



HAL
open science

Comment les communes rurales, souvent dépourvues d'une connaissance approfondie de leur territoire en matière d'aménagement, peuvent-elles répondre efficacement aux objectifs ZAN en réattribuant la propriété de la personne publique à l'habitat ?

Eymerick Tatin

► **To cite this version:**

Eymerick Tatin. Comment les communes rurales, souvent dépourvues d'une connaissance approfondie de leur territoire en matière d'aménagement, peuvent-elles répondre efficacement aux objectifs ZAN en réattribuant la propriété de la personne publique à l'habitat ?. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2024. dumas-04844889

HAL Id: dumas-04844889

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04844889v1>

Submitted on 18 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS
ECOLE SUPERIEURE D'INGENIEURS GEOMETRES ET TOPOGRAPHES

MEMOIRE

Présenté en vue d'obtenir

Le DIPLOME D'INGENIEUR CNAM

SPECIALITE : Géomètre et Topographe

par

Eymerick TATIN

Comment les communes rurales, souvent dépourvues d'une connaissance approfondie de leur territoire en matière d'aménagement, peuvent-elles répondre efficacement aux objectifs ZAN en réattribuant la propriété de la personne publique à l'habitat ?

Soutenu le 4 Septembre 2024

JURY

Monsieur José CALI	Président du jury
Monsieur Stéphane SIMON	Maître de stage
Monsieur Arnauld GALLAIS	Enseignant référent

Remerciements

Tout d'abord, je tiens à exprimer ma profonde gratitude à mon maître de stage, Stéphane SIMON, Géomètre-Expert associé, pour son investissement dans mon Travail de Fin d'Études et le temps précieux qu'il y a consacré. Ses explications détaillées et nos discussions enrichissantes ont été des moments significatifs, tant sur le plan professionnel que personnel.

Je remercie également tous les collaborateurs d'A&T OUEST pour leur accueil et leur disponibilité. Une mention spéciale à Olivier Kerdiles pour ses éclaircissements en matière d'urbanisme, qui ont été d'une aide précieuse pour mes recherches.

Un grand merci à Timothé Guivarch, dont le soutien constant tout au long de ce stage m'a été d'un grand support. Son aide et ses conseils m'ont beaucoup apporté, tant sur le plan technique que méthodologique.

Mes remerciements vont également à mon professeur référent, Arnauld Gallais, dont la réactivité et l'implication ont été un soutien crucial. Ses conseils avisés ont largement contribué à la réussite de ce mémoire.

Liste des abréviations

A	ABF	Architectes des Bâtiments de France	I	IGN	Institut National de l'information Géographique et forestière
	ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie		Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
	ALUR	Accès au Logement et un Urbanisme Renové	L	LGV	Ligne à Grande Vitesse
	AMF	Association des Maires de France		LOM	Loi d'Orientation des Mobilités
	ANAH	Agence NAtionale de l'Habitat	M	MOS	Mode d'Occupation du Sol
	ANCT	Agence Nationale de la Cohésion des Territoires	N	NOTRe	Nouvelle Organisation Territoriale de la République
	Art.	Article	O	OCS-GE	OCcupation du Sol à Grande Échelle
	AudaB	Agence d'urbanisme Besançon centre franche-comté		OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
B	BIMBY	Build In My BackYard		ORCoD	Opération de Requalification des Copropriétés Dégradées
	BRUDED	Bretagne RURale et rurbaïne pour un DÉveloppement Durable	P	PENE	Projets d'Envergure Nationale ou Européenne
C	CAA	Cour Administrative d'Appel		PIG	Projet d'Intérêt Général
	CE	Conseil d'État		PLU(i) - H	Plan Local d'Urbanisme (intercommunal) intégrant le programme local de l'Habitat
	CEREMA	Centre d'Études et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement	R	RPG	Registre Parcellaire Graphique
	CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales	S	SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
	CGI	Code Général des Impôts		SIG	Système d'Information Géographique
	CG3P	Code Général de la Propriété des Personnes Publiques		SRADDET	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
	Ch.	Chapitre		SRU	Solidarité et Renouvellement Urbains
D	DDTM	Directions départementales des territoires et de la mer	T	TFPNB	Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties
	DGFIP	Direction Générale des Finances Publiques		THLV	Taxe d'Habitation sur les Logements Vacants
	DPU	Droit de Prémption Urbain		TLV	Taxe sur les Logements Vacants
E	ELAN	Évolution du Logement de l'Aménagement et du Numérique	U	URL	Uniform Ressource Locator
	ENAF	Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers	Z	ZAN	Zéro Artificialisation Nette
	EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale		ZNIEFF	Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique
	EPF	Établissement Public Foncier		Zone AU	Zone à Urbaniser
F	FNAU	Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme		Zone U	Zone Urbaine

Table des matières

Remerciements	2
Liste des abréviations	3
Table des matières	4
I ENJEUX ET EVOLUTIONS DU CONTEXTE ZAN POUR LES COMMUNES RURALES.....	8
I.1 ADAPTATION LEGISLATIVE, UNE DYNAMIQUE D'AJUSTEMENT CONTINU	8
I.1.1 Décrets du 29 avril 2022	8
I.1.2 Loi du 20 juillet 2023.....	9
I.1.3 Décrets du 27 novembre 2023	11
I.2 REUSSIR A ALLIER DISPARITES TERRITORIALES ET DEVELOPPEMENT COHERENT	12
I.2.1 Classification des communes françaises : entre l'urbain et le rural	12
I.2.2 Disparités territoriales	13
I.2.3 Territorialisation en cascade, quels sont les effets à l'échelle communale ? Exemple en Bretagne	15
I.3 OUTILS A DISPOSITION DES ELUS	17
I.3.1 Les outils actuels.....	17
I.3.2 Les initiatives locales.....	19
I.3.2 L'uniformisation avec l'OCS-GE	19
II PRINCIPES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE PERMETTANT LE DEVELOPPEMENT EFFICIENT DU PATRIMOINE FONCIER COMMUNAL EN FAVEUR DE L'HABITAT	20
II.1 LA PROPRIETE DE LA PERSONNE PUBLIQUE.....	21
II.1.1 Le domaine public	21
II.1.2 Le domaine privé.....	22
II.1.3 Le déclassement.....	23
II.2 REGLEMENTATION POUR EMPLOYER LE FONCIER COMMUNAL AU PROFIT DE LA CREATION DE LOGEMENTS	24
II.2.1 Propriétés non bâties communales : Permis d'aménager ou déclaration préalable ?.....	24
II.2.2 Propriétés bâties communales : Division en volumes ou copropriété ?.....	25
III MISE EN APPLICATION ET SOLUTIONS ENVISAGEABLES POUR RESPECTER LA TRAJECTOIRE ZAN	26
III.1 PROPRIETES NON BATIES COMMUNALES	27
III.1.1 La densification : Exemple d'un lotissement communal.....	27
III.1.2 Réemploi de foncier en état d'abandon : Exemple d'un terrain de football	29
III.2 PROPRIETES BATIES COMMUNALES	30
III.2.1 Utiliser les volumes disponibles inutilisés : Exemple d'aménagement de combles.....	31
III.2.2 Réaffectation et réhabilitation de volumes à l'abandon : Exemple d'une école.....	33
III.3 SUIVRE L'ELAN DE SOBRIETE FONCIERE.....	35
III.3.1 Stratégie et dispositifs	35
III.3.2 Sensibilisation et engagement des habitants.....	37
III.3.3 Taxation incitative et coercitive	38
Conclusion.....	40
Bibliographie	41
Table des annexes.....	46
Liste des figures.....	56

Introduction

Le modèle de densification qui a émergé entre 1945 et 1970, visant à rationaliser l'utilisation du foncier, a été progressivement remis en question avec la popularisation de l'automobile et l'amélioration du niveau de vie des ménages. Cette période a connu un déclin des grands ensembles au profit de l'expansion des zones résidentielles individuelles, notamment en périphérie urbaine, entre les années 1970 et 1990.¹ Bien que des préoccupations liées au développement durable et à l'environnement aient commencé à émerger dans les années 1990², la tendance à l'urbanisation du territoire français s'est poursuivie principalement au détriment des terres agricoles³ et des espaces naturels.

Entre 2011 et 2021, environ 24 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)⁴ ont été consommés en moyenne chaque année, soit l'équivalent du département de la Seine Saint Denis ou encore de la ville de Marseille tous les ans. Depuis les années 2000 et l'instauration de la loi SRU, plusieurs législations ont été adoptées abordant les enjeux de sobriété foncière, notamment les lois Grenelle I et II, la loi ALUR, la loi NOTRe, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, la loi ELAN, le plan biodiversité et la loi LOM. Ces textes législatifs ont principalement fourni des instruments sans imposer des objectifs spécifiques, laissant ainsi aux collectivités la latitude de définir leurs propres priorités. Toutefois, cette série de lois a contribué à la maturation d'un projet d'ampleur nationale. La loi "Climat et résilience" du 22 août 2021 vient apporter une harmonisation en établissant des objectifs ambitieux avec des échéances et des résultats à atteindre.⁵

À l'échelle européenne, l'enjeu de la préservation des sols est apparu en 2011 avec l'introduction du concept de *no net land take* (ZAN) d'ici 2050, qui n'était alors qu'une simple recommandation. Le 5 juillet 2023, le projet de directive européenne sur la surveillance et la résilience des sols, a renforcé cette idée mais sans proposer de mécanismes contraignants ni d'obligations pour les pays membres, laissant la situation concrètement

¹ ROUSSEAU.M, « La densité fait-elle la mixité ? », dans « Sociétés contemporaines », Presse de Sciences Po, 2017

² Notamment depuis la conférence de Rio de Janeiro en 1992 reconnaissant à l'échelle mondiale l'importance de la protection juridique de l'environnement - Apparition du terme développement durable dans l'Agenda 21

³ PLANT.R., MAUREL.P., BARBE.E, BRENNAN.J, « Les terres agricoles face à l'urbanisation », Préface de AUGIER.P., Éditions Quae, 2018

⁴ BÉCHU.C, Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, « Zéro artificialisation nette » Communiqué de presse du 28/11/2023

⁵ Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Fascicule de mise en œuvre de la réforme ZAN : Fascicule 1 « Définir et Observer », Version du 21/12/2023, p3

inchangée.⁶ Bien que d'autres pays comme la Belgique et l'Allemagne se fixent des objectifs, la France se distingue par sa politique de sobriété foncière et la transposition de l'objectif européen en loi nationale, illustrée par la loi "Climat et résilience", et apparaît ainsi comme une pionnière en la matière.⁷

La loi "Climat et résilience" instaure un objectif intermédiaire fixé pour 2031, avec une réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à celle mesurée sur la période comprise entre 2011 et 2021. La consommation d'ENAF est un indicateur mesurant l'étalement urbain, basé sur l'utilisation de l'espace.

La trajectoire principale vise à atteindre la zéro artificialisation nette d'ici 2050. L'artificialisation englobe la consommation d'ENAF tout en prenant en compte des phénomènes plus variés et détaillés pour considérer la couverture du sol dans son état physique, allant au-delà de son simple usage, dans le but de préserver les sols dans leurs fonctionnalités.⁸ Ces échéances illustrent une forte ambition, en induisant un changement culturel dans la perception de l'aménagement foncier, en fixant pour la première fois une trajectoire nationale concrète et quantifiée dans le cadre législatif. L'objectif principal vise à stopper l'artificialisation des sols, un enjeu critique pour la préservation de l'environnement et la lutte contre l'extension urbaine. La nécessité de cette trajectoire est indéniable pour préserver les sols, soutenir la biodiversité, et atténuer les effets néfastes tels que l'accélération du réchauffement climatique, l'augmentation des risques inondations, la réduction de nos capacités agricoles, ainsi que les coûts accrus des infrastructures (assainissement, routes, électricité...)⁹.

Cependant, à l'échelle locale, les élus expriment d'importantes préoccupations quant à la concrétisation des objectifs ZAN¹⁰, notamment en raison d'un manque d'accompagnement, de craintes quant à l'aggravation des inégalités territoriales, de ressources humaines et techniques insuffisantes, ainsi que d'une incertitude sur le développement économique et social. En 2022, environ 72 % des élus locaux estimaient ne pas être suffisamment informés sur le ZAN. Ils prévoient que 73 % des documents

⁶ GUIDOUM.R., OLIVIER.M., KRAUS.S., « Réussir le ZAN en réduisant le mal-logement : c'est possible ! », mars 2024, p12

⁷ Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), « Les outils de la sobriété foncière en Europe », Les dossiers FNAU n°57, déc.2023, p21

⁸ Ministères Écologie Énergie Territoires Mer, BONNET-DERIVIÈRE.E., « Réforme du ZAN où en est-on », Partie 2.1 Définir et observer 2021-2031 : consommation d'ENAF, Webinaire du 09/11/2023

⁹ Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Artificialisation des sols, Version du 12/04/2024

¹⁰ PRIMAS.S., « Les élus locaux et l'objectif "zéro artificialisation nette" », 06/07/2022

d'urbanisme devront être révisés pour intégrer ces objectifs, entraînant des coûts conséquents, notamment pour les petites communes qui pourraient être contraintes d'abandonner des projets de développement. En décembre 2023, une étude du groupe SCET¹¹ a souligné les disparités de préparation des territoires, en fonction de l'ingénierie disponible localement, les petites communes disposant de ressources techniques plus limitées que les collectivités de plus grande taille. Parallèlement, la France connaît actuellement une crise du logement, notamment dans les zones tendues.¹² La demande est plus importante que l'offre et de nombreux Français peinent à trouver une habitation décente. La part du logement représente environ 60 % de l'artificialisation en zone détendue et 40% en zone tendue.¹³

Les élus locaux se trouvent confrontés à un défi complexe, mêlant ZAN, préservation du foncier, construction de logements, développement économique et réindustrialisation. Comme le disait Socrate : " Le secret du changement, c'est de concentrer toute son énergie non pas à lutter contre le passé, mais à construire son avenir". Il est crucial que le ZAN soit perçu comme un catalyseur positif, incitant à une adaptation constructive plutôt qu'à la perpétuation de pratiques passées dans une situation plus complexe.

Dans le contexte du ZAN et de ses implications environnementales, les collectivités territoriales se trouvent au cœur d'un défi majeur. Ces dernières ont à charge d'adapter leurs stratégies de développement, traditionnellement axées sur l'étalement urbain, pour répondre aux nouveaux impératifs législatifs. Cependant, cette transition est particulièrement complexe pour les communes rurales, dont les services municipaux sont souvent confrontés à un manque d'outils adéquats et à des lacunes en matière d'aménagement et de gestion du foncier communal.

Cette étude débutera par une analyse des enjeux et des évolutions du contexte ZAN pour les communes rurales (I). Suivra un examen des principes d'aménagement du territoire permettant le développement efficient du patrimoine foncier communal en faveur de l'habitat (II). La dernière partie se concentrera sur les solutions envisageables permettant d'outiller les communes dans leur lutte pour la sobriété foncière (III).

¹¹ SCET, « Objectif ZAN Le temps de la mise en action(s) », 18/12/2023

¹² REBSAMEN.F, « Rapport Rebsamen – Commission pour la relance durable de la construction de logements – Tome 1 », 22/09/2021

¹³ Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, « Lutte contre l'artificialisation des sols – éléments de méthode », sept.2023

I Enjeux et évolutions du contexte ZAN pour les communes rurales

Les acteurs locaux ont la nécessité de faire preuve d'une grande adaptabilité pour répondre aux exigences réglementaires en perpétuelle mutation. Cette nécessité d'ajustement se manifeste particulièrement depuis l'introduction de la loi Climat et Résilience de 2021, marquée par des modifications législatives successives (I.1). Réussir à allier disparités territoriales et développement cohérent est tout l'enjeu de l'aménagement actuel (I.2). Une gestion territoriale efficace repose sur la connaissance et la maîtrise approfondie de son territoire s'appuyant notamment sur les outils disponibles (I.3).

I.1 Adaptation législative, une dynamique d'ajustement continu

I.1.1 Décrets du 29 avril 2022

Deux décrets, en date du 29 avril 2022 sous les numéros 2022-762¹⁴ et 2022-763¹⁵, ont été promulgués pour détailler les objectifs de mise en œuvre sur le territoire français de la loi Climat et Résilience. Le premier décret concerne les objectifs et les règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du SRADDET. Le second décret précise la nomenclature de l'artificialisation des sols et introduit un nouvel article dans le code de l'urbanisme (R.101-1). À la suite de nombreuses contestations, l'Association des Maires de France (AMF) a saisi le Conseil d'État¹⁶ pour demander l'annulation de ces décrets. Le décret n°2022-762 a été jugé conforme à la loi de 2021 par le Conseil d'État.¹⁷ En revanche, le décret n°2022-763 a été censuré, considéré comme insuffisamment précis pour établir l'échelle d'appréciation à laquelle l'artificialisation des sols doit être définie dans les documents de planification et d'urbanisme.¹⁸

¹⁴ Décret n°2022-762 du 29/04/2022

¹⁵ Décret n°2022-763 du 29/04/2022

¹⁶ Décision de justice CE, Artificialisation des sols : le dispositif réglementaire d'application de la loi est censuré sur la définition de l'échelle des zones artificialisées, 04/10/2023 n°465341 et 465341

¹⁷ CE, n°465343, 04/10/2023

¹⁸ CE, n° 465341, 04/10/2023

I.1.2 Loi du 20 juillet 2023

Le 20 juillet 2023, la loi n°2023-630¹⁹ renforce la résilience face au dérèglement climatique et vise à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l’artificialisation des sols et à renforcer l’accompagnement des élus locaux. Elle comporte plusieurs mesures significatives :

- **Report des délais** : Les échéances fixées par la loi Climat et Résilience de 2021 sont reportées. Ce calendrier, déjà revu par la loi 3DS du 21 février 2022²⁰ a été de nouveau modifié. Les SRADDET bénéficient d’une prolongation de 9 mois, tandis que les SCoT, PLU et carte communale disposent d’un délai supplémentaire de 6 mois.

Document	Délai initial : loi Climat et Résilience	Délai loi 3DS	Nouveau délai : loi du 20 juillet 2023
SRADDET	22 août 2023	22 février 2024	22 novembre 2024
SCoT	22 août 2026	22 août 2026	22 février 2027
PLU et carte communale	22 août 2027	22 août 2027	22 février 2028

Figure 1 : Tableau des échéances des documents de planifications et ses modifications

- **Péréquation des projets d’envergure nationale ou européenne**²¹ : Les projets d’envergure nationale ou européenne (PENE) sont comptabilisés dans le cadre d’un forfait national. La loi prévoit une liste de projets susceptibles d’être qualifiés d’envergure présentant un intérêt général majeur. Celle-ci a été définie par arrêté du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, il s’agit notamment des lignes de trains à grandes vitesses, de projets industriels majeurs, de ports maritimes, d’établissements pénitentiaires...²²Les SRADDET devront prévoir une réduction de 54.5 % de leur consommation en ENAF pour prendre en compte cette péréquation représentant environ 12 500 ha.

¹⁹ Loi n°2023-630 du 20/07/2023

²⁰ Loi n° 2022-217 du 21/02/2022

²¹ Art.3 Ch.2 loi n°2023-630 du 20/07/2023

²² Arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d’envergure nationale ou européenne d’intérêt général majeur. Cette liste de PENE est susceptible de subir des modifications.

- **Consommation foncière** : Lors du calcul de la consommation foncière, pour la période 2021-2031, les surfaces urbanisées ayant fait l'objet d'actions de renaturation seront retranchées.²³ Cette décision témoigne de la prise en compte des efforts de renaturation ou de désartificialisation entrepris par les collectivités. Concernant les communes littorales exposées au phénomène d'érosion côtière, les surfaces artificialisées situées dans les zones les plus exposées à l'horizon 0-30 ans seront considérées comme désartificialisées dès lors qu'une opération de renaturation sera prévue dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale.²⁴
- **La garantie communale**²⁵ : Une surface minimale d'artificialisation d'un hectare est garantie pour la période 2021-2031 à toutes les communes couvertes par un PLU, un document tenant lieu, ou une carte communale, prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026. Cette surface minimale peut être mutualisée à l'échelle intercommunale. Pour les communes nouvelles, une majoration de 0.5 hectare est appliquée pour chaque commune déléguée dans la limite d'un plafond de 2 hectares. Cette surface est destinée à apporter une garantie aux communes, notamment petites et rurales, afin que leurs perspectives de développement ne soient pas sacrifiées dans le cadre de la territorialisation des objectifs ZAN. Elle sera malgré tout comptabilisée dans les enveloppes globales d'artificialisation autorisées au titre de la loi Climat-résilience et devrait être revue à la baisse après chaque période décennale.
- **Extension du Droit Préemption Urbain (DPU)**²⁶ : En principe réservé aux zones U et AU des PLU, le DPU « ZAN » peut être instauré si la collectivité délibère en ce sens. Ces zones de préemption particulières concernent des terrains qui favorisent la préservation ou la restauration de la nature en milieu urbain, des zones avec un potentiel élevé de renaturation, ainsi que des terrains pouvant contribuer au renouvellement urbain, à l'optimisation de la densité des zones urbanisées ou à la réhabilitation des friches. Cette approche vise une meilleure gestion de la rareté foncière.

²³ Art.7 Ch.4 loi n°2023-630 du 20/07/2023

²⁴ Art.5 Ch.3 loi n°2023-630 du 20/07/2023

²⁵ Art.4 Ch.3 loi n°2023-630 du 20/07/2023

²⁶ Art.6 Ch.4 loi n°2023-630 du 20/07/2023

I.1.3 Décrets du 27 novembre 2023

Trois décrets promulgués le 27 novembre 2023 ont été élaborés pour intégrer ces changements législatifs et faciliter leur application, notamment en adaptant les dispositions des décrets d'avril 2022.

Tout d'abord, le premier décret²⁷ relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols, modifie la nomenclature²⁸(voir **Annexe 1**) des espaces artificialisés et non artificialisés et fixe des seuils de référence pour qualifier les surfaces, en réponse notamment à la requête de l'AMF. Ce décret s'appliquera après la première décennie, c'est-à-dire après 2031, lorsque l'approche se fondera sur l'artificialisation nette et non plus sur la consommation d'ENAF.

Le second décret²⁹ relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols comporte de nouvelles possibilités pour les SRADDET. En effet, ceux-ci vont pouvoir prendre en compte les spécificités des territoires infrarégionaux relevant par exemple de risques naturels prévisibles ou de l'exposition au recul du trait de côte. Il est également possible d'intégrer au sein du SRADDET des règles différenciées en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols.

Enfin, le dernier décret³⁰ relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols concerne la mesure prise sur la péréquation des PENE. Elle institue la création d'une commission régionale de conciliation en cas de désaccord entre l'État et la région concernant la liste des projets. Le décret précise la composition et le fonctionnement de cette commission. Présidée par un magistrat administratif, elle comprendra trois représentants de l'État et trois de la région. Des représentants du bloc communal pourront également être consultés lorsque le projet les concerne.

Ces évolutions de la loi Climat et Résilience depuis son adoption en 2021 mettent en évidence la nécessité de prendre en compte les réalités locales et la vigilance requise pour

²⁷ Décret n°2023-1096 du 27/11/2023

²⁸ Annexe à l'article R.101-1 du code de l'urbanisme et en annexe du mémoire

²⁹ Décret n°2023-1097 du 27/11/2023

³⁰ Décret n°2023-1098 du 27/11/2023

suivre ces changements. Les récents décrets du 27 novembre 2023, élaborés pour intégrer les modifications législatives, illustrent cette dynamique. Ils visent à faciliter l'application de la loi et à répondre aux besoins émergents en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols. Ces ajustements témoignent de la volonté d'optimiser les mesures en place et de garantir une mise en œuvre efficace des objectifs fixés. Il est ainsi essentiel pour les acteurs locaux de se préparer à de nouvelles évolutions législatives et de rester attentifs pour répondre de la meilleure des manières aux défis à venir en matière d'aménagement du territoire.

I.2 Réussir à allier disparités territoriales et développement cohérent

Au sein du territoire français, le contexte différent des communes urbaines et rurales soulève des enjeux significatifs en termes de développement territorial (I.2.1). De plus, au sein même du monde rural chaque commune possède des spécificités, des atouts et des contraintes qui nécessitent d'être pris en compte pour son bon développement (I.2.2). La déclinaison des objectifs ZAN en territorialisation en cascade (I.2.3) prendra en compte notamment cette spécificité des territoires permettant de garder une cohérence dans leur développement.

I.2.1 Classification des communes françaises : entre l'urbain et le rural

Il est primordial de réussir à définir convenablement ces deux termes pour pouvoir agir de manière optimale sur son territoire, les enjeux et prérogatives n'étant pas les mêmes.

La genèse de ces deux termes nous révèle qu'en 1846, une première définition de l'urbain émerge, la décrivant comme « *toutes les communes comprenant plus de 2000 habitants agglomérés au chef-lieu* ». ³¹ Le rural, quant à lui, englobe les communes ne répondant pas à ces critères. Cette définition oppose les deux termes et fixe arbitrairement un seuil, considérant qu'il n'existe que deux possibilités, être urbain ou être rural, aucune nuance n'est apportée.

Au fil du temps, plusieurs définitions des communes urbaines et rurales sont apparues, chacune avec ses propres critères et suscitant des critiques, jugées comme insuffisamment

³¹ DUMONT.G-F., « La ruralité en France : marginale ou significative ? », 2019, p127-139

représentatives de la réalité, avec notamment un manque de considération pour les communes que l'on peut qualifier de transitoires. La dernière définition en date s'appuie sur des travaux au niveau international de mars 2021.³² Cette définition fait intervenir la notion de grille communale de densité permettant de classer les communes en fonction de la répartition de la population sur leur territoire. Cette grille propose 7 niveaux de subdivisions et permet une lecture plus fine. « La méthode de construction de la grille repose, sur l'agrégation de carreaux d'1km² de densité équivalente, permettant d'identifier des taches ou clusters. Le passage des carreaux à la commune se fait en fonction de la part de la population communale dans les différents types de clusters ». ³³ Ainsi, ce mémoire sera axé sur les trois derniers échelons, qui représentent la composante rurale de nos communes (voir **Annexe 2**). En France, ces dernières regroupent 88% des communes pour seulement 33% de la population.³⁴

I.2.2 Disparités territoriales

Les disparités dans les dynamiques d'artificialisation sur le territoire français sont marquantes. Les régions littorales et les zones périurbaines des métropoles concentrent une demande accrue en logements et en activités, entraînant une forte consommation d'espaces. Il est cependant intéressant de souligner que ce phénomène ne se limite pas aux territoires dynamiques. Sur la dernière décennie, 10 % de l'artificialisation dédiée au logement a été observée dans des communes connaissant une diminution démographique.³⁵

Les communes rurales, moins sollicitées sur le plan démographique et économique, connaissent une pression moindre en termes d'artificialisation. Toutefois, en raison de leurs nombres plus élevés et de la multiplication des petites opérations sur leurs territoires, leurs impacts cumulés finissent par entraîner des consommations non négligeables à l'échelle nationale, même si leurs consommations moyennes par commune restent faibles. Entre 2011 et 2021, les petits bourgs ruraux et les communes à habitat dispersé représentaient près de 60 % de la consommation des ENAF, alors même qu'elles n'ont accueilli que 38 % de la

³² DIJKSTRA.L., BRANDMULLER.T., KEMPER.T, KHAN.A, VENERI.P, « Applying the Degree of Urbanisation – A methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons », 2021

³³ BECK.S, DE BELLEFON.M-P., FOREST.J, GERARDIN.M, LEVY.D, « La grille communale de densité à 7 niveaux », DT n°2022-18, 2023, p10

³⁴ BOCQUET.M., Rapport d'étude CEREMA, « Analyse de la consommation d'espaces – Période du 1er janvier 2009 au 1er janvier 2022 », sept.2023, p57

³⁵ ARAMBOUROU.H., BOUVART.C., TESSE.S., ROSTAND.J., France Stratégie, « L'artificialisation des sols : un phénomène difficile à maîtriser », note d'analyse n°128, nov.2023

croissance démographique.³⁶ Cette observation souligne que la consommation d'ENAF est davantage associée à une multitude de petits projets dans les zones rurales qu'à de grands projets en milieu urbain. Ce constat met en lumière une dynamique complexe où certaines communes consomment de l'espace sans pour autant avoir une dynamique importante. L'enjeu autour des communes rurales est donc majeur pour pouvoir répondre efficacement aux objectifs nationaux du ZAN. Ces chiffres marquants sont tout de même à manier avec précaution. Contrairement aux classements antérieurs, une commune peut être qualifiée de rurale (selon la grille communale de densité) et également périurbaine (car sous influence du pôle).

Toutes les communes présentent des caractéristiques et des enjeux qui lui sont propres. Chacun de ces territoires peut être qualifié avec ses spécificités. Parmi celles-ci, on peut observer des variations significatives dans le pourcentage de foncier bâti sur le territoire communal, incluant la répartition des résidences principales et secondaires, le mitage, les logements vacants, les biens communaux, ainsi que les biens laissés à l'abandon. Il en va de même pour le pourcentage de foncier disponible non bâti qui peut grandement fluctuer d'une commune à l'autre. De plus, il est crucial de saisir les tendances démographiques locales, telles que le vieillissement de la population et le desserrement des ménages³⁷, afin de répondre aux besoins sociaux émergents. Parallèlement, une analyse approfondie des activités commerciales, de la revitalisation des centres-bourg, de l'attractivité résidentielle et touristique offre un aperçu plus global de la dynamique locale.

D'autres aspects³⁸, tels que l'accès aux services publics, les infrastructures de transport, l'offre éducative et culturelle, la topographie communale et son environnement sont également des éléments essentiels à prendre en compte pour adapter au mieux les décisions communales.

« Le défi, aujourd'hui, est d'intervenir sur les territoires en ajoutant moins de matière et plus de sens. ».³⁹

³⁶ ARAMBOUROU.H., BOUVART.C., TESSE.S., ROSTAND.J., France Stratégie, « L'artificialisation des sols : un phénomène difficile à maîtriser », note d'analyse n°128, nov.2023

³⁷ PEIGNÉ.E., « Densification douce – Une réponse à la sobriété foncière », Revue Géomètre n°2223, avr.2024, p42

³⁸ BROWAEYS.X., CHATELAIN.P., « Étudier une commune », Armand Colin, Paris,2005

³⁹ HENRY.P., « Des tracés aux traces, pour un urbanisme des sols », Apogée, Rennes, 2023, p154

I.2.3 Territorialisation en cascade, quels sont les effets à l'échelle communale ?

Exemple en Bretagne

La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) observée entre 2011 et 2021 doit être divisée par deux entre 2021 et 2031 à l'échelle nationale. Pour cela, est mis en place le principe de déclinaison territoriale, une territorialisation en cascade.

Tout d'abord, au niveau régional, une enveloppe correspondant à 50% des objectifs nationaux est définie.

Cette enveloppe est ensuite subdivisée en deux parties distinctes. La première est une enveloppe de solidarité qui sera mutualisée, incluant les projets d'envergure nationale et européenne (PENE), ainsi que les projets régionaux, assurant une équité de traitement infrarégionale.

La seconde est l'enveloppe territorialisée, correspondant à la surface pouvant être réellement consommée par les territoires infrarégionaux, obtenue en soustrayant l'enveloppe de solidarité de l'enveloppe régionale.

Cette enveloppe territorialisée est ensuite répartie entre les différents Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) couvrant le territoire régional, chaque SCoT distribuant à son tour cette enveloppe aux PLU(i) et cartes communales qui couvrent son territoire, en fonction des caractéristiques spécifiques de chaque territoire inscrit dans son périmètre. En cas de couverture par un PLU(i), la même démarche de territorialisation est suivie pour distribuer l'enveloppe qui lui a été attribuée.⁴⁰ Dans chaque strate, en cas d'absence ou de défaut du document, les documents inférieurs ont l'obligation de prendre en compte les documents supérieurs, assurant le respect de la hiérarchie des normes.⁴¹

La Bretagne est un bon exemple pour comprendre ce mécanisme en cascade. En effet, le territoire breton est entièrement couvert par des SCoT hormis, l'île d'Ouessant et l'île de Sein. De plus, le SRADDET Bretagne⁴² a adopté les modifications en assemblée délibérante le 23 juin 2023.

⁴⁰ Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Fascicule de mise en œuvre de la réforme ZAN : Fascicule 2 « Planifier la consommation et l'artificialisation des sols », Version du 21/12/2023, p20-36

⁴¹ Agence d'urbanisme agglomération de Besançon (AudaB), « Comprendre les relations entre les documents d'urbanisme », fevr.2015

⁴² Rapport du Conseil Régional sur la modification du SRADDET région Bretagne adopté en assemblée délibérante en juin 2023

Ainsi, selon les données de référence du CEREMA issues de l'exploitation des fichiers fonciers, la Bretagne a consommé 17 925 ha entre 2011 et 2021. Son enveloppe régionale pour la période 2021-2031 est donc de 8962 ha. Elle a également prévu une enveloppe de solidarité de 1100 ha pour les projets d'envergure. Cependant, ayant été modifié en juin, soit, avant la loi de juillet et les décrets de novembre 2023, de légers ajustements vont certainement être nécessaires concernant cette enveloppe. L'enveloppe territorialisée comporte ainsi 7862 ha (8962 ha – 1100 ha). Pour les répartir entre ses différents territoires, la région a élaboré 8 critères (voir tableau ci-dessous) qui seront ensuite pondérés pour obtenir un score de pondération.

Critères	Pondération
Niveau d'optimisation du foncier dans les espaces urbanisés	15%
Efforts consentis en matière de sobriété foncière dans les dix années passées	15%
Dynamiques démographiques prévisibles	15%
Dynamiques économiques prévisibles	20%
Indice de ruralité	15%
Efforts de protection des ENAF, des continuités écologiques, qualité écologique des masses d'eau	10%
Préservation de la sécurité bretonne : maîtrise des risques et nuisances	5%
Capacités d'accueil en matière d'équipements et de services à la population	5%

Figure 2 : Tableau présentant la pondération des critères pour la répartition de l'enveloppe

Ainsi, chacun des SCoT se voit attribuer une partie des 7862 ha (voir **Annexe3**). Chaque SCoT réalisera un mécanisme similaire de redistribution pour ses PLU(i), et chaque PLU(i) pour ses communes.

Il est à noter que pour le cas breton, le **MOS**⁴³ (Mode d'Occupation du Sol) Bretagne indique une consommation effective de 14 310 ha sur la décennie précédente à l'échelle régionale. En revanche, les fichiers fonciers produits et diffusés par le CEREMA estiment cette même consommation à 17 925 ha, ce qui représente un différentiel considérable de plus de 3 500 ha, soit approximativement 20 % d'écart !

Cette différence s'explique par la nature des sources utilisées. Les fichiers fonciers sont basés sur les données MAJIC (Mise à Jour de l'Information Cadastre) de la DGFIP, qui sont principalement d'ordre fiscal⁴⁴. L'avantage de cette source est d'assurer un traitement

⁴³ GéoBretagne permet la visualisation de nombreuses couches SIG comme les parcelles consommées entre 2011-2021 à différents échelons administratifs. Disponible en open data à l'URL suivant : <https://geobretagne.fr/mviewer/?config=/apps/mos/config.xml>

⁴⁴ Portail de l'artificialisation des sols, « Les fichiers fonciers », Consulté le 03/07/2024

homogène du territoire national. Cependant, sa nomenclature se compose de seulement 13 catégories avec une spécialisation à la parcelle cadastrale. En revanche, le MOS utilise une technique de photo-interprétation⁴⁵ avec une nomenclature plus détaillée, composée de 50 catégories. Ces différences de méthodologie et de traitement des données entraînent nécessairement un écart.

Ainsi, si on se base sur l’outil MOS, la réduction à l’échelle régionale sera de 37%, en passant de 14 310 ha entre 2011 et 2021 à 8962 ha pour la période 2021 et 2031. Finalement, à l’échelle des SCoT la réduction de consommation sera de 41% en moyenne. Les communes bretonnes, dernier niveau de la territorialisation en cascade, subiront par conséquent une réduction de consommation moins importante que ce qui est prévu par l’exploitation des fichiers fonciers.

I.3 Outils à disposition des élus

Maîtriser son territoire est essentiel pour assurer un développement efficace et durable. Cela nécessite une compréhension approfondie de son territoire en combinant l'analyse objective à l'aide d'outils spécialisés et la connaissance précieuse des élus locaux. Cette démarche permet d'identifier les points d'action prioritaires, comblement des dents creuses, identification des gisements fonciers, gestion des logements vacants... Les outils actuels (I.3.1), locaux (I.3.2) mais également en cours de finalisation (I.3.3) apportent des compléments permettant d’intégrer diverses sources d'information. Les collectivités peuvent non seulement prendre des décisions éclairées et stratégiques pour optimiser l'utilisation de leurs ressources foncières, mais aussi observer l'évolution passée et actuelle du territoire. Ainsi, elles sont mieux équipées pour organiser le développement futur de manière cohérente et durable, en anticipant les besoins et les défis à venir.

I.3.1 Les outils actuels

Il existe de nombreux outils pour aider les élus dans leurs décisions et leurs recherches. Bien que la liste ne soit pas exhaustive, voici un aperçu des principaux outils disponibles :

⁴⁵ ROUAULT.S, Consortium MOS FONCIER, « MOS Foncier V3.0 – Dictionnaire de données », 26/06/2023

- **Le portail de l'artificialisation**⁴⁶ : Ce portail national fournit des ressources et des données cruciales pour la mise en œuvre des mesures liées aux objectifs ZAN. En open data, il permet de suivre l'avancée des objectifs, de réaliser des diagnostics territoriaux, et d'accéder à des bases de données sur la consommation des espaces communaux, de cartographier les PENE, ainsi que la mise à disposition de nombreux guides et fascicules explicatifs. La plateforme inclut également **MonDiagnosticArtificialisation**⁴⁷, qui fournit des fiches détaillées sur la consommation et les projections d'espaces commune par commune. Cette plateforme est en constante évolution pour offrir de nouvelles fonctionnalités.
- **Cartofriches**⁴⁸ : En open data, cet outil aide au recensement et à la qualification des friches pour faciliter leur réutilisation. Complété par **UrbanVitaliz**⁴⁹, un service public qui guide les collectivités dans le processus de réhabilitation de ces dernières.
- **UrbanSimul**⁵⁰ : Accessible de manière restreinte aux ayants droit des données foncières (collectivités, EPF, services de l'État, agences d'urbanisme, etc...), cet outil permet aux collectivités de définir une stratégie de sobriété foncière. Il croise de très nombreuses sources de données, dont les données foncières, pour les rendre facilement interprétables sous forme de cartographie à l'échelle des parcelles, permettant d'identifier les gisements fonciers et de construire des scénarios d'urbanisation.
- **OTELO**⁵¹ : Cette interface web, accessible uniquement aux ayants droit cités précédemment, propose une estimation des besoins en logements dans les territoires. Développé par le Ministère de la Transition Écologique, en partenariat avec le CEREMA et l'Insee, cet outil est notamment utile dans les démarches de SCoT, PLH, et PLUI-H.

⁴⁶ Disponible en open data à l'URL suivant : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

⁴⁷ Disponible en open data à l'URL suivant : <https://mondiagartif.beta.gouv.fr/>

⁴⁸ Disponible en open data à l'URL suivant : <https://cartofriches.cerema.fr/cartofriches/>

⁴⁹ Disponible en open data à l'URL suivant : <https://urbanvitaliz.fr/>

⁵⁰ Disponible en accès restreint à l'URL suivant : <https://urbansimul.cerema.fr/>

⁵¹ Disponible en accès restreint à l'URL suivant : <https://otelo.developpement-durable.gouv.fr/>

- **LOVAC**⁵² : Ce fichier accessible uniquement aux services de l'État et aux collectivités territoriales, permet de quantifier et cartographier les logements vacants.

I.3.2 Les initiatives locales

À l'échelle locale, diverses initiatives ont été mises en place pour offrir des solutions supplémentaires aux élus locaux et les aider dans leur prise de décision. Par exemple, le MOS Bretagne qui se rapproche du principe de l'OCS-GE en utilisant la photo-interprétation pour déterminer l'occupation du sol de chaque parcelle bretonne. Cet outil s'est révélé précieux pour les élus locaux, comme le montre l'exemple de la communauté de communes de Haut-Léon Communauté⁵³, qui finalise son PLUi-H en utilisant exclusivement le MOS et la connaissance des élus sur leurs territoires, sans recourir aux outils développés à l'échelle nationale.

Un autre exemple est le portail ZAN développé par la DDTM du Pas-de-Calais⁵⁴ pour répondre à la forte consommation d'espace du territoire. Ce portail, à l'échelle de l'EPCI, croise les données de consommation foncière avec d'autres informations territoriales (occupation des sols, taux d'emploi, estimation des besoins en logements avec OTELO, évolutions de la population, PLU(i)...). Il permet d'extraire des données, de télécharger des cartes et de générer des rapports de synthèse, offrant ainsi un support complet pour la planification locale. Il permet ainsi un échange avec les élus locaux et une visualisation simplifiée de l'analyse de leurs territoires à l'aide d'un outil central.

I.3.3 L'uniformisation avec l'OCS-GE

L'OCS-GE (Occupation du Sol à Grande Échelle) est un outil crucial pour assurer une équité entre les territoires dans le cadre de la trajectoire ZAN. Cet outil commun, produit par l'IGN, garantit que tous les territoires suivent une trajectoire cohérente en matière de consommation foncière. Jusqu'en 2031, le calcul de la consommation foncière se basera sur les fichiers fonciers actuels. Par la suite, le calcul sera réalisé avec l'OCS-GE, fournissant des données plus précises et uniformes. La couverture complète du territoire est prévue pour mi-2025, avec deux millésimes par département permettant un premier comparatif. Cette base de données sera mise à jour tous les trois ans, permettant ainsi de réaliser des

⁵² Disponible en accès restreint à l'URL suivant : <https://datafoncier.cerema.fr/lovac>

⁵³ Rencontre avec Anne KERBOURC'H, responsable aménagement du territoire Communauté de Communes Haut-Léon Communauté, le 03/06/2024

⁵⁴ DOUCHÉ.J., GINISTY.Y., « Les rendez-vous de Datafoncier n°1 », Webinaire CEREMA du 14/03/2024

comparatifs réguliers et de suivre les trajectoires communales par rapport à leurs objectifs de sobriété foncière. Certains territoires bénéficient déjà de la couverture de l'OCS-GE et peuvent ainsi intégrer ces informations pour améliorer leur cohérence et leur précision dans leurs planifications.

Les informations fournies par l'OCS-GE se déclinent en deux dimensions : la couverture du sol, répartie en 14 classes différentes, et l'usage du sol, réparti en 20 classes (voir **Annexe 4**). La détermination de la couverture du sol est assistée par intelligence artificielle, utilisant des techniques de Deep Learning appliquées à la photo-interprétation d'images aériennes.⁵⁵ L'usage du sol sera défini par le croisement des données de couverture du sol avec les fichiers fonciers, la BD TOPO, la BD Forêt, le RPG... Un opérateur de l'IGN vérifie la qualité du modèle et la classification automatique générée par l'intelligence artificielle, corrigeant si nécessaire avant validation.⁵⁶ Une démarche collaborative a également été mise en place permettant aux territoires de signaler d'éventuelles erreurs pour améliorer les modèles de prédictions.

L'OCS-GE constituera donc un outil de référence pour les collectivités locales, leur permettant de disposer de données fiables et détaillées pour suivre et ajuster leur trajectoire de développement.

II Principes d'aménagement du territoire permettant le développement efficient du patrimoine foncier communal en faveur de l'habitat

Dans ce contexte législatif en constante mutation, les disparités territoriales deviennent plus prégnantes. Chaque commune se trouve confrontée à la nécessité d'adapter ses stratégies en fonction du cadre réglementaire, tout en capitalisant sur les spécificités de son territoire. Alors que les modèles d'aménagement évoluent, les élus ruraux ont à réviser leurs approches traditionnelles, notamment en ce qui concerne l'expansion urbaine sur les terres agricoles. Il est crucial que les élus intègrent ces enjeux et sachent y répondre de

⁵⁵ GÉON.A., « Deep Learning avec Keras et TensorFlow – Mise en œuvre et cas concrets », Dunod, Edition 3,2024 p7-50

⁵⁶ HAMIMI.Y., « Contribuer à la production de l'OCS GE », Webinaire IGN du 17 mai 2024

manière adéquate. Cependant, le manque de connaissances en aménagement du territoire, surtout dans les zones rurales, constitue un obstacle pour les collectivités locales, risquant de les priver d'opportunités de développement. Pour cela, une analyse approfondie du territoire s'avère indispensable afin d'identifier des leviers d'action pertinents. Les collectivités locales ont un rôle de modèle à jouer pour leurs citoyens en faisant preuve de proactivité en matière de sobriété foncière. Cela peut se faire notamment par la réattribution de propriétés communales au service de l'habitat. Pour cela, les collectivités ont nécessairement besoin de connaître et maîtriser la composition de leurs propriétés (II.1) mais également les principaux principes d'aménagement permettant un développement efficient du patrimoine foncier communal en faveur de l'habitat (II.2).

II.1 La propriété de la personne publique

La commune est une personne publique, composée du domaine public (II.1.1) soumis au régime du droit administratif et du domaine privé (II.1.2) soumis quant à lui au droit privé. Pour transférer un bien du domaine public vers le domaine privé de la personne publique, il convient de réaliser une procédure spécifique, le déclassement (II.1.3). Pour une meilleure compréhension un schéma est disponible (voir **Annexe 5**).

II.1.1 Le domaine public

Le domaine public se divise en deux catégories distinctes : le domaine public naturel et le domaine public artificiel.

Le **domaine public naturel** est composé principalement du domaine maritime naturel⁵⁷, comprenant par exemple le rivage de la mer, le domaine fluvial naturel⁵⁸ incluant les cours d'eau et les lacs domaniaux entre autres.

Le **domaine public artificiel** est beaucoup plus étendu. Il regroupe tous les biens du domaine public qui ne relèvent pas du domaine public naturel, tels que les domaines routier, ferroviaire, fluvial et maritime artificiels, les édifices et bâtiments publics, parcs et jardins publics...

⁵⁷ Art. L2111-4 du CG3P définit la composition du domaine public maritime naturel

⁵⁸ Art. L2111-7 à L2111-9 du CG3P définissent la composition du domaine public fluvial naturel

Dans les deux cas, pour être considéré comme faisant partie du domaine public, un bien doit répondre à certaines conditions. Il doit appartenir à une personne publique et être affecté soit à l'usage direct du public, soit à un service public, sous réserve que le bien fasse l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public⁵⁹, soit constituer un accessoire⁶⁰ indissociable à un bien appartenant déjà au domaine public.

L'affectation à l'utilité publique est donc essentielle pour qu'un bien soit soumis à la domanialité publique. Pour le domaine public naturel, cette incorporation est automatique et résulte de phénomènes naturels et physiques, comme le recul du trait de côte qui élargit le domaine public maritime naturel.⁶¹ En revanche, pour le domaine public artificiel, l'affectation peut se faire de deux manières. Il peut s'agir d'une **affectation formelle**, réalisée par un acte juridique unilatéral de la commune déterminant la destination du bien à un usage ou à un service public, ou d'une **affectation de fait**, constatant que le bien est utilisé par un service public ou par le public.

L'affectation de fait est nécessaire et suffisante pour classer un bien dans le domaine public. À l'inverse, une affectation formelle sans une utilisation effective est illégale. Ce qui importe avant tout, c'est la réalité de l'utilité publique : si un bien ne répond pas effectivement aux critères, même si un acte relate le contraire, il ne peut être incorporé au domaine public.

Un bien du domaine public ne peut être cédé, cependant il peut faire l'objet d'une procédure de déclassement (II.1.3), permettant son incorporation au sein du domaine privé de la personne publique.

II.1.2 Le domaine privé

Le domaine privé est défini de manière résiduelle. Il regroupe l'ensemble des biens appartenant aux personnes publiques ne relevant pas de la domanialité publique. Contrairement au domaine public, ces biens ne sont pas destinés à l'utilité publique.⁶²

⁵⁹ Art. L.2111-1 et Art. L.2111-2 du CG3P

⁶⁰ LAVROFF.D., « Domaine des collectivités locales », Chapitre 1 : détermination des biens soumis au régime de la domanialité publique, section 5, Dalloz, Encyclopédie collectivités locales, folio n° 5020, mars.2007

⁶¹ Art. L2111-4 du CG3P

⁶² BETTIO.N., « Domaine des collectivités locales », Chapitre 2 : entrée et la sortie des biens du domaine public, section 1, Dalloz, Encyclopédie collectivités locales, folio n° 5030, févr.2016

Plusieurs textes⁶³ ont expressément soumis certaines catégories de biens à la domanialité privée, notamment les chemins ruraux, les bois et forêts domaniales, les réserves foncières, ainsi que les immeubles de bureaux qui ne forment pas un ensemble indivisible avec des biens immobiliers du domaine public.

Ces biens peuvent être gérés comme n'importe quel patrimoine privé, mais ils sont soumis à certaines règles plus contraignantes.⁶⁴ Par exemple, la cession d'un bien du domaine privé nécessite généralement un avis favorable du conseil municipal.

Un bien peut quitter le domaine privé de différentes manières : soit en étant incorporé au domaine public à la suite d'une décision administrative ou législative, soit en étant cédé, loué, échangé, etc. La gestion du domaine privé implique donc une attention particulière aux règles et procédures spécifiques, tout en veillant à préserver les intérêts et les besoins de la collectivité publique.

II.1.3 Le déclassement

Il n'existe pas de symétrie avec le processus d'entrée du bien dans le domaine public. La sortie d'un bien du domaine public nécessite toujours un acte administratif. Même si le bien n'a pas fait l'objet d'un classement pour entrer dans le domaine public, il doit se soumettre à un déclassement formel.

Lorsqu'un bien n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, il ne relève plus du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement.⁶⁵

Ainsi, la sortie d'un bien du domaine public communal dépend à la fois d'une **désaffectation matérielle du bien** résultant d'un état de fait (plans, photographies, constats, etc...) et à la fois d'une délibération communale constatant cette désaffectation et portant sur le déclassement du bien, parfois après enquête publique. La légalité de cet **acte juridique de déclassement** dépendra de la réalité de la désaffectation.⁶⁶ À la suite de cela, le bien entrera dans le domaine privé communal et le régime de la domanialité publique cessera.

⁶³ Art.L.2421-18 du CGCT, Art. L.2211-1 du CG3P, Art.L.2212-1 du CG3P, Art.L.161-1 du code de la voirie routière, Art.L.161-1 du code rural et de la pêche maritime

⁶⁴ Conditions à l'Art.L.2241-1 du CGCT

⁶⁵ Art. L.2141-1 du CG3P

⁶⁶ CAA Toulouse, n°21TL03516, 11/07/2023

II.2 Réglementation pour employer le foncier communal au profit de la création de logements

Dans le cadre de leur développement territorial, les communes sont dans l'obligation d'envisager diverses procédures d'aménagement pour la création de logements. Qu'il s'agisse de propriétés non bâties (II.2.1) ou déjà bâties (II.2.2), chaque opération doit se conformer à des réglementations spécifiques pour garantir une urbanisation harmonieuse et respectueuse des environnements urbains et naturels. La mise en œuvre de ces projets nécessite une compréhension des règles et autorisations d'urbanisme applicables. Cette section explore les différentes possibilités pour optimiser l'utilisation du foncier de la personne publique, en détaillant les conditions et les procédures requises pour chaque type de propriété.

II.2.1 Propriétés non bâties communales : Permis d'aménager ou déclaration préalable ?

Pour réaliser une opération de construction de logements sur des terrains non bâtis communaux, les élus locaux suivent les mêmes règles que leurs concitoyens, régies par le droit commun. Cela implique de se conformer à la procédure de lotissement, une opération d'aménagement qui consiste à diviser des propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiments, à titre gratuit ou onéreux, en propriété ou en jouissance. Il est important de souligner que le nombre de lots n'est pas un critère déterminant ; dès qu'il y a division, l'opération est considérée comme un lotissement, même s'il s'agit de créer un unique lot.⁶⁷

Les élus sont également dans l'obligation d'obtenir une autorisation d'urbanisme. Le **permis d'aménager** est requis dans deux cas spécifiques⁶⁸ : premièrement, lorsque le projet implique la construction d'équipements de voirie et d'installations communes. Deuxièmement, lorsque le projet de lotissement concerne un espace protégé, tel qu'un site classé, un monument historique ou un espace naturel, l'exemple le plus récurrent est le secteur Architectes des Bâtiments de France (ABF).

⁶⁷ Art. L.442-1 du Code de l'Urbanisme

⁶⁸ Art. R.421-19 du Code de l'Urbanisme

Dans tous les autres cas, une simple **déclaration préalable de division** est suffisante pour obtenir l'autorisation nécessaire.⁶⁹ Cette démarche administrative est essentielle pour assurer la conformité du projet aux réglementations en vigueur et garantir la préservation des espaces naturels et des patrimoines historiques.

II.2.2 Propriétés bâties communales : Division en volumes ou copropriété ?

Il existe plusieurs possibilités pour optimiser le potentiel des propriétés déjà bâties.

Tout d'abord, des procédures similaires à celles des propriétés non bâties peuvent être appliquées lorsqu'il y a des espaces suffisamment grands pour accueillir de nouvelles habitations (jardins, cours...).

Ensuite, l'agrandissement de bâtiments existants représente une autre possibilité. Ce dernier peut être réalisé par extension, c'est-à-dire horizontalement ou en surélévation, c'est-à-dire verticalement. Pour des développements significatifs, deux types d'autorisations sont envisageables : la déclaration préalable ou le permis de construire. Les conditions nécessitant une **déclaration préalable** sont définies dans le code de l'urbanisme.⁷⁰ Par exemple, les constructions créant une surface de plancher comprise entre 5 et 20 m² nécessitent une déclaration préalable, tandis que des surfaces plus grandes requièrent un **permis de construire**. Ainsi, dans la majorité des cas, un permis de construire sera nécessaire.

Enfin, l'immeuble pourra être soumis à une division volumétrique. Cela nécessite la mise en place d'un régime de copropriété ou de division en volumes, où il y aura plusieurs propriétaires pour une seule parcelle cadastrale. La copropriété est un mécanisme juridique permettant à plusieurs propriétaires de détenir des droits exclusifs sur leurs parties privatives et une quote-part de propriété sur les parties communes.

Le régime de la **copropriété** est cependant incompatible avec le régime de la domanialité publique et les caractéristiques des ouvrages publics. En vertu des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public⁷¹, la copropriété n'est pas conciliable avec la notion de domanialité publique, qui confère un droit absolu et incessible, excluant que d'autres propriétaires puissent détenir des droits conjoints sur les mêmes

⁶⁹ Art. R.421-23 du Code de l'Urbanisme

⁷⁰ Art. R.421-9 du Code de l'Urbanisme

⁷¹ Art. L.3111-1 du CG3P

éléments, comme ce serait le cas pour les parties communes d'un immeuble en copropriété. Dans ce cas, la **division en volumes** sera le mode de découpe volumétrique préférentielle car cette dernière exclut les parties communes, ne laissant que des parties privatives exclusives.

Le régime de la copropriété est quant à lui compatible et envisageable pour un bien du domaine privé communal⁷².

Enfin, il est crucial de noter que pour toutes ces opérations, l'accompagnement de professionnels tels que des géomètres-experts, des architectes, des urbanistes et des juristes spécialisés en droit de l'urbanisme peut grandement faciliter la conformité et la réussite des projets. Les géomètres-experts, de par leurs compétences transversales, sont certainement les professionnels les plus à même de répondre aux élus sur les thématiques attenantes au droit du sol.

Ainsi, la maîtrise de ces éléments abordés dans cette section constituera un socle de connaissances pour les élus. Cela leur permettra non seulement de stimuler leur créativité, mais également d'utiliser ces connaissances pour atteindre l'objectif ZAN d'ici 2050.

III Mise en application et solutions envisageables pour respecter la trajectoire ZAN

Dans cette section, nous examinerons des exemples concrets de réalisations de projet et de possibilités qui s'offrent aux communes pour suivre la trajectoire de sobriété foncière. Ce mémoire étant centré sur les communes rurales, nous n'aborderons pas les démarches inadaptées, peu imaginables par les citoyens et élus ruraux, tels que les montages complexes d'opérations d'envergure propres aux milieux urbains ou semi-urbains. Les élus locaux ruraux privilégient des solutions efficaces et réalisables durant leur mandat, contrairement aux pôles urbains dotés de services d'urbanisme et d'une vision à plus long terme de l'aménagement. L'objectif est de présenter des solutions simples mais efficaces pour permettre la création d'habitats. L'idée générale de ces exemples peut être transposable pour

⁷² LEJEAIL.N., « Copropriété ou Division en Volumes : Quel statut adopter ? », Mémoire Travail de Fin d'Etude ESGT, 2005

le parc foncier privé. Nous étudierons deux exemples de créations de logements sur des propriétés non bâties communales (III.1), puis deux exemples de créations de logements sur des propriétés bâties communales (III.2). Enfin, nous étudierons diverses solutions envisageables que possèdent les communes pour faire preuve de proactivité et influencer sur leur population (III.3).

III.1 Propriétés non bâties communales

Le développement durable d'une commune nécessite une approche stratégique notamment en zone urbaine, où chaque parcelle non bâtie devient une opportunité pour répondre aux besoins de logement tout en respectant les objectifs de sobriété foncière. Les collectivités locales ont la responsabilité de les réévaluer et d'envisager des solutions pour maximiser leurs utilisations sans compromettre les enjeux environnementaux (préservation des ZNIEFF, corridors écologiques, trame verte et bleue...). La priorité va être d'agir sur les secteurs déjà urbanisés en densifiant et optimisant intelligemment l'espace (III.1.1), et parfois en réalisant des changements de destination des terrains (III.1.2).

III.1.1 La densification : Exemple d'un lotissement communal

La densification répond efficacement à la demande de logements sans étendre l'emprise urbaine, en intégrant des projets de construction bien planifiés, respectant les caractéristiques locales et les besoins communaux.

À Saint-Jean-du-Doigt (29630), une commune littorale et rurale à habitat dispersé, un lotissement a été construit à la fin des années 1980 pour accueillir de jeunes couples avec enfants et primo-accédants. Aujourd'hui, la population de ce lotissement est vieillissante et le parc pour enfants n'est plus utilisé depuis des années, les jeux pour enfants d'autrefois ont été retirés.

Cet espace peut-il être considéré comme déjà artificialisé ? Pouvons-nous construire de nouveaux logements sans subir de préjudice surfacique sur le bilan ZAN ?

Selon l'article R101-1 du code de l'urbanisme et son annexe (**voir Annexe 1**), cet espace peut être considéré comme artificialisé (**voir Annexe 6**). Cette classification repose sur la définition actuelle et flexible de l'artificialisation selon ce texte. Comme l'a démontré

le laboratoire de recherche ESPI⁷³, qui illustre que l'artificialisation peut être définie de différentes manières : une approche zonale où l'on observe si l'usage de la surface perturbe ou non le fonctionnement naturel du milieu; une approche linéaire qui prend en compte la connexité écologique d'un réseau de réservoirs de biodiversité ; et enfin une approche ponctuelle qui examine le fonctionnement vertical du sol(qualité et relation avec le substrat, capacité de ruissellement naturel, écosystèmes...). Ces différentes visions distinctes mais complémentaires de l'artificialisation reflètent les politiques actuelles, qui évitent de donner une définition précise, laissant ainsi place à de multiples interprétations par les collectivités locales. Il y a certainement une volonté du législateur de laisser une libre appréciation aux élus locaux pour juger de la pertinence d'un projet vis-à-vis du ZAN. Cette limite sera certainement déterminée via des jurisprudences dans le futur.

Ainsi, ce terrain vierge de 1260 m², qui peut être considéré comme artificialisé, est donc un espace précieux pouvant accueillir de nouvelles habitations permettant de conserver les ENAF. Cette démarche présente plusieurs bénéfices : réduction des coûts d'entretien de l'espace vert pour la commune, génération de revenus par la vente du terrain et la taxe d'aménagement, et augmentation de la population. De plus, les réseaux existants facilitent les raccordements nécessaires et la viabilisation des nouveaux lots à bâtir.

Une partie de l'ancien parc est conservée pour maintenir une continuité écologique dans le lotissement (indiqué en jaune). Par ailleurs, le parc est relocalisé et réaménagé au Nord (indiqué en violet). Les lots, d'une superficie moyenne de 420 m², sont suffisamment grands pour attirer de nouveaux résidents. Construire un quatrième lot, soit une parcelle moyenne de 315 m², aurait été audacieux et périlleux vu la typologie communale. En créant de trop petit lot, la commune prend le risque de ne voir aucun acquéreur sur ces terrains, les habitants recherchant un minimum d'espace.

⁷³ DEPRAZ.S., CHATELARD.F., « Qu'est-ce qu'artificialiser veut dire ? Force et limites d'une notion très politisée », Cahier ESPI2R, 22/12/2023



Figure 3 : Hypothèse de densification au sein d'un lotissement communal

III.1.2 Réemploi de foncier en état d'abandon : Exemple d'un terrain de football

Au nord de Plougouven (29191), cette zone rurale à habitat dispersé possédait un terrain de football excentré du centre-bourg.⁷⁴ Ce dernier n'était plus utilisé et n'avait plus aucune utilité, en état d'abandon. En réponse, la mairie a décidé de transformer cet espace en un lotissement. L'usage est ainsi passé d'équipement sportif à résidentiel. Les bénéfices de cet aménagement sont exactement les mêmes que précédemment.

Bien que le terrain de football puisse sembler naturel en étant recouvert d'herbe, il est en réalité déjà artificialisé. En effet, il nécessite une infrastructure significative, à minima : les vestiaires, les parkings et des routes d'accès. Ces aménagements modifient considérablement le sol naturel, en le recouvrant de matériaux imperméables ou semi-perméables, et affectent ainsi l'écosystème local. De plus, la gestion et l'entretien d'un terrain de football, même en gazon naturel, impliquent souvent l'utilisation de produits chimiques, une irrigation intensive notamment l'été et d'autres interventions qui impactent la qualité du sol et la biodiversité locale.

⁷⁴ Insee : Grille communale de densité à 7 niveaux au 1er janvier 2024

Cette opération a créé un hameau en continuité avec le village de Saint-Eutrope. Onze lots ont été aménagés, avec une surface moyenne de 530 m², variant entre 447 et 705 m², sur une surface totale de 8650 m², soit environ 13 logements à l'hectare ce qui de nos jours est qualifié de peu dense.

Les communautés de communes appliquent un coefficient de densité minimal différent en fonction des typologies communales, choisissant une densité plus élevée pour les centralités que pour les hameaux très ruraux.⁷⁵ À première vue, ce choix semble logique et cohérent. Cependant, comme nous l'avons vu, la principale cause de l'artificialisation des sols est le logement et l'étalement des communes rurales. En établissant cette différenciation, ne continuons-nous pas à perpétuer ce schéma ?

Des lotissements comme celui-ci peuvent toujours être densifiés par exemple en construisant dans les jardins notamment avec le développement de la démarche BIMBY⁷⁶ (Build In My BackYard), sur la parcelle de 705 m² par exemple où l'espace est suffisant pour bâtir une nouvelle habitation. Il est possible de construire en milieu rural des opérations denses à très denses s'insérant parfaitement dans l'environnement en employant diverses techniques architecturales.⁷⁷

III.2 Propriétés bâties communales

Les parcelles bâties, devenues une ressource précieuse, nécessitent une optimisation pour répondre aux besoins croissants en logements. De nombreux biens sont sous-occupés, abandonnés, vacants, en mauvais état, voire en friches et représentent un potentiel inexploité alors que la demande de logements ne cesse d'augmenter.

En maximisant l'utilisation du bâti existant, nous pouvons envisager diverses approches : réaffectation, réhabilitation, rénovation, restauration, multiplication des usages, ou encore démolition puis reconstruction mais également la renaturation. En effet, renaturer permet de pouvoir artificialiser cette surface à un endroit différent qui peut être plus intéressant, c'est

⁷⁵ Echange avec Anne KERBOURC'H, responsable aménagement du territoire Communauté de Communes Haut-Léon Communauté, le 03/06/2024

⁷⁶ Villes Vivantes - LIV, « Densifier les zones résidentielles en s'appuyant sur le BIMBY », Fiche outil, 2021

⁷⁷ WOLF.P., Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, « 1001 façons de construire à la campagne - La densité en milieu rural », 2015

la transcription du terme zéro artificialisation nette. Pour mieux comprendre ces stratégies, nous explorerons deux exemples pratiques : l'utilisation des volumes disponibles non aménagés, comme les combles (III.2.1), et la réaffectation et réhabilitation de volumes à l'abandon (III.2.2). Ces exemples spécifiques doivent être analysés pour en extraire les principes généraux, car les mécanismes peuvent évidemment être transposés à des cas très différents. Leur objectif est de susciter des idées novatrices auxquelles les élus n'auraient peut-être pas pensé au premier abord ou qu'ils auraient jugées trop complexes.

Toutefois, la rénovation et la restauration de bâtiments existants présentent plusieurs freins majeurs. Tout d'abord, ces projets sont souvent coûteux. Le prix de vente étant fréquemment surévalué par les propriétaires publics ou privés qui sous-estiment les travaux à réaliser sur leurs biens. Ces derniers impliquent des dépenses importantes, notamment pour la mise aux normes des bâtiments, la modernisation des infrastructures, et la réhabilitation des espaces intérieurs pouvant freiner les investisseurs notamment les particuliers.

En outre, ces projets sont techniquement complexes. Ils nécessitent une expertise particulière pour s'assurer que les modifications apportées respectent les normes de sécurité et de confort actuelles. La coordination entre différents corps de métiers, la gestion des contraintes architecturales et patrimoniales, ainsi que la nécessité d'obtenir diverses autorisations administratives peuvent allonger les délais et augmenter les coûts.

III.2.1 Utiliser les volumes disponibles inutilisés : Exemple d'aménagement de combles

De nombreux bâtiments pourraient être utilisés pour créer de l'habitat, que ce soit à des fins de vente ou de location, les collectivités pouvant tirer parti de ces biens. Même si une opération crée deux ou trois logements, cela réduirait d'autant l'emprise sur les ENAF. Chaque projet de réemploi pourrait progressivement ajouter des logements supplémentaires, faisant du réemploi une stratégie efficace. Cette approche, bien que sous-exploitée en raison des défis liés à la rénovation et aux cas complexes, deviendra primordiale dans le cadre des objectifs liés au ZAN.

Par exemple, le cabinet de géomètre-expert AT-Ouest possède des locaux à Saint-Pol-de-Léon (29250) au sein d'un long bâtiment en plein centre-bourg. Ce bâtiment abrite également une boulangerie, une banque et l'office de tourisme.

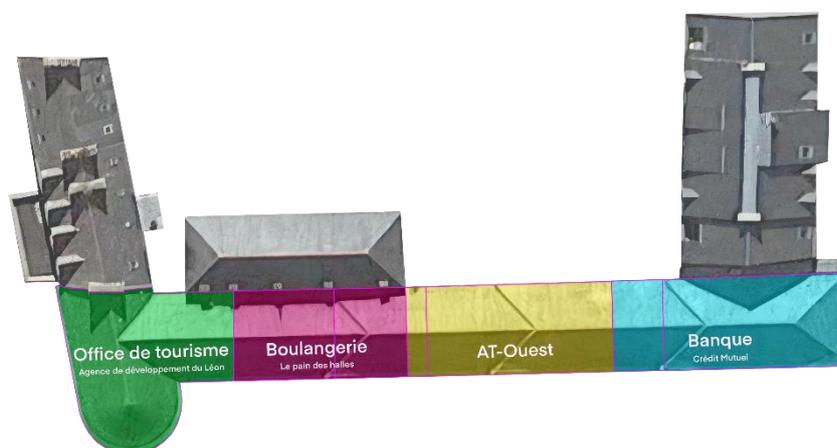


Figure 4 : Le bâtiment vu du dessus avant division

À l'initiative d'AT-Ouest, les combles de ce bâtiment, présentant de grands volumes, pourraient être réaménagés pour créer, de manière estimative, deux T2 et un T3, offrant ainsi des logements en plein centre-bourg à proximité de toutes les commodités.



Figure 5: Le bâtiment en vue latérale après division

Pour la mairie de cette petite ville, cette initiative présente plusieurs avantages : elle se libère des charges de toiture, souvent considérables en raison des grandes surfaces en ardoises, elle augmente la population du centre-bourg, et elle obtient une contrepartie pécuniaire grâce à la vente de ce volume inutilisé. Cette stratégie de réemploi et de densification des espaces existants contribue à un développement communal plus durable et efficace. Ce projet a inspiré de nouvelles idées aux élus, qui n'avaient pas envisagé de développer l'offre de logements de cette manière.

En ajoutant un étage supplémentaire au bâtiment existant, les communes rurales bretonnes peuvent relever le défi de densification verticale et de surélévation⁷⁸ malgré de nombreuses contraintes. En effet, la plupart des centres-bourgs sont classés en secteur ABF, limitant les possibilités d'extension, et les PLU(i) imposent souvent des restrictions sur la hauteur des constructions. De plus, les toits à double pente en ardoise typiques de la Bretagne et les structures des bâtiments, souvent dépourvues de véritables fondations, ne sont pas conçus pour supporter un étage supplémentaire complet. Le coût d'une telle opération apparaît également prohibitif, en grande partie à cause du manque de préparation de l'ingénierie locale pour ce type de projet, ce qui augmente considérablement les frais. Enfin, sur le plan sociologique, les populations locales ne sont pas encore prêtes à accepter ces changements. Cependant, avec la multiplication de ce type de projet un engouement similaire à celui observé dans les centres urbains pourrait émerger, entraînant un changement de mentalité autour de ces sujets.

III.2.2 Réaffectation et réhabilitation de volumes à l'abandon : Exemple d'une école

Beaucoup de bâtiments sont laissés à l'abandon par leurs propriétaires, qu'ils soient publics ou privés, les rendant ainsi vacants et sous-utilisés.

Un exemple concret de ce phénomène à Saint-Pol-de-Léon, où une école primaire disposait de bâtiments bien trop grands pour le nombre d'élèves, laissant une partie des locaux inoccupée.



Figure 6 : Croquis de situation de la division

⁷⁸ MIGNERY.D., « Développer la surélévation » dans « Foncier : fondamentaux et idées neuves », Fédération Française du Bâtiment, 2020, p38-42

Pour remédier à cette situation, la commune a entrepris une division parcellaire du bâtiment permettant de vendre la partie du bâtiment laissée à l'abandon. Une autre division a été effectuée sur la cage d'escalier (en rouge). Cette dernière partage la même toiture que le bâtiment principal (en bleu) de l'école mais ne dessert que les futurs logements (en jaune).

Ainsi, une division en volumes a été réalisée, comprenant deux volumes distincts : le premier correspondant à la cage d'escalier destinée aux nouveaux logements, et le second à la portion de toiture au-dessus de cette dernière. L'école conserve ainsi les pleins pouvoirs sur l'entièreté de sa toiture. Ce mécanisme a permis de sécuriser l'opération en évitant les contentieux liés à l'entretien de la toiture notamment. Il a également évité de réaliser la découpe volumétrique sur l'ensemble des bâtiments, augmentant ainsi les frais de l'opération, de gestion, et complexifiant davantage la situation.

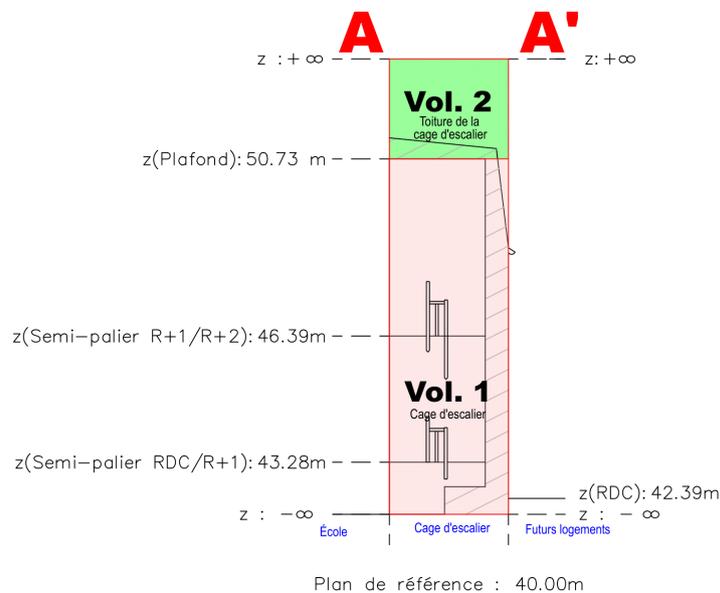


Figure 7 : Coupe de la cage d'escalier divisé en deux

Ces mécanismes fonciers permettent une découpe précise et fonctionnelle de cet ensemble immobilier, intégrant de manière harmonieuse les deux bâtiments. Cette approche non seulement optimise l'utilisation de l'espace, mais elle contribue également à revitaliser le centre-bourg et des structures sous-exploitées, tout en répondant aux besoins en logements. Ce type de projet représente également la preuve que nous avons la technique pour réaliser des divisions foncières de bâtiments, même dans des cas complexes.

III.3 Suivre l'élan de sobriété foncière

Pour les communes désireuses de s'engager dans une démarche de sobriété foncière, il est crucial de mettre en place des stratégies adaptées et de tirer profit des divers dispositifs disponibles (III.3.1). Cela inclut les opportunités et les outils que les collectivités locales peuvent utiliser pour promouvoir un développement durable tout en préservant les sols. Le succès de cette démarche repose sur l'adhésion de la population à ce nouveau paradigme. Ainsi, sensibiliser et impliquer les habitants est essentiel pour garantir un engagement collectif vers les objectifs du ZAN (III.3.2). Enfin, nous étudierons une solution envisageable pour pouvoir inciter la population à agir pour la sobriété foncière grâce aux taxes (III.3.3).

III.3.1 Stratégie et dispositifs

Les communes disposent de plusieurs opportunités pour se montrer proactives dans leurs démarches. Bien que de nombreux programmes, tels qu'Action Cœur de Ville⁷⁹, et Territoires Pilotes de Sobriété Foncière⁸⁰, soient principalement dédiés aux villes et aux villes moyennes, des options existent aussi pour les communes rurales. Un exemple notable est le programme **Villages d'Avenir**⁸¹, piloté par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT), qui vise à soutenir le développement des petites communes en leur fournissant des outils et des financements pour revitaliser leurs centres-bourgs et encourager la transition écologique. **Petites Villes de Demain**⁸² est également un outil efficace pour les territoires ruraux, permettant de renforcer les moyens des élus, en finançant par exemple à hauteur de 75 % le poste d'un chef de projet au sein de la collectivité.

Les collectivités peuvent également bénéficier du soutien d'organismes tels que l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) et l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME).

L'ANAH propose des subventions pour la rénovation des logements privés, visant à améliorer l'efficacité énergétique et l'adaptabilité des habitations. Ces subventions sont cruciales pour encourager les propriétaires à entreprendre des travaux de rénovation qui réduisent l'empreinte écologique de leurs propriétés. Elle propose également aux

⁷⁹ ANCT, « Action cœur de ville - Redonner de l'attractivité et du dynamisme aux centres des villes moyennes », Version du 16/04/2024

⁸⁰ ANCT, PESKINE.H, « Territoires pilotes de sobriété foncière, anticiper, repérer, expérimenter », juin 2021, p8

⁸¹ ANCT, « Villages d'avenir – 1er vague – Lauréats 2024 », Dossier de presse, 21/12/2023, p4-9

⁸² ANCT, « Petites villes de demain – Des territoires en action », Dossier de presse, 27/04/2023 p6-20

collectivités une aide d'accompagnement dans des actions précises à vocation de l'amélioration de la qualité de vie des habitants (OPAH, PIG, PDS, Orcod)⁸³.

L'**ADEME**, quant à elle, soutient les projets de transition énergétique et écologique, offrant des financements et des expertises pour des initiatives locales visant à améliorer la gestion des ressources et réduire les émissions de carbone. Par exemple, elle peut financer des études de faisabilité pour des projets de rénovation énergétique ou d'aménagement durable.⁸⁴

En outre, des fonds spécifiques sont disponibles. Le **fonds vert** soutient des projets environnementaux locaux, sur trois volets principaux, la performance environnementale comme la rénovation énergétique des bâtiments publics locaux, l'adaptation des territoires au changement climatique avec par exemple l'adaptation du territoire au recul du trait de côte et, pour finir, l'amélioration du cadre de vie comme le développement des mobilités durables en zones rurales ou encore le recyclage de friches (continuité du « fonds friches » déployé dans le cadre de France Relance en 2021).⁸⁵

Pour encourager la participation des particuliers, des dispositifs de réduction et d'incitation fiscale comme Loc'Avantages et le dispositif Pinel offrent des incitations financières pour la rénovation et la mise en location de logements.

Loc'Avantages permet aux propriétaires de bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu en échange de la mise en place de location à loyers modérés, facilitant l'accès au logement pour les ménages à revenus modestes.⁸⁶

Le dispositif **Pinel**, quant à lui, encourage l'investissement dans le logement locatif en offrant des réductions d'impôts proportionnelles à la durée de mise en location, ce qui favorise la création de nouveaux logements dans les zones tendues⁸⁷.

En complément de ces initiatives, les communes peuvent également s'appuyer sur les professionnels situés à proximité de leurs territoires. Collaborer avec des architectes, des

⁸³ ANAH, « Les dispositifs programmés », 20/07/2023

⁸⁴ ADEME, « Lancez votre territoire dans la transition écologique ! – Par quoi commencer ? L'ADEME vous accompagne », nov.2021

⁸⁵ Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, « Le fonds vert pour l'accélération de la transition écologique dans les territoires – guide à l'intention des décideurs locaux », nov.2023, p4

⁸⁶ ANAH, « Loc'Avantages – La réduction d'impôt qui profite à tous », Dossier d'information, avr.2022

⁸⁷ Ministère de l'Économie des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique, « Le dispositif Pinel d'investissement locatif », 16/10/2023

urbanistes, des ingénieurs environnementaux, et d'autres experts locaux comme le CAUE⁸⁸ permet de bénéficier de leurs connaissances et compétences pour concevoir et mettre en œuvre des projets durables. Les initiatives locales comme BRUDED⁸⁹, réseau d'échange d'expérience de développement local durable entre collectivités créent une réelle force communautaire.

Les collectivités locales, en mobilisant ces divers outils et financements intègrent pleinement les enjeux environnementaux et sociaux de leur territoire.

III.3.2 Sensibilisation et engagement des habitants

Selon une étude réalisée par Opinionway pour le compte de l'Ordre des Géomètres-Experts, 81 % des Français soutiennent la loi Climat et résilience, cependant 52 % déménageraient si une nouvelle construction était proche de leur jardin. Pour lutter contre le réchauffement climatique ils estiment qu'il existe des alternatives plus efficaces que la densification urbaine.⁹⁰ Un travail de sensibilisation apparaît comme nécessaire pour engager activement la population dans cette démarche, plusieurs actions peuvent être mises en œuvre par les élus locaux.

Premièrement, l'organisation de réunions publiques et d'ateliers participatifs apporte aux habitants des réponses à leurs questions et leur accorde des temps de discussion autour des enjeux de l'artificialisation des sols. La diffusion de supports, brochures, vidéos, infographies... présente une explication claire et accessible. Ces rencontres régulières favorisent une meilleure compréhension et un échange constructif autour des défis et des bénéfices du ZAN.

Au cours de ces échanges, la commune peut inviter des spécialistes du domaine à intervenir sur des thématiques précises. Même si cela requiert des investissements en termes de temps et d'argent, les bénéfices pour la commune peuvent être extrêmement bénéfiques.⁹¹

En complément, l'utilisation des médias locaux, notamment les journaux et les sites web municipaux, offrent une communication continue sur les objectifs et les progrès du

⁸⁸ PHILIPPE.A, Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement Finistère, « Assemblée générale du CAUE du Finistère – 10 ans d'architecture et de paysage en Finistère », Dossier de Presse, p5

⁸⁹ Plaquette de présentation de l'association BRUDED : « les élus parlent aux élus », p2

⁹⁰ Résultat du sondage Opinionway pour les Assises Nationales pour la Sobriété Foncière organisé par l'Ordre des Géomètres-Experts, juin 2024

⁹¹ Exemple : Morlaix Communauté met en place une permanence hebdomadaire gratuite pour accompagner les porteurs de projets de travaux.

ZAN, assurant ainsi une information transparente et régulière à la population.⁹² Que ce soit des projets communaux ou extra-communaux l'important est de vulgariser ces notions pour l'inclure socialement dans la vie des habitants.

Les habitants ont la possibilité de se mettre au service du ZAN en adoptant des pratiques individuelles et collectives en faveur de la sobriété foncière. De plus, les habitants peuvent s'engager dans des initiatives locales, comme l'adoption de solutions de densification douce, et le soutien aux projets de réhabilitation et de rénovation de l'existant ou même à l'image de "Villages Vivants" créer des coopératives immobilières rurales et solidaires pour permettre de raviver l'activité au sein des territoires ruraux.⁹³

En encourageant ces actions, la commune peut non seulement sensibiliser sa population aux enjeux du ZAN, mais aussi créer un mouvement collectif vers un développement durable et respectueux de l'environnement. L'implication des habitants est essentielle pour atteindre les objectifs de sobriété foncière et assurer un avenir prometteur pour la commune.

III.3.3 Taxation incitative et coercitive

Certaines collectivités, constatant que l'incitation ne fonctionne pas, ont recours à des mesures coercitives. Il est essentiel d'intervenir à l'échelle de l'EPCI pour garantir une cohérence supra-communale et éviter les disparités fiscales entre communes voisines.

En 2023⁹⁴, 3,1 millions de logements vacants ont été recensés, représentant 8,2 % du parc de logements. Ce chiffre met en lumière un potentiel significatif de réinvestissement dans ces bâtiments déjà construits. Les collectivités peuvent notamment agir en appliquant des taxes sur les logements vacants, comme la TLV⁹⁵ (Taxe sur les Logements Vacants) et la THLV⁹⁶ (Taxe d'Habitation sur les Logements Vacants).

⁹² Exemple : Développement d'un site Internet dédié à la densification douce en collaboration avec une société d'architecture et d'urbanisme pour les habitants : <https://bimbybuntimorlaixco.bzh/>

⁹³ Exemple : La maison du Quai, développement d'un hébergement inclusif et accompagné en faveur de personnes vieillissantes et souffrant de handicap à Billom (63160)

⁹⁴ HURARD.C., HURAUULT.L., Insee, « 1,2 million de logements vacants supplémentaires en France depuis 1990, surtout dans les zones en déprise démographique », janv.2024

⁹⁵ Art. 232 du CGI

⁹⁶ Art 1407 bis du CGI

La liste des communes concernées par la TLV, principalement dédiée aux villes et zones tendues, est définie par décret⁹⁷ et consultable en ligne⁹⁸. Les taux sont fixes et le produit de la taxe revient à l'ANAH. Les collectivités ne peuvent donc pas moduler cette taxe.

La THLV, quant à elle, peut être instaurée là où la TLV ne s'applique pas, avec un taux d'imposition modulable par les communes et dont le produit leur revient.⁹⁹ Ce taux peut être majoré de 5 à 60 % (voir exemple de calcul **Annexe 7**). En 2023, seules 5 447¹⁰⁰ communes avaient mis en place cette taxe.

Une seconde taxe peut être envisagée en majorant la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les communes couvertes par un document d'urbanisme de type PLU(i) ou carte communale.¹⁰¹ Cette taxe accorde une majoration de la valeur locative des terrains constructibles dans les zones U et AU, incitant les propriétaires à construire ou à vendre pour éviter la rétention foncière et promouvoir la densification.¹⁰² Il est également possible de spécifier une surface minimale pour être soumis à la taxe, ciblant ainsi les propriétaires de grandes parcelles.¹⁰³ (voir exemple de calcul **Annexe 8**).

Ces deux exemples de taxes montrent que des moyens sont disponibles pour encourager l'utilisation efficiente du foncier. De plus l'apport financier pour la commune avec la mise en place de ces taxes et d'une utilisation efficace peut être réellement intéressant.

Cependant, les modalités, relatives aux taxes sont en constante mutation et complexifient les débats des élus locaux sur ces thématiques. Une solution pourrait être de simplifier le système fiscal en instaurant un impôt unique lié aux objectifs de la loi ZAN, au profit des communes qui réinvestiraient cet argent dans des opérations de promotions de sobriété foncière.

⁹⁷ Décret n°2023-822 du 25/08/2023

⁹⁸ Disponible en open data à l'URL suivant : <https://www.service-public.fr/simulateur/calcul/taxeLogementsVacants>

⁹⁹ DELPECH.C., ROPARS.C., Intercommunalités de France, « Mettre la fiscalité au service du ZAN », sept.2023

¹⁰⁰ DGFIP, « Les délibérations de fiscalité directe locale 2023 – Décisions des communes en matière de taxe d'habitation et de taxes foncières », oct. 2023

¹⁰¹ POUILLAUE.A, CEREMA Ouest, « Majoration facultative de la TFPNB », nov.2020, p1-14

¹⁰² SEVINO.A., BARANIECKI.S., « Valorisation foncière des collectivités », Le Moniteur 2020, p 180

¹⁰³ Conditions de majorations : Art. 1396 du CGI

Conclusion

Ce mémoire examine comment les communes rurales peuvent non seulement répondre aux exigences des objectifs ZAN en réaffectant les propriétés de la personne publique pour l'habitat, mais fait également naître une réflexion sous-jacente évoquant la nécessité d'employer l'ensemble du foncier disponible de manière efficace et résiliente.

Pour les communes rurales, l'objectif est de répondre à la demande de logements sans étendre l'emprise urbaine, en maximisant l'utilisation des ressources existantes. Cela nécessite une révision des pratiques d'aménagement et une transition vers des méthodes plus durables et efficaces.

Les exemples cités précédemment illustrent les solutions que chaque commune rurale peut mettre en place. Il est également crucial de noter que ces exemples sont bien entendu transposables au parc privé. Les communes ne pourront réussir à atteindre leurs objectifs sans une mobilisation citoyenne et une appropriation de ces enjeux de sobriété foncière par les habitants. Une collaboration active entre les collectivités et les citoyens est essentielle pour créer des solutions durables et efficaces. Les communes rurales peuvent devenir des modèles de résilience et d'innovation dans le cadre du ZAN et, par conséquent, entraîner avec elles les concitoyens dans ce changement de paradigme. L'important est de souligner que, dès aujourd'hui et surtout à l'avenir, chaque mètre carré déjà artificialisé doit faire l'objet d'une réflexion approfondie pour trouver des moyens d'optimiser davantage son utilisation.

Comme exprimé sur le schéma bilan qui synthétise ce mémoire (**Annexe 9**), les collectivités disposent de nombreux leviers, outils et solutions, adaptés aux différentes typologies communales rurales. Chaque commune doit capitaliser sur ses atouts et ses ressources pour viser l'objectif de 2050 et peut, si besoin, s'appuyer sur l'aide d'établissements publics et de professionnels locaux pour les accompagner en ce sens.

D'un point de vue législatif, il est impératif que les collectivités comprennent pleinement la situation pour accroître leur efficacité d'action. Sur le plan technologique, les outils actuels offrent une analyse pertinente des territoires et forment une réelle aide à la décision. Lorsqu'ils sont combinés avec une connaissance approfondie des autorisations et des procédures d'aménagement par les collectivités, ils favorisent la création d'habitats efficaces et durables. Il est également très probable que de nouveaux outils émergent d'ici 2050, tant à l'échelle locale que nationale, grâce aux avancées technologiques.

Bibliographie

- **Ouvrages**

- BROWAEYS.X., CHATELAIN.P., « Étudier une commune », Armand Colin, Paris, 2005
- PLANT.R., MAUREL.P., BARBE.E., BRENNAN.J., « Les terres agricoles face à l'urbanisation », Quae, 2018
- SEVINO.A., BARANIECKI.S., « Valorisation foncière des collectivités », Le Moniteur, 2020
- MIGNERY.D., « Développer la surélévation » dans « Foncier : fondamentaux et idées neuves », Fédération Française du Bâtiment, 2020
- HENRY.P., « Des tracés aux traces, pour un urbanisme des sols », Apogée, Rennes, 2023
- GÉON.A., « Deep Learning avec Keras et TensorFlow – Mise en œuvre et cas concrets », Dunod, Edition 3, 2024

- **Articles de revues universitaires et Encyclopédies juridiques**

- LAVROFF.D., « Domaine des collectivités locales », Encyclopédie collectivités locales, Dalloz, folio n° 5020, mars.2007
- BETTIO.N., « Domaine des collectivités locales », Encyclopédie collectivités locales, Dalloz, folio n° 5030, févr.2016

- **Articles de revues scientifiques**

- BECK.S, DE BELLEFON.M-P., FOREST.J, GERARDIN.M, LEVY.D, « La grille communale de densité à 7 niveaux », DT n°2022-18, 2023
- HURARD.C., HURAUULT.L., « 1,2 million de logements vacants supplémentaires en France depuis 1990, surtout dans les zones en déprise démographique », janv.2024

- **Mémoires, Travaux universitaires**

- LEJEAIL.N., « Copropriété ou Division en Volumes : Quel statut adopter ? », Mémoire Travail de Fin d'Etude ESGT, 2005

- **Documents institutionnels**

- BÉCHU.C., Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, « Zéro artificialisation nette », Communiqué de presse du 28/11/2023

- **Rapports institutionnels**

- WOLF.P., Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, « 1001 façons de construire à la campagne - La densité en milieu rural,2015
- POUILLAUDE.A, CEREMA Ouest, « Majoration facultative de la TFPNB », nov.2020, p1-14
- DIJKSTRA.L., BRANDMULLER.T., KEMPER.T., KHAN.A., VENERI.P., « Applying the Degree of Urbanisation – A methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons », 2021
- ANCT, PESKINE.H, « Territoires pilotes de sobriété foncière, anticiper, repérer, expérimenter », juin 2021
- REBSAMEN.F, « Rapport Rebsamen – Commission pour la relance durable de la construction de logements – Tome 1 », 22/09/2021
- ADEME, « Lancez votre territoire dans la transition écologique ! – Par quoi commencer ? L’ADEME vous accompagne », nov.2021
- ANAH, « Loc’Avantages – La réduction d’impôt qui profite à tous », Dossier d’information, avr.2022
- PRIMAS.S., « Les élus locaux et l’objectif ‘zéro artificialisation nette’ », 06/07/2022
- ANCT, « Petites villes de demain – Des territoires en action », Dossier de presse, 27/04/2023
- ANAH, « Les dispositifs programmés », 20/07/2023
- Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, « Lutte contre l’artificialisation des sols – éléments de méthode », sept.2023
- BOCQUET.M., Rapport d’étude CEREMA, « Analyse de la consommation d’espaces – Période du 1er janvier 2009 au 1er janvier 2022 », sept.2023
- DELPECH.C., ROPARS.C., Intercommunalités de France, « Mettre la fiscalité au service du ZAN », sept.2023
- DGFIP, « Les délibérations de fiscalité directe locale 2023 – Décisions des communes en matière de taxe d’habitation et de taxes foncières », oct. 2023
- Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, « Le fonds vert pour l’accélération de la transition écologique dans les territoires – guide à l’intention des décideurs locaux », nov.2023
- ARAMBOUROU.H., BOUVART.C., TESSE.S., ROSTAND.J., France Stratégie, « L’artificialisation des sols : un phénomène difficile à maîtriser », note d’analyse n°128, nov.2023

- Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), « Les outils de la sobriété foncière en Europe », Les dossiers FNAU n°57, déc.2023
- Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Fascicule de mise en œuvre de la réforme ZAN : Fascicule 1 « Définir et Observer », Version du 21/12/2023
- Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Fascicule de mise en œuvre de la réforme ZAN : Fascicule 2 « Planifier la consommation et l'artificialisation des sols », Version du 21/12/2023
- ANCT, « Villages d'avenir – 1er vague – Lauréats 2024 », Dossier de presse, 21/12/2023
- ANCT, « Action cœur de ville - Redonner de l'attractivité et du dynamisme aux centres des villes moyennes », Version du 16/04/2024

- **Articles de revues généralistes et/ou revues professionnelles**

- Agence d'urbanisme agglomération de Besançon (AudaB), « Comprendre les relations entre les documents d'urbanisme », fevr.2015
- ROUSSEAU.M, « La densité fait-elle la mixité ? », dans « Sociétés contemporaines », Presse de Sciences Po, 2017
- DUMONT.G-F., « La ruralité en France : marginale ou significative ? », 2019
- Villes Vivantes - LIV, « Densifier les zones résidentielles en s'appuyant sur le BIMBY », Fiche outil, 2021
- ROUAULT.S., Consortium MOS FONCIER, « MOS Foncier V3.0 – Dictionnaire de données », 26/06/2023
- DEPRAZ.S., CHATELARD.F., « Qu'est-ce qu'artificialiser veut dire ? Force et limites d'une notion très politisée », Cahier ESPI2R, 22/12/2023
- SCET, « Objectif ZAN Le temps de la mise en action(s) », 18/12/2023
- GUIDOUM.R., OLIVIER.M., KRAUS.S, « Réussir le ZAN en réduisant le mal-logement : c'est possible ! » mars 2024
- PEIGNE.E., « Densification douce – Une réponse à la sobriété foncière », Revue Géomètre n°2223, avri.2024
- PHILIPPE.A, Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement Finistère, « Assemblée générale du CAUE du Finistère – 10 ans d'architecture et de paysage en Finistère », Dossier de Presse, juin 2024
- Résultat du sondage Opinionway pour les Assises Nationales pour la Sobriété Foncière organisé par l'Ordre des Géomètres-Experts, juin 2024

- **Textes législatifs et réglementaires**

- **Codes**

- Code de l'urbanisme

- Code général de la propriété des personnes publiques
- Code général des collectivités territoriales
- Code de la voirie routière
- Code général des collectivités territoriales
- Code général des impôts

○ **Lois**

- Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale
- Loi n°2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

○ **Décrets et arrêtés**

- Décret n°2023-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du SRADDET
- Décret n°2023-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme
- Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols
- Décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols
- Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts
- Décret n° 2023-1098 du 27 novembre 2023 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols
- Arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur

○ **Décisions de justice**

- CE, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies, n°465341, 04/10/2023
- CE, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies, n°465343, 04/10/2023
- CAA de Toulouse, 3^{ème} chambre, n°21TL03516, 11/07/2023

○ **Documents d'urbanisme**

- SRADDET région Bretagne adopté en assemblée délibérante en juin 2023

- **Webinaires**

- BONNET-DERIVIÉRE.E., « Réforme du ZAN où en est-on », Webinaire Ministères Écologie Énergie Territoires Mer du 09/11/2023
- DOUCHÉ.J., GINISTY.Y., « Les rendez-vous de Datafoncier n°1 », Webinaire CEREMA du 14/03/2024
- HAMIMI.Y., « Contribuer à la production de l'OCS GE », Webinaire IGN du 17/05/2024

- **Entretiens**

- Échange avec Anne KERBOURC'H, responsable aménagement du territoire Communauté de Communes Haut-Léon Communauté, le 03/06/2024

- **Webographie**

- Portail artificialisation : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/> , Consulté le 20/06/2024
- Plateforme MonDiagnosticArtificialisation : <https://mondiagartif.beta.gouv.fr/> , Consulté le 20/06/2024
- Outil Cartofriches : <https://cartofriches.cerema.fr/cartofriches/> , Consulté le 20/06/2024
- Outil UrbanVitaliz : <https://urbanvitaliz.fr/> , Consulté le 20/06/2024
- Outil UrbanSimul : <https://urbansimul.cerema.fr/> , Consulté le 20/06/2024
- Outil OTELO : <https://otelo.developpement-durable.gouv.fr/> , Consulté le 20/06/2024
- Outil LOVAC : <https://datafoncier.cerema.fr/lovac> , Consulté le 20/06/2024
- Fichier grille de densité communal à 7 niveaux Insee : <https://www.insee.fr/fr/information/6439600>, Consulté le 20/06/2024
- Ministère de l'Économie des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique, « Le dispositif Pinel d'investissement locatif », 16/10/2023, Consulté le 20/06/2024
- Plaquette de présentation de l'association BRUDED : « les élus parlent aux élus », Consulté le 20/06/2024
- Portail de l'artificialisation des sols, « Les fichiers fonciers », Consulté le 03/07/2024

Table des annexes

Annexe 1 : Catégorie des sols – Nomenclature – annexe de l’article R101-1 du code de l’urbanisme en vigueur depuis le 29 novembre 2023	47
Annexe 2 : Répartition des communes et de la population selon la grille de densité communale à 7 niveaux	48
Annexe 3 : Répartition de l’enveloppe territorialisée entre les différents SCoT bretons	49
Annexe 4 : Nomenclature couverture du sol et usage du sol – Classification de l’IGN pour l’OCS-GE.....	50
Annexe 5 : Schéma explicatif de la propriété de la personne publique.....	51
Annexe 6 : Un parc est-il un espace artificialisé ?	52
Annexe 7 : Exemple du calcul de la THLV	53
Annexe 8 : Exemple du calcul de la TFPNB avec et sans majoration	54
Annexe 9 : Schéma bilan : ZAN et communes rurales	55

Annexe 1 : Catégorie des sols – Nomenclature – annexe de l’article R101-1 du code de l’urbanisme en vigueur depuis le 29 novembre 2023

ANNEXE À L'ARTICLE R. 101-1 DU CODE DE L'URBANISME

Catégories de surfaces		Seuil de référence (*)
Surfaces artificialisées	1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).	Supérieur ou égal à 50 m ² d'emprise au sol
	2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).	
	3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux, ou dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).	
	4° Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée (**).	
	5° Surfaces entrant dans les catégories 1° à 4°, qui sont en chantier ou en état d'abandon.	
Surfaces non artificialisées	6° Surfaces naturelles dont les sols sont soit nus (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couverts en permanence d'eau, de neige ou de glace.	Supérieur ou égal à 2 500 m ² d'emprise au sol ou de terrain
	7° Surfaces à usage de cultures dont les sols sont soit arables ou végétalisés (agriculture), y compris si ces surfaces sont en friche, soit recouverts d'eau (pêche, aquaculture, saliculture).	
	8° Surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage sylvicole.	
	9° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui constituent un habitat naturel.	
	10° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes.	

(*) Les infrastructures linéaires sont qualifiées à partir d'une largeur minimale de cinq mètres.

(**) Une surface végétalisée est qualifiée d'herbacée dès lors que moins de vingt-cinq pour cent du couvert végétal est arboré.

Annexe 2 : Répartition des communes et de la population selon la grille de densité communale à 7 niveaux

	Communes		Population 2018	
	Nombre	%	Nombre	%
Communes denses – Grands centres urbains	774	2,2	25 448 138	38,0
Communes de densité intermédiaire	3 417	9,8	19 636 374	29,3
Centres urbains intermédiaires	545	1,6	8 828 105	13,2
Ceintures urbaines	1 973	5,6	6 766 140	10,5
Petites villes	901	2,6	4 045 614	5,6
Communes rurales	30 772	88,0	21 901 059	32,7
Bourgs ruraux	5 105	14,6	10 258 781	15,1
Communes à habitat dispersé	18 398	52,6	9 980 901	15,1
Communes à habitat très dispersé	7 269	20,8	1 661 377	2,5
Ensemble	34 965	100	66 989 056	100

En 2018, 774 communes françaises (soit 2,2% des communes) sont des grands centres urbains, elles rassemblent 25 448 138 habitants, soit 38 % de la population française.

Source : Insee, recensement de la population 2018 (France hors Mayotte) et recensement de la population 2017 (Mayotte)

Tableau issu de : BECK.S., DE BELLEFON.M-P., FOREST.J., GERARDIN.G., LEVY.D., « DT2022-18 – La grille communale de densité à 7 niveaux », Figure 8, p12

Annexe 3 : Répartition de l'enveloppe territorialisée entre les différents SCoT bretons

SCoT	Surface consommée 2011-2021 (ha) Selon le MOS	Surface prévue 2021-2031 (ha)
SCOT de la CC Arc Sud Bretagne	237	139
SCOT Cap Atlantique	57	31
SCOT Centre-Ouest Bretagne	359	199
SCOT de la CA Concarneau Cornouaille Agglomération	213	123
SCOT de Dinan Agglo	419	243
SCOT de la CC Louédac Communauté - Bretagne Centre	302	163
SCOT de l'Odet	564	322
SCOT de l'Ouest Cornouaille	408	229
SCOT du Pays d'Auray	424	254
SCOT du Pays de Brest	1247	745
SCOT du Pays de Brocéliande	442	256
SCOT du Pays de Fougères	387	216
SCOT du Pays de Guinguamp	545	299
SCOT du Pays de Lorient	511	304
SCOT du Pays de Morlaix	549	307
SCOT du Pays de Ploërmel – Cœur de Bretagne	527	296
SCOT du Pays de Pontivy	491	323
Baud Cnté	86	48
SCOT du Pays de Redon – Bretagne Sud	218	118
SCOT du Pays de Rennes	1406	992
SCOT du Pays de Saint-Brieuc	901	513
SCOT du Pays de Saint-Malo	780	461
SCOT du Pays de Vitré	531	305
SCOT du Pays des Vallons de Vilaine	330	191
PLUi de la CC Questembert Communauté	149	86
SCOT de la CA Quimperlé Communauté	207	120
SCOT du Trégor	371	203
SCOT de la CA Golfe du Morbihan - Vannes Agglomération	680	426

Après pondération de l'ensemble des critères, les territoires obtiennent une part de l'enveloppe territorialisée. Chacun de ces SCoT devra réaliser un mécanisme similaire pour réattribuer son quota aux territoires inscrit dans son périmètre.

Annexe 4 : Nomenclature couverture du sol et usage du sol – Classification de l'IGN pour l'OCS-GE

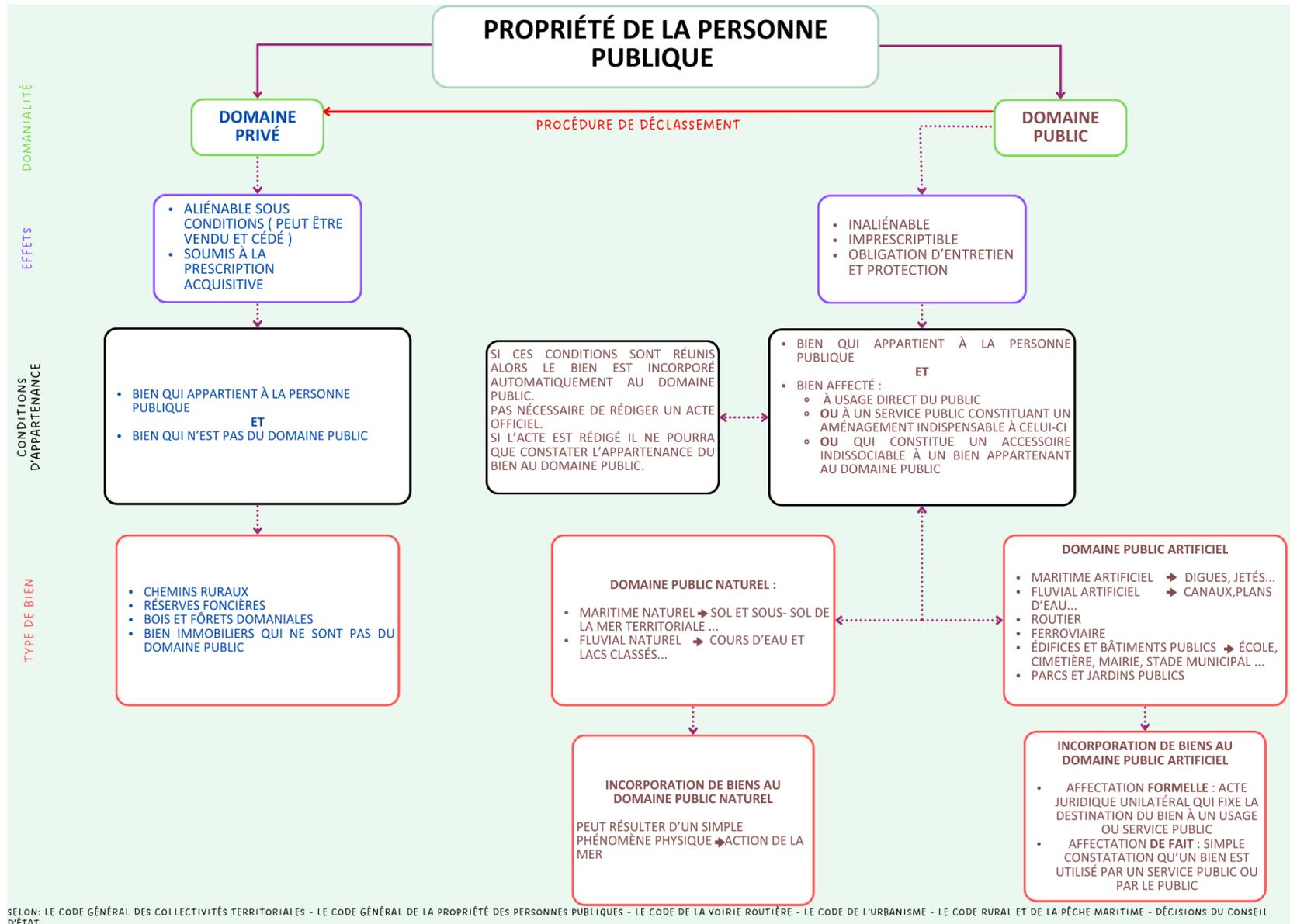
 OCS GE SOCLE USAGE DU SOL (US)		 OCS GE SOCLE COUVERTURE DU SOL (CS)	
US 1 Production primaire		US 1.1 Agriculture	CS 1.1.1.1 Zones bâties
		US 1.2 Sylviculture	CS 1.1.1.2 Zones non bâties
		US 1.3 Activité d'extraction	CS 1.1.2.1 Matériaux minéraux
		US 1.4 Pêche et aquaculture	CS 1.1.2.2 Matériaux composites
		US 1.5 Autres prod. primaires	
US 2 Production secondaire		US 2 Production secondaire	CS 1.2.1 Sols nus
US 235 Usage mixte		US 235 (US 2, US 3, US 5)	CS 1.2.2 Surfaces d'eau
US 3 Production tertiaire		US 3 Production tertiaire	CS 1.2.3 Nèves et glaciers
US 4 Réseaux de transport et d'utilité publique, logistique	US 4.1 Réseaux de transport	US 4.1.1 Routier	CS 2.1.1 Formations arborées
		US 4.1.2 Ferré	
		US 4.1.3 Aérien	
		US 4.1.4 Navigable	
		US 4.1.5 Autres	
	US 4.2 Services logistiques et de stockage	CS 2.1.1.1 Feuillus	
	US 4.3 Réseaux d'utilité publique	CS 2.1.1.2 Conifères	
US 5 Usage résidentiel		US 5 Usage résidentiel	CS 2.1.1.3 Mixte
US 6 Autre usage		US 6.1 Zones en transition	CS 2.1.2 Formations arbustives, sous-arbrisseaux
		US 6.2 Zones abandonnées	CS 2.1.3 Autres formations ligneuses
		US 6.3 Sans usage	CS 2.2.1 Formations herbacées
		US 6.6 Inconnu	CS 2.2.2 Autres formations non ligneuses

Produit conforme aux préconisations nationales du CNIG

UMI • Zones bâties : 200 m² • Intérieur Zone construite : 500 m²
• Hors Zone construite : 2 500 m²

Nomenclature nationale IGN, conforme aux préconisations du CNIG. Elle servira de support aux deux classifications (usage et couverture du sol) pour l'OCS-GE.

Annexe 5 : Schéma explicatif de la propriété de la personne publique

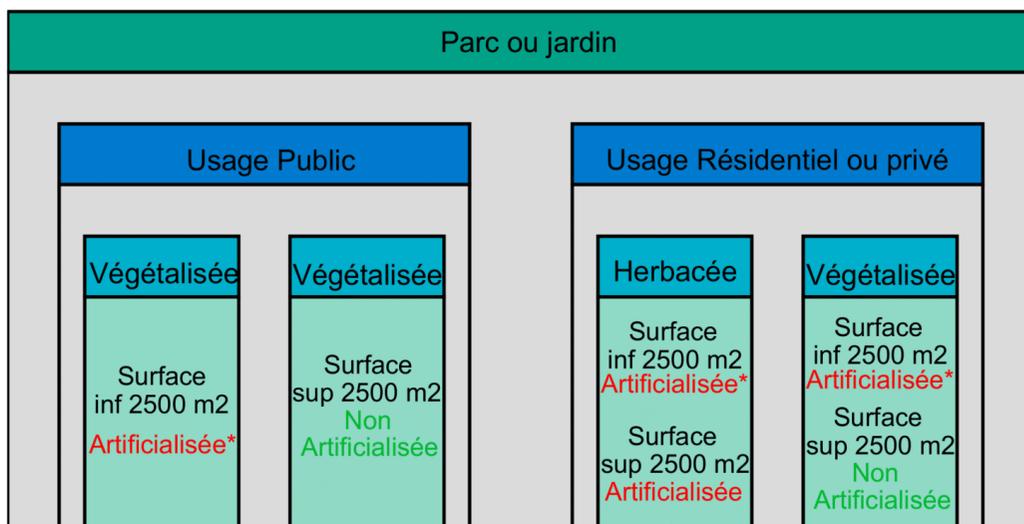


Un parc est-il un espace artificialisé ?

Définitions

Artificialisation : L'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage

Herbacée : Surface végétalisée ayant moins de 25% de couverture végétale arborée



*Peut être également considérée comme non artificialisée, le législateur laisse sous entendre une certaine marge de manoeuvre

Conclusion :

L'article R. 101-1 du code de l'urbanisme est complété par son annexe, le tableau de nomenclature, précisant que certaines surfaces « **peuvent** être considérées [...] ».

Cette possibilité n'est donc pas une définition fixe de ce qui **est** et de ce qui **n'est pas** artificialisé, il laisse place à des interprétations variées et crée de la confusion en attente de jurisprudence. La fixation d'un seuil arbitraire de 2 500 m² ne prend pas en compte l'importance sociale et écologique de certains petits parcs et jardins publics en ville et considère ainsi ces espaces comme artificialisés.

Source :

- Article R.101-1 du code de l'Urbanisme et son annexe
- Article 192 de la loi Climat et résilience
- ULLMANN.G., Docteur en droit, Le ZAN aménagé ou déjà en partie détricoté ? (II)
- DEPRAZ.S., CHATELARD.F., « Qu'est-ce qu'artificialiser veut dire ? Force et limites d'une notion très politisée », Cahier ESPI2R, 22/12/2023

Taxe d'Habitation sur les Logements Vacants (THLV)



Exemple

CONTEXTE : Depuis plus de 2 ans, un logement inoccupé, non meublé, considéré comme habitable ou qui pourrait l'être (si les travaux nécessaires sont inférieurs à moins de 25% de la valeur du bien), et qui n'a pas été occupé plus de 90 jours consécutifs au moins sur une des deux années peut être **soumis à la THLV**.

Notre logement est une maison de 100 m² située dans une ville non soumise à la TLV et soumise à la THLV. Le logement pourrait être loué 800€ par mois.

La Valeur Locative de l'habitation, donc la base d'imposition est identique à celle retenue pour la taxe d'habitation elle correspond au loyer annuel que la propriété pourrait produire si elle était louée mais sans aucun abattement.



Calcul de la taxe

$$\text{THLV} = \text{VL} \times \text{Taux}$$



Avec majoration minimale

VL=800 € par mois soit 9 600€ par an

Taux = 5 %

$$\text{THLV} = 9\,600 \times 5\% = \mathbf{480\ €}$$

Avec majoration moyenne

VL=800 € par mois soit 9 600€ par an

Taux = 24,46 % (en 2023)

$$\text{THLV} = 9\,600 \times 24,46\% = \mathbf{3522\ €}$$

Avec majoration maximale

VL=800 € par mois soit 9 600€ par an

Taux = 60 %

$$\text{THLV} = 9\,600 \times 60\% = \mathbf{5760\ €}$$

Source :

- DGFIP : Analyse de l'évolution des produits 2023 de la fiscalité directe locale des collectivités territoriales - MAI2024
- DGFIP, « Les délibérations de fiscalité directe locale 2023 – Décisions des communes en matière de taxe d'habitation et de taxes foncières », oct. 2023

Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties (TFPNB)



Exemple

CONTEXTE : Un conseil municipal décide que les valeurs locatives cadastrales des terrains constructibles en zone U et AU sont **majorées de 0,30 €** par m².

Un jardin d'une valeur locative cadastrale brute (actualisée et revalorisée) de 12,20 € et d'une superficie de 1500 m² situé également en zone constructible sera imposé sur les bases suivantes :



Calcul de la taxe

$$\text{TFNB} = \text{VL majorée} \times \text{Taux}$$



avec VL majorée = $[\text{VL brute} + ((\text{surface} - 200 \text{ m}^2) \times \text{majoration})] \times 0,8$

Les taux votés chaque année par les collectivités territoriales sont appliqués sur la base d'imposition.

Le 0,8 correspond à l'abattement forfaitaire de 20% appliqué sur les PNB

Sans majoration

Base d'imposition : $12,20 \times 0,8 = 10 \text{ €}$

Avec majoration de l'exemple à 0.30€/m²

Surface retenue = $1\,500 - 200 = 1\,300 \text{ m}^2$

VL cadastrale brute majorée = $12,20 + (1\,300 \times 0,30) = 402,20 \text{ €}$

Base d'imposition = VL majorée = $402,20 \times 0,8 = 322 \text{ €}$

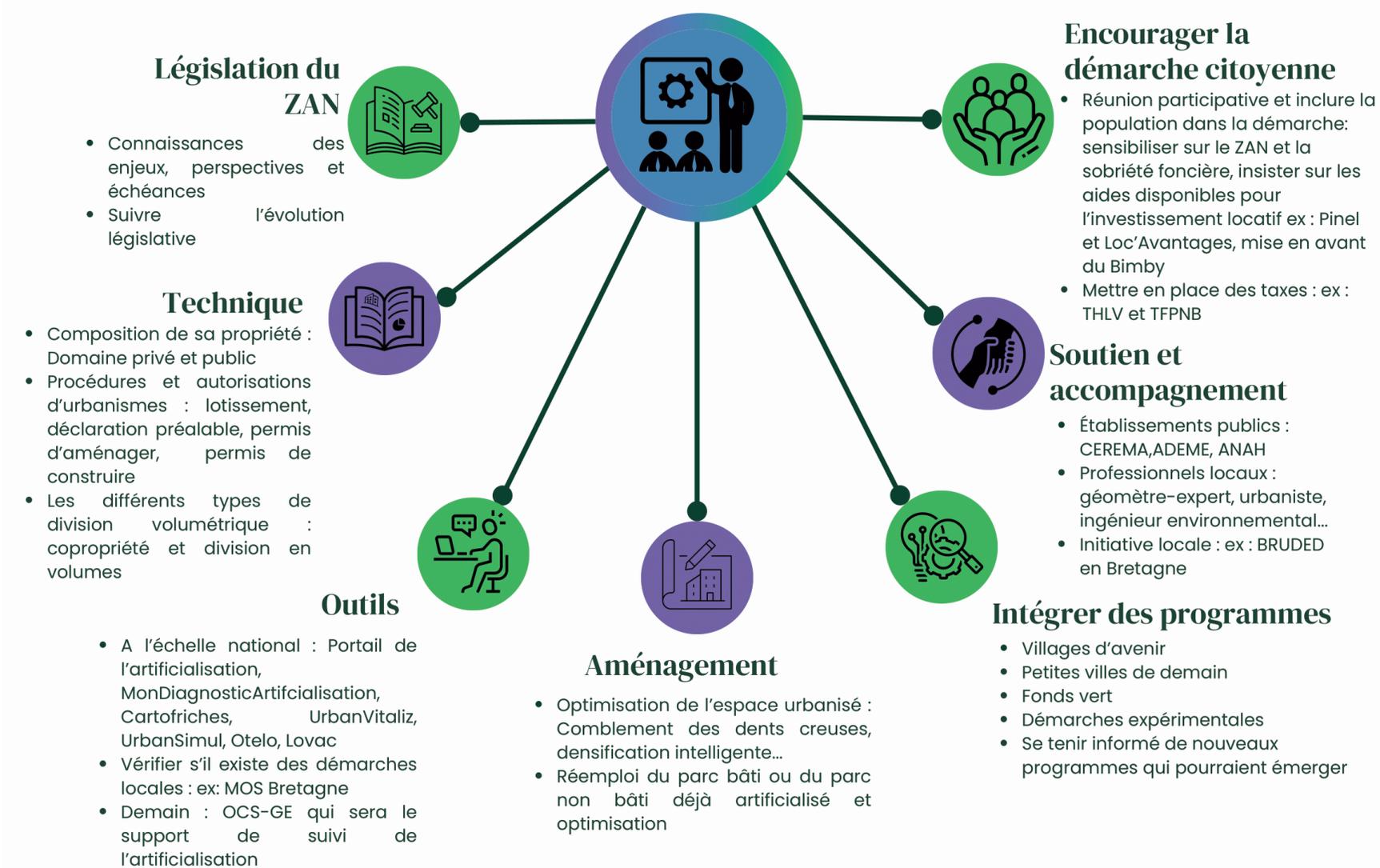
Avec majoration maximale à 3 €/m²

Surface retenue : $1\,500 - 200 = 1\,300 \text{ m}^2$

VL cadastrale brute majorée = $12,20 + (1\,300 \times 3) = 3\,912,20 \text{ €}$

Base d'imposition = VL majorée = $3\,912,20 \times 0,8 = 3\,130 \text{ €}$

ZAN et communes rurales



Liste des figures

Figure 1 : Tableau des échéances des documents de planifications et ses modifications	9
Figure 2 : Tableau présentant la pondération des critères pour la répartition de l'enveloppe territoriale	16
Figure 3 : Hypothèse de densification au sein d'un lotissement communal	29
Figure 4 : Le bâtiment vu du dessus avant division	32
Figure 5 : Le bâtiment en vue latérale après division.....	32
Figure 6 : Croquis de situation de la division.....	33
Figure 7 : Coupe de la cage d'escalier divisé en deux volumes	34

Comment les communes rurales, souvent dépourvues d'une connaissance approfondie de leur territoire en matière d'aménagement, peuvent-elles répondre efficacement aux objectifs ZAN en réattribuant la propriété de la personne publique à l'habitat ?

Mémoire d'Ingénieur C.N.A.M., Le Mans, 2024.

RESUME

Devant l'urgence climatique et la rapide érosion de la biodiversité, l'État français adopte une nouvelle direction. Il ne s'agit plus simplement de prôner une utilisation mesurée de l'espace, mais de s'engager fermement dans la lutte contre l'artificialisation des sols. Cet engagement se matérialise par l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN) de la loi Climat et Résilience. Si cette ambition est nationale, sa mise en œuvre se déroule sur le terrain, où les communes rurales, souvent peu outillées, se retrouvent en première ligne. Les élus locaux doivent faire face à des défis complexes : maîtriser leur territoire, répondre aux attentes de la population en matière de logements, tout en respectant des réglementations de plus en plus strictes. Cependant, des solutions existent. En optimisant l'utilisation du patrimoine foncier communal et en adoptant des pratiques d'aménagement plus durables, ces collectivités peuvent relever le défi. Cet effort nécessite une révision en profondeur des approches traditionnelles et l'adoption de nouveaux outils et stratégies pour garantir un développement harmonieux et durable. La résilience des communes rurales dépendra de leur capacité à atteindre la sobriété foncière et à promouvoir la densification intelligente tout en respectant l'équilibre environnemental.

Mots clés : Zéro Artificialisation Nette, Aménagement du territoire, Commune rurale, Résilience, Sobriété foncière, Densifier, Optimiser

SUMMARY

In the face of the climate emergency and the rapid erosion of biodiversity, the French state is taking a new direction. It is no longer merely advocating for the measured use of space but is now firmly committing to the fight against soil artificialization. This commitment is embodied in the *No Net Land Take* objective of the Climate and Resilience law. While this ambition is national, its implementation occurs on the ground, where rural municipalities, often poorly equipped, find themselves on the front lines. Local officials face complex challenges: managing their territory, meeting the population's housing needs, and complying with increasingly stringent regulations. However, solutions do exist. By optimizing the use of communal land assets and adopting more sustainable planning practices, these communities can meet the challenge. This effort requires a thorough revision of traditional approaches and the adoption of new tools and strategies to ensure harmonious and sustainable development. The resilience of rural municipalities will depend on their ability to achieve land-use efficiency and promote intelligent densification while respecting environmental balance.

Key words: No Net Land Take, Land development, Rural municipality, Resilience, Land-use efficiency, Densify, Optimise