

An aerial photograph of a city, likely Lyon, France, showing a dense urban area with a river winding through it. The sun is low in the sky, creating a warm, golden light. A large white hexagonal shape is overlaid on the center of the image, containing the title and edition information.

Objectif ZAN

Le temps des projets

3^E ÉDITION – OCTOBRE 2024

Une 3^e édition pour prendre le pouls du terrain et des acteurs publics et privés de l'aménagement des territoires

344 personnes ont été interrogées de juin à août 2024 : collectivités, EPL, agences d'urbanismes ou encore bureaux d'études de toute la France et de toutes les typologies et échelles de territoires.



Sommaire

6

Cadre d'action du ZAN

Actualités 2024 de l'objectif ZAN et de la sobriété foncière

14

Baromètre 2024

Où en sont les territoires et leurs acteurs dans la mise en œuvre du ZAN ?

32

Perspectives et pistes de travail

Traduire le ZAN en action(s)

49

Méthodologie et remerciements

Édito

La loi Climat et Résilience a fêté son troisième anniversaire et, dans son sillage, l'objectif ZAN. **La mise en œuvre du ZAN** provoque d'ores et déjà **des changements profonds et durables dans la manière de concevoir l'aménagement, l'urbanisme et les politiques publiques.**

Un changement de modèle d'une telle ampleur demande du temps :

- **Du temps pour une prise de conscience pleine et entière de ces enjeux et des implications**, et ce, même s'il y a urgence à agir dès maintenant (lutte contre l'effondrement de la biodiversité et le dérèglement climatique). Cette étape est indispensable pour passer aux suivantes et notre enquête nous montre que cette appréhension des enjeux est encore en cours.
- **Du temps pour reconstruire un modèle d'aménagement nouveau et viable économiquement**, un modèle d'aménagement qui fait appel à de nouvelles compétences multithématiques, un modèle qui nécessite de revisiter le cadre fiscal. Les collectivités font part d'un besoin criant d'accompagnement et les opérateurs de la ville se doivent de monter en compétences et se renforcer afin de prendre pleinement le virage attendu.
- **Du temps pour expérimenter**, du temps pour se tromper, du temps pour apprendre.
- **Enfin, du temps pour construire un récit territorial positif** et sortir d'une vision seulement contraignante du ZAN alors même que les acteurs du territoire identifient des effets bénéfiques.

Certains acteurs et territoires sont déjà pleinement engagés et nous avons souhaité les mettre à l'honneur dans cette nouvelle édition de notre livre blanc « **Objectif ZAN: Le temps des projets** ». Vous retrouverez notamment des interviews et focus qui donnent la parole aux acteurs du territoire œuvrant pour un développement territorial plus sobre.

L'ensemble des acteurs de la ville et des territoires est concerné par la mise en application du ZAN dans un environnement non stabilisé, à ce jour, par les effets conjugués des transitions écologique, numérique, démographique, économique... Ils doivent pourtant se mettre en mouvement pour anticiper l'avenir.

Notre livre blanc leur propose ainsi 12 pistes de travail pour avancer et construire leur développement dans le nouveau cadre réglementaire traduit dans la loi Climat et Résilience.

Bonne lecture et découverte à toutes et tous.

Timothée Hubscher,
Directeur de la planification & résilience des territoires.

Les partenaires de cette 3^e édition



Synthèse de l'étude

1

Le ZAN, issu de politiques de sobriété foncière engagées depuis plusieurs décennies, a été marqué en 2023 par de nombreuses adaptations réglementaires

La loi Climat et Résilience a connu de nombreuses actualités réglementaires, notamment à travers la nouvelle loi adoptée en juillet 2023 puis le décret sur la définition de l'artificialisation en novembre de la même année. Néanmoins, certaines questions restent en suspens, en particulier sur le financement des actions œuvrant pour la sobriété foncière (traitement des friches et de la pollution, renaturation, etc.).

-50 %

l'objectif de réduction de la consommation foncière d'ici 2030.

3

enjeux majeurs du ZAN : la préservation de la biodiversité, la souveraineté alimentaire et la réduction de l'impact de l'artificialisation sur le climat.

300 000

estimation du nombre de logements neufs à produire par an d'ici 2050 pour répondre à la demande.

2/3

des territoires refusent des projets d'implantation d'activités économiques faute d'espaces disponibles à aménager.²

2

Une prise de conscience des enjeux du ZAN est en cours mais les difficultés de mise en œuvre persistent

- Si la prise de conscience des enjeux liés au ZAN est globalement engagée, des difficultés et des freins persistent en matière d'accompagnement, d'expertise et d'outils sur l'ensemble des sujets spécifiques et transversaux soulevés par le déploiement d'une politique de sobriété foncière.
- Dans la droite ligne des constats de l'enquête 2023, l'édition 2024 confirme que la mise en projets du ZAN reste à enclencher pleinement sur le terrain, par des plans d'actions concrets.

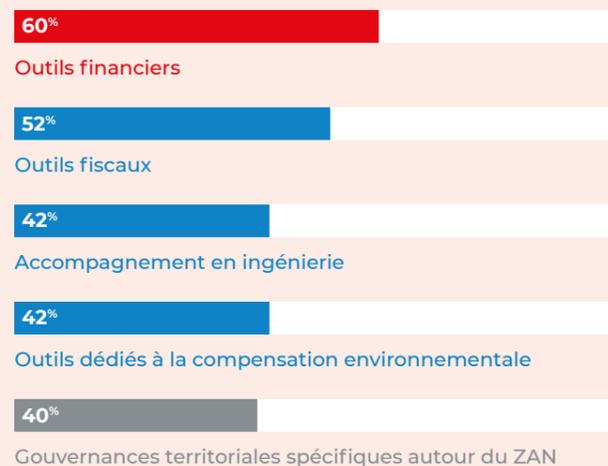
62 %

des professionnels interrogés estiment que les acteurs de l'aménagement et de l'immobilier ont pris conscience des enjeux liés au ZAN.

4

freins majeurs à la mise en œuvre du ZAN demeurent : la soutenabilité financière des opérations d'aménagement, les tensions politiques, le besoin général d'accompagnement et d'acculturation au ZAN et son acceptabilité par la population.

Top 5 des outils manquants pour atteindre l'objectif ZAN¹

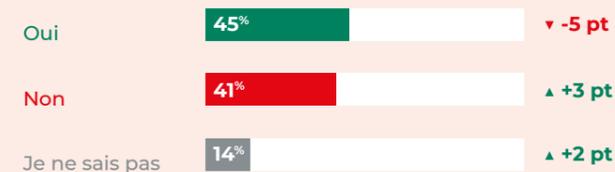


3

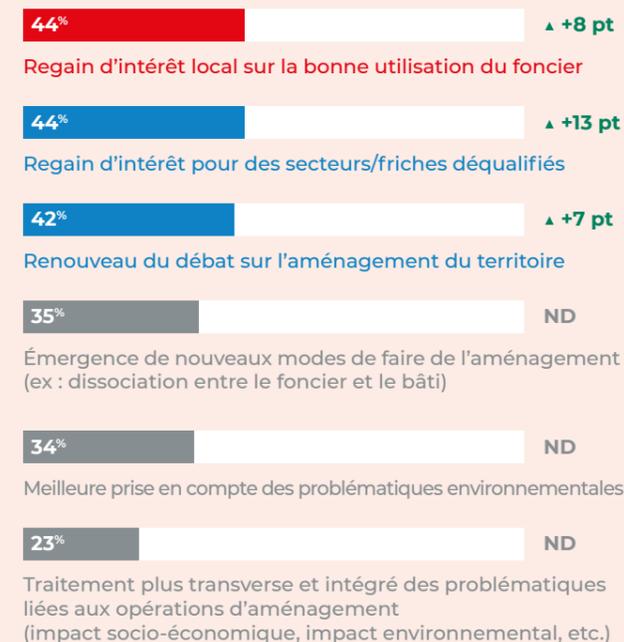
Malgré les débats et difficultés opérationnelles, près d'un expert interrogé sur deux identifie des retombées positives liées au ZAN

L'enquête menée à l'occasion de cette publication montre que le ZAN est moins soutenu qu'il y a un an, eu égard aux difficultés des territoires à s'organiser dans un cadre temporel compliqué et à une instabilité politique sur le sujet. On constate en effet une baisse de 5 points par rapport à l'enquête de 2023 et ce, même si le "Oui" reste dominant. Néanmoins, le ZAN aurait permis un regain d'intérêt local pour la bonne utilisation du foncier et pour les secteurs déqualifiés, mais aussi la réémergence d'un débat plus large sur l'aménagement du territoire français.

Observez-vous des retombées positives liées au débat et aux discussions sur le ZAN ? Évolution vs 2023



Top 6 des retombées positives liées au débat et aux discussions sur le ZAN



4

Douze pistes de travail ont été identifiées pour relever ensemble les défis posés par le ZAN



Pour les collectivités

Construire une stratégie foncière globale favorisant l'articulation fine entre urbanisme de planification et passage à l'opérationnel

Favoriser les coopérations territoriales et interterritoriales

Identifier les leviers locaux de massification du recyclage et du renouvellement urbain

Être accompagné dans l'utilisation de leviers fiscaux de différents niveaux



Pour les aménageurs et les opérateurs publics

Accélérer la densification des zones d'activités

Poursuivre les efforts de pédagogie et d'explication du ZAN auprès de l'ensemble de l'écosystème public et privé

Travailler sur le développement de solutions de portage foncier de long terme

Mieux anticiper les besoins de développement et d'extension grâce à une gouvernance foncière élargie et rapprochée



Pour les professionnels privés et les industriels

Mieux anticiper et planifier ses besoins d'extension et de développement pour réussir la croissance de son entreprise

Densifier les emprises économiques existantes pour créer de la valeur et/ou se redonner des capacités d'extension

Travailler sur des solutions immobilières verticales

Explorer la mutualisation des espaces

¹ Source : Enquête SCET auprès de 344 acteurs de l'aménagement menée de juin à août 2024

² Cerema, « Le foncier économique à l'heure de la sobriété foncière : Les résultats de l'enquête auprès des collectivités », paru le 10 octobre 2022

Cadre d'action du ZAN

Actualités 2024 de l'objectif ZAN et de la sobriété foncière



Relever l'enjeu de l'efficacité foncière et de la préservation des sols vivants

Un projet de société à construire autour de l'efficacité foncière

La sobriété foncière, traduite par le ZAN dans la loi Climat et Résilience vient répondre à trois enjeux que sont la préservation de la biodiversité, la souveraineté alimentaire (préservation des terres agricoles et maintenir une agriculture viable) et la réduction de l'impact sur le climat.

Depuis plus de 3 ans, le ZAN se cherche une voie. En effet, viser la neutralité foncière à l'horizon 2050 impose de construire un nouveau projet de société réinterrogeant la manière dont on vivra les territoires dans 15 ou 20 ans au moment où le pic démographique aura été dépassé sous l'effet du « papy-boom », mais aussi au moment où le coût de l'énergie aura grandement augmenté et enfin quand le contexte climatique aura été chamboulé.

Pourtant, plus de 3 ans après le vote de la loi, ce travail visant à réinterroger nos usages de la ville et des territoires, et nos imaginaires n'a pas été entrepris. Sans outils financiers et fiscaux suffisants, sans adaptation des SCoT et PLU(i), le ZAN fait rentrer les territoires dans une planification de la contrainte.

Un an d'adaptations réglementaires, pour quels résultats ?

L'année qui vient de s'écouler a été pleine d'actualités. En juillet 2023, le Sénat fait adopter une nouvelle loi qui vise à adapter le ZAN afin de prendre en compte les spécificités des territoires ruraux (intégration de la garantie rurale) et de donner une petite rallonge de temps pour la révision des documents d'urbanisme. Cette loi permet également de mettre en place des outils fonciers tels le sursis à statuer afin de faciliter la maîtrise de la consommation d'espaces d'ici 2031. L'enjeu pour le Sénat est d'accompagner les territoires pour rendre possible la trajectoire ZAN.

En novembre 2023, le décret sur la définition de l'artificialisation est publié. Alors que le passage à une notion d'artificialisation avait pour objectif de mieux prendre en compte les sols,

le décret considère les jardins de moins de 2 500 m² comme des espaces artificialisés, favorisant la densification horizontale et oubliant l'enjeu de préservation des espaces de pleine terre (perméabilité des sols, éviter les îlots de chaleurs) et donc des sols. De plus, la définition de l'artificialisation complexifie très largement la capacité des territoires à la prendre en compte.

Enfin, la circulaire de janvier 2024 permet d'inscrire de la souplesse dans les documents d'urbanisme vis-à-vis des -50 % pour prendre en compte la rétention foncière.

Elle laisse également entendre que le dispositif du ZAN est stabilisé, alors même que le débat public est encore bien nourri et que le Sénat a mené au printemps de nouvelles consultations.

La définition de l'artificialisation des sols¹

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

¹ Source : décret n°2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols

Le ZAN, une équation financière qui doit prendre en compte la renaturation

La neutralité foncière, une politique coûteuse qu'il reste à financer

À la suite du rapport des sénateurs sur le financement du ZAN, une remise à plat de la fiscalité de l'aménagement était attendue. Certes, le financement de la renaturation et de la résorption des friches est aujourd'hui en partie assuré par le Fonds Vert (ex Fonds Friche), bien que ce dernier ne soit pas garanti dans les années à venir.

Et pourtant, au-delà de la question de la compensation, le financement de la renaturation doit permettre de restaurer une ou plusieurs des fonctionnalités écologiques d'un sol : production de biomasse, régulation du cycle de l'eau, stockage du carbone...

La renaturation : un levier d'adaptation des villes, un levier pour la biodiversité dans les campagnes

La renaturation est un levier majeur d'adaptation des villes au dérèglement climatique : gestion des eaux de ruissellement par des actions de désimperméabilisation, rafraîchissement des îlots de chaleur par de la végétalisation.

La renaturation peut également former l'opportunité de résorber certaines pollutions des sols (via la phytoremédiation) et de gérer le risque sanitaire que génèrent certaines friches par l'intoxication des eaux souterraines. Les bénéfices attendus sont multiples pour maintenir vivables les milieux urbains. Cependant, la question du coût financier de ce type d'interventions reste un dilemme irrésolu.

Hors milieu urbain, la renaturation peut contribuer encore plus fortement à la lutte contre la sixième extinction de masse de la biodiversité. Dans cette perspective, la renaturation serait comme un deuxième acte après l'instauration des Trames Vertes et Bleues.

Les espaces agricoles, habituellement dans l'angle mort de la planification territoriale, pourraient trouver un regain d'intérêt : où planter des haies ? Comment valoriser les friches agricoles qui peuvent contenir une grande richesse biologique ? Autant de jonctions à créer avec les mesures agro-environnementales.

Un exemple de démarche de renaturation : les anciennes Poudreries Royales à Angoulême

Plus grand site dépollué d'Europe, se pose aujourd'hui la question de son intégration au sein du tissu environnant, du rôle qu'il a à jouer au sein de l'agglomération, des vocations et de la programmation qu'il peut accueillir et de la faisabilité/soutenabilité d'une opération qui ne pourra se faire qu'en adoptant une stratégie phasée sur le temps long.

Le projet de la Poudrerie se pose comme atypique, permettant de révéler un site singulier et de construire une image forte autour de 3 axes d'aménagement :

- La création d'un parc linéaire (50 hectares) le long de la Charente séquencé par l'usage (loisir, promenade, valorisation patrimoniale et artistique) et par le degré d'anthropisation (gradient de l'espace occupé à l'espace rendu à la nature) ;
- Une programmation favorisant la reconnexion des usagers avec la biodiversité (réserve naturelle ornithologique) et une végétation nourricière sous le concept de « forêt comestible » (verger pédagogique, espace de cueillette en libre-service...) ;
- L'aménagement d'une centralité forte au cœur d'un parc habité, pensé en relation étroite avec son environnement et le grand paysage dans lequel il s'insère.



Vue Aérienne de l'ancienne poudrerie d'Angoulême - © Société Nationale des Poudre et des Explosifs

Un changement de gouvernance et de pilotage du foncier qui doit se mettre en place

Le foncier, une ressource finie ?

Considérer le foncier comme une ressource finie pour le développement urbain implique une logique de gestion foncière très différente : moins il y a de foncier, plus les risques de conflits d'usage augmentent. Les collectivités vont devoir se poser plusieurs questions : comment porter l'arbitrage entre tel ou tel projet et sur quels critères ? Quel projet aura le plus d'impact ? Qu'est-ce qui permettra d'atteindre le projet de territoire ?

C'est pourquoi, en partant aujourd'hui d'un foncier disponible, il va devenir impossible de réfléchir en silos, d'autant plus que la question environnementale implique des compensations qui concernent souvent les espaces agricoles mais aussi des espaces de renaturation, soit autant de sites neutralisés.

Il faut donc envisager le foncier comme le support d'un projet de territoire avec une vision à 360°. Plutôt que de partir de la parcelle disponible pour l'affecter à une thématique, il est temps de construire de véritables projets de territoire puis de les décliner en stratégie foncière.

Au-delà de l'outil « stratégie foncière », les collectivités vont devoir reconstruire leurs structurations et leurs gouvernances qui bien souvent cloisonnent les expertises et empêchent

in fine la définition de stratégies globales pourtant devenues indispensables.

Les territoires devront anticiper ce processus de transformation profonde car les besoins sont et vont encore être importants au cours des prochaines années en matière de construction de logements (évaluation d'environ 300 000 logements neufs par an d'ici 2050) et de foncier économique disponible pour permettre la réindustrialisation des territoires, la redynamisation des centres-villes ou encore la décarbonation des activités productives.

Selon l'enquête d'un groupe de travail réunissant le Cerema, Intercommunalités de France et l'ANCT¹, ce dernier enjeu est d'autant plus prégnant qu'une majorité de territoires n'arrive plus à répondre aux sollicitations :

- 93 % des parcs d'activités seront saturés à horizon 2030 ;
- Près de deux-tiers des territoires refusent des projets d'implantation et subissent des déménagements d'entreprises faute de place pour les conserver ;
- Seules 27 % des intercommunalités peuvent accueillir une activité nécessitant une surface supérieure à 50 hectares.

Face à ces enjeux et ces évolutions, où en sont les territoires et leurs acteurs dans la mise en œuvre du ZAN ?

La Métropole de Nice Côte d'Azur, retenue dans le cadre de l'AMI ZAN de l'ADEME

La Métropole Nice Côte d'Azur (MNCA), depuis sa création, a fait le choix stratégique d'investir pour faire face aux conséquences du changement climatique. Cette transition écologique, d'ores et déjà engagée, a été renforcée par les différentes politiques environnementales et vise à garantir un cadre de vie de qualité par la mise en œuvre d'une écologie positive, alliant croissance et innovation. La démarche de révision de son Programme Local d'Urbanisme métropolitain (PLUm) représente une réelle opportunité de développer sa stratégie de résilience, tout en intégrant le dispositif Zéro artificialisation Nette. D'autant plus que les événements climatiques récents (incendies de l'été 2019, tempête Alex de 2020...) confirment l'urgence à accélérer la réflexion en matière d'aménagement du territoire et réduire ainsi sa vulnérabilité face à l'amplification des aléas climatiques sur le sol français.

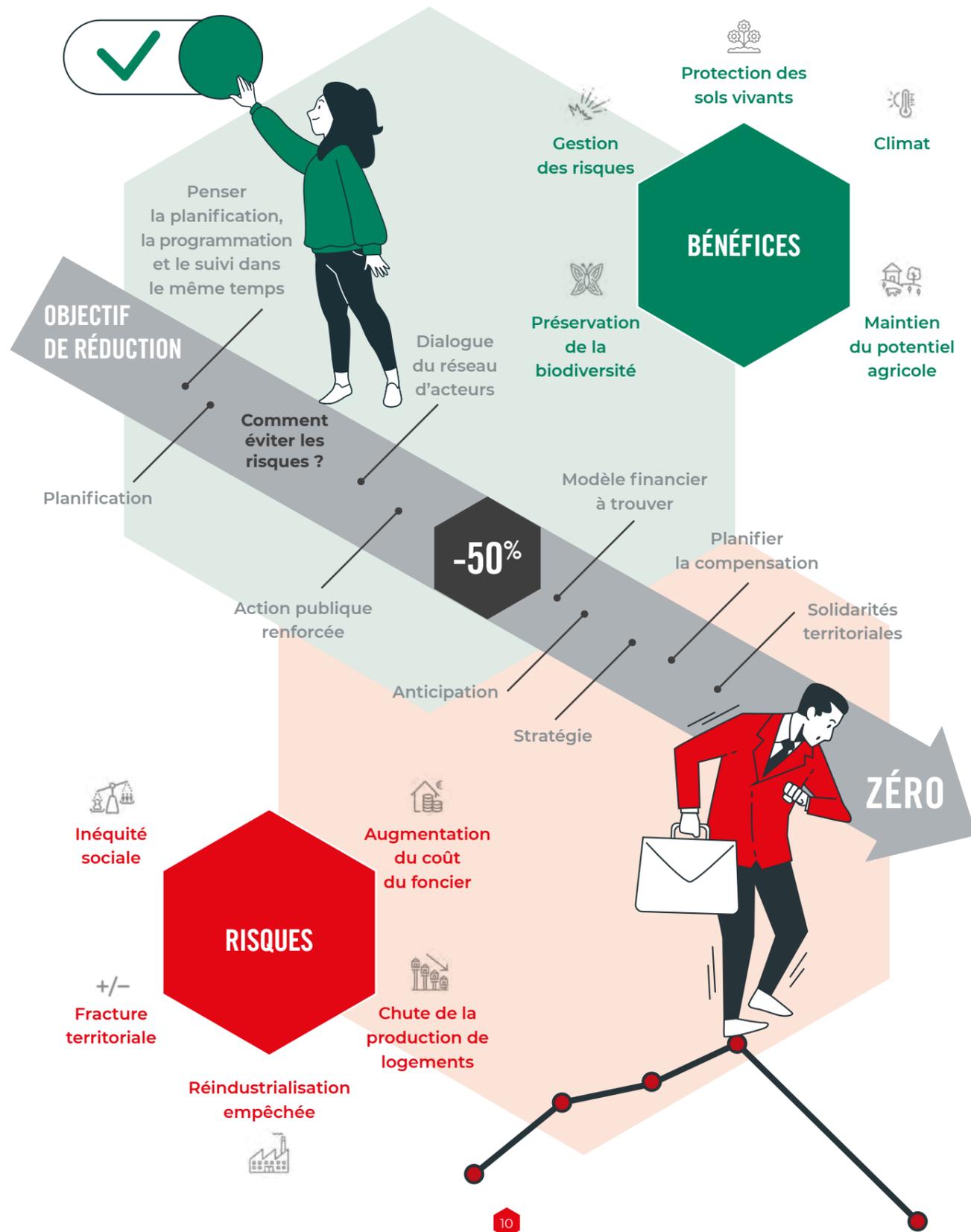
La mission comprend :

- Une analyse précise de la consommation d'espaces mais surtout de l'efficacité foncière (en comparaison à d'autres métropoles) ;
- L'objectivation des consommations futures permises par le PLU en vigueur ;
- L'analyse des gisements fonciers potentiels (friches, secteurs de renaturation...) ;
- La définition de la trajectoire ZAN au regard de la stratégie de réinvestissement urbain.

Objectif pour la métropole : anticiper les nouveaux modèles de développement pour continuer à répondre à ses besoins fonciers tout en s'adaptant pour faire face aux crises et chocs.

¹ Cerema, « Le foncier économique à l'heure de la sobriété foncière : Les résultats de l'enquête auprès des collectivités », paru le 10 octobre 2022

Pour mieux anticiper les risques et difficultés de mise en œuvre du ZAN, il est indispensable d'en comprendre les enjeux systémiques



Entretien avec Pascal Berteaud Directeur général du Cerema



Le Cerema, établissement public relevant du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, accompagne l'État et les collectivités territoriales pour l'élaboration, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques d'aménagement et de transport.

Le ZAN fait beaucoup parler depuis plus de 3 ans et il bouscule les territoires. Comment le Cerema ambitionne-t-il d'accompagner les territoires dans le cadre du changement de paradigme de l'aménagement du territoire qui est en cours ?

Le Cerema joue son rôle d'acteur technique au cœur de l'atteinte de l'objectif Zéro artificialisation nette (ZAN) des sols. À ce titre, il répond aux questions techniques qui y sont liées : quelles sont les données, quelles sont les tendances nationales, quelles solutions existent... Il est sollicité en tant qu'expert public neutre pour :

- Apporter des éléments objectifs ;
- Mettre en avant la diversité des territoires et éclairer les décisions nationales par des retours d'expérience locaux ou des analyses nationales ;
- Développer des outils et méthodes pour accompagner les collectivités en matière de reconquête des friches, d'augmentation de la densification, de renaturation des espaces...

Le positionnement du Cerema est triple :

- Il fournit une première mesure permettant d'évaluer les impacts de l'artificialisation sur le territoire ;
- Il poursuit les recherches et études permettant de mieux évaluer/limiter les impacts réels de l'artificialisation, notamment sur des thématiques précises ;
- Au niveau local, le Cerema joue un rôle d'ensemblier sur la thématique de l'artificialisation, en synthétisant la connaissance provenant d'acteurs et de thématiques diverses, et en proposant des solutions.

Le Cerema s'engage donc pour documenter et ainsi limiter les impacts négatifs de l'artificialisation sur les territoires. Cela passe par la création d'indicateurs chiffrés, de recherches et d'études sur des aspects mal connus et une application sur le territoire, en ayant une posture la plus transversale possible. Il a ainsi développé de longue date une expertise sur les données foncières qui sont des données d'origine fiscale : impôts fonciers, transactions immobilières, propriétaires publics, vacance des logements¹. Il accompagne aussi les collectivités pour la mise en place de leurs stratégies d'aménagement et de sobriété foncière, que ce soit dans le cadre de programmes nationaux ou à la demande même des collectivités.

De quelles difficultés vous font part les collectivités que vous accompagnez partout en France dans la mise en œuvre du ZAN et dans l'élaboration d'une stratégie de sobriété foncière ?

L'objectif du ZAN met en lumière des enjeux qui peuvent apparaître contradictoires :

- Réglementaires : avec l'évolution du contexte législatif ainsi que la mise en œuvre de sanctions pour les collectivités ne

¹ <https://datafoncier.cerema.fr>

mettant pas leur document d'urbanisme en conformité (permis de construire pouvant être refusé) ;

- De cohérence des politiques publiques : industrie verte, développement d'énergies renouvelables, ouverture du Prêt à Taux Zéro pour le logement individuel et collectif neuf en zone B2 et C ;
- De gouvernance : territorialisation de l'objectif, complémentarité entre les territoires, mobilisation de tous les acteurs publics et privés de l'aménagement ;
- De connaissance : savoir où est le foncier disponible, les friches, les logements vacants, les zones d'activité, la multifonctionnalité du sol ;
- Techniques : comment désimpermeabiliser et renaturer des sols, comment recycler une friche, comment réhabiliter un logement vacant, comment repenser les formes urbaines ;
- De coûts : un modèle économique à repenser avec la fin du foncier « pas cher » et des coûts d'emprunt et de construction en forte hausse ;
- De société : comment accepter des nouveaux modèles d'aménagement : renoncement à la maison individuelle, à certains équipements, à voir son terrain agricole passer constructible...

La loi Climat et Résilience s'inscrit dans une longue lignée de textes juridiques visant à réduire la conversion de terres naturelles, agricoles ou forestières en terres urbanisées. Elle présente la particularité de donner des objectifs chiffrés, avec un consensus général sur l'objectif à atteindre, rappelé notamment par les rapporteurs de la loi sénatoriale de 2023. Les éléments de mise en œuvre de la politique sont moins consensuels, notamment en ce qui concerne la répartition territoriale de l'effort de réduction de consommation des sols et les méthodes pour y parvenir.

De manière générale, des acteurs essayent d'opposer une vision comptable basée sur des chiffres (urbanisme de calculatrice) à un urbanisme de projet (urbanisme sur le terrain). Le Cerema rappelle que les deux sont nécessaires et complémentaires. Les mesures ne sont là que pour objectiver une situation ou aider à l'évaluation.

La loi Climat et Résilience de 2021 et la mise en œuvre du ZAN impliquent la protection des sols et leur gestion durable. Elle officialise ce changement de vision des sols « support d'activité » vers les sols « ressource ».

Il s'agit d'intégrer la qualité des sols aux stratégies d'aménagement et de planification à l'échelle territoriale et opérationnelle, ce qui s'inscrit donc dans la lutte contre l'artificialisation. Pour arriver au ZAN, il est nécessaire de repenser la chaîne de l'aménagement et d'adopter une approche pluridisciplinaire et intégrée. Il n'y a pas de solutions toutes faites et les collectivités pointent également du doigt les aspects financiers. Comme expliqué dans le rapport du Sénateur Jean-Baptiste Blanc, les outils et leviers fiscaux dont disposent les collectivités favorisent plutôt l'extension que le renouvellement urbain. La construc-

tion en extension entraîne la création de nouvelles bases fiscales, ce qui est moins évident lors des opérations de renouvellement urbain. Ainsi, une commune n'aurait, a priori, pas intérêt financièrement à aller vers le ZAN.

Toutefois, l'impact fiscal des opérations de renouvellement urbain et de densification sur le budget des ménages (recettes et dépenses) reste peu connu et mériterait d'être approfondi pour identifier les marges de manœuvre pour les collectivités locales.

Des études existent sur la comparaison des coûts d'extension et de renouvellement urbains. Elles tendent à montrer un intérêt financier du renouvellement (et donc du ZAN) à long terme. Mais construire plus dense et en renouvellement nécessite un investissement plus important au départ. Toutefois, il entraîne une baisse des coûts de fonctionnement pour la collectivité (liée notamment au moindre besoin en équipements publics ou en voirie) ensuite.

Vous travaillez également sur l'adaptation du littoral et la question du recul du trait de côte. Quelle est votre lecture du paradoxe qui affecte nombre de territoires littoraux, à savoir qu'ils cumulent les effets du recul du trait de côte et des marchés fonciers et immobiliers extrêmement tendus ?

Le Cerema joue un rôle central dans la compréhension et la gestion du recul du trait de côte, notamment à travers le développement de l'indicateur national de l'érosion côtière. Depuis 2017, cet outil permet d'analyser et de comparer la position du trait de côte à différentes époques, révélant que 20 % des côtes françaises sont actuellement en recul. Cela affecte environ 500 communes, avec 30 km² de terres perdues en 50 ans, représentant la surface de 4 200 terrains de football.

Le paradoxe des territoires littoraux français réside dans le fait qu'ils sont confrontés à la fois aux effets du recul du trait de côte et à une pression immobilière intense. La valeur vénale des bâtiments, influencée à des degrés divers suivant les zones considérées, par la demande de résidences secondaires et le sur-tourisme, rend difficile l'accès au logement pour les résidents et les saisonniers. Cette pression foncière doit se conjuguer avec les dispositions législatives issues des lois ZAN et littorales, qui limitent la disponibilité du foncier pour la relocalisation nécessaire en réponse à l'érosion côtière.

L'adaptation au changement climatique, intégrant la montée du niveau de la mer et l'érosion côtière, devient un enjeu majeur. Les études du Cerema fournissent des scénarios jusqu'en 2100 pour aider à planifier cette adaptation. Cependant, la relocalisation des biens menacés, souvent par déconstruction préventive, se heurte à la rareté du foncier disponible.

Les solutions à ce paradoxe nécessitent une approche territoriale, parfois au-delà des limites communales, et impliquent nécessairement une bonne prise en compte des contextes locaux



dans la mise en œuvre des dispositifs législatifs existants. Les « cartes locales d'exposition au recul du trait de côte » en cours de réalisation par de nombreuses collectivités, basées sur les recommandations du Cerema et du BRGM, devraient également améliorer la gestion des territoires concernés en fournissant des connaissances détaillées sur les mécanismes locaux d'érosion et des stratégies d'adaptation à 30 et 100 ans. Enfin, le Cerema se tient à la disposition des territoires qui rencontreraient des difficultés résiduelles, pour les aider à expertiser ces difficultés et faire des propositions pour les résoudre.

Bien que le recul du trait de côte pose des défis significatifs aux territoires littoraux, des efforts coordonnés entre les différentes échelles administratives, une bonne prise en compte des contextes locaux dans l'application des textes, aidée en cela par une expertise appliquée aux territoires concernés, peuvent atténuer ces effets et faciliter la gestion de cette situation complexe.

À ce sujet, quelles pistes d'action sont identifiées par les équipes du Cerema afin de conjuguer la concrétisation de l'objectif ZAN et le recul du trait de côte dans les territoires littoraux ?

Les équipes du Cerema travaillent sur plusieurs pistes d'action pour concilier l'objectif ZAN et le recul du trait de côte dans les territoires littoraux, dans le cadre du projet de Plan national

d'adaptation au changement climatique. Voici les principales actions :

- Mise à jour de l'Indicateur National de l'Érosion Côtière : le Cerema continue d'améliorer cet outil pour fournir des données précises sur les dynamiques d'érosion, aidant les collectivités à planifier leurs actions.
- Amélioration des connaissances sur les ouvrages de protection du littoral : un inventaire et une évaluation des structures existantes permettent de proposer des solutions durables pour la protection côtière.
- Appui aux collectivités pour leur cartographie locale : le Cerema aide à élaborer des cartes locales d'exposition au recul du trait de côte, identifiant les zones à risque et planifiant les mesures d'adaptation.
- Désartificialisation et renaturation des surfaces exposées : les communes peuvent désartificialiser et renaturer des surfaces dans les zones exposées, contribuant à atteindre l'objectif ZAN tout en augmentant la résilience côtière.
- Établissement de plans d'actions et de stratégies : le Cerema soutient la conception et la mise en œuvre de plans d'action via des dispositifs comme l'appel à projets « Gestion intégrée du littoral ».
- Accompagnement des collectivités pour les plans partenariaux d'accompagnement (PPA) : les PPA permettent d'identifier les financements nécessaires et de mettre en œuvre des stratégies d'adaptation de manière coordonnée.

Baromètre 2024

Où en sont les territoires et leurs acteurs dans la mise en œuvre du ZAN ?



Le ZAN, outil de préservation de la biodiversité et du réinvestissement de gisements fonciers oubliés

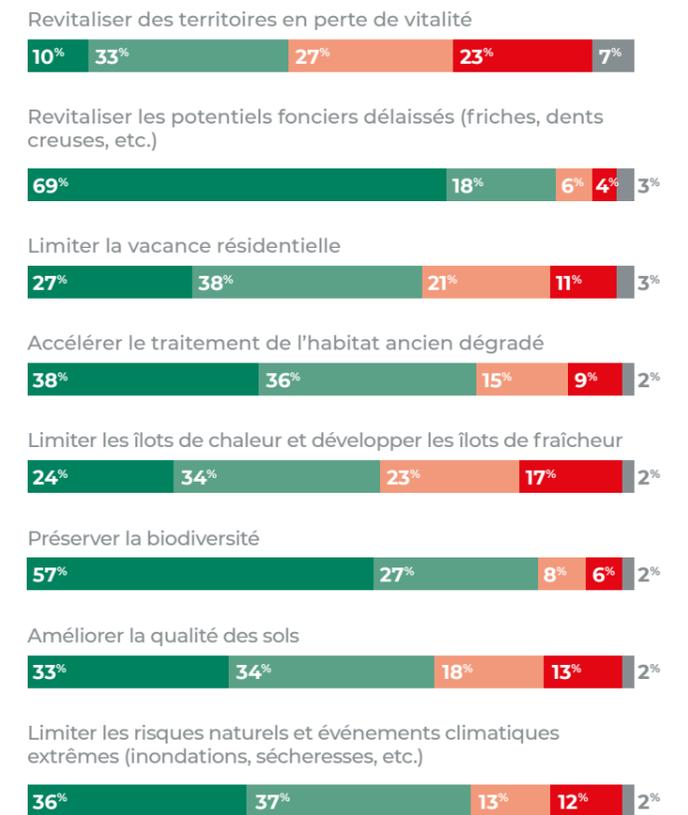
Un peu plus de 3 ans ont passé depuis la promulgation de la loi Climat et Résilience et la définition de l'objectif de Zéro Artificialisation Nette à l'horizon 2050. Dès lors, où l'écosystème de l'aménagement et du développement territorial se situe-t-il en matière de perception et mise en œuvre du ZAN ?

Les répondants à notre enquête nationale soulignent unanimement la forte contribution du ZAN au réinvestissement des potentiels fonciers délaissés jusqu'ici mais aussi à la préservation de la biodiversité – des points encore davantage soulignés par les répondants issus d'Entreprises publiques locales (EPL) et d'Établissements publics fonciers (EPF) ou de bureaux d'études et d'agences de conseil.

Les autres problématiques auxquelles contribuerait le ZAN touchent à l'accélération du traitement de l'habitat ancien dégradé et la limitation de la vacance résidentielle (corolaires du réinvestissement des potentiels fonciers délaissés), mais aussi l'amélioration de la qualité des sols (par les actions en matière de renaturation d'espaces désartificialisés) et la limitation des risques naturels. Les répondants appartenant aux bureaux d'études et de conseil estiment dans une proportion supérieure à celle de l'ensemble des répondants que la mise en œuvre du ZAN agit en faveur de la limitation des risques naturels. De même, ceux issus d'agences d'urbanisme accentuent le rôle du ZAN comme levier de traitement de l'habitat dégradé (rejoint par les répondants issus des EPF) et de limitation de la vacance résidentielle.

À l'inverse, les enjeux auxquels le ZAN semble le moins répondre sont la limitation des îlots de chaleur et le développement d'îlots de fraîcheur, mais surtout la revitalisation des territoires en perte de vitalité. Cela fait écho à l'importance des tensions intra et interterritoriales dans l'application du ZAN (cf. suite des résultats de l'enquête).

Le ZAN contribue-t-il aux enjeux suivants ?¹



■ Fortement
 ■ Moyennement
 ■ Faiblement
 ■ Très faiblement
 ■ Sans opinion

¹ Source : Enquête SCET auprès de 344 acteurs de l'aménagement (menée de juin à août 2024)

Une prise de conscience imparfaite des enjeux du ZAN parmi les acteurs de l'aménagement...

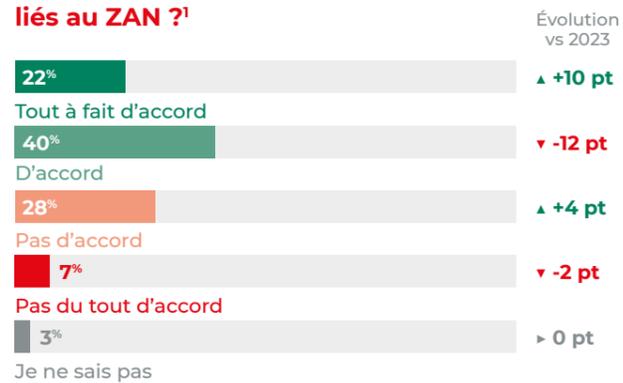
L'édition 2024 de notre enquête nationale confirme que la prise de conscience des implications du ZAN reste une problématique aiguë. En effet, à l'instar de l'année passée, plus d'un tiers des répondants juge que les acteurs de l'aménagement et de l'immobilier n'ont pas pris la mesure des enjeux liés au ZAN. Si l'on s'intéresse au profil des répondants, on note que les répondants localisés dans des territoires de montagne et ultramarins jugent d'autant plus cette prise de conscience comme inachevée. De plus, les répondants rattachés à des bureaux d'études et agences de conseil, des agences d'urbanisme ou CAUE, des EPL ou des EPF locaux ou nationaux, pensent que cette prise de conscience est bien plus avancée que les répondants issus de collectivités.

Cette prise de conscience des enjeux du ZAN étant partielle, il est peu surprenant que trois-quarts des répondants – qu'importe leur territoire de rattachement – considèrent qu'une solide expertise transversale sur la sobriété foncière n'est pas acquise au sein de la filière et nous ne constatons aucune évolution depuis 2023. Ce point témoigne de l'inquiétude de l'ensemble des acteurs de l'aménagement vis-à-vis de la concrétisation du défi ZAN.

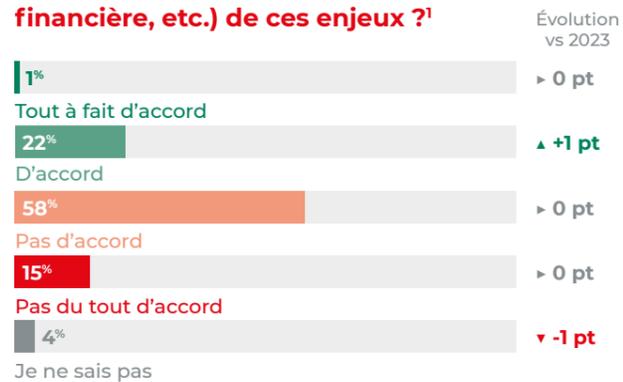
Afin de répondre à ses enjeux, un accompagnement renforcé à la déclinaison opérationnelle de l'objectif ZAN reste à mener et à poursuivre, que cela soit à travers l'acculturation des professionnels ou par l'apport d'outils et conseils très concrets.



Les acteurs de l'aménagement et de l'immobilier ont-ils pris conscience des enjeux liés au ZAN ?¹



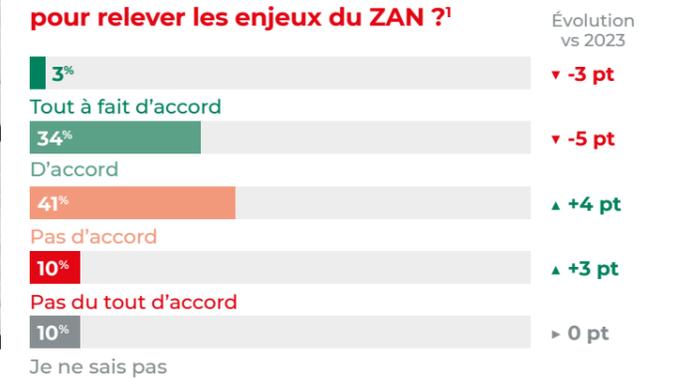
Selon vous, les acteurs de l'aménagement et de l'immobilier ont-ils acquis une solide expertise (réglementaire, technique, financière, etc.) de ces enjeux ?¹



... Et des expertises et stratégies d'action encore en chantier



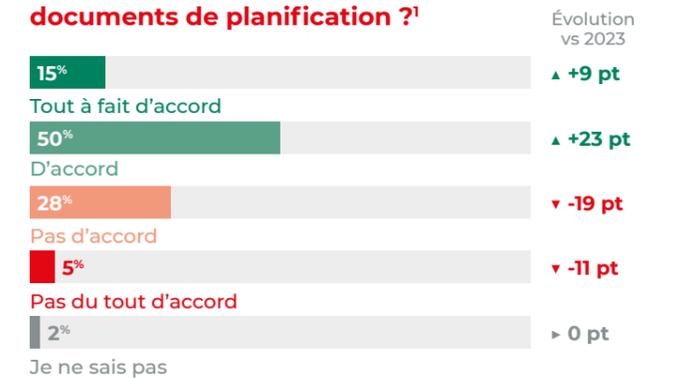
Avez-vous l'impression que les actions mises en place par votre organisation seront suffisantes pour relever les enjeux du ZAN ?¹



Par ailleurs, l'incertitude relative au caractère suffisant ou non des actions entreprises par les organisations d'appartenance des répondants reste forte et s'est même renforcée. En effet, si 45 % des répondants jugeaient suffisantes les actions prévues par leur structure en 2023, ce pourcentage tombe à 37 % en 2024 – malgré un optimisme plus prononcé à cet égard de la part des répondants basés dans des territoires urbains et transfrontaliers et de ceux appartenant aux agences d'urbanisme, CAUE ou bureaux d'études et de conseil. Cela traduit un pessimisme global de l'ensemble des acteurs et professionnels du secteur, publics comme privés, à mesure que les échéances d'adaptation des documents réglementaires et d'action concrète se rapprochent.

La déclinaison du ZAN dans les documents stratégiques et de planification des collectivités reste un enjeu et ce même si les territoires ont engagé des démarches depuis l'année dernière. En effet, 65 % des répondants soulignent que les collectivités ont bien lancé cette traduction réglementaire et stratégique soit une évolution de +32 pt par rapport à 2023. Ce constat couvre néanmoins des réalités territoriales différentes. Ainsi, les répondants basés dans des territoires urbains, périurbains, littoraux et ultramarins témoignent d'une dynamique plus fortement engagée.

Pensez-vous que les collectivités ont lancé la déclinaison des objectifs du ZAN dans leur stratégie de développement territorial et leurs documents de planification ?¹



¹ Source : Enquête SCET auprès de 344 acteurs de l'aménagement (menée de juin à août 2024)

« Déployer une véritable stratégie et logique de territoire pour concrétiser la transition écologique et le ZAN » : zoom sur l'intercommunalité des Terres d'Argentan (Orne) avec son président, Frédéric Leveillé, membre du Bureau de l'Association des Petites Villes de France

Terres d'Argentan Interco est un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) composé de 49 communes et 34 000 habitants, dont 14 000 au sein de la ville-centre, Argentan. Avec 715 km² de superficie, l'intercommunalité est la plus grande du département. Ce vaste territoire est marqué par la présence de bourgs essaimés et par son caractère rural. La problématique principale en matière d'aménagement concerne avant tout le foncier économique. En effet, la tension foncière est particulièrement forte sur les zones d'activités intercommunales : trois d'entre elles sont complètes, l'une peut encore accueillir des entreprises sur des emprises contraintes et une dernière reste à aménager. Afin de prendre cet enjeu à bras le corps et de décliner plus largement la stratégie intercommunale en matière de transition écologique et de sobriété foncière, les initiatives suivantes ont vu le jour :

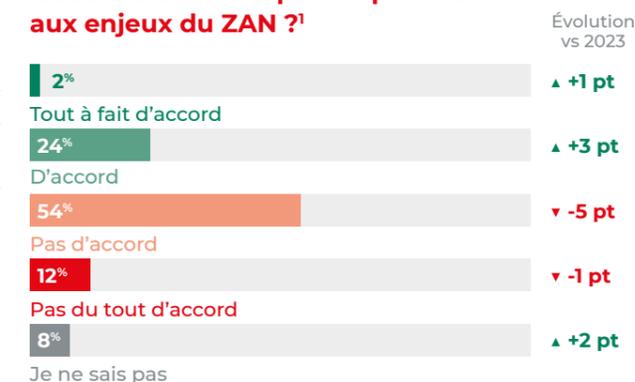
- Déploiement depuis un peu plus de trois ans d'une OPAH-RU intercommunale, afin « d'agir avant tout sur l'existant et refaire les bourgs sur les bourgs » ;
- Elaboration en cours d'un document de planification unique pour l'ensemble de l'intercommunalité, le PLUiH, qui intègre pleinement l'objectif ZAN ;
- Mise en place d'un service « Urgence climatique et développement durable », qui compte six agents aux expertises complémentaires, spécialisés dans les domaines de l'énergie, de l'économie circulaire, de l'alimentation, de la biodiversité, des mobilités durables ou encore de l'économie de la fonctionnalité ;
- Engagement dans des programmes et labels régionaux comme nationaux visant la concrétisation de la transition écologique : « Territoires engagés transition écologique », « Territoires engagés pour la nature », inscription dans le dispositif « Résilience » de l'ADEME...
- Création d'une Université Populaire des Transitions par la commune d'Argentan et l'EPCI, avec le soutien de l'ADEME et de France Villes et Territoires Durables.

Frédéric Leveillé souligne l'utilité de l'objectif ZAN en matière de traitement de l'urgence climatique : « si le ZAN est bien expliqué et pris davantage comme un outil que comme une contrainte, il permet de développer des projets intelligents, qui coûteront à terme moins cher à la collectivité, et qui permettront de mettre en œuvre une stratégie de territoire transversale et sobre sur tous les plans (foncier, énergétique, etc.). Le ZAN contribue à changer nos visions politiques et nos stratégies. En tant qu'élus, nous ne devons donc pas avoir peur de forger de nouveaux partenariats et de sortir des sentiers battus, dans le but de concrétiser les transitions à l'œuvre. A l'échelle de notre intercommunalité, les lignes bougent. »

Passer de la stratégie à l'action : un défi qui reste à relever en matière de sobriété foncière

L'enquête montre une légère évolution de la traduction du ZAN dans des plans d'actions concrets des organisations par rapport à 2023 : 26 % des répondants estiment que les professionnels de l'aménagement ont adopté de tels plans d'actions pour mettre cet objectif en œuvre, contre 22 % l'année passée. On observe également de nouvelles disparités entre les répondants : ceux issus de territoires urbains sont davantage en accord avec cette affirmation que l'échantillon global, à l'inverse de ceux issus d'espaces ultramarins et montagneux. Les répondants issus des EPL et des EPF estiment également dans des proportions plus grandes que l'échantillon global que des plans d'action concrets ont été formulés.

Pensez-vous que les professionnels publics et privés ont mis en place des plans d'actions concrets pour répondre aux enjeux du ZAN ?¹



« L'habitat périurbain autrement » : zoom sur la commune de Saint-Hilaire-de-Brethmas (Gard), lauréate de l'AMI Démonstrateurs de la Ville Durable, avec son maire, Jean-Michel Perret, membre du Bureau de l'Association des Petites Villes de France

Saint-Hilaire-de-Brethmas est une commune périurbaine de 4800 habitants au pied du massif cévenol, dans la première couronne de l'agglomération d'Alès.

Avant le ZAN, les potentiels fonciers de la ville étaient déjà contraints par les plans de prévention des risques, le traitement précoce des friches industrielles liées à l'ancien bassin minier mais aussi le renchérissement des gisements fonciers restants. De plus, les nouveaux projets d'aménagement locaux font l'objet de nombreux recours, occasionnant des frais et des délais. Dans ce contexte, comment lever les freins à l'action, remédier à la carence locale en logements sociaux et, *in fine*, atteindre l'objectif ZAN ?

La Ville de Saint-Hilaire-de-Brethmas a décidé de répondre à ces défis à travers deux projets inspirants :

- L'écoquartier de la ZAC de la Diane : ce projet urbain d'une quarantaine de logements repose sur un travail conséquent de concertation citoyenne et proposera une densification travaillée. Le programme est placé sous le signe de l'inclusion (sociale et environnementale) et de la qualité constructive (bâtiments en terre crue et incluant du bois local des Cévennes, isolation en paille de riz de Camargue...). Le plan du site comprend ainsi une diversité de type de logements (sociaux et libres, dont certains dédiés aux seniors, mais aussi de l'habitat participatif), une place centrale, des rez-de-chaussée commerçants... Un quart de l'assiette du projet est par ailleurs entièrement protégée et un autre quart sera mis en valeur par un parcours pédagogique de sensibilisation à la biodiversité ;
- La création d'une GreenTech Valley : il s'agirait d'appliquer la philosophie de l'écoquartier de La Diane à la création d'une zone d'activités dédiée à la transition environnementale et climatique des bâtiments (industrie, artisanat, R&D, espaces de formation des ouvriers du bâtiment...). Des porteurs de projets ont déjà manifesté leur intérêt pour cette initiative.

Pour atteindre l'objectif de Zéro Artificialisation Nette, Jean-Michel Perret recommande d'apporter un portage politique fort aux projets d'aménagement mais aussi de les projeter à long terme (50-100 ans) afin que ceux-ci tiennent effectivement compte du changement climatique.

¹ Source : Enquête SCET auprès de 344 acteurs de l'aménagement (menée de juin à août 2024)



Entretien avec Antoine Monnerie Directeur général de Territoires Rennes

Acteur majeur de l'aménagement de la métropole rennaise, Territoires Rennes est un groupe d'entreprises publiques locales (SEM, SPLA, filiale d'investissement, GE, GIE) au service des projets d'aménagement et de construction-réhabilitation de toutes les communes de la métropole. Cette gamme d'outils juridiques associée à une réelle puissance opérationnelle permettent à Territoires Rennes de répondre à tous les besoins du territoire, en proposant une offre sur-mesure, sur un large spectre : aménagement, construction, réhabilitation, rénovation énergétique en contribuant par ailleurs à l'accession sociale à la propriété via l'Organisme Foncier Solidaire dont elle assure la gestion.

Fort de plus de 70 salarié(e)s engagé(e)s et reconnu(e)s dont plus de 50 dédié(e)s à l'opérationnel, Territoires Rennes pilote des projets dans le cadre d'une cinquantaine de concessions d'aménagement, et d'une trentaine de mandats d'études et de travaux.

Portée par une stratégie réactualisée à l'horizon 2028, Territoires Rennes se positionne comme un vecteur de l'innovation sociale et environnementale au service de la performance globale de son écosystème territorial. Cette stratégie est soutenue par des chantiers sur la transformation des métiers, le développement des talents et l'organisation, visant à renforcer l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'entreprise aux nouveaux enjeux.



Pourriez-vous nous présenter votre territoire d'intervention et ses grands enjeux en matière d'aménagement et développement urbain ?

La Métropole rennaise est et sera un territoire très attractif. D'une part, les projections de l'INSEE prévoient une croissance de 90 000 habitants d'ici 2050 – principalement nourrie par un solde naturel positif, mais aussi des migrations à l'échelle départementale – et, d'autre part, le territoire bénéficie d'une attractivité économique, portée entre autres par des filières d'excellence liées au numérique. Rennes occupe ainsi sa place de capitale régionale, sur les plans économique, administratif, universitaire...

En croisant ces dynamiques avec l'objectif ZAN, la question que nous nous posons est la suivante : comment continuer à accueillir des habitants et des emplois alors que nous allons disposer de beaucoup moins de foncier à urbaniser en extension urbaine qu'auparavant ?

À Rennes, nous avons la chance de pouvoir nous appuyer sur une forte volonté politique de continuer à accueillir population et activités économiques tout en prenant les impératifs de sobriété foncière à bras le corps. Cela tient également à l'histoire de l'aménagement du territoire de Rennes Métropole, « ville archipel » ménageant les articulations entre les espaces urbanisés et les espaces agro-naturels. Cela tient également à un alignement précieux entre politiques, services, outils des collectivités et écosystème d'acteurs de la construction, qui se sont réellement approprié le ZAN à plusieurs échelles. Ainsi, le SRADDET, le Programme Local de l'Habitat (PLH) et le Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ont déjà intégré la trajectoire ZAN. Bientôt, le Programme local de l'aménagement économique (PLAE) la prendra également en compte. En somme, les outils de planification et de programmation urbaine « zanés » sont déjà disponibles. Dans ce contexte favorable, le ZAN est venu donner une lisibilité et nourrir l'émulation déjà en cours à l'échelle rennaise. Les lignes bougent, aussi bien sur le foncier résidentiel que sur le foncier économique.

Quelles sont les actions prioritaires sur lesquelles Territoires Rennes travaille aujourd'hui en matière de concrétisation de l'objectif ZAN ?

Nous abordons le sujet ZAN avec une certaine sérénité, car un des corollaires de l'objectif ZAN est le renouvellement urbain. Or, l'écosystème de l'aménagement rennais n'a pas attendu la loi Climat et Résilience pour faire du renouvellement urbain, y compris via Territoires, loin s'en faut. À ce titre, Territoires s'appelait auparavant la SRR, pour Société rennaise de rénovation. L'importance du renouvellement urbain se traduit dans nos activités actuelles, qui se déploient de façon prépondérante – mais pas exclusive – sur la ville qui est « déjà-là ». Nous disposons ainsi d'une équipe dédiée d'une dizaine de personnes qui œuvrent au renouvellement urbain du centre-

ville de Rennes. Nous sommes également très présents dans les démarches de renouvellement des Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville. Nous organisons également le recyclage urbain de friches, à l'image des opérations autour de la gare de Rennes ou de l'ancien site industrialo-militaire de la Courrouze. Cela nous a permis de monter collectivement en compétence sur des sujets de dépollution, notamment.

Afin de continuer à anticiper les évolutions de nos métiers et activités, nous avons actualisé notre projet stratégique d'entreprise (2024-2028). L'objectif est d'être au rendez-vous pour continuer à accueillir habitants et emplois en artificialisant au minimum des espaces agricoles. Il s'agit pour nous de trouver un positionnement et un modèle économique pour fonctionner en tant qu'entreprise d'une part et pour financer l'action d'aménager d'autre part, dans un contexte contraint et coûteux. Le modèle économique est à réinventer, notamment dans les premières et deuxième couronnes urbaines : comment passer d'un modèle d'aménagement qui rapporte à un modèle qui coûte ? Jusqu'ici, nous avons répondu à cette question en déployant des opérations multisites afin de créer des péréquations entre secteurs d'extension et ceux de renouvellement urbain. Il s'agit à présent de trouver un moyen pour que les opérations en renouvellement urbain s'auto-alimentent sur le plan financier et de continuer à déployer des leviers variés : revoir les priorités d'aménagement, miser sur une plus grande frugalité d'intervention sur les espaces publics en faisant davantage avec l'existant, optimiser le foncier – poste le plus coûteux en renouvellement – grâce à des formes urbaines variées et plus denses, diminuer la place consacrée à la voiture et revoir les modes de propriété du stationnement (pour passer d'une propriété de place à un droit de place par exemple)...

Notre positionnement en tant qu'EPL est également à faire évoluer : nous souhaitons élargir notre intervention sur une plus grande part de la chaîne de fabrication de la ville, en allant prendre de la valeur dans la co-promotion. La captation de cette valeur financera l'outil que nous sommes, au service et bénéfice de l'intérêt général. Nous anticipons également une évolution dans les compétences à mobiliser : l'acte d'aménager consistera moins à construire qu'à faire du nouveau avec de l'existant, c'est-à-dire à accentuer la réhabilitation.

Par ailleurs, nous souhaitons conserver notre niveau d'expertise et d'ingénierie ainsi que nos fortes compétences en maîtrise d'ouvrage : ce sont elles qui font la force du métier d'aménageur, qui est d'être un agrégateur de compétences variées, un chef d'orchestre, un pilote.

Afin de concrétiser ces priorités, quelles expérimentations sont-elles en cours à l'échelle du territoire d'intervention de Territoires Rennes ?

Le foncier tendant à se raréfier, une évolution radicale qui touche au rapport au sol est en cours. La collectivité s'interroge : comment peut-elle contrôler son sol et son développement ? La réponse est la suivante : en maîtrisant sa propriété. Nous avons ainsi enclenché des réflexions avec la Métropole

de Rennes et son Organisme de Foncier Solidaire (OFS) pour étendre le dispositif de Bail Réel Solidaire (cf. focus ci-après) et engager une « Nouvelle Utopie Foncière », en référence à Edgar Pisani. L'objectif de Rennes Métropole est d'élargir géographiquement le dispositif. On s'aperçoit que les personnes bénéficiant du dispositif « BRS » ne sont pas freinées par les différences entre le BRS et la propriété classique. La preuve en est que quelques ventes ont déjà eu lieu, les revendeurs considérant ainsi leur logement acheté via un BRS comme une véritable accession à la propriété, qui peut être cédée comme n'importe quel autre bien. Le BRS n'est pas l'unique solution mais l'une des solutions que les aménageurs devraient mobiliser pour satisfaire aux besoins de logements sur leurs territoires, le passage par un OFS impactant très peu le modèle économique des aménageurs et permettant de limiter le phénomène de « gentrification » souvent reproché aux aménageurs.

Un autre objectif est également de transposer la dissociation entre le foncier et le bâti au foncier économique grâce à des baux à construction. Nous avons notamment investigué l'expérience chambérienne. Sur notre territoire, la question du véhicule de portage reste ouverte, l'OFS étant dédié uniquement à l'habitat. Nous avons néanmoins commencé à tester l'appétence des entreprises vis-à-vis du Bail à Construction : nous avons ainsi lancé un appel à projets sur une zone d'activités économiques à une quinzaine de kilomètres de Rennes. Celle-ci accueillera notamment des activités logistiques et un village d'artisans. Nous avons imposé comme invariants des objectifs élevés en matière de qualité de construction et de frugalité dans l'usage des ressources, ainsi que le Bail à Construction à la durée adaptable et avec un loyer capitalisé (c'est-à-dire versé en une seule fois, quand le preneur signe le Bail). Nous avons déjà reçu plusieurs réponses intéressantes, que nous étudions actuellement.

Comment le Groupe que vous dirigez ambitionne-t-il d'accompagner son territoire d'intervention et leurs collectivités dans le cadre du changement de paradigme de l'aménagement du territoire qui est en cours ?

Nous souhaitons continuer d'être animateur de l'écosystème dont nous faisons partie, avec l'enjeu d'être plus sobres et frugaux dans notre utilisation de ressources, par exemple en accélérant la décarbonation de la fabrication des logements et des locaux économiques. Cela implique une évolution de toute la filière de la construction : nous avons ainsi un rôle à jouer en engageant le dialogue entre des maîtres d'ouvrages, des promoteurs, des concepteurs, des bureaux d'études, des entreprises spécialisées dans l'écoconstruction... L'aménageur a cette qualité d'être à la croisée de très nombreuses problématiques de société, ce qui lui permet d'animer un écosystème d'acteurs puis de structurer l'innovation en y consacrant des moyens, en favorisant les retours d'expérience... Une autre force est de disposer de foncier, qu'il rend urbanisable, et qui lui permet de challenger des opérateurs avec des niveaux de performance élevés en matière de qualité et sobriété de la construction.

Le ZAN a-t-il transformé les démarches participatives et de concertation que vous menez en tant qu'aménageur public ?

Qui dit accélération du renouvellement urbain dit également multiplication des interventions sur sites déjà occupés. Or, ces interventions nécessitent d'avoir un rapport étroit avec les habitants en place. De nouveaux métiers sont donc apparus et se sont consolidés au sein de Territoires, à l'image des chargé(e)s de médiation. Ces derniers animent une maison du projet, assurent des permanences sur les marchés, organisent des animations avec les riverains, les enfants, les associations locales... Ces métiers sont complexes et permettent de faire le pont entre l'aménageur, qui modifie le cadre de vie, et les habitants, dont les conditions d'habiter évoluent. L'objectif est que l'opération prévue se déroule aussi fluidement que possible et permette d'embarquer les habitants dans le projet.

FOCUS



La Métropole de Rennes dispose d'un OFS de statut associatif, Foncier Solidaire Rennes Métropole (FSRM). L'OFS a été créé en juillet 2018 et réunit une douzaine de partenaires, représentant l'ensemble de la chaîne de l'accession à la propriété (politiques, aménageurs, bailleurs...), ce qui facilite les synergies et l'identification de solutions.

L'OFS déploie le dispositif de Bail Réel Solidaire (BRS), qui est inscrit dans le PLH, et a permis de livrer plus de 400 logements jusqu'ici, au bénéfice d'environ 1 000 ménages rennais. 400 autres logements sont programmés en 2024, pour atteindre un rythme de production de 1 500 logements par an à partir de 2025. Le nouveau PLH prévoit également d'élargir géographiquement le BRS au-delà de la ville-centre, pour atteindre la majorité des communes composant la Métropole. La gamme de BRS a, quant à elle, déjà été étendue à 4 types, qui se distinguent par le prix de vente au m² (de 2 800 à 4 200 € / m²), afin de toucher le plus grand nombre.

Les premiers résultats sont encourageants : une offre complémentaire au locatif social, des prix de vente 25 à 50 % moins chers qu'en accession libre dans le neuf, et des freins juridiques comme culturels levés d'un nouveau rapport à la propriété.

Les professionnels publics et privés orientent leurs efforts vers des réflexions techniques pour répondre au défi ZAN



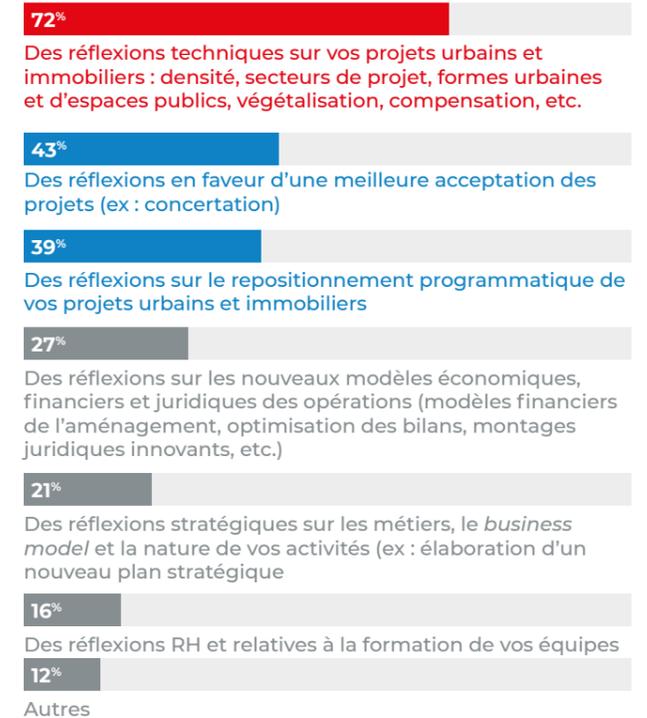
Quelles réflexions ont prioritairement été lancées par les acteurs de l'aménagement pour atteindre l'objectif ZAN ?

D'après les répondants à notre enquête en ligne, les réflexions apparaissant comme les plus urgentes à mener sont des réflexions techniques sur les projets urbains et immobiliers en cours (72 % des répondants), à savoir des travaux portant sur la densité, les formes urbaines et les espaces publics acceptables, l'identification de secteurs de projets idoines, la réussite de l'intégration d'espaces végétalisés (plantations réussies, choix adaptés des végétaux, etc.), l'anticipation de la compensation des espaces artificialisés...

D'autres réflexions importantes sont également menées afin de favoriser l'acceptation des projets (notamment par des démarches de concertation, 43 % des répondants) ou encore de repenser la programmation de certains d'entre eux (39 %) pour qu'ils répondent mieux aux attentes des habitants et aux contraintes des opérateurs dans un contexte de crises multiples (prix des matériaux de construction, crise immobilière, etc.). Par ailleurs, des réflexions semblent moins prioritaires pour les répondants : sont engagées sur les nouveaux montages juridiques et financiers des opérations (27 %), sur les stratégies d'entreprise (21 %) ou encore la formation ainsi que sur le développement des compétences des collaborateurs et techniciens (16 %).

Enfin, les répondants issus des EPL, EPF bureaux d'études et de conseil pointent davantage que les répondants d'autres structures l'engagement de réflexions sur les nouveaux modèles économiques, financiers et juridiques des opérations d'aménagement. Les réflexions stratégiques sont quant à elles davantage citées par les agences d'urbanisme, les EPL et les EPF.

Quels types de réflexions et projets ont été engagés par votre organisation pour réussir l'objectif ZAN ? (Plusieurs réponses possibles)¹



¹ Source : Enquête SCET auprès de 344 acteurs de l'aménagement (menée de juin à août 2024)



Entretien avec Carole Abbey Directrice du Développement Urbain et Résidences Spécifiques de CDC Habitat



Comment le ZAN impacte-t-il aujourd'hui le développement de la production de logements de CDC Habitat, et plus largement le développement de vos projets fonciers et immobiliers ?

Le Groupe CDC Habitat est un opérateur global de l'habitat d'intérêt public. Il se positionne à la fois sur des activités de gestion et de développement de logements. Nous gérons plus de 550 000 logements locatifs sociaux, intermédiaires et libres en France métropolitaine et ultramarine. A travers notre action, notre objectif premier est de répondre au besoin de logement des Français et donc à la question suivante : comment construit-on davantage de logements ?

A ce titre, le ZAN est au cœur de nos préoccupations : bâtir de l'habitat sur des terres agricoles et artificialiser de grandes surfaces n'est plus envisageable. Nous développons donc le recyclage de fonciers déjà artificialisés, bâtiments comme friches. Dans le cadre de cette intervention accrue en recyclage urbain, nous constatons que l'objectif de Zéro Artificialisation Nette nécessite d'assembler des compétences spécifiques compte tenu de la complexité du montage de nos projets. C'est ce que nous avons fait au sein de la Direction des Grands Projets de CDC Habitat, qui coordonne l'ensemble des projets d'aménagement, de portage foncier et de co-promotion du groupe.

Avez-vous mis en place une stratégie, des actions ou des expérimentations pour mener vos projets en lien avec l'objectif ZAN et les enjeux de sobriété foncière ?

Nous avons en effet déployé à la fois une stratégie d'entreprise et des outils très concrets pour répondre au défi que constitue le ZAN.

Tout d'abord, l'un des piliers de notre stratégie Impulse 2026, déclinée dans notre politique RSE 2021-2026 est d'être moteur de la transformation environnementale de l'habitat à travers les 4 axes suivants :

- Poursuivre la rénovation du parc existant et rendre nos clients acteurs de leurs consommations énergétiques ;
- Être pionnier dans l'adaptation du patrimoine aux aléas climatiques ;
- Renforcer la construction bas-carbone ;
- Lutter contre l'artificialisation des sols, notamment en investissant dans la reconversion d'actifs existants.

Comment entendons-nous plus précisément lutter contre l'artificialisation ? Le Groupe CDC Habitat a pris 4 engagements :

- Éviter l'étalement urbain et lutter contre l'artificialisation des sols ;
- Renforcer la présence de la nature et améliorer la biodiversité ;
- Améliorer la prise en compte de la biodiversité par la montée en compétence des collaborateurs ;
- Améliorer la qualité de vie des locataires dans une démarche inclusive.

Notre action nous a d'ailleurs valu d'être reconnue « Entreprise engagée pour la nature » par l'Office Français de la Biodiversité (OFB) en 2023.

Afin de concrétiser cette stratégie et ces engagements, nous avons créé des outils d'aide à la décision qui intègrent pleinement les impératifs de sobriété foncière dans nos réflexions et interventions. Nous avons notamment réinterrogé nos modalités d'investissement. Par exemple, lorsque nous achetons de nouveaux logements, nous appliquons un dispositif de cotation de l'étalement urbain pour évaluer notre investissement. Ce dispositif inclut des critères relatifs à la nature du projet, à l'imperméabilisation des sols, à la proximité des transports en commun... Nous cherchons à perfectionner cet outil et nos autres indicateurs extra-financiers de performance dans le but de pouvoir calculer toujours plus finement l'impact de nos projets de construction sur l'artificialisation des sols et la biodiversité.

Observez-vous des retombées positives à la mise en place du ZAN sur les territoires, dans le logement social ou dans vos pratiques au quotidien ?

Au sein du Groupe CDC Habitat, nous avons positionné la lutte contre l'artificialisation au cœur de notre Plan Stratégique Climat. Nous nous posons les questions suivantes pour chacun de nos projets de recyclage foncier : Comment désartificialiser plus de surfaces ? Comment favoriser la biodiversité et les îlots de fraîcheur ? Comment mettre en place une meilleure gestion de l'eau ? En somme, comment se préparer au mieux au changement climatique, sachant que ce dernier aura des effets très marqués sur les logements et les conditions d'habitat.

Afin d'y répondre, le ZAN implique de mettre un grand nombre d'interlocuteurs autour de la table et de s'interroger sur la façon de concevoir un nouveau quartier sur des espaces déjà artificialisés et contraints. Nous constatons à travers nos projets que le ZAN a renforcé les mécanismes de dialogue avec les collectivités territoriales mais aussi avec les riverains ou encore avec les aménageurs locaux, nous poussant à créer des projets de plus en plus concertés et intégrés.

De plus, le ZAN me semble également conduire à créer et renforcer des synergies entre acteurs du développement territorial et de l'habitat. Nous en avons été témoins au premier chef car le Groupe CDC Habitat est très complémentaire avec d'autres opérateurs pour garantir la sortie des projets. Ainsi, nous nous sommes associés en décembre 2022 à Frey, entreprise spécialisée dans l'immobilier commercial et sa transformation, et à la Banque des Territoires, investisseur de long terme et acteur du développement local, afin de créer une société de portage et remembrement foncier. Le but de ce partenariat, conclu pour 20 ans, est notamment de contribuer à l'objectif ZAN par le réaménagement de zones commerciales d'entrée de ville

pour en faire de véritables quartiers. L'idée est d'intensifier le recyclage urbain, de répondre à la demande de logement mais aussi au besoin de requalification de ces espaces commerciaux.

Quels conseils donneriez-vous aux territoires pour accélérer la production de logements ?

Des démarches partenariales devront nécessairement être engagées entre les collectivités et les opérateurs pour que les projets puissent continuer à voir le jour. En effet, un climat de confiance, une stabilité réglementaire et politique ainsi qu'un projet d'avenir, une vision pour le territoire sont des facteurs clés de succès aujourd'hui – et le seront encore davantage demain.

FOCUS



Le Groupe CDC Habitat a pris des engagements forts pour répondre au ZAN et a déjà réalisé différents types d'opérations contribuant à la sobriété foncière, détaillés dans leur Déclaration de performance extra-financière 2023 :

- D'ici 2027, CDC Habitat ambitionne de réaliser 30 % de sa production de logements sur des sites en friche ;
- L'opération de rénovation des « Toits de Belleville » (19 arrondissement de Paris, 364 logements) s'effectue en site occupé. Le chantier donnera lieu à la construction d'une structure en bois en surélévation, créant 44 nouveaux logements sans artificialiser de nouvelles surfaces. Par ailleurs, l'opération a pour autre but d'améliorer les performances énergétiques des logements.
- Lauréat de la consultation « Inventons la Métropole du Grand Paris », le projet Parcs en Scène (communes d'Orly et Thiais, Val-de-Marne) vise à reconverter une zone logistique de 14 hectares en un nouveau quartier. 8 hectares seront dédiés à des parcs à la fonction d'îlots de biodiversité et de fraîcheur : ceux-ci seront directement issus d'espaces désimperméabilisés et renaturés. Ce nouveau quartier accueillera également 3 000 nouveaux logements et une zone d'activités tertiaires. Les premières démolitions ont eu lieu en 2023.

Les tensions politiques et le financement des opérations freinent toujours la mise en œuvre du ZAN

Notre enquête identifie comme frein majeur à la concrétisation du ZAN la difficile soutenabilité financière des opérations d'aménagement (59 % des répondants et en progression par rapport à 2023), arrivée cette année devant les tensions politiques dans ou entre les territoires (55 %, en recul de 4 %). Deux autres problématiques émergent également : le besoin d'accompagnement et d'acculturation au ZAN de l'ensemble des professionnels de l'aménagement (53 %), ainsi que l'acceptabilité du ZAN par la population (53 %, déjà soulignée comme une difficulté importante en 2023, mais beaucoup plus prégnante en 2024 (+9 pt)).

Les autres freins soulignés par près de la moitié des répondants concernent une fiscalité et des outils juridiques non adaptés à l'atteinte de l'objectif ZAN, des difficultés et contraintes techniques liées à la sobriété foncière (44 % dans l'enquête 2024 contre 42 % en 2023), la réponse aux besoins fonciers à court terme ainsi que le renforcement des déséquilibres territoriaux (40 % contre 36 % en 2023).

Enfin, environ un tiers des répondants estiment que la mise en œuvre du ZAN est entravée par le ralentissement voire le blocage de la production immobilière (36 % contre 41 % en 2023), la nécessité de prendre en compte les processus de compensation / renaturation (35 %) mais aussi le laps de temps trop limité laissé aux territoires pour diviser par 2 leur dynamique d'artificialisation en cours (34 %).

Par ailleurs, on note que le besoin d'accompagnement, s'il est unanimement identifié comme un frein, est davantage souligné comme tel par les répondants issus de territoires de montagne, littoraux, transfrontaliers et ultramarins. En effet, ceux-ci concentrent les enjeux ainsi que les besoins d'ingénierie.

Parallèlement, des distinctions entre les profils professionnels des répondants se font jour. Les répondants appartenant à une agence d'urbanisme ou un CAUE identifient comme frein principal les tensions politiques, quand ceux issus des bureaux d'études estiment qu'il s'agit plutôt du besoin général d'accompagnement. Pour les collectivités, il s'agit de l'acceptabilité du ZAN, quand les EPL et EPF soulignent en premier lieu les difficultés économiques et financières et la réponse aux besoins fonciers à court terme.

On observe enfin que les bureaux d'études et de conseil, ainsi que les EPL, s'inquiètent bien davantage que les autres acteurs des processus de compensation / renaturation et de ce qu'ils impliqueront pour l'aménagement du territoire.

Quels sont aujourd'hui les principaux freins rencontrés sur le terrain dans la mise en œuvre du ZAN ?¹

Difficultés économiques et financières : soutenabilité financière des opérations d'aménagement et immobilière, pas de modèle économique dédié, etc.



Tensions politiques interterritoriales ou à l'intérieur des territoires



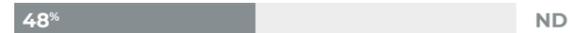
Besoin d'accompagnement et d'acculturation au ZAN à l'échelle de tout l'écosystème de l'aménagement



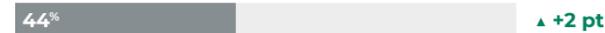
Acceptabilité du ZAN par la population



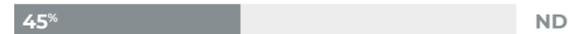
Fiscalité et outils juridiques non adaptés



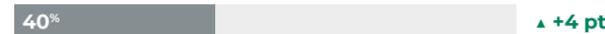
Difficultés et contraintes techniques liées à la sobriété foncière



Réponse aux besoins fonciers à court terme



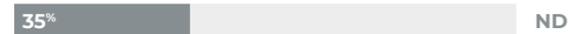
Renforcement de déséquilibres territoriaux



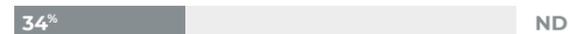
Ralentissement ou blocage de la production immobilière



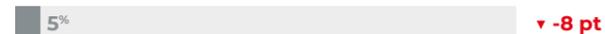
Processus de compensation / renaturation



Période de temps laissées aux territoires pour atteindre le -50 % d'artificialisation



Autres



Des espaces différemment exposés aux conséquences territoriales de l'objectif ZAN

La territorialisation du ZAN est une problématique récurrente dans les débats le concernant. En effet, tous les territoires ne sont pas également outillés et préparés pour y répondre et ne sont pas confrontés aux mêmes problématiques et tensions. Ainsi, quels territoires seront-ils les plus touchés par le ZAN ?

L'approche par strate démographique de notre enquête montre que les répondants anticipent que le développement des villes petites et moyennes sera fortement bouleversé, davantage que les grandes villes, mais surtout davantage que les métropoles et grandes agglomérations.

L'approche géographique révèle quant à elle que l'aménagement des territoires périurbains pourrait être très profondément touché, de même que celui des territoires ruraux et littoraux. Les répondants restent néanmoins incertains sur l'avenir des territoires de montagne et des territoires transfrontaliers, en raison du grand nombre de répondants sans opinion à ce sujet.

De plus, on note que les répondants issus de territoires transfrontaliers et littoraux, ainsi que ceux appartenant à une agence d'urbanisme / un CAUE ou à un EPF, anticipent davantage que les autres un bouleversement du développement de presque tous les territoires cités. Par ailleurs, on observe généralement une inquiétude particulière des répondants pour le territoire sur lequel ils interviennent (urbains, périurbains, littoraux, de montagne, ultramarins, etc.).

Ces distinctions invitent à renforcer le déploiement de projets de territoires assortis de fines stratégies foncières, mais aussi à préparer l'accompagnement des territoires et acteurs les plus demandeurs d'ingénierie.

Pensez-vous que la mise en œuvre du ZAN va profondément transformer le développement et l'aménagement des territoires...¹

Dans les métropoles et les grandes agglomérations (> 100 000 habitants)



Dans les grandes villes (50 000 - 100 000 habitants)



Dans les villes moyennes (25 000 - 50 000 habitants)



Dans les petites villes (2 500 - 25 000 habitants)



Dans les villages (< 2 500 habitants)



Dans les territoires périurbains



Dans les territoires ruraux



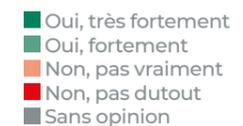
Dans les territoires littoraux



Dans les territoires de montagne



Dans les territoires transfrontaliers



¹ Source : Enquête SCET auprès de 344 acteurs de l'aménagement (menée de juin à août 2024)

Des territoires différemment exposés aux conséquences territoriales de l'objectif ZAN (suite)



Par ailleurs, environ deux-tiers des répondants à notre enquête estiment que l'objectif ZAN sera assez ou très difficile à mettre en œuvre sur l'ensemble des territoires, indépendamment de la tension sur le marché immobilier.

Les répondants estiment toutefois que le ZAN sera légèrement plus facile à mettre en œuvre dans des territoires au marché immobilier détendu. En effet, presque un quart des répondants considèrent que le ZAN sera assez facile à mettre en œuvre dans des territoires au marché immobilier détendu, contre 16 % au sein de territoires au marché plus tendu.

Par ailleurs, les répondants issus de territoires de montagne et ultramarins estiment davantage que les répondants issus d'autres types de territoires que le ZAN sera difficile à mettre en œuvre dans le cadre d'un marché immobilier tendu – rejoignant l'avis les répondants appartenant à des bureaux d'études et des EPF. En complément, les répondants issus d'agences d'urbanisme ou CAUE, d'agences de conseil ou d'EPF jugent davantage que d'autres acteurs la difficulté à mettre en œuvre le ZAN dans un contexte de marché immobilier détendu.

Cela met en lumière la nécessaire prise en compte des réalités de terrain locales afin d'adopter une stratégie foncière et immobilière adaptée.

Pensez-vous que le ZAN sera simple à mettre en œuvre dans les territoires suivants ?¹



- Oui, très simple à mettre en œuvre
- Oui, assez simple à mettre en œuvre
- Non, une mise en œuvre complexe
- Non, une mise en œuvre très difficile
- Sans opinion

¹ Source : Enquête SCET auprès de 344 acteurs de l'aménagement (menée de juin à août 2024)



**Entretien avec
Dominique Deshayes
Directeur de
l'Aménagement
Sud-Est-Nord de
la Société d'Équipement
du Département de
la Réunion (SEDRE)**



Pourriez-vous nous présenter votre territoire d'intervention et ses grands enjeux en matière de développement urbain ?

La Réunion est un territoire insulaire d'outre-mer qui compte des particularités mais aussi des points communs avec l'Hexagone. Le territoire rencontre des problématiques de développement de l'habitat, à l'instar de nombreux autres départements français, avec une acuité néanmoins accrue sur le logement social. En effet, 80 % de la population de la Réunion peut prétendre à un logement social et il y a actuellement 44 000 demandeurs en attente, ce qui est particulièrement important. Ce besoin très fort de logements est confronté à un contexte géographique particulier, qui est celui d'une île volcanique avec des secteurs urbanisables limités, des coûts fonciers exponentiels et d'importants conflits d'usage des sols.

C'est en raison de l'ancienneté de ces conflits d'usages que le ZAN n'a pas été une révolution à la Réunion. Les élus et institutions locales sont préparés à la question des équilibres fonciers entre activités et en lien avec la préservation de la nature, et se sont intéressés très tôt à la sobriété foncière. Les résultats sont tangibles : 500 hectares étaient artificialisés par an à la fin des années 1990, contre 130 hectares en 2011. Les collectivités souhaitent ainsi poursuivre cette dynamique et anticiper les prochaines périodes d'urbanisation. Il faut toutefois noter qu'il n'y a pas de petite commune à la Réunion : les enveloppes potentielles d'urbanisation restent donc assez conséquentes.

On constate également une volonté forte de la Région de réunir au sein de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols le Département, l'Etat, les EPCI et l'ensemble des communes. Cette représentation complète des collectivités au sein de cette instance est une autre spécificité notable.

Outre ces éléments, la Réunion est marquée par des spécificités réglementaires : le calendrier de la mise en œuvre du ZAN est plus souple que dans l'Hexagone, ce qui permet aux collectivités locales de mettre en place une trajectoire concertée, avec le même objectif que l'ensemble des territoires français à terme.

En tant qu'EPL, observez-vous des retombées positives à la mise en place du ZAN ?

En écho à la volonté de la Région de rassembler autour de la sobriété foncière, nous constatons que le ZAN amène les collectivités à se réunir et à se concerter davantage pour parvenir à une trajectoire commune et territorialisée. Cela permet d'engager un travail sur les ressources disponibles et les besoins réels de développement urbain, avec une volonté de faire coïncider la démarche ZAN locale avec une analyse fine et pertinente du territoire.

Le ZAN permet également de réaborder certaines questions anciennes à la Réunion et de tenter d'y apporter de nouvelles réponses, à l'image du débat historique entre habitat individuel, aujourd'hui peu accessible aux ménages en raison des prix très élevés des terrains, et habitat collectif, arrivé tardivement mais ayant pris une grande place dans le paysage. Dans ce cadre, comment concrétiser et décliner le ZAN en matière de densité et d'occupation foncière ? Quelles formes urbaines et d'habitat faut-il préférentiellement créer ?

Le ZAN est enfin une opportunité pour élargir le débat au-delà de la seule artificialisation et d'organiser la gouvernance de l'aménagement à la Réunion, aussi bien en matière de pilotage global et de concertation que de politique foncière à mener à l'échelle du territoire. Cet objectif nous conduit à aborder l'ensemble des problématiques d'aménagement de façon plus transverse, intégrée.

Quelles sont les actions prioritaires sur lesquelles la SEDRE travaille en matière de concrétisation de l'objectif ZAN ?

En tant qu'aménageur, nous sommes et serons confrontés aux questions posées par la généralisation de l'intervention en milieu urbain existant, la majorité des permis de construire et des projets se recentrant dans les zones déjà urbanisées. Ce type d'opération est plus complexe, long et coûteux et nous ne

parviendrons à le réaliser que si nous disposons des ressources humaines et des formations adéquates. A mon sens, une des clés pour concrétiser le ZAN est d'anticiper l'avenir avec une réflexion sur les compétences et savoir-faire qui seront attendus et utiles à plus long terme.

Afin de répondre à ce défi, nous nous sommes engagés depuis un peu plus d'un an dans une démarche d'adaptation de l'outil qu'est la SEDRE. Un audit organisationnel est en cours et nous l'abordons en questionnant notre positionnement et nos activités avec l'objectif de répondre au défi qu'est le ZAN. Nous voyons notamment l'avenir de l'outil à travers le développement des coopérations avec d'autres acteurs, des réflexions sur les logiques d'aménagement souhaitables et l'appui que nous pouvons apporter aux stratégies foncières des collectivités.

Nous entendons également nous interroger sur les potentiels de notre propre parc en matière de sobriété foncière : nous allons donc imaginer les interventions possibles sur notre patrimoine par la densification horizontale. Cela implique néanmoins de prendre en compte le contexte très local, en lien avec nos locataires, pour les y sensibiliser. Nous réfléchissons en plus à renforcer nos activités d'animation et de gestion des zones d'activités économiques (ZAE), car nous pourrions apporter notre savoir-faire en la matière aux collectivités, et à développer nos interventions dans les secteurs du tourisme et des loisirs.

Par ailleurs, nous avons pour ambition de renforcer le travail de participation et de concertation que nous menons dans le cadre de nos activités d'aménagement, de construction et de gestion, afin de poursuivre la sensibilisation des populations à la préservation de secteurs non encore urbanisés et artificialisés.

Enfin, les équipes de la SEDRE souhaitent innover pour réduire l'artificialisation et répondre aux problématiques locales. La gestion des eaux pluviales étant une problématique majeure à la Réunion en raison de son climat tropical humide, nous pensons que cette gestion doit être davantage intégrée. Nous allons donc signer au prochain Congrès de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) une convention de participation avec un groupement auquel l'association Qualitel appartient, pour la mise en place du label GIEP (Gestion Intégrée des Eaux Pluviales) Aménagement et Rénovation Urbaine sur l'île début 2025. Les opérations que nous suivons s'inscriront dans ce label qui cumule exigences organisationnelles et techniques. Ces expériences de gestion intégrée des eaux pluviales conduiront à diminuer les zones imperméabilisées et à exploiter le potentiel et la forte capacité des sols volcaniques à les infiltrer.

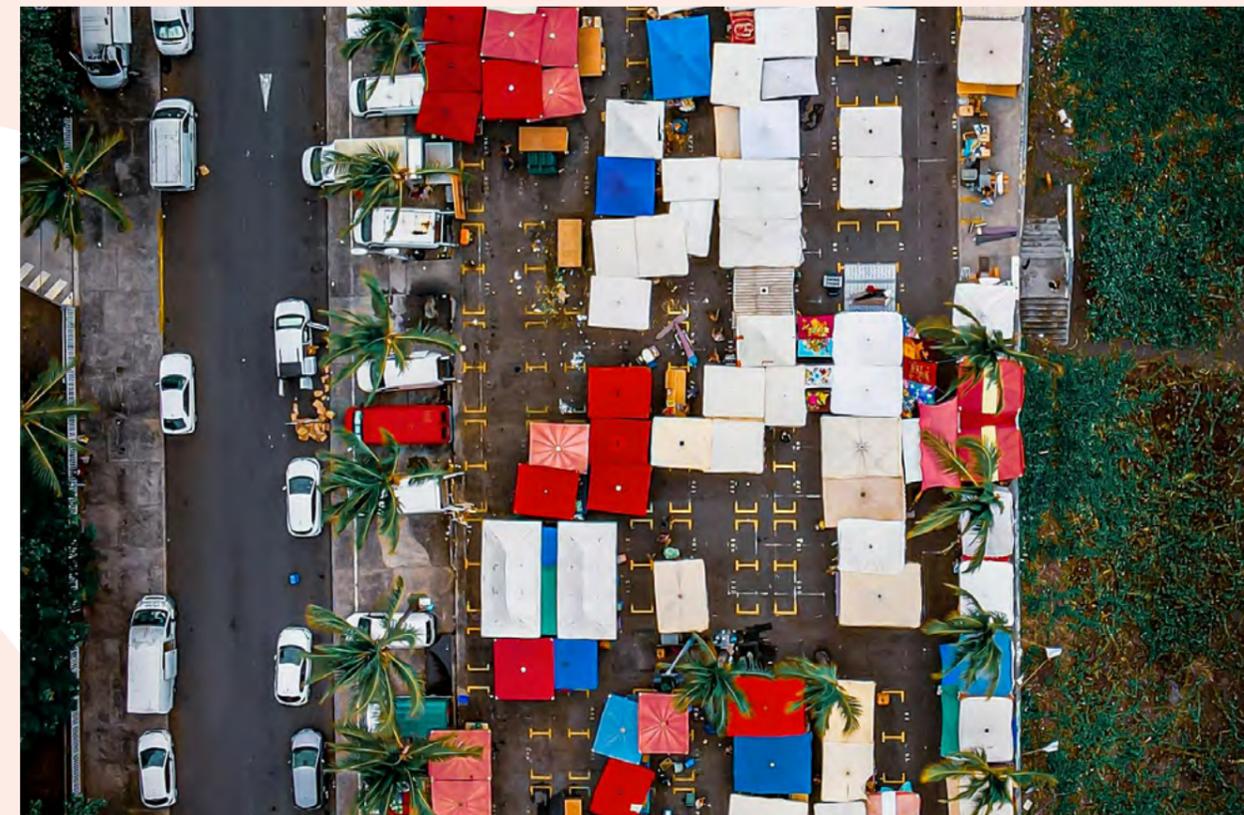
FOCUS



La SEDRE (Société d'Équipement du Département de la Réunion), créée en 1968, est un acteur historique du développement de La Réunion. Elle aménage le territoire, construit des équipements publics et privés, bâtit et gère des logements et participe de manière générale à l'élaboration des grands projets de La Réunion.

La SEDRE en quelques chiffres :

- Près de 60 ans d'expérience dans l'aménagement de ce territoire ultramarin
- 4 cœurs de métiers : action foncière, aménagement, construction et gestion locative
- 4 449 logements en gestion au 31 décembre 2023
- 58 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2023



Comment votre EPL ambitionne-t-elle d'accompagner son territoire d'intervention dans le cadre du changement de paradigme de l'aménagement du territoire qui est en cours ?

L'aménagement vertueux de l'île est une préoccupation absolument majeure de la SEDRE depuis plus de 50 ans. Afin d'y contribuer, nous souhaiterions renforcer les coopérations entre les outils réunionnais au service des politiques publiques portées par les élus. Nous travaillons notamment avec la SPL Grand Ouest en ce sens. L'objectif est d'aménager le territoire départemental selon une logique d'ensemble et d'animer l'écosystème de l'aménagement local.

Nous entendons également accompagner les collectivités territoriales en les faisant bénéficier de nos compétences éprouvées en aménagement opérationnel, mais aussi de notre capacité d'adaptation rapide dans un contexte en recomposition. Alors que tout plaide pour une prise en compte transverse des problématiques de logement, de mobilité, de développement économique ou encore de renaturation, un outil généraliste et expert comme la SEDRE apparaît particulièrement pertinent

pour accompagner les réflexions et stratégies des collectivités et de leurs décideurs. Nous entendons ainsi réaffirmer notre rôle de conseil auprès d'eux, en plus de nos activités d'opérateur, afin d'enrichir le débat sur la sobriété foncière et de trouver des solutions opérationnelles.

En écho à ce point, la SEDRE est le plus gros prestataire foncier de l'île. Nous avons maîtrisé des emprises foncières pour nourrir notre propre activité de construction de logement par le passé, mais nous souhaitons aujourd'hui mettre en place de nouveaux modes de faire et synergies. En bonne intelligence avec les communes et l'EPF de la Réunion, il s'agirait de déterminer des zones préférentielles d'aménagement puis de rechercher des terrains mutables auprès de propriétaires privés. Cela permettrait de développer des opérations dans le tissu urbain existant, répondant à la fois à l'objectif ZAN et aux besoins locaux des territoires et de leurs habitants.

En résumé, le ZAN apparaît comme une opportunité pour repenser l'aménagement du territoire réunionnais, et pour la SEDRE de rentrer dans une nouvelle ère de l'aménagement du territoire, accompagnant la transition territoriale.

Pistes d'actions et recommandations

Réaliser la sobriété foncière dans les territoires



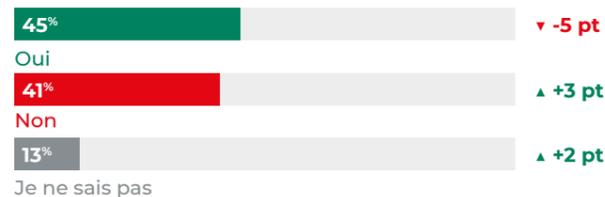
Quelles retombées positives après 3 ans d'inscription du ZAN dans la loi ?

Au-delà des freins à sa mise en œuvre, près de la moitié des répondants (45 %) déclarent que les réflexions et débats engendrés par le ZAN ont eu des retombées positives. Cette appréciation est en recul par rapport à 2023. En effet, 50 % des répondants identifiaient des retombées positives, 39 % n'en voyaient pas et 11 % ne se prononçaient pas. Cette baisse d'adhésion peut s'expliquer par les difficultés que connaissent les territoires dans la mise en œuvre de la trajectoire ZAN au sein des documents d'urbanisme en cours de révision ainsi que par une impression d'être de plus en plus démunis au vu des délais qui courent.

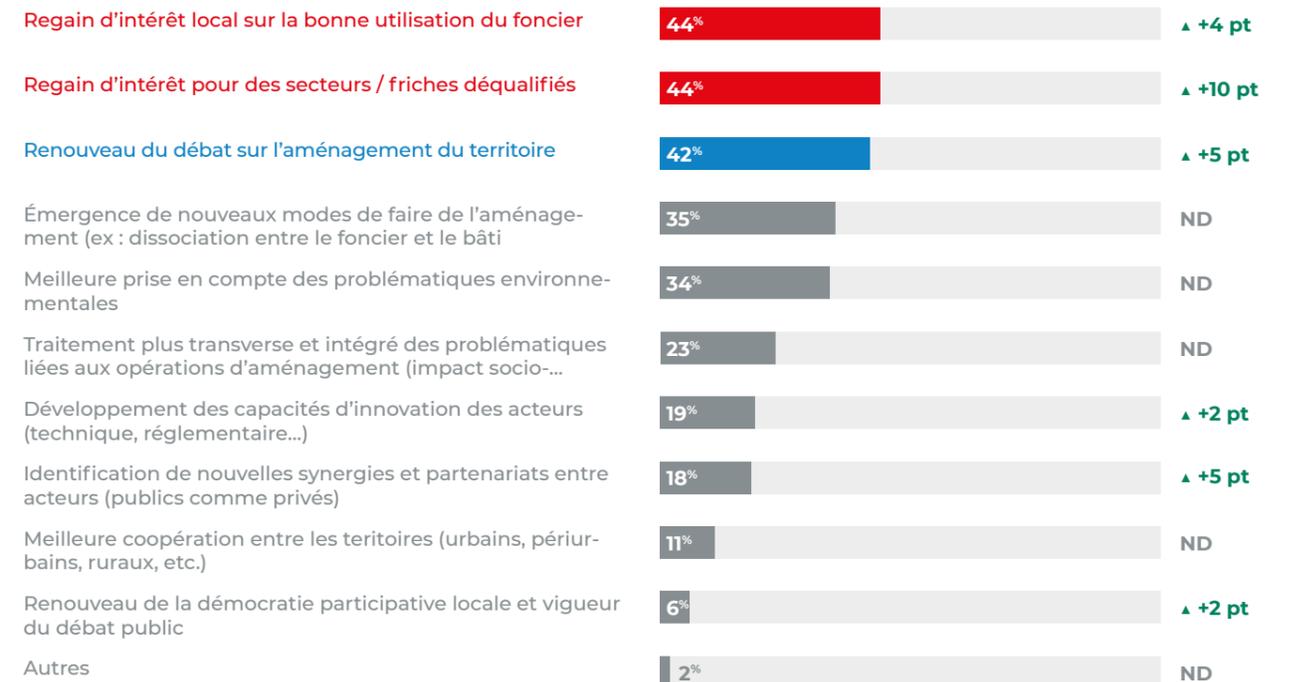
On remarque également des spécificités territoriales et liées aux profils professionnels des répondants. Les retombées positives du ZAN sont bien davantage soulignées par les répondants intervenant sur des territoires urbains, périurbains, littoraux et transfrontaliers. Elles sont également particulièrement mises en avant par les répondants appartenant aux agences d'urbanisme ou CAUE, aux bureaux d'études, aux EPF et dans une moindre mesure aux EPL, quand les répondants issus des collectivités sont les plus pessimistes sur cette question.

Dès lors, quelles retombées positives les acteurs publics et privés de l'aménagement identifient-ils aujourd'hui ?

Observez-vous des retombées positives liées au débat et aux discussions sur le ZAN ?¹



Quelles retombées positives liées au ZAN pouvez-vous d'ores et déjà observer ?¹



Sur les retombées positives mises en avant par les répondants à l'enquête 2024, les trois plus citées sont le regain d'intérêt pour des secteurs et friches déqualifiés (44 % contre 34 % en 2023), le regain d'intérêt au niveau local pour la bonne utilisation du foncier (44 % contre 40 % en 2023) et enfin le renouveau du débat sur l'aménagement du territoire (42 % contre 37 %). Ainsi, le regain d'intérêt pour des espaces délaissés se place cette année avant le renouveau du débat sur l'aménagement du territoire, celui-ci étant à présent moins neuf.

Ensuite, environ un tiers des répondants identifiant des retombées positives soulignent l'effet bénéfique du ZAN pour faire émerger de nouveaux modes de faire de l'aménagement, mieux intégrer les problématiques environnementales aux interventions et désiloter le traitement des problématiques liées aux opérations : le ZAN nécessite à cet égard de considérer l'ensemble des impacts de ces opérations et d'adapter finement celles-ci au contexte local. Près d'un répondant sur 5 ajoute que le ZAN a poussé les professionnels du secteur à accroître

leurs capacités d'innovation, rejoignant les précédents constats de l'enquête sur le lancement de multiples réflexions – notamment techniques – au sein des structures.

A l'instar de l'édition 2023 de notre enquête, les retombées positives moins fréquentes touchent la formation de nouveaux partenariats entre acteurs (18 %), la meilleure coopération entre les territoires de tous types (11 %) et enfin un renouveau de la démocratie participative locale et de la vigueur du débat public (6 %).

On note que les répondants issus des EPL et des EPF observent davantage que les autres répondants l'émergence de nouveaux modes de faire de l'aménagement. Similairement, les répondants appartenant à une agence d'urbanisme ou un CAUE, à un bureau d'études ou à un EPF identifient davantage de nouvelles synergies et partenariats forgés en raison de la mise en place du ZAN.

¹ Source : Enquête SCET auprès de 344 acteurs de l'aménagement (menée de juin à août 2024)

Quels outils pour concrétiser le ZAN ?



Un quart des répondants à l'enquête affirment disposer d'outils pour les aider dans l'atteinte de l'objectif ZAN. Quels sont-ils ?

Trois grands types d'outils existants sont plébiscités dans l'ordre suivant :

- Près de la moitié des répondants (43 %) indiquent qu'ils utilisent des bases de données cartographiques ou statistiques permettant la mesure et le suivi de l'occupation des sols, de la consommation foncière et des gisements potentiels d'aménagement (base IGN intitulée Occupation du sol à grande échelle ou OCS GE, bases à l'échelle d'un SCoT, bases locales...);
- Un peu plus d'un tiers des professionnels interrogés (37 %) soulignent par l'importance des documents d'urbanisme réglementaires (SCoT, PLU, PLUi, PLH...) et de documents stratégiques (PCAET, Stratégie départementale de lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain...);
- Un cinquième des répondants expliquent enfin qu'ils bénéficient de dispositifs d'accompagnement comme des formations ou jeux sérieux, des parangonnages et ressources pédagogiques, des appels à candidature ou manifestations d'intérêt ministériels...

D'autres acteurs interrogés expliquent que le déploiement d'outils fiscaux (par exemple des impôts sur les frais de notaire plus faibles sur la construction neuve que dans l'ancien) ou dédiés à la renaturation et à la neutralité carbone sont en réflexion. D'autres répondants soulignent que de nombreux territoires ne sont, en réalité, pas du tout outillés.

Ainsi, quels outils restent-ils à acquérir, développer et diffuser pour atteindre le but « Zéro Artificialisation Nette » d'ici 2050 ?

Zoom sur le « bilan d'opération de transition foncière », une initiative de l'Institut de la Transition foncière, avec le soutien d'Altea, de l'AORIF et de l'ANCT

L'Institut de la Transition foncière est une association fondée à l'initiative d'acteurs publics, scientifiques et privés, pour changer de paradigme foncier et replacer la préservation des sols vivants au centre des politiques publiques et des pratiques opérationnelles.

Afin de répondre aux besoins opérationnels mis en lumière dans l'ouvrage collectif *La Transition foncière* (éditions de l'Aube, mai 2023), l'Institut a entrepris de concevoir un nouveau type de bilan d'opération, baptisé « bilan d'opération de transition foncière » (BOTF). Ce nouvel outil permettra à l'issue de son élaboration de réduire le déséquilibre économique existant aujourd'hui entre opérations en extension urbaine et opérations respectant les impératifs de sobriété foncière, ces dernières étant structurellement déficitaires. Ce rééquilibrage passera notamment par la prise en compte des dégradations réelles, évitées ou réduites sur les sols dans le cadre des opérations d'aménagement. Ce projet bénéficie depuis juillet 2023 de l'appui de l'Université de la Ville de Demain et de ses membres, ainsi que le soutien du Groupe Altea.

Le BOTF est actuellement en phase d'expérimentation afin d'anticiper ses hypothèses de calibrage et de lever les éventuels obstacles à son utilisation.

Les acteurs interrogés expriment le besoin d'outils financiers et fiscaux afin de faire de l'objectif ZAN une réalité opérationnelle

De quels outils les professionnels publics et privés interrogés ont-ils besoin afin de relever le défi ZAN ?

Ceux-ci sont 60 % à souligner en premier lieu un besoin urgent d'outils financiers pour répondre à la question suivante : comment financer le ZAN et les contraintes qu'il engendre en matière de sortie d'opérations ?

Plus de la moitié des répondants font également état de forts besoins en outils fiscaux intégrant le ZAN (52 %) et un peu moins de la moitié, d'un accompagnement multithématique en ingénierie (42 %) – faisant écho au constat d'une expertise disponible encore insuffisante. Ceux-ci mentionnent aussi un manque d'outils dédiés à la compensation environnementale, pour mettre en œuvre cette dernière dès aujourd'hui et anticiper les prochaines périodes de réalisation du ZAN, ainsi que des besoins en instances de gouvernance territoriale dédiées au ZAN (40 %).

Les acteurs interrogés remontent enfin des besoins complémentaires en matière d'outils d'évaluation à long terme de la réalisation du ZAN (40 %), d'outils techniques (38 %), de formation (28 %), d'outils coopératifs (22 %) ou encore de groupes de travail nationaux spécifiques au ZAN (18 %).

Ces points démontrent l'importance de l'accompagnement restant à déployer afin de permettre les meilleures conditions possibles de réalisation du ZAN.

Par ailleurs, en écho aux éléments freinant le déploiement du ZAN, les répondants intervenant dans des territoires ruraux, de montagne et ultramarins soulignent davantage un besoin d'accompagnement en ingénierie. De même, les répondants issus de territoires transfrontaliers et de montagne remontent des besoins plus importants que l'échantillon global en outils fiscaux.

Les répondants issus des agences d'urbanisme ou de CAUE mettent les outils fiscaux mais aussi les outils financiers encore plus en avant que l'ensemble des répondants. Ceux issus de bureaux d'études et d'EPF portent une attention particulière aux gouvernances territoriales spécifiques autour du ZAN, qu'ils classent comme l'outil manquant principal pour atteindre cet objectif. Pour leur part, les répondants issus d'EPL mettent avant tout en exergue le besoin d'outils financiers, suivis par les outils de compensation, quand les répondants issus d'EPF soulignent bien davantage que les autres répondants le besoin d'outils coopératifs.

Quels types d'outils vous manquent-ils pour atteindre l'objectif ZAN ?¹

Outils financiers (portage à plus ou moins long terme, nouveaux modèles économiques permettant l'équilibrage des bilans d'opérations, prêts bancaires adaptés, subventions dédiées, etc.)



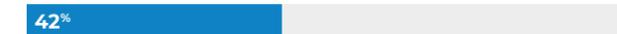
Outils fiscaux (taxe d'aménagement, taxe sur les logements vacants, taxe foncière, etc.)



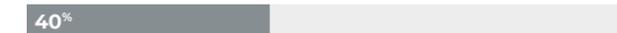
Accompagnement en ingénierie (adaptation des documents d'urbanisme, identification de montages opérationnels adaptés et soutenables, concrétisation de dispositifs foncier / bâti, etc.)



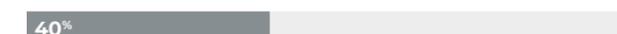
Outils dédiés à la compensation environnementale



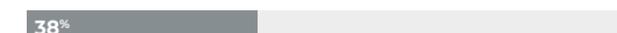
Gouvernances territoriales spécifiques autour du ZAN



Outils d'évaluation long terme des actions mises en œuvre pour concrétiser le ZAN



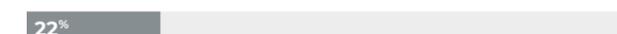
Outils techniques (conception urbaine et architecturale, outils de maîtrise foncière, etc.)



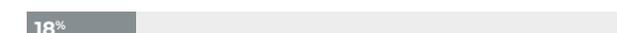
Formation au ZAN



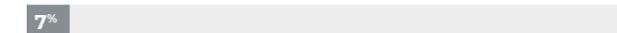
Outils coopératifs entre différents types d'acteurs (partenariats, conventions, etc.)



Groupes de travail nationaux permettant les réflexions sur le ZAN



Autres





**Entretien avec
Frédéric Goupil
De Bouillé**
Président de l'Association
des Directeurs
Immobiliers (ADI)



Quels sont les principaux défis rencontrés par les entreprises et les directions immobilières compte-tenu de la mise en place du ZAN sur les territoires ?

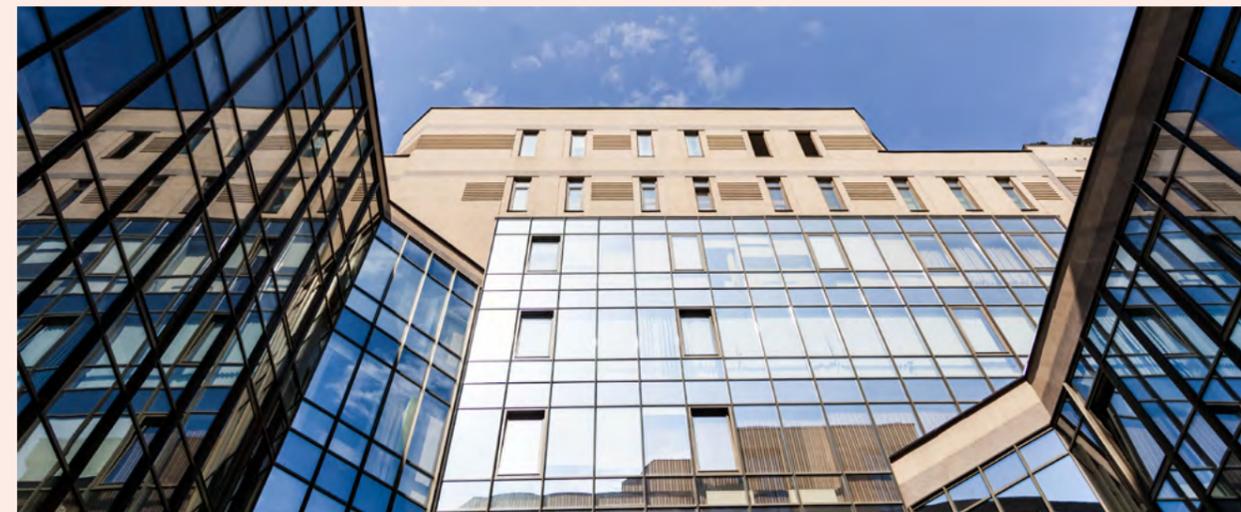
Tout d'abord, le ZAN conforte entreprises et directions immobilières dans leur stratégie : il n'est plus possible de dissocier le développement de l'entreprise de son empreinte carbone, cette dernière incluant aussi l'action sur le foncier. Il est donc nécessaire d'intégrer cette variable dans les stratégies immobilières et industrielles.

De plus, les entreprises, qui représentent les plus importants propriétaires fonciers en France, appréhendent, depuis une trentaine d'années, le foncier comme un actif rare, à traiter avec parcimonie, à l'instar de l'eau et de l'énergie. Néanmoins, un élément nouveau apparaît : cet actif précieux n'est plus toujours adapté aux besoins actuels des entreprises. Or, démolir et reconstruire n'est plus nécessairement possible : il faut donc trouver de nouvelles manières de remodeler les actifs à l'aune de besoins et d'impératifs en évolution.

En somme, le ZAN pose deux principaux défis aux directions immobilières et aux entreprises : d'une part, d'adapter leurs stratégies (d'entreprise, foncière, industrielle...) pour répondre aux impératifs de sobriété foncière, et, d'autre part, de trouver des moyens innovants d'adapter leurs actifs à leurs besoins réels dans un contexte plus contraint.

L'ADI a-t-elle mis en place des initiatives pour acculturer ses adhérents au défi ZAN ?

Absolument. En 2024, l'ADI a lancé une commission dédiée aux Territoires, illustrant son engagement proactif. La crise sanitaire a joué un rôle accélérateur et fait de la territorialisation des stratégies immobilières une problématique prégnante. Ainsi, utilisateurs et territoires doivent renforcer le dialogue pour comprendre les enjeux de chacun et trouver des synergies. C'est dans ce cadre que la commission Territoires a été créée et a choisi de travailler sur l'impact du ZAN sur les directions immobilières et d'ouvrir ses réflexions à l'ensemble des adhérents à travers une série de sessions thématiques. Cette initiative vise à auditionner tous les acteurs de la chaîne immobilière (juristes, collectivités, investisseurs et bien sûr utilisateurs) pour comprendre les enjeux et les problématiques de chacun, évaluer les conséquences de l'application du ZAN sur les stratégies immobilières des entreprises et adapter ces dernières. Les objectifs sont clairs : familiariser nos adhérents avec le ZAN, encourager des collaborations fructueuses et partager de meilleures pratiques.



Comment s'adapter à ce nouveau cadre foncier et immobilier ?

Il s'agira en premier lieu de se réinventer et d'adopter une nouvelle vision du foncier, non seulement pour les entreprises et les utilisateurs mais aussi pour les collectivités.

Ensuite, deux opportunités permettraient aux entreprises et aux collectivités territoriales de mieux travailler ensemble :

- Travailler sur la fiscalité foncière : comme cela est souligné dans notre Manifeste pour la réindustrialisation paru en septembre 2022, il est crucial de ne pas taxer de la même façon les actifs productifs et improductifs ou encore les actifs fonciers qui répondent aux impératifs de Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE) et ceux qui n'y répondent pas. Pour porter ce sujet auprès des collectivités, il serait intéressant que des entreprises et industriels puissent être inclus dans leurs instances de travail.
- Repenser le financement du foncier des entreprises, collectivités territoriales et administrations : il est nécessaire de créer un immobilier professionnel plus intensif, mixte et flexible en matière d'usages (habitat, commerces, bureaux, locaux associatifs...). Le contexte et les pratiques ont évolué : nous sommes passés d'un immobilier professionnel financé par son utilisateur, qui achète le terrain, y construit son bâtiment prévu pour une mono-utilisation et dispose d'une importante marge de manœuvre pour s'étendre, à une situation où les bâtiments sont beaucoup plus concentrés, petits et occupés par plusieurs utilisateurs. Il s'agit d'accompagner ce changement de pratique par les mécanismes financiers adaptés.

En tant que président de l'association des directeurs immobiliers, observez-vous des retombées positives à la mise en place du ZAN sur les territoires ou dans les pratiques des directions immobilières au quotidien ?

La mise en œuvre du ZAN représente une occasion unique pour les collectivités de ne pas considérer l'immobilier d'entreprises (hors bureaux) et industriel comme un élément nuisible à la ville mais comme une opportunité pour concrétiser la sobriété foncière. En travaillant main dans la main entre directions immobilières, investisseurs, commerçants, logisticiens et collectivités, des logements pourront par exemple être bâtis dans les zones d'activités afin de créer des quartiers plus mixtes et de répondre à la demande. En un mot, il s'agit de se servir des zones déjà artificialisées pour repenser et intensifier certains secteurs urbains. Cela sera réalisable en réfléchissant avec les collectivités à une meilleure intégration de l'immobilier professionnel dans les stratégies globales d'aménagement de leur territoire.

Le ZAN encourage également la prise en compte (et de conscience) du changement climatique dans la recomposition des zones d'activités : pour en faire des quartiers désirables et vivables à long terme, il faut y intégrer les paramètres d'une ville à +4°C. Toutefois, un obstacle persiste : le mur de l'investissement tertiaire en matière de sobriété énergétique, que les directions immobilières peineront à financer. Nous pourrions envisager de nouvelles péréquations dans le cadre du ZAN, où les excédents fonciers dégagés à travers la recomposition et intensification des zones d'activités pourraient financer la rénovation énergétique des immeubles de bureaux, voire leur reconversion en logement.

En somme, le ZAN invite à changer de regard sur l'immobilier professionnel et à trouver des solutions innovantes pour soutenir la transition écologique et énergétique.

Les 340 acteurs publics et experts interrogés identifient 12 pistes de travail pour répondre aux enjeux du ZAN sur les territoires

Pour les collectivités territoriales

1 Construire une stratégie foncière globale favorisant l'articulation fine entre urbanisme de planification et passage à l'opérationnel, de sorte à mieux mesurer et anticiper les besoins réels du territoire.
Q En savoir plus page 41

2 Favoriser les coopérations territoriales et interterritoriales en identifiant la bonne échelle d'action et les modalités locales adéquates de gouvernance du ZAN, pour sortir des silos.

3 Identifier les leviers locaux de massification du recyclage et du renouvellement urbain (y compris sur du foncier économique), ainsi que du traitement de l'habitat ancien dégradé et de la densification du tissu urbain existant.

4 Être accompagné dans l'utilisation de leviers fiscaux de différents niveaux (taxe d'aménagement majorée, taxe foncière, frais de notaire...) dans le but de financer des opérations devenues plus complexes et risquées.
Q En savoir plus page 42

Pour les aménageurs et les opérateurs publics

5 Accélérer la densification des zones d'activités grâce à certains principes de travail : acculturation des entreprises implantées dans les ZAE, portage politique fort, adaptation des modes d'intervention dans une logique gagnant-gagnant avec les entreprises...
Q En savoir plus page 44

6 Poursuivre les efforts de pédagogie et d'explication du ZAN auprès de l'ensemble de l'écosystème public et privé.

7 Travailler sur le développement de solutions de portage foncier de long terme : dissociation foncier-bâti, montage de foncières, bail emphytéotique vert, etc.
Q En savoir plus page 46

8 Mieux anticiper les besoins de développement et d'extension grâce à une gouvernance foncière élargie et rapprochée.
Q En savoir plus page 47

Pour les professionnels privés et les industriels

9 Mieux anticiper et planifier ses besoins d'extension et de développement pour réussir la croissance de son entreprise.

10 Densifier les emprises économiques existantes pour créer de la valeur et/ou se redonner des capacités d'extension.

11 Travailler sur des solutions immobilières verticales et faire évoluer les process de production, de conditionnement et d'expédition.

12 Explorer la mutualisation des espaces (par exemple le stationnement) avec les autres entreprises des zones d'activités pour retrouver des marges de manœuvre de constructibilité.



Zoom sur la piste de travail n°1 : Construire une stratégie foncière globale

Le ZAN impose aux collectivités d'anticiper leurs besoins fonciers pour leur permettre de débloquer des fonciers d'occasion et éviter de consommer des espaces naturels et agricoles. De plus, les collectivités se voient dans l'obligation de reprendre la main et de maîtriser une partie du foncier sans quoi seuls les projets rentables verront le jour et ce ne sont pas toujours ceux qui ont le plus d'impact. Considérant souvent que le travail est réalisé une fois le PLU(i) approuvé, preuve est de constater lors des évaluations des documents d'urbanisme que moins de la majorité des projets visés a abouti. La difficulté du passage à l'opérationnel vient souvent du fait d'une absence de pilotage du foncier. Le foncier est souvent acquis par les collectivités par opportunité plus que par stratégie.

Il est donc important de reconsidérer la stratégie foncière non pas comme le prolongement du PLH (qui impose la réalisation d'un observatoire foncier et de l'habitat) ou d'une stratégie de développement économique, mais comme le bras armé du projet de territoire global, une stratégie partenariale permettant de mettre tous les acteurs territoriaux à contribution pour faire avancer le projet de la collectivité. La stratégie foncière doit donc remplir les 3 qualités suivantes :

1 Une stratégie foncière pour faire « projet »

L'aménagement du territoire doit, au travers de l'outil foncier, innover au regard des transitions écologiques, sociales et économiques. Et pour cela, il convient de mettre les élus et autres acteurs en

capacité d'anticiper, donc de faire « projet ». Enfin, cette stratégie foncière est à considérer comme un document offrant une réelle prise en main par la collectivité de l'aménagement de son territoire.

2 Une stratégie fondée sur la mobilisation de l'intelligence et de l'expertise collective

La construction d'une stratégie foncière doit permettre l'expression de l'intelligence et de l'expertise collective (entre les services de la collectivité et avec les acteurs du territoire), sans quoi elle ne sera pas partagée et ne pourra pas aboutir à une véritable opérationnalité. L'objectif est de construire une stratégie foncière qui parle du territoire, pour le territoire. Pour ce faire, seule l'expérience pratique des acteurs du territoire pourra révéler ce qui est faisable et atteignable au regard des contextes locaux.

3 Une stratégie foncière pragmatique et opérante

Le foncier est une ressource rare qui nécessite un regard d'expert pour ne pas le gâcher. La stratégie foncière ne se décrète pas, elle se construit par étape :

- Observer le territoire par la donnée ;
- Comprendre le territoire par la connaissance de ses acteurs ;
- Décliner des enjeux servant à scénariser des modes de développement possibles selon les typologies de fonciers et leurs importances stratégiques ;
- Aboutir à un plan d'action par des outils techniques, financiers, humains et de gouvernance devant respecter une condition *sine qua non* : la faisabilité !



Zoom sur la piste de travail n°4 : Foncier et fiscalité locale

Par Eric Tripodi, Directeur général, Ecofinance,
cabinet de conseil en finances et fiscalité locales

La fiscalité est souvent perçue comme un « mal obligatoire », coercitif ou incitatif, qui vient régulièrement agacer les contribuables que nous sommes. Locomotive du développement de nos territoires, la relation historique entre foncier et fiscalité locale arrive pourtant à un point de rupture.

Les enjeux de la transition écologique imposent ainsi d'en repenser les conditions d'exercice, afin qu'elle soit un outil de sobriété foncière.

Deux leviers d'action peuvent ici retenir notre attention :

- Intégrer la fiscalité locale dans une **stratégie long terme des ressources publiques locales**, notamment pour une combinaison pertinente entre fiscalité des ménages et fiscalité économique ;
- Utiliser la **révision des valeurs locatives** en cours pour proposer une approche cohérente de la sobriété foncière.

Au regard de son évolution récente, la fiscalité économique locale constitue pour les collectivités un levier d'actions pertinent pour engager une approche globale des ressources.

À l'heure des négociations des « enveloppes ENAF » (Espaces Naturels Agricoles et Forestiers), il est temps pour les acteurs publics de dépasser la vue du clocher et de proposer une vision ambitieuse de l'avenir de leurs territoires. Si la fiscalité locale est largement assise sur le rendement foncier, la diminution de la consommation foncière n'est pas synonyme de diminution des recettes fiscales, au contraire !

En effet, le potentiel de recettes fiscales issu des ENAF peut varier dans un rapport de 1 à 15, en fonction de la commune d'implantation sur un même EPCI. On comprend ici l'importance de se questionner sur la répartition géographique des enveloppes.

« Le potentiel de recettes fiscales issu des ENAF peut varier dans un rapport de 1 à 15 »



La révision des valeurs locatives

La valeur locative est la « valeur fiscale » de référence d'un bâti et/ou d'un terrain, utilisée pour déterminer les principales contributions à l'échelle du bloc local (communes et intercommunalités).

La Révision des Valeurs Locatives a pour principe directeur de reconnecter un référentiel (VL 70) devenu obsolète, essentiellement en raison d'une actualisation insuffisante depuis sa mise en œuvre dans les années 1970. Active depuis 2017, elle ne s'applique aujourd'hui qu'aux **locaux professionnels** (RVLLP - hors locaux industriels), soit 4,5 millions de bâtis, et devrait être appliquée aux locaux d'habitation (40 millions de locaux) en 2028.

Sur la base de paramètres plus tangibles (cf. grille tarifaire basée sur l'évolution des loyers) le législateur a également complété le dispositif d'un **coefficient de localisation**.

Ainsi, la valeur locative d'un nouveau bâti se calcule selon la formule : *surface x tarif au m² x coefficient de localisation*.

Ce coefficient a pour objet de pouvoir tenir compte de la situation particulière de chaque parcelle, **en faisant varier ladite valeur locative jusqu'à plus ou moins 30 %**.

À l'heure actuelle, ce coefficient est très largement utilisé pour traiter des questions d'accessibilité (ex : centre-ville vs. zones d'activités). Cependant, compte tenu de ses caractéristiques, il pourrait être également utilisé dans la perspective d'une « **zanification** » de la fiscalité des zones d'activité.

Dans cette optique, il serait alors possible de faire varier, à la hausse ou à la baisse, le niveau de la valeur locative, **en fonction d'un « code de bonnes pratiques » en matière de consommation foncière**.

À noter
Coefficient de localisation : les élus sont force de proposition

Enfin, il est important de préciser que, sous condition de validation par la CDVL (Commission Départementale des Valeurs Locatives), les décisions en matière de coefficients de localisation sont prises directement par les collectivités et leurs élus, sans être conditionnées par l'administration fiscale.



Zoom sur la piste de travail n°5 : Accélérer la densification des zones d'activités

Impulser et accompagner un processus de densification en zone d'activité économique

La question de la densification des zones d'activités économiques est centrale. Perçue dans certains cas comme difficile, des leviers existent cependant pour s'ancrer dans une démarche vertueuse en :

1 Mettant en place une démarche pro-active de connaissance, suivi et animation :

- Elaboration d'une base de données, fine et suivie, de l'occupation foncière et de la densité, du degré de mutabilité et de densification, si possible en *open data* ;
- Priorisation des tènements regroupant plusieurs caractères de sous-densité et sous-occupation ;
- Accompagnement au fil de l'eau des entreprises et porteurs de projets : journées de sensibilisation envers les entrepreneurs propriétaires (ZAN / consommation foncière / densité verticale / occupation optimisée des bâtiments, division, location), accompagnement sur les Pré-Permis de construire, déclaration de travaux...

2 Développant un modèle urbain optimisant le foncier et modèle immobilier partagé et réversible :

- Développement d'une approche urbaine globale de recomposition urbaine et de densification de l'existant basée sur le terrain, l'état de la demande et le besoin des filières économiques à accueillir : mobilisation des dents creuses, recherche de verticalité plus importante (transformation ou démo-

lition/reconstruction), densification par division ou remembrement parcellaire, reprise des profils de voie trop larges et récupération de foncier constructible sur les marges ;

- Adopter un Cahier des Prescriptions Architecturales, Urbaines, Paysagères et Environnementales (CPAUPE) et intégrer la notion de densité économique au sein des nouvelles opérations.

3 Se dotant d'outils volontaristes de reconquête et de maîtrise foncière dans le cadre d'une nouvelle stratégie économique :

- Commercialisation du foncier sous forme de bail à construction longue durée (retours d'expériences au sein de l'Agglomération Grand Chambéry et Grand Lac et de l'Agglomération du Grand Annecy) ;
- Portage du foncier par la signature d'un bail emphytéotique ;
- Examen systématique, en lien avec les communes, de la possibilité d'exercer un droit de préemption sur les opérations de vente dans les zones et espaces à enjeux stratégiques, qu'ils se situent au sein ou en dehors des zones d'activités.

4 Mobilisant des outils de planification (périmètre d'attente de projet d'aménagement, emplacements réservés, servitudes d'utilité publique) et outils pré-opérationnels (sursis à statuer, zone d'aménagement différé).



Le Technopôle : une ZAE de l'Eurométropole de Metz attractive mais très peu dense (source : Citadia)



Le plateau de Frescaty : une ZAE de l'Eurométropole de Metz sur une ancienne base aérienne dont la stratégie programmatique est à trouver (source : Invest Metz')

Le Groupe SCET accompagne un certain nombre de collectivités à la formalisation de leurs stratégies prospectives et multithématiques sur leurs espaces économiques et ZAE : Grand Paris Sud Seine – Essonne – Sénart, Eurométropole de Metz, Est Ensemble...

Malgré la diversité qui caractérise les territoires (agglomération de première couronne, issus des villes nouvelles ou frontalières) et leurs ZAE (tailles, coefficient d'emprise au sol, typologies d'activités, mixités, tissu alentours...), un certain nombre d'invariants permettent de définir une stratégie d'ensemble au nécessaire croisement entre la question foncière et les enjeux urbains, environnementaux et économiques :

Connaître

Établir un fin état des lieux du tissu économique local, afin d'en définir plus précisément les besoins, marges de manœuvres et ressorts d'attractivité

- Qualifier et quantifier le tissu économique : indicateurs quantitatifs et qualitatifs multithématiques et *scoring* multicritères ;
- Identifier le stock foncier disponible, le rythme d'artificialisation et les tènements mobilisables au gré d'une analyse multicritère de dureté foncière ;
- Identifier les enjeux et opportunités de développement et de renforcement de l'attractivité des ZAE.

Comprendre

Identifier les opportunités de transformation des ZAE existantes

- Etudier le positionnement des ZAE existantes ;
- Identifier les risques et opportunités de développement ;
- Hiérarchiser le foncier et les opportunités de développement.

Agir

Identifier les leviers d'action pour accompagner la transformation des ZAE et leur densification

- Coconstruire un plan d'action stratégique de développement des ZAE permettant la réponse aux divers enjeux auxquels elles sont confrontées ;
- Spécifier les tènements fonciers prioritaires et entamer un échange avec les propriétaires fonciers ;
- Définir des outils pour accompagner et mettre en œuvre cette stratégie ;
- Définir des indicateurs de suivi et d'évaluation.

Passer à l'opérationnel sur les ZAE stratégiques

- Accompagner, au besoin, la programmation urbaine de certaines ZAE ;
- Traduire le plan d'action stratégique dans des propositions de solutions de programmation/densification innovantes, pour répondre aux besoins des ZAE ;
- Entamer une démarche pluri-partenaire de maîtrise, gestion et valorisation du foncier.



Zoom sur la piste de travail n°7 : Développer des solutions de portage foncier de long terme

Les nouvelles contraintes qui pèsent sur le foncier et le constat d'une raréfaction des terrains disponibles pour les collectivités, quand il s'agit pour elles de mener à bien leur politique de développement de logements et de développement économique, amène à **requestionner les montages classiques de cession du foncier à des acteurs privés.**

Si le principe de la **dissociation du foncier et du bâti** existe depuis déjà des décennies dans certains territoires, en particulier pour le logement dans les pays anglo-saxons avec les « *community land trusts* », **les expérimentations se généralisent** depuis une dizaine d'années pour :

- Requestionner la chaîne de valeur foncière et immobilière traditionnelle dans le domaine du logement, dans l'optique de maintenir une propriété publique long-terme du foncier tout en trouvant un équilibre économique acceptable pour l'ensemble des acteurs de la chaîne ;
- L'appliquer à d'autres typologies de produits comme la programmation économique.

Sur le volet logement, le **bail réel solidaire**, créé en 2017, connaît un véritable essor, avec plus de 16 000 logements livrés d'ici 2027.

Sur le volet économique :

- Des **outils juridiques existants** sont remis au goût du jour comme le **bail à construction**, qui permet de conférer des droits réels immobiliers au preneur, tout en garantissant le maintien de la propriété foncière à la collectivité/au porteur de projet public. Ce modèle constitue toutefois une limite pour nombre d'entreprises qui sont dans une logique de valorisation patrimoniale et ne trouvent pas leur équilibre ;
- Une transposition du modèle de **bail réel solidaire pour l'activité** (BRS-A) a été mise en place en février 2023 : il répond toutefois à un **marché assez limité**, celui de la micro-entreprise (moins de 10 salariés et 2 millions d'euros de chiffre d'affaires) et ne permet pas une généralisation plus massive pour le développement économique.

La recherche de montages juridiques et financiers capables d'obtenir l'adhésion de la collectivité et du preneur économique est donc un travail sur mesure qui mérite encore aujourd'hui un approfondissement dans ses modalités de mise en œuvre.

La conception d'un « bail réel vert » environnemental est aujourd'hui en réflexion par des collectivités et opérateurs : une dissociation économique serait réalisée pour financer, en complément du foncier, des investissements qualitatifs sur des constructions à haute valeur environnementale, dont le poids ne peut être porté uniquement par le preneur du bâti.



EpaMarne-EpaFrance

Pour répondre à ces besoins en ingénierie des territoires, qui ont été largement remontés dans l'enquête, le Groupe SCET accompagne régulièrement collectivités et opérateurs, en particulier des aménageurs, sur l'atterrissage de ces montages.

Le Groupe SCET a récemment accompagné l'aménageur EpaMarne-EpaFrance dans la définition de montages innovants de dissociation de foncier économique et du bâti. Afin de répondre aux réalités du marché, différents montages ont été déclinés selon les catégories d'activités et d'entreprises (familiales, industries vertes, etc.) avec un cas concret sur une ZAC d'activité en cours de création.



Zoom sur la piste de travail n°8 : Mieux anticiper ses besoins grâce à une gouvernance foncière élargie et rapprochée

Relever le défi du ZAN requiert des collectivités mais aussi des professionnels et des industriels d'anticiper leurs besoins fonciers réels de développement, en accord avec la Loi Climat et Résilience mais aussi leurs engagements de plus en plus importants en faveur de la transition énergétique et écologique.

Dans un contexte de réindustrialisation où le foncier économique se raréfie fortement et où les entreprises revoient leurs stratégies d'entreprise (y compris sur les volets fonciers et immobiliers), l'élaboration d'une gouvernance foncière locale alliant collectivités territoriales, acteurs économiques de toutes tailles et acteurs fonciers fait particulièrement sens. En effet, un dialogue nourri entre les collectivités et les grands comptes permettrait de :

- Avoir une vision plus complète des fonciers économiques du territoire et de leur mutabilité ;
- Développer une véritable stratégie partenariale sur le long terme, dans le prolongement de la stratégie foncière et du projet de territoire de la collectivité, au service de l'intérêt général ;
- Croiser les potentiels fonciers existants et les besoins réels en prenant en compte les objectifs, besoins et contraintes des différentes parties prenantes.

Dès lors, comment lever les éléments freinant le passage à l'action vers davantage de sobriété foncière dans les zones économiques ?

1 Poursuivre l'acculturation de l'ensemble des acteurs à la sobriété foncière sur le foncier économique

- S'informer sur les modes de gestion économe du foncier à travers des formations dédiées et – si possible – recruter des personnes ayant une expertise en la matière
- Renforcer le dialogue avec les collectivités à travers des instances de travail communes et régulières
- Mener des évaluations des besoins réels de développement et agir de façon préférentielle sur les parcs économiques existants

2 Explorer des formes de montages innovants qui favorisent la densification des zones d'activités

Pour « recycler » certains fonciers économiques, maintenir des conditions d'implantation de qualité pour les entreprises et préserver l'emploi, il sera nécessaire d'inventer de nouveaux modes de faire, à l'image de la dissociation foncier / bâti appliquée au foncier économique ou à d'autres montages innovants et sur mesure en fonction des territoires :

- Prise de connaissance de parangonnages réalisés sur la base de témoignages de territoires pilotes : Grand Genevois, Grand Chambéry, Valence Romans Agglo, Communauté d'agglomération de la Rochelle, Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (La Réunion)...
- Prise de connaissance de simulations financières de ces montages innovants
- Poursuite de l'acculturation des acteurs économiques, dans toute leur diversité, à ces innovations opérationnelles et à leurs impacts

3 Proposer des projets d'implantation exemplaires

Afin d'anticiper et de devancer les attentes des collectivités en matière de densité du tissu économique, de qualité paysagère ou encore de mixité d'usages dans les zones d'activités, il peut être intéressant pour les professionnels et industriels d'intégrer d'emblée les critères environnementaux, économiques et sociaux (ou éco-socio-conditionnalités) à leur projet de construction, renouvellement ou optimisation de zone d'activités, afin d'acquérir rapidement une expertise en la matière et d'être en avance de phase.

Méthodologie et remerciements

Comment l'enquête a-t-elle été réalisée ?

Pour cette troisième édition du livre blanc Objectif ZAN, le Groupe SCET a souhaité recueillir les retours des professionnels qui aménagent et développent les territoires au quotidien à travers **une enquête en ligne réalisée de juin à août 2024 : 344 acteurs de l'aménagement ont ainsi été interrogés.**

Parmi les profils des 344 répondants, les plus représentés sont les collectivités locales (66 %), les EPL (11 %), les agences d'urbanisme et Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (6 %) et les bureaux d'études. Par ailleurs, les territoires les plus représentés parmi les répondants sont les territoires ruraux (61 %), suivis par les territoires urbains (46 %) et les territoires périurbains (37 %).

NB : plusieurs types de territoires pouvaient être renseignés pour répondre à cette question, d'où ces pourcentages élevés. Des spécificités liées au profil des répondants (territoires d'implantation, structure de rattachement) ont pu être identifiées et sont soulignées quand elles existent et sont significatives.

L'enquête a permis d'apprécier la prise de conscience des enjeux liés au ZAN au sein de l'écosystème de l'aménagement, mais aussi d'explorer les réflexions, actions et outils mis en œuvre pour mettre en œuvre cet objectif. Le questionnaire a aussi permis d'interroger les professionnels publics et privés sur les retombées positives et difficultés rencontrées sur le terrain, mais aussi de mettre en lumière les outils existants et à créer.

L'enquête a été enrichie par rapport à l'enquête 2023, tout en permettant les comparaisons avec la précédente édition :

- Les secteurs d'activités ont été complétés et le territoire d'ancrage de la structure des répondants a été ajouté pour préciser le profil de ces derniers ;
- Des typologies de territoires et de marchés ont été ajoutées afin d'avoir une vision plus fine de l'impact perçu du ZAN en France ;
- Les modalités de réponse de nombreuses questions ont été précisées et enrichies ;
- Des questions ont été ajoutées pour mieux saisir la vision du ZAN qu'ont les répondants :
 - Une question visant à mesurer l'ampleur de la contribution du ZAN à des enjeux de lutte contre le réchauffement climatique, pour la revitalisation des territoires, etc. ;
 - Une question dédiée à la nature des réflexions et mesures concrètes engagées par les structures des répondants ;
 - Des questions dédiées aux types d'outils dont les répondants disposent et dont ils auraient besoin pour mettre en œuvre le ZAN.

Afin de compléter les perspectives soulignées par l'enquête en ligne, **une dizaine de partenaires et experts des questions foncières et d'aménagement ont été interrogés** et ont partagé leur vision du ZAN, des recommandations et des projets innovants pour réussir collectivement la sobriété foncière.

Bibliographie

Cerema, « *Le foncier économique à l'heure de la sobriété foncière : Les résultats de l'enquête auprès des collectivités* », paru le 10 octobre 2022

Legifrance, Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux, juillet 2023

Legifrance, Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols, novembre 2023

SCET, « *Objectif ZAN. Le temps de la mise en action(s)* », novembre 2023, 20 p.

SCET, « *Objectif ZAN. Réarmer l'intervention publique face au défi du Zéro Artificialisation Nette* », novembre 2022, 16 p.

Laurent Girometti, Directeur général d'EpaMarne-EpaFrance, et Vincent Le Rouzic, Directeur de projet stratégie et innovation d'EpaMarne-EpaFrance, docteur es urbanisme de l'Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, « *Le bail réel vert, pour concilier transition écologique et développement économique* », Le Moniteur, paru le 15 mai 2024.

Merci aux membres du comité technique pour leurs contributions et expertises

Philippe Angotti
France Urbaine

Délégué adjoint en charge de la Transition écologique et de l'urbanisme

Lionel Delbos
France urbaine

Conseiller Economie territoriale et Tourisme

Anne-Laure Meunier
CEREMA

Directrice adjointe de la direction des programmes

Louise Barbier

Institut de la transition foncière

Chargée d'études et de plaidoyer

Sébastien Gouttebel

Association des maires ruraux de France

Vice-président

Arnaud Portier

Association des Etablissements publics fonciers locaux

Président et DG de l'EPF Pays basque

Camille Combes

Fédération des EPL

Responsable du département Aménagement

Jean Guiony

Institut de la transition foncière

Fondateur et président

Michael Restier

Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays

Directeur

Tiefaine Concas

Fédération des EPL

Responsable territorial – Intercommunalités et villes de France

Marc Kaszynski

Laboratoire d'Initiatives Foncières et Territoriales Innovantes

Président

Marie Coulet

Association des Petites Villes de France

Conseillère

Sébastien Maire

France Villes et Territoires Durables

Déléguée générale

Nos savoir-faire pour vous accompagner sur les enjeux de transformation des modèles et des pratiques

L'anticipation

- Trajectoire ZAN à long terme
- Stratégie foncière opérationnelle, partenariale et financée intégrant les enjeux de compensation
- Mise en compatibilité des documents d'urbanisme (SCoT, PLUi)
- Plan d'actions de renouvellement urbain et de densification
- Stratégie de requalification des ZAE et des entrées de ville
- Études de végétalisation et de renaturation
- Études de la vacance résidentielle & OPAH-RU
- Animation des dialogues territoriaux autour du ZAN et de la sobriété foncière

L'opérationnalisation

- Création d'outils de portage foncier de long terme
- Définition des nouveaux montages juridico-économiques (dissociation foncier / bâti...)
- Études opérationnelles et pré-opérationnelles (résorption de friches, renouvellement urbain, requalification et optimisation des zones d'activités)
- Construction d'une gouvernance ZAN permettant aux territoires d'ouvrir un espace de pilotage et d'échange
- Formations à destination des élus et des fonctionnaires territoriaux



De l'idée neuve à l'action, s'engager ensemble pour ceux qui transforment les territoires



La **SCET, filiale à 100 % de la Caisse des Dépôts** accompagne les initiatives locales publiques et privées sur les nouveaux enjeux des territoires, des équipements et leurs transitions.

À travers ses quatre entités, la **SCET** (conseil aux collectivités et appui à l'économie mixte à travers son Réseau de 350 EPL), **CITADIA** (conseil en urbanisme et aménagement), **Ville en Œuvre** (Conseil & ingénierie de projets), **Aatiko Conseils** (conseil aux bailleurs sociaux), **le Groupe SCET constitue le seul acteur intégré de conseil et d'appui au développement des territoires.**

Le Groupe SCET est mobilisable à travers les principaux canaux structurant la commande publique :

- **UGAP** : Lot 1 Conseil en Stratégie en partenariat avec PWC
- **Centralis®** : Lot 101 – Assistance à maîtrise d'ouvrage
Lot 103 – Urbanisme et paysagisme
- **ANCT** (Agence Nationale de la Cohésion des Territoires) : Lots d'ingénierie amont en appui aux collectivités locales
- **Banque des Territoires** : Lots d'ingénierie amont dans le cadre de grands programmes (ACV, PVD, ...)

VOS CONTACTS

Christophe LASNIER

Directeur Général Adjoint en charge
des équipes conseil SCET

✉ christophe.lasnier@scet.fr
☎ 06 03 63 32 89

Timothée HUBSCHER

Directeur BU Planification
et Résilience Territoriales

✉ thubscher@citadia.com
☎ 07 62 93 42 39

Pierre ALBERT

Directeur du développement
Stratégie territoriale et planification
urbaine

✉ palbert@citadia.com
☎ 07 63 07 23 92

Lila DEFFAYET

Manager Conseil Aménagement

✉ lila.deffayet@scet.fr
☎ 06 49 16 20 64

Contributeurs – Sarah Cosatto, Elias Sougrati et Juliette Guichardet

www.scet.fr

www.citadia.com

ville-en-oeuvre.com