

« Le sol, une ressource convoitée, limitée, à protéger : quels enjeux pour la transition socio-écologique des collectivités locales ? »

Documentation de l'atelier franco-allemand des 20 et 21 novembre 2024 à Lille (FR)

Organisé par l'initiative TANDEM (Climate Alliance et Energy Cities) et le Forum franco-allemand pour l'avenir, l'atelier a réuni des experts et des acteurs communaux et régionaux de France et d'Allemagne. Pendant deux jours, ils ont discuté des différents cadres réglementaires, approches et instruments de la politique foncière, ainsi que des défis auxquels les communes sont confrontées dans leur politique foncière.

Jour 1: Limiter l'artificialisation des sols – Deux approches contrastées

Le premier jour, l'accent a été mis sur les cadres réglementaires visant à réduire l'artificialisation des sols au niveau national et européen ainsi que sur des exemples concrets de leur mise en oeuvre.

En ouverture, Lionel Hermange de la Région Hauts-de-France a présenté le cadre de la politique foncière en France. Le gouvernement français s'est fixé comme objectif d'atteindre progressivement une zéro artificialisation nette (ZAN) d'ici 2050. Avec la « loi climat et résilience 2021 », la France dispose d'une définition de l'artificialisation des sols et d'un cadre réglementaire contraignant avec des objectifs intermédiaires qui doivent être mis en oeuvre à tous les niveaux administratifs.

La France est ainsi le précurseur de la politique d'aménagement du territoire en Europe. Toutefois, cette approche contraignante et ambitieuse se heurte également à des résistances, ce qui pourrait conduire à une révision à la baisse des objectifs à l'avenir.

Ensuite, Uwe Ferber de StadtLand GmbH a donné un aperçu du contexte allemand. En Allemagne, l'occupation des sols est principalement régie par la Stratégie de développement durable de 2016 et fixe à 30 hectares par jour la consommation quotidienne de nouvelles surfaces à des fins d'habitation et de transport d'ici 2030. Cette stratégie ne contient pas d'objectifs juridiquement contraignants ni de définition de l'artificialisation des sols. Cependant, des acteurs importants de la politique foncière ainsi que les ministères compétents tentent de rendre l'artificialisation des sols plus contraignante et plus ambitieuse, notamment par le biais d'instruments réglementaires appropriés et de dispositifs financiers et fiscaux. Parmi les solutions actuellement à l'étude figure par exemple la mise en place d'une plateforme d'échange de certificats d'utilisation des sols.



Thomas Hartmann de l'Université technique de Dortmund a clôturé cette session avec une perspective européenne. Il a présenté quatre exemples concrets de Suisse, de France, des Pays-Bas et de l'Allemagne. Ces exemples ont illustré les défis croissants de la politique foncière, tels que la consommation d'espace, la pénurie de logements et la densification. À cet égard, les instruments de la politique foncière, l'implication des acteurs aux processus ainsi que les résultats obtenus ont été examinés de plus près. Selon Mr Hartmann, il ressort de ces exemples que ce ne sont pas les instruments de la politique foncière qui sont décisifs, mais plutôt la propriété ainsi que le droit de l'aménagement qui réglemente la construction en « plein champ ».

[Vous trouverez les présentations ici.](#)

Dans la deuxième partie de la journée, des acteurs des communes et des régions ont présenté des exemples concrets de mise en œuvre de la politique foncière au niveau local. Vous trouverez ci-dessous un bref aperçu de ces exemples.

Marc Illgen - Le principe de la « ville éponge » : principes directeurs pour un développement urbain respectueux de l'eau

La gestion des eaux de pluie est un sujet auquel les villes sont confrontées depuis longtemps. Avec l'introduction du terme « ville éponge », un modèle clair de développement urbain respectueux de l'eau a émergé. L'accent est mis à la fois sur l'absorption et l'évaporation de l'eau. En Allemagne, ce concept est étroitement lié à l'adaptation aux impacts climatiques des municipalités et est ancré dans la loi allemande sur l'eau et dans les normes techniques. Le principe de la ville éponge comprend une variété d'éléments, tels que la végétalisation des bâtiments, les surfaces de rétention multifonctionnelles, l'infiltration décentralisée, la désimperméabilisation des surfaces étanches ainsi que le stockage et l'utilisation de l'eau de pluie - tous les composants de ce que l'on appelle l'infrastructure bleue et verte. Afin de transformer une ville en ville éponge, chaque changement urbain (comme les nouveaux bâtiments, l'aménagement des rues ou le réaménagement des terrains) nécessite de disposer des connaissances et de la volonté de tirer parti des opportunités qui se présentent.

Mehmet Çelik - Les aires ne sont pas infinies ? Comment Aix-la-Chapelle apprend à conserver les sols en tant que ressource grâce au plan d'aménagement du territoire

Le plan d'aménagement du territoire Aix-la-Chapelle*2030 est le résultat de 10 ans de travail intensif de la part de l'administration, avec de vastes processus de participation citoyenne et des consultations politiques détaillées. Il ne s'agit pas d'un seul ouvrage majeur, mais d'un volume avec plusieurs points thématiques et cartes thématiques tels que les espaces ouverts, la mobilité, la protection du climat, l'adaptation au changement climatique, la recherche. Les particularités de la production de petites et grandes infrastructures vertes doivent être préservées, l'inexactitude d'autres plans doit être corrigée (par exemple le plan régional) afin d'identifier correctement les zones ainsi que le développement interne par la gestion des terres. Les instruments de planification sont trop rigides et doivent être développés en permanence immédiatement après leur achèvement. Cela se fera à Aix-la-Chapelle à l'aide de la boussole AACHEN Compass, qui permet d'examiner les espaces et les zones afin de reconnaître leur potentiel et de comprendre les effets de l'aménagement sur l'ensemble de la ville. Malheureusement, aucun instrument ne peut représenter la temporalité qui la compose !

Tino Wenning – Association régionale de la Ruhr

La région de la Ruhr, l'une des régions les plus densément peuplées d'Allemagne, s'est transformée d'un bastion industriel à un pionnier en matière d'infrastructures vertes dans le cadre d'un changement structurel. L'association régionale de la Ruhr a mis en place une stratégie d'infrastructure verte qui vise à intégrer des projets individuels dans un concept plus large. Elle regroupe les concepts et les projets existants afin d'obtenir des effets de synergie, par exemple dans la planification et la réalisation de projets, mais aussi pour développer une vision commune pour la région. Elle a ensuite été complétée par une charte qui, outre des thèmes directeurs, contient une déclaration d'intention politique ainsi qu'un accord de coopération.

Il regroupe des concepts et des projets existants afin d'obtenir des effets de synergie, par exemple dans la planification et la mise en œuvre de projets, mais aussi de développer une vision commune pour la région. Elle sera ensuite complétée par une charte qui, outre les thèmes clés, contient également une déclaration d'intention politique et un accord de coopération.

Jamila Bentrar - Changer notre regard sur les sols : l'exemple de l'agriculture urbaine à la Métropole Européenne de Lille (MEL)

Depuis janvier 2022, avec « Quartiers fertiles », la MEL accompagne 4 porteurs de projets dont l'objectif est le développement de l'agriculture urbaine dans des quartiers concentrant des difficultés sociales prioritaires. Sa mise en œuvre a révélé des difficultés à s'approvisionner en terres saines et fertiles pour remplacer les terres polluées. C'est ainsi que s'est présentée l'opportunité d'interroger voire de « challenger » le cadre légal européen actuel : commencer par la définition des besoins et l'impact négatif sur l'environnement afin de l'éviter, le réduire et le compenser (séquence ERC). Ce paradigme est à remettre en question, pour aller d'une logique de gestion des impacts négatifs (ERC) vers une logique de gestion des ressources (« préserver, valoriser, créer »). Ce changement de paradigme serait bien sûr difficile car certaines exigences dans les projets portés par les pouvoirs publics nécessitent de suivre la séquence ERC.

Iman Bahmani-Piaseczny - Un éclairage prospectif sur l'occupation des sols selon les 4 scénarios Transition(s) 2050 de l'ADEME à l'échelle d'une région : les Hauts de France

Les quatre scénarios intitulés « Transition(s) 2050 » de l'ADEME explorent des trajectoires pour atteindre la neutralité carbone en France d'ici 2050, en combinant des degrés divers de sobriété, de coopération territoriale, de technologies vertes et de transformations sociétales, afin d'orienter les décisions vers un avenir durable. L'étude d'Imane Bahmani-Piaseczny analyse l'impact des modes d'occupation des sols dans la région des Hauts-de-France en lien avec les scénarios 2050 de l'ADEME. Elle met en évidence notamment que les objectifs de la loi ZAN ne seraient atteints que par un seul des scénarios et uniquement partiellement. Deux conclusions s'en dégagent : renforcer la sobriété foncière et inciter à la renaturation des sols.

Juliane Schulz - Spontané, à moindre coût et expérimental ? – comment des occupations temporaires réactive la vie au sein des espaces vacants dans la métropole lilloise

Les occupations temporaires englobent tous les types de projets qui investissent des lieux vacants de façon provisoire. Ce sont souvent des lieux qui permettent d'expérimenter. L'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole a réalisé une étude pour donner la parole à des acteurs de projets d'occupation temporaire sur le territoire de la Métropole. Elle met en lumière l'augmentation de ces projets depuis 2010, les attentes et les obstacles rencontrés, les moyens déployés et l'émergence de nouvelles pratiques telle que le rôle de « facilitateur urbain ». La discussion a porté sur le rôle des collectivités dans ces initiatives.

[Vous trouverez ici les présentations](#) ainsi qu'[ici](#).

Jour 2 : Séance sur les outils d'action et de stratégie foncière locale

Focus du jour : l'acquisition foncière par les collectivités territoriales. Les discussions se sont basées sur [l'une des recommandations de politique publique](#) du Forum pour l'avenir franco-allemand. Celle-ci vise à mettre les outils de maîtrise foncière au service de la transition écologique et notamment à concevoir ces instruments – tels que les Établissements Publics Fonciers (EPF) en France et les

Bodenfonds en Allemagne (« fonds fonciers ») – de manière à faciliter l’acquisition et le portage d’espaces verts et d’espaces libres, même ceux générant peu de recettes. Plus de détails sont fournis dans cette [fiche outil](#) et dans cette [étude du Forum pour l’avenir](#) [en allemand, la traduction française est en cours] qui approfondit la recommandation et présente des modèles innovants de mise en œuvre. L’objectif de cette session : mettre en lumière le rôle-clé de la maîtrise foncière locale pour une politique foncière plus sobre.

Aperçus de mises en œuvre locales

Au fil des interventions, des représentants de Munich, de Mannheim et de l’EPF Hauts-de-France ont exposé leurs approches et instruments à l’emploi.

Sophie Holzer, coordinatrice de la planification des espaces verts pour la Ville de Munich, a présenté des stratégies ciblant le développement des espaces libres. Elle a souligné l’importance des outils de planification et d’aménagement du territoire ainsi que des instruments juridiques de stratégie foncière – à l’instar de « l’utilisation sociale et équitable du sol » (*Sozialgerechte Bodennutzung*), comparable au projet urbain partenarial (PUP) en France. Ceux-ci permettent non seulement de mettre en réserve des espaces libres, mais aussi de les entretenir et de les préserver en mettant à contribution les opérateurs concernés. Madame Holzer a pointé la réactivité inhérente à cette approche ; pour être en capacité d’action, la Ville nécessite en effet plus de surfaces propres, ce pour quoi les ressources budgétaires font souvent défaut. Yann Dusza, représentant de l’EPF HdF, a partagé les expériences de la région Hauts-de-France, marquée par son héritage industriel. En ayant acquis et renaturé des friches industrielles, l’EPF a développé ses compétences en matière de dépollution et soutient également des projets de revalorisation des surfaces en fonds propres – par exemple en prenant en charge jusqu’à 80 % des coûts de renaturation pour les collectivités. Une représentante de la commune de Mannheim a présenté le « fonds foncier communal » (*Mannheimer Bodenfonds*), mobilisé pour appuyer les acquisitions foncières stratégiques avec une dotation annuelle de deux millions d’euros. Ces fonds permettent à la Ville de stocker des surfaces – même sans plan de développement immédiat – afin de pérenniser sa marge de manœuvre pour les projets à venir. Le focus est en particulier porté sur la valorisation de l’existant en ville, via l’acquisition d’espaces déjà bâtis ou artificialisés.

Apprentissages issus des échanges

Dans un second temps, en sous-groupes nationaux, les participants ont échangé sur les potentiels et les difficultés liés aux acquisitions foncières locales, et sur les EPF et les fonds fonciers comme modèles d’inspiration pour l’autre pays.

Première conclusion : l’acquisition foncière par les collectivités territoriales n’est pas une panacée. Elle est surtout pertinente là où le marché atteint ses limites, comme pour le développement des espaces publics non bâtis et la dépollution des sols. Ici, les stratégies et les récits de transition présentant l’adaptation au dérèglement climatique et la sécurité alimentaire comme des nécessités locales, peuvent aider à assurer, par un biais moins formel, des majorités politiques et des ressources financières pour des acquisitions orientées vers la sobriété foncière.

Sur l’acquisition prévisionnelle des sols, les avis étaient plus partagés : si les participants venus d’Allemagne témoignaient d’expériences plutôt positives, ceux de France ont mis en garde contre le fait que « stocker pour stocker » n’est pas un objectif et peut, dans certains cas, encourager la spéculation.

Les EPF et les *Bodenfonds* ont figuré au cœur des échanges. Il en ressort en particulier que l'expertise et le financement à l'échelle territorialisée des EPF peuvent servir de modèle pour les petites collectivités en Allemagne. En France, bien que des structures similaires aux *Bodenfonds* existent déjà en partie, les participants ont soulevé le potentiel de leur développement systématique, notamment en vue de faciliter le travail des EPF. S'agissant des *Bodenfonds*, l'organisation actuelle, établie majoritairement à l'échelle de communes a été épinglée ; le levier du niveau intercommunal a au contraire été souligné.

Conclusion de l'atelier

Au cours de ces deux jours, il a été montré combien les cadres réglementaires et les dynamiques de sobriété foncière diffèrent entre l'Allemagne et la France. Mais que ce soit au niveau des projets, des territoires ou des stratégies, les Länder et les régions de part et d'autre du Rhin offrent des approches variées, constituant autant de sources d'inspiration.

Et si la clé du succès résidait précisément dans le couplage de ces approches pour construire une stratégie adaptée aux besoins locaux ? À ce titre, un facteur essentiel réside dans le fait de communiquer cette stratégie avec clarté, tant aux acteurs pertinents qu'au grand public. La mise en œuvre de ces stratégies prend ainsi une dimension sociétale d'ampleur. Bien que parsemée de défis, elle présente également de grandes opportunités. Car les sols constituent des ressources tangibles pour toutes et tous – qu'il s'agisse du pré devant la maison ou du petit espace vert non utilisé dans le quartier. Ainsi, le sol, sujet souvent relégué au second plan de l'actualité politique, n'est pas uniquement une porte d'entrée vers les sujets écologiques, mais il constitue aussi en lui-même un nouveau vecteur d'espoir.

Enfin, ces deux jours ont témoigné de l'importance des échanges interdisciplinaires au-delà des frontières. Les participants, en plus d'avoir posé de nombreuses questions et manifesté un vif intérêt pour les diverses contributions, en ont également profité pour prolonger les discussions hors des sessions de travail. Pas étonnant, donc, que la mise en réseau ait été citée dans l'enquête clôturant l'atelier comme une plus-value particulièrement importante. Nous sommes heureux d'y avoir contribué et espérons poursuivre ces échanges déterminants !

Crédit photos : Forum pour l'avenir franco-allemand, TANDEM