



DÉBAT PUBLIC
BOURGOGNE FRANCHE-COMTÉ

Favoriser le dialogue environnemental sur le territoire



VERS QUEL MODÈLE D'URBANISATION ?

Compte rendu du débat

Conception : Débat Public BFC - FNE BFC, 7 rue Voirin 25000 Besançon - 09 72 17 81 55 - contact@debatpublic-bfc.fr - imprime par nos soins

Évènement dans le cadre de :



Débat organisé avec le soutien de :



Programme porté par :



En partenariat technique et financier avec :



Programme financé par :



SOMMAIRE

Présentation du programme Débat Public	3
Les objectifs du programme	3
Le processus en 4 étapes	3
Introduction	4
Première partie : Enjeux & recherche	5
Claude Mercier, Conseil Régional Bourgogne Franche-Comté	5
Jean Cavailhès, chercheur associé INRAE.....	6
Karine Terral – Présidente de l’ordre général des architectes	7
Parole au public	7
Deuxième partie : Espace urbain & espace rural	8
Aurélien Laroppe, Vice-Président en charge du PLUi, Grand Besançon Métropole	8
Michel Maya, maire de la commune de Tramayas	8
Parole au public	9
Troisième partie : Compensation écologique & actions	9
Brian Padilla, écologue, chef du projet de recherche et d’expertise sur la compensation écologique, Muséum national d’Histoire naturelle	9
Luc Terraz, Directeur de l’Agence Régionale de la Biodiversité Bourgogne Franche-Comté	10
Parole au public	11
Bilan de l’événement.....	11
Remerciements	11

Présentation du programme Débat Public

Les objectifs du programme

- **Organiser le débat public** en Bourgogne-Franche-Comté et mobiliser l'ensemble des acteurs du territoire concerné par les enjeux environnementaux ;
- **Permettre le dialogue environnemental** sur le territoire pour une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux en amont de tout projet ;
- **Développer la culture de la participation** à l'échelle de la Région pour ouvrir le débat public au plus grand nombre.

Un processus en 4 étapes

1. Co-construction du programme des débats : Une journée de concertation est organisée chaque année, réunissant les acteurs du territoire. À travers des ateliers d'intelligence collective, les thèmes sont choisis lors de cette journée pour l'année suivante : validation de l'acceptabilité des sujets par nos partenaires financiers, information et diffusion du programme des débats au sein de notre réseau.

2. Groupe de travail : Constitution de groupes de travail grâce à l'appui des fédérations départementales de FNE BFC, de ses associations adhérentes ainsi que celles de FNE BFC pour chacun des sujets de débat : prise de contact avec les acteurs concernés, présentation du projet de débat pour les associer au projet, organisation et animation des groupes de travail, co-construction du programme de débat avec les membres des groupes de travail

3. Le débat

4. Valorisation : A l'issue du débat, une synthèse des interventions est réalisée dont l'objectif est de :

- Permettre la reproduction de ce débat sur d'autres territoires
- Donner accès au contenu des échanges à tous ceux qui s'intéressent au sujet

Cette synthèse est diffusée sur notre site internet et à travers notre liste de diffusion

Débat «Vers quel modèle d'urbanisation ?»



Introduction

L'équipe du programme Débat Public a organisé un débat « Vers quel modèle d'urbanisation ? » mardi 28 juin au Grand Kursaal à Besançon. Cette soirée-débat a réuni 38 personnes.

En France, l'artificialisation du sol progresse plus rapidement que la croissance démographique*. Chaque année, depuis 2016, 23 500 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers sont artificialisés soit la surface d'une métropole comme Dijon (240km²) et 68% de ces espaces ont été transformés pour construire des logements, principalement des logements individuels. L'étalement urbain a favorisé ce phénomène. En effet, entre 2009 et 2019, 69% de l'artificialisation des sols ont eu lieu dans les communes périurbaines. Face à ces constats, la nécessité de protéger la ressource « sol » s'est imposée progressivement. L'artificialisation a de nombreuses conséquences sur l'environnement, notamment sur la biodiversité, sur les sols, etc.

En 2018, le Plan Biodiversité du Ministère de la Transition écologique et la Cohésion des territoires a fixé un objectif « zéro artificialisation nette » à l'horizon de 2050 pour réduire efficacement l'artificialisation des sols, objectif traduit par la suite en août 2021 dans la loi « Climat et Résilience ». Bien que traduit localement dans le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) de Bourgogne Franche-Comté, cet objectif soulève des interrogations : comment atteindre cet objectif tout en répondant aux besoins de la société et tout en préservant les milieux et les écosystèmes ? Quels sont les besoins du territoire ? Quels sont les leviers et les freins pour lutter contre l'artificialisation des sols ?

Intervenants invités :

- Claude Mercier, Conseil Régional Bourgogne Franche-Comté
- Jean Cavailhès, chercheur associé INRAE
- Aurélien Laroppe, Vice-Président en charge du PLUi, Grand Besançon Métropole
- Michel Maya, maire de la commune de Tramayes
- Brian Padilla, écologue, chef du projet de recherche et d'expertise sur la compensation écologique, Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN)
- Luc Terraz, Directeur de l'Agence Régionale de la Biodiversité Bourgogne Franche-Comté

* «L'artificialisation des sols progresse, même sans pression démographique et économique» - Le Monde : <https://rb.gy/qqi7uf>

Première partie : Enjeux & recherche

Intervenant : Claude Mercier, Conseil Régional Bourgogne Franche-Comté

Quels sont les enjeux de la loi pour la région, le contexte réglementaire ainsi que les enjeux de la modification du SRADET¹ ?

L'artificialisation et ses directives ne sont pas des petits sujets.

Le conseil régional travaille et pilote les modifications du SRADET avec la consultation des différentes structures. Ici, le conseil régional a un rôle de décideur et d'arbitrage.

Ce travail de modification s'organise sur 2 ans, en plusieurs phases :

- 2022 à mars 2023 : recueils de données foncières, concertations et rédactions des propositions.
- Mars 2023 à décembre 2023 : consultation et adoption de la modification
- Février 2024 : approbation du SRADET

Les enjeux sont réels sur nos modèles d'urbanisation, sur les formes et fonctions urbaines et la répartition territoriale. Le Zéro Artificialisation Nette (ZAN) concerne l'ensemble des territoires.

L'objectif du ZAN est d'atteindre le Zéro Artificialisation Nette d'ici 2050. Les étapes doivent être progressives, en diminuant dans un premier temps de 50% notre consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030.

Il nous faut trouver des leviers et des outils pour réduire la consommation de l'espace et différencier les territoires en les accompagnants de manière juste. Si nous observons la consommation annuelle d'espaces naturels, agricoles et forestiers depuis 2009, la tendance est globalement à la baisse. Ce léger déclin est encourageant et il démontre l'utilité des pratiques mises en place par les décideurs et les élus. Spontanément, nous imaginons que les zones à forte densité sont les plus consommatrices d'espace naturels, agricoles et forestiers. Si nous prenons comme exemple les 3700 communes de Bourgogne Franche-Comté, nous observons une forte consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les zones à faible densité. Pour les communes de moins de 1000 habitants, la consommation est de 6900 ha contre une consommation de 670 ha pour les communes de plus de 10 000 habitants.

Quelques pistes et méthodes de travail sont à exploiter comme une bonne définition du maillage et une clé de répartition au plus juste.

1 SRADET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

Intervenant : Jean Cavailhès, chercheur associé INRAE : absent, propos recueillis et restitués par Laurence Nguyen coordinatrice du Programme Débat public.

Il n'existe pas de définition scientifique de l'artificialisation, pouvez-vous nous donner des précisions à ce sujet ? Quels effets l'interdiction de construire produit-il ? Quels sont les éléments de réponse de la recherche ?

Je m'exprime ici en tant que chercheur en économie, associé à l'INRAE.

En charge des aspects économiques, j'ai participé à une évaluation scientifique collective réalisée par l'INRA et l'IFFSTAR sur la notion d'artificialisation des sols (2017) d'où il ressort qu'il n'y a pas de définition scientifique de ce terme dans la littérature internationale, dans laquelle ce sont les termes d'urbanisation ou d'imperméabilisation des sols qui sont utilisés.

Pour reprendre les 3 volets du développement durable, la construction de bâtiments, d'infrastructures et de réseaux sur des terres agro-forestières a des effets environnementaux négatifs (atteinte à la biodiversité, inondabilité, paysages, etc.), des effets économiques positifs (création d'emplois et de richesses) et des effets sociétaux ambigus (densification, contacts sociaux, etc.).

Un objectif de «zéro artificialisation nette» a des effets sur le parc de logements (prix des logements et bureaux en hausse, qualité moyenne en baisse), sur l'économie (perte de compétitivité) et sur le territoire (moindre désenclavement du rural), mais des effets environnementaux positifs. Il est impossible d'établir un bilan scientifique d'ensemble de ces effets contradictoires. La recherche peut seulement apporter des éléments partiels de réponse, versés au débat social.

Les effets précédents dépassent des questions ponctuelles (attribution d'un permis de construire, déclaration d'utilité publique, etc.). Ils ont une dimension locale plus large (au niveau des communes, EPCI, etc.), mais qui reste localisée car un terrain, constructible ou non, est un bien immobile. Le niveau national, voire régional, ne peut tenir compte de tous les éléments locaux en jeu. Cela implique que la décision de construire ou non appartient aux parties prenantes de ces effets locaux (citoyens, élus, ONG, lobbies, etc.), selon des modalités en vigueur (élection, vote, etc.), en tenant compte des débordements (réchauffement climatique mondial, effets nationaux et frontaliers, etc.).

Des politiques publiques se justifient pour corriger des dysfonctionnements des marchés. Elles font diminuer l'optimum économique «privé» (= le PIB de court terme) au profit d'un optimum «social» (= hors PIB de court terme). L'évaluation par l'économiste de ces correctifs n'est possible que dans quelques cas. Elle dépend du taux d'actualisation (arbitrage court terme - long terme) et d'effets hors PIB (inégalités entre agents, pays, etc.)

Au total, le chercheur a un rôle modeste dans l'évaluation des effets de l'artificialisation des sols sur le développement durable. Mais ce rôle ne doit pas être ignoré, ce qui est trop souvent le cas.

Intervention de Karine Terral – Présidente de l’ordre général des architectes

Karine Terral ajoute le positionnement des architectes au niveau national et régional. L’architecte a une mission de conseil et d’accompagnement, il n’est pas qu’un constructeur. Il faut renouveler la façon de travailler en misant sur la réhabilitation et sur l’existant. Le constat est assez fort : il y a eu une forte urbanisation à environ 70% pour une augmentation de la population de seulement 20%. De plus, le secteur du bâtiment est responsable de 66% de déchets et 1.5 milliards de matériaux neufs jetés par an en France.

Parole au public

- **L’étalement urbain est le modèle dominant en France et soutenu par les élus ruraux. A quand une orientation et une communication alternative pour alerter des effets pervers de l’éloignement des zones de travail sur la pollution mais aussi sur la fragilisation financière des ménages ?**

Claude Mercier : Le sujet sera abordé dans la prochaine partie d’Aurélien Laroppe.

- **Pourquoi ne pouvons-nous pas reconstruire pendant une certaine période sur un ancien site qui a été démolé (exemple : quartier des 408 à Besançon) alors que l’on va imperméabiliser des terres qui pourraient être utilisées en agriculture de ville ?**

Aurélien Laroppe : Effectivement il est impossible de reconstruire sur le quartier des 408 à Besançon jusqu’en 2030. Nous allons renégocier afin de ne pas devoir attendre 2030 car différents projets de déconstruction sont en cours et il n’est pas possible de pas reconstruire sur le déconstruit. Il nous faut un renouvellement urbain à l’intérieur de la ville.

- **Concernant l’artificialisation, qu’en est-il du réseau routier ?**

Claude Mercier : Je n’ai pas les statistiques exactes mais le réseau routier n’est pas un élément majeur de l’artificialisation cependant il est à prendre en compte. Nous retrouvons l’habitat et l’activité économique en tête de l’artificialisation.

Deuxième partie : Espace urbain & espace rural

Intervenant : Aurélien Laroppe, Vice-Président en charge du PLUi², Grand Besançon Métropole

Quels sont les leviers pour limiter l'étalement urbain ? Faut-il densifier les espaces urbains ? Quelles stratégies résidentielles mettre en place pour les ménages ?

Si nous comparons Besançon en 1968 et Besançon en 2020, nous observons un développement de plusieurs quartiers comme Planoise, Velotte... et un élargissement de la ville assez considérable. Pour seulement 6000 habitants en plus sur cette même période. Il y a eu un élan et une mise en avant de la maison individuelle dans les années 60 contre les grands ensembles, ce qui a entraîné l'étalement urbain. Selon une étude réalisée sur un petit panel de personnes, il n'y a aucun lien entre bien-être et densification. Les pouvoirs publics doivent aujourd'hui inciter à inverser la tendance.

Intervenant : Michel Maya, maire de la commune de Tramayes

Comment essayer de répondre à cet objectif ZAN tout en développant des communes rurales pour qu'elles deviennent attractives ?

Exemple de la commune de Tramayes.

Le constat est simple. En plusieurs années il y a eu un étalement de la commune avec une augmentation du nombre de logements, du nombre d'habitants mais une chute du nombre d'habitants par logement. Les infrastructures et commerces sont concentrés au centre de la commune. Ce qui entraîne des déplacements quotidiens en voiture pour de très courte distance. 10 km quotidiens parcourus en 1960 > 40 km en 2008. La commune s'est lancée dans la rénovation totale de l'ancienne gendarmerie. Installation de panneaux solaire (équivalence de la consommation électrique des 10 appartements), isolation extérieur, matériaux biosourcés. La commune lance également un concept « Habiter heureux à Tramayes » afin d'attirer et dynamiser la commune. La création de lotissement est prévue car pour le maire de la commune il est impossible d'attirer en milieu rural en proposant des appartements sans terrain et qu'il ne faut pas confondre le ZAN et l'interdiction de construire.

² Plan Local d'Urbanisme intercommunal : document d'urbanisme qui construit un projet d'aménagement à l'échelle d'un groupement de communes.

Parole au public

- A-t-on une idée des appartements vacants au niveau national ?

Aurélien Larrope : Pas de chiffre au niveau national. Au niveau local à Besançon c'est entre 6 à 8 % d'habitations vacantes. Il est difficile pour une ville, une commune d'agir contre cela, ces logements sont très souvent des propriétés privées.

Troisième partie : Compensation écologique & actions

Intervenant: Brian Padilla, écologue, chef du projet de recherche et d'expertise sur la compensation écologique, Muséum national d'Histoire naturelle

Quels sont les retours d'expériences sur la question de la compensation écologique ? Quels sont les éléments de réponse de la recherche ?

Si l'on parle de réduire l'artificialisation, c'est que nous sommes dans un état critique par rapport à la préservation de la biodiversité. Effondrement de certaine population comme le déclin des oiseaux, effets réchauffement climatique, prolifération d'espèces exotiques.

La biodiversité a besoin de place. Nous raisonnons souvent en nombre d'espèces, d'espèces emblématiques. Les espèces modifient leurs occupations de l'espace, leurs comportements par rapport à nos activités. Aujourd'hui, 47% du territoire français est anthropisé.

Les instruments de l'action publique pour renverser la tendance :

ERC (Éviter, Réduire, Compenser) : Séquence hiérarchisée pour tous les porteurs de projets ou programmes susceptibles d'avoir des incidences sur la biodiversité, ce qui implique que les porteurs doivent évaluer les incidences de leur activité sur cette biodiversité, prendre les mesures nécessaires, éviter ses impacts, les réduire si l'on ne peut pas les éviter complètement et mettre en place des mesures d'action écologique. Tous les projets ne passent pas par cet instrument ERC.

Comme évoqué précédemment, l'artificialisation sert principalement à la construction d'habitat. La plus grande partie de ces aménagements, de ces projets logements ne passent pas le seuil de déclenchement d'étude d'impact obligatoire et donc n'applique pas la séquence ERC. Pour remédier à cela, nous nous focalisons sur le point de protection des espèces, des zones humides pour pouvoir déclencher une étude ERC. S'il y a construction, il doit y avoir re naturalisation.

Luc Terraz, Directeur de l'Agence Régionale de la Biodiversité Bourgogne Franche-Comté

Quels sont les outils de connaissance pilotés par l'ARB BFC ? Quels sont les actions à mettre en place pour atteindre l'objectif ?

En Bourgogne Franche-Comté il y a environ 20 000 espèces de recensées. Sur ces 20 000 espèces, il y en a 1600 qui sont menacées et sur ces 1600 il y en a 150 qui fréquentent plus ou moins les milieux urbains (hérissons, hirondelles...).

Les outils de connaissance et ses évolutions :

- **Corinne Land Cover** : polygones de 25 ha (Base de données Corinne Land Cover <https://rb.gy/kdvo3i>)
- **Teruti-Lucas** : base de points disséminés (Portail de l'artificialisation des sols <https://rb.gy/ni98ad>)
- **OCS GE** : Occupation du Sol à Grande Echelle : méthode nationale sur 2 campagnes (base de données de référence pour la description de l'occupation du sol <https://rb.gy/ggnxr0>)
- Indicateurs régionaux pilotés par l'ARB : Occupation du sol, Artificialisation des sols, SRB, ... (indicateurs disponibles sur le site internet de l'ARB <https://www.arb-bfc.fr/>)

Quelques pistes et solutions à mettre en place et/ou en cours :

- Observer pour comprendre, concerter, planifier, anticiper,
- Convoquer le paysage et compter sur les habitants,
- Renforcer les liens entre le monde agricole et les habitants,
- Planifier à bonne échelle et définir une stratégie foncière,
- Résorber la vacance immobilière de longue durée pour une centralité attractive
- Densifier les zones résidentielles en s'appuyant sur le BIMBY (« built in my backyard », construire dans mon jardin)
- Développer la densité avec des formes urbaines de qualité,
- Réhabiliter les friches urbaines,
- Restructurer les zones commerciales et les zones d'activités,
- Mixer les fonctions, les pratiques et les usages urbains,
- Désimperméabiliser et renaturer les sols,
- Mobiliser la fiscalité.

Parole au public

- A Besançon est-il prévu d'élaborer un PLU commun qui regroupe toutes les enjeux et problématiques évoqués ?

Aurélien Laroppe : Les éléments sont déjà engagés. Il est en cours, une révision du SCOT³, du PLH⁴, du plan de mobilité et du plan climat énergie et transition. Tous les sujets seront donc traités, abordés et encadrés.

³ Schéma de Cohérence Territoriale : outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement stratégique (PAS)

⁴ Programme Local de l'Habitat : document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques.

Bilan de l'événement

Ce sont 38 personnes qui ont participé à ces échanges. Les objectifs de ce débat étaient :

- d'apporter des éléments de compréhension au public sur le sujet
- de sensibiliser sur l'urbanisation et les incidences du choix du mode de vie
- de permettre au public d'exprimer leurs besoins et envies en matière d'habitat et d'infrastructures
- amener le public à se questionner en vue d'une prise de conscience

Pour aller plus loin, retrouvez le compte rendu du débat [« Artificialisation des sols : comment concilier aménagement du territoire, conservation des terres agricoles et sauvegarde de la biodiversité ? »](#) qui a eu lieu le 20 novembre 2019 à Chalon-Sur-Saône.

Remerciements

France Nature Environnement Bourgogne Franche-Comté ainsi que l'équipe du programme Débat Public remercient tout.e.s les intervenant.e.s et participant.e.s pour leur présence et la Ville de Besançon pour son accueil.