

Session 7. Trajectoires de sobriété foncière et projets de territoire

Des scénarios multiples pour des usages multiples

- Il existe un « marché » des scénarios de transition, qui diffèrent notamment selon qui l'a élaboré [agences internationales (ex. AIE); gouvernements (ex SNBC) ;ONG (ex. Greenpeace); grandes entreprises (ex. BP); groupes d'experts (ex. GEIC)].
- Les scénarios se prêtent à des usages multiples : aides à la décision face à un contexte incertain et/ou face à des choix sociétaux divergents ; définition d'un objectif commun pour susciter les coopérations et favoriser la convergence des pratiques ; projections visant à transformer les visions du monde.
- Dans Transition(s) 2050, l'Ademe présente 4 scénarios contrastés de neutralité carbone. Ils diffèrent selon le degré de sobriété requise, le poids donné aux différents leviers de transition (comportements ; politiques publiques ; technologies), la gouvernance, la répartition des efforts de réduction, les impacts environnementaux...

Les scénarios Transitions 2050 de l'Ademe

Tableau 1 – La philosophie globale des scénarios Transition(s) 2050

S1 Génération Frugale	S2 Coopérations territoriales	S3 Technologies vertes	S4 Pari réparateur
<ul style="list-style-type: none"> • Frugalité contrainte • Villes moyennes et zones rurales • Low-tech • Rénovation massive • Nouveaux indicateurs de prospérité • Localisme • Moins de viande 	<ul style="list-style-type: none"> • Modes de vie soutenables • Économie du partage • Gouvernance ouverte • Mobilité maîtrisée • Fiscalité environnementale • Coopérations entre territoires • Réindustrialisation ciblée 	<ul style="list-style-type: none"> • Technologies de décarbonation • Biomasse exploitée • Hydrogène • Consumérisme vert • Régulation minimale • Métropoles • Déconstruction/reconstruction 	<ul style="list-style-type: none"> • Consommation de masse • Étalement urbain • Technologies incertaines • Économie mondialisée • Intelligence artificielle • Captage du CO₂ dans l'air • Agriculture intensive

- Ils montrent que **les sols jouent un rôle clé dans les stratégies de lutte contre le changement climatique.**

Les scénarios prospectifs permettent de mettre en débat les choix à effectuer entre des usages concurrents des sols, et notamment de la biomasse qu'ils produisent.

- Source d'alimentation humaine et animale, de fumure (engrais organique), de matériaux, d'énergie et de stockage de carbone, la biomasse a des fonctions multiples, déterminantes pour la transition. S'ensuivent des concurrences d'usage, sachant qu'on peut difficilement compter en France sur une augmentation de la ressource globale (si la SAU augmente dans tous les scénarios de l'Ademe, cette augmentation est limitée.)
- **La répartition actuelle des usages de la biomasse doit évoluer** - la restriction de la surface agricole utile à des usages alimentaires est d'ailleurs récente : jusqu'au début du XXe siècle, l'agriculture était une source majeure d'énergie et de matériaux. « L'agriculture n'a pas de 'vocation', elle joue le rôle qu'on veut lui donner » (Couturier). **Diminuer la quantité de biomasse nécessaire pour nourrir les animaux**

permettrait de dégager des marges pour la production énergétique et, dans une moindre mesure, de matériaux.

- Ces arbitrages, dans le respect de la préservation des capacités des écosystèmes, nécessitent une **gouvernance de la biomasse**. Les outils existants restent peu opérationnels. La stratégie nationale de mobilisation de la biomasse n'impose pas de conformité aux schémas régionaux. En outre, les collectivités manquent d'outils d'observation sur les ressources disponibles et de moyens humains pour faire des choix éclairés. Le changement climatique ajoute une incertitude sur l'évolution des rendements. (Par exemple jusqu'où faut-il subventionner les chaudières à bois sachant que les forêts dépérissent ?)

Les schémas territoriaux de la biomasse devraient être co-construits entre les parties prenantes du territoire selon une logique de « biens communs » et en intégrant toutes les fonctionnalités (alimentation, énergie, matériaux, biodiversité, eau...).

La déclinaison territoriale de scénarios différenciés, comme ceux de l'Ademe, permet aux collectivités d'**explorer différentes trajectoires de transition de leur territoire**.

- Elle fait ressortir **les leviers sur lesquels la collectivité a, ou pas, la main**. Ainsi les scénarios S1 et S2 de l'Ademe, bien que plus exigeants en termes de réduction des émissions et de l'artificialisation, renvoient davantage à des leviers locaux. Le travail d'Arep sur le Grand Annecy montre qu'on peut diviser par trois les émissions de GES par les seuls leviers de l'aménagement
- Quand ces scénarios sont associés à **un travail de récit ou de mise en images**, cela permet aussi de donner à voir les changements de modes de vie / de modes d'aménagement qui leur sont associés. Cette **projection fondée sur l'imaginaire et le sens plutôt que sur le chiffre** peut servir de support aux débats sur les futurs du territoire. Elle peut aussi fédérer les acteurs autour d'une vision commune.

Outre les scénarios, d'autres approches peuvent contribuer à transformer les imaginaires de l'aménagement.

- C'est le cas par exemple de **l'approche paysagère**, retenue par le SCOT de l'agglomération messine, pour sortir d'une vision administrative et quantitative de la planification. Le développement d'une « culture du paysage » passe par une série de rencontres, arpentages, chantiers participatifs, coordonnée par une « animatrice plan paysage ». « Le plan paysage est le récit de notre SCOT » (M. Hasser).
- Autre exemple, **l'approche par le design**, qui part de la question des usages. Il s'agit, par exemple, de montrer que la densification peut être « heureuse » si elle est une opportunité d'améliorer les conditions de vie des habitants en favorisant de nouveaux usages dans les centralités. « Pour cela, il est nécessaire d'élargir le cadre au-delà du seul logement pour envisager tous les nouveaux usages permis ou favorisés par l'augmentation de la population sur une surface donnée » (Vraiment Vraiment). Le design fournit des outils méthodologiques de concertation, avec la médiation d'images, d'objets, de prototypes, pour refaçonner l'identité des centralités et créer de nouveaux lieux d'interactivité.

L'objectif européen de sobriété foncière (« no net land take ») se traduit de manière très différenciée selon les pays

Sur le plan normatif, la France est le seul pays de l'UE à afficher un objectif quantifié et contraignant au niveau national.

- L'Allemagne a un objectif national de moins de 30ha consommé par jour d'ici 2030, mais il n'est pas contraignant. Les autres pays n'affichent pas d'objectif au niveau national, mais certaines régions en leur sein le font.
- Les termes et les instruments de mesure et de suivi diffèrent selon les pays. L'harmonisation européenne est un des enjeux de la **directive européenne sur les sols** en préparation, mais le projet ne comporte pas d'objectifs contraignants.

En France, les régions ont globalement joué le jeu de la déclinaison du ZAN au niveau infra-régional.

- Les critères de territorialisation et leur pondération varient selon les régions (à noter qu'aucune région n'a intégré de critère sur la qualité des sols) aboutissant à des écarts de 10 à 20 points autour de l'objectif -50% de consommation d'ENAF d'ici 2031 (S. Tesse).
- Cependant, la révision de la loi Climat et résilience par **la loi du 20 juillet 2023** oblige les régions à revoir leur copie et brouille le message. Elle réduit les marges de manœuvre des régions par les deux bouts, en introduisant 1/ une enveloppe foncière mutualisée pour les projets d'envergure nationale (qui réduit d'autant les surfaces artificialisables pour d'autres projets) ; 2/ une « garantie rurale » d'un hectare à artificialiser dans toutes les communes au cours de la décennie. Pour la BFC par exemple, elle « fige les deux tiers de l'enveloppe foncière régionale » (O. Ritz). Pour certaines communes cela augmente la capacité d'artificialisation par rapport à la décennie précédente. Mais dans bien des cas, cet hectare ne sera pas consommé, faute de besoin ou d'autorisation (l'ouverture à l'urbanisation continue de devoir être justifiée). En réduisant l'enveloppe disponible pour les territoires les plus dynamiques, la récente loi pourrait conduire au final à une moindre artificialisation (V. Montrieux).

Les moyens financiers au service de la régénération urbaine s'avèrent partout insuffisants.

- Plusieurs pays et/ou régions ont mis en place des instruments financiers pour encourager le réemploi de friches et la densification urbaine.
- Parmi les dispositifs plus originaux, l'Allemagne a expérimenté un **système d'échange de certificats fonciers entre communes** entre 2012 et 2017. Malgré des résultats prometteurs, le système n'a pas été reconduit.
- Les modèles économiques se heurtent tout d'abord à **la persistance d'instruments favorisant l'étalement ou freinant la régénération urbaine**. Exemple, en Belgique, la législation qui indemnise les propriétaires de terrains devenus inconstructibles représente un coût exorbitant pour les collectivités. Autre exemple, l'indemnisation des trajets domicile-travail en Allemagne.

En France, les établissements publics fonciers (EPF) appuient les stratégies foncières des collectivités.

- Financés par la taxe spéciale d'équipement, ils portent des terrains et éventuellement les remettent en état, en vue de leur aménagement.
- Ces acquisitions permettent de minorer le coût du foncier pour, selon les cas, rendre possibles des opérations telles que la production de logements sociaux dans les zones tendues ou des opérations de revitalisation urbaine dans les zones détendues.
- Certains EPF portent également des terrains dans le long terme, à travers des foncières publiques. Ainsi la foncière publique d'IdF mène une stratégie d'acquisition pour capter la rente foncière dans les quartiers de gare du Grand Paris Express. (On voit également circuler l'idée de foncière publique sur les zones d'activité)
- Cependant l'« utopie foncière » prônée en son temps par Edgar Pisani, consistant en sortir peu à peu les sols du marché en en faisant une propriété publique, n'est pas à l'ordre du jour.

La nature en ville cherche toujours son modèle de financement

- La Ville de Berlin applique le principe de compensation des surfaces artificialisées prévu par la loi fédérale en l'intégrant dans son système de planification : les secteurs de la ville avec un fort besoin en espaces verts sont identifiés comme zones prioritaires des mesures de compensation. L'équivalence des projets d'intervention et de compensation est assurée par l'intermédiaire d'un système de « points écologiques ».
- En Ile de France, l'EPFIF travaille sur le principe d'une « **charge foncière verte** ». Son objectif est de financer des espaces verts de proximité dans les secteurs qui en manquent, en appliquant une surcharge foncière aux projets qui ne respecteraient pas un quota d'espaces verts. Ce principe se heurte cependant à des obstacles juridique (les espaces verts sont considérés comme des équipements publics dont le financement est strictement encadré) et financier (renchérissement supplémentaire du coût du foncier).