

EPORA

Établissement public foncier
Au cœur de la région
Auvergne-Rhône-Alpes



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

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



Sobriété foncière sur l'AMELYSE

1. Note méthodologique

Pour une approche différenciée de la mise en œuvre du ZAN sur
l'aire métropolitaine Lyon – Saint-Etienne

Mai 2022

1- Présentation générale de la mission ZAN A2

Fortes de leur connaissance des phénomènes territoriaux à l'œuvre et de leur capacité d'accompagnement des acteurs dans une logique de dialogue et d'écoute, les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne sont engagées depuis 2020 auprès de leurs partenaires dans une démarche d'appréhension du « Zéro Artificialisation Nette », en lien avec le contexte national et régional lié à la promulgation de la loi Climat et Résilience (août 2021) et à la trajectoire « zéro artificialisation nette ».

Cette démarche, conduite à l'échelle de l'aire métropolitaine Lyon – Saint-Etienne (AMELYSE) dans le cadre de l'inter-SCoT, a permis en 2020 d'engager une réflexion partenariale mobilisant les différents SCoT et l'Etat. En 2021, cette réflexion partenariale s'est élargie à d'autres partenaires, notamment Epora et la Région.

Dans la continuité des travaux 2020, pour prendre en compte les dynamiques de développement propres à chaque territoire et développer une approche différenciée de la mise en œuvre du ZAN, une approche typologique a été déployée. Son objectif est de contribuer à la construction d'une boîte à outils pour inscrire l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Etienne dans une trajectoire de sobriété foncière.

Il s'agit ainsi d'identifier des outils, des marges de manœuvre et des leviers permettant de favoriser un développement sobre en foncier qui tienne compte des différentes réalités territoriales (niveaux de tension du marché foncier et immobilier, part des espaces déjà urbanisés et des espaces agricoles...).

La démarche associe :

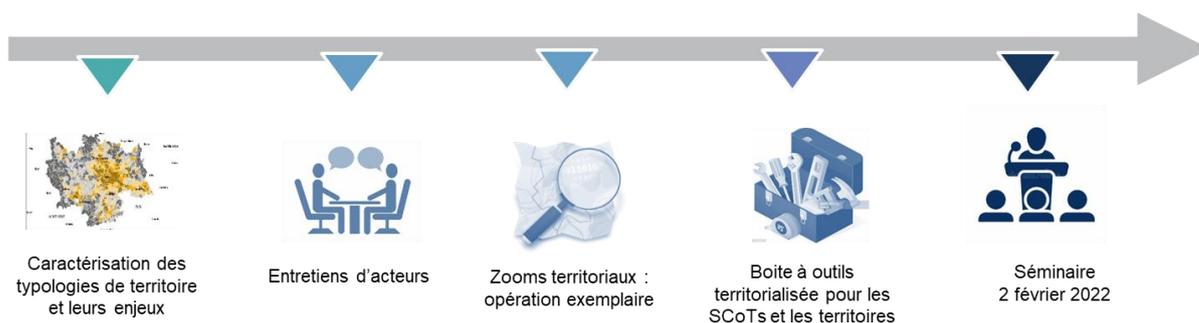
- Une approche méthodologique par typologie de territoire illustrant les dynamiques à l'œuvre sur l'aire métropolitaine
- Une approche opérationnelle avec une focale sur les acteurs de la construction, du logement, du développement économique, de l'environnement et de l'agriculture dans le cadre d'entretiens individuels et d'un séminaire d'échanges
- Une approche d'outillage des acteurs et des territoires pour les aider à mettre en œuvre le ZAN, à travers un panel d'outils illustrés par des exemples d'opérations exemplaires.

I. Approche méthodologique

II. Approche opérationnelle

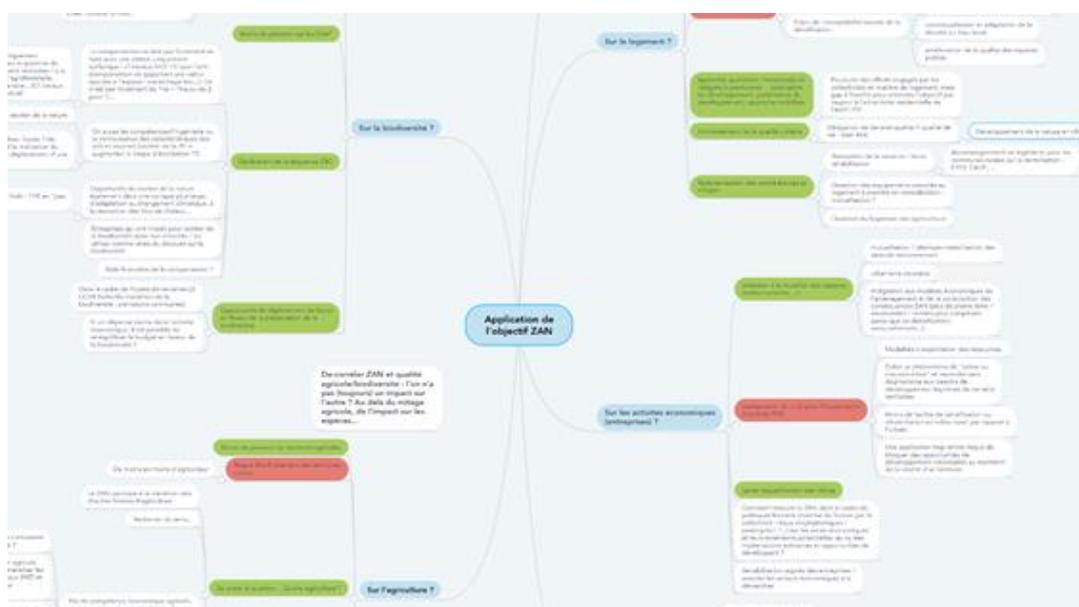
III. Approche territoriale

Restitution et partage



2- Une réflexion partenariale sur les enjeux et effets potentiel du ZAN

Une séance de travail SCoT/DDT mobilisant des outils d'intelligence collective (carte mentale, métaplan, photolangage) a été conduite en juillet 2020. Elle a permis de partager les visions et d'identifier collectivement les freins et les opportunités potentielles de l'application du ZAN sur le territoire AMELYSE sur le plan social, environnemental, agricole et économique.



Extrait de la carte mentale produite lors de l'atelier SCoT/DDT de juillet 2020

Les productions de l'atelier ont ainsi permis de définir trois familles d'enjeu, correspondant aux besoins auxquels répondent les dynamiques de développement et les espaces agro-naturels et aux facteurs dont dépendent les formes d'aménagement sobres en foncier :

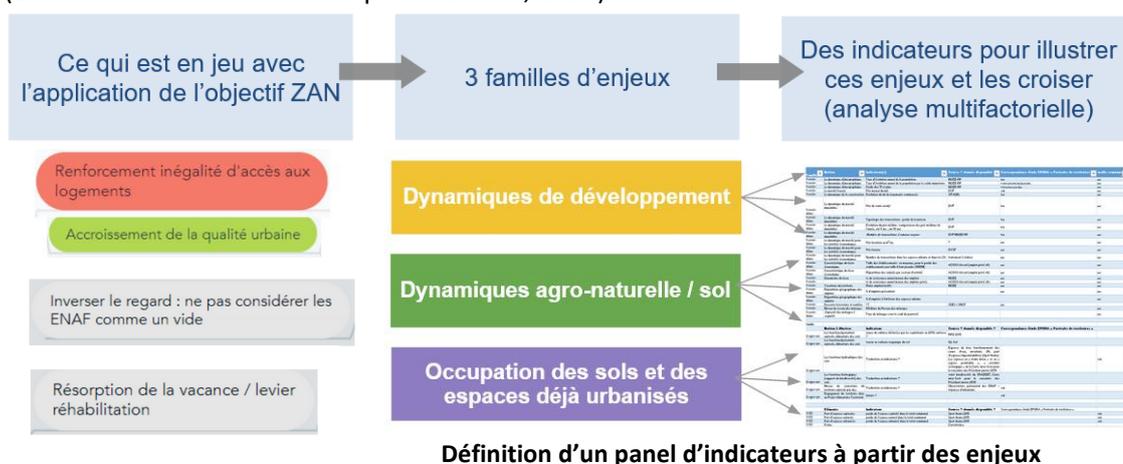
- **Les enjeux liés aux « dynamiques de développement »,** où « *ce que l'on gagne à urbaniser* » : dynamiques démographique et des marchés immobiliers pour le logement et pour l'économie
- **Les enjeux liés aux « dynamiques agro-environnementales »,** où « *ce que l'on perd à artificialiser* » : proportion d'espaces naturels et agricoles
- **Les enjeux liés à la « caractérisation de l'occupation des sols et des espaces déjà urbanisés »,** où « *comment on peut urbaniser* » : logements déjà réalisés dans le tissu urbain, niveaux de vacance

La réflexion conduite dans le cadre de l'atelier, et plus largement à travers le groupe de travail inter-SCoT ZAN, a mis en évidence la multiplicité des combinaisons de croisement de ces enjeux

sur le territoire AMELYSE. Cette hypothèse d'une grande variabilité des effets pressentis du ZAN fait écho à un besoin d'adapter son application aux réalités territoriales.

Pour poursuivre la réflexion en ce sens, un panel d'indicateurs (ou variables) illustrant les dynamiques en jeu a été établi pour chacune des familles précédemment définies.

Les indicateurs proposés sont en partie issus d'une typologie existante à l'échelle AMELYSE (Etude Portraits de territoires pour l'EPORA, 2019).



Le croisement de 40 variables quantitatives permet d'illustrer les différentes combinaisons d'enjeux survenant sur les territoires.

2-1- Une typologie de territoire illustrant les dynamiques en jeu

Le croisement des variables a été réalisé en ayant recours à l'analyse multivariée (analyse en composantes principales ou ACP). Cette méthode statistique, réalisée avec le logiciel SPAD, permet de résumer des données multithématiques et leurs caractéristiques territoriales, afin d'obtenir en sortie des typologies de territoire présentant une similarité de comportement vis-à-vis des variables quantitatives.

2-1-1-Cadrage préalable

La maille communale (966 communes) a été privilégiée en première intention pour mener cette analyse. Ceci afin que la typologie révèle et illustre les dynamiques à l'œuvre indépendamment des périmètres administratifs et institutionnels (EPCI, SCoT...).

En effet, les échanges partenariaux avaient permis de relever le poids de la variabilité des caractéristiques propres à chaque document d'urbanisme sur les dynamiques de développement et de consommation d'espaces :

- Certaines versions exécutoires des documents ne couvrent pas tout le périmètre du SCoT (exemple : Le SCoT Sud-Loire)
- Tous les SCoT ne sont pas de la même époque : plusieurs générations cohabitent (le plus récent est le SCoT des Rives du Rhône)
- L'effectivité de la mise en compatibilité des PLU avec le SCoT varie d'un périmètre à l'autre

Plutôt qu'un objectif de développement économique et de croissance de population, l'approche présentée est axée sur la **mise en évidence des spécificités territoriales qui déterminent effectivement le développement**, notamment en termes de dynamique de marché et de niveau d'attractivité. En conséquence, **le panel d'indicateurs fait référence à l'artificialisation sans la mettre en rapport avec la croissance de la population.**

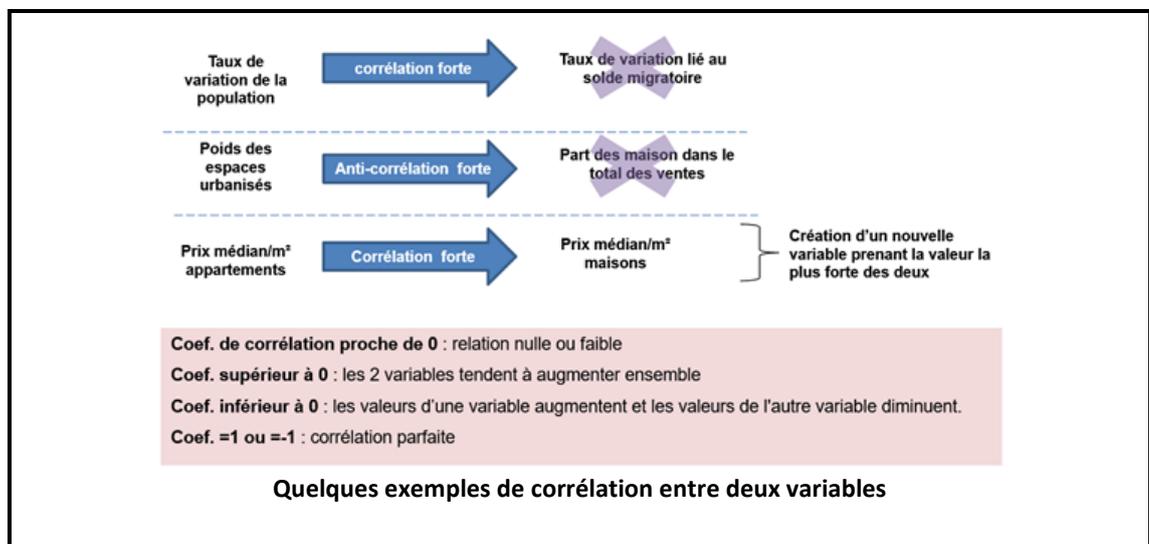
2-1-2-Sélection et préparation des données pour l'analyse

Une sélection a été opérée pour :

- Réduire le nombre de variables utilisées dans l'analyse afin d'obtenir le résumé le plus pertinent possible des données initiales
- Préserver un équilibre entre les thématiques : éviter la surreprésentation de certains sujets
- S'adapter aux contraintes de certaines sources, pour lesquelles la donnée n'était disponible qu'à la maille EPCI

L'analyse des corrélations

Une analyse des corrélations entre variables a été menée, afin de quantifier la force de la relation entre 2 variables. A l'issue de cette phase, certaines variables fortement corrélées ont été écartées ou combinées.



Un panel de 11 variables a ainsi été identifié. Ces 11 variables ont ensuite été **discrétisées en 4 classes définies par les quartiles**.

La discrétisation

La discrétisation est une opération de recodage. Elle consiste à transformer une variable quantitative en une variable qualitative ordinaire. Elle rend possible l'utilisation des techniques statistiques qui ne traitent que les variables qualitatives, telle que l'ACP. Elle permet également de nettoyer les données en éliminant par exemple l'influence exagérée des données aberrantes, extrêmes, atypiques. C'est un premier résumé de la donnée. La phrase « Dans cette commune, le prix médian du logement est de 1200 Euros au m² dans un éventail qui va de 300 à 3000 » est résumé par « cette commune se situe dans le quart des communes les moins chères en termes de logement ».

Exemple de discrétisation à partir des quartiles pour la variable « Part des surfaces agricoles » :

- Classe 1 : regroupe les 25% des communes qui ont les parts les plus faibles soit < 5,8%
- Classe 2 regroupe les 25% des communes qui ont des parts comprises entre 5,9% et 9,8% (9,8% correspondant à la médiane)
- Classe 3 regroupe les 25% des communes qui ont des parts comprises entre 9,9% et 19,3%
- Classe 4 regroupe les 25% des communes qui ont les parts les plus fortes soit > 19,3%

Suite au classement en quartile et compte tenu de la diversité thématique des variables, il est possible qu'une commune soit classée dans le groupe qui illustre le mieux sa dynamique globale au vu du panel d'indicateurs, bien que son profil s'écarte de celui des autres communes du groupe au regard d'un indicateur en particulier. Le croisement de différentes dynamiques

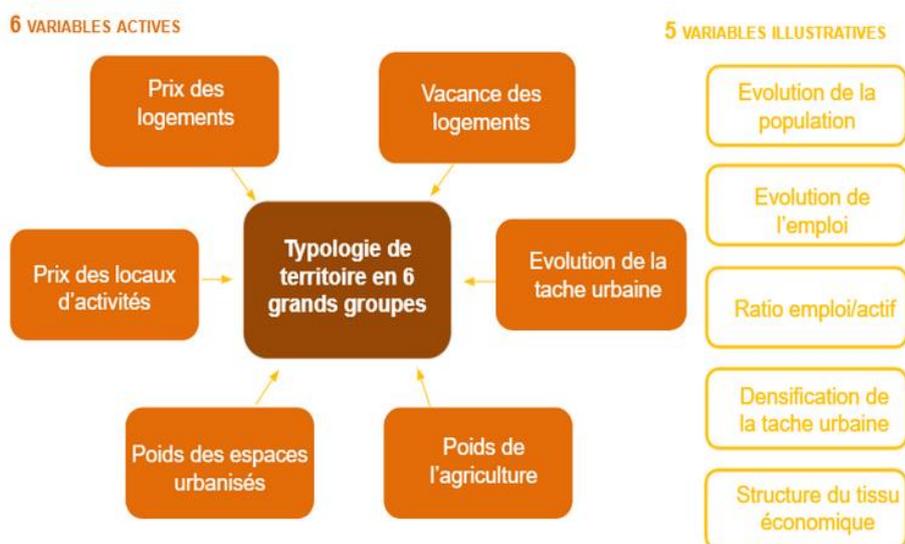
nécessaires à la constitution des typologies de territoire passe par une généralisation qui implique de faire le deuil de la précision.

Des communes “entre deux classes” : l’exemple de Montagny

Montagny apparaît comme une commune à la fois :

- en cohérence sur certains indicateurs avec son groupe - deuxième quartile : faible poids des surfaces agricoles ; poids important des surfaces urbanisées ; prix de locaux activités raisonnables
- plutôt dans les troisième ou quatrième quartile pour d’autres indicateurs : très dynamique démographiquement, avec un prix du m² pour l’habitat et des prix médians assez élevés, une croissance de l’emploi (+1,3%), et un taux de vacance peu élevé.

Parmi les 11 variables, **6 variables plus contributives à l’analyse** ont été identifiées. Les 5 variables ayant le moins de poids dans l’analyse ont été requalifiées en variables illustratives. Elles ne rentrent pas dans l’élaboration de la typologie de territoire mais peuvent être mobilisées au besoin pour apporter un complément d’explication des trajectoires constatées.



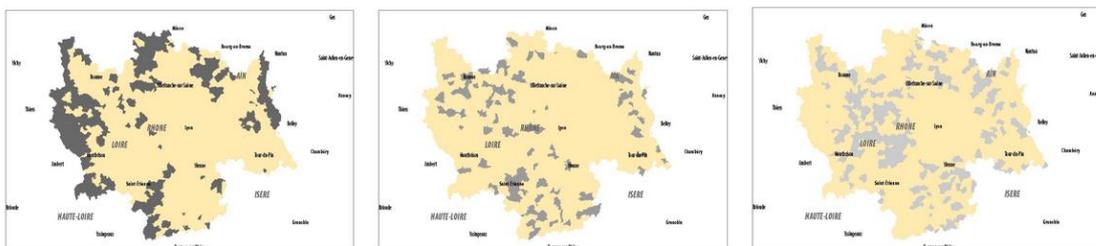
Panel des 11 variables retenues

A noter :

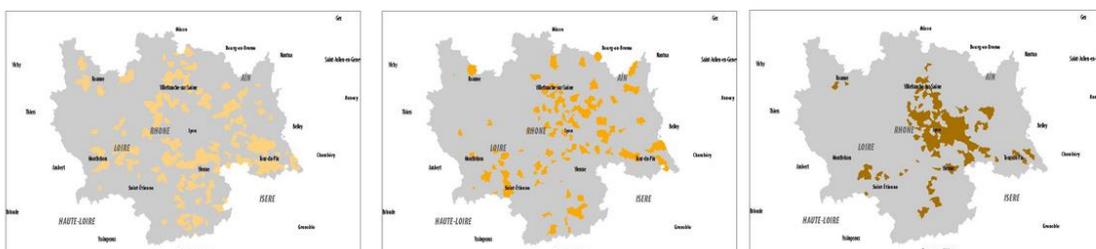
- La logistique, qui a un fort impact en termes de volumes consommés sur le territoire de l'Amelyse, n'est pas traitée comme un secteur à part entière dans le cadre de l'analyse. La qualification des locaux d'activité est en effet réalisée de façon assez grossière dans les bases de données utilisées.
- Suite à la détermination des variables actives, seul le poids des espaces agricoles et l'évolution de la tâche urbaine permettent de décrire les dynamiques agro-naturelles

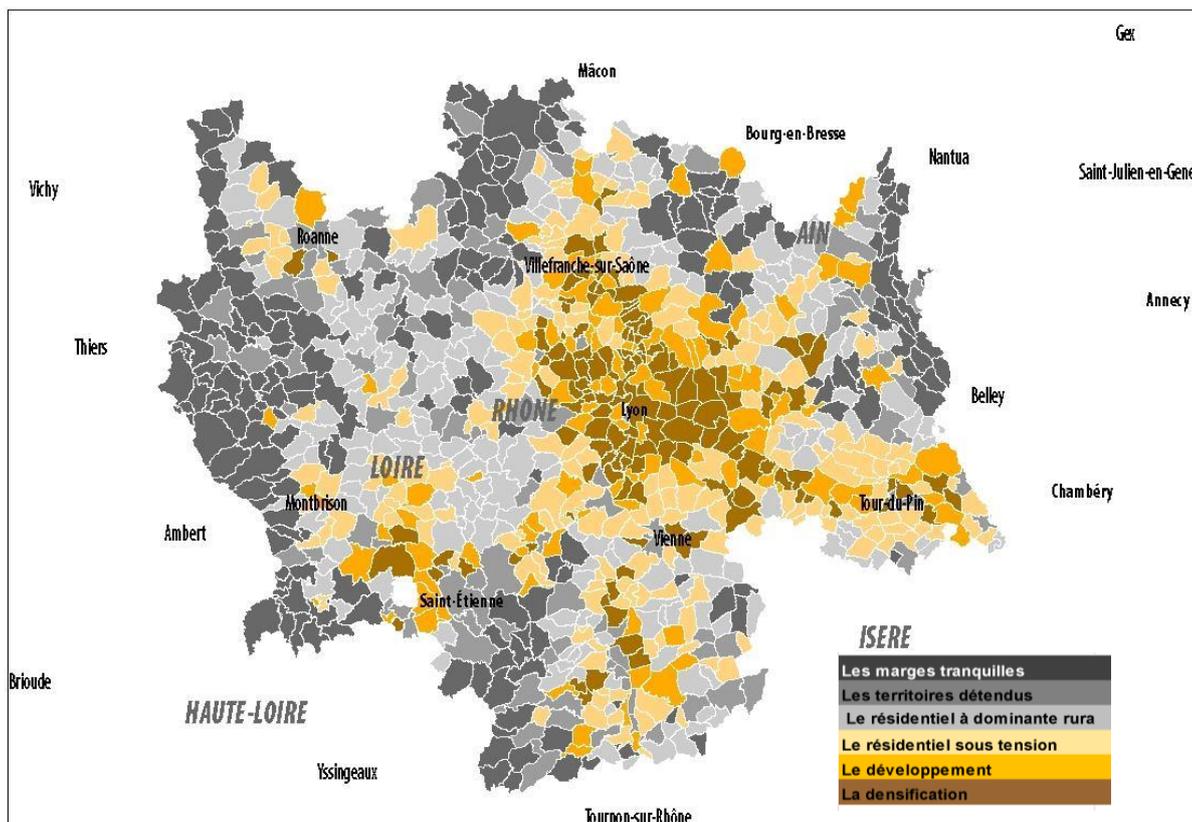
Cette méthode permet d'obtenir une partition de l'AMELYSE en 2 profils génériques (territoire tendus et territoire détendus) et 6 classes de communes :

Territoires détendus



Territoires tendus





Description des groupes avec un ordonnancement des variables selon leur poids explicatif

Les marges tranquilles : Taux d'urbanisation très faible (<6%). Extension de la tâche urbaine très faible. Prix des logements bas. Absence de transactions de locaux d'activité. Taux de vacance élevé à très élevé (>8,2%). Territoires en recul démographique ou enregistrant de faibles dynamiques. Part des espaces agricoles modérée à faible (cependant espaces naturels et forestiers importants). Ratio emplois sur actifs faible.

Les territoires détendus : Prix des locaux d'activité peu élevé. Prix des logements peu élevé à faible (<1900€/m²). Taux de vacance élevé. Ratio emplois sur actifs modéré à élevé (>0,65). Poids des surfaces agricoles faible à modéré (<57%). Territoires ayant connu majoritairement des baisses d'emplois ou une stabilité.

Le résidentiel à dominante rurale : Taux d'urbanisation faible (entre 6% et 10%). Extension de la tâche urbaine faible. Prix des locaux d'activité faible. Poids des surfaces agricoles fortes. Ratio emplois sur actifs très faible à faible (<0,37). Prix des logements peu élevé à modéré (classes de part et d'autres de la Médiane).

Le résidentiel sous tension : Taux d'urbanisation modéré. Extension de la tâche urbaine modérée à forte. Poids des surfaces agricoles élevé à très élevé. Taux de vacance très faible à faible. Croissances démographiques modérées à fortes. Prix des logements abordables à élevés.

Le développement : Prix des locaux d'activité modéré à élevé. Taux d'urbanisation très élevé à élevé. Extension de la tâche urbaine forte. Ratio emplois/actifs élevé. Prix des logements élevés. Territoires enregistrant des pertes d'emploi ou des croissances modérées.

La densification : Taux d'urbanisation très forts. Extension de la tâche urbaine soutenue. Prix du logement et des locaux d'activité élevés à très élevés. Ratio emplois sur actifs élevé. Part de logements construits dans la tâche urbaine élevée. Taux de vacance très faible à faible. Poids des espaces agricoles très faibles à modéré.

Deux groupes de typologies détaillant 6 classes se distinguent à la lecture de la carte :

- En dégradé de gris, un premier groupe relevant des territoires soumis à un marché détendus :
 - Les marges tranquilles (en gris foncé), occupant la périphérie du périmètre de l'Amelyse, notamment les Monts du Forez et du Pilat, le Haut Beaujolais... Elles se caractérisent par des dynamiques de développement faible, une forte vacance et un marché pour les locaux d'entreprise atone. Elles s'illustrent également par une forte part d'espaces naturels, en particulier des forêts.
 - Les territoires détendus (en gris médian), se démarquent essentiellement de la classe précédente par des dynamiques de marché plus importantes tout en restant modestes et l'existence d'un marché pour les locaux d'activité. Cette classe concerne notamment les cœurs d'agglomération de Roanne et de St-Etienne, le nord-ouest rhodanien, le Bugey...
 - Le résidentiel à dominante rural (en gris clair) reflète la zone de report des ménages modestes qui s'éloignent dans le périurbain pour accéder à la propriété. Cette classe est marquée par un fort poids des espaces agricoles, comme dans les Mont du Lyonnais, une partie du centre Loire, le sud de Tarare, le sud de Vienne, ou encore le secteur situé entre les Dombes et la plaine de l'Ain.

- En jaune orangé, un second groupe relevant des territoires soumis à un marché tendus, également marqués par une plus forte densité d'emploi (variable illustrative) :
 - Le résidentiel sous tension (en jaune pâle), délimite un basculement en terme de marché, avec une urbanisation en extension sous l'effet d'un fort moteur démographique. Le poids des espaces agricoles y est également important. Sont notamment concernés : l'Ouest lyonnais, la plaine de l'Ain, ou encore le sud du stéphanois.
 - La typologie du développement, étendue sur l'agglomération lyonnaise et son pourtour et l'ouest de Saint-Etienne, s'illustre par une urbanisation forte et des prix élevés, notamment pour le logement.
 - La typologie de la densification, enfin, conjugue une urbanisation et une extension urbaine soutenues, et des prix élevés sur les marchés résidentiels comme des locaux d'activité. Les espaces agricoles y sont peu représentés. Il s'agit de villes comme Lyon, Vienne, La Tour du Pin, du sud de Saint-Etienne et du sud de Roanne.

Cette analyse typologique a permis d'identifier les premiers enjeux et leviers pour l'application du Zéro Artificialisation Nette.

Exemple de fiche pour la typologie « des marges tranquilles »

Les marges tranquilles

Principales caractéristiques :

- Un taux d'urbanisation et une extension de la tâche urbaine très faibles
- Un marché immobilier détendu avec une vacance élevée
- Une faible dynamique démographique et économique
- Des espaces naturels et forestiers importants et à forte valeur écologique

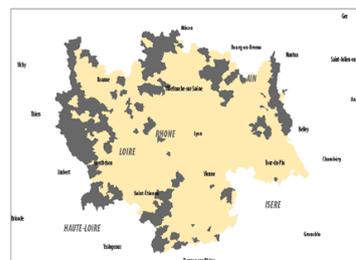
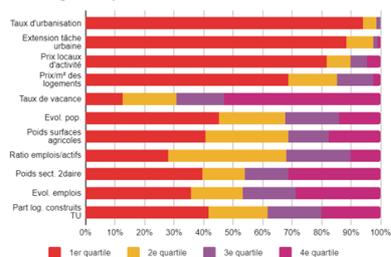
Premiers enjeux et opportunités :

- Revitaliser les territoires, dé-densifier les centres et lutter contre la vacance
- Préserver les espaces de biodiversité et les corridors écologiques à forts enjeux
- Valoriser les ENAF en tant que potentiel de puit de carbone et bois d'oeuvre/industrie => intégrer les ENAF dans les projets de territoire

Premiers leviers / outils / dispositifs

- Renaturation/préservation ENAF : Contrats V&B, Bail rural à clauses environnementales, PSE, ORE, sites de compensation loi Biodiv, OAP renaturation
- Opérations de résorption de la vacance, requalification des friches, réhabilitation des bâtiments existants : OPAH-RU, PIG, outils loi Elan (PPA, GOU, ORT), petites villes de demain, ACV, ...
- Achat et remise aux normes de logements en centralité et garanties sur les niveaux de desserte et équipements
- Outils en mesure d'absorber le déficit des opérations : EPL, EPASE, EPORA

'Les marges tranquilles'



2-2- Des entretiens d'acteurs pour consolider l'approche territoriale et enrichir la boîte à outil

Pour enrichir et coconstruire la boîte à outils pour la mise en œuvre de la sobriété foncière sur le territoire de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Etienne, des entretiens ont été menés avec :

- des acteurs ayant une vision et une action macro,
- des acteurs plus territorialisés et plus thématiques (construction, logement, développement économique, environnement...).

La typologie de territoire, présentée en introduction lors de chaque entretien, a été utilisée comme un support d'échange.

Par ces entretiens avec les acteurs de l'aménagement du territoire qui œuvrent sur l'aire métropolitaine (acteurs opérationnels, institutionnels, agro-environnementaux,...), il s'agit d'appréhender les actions, outils, dispositifs et leviers que les acteurs mobilisent selon les dynamiques territoriales qu'ils rencontrent (territoires ruraux/urbains, marchés immobiliers tendu/détendu, ...) et d'identifier les pratiques ou nouveaux modes de faire qui permettent d'être plus sobres en foncier.

En effet, les interventions des opérateurs privés et publics de l'aménagement du territoire ne sont pas les mêmes selon les territoires. Leur expérience et leur maîtrise du montage de projets en renouvellement urbain, en réhabilitation, en renaturation... sont variables en fonction du contexte territorial, du poids des visions et des pratiques héritées (lotissements, parcelles de grande ampleur...).

A noter que, d'une manière générale, les acteurs se sont plutôt bien retrouvés dans la typologie proposée.

	Promoteurs	Opérateur logement social	Autres acteurs	Acteurs agro-environnementaux	Aménageur s/EPL/EPF
Ensemble de l'AMELYSE	Bouygues immobilier	AURA HLM	ADERLY CAUE RM PILS	SAFER PNR Pilat CEN Rhône-Alpes Chambre d'agriculture	EPORA
Territoires tendus	Bati Lyon Promotion Nexity	SDH Pluralis Habitat et Métropole Batigère			SERL
Territoires détendus	Groupe Créquy Fontvielle	Ardèche Habitat Procivis Forez-Velay Opac du Rhône			Cap Métropole

Les échanges ont ainsi cherché à expliciter le regard de chaque acteur face à un objectif de sobriété foncière qui se renforce, en particulier :

- Concernant les acteurs opérationnels de la construction et du développement urbain : leur activité se positionne en bout de course de la chaîne de l'aménagement, qui concentre la mise en œuvre de beaucoup d'objectifs, dont celui d'un développement plus sobre en foncier. Une partie des leviers à mobiliser pour le ZAN nécessite d'appréhender les enjeux s'imposant aux opérateurs (densification, compensation...) en lien avec le modèle économique de leur intervention.
- Concernant les acteurs agro-environnementaux : la finalité de la sobriété foncière telle qu'elle est abordée à travers le projet de loi Climat et résilience est le maintien des ressources naturelles et agricoles. Une partie des leviers à mobiliser porte sur la préservation de ces espaces et leur développement à travers la renaturation, des actions que ces acteurs conduisent déjà en tant que gestionnaire foncier, accompagnateur et animateurs de démarches contractuelles en faveur des milieux naturels et de l'activité agricole.

Ces échanges ont ainsi permis d'enrichir les premiers enjeux et leviers identifiés.

Enfin, les collectivités, qui ne faisaient pas partie du panel d'acteurs établi en première intention, sont en première ligne pour décliner l'objectif de sobriété foncière en matière de planification et plus largement de définition de projets de territoire, social et politique.

Afin de restituer les grands enseignements des entretiens et de créer les conditions d'un échange associant les collectivités et les acteurs de la chaîne de l'aménagement du territoire, un séminaire organisé par les agences, l'interscot et Epora, est programmé au printemps 2022.

Une **ingénierie métropolitaine** au service
des **territoires**.

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

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

Directeur de la publication : **Damien Caudron, Benoit Gay**
Equipe projet : **Gratienne Boutantin, Anne-Gaëlle Contin, Sabine Lozier, Ludovic
Meyer, Jean-Christophe Tepelian, Caroline Testud**
Infographie : Agence d'urbanisme de Lyon et de St-Etienne



**Agence d'urbanisme de l'aire
métropolitaine lyonnaise**

Tour Part-Dieu 129, rue Servient 69326 Lyon
Cedex 03
Tel. 04 81 92 33 00
Télécopie, 04 81 92 33 10
www.urbalyon.org

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

46 rue de la Télématique
CS 40801 - 42952 Saint-Etienne cedex 1
Tél : 04 77 92 84 00
Télécopie. 04 77 92 84 09 www.epures.com