



...le rapport d'information

OSONS LE RETOUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

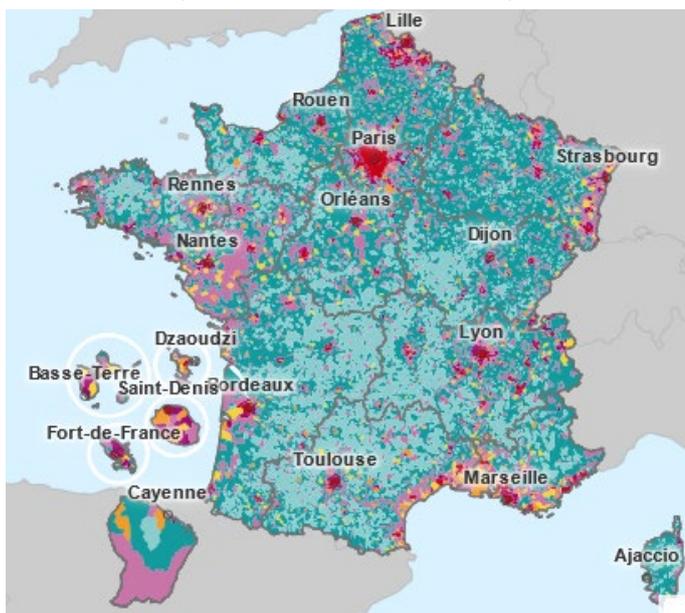
LES ENJEUX DE L'OCCUPATION DU SOL DANS LES PROCHAINES DÉCENNIES

1. QUELQUES REPÈRES

La manière d'occuper l'espace se façonne sur le temps long et les grands équilibres territoriaux que nous connaissons aujourd'hui sont le fruit de l'histoire. Mais ils ne sont pas figés et ont évolué sous l'effet de **tendances lourdes** : **exode rural, étalement urbain, métropolisation puis littoralisation** liée au vieillissement de la population.

Les enjeux économiques et sociaux étaient au cœur des politiques d'aménagement du territoire, mais il est **nécessaire de prendre davantage en compte l'enjeu environnemental** : transition énergétique, biodiversité, décarbonation. Cela implique de lutter contre l'artificialisation des sols, de transformer nos modes de déplacement, de verdir nos villes, d'aller vers le zéro artificialisation nette des sols (ZAN) ou encore de mettre en œuvre les zones de faible émission (ZFE).

Classement des communes par catégorie
(Observatoire des territoires)



La numérisation de l'économie avec le commerce électronique et le télétravail ou encore l'expérience du confinement de 2020, modifie aussi les préférences des français, conduits à s'interroger sur leurs lieux de vie et leur rapport à l'espace.

Le phénomène urbain continue à structurer fortement l'espace français. Il s'est développé à travers la périurbanisation, ce qui pose aujourd'hui encore plus qu'hier la question de l'équilibre des territoires et de leur organisation pour éviter la constitution d'ensembles incohérents et la montée des inégalités territoriales.

Les zones d'attraction des grandes métropoles se sont étendues : la ville sort de ses murs et réinterroge les modèles urbains et les anciennes classifications.

Répartition des habitants selon la densité des communes

(source : INSEE – La France et ses territoires édition 2021)

	% des communes	% de superficie	% de population
Communes denses	2,2	1,5	37,9
Communes de densité intermédiaire	9,8	9,8	29,3
Communes peu denses	53,7	59,4	29,2
Communes très peu denses	34,3	29,3	3,6

L'occupation de l'espace peut s'appréhender à différentes mailles :

- ✓ La **maille régionale** est celle des relations entre villes et campagnes, entre les différentes catégories de ville ou encore des équilibres entre l'urbanisation et la nature.
- ✓ La **maille locale** est celle des relations entre quartiers, de la répartition des différentes fonctions urbaines sur un même territoire.

À chaque échelle, **les collectivités territoriales ont un rôle majeur à jouer**, pour organiser les services à la population et planifier l'occupation de l'espace. Mais l'État doit aussi veiller à tracer des orientations, lutter contre la relégation des territoires défavorisés et mettre en œuvre une juste péréquation.

L'occupation des sols dans l'hexagone en 2019 (source : Agreste – Enquête Teruti-Lucas Publication 2022)

- **Sols artificialisés** :
4 948 776 hectares (9 %)
 - **Sols agricoles** (terres arables, prairies) :
28 430 553 hectares (51,8 %)
 - **Sols naturels** (forêts, sols nus) :
21 539 924 hectares (39,2 %)
- (Rappel : France hexagonale : 54 919 253 hectares)

- Part respective des **différentes catégories de surfaces artificialisées** :
- **Résidentiel** : 48 %
 - **Transport et infrastructures** : 31 %
 - **Activités industrielles et commerciales** : 12 %
 - **Activités sportives, culturelles et de loisirs** : 9 %

2. DES DÉFIS POUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE NATIONAL

Le rapport analyse les futurs possibles du territoire en interrogeant l'avenir de toutes les catégories d'espaces :

- **Les grands centres urbains** : moteurs de la croissance économique, centres de décision, forts de capacités financières importantes, peuvent-ils encore garantir une qualité de vie suffisante pour leurs habitants et entraîner les territoires voisins sur le chemin de la prospérité ?
- **Les banlieues denses** : au cœur de la politique de la ville depuis plus de 40 ans, ces territoires qui ne cessent de se paupériser sont-ils condamnés à la relégation ?
- **Le modèle pavillonnaire**, prisé de nos concitoyens, va-t-il continuer à prospérer malgré les appels à la densification ?
- **Les zones industrielles, zones d'activité et zones commerciales** : emblèmes de la ville segmentée, peuvent-elles se réinventer et mieux s'articuler à leur environnement ?
- **Les espaces ruraux** connaissent-ils partout un renouveau, ou deviennent-ils des satellites résidentiels des métropoles ?
- **Les forêts**, qui représentent 30 % de la surface de notre pays, ne devraient-elles pas susciter plus d'attention de la part des décideurs publics ?
- **Le littoral**, entre ruée touristique et menaces environnementales, peut-il trouver un équilibre écologique, économique et social ?
- **La montagne** peut-elle vivre durant les quatre saisons en s'appuyant sur le dynamisme local ?
- **Les outre-mer** seront-ils suffisamment aidés pour faire face au défi de nouveaux aménagements indispensables ?

3. LES 50 PROPOSITIONS DU RAPPORT

A- Utiliser l'espace de manière plus économe

- 1- Assurer une application intelligente du « zéro artificialisation nette » (ZAN), en prenant notamment en compte les modalités proposées par le Sénat, afin d'éviter des situations de blocage.
- 2- Préserver les terres agricoles en s'attachant non seulement à la limitation de la consommation d'hectares agricoles mais aussi à la préservation, voire à l'amélioration, de la qualité des sols.
- 3- Lutter contre le mitage en renforçant les prescriptions faites dans les SCoT, PLU et PLUI.
- 4- Urbaniser en priorité des dents creuses urbaines et limiter les constructions nouvelles aux secteurs jouxtant les espaces bâtis existants.
- 5- Tenant compte de l'aspiration légitime de nos concitoyens à habiter en pavillon, inciter les communes et les EPCI à introduire dans les PLU et PLUI des dispositions limitant la taille des parcelles destinés à la construction de pavillons et encourager la construction en mitoyenneté, à l'instar de ce qui existe au Royaume Uni ou aux Pays Bas.
- 6- Autoriser les divisions de terrains pour densifier les constructions avant d'ouvrir de nouvelles zones à urbaniser.

B- Repenser nos villes

- 7- Se fixer comme objectif la remise en cause du modèle de la ville sectorisée, divisée en centre patrimonial, faubourgs, périphéries verticales et horizontales, espaces périphériques commerciaux, zones d'activités, zones de loisirs, pour aller vers une nouvelle urbanité, où toutes les fonctions seront présentes dans tous les quartiers, la mixité fonctionnelle étant indissociable de la mixité sociale.
- 8- Développer la logique de la ville multipolaire, dont les pôles seront reliés par des transports en commun et des modes de déplacement doux, en créant des centralités dans les périphéries ou en transformant les périphéries en pôles de centralité.
- 9- Revoir les politiques de zonage qui peuvent avoir pour effet paradoxal d'accroître les ségrégations ou les disparités que ces mêmes politiques entendaient pourtant réduire : la lutte contre la pauvreté ne passe pas nécessairement par le zonage géographique des populations concernées.
- 10- Prendre en compte le développement du télétravail, négocié par les partenaires sociaux, dans la mise en œuvre des infrastructures et services de transport et l'aménagement des villes.

C- Verdier nos villes

- 11- Inciter les communes à élaborer des plans de déminéralisation et de désimperméabilisation des espaces publics, assortis d'indicateurs de résultats.
- 12- Encourager la végétalisation des toitures, tous bâtiments confondus : logements, bâtiments d'activité, administrations.
- 13- Encourager la constitution de lisières forestières urbaines, ayant des fonctions de régulation thermique et hydrique et de captation de carbone, et offrant des espaces de promenades et de loisirs.

D- Traiter enfin la question de nos entrées de ville

14- Compléter les programmes de l'ANCT par un appel à projet national à destination des EPCI pour la reconquête des entrées de ville.

15- Apporter le soutien financier de l'État à la reconquête des entrées de ville sur une base contractuelle, impliquant une réduction des pollutions visuelles (publicités), des surfaces minéralisées dédiées au stationnement (parkings) et l'implantation de logements et d'activités non commerciales (équipements sportifs ou culturels) à la place d'activités commerciales. Il s'agit de reconquérir des espaces urbains de qualité.

16- Flécher une partie des recettes de taxe foncière assises sur les entrepôts et grandes surfaces vers un fonds de diversification et de reconquête des friches commerciales et industrielles. La transformation des entrées de ville se heurte en effet à un souci de moyens. Un effet de levier pourrait être obtenu en y consacrant ces financements, même modestes, pour restructurer ces espaces et en faire de véritables quartiers multifonctionnels.

17- Créer un service de la qualité urbaine à compétence nationale, sur le modèle des architectes des bâtiments de France, qui aurait pour mission de donner un avis conforme sur les opérations concernant les entrées de ville.

E- Lutter contre les ghettos urbains

18- Poursuivre l'effort de renouvellement urbain porté par l'ANRU dans les quartiers caractérisés par la domination d'un urbanisme sous forme de barres et tours d'immeubles collectifs, pour aller vers un habitat diversifié.

19- Répartir les logements sociaux dans l'ensemble des quartiers des aires urbaines et veiller à la qualité architecturale de ces logements, rompant avec les conceptions anciennes de concentration et d'identification visuelle forte de ces ensembles.

20- Bonifier les aides publiques accordées aux programmes de construction ou de rénovation de logements sociaux, lorsque ceux-ci donnent lieu à concours d'architecte de dimension nationale, voire européenne, afin d'éviter une approche trop locale et standardisée.

21- Procéder à une évaluation systématique du zonage des politiques de la ville pour évaluer leur efficacité.

F- Soutenir les petites villes et les espaces ruraux

22- Rétablir un dispositif de soutien à la revitalisation des commerces dans les moyennes et petites communes sur le modèle du Fisac visant à aider les collectivités à racheter des commerces vides et y implanter de nouveaux commerçants, de nouvelles activités ou de nouveaux services.

23- Recentrer les zones de revitalisation rurale (ZRR) en fonction de critères objectifs, comme la désertification médicale, et renforcer les aides attribuées sur ce périmètre resserré.

24- Développer les tiers lieux en milieu rural, afin d'attirer des actifs itinérants et favoriser leur installation dans les territoires peu denses.

G- Accroître la solidarité territoriale

25- Faire de la lutte contre les inégalités territoriales un axe fort des prochaines programmations des contrats de plan État région (CPER), en ajustant les taux d'aide selon le degré de prospérité des régions.

26- Repenser les dotations de l'État aux collectivités territoriales en accroissant leur fonction de péréquation horizontale et verticale.

27- Moduler les aides à la réindustrialisation en fonction du degré de développement industriel déjà atteint, afin de favoriser en priorité les territoires les plus dépourvus de sites industriels.

28- Renforcer la solidarité à l'égard des territoires ultramarins en rendant plus effective la continuité territoriale.

29- Achever la couverture numérique du territoire et veiller au déploiement de chaque nouvelle génération de réseau au même rythme sur l'ensemble du territoire, sans défavoriser les espaces les moins denses.

30- Instaurer un conventionnement sélectif des médecins généralistes et spécialistes par l'Assurance-maladie afin de lutter efficacement contre les déserts médicaux.

H- Permettre la mobilité de tous

31- Accompagner la création des zones à faible émission (ZFE) par l'aménagement de parkings relais connectés aux réseaux de transport collectif. Verdir les déplacements ne doit pas conduire à exclure les habitants des quartiers périurbains. Le stationnement des véhicules pour assurer une réelle intermodalité doit être un préalable aux ZFE.

32- Veiller à la prise en compte des enjeux de logistique urbaine, en organisant une diversité modale destinée à une desserte efficace des derniers kilomètres.

33- Capter une part des surprofits autoroutiers pour financer les transports collectifs et les circulations douces.

I- Répondre à l'impératif environnemental

34- Renforcer le développement de l'éolien terrestre et marin en favorisant la concentration plutôt que l'éparpillement des équipements, afin de limiter l'atteinte aux paysages, et en éloignant l'éolien marin des côtes.

35- Encourager le développement de panneaux photovoltaïques sur les bâtiments existants, les nouvelles constructions et les terrains non cultivables.

36- Sans préjudice de leur fonction de péréquation, qui est essentielle, moduler les dotations et subventions de l'État aux collectivités territoriales en fonction de l'atteinte d'objectifs de sobriété foncière, de déminéralisation et de végétalisation des espaces urbains, tout en gardant prioritairement l'objectif de péréquation, qui ne doit pas être contradictoire.

J- Organiser le territoire

37- Rationaliser la carte des zones d'activités économiques pour éviter leur dissémination sur le territoire et refuser la création de toute nouvelle zone si celles avoisinantes ne sont pas en voie de saturation.

38- Identifier des sites industriels propices à la réindustrialisation du pays, en veillant à leur répartition sur le territoire, afin d'éviter les effets de concentration générateurs de nuisances.

39- Encourager le développement de circuits courts d'approvisionnement agricole.

40- Relocaliser sur le territoire national des productions agricoles actuellement importées, afin de réduire l'impact environnemental de notre modèle alimentaire.

41- Lancer un grand « Plan Forêt » pour faire face au changement climatique et aux risques qui en résultent : parasites, dépérissement, incendies.

42- Veiller à la mise en œuvre effective des dispositions législatives et réglementaires destinées à la protection des paysages naturels et patrimoniaux, en bloquant les projets de construction qui y portent gravement atteinte. Étendre les chartes de paysage au delà du périmètre des parcs naturels régionaux.

43- Favoriser la diversification des activités touristiques de montagne, en réaménageant les stations qui doivent aller vers du tourisme quatre saisons.

K- Moderniser la gouvernance des territoires

44- Transformer le ministère de la ville, considéré comme le « ministère des banlieues » en ministère de toute la ville, compétent pour intervenir sur les nouvelles urbanités et les nouveaux quartiers.

45- Faire de la contractualisation entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales le socle des politiques locales d'aménagement.

46- En termes de gouvernance et de programmation du développement urbain, jouer pleinement la carte de l'intercommunalité, cadre approprié pour la mutualisation des politiques de l'habitat et d'urbanisme.

47- Développer les outils de portage foncier pour permettre aux communes et EPCI de mener des opérations longues de transformation du territoire.

48- Renforcer les moyens d'ingénierie territoriale et favoriser le partage d'ingénierie entre collectivités pour accélérer la mise en œuvre des projets locaux.

49- Mobiliser les politiques européennes et les fonds structurels et d'investissements européens au service de notre ambition nationale d'aménagement du territoire.

50- Favoriser l'appropriation des politiques territoriales par les citoyens, qui doivent être coauteurs, à chaque échelle, des stratégies d'aménagement du territoire.

