liée à une **réorganisation même de la collectivité** qui conduira la démarche de stratégie foncière. Mais, en dehors des enjeux directement relatifs aux collectivités publiques, la stratégie foncière se doit d'être une démarche partenariale à différents titres (experts du fonciers, nouveaux types d'usagers, propriétaires, etc.).

3.2. UNE DÉMARCHE PARTENARIALE

Par la complexité et diversité des thématiques qu'elle porte, la stratégie foncière ne peut plus se passer d'une démarche partenariale. L'acteur public dispose certes d'outils qui lui permettent de modéliser selon sa vision une partie du territoire, mais ses seuls moyens humains, financiers et réglementaires sont devenus insuffisants pour lui permettre de faire face aux enjeux actuels : besoins en logements, espaces à vocation économique, équipements publics, qualité de vie, préservation de l'environnement, etc. Dans la mesure où il est impossible de construire des partenariats avec l'ensemble des parties prenantes d'un territoire, il est nécessaire de réaliser un état des forces en présence afin d'identifier les grands acteurs locaux, capables d'amplifier la stratégie foncière portée. Ces forces en présence dépendent en partie du type de territoire en question. Selon que celui-ci soit rural, péri-urbain ou urbain, certaines catégories d'acteurs seront plus implantées que d'autres. Par ailleurs, l'histoire peut expliquer la présence d'acteurs qu'on ne retrouverait pas sur un autre territoire du même type. D'où la nécessité de ne pas figer *ex ante* le profil des partenaires potentiels pour coller au mieux à la réalité foncière du territoire et à l'écosystème partenarial existant.

Certaines catégories d'acteurs sont toutefois incontournables comme **l'étroite collaboration avec des acteurs historiques que sont les opérateurs, c'est-à-dire ici notamment les établissements publics fonciers, les Safer, les aménageurs, les bailleurs et les promoteurs.**

3.2.1. Les partenaires historiques

L'association des opérateurs historiques à l'élaboration de la stratégie apparaît nécessaire à double titre. En premier lieu, les opérateurs peuvent enrichir la définition de la stratégie grâce à leur **connaissance du territoire et leur expertise foncière.** Ils peuvent connaître des propriétaires et leurs stratégies, des spécificités des emprises à acquérir (servitudes diverses), des pollutions, l'état d'entretien de certains immeubles. Ils disposent également d'une certaine connaissance des valeurs foncières et des mécanismes économiques des opérations, ce qui vient crédibiliser les hypothèses retenues par la stratégie foncière. En deuxième lieu, associer les opérateurs fonciers à l'élaboration de la stratégie permet de légitimer auprès d'acteurs centraux sa mise en œuvre. Leur association dès l'amont de sa définition leur permet de connaître les stratégies des auteurs et les motifs détaillés des orientations retenues. C'est également un moyen de leur permettre de **mettre au plus vite en cohérence leurs propres stratégies d'investissement avec la stratégie foncière du territoire, l'objectif étant d'accroître la coordination des démarches et d'éviter la concurrence désorganisée d'acteurs sur un territoire,** ce qui peut générer de l'inflation des valeurs foncières contribuant à la dérégulation des marchés fonciers et immobiliers. Cette connaissance partagée de la stratégie foncière d'un territoire contribue à une mise en œuvre plus rapide des partenariats.

Les Établissements publics fonciers (EPF) tiennent aujourd'hui une place de premier ordre dans le partenariat public foncier et notamment dans le cadre du renouvellement urbain. Historiquement ces établissements ont permis de revitaliser des secteurs géographiques dans lesquels aucun acteur économique n'aurait pu investir. Les EPF interviennent majoritairement jusqu'à présent sur le traitement de friches industrielles (démolition des bâtiments et traitement des zones les plus concentrées en polluants). Mais après 30 ans ou plus d'intervention sur certains territoires, le volume de friches à traiter s'est tari et elles se sont diversifiées¹. De nouvelles modalités d'intervention sont aujourd'hui expérimentées (résorption de l'habitat insalubre, logement vacants dégradés etc.) et d'autres restent à inventer, appelant à de nouvelles modalités de partenariats et de nouveaux modèles économiques. Le fonctionnement des EPF les conduit à devoir limiter la durée de détention de leurs actifs afin de pouvoir en acquérir de nouveaux. Par voie de conséquence, les capacités publiques de

portage de long terme sont limitées et des initiatives partenariales émergent. L'EPF d'Ile de France a ainsi créé deux filiales dédiées au portage foncier de long terme (cf. encart). D'autres partenariats concernant les établissements publics foncier peuvent être cités et illustrent la diversification de leur expertise, en particulier en matière de renouvellement urbain en dehors de la thématique logement. La thématique de la redynamisation commerciale des centres-villes est ainsi particulièrement prégnante avec des partenariats formalisés avec des sociétés d'économie mixte (SEM) comme en Normandie avec la SHEMA pour le maintien et le développement de l'offre de locaux dédiés au commerce de proximité, en Vendée avec la SEM Oryon pour créer Métropolys, foncière dédiée aux locaux commerciaux dans le secteur de la Roche-sur-Yon, dans la Loire où l'EPORA est associé au capital de la SEM Novim avec le département en vue de développer le portage de locaux d'activités économiques sur ce territoire.



FOCUS

DE NOUVEAUX PARTENARIATS POUR COMPLÉTER L'OFFRE PUBLIQUE DE PORTAGE FONCIER

La Foncière commune est une société associant l'EPFIF à la SEM d'aménagement Plaine commune développement, dans le but de porter certains actifs stratégiques pour le développement des quartiers de gare de Plaine commune. Dans un registre légèrement différent puisqu'il ne concerne pas une EPL d'aménagement, la Foncière publique est une filiale commune à l'EPFIF et à la Banque des territoires dédiée au portage foncier de plus de 10, voire 15 ans. Les aménageurs et bailleurs peuvent être à l'initiative de partenariats avec la Foncière publique afin qu'elle porte les emprises de leurs futures opérations.

Ainsi, les SEM d'aménagement sont également incontournables par leur capacité à créer des filiales, leur gouvernance impliquant des élus locaux, leur complémentarité de savoir-faire et de positionnement sur la chaîne de valeur de la fabrique urbaine, etc. A l'exception de la Foncière commune, les EPF sont des actionnaires très minoritaires des partenariats cités mais les EPL d'aménagement ont créé de nombreuses filiales avec des partenaires privés et la Banque des territoires dédiées au portage d'immobilier d'entreprise ou de commerces de proximité. Il peut s'agir par exemple d'investisseurs ou d'établissements bancaires. Ils se sont également rapprochés de Safer (comme l'Operco est une filiale de la SEM d'aménagement Arac Occitanie associée à la Safer Occitanie dédiée à la compensation environnementale des projets d'aménagement). De nombreuses SEM d'aménagement développent aussi avec des promoteurs une activité de promotion immobilière en matière d'immobilier économique ou résidentiel. Outre la mise en œuvre du projet conformément aux objectifs de développement territorial définis par la collectivité, ces partenariats permettent le portage de certaines emprises foncières à faire muter en mobilisant des ressources publiques et privées.

En somme, les collectivités s'appuient d'ores et déjà sur des partenariats (EPF, Safer, agences d'urbanisme, acteurs économiques, etc.) pour concevoir et mettre en œuvre leur stratégie foncière. Il apparaît désormais nécessaire de les élargir à de nouveaux acteurs pour amplifier l'action publique. Selon les sujets et la présence sur le territoire des acteurs, des partenariats de nature et de portée différentes pourraient être recherchés pour découpler les moyens d'agir. La tâche n'est pas simple, des solutions inédites, sur-mesure, ont besoin d'être inventées afin de faire converger les intérêts des acteurs au service du projet de territoire.

¹ Voir notamment Lifti, 2022, *Guide pratique de la reconversion des friches* : <https://lifti.org/reconvertir-les-friches-vite/>

Mais il s'agit également d'introduire de nouveaux acteurs qu'il s'agisse d'experts ou d'usagers, ou, par le glissement vers un aménagement situé davantage en renouvellement urbain, de propriétaires y compris des multiples particuliers détenteurs de petits tenements fonciers et immobiliers. Il s'agit ici des grands établissements publics, centres hospitaliers, universités des représentants consulaires des acteurs économiques (chambres de commerce et d'industrie, des métiers et de l'artisanat, de l'agriculture) mais aussi d'organisations professionnelles dont les métiers structurent le territoire (fédérations de transports routiers, d'industriels, etc.). Ces partenariats doivent permettre un dialogue entre acteurs publics et privés afin de mieux comprendre les objectifs et les contraintes des uns et des autres et rechercher des actions communes, au service d'un intérêt commun. La coordination des politiques entre les différentes strates administratives ou les différents acteurs impliqués ne relève pas de la stratégie foncière. Cependant, **discuter des stratégies patrimoniales, des besoins des acteurs et de la manière de faire converger ces différents besoins à travers une mutualisation des ressources foncières est un levier qu'il est souhaitable de développer.** Au gré des transformations dans l'organisation d'un établissement ou d'une administration, les besoins en patrimoine ont pu évoluer. Les terrains devenus inutiles pour certains acteurs publics pourraient répondre aux besoins d'autres acteurs. De même que des besoins communs pourraient conduire à une opération conjointe. Ainsi le dialogue entre les différents établissements ou institutions ou établissements, les besoins projetés à moyen ou long terme peuvent ouvrir **des opportunités de recompositions patrimoniales** bénéfiques pour le territoire. Il s'agit là de sortir d'une logique de valorisation foncière au fil de l'eau au profit d'une mutualisation des ressources entre acteurs publics. En ce sens, face à la diversité des partenariats possibles, des compétences et moments mobilisés, apparaît la nécessité de formaliser des espaces d'échanges et d'animation autour des projets, avec tous les acteurs concernés (EPF, bureaux d'études, services en interne, propriétaires, etc.).



3.2.2. Reformaliser des instances de dialogues

Les collectivités et aménageurs, maîtres d'ouvrage des projets de territoire, doivent se donner les moyens d'ajuster les outils de tactique foncière, car il est difficile, sur une grande échelle de territoire et de temps, de tout anticiper dans les documents de planification tels que le PLU(i). La durée de vie d'un PLU intercommunal est en effet d'environ 10 ans, sans compter le temps d'élaboration préalable qui s'étend également sur plusieurs années. Pour s'adapter, les PLU(i) peuvent être modifiés tout au long de leur durée de vie, mais selon la taille du territoire couvert et la nature des modifications, celles-ci peuvent être relativement lourdes et longues à mettre en œuvre (de quelques mois pour une simple modification à deux ans et plus pour une révision complète). Ces évolutions permanentes des documents d'urbanisme locaux sont souhaitables pour adapter le projet des élus aux évolutions des territoires et mettre en œuvre la stratégie foncière. Elles ne sont toutefois possibles qu'avec l'assistance d'une ingénierie dédiée qui fait cruellement défaut dans les collectivités les plus modestes. C'est l'un des nombreux paradoxes de la stratégie foncière, où les maîtres mots sont souvent le temps long et l'anticipation, mais qui ne sont pas sans poser de difficulté en matière de gouvernance, de continuité d'action, de moyens à disposition, etc. Pour s'adapter au contexte évolutif (tant local que national), il y a tout un versant de la stratégie foncière qui doit être agile, souple, réactif, notamment pour faire face aux opportunités foncières et aux évolutions du marché et du jeu des acteurs, qui s'inscrivent plutôt sur des temps courts. L'enjeu est donc de pouvoir garder un cap, cohérent pour le territoire, tout en amortissant les chocs, et intégrant de nouvelles contraintes, de nouveaux enjeux, etc.

La stratégie foncière, par son approche systémique et opérationnelle, et par les expertises qu'elle rassemble, a vocation à intégrer et à agir sur l'ensemble de la chaîne de l'aménagement, qui démarre dans les SCoT et se concrétise dans les autorisations d'occupation du sol (permis de construire, d'aménager, etc.). Ainsi, au-delà de la dimension prospective et planificatrice, dans laquelle elle semble mieux représentée, il y a bien un enjeu de repositionner l'ingénierie foncière dans les phases plus opérationnelles de l'urbanisme négocié ou de l'urbanisme de projet, qui sont traditionnellement le domaine des élus, des urbanistes, des services instructeurs du droit des sols, notamment dans les relations avec les opérateurs et aménageurs et la définition des programmes. A travers les outils de tactique foncière, et les instances – formelles et informelles – de partenariat, les acteurs s'efforcent de préciser les règles de l'urbanisme négocié ou de projet, notamment pour traduire l'ambition que chaque foncier recyclé et mobilisé apporte une plus-value au projet de territoire, une réponse aux objectifs des politiques publiques en matière de mixité des logements, d'accueil d'entreprises, de biodiversité, de régénération des sols, de transition écologique. Cette approche transversale et systémique oblige à croiser les regards et implique d'avancer en même temps avec toutes les parties prenantes : élus, collectivités, opérateurs, bailleurs, EPF, propriétaires, DIE (Direction de l'Immobilier de l'Etat), etc., et c'est loin d'être une tâche facile. Il semble également important d'insister sur la nécessité, pas toujours observée, que les temps et instances d'échanges et de co-construction des projets, quelle que soit leur échelle, aient lieu en amont des négociations foncières, et surtout, avant la fixation du prix entre le propriétaire vendeur et celui qui porte le foncier du projet.

Pour ce faire, il apparaît nécessaire de s'appuyer, en complément des procédures de planification, sur des démarches pragmatiques et agiles de partenariats et d'animation. Différents cadres existent déjà, mais leur cohérence, et finalement, leur mise en synergie, pourrait être améliorée et renforcée :

- **conventions de relation de confiance** avec la DIE,
- **observatoires** de l'habitat, du foncier, des entreprises, etc,
- **contractualisation entre EPCI et communes** pour la formalisation d'objectifs en matière d'aménagement et la formalisation des stratégies foncières (convention d'objectifs),
- **chartes collectivités-opérateurs** voire même collectivités-opérateurs-propriétaires,
- **conférence des acteurs du foncier** à l'échelle d'un territoire politique,
- **fiches de lot partagées entre collectivités-opérateurs-propriétaires** comme outil d'anticipation ou d'aide à la négociation,
- **études** de faisabilité urbaine,
- **ateliers** de projet,
- **commissions** avant projet,
- **Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF)** qui vise à préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers et à réduire l'impact des documents de planification et de l'aménagement opérationnel sur ces espaces. Instance présidée par le préfet, elle se compose de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, de l'Etat, des professions agricole et forestière, des chambres d'agriculture et des organismes nationaux à vocation agricole et rurale, des propriétaires fonciers, des notaires, des associations agréées de protection de l'environnement,
- **Commissions Départementales d'Orientation de l'Agriculture départementales (CDOA)** qui émettent un avis, préalable aux décisions du préfet, en ce qui concerne les demandes d'autorisation d'exploiter au titre du contrôle des structures agricoles, en cas de concurrence entre les demandes. Elles sont composées de représentants de l'Etat, des collectivités, du monde agricole, d'associations et d'experts.

DÉMARCHE PARTENARIALE INITIÉE ET SUIVIE SNCF IMMOBILIER

Le cadre partenarial territorial est particulièrement pertinent pour étudier et planifier la mutabilité d'emprises foncières ferroviaires devenues inutiles au regard des besoins du système ferroviaire à court, moyen et long termes. En ayant recours à différents formats partenariaux (conventions, protocoles institutionnels partenariaux, protocoles préalables à la cession), l'objectif est de définir des méthodes et un calendrier de travail communs et contractualisés en vue de faire évoluer, si besoin, les documents d'urbanisme pour permettre notamment la réalisation de projets urbains ou de renaturation. Différents types de protocoles existent selon les enjeux et les territoires :

- **les protocoles d'intention** (coopération avec une collectivité),
- **les protocoles de partenariat** conclus de manière pluriannuelle avec des entités telles que des Métropoles ou agglomérations et pouvant renvoyer à des conventions opérationnelles plus spécifiques,
- **des protocoles d'études** (définition de la programmation d'opérations sur des secteurs ciblés via des études de faisabilité et/ou capacitaires),
- **des protocoles fonciers** (à valeur plus opérationnelle et préfigurant des actes de vente).

Cette contribution prospective urbaine et territoriale vise à permettre d'amorcer les processus de valorisation, de renaturation et de planification foncière pour le renouvellement des infrastructures en partenariat avec les collectivités locales via des dispositifs ciblés tels que des OAP.

C'est bien dans ces structures au sein desquelles les collectivités doivent pleinement jouer le rôle de maître d'ouvrage du projet de territoire qu'elles administrent, et dans le processus de co-construction qu'elles recouvrent que réside tout l'enjeu **d'aligner la vision stratégique, les ambitions politiques, avec les actes opérationnels se matérialisant in fine dans les autorisations d'aménager, de construire ou de rénover.** Mais comment intégrer les propriétaires fonciers privés autres que les grands acteurs institutionnels bien identifiés (particuliers, personnes morales, professionnels, etc.) aux processus de partenariat ? Cela permettrait potentiellement d'atténuer voire d'éviter les effets négatifs de la concurrence pour la maîtrise du foncier en renouvellement urbain, qui place souvent ces mêmes propriétaires en situation de force, avec des effets d'aubaine, des tentations de spéculation, de rétention, etc. La construction de partenariats ne relève pas simplement d'une vision idéaliste cherchant à faire collaborer les parties prenantes d'un territoire¹. Elle apparaît comme une nécessité compte-tenu de la réalité de la propriété foncière. Chercher à contrebalancer les actions individuelles pour réaliser un projet de territoire dans un pays où la propriété privée est un droit constitutionnel nécessite des moyens et du temps, d'où la nécessité de démarches partenariales.

¹ Par exemple, sur le territoire de la MEL, le patrimoine de l'ensemble des acteurs publics (hors offices publics d'habitat) représente 20% des surfaces cadastrées (et l'essentiel du domaine public). Ainsi agrégé le patrimoine public commence à peser sur le territoire

3.2.3. Mobiliser les propriétaires en particulier privés

La population, en tant qu'usager du territoire mais aussi comme propriétaire foncier et immobilier, figure également au premier rang des acteurs de la stratégie foncière. En ce sens, les initiatives de concertation se multiplient dans une volonté de co-construction collective pour une meilleure compréhension et acceptation. En effet, l'objectif du ZAN induit potentiellement un double mouvement foncier, à la fois à propos des valeurs d'un foncier constructible se raréfiant, interrogeant alors le partage de cette valeur entre intérêts particuliers et intérêt général¹, et sur le rapport à la densité pour satisfaire certains besoins de construction tout en contenant l'étalement urbain dans des territoires encore en forte tension. Est-ce à dire qu'on s'oriente alors vers un accroissement des contentieux venant indirectement remettre en cause les stratégies foncières élaborées par les collectivités territoriales ? Assurément, si le foncier continue à être appréhendé uniquement sous un prisme financier comme support de projets et de constructions. Le défi est notamment de mettre en lumière les autres potentialités du foncier qui ne figurent pas dans les standards assimilés par le grand public et encore trop peu par les acteurs classiques de l'aménagement tels que les puits de carbone, les réservoirs de biodiversité, les qualités pédologiques des sols, l'infiltration des eaux de pluie pour limiter les ruissellements et inondations ... L'objectif induit est de pacifier les rapports en changeant les imaginaires gravitant autour du foncier pour une meilleure acceptabilité.

Pour y parvenir, l'association et la mobilisation de la population sont nécessaires, grâce à la combinaison d'un ensemble de leviers empreints d'une volonté politique forte. La procédure d'élaboration et de révision des documents d'urbanisme prévoit déjà des phases de concertation, mais ces étapes méritent de dépasser le simple respect des dispositions légales. Des expériences locales éprouvées permettent d'affirmer que la concertation revisitée avec la population amène à une meilleure appropriation du projet de territoire et par conséquent de la stratégie foncière inhérente (exemple SCoT de Dinan). Cependant, une telle démarche questionne tant sur les budgets actuellement consacrés que les compétences disponibles au sein des collectivités pour mener une véritable démarche de participation de la population. Enfin, la stratégie foncière, les documents d'urbanisme et les projets de territoire peuvent apparaître pour le grand public comme des concepts inaccessibles, incompréhensibles et trop technocrates, l'enjeu est alors une véritable vulgarisation.

Le rapport de la population et des propriétaires au foncier est singulier voire empli de contradictions. Traditionnellement, le foncier est associé à une valeur vénale, une richesse pour son propriétaire. L'exemple de l'agriculteur est significatif. Dans le schéma historique, ses terres supportent élevages, pâturages et cultures lorsqu'il est en activité, puis il peut potentiellement les revendre comme terrains constructibles, après modification du document d'urbanisme, pour compléter ses revenus lorsqu'advient la retraite. Combien de personnes ont acquis des biens immobiliers bâtis ou non bâtis dans l'optique de se constituer un patrimoine qu'elles transmettront par la succession, un placement financier notamment pour leur retraite ou encore un investissement dans une perspective de défiscalisation ... ? Certains font des paris sur l'avenir ; ils acquièrent du foncier et en font de la rétention ou aspirent à une évolution du zonage dans la perspective qu'il prenne de la valeur. Dès lors que survient un événement susceptible d'affecter la logique de spéculation foncière, dans bien des cas, il est contesté. Il peut s'agir des évolutions des PLU(i) de la zone U (urbanisable et donc constructible) vers les zones A (agricole) ou N (naturelle) par principe inconstructibles. Un autre motif de grief est la construction nouvelle à proximité occasionnant un trouble anormal de voisinage venant déprécier la valeur vénale d'un bien. Il peut également s'agir de procédures de destitutions de biens au nom de l'intérêt général (en cas d'expropriation notamment). Quand certains allèguent en justice

l'impossibilité de construire, d'autres contestent, au nom de leurs propres intérêts, le droit pour autrui de construire.

Pour bien se rendre compte de la réalité des dynamiques foncières à l'œuvre, il est nécessaire de remettre en perspective les ordres de grandeur, en particulier en matière de propriété et de maîtrise foncière. S'il n'est actuellement pas si simple d'obtenir des données chiffrées précises sur l'état de la propriété en France, en raison de la complexification des cas de figure, de son morcellement et de la difficulté d'accès aux données, quelques études pointent actuellement la **prépondérance de propriétaires physiques dans les territoires urbains** (Casanova Enault et al., 2023) :

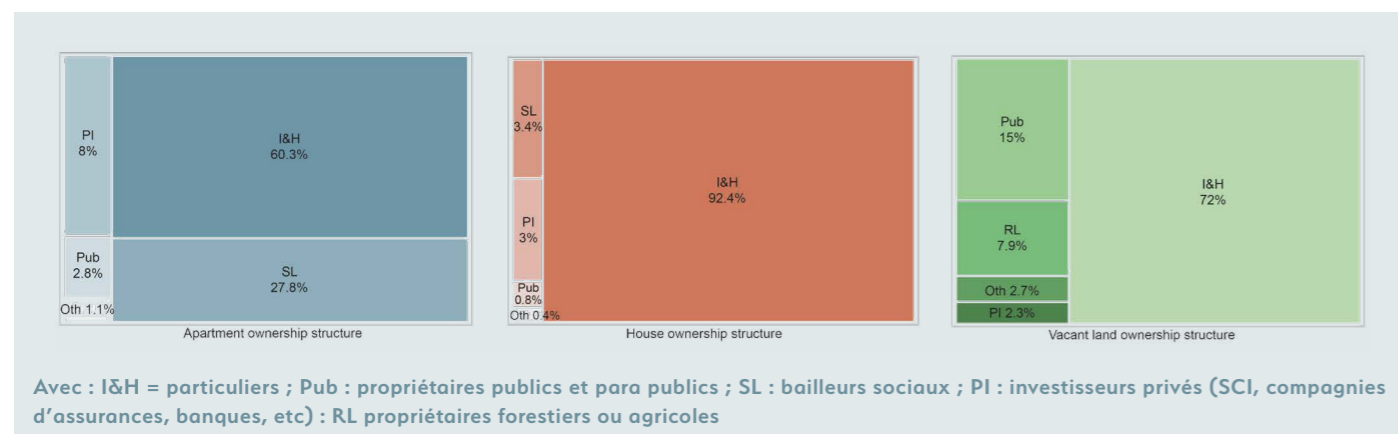
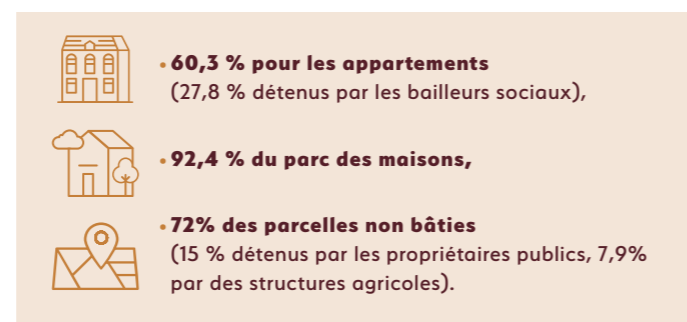


Figure : Laure Casanova Enault, Martin Bocquet, Guilhem Boulay. 2023 *Who owns France? Uncovering the structure of property ownership for a better understanding of the socio-spatial distribution of wealth.* Journal of Urban Affairs, In press, pp.1-18 : <https://hal.science/hal-04187490>

¹ Voir ici Lifti, 2023, *L'utilité publique du foncier à l'épreuve des juges : le cas des projets en renouvellement urbain*, Cahier des Assises : <https://lifti.org/les-cahiers-des-assises-2/>

Cet état de la propriété et de la connaissance pousse à la mise en place de partenariats comme l'illustre le cas de la Métropole Européenne de Lille.

UNE PROPRIÉTÉ PUBLIQUE MORCELÉE ET À NUANCER MÉTROPOLÉ EUROPÉENNE DE LILLE (MEL)

L'agglomération compte 1,1 million d'habitants et s'étale sur plus de 600 km². La MEL en est le plus grand propriétaire foncier en matière de surface et pourtant cela ne représente que 5% des surfaces cadastrées. En matière de flux, ses acquisitions foncières annuelles représentent moins de 0,5% des transactions à titre onéreux de son territoire. Autant dire que son impact sur le marché est pour le moins limité. Dans un contexte où il était possible d'acheter à bas prix du foncier (agricole, naturel, friches), les acteurs publics pouvaient intervenir massivement en matière de surface pour produire du foncier constructible. Aujourd'hui, la limitation de l'étalement urbain et l'objectif de Zéro Artificialisation Nette obligent les collectivités à intervenir sur des marchés concurrentiels à des prix beaucoup plus élevés pour des surfaces de surcroît souvent plus réduites. **Ainsi, imaginer transformer son territoire conformément à un projet défini de façon unilatérale, par la maîtrise foncière, semble désormais peine perdue.**

L'élaboration du SCoT constitue un premier échelon d'identification et de mise en relation des acteurs du foncier et d'identification des partenariats envisageables. Cette échelle élargie, neutre politiquement et détachée des logiques opérationnelles, est adaptée à l'initiation d'un dialogue sur la question du foncier permettant d'engager l'élaboration d'une stratégie foncière associant l'ensemble des acteurs concernés. Le PLU, quant à lui, permet de définir les droits à construire, les usages acceptés ainsi qu'un ensemble de règles relatives aux constructions. Cependant, les règles du PLU ne peuvent accélérer le rythme exogène des dynamiques foncières. A titre d'exemple, une usine installée avant l'adoption du PLU dans une zone résidentielle, conserve son droit d'exploitation. Celle-ci ne pourra s'étendre en vertu des réglementations en vigueur, mais ses bâtiments existants pourront poursuivre leur activité. Enfin, le PLU peut produire un cadre de négociation en créant des zones d'aménagement concerté (ZAC) ou des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP). Cependant, l'équilibre des opérations s'impose à l'autorité publique sous peine de devoir contribuer financièrement au projet ou de ne trouver aucun porteur pour réaliser l'opération. Par ailleurs, dans le cas du territoire de la MEL, ces zones et orientations représentent une surface totale de 1 200 hectares, soit seulement 2% des surfaces cadastrées du territoire.

A une échelle encore plus opérationnelle, et à titre d'illustration, la déclinaison et la diffusion des modèles de conventions (ou protocoles de partenariat, etc.) souvent utilisés entre partenaires fonciers publics ou institutionnels, auprès des propriétaires privés situés par exemple dans des périmètres stratégiques de mutations foncières et urbaines, pourraient permettre **de créer de nouveaux cadres d'échanges mieux structurés entre les propriétaires privés (institutionnels ou non, personne morale ou physique, etc.) et les collectivités (y compris leurs aménageurs)**. L'enjeu est la recherche d'une plus grande convergence entre intérêts généraux des politiques publiques et intérêts particuliers des propriétaires en place, au moyen d'un cadre d'échange amiable, sécurisé et transparent. Pour cela, nous pouvons recourir à **des tiers de confiance** comme les notaires et experts fonciers à même de comprendre et traduire les enjeux des politiques publiques. Ces derniers ont la capacité de se positionner à l'interface entre les collectivités et leurs partenaires de l'aménagement (EPF, SEM, etc.) d'une part, et les propriétaires concernés par des projets de recyclage et remembrements fonciers d'autre part. Ils pourraient ainsi jouer un rôle accru, voire pivot, pour fluidifier et sécuriser les échanges préalables aux projets opérationnels de mutations foncières et territoriales. Comme indiqué précédemment, c'est la création d'un cadre de travail et d'échanges structuré entre les parties prenantes d'un projet d'aménagement foncier ou immobilier qui est recherché, avant l'établissement d'une promesse de vente assortie d'un prix de vente, dont on observe qu'il arrive souvent trop tôt, alors même que le projet n'est pas défini. Tout l'enjeu réside ici dans une déclinaison phasée de la stratégie foncière, prenant alors en compte différents invariants relevant soit de l'amont soit de l'aval dans une démarche itérative.

3.3. UNE DÉMARCHÉ ITÉRATIVE DE L'AMONT À L'AVAL

Loi de ne relever que de l'action foncière, la stratégie foncière mérite que l'on s'attarde sur ses différentes étapes, traitées de manière itérative et non linéaire. Deux grands moments semblent traditionnellement s'opposer et méritent pourtant une meilleure coordination, y compris entre des acteurs et des méthodes parfois radicalement différentes : l'amont et l'aval.

La stratégie foncière « amont » est caractérisée par le temps long, celui de l'observation et de l'évaluation. Cette stratégie est essentiellement portée par les acteurs publics et permet de définir des objectifs précis et des orientations à plus ou moins long terme sur le territoire. Il s'agit de définir les grands principes d'intervention et d'identifier d'ores et déjà les fonciers sensibles. Par fonciers sensibles, nous entendons les fonciers à mobiliser à plus ou moins court terme pour répondre aux besoins du territoire, qui ont été préalablement quantifiés. Par exemple, le foncier propice à l'accueil de constructions nouvelles, le foncier à préserver ou à renaturer, etc. Il s'agit aussi de définir les grands modes d'intervention : maîtrise foncière directe par la collectivité, portage via un partenaire (EPF, aménageur, etc.), accompagnement d'une maîtrise foncière qui restera privée, etc.

Trois éléments semblent ici indispensables :



La stratégie foncière « aval » est concentrée sur la **déclinaison opérationnelle** du projet de territoire. Ici sont concernés les acteurs publics comme privés, avec des visions parfois divergentes. Plus morcelé et détenu par plusieurs types d'acteurs, ce temps de l'opérationnel peut davantage relever de tactiques que de stratégies foncières. C'est le temps de l'action foncière et la collectivité se trouve en concurrence avec les autres acteurs de son territoire : propriétaires fonciers, opérateurs et investisseurs. **Le terme de tactique est plus approprié que celui de stratégie**, car il fait référence à des ajustements permanents, en fonction des logiques et des comportements des acteurs du territoire, tout en gardant à l'esprit les grandes orientations que la collectivité s'est fixée au moment de la définition de son projet de territoire et de sa stratégie foncière amont. Il est important que la stratégie foncière dialogue avec la tactique foncière, afin d'adapter son intervention au contexte, à la gestion des coups partis et aux actualités (législatives, transactions foncières, etc.). En somme, la stratégie foncière relève plus d'une anticipation et la tactique de la gestion du quotidien.

Les stratégies foncières peuvent se traduire sous plusieurs formes :

- **des documents rédigés** précisant les principes retenus : grands objectifs et principes d'intervention, fiches-outils / fiches-partenaires,
- **des cartographies** identifiant des fonciers mutables avec un référentiel foncier,
- **un plan d'actions / feuilles de route et des fiches-projets.**



Figure : Guide pratique de la reconversion des friches - LIFTI, 2022

Invariant : Disposer d'une observation dynamique

L'observation dynamique permet d'analyser mais aussi d'alerter, dans une logique de veille¹. En effet, disposer d'un observatoire est primordial pour bien comprendre le contexte territorial (les différents marchés, les acteurs présents sur le territoire, etc.), pour assoir une connaissance fine (à la parcelle), pour mettre en place des indicateurs de suivi et d'évaluation. De nombreuses données existent, brutes ou retravaillées. Elles nécessitent une expertise et une ingénierie même si cette connaissance est déjà en partie travaillée dans certains outils, les observatoires, puisqu'elle est accessible et peut être mutualisée à différentes échelles du territoire (cf. SCoT, PLU(i), PLH (volet foncier avec référentiel foncier) etc.). Comme déjà mentionné, cela suppose la structuration d'un service d'ingénierie foncière transversal, interne ou en lien avec les outils d'assistance à maîtrise d'ouvrage existant (agence d'urbanisme, EPF, structures porteuses de SCoT, etc.), mais également la mise à disposition et le traitement de données qualifiées, et mises à jour.

Invariant : L'analyse complète de l'offre foncière sur le territoire

Cette étape aura pour objectif de préciser des fonciers stratégiques² identifiés dans le projet de territoire et de vérifier la capacité des collectivités à s'en assurer la maîtrise, à encadrer leur développement, à en organiser les aménagements. *In fine*, cette analyse pourrait conduire à réinterroger tout ou partie du projet de territoire. Dans une acception très basique, quand on parle de foncier à l'échelle d'un territoire (commune, intercommunalité, etc.), on comprend qu'il s'agit de tout le foncier du territoire, dans son intégralité (agricole, habitat, activité, forestier, cours d'eau, domaine public routier, etc.). Ce postulat posé, pour aller vers une plus grande précision de ce qu'est le foncier des stratégies foncières, il faut poser quelques nuances et ainsi aller sur une définition de ce que nous appelons « offre foncière ». Ce terme connoté n'emporte pas le seul contenu marchand. On le distinguera donc du terme ressources foncières.

FOCUS

RAPPEL JURIDIQUE DU STATUT DU FONCIER SUR UN TERRITOIRE

- Le foncier de droit privé faisant l'objet du cadre juridique défini dans le Code civil, donnant à ce foncier aliénable, une protection de la propriété à l'issue d'un acte juridique et son enregistrement à la conservation des Hypothèques, puis de son enregistrement auprès de la Publicité foncière au Cadastre (Plan et matrice),
- du foncier public³ (domaine public communal, portuaire, fluvial, etc.) qui est inaliénable et n'est pas cadastré.

¹ On peut ici penser à l'outil des SAFER, Vigifoncier

² Définition fonciers stratégiques : Le foncier stratégique est le foncier du projet de territoire, répondant aux objectifs des politiques publiques (PLU(i), PDU, recyclage des friches, santé, alimentation, etc) et ayant une vocation opérationnelle, à court, moyen et long termes. Ainsi, le foncier stratégique peut ne représenter que 3 à 5% de la ressource foncière d'un territoire. Il constitue le cœur des objectifs de maîtrise foncière par les collectivités, acteurs publics ou en partenariat public/privé. Le foncier stratégique ne se situe pas uniquement dans les opérations publiques d'aménagement ou autres, mais également en tissu diffus.

³ Attention ne pas confondre domaine « public », de foncier « public » qui peut être aussi de droit privé

Le foncier est à distinguer en fonction de son usage et de la capacité des acteurs à le transformer ou le valoriser, mais également par rapport à son classement dans les documents d'urbanisme locaux et dont les droits associés ne sont pas stables dans le temps (révision des documents d'urbanisme).

Ainsi l'offre foncière, à la différence de la ressource foncière d'un territoire, recouvre une approche de court, moyen et long termes tout en excluant les fonciers contraints pour diverses raisons : l'exposition aux risques, le statut juridique, la nature, la topographie, l'occupation (centrale nucléaire, voies ferrées ou routières en service, etc.). L'offre foncière, dans le contexte du ZAN et du renouvellement urbain, est donc caractérisée par les fonciers (privés ou du domaine public) occupés ou nus mais non contraints¹. Cette offre est aussi conditionnée par les usages qui seront autorisés sur ces espaces, après intégration des objectifs du ZAN.



Figure : Module Cartoweb sur Urbansimul - République Française

Invariant : Planifier et arbitrer

C'est à la fois sous l'angle politique et sous l'angle administratif et technique que gagne à être regardée la place de la stratégie foncière dans le paysage touffu des documents d'urbanisme et des multiples documents sectoriels que réalisent les collectivités locales. Comment peuvent-elles et doivent-elles les nourrir, en conforter leurs dimensions soit stratégiques et planificatrices, soit de programmation et d'opérationnalité ?

Sous l'angle politique, l'aménagement est un acte de choix. L'usage du foncier est l'objet d'arbitrages complexes et prend une place de plus en plus marquée dans les débats publics locaux à l'image de la place grandissante qu'il prend dans la société. Par exemple, il peut peser lourdement dans une opération d'aménagement ou de construction et donc dans l'action des collectivités. Cependant, si l'élu vit au quotidien avec la préoccupation du foncier, cette dernière n'est que rarement **partagée entre décideurs locaux et objet d'une appropriation politique collégiale. L'élaboration d'une stratégie foncière sert cette mise en commun.**

De plus en plus fréquemment intercommunal (près de 60 % des intercommunalités sont compétentes en la matière), le PLU(i) appelle à une subtile coopération intercommunalité / communes ; le droit de l'urbanisme évoque une élaboration par l'intercommunalité en « collaboration avec ses communes membres ». La relation entre les documents prend une dimension politique de premier plan avec l'attribution de quotas fonciers prévus par l'objectif du ZAN. Les deux documents majeurs de l'urbanisme local (le SCoT avec sa dimension plus long terme et plus stratégique ; le PLU(i) avec sa dimension plus court et moyen termes et plus opérationnelle) servent depuis toujours à affecter un usage au foncier, une destination aux sols, le PLU(i) précisant ces éléments à la parcelle, le SCoT de manière beaucoup plus générale. **Depuis longtemps, la problématique foncière est regardée davantage en tant que conséquence des politiques d'urbanisme alors que se révèle aujourd'hui le besoin de réfléchir davantage l'urbanisme à partir de cette problématique foncière globale !** Une inversion du regard à laquelle invitent à la fois le ZAN, la considération des sols dans leurs dimensions écosystémiques, les obligations de reconquête des fonciers complexes, etc. L'élaboration d'une stratégie foncière en amont ou en parallèle des documents d'urbanisme sert cette inversion du regard.

Par essence, les documents d'urbanisme ont deux limites : ils fixent la règle applicable sur le foncier mais ne peuvent pas ou peu s'exprimer sur le mode de gestion de l'espace ; ils fixent le droit à faire **mais ils obligent peu à faire**. Parce qu'elle associe dans son élaboration les acteurs de l'urbanisme et les propriétaires (notamment les grands propriétaires institutionnels), la stratégie foncière peut être support à la définition de cadres conventionnels et d'objectifs entre acteurs. Ces objectifs, à l'image de la reconquête de la qualité de sols à l'occasion d'une opération d'aménagement, peuvent dépasser la nature de l'autorisation d'urbanisme en ce qu'ils s'inscrivent dans un temps

long. À ce titre, **la stratégie foncière complète le droit à dire des documents d'urbanisme, elle peut être l'occasion de réfléchir au contenu des parties réglementaires.**

Sous l'angle plus administratif, la problématique foncière est longtemps restée dans les services des collectivités, traitée sous l'angle « gestion du patrimoine » et « procédures d'acquisition ou de vente » au sein de services fonciers auxquels étaient plutôt assignées des missions de gestion que des missions prospectives et stratégiques. La stratégie foncière travaille le foncier en tant que matière et sans préjuger de la destination du foncier, sans considérer a priori un angle thématique particulier. **La stratégie foncière nourrit tous les travaux de la collectivité dans une logique transversale et facilite l'élaboration du PLU(i) dans un esprit de compatibilité avec les plans et programmes sectoriels avec lesquels il doit juridiquement être compatible (SCoT, PLH pour l'habitat, PDM pour les mobilités, etc.) ou avec ceux qui n'ont pas de portée normative mais dont le PLU(i) doit servir la mise en oeuvre (projet alimentaire territorial, charte paysagère, charte d'urbanisme commercial,...).**

Sous l'angle plus technique, la stratégie foncière a vocation à nourrir les documents d'urbanisme et de planification au sein des différentes pièces qui les constituent. Enfin, à l'heure où se multiplient les recours sur les autorisations d'urbanisme et sur les plans locaux d'urbanisme, la stratégie foncière permet aux élus locaux d'affûter les éléments de langage envers la population sur les enjeux fonciers et de faciliter le dialogue du politique avec l'ensemble des acteurs intéressés. Elle prépare et renforce le dialogue du politique avec les opérateurs, facilite les procédures opérationnelles qui feront suite à l'élaboration des documents d'urbanisme et ainsi minore les risques de décalage qui se font souvent jour entre la planification et la mise en oeuvre opérationnelle.

¹ Fonciers contraints : on entend ici des fonciers dont on peut considérer qu'ils ne peuvent pas faire partie de l'offre foncière, comme par exemple les fonciers soumis à des risques naturels ou technologiques

Invariant : La connaissance et l'utilisation de nombreux outils opérationnels ou de procédures de négociation

Il existe aujourd'hui un nombre croissant d'outils opérationnels activables par les collectivités (servitudes de mixité sociale, zonage d'urbanisme et OAP, protections patrimoniales, régulation des mécanismes de défiscalisation, urbanisme négocié, etc.). Au-delà de ces outils classiques, les collectivités se confrontent de plus en plus à des moments de négociation, projet par projet, qu'il faut arriver à encadrer et à coordonner pour s'assurer du bon avancement du projet de territoire.

Ces outils sont décrits à de multiples endroits ; signalons en particulier les travaux de Pascale Marchal ainsi que le site régulièrement actualisé de l'EPF de Bretagne¹. Il nous paraît intéressant de nous focaliser ici sur deux outils peut-être moins utilisés : le droit de préemption urbain (DPU) et le sursis à statuer issu des nouveaux dispositifs législatifs du ZAN.

Veille foncière et déploiement du droit de préemption urbain (DPU)



Si la stratégie foncière est la conciliation des besoins et des moyens et du service du projet de territoire, elle s'oriente et se dirige nécessairement vers la question de la maîtrise du foncier.

Lorsque la collectivité juge nécessaire de maîtriser elle-même le foncier, dans une logique aussi d'anticipation, elle peut mettre en œuvre le Droit de Préemption Urbain (DPU). Elle s'arroge le droit de se substituer à l'acquéreur d'un bien dans le cadre d'une vente ... bien évidemment dans l'intérêt collectif défini par le projet.

Le DPU est un mécanisme juridique qui s'applique au sein d'un périmètre défini et qui nécessite, pour le titulaire de ce droit, d'exercer une veille foncière. *In fine*, la veille foncière (au sens du DPU) correspond à la phase où convergent une partie conséquente des réflexions (observations qui se basent notamment sur les Déclarations d'Intentions d'Aliéner-DIA, prospection foncière, harmonisation des besoins inscrits dans les documents d'urbanisme, etc.) et surtout l'ensemble des critères du foncier que la collectivité doit acquérir. C'est l'antichambre de l'action foncière, qu'elle soit active, offensive, attentiste, opportuniste, etc.

Globalement, la veille foncière nécessite quelques prérequis comme :

- **Identifier qui de la commune ou de l'EPCI détient le DPU** en fonction du document d'urbanisme en vigueur (PLU(i)) ou d'une délégation ponctuelle ou contractuelle de ce droit,
- **Définir les périmètres du DPU voire du DPU renforcé (DPUR²)** au regard des choix stratégiques et des projets,
- **Définir les objets de la préemption et donner des critères aux biens à acquérir,**
- **Disposer des ressources humaines compétentes** pour l'instruction des DIA au regard des prérogatives de maîtrise du foncier,
- **Maîtriser la procédure** de préemption et de délégation du droit de préemption,
- **Connaître les marchés** foncier et immobilier du territoire,
- **Connaître les projets et les priorités de la collectivité** afin de justifier de la solidité d'une potentielle préemption.

La veille foncière s'appuie sur le DPU en zone urbaine et sur des conventions de partenariats avec les Safer sur les espaces agricoles et naturels. Elle est composée d'un guichet unique correspondant à l'endroit où sont enregistrées les DIA en provenance des notaires qui sollicitent la prononciation du titulaire de DPU quant à la renonciation ou pas à ce droit. Ce guichet unique est de compétence communale ou intercommunale. Des moyens techniques sont nécessaires pour suivre et archiver les DIA ainsi que pour intégrer les paramètres géographiques et caractéristiques plus ou moins complexes de la maîtrise foncière.

En conclusion, dans un souci d'efficacité et de cohérence, il apparaît essentiel qu'une stratégie foncière s'exprime au sein d'une mission de veille foncière. A l'heure d'impératifs de sobriété aussi bien foncière qu'économique pour les territoires, la préfiguration de l'action foncière à travers la veille foncière permet de rationaliser à l'essentiel ce qu'un territoire veut maîtriser pour la réalisation de ses projets. Les dernières évolutions législatives ont d'ailleurs renforcé cet outil : la loi du 12 juillet 2023 permet de définir des secteurs du PLU(i) ou de la carte communale dans lesquels existent des potentiels fonciers permettant de favoriser l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation et sur lesquels pourra s'exercer un « **droit de préemption ZAN** » de la collectivité en vue d'atteindre ces objectifs, qu'il s'agisse de renouvellement urbain ou de renaturation. Cela correspond à une extension du droit de préemption urbain existant.

¹ Pascale Marchal, 2018, *Stratégie(s) foncière(s), foncier et projets : vision globale et itérative*, Presse des Ponts : <https://www.presses-des-ponts.fr/notre-librairie/361-strategies-foncieres---foncier-et-projets--vision-globale-et-iterative.html> ; Pascale Marchal, 2023, *Mise en oeuvre de la stratégie foncière du renouvellement urbain*, Presse des Ponts : <https://www.presses-des-ponts.fr/notre-librairie/392-mise-en-oeuvre-de-la-strategie-foncieres-du-renouvellement-urbain.html>

<https://www.epfbretagne.fr/boite-a-outils-reglementaire--1841.html>

² Pour des précisions sur les DPUR, plus extensives : https://www.epfbretagne.fr/img_ftp/617_EPFB-FicheBAO-FONC02-201029.pdf



Le sursis à statuer de la loi ZAN2

La loi du 20 juillet 2023 introduit un sursis à statuer pour toutes les autorisations d'urbanisme qui entraîneraient une consommation d'ENAF et compromettraient l'atteinte des objectifs de réduction de la consommation de ces espaces.

Si le sursis à statuer est d'habitude utilisé pour ne pas compromettre la réalisation de projets prévus par les documents d'urbanisme locaux (PLU(i) et carte communales), la possibilité nouvelle offerte par la loi du 20 juillet 2023 constitue un outil particulièrement utile à la mise en oeuvre d'une stratégie foncière, ou tout du moins, à ne pas compromettre la réussite de sa mise en oeuvre. Elle n'en impose pas moins la mise en place de la veille foncière évoquée précédemment et d'arbitrages politiques sur la base d'éléments éclairant leur décision.

Ce nouvel outil à disposition des collectivités est particulièrement utile pour lutter contre des stratégies d'acteurs qui anticiperaient l'application du ZAN en misant sur la lenteur de l'élaboration des documents d'urbanisme. On a en effet observé, dès l'adoption de la loi Climat et Résilience, des acquisitions foncières de la part d'acteurs économiques souhaitant préserver leurs capacités de développement. On observe aussi des demandes d'autorisation d'urbanisme (Permis d'aménager, de construire, certificats d'urbanisme, ...) visant à figer des droits sur un foncier qui, au terme de la révision des documents d'urbanisme pour intégrer les objectifs de la loi, pourraient perdre leur constructibilité. Ces acteurs consomment ainsi les capacités de développement des communes en figeant, à leur profit, un foncier qui pourrait être utile à la réalisation du projet de territoire et faire l'objet d'une stratégie foncière.

Invariant : Évaluer voire maîtriser le foncier

Au même titre que l'ensemble des entreprises qui doivent faire apparaître annuellement dans leur bilan la valeur de leurs biens fonciers et immobiliers, les collectivités sont tenues par des règles qui les obligent à consulter les services de France Domaine, qu'il s'agisse de leurs biens immobilisés ou dans le cadre d'une acquisition ou d'une cession. Les règles publiques d'évaluation sont ainsi définies et les évaluations sont réalisées selon différentes méthodes³⁴. Toutefois, concernant l'évaluation des biens immobiliers, les modes de calcul n'indiquent pas une même valeur selon le moment de l'évaluation ou le changement d'usage. Depuis l'été 2023, tous les propriétaires doivent déclarer à l'administration fiscale la destination et la valeur (vénale) de leurs biens immobiliers. Il s'agit donc d'une valeur avant mutation, succession ou changement d'usage.

Dans le langage courant, une première définition de l'évaluation équivaut à l'estimation. Toutefois, cette définition ne reprend pas la question de la valeur qui est fondamentale. De plus, en matière immobilière, la valeur, dite « vénale », renvoie au marché. Dans ce cadre, la valeur vénale n'est donc pas un élément figé ; elle varie en fonction des hypothèses prises en compte.

Comme tout bien et droit immobilier, le foncier a une valeur. La valeur vénale d'un foncier urbain peut être approchée par comparaison, mais en cas de changement de destination ou d'usage, elle se détermine le plus souvent par « compte à rebours », c'est-à-dire, dans un cadre opérationnel relevant de l'aménagement, en prenant compte de la valeur de marché, du programme qui sera développé et des coûts associés à ce développement. Elle est donc une résultante et non un paramètre en soit. De ce fait, il existe dès lors autant de valeurs de foncier qu'il peut y avoir de programmations et de coûts associés.

Ainsi, une fois les besoins territoriaux définis, une évaluation, d'une part des différents programmes envisageables, d'autre part du foncier, permet de mettre en perspective les politiques publiques, et surtout, de valider leur réalité économique. Les programmes sont-ils destinés à des utilisateurs publics ou privés ? A des investisseurs ? Quelle sera leur valeur de marché ? Quelle est la valeur induite du foncier ? De telles réflexions sont une aide à la validation de la stratégie foncière, puis à celle de la mise en œuvre opérationnelle. Elles permettent d'en intégrer d'autres, relatives à des dispositifs d'aides publiques diverses ou à l'adaptation aux défis climatiques par exemple : utilisation des matériaux, aspects liés à la maîtrise d'œuvre et sujets architecturaux.

Elles permettent surtout de trouver un équilibre économique global pour les parties prenantes que sont les acteurs publics, les investisseurs privés et les propriétaires du foncier.



Figure : Charte de l'évaluation du Domaine - AMF, DGFiP, 2017

³⁴ AMF, DGFiP, 2017, *Charte de l'évaluation du Domaine* : <https://www.amf.asso.fr/documents-la-charte-evaluation-du-domaine/24263>

La démarche d'évaluation comporte une dimension holistique, ce qui nous amène à prendre en compte une myriade de paramètres qui inscrivent la stratégie foncière dans une approche temporelle et transversale ou autrement dit, une approche « amont-aval ».

Cette approche amont-aval, qui diffère de l'approche classique du service des Domaines par exemple, est un moyen de prendre en compte un large spectre de composantes du prix comme :

- **Le marché**, dans lequel le projet s'inscrit qui permet de mesurer, selon son caractère tendu ou non, si un partenariat avec des investisseurs privés peut être une ressource ;
- **Les différentes typologies de programmations envisageables**, compte tenu des dynamiques de marché, des besoins locaux et des équipements publics nécessaires ;
- **Les perspectives d'évolution** de ce marché comptent tenu de la temporalité du projet ;
- **Le projet de territoire** qui renvoie au potentiel valorisable du bien ;
- **Les partenariats envisagés** pour assurer les moyens financiers et le portage du foncier mais aussi définir le rôle de chacun dans sa sphère publique ou privée ;
- **Les tendances quant aux usages** actuels ou à venir ;
- **Les enjeux environnementaux** et la façon de les intégrer au projet ;
- **La nature, l'importance, l'état des éventuels bâtiments existants, et les solutions de réemplois** possibles, des bâtiments eux-mêmes ou des matériaux ;
- **L'existence d'infrastructures** (réseaux de chaleur, etc.), permettant d'avoir un impact sur les coûts de la construction et les coûts de libération de ce foncier¹ ;
- Enfin, de manière nouvelle, **les coûts** de renaturation et compensation liés aux décomptes du ZAN et à la séquence ERC constitueront un nouveau critère à inclure parmi la chaîne des paramètres de l'évaluation. la solidité d'une potentielle préemption.

Aussi, quelles que soient les intentions d'un projet, **l'évaluation rétablit-elle une réalité économique à la stratégie foncière. Elle exprime l'équation visant à l'équilibre de l'opération en conjuguant l'ambition publique, les aspirations d'un cadre de vie idéal, l'intérêt privé et les prévisions d'une programmation rentable. D'autant plus qu'à l'heure de la sobriété foncière, s'appliquent les contraintes économiques.**

De l'intérêt de définir des référentiels de valeurs foncières et immobilières

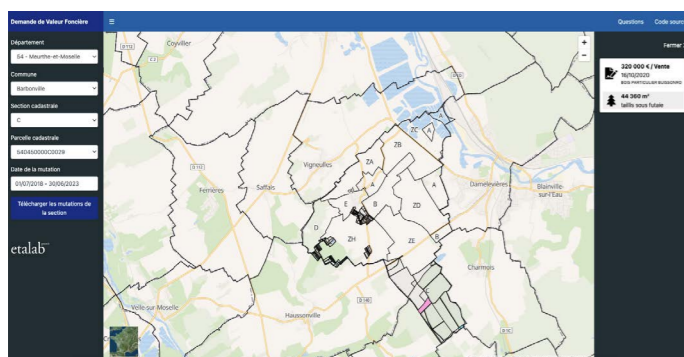


Figure : Mise à disposition des données DVF via le Logiciel Etalab - République Française

La mise à disposition des données DVF en 2011, au bénéfice des acteurs publics, puis en avril 2019 en opendata auprès de tous les particuliers et professionnels, a permis aux collectivités et aux acteurs de l'aménagement de développer des observatoires des marchés fonciers et immobiliers précis, cherchant à s'approcher d'une vision exhaustive et systémique des dynamiques de marché. Au-delà de la connaissance des flux de transactions, des niveaux de prix, etc., ces observatoires permettent de mieux comprendre et d'objectiver les différentes logiques des acteurs qui interviennent sur le marché et les mécanismes de formation des prix (maintien d'usage du bien, changement d'usage du bien, etc.). Ce processus a permis de renforcer et d'enrichir le dialogue entre les acteurs publics et les services de la Direction de l'Immobilier de l'Etat (DIE) dans le cadre notamment de la saisine des Domaines avant acquisition ou cession d'un bien par un acteur public, ou dans le cadre de la cession des biens de l'Etat. Il en résulte par exemple la **mise en place de démarches de relation de confiance en matière d'estimation foncière et immobilière entre les services de la DIE et les acteurs publics** (collectivités, EPF, aménageurs, etc.). Il s'agit d'un dispositif expérimental national dont l'objet est d'enrichir la méthode classique où le demandeur (acteur public consultant) reste

dépendant et en attente des avis de la DIE avant d'acquérir un bien (par la négociation ou la préemption) ou avant de céder un bien (de gré à gré, après consultation, etc.). Le consultant peut non seulement apporter de l'information et contextualiser le projet dans le cadre de la consultation de la DIE, mais il peut également proposer une analyse de la valeur du bien par l'apport de références comparables, de bilans d'opération, d'expertise, etc., ou tout autre élément impactant ou justifiant la valorisation d'un bien.

Au-delà des consultations ponctuelles des services de la DIE préalables à toute opération foncière, il est devenu aujourd'hui nécessaire de travailler en amont des projets d'aménagement – quelles que soient leur taille et leur ampleur programmatique – sur des référentiels de valeurs d'usage avant que le PLU(i) ne soit –éventuellement – modifié et les investissements publics déployés (espaces publics, infrastructures, etc.). Ce type de référentiel de valeurs doit tenir compte des contraintes d'aménagement, du niveau satisfaisant ou non des équipements VRD et espaces publics, des enjeux écologiques (présence de zone humide, espèces protégées, etc.), des risques, de l'occupation et de la qualité du sol, etc., pour définir des valeurs foncières et immobilières de référence conformes à l'état et l'usage des biens (bâti/non bâti) ainsi qu'à leur environnement. A cela doit s'ajouter, dans le contexte de renouvellement urbain généralisé inhérent à la mise en œuvre du ZAN, la prise en compte des investissements publics nécessaires à la restructuration urbaine des tissus existants.

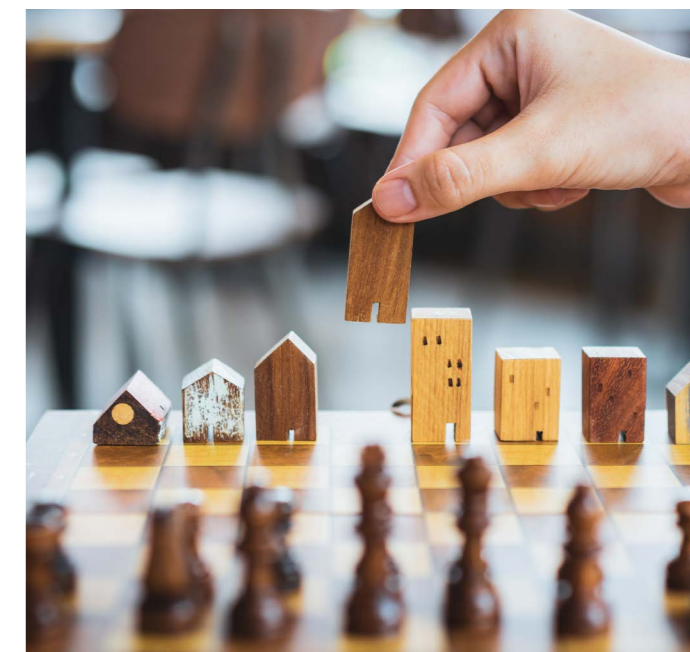
Cet enjeu de construire et partager des référentiels de valeurs avec les services de la DIE, et in fine, avec l'ensemble des acteurs fonciers en amont des négociations et mutations liées aux projets de restructuration foncière et urbaine est fondamental pour la définition de niveaux de prix cohérents et équitables (propriétaire <- opérateur <- collectivité ...). Ces démarches de relation de confiance, encouragées notamment par l'ouverture des données, permettent de décloisonner les approches et d'aboutir à des définitions de valeur plus en phase avec la réalité et la complexité des opérations de renouvellement urbain.

¹ Il peut s'agir ici de coûts de dépollution, de démolition mais aussi dans les cas de fonciers ferroviaires de reconstitutions, c'est-à-dire le coût des travaux ferroviaires induits par une libération partielle ou totale de l'emprise ferroviaire

La stratégie foncière inclut une stratégie patrimoniale et influence sensément l'évaluation.

Tout d'abord, parce qu'un patrimoine existant, dans le sens d'un bien en sa possession, est un levier et en conséquence dirige vers un postulat et quelques interrogations : faut-il garder sa pleine propriété et attendre une revalorisation de son bien ? Dégager des fonds à travers une vente ou au contraire le mettre à disposition ? Utiliser ces biens dans des opérations tiroirs ?

Un patrimoine est une valeur qui s'évalue et peut être fructifiée. Il s'apparente ici à un actif. La gestion des biens peut produire une richesse ; on parle alors de la rentabilité des biens, qui sont donc sujet à des rémunérations et à une fiscalité. Cette dimension d'actif patrimonial est évidemment à prendre en compte lors de l'établissement d'une stratégie foncière car elle peut ramener un certain équilibre dans une opération avec la promesse d'une source de revenu mais aussi imposer un surcoût dès lors qu'il produit des revenus. En ce sens, il faudra en plus d'un prix de l'objet, intégrer les frais inhérents à l'exploitation d'un bien. Par exemple, l'acquisition d'un commerce avec bail commercial ne garantit pas la maîtrise du bien. Il faut pour cela éventuellement régler des frais d'éviction pouvant alourdir le bilan financier d'une opération.



Dans une autre mesure, un projet est aussi **une stratégie de constitution d'un patrimoine à court-moyen-long termes**. Ainsi, une action foncière peut générer quelques contraintes et engagements (sécurisation des biens, gestion des biens, squat, fiscalité, conflit d'usage, conflit de voisinage, servitudes, copropriété, etc.). L'ensemble de ces obligations de gestion du patrimoine confère une dimension bien plus complexe que la seule maîtrise foncière et sollicite de nouvelles compétences. A noter, ce volet est très présent dans les conventions avec les EPF ou avec des partenaires et très souvent cette dépense inhérente pèse dans le coût du portage foncier.



L'épineuse question des déficits fonciers en renouvellement urbain

Les méthodes d'évaluation sont toutefois en partie remises à plat par les nouvelles contraintes économiques induites par l'objectif du ZAN et le renforcement des autres enjeux, notamment climatiques, énergétiques, mixité sociale et programmatique, sur le foncier du renouvellement urbain. Plus précisément, selon le modèle actuel du compte à rebours de l'opération, la charge foncière admissible par une opération tend largement à diminuer d'autant que les coûts de construction sont actuellement à un niveau très élevé. Dès lors, il est impératif de pouvoir se détacher des références foncières encore récentes qui s'inscrivaient dans le cadre de programmes qui ne répondaient pas à autant d'enjeux de performance environnementale, de mixité sociale et programmatique, d'insertion urbaine et paysagère, etc.

Dans des secteurs d'anticipation du renouvellement urbain, il devient nécessaire d'établir une double lecture par la valeur d'usage et la valeur foncière admissible par les opérations d'aménagement (à toutes les échelles). Cela permet de mesurer et d'objectiver les efforts d'investissement foncier que doivent réaliser les collectivités et les aménageurs pour recycler des fonciers, qui, si l'on reste dans une approche classique et court terme d'acquisition-aménagement-cession, vont coûter plus cher que ce qu'ils ne vont rapporter à l'échelle de l'opération. Un enjeu est alors de pouvoir partager ces nouvelles réalités avec les services de l'Etat, la DIE, les juridictions compétentes en matière d'expropriation, mais aussi d'accompagner et de sensibiliser les propriétaires à ces évolutions.

Au-delà de la délicate question de l'estimation et de la valorisation des biens dont il est ici question, s'impose également le besoin d'appréhender différemment cette question du déficit foncier et des équilibres d'opération. Quelques premières pistes peuvent ici être rapidement esquissées¹ :



• **dans une dimension de coûts et de recettes globaux** avec par exemple l'intégration de la fiscalité locale dans les calculs de recette d'opération,



• **dans une dimension patrimoniale**, par les outils de portage, de gestion, et de dissociation du foncier sur le long terme, à l'appui desquels la valeur foncière est amortie sur une longue durée (baux longues durées, sociétés foncières publiques ou privées, ou encore mixtes, etc.).

¹ On pourra ici se référer au travail en cours du Lifti sur les nouveaux modèles de l'aménagement, piloté par Marie Llorente, ainsi qu'au programme de recherche *Modèle(s) économique(s) d'un aménagement durable* financé par le PUCA et piloté par Daniel Florentin et Magali Castex : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Lab2051_eco%20aménagement_mai-2023.pdf



Un ouvrage élaboré par le comité Stratégie foncière des territoires du LIFTI