

COMMISSION
LOGEMENT

**OBJECTIF ZÉRO
ARTIFICIALISATION NETTE
DES SOLS À L'HORIZON
2050 : QUELS IMPACTS
POUR LES COMMUNES
FRANCILIENNES ?**



Compte-rendu de la séance du jeudi 30 novembre
2022

I INTERVENANTS

Stéphane RAFFALI, Maire de Ris-Orangis, Vice-
Président de Grand Paris Sud, Conseiller départemental

Sandrine BARREIRO, Directrice de la Mission
Planification de l'Institut Paris Région



🕒 Le mercredi 30 novembre de 16h30 à 18h

📍 En visioconférence

Élus référents :

- **Laurent Baron**, maire du Pré-Saint-Gervais (93)
- **James Chéron**, maire de Montereau-Fault-Yonne (77)
- **Yann Dubosc**, maire de Bussy-Saint-Georges (77)



I ELEMENTS DE CONTEXTE

Le concept d'artificialisation des sols est relativement récent. Il s'entend conventionnellement comme **les sols qui ne sont pas des espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF)**.

Cette définition ne prend pas en compte le degré d'imperméabilisation de ces sols – par exemple, la construction d'un parc urbain et la construction d'un parking goudronné n'ont pas le même impact – mais permet néanmoins de dresser des constats globaux :

- Le rapport entre la surface artificialisée et la densité de population **est plus élevé en France que dans les principaux États membres de l'UE** ;
- La **croissance de l'artificialisation des sols est plus rapide que celle de la population** ;
- Les nouvelles constructions restent faiblement densifiées.

En France, 20 000 hectares d'ENAF sont artificialisés chaque année (sur la moyenne 2006-2016) et **l'habitat représente aujourd'hui 42 % des terres artificialisées, les réseaux routiers 28 %** et les services et les loisirs 16 %. Les conséquences sont importantes avec la destruction de la biodiversité des sols, des paysages, des habitats et de la biodiversité animale et végétale, l'augmentation des émissions de CO2 et l'augmentation de la pollution (des sols, de l'air, sonore).

Face à ce constat, l'État est intervenu. En 2018, le plan biodiversité a placé dans ses priorités l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN). En 2021, la loi Climat et Résilience entérine cet objectif fixé pour 2050, **lequel demande aux territoires** (communes, départements, régions) **de réduire de moitié le rythme d'artificialisation et de la consommation des ENAF d'ici 2030** par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020.

L'Ile-de-France possède toutefois **un statut particulier** sur la mise en œuvre

de cet objectif – notamment justifié par le fait qu'elle accueille 20 % de la population française sur 2 % du territoire métropolitain – car elle n'est pas soumise à cette obligation de réduction de 50% mais doit fixer une trajectoire qui détermine par décennie un rythme de réduction de la consommation d'espace. Pour repère, sur la période 2012-2021, 27% **des surfaces franciliennes consommées** l'étaient à destination d'espaces ouverts urbains (parcs et jardins, terrains de sport de plein air, golfs etc.), 25% à destination des activités économiques et 18% à destination de l'habitat individuel (dont les jardins privés). Les autres utilisations sont les carrières et décharges (14%), le transport (7%), l'habitat collectif (5%) et les équipements (4%).

L'objectif ZAN a plusieurs implications pour les communes à terme. Cet objectif sera inscrit dans le code de l'urbanisme et nécessitera que **les communes et intercommunalités adaptent leurs documents de planification**. Ainsi, la région doit intégrer cet objectif dans le schéma régional (SDRIF-e) avant le 22/02/2024. Les réflexions sont déjà initiées et le point de départ est fixé à 770 hectares par an pour être réduit progressivement ensuite. Néanmoins, avec le nombre de projets recensés dans la région, « l'enveloppe » de consommation des surfaces est déjà quasi utilisée et une mise en sélection entre les différents projets s'avérera probablement nécessaire. Par la suite, le SCOT doit intégrer l'objectif ZAN d'ici le 22/08/2026 et le PLU ou la carte communale d'ici le 22/08/2027.

Il implique également pour les communes **une nouvelle manière de penser face à la tension entre le besoin de constructions de logements** – en réponse à la croissance démographique et au développement de nouveaux modes de vie avec un objectif de 70 000 logements franciliens par an –, **le maintien des capacités de consommation d'espaces stratégiques** – dont les énergies renouvelables et les enjeux d'économie circulaire – **et la préservation des espaces naturels et de la biodiversité**.

Plusieurs leviers sont envisageables pour lutter contre l'artificialisation des sols :

- **Le renouvellement urbain**. Il s'agit de « faire la ville sur la ville » en revitalisant des centre-bourgs en mobilisant les bâtiments vacants, en reconvertissant des friches et la destination d'autres espaces. Les locaux vacants peuvent être transformés en logement. Par ailleurs, il peut s'agir de superposer ou mutualiser les parkings ou encore diversifier des commerces ou équipements pouvant fonctionner en horaires décalés.
- **La renaturation**. Elle passe par la déconstruction et destruction d'éléments artificiels, la dépollution par l'extraction, la stabilisation ou la dégradation des polluants, la désimperméabilisation ou encore la reconnexion à l'environnement naturel par la mise en place de continuités écologiques pour faciliter les cycles de colonisation par des espèces pionnières ou secondaires. Le projet européen H2020 REGREEN permet

par ailleurs de repérer les espaces propices à renaturer et évaluer le potentiel de désimperméabilisation à l'échelle communale. Sur ce point, des études récentes montrent néanmoins que dans 80 % des cas, les actions de compensation engagées ne permettent pas une réelle absence de perte nette de biodiversité.

D'une autre manière, **la séquence ERC « éviter-réduire-compenser » peut être transposée au ZAN dans la gouvernance menant à cet objectif.** Elle vise à « supprimer, réduire, et si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement » et est intégrée dans la législation depuis la loi de protection de la nature de 1976. Elle concerne les documents d'urbanisme depuis 2004 et a été renforcée par la loi biodiversité de 2016 en précisant que « les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité ».

Éviter passe ainsi par la densification verticale, la préférence pour des espaces déjà artificialisés comme les friches et les logements et locaux vacants ou encore la non-perméabilisation des sols. **Réduire** revient à adapter le tissu urbain par la densification horizontale, la réduction de l'emprise du projet ou encore son déplacement géographique sur un site moins sensible. **Compenser** correspond à la réhabilitation d'un site en vue de sa végétalisation. Cela passe par la déconstruction, la désimperméabilisation, la dépollution et/ou la renaturation des sols. En effet, l'objectif ZAN est un objectif fondé sur l'artificialisation nette des sols, c'est-à-dire le « solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés » selon la loi.

Enfin, cet objectif implique **des sanctions en l'absence de mise en application**, tant que les modifications des documents de planification n'auront pas été effectuées : **les autorisations d'urbanisme seront suspendues** dans les zones où le PLU et les cartes communales le permettent, **tout comme les ouvertures de zones à urbaniser** dans les SCOT.

I POINTS PRINCIPAUX DES INTERVENTIONS ET ECHANGES

James CHÉRON, maire de Montereau-Fault-Yonne (77) et élu référent de la commission logement, ouvre la séance. Le cadre normatif lié à la construction est un enjeu essentiel.

La séance portera sur l'objectif ZAN d'ici 2050, dans le contexte actuel du travail de révision du schéma directeur (SDRIF-e) mené par la région.

Intervention de Sandrine Barreiro, directrice de la mission planification à l'Institut Paris Région (IPR)

L'Ile-de-France possède un statut particulier sur la mise en œuvre de l'objectif ZAN car elle n'est pas soumise à l'obligation de réduire de 50% notre consommation d'espace d'ici 2031. Le schéma doit fixer une trajectoire qui détermine par décennie un rythme de réduction de la consommation d'espace puis d'artificialisation. Ensuite, à partir de 2050, tout projet de consommation sera compensé par une renaturation. Les échéances d'intégration du ZAN dans les documents d'urbanisme sont le 22/02/2024 pour le schéma régional, le 22/08/2026 pour le SCOT et le 22/08/2027 pour le PLU et la carte communale. Il est possible qu'elles soient réétudiées car elles sont très ambitieuses.

Néanmoins, l'Ile-de-France reste plutôt vertueuse dans la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers eu égard de sa densité de population et de son poids dans l'économie nationale. Pour 18% de la population française, 20% du territoire national et 30% du PIB national, elle correspond pourtant à moins de 5% des superficies urbanisées du pays, moins de 4% des consommations annuelles observées et près de 50% d'espaces agricoles.

Il est toutefois observé une reprise de la consommation sur la dernière période mesurée (2017-2021) qui peut s'analyser comme la fin des conséquences de la crise financière de 2008 dans les constructions. Cet objectif doit être respecté à l'aune d'injonctions législatives spécifiques parfois difficiles à articuler telles que les OIN, la construction de 70 000 logements par an, la réalisation du Grand Paris Express ou encore la densification du Plateau de Saclay. Par ailleurs, la région dispose de l'atout de posséder encore de nombreuses terres agricoles. Cela constitue un enjeu de souveraineté régionale, ce qui doit également être pris en considération.

Le point de départ est fixé à 770 hectares par an de consommation et doit être réduit progressivement. Plusieurs scénarios sont envisageables (une réduction de 25% correspond à 577 hectares par an et une réduction d'un tiers correspond à 513 hectares par an par exemple). Toutefois, avec le nombre de projets recensés dans la région, l'enveloppe de consommation des surfaces est déjà quasi utilisée ; une mise en sélection entre les différents projets est à envisager. Plus précisément, on compte déjà 6600 ha de projets recensés en extension urbaine à l'échelle de la région et ce chiffre apparaît comme déjà incompatible avec une trajectoire de baisse de la consommation d'espace car il n'inclue pas les développement diffus (3340 ha de zones AU en extension et hors projets), les projets de transports, ou encore les énergies renouvelables.

Il est ainsi nécessaire de réduire cette consommation et de moduler l'espace pour ne pas contrarier la capacité à atteindre l'objectif de construction de 70 000 logements par an et le maintien des capacités de consommation d'espaces stratégiques (dont les énergies renouvelables et les enjeux d'économie circulaire). Il faut s'inscrire dans des

trajectoires de sobriété foncière en tenant compte des capacités réelles à faire avec les besoins du territoire pris en considération à l'aune des gisements disponibles en renouvellement urbain et en extension.

Sur la période 2012-2021, 27% des surfaces consommées l'étaient à destination d'espaces ouverts urbains (parcs et jardins, terrains de sport de plein air, golfs, terrains vacants, espaces enherbés), 25% à destination des activités économiques et 18% à destination de l'habitat individuel (dont les jardins de l'habitat). Les autres utilisations sont les carrières et décharges (14%), le transport (7%), l'habitat collectif (5%) et les équipements (4%). Par rapport à cette période, celle qui s'ouvre doit également prendre en compte l'enjeu du développement des énergies renouvelables, avec un objectif de 500 hectares à l'horizon 2030.

Intervention de Emmanuel TROUILLARD, chargé d'études logements (Institut Paris Région)

La base MDI a été mise en place pour faire le lien entre la construction de logements et la consommation foncière francilienne. Cette base a été développée par l'IPR et est issue d'un croisement entre deux bases : le MOS (mode d'occupation des sols) et le MAJIC (fichiers fonciers fiscaux). Cela permet un suivi sur le long terme de la production de logements selon quatre processus distincts :

- Le renouvellement-densification (à partir d'une parcelle déjà précédemment à usage résidentiel).
- Le changement d'usage du sol vers du logement (à partir d'une parcelle bâtie précédemment destinée à un autre usage que le logement).
- La production en dents creuses urbaines (à partir de parcelles précédemment non-bâties de type « espaces ouverts artificialisés »).
- Les extensions sur des ENAF ; il s'agit du principal poste à réduire sur la consommation foncière.

Ce suivi permet de rendre compte de l'évolution inverse de la production de logements et de la consommation foncière en Ile-de-France avec un changement des pratiques. La production de logements en Ile-de-France a connu un bond au cours de la décennie 2010 (58 000 logements/an sur la période 2016-2020), portée notamment par la croissance de la production en renouvellement-densification et du changement d'usage du sol. A l'inverse, le foncier mobilisé pour la production de logements a lui connu une décroissance continue (de 1075 à 765 ha/an, soit une diminution de 29%). Enfin, pour la période 2016-2020, les logements individuels sont à l'origine de 58% du foncier consommé au total pour seulement 14% des logements produits (72% des extensions en ENAF pour 27% des logements produits).

En outre, quant à la part des différents modes d'urbanisation dans la production de logements, pour la période 2016-2020, 97% des extensions NAF étaient concentrées en grande couronne. Toutefois, par rapport au début des années 2000, la

consommation d'ENAF a d'ores et déjà diminué de 43% en grande couronne, dans les 4 départements. La petite couronne et Paris, dominés par le renouvellement-densification et le changement d'usage du sol, vont surtout être concernés par des **problématiques de maintien des espaces non-artificialisés, voire de renaturation**.

Par ailleurs, quant à la densité des opérations de logements selon leur mode d'urbanisation, il est notable que la densité des opérations de logement est globalement en croissance depuis le début des années 2000 en Île-de-France (passant de 37 à 53 logements/ha entre la première et la dernière période. Tous les modes d'urbanisation ont vu leur densité croître mais les extensions en espaces NAF et la production en dents creuses urbaines (en particulier en grande couronne) constituent le mode d'urbanisation le moins efficace en matière de densité.

Intervention de Stéphane RAFFALI, Maire de Ris-Orangis, Vice-Président de Grand Paris Sud, Conseiller départemental

Ris-Orangis est une commune de petite couronne du sud francilien de 30 000 habitants pour 3 700 ha. Elle est située dans le Grand Paris Sud Seine Essonne Sénard (362 000 habitants pour 23 000 ha).

Ce territoire est dans le périmètre d'une OIN et est donc soumis à une forte pression foncière avec d'une part une demande de logements sociaux supérieure à 20 000 logements pour une production actuelle d'environ 2 000 logements par an. D'autre part, il y a également un besoin de développer la valeur économique de ce territoire.

Face à ces besoins, il doit être fait le choix entre l'extension urbaine et la restauration des friches apparues au cours du temps. **Bien que travaillant sur les friches dans sa commune, l'artificialisation du territoire s'est tout de même accélérée** : les terres urbanisées passent de 21% en 1949 à 70% en 2017. Sur la dernière décennie, 1,2 ha sont urbanisés par an. A l'échelle de l'agglomération Grand Paris Sud, ce sont 6 000 ha qui l'ont été.

La conformité à cette trajectoire d'intérêt écologique et d'intérêt général reste l'objectif. Il existe plusieurs données exploitables par les territoires et qui ne l'étaient pas encore il y a peu. Par exemple, **les sols n'ont pas tous la même valeur hydrique, la même richesse en matière de biodiversité ou encore la même capacité de captage de CO2**.

D'ailleurs, l'Ademe, le Céréma et la Caisse des dépôts ont lancé un appel à manifestation pour une expérimentation pour analyser plus finement la valeur des sols et la commune de Ris-Orangis a été retenue. **Il pense que cela impactera ensuite le PLU et les futures artificialisations**. Plusieurs dossiers de différentes natures étaient déjà programmés dans le cadre du PLU en vigueur actuellement et seront probablement réinterrogés : la création d'un campus sur l'industrie du sport sur le lieu d'une ancienne

biscuiterie, la renaturation des berges sur une dizaine d'hectares ou encore la création de 700 logements en extension urbaine.

Par ailleurs, sur la question de la réalisation du ZAN, le renforcement de l'effort passe par deux conditions : **un travail d'acculturation de l'ensemble des acteurs** et de diffusion de l'expertise mais aussi **l'interrogation de nos modes de fonctionnement** ; les sols sont aujourd'hui identifiés comme une surface d'édification alors que les ressources en sous-sol n'ont pas de traduction pécuniaire.

En outre, France Stratégie expliquait dans le cadre introductif de la loi Climat-Résilience que toute la matrice budgétaire, financière et fiscale doit être révisée pour appréhender la valeur de nos sols mais ce deuxième volet du travail législatif n'a pas abouti. **Cela doit pourtant rentrer en compte pour financer davantage le ZAN.**

Questions et retours d'expérience des participants

Un élu souligne le sentiment d'être face à une équation impossible entre la recherche de densification et les nouveaux besoins que cela crée ; l'arrivée d'une nouvelle population nécessite la mise en place de nouvelles infrastructures.

Stéphane Raffalli rejoint ce propos. Il pense qu'il existe des solutions mais qu'elles sont difficiles politiquement, notamment vis-à-vis du foncier public disponible. Il ajoute que tout le modèle économique de l'aménagement de l'État devrait être repensé et qu'il n'est plus possible d'être dans l'idée que le progrès passe par la production.

Sandrine Barreiro ajoute que le ZAN est souvent présenté comme ayant des conséquences importantes pour les territoires de grande couronne. Pourtant, il engendre également une nouvelle manière de penser l'aménagement pour la zone dense car ces communes doivent prendre leur part dans la conservation des équipements mais aussi en « retenant » les habitants et ne les faisant pas « migrer » vers les communes de grande couronne.

LISTE DES INSCRITS :

Nom	Prénom	Fonction
LHERITIER	Daniel	Directeur Affaires Publiques IDF
ADEN	Nasteho	Élu(E) - Conseillère Municipale
MARQUES	Modeste	Élu(E) - Conseiller Municipal Et Communautaire / Avocat
BONNARDEL	Marjorie	Rattaché(E) A Un Service D'une Collectivité - Cheffe De Projet Territorial
PESSOA	Tony	Élu(E) - Conseiller Municipal
CAREL	Pierre-Olivier	Adjoint Au Maire
CHANCELIER	Godefroy	Chargé D'opérations D'aménagement
YVES	Thoreau	Maire
NOGUEIRA	Anne-Claire	Responsable Urbanisme
BERCIS	Emmanuelle	Adjointe Au Maire
MESSINA	Céleste	Maire Adjointe - Solidarités
JONDEAU	Carine	Conseillère Municipale
PLANCHE	Patrick	1er Maire Adjoint
KLEIN	Jérémie	Maire Adjoint
DE CORDIER MELE	Clothilde	Adjoint Au Maire Solidarité Logement
THOMPSON	Martine	Adjointe Urbanisme Patrimoine Et Transition Agricole
WALHO	Eddy	Adjoint Transition Énergétique Et Environnement
BLAIRON	Stéphane	Conseillers Municipal
MIKALEF	Patrick	1er Adjoint
COSTI	Pierre	Adjoint Au Maire
LE PROVOST	Nicolas	Adjoint
LE PALUD	Sylvie	Adjointe Chargée Des Solidarités
PAUTIGNY	Arnaud	Président
CZEPCZAK	Raphael	MAIR ADJOINT Chargé De Du Développement Durable
PENNONT	Sandra	Maire Adjointe
GOUSSEFF	Arnaud	Conseiller Municipal
PREVOT	Laurent	Chargé De Mission Ressources Financières
IBRAHIM	Rima	Présidente
GUILLAUME	Annie	Conseillère Municipale
AMANOU	Flora	Responsable Des Relations Publiques
FRANCOIS	Nathalie	Directrice Développement Des Grands Projets Urbains

MOREAU	Jean-Marie	Élu / Directeur Des Partenariats Publics
FEUILLET	Catteau	Directeur De Programmes
CLERTE-DURAND	Anne	Responsable Aménagement Du Territoire
MOULIN	Jean-Pierre	Maire
DEXAVARY	Laurence	Conseillère Territoriale
CHEVALLIER	Jean-Michel	Élu Aménagement
MEKKID	Amina	Élue
COSTI	Pierre	Adjoint Au Maire Résilience Et Gestion Des Crises
MOIGNEAU	Coralie	Chargée De Mission Développement Durable
TEMENIDES	Aline	Adjointe Déléguée A l'Urbanisme
JOSETTE	Josette	Adjointe
CARIS	Xavier	Maire
JONDEAU	Carine	Conseillère Municipale
TERTRE	Céline	Directrice Cadre De Vie
MAJCHERCZYK	Danielle	Adjointe Chargée Des Finances Et De l'Habitat
DJEARAMIN	Ganesh	Maire Adjoint
TIMERA	Hawa	Maire-Adjointe
LE PALUD	Sylvie	Adjointe Aux Solidarités
PELLET SCHIFFRINE	Annie	Maire Adjointe
COSTI	Pierre	Adjoint Au Maire
NAWROCKI	Pascal	1er Adjoint
CZEPCZAK	Raphael	Adjoint Au Maire Développement Durable
GUERTON	Marc	1er Adjoint Au Maire FINANCES LOGEMENT
DJEARAMIN	Ganesh	Maire Adjoint
SEBASTIEN	Monot	Adjoint Au Maire
DA CRUZ	Karine	Conseillère Municipale Déléguée Au Logement Et A L'Emploi
BERTIAUX	Pierre	Adjoint Au Maire Chargé De L'urbanisme
HALLUIN	Bruno	Président
MATEESCO	Jérôme	Directeur Politiques Publiques Et Contractualisations
CRESTEIL	Camille	Conseillère Municipale
NIONCEL	Claire	Journaliste
HURIEZ	Benedicte	Adjoint Urbanisme
ROCHÉ	Rémi	Président Honoraire
MOULIN	Jean-Pierre	Maire

NAWROCKI	Pascal	1er Adjoint
SHATER	Geneviève	Adjointe à l'urbanisme et l'assainissement
NAWROCKI	Pascal	1er Adjoint
MESSINA	Céleste	Maire Adjointe
TEMENIDES	Aline	Adjointe Urbanisme
COSTI	Pierre	Adjoint Au Maire
MOULIN	Jean-Pierre	Maire