

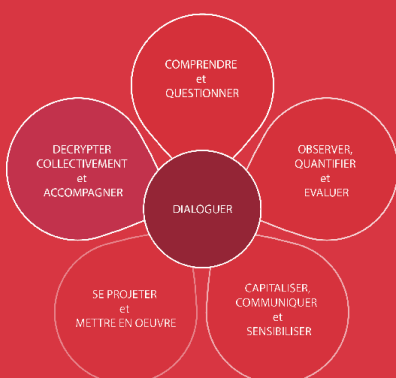
## *L'inter-Scot de l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Etienne*

Agglomération lyonnaise  
Beaujolais  
Boucle du Rhône en Dauphiné  
Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain  
La Dombes  
Loire Centre  
Monts du Lyonnais  
Nord-Isère  
Ouest lyonnais  
Rives du Rhône  
Roannais  
Sud Loire  
Val de Saône-Dombes



# Tendre vers le «Zéro artificialisation nette»

Objectifs de la mission d'ingénierie A2  
et méthode de travail



Décembre 2020



Agences d'urbanisme  
Lyon & Saint-Etienne

# Un contexte législatif qui encourage les réflexions locales

L'instruction gouvernementale du 29 juillet 2019 énonce le souhait du Président de la République de mettre en place, à court terme, le principe du « Zéro artificialisation nette » (ZAN) sur le territoire national. L'enjeu d'une gestion économe de l'espace s'inscrit dans la continuité des évolutions législatives de la dernière décennie visant à lutter contre la consommation d'espaces naturels et agricoles et à limiter l'étalement urbain, mais aussi visant à promouvoir un usage plus sobre du foncier et à mettre en œuvre des actions de compensation, devant conduire à la neutralité foncière.

Même si les premières mesures de mise en œuvre du ZAN, énoncées lors du Conseil de Défense écologique du 27 juillet 2020, par la Ministre Barbara Pompili, concourent à un certain assouplissement de l'ambition faisant référence désormais une « division par deux du rythme » en dix ans, l'engagement des réflexions à l'échelle locale demeure nécessaire.

D'autant plus que le projet de loi Convention citoyenne pour le climat (3C) conduira à l'obligation d'intégration dans le Sradet d'un objectif de réduction de 50% de la consommation d'espaces.

Dans l'aire métropolitaine Lyon et Saint-Etienne (Amelyse), ce sont 10 500 hectares qui ont été prélevés à l'agriculture (pour l'essentiel) et aux espaces naturels entre 2005 et 2015, une trajectoire qui pose la question de l'atteinte des objectifs tels qu'ils sont fixés par la circulaire.

La Dreal Auvergne-Rhône-Alpes et la DDT du Rhône, ainsi que les structures porteuses de Scot adhérant à la démarche inter-Scot, ont souhaité que les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne les accompagnent dans la compréhension de l'objectif ZAN afin d'en faciliter la transposition juridique et l'application sur le terrain à l'échelle du territoire de l'aire métropolitaine Lyon Saint-Etienne.

**Dans le cadre de leurs programmes partenariaux respectifs, les Agences d'urbanisme ont proposé de mobiliser leurs socles d'observation et leurs expertises, et d'accompagner leurs partenaires dans la réflexion collective ZAN au travers de cinq grand chantiers transversaux complémentaires et itératifs les uns vis-à-vis des autres.**



DECRYPTER COLLECTIVEMENT  
et ACCOMPAGNER

## 1. Décrypter, partager : quand on parle de « Zéro artificialisation nette », quel objectif exprime-t-on ?

Il s'agit de travailler sur la sémantique en décortiquant les notions contenues dans la circulaire et en apportant des définitions illustrées de ce que l'on entend par artificialisation, désartificialisation, renaturation, compensation... pour aboutir à des définitions claires et partagées localement, étape indispensable pour engager une réflexion partenariale à l'échelle de l'Amelyse.

Le décryptage de la circulaire doit également permettre de mettre en évidence les objectifs, échelles, échéances, moyens identifiés dans l'instruction gouvernementale et d'identifier les questionnements et effets induits (densification des tissus urbains, accroissement des prix du foncier et de l'immobilier, accès au logement, dévitalisation des campagnes...).

A noter qu'il ne s'agira pas dans cette approche d'appréhender la mesure des phénomènes et *in fine* les outils d'observation.



COMPRENDRE  
et QUESTIONNER

### 2.1 Mener une approche historique et rétrospective des outils, des dispositifs et des politiques publiques ayant engendré des pressions sur le foncier

Un certain nombre de dispositifs, de politiques d'aménagement du territoire, de stratégies de soutien au développement et au rayonnement se sont traduits, depuis cinquante ans, par des pressions sur le foncier. Il apparaît ainsi intéressant de mener une analyse rétrospective à travers la réalisation d'un panorama historique de ces outils, dispositifs et politiques menées depuis les années 1960 qui ont impacté la consommation d'espaces. Leur impact à l'échelle de l'aire métropolitaine de Lyon et Saint-Etienne sera illustré par des exemples locaux.

Ce travail rétrospectif permettra de mettre en évidence différentes époques (expansion du développement, prise de conscience de la limitation de la consommation d'espaces...) et leurs incidences en matière de densité et de typologie de développement.



COMPRENDRE  
et QUESTIONNER

## 2.2 Interpellation rétro-prospective « métropolisation/modèle de développement/ ZAN » et 1<sup>re</sup> approche des impacts sociaux, environnementaux et économiques potentiels de l'application du ZAN

L'objectif de neutralité foncière, poursuivi par le gouvernement et devant être décliné à l'échelle locale, pose la question de la localisation de l'accueil démographique et économique, de la polarisation et, par conséquent, du modèle de développement. C'est pourquoi, après le décryptage de la circulaire, il s'agira d'appréhender sa transposition à l'échelle du territoire de l'Amelyse par la mise en évidence des processus à l'œuvre depuis cinquante ans et des trajectoires de développement observées depuis plusieurs décennies (développement/dilution/artificialisation/décroissance).

Cette mise de fond sera réalisée grâce à la synthèse des différentes études et réflexions menées ces dernières années par les Agences d'urbanisme de Lyon et Saint-

Etienne sur le territoire métropolitain (étude centralités à l'échelle de l'Amelyse, débats controversés et travaux prospectifs).

L'identification des questions posées par cette trajectoire de développement au regard de l'objectif de neutralité foncière permettra de constituer une base d'interpellation rétro-prospective sur la métropolisation, le modèle de développement, l'objectif « ZAN ». Celle-ci tentera une approche globale des impacts sociaux, environnementaux et économiques potentiels de l'application du ZAN et identifiera les questionnements et effets induits (densification des tissus, accroissement des prix du foncier, accès au logement, dévitalisation des campagnes ...).

## 2.3 Mettre en perspective l'objectif ZAN par rapport à la différenciation des dynamiques des territoires de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Etienne

Il s'agira de caractériser les différentes trajectoires de développement de l'Amelyse, et de mettre en évidence les questionnements à cette échelle afin de mener une approche différenciée des trajectoires de développement sur le territoire métropolitain (rural en déprise, rural en périurbain en croissance, concentration dans les métropoles...).

Pour cela, une méthode d'identification d'une typologie de territoires sera recherchée.


Chaque typologie de territoire fera l'objet d'une approche globale permettant d'iden-

tifier les enjeux et les processus qui lui sont spécifiques.

Les outils pouvant être mobilisés pour atteindre les objectifs du ZAN à l'échelle de chaque typologie seront identifiés.

Une grille d'analyse synthétisant les enjeux ZAN ; les effets, les outils, les leviers adaptés... sera constituée.

Enfin, les efforts devant être engagés au niveau des politiques publiques et leurs conditions de mise en œuvre seront également mis en exergue.



OBSERVER, QUANTIFIER  
et EVALUER

### 3. Mettre en perspective l'artificialisation des sols à l'échelle de l'Amelyse et les outils mis en place par les Scot pour limiter la consommation

Il s'agit, dans un premier temps, de rappeler la place occupée depuis vingt ans par les Scot dans les dispositifs législatifs, et le rôle qui leur est attribué en matière de lutte contre l'artificialisation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Il sera évalué le niveau d'intégration, par les Scot, des leviers d'actions favorables au ZAN.

Dans un second temps, l'exploitation des données de la base nationale sur l'artificialisation des sols mettra en évidence, à l'échelle de l'Amelyse et de chaque Scot, les dynamiques poursuivies au cours de la

dernière décennie. Ces dynamiques seront analysées, notamment, selon la destination de l'artificialisation et le niveau de polarité des territoires. Elles seront confrontées aux objectifs que se sont fixés les Scot en matière de limitation de la consommation d'espaces.

Dans un troisième temps, le modèle multipolaire sera interrogé à l'aune des dynamiques d'artificialisation constatées, pour étudier les perspectives autorisées, notamment, par la mise en œuvre des nouveaux dispositifs législatifs issus de la loi Elan.

### 4. Développer un support pédagogique et une communication positive

L'explicitation de la stratégie, autrement que par l'entrée quantitative, apparaît centrale dans l'acceptabilité du ZAN. L'enjeu de la lutte contre l'artificialisation doit être mis en avant et évitant l'opposition binaire ville/campagne. Il s'agit ainsi de donner du sens à l'objectif ZAN en travaillant les éléments de discours.

La communication, notamment vis-à-vis des élus mais aussi des acteurs du territoire et notamment des développeurs économiques, constitue en effet un enjeu fort pour réussir l'application de la stratégie sur les territoires, et emporter l'adhésion de tous.



CAPITALISER, COMMUNIQUER  
et SENSIBILISER

## 5. Mettre en place une scène d'échanges partenariale et interterritoriale sur le sujet « ZAN » à travers le GP inter-Scot et les CTP des Agences

DIALOGUER

Sur la base du décryptage de l'instruction gouvernementale et de l'interpellation rétro-prospective, il s'agira d'organiser des échanges partenariaux dans le cadre du GP ZAN de l'interscot et dans le cadre des Comités techniques partenariaux (CTP) des deux Agences d'urbanisme.

Ces 1<sup>ers</sup> échanges partenariaux auront pour objectif de discuter des éléments de sémantique issus de la circulaire ; d'échanger autour des interpellations rétro-prospectives ZAN/modèle de développement.

A noter que l'objectif n'est pas d'aboutir à un consensus partenarial et une vision commune quant à l'objectif ZAN et sa transposition territoriale, mais de :

- permettre l'échange et le partage autour des visions de chacun ;
- partager sur les réflexions locales et régionales menées sur le sujet du ZAN (réflexions multi-échelle/multipartenariale), et les articuler entre elles pour limiter les redondances et favoriser la mutualisation et les synergies de réflexions ;

- identifier, dans le cadre des programmes partenariaux des Agences d'urbanisme, les chantiers complémentaires à mener en lien avec l'objectif ZAN (bilan des politiques nationales et locales, approche des dispositifs réglementaires, fiscaux, fonciers mis en place, analyse du rôle des documents d'urbanisme, identification d'exemples d'actions/opérations locales et européennes dans un recueil de bonnes pratiques, identification des dynamiques et trajectoires différenciées selon les typologies de territoires et les types de développement rencontrés sur l'Amelyse, approche du modèle économique des opérations d'aménagement, approche des besoins d'urbanisation et réflexion sur les scénarios permettant de tendre vers le ZAN...).

Une réalisation pour le compte et en collaboration avec les syndicats mixtes de Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise

**Directeur de la publication : Frédéric Bossard et Damien Caudron**

**Equipe projet : Ludovic Meyer, lmeyer@epures.com**

**Sabine Lozier, s.lozier@urbanisme.org**

**Anne-Gaëlle Contin, agcontin@epures.com**

**Jean-Christophe Tepelian, j.tepelian@urbalyon.org**

Infographie : **Agences d'urbanisme de Lyon et Saint-Etienne**

une **ingénierie métropolitaine** au service des **territoires**

Les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne ont constitué en 2010 un réseau d'ingénierie au service des territoires.

La présente publication est issue de cette collaboration originale au service des acteurs de l'aire métropolitaine lyonnaise.



**Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise**

18 rue du lac - BP 3129  
69402 Lyon Cedex 03  
Tél. 04 78 63 43 70  
Télécopie 04 78 63 40 83

[www.urbalyon.org](http://www.urbalyon.org)



**Agence d'urbanisme de la région stéphanoise**

46 rue de la télématique  
CS 40801 - 42952 Saint-Etienne cedex 1  
Tél : 04 77 92 84 00  
Télécopie : 04 77 92 84 09

[www.epures.com](http://www.epures.com)