CONTRIBUTION

Sobriété foncière : une opportunité pour la Région

SEPTEMBRE 2025

CESER Auvergne-Rhône-Alpes

Le CESER en quelques mots...

Le Conseil Economique, Social et Environnemental Régional, appelé CESER est issu de la loi de 1972 portant création des Régions.

Assemblée consultative, il s'agit de la deuxième institution régionale, formant avec le Conseil régional « LA REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES »

Le CESER a pour principale mission d'informer et d'éclairer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociales et environnementales des politiques régionales, et de contribuer au suivi et à l'évaluation des politiques publiques.

L'assemblée du CESER Auvergne-Rhône-Alpes compte 190 conseillers issus de 4 collèges, représentant :

- Les entreprises et activités professionnelles non salariées
- Les organisations syndicales de salariés
- Des organismes et des associations
- Des personnalités qualifiées (choisies et nommées par le Préfet de région).

Proposés par leur organisme d'origine et nommés par le Préfet pour un mandat de 6 ans, ils constituent la société civile organisée.

Le CESER émet des avis (saisines), des contributions (autosaisines), et intervient dans de nombreux domaines tels que l'emploi, l'innovation, la transition énergétique, la formation, la recherche, le sport, les finances, ou tout autre thème sur lequel il lui semble opportun de se prononcer.

Le CESER Auvergne-Rhône-Alpes puise sa force dans les valeurs de la diversité, de l'écoute et de l'échange. Cette richesse lui permet de rendre des avis décisifs, fruit d'un travail collectif.

Préambule

La question du foncier s'impose aujourd'hui comme un levier majeur d'aménagement du territoire, de développement économique, de transition écologique et de cohésion sociale. Dans un contexte de rareté croissante de l'espace disponible, la Région Auvergne-Rhône-Alpes est confrontée à des choix structurants pour son avenir.

Depuis plusieurs années, le CESER a fait de ces enjeux un point central de ses réflexions : qu'il s'agisse de nos travaux sur le SRADDET, sur le foncier économique, le foncier agricole, ou les dynamiques territoriales notamment.

Ce rapport intitulé « Sobriété foncière : une opportunité pour la Région », s'inscrit dans cette continuité. Il ne s'agit pas simplement de répondre à une contrainte réglementaire – celle du « Zéro artificialisation nette » -, mais d'interroger en profondeur nos modèles d'aménagement, nos pratiques de planification et nos représentations de l'espace.

En croisant les regards économiques, sociaux et environnementaux qui fondent sa légitimité, le CESER souhaite ici offrir un éclairage utile aux décideurs publics et privés, aux collectivités, aux acteurs de terrain comme aux citoyens, un éclairage partant des pratiques de terrain. Plus qu'une contrainte, la sobriété foncière peut devenir un levier pour repenser nos modèles d'aménagement, optimiser l'usage des espaces déjà urbanisés, et renforcer la cohérence des politiques publiques à toutes les échelles. Elle suppose une gouvernance renouvelée, une approche transversale des enjeux, et des outils de planification plus adaptés aux spécificités régionales. Il n'est, de fait, guère de politiques régionales qui ne soient pas liées au territoire et donc à l'enjeu socle des disponibilités foncières et de la gestion de leurs usages.

Fidèle à sa mission d'éclairage des décisions publiques, le CESER entend, à travers ce rapport, contribuer à une vision stratégique du foncier au service d'un développement régional maitrisé, équilibré et durable.

Antoine QUADRINI, Président du CESER Auvergne-Rhône-Alpes

CONTRIBUTION

2025-12

Présidente du groupe de travail

Mme Eliane AUBERGER

Rapporteur

M. Gérard OUVRIER BUFFET

SOMMAIRE

Introduction 7

Constats et enjeux sur le foncier en Auvergne-Rhône-Alpes 10

Les données globales de l'étalement urbain consommateur d'espaces naturels, agricoles et forestiers. 10

- En Europe 10
- En France 10

En Auvergne-Rhône-Alpes, une problématique particulièrement prégnante 12

- L'évolution globale du flux de consommation d'ENAF en Auvergne-Rhône-Alpes 12
- Les différents usages 13
- Un essai d'appréhension de la différenciation des dynamiques des territoires en Auvergne-Rhône-Alpes 16

Une multitude d'acteurs impliqués sur le foncier à différentes échelles 20

- Les décideurs publics proposent des cadres d'intervention 20
- Les décideurs publics portent des opérations foncières 22

Des lois..., et des actions inspirantes 26

Pour la recherche de sobriété foncière, un cadre légal initié depuis longtemps et toujours en chantier. 26

- Des limitations partielles d'abord 26
- La loi Climat et résilience d'aout 2021 28
- Des projets de traduction dans les SRADDET en 2023 28
- Une évolution ne permettant pas de calmer les frustrations et blocages sur le terrain 29

Des pratiques inspirantes diversifiées sur le territoire 31

- Définir une stratégie pour mettre en œuvre une trajectoire de sobriété foncière à long terme 31
- Pour une densification maitrisée et de qualité 31
- Rechercher des modèles économiques pour valoriser un foncier de plus en plus rare 32
- Des actions de temps long 34

◗ Des approches qualitatives sur les sols 35

Les recommandations du CESER 36

Axe 1 Connaitre, observer, mutualiser 37

Axe 2 Définir une stratégie 40

Conclusion 46

Bibliographie 47

Glossaire 49

Contributeurs 50

Remerciements 51

Déclaration des groupes 53

Résultats des votes 58

Contacts 66

Introduction

Pour le CESER, la question foncière ressort depuis longtemps comme un sujet clé pour l'action publique à toutes les échelles.

Dès 2009 déjà dans sa contribution pour une maîtrise foncière dans les territoires en métropolisation, le CESER Rhône-Alpes soulignait combien, dans un monde d'incertitudes et d'exigence d'adaptation :

- Les territoires n'ont pas d'avenir sans accès aux fonctions majeures c'est-à-dire à la dynamique de métropolisation
- Une telle dynamique de métropolisation ne trouvera pas d'acceptabilité sans une gestion du foncier fondée sur des valeurs et idées forces : négociation ; projet ; anticipation ; hiérarchisation des échelles ; densification maîtrisée ; mutualisation ; confiance ; adhésion citoyenne.

Plus tard, le CESER Auvergne-Rhône-Alpes est revenu à plusieurs reprises sur cette thématique foncière :

- Au plan global dans ses différents avis et contributions sur le SRADDET de 2016 à 2023.
- Au plan sectoriel à travers des approches thématiques foncières approfondies, notamment en 2023 sur le foncier économique ou les nouvelles ruralités.

Le Schéma régional de développement économique de l'industrialisation et de l'innovation adopté en juillet 2022 avait ciblé le foncier industriel comme un levier majeur.

La Région a décliné en juillet 2023 cette priorité industrielle dans un plan d'actions Auvergne-Rhône-Alpes 2023-2028 en faveur du foncier industriel, après consultation du CESER. Ce plan d'actions se décline en cinq points :

- Créer une marque régionale pour gagner en visibilité.
- Disposer d'une cartographie dynamique en ligne du foncier.
- Augmenter l'offre de foncier industriel.
- Accélérer et simplifier les démarches pour l'implantation d'industries.
- Monter en gamme l'offre foncière pour viser le « clé en main ».

Plus tard, le CESER s'est exprimé pour élargir le champ à l'ensemble des activités économiques. Il a réaffirmé en décembre 2023 dans sa contribution « Concilier sobriété foncière et développement économique » l'importance et l'urgence d'une implication forte sur ce sujet de la part de la Région chef de file du développement économique et de l'aménagement du territoire. Il a proposé trois axes de préconisations pour identifier les terrains disponibles, aider les collectivités à construire une stratégie et valoriser les friches.

Pourquoi reprendre l'ouvrage aujourd'hui sur le foncier ?

Il s'agit pour le CESER d'inscrire ses travaux pour éclairer les décideurs dans une actualité brulante, celle du défi pour apporter des réponses à des demandes de terrains de plus en plus introuvables pour des usages divers parfois incompatibles. L'optimisation souhaitable de la ressource justifie dès lors une action plus coordonnée et plus soutenue des différents acteurs ; une actualisation de la problématique par le CESER est donc apparue par conséquent nécessaire.

Il existe un certain nombre d'équations à résoudre pour concilier la sobriété foncière avec pour la France :

- Un besoin criant de logement, notamment un minimum de 50 000 logements neufs à construire chaque année,
- L'indispensable réindustrialisation du pays,
- Les infrastructures énergétiques et de transport,

- La préservation des terrains agricoles et des espaces naturels.

A l'échelle nationale, en 2021 avec la Loi Climat et Résilience, le législateur a fixé à 2050 un horizon de zéro artificialisation nette, (correspondant au solde entre artificialisation et renaturation). Pour Auvergne-Rhône-Alpes, le président de la Région intervenant récemment devant le CESER le 24 mars 2025 a souligné que « le foncier doit être complètement pris en main ».

Le CESER estime donc nécessaire d'actualiser son approche d'une thématique foncière transversale essentielle pour nourrir l'ensemble de ses travaux thématiques, *éclairer les décideurs*, ainsi que pour anticiper son positionnement sur les évolutions à venir du SRADDET. Ce SRADDET doit faire l'objet d'une saisine du CESER à chaque étape, en application des obligations légales.

Le foncier, espace ou sol ?

Compte tenu des données disponibles à ce jour, la loi fixe une première échéance en 2030, où il est encore question de surfaces consommées pour l'urbanisation. Cela a nécessité un appareil statistique adapté et stabilisé dans sa méthode pour fixer des limites de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF). On procède depuis 2009 à un calcul à la parcelle, en 2 dimensions et en stock, à l'aide des fichiers fonciers retraités par le CEREMA à partir des déclarations fiscales. Ces données ont leurs limites du fait de recalculs et il faut raisonner en tendance.

L'étalement urbain génère des couts socioéconomiques (augmentation des déplacements et de facture énergétique, équipements publics, déséquilibres territoriaux en matière de services).

Maîtriser cet étalement urbain constitue un enjeu de la première phase à l'aide des données actuellement disponibles.

Pour la suite, dans l'esprit de la loi climat et résilience d'août 2021, il s'agira de limiter l'artificialisation des sols. Le sol sera alors considéré de manière systémique comme un milieu écologique vivant et fonctionnel dans ses trois dimensions (longueur, largeur, profondeur). L'artificialisation des sols est définie par la loi d'août 2021 comme « une altération durable des fonctions d'un sol, en particulier de ses fonctions hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ». Elle accroît les causes et les conséquences du changement climatique et en constitue un accélérateur. Elle implique des préoccupations sur de multiples aspects tels que notamment l'infiltration, le stockage de carbone, l'épuration, les habitats pour la flore et la faune, la biodiversité ….

Il reste cependant à affiner la méthode de calcul et à construire la base de données pour être capable de relever en deuxième étape le défi de la protection des sols vivants. A cet effet, l'IGN est en cours de production pour l'ensemble de la France de bases de données sur l'artificialisation des sols considérés dans leurs 3 dimensions (données Occupation du Sol à Grande Echelle OCS GE) à l'aide de photos aériennes et de l'intelligence artificielle, Cette base de données sera celle des flux d'artificialisation nette c'est-à-dire intégrant les renaturations ou désartificialisations. Le travail est réalisé ou en chantier dans certains départements d'Auvergne-Rhône-Alpes.

Cette notion d'artificialisation fait l'objet d'une définition précisée par voie réglementaire depuis 2022, définition cependant sujette à controverses.

Un débat en cours

Le principe de la sobriété foncière a été adopté par l'assemblée nationale en août 2021 (332 voix POUR, 77 voix CONTRE, 145 ABST) pour préserver les espaces agricoles (les plus consommés), les espaces naturels et la forêt, et pour viser le zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050 (déduction faite de la « renaturation ») comprise comme la restauration des fonctions écologiques des sols. Et l'assemblée a adopté en juillet 2023 (169 voix POUR, 29 voix CONTRE, 4 ABSTENTIONS) un texte d'initiative sénatoriale dit de « mise en œuvre » de ce ZAN.

Le 17 juin 2025, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture la loi de simplification de la vie économique comportant (article 15) de nouvelles dispositions exonérant de la comptabilité des espaces naturels agricoles et forestiers non seulement les projets d'intérêt national ou régional majeur mais aussi ceux d'intérêt intercommunal ou communal majeur. Ceci mérite d'être clarifié. Il faudra attendre la suite de la navette parlementaire…

Mais dans les territoires, où de nombreuses initiatives sont parfois prises pour économiser l'espace sans attendre le législateur, ces textes de loi sont souvent perçus comme « hors sol » et se heurtent à un principe de réalité révélant une grande difficulté d'application. Le débat fait rage, et le Sénat, l'Assemblée nationale comme le Gouvernement entendent reprendre la copie, avec des approches multiples …

Pour appréhender cette question, le CESER a mis en place un groupe de travail qui a consacré une année à des auditions puis à l'élaboration de la contribution.

Après un rappel des travaux des anciennes

mandatures, il a fait le point sur les réflexions menées par les services de l'Etat à travers la DREAL et France stratégie. Il a bénéficié de l'expérience des agences d'urbanisme sur des études commandées par l'Etat à l'échelle régionale.

Il a surtout recherché l'expérience d'acteurs de terrain. Il était hors de sa portée dans le temps imparti de procéder par enquêtes auprès d'un très grand nombre d'entre eux. Toutefois une certaine diversité d'acteurs intervenant sur une large part du territoire régional d'Auvergne-Rhône-Alpes a pu s'exprimer.

Le groupe de travail a ainsi bénéficié de l'apport :

- De structures porteuses de foncier, la SAFER Auvergne-Rhône-Alpes, l'EPORA et les EPF L de Savoie, Haute Savoie et Dauphiné.
- D'élus de grandes collectivités (métropole de LYON), de petites (deux maires ruraux de l'Allier) et d'un président de Communauté de communes (Thiers Dore Montagne Puy de Dôme).
- De responsables de SCOT (Livradois Forez et représentant régional de la fédération nationale des SCOT).
- D'une direction départementale des territoires (Puy de Dôme).
- D'acteurs économiques intéressés par le foncier, au titre des espaces commerciaux ou de l'artisanat (projet de foncière).
- Des membres du CESER transmettant leur expérience et leur expertise.
- Une association experte sur le plan national, l'institut de transition foncière a été sollicitée.
- Un ancien vice-président de la Région en charge du foncier a rappelé son action avant la fusion des régions.
- Enfin le vice-président de la Région aujourd'hui en charge de l'aménagement du territoire a été sollicité par courrier sur la stratégie régionale.

Le CESER présentera successivement dans cette contribution :

- Un état des lieux (données chiffrées et acteurs en présence),
- Le cadre législatif (non stabilisé) et les acteurs de terrain engagés sur certaines pratiques inspirantes,
- Des recommandations pour éclairer les décideurs, notamment régionaux.

Cette contribution se concentre sur les aspects liés à la sobriété foncière.

Elle ne rentre pas dans les spécificités des usages fonciers propres aux espaces naturels, agricoles et forestiers.

01

Constats et enjeux sur le foncier en Auvergne-Rhône-Alpes

A défaut d'appréhender précisément l'artificialisation des sols dont la base de données est encore en chantier, il est possible d'apprécier l'évolution des consommations d'espaces naturels agricoles et forestiers. Le CESER fait le point sur cette dynamique à l'échelle nationale comme à l'échelle régionale, en recherchant les éléments chiffrés disponibles pour apprécier la différenciation spatiale entre territoires. Cette dynamique est une résultante du jeu complexe des acteurs de la régulation publique, qu'ils proposent un cadre d'intervention ou qu'ils portent des opérations collectives.

Les données globales de l'étalement urbain consommateur d'espaces naturels, agricoles et forestiers

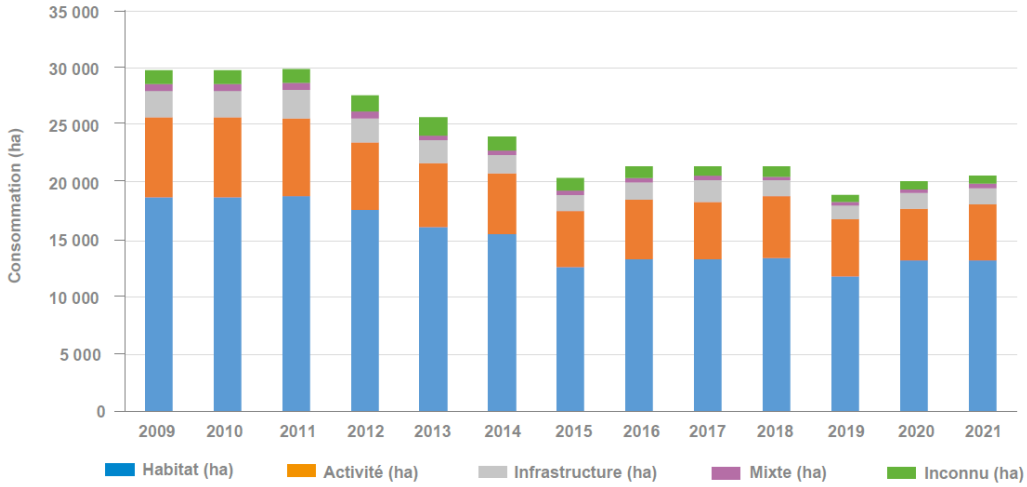
En Europe

La question de l'étalement urbain se pose depuis longtemps en Europe. La Suisse ou les Pays Bas ont pensé très tôt sa limitation. En 2011 la Commission européenne soulignait dans sa « feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » que dans l'Union européenne ce sont plus de 1 000 km² supplémentaires qui étaient consommés chaque année, que la moitié était rendue imperméable et qu'en 10 ans était goudronné l'équivalent des deux Savoie. La question foncière est toutefois gérée très différemment d'un pays à l'autre, avec des modèles économiques qui permettent difficilement de dupliquer les expériences.

En France

Dans l'attente de la production par l'IGN des bases de données sur l'artificialisation des sols (données Occupation du Sol à Grande Echelle OCS GE), il convient d'utiliser les données du CEREMA en matière de flux annuel de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers en hectares, en France métropolitaine entre 2009 et 2021



Lecture : au cours de l'année 2010, 29 840 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers ont été consommés, dont 18 724 ha pour l'habitat.

Note : la catégorie « infrastructure » comprend les infrastructures ferroviaires et routières.

Source : Cerema (d'après les données publiées au 1er juillet 2023)

Graphique : Extrait de la note Analyse n°128 (novembre 2023) France Stratégie

Ce graphique des données globales nationales montre :

- Une part prépondérante et fluctuante de l'habitat, et part moindre et relativement stable des activités économiques et des infrastructures,
- Une baisse importante mais brève de la consommation d'espace de 2011 à 2015 (environ 20 000 ha contre 30 000 ha consommés par an),
- Un flux de consommation d'espace stabilisé à un plateau d'environ 20 000 ha supplémentaires chaque année au cours de la dernière décennie

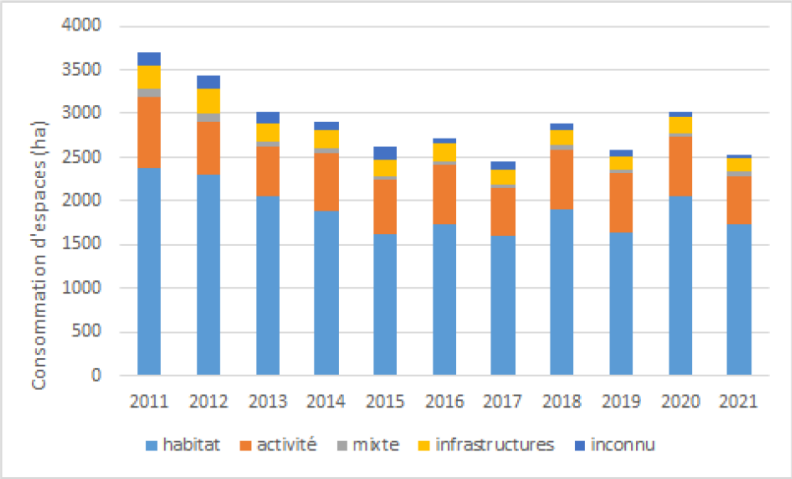
Dans sa note d'analyse de novembre 2023, France stratégie estime que la diminution de consommation foncière observée entre 2010 et 2015 pourrait être liée à celle de la construction consécutive à la crise des subprimes en 2008 et pourrait être due pour partie aussi-dans une proportion difficile à apprécier – à une amélioration du recyclage foncier et de la densité des opérations, après un point haut de consommation foncière à la fin des années 2009 ; années pour lesquelles les données ne sont pas disponibles.

.

En Auvergne-Rhône-Alpes, une problématique particulièrement prégnante

L'évolution globale du flux de consommation d'ENAF en Auvergne-Rhône-Alpes

Consommation d'espaces entre 2011 et 2021 en Auvergne-Rhône-Alpes



Lecture : en 2011, la région Auvergne-Rhône-Alpes a consommé 2 384 hectares pour l'habitat, 803 hectares pour l'activité, 273 hectares pour les infrastructures, 91 hectares pour des constructions mixtes, et 152 hectares d'origine inconnue pour un total de 3 703 hectares consommés.

Source : France Stratégie à partir des fichiers fonciers au 1er janvier 2022 (Cerema)

Graphique : extrait de la note d'analyses France Stratégie n°128 et 129

Entre 2011 et 2021, selon France stratégie (Note d'analyse 128 de 2023), cette évolution a un profil comparable au profil national avec une tension plus forte depuis 2018, en raison d'une dynamique plus forte que la moyenne nationale pour la démographie et l'emploi.

De 2011 à 2021 Auvergne-Rhône-Alpes connaît une croissance de 8,8 % en valeur médiane des EPCI pour l'emploi privé et de 11,1 % pour les ménages, contre 6,6 % et 8,8 %, respectivement à l'échelle nationale.

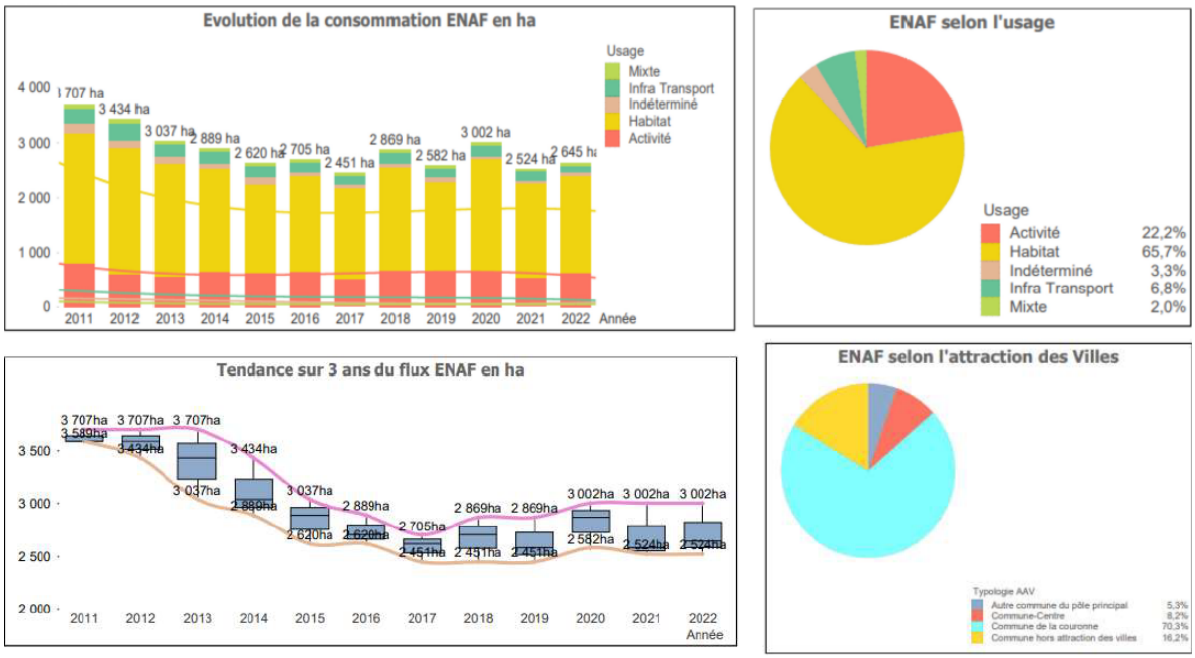
Dans la région, en 10 ans, selon France stratégie, ce sont près de 30 000 ha qui ont été consommés d'après les fichiers fonciers au 01 01 2022.

Procédant à un calcul théorique, France stratégie a cherché à apprécier la capacité maximale à économiser de l'espace ENAF durant cette décennie passée : cette capacité aurait été près de deux fois plus faible en Auvergne-Rhône-Alpes (15 %) qu'en moyenne nationale (26 %).

Les différents usages

Pour Auvergne-Rhône-Alpes, le graphique DREAL montre que c'est l'habitat qui est le moteur de la concurrence pour l'espace.

Evolution de la consommation d'ENAF en Auvergne-Rhône-Alpes depuis 2011



Source : DREAL Auvergne-Rhône-Alpes

Les deux tiers du flux annuel de consommation sont destinés au logement. Les prix élevés au cœur d'agglomération ne cessent d'entrainer un mouvement centrifuge de l'habitat, et avec lui la hausse des distances domicile-travail.

La maison individuelle répond à une attente sociologique des résidents propriétaires ou locataires, surtout pour les familles avec enfants. Selon l'IFOP en 2022, ce sont 80 % des Français qui en rêvaient, stimulés d'ailleurs par la crise COVID.

Ceci intensifie l'étalement urbain et avec lui le besoin de la voiture avec sa charge financière en carburant. Rappelons combien elle avait été perçue comme intolérable lors de l'annonce d'une taxe carbone qui alluma l'incendie des « gilets jaunes » en 2019.

L'attente des habitants sur leur choix de logement doit être mis en regard de leurs capacités à se l'offrir. Les propriétaires doivent en effet faire face à l'inflation des coûts de construction, à celle des normes notamment énergétiques, et à une remontée des taux d'intérêt depuis 2021. Selon INSEE flash n°152 de janvier 2025, en 2022, le prix médian au m² du logement dépasse 5 000€/m² à Lyon, à Chamonix et dans la Tarentaise. Dans l'Ouest, on peut au contraire acquérir un logement à 1 600€/m².

Le modèle économique du logement est à définir par la balance entre :

- Les facteurs attractifs de l'espace, de la qualité du bâti, de sa position géographique et des aménités autour du logement (commerces, services, espaces verts, accès ...)
- Les facteurs répulsifs, notamment en matière de capacités de financement par le particulier et par la puissance publique pour aménager les abords.

Entre construction de villas à la campagne consommatrice d'espace et coût élevé d'un logement moins consommateur d'espace dans un quartier réhabilité et désirable en ville, l'arbitrage est souvent orienté vers un mouvement centrifuge périurbain et rural

Malgré une détente récente des coûts du crédit, la fin de la crise du logement n'est pas à l'ordre du jour.

Les zones d'activité économique (industrie, commerce, ...) sont le second consommateur de foncier à raison de 22 %.

Dans une enquête réalisée en 2022, Intercommunalités de France montre une sous offre structurelle du foncier économique qui s'accentue, notamment pour ce qui concerne les parcs d'activité. Les besoins sont les

plus forts pour l'immobilier industriel et l'artisanat, dans une moindre mesure pour la logistique.

La disponibilité foncière pour les **locaux industriels** est particulièrement préoccupante : les annonces de volonté de réindustrialisation risquent de demeurer sans suite, alors même que la concurrence internationale est exacerbée.

Concernant la **logistique** c'est sur elle que se joue la compétitivité des entreprises : des disponibilités foncières sont essentielles sur un territoire régional dont la position géographique constitue un atout maître à valoriser pour massifier les échanges au point d'interconnexion. A noter que la construction des entrepôts est encadrée strictement par des normes notamment pour assurer la sécurité incendie souvent peu compatible avec la surélévation des bâtiments comme avec l'optimisation de l'usage d'une parcelle (respect de distances de sécurité de 20m à la limite de parcelle).

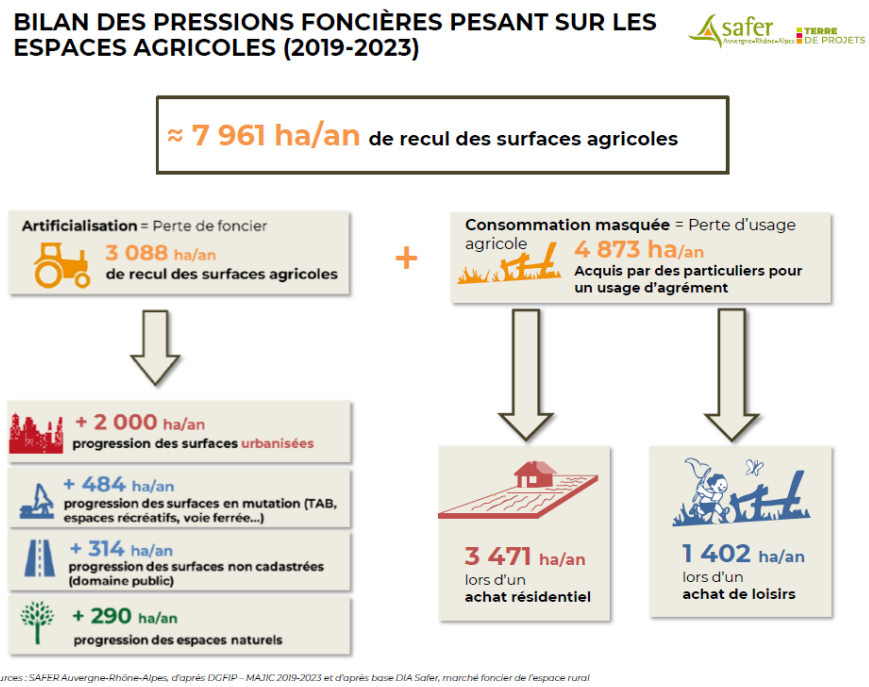
Le schéma traditionnel des **zones commerciales** trouve aujourd'hui ses limites écologiques, économiques (vente en ligne, occasion), sociologiques (vieillissement et moindre attrait des jeunes pour ce shopping). Ceci pourrait entrainer la disparition d'un cinquième des surfaces commerciales selon certains acteurs et constituer une **opportunité foncière** à saisir. On constate une forme de maturité du marché qui se caractérise par l'absence d'ouverture de nouveaux centres commerciaux en 2023 et 2024. **Les infrastructures de transport** représentent **7 % de la consommation d'espace**.

Un bon réseau de transport, hiérarchisé et maillé, est déterminant pour assurer le développement économique et l'équilibre des territoires.

La consommation d'espace est très majoritairement orientée sur les espaces agricoles

Ceci est en particulier constaté sur les surfaces agricoles utiles les plus planes et souvent arables, en contiguïté avec le bâti déjà existant. Les risques de déstructuration d'exploitations par fractionnement parcellaire en « peau de léopard » sont une menace pour leur modèle économique et peuvent même faire perdre à certains produits leur AOC. On l'observe notamment dans les zones à plus forte pression foncière avec une forte expansion après le COVID.

La SAFER oriente préférentiellement son action vers la protection du foncier productif agricole. Elle indique que si l'artificialisation joue un rôle important dans la consommation d'espace agricole, intégré dans le compte des ENAF, le phénomène de **détournement d'usage de terrains agricoles toujours classés ENAF pour une « consommation foncière masquée » est beaucoup plus important.**



Source : SAFER Auvergne-Rhône-Alpes

Selon la SAFER Auvergne Rhône Alpes, 10 % des ventes de biens agricoles entre 2015 et 2023 relèvent d'une consommation foncière « masquée » par des particuliers non-agriculteurs pour les affecter à un **usage de loisir**, **un usage** professionnel **non agricole**, la mise à distance du voisinage, du **stockage de matériaux**, des **dépôts sauvages** ou en **anticipation d'une urbanisation.(ex** mobil homes et cabanes, dépôts sauvages, motocross, loisirs récréatifs, propriété comportant du bâti habitation et du foncier agricole.). Etant classés N ou A, ils **demeurent ENAF et ne sont pas comptabilisés comme artificialisés** mais constituent une perte d'usage pour l'exploitation agricole. Une partie devra être requalifiée en espaces artificialisés une fois mise en place la base de données sur l'artificialisation des sols. Reste à savoir ce qu'elle représentera réellement.

La mise en place par la SAFER d'observatoires pour le compte des collectivités permet une veille pour identifier l'ampleur et l'évolution du phénomène sur le territoire (ex en Isère).

Ce phénomène est plus important encore dans d'autres régions. La production d'indicateurs de suivi de la perte de l'usage agricole est un chantier du groupe SAFER à l'échelle nationale. Il faudrait disposer d'éléments précis pour appréhender de premières analyses qui montrent un croisement des courbes du marché de l'urbanisation, à la baisse de 2021 à 2024, et de la consommation masquée, à la hausse.

La SAFER peut agir par voie de préemption seulement sur des **terrains nus** (usage, entretien ou mise à dispo d'un exploitant agricole) à la demande de la profession agricole ou des collectivités. Elle n'est actuellement pas outillée pour empêcher la consommation masquée : elle n'intervient pas dans les SCoT, PLU contrairement aux chambres d'agriculture.

En Auvergne-Rhône-Alpes, pour la période 2019-2023, l'artificialisation est annoncée à hauteur de 3 088 ha/an à laquelle il faudra ajouter une part plus ou moins grande de la très importante surface de consommation masquée (4 873ha/an).

La préservation de la biodiversité

Elle constitue également une préoccupation face à la pression des autres usages. Cela implique de préserver non seulement des surfaces pour les espaces naturels mais aussi des connexions entre ces espaces. D'où la nécessaire politique des trames vertes et bleues pour la circulation de la faune et de la flore, et la préservation des aménités qu'apportent les espaces naturels.

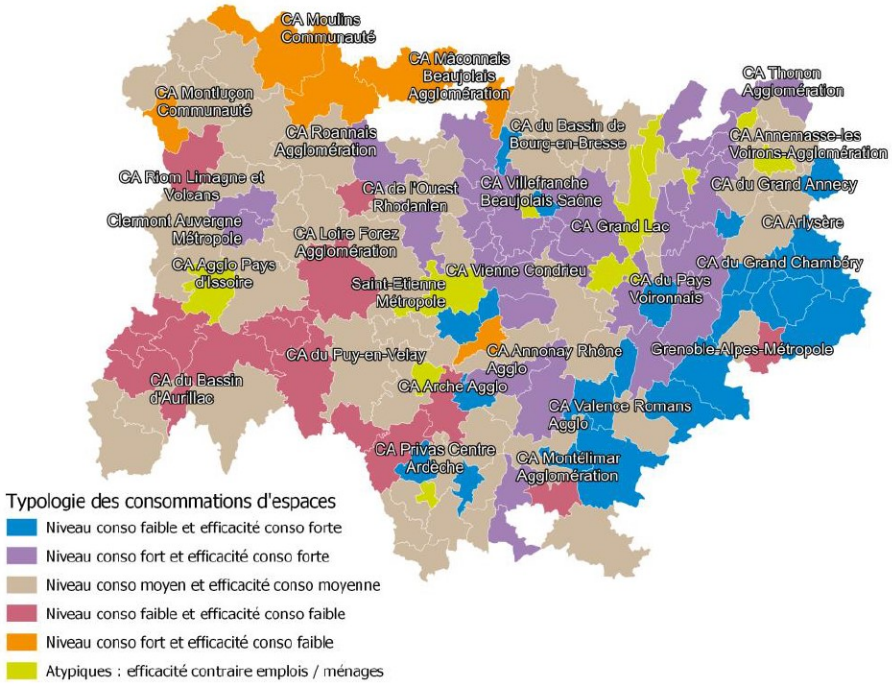
D'autres usages sont en développement et contribuent à la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers

On peut citer les énergies renouvelables telles que le photovoltaïque au sol ou la biomasse. Certaines occasionnent des consommations foncières réversibles. D'autres des consommations irréversibles. Ceci avec des définitions légales floues et discutées. Il existe un photovoltaïsme avec panneaux couvrant 90 % du sol et un agrivoltaïsme avec panneaux en couvrant au maximum 40 %. A ces panneaux s'ajoutent des réseaux enterrés de desserte qui n'occupent pas d'espace en surface mais gênent la réversibilité de l'usage.

Un essai d'appréhension de la différenciation des dynamiques des territoires en Auvergne-Rhône-Alpes

France stratégie montre des dynamiques différenciées de la consommation d'ENAF selon les territoires.

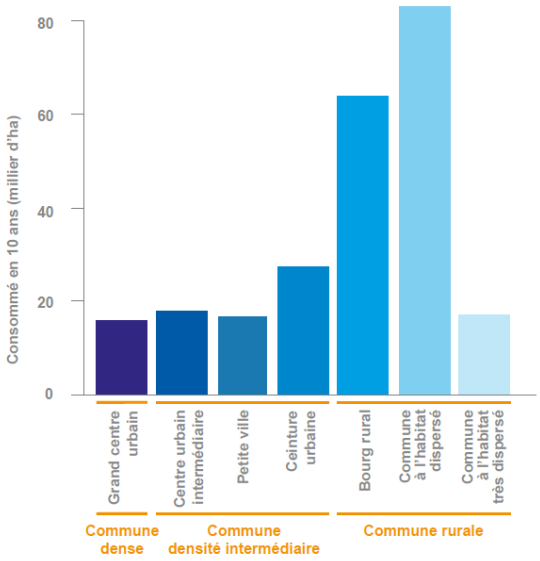
Typologie de la consommation d'espaces des EPCI en Auvergne-Rhône-Alpes



Source : France stratégie note d'analyse 128 et 129 novembre 2023

France stratégie croise quatre indicateurs calculés à partir des données du CEREMA. Deux d'entre eux reflètent le niveau de consommation passée d'ENAF entre 2011 et 2021 et ce même nombre rapporté à la surface du territoire. Les deux autres indicateurs rapportent pour cette période « l'efficacité « de la consommation d'espaces pour l'habitat rapportée à l'évolution du nombre de ménages, et pour l'activité la consommation d'espaces rapportée à l'évolution du nombre de salariés privés.

Si on considère la typologie des communes, France stratégie montre que ce sont les **communes rurales qui enregistrent l'essentiel de la consommation d'ENAF.** C'est le fait d'une somme de petits projets d'habitat en maison individuelle, de résidences secondaires, de décohabitations et également des surfaces plus grandes des terrains constructibles.



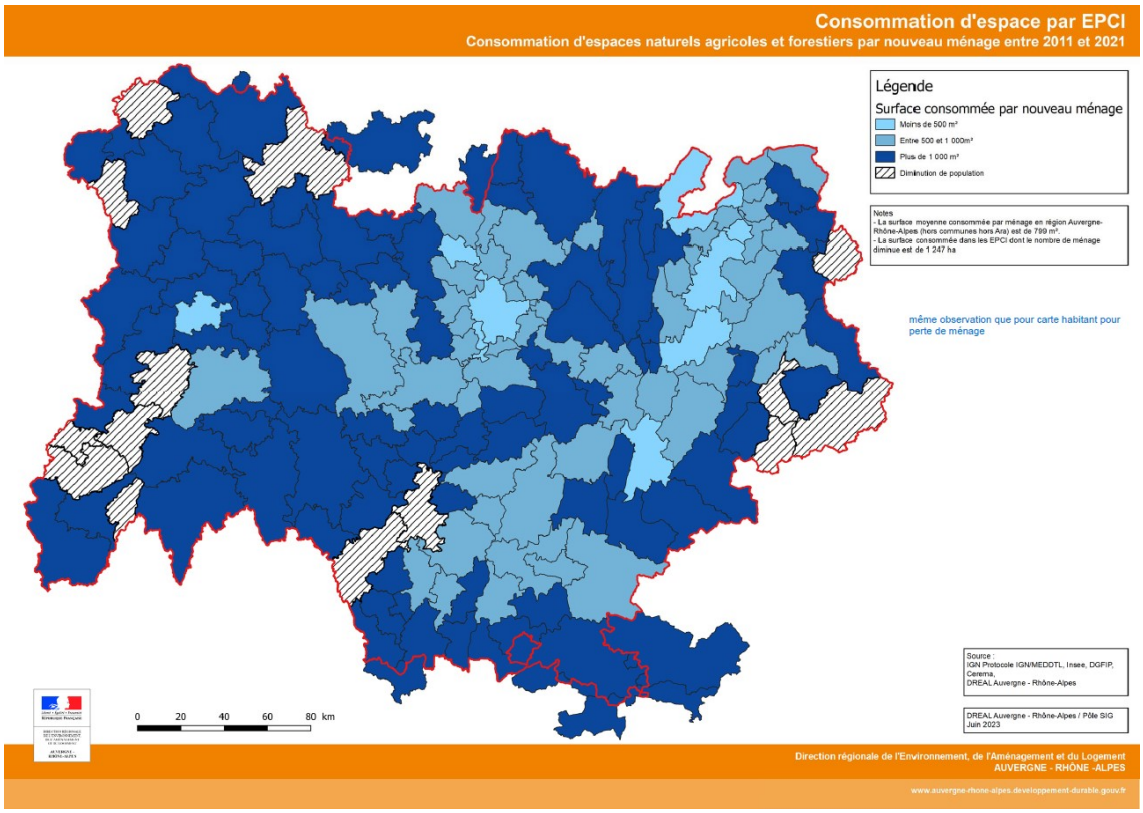
Note de lecture : *ibid.*

Source : France Stratégie d'après les données du Cerema[34] et de l'Insee[35]

Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers en cumulé sur la dernière décennie par typologie de communes

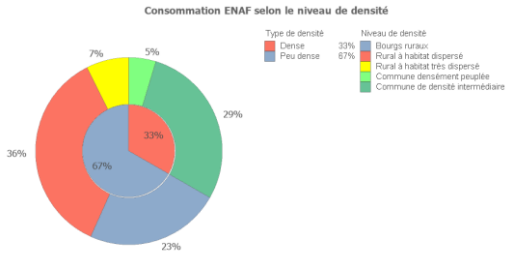
Extrait de France Stratégie note d'analyse n°128 de novembre 2023

Les données présentées par la DREAL montrent aussi la consommation d'espace plus forte en zone peu dense en m²/nouveau ménage. On consomme près de 2 000 m² par logement dans l'Allier contre 150 m² dans le Rhône. 67 % de la consommation d'ENAF se situe dans les communes peu denses selon la DREAL ; ces communes accueillant 70 % de la consommation destinée au résidentiel.

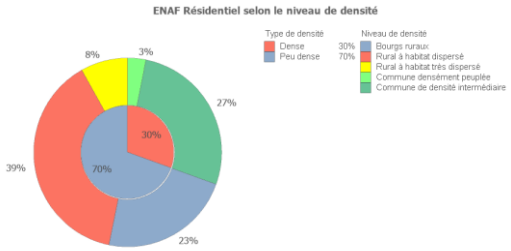


Source : DREAL Auvergne-Rhône-Alpes

Analyse de la consommation des ENAF selon le niveau de densité



67% de la consommation ENAF se situe dans des communes peu denses



70% de la consommation ENAF destinée au résidentiel se situe dans les communes peu denses

Source : DREAL Auvergne-Rhône-Alpes

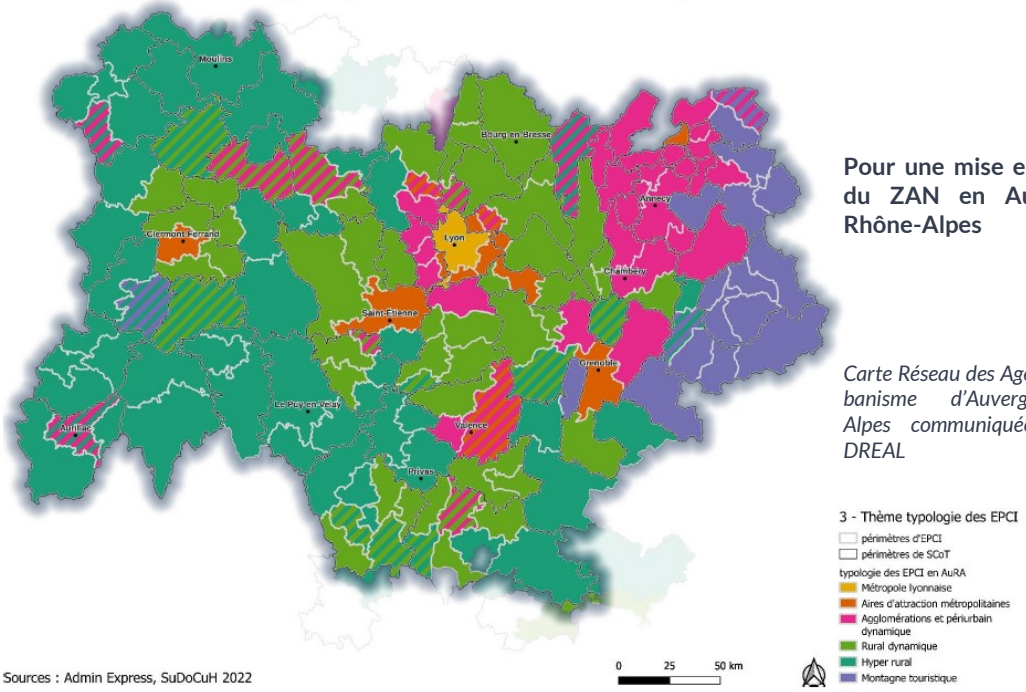
Ceci est à lier avec les mobilités pendulaires plus importantes, au prix du foncier moins élevé, à la capacité de satisfaire le rêve de la maison individuelle entourée d'un espace vert.

Peut-on approfondir davantage la connaissance de ces dynamiques territoriales ?

C'est ce qu'ont demandé les services de l'Etat (DREAL) au réseau des 4 agences d'urbanisme de la région Auvergne-Rhône-Alpes, en relation avec le CEREMA.

Est ainsi en cours de parution une typologie de territoires à l'aide de données à l'échelle des EPCI, traitées selon une méthode d'analyse en composantes principales. Il a été retenu un focus sur sept cas représentatifs des différents types afin de rechercher les réussites, freins et difficultés.

Typologie de territoire : carte de synthèse



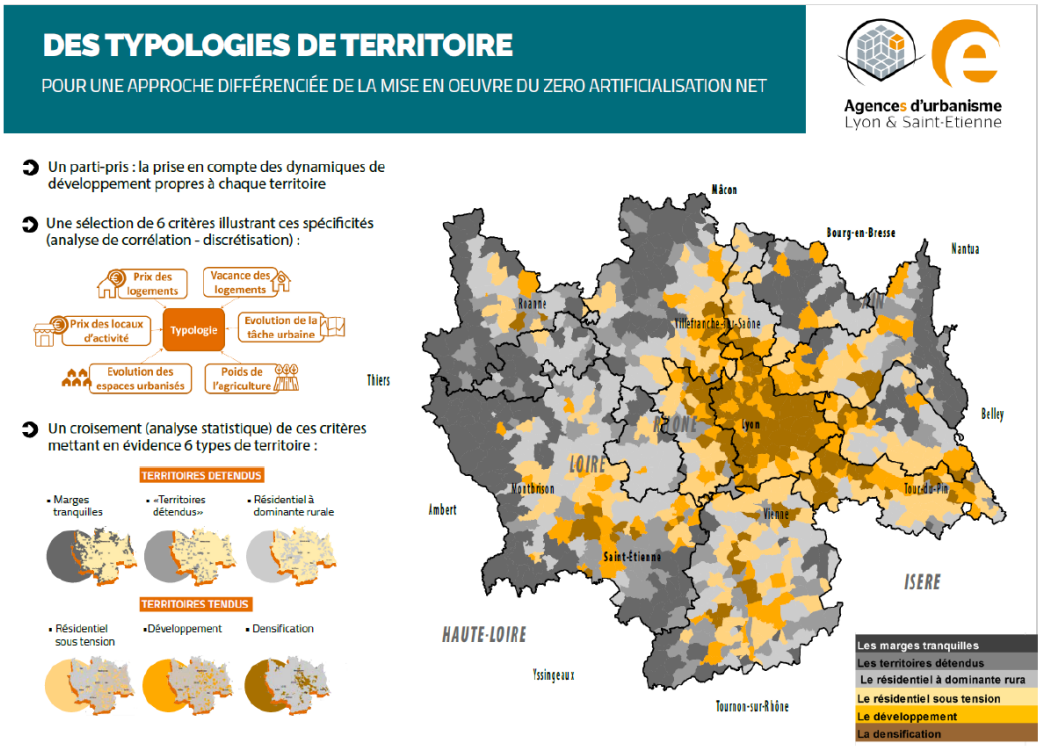
Sources : Admin Express, SuDoCuH 2022

Pour une mise en œuvre du ZAN en Auvergne-Rhône-Alpes

Carte Réseau des Agences d'urbanisme d'Auvergne-Rhône-Alpes communiquée par la DREAL

Analyser les dynamiques territoriales constitue le cœur de métier des agences d'urbanisme, à l'amont de leur travail d'ingénierie, d'accompagnement des politiques publiques et d'animation du dialogue entre acteurs. Ainsi, en travaillant à l'échelle de la commune, dans une autre étude, les agences d'urbanisme ont recherché une approche différenciée de la sobriété foncière sur l'aire métropolitaine Lyon-Saint Etienne. Il ressort une distinction entre 3 types de territoires détendus et 3 types de territoires tendus, avec des enjeux différents :

- Dans les zones distendues, difficulté à trouver le modèle économique, l'ingénierie, l'action publique concertée pour développer l'attractivité.
- Dans les zones tendues, rareté du foncier et tension préoccupante sur les prix pour faire face à l'attractivité.



Source : Carte Réseau des Agences d'urbanisme d'Auvergne-Rhône-Alpes

Ce type d'analyses constitue une base de réflexion pour conduire des entretiens avec les acteurs en vue de rechercher les leviers d'action les plus adaptés aux différentes réalités du terrain.

Une multitude d'acteurs impliqués sur le foncier à différentes échelles

C'est une myriade d'acteurs qui est concernée par l'action foncière.

En premier lieu, en économie de marché, c'est le droit de propriété qui prévaut. Les marchés fonciers sont ainsi plus ou moins régulés selon les pays. En France, il est à souligner une implication de très nombreux acteurs publics.

La population tient aussi une place essentielle dans les processus de décision, par son degré d'acceptabilité plus ou moins forte des projets, qu'il s'agisse d'activités économiques, d'infrastructures, d'habitat. Malgré les concertations, débats publics et co-constructions, le *phénomène PPDMJ (Passe pas dans mon jardin) ou NIMBY (Not in My Back Yard)* est prégnant, ainsi que les contestations de toute intensité, qui pourraient aller de la voie juridique à la violence. Des situations de bonne intelligence demeurent toutefois le plus souvent.

Il convient de faire le point sur les acteurs de la régulation publique : les décideurs publics qui bâtissent et planifient un cadre d'intervention, et ceux qui portent des opérations collectives soit directement soit à travers des outils de portage foncier.

Les décideurs publics proposent des cadres d'intervention

L'Union européenne, un rôle incitatif

La législation sur le foncier est une prérogative de chacun des Etats membres. Toutefois, la Commission européenne peut harmoniser définitions et méthodes (ex feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources septembre 2011). A travers différentes politiques communes, l'Europe des 27 peut aussi influer plus ou moins directement sur le foncier (ex structures foncières dans la PAC, directive pour la réduction des gaz à effet de serre, valeur écologique à travers par exemple la directive sur la responsabilité environnementale ou le projet de directive sur la protection des sols ...). La Commission projette en outre un observatoire européen des 27 marchés fonciers, de façon à les rendre plus transparents et harmonisés.

L'Etat

Le cadre légal de la sobriété foncière encore peu stabilisé et en construction fera l'objet d'une analyse ultérieure dans la présente contribution.

Au-delà de de ce cadre légal, l'Etat intervient en accompagnement des territoires sur plusieurs registres :

- L'observation

L'Etat gère un portail national d'artificialisation des sols. Au-delà du recensement des données OCS-GE par l'IGN, l'Etat suit les dynamiques :

  - Des marchés fonciers à l'aide de l'outil DATAFONCIER,
  - Des marchés de l'immobilier à l'aide de l'observatoire de l'habitat et du foncier ou d'OTELO (logement),
  - Des friches à l'aide de Carto friches ...

- La sensibilisation et la communication

Certaines DDT (ex-Puy de Dôme) proposent aux collectivités et aux bureaux d'étude des notes méthodologiques. Elles sont destinées à élaborer des trajectoires pragmatiques de sobriété foncière dans les systèmes d'information géographique des documents d'urbanisme, sur des bases partagées ; ceci en s'écartant de chiffres théoriques déconnectés des réalités du terrain. Une fois définie la cible de consommation d'ENAF pendant la durée d'application du document d'urbanisme, les surfaces disponibles pour la construction sont déterminées, ainsi que celles sur les espaces naturels agricoles et forestiers.

Plus globalement l'Etat met en place des réseaux techniques avec les chefs de projet pour échanger les expériences et inventer. Il prend en compte la sobriété foncière dans les conférences des parties organisées au plan régional et déclinées dans les Départements. Il organise un service régional pour une approche coordonnée entre services de l'Etat. Il anime le réseau Planif Territoires qui s'adresse à la chaîne des acteurs de la planification dans les Départements. Une exposition itinérante a été présentée à Paris et doit être déployée dans les Régions. Une démarche prospective foncière 2050 est aussi à l'œuvre.

- Les financements

L'Etat recourt parfois à des accompagnements financiers tels que le fonds vert pour l'accélération de la transition écologique dans les territoires. A travers ce fonds, une mesure concerne le recyclage des friches ; cette mesure intervenant en dernier financement d'une opération si elle a valeur d'exemplarité. En 2024, 92 projets ont été financés en Auvergne-Rhône-Alpes permettant le recyclage de plus de 300 ha de friches dont 126 ha dans l'Allier et 86 ha en Savoie.

L'Etat intervient aussi à travers des outils d'urbanisme (ex-action cœur de ville, petites villes de demain, …) de l'habitat (ANAH) ou encore d'organismes de foncier solidaire.. Il procède aussi à des appels à projets sur les zones commerciales.

Il agit aussi à travers des établissements publics d'aménagement centrés sur des opérations d'urbanisme majeures (ex EPASE à Saint Etienne jadis contractualisé avec la Région dans le contrat Etat Région).

Des leviers fiscaux sont par ailleurs en réflexion dans les ministères comme au Sénat et à l'Assemblée nationale.

La Région

Elle est responsable de l'élaboration du SRADDET, dont le fascicule de règles générales a un caractère prescriptif pour les documents de cadrage de rang inférieur (SCOT et PLU, chartes de PNR, …).

Sur la cinquantaine de règles générales du SRADDET Auvergne-Rhône-Alpes, une dizaine traite de la question foncière (règles 1 à 7 ; 15 ; 17-18). Ces règles ont été bouleversées par amendements dans le projet de SRADDET modifié soumis à consultation début 2023 mais jamais approuvé par la Région par suite de la suspension des travaux après le vote de la loi de « mise en œuvre » du ZAN de juillet 2023. Ces règles réaffirment la nécessité d'une sobriété foncière. Cette mise en œuvre est promise à de nouvelles évolutions. C'est le SRADDET avant loi climat et résilience de 2021 qui s'applique. Une nouvelle mise à jour du SRADDET est attendue une fois le cadre légal stabilisé.

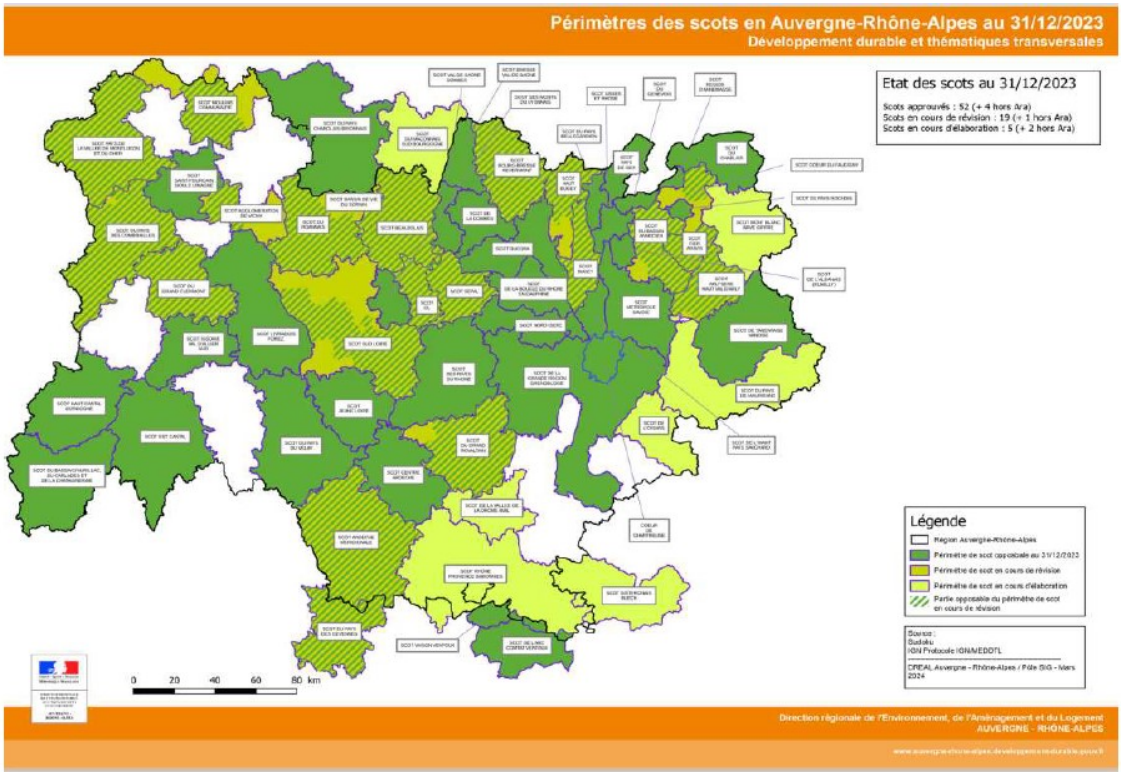
En dehors du SRADDET, dont la modification intégrant les impacts de la loi ZAN est en attente de nouveaux textes législatifs, la Région s'est désengagée progressivement de son implication passée dans la gestion foncière :

- La Région n'est plus personne publique associée dans l'élaboration des SCOT et PLU,
- A été dissous le centre régional d'études et de ressource foncière (CERF) outil de dialogue en vigueur de 2010 à 2018, qui avait été porté par la Région avec l'appui du CESER dans sa contribution de 2009.

Les élus communaux et intercommunaux, acteurs de la planification des espaces

Les SCOT (loi SRU de décembre 2000)

Les SCOT (schéma de cohérence territoriale) de la région



Source : DREAL Auvergne-Rhône-Alpes

Les schémas de cohérence territoriale définis par les élus à 15-20 ans sont des documents de planification sur large maille territoriale définissant les lignes directrices pour l'aménagement dans de multiples thématiques qui ont toutes directement ou indirectement des implications foncières.

Ce sont des cadres pour mise en compatibilité de documents de rang inférieur : PLU, cartes communales, schémas sectoriels (plans locaux de l'habitat dans les agglomérations de plus de 50 000 hab., schémas du commerce, plans de mobilité), secteurs d'intervention foncière, Ils définissent des objectifs de consommation foncière d'ENAF avec répartition par usage, des objectifs de densité, de qualité urbaine (production de logements, coupures d'urbanisation, mobilisation des logements vacants, reconquête d'espaces dégradés …)

Un des principaux atouts des SCOT est leur capacité à inscrire des démarches dans le temps long, dans une logique de différenciation pour assurer une équité territoriale.

Les PLU et PLUI

Dans le Puy de Dôme par exemple, des PLUI sont instruits sur 40 % du territoire et 60 % de la population. La mutualisation intercommunale des PLU communaux dans des PLUI peut être réalisée à l'échelle des EPCI pour arbitrer sur la définition des surfaces artificialisables.

Mais nombre de conseils municipaux ne souhaitent pas se dessaisir de cette responsabilité et préfèrent s'en tenir à un PLU ou à une carte communale.

D'autres communes n'ont pas de document d'urbanisme, voire ne souhaitent pas en avoir. Ce sont de fait 847 communes soit près de 23 % des communes d'Auvergne-Rhône-Alpes qui s'en tiennent à l'application par l'Etat du règlement national d'urbanisme.

Communes au règlement national d'urbanisme

La constructibilité est définie par un certificat d'urbanisme répondant au règlement national d'urbanisme. C'est dans ce cas la direction départementale des territoires placée auprès du préfet de département qui décide. Tel est le cas par exemple pour un tiers des communes du Puy de Dôme.

Les décideurs publics portent des opérations foncières

Les collectivités communales ou intercommunales prennent parfois en main directement la gestion foncière

C'est notamment le cas des plus grandes collectivités dotées de la compétence urbanisme telles que la Métropole de Lyon.

Cette dernière a révisé son SCOT qui couvre la métropole et deux EPCI de l'Est lyonnais et du Val d'Ozon. Ce SCOT pourrait accueillir 170 000 habitants supplémentaires Il a été retenu une trajectoire de sobriété foncière au travers du PLUH en anticipation du ZAN. La Métropole a fixé des objectifs en se fondant sur une étude qualitative « Sol, paysage et résilience » définissant une trame boisée et agro paysagère pour permettre le rafraichissement par la végétation et la production agricole. Un travail très fin a été négocié avec chaque commune. 137 ha ont été remis en zone agricole ou naturelle. Pour le foncier déjà artificialisé, sont engagées d'une part des recherches d'immeubles pouvant supporter une surélévation coûteuse et à bien sélectionner et d'autre part l'analyse des potentiels de densification aux abords des futures lignes fortes de transport.

Avec un investissement public de 450 M€ hors constructions la Métropole vise à mettre en place des logements abordables notamment dans les communes n'ayant pas 25 % de logement social, et à créer des prix de référence contenus. La métropole intervient aussi en tant que propriétaire de foncier, et comme créatrice d'une foncière solidaire.

La métropole assure par ailleurs des offres économiques à coûts maitrisés (ex requalification du centre commercial de Meyzieu), la préemption de terrains pour préserver la ressource en eau, la propriété de quelques surfaces agricoles, la maitrise foncière pour les transports décarbonés, les réseaux de chaleur…

Ce sont de fait l'ensemble des communes et intercommunalités qui ont à disposition des outils opérationnels de maîtrise foncière : droit de préemption ; ZAD ; ZAC ; expropriation ; vente en état futur d'achèvement ; baux de longue durée ; dation ; …

Cela représente un foisonnement de procédures, sans oublier les outils fiscaux et financiers, et le plus important outil, le permis de construire, du ressort du maire.

Les structures d'intervention foncière : SAFER et EPF

Les SAFER

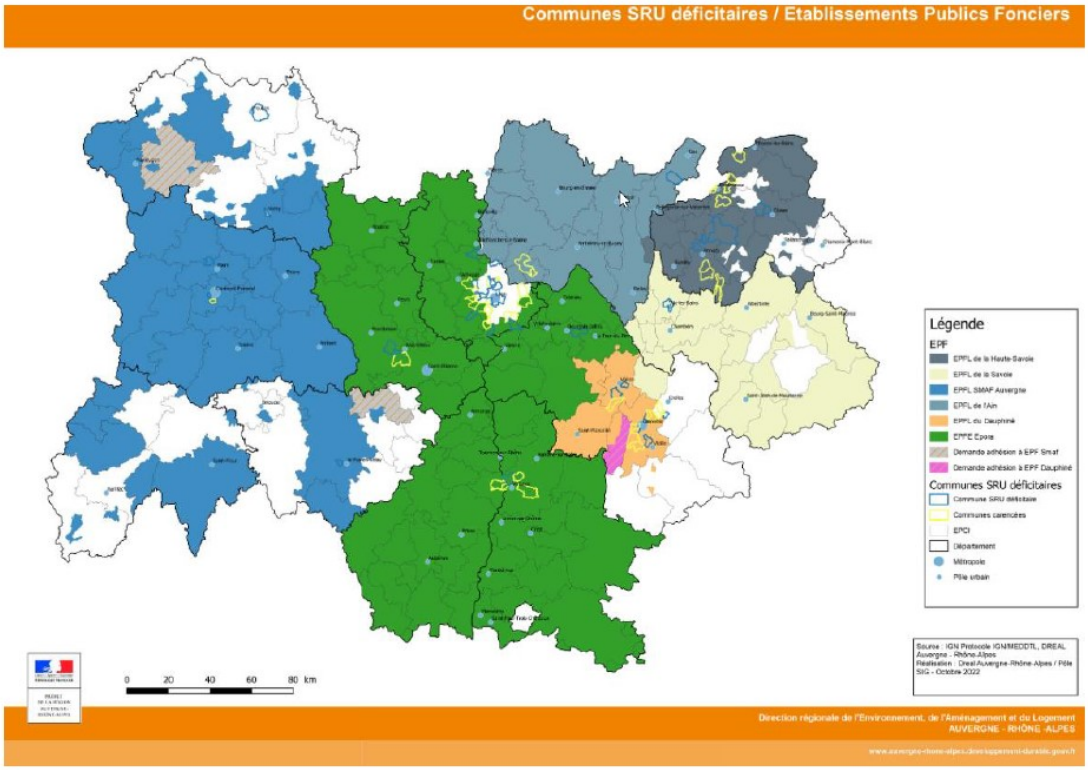
Créées par la loi d'orientation agricole de 1962, ces sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, sont des sociétés anonymes à but non lucratif défendant des enjeux d'intérêt général. Elles sont à disposition des collectivités. Elles interviennent principalement sur les propriétés liées à l'activité agricole ou en matière d'environnement avec un droit de préemption spécifique. Elles accompagnent les porteurs de projet sur les transactions foncières en territoire rural et périurbain et sont financées par des prestations aux collectivités ou à la Profession agricole. Elles respectent un plan pluriannuel d'activité de 7 ans validé par le Préfet après consultation du conseil d'administration.

La SAFER Auvergne-Rhône-Alpes a trois objectifs : préservation des ressources ; développement économique des territoires ; médiation des usages.

La SAFER a le droit de préemption, achète, fait une publicité légale et choisit l'acquéreur répondant le mieux aux enjeux. Elle intervient de fait peu par la préemption (souvent pour obtenir un retrait de vente), et préfère une médiation pour obtenir de l'acquéreur une contractualisation volontaire ; ceci afin de sauvegarder une vocation agricole d'un terrain. Encore faut-il un exploitant intéressé, parfois rare dans certaines communes.

Les établissements publics fonciers

La couverture régionale par les EPF



Source : Carte EPORA

On observe deux types d'établissements publics fonciers :

- Des établissements publics d'Etat, dont un en Auvergne-Rhône-Alpes, l'EPORA créé pour résorber les friches industrielles de la Loire et aujourd'hui couvrant aussi le Rhône hors métropole, le Nord Isère, la Drôme et l'Ardèche. Si l'Etat exerce la tutelle, l'EPF est doté d'un conseil d'administration de 33 membres piloté par des élus locaux dont des élus régionaux. (Représentant de la Région actuel président de l'EPORA).
- Des établissements publics fonciers locaux au nombre de cinq en Auvergne-Rhône-Alpes. Ils sont portés par les collectivités adhérentes (EPCI, Département, Région) et interviennent pour leur compte. Certains sont très étendus (ex-Auvergne sauf des parties de l'Allier, du Cantal et de la Haute Loire) D'autres de taille réduite (ex Dauphiné limité au bassin grenoblois). D'autres encore à la taille d'un Département sauf certaines communes (Ain et les deux Savoie).

Auvergne-Rhône-Alpes présente un grand morcellement des outils EPF, créés pour répondre à des besoins avec des systèmes fiscaux différents, autonomes et cloisonnés, dans une grande complexité.

Tous ces outils réalisent des portages de foncier souvent à prix coûtant sur plusieurs années. Ils sont financés par la taxe spéciale d'équipement additionnelle aux taxes foncières. Cette taxe est plafonnée par la loi à 20€ par habitant. L'EPF intervient sur des projets complexes où les opérateurs privés ne peuvent pas s'engager faute d'un retour rapide sur investissement.

Une plus grande superficie permet à certains un plus grand effet levier de la péréquation des potentiels financiers, au bénéfice des communes dépourvues d'ingénierie. La force d'un EPF est sa force financière pour anticiper et définir avec les élus de stratégies à long terme, en évitant la spéculation.

Dans le territoire de la grande région lyonnaise, la métropole de LYON est la seule métropole française qui maîtrise sa gestion foncière sans collaborer avec les territoires adjacents.

02

Des lois…, et des actions inspirantes

La recherche de sobriété foncière se traduit à un double niveau, celui de l'intention de régulation exprimée dans le cadre légal et réglementaire, et celui de l'action sur le terrain. Le CESER analyse en premier lieu le long et difficile chantier du législateur pour trouver un cadre d'action toujours insatisfaisant pour rencontrer les réalités du terrain. A travers l'expérience d'acteurs de terrain en Auvergne-Rhône-Alpes, il prend en outre connaissance d'un certain nombre de pratiques inspirant pour l'action foncière quelques mots clés : stratégie, qualité, modèle économique, temps long, …

Pour la recherche de sobriété foncière, un cadre légal initié depuis longtemps et toujours en chantier

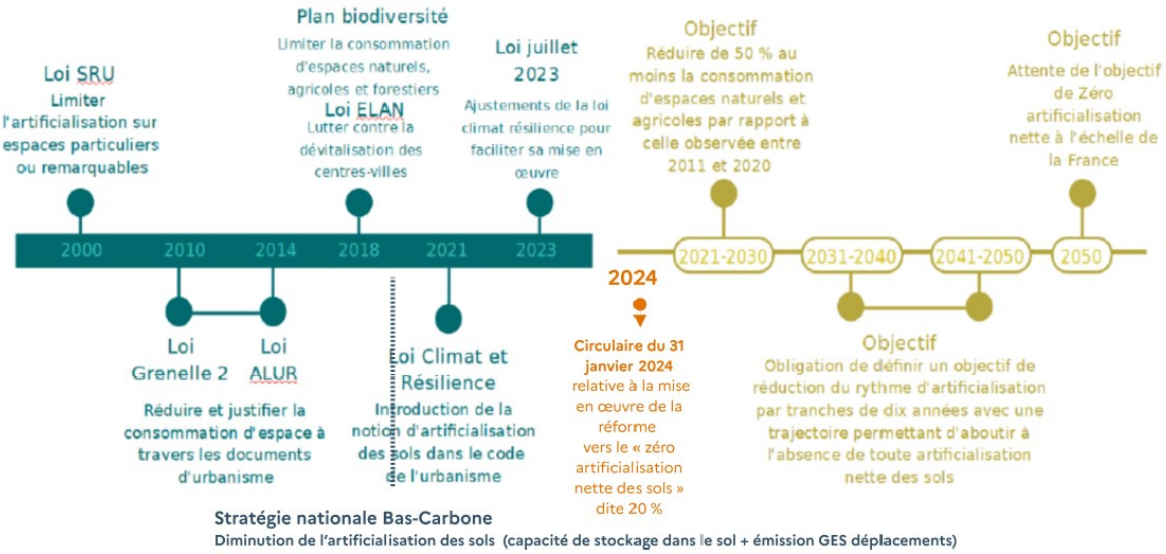
Des limitations partielles d'abord …

Dès les années 1980 des lois visaient à protéger des espaces agricoles et à limiter l'urbanisation sur certaines parties du territoire (loi Montagne 1985, loi Littoral 1986).

… suivies d'une généralisation au cours des années 2000.

C'est en 2000 avec la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) que la limitation générale de l'étalement urbain s'inscrit pour la première fois avec une portée sur l'ensemble du territoire français. On assiste ensuite à plus de 20 ans d'évolutions législatives jusqu'à la loi Climat et résilience d'août 2021 complétée en 2023 par une loi de mise en œuvre. Le concept de zéro artificialisation nette, apparu en 2011 dans la feuille de route de la Commission européenne, entre dans le droit français avec le Plan biodiversité du 4 juillet 2018.

Un parcours législatif qui prend racine en 2000 avec la loi SRU



Source : DREAL Auvergne-Rhône-Alpes

Source : Agence d'urbanisme de la Région Grenobloise

Parallèlement à l'évolution législative, sous la pression de l'Etat, la consommation chute de 2010 à 2015.

Selon Jérôme DUBOIS, professeur d'aménagement et urbanisme à l'Université Aix Marseille et maire rural dans les Alpes de Haute Provence, les services de l'Etat ont exercé dès les années 2010 des pressions pour réduire la consommation d'ENAF dans tous les nouveaux documents d'urbanisme. Il estime que la réduction de moitié était devenue la norme dès 2017. De fait, la séquence 2010-2015 a été marquée par une diminution des surfaces artificialisées de 31 000 ha à 20 000 ha annuels.

La loi Climat et résilience d'aout 2021…

Elle a fixé le principe du zéro artificialisation nette à l'échelle nationale en 2050, après plusieurs étapes :

- Entre 2021 et 2030 une division par deux de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers comparés à celle de la période 2011-2021.
- Une réduction de l'artificialisation par tranche de 10 ans (2031-2040 puis 2041-2050).

La loi prévoyait aussi des modifications en cascade des documents d'urbanisme devant prévoir des objectifs cibles chiffrés.

- A l'échelle régionale une modification des SRADDET avant février 2024.
- A l'échelle infrarégionale une modification des SCOT avant août 2026.
- A l'échelle communale ou intercommunale une modification des PLU et PLUI avant août 2027.

En cas de SRADDET inopérant une transposition directe de la règle des -50 % dans les SCOT est prévue.

Pour chaque territoire, il faut définir une trajectoire d'ici 2050.

Le terme d'artificialisation précisé par circulaires introduit un glissement de l'approche surfacique de consommation d'espace à une approche surface + épaisseur du sol avec ses fonctions écologiques.

L'artificialisation est définie par les textes juridiques comme une « altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, ainsi que de son potentiel agronomique, par son occupation ou son usage ». Le zéro artificialisation nette consiste à équilibrer une balance entre :

- L'artificialisation du sol
- Sa « renaturation, consistant en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé »

… suivie d'une loi de mise en œuvre en juillet 2023

La loi climat et résilience a été complétée par celle du 20 juillet 2023 -sur initiative sénatoriale- visant à faciliter sa mise en œuvre, loi elle-même accompagnée de décrets le 27 novembre 2023.

On peut en retenir les éléments suivants :

- Pour chaque commune couverte par un document d'urbanisme Il est instauré une surface minimale d'un hectare garanti pour le développement communal ; cet hectare pouvant être mutualisé à l'échelle de l'EPCI : cela représente 750 ha en Auvergne-Rhône-Alpes.
- Un forfait national est exempté de la démarche pour les projets d'envergure nationale et européenne. Sont concernés 1300 ha en Auvergne-Rhône-Alpes.
- L'obligation d'inscrire des cibles chiffrées est supprimée.
- La mise en place d'une commission régionale de gouvernance de la réduction d'artificialisation.

Cette loi fait débat et des travaux parlementaires en cours tendent à la remanier.

Des projets de traduction dans les SRADDET en 2023

Au premier semestre 2023, avant la loi de mise en œuvre, les 11 Régions dotées d'un SRADDET ont formulé des propositions analysées par France stratégie. Les comparaisons sont difficiles : six Régions utilisant les sources du CEREMA et cinq ayant constitué une base de données spécifique dans un observatoire régional.

Il ressort que 10 des 11 Régions ont construit des indicateurs multicritères de différenciation entre les territoires. Ces indicateurs sont particulièrement hétérogènes entre Régions. Ainsi 5 Régions mettent l'accent sur le dynamisme économique ; deux sur l'emploi industriel ; trois sur les logements vacants ; deux sur le rééquilibrage vers les territoires ruraux.

La modification du SRADDET Auvergne-Rhône-Alpes, instruite début 2023 …

Les SRADDET doivent être modifiés dès lors que sont à intégrer de nouveaux textes législatifs et règlementaires intéressant leur contenu.

Le CESER a été consulté sur cette modification en qualité de personne publique associée, en application d'obligations légales.

Pour Auvergne-Rhône-Alpes, le fascicule de règles générales du SRADDET ne retient aucune règle de différenciation dans un tableau de territorialisation de la trajectoire d'atteinte du ZAN SCOT par SCOT, annexé à la règle n°4. Le CESER a souligné combien le principe de réduction uniforme risquait de figer les territoires et d'accentuer les déséquilibres.

Le SRADDET prévoit un dispositif de suivi de cette trajectoire. Ceci en liaison avec l'échelle nationale à l'aide de l'observatoire national de l'artificialisation, et dans un cadre partagé et coconstruit avec les SCOT et EPCI non couverts par un SCOT, dans une approche à la fois quantitative et qualitative.

… puis suspendue dans l'été 2023

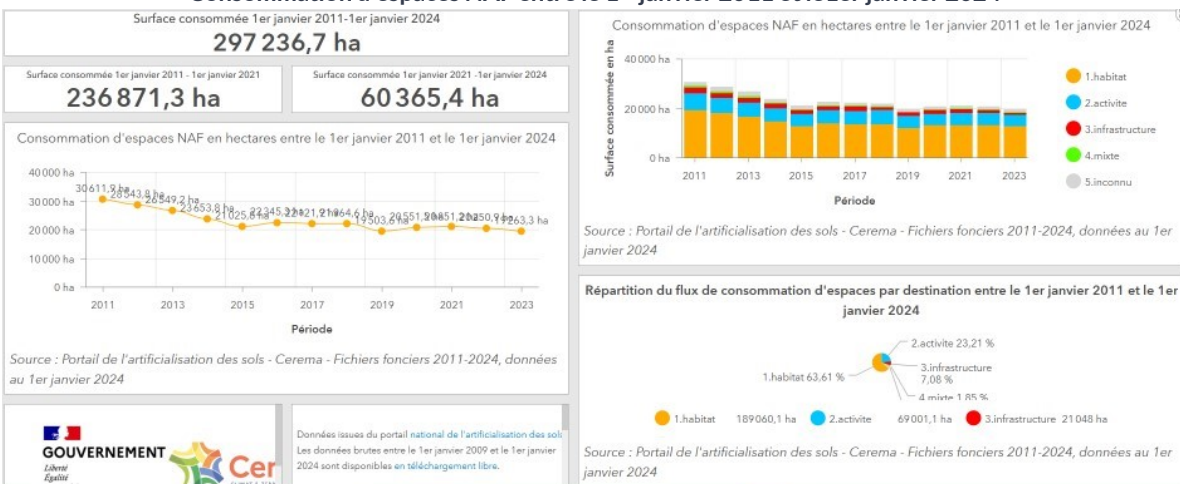
Le processus d'instruction de la modification du SRADDET Auvergne-Rhône-Alpes a été interrompu par suite de la nouvelle évolution législative introduite par la loi du 23 juillet 2023… qui devrait dans les mois à venir être suivie d'un nouvel épisode encore en devenir.

Cette instruction est aujourd'hui en attente d'un cadre légal stabilisé.

Le Cerema établit pour le compte de l'Etat un suivi et une analyse de la consommation d'espaces naturels et agricoles. Les données sont mises en forme et publiées sur le site de l'Observatoire de l'artificialisation des sols. Les données pour 2023 viennent d'être analysées et montrent une **légère baisse de la consommation d'espaces naturels et agricoles par rapport à 2022**. **19 263 hectares ont été artificialisés en 2023**, chiffre le plus bas depuis le lancement de cette étude en 2009, inscrivant dans la durée la baisse de la consommation foncière depuis 2021. 63 % de cette artificialisation est destinée à l'habitat, 23 % à l'activité.

Au 1er janvier 2024 c'est cependant la moitié du potentiel d'ici 2030 qui a été consommé en trois ans.

Consommation d'espaces NAF entre le 1er janvier 2011 et le1er janvier 2024



Source : CEREMA

Une évolution ne permettant pas de calmer les frustrations et blocages sur le terrain

L'incompréhension et l'irritation des élus locaux nées en 2021 avec la loi climat et résilience demeure vive.

Si nombre d'entre eux acceptent une régulation, tous sont insatisfaits sur la méthode, particulièrement dans le monde rural. Les maires y regrettent des décisions trop jacobines voire « infantilisantes », peu intelligibles, générant de nombreux effets pervers, non ciblées et inéquitables parce que pénalisant les communes vertueuses, et accordant trop de place aux éléments quantitatifs par rapport aux éléments qualitatifs indispensables pour prendre en compte les réalités locales.

Comment, pour ces élus soucieux de faire vivre leur territoire, répondre à des injonctions contradictoires de l'Etat sur des normes (ex-seuil pour maintenir une école, normes pour dépolluer des friches industrielles, difficultés à construire des bâtiments agricoles outils de production sur une exploitation) et cesser d'artificialiser des terrains agricoles ?

Nombre d'élus sont irrités par un blocage de projets pour lesquels ils ont été élus en raison d'une double peine liée au cumul :

- De la complexité et du coût prohibitifs de réhabilitation de bâtiments abandonnés et dangereux dont la responsabilité pèse sur eux.
- De l'interdiction de projets sur terrain nu.

Prenant acte de la difficulté à appliquer les textes, **le Gouvernement comme les deux assemblées parlementaires sont par conséquent conduits à remettre désormais à nouveau l'ouvrage sur le métier, alors que la France continue de perdre chaque année 20 000 ha d'ENAF.**

Le Sénat a adopté en première lecture le 18 mars 2025 une proposition de loi TRACES (Trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux) destinée à assouplir le dispositif, écartant le terme repoussoir de zéro artificialisation nette.

Ce texte maintient l'objectif du ZAN à 2050 mais supprime l'étape intermédiaire de réduction de moitié durant la période 2020-2030 par rapport à la décennie précédente Il prend acte de l'absence d'outils adaptés pour prendre en compte les fonctions écologiques des sols au-delà de 2030 et prolonge ainsi la mesure en consommation d'ENAF.

Il exclut des comptes régionaux et mutualise les terrains recevant les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE). Il demande une inversion de la logique descendante de la loi climat et résilience au profit des besoins et projets locaux. IL repousse au 22 aout 2026 le délai de mise à jour des SRADDET pour intégrer les objectifs de sobriété foncière, et par voie de conséquence la mise en compatibilité des SCOT et des PLU.

De son côté l'Assemblée nationale travaille également.

Une proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement a été adoptée à une large majorité en 1ère lecture le 15 mai 2025 Sont abordés les EPF (capacité à étendre le périmètre), les SCOT (calendrier, fusion possible avec PLUI), les PLU (construction de logements dans les zones d'activité

Par ailleurs, une mission vient de remettre le 9 avril 2025 un rapport d'information sur l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur la lutte contre l'artificialisation des sols. Elle propose une réforme de la fiscalité locale pour mieux inciter à la sobriété foncière : fin d'exonérations et variations plus fortes de taxes ; dotation d'Etat ; fonds vert renforcé ; assouplissement de règles. Il sera utile de suivre comment ces idées pourront venir dans le débat sur le projet de loi de finances 2026. Ceci rencontrera-t-il l'assentiment du Gouvernement et du Sénat qui ont tous deux annoncé également des textes sur le modèle économique du ZAN ?

Le dernier épisode date du 17 juin 2025, avec l'adoption en première lecture de la loi de simplification de la vie économique comportant (article 15) de nouvelles dispositions évoquant l'exonération de la comptabilité des espaces naturels agricoles et forestiers, les projets dits d'intérêt intercommunal ou communal majeur, à clarifier… Le débat parlementaire doit se poursuivre …

Vers plus de lumière et d'efficacité ?

Pour conclure sur la régulation de la consommation foncière

Après plus d'un quart de siècle de votes de textes législatifs, ajoutant des touches successives, le cadre légal pour réguler la consommation foncière ne rencontre toujours pas les réalités du terrain. La théorie colle peu avec la pratique des acteurs locaux. Ceci semble exacerbé depuis le vote de la loi instituant la zéro artificialisation nette. Les débats dans les territoires et le feuilleton parlementaire se poursuivent…

L'intérêt d'une régulation semble partagé. Mais il reste à en partager ses modalités.

De nombreuses questions sont soulevées :

- Quels objectifs de sobriété foncière ? Comment les faire partager ?
- Qui arbitre et comment ?
- Quelle acceptation par les populations ?
- Comment parer aux biais fiscaux ?
- Comment éviter les effets pervers par exemple en matière de photovoltaïque ?
- Comment permettre un développement équilibré des territoires ?
- Comment concilier développement local, besoin des populations, et maitrise foncière ?
- Comment assurer la différenciation ajustée aux besoins ?

Toutefois, au-delà des discours clivants, on constate des réalités de terrain traduisant parfois des avancées sur des trajectoires vers la sobriété foncière, par la volonté d'acteurs, de chercheurs, d'élus…

Il convient d'analyser des pratiques inspirantes sur le territoire régional pour cheminer vers des solutions pragmatiques et efficaces.

Des pratiques inspirantes diversifiées sur le territoire

Le CESER est très soucieux de partir du vécu et des observations des acteurs de terrain pour faire remonter des exemples de bonnes pratiques. Les auditions du groupe de travail ont apporté des éclairages intéressants faisant ressortir plusieurs pratiques ; certaines ayant été soulignées par plusieurs intervenants.

Définir une stratégie pour mettre en œuvre une trajectoire de sobriété foncière à long terme …

Selon la DDT du Puy de Dôme, la tendance des administrations serait d'avoir une interprétation large des textes et des objectifs quantitatifs parfois déconnectés des réalités, de façon à engager le maximum de territoires sur une trajectoire de sobriété foncière. L'exigence ne doit pas être surdimensionnée et il faut travailler de manière pragmatique au cas par cas par une politique de petits pas de façon à obtenir l'acceptation politique locale

C'est le sens de la circulaire du ministre BECHU et c'est la préoccupation du préfet du Puy de Dôme. Plutôt que de se fixer sur des objectifs imposant de franchir des marches trop hautes, la démarche des services de l'Etat dans le Puy de Dôme vise à encourager les territoires sur une trajectoire y compris par des aides financières (ex-fonds vert, DETR, DSIL, …). Cette trajectoire peut être obtenue par l'échange avec les collectivités pour analyser les potentialités (dents creuses, revitalisation des centre bourgs, économie, services …). La DDT propose des notes méthodologiques pour aider les collectivités.

… en articulant les échelles d'action

L'obtention du respect de cette trajectoire est facilitée si une dynamique articule les échelles nationale, régionale et locale en emboitant au mieux les documents d'urbanisme (SRADDET, SCOT et PLU). Et si les acteurs se coordonnent en bon ordre.

Selon les intervenants, il faut un engagement :

- De la Région, comme c'est le cas, sur une position claire dans le SRADDET pour la sobriété foncière et sa traduction dans l'aménagement.
- Des élus des SCOT pour se doter de PADD (plan d'aménagement durable et de développement durable) vertueux avec des objectifs bien ciblés sur le réel potentiel foncier et l'équilibre des territoires La recherche de ce dernier peut être aidée par des cartes d'intensité urbaine (ex-Puy de Dôme). Ceci est essentiel notamment pour arbitrer les besoins en foncier.
- Des porteurs de PLUI parfois très à l'écoute des besoins du terrain dans tous les domaines (ex ménages pour l'habitat, constructibilité des zones agricoles travaillée avec chaque exploitant).

Pour une densification maitrisée et de qualité

L'EPORA souligne combien est important le potentiel de recyclage urbain, non seulement dans les friches mais aussi dans l'urbain ordinaire en zone diffuse comme en zone dense (« dents creuses » entre les immeubles).

La densification s'adresse à plusieurs types de tissus urbains ou périurbains.

En milieu urbain, on peut citer les exemples énoncés par la métropole de Lyon.

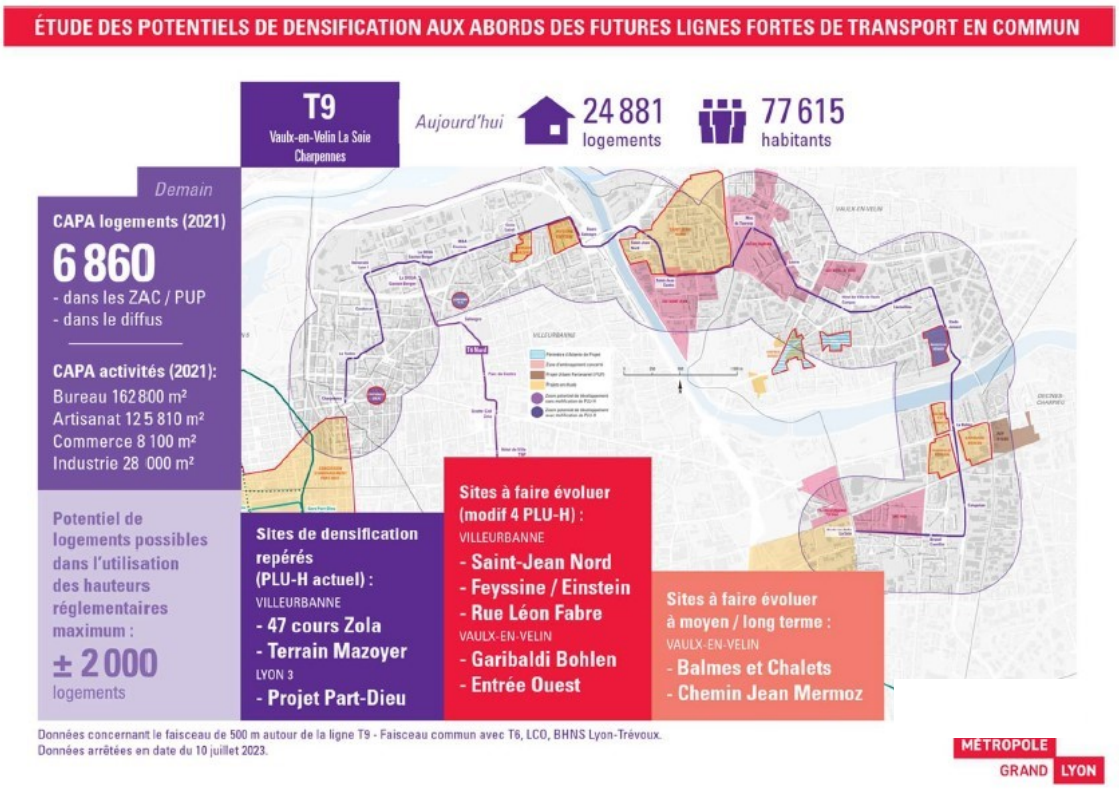
Elle indique qu'elle procède actuellement à l'analyse du potentiel d'immeubles qui pourraient supporter une surélévation selon différents critères (monopropriété, zones PLU, toiture terrasse). Plusieurs bailleurs font ainsi le repérage, sans préjuger des décisions des propriétaires. Sur Lyon Villeurbanne, ce sont 1 300 bâtiments qui sont à étudier dans le parc privé résidentiel.

Elle étudie aussi les potentiels de densification aux abords des futures lignes fortes de transport. Ainsi elle anticipe l'évolution du PLU-H en fonction des nouveaux axes (ex TEOL et T9).

Recyclage urbain : de quels fonciers parle-t-on ?

Source : EPORA

Une trajectoire de sobriété foncière au travers la densification des axes TC



Source : Métropole de Lyon

Selon les agences d'urbanisme, on constate également des phénomènes de densification dans les périphéries où des reconversions de zones pavillonnaires sont à l'œuvre :

- Par substitution d'ilots d'habitat individuel par de l'habitat collectif de moyenne hauteur.
- Par incitation au scindement de parcelles de grande taille, spontanément ou de manière organisée.
- Par inscription dans les PLU de surfaces constructibles maximales, en remplacement des surfaces minimales des anciens POS.

Les agences d'urbanisme s'attachent à l'intégration de la qualité urbaine dans les espaces densifiés, notamment à travers la reconquête des centres (programmes cœur de ville et petites villes de demain).

Rechercher des modèles économiques pour valoriser un foncier de plus en plus rare

En matière de logement

Des questions se posent sur l'accessibilité au logement qui a un impact direct sur la question foncière.

En matière de sites économiques productifs

Les acteurs économiques mutualisent parfois leurs efforts.

Est remis en question le concept de spécialisation des espaces selon les usages.

Dans le cas des centres commerciaux, en réduction de surface face à la demande, des opérations sont initiées pour les réadapter, les transformer en zone de vie avec logement, les reconvertir en zone artisanale, en datacenter, en salle polyvalente…

L'entreprise DECATHLON intervenue devant le groupe de travail montre combien sont multiples les formules à l'œuvre pour un nouvel avenir des centres commerciaux pour quitter la « France moche ».

A Clermont-Ferrand par exemple, la zone du KIABI est transformée sur 4 hectares en quartier mêlant commerces, services, logements dont des résidences pour étudiants et pour seniors, et un parc urbain.

Source : Décathlon

Le journal « Le Monde » évoque aussi cette évolution.

Le Monde

F. Gascuel

L'ÉPOQUE · LOGEMENT

J'habite dans un centre commercial : « Au milieu des mangues et des avocats, j'ai presque l'impression d'être en vacances »

Incarnation d'un modèle vieillissant, les zones commerciales tentent de se réinventer en intégrant des logements. Attirés par des loyers modérés et des services de proximité, les résidents doivent résister aux sirènes de la consommation.

Par Victoire Radenne

Publié le 17 mars 2024 à 06h00 · Lecture 6 min.

La métropole de Lyon cite le cas du centre Leclerc de Meyzieu où sont envisagés du logement, un parc agricole, la revégétalisation, une mixité d'usages.

De manière globale les remembrements des zones économiques y compris les bureaux sont d'actualité., en diversifiant les usages.

Les pouvoirs publics prennent en compte le foncier économique à travers des plans d'action.

Ainsi l'Etat identifie les friches dans un portail numérique et intervient pour accompagner des stratégies foncières.

La Région a adopté en juillet 2023 son plan d'actions 2023-2028 pour le foncier industriel, avec un modèle économique fondé sur :

- Maitrise publique du foncier dans la durée,
- Partage des recettes fiscales entre collectivités,
- Offre foncière visant la clé en main.

Les modèles économiques diffèrent de fait selon les territoires, leur histoire et les disponibilités des terrains.

Des actions de temps long

Les EPF, outils fonciers à la main des collectivités locales

Le SCOT Livradois Forez, comme d'autres, a souligné combien le temps long est la seule solution pour progresser et a souligné l'intérêt de l'EPF Auvergne sur ce point. Les EPF sont pilotés par les élus, y compris l'EPORA établissement public d'Etat où les élus composent le Conseil d'administration et où l'Etat exerce la tutelle mais n'a pas d'autorité hiérarchique.

Durant le temps de portage, négocié avec la collectivité, l'EPF achète à sa place le foncier. Avec la recette de TSE, il peut emprunter sur les marchés et exercer un effet de levier de 1€ pour 5€ investis.

Dans un cas de portage du bâti, il gère le patrimoine des bâtiments existants en les affectant par baux temporaires. De plus il se charge de la démolition- déconstruction, de la dépollution si nécessaire de façon à apporter un terrain prêt à l'emploi au bon moment pour qu'un porteur de projet puisse réaliser le projet prévu par la collectivité. Cette intervention a lieu dans un champ d'intervention avec des charges importantes et peu de recettes ; champ intéressant donc peu le marché des investisseurs privés soucieux de rentabilité de court terme. Ceci nécessite d'aller chercher des fonds publics dont la taxe spéciale d'équipement ne constitue souvent qu'une partie, et de mobiliser aussi des fonds privés « patients ».

Un EPF intervient dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention de l'ordre de 5 ans et peut parfois porter des opérations jusqu'à 15 ans.

Les foncières

Ces acteurs privés peuvent être créés en mobilisant des fonds propres pour procéder à l'aménagement des territoires en lien avec les collectivités locales, en complément d'autres investisseurs de grande taille et moins agiles. Ils s'inscrivent dans une durabilité de long terme permettant de porter une charge foncière et immobilière.

Un EPF n'ayant pas le droit d'aménager, c'est une foncière qui peut apporter le capital patient nécessaire.

En Haute-Savoie, sur le champ d'action de l'EPF, il a donc été créée la foncière 74, groupement d'intérêt public à but non lucratif, seule foncière de France à être multithématique. Elle emprunte sur du très long terme et couvre cet emprunt par les recettes locatives. Elle permet notamment de loger les classes moyennes payées en euros dans un Département très marqué par le fait transfrontalier des salariés payés en francs suisses. La gouvernance de la foncière 74 est majoritairement publique : les collectivités membres de l'EPF peuvent adhérer gratuitement à la foncière. Banques, chambre de commerce, action logement, investisseurs privés en sont membres.

L'EPORA, pour compléter son offre, s'est également associé à la banque des territoires pour créer une foncière permettant un accès privilégié des collectivités aux fonciers qu'elles souhaitent préserver pour un usage économique

D'autres foncières existent telles que la foncière immobilière et territoire Rhône-Alpes créée par Banque populaire et Caisse d'épargne, ou encore Terres de Liens foncière solidaire créée en 2006 pour le foncier agricole et les biens immobiliers en milieu rural.

La Chambre régionale des métiers et de l'artisanat cherche également à initier une foncière, en collaboration avec la coopérative immobilière Villages vivants. Il s'agit pour répondre à une forte problématique des transmissions d'entreprises industrielles artisanales, d'alléger la charge immobilière du sol et des bâtiments, en mutualisant le risque, avant prise en main définitive par l'entreprise. Le modèle économique reste toutefois à définir pour concilier la mutualisation avec l'accompagnement sur mesure de l'artisan.

La métropole de Lyon a également créé une foncière solidaire (SNL prologues) pour mobiliser 350 logements.

Les SCOT

A l'échelle locale, c'est le rôle des SCOT de porter une stratégie de temps long. En général sa durée est d'une quinzaine d'années.

Les collectivités territoriales

La collectivité territoriale assure souvent elle-même le portage foncier. Ainsi la métropole de Lyon achète et améliore pour céder à des bailleurs sociaux ou via des baux emphytéotiques de façon à produire des logements abordables. Durant le mandat, 160 M€ sont mobilisés à cet effet et 68 M€ de droits d'entrée envisagés en recette. Il est procédé aussi à des acquisitions amiables ou des préemptions sur les communes carencées. La métropole investit aussi à raison de 70 M€ pour anticiper des projets stratégiques ou pour constituer des réserves de prévoyance long terme.

Des approches qualitatives sur les sols

Aux termes actuels de la loi (en évolution), une fois passé le cap de l'approche sur la seule consommation surfacique d'espace, c'est l'artificialisation des sols qu'il faudra gérer, c'est-à-dire le différentiel entre l'artificialisation des sols et les renaturations effectuées sur un temps donné. Ce solde devra être nul en 2050.

Les fonctions des sols sont nombreuses et indispensables à la vie :

- Ils constituent la partie superficielle meuble de la croûte terrestre.
- Ils assurent les fonctions biologiques (100 millions de bactéries par gramme et 60 % de la biodiversité mondiale), hydrologiques, agronomiques, climatiques (stock de carbone).
- Ils permettent des services de régulation climatique (stockage du carbone), de production économique, de biens culturels.

A l'échelle européenne, aucune législation ne donne de cadre d'ensemble., même si une stratégie existe depuis 2021. D'aucuns affirment qu'une large part des sols du continent s'avère dégradée. Il reste à définir cette dégradation.

Le règlement « restore » de juin 2024 prévoit en outre 20 % de restauration des écosystèmes en 2030 et 100 % en 2050. L'approche diffère selon les pays. Un forum européen consolide les bonnes pratiques

A l'échelle nationale, l'institut de la transition foncière et la fédération nationale des SCOT nous éclairent.

L'institut de la transition foncière est une association d'acteurs entreprises, collectivités, Etat et ses opérateurs, chercheurs, FNE, pour la préservation des sols vivants. Elle travaille à combler le manque de données et de référentiels sur les sols en France, en développant des méthodes, des formations, une expérimentation.

Selon l'institut de transition foncière la France est un des pays où la dynamique de l'artificialisation est la plus rapide.

L'institut cherche à lever les freins à la sobriété foncière qui sont d'ordre techniques, économiques, de connaissance, de gouvernance. Il développe à cet effet des bilans économiques recettes/charges/dette évitée, des outils de diagnostic, un guide de stratégies territoriales de portage foncier (en cours)

En proposant un calcul de l'artificialisation nette par retranchement des terrains renaturés, c'est-à-dire avec des fonctions écologiques restaurées, la loi a mis en évidence l'intérêt stratégique de cette renaturation. La fédération nationale des SCOT a réalisé une étude sur les conditions de cette renaturation des sols. Cette approche met également en évidence ses bénéfices, même en milieu urbain pour la qualité des sols et de l'air, la préservation de la ressource en eau, le rafraichissement des villes, la prévention contre les inondations, la protection de la biodiversité.

Elle montre l'importance des trajectoires de sobriété foncière et des logiques qualitatives à privilégier par rapport à la logique comptable des lois actuelles.

Ces stratégies de renaturation sont définies dans les SCOT puis déclinées dans les PLU.

A l'échelle régionale, la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes a présenté une étude sur la nature dans les villages et les petites villes de moins de 12 000 habitants, donnant lieu à un cahier de recommandations avec un cadre global d'actions. Dans le souci de limiter la chute de biodiversité, Il s'agit d'accroitre les perméabilités écologiques par des corridors de biodiversité et d'assurer le maintien d'une certaine diversité des espaces et des milieux et de limiter la fragmentation des habitats. Auvergne-Rhône-Alpes a été découpée en 9 grands ensembles paysagers. La DREAL souligne combien il importe de convaincre avec de la pédagogie sans réglementer d'emblée en imposant des modèles économiques irréalistes. Des avis de collectivités ont été recueillis et des éléments financiers sont fournis. On peut inverser le regard en sauvegardant la trame naturelle en espace contraint, avant d'élaborer un projet de densification urbaine adapté. Limitation des ilots de chaleur, qualité de vie, sont en jeu.

A l'échelle locale
A titre d'exemple, la Métropole de Lyon a sollicité une équipe de paysagistes (Base) pour définir une trame végétale en continuant une agriculture productive.

En outre, sans attendre la révision du PLU, la métropole de Lyon a procédé à un travail d'analyse très fine dans chaque commune des zones urbanisables, ce qui a permis de remettre en zone agricole ou naturelle 137 ha de ces zones artificialisées.

Enfin, la métropole de Lyon intervient avec l'outil foncier pour la transition écologique :

- Par le droit de préemption pour protéger la ressource en eau.
- Par des achats de foncier agricole en complément de la SAFER.
- Par une maitrise de terrains pour des lignes de transport et des parcs à vélos.
- Par une maitrise foncière pour le chauffage urbain.

Les recommandations du CESER

Les données nationales et régionales disponibles montrent :

- L'accélération de la consommation foncière des espaces agricoles, naturels et forestiers.
- L'importance du foncier devenant une ressource rare et finie, sujette à conflits d'usage.

La sobriété foncière devient une nécessité qui doit concilier les impératifs -tous aussi importants les uns que les autres -de tous les usages fonciers tels que logement, industrie, alimentation, commerce, infrastructures etc.

Malgré des votes réunissant souvent de fortes majorités, force est de constater que les nombreux textes accumulés par le législateur sont souvent perçus par les acteurs de terrain comme loin des réalités voire « hors sol ». Ces textes ont cependant eu le mérite d'apporter chez les élus locaux et dans l'opinion une prise de conscience bienvenue pour accompagner des pratiques de certains acteurs qui n'ont pas attendu le législateur.

Le CESER a bien noté que le zéro artificialisation nette (c'est à dire une artificialisation neutralisée par la renaturation.) demeure un objectif de long terme largement partagé. Toutefois, le CESER ne souhaite pas attendre LA loi improbable, à la fois consensuelle et apportant toutes les solutions de l'équation. Il souhaite en outre dépasser les discours clivants.

C'est donc dans un esprit pragmatique au contact des expériences de terrain que le CESER souhaite inscrire ses recommandations pour chercher des chemins du possible.

Ceci suppose :

- En premier lieu de connaître et comprendre le mieux possible les données éclairant ces chemins du possible
- En second lieu de bâtir des itinéraires stratégiques vers une sobriété foncière compatible avec le développement économique social et environnemental.

La loi ne confère à la Région aucune compétence attributive en matière de foncier et d'urbanisme. Cependant la ressource foncière constitue une des conditions majeures de l'avenir des politiques régionales.

Les recommandations du CESER

Axe 1
Connaitre, observer, mutualiser

Connaître et faire connaître les marges de manœuvre disponibles et à investiguer pour gérer le foncier constitue le préalable à toute intervention des acteurs

Il n'existe pas de stratégie sans bases de connaissance solidement construites.

Et la pédagogie autour de ces bases de connaissance est une condition sine qua non pour entrainer, fédérer en réseau les acteurs au service de l'intérêt général.

Recommandation 1

Pour le CESER, c'est la base documentaire de données, de méthodes et d'expériences qu'il convient de consolider…

La construction d'une base de données cible est à organiser en deux séquences

D'abord connaître les disponibilités surfaciques apparentes et détecter celles plus discrètes voire quasi invisibles pour économiser la consommation d'espace

De nombreuses instances ont amorcé le travail. Pami elles les SCOT, les agences d'urbanisme, les EPF, ... réalisent cette approche pour leur territoire, souvent en partant de données cartographiques factuelles (parcelles « libres ») visibles.

Mais il s'agit d'aller plus loin, en intégrant une approche sur les potentiels dégagés par des reconversions On peut citer par exemple la transformation de bureaux ou de surfaces commerciales, la mixité fonctionnelle, la transformation de zones pavillonnaires, les surélévations d'immeubles, la lutte contre les meublés touristiques ou contre le détournement d'usage des résidences secondaires, la remobilisation des logements vacants, l'usage des interstices entre deux maisons ou d'un fond de jardin, la division de grands volume .. etc.

Il convient de compléter le travail dans les éventuelles zones d'ombre.

Les exemples énoncés sont autant de nouvelles ressources foncières parfois inattendues, … toutes les ouvertures possibles de marges de manœuvre sur l'utilisation de terrains devront être prises en compte.

Chacune de ces reconversions nécessite des efforts de nature et de complexité différentes qu'il convient d'apprécier et de hiérarchiser pour évaluer le potentiel « réaliste ».

Dans un second temps, ajouter la thématique biologique des sols pour envisager l'objectif affiché à 2050 de zéro artificialisation nette

Ceci impose de se doter des bases de données sur les sols vivants et de les appréhender dans leurs trois dimensions longueur, largeur et profondeur.

Constituer une base de méthodes qui doit définir et articuler ambition et réalité économique

Il est essentiel de rechercher les modèles économiques les mieux adaptés à chaque contexte foncier, sauf à risquer des désillusions en plaquant artificiellement des pratiques.

Le CESER partage avec la DDT du Puy de Dôme la volonté d'un travail au cas par cas avec une politique de petits pas pour assurer efficacité et acceptabilité sociale de la sobriété foncière, en application de la circulaire de l'ancien ministre M. BECHU. Ce sont dans cet esprit une multitude d'expériences pouvant être couronnées de succès, parfois peu connues voire parfaitement inconnues, qu'il convient d'inventorier.

Dans sa contribution de décembre 2023 « concilier sobriété foncière et développement économique », le CESER avait recommandé que soit constitué et mis à jour un portail facile d'accès pour les entreprises agrégeant les données existantes du CEREMA, de la Région ou des EPF… sur le foncier économique disponible.

Le CESER demande aujourd'hui une ambition nouvelle pour un outil très opérationnel et ouvert largement à tous les usages. Il importe de traiter en première phase l'ensemble des usages fonciers dans leur approche surfacique, toujours avec le souci de la facilité d'accès et de l'apport de solution pour l'usager dans sa réalité économique. Toute « usine à gaz » doit être proscrite.

Pour la deuxième phase, celle visant à 2050 le zéro artificialisation des sols vivants une fois déduits les sols « renaturés », il convient de progresser sur la modélisation économique des recettes, coûts et dettes liés à la valeur des sols, de façon à améliorer l'aide à la décision. C'est ce que propose l'Institut de la transition foncière, aux côtés d'autres acteurs. Par ailleurs, ce même institut propose une méthode avec un guide stratégique de portage foncier. Ce guide propose un arbre de décision pour améliorer la fonctionnalité des espaces naturels agricoles et forestiers.

Recommandation 2

Analyser et confronter la base documentaire (données et méthodes) à la diversité des territoires et à leurs acteurs

Le recensement des données et méthodes, essentiel, ne peut être valorisé qu'à travers une analyse fine et partagée des dynamiques territoriales. C'est à partir du vécu des acteurs des territoires que doivent se dégager des typologies de degrés de tensions foncières et que peuvent être optimisées les réponses à leur apporter.

Pour le CESER, cette analyse passe par un croisement des expertises entre pourvoyeurs de méthodes (ex agences d'urbanisme), collectivités publiques en responsabilité sur des compétences (Etat, Région, Départements, bloc local), opérateurs du foncier (ex EPF), et représentants de la société civile (ex chambres consulaires, conseils de développement, CESER).

L'étude commandée par la DREAL au réseau des agences d'urbanisme, (dont la publication est attendue), est particulièrement intéressante en proposant des typologies (territoires tendus, distendus etc.). Elle pourrait servir de cadre pour des analyses plus approfondies fondées sur des échanges avec les acteurs du terrain. Il serait judicieux de prendre modèle sur l'expérience des travaux de la section prospective du CESER ; ceux-ci ont montré la qualité de la fertilisation croisée résultant de l'échange entre un pourvoyeur de données, l'INSEE, et les représentants de la société civile pour poser des problématiques et imaginer des scénarios prospectifs.

Recommandation 3

Pour le CESER, la Région est la collectivité la mieux placée pour animer un réseau régional d'observation foncière

La loi ne confère certes à la Région aucune compétence attributive en matière de foncier et d'urbanisme. Pour autant elle est après le bloc local la Collectivité la plus concernée et elle possède des leviers :

- Par ses compétences de droit commun en matière de transports, de développement économique, de formation, toutes fortement déterminées par le foncier.
- Par sa compétence d'aménagement du territoire traduite dans le SRADDET dont les règles générales sont prescriptives vis-à-vis des syndicats intercommunaux porteurs de SCOT et des

communes en charge des PLU.

- Par les programmes qu'elle (Co) finance par le biais des subventions attribuées aux collectivités (ex contrats Région, contrats Région Ville, bonus ruralité, contrats Région Ville moyenne, Contrat Région Investissement, contrats Région Métropole).

Il s'agit de déterminer pour la Région ce qui relève du faire, du faire faire, du faire savoir.

Faire

La Région doit se préoccuper de faire des bilans fonciers préparatoires à l'ensemble de ses propres interventions

Les bilans fonciers sont essentiels pour se positionner en avance de phase et donc en prospective par rapport aux mutations démographiques, économiques et sociétales. A titre d'exemple, les changements constatés et attendus de comportement des consommateurs introduisent une nouvelle donne pour les grands centres commerciaux dont une part importante est appelée à devenir de nouvelles friches : il importera de tirer parti de ces opportunités pour d'autres usages tels que le logement, avec toutes précautions nécessaires.

La Région peut donner un coup de pouce au travers de ses propres programmes de politiques.

Elle a annoncé un projet de cartographie dynamique du foncier industriel dans sa délibération de 2023. Il sera utile d'en évaluer l'avancement.

Il serait en outre judicieux de multiplier ces bilans dans les autres politiques qu'elle conduit soit en responsabilité propre (ex-contrats de territoires avec les communes et intercommunalités) soit en contrat avec l'Etat (ex CPER, cœurs de ville, petites villes de demain, etc. …).

Nombre de communes notamment rurales sont dépourvues de repères sur le foncier (ex foncier mutable, vacances, dégradation du bâti, …) alors qu'elles sont confrontées en permanence à cette problématique. La région pourrait accompagner les territoires dans leur accès à une meilleure connaissance.

Faire faire

Au nom de sa compétence d'aménagement du territoire, et de son rôle d'ensemblier, la Région doit être garante de l'équilibre et de l'équité des territoires.

La Région a une vocation d'ensemblière et de mise en cohérence. A ce titre elle doit **faire faire plutôt que faire.**

C'est dans cet esprit qu'il conviendrait que la Région organise un réseau des bilans et des observatoires fonciers thématiques et territoriaux.

Elle serait dans son rôle en constituant une bibliothèque, une base documentaire organisée et partagée.

Faire savoir

Pour garantir l'efficacité de cet engagement pour faire et faire faire sur la gestion foncière, il sera en outre nécessaire de **le faire savoir** auprès de l'ensemble des acteurs.

On pourrait imaginer présenter sous la forme d'un atlas foncier les données, méthodes et bonnes pratiques, notamment celles n'ayant bénéficié d'aucune publicité par ailleurs.

Les réseaux des agences d'urbanisme, des CAUE, des PNR, pourraient être accompagnés par la Région pour mutualiser cette connaissance.

Axe 2
Définir une stratégie

Le CESER souhaite poursuivre et amplifier certaines approches déjà traitées en 2023 en matière d'espaces à usage économique, notamment pour l'industrie et la logistique. La contribution de décembre 2023 » concilier sobriété foncière et développement économique » recommandait non seulement une observation des disponibilités des terrains pour les entreprises, mais aussi :

- Une aide aux collectivités pour construire une stratégie foncière avec des diagnostics stratégiques, une évaluation et des formules de garantie pour les requalifications de friches,
- Une gouvernance régionale partagée entre autorités concernées

Recommandation 4

Pour une trajectoire partagée vers la sobriété foncière

Pour le CESER, la sobriété foncière, nécessaire pour préserver l'avenir, ne doit pas être une exigence imposée seulement pour elle-même. Elle doit constituer une tendance, **une trajectoire recueillant une adhésion générale pour ménager à terme les capacités** de concilier collectivement l'ensemble des usages en bonne intelligence.

Il ne faut pas tout attendre d'une loi qui ne devrait constituer qu'un cadre, ou attendre des objectifs chiffrés voire comptables jamais en phase avec le terrain. Il importe de partager entre tous les acteurs concernés une attitude proactive, volontariste, de recherche de sobriété foncière. Ceci suppose dialogue et pragmatisme pour avancer chemin faisant.

Cette attitude doit viser à court terme une consommation d'espace raisonnée :

- N'interdisant pas de construire
- Ne perdant pas de vue l'objectif final à 2050 d'une neutralisation entre consommation et renaturation des sols.

Cela suppose pour chaque acteur un changement de paradigme. Il s'agit de fixer un objectif engageant mais atteignable si les bonnes volontés s'unissent pour dépasser les postures et les clivages partisans.

C'est une trajectoire vertueuse qu'il faut rechercher.

Recommandation 5

Les critères à remplir par une trajectoire de sobriété foncière

Une trajectoire de sobriété foncière doit satisfaire plusieurs critères : incitation ; souplesse ; temps long ; ingénierie ; articulation des échelles spatiales.

Inciter

Pour le CESER, il revient aux acteurs publics d'inciter **et donner le coup de pouce**.

Cette incitation n'aura toutefois de chance de réussite que si est recherché un modèle économique pérenne et fiable.

Il importe de rechercher les voies et moyens d'intégrer l'action foncière comme un investissement préalable à des politiques publiques d'intervention ; la Région

finançant les études d'opportunité en s'appuyant sur les organismes compétents.

Le modèle sera d'autant plus acceptable par les collectivités publiques qu'il sera combiné avec **l'implication des acteurs privés** les plus à même d'agir, dans le respect du principe de subsidiarité et dans un souci d'efficience. En effet, les capacités des contribuables trouvant leurs limites, surtout dans les collectivités rurales. Si la métropole de LYON ou l'EPORA dont les moyens sont conséquents parviennent à dégager d'importants effets de levier pour l'action foncière, elles font figure de relatives exceptions.

Développer pragmatisme et souplesse.

Comment définir l'intérêt général et le différencier en zones tendues et distendues. ?

Comment adapter les normes à l'usage ?

L'intérêt général doit favoriser des reconversions de terrains ou de bâti sans utiliser de nouveaux terrains agricoles ou naturels. Le modèle passe par une prise en considération par l'Etat d'une nécessité d'adapter les normes. Il faut se fonder sur la logique d'**usage, à l'épreuve de l'action de terrain**, Dès lors, dans une certaine mesure, c'est la norme qui doit s'adapter à l'usage et pas l'inverse. A titre d'exemple Il est ainsi inconcevable d'exiger un décaissement de 2,50M de terres polluées sur une friche industrielle si l'usage du terrain ne comporte aucun risque sanitaire (ex-installation d'une dalle ou d'un revêtement goudronné…).

De même l'obligation de distance minimale d'un entrepôt logistique par rapport à la limite de parcelle doit être adaptée selon la destination de l'entrepôt, destination imposant des contraintes très différents vis-à-vis du risque incendie.

Inscrire l'action dans le temps long

Une stratégie foncière ne peut pas être une affaire d'ego ou d'humeur avec des stop and go.

Il revient au contraire de s'inscrire dans le **temps long**

A titre d'exemple, Roannais agglomération et la Ville de Roanne montrent la voie en échelonnant le programme d'aménagement du centre- ville sur la période 2014-2032. Les programmes de type Cœur de ville impliquent aujourd'hui une mise en perspective à long terme.

Mobiliser une ingénierie indispensable, et souvent en carence dans les petites communes

Pour remplir leur rôle auprès des usagers, les collectivités publiques doivent disposer des capacités d'**ingénierie nécessaires. Elles doivent s'en doter ou faire appel le cas échéant à un lieu ressource (agences d'urbanisme, EPF, PNR, sociétés de conseil…).**

Il faut en effet rassembler de nombreuses compétences pour comprendre un maquis de procédures quasi infranchissable pour un maire rural et articuler intelligemment les nombreux et différents métiers.

On peut citer certaines de ces questions à appréhender, à titre d'exemple dans le champ du logement :

- Analyse des parcours résidentiels des habitants.
- Mécanismes de marché pour dégager des prix de logements abordables en zone tendue.
- Connaissance de l'ingénierie de construction pour adapter les bâtiments aux contraintes techniques et les insérer au mieux dans leur environnement.

- Mobilisation d'opérateurs privés compétents dans des zones peu denses de faible rapport en chiffre d'affaires.
- Droit de l'architecture et de l'urbanisme.
- Portage du foncier par des intermédiaires.
- Processus du BIMBY (build in my back yard) pour construire dans son jardin.
- Offices fonciers solidaires qui dissocient foncier loué par un bail réel solidaire et immobilier vendu à un particulier sous conditions de ressources.

Le logement n'est qu'un exemple parmi de nombreux autres domaines tout aussi complexes.

Une nouvelle fois un besoin d'accompagnement des plus petites collectivités ressort de l'analyse. On confirme à nouveau combien la complexité de leur environnement laisse démunis nombre d'acteurs pour conduire des projets de territoires.

La Région avait identifié dans l'objectif 10 du SRADDET une intention de mutualisations des ingénieries dans les territoires. Et le CESER, dans sa contribution de décembre 2021 « une ingénierie de projet au service des territoires », avait formulé des propositions pour faire passer cet objectif de l'intention à l'action. Il a appelé de ses vœux et réitère combien une ingénierie est à placer au service d'une intelligence collective mobilisant maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'usage et maîtrise d'œuvre. Il renouvelle que c'est un prérequis au titre d'un investissement pour l'avenir.

Articuler les échelles et arbitrer les interactions entre niveaux de décision

Les logiques de périmètres et de pouvoirs institutionnels sont souvent dominantes dans la décision en matière foncière qu'il convient pourtant de faire toujours coller aux réalités locales.

Il convient en effet pour préserver l'équité entre territoires de faire prévaloir une différenciation de traitement selon le degré de pression foncière entre SCOT à l'intérieur de la Région en charge du SRADDET et entre PLU au sein de chaque SCOT. Comment prioriser les logiques fonctionnelles avec leur périmètre sur les logiques institutionnelles ?

Il convient en premier lieu d'appliquer pleinement la loi 3DS qui permet des approches différenciées sur le territoire national pour tenir compte des particularités locales.

L'action des décideurs, une fois leur décision éclairée, nécessite du courage politique et une vision de long terme.

Pour arbitrer et accorder des bonus sobriété foncière aux territoires qui en ont le plus besoin mais pas à d'autres, au risque d'être impopulaire.

Pour assumer les politiques au-delà du temps des mandats.

Recommandation 6

La Région doit s'impliquer dans la stratégie foncière sans attendre les évolutions législatives

La Région a adopté en 2023 un plan pluriannuel 2023-2028 en faveur du foncier industriel. En outre, elle a la charge du SRADDET.

En Auvergne-Rhône-Alpes, contrairement à d'autres Régions, les règles générales prescriptives du SRADDET sont aujourd'hui applicables avec la législation foncière précédant la loi Climat et résilience. Le processus de mise à jour en 2023 a en effet été suspendu depuis le vote de la loi de mise en œuvre du ZAN en juillet 2023. La mise à jour pourrait reprendre une fois le cadre légal stabilisé par le Parlement. Puis les SCOT et les PLU devront être rendus compatibles avec le SRADDET.

Pour le CESER, même si ce cadre légal devait être bouleversé, et sans l'attendre, il serait judicieux que la Région s'engage dans une politique foncière pour répondre aux enjeux majeurs de l'exercice de ses politiques et à ceux de l'ensemble des territoires.

C'est dès à présent que la Région devrait relancer un dialogue avec l'ensemble de l'écosystème foncier en Auvergne Rhône Alpes pour accompagner dans les territoires des trajectoires de sobriété foncière. En première priorité, il importe de nouer ce dialogue entre la Région, les SCOT, les EPF et les métropoles. Le cénacle pour le faire pourrait être la préfiguration d'une conférence régionale de conciliation -dans l'esprit plus que dans la forme- prévue par la loi de mise œuvre du ZAN de juillet 2023.

Le CESER demande qu'une attention particulière soit portée par la Région avec une intervention renforcée dans la zone de plus forte tension foncière, la zone proche de la frontière francosuisse. En effet, il s'agit de prévenir le risque de voir s'exercer demain une hypothèque sur les capacités de développement équilibré d'un des territoires locomotifs.

La forte attractivité suisse et le taux de change franc/euro accentuent de jour en jour et de plus en plus loin une pression sur les prix du foncier et du logement de plus en plus difficile à supporter par les employeurs et les salariés en euros. Ceci introduit des disparités très fortes du « reste à vivre » par les ménages non frontaliers. Ceci risque de fragiliser le tissu économique de nombre d'entreprises et des services publics et privés. Au nom de sa compétence de développement économique, il revient à la Région de s'impliquer davantage en matière foncière dans cet espace à enjeu qui s'étend d'année en année. Elle pourrait le faire par exemple à travers une participation aux foncières mises en place dans les départements concernés.

Recommandation 7

Imaginer une Région trouvant dans l'objectif de sobriété foncière une opportunité de promouvoir de nouvelles innovations

C'est par un foisonnement d'innovations et de créativité à tous niveaux d'intervention et pour tous les usages du foncier (davantage que par des contraintes réglementaires) qu'on doit parvenir à résoudre l'équation à multiples inconnues entre sobriété foncière et développement.

Ces innovations n'auront de chance de succès que si elles sont conçues dès l'origine et expérimentées selon une logique d'usage, avec les acteurs de terrain, et si elles satisfont un modèle économique pertinent.

Ceci concerne tous les secteurs d'activité, qu'il s'agisse d'innovations techniques ou d'usage.

De nombreuses pistes peuvent être investiguées :

- La sobriété foncière va conduire à des formes de densification de l'habitat qui nécessite dans le milieu urbain une recherche de qualité des formes urbaines qui conduisent à une ville « agréable à vivre ».
- Pour l'habitat, de nombreuses initiatives existent déjà, à développer pour construire dans les « dents creuses « et les fonds de jardin (BIMBY Buy in my back yard).
- En milieu rural et périurbain, l'habitat pavillonnaire trouve ses limites avec le vieillissement de la population et doit trouver de nouvelles affectations.
- Un certain nombre de problématiques telles que le foncier agricole, les énergies renouvelables, la forêt, les milieux naturels… peuvent faire l'objet d'investigations et d'un accompagnement à l'innovation. Une mention spéciale concerne les énergies renouvelables.
- Faut-il transformer l'usage ? C'est une opportunité à étudier par exemple pour les centres commerciaux ou pour les friches industrielles : l'habitat ainsi que des PME peuvent trouver des terrains opportuns, à condition que la réglementation ne soit pas déconnectée des réalités et soit donc adaptée. Une loi vient d'être adoptée le 16 juin 2025 (JO du 17 06 2025) pour faciliter la transformation de bureaux et autres bâtiments en logements.

Peut-on faire évoluer les documents d'urbanisme pour favoriser la modularité du bâti ? son évolutivité ? faciliter le sur mesure et ne pas se contenter du prêt à porter .Il importe de requalifier et mixer les usages fonciers dans les entrées de ville largement marquées par les surfaces commerciales, ,… de la « France moche » Ce nouveau paysage urbain, caractéristique de notre époque est ressenti négativement par les populations dont il constitue cependant leur commerce de proximité pour trois quarts des périurbains. 74 collectivités ont été retenues dans le plan national de transformation des zones commerciales et 45 seront bénéficiaires du programme de revitalisation des entrées de ville : leur succès dépendra de la qualité des travaux en mode projet associant le monde du commerce aux opérateurs immobiliers. Plusieurs milliers d'hectares peuvent être concernés en Auvergne-Rhône-Alpes, parmi les 1 500 zones commerciales françaises occupant 50 000 hectares.

80 000 hectares de foncier à transformer et un potentiel de 1,6 million de logement
ICADE et la SCET dévoilent la 1ère édition du baromètre des entrées de ville commerciale

Principaux enseignements :

- 3 800 entrées de ville représentant 80 000 ha.
- Un potentiel de 1,6 M de logements, dont 120 000 sur les zones de 1 à 3 ha, zones qui pourraient muter au cours du prochain mandat municipal.
- Un potentiel de 15 000 hectares de foncier économique et de 10 000 hectares en renaturation.
- 89 % des décideurs territoriaux interrogés considèrent qu'il est nécessaire de transformer les entrées de ville.
- 64 % des Français considèrent que la construction de logements dans les entrées de ville commerciales doit être un sujet prioritaire ou important pour les équipes municipales qui s'installeront l'an prochain. Ce chiffre monte à 77 % chez les moins de 35 ans et à 72 % pour les catégories populaires, en lien avec la crise du logement.
- 26% des Français nous disent qu'ils seraient prêts à habiter dans un quartier implanté dans une entrée de ville commerciale s'il réunit les conditions nécessaires (37 % chez les moins de 35 ans).

Faut-il surélever les bâtiments ? Ceci doit être analysé bâtiment par bâtiment et concilié avec les contraintes du génie civil, de la sécurité incendie, de l'insertion dans le paysage. L'exemple de la métropole de Lyon mérite attention.

Tout ceci suppose d'adapter la réglementation aux réalités d'aujourd'hui et de demain. Ainsi à la suite de permis de construire, il serait judicieux de mettre en œuvre un permis d'affectation qui pourrait être plurielle [1]. Il importe aussi de gérer des flux fonciers davantage que des stocks. L'outil des sociétés foncières mérite alors d'être examiné.

[1] *La loi du 16 juin 2025 prévoit désormais une dérogation au PLU permettant à l'autorité compétente d'autoriser ponctuellement une transformation en logement. Elle permet de délimiter dans le PLU des secteurs dans lesquels le permis autorisera des destinations successives pour anticiper la transformation future en logements.*

Conclusion

La question foncière, en particulier la question de la consommation d'espace, doit absolument être conciliée avec le développement économique et l'équilibre des territoires, deux compétences premières de la Région. La Région doit donc pour remplir ses compétences et pour coordonner celles d'autres intervenants, s'emparer de ce sujet foncier pour en faire un enjeu clé au cœur de son action.

Elle doit non pas exercer ce rôle à la place de l'écosystème existant, mais en position d'animatrice et de catalyseur favorisant les interactions, sans se substituer aux acteurs les mieux placés pour agir.

Dans ce cadre, la société civile doit être associée pleinement, par exemple au travers de la conférence régionale de réduction de l'artificialisation.

Le CESER et les conseils de développement sont des assemblées qui ont montré leur atout maître, celui du dialogue constructif entre représentants de la société civile organisée capable de déboucher sur une grande majorité d'idées voire un consensus, y compris dans des domaines de grande complexité. Puissent les représentants de la société civile organisée trouver aux côtés des élus un rôle de facilitateur du dialogue dans le champ de complexité de la recherche d'une sobriété foncière choisie.

Quelle qu'ait été la difficulté d'appropriation de la nécessité de sobriété foncière et quelles qu'aient été les difficultés réelles d'application des textes votés, la sobriété foncière devra s'imposer au titre de l'intérêt général.

L'enjeu de la sobriété foncière est une opportunité à saisir par la Région pour passer d'une position prudente à une position plus engagée au bénéfice de l'accompagnement des innovations, de ses propres missions et de tous ses territoires.

BIBLIOGRAPHIE

Bibliographie

- Agence d'Urbanisme de Strasbourg Rhin supérieur, *Sobriété foncière et création de logements sociaux*, Notes de l'ADEUS septembre 2024, 4 p
- Assemblée nationale, *Rapport d'information de la mission sur l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur la lutte contre l'artificialisation des sols* présenté par Sandrine LE FEUR et Constance de PELICHY, avril 2025, 77 p
- Assemblée nationale, *Projet de loi de simplification de la vie économique modifié par l'Assemblée nationale en première lecture*, 17 juin 2025 111 p
- Association des maires de France, *Lutte contre l'artificialisation des sols, Les 20 propositions de l'AMF pour la mise en œuvre du ZAN*, décembre 2022, 10p
- CEREMA, *La consommation foncière : état des lieux et enjeux*, avril 2025,6p
- CESER Rhône-Alpes, *Pour une maitrise foncière dans les territoires de Rhône Alpes en métropolisation*, Novembre 2009, 60p
- CESER Auvergne-Rhône-Alpes, *Une ingénierie de projet au service des territoires*, décembre 2021, 43 p
- CESER Auvergne-Rhône-Alpes, *Avis sur le plan d'actions Auvergne Rhône Alpes 2023-2028 en faveur du foncier industriel*, Juin 2023, 22 p
- CESER Auvergne-Rhône-Alpes, *Avis sur la première modification du SRADDET*, juillet 2023, 42 p
- CESER Auvergne-Rhône-Alpes, Contribution Concilier sobriété foncière et développement économique, décembre 2023, 98 p
- CESER Auvergne-Rhône-Alpes, *Contribution Explorations au pays des nouvelles ruralités*, décembre 2023, 65 p
- DDT du Puy de Dôme, *Trajectoire de sobriété foncière d'un document d'urbanisme, note méthodologique à l'attention des collectivités et des bureaux d'études*, août 2024, 18 p
- Eric CHARMES, *L'arbre, le maire et le terrain constructible*, La vie des idées, 14 février 2025
- Fédération des SCOT, *Renaturer, principes et méthodologie*, juillet 2024, 103 p
- Fondation pour la nature et l'homme, *Financement du ZAN : au plus près des besoins locaux*, Septembre 2024, 36 p
- France stratégie, *L'artificialisation des sols, un phénomène difficile à maîtriser*, Note d'analyse, novembre 2023 n° 128, 16 p
- France stratégie, *Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ?* Note d'analyse, novembre 2023 N°129, 20p
- Guide des bonnes pratiques d'analyse et l'étalement urbain en Nouvelle Aquitaine, Université PARIS I Panthéon Sorbonne 53 p
- Institut de la transition foncière, *ZAN Pour une politique nationale des sols*, contribution aux travaux du Sénat, mars 2024, 26 p

BIBLIOGRAPHIE

- Institut de la transition foncière, *Rapport intermédiaire Bilan d'opération de transition foncière*, mai 2024, 23 p
- INSEE Analyses Auvergne-Rhône-Alpes, *L'accession à la propriété souvent impossible dans la Métropole de Lyon, en Haute Savoie et dans le Genevois français*, n°178, juillet 2024, 4p
- INSEE flash Auvergne-Rhône-Alpes, *Seuls les couples sans enfant pourraient acquérir un logement dans les territoires les plus chers de la Région*, n°152, janvier 2025,
- IPSOS pour ICADE, *Les Français et l'implantation de logements dans les entrées de ville commerciales*, enquête IPSOS pour ICADE, mai 2025, 12p
- Région Auvergne-Rhône-Alpes, *Ambition Territoires 2030, fascicule des règles SRADDET*, avril 2023 version soumise à consultation, 301 p
- Revue internationale d'urbanisme, *Regards croisés sur le foncier*, 10 février 2025
- SAFER, *Les grandes tendances des marchés fonciers ruraux*, le prix des terres 2024, 18p
- Sénat, *Note sur les politiques de réduction de l'artificialisation des sols*, Allemagne Espagne Italie Pays Bas, septembre 2023, 40p
- Sénat, *Rapport d'information sur la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols*, octobre 2024, 49p
- Sénat, *Proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux TRACES*, texte adopté en première lecture, 18 mars 2025.

GLOSSAIRE

Glossaire

CAUE : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement

ENAF : Espace Naturel, Agricole et Forestier

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

EPFL : Etablissement Public Foncier Local

EPORA : Etablissement Public Foncier de l'Ouest Rhône-Alpes

GOU : Grandes Opérations d'Urbanisme

Loi TRACE : Trajectoire de Réduction de l'Artificialisation Concertée avec les Elus)

PLH : Programme Local de l'Habitat

PLU : Plan Local d'Urbanisme

SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

ZAC : Zone d'aménagement concerté (plus familièrement « zone à construire »

ZAN : Zéro Artificialisation Nette

CONTRIBUTEURS

Contributeurs

Eliane AUBERGER
Présidente du groupe de travail C

Patricia MERENDET
3ème vice-présidente, référente de la commission

Jocelyne ROCHE
Vice-présidente déléguée, Présidente de la Conférence des Présidents

Collège 1*

- DADON Charles (UDES)
- DOGNIN DIT CRUISSAT Sarah (CPME)
- EHRSAM Olivier (CCI)
- FONT Maryse (CRA)
- GUINAND Jean (CONF. PAYSANNE)
- OLEKSIAK Bernadette (CMA)

Collège 2*

- ASENSIO Luis (CFE-CGC)
- FAURE Philippe (CGT)
- GUERROUI Nassira (CFE-CGC)
- SAILLANT Elisabeth (CFDT)
- SIVARDIERE Patrick (CFDT)

Collèges 3* et 4*

- ARGENSON Jean-Jacques (LOGEMENT)
- BENOIT Jean-Marie (PARENTS ELEVES)
- CARUANA Laurent (Pers. Qualifiée)
- GRATALOUP Sylvain (UNI)
- OUVRIER-BUFFET Gérard (Pers. Qualifiée Env.)

** **Collège 1** : Représentants des entreprises et des activités professionnelles non salariées / **Collège 2** : Représentants des organisations syndicales de salariés les plus représentatives / **Collège 3** : Représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective de la région et représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable / **Collège 4** : Personnalités qualifiées*

Remerciements

Le CESER Auvergne-Rhône-Alpes remercie les personnes auditionnées dans le cadre de l'élaboration de cette contribution.

Les conseillers approfondissent leurs connaissances en prenant appui notamment sur les auditions, les enquêtes, les débats menés dans le cadre de la commission ou du groupe de travail. De nombreuses personnalités sont entendues chaque année par l'assemblée, ces spécialistes délivrent ainsi leur savoir et leur expérience, ces échanges sont une grande richesse pour le CESER.

Remerciements

BERNARD Tony, Maire de CHATELDON, Président de la Communauté de Commune Thiers Dore et Montagne et VP économie du Parc Naturel Régional Livradois Forez

BLANCHE Elisabeth, Maire de CHAPPES (Allier)

BONAIME Damien, Directeur général SAFER Auvergne-Rhône-Alpes

CEZARD Vincent, Responsable du Pôle Etudes et développement de l'Etablissement Public Foncier de Haute-Savoie

CHARVERON Philippe, Maire de REUGNY (Allier), 1er vice-président du CESER Auvergne-Rhône-Alpes

DUROUSSET Marie-Jeanne, Chargée de mission SRADDET, TVB, DREAL Auvergne-Rhône-Alpes

EHRSAM Olivier, Membre de la commission représentant la CCIR, de la question foncière pour les espaces commerciaux

FABRIS Aimeric, Directeur général adjoint EPORA

HOLVOET Margot, Déléguée générale de l'Institut de la Transition Foncière

LERAS Gérard, Ancien vice-président de l'Ag TER (association agricole) et ancien conseiller régional

LORTON Bernard, Maire d'Aubusson d'Auvergne, Président du SCOT Livardois Forez

LOZIER Sabine, Coordinatrice des 4 agences d'urbanisme de la Région Auvergne-Rhône-Alpes

MARZE Alexis, Directeur général adjoint de SAFER Auvergne-Rhône-Alpes

MINOT Catherine, Directrice de l'Etablissement Public Foncier de Haute-Savoie

PAGNIER David, Directeur du Syndicat Mixte du SCOT de la Boucle du Rhône en Dauphiné, présentant l'étude de la Fédération Nationale des SCOT sur « la renaturation des sols »

PITTION Julien, Chef du pôle animation service MAP à la DREAL, sur l'étude commandée aux agences d'urbanisme et sur l'action de l'Etat en Auvergne-Rhône-Alpes en matière de foncier

POURCHET Philippe, Directeur Général de l'Etablissement Public Foncier Local de la Savoie

Remerciements

Le CESER Auvergne-Rhône-Alpes remercie les personnes auditionnées dans le cadre de l'élaboration de cette contribution.

Les conseillers approfondissent leurs connaissances en prenant appui notamment sur les auditions, les enquêtes, les débats menés dans le cadre de la commission ou du groupe de travail. De nombreuses personnalités sont entendues chaque année par l'assemblée, ces spécialistes délivrent ainsi leur savoir et leur expérience, ces échanges sont une grande richesse pour le CESER.

PRIOLET Geoffrey, Chef du service « Aménagement Risque » DDT du Puy de Dôme

RAIMBAULT Zoé, Coordinatrice de la Chaire transition foncière

RAMADE Séverine, Chargée de mission ZAN, DREAL Auvergne-Rhône-Alpes

REBILLARD Jean, Chargé de mission SCOT au Parc Naturel Régional Livradois Forez

REMY Vincent, Directeur Général de l'Établissement Public Foncier Local du Dauphiné

TERRASSIER Nicolas, Secrétaire général adjoint de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat Auvergne-Rhône-Alpes, du partenariat avec la foncière « Village Vivant », lauréat du prix du CESER

VERILHE Damien, Animateur pour la fresque d'artificialisation des sols

VESSILLER Béatrice, Vice-présidente déléguée à l'urbanisme et au cadre de vie de la Métropole de Lyon

Déclaration des groupes

INTERVENTION D'Elisabeth SAILLANT, Au nom de la CFDT

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les conseillères et conseillers,

Tout d'abord merci à la Présidente du groupe, Eliane Auberger et à son rapporteur Gérard Ouvrier-Buffet, ainsi qu'à l'ensemble des membres, d'avoir porté cette auto-saisine sur la question foncière. Bien que ce sujet ait déjà été largement abordé lors de précédentes mandatures, le traitement de cette dernière contribution met en exergue la problématique du devenir du foncier et notamment l'importance de l'articulation nécessaire et bien pensée entre le foncier agricole, le foncier économique et le foncier pour le logement. Le foncier se caractérise par son unicité et sa limitation, confrontée à une multitude d'acteurs aux intérêts parfois divergents. Parmi ces acteurs figurent les collectivités territoriales, les intercommunalités, les départements, la région, l'État, mais aussi les chambres consulaires, les associations, les entreprises ainsi que les habitantes et habitants. Chacun agit selon ses intérêts, souvent légitimes, mais la somme de ces intérêts particuliers ne façonne pas spontanément un intérêt général cohérent.

Le foncier en région Auvergne-Rhône-Alpes se trouve aujourd'hui au carrefour de nombreux défis : pression démographique, tension sur le logement, impératifs agricoles, industriels et environnementaux. Souvent malmené, le sol est indispensable à un équilibre naturel et il est essentiel de le préserver : en ça, la loi ZAN est essentielle, parce que les sols artificialisés perdent leurs propriétés.

La CFDT souhaite dans son intervention mettre en exergue la politique régionale et ce qu'elle pourrait proposer pour prendre pleinement sa place dans l'avenir du « Foncier ».

Même si les conseils régionaux n'exercent pas de compétences directes sur le foncier, leurs politiques doivent respecter la loi. Il est essentiel de prendre en compte la Loi zéro artificialisation nette, qui vise à réduire l'artificialisation des sols y compris en zone urbaine, préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers, lutter contre l'étalement urbain et promouvoir la densification urbaine. Des exemples existent, ils montrent comment la transformation de friches industrielles en parcs urbains permet de préserver la nature tout en répondant aux besoins de la population.

Le Conseil régional doit développer sa politique foncière à travers le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Elle se traduit dans le Schéma de cohérence territoriale (SCOT), ce qui permet de décliner cette politique à l'échelle intercommunale. Les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) garantissent une réponse adaptée aux besoins locaux. Par exemple, un SCOT peut prévoir le développement de zones d'activités économiques près des infrastructures de transports pour limiter les déplacements domicile-travail.

Les SCOT, documents stratégiques de planification, connaissent finement les besoins des collectivités locales en matière d'aménagement du territoire, développement économique, transports, infrastructures, environnement et agriculture. Ils peuvent ainsi prévoir, par exemple, la création de pistes cyclables pour encourager les mobilités douces et réduire les émissions de CO2, tout en offrant un soutien aux collectivités.

La CFDT souligne l'importance de trois points essentiels.

- Assurer une transition écologique juste, pour un avenir viable pour les générations futures

Chacun et chacune de nous aspire à un futur désirable. Or notre modèle de développement met en péril notre planète, seul et unique espace de vie de l'humanité. Canicules, tempêtes, sécheresses, inondations, pollutions, pertes de biodiversité... nous en vivons déjà quotidiennement les effets. C'est maintenant que nous devons agir, en développant le dialogue social territorial pour la mise en œuvre opérationnelle des actions, en articulant les enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Le partage du foncier sur ces trois domaines n'échappe pas à cette nécessité.

- Prioriser la souveraineté alimentaire et préserver les terres agricoles

Face à l'urbanisation galopante et à l'artificialisation des sols, la préservation du foncier agricole devient un enjeu vital pour la souveraineté alimentaire. A titre d'exemple, la très fertile plaine de la Limagne, au cœur du Puy-de-Dôme, a vu disparaître plusieurs centaines d'hectares de terres cultivables au profit de zones logistiques et commerciales ces deux dernières décennies. Cette situation fragilise non seulement la production agricole locale, mais expose la région aux perturbations des marchés mondiaux.

La CFDT appelle à une organisation concertée du territoire qui favorise le maintien et la régénération des terres agricoles, notamment par la reconversion des friches industrielles, la dépollution des sols et le soutien à l'installation de jeunes agriculteurs ou agricultrices. Le projet « Territoire zéro chômeur de longue durée » mené dans la Côtière de l'Ain montre qu'il est possible d'allier insertion sociale et relance d'une agriculture durable sur des terres jusqu'alors délaissées.

- Développer le logement sans amplifier l'artificialisation des sols

Le besoin de logement, notamment abordable, est fort en Auvergne-Rhône-Alpes, particulièrement autour des grands pôles urbains comme Grenoble, Lyon ou Annecy. Pour répondre à cette demande sans aggraver l'étalement urbain, il est crucial de repenser les modèles de construction. L'habitat vertical (immeubles collectifs) peut permettre de densifier la ville et d'économiser le foncier, à condition de préserver la qualité de vie et la mixité sociale. À Lyon, par exemple, le quartier de la Confluence illustre cette volonté de construire en hauteur tout en intégrant espaces verts et services de proximité. Les politiques de renaturation des sols en milieu urbain sont également essentielles comme sur le pôle Métropolitain du Genevois Français, et les villes de Lyon, Grenoble ou Annecy.

- En conclusion :

Pour la CFDT, il est urgent que tous les acteurs régionaux s'accordent. Cela implique de privilégier la densification intelligente, la réutilisation des espaces déjà artificialisés, la renaturation dès que cela est possible et la préservation durable des terres agricoles et naturelles. Seule une démarche collective, démocratique et transparente basée sur le dialogue entre tous les acteurs, permettra d'assurer l'équilibre entre développement économique, accès au logement et souveraineté alimentaire, au bénéfice de toutes et tous.

La région Auvergne-Rhône-Alpes doit se positionner en leader et en chef de file grâce au SRADDET sachant qu'elle dispose des ressources, des talents et des expériences nécessaires pour relever ce défi. Elle pourrait aussi, afin de compléter le travail sur le foncier, saisir le CESER sur le thème « repenser l'habitat en région Auvergne-Rhône-Alpes ».

En effet, l'habitat est une petite souris gourmande qui grignote le foncier inéluctablement et irréversiblement.

La CFDT votera favorablement cette contribution.

INTERVENTION DE Philippe FAURE, Au nom de la CGT

Alors qu'elle s'invite dans de nombreux rapports, la « question foncière » n'avait pas été abordée en soi et de façon transversale par notre assemblée. Le rapport présenté à cette assemblée plénière. par le groupe de travail C répondait donc à un manque.

Dans le cadre du rapport sur le foncier économique, notre organisation avait souligné qu'au regard des enjeux environnementaux, l'objectif Zéro Artificialisation Nette, posé dans la loi Climat et Résilience, ne pouvait être que partagé. Mais que, par ses effets induits sur les formes possibles d'aménagement du territoire, donc dans les choix ouverts aux habitant.es en matière de modes de vie, de lieux de vie, de temps libre, de choix de consommation, de dépenses contraintes …, elle mettait la question du foncier au centre du débat démocratique. Et cela d'autant plus que ses implications, produire la rareté d'un bien dans une économie de marché, conduit à renforcer le « statut » de la « Terre » comme marchandise et objet de spéculation financière, confortant les tendances déjà présentes à l'envolée des coûts du logement, de la mobilité pénalisant les ménages les plus modestes.

Après avoir rappelé :

- Que l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols s'inscrit dans un cadre légal initié depuis longtemps.
- Que nombre de collectivités sont engagées dans cette trajectoire en ayant conçu des réponses différenciées tenant compte de leur trajectoire passée et leur situation présente, des attentes des populations locales, de leur accès différencié aux ressources d'ingénierie, de leur capacité de financement et de celle à attirer des financements.
- Que la Région, du fait de ses compétences en termes d'aménagement du territoire, de transport, de développement économique, de formation et ses interventions en matière de financement aux collectivités territoriales relevant de son périmètre ne peut se tenir à l'écart de la question foncière.

Le rapport propose que la Région s'implique :

- Par l'élaboration d'une base de données sur la situation du foncier et les pratiques expérimentées en territoires et en l'animant.
- Dans le soutien aux territoires en vue de définir une stratégie adaptée à leur situation et aux besoins des habitant.es.

Nous partageons ces objectifs pragmatiques, notamment en ce qu'il donne aux expériences de terrain une place centrale en lieu et place d'une approche descendante et rigide. Nous ajoutons qu'il conviendrait de documenter, non seulement les résultats de ces expériences, mais aussi les processus de décisions, en particulier sur les modalités de participations des « parties prenantes » ainsi que l'évaluation des résultats.

Mais, le rapport fait l'impasse sur les conditions de mise en place de ses recommandations, comme si l'objectif de sobriété foncière « allait de soi » alors qu'il relève, pour nous, de choix de modèles de développement alternatifs.

Nous observons ainsi, depuis le début de l'année 2025, une série de mesures adoptées en France et en Europe qui remet en cause les dispositifs de protection de l'environnement instaurés ces dernières années. Ce que les élites nomment aujourd'hui « simplification », et qu'ils mettent en place au travers du paquet Omnibus au niveau européen ou encore de la loi de simplification de la vie économique, adoptée à l'Assemblée nationale en juillet 2025 n'est qu'un mot d'ordre pour remettre en cause tout ce qui entrave un retour rapide sur investissement : normes sanitaires, contraintes foncières, plans climatiques, débat public et capacité des collectivités à planifier leur territoire. Ceci s'accompagnant, en France, par les projets de suppressions de nombreuses institutions intervenant dans la transition écologique et territoriale (CEREMA, ADEME, ANAH, ANRU, ANCT, …).

La CGT dénonce cette stratégie de court terme, inefficace, injuste et dangereuse. Elle appelle à sortir de l'opposition entre « transition écologique punitive » et « libération de l'économie ». Ce que nous défendons, c'est une transition planifiée, sociale, démocratique, articulée aux besoins des travailleurs et des territoires, qui s'appuie sur des services publics renforcés.

Le groupe CGT s'abstiendra.

INTERVENTION DE Jean-Marie BENOIT, Au nom des Collèges 3-4

Les conseillers des collèges 3 et 4 tiennent d'abord à souligner la qualité du travail accompli en un an par les conseillers du groupe de travail C sur une question d'actualité complexe et délicate, celle de la sobriété foncière, thème où la Région Auvergne Rhône Alpes s'est notamment impliquée sur le plan politicien par la mise en cause de certains des objectifs contenus dans la loi climat et résilience d'août 2021, et plus précisément sur les modalités d'artificialisation des terrains agricoles et de préservation de ces surfaces.

La qualité de cette contribution tient d'abord à l'inscription dans le temps long de cette réflexion sur le foncier dans les travaux du CESER. Elle prolonge notamment la réflexion de 2009 pour une « maîtrise foncière dans le contexte de la métropolisation », mais aussi les avis plus récents sur le SRADDET et les travaux de 2023 sur « le foncier économique » et « les nouvelles réalités ».

La contribution apporte d'abord une analyse détaillée sur l'étalement urbain, l'évolution du flux de consommation des ENAF et les différents usages du foncier, tout en mettant en évidence l'importance d'une consommation majoritairement orientée sur les espaces agricoles.

Il est ensuite possible de mettre en évidence une dynamique de territorialisation et une typologie de territoires distinguant en particulier des zones distendues et d'autres caractérisées par la rareté du foncier. D'où la nécessité de leviers d'action adaptés aux réalités de terrain dans le contexte d'une multitude d'acteurs impliqués dans le foncier à différentes échelles.

Le rapport analyse ensuite méthodiquement l'évolution législative du cadre normatif en œuvre depuis les années 80 qui débouche aujourd'hui, après la loi climat et résilience de 2021, sur celle de sa mise en œuvre en juillet 2023, c'est à dire un cadre légal en attente de stabilisation accompagné surtout par des mécontentements, frustrations et blocages, notamment au niveau des élus locaux.

Si l'intérêt d'une régulation de la consommation foncière semble partagé, ce n'est pas le cas de sa traduction sur le terrain et les débats voire les confrontations, se poursuivent...

Points de suspension…

À travers le choix d'une diversité d'acteurs sélectionnés de manière pertinente, aussi bien parmi les organismes spécialisés (CEREMA, France stratégie, agences d'urbanisme, organismes fonciers, SAFER, etc.) que parmi les responsables de terrain (élus locaux, responsables de SCOT, de grandes collectivités, de présidents de communauté de communes, etc.), le CESER propose ensuite une synthèse des « pratiques inspirantes » c'est-à-dire des bonnes pratiques à mettre en œuvre sur le terrain, à différentes échelles, et sans attendre une loi improbable qui mettrait tout le monde d'accord. Le principe est celui de l'inscription dans « une trajectoire de sobriété foncière à long terme ».

Pour cela, le rapport souligne d'abord la nécessité d'une stratégie de sobriété engageant un maximum de territoires qui articule les différentes échelles d'action (SRADDET, SCOTs, PLUI et PLU...).

D'autre part, il faut pouvoir promouvoir le potentiel de recyclage urbain allant dans ce sens avec l'importance d'actions sur un temps long qui peuvent être portées par les EPF (établissements publics fonciers) qui sont à la main des collectivités locales, mais aussi la possibilité de création de foncières et bien évidemment l'inscription dans les SCOTs qui jouent un rôle déterminant à cet égard.

De nombreux exemples parlants sont détaillés dans le document.

Enfin, la contribution met l'accent sur la nécessité stratégique d'en finir avec la prise en compte de la seule gestion de la consommation surfacique d'espaces et se donne comme objectif d'intégrer des obligations de renaturation des sols artificialisés afin de parvenir à un solde nul entre l'artificialisation et les renaturations (ces politiques de renaturation devant se définir dans les SCOTs et se décliner dans les PLU).

Les conseillers des collèges 3 et 4 tiennent à souligner à ce stade (celui de l'appréciation des recommandations proposées) l'importance, à l'échelon de la Région, de proposer la construction d'une base de données intégrant outre les disponibilités surfaciques, la thématique biologique des sols pour le « zéro artificialisation net en 2050 » et simultanément la mise en place d'un répertoire de données et méthodes de bonnes pratiques à promouvoir.

Pour le groupe de travail, c'est à la Région de se positionner comme acteur d'une stratégie cohérente de sobriété foncière et à piloter ces datas. La Région « est la collectivité la mieux placée pour faire, faire faire et faire savoir » est-il recommandé. Elle doit, relève le rapport, redevenir l'acteur qu'elle était précédemment dans ce domaine... et ceci sans attendre les hypothétiques et improbables évolutions législatives qui pourraient tout régler.

Pour les conseillers des collèges 3 et 4, cette perspective de pilotage permet d'envisager, un futur travail pour étayer cette perspective. Cette auto-saisine, pourrait s'appuyer sur un état des lieux comparatif de pratiques de pilotage développées dans d'autres régions (ou même départements) en matière de sobriété foncière. Par exemple en Bretagne où la Région a instauré une Conférence Régionale de Gouvernance (CRG) sur la sobriété foncière, composée de 41 acteurs (collectivités, DREAL, EPF, etc.) avec trois axes de travail : mesurer la consommation foncière, mutualiser les projets, et développer des outils opérationnels.

De même, autre sujet possible pour les conseillers des collèges 3 et 4, l'exploration approfondie des perspectives de sobriété en matière d'habitat et de logement évoquées dans les dernières recommandations du document sur la densification urbaine et la transformation des usages concernant les friches industrielles, les zones commerciales, la construction et autres. Cela pourrait déboucher sur une étude centrée sur la problématique de la sobriété foncière et l'offre de logement dans les contextes de crise (disponibilité et prix) bien connus aujourd'hui dans de nombreuses collectivités territoriales de la Région.

Les conseillers des collèges 3 et 4, sous réserve de positions individuelles différentes, voteront avec plaisir cette contribution importante du CESER sur la sobriété foncière.

Merci à Eliane pour son pilotage éprouvé et à Michel pour sa mémoire savante.

Résultats des votes

Assemblée plénière du 9 septembre 2025

137 ONT VOTE **POUR**

0 ONT VOTE **CONTRE**

26 SE SONT **ABSTENUS**

Collège	Organisation	Nom	Pour	Contre	Abst.
1	Chambre de commerce et d'industrie de région Auvergne-Rhône-Alpes	CHEVALIER Véronique			
		DOLLEANS Jean-Luc			
		DUBOISSET Gilles			
		EHRSAM Olivier	P		
		MARGUIN Christophe			
		RENIE Stanislas	P		
		SIQUIER Marie-Amandine			
		THION Elisabeth			
		VEYRE DE SORAS Christine			
	Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Auvergne-Rhône-Alpes	CELMA Patrick			
		CHARVERON Philippe			
		GLERAN Philippe	P		
		JAVELLE Valérie-Anne			
		PANSERI Anne-Sophie			
	Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) Auvergne-Rhône-Alpes	CADARIO Jacques			
		DOGNIN-DIT-CRUISSAT Sarah	P		
		GIRAUDET Alexandra	P		
		IMBERTON Emmanuel			
	Accord entre l'Union des entreprises de proximité (U2P) Auvergne-Rhône-Alpes et l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) Auvergne-Rhône-Alpes	BRUNET Christian			
		CABUT Bruno			
		GINESTET Fabienne			
		LE ROUEIL Anne-Marie	P		
		MARCAGGI Christophe			
		ROBERT Anne-Marie			
	Chambre régionale de métiers et de l'artisanat de région Auvergne-Rhône-Alpes	GIROD Pierre			
		GOUZE Dominique			
		GUILLAUD Isabelle			
		LATAPIE Didier	P		
		OLEKSIAK Bernadette			

P : procuration

	Fédération régionale des Chambres des professions libérales Auvergne-Rhône-Alpes (CNPL)	BEZ Nicole			
	Centre des jeunes dirigeants Auvergne et Rhône-Alpes	BLANC Sylvie	P		
	Accord entre les pôles de compétitivité Lyon-Biopôle, Minalogic Partenaires, Vegepolys Valley et Cimes Auvergne-Rhône-Alpes	CHABBAL Jean			
		HOMETTE Marie-Odile			
	France Chimie Aura	LAFORET Jean-Pierre			
	Accord entre le Comité des banques Auvergne-Rhône-Alpes de la Fédération bancaire française et l'association Lyon place financière	VARICHON Béatrice	P		
	UIMM Auvergne-Rhône-Alpes	BORDES Claude			
		PFISTER Françoise			
	Fédération française du bâtiment de la région Auvergne-Rhône-Alpes	REYNIER Frédéric			
	Fédération régionale des travaux publics Auvergne-Rhône-Alpes	MEUNIER Patrick			
	Accord entre les syndicats de la Fédération nationale des transports routiers (FNTR) en Auvergne-Rhône-Alpes et l'Union des entreprises Transport de logistique de France (TLF) Auvergne-Rhône-Alpes et logistique de France	COMBRONDE Céline			
	Union inter-entreprises de Lyon et sa région	Non désigné(e)			
	Association régionale Auvergne-Rhône-Alpes des industries agro-alimentaires	NIGAY Henri			
	Accord entre la délégation territoriale Action logement Auvergne-Rhône-Alpes et les chambres régionales de la Fédération des promoteurs immobiliers de France en Auvergne-Rhône-Alpes de France	ALLARD Nelly			
	SYNTEC Auvergne-Rhône-Alpes	DESSERTINE Philippe	P		
	Accord entre les directions régionales de la SNCF, d'EDF et de la Poste	VIVIN Françoise			P
	Union nationale industries carrière Auvergne-Rhône-Alpes	BOISSELON Alain			
	L'Interprofession Forêt bois (FIBOIS) Auvergne-Rhône-Alpes	PERCHE Gaël			
	La délégation territoriale de la Fédération des particuliers employeurs de France (FEPEM) Auvergne-Rhône-Alpes	FAURE André			
	Chambre régionale d'agriculture Auvergne-Rhône-Alpes	FLAUGERE Jean-Luc			
		FONT Maryse			
		GUIGNAND Gilbert			
	Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles Auvergne-Rhône-Alpes	ROUSSIN Sandrine	P		
		CROZAT Jérôme			
	Les Jeunes agriculteurs Auvergne-Rhône-Alpes	DANANCHER Hugo			
		LAUZIER Léa			

P : procuration

	Confédération paysanne Auvergne-Rhône-Alpes	DOUILLON Isabelle			
		MAISON Pierre			
	Coordination rurale Auvergne-Rhône-Alpes	LAMIRAND Georges			
	Coopération agricole Auvergne-Rhône-Alpes	DUMONT Yannick			
	Confédération régionale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole Auvergne-Rhône-Alpes	ANGELOT Eric	P		
	Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire	DADON Charles			
2	Comité régional de la Confédération générale du travail Auvergne-Rhône-Alpes	BARJON Brigitte			
		BLANCHARD Paul			
		CANET Fabrice			
		CARDINAUX Lionel			P
		DALMAS Patrick			
		FAURE Philippe			
		GELDHOF Nathalie			
		GENSEL Virginie			
		GRANATA Eric			P
		GUICHARD Karine			
		MARGERIT Laurence			P
		MEQUIGNON Christine			
		PELLORCE Pascal			P
		PLANCHE Laëtitia			
		SALA Chantal			P
		SAUZEAT Sandrine			P
		VIGOUROUX Eric			
	Union régionale de la Confédération française démocratique du travail Auvergne-Rhône-Alpes	ALSAFRANA Colette			
		BADOR Laurent	P		
		BARRAT Jean			
		BAULAND Gisèle			
		CASALINO Françoise			
		CHENNAZ Cédric	P		
		GUILHOT Jean-Marc			

P : procuration

		JACQUIER Claudine			
		JUYAUX-BLIN Christian			
		LAMOTTE Bruno			
		LE GAC Elisabeth			
		NINNI Agnès			
		PUECH Marilyne			
		ROBERTO Sansoro			
		SAILLANT Elisabeth			
		SCHMITT Isabelle	P		
		SIVARDIÈRE Patrick	P		
	Union régionale de la Confédération générale du travail Force ouvrière Auvergne-Rhône-Alpes	BLACHON Eric	P		
		BOCHARD Frédéric			
		DEVY Eric			
		GILQUIN Jean-Pierre			
		LEYRE Michelle			
		LORENTE Jérémie			
		MERENDET Patricia	P		
		RICARD Claude			P
		SEGAULT Hélène			
		TEMUR Hélène	P		
	Accord entre l'union régionale de la Confédération des travailleurs chrétien Auvergne et l'Union régionale de la Confédération française des travailleurs Rhône-Alpes	DEUDE Sylvie			
		GRANDJEAN François			
		VERNET Sandrine			
	Union régionale de la Confédération française de l'encadrement Confédération générale des cadre Auvergne-Rhône-Alpes	ASENSIO Luis			
		GUERROUI Nassira			
		MILANETTI Nathalie			
		ROCHE Jocelyne			
		ROUSTAND Philippe	P		
		SAVTCHENKO-BELSKY Cyril	P		

P : procuration

	Union régionale de l'Union nationale des syndicats autonomes Auvergne-Rhône-Alpes	HAMELIN Catherine			
		HERAUD Marta			
		LELUC Gilles			
		LOHEZ Valérie			
		MYC Michel			
	Fédération syndicale unitaire Auvergne-Rhône-Alpes	DI MARCO Anna			
	Union syndicale solidaires Auvergne-Rhône-Alpes	TRINCA Christiane			
		VELARD Patrick	P		
3	Union régionale des associations familiales Auvergne-Rhône-Alpes	NANTAS Dominique			
	Caisses d'allocations familiales de la région Auvergne-Rhône-Alpes	SERRE-CHAMARY René	P		
	Accord entre CARSAT Auvergne, CARSAT Rhône-Alpes et l'association régionale des caisses de MSA Auvergne-Rhône-Alpes	JOUVE Henry			
	GROUPAMA Auvergne-Rhône-Alpes	MOREL Nathalie	P		
	Union régional de la Mutualité française Auvergne-Rhône-Alpes	AUBRY Marc			
	Fédération hospitalière de France Auvergne-Rhône-Alpes	TOURAINE Jean-Louis			
	Accord entre la délégation Auvergne-Rhône-Alpes de l'Union française des retraités, l'Union régionale des Fédérations départementales Génération mouvement les ainés ruraux et la Fédération nationale des associations retraités Auvergne Rhône-Alpes	LUCCANTONI Evelyne			
	CREAI Auvergne-Rhône-Alpes	HERMOUET Nicolas	P		
	URIOPSS Auvergne-Rhône-Alpes	Non désigné(e)			
	Union régionale SCOP et SCIC Auvergne-Rhône-Alpes	BABOLAT Guy			
	Association pour le digital en région Auvergne-Rhône-Alpes	PROST Michel-Louis			
	Conférence des établissements publics de recherche en Auvergne-Rhône-Alpes	PELLA Dominique	P		
	Accord entre les présidents de l'Université de Lyon, de l'Université Grenoble-Alpes et l'Université Clermont Auvergne et associés	BERNARD Mathias			
		BERNARD Sébastien			
		DOMPNIER Nathalie			
		SURREL Hélène			
	Section régionale FCPE, PEEP, UNAAPE, APEL Auvergne et Rhône-Alpes	BENOIT Jean-Marie			
		MESSIÉ Christine			
		MEUNIER Frédérique			
		ZAKAR Saïd			

P : procuration

	Accord entre l'association Unis-Cité Auvergne-Rhône-Alpes et le Mouvement associatif Auvergne-Rhône-Alpes	GILLES Pascale			
	CRAJEP Auvergne-Rhône-Alpes	MOLY Agathe			
		MONNET Alexis			
	Fédération régionale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles Auvergne-Rhône-Alpes	LEPINAY Reine			
	Accord entre UNEF, AFEV et FAGE	BERTHON Soraya			
		HOSTETTLER Thomas			
	Union régionale des fédérations laïques Auvergne-Rhône-Alpes	CALMETTE Alain	P		
	Comité régional olympique et sportif Auvergne-Rhône-Alpes	PLASSE Marie-Christine			
	Agence régionale du tourisme Auvergne-Rhône-Alpes	RIGOLLET Johann			
		ROSSI Sylvie			
	Union fédérale des consommateurs « UFC que choisir » d'Auvergne-Rhône-Alpes	NODIN Alain			
	Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire Auvergne-Rhône-Alpes	PLANCHON Nicolas			
		POISSON Patricia			
	Syndicat des entreprises artistiques et culturelles	LE ROUX Céline			
	Accord entre l'Association Auvergne-Rhône-Alpes des conservateurs et des professionnels des musées de France (AARAC) et la Fondation du patrimoine	JACOMY Bruno			
	Accord association sauve qui peut le court métrage, association Ardèche Images, EPCC, CITIA, association GRAC, association ACRIRA, association les Ecrans, association Plein champ et la Cinéfabrique	ROCHER François			
	Accord entre les associations de bibliothécaires de France Auvergne et Rhône-Alpes, associations des libraires d'Auvergne-Rhône-Alpes	CRAMARD Odile			
	Accord ARRAHLM, CNL, SOLIHA, EPL et UNPI	ARGENSON Jean-Jacques			
		BOCHATON Alice			
		GRATALOUP Sylvain			
		VENEL Anne-Laure			
		Non désigné(e)			
	Fédération des acteurs de la solidarité Auvergne-Rhône-Alpes	LAI-PUIATTI Marisa			
	Accord entre Agir tous pour la dignité (ATD) Quart-monde, la Fédération des entreprises d'insertion Auvergne-Rhône-Alpes, le conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes du Secours populaire français, et la coordination régionale Auvergne-Rhône-Alpes du Secours catholique	JACQUART François			
	Mission régionale d'information sur l'exclusion	CONDAMIN Yvon			
	Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) Auvergne-Rhône-Alpes	de MONTGOLFIER Annick			

P : procuration

	Accord entre URAPEI Rhône-Alpes et Auvergne, direction régionale de l'APF Auvergne-Rhône-Alpes, Fondation Perce Neige, APAJH Auvergne-Rhône-Alpes	BERTRAND Jean-Jacques			
	Association nationale des apprentis	CADIOU Aurélien			
	Accord entre la Fondation OVE et Handi-Sup Auvergne	VIALLON Christian			
	Jeune chambre économique Auvergne-Rhône-Alpes	BELOT-DEVERT Marie-Charlotte	P		
		BONNEFOY Thomas			
	Union des fédérations Auvergne-Rhône-Alpes de protection de la nature	CONSTANCIAS Hubert			
		RESCHE-RIGON Frédérique			
	Fédération régionale Auvergne pour la protection de la nature et de l'environnement	SAUMUREAU Marc			
	Ligue de coordination Auvergne-Rhône-Alpes de protection des oiseaux	VERILHAC Yves			
	Conservatoire d'espace naturels d'Auvergne	AUBERGER Eliane			
	Fédération régionale des chasseurs d'Auvergne-Rhône-Alpes	CERNYS Rémy			
	Personnalités qualifiées en lien avec l'environnement et le développement durable	OUVRIER-BUFFET Gérard			
		PELLET Anne			
		WALBAUM Ludovic			
		RIALHE Anne			
4	**Personnalités qualifiées**	CARUANA Laurent	P		
		COLLONGE Martine			
		MANET Louis			
		MERCIER Chantal			
		PEYREFITTE Carole			
		QUADRINI Antoine			
		VERNEY-CARRON Florence			

P : procuration

Contacts

Délégué général

Grégory MOREL
gregory.morel@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 41 95

Déléguée générale adjointe

Ingrid RANCHIN
ingrid.ranchin@auvergnerhonealpes.fr – Tél : 04 26 73 55 16

Déléguée générale adjointe

Corinne LEBRETON
corinne.lebreton@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 48 72

Chargé d'études

Michel RAFFIN
michel.raffin@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 41 45

Contact presse

Nancy PIEGAY
nancy.piegay@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 40 44

Vous souhaitez suivre l'actualité du CESER Auvergne-Rhône-Alpes,
inscrivez-vous à notre newsletter sur

lettre.ceser@auvergnerhonealpes.fr

ou retrouvez les informations sur le site internet
ceser.auvergnerhonealpes.fr

CONTRIBUTION

Après plusieurs travaux sur la question foncière, le CESER y revient. Il s'agit d'apporter de nouveaux éclairages pour relever le défi de l'équilibre entre la sobriété foncière et des besoins multiples et insatisfaits.

Le CESER procède d'abord à un état des lieux en Auvergne-Rhône-Alpes sur une consommation particulièrement prégnante d'espaces naturels agricoles et forestiers, impliquant de nombreux acteurs à différentes échelles.

Il analyse ensuite d'une part le cadre légal et règlementaire exprimant des intentions toujours pas en adéquation avec les réalités, d'autre part des actes d'ores et déjà conduits dans les territoires et dont il ressort des valeurs de stratégie, de qualité, de recherche du temps long ou de modèles économiques.

Le CESER, sans attendre la loi idéale, et avant la mise à jour du SRADDET, propose des recommandations pragmatiques pour chercher des chemins du possible.

Il considère que, si la Région n'a aucune compétence d'attribution sur le foncier, elle doit cependant s'en emparer sauf à hypothéquer l'avenir de l'essentiel de ses politiques régionales.

Pour le CESER, il est opportun que la Région intervienne sur deux axes :

- Construire, coconstruire et consolider un réseau régional d'observation foncière.
- Définir une stratégie pour une trajectoire vers la sobriété foncière, partagée entre les acteurs et promouvant de nouvelles innovations.

FONCIER I SOL I ARTIFICIALISATION I INGENIERIE I STRATEGIE I DENSIFICATION I REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES I

Crédits photos : 123rf

ceser.auvergnerhonealpes.fr

CESER AUVERGNE - RHONE-ALPES / LYON
125 rue Smith – CS 90051 – 69285 Lyon cedex 02
T. 04 26 73 49 73

CESER AUVERGNE - RHONE-ALPES / CLERMONT-FERRAND
59 Bd Léon Jouhaux – CS 90706 - 63050 Clermont-Ferrand Cedex 2
T. 04.73.29.45.29