

AVIS ET RAPPORTS DU CESER



# **Quelle transition foncière pour aller vers des territoires habitables et désirables dans le Grand Est ?**

Adopté en séance plénière du 2 avril 2026

Autosaisine



---

## Le Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est a voté le présent avis à l'unanimité.

Avis présenté par la commission Territoires :

Dorothee DHOUIB, Présidente

Claude CELLIER Vice-président

Michèle TRÉMOLIÈRES, Rapporteure

Éric BALAUD

Chantal BERTHELEMY

Alain BOULARD

Brigitte BREUIL

Anne-Marie COUPAS

Thierry GEBEL

Mathilde GRANDFILS SPEYER

Patrice HALTEBOURG

Roland HARLAUX

Olivier LANG

Cédric MAIZIÈRES

Anna MOREL

Pascal PLUMET

Catherine ROLIN

Valérie VIANA

# SOMMAIRE

---

<b>RAPPORT</b>	<b>1</b>
I. CONTEXTE _____	2
II. ENJEUX ET PROBLÉMATIQUE _____	4
III. OBJECTIFS PRINCIPAUX _____	8
IV. MÉTHODOLOGIE _____	9
1. Les sous-groupes de travail territorialisés _____	9
2. Les auditions _____	10
3. Transversalité _____	10
V. DIAGNOSTIC DÉMOGRAPHIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA RÉGION GRAND EST _____	11
VI. ANALYSE DE TERRAIN DANS LES QUATRE TERRITOIRES ÉTUDIÉS _____	16
1. Présentation synthétique des territoires _____	19
2. Enjeux de la sobriété foncière _____	21
3. Attractivité du territoire _____	26
4. Logement et habitat _____	27
5. Acceptabilité sociale de la sobriété foncière _____	34
<hr/>	
<b>AVIS</b>	<b>35</b>
I. SYNTHÈSE DU RAPPORT - INTRODUCTION _____	36
II. ÉQUITÉ DU TERRITOIRE ET OBJECTIF DU ZAN _____	37
III. ATTRACTIVITÉ _____	38
IV. LOGEMENT/HABITAT _____	42
V. ACCEPTABILITÉ SOCIALE _____	45
VI. CONCLUSION _____	46
RÉCAPITULATIF DES PRÉCONISATIONS _____	48
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS _____	49

---

**EXPLICATION DE VOTE****50**

---

**ANNEXES****52****ANNEXE 1 - REMERCIEMENTS \_\_\_\_\_ 53****ANNEXE 2 - LISTE DES ABRÉVIATIONS \_\_\_\_\_ 55**



# RAPPORT



## I. CONTEXTE

L'opposition entre urbanisation et préservation des sols n'est pas récente. À l'échelle locale, il existe de nombreux exemples de tension entre porteurs de projets d'aménagement et habitants sur la préservation de leur cadre de vie.

Petit à petit, la question de la protection des sols s'est globalisée. Ainsi, dès 1972, le Conseil de l'Europe, dans la Charte européenne des sols, déclare que « le sol est un des biens les plus précieux de l'humanité. Il permet la vie des végétaux, des animaux et de l'homme à la surface de la terre », « Le sol est une ressource limitée qui se détruit facilement », « Toute implantation urbaine doit être organisée de façon qu'elle ait le moins de répercussions défavorables sur les zones avoisinantes » et que « Les gouvernements et les autorités administratives doivent planifier et gérer rationnellement les ressources en sol ».

En France, depuis plus de 20 ans, des lois successives questionnent l'étalement urbain et la sobriété foncière. Ainsi, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU) dont une des mesures phares vise à « densifier de manière raisonnée les espaces déjà urbanisés afin d'éviter l'étalement urbain » peut être citée. Cet objectif a été confirmé et renforcé par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. En effet, l'article 7 demande de prendre en compte les objectifs de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, et contre l'étalement urbain ainsi que les objectifs de conservation et de restauration des continuités écologiques. Enfin, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) consacre tout le chapitre III à la « Lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ».

Cependant, c'est la loi du 22 août 2021 portant sur la lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi Climat et résilience) ainsi que l'introduction de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) qui va mettre en avant, sur le plan politique et médiatique, la question de la préservation des sols et de la sobriété foncière.

À l'horizon 2050, la loi prévoit de limiter et de réduire au maximum la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) à des fins d'urbanisation, et de compenser l'artificialisation des terres qui ne peut être évitée par la renaturation de surfaces équivalentes, afin d'atteindre un équilibre numéraire nul en termes d'hectares consommés par rapport aux hectares renaturés. C'est la finalité de l'objectif du ZAN.

Cette ambition bouleverse fortement le paradigme jusque-là en œuvre dans les territoires où leur développement était traditionnellement lié à une extension de l'urbanisation et donc à la consommation d'espaces périphériques, souvent agricoles.

Ainsi, l'application du ZAN a suscité beaucoup d'inquiétudes, notamment chez les élus locaux, qui ont été nombreux à regretter le fait que les textes aient été publiés sans étude d'impact et qu'ils risquaient de s'appliquer au détriment des territoires ruraux.

Depuis la loi Climat et résilience, d'autres textes ont précisé les modalités d'application du ZAN, afin de garantir l'équité des territoires. Ainsi, la loi 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 a pour objectif de cadrer la mise en œuvre du ZAN sur les territoires et de répondre aux questions qui y sont soulevées. De plus, en novembre 2023, trois décrets ont été pris (n°2023-1096, n°2023-1097 et n°2023-1098) portant sur l'application du ZAN, et en particulier de sa territorialisation. Enfin, il faut noter que plusieurs amendements, voire des propositions de loi portant sur la sobriété foncière, sont encore en discussion au Parlement. Ainsi, la réglementation sur la sobriété foncière continue d'évoluer puisque la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (proposition de loi Trace) ou encore la proposition de loi pour réussir la transition foncière ont été déposées dans l'une ou l'autre des deux chambres.

Au niveau régional, la loi Climat et Résilience a, entre autres, conduit le Conseil régional à modifier son schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) pour introduire, notamment, le principe du ZAN dans les documents d'urbanisme locaux. Il s'agit de déterminer, pour chaque territoire, la trajectoire de réduction de consommation pour l'atteindre d'ici 2050. Ainsi, les délais pour intégrer ces objectifs sont fixés à 2027 pour les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et à 2028 pour les plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux (PLU/PLUi) ainsi que pour les cartes communales.

De plus, ces lois et règlements s'inscrivent dans un contexte de forte baisse de la consommation foncière depuis 15 ans, passant, au niveau national, de 30 600 ha artificialisés en 2011 à 19 200 ha artificialisés en 2023. Cependant, la baisse observée a été très forte entre 2011 et 2015 puis tend à se stabiliser avec une moyenne de 20 900 ha/an artificialisés entre 2015 et 2024. Au niveau national, en 2023, 12 800 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) ont été artificialisés pour des projets d'habitats, soit près de 66,7 % de la consommation totale.

Le Grand Est suit cette tendance avec 1 150 ha d'ENAF artificialisés en 2023 contre 2 250 ha en 2011, avec une moyenne de 1 320 ha/an entre 2015 et 2024. Dans la région, c'est aussi l'habitat qui est le plus consommateur d'ENAF avec 680 ha consommés en 2023, soit 59,5 % de la consommation totale (Tableau 1).

	Consommation d'ENAF (ha)		Consommation d'ENAF moyenne entre 2015 et 2023 (ha/an)	Pourcentage de consommation d'ENAF consacré à l'habitat en 2023
	2011	2023		
<b>France</b>	30 600	19 200	20 900	66,7 %
<b>Grand Est</b>	2 250	1 150	1 320	59,5 %

Tableau 1 : Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers en hectare, en France et dans le Grand Est entre 2011 et 2023 (source CEREMA)

## II. ENJEUX ET PROBLÉMATIQUE

La sobriété foncière ne doit pas être considérée uniquement comme relevant de l'urbanisme, que ce soit sous l'angle réglementaire ou à l'échelon du bloc communal. Il convient de la replacer dans une perspective globale.

Tout d'abord, il est important de se rappeler que le foncier représente avant tout du sol dans toutes ses composantes. Il existe la partie visible, sur laquelle nous marchons, celle qui est mobilisée pour construire ou aménager, mais il cache également de multiples fonctions, telles que la régulation hydrologique, la filtration et la dépollution, la captation du carbone, le support de la biodiversité, la régulation thermique ainsi qu'un rôle identitaire et culturel en façonnant les paysages, le cadre de vie, les traditions ou encore les modes de vie des habitants (Figure 1).

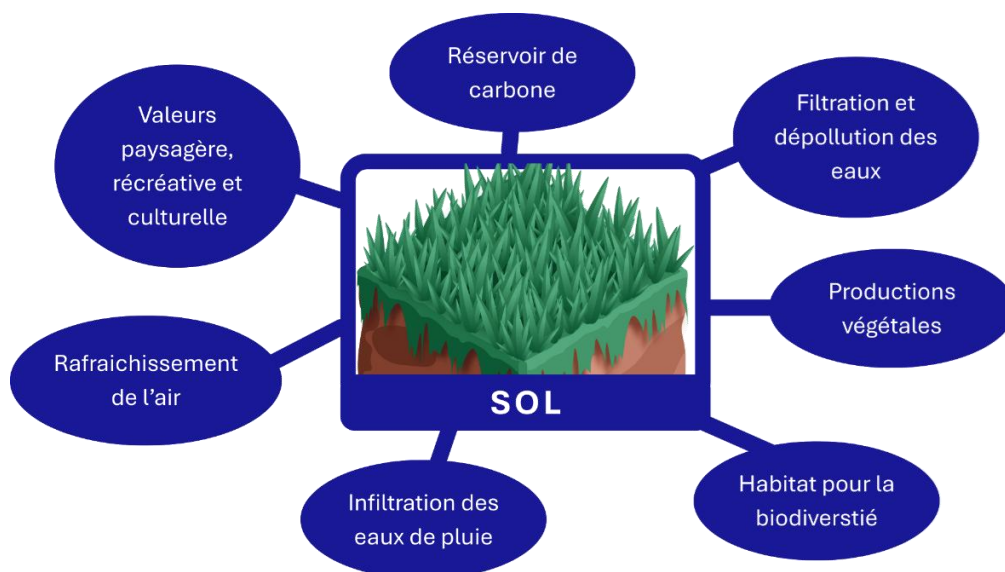


Figure 1 : Fonctions du sol

La nature du sol et du sous-sol influence directement les matériaux de construction et l'identité paysagère des territoires et des villes. Ainsi, la Cathédrale Notre-Dame de Strasbourg ou le Château des Rohan à Saverne sont construits en grès rose des Vosges. La Craie de Champagne est utilisée pour créer des caves et galeries afin d'assurer une régulation thermique utile pour le bon vieillissement du champagne. La pierre calcaire peut être également utilisée en pierre de taille pour la construction d'édifices (Figure 2).



*Figure 2 : À gauche, le Château des Rohan à Saverne (67) et à droite, l'Hôtel de Région à Châlons-en-Champagne (51) (crédits photo : © Droits Réservés, BODEZ / Région Grand Est)*

Le sol n'est pas qu'un espace disponible pour la construction d'habitats ou d'autres infrastructures. Son artificialisation a un impact sur toutes ses fonctions.

En effet, l'artificialisation des sols est définie, par le code de l'urbanisme, comme « 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 ».

L'artificialisation des sols est la conséquence de l'étalement urbain et du développement des infrastructures engendrés par des opérations d'aménagement (habitat, industries, commerces, infrastructures, équipements publics...).

En 2014, d'après les Fichiers fonciers, le taux global d'urbanisation de la France métropolitaine était de 9,6 % de sa superficie totale. Ainsi, même si les espaces naturels, agricoles et forestiers couvrent encore de vastes surfaces, ils continuent à diminuer à un rythme trop important, y compris dans les territoires où la population et les emplois n'augmentent pas. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) estime, à l'échelle nationale, que plus de 7 800 communes consomment des ENAF et perdent des ménages. Dans le même temps, 61,3 % de la consommation nationale est localisée dans des zones à faible tension du marché

immobilier selon le zonage établi par les ministères en charge du logement et du budget (Figure 3)<sup>1</sup>.

Dans le même temps, les projections de l'Insee pour notre région annoncent une baisse à la fois de la population mais aussi du nombre de ménages d'ici 2050, à l'exception du Bas-Rhin (Figure 4).

Ainsi, si les objectifs de sobriété foncière semblent partagés par l'ensemble des acteurs dans les territoires, les collectivités ne sont pas encore réellement dotées d'outils spécifiques à même de les aider à réaliser efficacement cet objectif, dans la perspective du ZAN à l'horizon 2050.

Les projections de l'Insee restent fondées sur les trajectoires actuelles mais, dans le futur, de nouvelles migrations internes ou externes peuvent être envisagées avec une orientation vers le nord et l'est de la France en raison du changement climatique. Ces migrations sont à anticiper, notamment en mettant en avant l'attractivité du territoire, car elles permettraient de gagner du temps sur la déprise démographique.

C'est pourquoi la question posée concerne l'accompagnement des territoires dans la poursuite de leur développement tout en réduisant la consommation d'espaces.

La sobriété foncière couvre un large spectre des politiques publiques et d'enjeux liés au développement économique et à la réindustrialisation, aux mobilités et infrastructures de transports, à la transition énergétique, à la qualité de vie et à l'environnement, aux innovations technologiques, au développement du numérique, aux spécificités de l'agriculture.

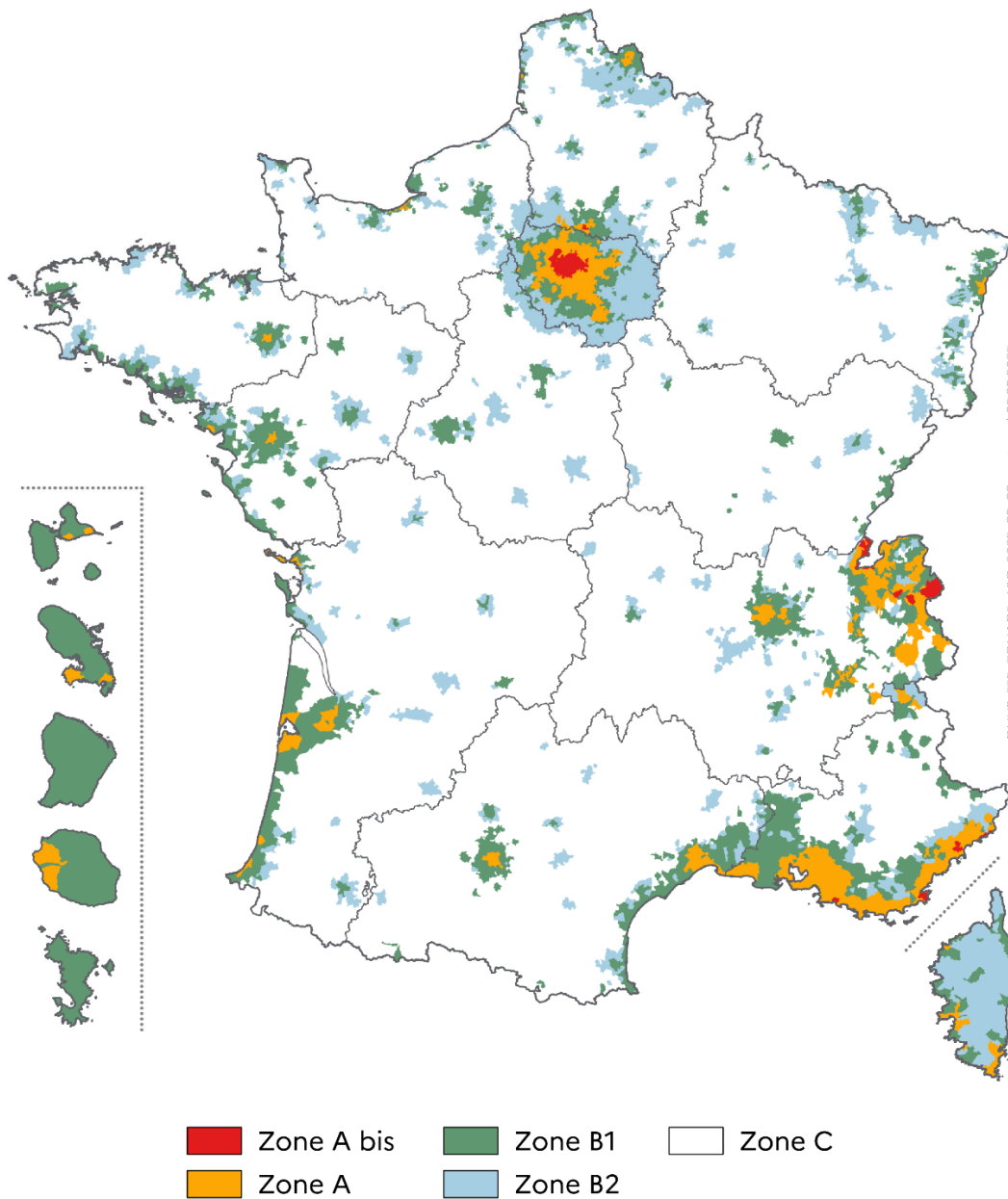
Ce large spectre doit également être mis en perspective avec la diversité des territoires qui composent le Grand Est, avec leurs caractéristiques et leur dynamique propre que ce soient des métropoles très urbanisées et dynamiques jusqu'à des territoires ruraux peu denses ou en déprise.

La question de la sobriété foncière et de la mise en œuvre du ZAN, dans les différents territoires reste complexe avec de nombreux éléments interdépendants. Elle nécessite à la fois une analyse fine et différenciée de la situation du territoire concerné et des réponses adaptées à toutes les réalités territoriales.

---

<sup>1</sup> Le code de la construction et de l'habitation, effectue un « classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et de la demande de logements ». Par ordre décroissant de tension, les zones géographiques sont : A bis, A, B1, B2 et C. Les zones dites "tendues" sont les A bis, A, ou B1. Le zonage ABC est utilisé pour le périmètre d'éligibilité et pour les barèmes applicables aux aides relatives à l'investissement locatif, à l'accession à la propriété, ainsi qu'au logement locatif intermédiaire et pour la fixation des plafonds de loyers des logements sociaux.

## Zonage ABC en vigueur depuis le 5 septembre 2025



Source : DGALN/DHUP/FE5 - Arrêté du 5 septembre 2025 modifiant l'arrêté du 1er août 2014 pris en application de l'article D304-1 du code de la construction et de l'habitation.  
Cartographie : DGALN/NUM

*Figure 3 : Classement des communes en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements*

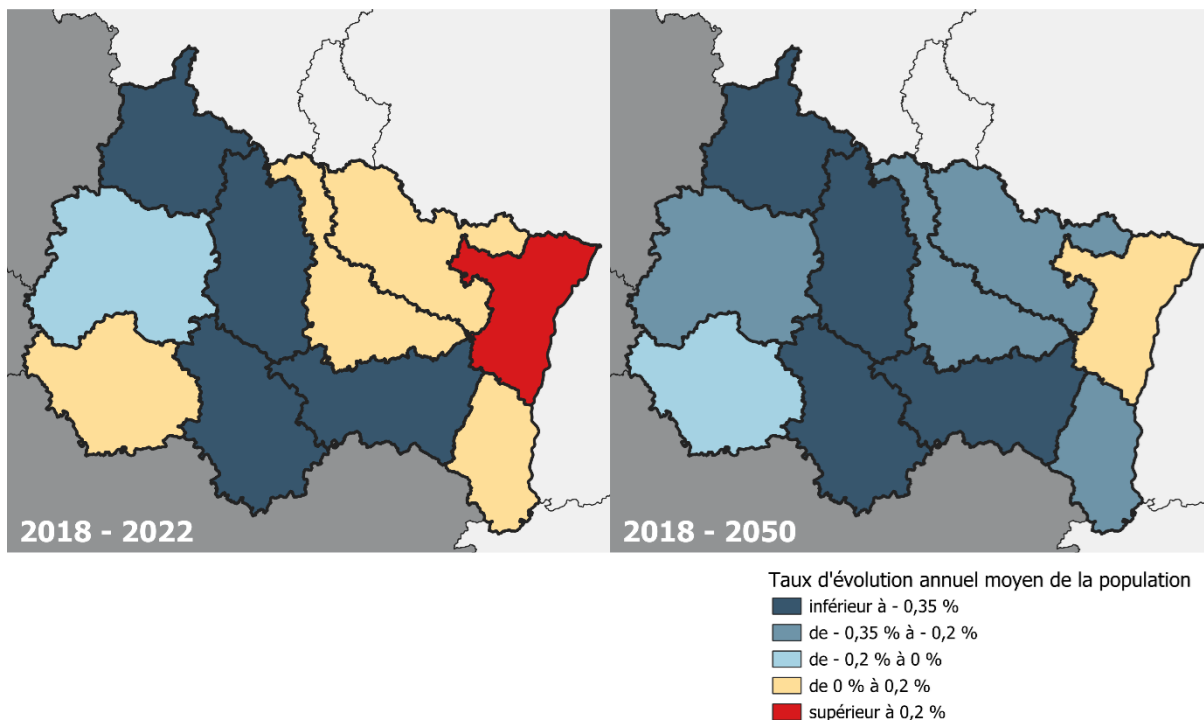


Figure 4 : Taux mesurés et projetés d'évolution annuelle moyenne de la population par département (source Insee)

### III. OBJECTIFS PRINCIPAUX

La nécessaire réduction de l'artificialisation des sols et la sobriété foncière répondent aux enjeux de la transition écologique, mais elles posent clairement l'enjeu de l'attractivité des territoires, notamment ruraux.

Ainsi, la sobriété foncière, en parallèle avec les transitions démographique et économique, impose des adaptations en matière d'habitat, de mobilités, d'industrialisation et d'usage des sols.

Ces adaptations doivent répondre à plusieurs objectifs. Tout d'abord, il convient de lutter contre le développement de la précarité et de toute forme de discrimination, en particulier face à la crise du logement et à l'existence de fractures territoriales. Ensuite, il faut poser la question d'un futur désirable pour les jeunes, mais aussi celle du bien-vivre des personnes âgées, notamment dans les zones rurales.

Cette question reprend les trois objectifs principaux que s'est fixés le CESER pour sa mandature 2024-2027. Il s'agit de construire des politiques publiques régionales :

- Pour des ruralités attractives
- Pour enrayer la fabrique de la pauvreté et des discriminations
- Sur la jeunesse en favorisant l'attractivité de tous les territoires

Pour cet avis, le CESER a mis en œuvre une démarche s'appuyant sur les réalités contrastées de quatre territoires différents en région. Ainsi, cette approche tient compte de leur diversité et de leur spécificité, avec l'objectif d'œuvrer à l'équité entre les territoires, notamment entre le rural et l'urbain. Le CESER interroge également leur adaptabilité et l'acceptabilité des projets au regard des enjeux de la sobriété foncière.

Cet avis est en lien direct avec les contributions réalisées dans le cadre du Pacte pour les Ruralités et du SRADDET.

L'objectif de cet avis est de répondre aux questions suivantes :

- Comprendre les dynamiques qui se mettent en place pour l'adaptabilité des territoires et l'acceptabilité des projets aux enjeux du ZAN, plus particulièrement en matière d'habitat et d'usage des sols.
- Comment concilier objectifs de la sobriété foncière et l'attractivité des territoires, en particulier dans les départements ruraux en déclin démographique (accueil de nouveaux jeunes résidents et maintien à domicile des habitants âgés...) ?
- Comment répondre aux besoins en logements dans les secteurs les plus en tension tout en prenant en compte la nécessité de la sobriété foncière ?

## **IV. MÉTHODOLOGIE**

La méthodologie, particulièrement innovante, mise en œuvre pour ce travail repose sur une double approche. Ainsi, une approche par sous-groupe de travail territorialisé a été couplée à une approche classique par auditions.

### **1. Les sous-groupes de travail territorialisés**

La région Grand Est se caractérise par une forte hétérogénéité avec des territoires allant de zones rurales très isolées à de grandes métropoles. Ainsi, afin de prendre en compte les différentes réalités territoriales, le choix a été fait de créer quatre sous-groupes, répartis géographiquement sur l'ensemble du Grand Est, selon les caractéristiques suivantes :

- Une aire urbaine en zone transfrontalière,
- Une aire urbaine avec une zone rurale sous son influence,
- Deux zones rurales peu denses.

Avec une démarche volontaire, des membres du CESER ont été répartis dans les sous-groupes selon leur proximité géographique par rapport au territoire choisi. Ceci a permis aux membres d'apporter leur connaissance de la situation.

Un chef de file a été désigné par sous-groupe afin de conduire le travail. Ainsi, en autonomie, les sous-groupes ont :

- Pris contact avec les élus du territoire,
- Échangé avec les élus en présentiel et sur le terrain,
- Réalisé le compte rendu de leur rencontre.

En amont, la rédaction d'un guide d'entretien commun a été réalisée afin que les informations recueillies soient comparables.

Lors de l'écriture de ce rapport, les expériences des membres de chaque sous-groupe ont été partagées afin d'établir les points communs et les particularités de chaque type de territoire vis-à-vis des enjeux liés à la sobriété foncière.

## **2. Les auditions**

Sur les questions générales autour de la sobriété foncière, du logement et de l'accompagnement des territoires, les membres ont également mené plusieurs auditions en visioconférence avec :

- Des chercheurs en sociologie et en urbanisme
- Des acteurs du logement et de l'aménagement du territoire
- Des services de l'État et de la Région

## **3. Transversalité**

Les questions autour de la sobriété foncière et de l'attractivité appellent à des réponses globales et transversales dans tous les domaines des politiques publiques. En effet, les champs traditionnels de l'aménagement des territoires comme les mobilités, les infrastructures de transport, l'environnement, le développement économique, l'industrialisation, l'agriculture ou encore le transfrontalier sont concernés. Cependant, ont été ajoutées d'autres thématiques comme la recherche et l'innovation, la culture, le tourisme, la santé, le sport ou encore la jeunesse afin de répondre à la problématique d'attractivité d'un territoire.

Ainsi, le choix a été fait de travailler en transversalité au sein du CESER afin d'avoir un apport multiple de regards et de préconisations sur ces questions.

## V. DIAGNOSTIC DÉMOGRAPHIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA RÉGION GRAND EST

Le CESER s'appuie sur le travail des deux Groupes de travail spécialisés, un sur la conjoncture et l'autre sur la prospective, pour le suivi de plusieurs indicateurs démographiques, économiques et sociaux permettant de décrire les tendances régionales.

La Région Grand Est fait face à de nombreux défis à relever dans les prochaines années.

Sur le plan démographique, à l'horizon 2050, la population régionale diminuerait de 360 000 habitants pour atteindre 5 200 000 d'habitants. Ceci représente une perte d'un habitant sur treize en moins en 30 ans. La Région passerait ainsi de la 6<sup>e</sup> à la 7<sup>e</sup> région française.

En parallèle, la population devrait vieillir avec un doublement de la part de personnes âgées de 75 ans ou plus et une perte de deux jeunes sur dix.

Les dynamiques démographiques régionales révèlent de forts contrastes territoriaux. Ainsi, les Ardennes, la Haute-Marne, la Meuse et les Vosges apparaissent en situation de déprise démographique marquée, avec une perte de population estimée pouvant atteindre jusqu'à deux habitants sur trois. Les autres départements devraient connaître un recul démographique progressif de l'ordre de 0,2 à 0,3 % par an. Seul le Bas-Rhin devrait continuer à enregistrer une légère croissance démographique d'ici 2050 (Figure 4).

De plus, la population tend vers un vieillissement rapide, y compris dans les départements actuellement plutôt « jeunes » comme le Bas-Rhin. Les Vosges devraient être le département le plus « âgé », d'ici 2050, avec plus de deux personnes âgées de 65 ans et plus pour un jeune de moins de 20 ans (Figure 5).

Sur le plan socio-économique, dans un contexte national marqué par une période d'incertitude politique, l'économie régionale résiste, quoiqu'avec des signaux inquiétants.

S'agissant des exportations, la région conserve une balance commerciale positive, bien qu'en recul de 2,2 % sur un an.

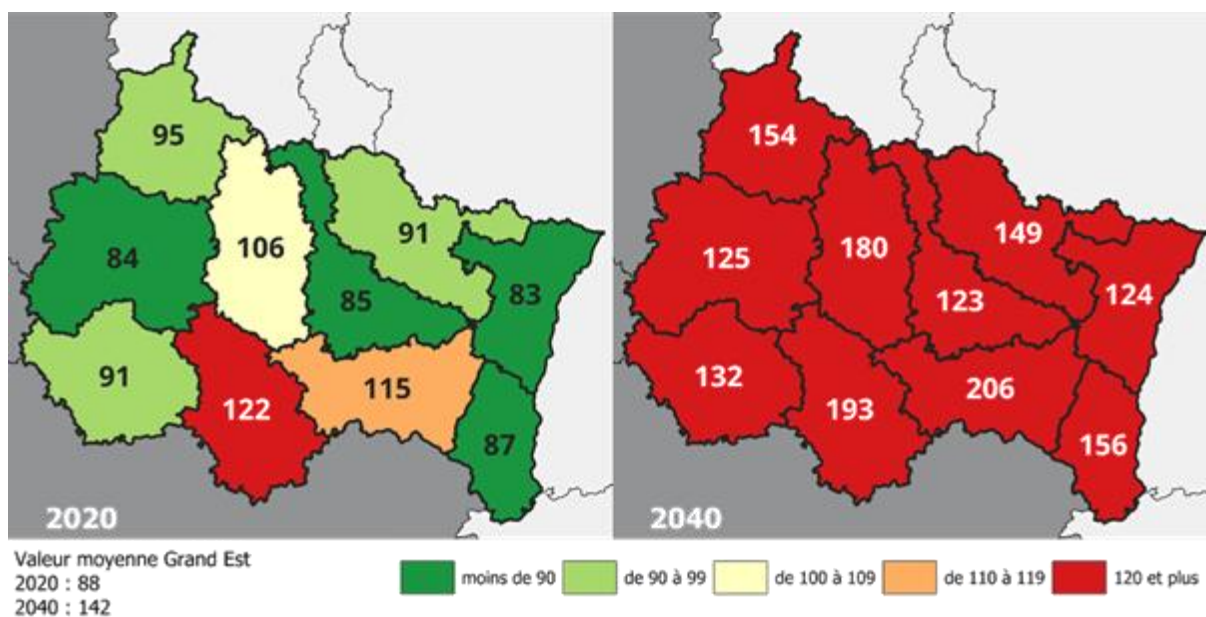


Figure 5 : Indice de vieillissement observé en 2020 (à gauche) et projeté en 2040 (à droite) par département (Sources : OREF Grand Est ; Insee)<sup>2</sup>

Le nombre de créations d'entreprises est en hausse avec 12 000 créations par trimestre entre 2018 et 2020. Toutefois, plus de deux tiers de ces créations concernent des microentreprises, généralement moins pérennes et moins créatrices d'emploi que les sociétés ou les entreprises individuelles. Dans le même temps, les défaillances d'entreprises progressent fortement avec + 8,5 % sur un an. Cette hausse est plus marquée dans les départements lorrains que dans le reste de la région.

L'emploi dans le Grand Est est en recul depuis un an et demi avec -0,7 % puis -0,5 % sur un an. La région ne représente plus que 7,1 % des emplois nationaux, contre 8 % en 2010. Seules 6 zones d'emploi sur les 27 enregistrent une évolution positive de l'emploi sur un an contre 14 zones l'année précédente. Les reculs les plus significatifs sont répertoriés à Forbach et à Charleville-Mézières, qui sont déjà des territoires touchés par un chômage important. Par secteur d'activité, seuls les services enregistrent une très légère progression de 0,1 % sur un an. À l'inverse, dans l'industrie et la construction, les emplois baissent d'environ 2 % (Figure 6).

Le taux de chômage dans la région est de 7,2 %, mais de fortes disparités en fonction des zones d'emplois sont constatées. Pour les territoires les plus touchés dans le nord des

<sup>2</sup> L'indice de vieillissement est le rapport entre le nombre de personnes de 65 ans et plus et le nombre de personnes de moins de 20 ans. Un indice de 100 signifie qu'il y a autant de personnes âgées de 65 ans et plus que de personnes âgées de moins de 20 ans.

En 2020, l'indice de vieillissement du Grand Est est de 88, c'est-à-dire que pour 100 jeunes de moins de 20 ans, on compte 88 personnes de 65 ans et plus.

En 2040, cet indice passerait à 142, c'est-à-dire que pour 100 jeunes de moins de 20 ans, on compterait 142 personnes âgées de 65 ans ou plus.

Ardennes ou à Forbach, le taux de chômage dépasse les 10 % alors que dans des zones comme à Sélestat, Haguenau ou Épernay, il est inférieur ou égal à 5 % (Figure 7).

Au 3<sup>e</sup> trimestre 2025, la région compte plus de 400 000 demandeurs d'emploi, toutes catégories confondues, avec une hausse de 10 000 personnes sur un an, soit +2,5 %. Les jeunes de moins de 25 ans représentent 15 % des demandeurs d'emploi, avec une augmentation très importante de l'ordre de 9 000 jeunes supplémentaires, soit +16,6 %. Enfin, les demandeurs de plus de 50 ans représentent 28 %. Cependant, le nombre est en baisse depuis 2 ans et l'effectif est le plus faible depuis près de 9 ans.

La construction de logements est en baisse, passant de 28 900 nouveaux logements sur un an en juin 2022 à 17 400 en mai 2025, son niveau le plus bas depuis 25 ans. Toutefois, les mises en chantier révèlent de fortes disparités entre les départements. Elles sont à la hausse dans le Haut-Rhin (+34 %), la Meuse (+26 %) et la Haute-Marne (+12 %), mais elles fléchissent fortement dans l'Aube (-44 %), la Moselle (-33 %) ou les Ardennes (-14 %) (Figure 8).

Les données LOVAC et du répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux permettent de définir la vacance structurelle des logements sur un territoire (les logements vacants depuis plus de 2 ans dans le parc privé et ceux inoccupés depuis plus de 3 mois dans le parc social). Dans le Grand Est, 4 % des logements étaient vacants, ce qui place la région en 11<sup>e</sup> position des régions françaises. Le territoire régional est hétérogène avec un taux de vacance plus élevé, autour de 7 %, dans les départements de la Meuse et de la Haute-Marne, alors qu'il est inférieur à 3 % dans le Bas-Rhin (Figure 9).

Dans le parc privé, 4,4 % des logements sont vacants depuis plus de 2 ans, soit plus de 110 000 habitations.

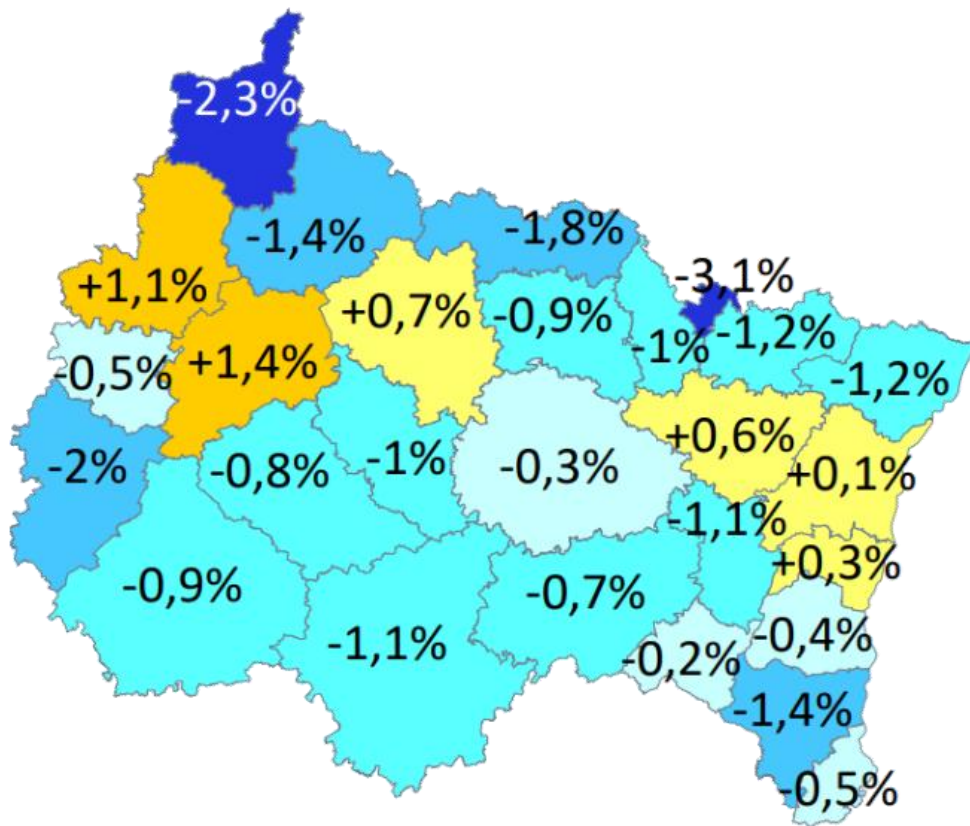


Figure 6 : Progression de l'emploi salarié par zone d'emploi entre le 2e trimestre 2024 et le 2e trimestre 2025

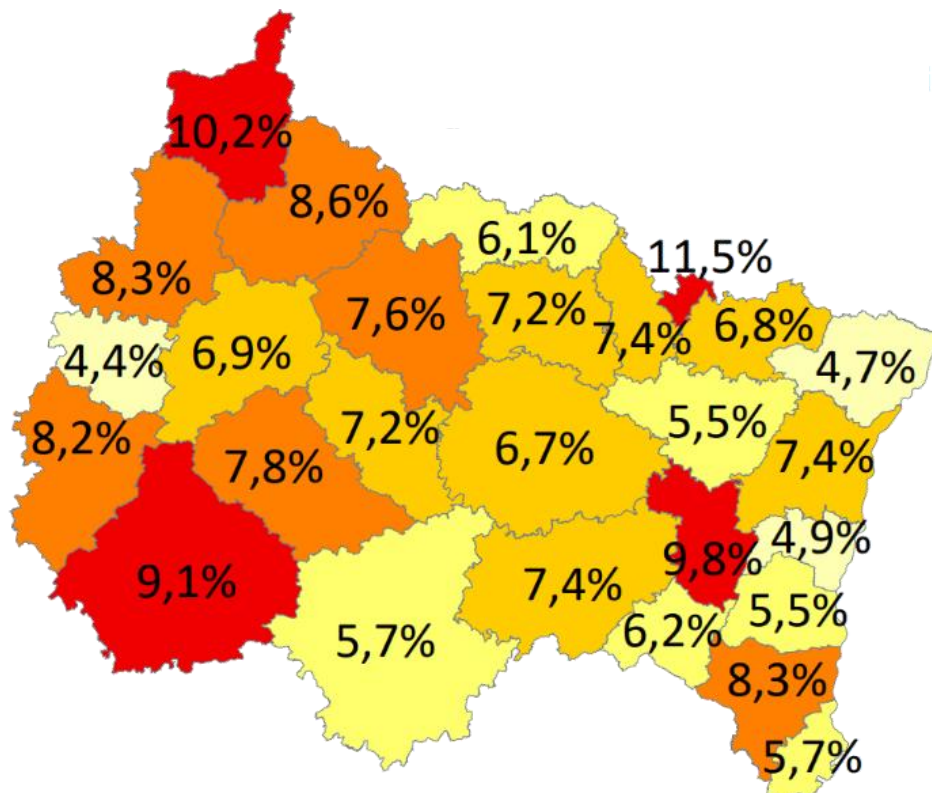


Figure 7 : Taux de chômage par zone d'emploi au 2e trimestre 2025 (source Insee)

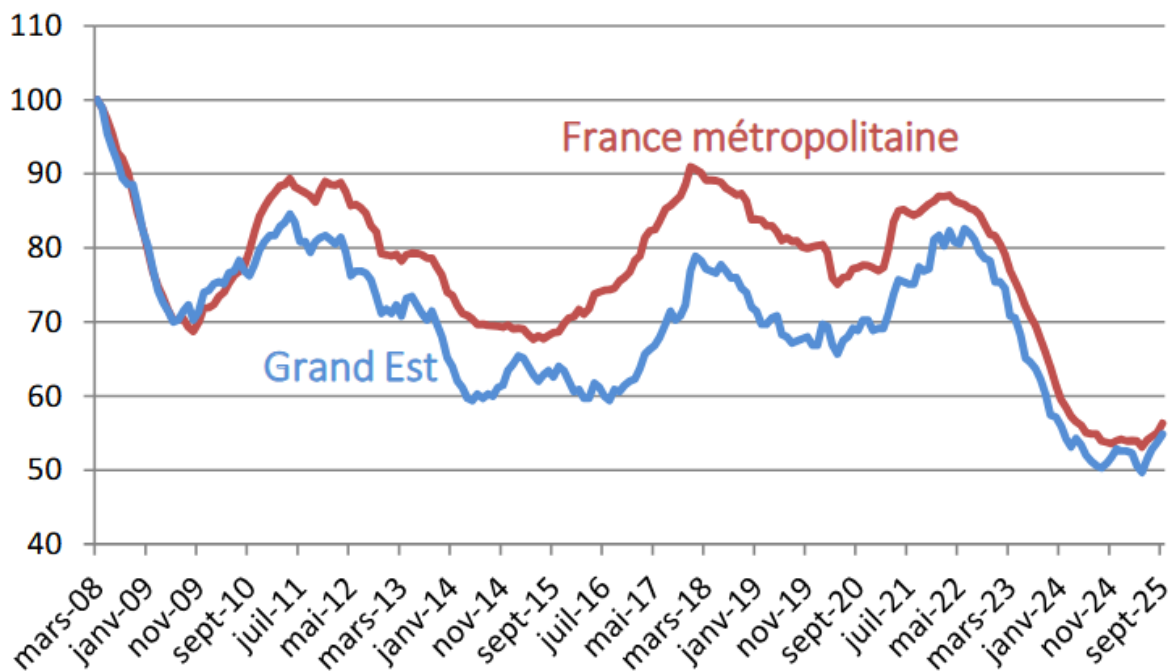


Figure 8 : Graphique représentant l'évolution du nombre de constructions de logements en Grand Est et en France métropolitaine à partir de février 2008 (source Insee)

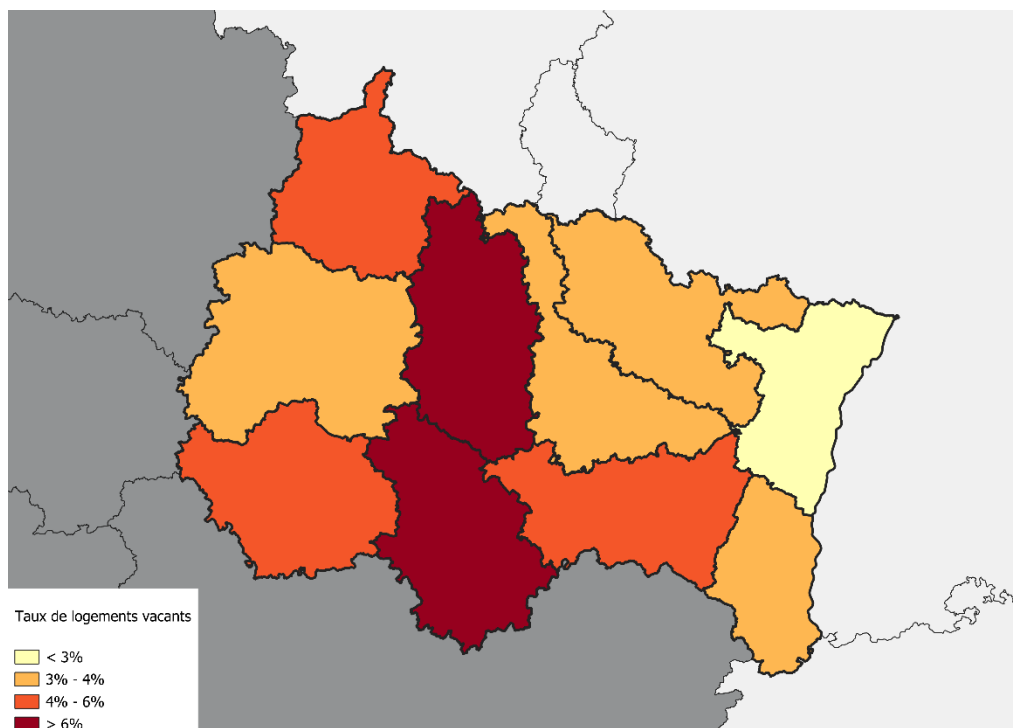


Figure 9 : Proportion de logements vacants (sources : LOVAC ; RPLS)

Près de la moitié des résidences principales (50,3 %) ont été construites entre 1946 et 1990. En ajoutant les constructions antérieures, plus de 7 logements sur 10 ont été construites avant 1990. C'est dans les départements des Ardennes, de la Haute-Marne et de la Meuse que les bâtiments sont les plus anciens, avec une construction antérieure

à 1990 pour près de 80 % d'entre eux, tandis que dans le Bas-Rhin, plus d'un tiers des résidences principales ont moins de 20 ans.

En résumé, que ce soit au niveau démographique, économique ou social, la région n'est pas un territoire homogène. Ainsi, les territoires urbains ou périurbains, notamment autour de Strasbourg, Reims ou encore Troyes semblent plus dynamiques et mieux résister à la baisse démographique, tout comme pour les territoires frontaliers à proximité du Luxembourg et de la Suisse notamment. Le Sillon Lorrain cumule même les deux facteurs.

Les raisons de ce dynamisme sont différentes et peuvent s'additionner, se combiner (effet synergique) les unes avec les autres. Ainsi, il faut souligner que la présence d'un pôle universitaire et d'un tissu urbain important associant des infrastructures de mobilité, commerce ou encore industrie, la situation transfrontalière avec des territoires voisins dynamiques (étrangers ou franciliens) sont des facteurs d'attractivité importants.

À l'inverse, deux zones en nette déprise sont identifiées : une bande allant des Ardennes à la Haute-Marne en passant par la Meuse et l'est de la Marne et de l'Aube, et le massif des Vosges.

Ces secteurs ruraux avec des petites villes et des villes moyennes éloignées et non reliées à des pôles d'attractivité sont en déclin démographique et économique.

Ainsi, si rien n'est fait à l'avenir, les fractures territoriales vont s'accroître entre ces zones. Au niveau du logement notamment, apparaît un fossé de plus en plus important entre des territoires peu attractifs et éloignés où l'offre de foncier et de logement sera largement supérieure au besoin réel et des zones urbaines plus attractives, en tension sur le marché du logement, qui présentent un risque d'aggravation de la crise du logement et de résistance à la nécessité de sobriété foncière.

## **VI. ANALYSE DE TERRAIN DANS LES QUATRE TERRITOIRES ÉTUDIÉS**

Afin de prendre en compte la diversité des réalités des territoires de la région, des auditions d'élus locaux ont été réalisées afin de comprendre les enjeux liés à l'attractivité et à la sobriété foncière, mais également les initiatives ou innovations mises en place pour y répondre.

Répartis géographiquement sur l'ensemble de la région, les territoires sélectionnés sont les suivants (Figure 10) :

- L'Eurométropole de Strasbourg : aire urbaine en zone transfrontalière ;
- Le Multipôle Sud Lorraine : aire urbaine avec une zone rurale sous son influence ;
- La Communauté de Communes Vosges Côté Sud Ouest : une zone rurale peu dense ;
- La commune de Poix-Terron : zone rurale peu dense.

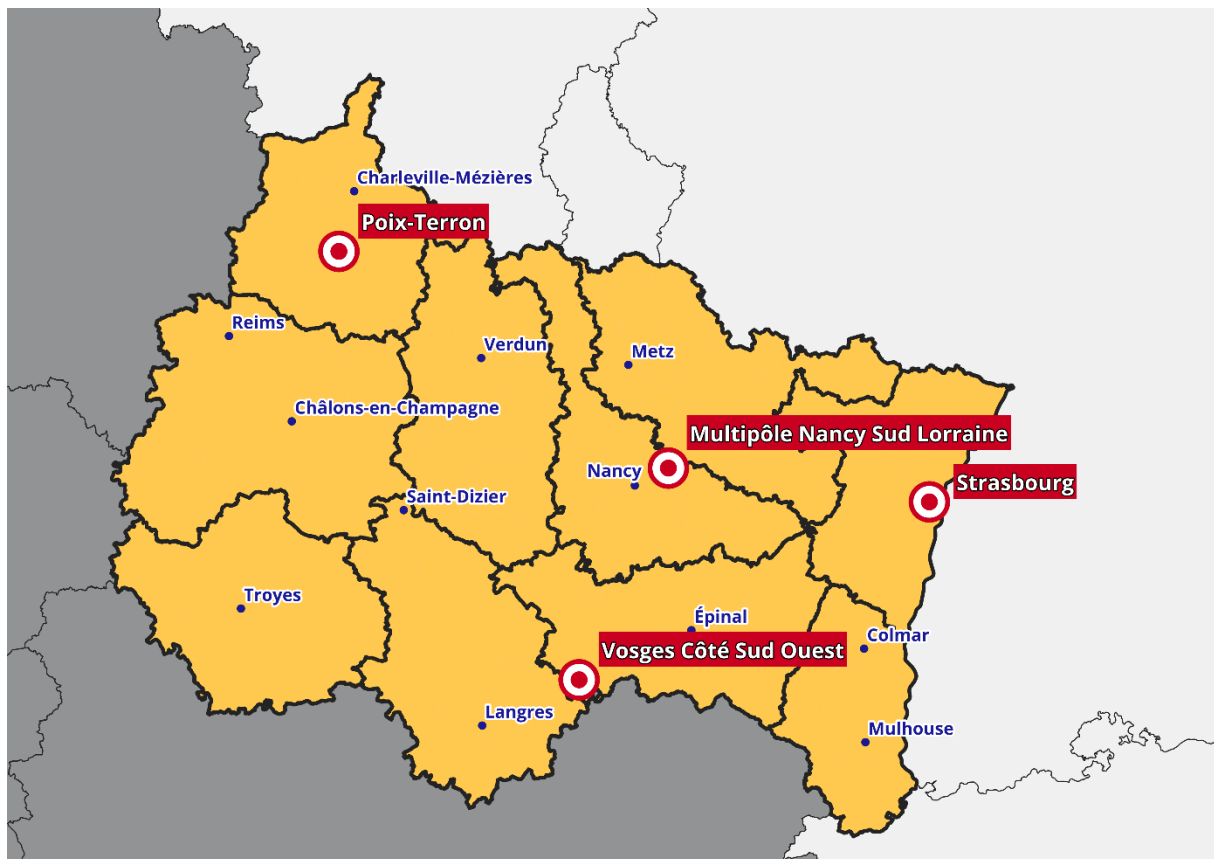


Figure 10 : Carte des territoires sélectionnés pour les auditions de terrain

Le tableau ci-dessous récapitule pour chacun des territoires les principales données démographiques et la dynamique foncière (Tableau 2).

Territoire	Niveau	Population en 2022 (hab.)	Évolution de la population 2011-2022 (%)	Densité (hab./ha)	Proportion du territoire artificialisé (%)	Évolution de l'artificialisation 2011-2024 (%)	Artificialisation liée au logement 2011-2024 (%)	Proportion de logements vacants (%)
SCOTER	SCoT	609 306	8,3	7,01	21,4	1,1	45,3	1,8
EMS	EPCI	517 386	8,6	15,2	37,4	1,7	34,2	1,7
Strasbourg	Com.	291 709	7,2	37,3	59,9	1,3	18,1	1,8
Sud 54	SCoT	557 982	- 0,8	1,4	8,1	0,4	54,6	3,3
Métropole du Grand Nancy	EPCI	256 246	0,8	18,1	46,6	1,5	44,8	2,16
Vezouze en Piémont	EPCI	11 483	- 5,2	0,3	4,0	0,3	42,7	10,8
Saint-Sauveur	Com.	40	- 21,6	0,02	1,4	0,02	38,6	0,0
Epinal Cœur des Vosges	PETR	134 496	- 3,3	0,6	6,2	0,3	58,4	5,9
Vosges côté Sud Ouest	EPCI	11 564	- 9,7	0,2	3,4	0,1	60	10,8
Claudon	Com.	216	5,4	0,1	3,0	0,1	97,7	8,1
Sud Ardennes	SCoT	68 161	- 1,2	0,2	3,4	0,2	49,8	6,3
Crêtes Préardennaise	EPCI	21 654	- 0,4	0,2	3,5	0,2	51,6	6,7
Poix-Terron	Com.	892	3,7	0,6	7,3	0,4	62,5	5,3

Tableau 2 : Tableau comparatif des principaux indicateurs démographiques et fonciers au niveau des territoires sélectionnés (sources Insee, CEREMA)

## 1. Présentation synthétique des territoires

### a. Une aire urbaine et zone transfrontalière : l'Eurométropole de Strasbourg

L'Eurométropole de Strasbourg (EMS) est une métropole regroupant 33 communes autour de Strasbourg. L'EMS est intégrée dans le SCoT de la Région de Strasbourg (SCOTERS) avec 3 autres EPCI, totalisant 104 communes. Près de 609 000 habitants vivent sur le territoire du SCOTERS dont 517 000 sur le territoire de l'EMS.

De plus, l'EMS présente la particularité d'être un territoire transfrontalier. La ville de Strasbourg et la ville allemande de Kehl, située sur l'autre rive du Rhin, coopèrent dans de nombreux domaines comme la petite enfance, la culture, les transports ou encore l'énergie.

C'est un territoire en croissance démographique avec une augmentation de près de 9 % de la population entre 2011 et 2022.

Plus du tiers du territoire de l'EMS est artificialisé avec une consommation d'espace naturel agricole et forestier de 1,7 % en 12 ans. Cependant, cette artificialisation concerne majoritairement le développement de l'activité dans la zone de l'EPCI, les projets autour du logement ne représentant que 34 % des projets sur la même période.

Enfin, moins de 2 % des logements sont vacants. Ce faible taux, couplé au dynamisme démographique et économique, engendre des tensions importantes dans le secteur de l'habitat (Tableau 2).

### b. Aire urbaine et zone rurale sous l'influence d'un pôle : Multipôle Nancy Sud Lorraine

Le Multipôle Nancy Sud Lorraine est un établissement public de coopération intercommunale sous la forme d'un syndicat mixte regroupant 13 intercommunalités et 434 communes du sud de la Meurthe-et-Moselle. Le territoire est organisé autour du SCoT Sud 54. Près de 558 000 habitants vivent dans cette zone centrée sur la Métropole du Grand Nancy qui compte, à elle seule, environ la moitié de la population.

La Communauté de Communes de Vezouze en Piémont est située à la limite Est du territoire, à 50 km de Nancy.

Au niveau démographique, le territoire de Vezouze en Piémont est en déclin avec une population qui a baissé de près de 5 % en 10 ans. La population de l'ensemble du territoire du SCoT est en baisse limitée de 0,8 %, due notamment au dynamisme de quelques EPCI, dont la métropole du Grand Nancy.

Le territoire de la Communauté de communes est artificialisé à hauteur de 4 % et cette artificialisation a progressé entre 2011 et 2024 de 0,3 %. Les projets autour de l'habitat

sont les principaux consommateurs de foncier tandis qu'environ 11 % des logements sont vacants (Tableau 2).

#### c. Zone rurale peu dense : Communauté de Communes Vosges Côté Sud Ouest

La Communauté de Communes des Vosges Côté Sud Ouest regroupe 60 communes situées au sud-ouest du département des Vosges, frontalières avec la Haute-Marne et la Haute-Saône. C'est un territoire peu peuplé de 11 500 habitants et en déperdition démographique avec une diminution de la population de 9 % en dix ans.

Le territoire est peu artificialisé, à hauteur de 3,4 %. Cependant, l'artificialisation s'est poursuivie entre 2011 et 2024 avec 0,1 % d'espace naturel agricole et forestier consommé.

La majorité (60 %) de l'artificialisation a été faite pour des projets autour de l'habitat tandis que dans le même temps, plus de 10 % des logements du territoire sont vacants (Tableau 2).

#### d. Zone rurale peu dense : Poix-Terron

Poix-Terron est une commune de 930 habitants, située dans le département des Ardennes entre Charleville-Mézières et Rethel. La commune est située sur deux axes de transports importants. Tout d'abord, une sortie sur l'A34 qui relie Reims (et l'A4 et l'A26) à la Belgique est présente au niveau de Poix-Terron. Ensuite, la commune dispose d'une gare sur la ligne TER Reims-Charleville-Sedan. La Communauté de communes a travaillé à la mise en place de pistes cyclables dans un rayon de 5 km autour des gares du territoire.

Le territoire de la Communauté de Communes des Crêtes Préardennaises compte 5 bourgs-centres, les plus grands étant les communes de Signy-l'Abbaye, à l'Ouest, avec 1 300 habitants, d'Attigny avec 1 100 habitants et de Poix-Terron avec 930 habitants. Il n'y a pas de commune située à plus de 5 ou 6 km d'un bourg-centre ou d'un bourg-relais afin d'éviter l'appauvrissement des plus petites communes.

Une des particularités de la commune de Poix-Terron est que sa population a augmenté de presque 4 % alors que, dans le même temps, les populations de la communauté de communes et du territoire couvert par le SCoT ont diminué.

Le territoire communal est constitué d'espaces artificialisés à hauteur de 7 % et ces espaces ont progressé de 0,4 % entre 2011 et 2024. En grande partie, l'artificialisation est due à des projets de logements (62,5 %) tandis que les logements vacants dans la commune représentent un peu plus de 5 % de l'ensemble des logements (Tableau 2).

## 2. Enjeux de la sobriété foncière

### a. Nature des opportunités ou tensions

L'objectif du "Zéro Artificialisation Nette" (ZAN) a été introduit par la loi Climat et résilience du 22 août 2021 qui prévoit, sur l'ensemble du territoire, une réduction de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) progressive pour arriver à zéro en 2050.

Les élus de l'Eurométropole de Strasbourg affirment prendre "sérieusement" en compte les enjeux du ZAN. Ainsi, plusieurs projets sont menés pour la déminéralisation des sols, la création ou la restauration de zones naturelles, et notamment les zones humides. Les élus estiment que le ZAN est une nécessité pour l'avenir, même sur des territoires dynamiques, mais que les moyens humains, financiers ou légaux, donnés aux collectivités sont insuffisants, notamment sur la lutte contre la vacance des logements ou la valorisation du patrimoine.

En revanche, les élus des territoires ruraux perçoivent le ZAN plutôt comme une contrainte réglementaire et administrative. Cependant, dans leur majorité, les élus ne sont pas en désaccord avec l'objectif global de sobriété foncière et de protection des sols, mais plutôt sur la mise en œuvre pour atteindre le ZAN.

Pour le Président de la Communauté de Communes de Vezouze en Piémont, le ZAN porte une vision technocratique et non une vision politique. Il rappelle que les caractéristiques entre les territoires urbains ou périurbains et les territoires isolés sont très différentes. Dans sa Communauté de communes, près de 50 communes, environ 12 000 habitants, n'ont pas les moyens de mettre en place des PLU. Ainsi, il pose la question de la suite pour ces communes, comment évaluer leur droit à la consommation foncière ? Il estime que la mise en œuvre de la trajectoire ZAN reflète une méconnaissance du rural. Il pointe également des manques comme sur le sujet des jardins individuels autour des maisons.

Pour le Président de la Communautés de communes des Vosges côté Sud Ouest, la méthode de calcul de l'enveloppe de foncier disponible entre 2021 et 2030 utilisée dans le Schéma régional d'aménagement, de développement durable, et d'égalité des territoires (SRADDET), associée à la garantie communale, ne laisse qu'environ un tiers de l'enveloppe pour mener des projets intercommunaux. Or, sur son territoire, de nombreux villages présentent des bâtis dégradés ou abandonnés. Ainsi, dans un objectif de sobriété foncière, la collectivité a mis en place une opération de recyclage du bâti ancien et tente de répondre à la problématique par la révision de son PLUi. Néanmoins, pour les élus des collectivités comme celle des Vosges côté Sud Ouest, les marges de manœuvre restent limitées.

De même, le Maire de Poix-Terron estime que le ZAN est trop technique et qu'il faut prendre en compte les réalités de chaque territoire. Par exemple, les politiques de

constructibilité sont très différentes d'une commune à l'autre. De plus, les questions autour du « 1 ha par commune », introduit pour donner une garantie aux communes, parasitent le projet commun de l'intercommunalité. Enfin, il rappelle que, pour l'heure, il n'y a pas de projet remis en cause par la loi introduisant l'objectif du ZAN sur son territoire. Celui-ci peut être conservé mais son application doit être différenciée sur tous les territoires. De plus, le ZAN qui est uniquement quantitatif, devrait être aussi interprété de manière qualitative. Ainsi, par exemple, le travail en collaboration avec les architectes paysagistes permet d'analyser les carences dans les projets en apportant une vue d'ensemble. En conclusion, le ZAN n'est pas un problème en soi s'il est intégré aux objectifs d'attractivité déjà existants sur les territoires. Plus généralement, il faudrait repenser la question de sobriété foncière et l'urbanisme avec une approche environnementale et une participation citoyenne aux projets. En résumé, pour cet élu, « il faut une politique de sobriété globale et pas uniquement foncière ».

Pour le CESER, la sobriété foncière représente une des réponses aux crises écologique, climatique et sociale. Ainsi, le ZAN ne devrait pas être perçu comme un simple dispositif administratif mais comme une opportunité de penser différemment l'aménagement des territoires. En effet, le sol ne devrait pas être vu comme une ressource à consommer mais comme un socle commun pour un projet de territoire à partager équitablement selon les besoins et les usages. Ainsi, la sobriété foncière doit interroger de nouveaux modes de développement des territoires. L'enjeu de la sobriété foncière, et donc du ZAN, est d'abord culturel. En effet, ce qui est vu aujourd'hui comme une contrainte, peut devenir demain une chance pour les territoires en les rendant plus attractifs.

La question de la sobriété foncière doit ainsi être mise en perspective avec l'attractivité des territoires. Ainsi, il ne s'agit pas de reconstruire des logements sur l'existant, de les rénover ou de les densifier mais de prendre en compte que l'attractivité n'est pas uniquement liée à l'augmentation de l'offre de logement. Les nouveaux projets devront intégrer le développement de l'économie, des services à la population, des mobilités, de la culture et surtout améliorer le cadre de vie pour maintenir et attirer une population, souvent plus jeune.

Cependant, attirer des actifs ne doit pas être le seul objectif des territoires. Le travail ne représente que la moitié d'une existence ; l'autre moitié, composée de la jeunesse et de la retraite, est trop souvent sous-estimée dans les politiques d'attractivité territoriale. Or, le maintien des familles à la campagne n'est possible que si les communes développent des services dédiés à la petite enfance et à l'adolescence. De plus, les communes doivent équilibrer les besoins des anciens et des nouveaux arrivants, en veillant à ne pas favoriser une population vieillissante au détriment de nouveaux leviers de dynamisme.

La sobriété foncière, c'est aussi la lutte contre l'étalement urbain. Or, les extensions périphériques entraînent un éloignement de la population des cœurs de commune, des

services et des équipements. Ainsi, les dépenses en voirie et réseaux divers mais également pour le maintien d'un niveau de services attractif, notamment en transports publics, sont souvent élevées. De plus, s'il n'y a pas ou peu de transports assurant la connexion entre cœur de ville et zone périurbaine, la « préservation de la nature » reste un des rares facteurs d'attractivité pour un meilleur cadre de vie.

Dans les territoires transfrontaliers, la sobriété foncière ne peut pas être traitée uniquement par le droit national. Elle suppose une approche conjointe, des données harmonisées et une gouvernance multi-niveau entre les territoires voisins. Or, on constate qu'il existe une forte disparité entre territoires frontaliers. Il apparaît donc nécessaire de réaliser des études territoire par territoire en tenant compte des dispositions particulières à chaque situation. Dans le cas contraire, une « crise du développement » d'un territoire peut survenir liée aux déséquilibres entre les charges et les bénéfices ou encore à une saturation de ses capacités d'accueil.

La sobriété foncière et l'objectif du ZAN semblent être en contradiction avec la dynamique démographique de croissance transfrontalière observée, notamment aux frontières luxembourgeoise et suisse. En effet, cette dynamique génère des besoins massifs en logements et en services.

Afin de respecter les objectifs de sobriété tout en développant la capacité d'accueil des nouveaux ménages, plusieurs leviers peuvent être utilisés comme la montée en puissance du « recyclage urbain » ou encore une densification supérieure de l'habitat. Cependant, le risque est de modifier en profondeur le paysage et l'identité des communes tout en ayant un impact important sur la capacité des services publics à répondre aux attentes des habitants. Ainsi, les questions autour de l'acceptabilité sociale ne peuvent être éludées.

Paradoxalement, malgré la baisse du nombre d'emplois mesurée côté français sur une décennie, les zones d'activités continuent de s'étendre. Ainsi, l'efficience et la soutenabilité foncière de la croissance de ces zones doivent être interrogées même s'il est nécessaire de préserver une capacité d'accueil économique. En effet, un regain d'investissements est observé depuis 2023 dans ces zones.

En pratique, le contexte transfrontalier crée de nombreux freins pour déployer une politique d'aménagement du territoire cohérente et équitable. Ainsi, les cadres juridiques et fiscaux sont différents. On note notamment une absence d'outils communs contraignants et une asymétrie de compétences à un même niveau de collectivité. Souvent, la coopération entre les différents acteurs n'existe pas ou se fait sur des projets ponctuels ou de volontés politiques locales. Il manquerait donc une gouvernance instituée et pérenne. La mise en place d'une telle structure demanderait de disposer d'indicateurs harmonisés, de méthodes de diagnostic foncier communes et d'un pilotage transfrontalier.

## b. Leviers ou obstacles identifiés

Lors des auditions, plusieurs obstacles ou leviers ont été identifiés en réponse à la problématique de la sobriété foncière, de l'attractivité et des besoins en logement.

Ainsi, le Maire de Poix-Terron déplore le manque de leviers d'action sur la question des logements vacants. De nouveaux leviers fiscaux devraient être créés, notamment lors des successions pour faciliter la vente ou la réhabilitation d'un bien immobilier.

Autre exemple, sur le territoire de la Communauté de Communes de Vezouze en Piémont, où un projet d'agrivoltaïsme de 120 ha est envisagé. Les élus ont adressé un avis défavorable auprès de la préfecture. Le projet est, selon eux, uniquement dicté par des questions financières et de revenus de la location du terrain. Ils ajoutent que ce type de projet ne favorise pas l'installation de jeunes agriculteurs et s'interrogent sur son devenir à long terme. Dans le même temps, de l'espace artificialisé est disponible sur une ancienne zone industrielle nécessitant une dépollution rendant celui-ci, pour le moment, inutilisable.

Néanmoins, lors de ses auditions, le CESER a constaté que plusieurs outils prenant en compte la sobriété foncière existent déjà pour la production des logements.

Par exemple, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) met en place des dispositifs d'aides financières pour la réalisation de travaux d'amélioration de l'habitat comme la rénovation énergétique, l'adaptation du logement à la perte d'autonomie ou encore la lutte contre l'habitat indigne. De plus, afin de « reconquérir la ville sur la ville » en améliorant le parc de logements existant, l'Anah peut intervenir à l'échelle d'un quartier, dans le cadre d'une démarche territoriale de contractualisation État-EPCI, lors des opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat (OPAH). Ces opérations permettent de réhabiliter le parc immobilier bâti avec pour objectifs d'améliorer l'offre de logements et de maintenir ou de développer les services de proximité afin d'améliorer le cadre de vie.

Autre exemple, les bailleurs sociaux, qui ont un rôle central sur certains territoires. Ainsi, l'État peut accompagner des bailleurs sociaux dans leurs projets, notamment lorsqu'ils sont parties prenantes dans les projets complexes et ambitieux de reconversion de friches. Deux projets peuvent être cités en exemple dans notre région qui font partie de l'opération nationale « Territoires engagés pour le logement », le projet d'aménagement d'Alzette-Belval et le projet d'aménagement des Deux Rives à Strasbourg.

Enfin, pour le CESER, la nécessité de la sobriété foncière pourrait également permettre de reconsidérer l'usage des terrains selon leur niveau de risque. En effet, avec le changement climatique, les risques environnementaux (inondation, incendie...) sont plus élevés et le coût de l'assuranciel dans certaines zones exposées va devenir

intenable. L'idée pourrait être de renaturer les zones les plus critiques et de concentrer les efforts sur des zones plus sûres.

Considérant les dispositifs en accompagnement qui existent au niveau de l'État mais également au niveau des collectivités territoriales, les questions autour du déploiement, de la communication, de la complémentarité ou encore de l'évaluation de tous les dispositifs existants sont cruciales.

### c. Initiatives, innovations, expérimentations

Pour répondre aux besoins en logement et améliorer l'attractivité des territoires dans le contexte d'une nécessité de sobriété foncière, certaines collectivités ont déjà mis en place des actions concrètes.

Ainsi, par exemple, la Communauté de Communes des Crêtes Préardennaises dispose d'une personne ressource pour orienter et conseiller les habitants sur le dispositif SARE (service d'accompagnement à la rénovation énergétique).

Autre exemple, sur le territoire de la Communauté de Communes Orne Lorraine Confluences (OLC 54), une démarche particulière a été mise en place pour associer sobriété foncière et développement. Une liste des projets à court, moyen et long terme, portés par les communes a été réalisée. Ensuite, des ateliers ont été organisés pour définir des critères d'évaluation pour chaque projet et ainsi répartir les hectares entre communes selon ces critères. Cette démarche a intégré des pondérations dans le classement des projets afin de tenter de résoudre les tensions entre espaces urbains et ruraux. Enfin, une stratégie d'accompagnement au niveau des préprojets a été mise en place pour évaluer les besoins avant la répartition de l'espace.

Afin de prendre de la hauteur sur la sobriété foncière et de démontrer qu'elle est source d'opportunité pour les communes, il est intéressant de citer l'exemple du travail du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) de Meurthe-et-Moselle. En effet, il s'agissait de créer un carnet de voyages fictifs, « Mon village en 2054 », à travers une version future de la Meurthe-et-Moselle. Le but de ce document était de transformer les imaginaires et d'engager les élus et les habitants dans une réflexion collective autour d'une vision prospective de l'aménagement du territoire.

Plusieurs autres initiatives sont aussi portées par les collectivités, hors de la région.

Ainsi, certaines collectivités rachètent le foncier agricole en entrée de ville pour préserver de toute artificialisation en créant des fermes publiques permettant de fournir des denrées alimentaires locales aux cantines et aux EHPAD.

À Marseille, les collectivités locales et d'autres partenaires ont créé un sentier métropolitain de grande randonnée, le GR 2013. Ce sentier a pour but de se promener dans tout le territoire métropolitain en reliant des espaces urbains, périurbains,

industriels, agricoles et naturels. C'est une façon de créer un « front de terre » à la lisière urbaine comme il existe un front de mer sur les côtes.

L'ouverture d'une cantine d'un groupe scolaire à l'ensemble de la population est également un exemple qui allie attractivité de la commune, lutte contre la précarité et renforcement des liens intergénérationnels.

### **3. Attractivité du territoire**

#### **a. Proximité des services et vie sociale**

Dans les territoires fortement marqués par une identité agricole, par exemple les Crêtes Préardennaises qui compte plus de 500 exploitations agricoles, la vente directe et les circuits de proximité doivent y occuper une place importante. Ainsi, en Suisse ou en Allemagne, des « supermarchés » automatiques, les *Hofladen*, directement reliés à une ferme sont mis en place depuis de nombreuses années. Cependant, l'idée n'est pas de vendre uniquement des produits issus de la ferme mais de proposer une variété de marchandises grâce à la mise en réseau des producteurs. Ainsi, les *Hofladen* permettent de proposer des produits frais et qualitatifs avec de larges plages horaires d'ouverture. En Suisse, les *Hofladen* sont également souvent intégrés dans un circuit de promenade des habitants. En effet, les habitants combinent leurs achats et une marche de sport/loisirs lors d'une promenade de 2 ou 3 kilomètres autour de chez eux. Ce sont aussi des lieux de rencontre et d'échanges permettant de maintenir une forme de sociabilité.

Plus généralement, l'organisation des services et des commerces est une question centrale de l'aménagement d'un territoire. En effet, l'enjeu est de bien vivre dans des territoires à faible croissance, en maintenant une densité de population suffisante pour conserver des services publics. Une réflexion à l'échelle intercommunale est donc indispensable afin de sortir des concurrences entre communes voisines et de mutualiser les efforts des communes. Par exemple, la Communauté de Communes des Crêtes Préardennaises soutient le maintien et la création de commerces ou de services de proximité, en se concentrant sur les bourg-centres. Ainsi, elle assure à une majorité d'habitants un accès aux commerces et aux services dans un rayon maximum de 6 km autour de chez eux. Dans le même esprit, l'organisation territoriale suisse en ruralité est fondée sur le principe de « constellation de villages ». Cette notion, indépendante d'un périmètre politique d'un territoire, décrit l'association de quelques villages proches, généralement au nombre de cinq. Ces villages fonctionnent collectivement par l'entraide et la mutualisation de leurs ressources. L'idée n'est donc pas de chercher à densifier tous les villages individuellement mais de densifier un réseau de communes fédérant quelques villages. Ainsi, l'attractivité n'est pas évaluée à l'échelle d'une seule commune mais bien à celle de la constellation toute entière.

En revanche, la question de la dévitalisation d'un territoire est peu traitée. Pourtant l'État met en œuvre plusieurs dispositifs pour l'attractivité des centres-bourgs comme « Action cœur de ville » ou « Petite ville de demain » afin d'accompagner les collectivités pour revitaliser leur centre. Cependant, aucun dispositif préventif contre la « dévitalisation » n'existe afin de conserver l'attractivité des centres-bourgs.

L'implantation de nouvelles activités est un signe d'attractivité d'un territoire. Cependant, dans des zones déjà foncièrement tendues, des critères devraient être mis en œuvre afin de concilier cette attractivité avec la limitation du nombre d'implantations, ce qui concourt à la sobriété foncière. Ainsi, l'Eurométropole refuse les implantations qui pourraient se faire sans garantie d'emplois supplémentaires ou de la disponibilité de logements.

L'attractivité d'un territoire n'est pas seulement économique. Stimuler la culture et le sport constitue un levier majeur pour attirer les jeunes ménages. Ce soutien, tout en renforçant l'attractivité résidentielle, génère également des emplois locaux, participant ainsi directement au développement économique. À titre d'exemple, la Communauté de Communes des Vosges Côté Sud Ouest estime que pour développer la culture en milieu rural, il est nécessaire de disposer d'un salarié pour animer le territoire.

Plus généralement, l'attractivité passe par la réponse aux besoins des nouveaux habitants. De nombreuses initiatives locales pourraient être étendues ou envisagées sur d'autres territoires comme une bourse à destination des étudiants en médecine pour attirer des jeunes médecins, la gestion de transports scolaires améliorée grâce à un « pool » de chauffeurs remplaçants, une tarification solidaire de la cantine pour réduire les inégalités, ou encore la mise en place d'un Groupement d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ) sur l'emploi.

#### b. Aménagement des espaces publics et qualité de vie

S'agissant de territoires véritablement habitables et désirables, les politiques de rénovation et de construction doivent renforcer leurs exigences en matière d'isolation thermique et intégrer pleinement la question de l'ombrage dans l'aménagement des espaces. À terme, les épisodes de forte chaleur auront des effets croissants sur les usages extérieurs, les activités commerciales et plus largement sur la vie locale. Afin d'éviter un repli des habitants dans les logements climatisés lors des pics de chaleur, les places, rues, terrasses et espaces publics doivent être pensés de manière à offrir de véritables îlots de fraîcheur.

## **4. Logement et habitat**

« Reconstruire la ville sur la ville » pourrait être une réponse à l'enjeu de sobriété foncière. Cependant, la différence territoriale est notable. En effet, dans les grands centres

urbains, l'essentiel de la production de logement passe par des mutations en créant des logements par une densification de l'espace. À l'inverse, les zones rurales et périurbaines misent davantage sur l'étalement et l'extension du périmètre bâti.

Ainsi, afin d'atteindre l'objectif de sobriété foncière, le développement de l'habitat doit se faire soit en densifiant, soit en réhabilitant, soit en transformant les usages d'autres locaux.

#### a. Mobilisation du parc vacant et rénovation du bâti

La lutte contre la vacance apparaît comme le premier levier pour répondre aux besoins en logements sans avoir recours à l'extension. De plus, cette vacance renforce le sentiment de déclin, surtout en zone rurale, et crée un cercle vicieux. En effet, la perte d'une population jeune et le vieillissement entraînent la désertification des centres-bourgs avec une perte de services qui engendre successivement une fragilisation de l'activité économique puis un frein à l'investissement dans le parc de logements et enfin une dégradation des biens immobiliers qui ne favorise pas l'installation de nouveaux ménages. Ainsi, après deux ou trois habitations vacantes dans un même secteur, le phénomène a tendance à s'accroître pour toucher la rue ou le quartier en entier. Le suivi de la vacance est donc un indicateur important pour intervenir de façon plus efficace sur les secteurs concernés.

Pour lutter contre la vacance immobilière, l'un des leviers consiste à limiter la construction neuve. En effet, une offre excédentaire de logements neufs tend à défavoriser le parc ancien, provoquant mécaniquement sa vacance.

Les opérations de rénovation ou de réhabilitation sont un autre levier mobilisable. En effet, un des facteurs de vacance d'un logement est son ancienneté ou sa vétusté. Or, une rénovation du bâti ancien est souvent plus complexe et plus onéreuse que la création de logements neufs. Ainsi, il est nécessaire de soutenir financièrement ce type d'opération.

Par exemple, afin de redynamiser les centres-villes en déclin démographique depuis plusieurs années, le programme « Action Cœur de Ville » a été lancé en 2018 par l'État. La réhabilitation du bâti, et notamment des logements au centre-ville, permet de les repeupler, ce qui rejaillit sur l'économie et notamment sur les commerces. Ceci participe à l'attractivité des villes moyennes. Dans le Grand Est, 25 villes sont concernées et bien réparties sur l'ensemble du territoire. Les projets retenus doivent porter sur plusieurs axes : le commerce, le logement, la mobilité, ou encore l'attractivité économique. Le périmètre concerné par ces projets est le périmètre de l'ORT (Opération de Revitalisation de Territoire) qui correspond souvent au centre-ville même s'il s'étend de plus en plus aux entrées de ville et aux quartiers des gares. Sur le logement, des opérations d'acquisitions-améliorations, d'acquisitions-transformations, de démolitions-

reconstructions, de construction de logements dans les dents creuses en centre-ville, ou de restructuration de logements sociaux en hypercentre sont finançables. Toutes ces opérations doivent concerner des logements sociaux, des logements locatifs intermédiaires ou des logements en accession à la propriété. Le but de l'ensemble de ces opérations est de remettre sur le marché des logements jusqu'ici vacants en centre-ville car non adaptés aux besoins.

Par ailleurs, le programme « Petites villes de demain » de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est à citer. Il s'agit de soutenir, par une offre d'accompagnement complet, les collectivités concernées pour la réalisation de projets de territoire visant à revitaliser leurs centres-villes, améliorer l'attractivité locale et renforcer les services aux habitants. Cependant, plusieurs élus ont pointé un manque sur ce dispositif. En effet, si des moyens conséquents sont alloués aux financements d'études, le programme ne permet pas d'accompagner financièrement la mise en œuvre des projets. Plus généralement, pour mener des opérations de revitalisation et de rénovation à grande échelle, surtout en milieu rural, il est indispensable d'accompagner les porteurs de projets à la fois sur l'ingénierie mais aussi financièrement.

Enfin, si la création de nouveaux logements est nécessaire, les projets doivent prioritairement mobiliser des friches. Cependant, ces projets doivent s'inscrire dans un projet de territoire plus large et ainsi favoriser son attractivité. On peut citer, un projet de reconversion d'une friche urbaine en logements pour séniors. Un tel projet a un double avantage : créer et rendre disponible des logements adaptés aux problématiques spécifiques des séniors, et également remettre sur le marché locatif leurs précédents logements qui sont, en général, plus grands et adaptés pour accueillir des ménages avec enfants.

À noter que même si, en général, la lumière est mise sur les friches urbaines, des friches existent et sont mobilisables en zone rurale. Ainsi, par exemple, un corps de ferme, en centre village, peut être transformé en trois ou quatre logements associés à un local de services ou d'équipements comme une épicerie, un centre de santé...

Les friches sont souvent associées au passé. Pour autant, il faut prendre en compte l'apparition de nouvelles friches qu'il faudra traiter : les zones pavillonnaires. En effet, la majorité de ces zones ont été construites entre les années 1970 et 2000 et les pavillons arrivent, pour la plupart, « en fin de vie ». Beaucoup de ces logements sont mal isolés, vacants, ou encore délaissés. Les leviers d'action sont complexes à mettre en œuvre car il s'agit de zones avec une forte proportion de bâti individuel. En couplant ce constat avec les projections démographiques, trouver et mettre en œuvre des solutions pour accompagner la transition du secteur pavillonnaire sera un défi pour les années à venir.

Pour réaliser toutes ces opérations de réhabilitation, les ressources locales doivent être mobilisées comme des matériaux géosourcés (pierre, terre, bois, fibres). Ainsi, par

exemple, à Bouxières-aux-Chênes, en Meurthe-et-Moselle, le groupe scolaire de la commune a été construit en utilisant du bois et de la paille locale ; un autre exemple est le marché couvert de Saint-Dizier, en Haute-Marne où des pierres et du bois ont été utilisés. Ces projets présentent d'excellents résultats en matière de décarbonation et d'économie d'énergie. La généralisation de ces pratiques, par exemple en créant une carte des ressources locales, permettrait de relocaliser les filières et de créer ainsi de l'emploi local.

Aussi, dans une logique de sobriété foncière, la conception des équipements gagnerait à intégrer une plus grande polyvalence. Des bâtiments susceptibles d'accueillir plusieurs usages dans le temps permettraient de limiter la multiplication des constructions et d'optimiser l'utilisation du foncier, en particulier dans les territoires ruraux.

Des expérimentations menées dans les Parcs naturels régionaux (PNR) peuvent être citées. Ainsi, le projet de structuration d'un écosystème d'acteurs pour le recyclage du bâti vacant, afin de renforcer l'offre de logement, a été mené conjointement par le Parc Naturel Régional des Vosges du Nord (PNRVN) et la Région Grand Est. Ce projet a mené à la création d'une stratégie globale de développement du territoire avec une rénovation et une valorisation du patrimoine bâti en créant des logements plus économes en énergie et adaptés à des ménages plus petits. Cependant un problème de périmètre territorial est apparu. En effet, l'ensemble du territoire d'une communauté de communes n'est pas forcément inclus dans le périmètre d'un PNR.

Au niveau des petites collectivités, le frein principal à ce type d'opération reste le manque d'ingénierie. Souvent, des postes peuvent être financés par des aides extérieures mais sur un temps défini et limité, ce qui oblige les collectivités à prendre le relai sur leurs fonds propres. L'autre solution consiste à avoir recours à des cabinets externes, potentiellement financés par des dispositifs d'aide, mais une fois encore l'aide est ponctuelle, généralement sur un projet particulier, et ne permet pas de mettre en place une stratégie pérenne sur le territoire. Ainsi, plusieurs élus expriment un besoin de simplification des dispositifs d'aide et une meilleure convergence entre les financeurs.

Enfin, pour des métropoles dynamiques, l'utilisation du droit de préemption est un levier important pour réguler les projets. Par exemple, l'Eurométropole de Strasbourg n'hésite pas à utiliser ce droit sur son territoire afin d'agir sur les projets immobiliers.

#### b. Réhabilitation des locaux non utilisés

Afin de réhabiliter les locaux tertiaires vacants, des structures, comme la Foncière de la Transformation Immobilière portée par Action Logement, ont été créées. Elles permettent d'acquérir des locaux économiques afin de les transformer en logements. Ainsi, ce sont des bureaux, des locaux d'activités ou encore des friches qui peuvent être transformés en logements étudiants, sociaux, abordables ou à loyer libre en fonction des

projets. Dans le Grand Est, six opérations sont en cours totalisant 400 logements dans le Bas-Rhin, la Moselle et la Meurthe-et-Moselle.

L'une des opérations concerne les anciens locaux de la Chambre régionale des Comptes, à Strasbourg, qui sont transformés pour partie en 600 m<sup>2</sup> de bureaux et d'espace de coworking, au rez-de-chaussée et en 57 logements étudiants dans les étages. L'intérêt de ce projet réside dans sa double sobriété : foncière sans aucune artificialisation et matérielle avec le réemploi de nombreux matériaux tout en conservant les caractéristiques patrimoniales du bâtiment et notamment sa façade.

Un autre exemple est l'opération de transformation de l'ancien siège de la Direction régionale de l'URSSAF à Metz en 400 m<sup>2</sup> destinés à créer une agence du bailleur porteur du projet, ainsi que 3 200 m<sup>2</sup> d'espaces communs et de coworking associés à une résidence étudiante de 91 logements.

La transformation de l'usage d'un bâtiment est une opération très coûteuse, souvent autant qu'une opération de construction de logement neuf, voire plus. Ainsi, les questions de la location sur le long terme et du montant du loyer pour les bailleurs sont cruciales. En conséquence, ce modèle ne peut fonctionner que dans les secteurs en tension qui sont définis par l'État via le « zonage ABC ». Dans le Grand Est, 90 % du territoire est classé en zone non tendue et n'est donc pas susceptible de bénéficier de ce type d'opération (Figure 3).

### c. Densification

Densifier des espaces déjà artificialisés est une option, notamment par la surélévation des bâtiments.

Pour les collectivités, la densification urbaine permet également de faire des économies à la fois sur le financement initial d'une extension des réseaux mais aussi sur leur entretien à plus long terme.

Cependant, si la densification peut être vertueuse, elle peut être aussi pénalisante. En effet, tous les espaces disponibles ne doivent pas être mobilisables dans n'importe quelle situation. Il est nécessaire de maîtriser la densification de façon raisonnée : densifier ne doit pas être synonyme de promiscuité. Par exemple, la préservation du couvert végétal pour atténuer les fortes chaleurs ou encore, bien différencier les espaces dédiés à l'économie, aux services et à l'habitat dans les zones denses peuvent être des solutions.

En zone rurale, la densification est possible dans les bourgs-centres mais une concertation entre bailleurs sociaux et collectivités locales est cruciale pour que soient bien pris en compte les besoins des nouvelles populations. En effet, pour certaines personnes ou familles, être affectées en logement social en milieu rural est un handicap

supplémentaire avec l'éloignement et l'allongement des trajets. Il faut donc travailler conjointement la politique de l'urbanisme et celle des mobilités.

La préservation du cadre de vie, voire son amélioration est essentielle lors d'une opération de densification. Ainsi, par exemple, la mise en partage de parcelles, comme des jardins, par plusieurs habitants dont les logements sont situés autour de la parcelle, peut être une solution pour lutter contre l'isolement et améliorer le cadre de vie.

#### d. Accès au logement et développement économique

Un autre facteur d'attractivité économique c'est de faciliter l'accès au logement selon les besoins et les moyens. Ainsi, il est nécessaire à la fois d'aider les salariés à se loger mais aussi d'accompagner les entreprises à loger leurs salariés, notamment dans les zones en tension. Cette problématique est d'autant plus importante quand il s'agit d'emplois modestes ou de jeunes travailleurs.

L'accompagnement peut se faire à plusieurs échelles :

- Le salarié : par la mise en place d'aides directes ou de services ;
- Les bailleurs privés ou publics : par des cofinancements de projet immobilier incluant la problématique du logement des salariés ;
- Les pouvoirs publics : par le cofinancement de projets de réhabilitation à l'échelle d'un quartier ou des conventions de partenariats.

Une autre solution est d'agir sur la problématique des déplacements domicile-travail. En effet, en facilitant leurs déplacements, les salariés peuvent se loger sur une zone plus étendue, ce qui « détendra » le marché du logement. Sur le cas spécifique des travailleurs saisonniers en agriculture, un système de « ramassage » des salariés peut être organisé de façon ponctuelle. Un système identique mais pérenne existait autour de Dunkerque sur un rayon de 30 km. Enfin, des incitations aux transports partagés, comme le co-voiturage, ou le développement d'infrastructures de mobilité, comme un réseau de pistes cyclables sécurisées, peuvent aussi contribuer à faciliter les trajets domicile-travail. En conclusion, un réseau multimodal de transports efficace, permet de renforcer l'attractivité des petites villes proches des métropoles en arrêtant de concentrer le logement dans ces mêmes métropoles.

Les priorités en matière de logement des actifs varient également selon la tension sur le marché immobilier. Ainsi, en zone tendue, ils vont plutôt vers de la location soit de logements sociaux, soit de logements intermédiaires ou privés, ou encore de logements temporaires. En revanche, dans les zones moins tendues, les salariés aspirent plus souvent à devenir propriétaires compte tenu des prix du marché. L'approche pour intervenir et soutenir le logement n'est donc pas identique.

En zone tendue, des dispositifs de garanties locatives sur le loyer ou les éventuelles dégradations, ou encore des dispositifs de financement de dépôts de garantie via un prêt sans frais ni intérêt peuvent être envisagés. Des dispositifs en faveur des jeunes peuvent aussi être mis en place afin d'alléger les loyers des étudiants salariés ou des jeunes en alternance sous forme de subventions par des prises en charge directes d'une partie du loyer.

À l'inverse, dans les zones non tendues, ce sont des dispositifs d'accompagnement ou de prêt pour l'achat d'une résidence principale en logement neuf ou en accession sociale qui doivent être mis en place.

Enfin, il est également envisageable d'accompagner et d'aider financièrement les salariés en difficulté sociale. On peut citer, par exemple, des prêts ou des subventions pour l'achat de mobilier de première nécessité, le paiement des charges, le loyer ou encore des frais de garde-meuble selon la situation.

Les collectivités locales peuvent jouer un rôle sur ces questions. Ainsi, l'Eurométropole de Strasbourg contractualise avec les bailleurs sociaux pour la mise en place de baux réels solidaires en échange d'une décote des terrains municipaux ou métropolitains. Ce système permet à l'acquéreur de ne payer que le prix du logement et pas celui du foncier et permet ainsi à des habitants de devenir propriétaires à moindre coût.

Un autre exemple concerne la mise en place, par la collectivité, d'une plateforme pour la gestion professionnelle d'un logement à condition de participer à un projet solidaire visant à faciliter l'intermédiation locative. Dans ce cadre, le loyer est garanti aux propriétaires-loueurs qui peuvent également bénéficier d'aides à la rénovation.

En milieu rural, où la population est généralement plus âgée, un système de béguinage où les personnes âgées restent autonomes dans leur habitation tout en disposant d'activités communes est géré par les services de la collectivité. Une autre situation est la mise en place de lieux intergénérationnels intégrant les associations et en leur donnant un rôle comme dans les domaines du numérique, de l'aide aux devoirs. Enfin, toujours sur l'intergénérationnel, l'exemple de jardins partagés avec le développement d'animations spécifiques pour faire vivre ces espaces illustre aussi cette dynamique.

Plus généralement, la question des modes d'habitat doit également être posée. En effet, dans un contexte de vieillissement et de basculement démographique, le modèle dominant de la maison individuelle familiale doit être repensé pour répondre aux futurs besoins des personnes âgées. Les nouveaux habitats doivent être sobres et favoriser la mutualisation des moyens. On peut citer l'exemple de l'habitat participatif, qui permet de maintenir une qualité de vie avec moins de ressources. De plus, ces lieux favorisent la solidarité, l'entraide et répondent aux enjeux du vieillissement.

## **5. Acceptabilité sociale de la sobriété foncière**

La transition vers la sobriété foncière constitue une rupture majeure : elle bouleverse l'imaginaire collectif et le rapport de la population à son cadre de vie. Il convient donc de mettre en place des mesures pour favoriser son acceptabilité sociale.

Lorsqu'un projet en lien avec la sobriété foncière est engagé, il est nécessaire d'intégrer la population dans sa mise en œuvre.

Ainsi, lors de la mise en place d'une Trame Verte et Bleue locale dans les Ardennes, un travail en atelier participatif a été conduit. Il a permis une approche environnementale de l'urbanisme local avec des architectes paysagistes, et a suscité d'autres projets. Dans un autre exemple, concernant l'aménagement de la rue de la Gare à Poix-Terron, le fait d'avoir une large participation des habitants à la consultation du bureau d'études saisi a permis l'acceptation du projet par la population.

Concernant des projets de densification, qui peuvent être clivants dans la population, l'expérience montre qu'elle est mieux acceptée lorsqu'elle est inscrite dans un récit de territoire. Ainsi, répondre avec les habitants à des questions comme « à quoi ce projet sert-il ? », « pour qui est fait ce projet ? » ou encore « quelle ambition partagée est portée par ce projet ? », permet de mieux le faire accepter. L'adhésion d'une population ne se décrète pas par la contrainte, elle se gagne par le projet.

La question de la participation des publics sous-représentés dans les processus d'aménagement est aussi importante. Ainsi, le Parc Naturel Régional des Vosges du Nord a mené un projet visant à établir une stratégie foncière participative dans un village grâce à l'organisation de balades, d'ateliers et de réunions publiques avec les habitants. Les organisateurs se sont rendu compte que le profil des participants était constitué principalement de seniors. En adaptant la programmation des ateliers à des horaires plus tardifs ou le weekend, quelques actifs ont pu participer. Sur les concepts techniques difficiles à saisir, il est nécessaire de vulgariser les enjeux et de les rendre accessibles aux habitants. Enfin, il faut mettre les habitants au cœur de leur projet dans un cadre convivial.

Les élus locaux occupent une place centrale dans la réussite de la concertation publique. Par exemple, dans le cadre de l'aménagement d'une friche de 4,8 ha dans un quartier de Strasbourg prévoyant la construction de 500 logements et 200 résidences, l'Eurométropole a imposé aux aménageurs et décideurs de rencontrer les habitants du quartier concerné, pour présenter le projet urbain et échanger avec eux.

Ainsi, ce sont les élus locaux qui doivent susciter l'adhésion des citoyens et structurer la mobilisation autour des projets d'aménagement. Dans cette démarche, le recours au tissu associatif local constitue un levier stratégique pour renforcer l'ancrage territorial et la réussite des projets.

# AVIS



# I. SYNTHÈSE DU RAPPORT - INTRODUCTION

Les débats actuels concernant l'aménagement du territoire et la consommation de foncier se sont polarisés sur l'objectif du « Zéro Artificialisation Nette » et sur sa mise en œuvre, notamment sur les trajectoires de réduction de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF).

Or, pour le CESER, considérer ces questions uniquement sous l'angle réglementaire est trop réducteur. En effet, le sol ne doit pas être vu comme une ressource disponible en attente d'un projet d'aménagement. Dans son état naturel, il participe à de multiples fonctions : écologiques (support du vivant, maintien d'une biodiversité, séquestration du carbone...), hydrologiques (infiltration, dépollution, stockage de l'eau de pluie...), agricoles (champs, maraîchage, pâturage...) et enfin culturelles (structuration des paysages, matériaux de construction...).

Au-delà de ces dimensions fonctionnelles, le sol, ressource commune dont l'usage engage les générations présentes et futures, possède également une dimension philosophique et politique : il renvoie à la manière dont les sociétés humaines se le partagent et préservent ainsi la planète Terre.

Le sol doit être considéré comme une richesse qui est non renouvelable à l'échelle humaine. Ainsi, un changement de paradigme dans l'aménagement du territoire est nécessaire afin de faire de la préservation des sols une priorité. C'est le sens de la sobriété foncière.

Pour le CESER, il ne s'agit pas d'opposer cette sobriété nécessaire au développement territorial mais bien de lier les deux objectifs : préserver les sols et améliorer l'attractivité des territoires.

La sobriété foncière ne doit pas apparaître comme une contrainte sur les territoires mais comme une source d'opportunités nouvelles avec un changement de mode de développement des territoires. Ces évolutions sont d'autant plus nécessaires qu'elles doivent s'inscrire dans un double contexte inédit : la baisse démographique et le changement climatique.

Le CESER a été à la rencontre des élus locaux du territoire régional, mais également de nombreux acteurs de l'aménagement du territoire et du logement. Ces échanges ont permis non seulement de recueillir leur vision sur ces questions, mais également de répertorier les initiatives, les innovations et les expérimentations déjà mises en œuvre qui concourent à la sobriété foncière.

La Région, par son rôle stratégique en aménagement du territoire, peut impulser des dynamiques, afin d'allier sobriété foncière et développement des territoires et d'accompagner les territoires dans ce changement. Ainsi, dans cet avis, le CESER

présente une vingtaine de préconisations et recommandations sur les politiques de l'État en région dans les champs de l'attractivité, du logement et de l'acceptabilité sociale.

## II. ÉQUITÉ DU TERRITOIRE ET OBJECTIF DU ZAN

### 1. Contexte

Les rencontres ont montré que l'objectif de réduction de l'artificialisation est largement partagé. Cependant, ce sont les modalités d'application qui suscitent des interrogations profondes. Ainsi, l'adaptabilité des territoires dépendra de la capacité à concilier sobriété foncière, attractivité et acceptabilité sociale.

Le document cadre sur l'aménagement du territoire (SRADDET) est un document prescriptif au sens où les documents d'urbanisme doivent prendre en compte les objectifs du SRADDET et être compatibles avec ses règles.

Le Conseil régional a engagé une procédure de modification du texte adopté en 2019 afin d'intégrer la notion d'adaptation au changement climatique mais aussi les évolutions réglementaires et législatives en matière de sobriété foncière et de gestion de déchets.

L'objectif du « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN), la trajectoire de réduction de consommation foncière ainsi que la méthode de calcul sur sa territorialisation ont donc été introduits dans la dernière version modifiée du SRADDET. Ce sont ces évolutions du SRADDET qui ont engendré, et qui engendrent toujours, le plus de débats sur les territoires.

Depuis la phase d'élaboration du SRADDET en 2016, en passant par le bilan de 2021 et la procédure de modification de 2025, le CESER a émis dix contributions sur le schéma qui insistent sur la nécessité d'une transition foncière pour aller vers plus de sobriété, d'attractivité tout en répondant aux besoins des populations pour bien vivre sur leur territoire. Les préconisations soutenues dans ces contributions sont rappelées ci-dessous.

### 2. Rappel des préconisations « SRADDET »

**Le CESER partage les ambitions et les objectifs du SRADDET et réaffirme l'importance de la sobriété foncière et de sa mise en œuvre.**

Pour le CESER, la mise en œuvre de la sobriété foncière ne peut être envisagée de manière uniforme sur l'ensemble du territoire du Grand Est, la région se caractérisant par une grande diversité de situations qui appellent des réponses différenciées.

**Le CESER souligne la méthode de calcul pour la territorialisation des objectifs de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)**

**pour les SCoT ou les EPCI, et notamment la prise en compte de « l'efficacité foncière » ainsi que la prise en compte des enjeux particuliers des territoires frontaliers.**

Cependant, sur la question de répartition de l'enveloppe de foncier disponible au sein d'un territoire, et notamment la garantie communale, **le CESER demande au Conseil régional, dans son rôle de Personne Publique Associée, lors des révisions des SCoT, de veiller à une répartition équitable.**

Sur le cas spécifique des territoires frontaliers, **le CESER rappelle sa préconisation de se concerter avec les régions et états voisins afin de mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire cohérente en lien avec la sobriété foncière dans ces espaces.**

Afin de soutenir les collectivités dans leur projet d'aménagement, **le CESER demande un accompagnement important pour les communes qui ont des besoins en ingénierie élevés, notamment par la mise en place d'espaces de concertation pérennes avec le Conseil régional et l'État.**

Pour le CESER, pour que la démocratie vive et se développe, **il est important de communiquer les évaluations et bilans du SRADDET en direction des citoyens** afin qu'ils se sentent plus impliqués et s'intéressent à la chose publique. Il est nécessaire que le citoyen puisse comprendre les décisions politiques qui impactent sa vie quotidienne pour qu'il les accepte et les soutienne. **Le CESER propose de conforter la présence des Maisons de la Région aux côtés des différentes instances locales afin d'assurer l'animation et l'accompagnement en lien avec le SRADDET.**

Au niveau national, **le CESER rappelle également qu'il privilégie la notion d'équité plutôt que celle d'égalité**, choisie par le législateur, considérant qu'un traitement strictement égalitaire ne répond pas aux problématiques particulières des territoires.

**Enfin, le CESER estime qu'une refonte de la fiscalité locale est indispensable pour atteindre les objectifs de sobriété foncière.** Ainsi, le CESER souhaite que le législateur s'empare de la question de la fiscalité locale pour la rendre compatible avec l'objectif du ZAN et inciter à la sobriété foncière.

### **III. ATTRACTIVITÉ**

#### **1. Contexte**

Depuis plusieurs années, une baisse d'attractivité toujours plus importante est constatée dans les secteurs ruraux au profit des secteurs urbain et périurbain.

Le CESER rappelle que le « ZAN » n'est pas la cause actuelle de la baisse de la construction de logements et, plus généralement, de la perte d'attractivité des territoires, notamment ruraux. En effet, même si la première version du SRADDET votée

par le Conseil régional en 2019 demandait aux SCoT de « définir les conditions permettant de réduire la consommation foncière d'au moins 50 % à horizon 2030 et tendre vers 75 % en 2050 », l'objectif « ZAN » et les trajectoires de réduction de consommation foncière n'ont été introduits que dans la version modifiée du SRADDET votée par le Conseil régional fin 2025. De plus, la mise en compatibilité des documents d'urbanisme sur le territoire ne se fera pas avant plusieurs années.

Actuellement, ce sont les métropoles régionales qui concentrent les dynamiques économiques et démographiques soutenues, ce qui génère des besoins en logement et en infrastructures. De plus, certains territoires frontaliers subissent également une forte pression résidentielle liée à l'attractivité des marchés voisins de l'emploi.

Dans le même temps, d'autres territoires, plus ruraux, connaissent une déprise démographique, un vieillissement marqué de leur population et parfois un enclavement qui fragilise l'accès aux services publics et aux bassins d'emploi. Dans ces espaces, l'enjeu principal n'est pas la maîtrise de l'étalement urbain, mais le maintien d'une densité suffisante pour préserver les écoles, les commerces, les services, dont ceux de la mobilité, la vie sociale.

Dans tous les cas, pour le CESER, l'attractivité d'un territoire doit être envisagée de façon globale en encourageant les porteurs de projets d'aménagement à concilier la sobriété foncière et l'amélioration du cadre de vie.

La réussite de la transition foncière nécessite un approfondissement stratégique et un accompagnement renforcé des territoires.

## **2. Préconisations**

### **a. Stratégiques**

L'organisation politique du territoire ne correspond pas toujours à la réalité des habitants. Ainsi, l'Insee définit un « bassin de vie » comme « le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants ». De ce fait, les bassins sont indépendants des périmètres des collectivités locales. Le Conseil régional peut, en proposant une vision stratégique plus large en matière d'aménagement et d'égalité des territoires, encourager la coopération entre collectivités et apporter un soutien aux politiques locales menées concernant des projets locaux structurants (mobilités, centralités, équipements...).

**Préconisation n°1 : Favoriser une vision à l'échelle élargie d'un bassin de vie afin de permettre une meilleure cohérence territoriale sur des projets locaux structurants.**

Le changement climatique est marqué par l'augmentation des vagues de chaleur, des risques littoraux, des inondations, mais aussi des sécheresses dans certaines régions.

Ainsi, en France, le sud et des zones côtières apparaissent comme des territoires plus menacés à court, moyen ou long terme. Dans ce contexte, le Grand Est pourrait devenir un territoire d'accueil pour de nouvelles populations qui se déplaceraient vers des zones apparaissant comme moins risquées.

Cela reste une hypothèse mais elle doit être étudiée et, le cas échéant, anticipée dans les stratégies régionales. Ainsi, le Conseil régional pourrait, dès aujourd'hui, étudier des scénarios prospectifs sur les migrations climatiques internes afin d'être préparé à accueillir ces nouvelles populations, sans relancer l'étalement urbain, avec une stratégie d'anticipation foncière fondée, par exemple, sur le recyclage du bâti existant.

**Préconisation n°2 : Mener des études prospectives afin d'anticiper l'accueil des populations déplacées par le changement climatique, le cas échéant.**

#### b. Sur l'accompagnement

L'attractivité des territoires ne doit pas être réduite à la seule production de logements. C'est une vision ancienne de l'aménagement qui doit évoluer en tenant compte des changements climatiques et démographiques mais aussi des changements dans les aspirations des habitants. Ainsi, l'attractivité passe de plus en plus par une prise en compte globale du cadre de vie : accès aux services publics de proximité, aux commerces, aux équipements culturels, intergénérationnalité, qualité paysagère... Cette transition de modèle demande un soutien accru aux collectivités tant sur le plan de l'ingénierie que sur le plan financier.

La Région soutient les projets d'aménagement des collectivités du bloc communal par l'intermédiaire de plusieurs dispositifs : le « Coup de pouce rural » pour accompagner des projets dans les communes de moins de 1 500 habitants, les dispositifs « Soutien aux centralités rurales et urbaines pour un aménagement durable des territoires » et « Soutien à l'amélioration du cadre de vie et des services à la population » pour accompagner les autres collectivités. Ces dispositifs sont mis en pause cette année le temps de les évaluer et de les ajuster.

**Préconisation n°3 : Accompagner et apporter un soutien accru aux projets des collectivités du bloc communal qui intègrent de manière cohérente l'ensemble des composantes du cadre de vie (services, commerces, équipements, paysages...).**

La question de la mobilité est aussi déterminante pour définir le niveau d'attractivité d'un territoire. En effet, lorsque les habitants doivent effectuer de nombreux déplacements associés à de longs trajets, leur qualité de vie quotidienne est affectée en plus du poids sur le budget des ménages. Ainsi, le développement des mobilités avec la mise en place de réseaux de transport, collectif ou individuel, efficaces permet d'améliorer la qualité de vie dans un territoire et donc favorise son attractivité. De plus, la création ou le

développement de ces réseaux crée des emplois et de la richesse. Aussi, la densité et la qualité de l'offre de transports constituent un facteur majeur d'accessibilité des territoires, complémentaire du maintien des services publics de proximité.

En milieu peu dense, une politique publique de transport efficace repose sur le développement de pôles multimodaux associés à des solutions de rabattement pour y acheminer les usagers.

**Préconisation n°4 : Soutenir l'aménagement de parkings relais et d'aires de covoiturage à proximité des gares et la création d'un réseau de pistes cyclables de rabattement.**

**Préconisation n°5 : Encourager la création de pistes cyclables sécurisées, en privilégiant des tracés respectueux du cadre paysager (chemins creux, chemins de halage, voies secondaires), afin de concilier mobilité durable et préservation des espaces naturels.**

**Préconisation n°6 : Veiller, notamment dans les territoires ruraux et enclavés, à la densité et à la qualité de l'offre de transports ainsi qu'au maintien d'une présence humaine dans les services publics structurants afin d'en faciliter l'accès et de préserver le lien social.**

### **3. Recommandations sur le transfrontalier**

Dans la mesure où les problématiques transfrontalières ne relèvent pas entièrement des compétences régionales, le CESER propose des recommandations sur les politiques de l'État en région.

Les territoires frontaliers, notamment ceux à proximité du Luxembourg ou de la Suisse, subissent une pression foncière importante, notamment par les projets immobiliers.

Le Conseil régional a apporté une réponse à ces territoires en réévaluant leur enveloppe foncière disponible de 100 ha, prélevés sur l'enveloppe d'équité territoriale régionale. Cependant, pour le CESER, la réponse doit être concertée avec l'ensemble des parties prenantes afin qu'elle soit plus globale et plus pérenne avec un changement en profondeur des politiques d'aménagement du territoire dans les zones transfrontalières.

**Recommandation n°1 : Mettre en œuvre une planification concertée à l'échelle d'une zone transfrontalière afin de coordonner les politiques d'urbanisme, de logement et de mobilités entre les territoires voisins.**

**Recommandation n°2 : Établir des contrats de plan internationaux États-Régions spécifiques aux zones transfrontalières portant sur des projets d'infrastructures, de mobilités et d'équipements publics destinés à accompagner la croissance démographique et les pressions foncières liées au travail frontalier.**

Mener une politique de sobriété foncière concertée au niveau des zones transfrontalières est une nécessité. Or, cette question se heurte à un double problème. Tout d'abord, les indicateurs et les outils de mesure sont différents et non harmonisés. Ensuite, les législations sont également différentes. Il est donc nécessaire d'engager un travail d'harmonisation sur l'artificialisation des sols et sur les dynamiques foncières de part et d'autre des frontières. Cela permettrait le partage de données sur les flux de population, l'analyse des dynamiques du marché immobilier, l'actualisation des données relatives à la consommation d'espace, l'évaluation des besoins en équipements publics.

**Recommandation n°3 : Mettre en place un observatoire transfrontalier du foncier et du logement. Le périmètre (région ou bassin de vie) devra être précisé à l'échelle la plus pertinente.**

Les inégalités entre les territoires transfrontaliers créent un déséquilibre entre recettes et dépenses publiques locales en fonction des dynamiques. Ainsi, à l'instar de la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), dite « 1 % logement », un mécanisme permettant de collecter, auprès des employeurs étrangers bénéficiant de main-d'œuvre résidente en France pourrait être envisagé. Cette contribution compenserait les charges supportées par les collectivités françaises en matière d'habitat et de logement.

**Recommandation n°4 : Mettre en œuvre des mécanismes financiers visant à compenser les charges supportées par les collectivités, notamment par la création de fonds de compensation dédiés, l'instauration de dispositifs de fiscalité partagée ou tout autre mécanisme permettant un meilleur équilibre entre recettes et dépenses publiques locales.**

## IV. LOGEMENT/HABITAT

### 1. Contexte

En 2023, à l'échelle régionale, près de 6 ha d'ENAF consommés sur 10 l'ont été pour des projets d'aménagement à destination de l'habitat, soit un total de plus de 680 ha. Dans le même temps, le nombre d'habitants du Grand Est stagne et le nombre de ménages a faiblement augmenté, de 0,6 % entre 2008 et 2018. Les projections pour les prochaines années vont vers une baisse démographique.

La question du logement est centrale pour atteindre les objectifs de sobriété foncière.

Les auditions ont montré une inadéquation entre l'offre de logement existante et les besoins, notamment sur les petites typologies ou les logements adaptés aux seniors.

Ainsi, la sobriété foncière impose une transition des modèles afin de produire autrement et de mieux répondre aux nouvelles réalités.

Le CESER, lors de ses contributions et avis sur le SRADDET, a rappelé l'importance des questions de rénovation du bâti ancien, de requalification des friches ou d'ingénierie territoriale.

Ainsi, le CESER réaffirme sa préconisation de mettre en œuvre des dispositifs pour impulser une rénovation du bâti ancien avec une attention particulière portée aux communes rurales où la part du bâti ancien et dégradé est souvent plus importante.

Pour ces opérations de réhabilitation, le CESER souligne que l'utilisation de matériaux géosourcés locaux permettrait de réduire l'empreinte environnementale des opérations tout en valorisant le patrimoine existant.

Par ailleurs, dans une logique de sobriété foncière, la conception des équipements devrait également intégrer davantage de polyvalence. Des bâtiments capables d'accueillir plusieurs usages au cours du temps limiterait la multiplication des constructions et optimiserait l'utilisation du foncier, en particulier dans les territoires ruraux

De plus, le CESER partage les ambitions portées par le SRADDET dans la réutilisation des friches, demande de mobiliser des moyens (financiers et en accompagnement) supplémentaires en vue de la requalification et du recyclage des friches tout en veillant à celles qui, avec le temps, sont devenues un refuge de biodiversité.

Enfin, pour garantir des territoires habitables et désirables, les politiques de rénovation et de construction doivent renforcer les exigences en matière d'isolation thermique et intégrer l'ombrage dans les aménagements. Face à l'intensification des pics de chaleur, la création d'îlots de fraîcheur dans les places, rues, terrasses et espaces publics apparaît indispensable pour préserver la qualité de vie, les usages extérieurs et l'attractivité des territoires.

Dans un contexte d'adaptation au changement climatique, le CESER rappelle sa préconisation faite au Conseil régional lors de son avis sur le budget primitif 2026 de renforcer les exigences de son dispositif « désimperméabilisation – végétalisation<sup>11</sup> » et d'accélérer cette politique.

## **2. Préconisations**

### **a. Stratégiques**

Les politiques de l'habitat, et plus généralement les politiques d'aménagement urbain, sont portées par de nombreux acteurs en fonction de la typologie des projets et des porteurs du projet. En effet, ils peuvent concerner la maison individuelle, un quartier prioritaire de la politique de la ville ou encore une friche. Ainsi, l'État, par ses services

déconcentrés ou les agences nationales, les collectivités locales comme les régions ou les intercommunalités, les acteurs publics ou parapublics comme les établissements fonciers ou les bailleurs sociaux, les acteurs privés, dont les bailleurs et les associations, peuvent intervenir dans ces projets.

La question de la coordination et de l'harmonisation des dispositifs d'accompagnement est donc cruciale, pour amplifier les opérations de réhabilitation et de rénovation du bâti quelle que soit la situation.

**Préconisation n°7 : Mettre en place un guichet unique au niveau régional à destination des collectivités territoriales pour leurs projets immobiliers.**

**Préconisation n°8 : Améliorer la communication sur les dispositifs existants et les outils disponibles afin d'accroître leur mobilisation sur les territoires.**

**Préconisation n°9 : Diffuser au niveau régional les initiatives exemplaires des collectivités qui réussissent à concilier sobriété foncière, croissance harmonieuse des territoires et attractivité.**

#### b. Sur l'accompagnement

Le territoire régional est marqué par un changement démographique inédit avec une baisse et un vieillissement de la population. Cependant, le nombre de ménages continue d'augmenter. Il existe donc une transformation des modes d'habitats due aux changements sociologiques dans la population. Par exemple, de nombreuses initiatives sont expérimentées ou mises en œuvre sur cette question, comme le développement du béguinage, de l'habitat inclusif, de l'habitat participatif, des baux réels solidaires ou encore la construction ou la rénovation de logements de petite typologie (T1 à T3) adaptés aux jeunes, aux seniors et aux saisonniers.

**Préconisation n°10 : Encourager et soutenir les collectivités dans la prise en compte des dynamiques démographiques et de leurs impacts dans leurs projets immobiliers.**

**Préconisation n°11 : Encourager et soutenir les collectivités au développement de nouveaux modes d'habitats.**

**Préconisation n°12 : Renforcer les opérations de réhabilitation du bâti existant en intégrant à la fois des matériaux locaux et des usages polyvalents des équipements.**

**Préconisation n°13 : Favoriser la création d'îlots de fraîcheur dans les espaces publics pour préserver la qualité de vie des habitants**

# V.ACCEPTABILITÉ SOCIALE

## 1. Contexte

La sobriété foncière implique une véritable transition dans les pratiques d'aménagement du territoire. Ces changements vont bouleverser la vision traditionnelle du développement à la fois des élus mais également de la population.

En effet, l'exemple de la densification des zones urbaines peut renvoyer à l'imaginaire des grands ensembles construits après-guerre.

Ainsi, lorsqu'un projet d'aménagement est engagé, il est nécessaire d'inclure la population dans toutes les phases de sa mise en œuvre en développant un récit de territoire.

## 2. Préconisations

### a. Stratégiques

Sur les projets d'aménagement, il est nécessaire de passer d'une logique de recherche d'acceptation de la population à un travail de co-construction en associant les citoyens en amont. Cela permet de renforcer l'adhésion, d'améliorer la qualité des décisions et de prévenir les éventuels conflits. Le développement d'une stratégie régionale de communication et d'animation citoyenne sur les questions de sobriété foncière peut également être une solution.

**Préconisation n°14 : Inciter les collectivités à intégrer la participation citoyenne comme un principe structurant de leurs projets.**

**Préconisation n°15 : Inciter les collectivités à associer les citoyens à l'évaluation et au retour d'expérience sur les projets dans la durée.**

**Préconisation n°16 : Organiser une convention citoyenne à l'échelle régionale sur la transition foncière.**

### b. Sur l'accompagnement

Il est nécessaire d'élargir et de diversifier les publics associés aux concertations en veillant à ce que les démarches participatives soient accessibles notamment aux jeunes, aux publics éloignés des processus institutionnels, aux populations marginalisées ou précaires. Ainsi, apporter un appui méthodologique ou un soutien financier aux collectivités pour la communication, voire l'organisation de concertations locales sur leurs projets d'aménagement, peut être un levier efficace sur l'acceptabilité.

**Préconisation n°17 : Accompagner les collectivités dans leurs actions favorisant l'acceptabilité sociale des projets d'aménagement.**

## **VI. CONCLUSION**

La transition vers des territoires foncièrement plus sobres est une double nécessité, d'une part, celle de la préservation du sol en tant que ressource rare et aux multiples fonctions et d'autre part, celle de garantir l'attractivité de tous les territoires, qu'ils soient urbains, périurbains ou ruraux, en répondant aux besoins de la population.

La sobriété foncière est une question présente dans la législation française depuis de nombreuses années mais elle devient une contrainte réglementaire avec la mise en place de l'objectif de « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN). Or, face aux réalités contrastées de nos territoires, l'approche unique et uniforme du ZAN inquiète. En effet, il bouleverse fortement le paradigme jusque-là en œuvre dans les territoires où le développement est lié à la consommation d'espaces agricoles, naturels ou forestiers (ENAF).

La meilleure réponse à apporter aux territoires est celle de la transition foncière.

Il est nécessaire d'inventer un nouveau mode de développement et d'aménagement du territoire qui allie sobriété foncière et attractivité en prenant en compte les contraintes et les atouts de chaque territoire.

Les solutions existent déjà et sont expérimentées comme la réhabilitation des friches, la rénovation du bâti pour lutter contre la vacance, la densification maîtrisée, des innovations en matière de mode d'habitat.

Toutefois, l'attractivité va bien au-delà de l'immobilier, pour réussir la transition foncière il faut associer sobriété et qualité de vie : accès aux services, mobilités durables, préservation des paysages, dynamisme culturel et économique.

Cependant, la transition foncière ne réussira pas sans l'adhésion des habitants et des élus. Ainsi, la participation de la population dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des projets d'aménagement est cruciale.

La Région, par son rôle stratégique et par l'accompagnement des collectivités doit impulser cette transition. En effet, par ses compétences, elle peut encourager la coopération entre acteurs en apportant un soutien à des projets locaux structurants à l'échelle d'un bassin de vie. Elle peut également favoriser la diffusion des bonnes pratiques et des solutions disponibles en s'appuyant sur ses maisons de Région pour accompagner au plus près les collectivités.

La sobriété foncière est donc une source d'opportunités si la transition foncière est réussie. Associée à l'ensemble des transitions imposées par les changements climatique, démographique et sociétal, elle est la garantie de transformer nos territoires vers des territoires habitables et désirables dans le Grand Est.

## RÉCAPITULATIF DES PRÉCONISATIONS

Numéro	Préconisation	Page
<i>Attractivité</i>		
1	Favoriser une vision à l'échelle élargie d'un bassin de vie afin de permettre une meilleure cohérence territoriale sur des projets locaux structurants	40
2	Mener des études prospectives afin d'anticiper l'accueil des populations déplacées par le changement climatique, le cas échéant	40
3	Accompagner et apporter un soutien accru aux projets des collectivités du bloc communal qui intègrent de manière cohérente l'ensemble des composantes du cadre de vie (services, commerces, équipements, paysages...)	41
4	Soutenir l'aménagement de parkings relais et d'aires de covoiturage à proximité des gares et la création d'un réseau de pistes cyclables de rabattement	41
5	Encourager la création de pistes cyclables sécurisées, en privilégiant des tracés respectueux du cadre paysager (chemins creux, chemins de halage, voies secondaires), afin de concilier mobilité durable et préservation des espaces naturels	41
6	Veiller, notamment dans les territoires ruraux et enclavés, à la densité et à la qualité de l'offre de transports ainsi qu'au maintien d'une présence humaine dans les services publics structurants afin d'en faciliter l'accès et de préserver le lien social	41
<i>Logement/Habitat</i>		
7	Mettre en place un guichet unique au niveau régional à destination des collectivités territoriales pour leurs projets immobiliers	44
8	Améliorer la communication sur les dispositifs existants et les outils disponibles afin d'accroître leur mobilisation sur les territoires	44
9	Diffuser au niveau régional les initiatives exemplaires des collectivités qui réussissent à concilier sobriété foncière, croissance harmonieuse des territoires et attractivité	44
10	Encourager et soutenir les collectivités dans la prise en compte des dynamiques démographiques et de leurs impacts dans leurs projets immobiliers	44
11	Encourager et soutenir les collectivités au développement de nouveaux modes d'habitats	44

12	Renforcer les opérations de réhabilitations du bâti existant en intégrant à la fois des matériaux locaux et des usages polyvalents des équipements	
13	Favoriser la création d'îlots de fraîcheur dans les espaces publics pour préserver la qualité de vie des habitants	
<i>Acceptabilité sociale</i>		
14	Inciter les collectivités à intégrer la participation citoyenne comme un principe structurant de leurs projets	45
15	Inciter les collectivités à associer les citoyens à l'évaluation et au retour d'expérience sur les projets dans la durée	45
16	Organiser une convention citoyenne à l'échelle régionale sur la transition foncière	45
17	Accompagner les collectivités dans leurs actions favorisant l'acceptabilité sociale des projets d'aménagement	46

## RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Numéro	Recommandation	Page
<i>Transfrontalier</i>		
1	Mettre en œuvre une planification concertée à l'échelle d'une zone transfrontalière afin de coordonner les politiques d'urbanisme, de logement et de mobilités entre les territoires voisins.	42
2	Établir des contrats de plan internationaux États-Régions spécifiques aux zones transfrontalières portant sur des projets d'infrastructures, de mobilités et d'équipements publics destinés à accompagner la croissance démographique et les pressions foncières liées au travail frontalier	42
3	Mettre en place un observatoire transfrontalier du foncier et du logement. Le périmètre (région ou bassin de vie) devra être précisé à l'échelle la plus pertinente	42
4	Mettre en œuvre des mécanismes financiers visant à compenser les charges supportées par les collectivités, notamment par la création de fonds de compensation dédiés, l'instauration de dispositifs de fiscalité partagée ou tout autre mécanisme permettant un meilleur équilibre entre recettes et dépenses publiques locales	43



# EXPLICATION DE VOTE

## **EXPLICATION DE VOTE DES MEMBRES DU CESER REPRÉSENTANT LA CONFÉDÉRATION FRANÇAISE DÉMOCRATIQUE DU TRAVAIL (CFDT)**

La CFDT salue le travail quasi exhaustif de la commission. En effet, si l'expression « sobriété foncière » est passée dans le langage courant, il est plus que nécessaire d'en préciser les tenants et les aboutissants. Car si « le sol est une ressource limitée qui se détruit facilement », cela ne suffit pas à expliciter les objectifs de cette sobriété foncière dont les premiers symboles sont le ZAN et les ZFE. La CFDT dénonce les tergiversations politiques auxquelles nous assistons médusés, tergiversations qui sous couvert de nécessités économiques, œuvrent à en ralentir la mise en place. Le ZAN ne concerne pas uniquement les zones urbaines si l'on souhaite « aller vers des territoires habitables et désirables dans le Grand EST. Le ZAN c'est parvenir en 2050 à un équilibre parfait entre artificialisation des terres et renaturation.

Rendre les territoires habitables et désirables suppose de traiter les questions d'équité entre les territoires. Cela passe entre autres, par une politique d'aménagement qui préserve ou développe l'accès aux services publics de bases : écoles, santé, mobilités etc. De même l'offre de logements, de commerces et d'espaces permettant une vie sociale sont indispensables pour attirer ou maintenir la population dans les zones rurales.

Pour la CFDT, la sobriété foncière ne sera acceptée qu'à certaines conditions, dont la principale est l'information de la population et la mise en place d'une co-construction dès le début du projet structurant l'espace. L'information descendante n'est plus acceptable de nos jours. Les études d'impact et les procédures d'évaluation tout au long de l'avancement du projet sont également indispensables à une information sincère et vérifiable. Les conditions de l'acceptabilité sociale se retrouvent dans les préconisations 14, 15 et 16 de la page 45.

Enfin, la CFDT suggère la mise en place d'une convention citoyenne organisée par le CESER.

En conclusion, la CFDT votera sans hésitation cet avis.

Valérie ALEXANDRIS, Alexandre BERGER, Mélanie BLANDIN,  
Didier GABRIEL, Alex GORGE, Philippe GUETH, Roland HARLAUX,  
Elodie HASSLER, Christelle HIRault, Dominique LEDEME,  
Daniel LOUVION, Corinne MARCHAL, Paul NKENG,  
Albert RITZENTHALER, Evelyne PEIGNIER, Francine PETER

# ANNEXES



## **ANNEXE 1 - REMERCIEMENTS**

Le Conseil économique, social et environnemental régional du Grand Est remercie les élus et les membres des services des collectivités qui ont participé aux auditions territorialisées :

- Madame Pia IMBS, Présidente de l'Eurométropole de Strasbourg, Maire de la commune de Holtzheim
- Madame Suzanne BROLLY, Vice-présidente de l'Eurométropole de Strasbourg et Adjointe à la maire de Strasbourg
- Monsieur Enzo DAUPHINOT, conseiller à l'Eurométropole de Strasbourg et à la ville de Strasbourg
- Monsieur Guillaume SIMON, chef du service à l'Eurométropole de Strasbourg et à la ville de Strasbourg
- Madame Catherine SOUDIER, cheffe de service à l'Eurométropole de Strasbourg et à la ville de Strasbourg
  
- Monsieur Jean-Marie OUDART, Vice-Président de la Communauté de Communes des Crêtes Préardennaises et Maire de Poix-Terron
  
- Monsieur Alain ROUSSEL, Conseiller départemental des Vosges, Président de la Communauté de Communes des Vosges Côté Sud Ouest, Conseiller départemental des Vosges et Maire de Claudon
  
- Monsieur Philippe ARNOULD, Président de la Communauté de Communes de Vezouze en Piémont et Maire de Saint-Sauveur
  
- Monsieur Claude THOMAS, Président de la Communauté de Communes de Seille et Grand Couronné et Maire d'Eulmont

Le Conseil économique, social et environnemental régional du Grand Est remercie également l'ensemble des personnes auditionnées :

- Monsieur Rémy BARBIER, Professeur à l'École Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg
- Monsieur Philippe HAMMAN, Professeur de sociologie à l'Université de Strasbourg
- Monsieur Bernard VERQUERRE, Membre du Conseil d'administration d'Action Logement, Vice-président d'Action Logement Formation, Président de la Commission Logement à la CPME, Administrateur CPME Marne, Président de la Commission Logement nationale, Membre du Conseil d'administration de l'ANRU et de l'Association COELLIA
- Monsieur Benoît OLLIVIER, Directeur régional d'Action Logement Immobilier
- Monsieur Philippe RIMM, Directeur régional de Services Action Logement
- Monsieur Pierre LAPLANE, Directeur général de l'Adeus
- Madame Sonia LAVADINHO, Anthropologue urbaine et géographe et fondatrice de Bfluid
- Monsieur David MAZOYER, Directeur adjoint de la DREAL Grand Est
- Monsieur Nicolas VALANCE, Chef du pôle à la DREAL Grand Est
- Monsieur Jean RUBIÓ, Chargé de mission et référent territorial à la Mission Opérationnelle Transfrontalière
- Monsieur Batiste ROUTIER, Chargé de mission et référent territorial à la Mission Opérationnelle Transfrontalière
- Monsieur Marc VERDIER, Architecte-Urbaniste et Maître de conférences de l'École nationale supérieure d'architecture de Nancy
- Madame Rita JACOB-BAUER, Directrice du Parc naturel régional des Vosges du Nord
- Monsieur Jacques WEHRUNG, Parc naturel régional des Vosges du Nord
- Madame Camille MASSOTTE, Parc naturel régional des Vosges du Nord

## **ANNEXE 2 - LISTE DES ABRÉVIATIONS**

Adeus : Agence d'urbanisme de Strasbourg Rhin supérieur

ALUR : Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

ANAH : Agence Nationale de l'Habitat

ANCT : Agence Nationale de la Cohésion des Territoires

ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

CAUE : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement

CEREMA : Centre d'études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement

CESER : Conseil Économique Social et Environnemental Régional

CPME : Confédération des Petites et Moyennes Entreprises

Com. : Commune

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

EHPAD : Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes

EMS : EuroMétropole de Strasbourg

ENAF : Espace Naturel, Agricole et Forestier

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

GEIQ : Groupement d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification

ha : hectare

hab. : habitant

Insee : Institut national de la statistique et des études économiques

LOVAC : LOGements VACants

OLC : Orne Lorraine Confluences

OPAH : Opération Programmée pour l'Amélioration de l'Habitat

OREF : Observatoire Régional Emploi Formation

ORT : Opération de Revitalisation de Territoire

PETR : Pôle d'Équilibre Territorial et Rural

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PLUi : Plan Local d'Urbanisme intercommunal

PNR : Parc Naturel Régional

PNRVN : Parc Naturel Régional des Vosges du Nord

RPLS : Répertoire des Logements locatifs des bailleurs Sociaux

SARE : Service d'Accompagnement à la Rénovation Énergétique

SCoT : Schéma de Cohérence Territorial

SCOTERS : Schéma de COhérence Territorial de la Région de Strasbourg

SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

SRU : Solidarité et au Renouvellement Urbains

TER : Transport Express Régional

ZAN : Zéro Artificialisation Nette



**Châlons-en-Champagne**

5 rue de Jéricho  
51037  
03 26 70 31 79



[www.ceser-grandest.fr](http://www.ceser-grandest.fr)

**Metz**

Place Gabriel Hocquard  
57036  
03 87 33 60 26



[company/ceser-grand-est](https://www.linkedin.com/company/ceser-grand-est)

**Strasbourg**

1 Place Adrien Zeller  
67000  
03 88 15 68 00



[@cesergrandest](https://www.facebook.com/cesergrandest)