

**Quel développement territorial à l'ère du Zéro artificialisation nette ?**

Fixé par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets, l'objectif ZAN vise à cesser l'artificialisation des sols<sup>1</sup> à l'horizon 2050, tout en laissant la possibilité de compenser. Plus qu'un simple rapport comptable, il s'agit de créer de nouveaux réflexes dans la manière de faire la ville et les territoires, en préservant les espaces naturels, agricoles et forestiers. Nombreux sont les élus qui craignent un « séisme », ce qui est renforcé par le manque d'orientations claires et d'outils efficaces pour introduire la composante ZAN dans la stratégie de développement de leur territoire, tout en garantissant l'accès au logement pour tous et en assurant la santé économique du tissu local.

Derrière la figure du « maire bâtisseur » qui, dans sa localité, s'appuie sur les ressources que sont le foncier et les permis de construire pour sa commune, se cache une profonde disparité de moyens en financements, en ressources humaines et en outils, pour mettre en place des politiques publiques efficaces. Ce travail se place dans cette perspective : s'adresser aux élus des 36 000 communes françaises pour que l'objectif national trouve des trajectoires adaptées aux particularités territoriales.

Le ZAN n'est pas que des objectifs quantitatifs, des tableaux de nomenclature des sols, des données et des définitions techniques qui ne cessent d'être discutées. Réduire l'artificialisation des sols implique un changement de paradigme, c'est-à-dire de faire avec l'existant en partant des dynamiques démographiques et économiques réelles et non fantasmées ainsi que des ressources produites sur le territoire.

Nous manquons aujourd'hui d'un récit politique autour du ZAN, qui viendrait dessiner un horizon souhaitable et désirable : c'est aux élus d'en offrir la vision.

**Positionner le foncier au cœur des politiques d'aménagement du territoire**

La maîtrise du foncier est un prérequis indispensable pour construire un projet de territoire tourné vers l'intérêt général et qui soit soutenable. Pour organiser un rééquilibrage territorial, le foncier doit être au cœur des politiques d'aménagement du territoire, en passant du « sol foncier » aux « sols vivants », avec des droits et des devoirs qui consacrent leur statut de bien commun, et non plus réguler le marché à posteriori.

Les propositions de ce rapport cherchent à positionner le ZAN comme un catalyseur des politiques publiques locales : consolidant des dispositifs administratifs et juridiques sous-estimés, d'une part, et s'appuyant sur l'existant qui n'est pas assez valorisé, d'autre part.

---

<sup>1</sup> « L'artificialisation est définie 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».

- **20 à 30 000 hectares artificialisés chaque année** : 9 % du sol français est artificialisé et la dynamique d'urbanisation est quatre fois plus rapide que la dynamique démographique<sup>2</sup>.
  - **68% pour l'habitat**<sup>3</sup> : 70 % de l'artificialisation s'observe dans les communes où la tension locative est faible, et 20 % dans des communes dont la population décroît.
  - **30%<sup>4</sup> pour les projets économiques** (entreprises, zones commerciales, entrepôts)

**4 millions de m<sup>2</sup> de bureaux inoccupés** en Île-de-France<sup>5</sup>

Entre 2013 et 2022 la vacance commerciale a été multipliée par deux : **7 millions de m<sup>2</sup> commerciaux vacants** qui représentent plus du double au so<sup>6</sup>l.

- En 2019, **31 000 hectares d'espaces naturels et agricoles perdus** au profit de l'urbanisation<sup>7</sup>.

- Coût de la renaturation : **entre 95€/390€m<sup>28</sup>**

### **Habiter la France de 2050**

Face à l'objectif ZAN et tandis que l'habitat est la première cause d'artificialisation des sols en France, se superpose un enjeu majeur : l'impératif de loger et de mieux loger pour répondre à la demande de l'ensemble de la population à des prix soutenables.

**Dans les zones périurbaines et rurales, où la viabilité économique de la maison individuelle est en question :**

Proposition 1 : Développer la micro-densification des quartiers pavillonnaires pour limiter l'étalement urbain et apporter un complément financier aux ménages pour la rénovation énergétique des pavillons anciens.

Proposition 2 : Supprimer l'exonération de Taxe Foncière sur la Propriété Bâtie (TFPB) sur les logements neufs afin de compenser la perte de la taxe d'habitation et de participer au financement des équipements publics nécessaires face à la densification.

**Dans les centres-bourgs et les villes à proximité d'aires urbaines influentes :**

Proposition 3 : Poursuivre les dispositifs existants de revitalisation des centres-villes afin de développer des modèles exemplaires.

Proposition 4 : Étendre la possibilité d'appliquer une taxe sur les logements vacants aux zones détendues afin d'encourager les propriétaires à y investir pour en donner un usage.

Proposition 5 : Œuvrer pour la capitalisation des Établissements Publics Locaux, des Sociétés d'Économie Mixte (SEM) et les Sociétés Publiques Locales (SPL) qui ont la capacité opérationnelle de rendre effectifs les objectifs de réhabilitation et d'intensification foncière.

Proposition 6 : Attirer les ménages dans les centres-bourgs grâce à la qualité des logements ainsi que l'offre de services et de transports en commun – ce tryptique est nécessaire pour renverser les imaginaires.

<sup>2</sup> Enquête Teruti-Lucas

<sup>3</sup> CEREMA

<sup>4</sup> CERMA

<sup>5</sup> 6,9% de vacances en Ile-de-France et 4,5% à Bordeaux. <https://www.batiactu.com/edito/bureaux-vacants-a-location-progression-30-ile-france-61616.php>

<sup>6</sup> Observer la vacance et les dynamiques commerciales pour faire face à la crise. [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-10/CVT\\_WEBinaire%2024-06-2020\\_Les%20essentiels.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-10/CVT_WEBinaire%2024-06-2020_Les%20essentiels.pdf)

<sup>7</sup> SAFER - Le prix des terres <https://www.safer.fr/app/uploads/2020/05/3-2020-SYNTHESEPDT2019-BD.pdf>

<sup>8</sup> France Stratégie

Proposition 7 : Renforcer l'application du PLU en renversant la charge de la preuve dans les zones ayant connu une forte artificialisation : obligation de fournir une justification de l'impossibilité d'utiliser les fonciers déjà artificialisés, la surélévation, la densification du bâti peu dense, la réhabilitation d'immeubles ou îlots vacants, pour avoir l'autorisation de construire en extension de zone urbaine.

### **Produire, consommer et travailler en France en 2050**

Les projets économiques constituent le second facteur de consommation d'espace, avec des impacts paysagers et urbanistiques notables. Nous sommes face à un triple constat :

- La désindustrialisation laisse en héritage un parc de friches considérées comme des « dettes environnementales » avec des coûts de dépollution élevés et des équilibres financiers difficiles à trouver dans les opérations de recyclage foncier ;
- Les élus sont confrontés à des injonctions contradictoires : le ZAN d'un côté, l'impératif de « réindustrialiser notre économie » et de créer des emplois de l'autre ;
- La fiscalité favorise actuellement l'artificialisation des sols.

#### **Dans tous territoires :**

Proposition 7 : *Créer un Observatoire Prospectif* qui permet de croiser les bases de données foncières économiques avec les besoins des secteurs d'activité.

#### **Dans les territoires peu denses disposant de Zones d'Activités Economiques :**

Proposition 8 : Développer *une fiscalité dédiée* pour les constructions d'activités pour financer le recyclage des friches par les acteurs publics en prenant une assiette de taxe d'aménagement qui prend en compte les surfaces artificialisées autres que la surface de plancher (voie, stationnement, etc).

Proposition 9 : Gérer le temps de recyclage des friches en se dotant d'une foncière pour accueillir les nouvelles activités dans des friches récentes et accompagner les entreprises fragilisées dans leur départ et la valorisation de leur site.

#### **Dans les territoires denses qui veulent favoriser la ville productive :**

Proposition 10 : Renforcer les outils réglementaires et la planification en intégrant la destination « activités » dans les règlements des Plans Locaux d'Urbanisme avec une arborescence de sous-catégories, avec des zones interdisant parfois les commerces ou ciblant les activités possibles en lien avec le service développement économique (cf Vitry-sur-Seine).

Proposition 11 : Accompagner les investisseurs privés dans l'appropriation de l'ancien immobilier productif, qui présente l'atout de diversifier leur portefeuille tout en n'étant pas standardisé (mise aux normes, réhabilitation, etc).