

# « ZAN », VERS UNE FEUILLE DE ROUTE PARTAGÉE POUR FAIRE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

Ou comment le « zéro artificialisation nette »  
questionne nos modes d'aménager

---





# « ZAN », VERS UNE FEUILLE DE ROUTE PARTAGÉE POUR FAIRE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

Ou comment le « zéro artificialisation nette »  
questionne nos modes d'aménager

---

## Résumé

### Poser les enjeux de la trajectoire « Zéro Artificialisation Nette », pour créer une « plateforme d'échanges »

La mise en œuvre du Zéro artificialisation nette (ZAN) promulguée par la loi Climat et Résilience (août 2021) ouvre de nombreux défis et nécessite de mobiliser une grande diversité de leviers pour atteindre plus de sobriété foncière. C'est une véritable transformation de nos modèles d'aménagement qui est attendue et dont la réussite repose sur l'adhésion de l'ensemble des acteurs.

Pour autant si les questions sont nombreuses, les territoires et les acteurs du Sud-Aquitaine ne partent pas d'une feuille blanche. Pour ce faire, l'Agence d'urbanisme Atlantique & Pyrénées a expérimenté dès avril 2020 auprès de ses membres une plateforme d'échanges « Sobriété et neutralité foncière », variée dans ses formats (ateliers, terrain, intervenants extérieurs, séminaire ...) permettant une réflexion mutualisée sur le sujet, où chacun (État, Région, EPCI, syndicat mixte, SCoT... et également acteurs de la ville et des territoires) apporte contributions et expertises.

Qu'est-ce qui est artificialisé ou ne l'est pas ? Comment pouvons-nous observer et suivre le phénomène ? Devons-nous tous, alors que nos territoires sont soumis à des dynamiques différentes, tendre vers le même objectif ? Est-ce que les temporalités sont identiques ? Comment impliquer tous les acteurs de l'aménagement et de la construction ? De quelle façon porter cela auprès des habitants ?

**La publication « ZAN, vers une feuille de route partagée pour faire sobriété foncière » capitalise près de 18 mois de travail collectif. Elle apporte les bases d'une ressource pédagogique tant sur la définition que sur le cadre législatif. Elle identifie des leviers et elle esquisse des premières réponses sur lesquels les collectivités locales peuvent s'appuyer** pour engager leurs démarches de lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols ; sachant que le sujet donne aujourd'hui lieu à de nombreux débats concernant l'application des objectifs de la loi.

**L'AUDAP propose à ses membres de poursuivre ce travail en animant et instaurant la « plateforme d'échanges - Sobriété et neutralité foncière », véritable espace de ressources et de mutualisation permanente et vivante sur la trajectoire « Zéro Artificialisation Nette ».**

## Potentiel de mutualisation

### Membre(s) pilote(s) :

État, Région Nouvelle-Aquitaine, Département des Pyrénées-Atlantiques, CA Pays Basque, CA Pau Béarn Pyrénées, CC Haut Béarn, CC Luy en Béarn, CC Nord Est Béarn, CC Seignanx, SM Pays Basque Seignanx, SM Grand Pau / Pôle Métropolitain Pays de Béarn, ADACL, AEAG

### Méthode de travail :

#ateliers  
#participation #échanges\_élus  
#échanges\_partenaireslocaux

### Base de données :

Oui, OCS NAFU

### Mode de représentation :

Schéma, Poster, Tableau collaboratif

### Thématique :

#foncier  
#environnement

### Partenariat :

Multi-partenarial,  
multi-territorial

# Sommaire

## 01 - LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE : QUARANTE ANS DE MESURES URBAINES ... 08

- De « l'utilisation économe de l'espace », hier et aujourd'hui au « zéro artificialisation nette », demain
- Au delà de l'évolution sémantique, la question de la mise en œuvre

## 02 - CADRE LÉGISLATIF ET OUTILS D'APPLICATION ..... 10

- Les textes de lois et leurs applications
- Des leviers déjà à l'œuvre sur nos territoires
- Comment déployer le « zan » dès à présent, malgré la complexité du sujet

## 03 - DES CONSENSUS ISSUS DU GROUPE DE TRAVAIL ..... 14

- Un dénominateur commun : offrir de la « désirabilité »
- Et la réalité des pratiques, au regard des projets réalisés ou en cours

## 04 - TROIS PISTES DE PROGRÈS IDENTIFIÉES PAR NOS TERRITOIRES ..... 20

- Avoir des projets territoriaux, déclinés aux diverses échelles
- Mettre en place des stratégies foncières, basées sur la connaissance des gisements et potentiels fonciers
- Travailler avec tous les acteurs de la ville, pour accompagner les évolutions

## 05 - RETOURS SUR LE SÉMINAIRE, BILAN D'ÉTAPE : TRADUIRE LE ZAN DANS NOS MODES D'AMÉNAGER ..... 28

- Un séminaire pour appréhender collectivement le « zéro artificialisation nette » des sols
- Comment la sobriété foncière questionne nos modes d'aménager ; les points à retenir
- Au-delà des calculs du ZAN : entre arbitrages politiques et débats publics, le projet en point de mire

## 06 - PROPOSITION : CRÉER UN CENTRE DE RESSOURCES MUTUALISÉ..... 34

## 07 - RESSOURCES DOCUMENTAIRES..... 36

### Crédits

---

**Photos et pictogrammes :**  
Audap sauf mention

---

**Rédaction & réalisation graphique :**  
Antonia Garcia-Lancesseur,  
Pascal Gasc, Alice Michelin,  
Emmanuelle Rabant

---

**Impression :**  
AUDAP - juin 2022



---

→ **Sauveterre-de-Béarn (64)**

Site de visites et d'ateliers autour de la question : « Et si c'était à refaire avec plus de Sobriété & Neutralité Foncière ? » - Octobre 2020 - Source : Aldudarrak Bideo

---

# Préambule

## « Zéro artificialisation nette » : pour répondre aux grands défis de notre siècle

L'artificialisation des sols fait partie des 10 indicateurs de richesse nationale depuis la loi Eva Sas (13 avril 2015) qui invite à prendre en compte de nouveaux indicateurs de richesse dans l'évaluation et la définition des politiques publiques.

L'entrée par l'artificialisation contribue à répondre à la plupart des grands défis de notre siècle :

- l'augmentation des Gaz à Effet de Serre et la préservation des sols naturels, réservoirs de carbone,
- la raréfaction de nos ressources naturelles- terre, sable, eau, métaux, bois ...
- la perte de biodiversité et l'augmentation de zoonoses,
- l'autonomie alimentaire, le stress hydrique, le réchauffement climatique...
- l'appauvrissement de l'environnement et des personnes.

Face aux sujets sociétaux, environnementaux, économiques de ces temps complexes, l'approche par l'artificialisation peut contribuer à rassembler l'ensemble des expertises qui construisent nos territoires pour répondre aux évolutions réglementaires qui se présentent. Saisissons cela comme une opportunité, chacun à nos niveaux, d'être à la hauteur des générations futures.

**Ce document est la synthèse des échanges du groupe d'acteurs « Sobriété et Neutralité foncière »<sup>1</sup> mis en place depuis avril 2020 avec l'objectif de poser les enjeux de la trajectoire « Zéro Artificialisation Nette », annoncée par l'État en 2019<sup>2</sup> et l'Audap comme « plateforme d'échanges ».**

Cette synthèse a été complétée avec des éléments de la loi « Climat et Résilience » du 22 août 2021<sup>3</sup> qui tend à renforcer la lutte contre l'artificialisation des sols dans les grands objectifs de l'urbanisme. L'objectif de la loi, notamment dans son Titre V « se loger » aux Chapitres III et IV « Lutter contre l'artificialisation des sols ... », est de contribuer à l'adaptation aux changements climatiques avec un horizon à 30 ans (2050) pour que les collectivités puissent s'adapter.

Ce document a aussi été complété par les témoignages des acteurs - élus et techniciens- des collectivités, membres de l'Audap, réunis lors d'un séminaire le 14 décembre 2021 à Saint Palais. Il s'agit en l'état d'un document destiné à être amendé plus largement dans le cadre de futurs Comités Techniques.

<sup>1</sup> Constitué de membres de l'Audap : État, Région, EPCI, SMSCoT, AEAG, ADAFL et de partenaires, invités : EPFL Béarn, COL, SEPA, AEAG ...

<sup>2</sup> Cf. rapport de France Stratégie. <https://colibris.link/k4JHM>

<sup>3</sup> LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. <https://colibris.link/xT65U>

La sobriété foncière :  
**quarante ans de  
mesures urbaines**

---

01

---

## De « l'utilisation économe de l'espace », hier et aujourd'hui au « Zéro artificialisation nette », demain

La prise en compte d'une meilleure maîtrise de l'artificialisation des sols dans la planification urbaine n'est pas une préoccupation nouvelle. Elle a été prise en considération dès 1982 à travers les Lois de Décentralisation puis régulièrement renforcée depuis 2000 (loi SRU) jusqu'en 2018 (loi ELAN). L'ambition est portée par les projets des collectivités qui sont en première ligne de cette responsabilité. Les résultats sont déjà à l'œuvre : une baisse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers de 31 % a été constatée en France entre 2009 et 2015. Malgré de légères remontées jusqu'en 2019, les tendances récentes montrent une stagnation entre 23 000 et 24 000 ha/an (Martin Bocquet- 2021-CEREMA). L'efficacité de la construction s'est améliorée : il fallait 5,8 m<sup>2</sup> de foncier pour produire 1 m<sup>2</sup> de bâti en 2009, contre 4,4 m<sup>2</sup> en 2019.

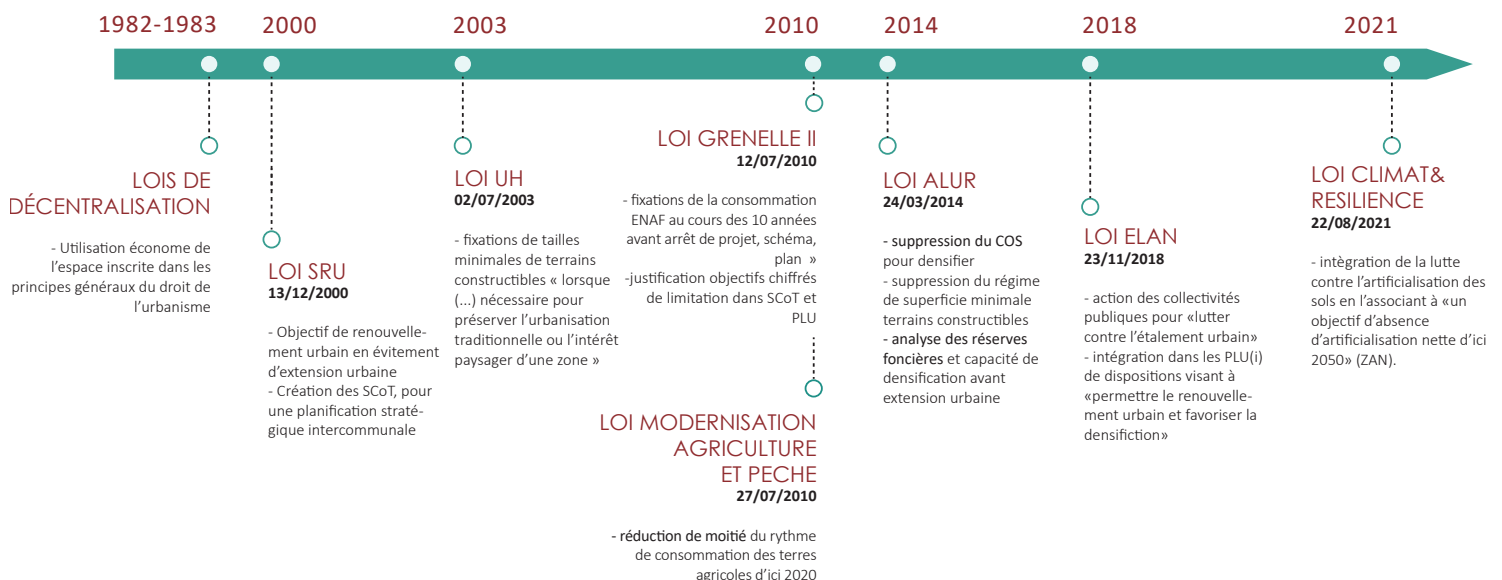
La loi « Climat et Résilience » marque une étape importante, avec une considération nouvelle qui est celle de la trajectoire vers l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN). La zéro artificialisation nette était déjà inscrite en 2018 dans le plan biodiversité. L'objectif de la trajectoire « ZAN » est de ne plus artificialiser à terme les espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) et de remobiliser les zones urbaines, de renaturer des terres artificialisées et des terrains en friche, tout en permettant de compenser l'artificialisation qui pourrait se faire en ayant recours à de la renaturation- d'où l'usage du mot « net ».

« L'efficacité de la construction s'est améliorée : il fallait 5,8 m<sup>2</sup> de foncier pour produire 1 m<sup>2</sup> de bâti en 2009, contre 4,4 m<sup>2</sup> en 2019 ».

## Au delà de l'évolution sémantique, la question de la mise en œuvre

Si l'objectif est louable, il interroge les modalités de sa mise en œuvre : qu'est-ce qui est artificialisé ou ne l'est pas ? Comment pouvons-nous observer et suivre le phénomène ? Devons-nous tous - alors que nos territoires sont soumis à des dynamiques différentes - tendre vers le même objectif ? Et est-ce que les temporalités sont identiques ? Est-ce seulement possible et avec quels moyens ? Comment impliquer tous les acteurs de l'aménagement et de la construction ? De quelle façon porter cela auprès des habitants ? Est-ce que cela n'aura pas des impacts sur le coût de la construction et les prix du foncier - foncier qui - par sa rareté - a tendance à devenir cher ? Par où et par quoi commencer ? etc.

### Évolutions de la réglementation pour la maîtrise de l'artificialisation



# Cadre législatif **et outils d'applications**

---

# 02

---

## Les textes de lois et leurs applications

L'objectif « ZAN » est de diviser par deux le rythme de l'artificialisation d'ici 2031 pour une trajectoire qui permettra d'atteindre « zéro artificialisation nette » d'ici 2050. Cet « objectif ZAN » doit être décliné dans les territoires, notamment avec une remise à niveau des documents de planification (SRADDET, PADDUC, SAR, SDRIF, SCOT, PLUi, cartes communales) « au plus tard à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi » pour les SCoT et d'ici six ans pour les PLU ou PLUi.

**La mise en application de la loi « Climat et Résilience » du 22 août 2021 a nécessité l'adoption de plusieurs décrets. Concernant plus particulièrement le ZAN, deux décrets sont parus au « Journal officiel » du 30 avril 2022<sup>4</sup>.** Le premier décret vient préciser la nomenclature de l'artificialisation des sols. Le second décret précise le contenu du Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) en la matière. Ces règles vont se décliner dans les Schémas de cohérence territoriaux et dans les Plans Locaux d'Urbanisme. Conformément à l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, la nomenclature précise que les sols, soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites sont qualifiées de surfaces artificialisées. De même, les surfaces végétalisées herbacées - non ligneuses - à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures, sont considérées comme artificialisées, y compris lorsqu'elles sont en chantier ou à l'état d'abandon. Puis sont qualifiées les surfaces non artificialisées avec toute une série de précisions.

**Cette nomenclature ne s'applique pas pour les objectifs de la première tranche de dix ans prévue à l'article 194 de la même loi : pendant cette période transitoire, les objectifs porteront uniquement sur la réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.** Pour autant, il semblerait que la nomenclature soit à prendre dès maintenant pour établir le «Point de départ» qui servira de référence dans 10 ans pour évaluer le chemin parcouru.

**Conjointement à la définition, la mesure de l'artificialisation progresse grâce au développement d'observatoires,** constitués de données et cartographies permettant des analyses pour contribuer à approcher le sujet de l'artificialisation. De nombreuses collectivités ou structures intercommunales en ont développé pour mesurer l'évolution de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (NAF) dans les documents de planification. En région Nouvelle-Aquitaine, un Observatoire d'occupation des sols (OCS) permet de partager et diffuser les données pour mieux comprendre le sujet et se projeter sur le territoire.

Concernant aussi le suivi de l'artificialisation, la loi précise, dans son article 205, la mise en place d'observatoire de l'habitat et du foncier, aux plus tard trois ans après que les Programme Locaux de l'Habitat ont été rendus exécutoires. Ils doivent notamment analyser la conjoncture des marchés fonciers et immobiliers ainsi que l'offre foncière disponible, en s'appuyant en particulier sur un recensement des friches constructibles, de locaux vacants, secteurs où la densité de la construction reste inférieure au seuil résultant de l'application des règles des documents d'urbanisme. Certaines données ne sont pas encore disponibles de façon exhaustive sur les territoires. Or, « la connaissance de l'artificialisation des sols dépend de la façon dont elle est définie et mesurée ».<sup>5</sup>

**Dans cette phase d'intégration des définitions et outils de mesure,** le groupe d'acteurs « Sobriété et Neutralité foncière » a estimé que le sujet de l'artificialisation ne pouvait pas se résumer à une approche quantitative et que la question qualitative devait bien être au cœur du sujet. Quels moyens se donner pour gérer au mieux l'espace dans un souci qualitatif et de réduction des risques sur 10, 15, 20 ans ? La voie possible est que les territoires aient des démarches plus vertueuses, portées dans leur projet de territoire, avec des stratégies territoriales d'échelle de bassins de vie. Et que l'on cesse de « vouloir construire partout ... de la même façon, dans une sorte de compétition entre communes ».<sup>6</sup> La voie du «projet» pourrait être la bonne à emprunter pour la trajectoire ZAN...

*« La connaissance de l'artificialisation des sols dépend de la façon dont elle est définie et mesurée ».*

*« L'artificialisation ne peut pas se résumer à une approche quantitative et la question qualitative doit bien être au cœur des préoccupations. »*

<sup>4</sup> Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022. JO du 30 avril et décret n° 2022-762 du 29 avril 2022, JO du 30 avril.

<sup>5</sup> Jean Cavailhès (2019) <https://colibris.link/tdnZb>

<sup>6</sup> Propos issus du groupe d'échange septembre 2022

## Des leviers déjà à l'œuvre sur nos territoires

Le sujet ne peut se résumer au fait qu'il y aurait d'un côté des « pro-environnement » qui poussent à moins « artificialiser » pour préserver nos milieux et de l'autre des bétonneurs qui artificialisent pour accueillir la population et les activités. Puis, entre les deux, il y aurait des citoyens qui ne pourraient se passer de leurs modes de vie- maison avec jardin et courses dans les zones commerciales en périphérie de leur commune- tout en voulant plus de nature en ville<sup>7</sup> tellement salvatrice par temps de canicules, voire maintenant par « temps de pandémie ».

Pour une ville plus dense, les « y a qu'à / faut qu'on » sont pourtant légion. Sur le terrain, au quotidien, l'équation est un peu plus complexe. Les élus doivent accompagner le développement économique de leur territoire, versus déclin et paupérisation. Ils rencontrent aussi des réticences d'habitants qui n'ont pour seule réponse à la densification urbaine que des logements collectifs, parfois déconnectés des typologies locales où les maisons sont la norme. Les techniciens doivent mener des projets tout en considérant les évolutions réglementaires constantes qui concernent l'environnement, les documents d'urbanisme, les marchés publics... construire la ville sur la ville reviendrait plus cher et renaturer représenterait entre 100 €/m<sup>2</sup> à 400 €/m<sup>2</sup> - hors coût de déconstruction (dépollution, désimperméabilisation, construction de techno-sols)<sup>8</sup>.

Au-delà des exemples, pointés du doigt, des projets n'ont pas attendu le « ZAN » pour proposer des modes de faire plus vertueux, partout sur nos territoires : reconstruire la ville sur la ville, rénover, réinvestir du bâti inoccupé ou des délaissés urbains, muter, construire par division parcellaire, des emprises faiblement bâties, optimiser les droits réels à bâtir en incitant à la surélévation ...

Les pistes sont nombreuses pour optimiser l'occupation du potentiel foncier mobilisable dans les espaces urbanisés avant d'ouvrir de nouveaux secteurs à l'urbanisation. Un premier recensement de projets sur nos territoires montre la diversité des réponses déjà à l'œuvre<sup>9</sup>.

**Les références locales présentées montrent le champ des possibilités de décorrélérer le développement urbain de la consommation foncière.**



**Forge Moderne - Pau**

### INVESTIR

- occupation temporaire
- urbanisme transitoire
- urbanisme tactique
- chrono-urbanisme
- construction modulaire
- ...



**Maison Etchegaray - Espelette**

### ADAPTER

- aménagement d'espace
- réhabilitation
- remise sur le marché
- ...



**Parking sur toiture - BAB2 Anglet**

### OPTIMISER

- mixité urbaine
- maximisation spatiale
- densification structurelle
- ...



**Espace Darwin - Bordeaux**

### MUTER

- transformation d'un lieu
- évolutivité des usages
- reconversion de friches
- ...



**Pôle de santé - Bayonne**

### DENSIFIER

- élévation du bâti
- optimisation d'occupation
- reconfiguration d'un lieu
- ...



**Ancien site industriel - Sauveterre / Béarn**

### DÉCONSTRUIRE

- aménagement de friches
- renaturation de friches
- ré-ensauvagement
- « dépavage »
- ...

*« ... reconstruire la ville sur la ville, rénover, réinvestir du bâti inoccupé ou des délaissés urbains, muter, construire, par division parcellaire, des emprises faiblement bâties, optimiser les droits réels à bâtir en incitant à la surélévation. »*

## Comment emprunter la trajectoire « ZAN » dès à présent, malgré la complexité du sujet

**Le champ des possibles d'une ville sobre en foncier permet d'envisager des aménagements urbains y compris plus dynamiques d'un point de vue spatial et temporel, avec pour limites, celles de l'imagination :**

- les occupations temporaires par des tiers lieux associatifs, des pépinières d'entreprises voire des résidences dans des bâtiments, momentanément inoccupés,
- le « multi-usages » qui attribue au foncier - notamment en zones tendues - plusieurs fonctions pour optimiser ses coûts : des terrains sportifs légèrement décaissés pour tamponner les eaux pluviales et éviter certaines inondations, des toitures terrasses comme parkings ou espaces publics, des cours d'écoles comme jardins, des pieds d'immeubles comme potagers, des façades, des rez-de-chaussée de collectifs comme crèches ou bibliothèques de quartier.
- le « Chrono-urbanisme » qui élargit les usages d'espaces et de lieux parfois vides : parking du supermarché investi en marché du dimanche, salles de cours servant de lieux d'activités les fins de semaine, auditoriums d'entreprises comme lieux de spectacles les week-ends, écoles et lycées investissent l'été pour permettre l'habitat des travailleurs saisonniers ... ;
- l'urbanisme «tactique» qui permet d'aménager de façon éphémère et souvent participative des espaces publics, à titre expérimental ou pour des programmations événementielles ;
- la réversibilité qui anticipe les changements d'usages des bâtiments dans le temps : des parkings silos, transformés en bureaux ou en commerces, des bureaux en logements, des parkings en plateforme de logistique urbaine ...

À ce jour, toutes ces pratiques existent en France et la réglementation encadre la plupart de ces cas de figure.

Mais les documents d'urbanisme - SRADDET, SCOT, PLUi - ne définissent pas les modes de gestion des sols. Ils sont destinés à traduire un projet global d'aménagement et d'urbanisme et à fixer les règles d'aménagement et d'utilisation des sols.

Ces pratiques supposent donc que les collectivités et les structures « ad-hoc » puissent envisager de nouvelles approches permettant de répondre aux enjeux du ZAN, accompagnées par un certain nombre d'autres leviers que les documents d'urbanisme notamment pendant le temps nécessaire à leur réalisation, à l'adaptation des acteurs de la ville et à la recherche de moyens financiers.

**En attendant, ne pourrait-on reprendre du dernier rapport du Shift Project<sup>10</sup> la recommandation suivante : « L'un des premiers enjeux de l'adaptation consiste à commencer à bien faire (ou arrêter de faire) ce que l'on fait mal. » ?**

*« Les pistes sont nombreuses pour optimiser l'occupation du potentiel foncier mobilisable dans les espaces urbanisés avant d'ouvrir de nouveaux secteurs à l'urbanisation. »*

<sup>7</sup> Sondage « OpinionWay » pour UNAM et Fédération des SCOT - janvier 2021 : <https://colibris.link/vvFoZ>

<sup>8</sup> Données France Stratégie

<sup>9</sup> Voir là : <https://colibris.link/r4Ysz>

<sup>10</sup> <https://colibris.link/l4lxu>

Des consensus **issus du**  
**groupe de travail**

---

03

---

## Un dénominateur commun : offrir de la « désirabilité »

Dès les premiers échanges, en mai 2020, les acteurs du groupe « Sobriété & Neutralité foncière » ont abordé le sujet en identifiant le besoin de changer de paradigme pour permettre d'offrir sur les territoires une densité plus « désirable » car plus qualitative. Cela rejoignait la proposition du Commissariat Général du Développement Durable de « développer une vision positive et désirable de la densité dans le cadre d'une dynamique de prise de conscience collective »<sup>11</sup>.

Parmi les voies possibles de progrès figuraient les prises de décisions préalables entre EPCI, communes ... incarnées à travers des « contrats d'objectifs, par exemple, en fixant des jalons temporels - à court/moyen/long termes – car le réinvestissement urbain prend du temps » et son coût s'avère le plus souvent supérieur aux extensions urbaines (surcoûts de rénovation, de démolition ou de dépollution) ».

La circulaire du gouvernement (30 août 2021) aux préfets de régions et de départements<sup>12</sup> dans le prolongement de la loi Climat et Résilience pour lutter contre l'artificialisation des sols va dans ce sens. Elle identifie quatre piliers principaux dont l'un consiste en des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) d'une durée de six ans. Ce cadre partenarial, facilitant les réflexions communes des collectivités et des acteurs locaux, a pour objectif de soutenir en priorité les projets d'investissements alliant développement urbain et sobriété foncière, ainsi que les aménagements urbains soucieux de l'environnement.

Cela s'est traduit à travers des programmes nationaux de type Opérations de Revitalisation des Territoires (ORT), Petites Villes de Demain, Action Cœur de Ville, soit des programmes déjà existants avant la promulgation de la loi et qui ne s'appliquent pas partout, mais qui renforcent les moyens d'intervention sous forme de dotations aux collectivités territoriales pour les projets d'investissements les plus vertueux : Dotation de Soutien à l'Investissement Local (DSIL), Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux (DETR), Fond National d'Aménagement et de Développement du Territoire (FNADT) et des moyens de France Relance (Fonds friche, Fonds pour la revitalisation commerciale...). Ces dotations aux collectivités vont se poursuivre sur plusieurs années : y en aura-t-il pour tout le monde ?

Au-delà de ces programmes particuliers, l'approche qualitative du groupe de travail a permis d'appréhender collégialement les changements de paradigme afin de « faire ZAN » :

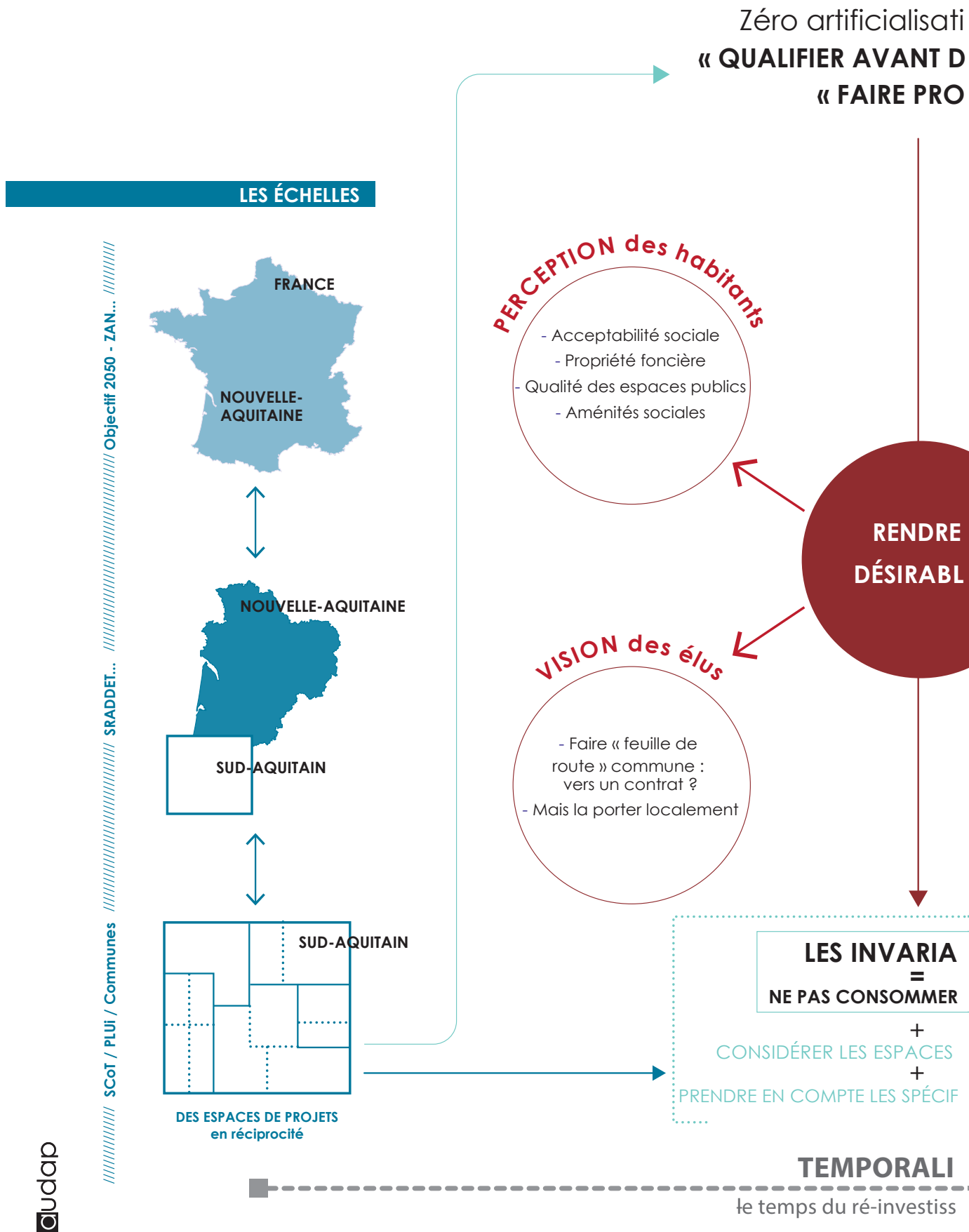
- Prendre en compte les échelles et la diversité des contextes : ruralité/péri-urbain/métropoles, espaces de montagnes/ espaces littoraux, territoires tendus/détendus, formes urbaines, héritées de l'histoire et leurs paysages ;
- Identifier les EPCI, en tant que lieu des débats et d'espace politique pour les accompagner dans l'élaboration de leur projet, en lien avec leurs champs de compétences et des diverses temporalités;
- Considérer la pluralité des acteurs : « intérêts divergents » / croisement des expertises / objectifs particuliers ... avec un dénominateur commun : offrir de la « désirabilité ».

*Il faut essayer de légitimer pour faire accepter : « développer une vision positive et désirable de la densité dans le cadre d'une dynamique de prise de conscience collective »*

<sup>11</sup> CGDD : Trajectoires vers l'objectif « zéro artificialisation nette », éléments de méthode -12/2019

<sup>12</sup> Circulaire n° 30 août 2020, parue le 20 octobre 2020 : <https://colibris.link/cz2jW>

# POSTER DE SYNTHÈSE DES ÉCHANGES DES ATELIERS «SOBRIÉTÉ ET NEUTRALITÉ FONCIÈRE» EN SUD-AQUITAINE



on nette ?  
**E COMPTER »**  
**JET »**

**TRANSVERSALITÉ des techniciens**

- Sortir du débat « d'experts »
- Croiser les thématiques (densification urbaine, ENAF, ERC risques, santé, alimentation...)

**LOGIQUES d'acteurs**

**Acteurs de l'économie**  
 (agriculture, commerces, industrie...)  
 - Évolution des pratiques  
 - Fiscalité

**Acteurs de l'habitat**  
 Secteurs tendus/détendus  
 Offre de mixité sociale

**Gestionnaires des espaces naturels**  
 ...

**NTS**  
**LES ENAF**

IMPERMÉABILISÉS  
 CITÉS TERRITORIALES

**TÉS**  
 ement urbain -

**LES SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES**

**Service d'approvisionnement**

- Matériaux de construction
- Valorisation énergétique des déchets
- Production de nourriture

**Service de support**

- Végétation
- Stock éléments nutritifs, C...
- Biodiversité
- Éléments naturels et santé

**Sols non artificialisés**

**Service de régulation**

- Cycle des éléments majeurs
- Gestion de flux hydriques
- Gestion de la température
- Recyclage des déchets
- Améliorer la biodiversité

**Services culturels**

- Conservation de l'héritage naturel et culturel
- Loisirs, aménités
- Éducation à la biodiversité

////////////////// **CONSIDÉRER LES « VIDES » URBAINS** //////////////////////  
 //////////////////// **DONNER DE LA VALEUR AUX ENAF** //////////////////////

**LEVIERS**

- **des ambitions politiques à porter dès l'amont des projets**  
 → avoir des approches systémiques qui intègrent divers « pactes » participatifs avec les acteurs de l'aménagement  
 → sortir des logiques de compétition entre communes
- **des modes de faire à développer et harmoniser selon territoires**  
 → mieux connaître ses gisements fonciers  
 → envisager des outils adaptés à la complexité et à la diversité des pressions foncières (stratégie foncière, fiscalité locale ...)

**LA FABRIQUE DE LA VILLE**

- Bâtir dans l'enveloppe urbaine
- Réinvestir les friches urbaines
- Résorber la vacance
- Permettre l'évolution des usages
- Densifier
- ...

**Densification urbaine**



**Renouveau urbain**



**Renaturation de friches**



////////////////// **RÉINVESTIR - REVITALISER LE « DÉJÀ LÀ »** //////////////////////

## Et la réalité des pratiques, au regard des projets réalisés ou en cours

Les modèles économiques des constructions - notamment de maisons individuelles, produites en dehors de nos espaces agglomérés pour un coût moindre que d'autres productions urbaines - et la défiscalisation impactent les modes de faire. Les aspirations sociales favorisent également le modèle de la maison individuelle y compris parmi les jeunes générations - 7 jeunes sur 10 envisageant de vivre en maison, sachant que derrière ce modèle, il existe de nombreuses typologies<sup>13</sup>.

La question des espaces économiques, des zones d'activités ou commerciales est aussi un débat en soi. Il faut certainement les concevoir autrement, mais cela suppose que le « changement de paradigme » soit intégré par des acteurs plus « opérationnels » de la ville, le foncier faisant partie du capital des entreprises. Il s'agit de voir par ailleurs comment les logiques des différents acteurs peuvent s'accorder pour réaliser les logements estimés dans les récents Programmes Locaux de l'Habitat ainsi que les équipements nécessaires à l'accueil des habitants et des entreprises. Cela représente, en Pyrénées-Atlantiques et Seignanx, 4 500 logements supplémentaires en neuf par an et presque autant en rénovation<sup>14</sup>.

Selon les données de l'Observatoire régional NAFU de l'Occupation des Sols, entre 2009 et 2015, en Pyrénées Atlantiques et Seignanx, ce sont 2654 hectares qui ont été « artificialisés »<sup>15</sup>. Sur la même période, ces territoires ont accueilli + 21 045 ménages et + 3743 emplois ; soit 9 emplois/ménages par hectare artificialisé. Les données actualisées de l'occupation des sols - OCS millésime 2020 - transmises en mai 2022, confirment que les tendances d'évolution de l'artificialisation ont baissé. Pour autant, les marges de progrès vers des densités plus élevées semblent possibles, même si tout un chacun, au quotidien, estime que l'on construit « trop dense » : la perception de la densité est un sujet important qui renvoie notamment vers la qualité des bâtiments et des espaces publics qui sont produits.

Les collectivités en sont conscientes. La qualité des produits réalisés permet une meilleure acceptabilité de la densité vers laquelle tendre afin de moins impacter les espaces naturels, agricoles ou forestiers. Pour autant, « les collectivités ne peuvent pas tout »<sup>16</sup>. Dans certaines situations, les choix d'artificialisation ne dépendront pas directement d'elles. Cela pourra concerner des projets d'intérêt général majeurs et d'envergure nationale ou régionale ou d'équipements particuliers.

« Selon les données de l'Observatoire régional de Nouvelle Aquitaine de l'Occupation des Sols, entre 2009 et 2015, en Pyrénées Atlantiques et Seignanx, ce sont 2654 hectares qui ont été « artificialisés ».

<sup>13</sup> enquête IFOP «Rapport des jeunes au logement» - janvier 2022 - <https://colibris.link/Sk3og>

<sup>14</sup> PLH Pays Basque, 2020-2025 = + 2 600 logements neufs /an et sensiblement la même chose en réhabilitation ; PLH Pau Béarn Pyrénées, 2018-2023 = + 750 logts neufs /an et la même chose en réhabilitation ; PLH Seignanx, 2020-2025 = + 400 logts neufs /an ; PLH LacqOrthez, 2016-2021 = + 325 logts / an ; les autres EPCI du département, non couverts par les PLH évoqués-représentent 550 nouveaux logements par an.

<sup>15</sup> Dans l'OCS région NA (NAFU) : les territoires artificialisés sont le « U » de NAFU = tout ce qui n'est pas naturel, agricole ou forestier ; ils comprennent les zones urbanisées, les zones industrielles ou commerciales, les réseaux de communication (aéroports, ports, réseaux routiers et ferroviaires), les mines, décharges et carrières, les espaces verts artificialisés non agricoles (espaces verts urbains, équipements sportifs et de loisirs).

<sup>16</sup> Propos issus du groupe d'échanges – mai 2020



Base sous marine - Saint-Nazaire

### RECONQUÉRIR

- ré-ensauvagement
- environnement / versus paysage
- coûts de la renaturation
- ...



Voie verte - Gave de Pau

### AMÉNAGER

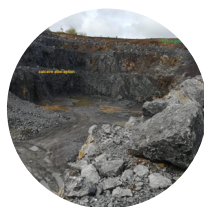
- promotion d'usages
- apaisement d'espaces
- mise aux normes
- ...



Plateforme de valorisation - Bidart

### PRÉSERVER

- installation classée
- intérêt général
- ...



Carrière - Cassaber

### EXPLOITER

- activités économiques
- ...



Centrale solaire au sol - Losse

### VALORISER

- développement ENR
- apport de revenus complémentaires
- ...



Recul du trait de côte - PB et Landes

### RELOCALISER

- stratégies face aux risques (recul trait de côte, submersion, inondation ...)
- ...

# ZOOM



## QUAND « ARTIFICIALISER » SEMBLE UNE ISSUE OU LA PENSÉE MAGIQUE DE LA « COMPENSATION »

Lorsqu'un espace naturel, agricole ou forestier est artificialisé, il faut qu'un autre espace soit rendu à la nature, ou à l'agriculture ou à la forêt : c'est la séquence ERC (Eviter-RéduireCompenser). Mais l'ERC ne semble pas compatible avec le « ZAN ». La « Compensation »- parce que l'on n'a pu ni éviter ni réduire- devrait rester l'exception, car elle est rarement atteinte en France à cause des complexités de sa mise en œuvre pour contrebalancer les incidences et les impacts qu'a générés le projet.\* La compensation écologique représente fondamentalement un compromis, permettant de porter ponctuellement atteinte à la biodiversité afin de réaliser des projets d'aménagement. La Directive « habitats-faune-flore » (21 mai 1992) a adopté les dispositions nécessaires pour assurer l'interdiction de la détérioration ou de la destruction des habitats naturels (articles 12 à 16). L'article 16 permet de déroger à ces interdictions lorsqu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante.

Il énumère les motifs permettant de justifier d'une telle dérogation et notamment des « raisons impératives d'intérêt public majeures, y compris de nature sociale ou économique ». L'intérêt public majeur est une notion d'interprétation stricte, qui n'est pas synonyme d'intérêt général. Il se définit plutôt comme un projet présentant un intérêt public incontestable présentant un cas exceptionnel dont la réalisation se révèle incontestable. Charge aux élus de faire les choix de développement pour leurs territoires et charge aux juges d'en apprécier les choix, mais tout projet pouvant impacter doit proposer la recherche de scénarios alternatifs qui permettent l'évitement ou si impossibilité permettent la réduction. Et lorsque l'« artificialisation » est la seule solution, elle doit être faite en toute conscience.

\* *Compensation des atteintes à la biodiversité : construire le consensus – Rapport de la commission d'enquête sénatoriale - avril 2017 - <https://colibris.link/z5WWO>*

*Lorsqu'un espace naturel, agricole ou forestier est artificialisé, il faut qu'un autre espace soit rendu à la nature, ou à l'agriculture ou à la forêt : c'est la séquence ERC (Eviter-Réduire - Compenser).*

Trois pistes de progrès  
«**identifiées**» par  
**nos territoires**

---

04

---

## Les trois pistes de travail identifiées

Dans les propos introductifs, il était rappelé certains dires, issus des échanges du groupe de travail et synthétisés sur le « Poster » central : la trajectoire « ZAN » ne peut pas se résumer à une opération comptable. Elle va devoir se confronter aux échelles du « faire », c'est-à-dire au local et à la diversité des contextes que cela suppose. Les élus, dans leurs champs de compétences, doivent s'en saisir et débattre en connaissance de cause pour fonder leur projet de territoire. Enfin, le meilleur moyen d'engager le débat est d'impliquer tous les acteurs concernés et que chacun s'y retrouve en revenant peut être à certains fondamentaux et dénominateurs communs : la qualité de vie.

Pour avancer vers ce changement de paradigme, les trois pistes de travail identifiées, pour mémoire, étaient :

- avoir un projet de territoire aux diverses échelles : de la planification au projet urbain,
- mettre en place des stratégies foncières, en ayant la connaissance des gisements et potentiels fonciers,
- travailler avec tous les acteurs de la ville, pour accompagner les évolutions et anticiper les impacts.

## Avoir des projet territoriaux déclinés aux diverses échelles

Le projet de loi Climat et Résilience dans son chapitre III traite de la « lutte contre l'artificialisation des sols en adaptant les règles d'urbanisme » et identifie « l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme pour limiter l'artificialisation des sols ».

Le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document en tenant lieu ou la carte communale devront « prendre en compte » les objectifs du SRADDET concernant notamment ces objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols. La loi 3DS\*, dans son amendement adopté le 9 février 2022, a précisé les délais calendaires dans les documents d'urbanisme.

*La trajectoire « Zéro Artificialisation Nette » ne peut et ne doit pas se résumer à une opération comptable.*

### « Trajectoire ZAN » : dans les documents d'urbanisme



\*Loi 3DS : loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, décentralisation, déconcentration, simplification

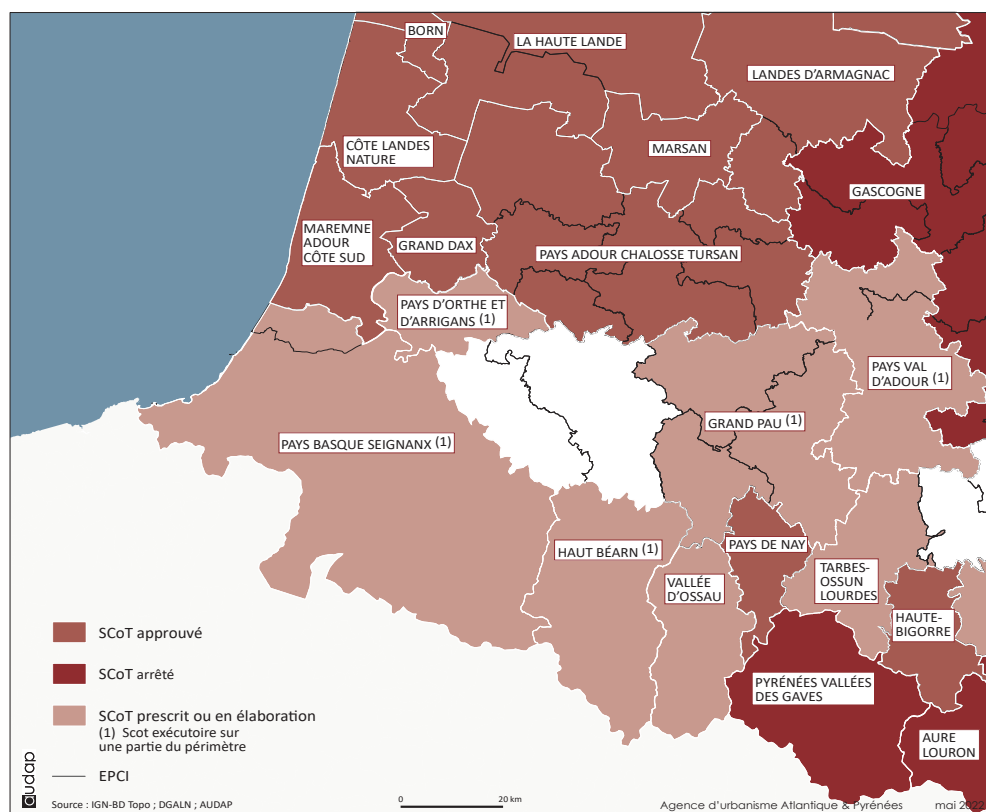
## Le SCoT, un projet stratégique partagé pour l'aménagement d'un territoire

À l'échelle Sud-Aquitaine, la quasi-totalité des intercommunalités sont aujourd'hui dotées (ou engagée dans l'élaboration / la révision) d'une vision stratégique à travers le SCoT. Des démarches inter-territoriales, particulièrement d'inter-SCoT sur tout ou partie du Sud-Aquitain, ont un intérêt pour répondre aux enjeux régionaux du « ZAN », inscrits dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Nouvelle-Aquitaine.

La mise en œuvre de la loi « Climat et résilience » passe par la modification du SRADDET, qui doit être engagé au plus tard au mois d'août 2022, entre autres pour territorialiser les dispositions de la loi en matière de réduction de la consommation foncière et de lutte contre l'artificialisation des sols.

Les régions ont jusqu'en février 2024 pour approuver les modifications du SRADDET et les SCoT disposeront ensuite de deux ans, soit jusqu'en août 2026, pour intégrer les nouvelles dispositions et règles. Pour mener ce travail, les SCoT de Nouvelle Aquitaine sont associés par la Région à ses travaux et peuvent, au travers de la Conférence Régionale des SCoT, faire remonter aux régions leurs propositions de trajectoire « ZAN » afin d'alimenter les réflexions dans l'objectif de mieux articuler leurs politiques publiques et coordonner leurs actions avec celles des territoires voisins.

### Les Schémas de Cohérence territoriale du Sud-Aquitain au 1<sup>er</sup> janvier 2022





## Les projets urbains, traductions opérationnelles et programmatiques des orientations des documents d'urbanisme

Les projets d'aménagement urbain permettent la réalisation de l'action publique, portée dans les documents d'urbanisme. Leur mise en œuvre opérationnelle nécessite une cohérence d'ensemble et une coordination des actions. Cela questionne l'articulation entre la planification et sa mise en œuvre opérationnelle. Elles ne se succèdent pas systématiquement d'un point de vue temporel : la traduction de l'une vers l'autre peut être itérative et les liens de causalité sont parfois inversés. Dans les PLUi, les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) constituent des outils de traduction pré-opérationnelle et de mise en œuvre du projet urbain porté par le PLU. Parfois, les démarches de projet urbain permettent d'affiner des réflexions que la planification n'a pas anticipé, car à partir d'approches pragmatiques, elles peuvent intégrer des expertises d'autres acteurs : habitants, associations, entreprises ... venant ainsi enrichir le champ de la planification.

La démarche des ateliers de territoire FENICS, en Pyrénées-Atlantiques, en est un exemple. Ces ateliers ont pour objet d'accompagner des communes volontaires concernées par le phénomène de dévitalisation. La méthode, basée sur l'implication et la participation de citoyens et d'élus locaux, aboutit à la production de plans d'action concrets, avec la mobilisation d'une ingénierie publique (AUDAP, CAUE, EPFL, AADT...) coordonnées par le Département.

Le programme «Petites Villes de Demain», engagé par le Gouvernement depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2020 est aussi une démarche qui vise à faire converger les politiques publiques dans des centres bourgs présentant des signes de fragilité. En Pyrénées-Atlantiques, cela concerne 20 communes de moins de 20 000 habitants qui peuvent bénéficier d'ingénierie et de financements dédiés à leurs projets spécifiques.

De bonnes articulations entre planification et projet urbain demandent du « temps long » et de la constance pour articuler les diverses échelles en temps réel. De cette façon, les allers-retours entre terrain et grande échelle peuvent permettre d'atteindre une meilleure cohérence dans la traduction du projet de territoire, tout en faisant culture commune auprès des divers protagonistes. Ce sont des démarches qui se révèlent intéressantes pour s'accorder sur des mises en application du Zan.

*«L'implication et la participation de citoyens et d'élus locaux, aboutit à la production de plans d'action concrets, avec la mobilisation d'une ingénierie publique.»*



**Projet « Petites Villes de Demain »  
sur la commune d'Hasparren  
© Gaëlle VIRELY**

## Mettre en place des stratégies foncières, basées sur la connaissance des gisements et potentiels fonciers

Avec le « ZAN » le projet de territoire doit se fonder sur une nouvelle donne que l'on peut résumer - au regard de la littérature et des textes de loi - ainsi : « FAIRE DANS LE DÉJÀ LÀ »

L'identification des potentialités dans le « déjà là » apparaît comme un levier pour faire du renouvellement urbain et du recyclage des espaces et des bâtiments : mobilisation de logements vacants<sup>15</sup> et de friches<sup>16</sup>, optimisation des espaces urbanisés, surélévation du bâti, renouvellement urbain et mutations, recyclage, « chrono urbanisme », occupations temporaires ... Elle permet aussi d'envisager les espaces à « re-naturer » à l'échelle d'un territoire en considérant aussi les enjeux de biodiversité et de gestion des eaux pluviales.

*«Un projet dans lequel chaque commune trouve sa place, par la définition d'objectifs transversaux et équilibrés»*

### LA FABRIQUE DE LA VILLE SOBRE & ECONOMIE EN FONCIER

#### Densification urbaine



- Bâtir dans l'enveloppe urbaine
- Résorber la vacance
- Densifier des terrains déjà bâtis
- ...

#### Renouvellement urbain



- Ré-investir les friches urbaines
- Déconstruire et reconstruire certains sites
- Permettre l'évolution des usages
- Accompagner les occupations temporaires
- ...

#### Renaturation de friches



- Rénaturer des friches urbaines ou péri-urbaines
- Renaturer des espaces artificialisés non utilisés
- ...

#### RÉINVESTIR - REVITALISER LE « DÉJÀ LÀ »

En Nouvelle-Aquitaine, la Région a dédié une enveloppe « Fonds Friches » consacrée au financement du recyclage de friches et de fonciers déjà artificialisés, dans le cadre de projets d'aménagement urbain de revitalisation des centres-villes et de relocalisation des activités. Cette enveloppe s'élève à 16 millions d'euros sur 2 ans (2020/2021 puis 2021/2022). Elle complète les dispositifs existants portés par les partenaires en région, notamment l'appel à projets de l'ADEME. Elle s'inscrit aussi dans le cadre du Plan de Relance National qui dédie un « fonds friches » de 650 millions d'euros sur 2021-2022. Elle devrait être pérennisée jusqu'en 2026. Tout cela participe à la construction de stratégies foncières nationales et locales qui s'intéresseront d'abord à ce qui est déjà artificialisé avant même d'envisager de construire sur des terrains Naturels, Agricoles ou Forestiers (NAF).

<sup>15</sup> L'INSEE définit le « logement vacant » comme un logement qui est inoccupé et proposé à la vente, à la location, déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation, ... sans affectation précise par le propriétaire (logement vétuste, etc.).

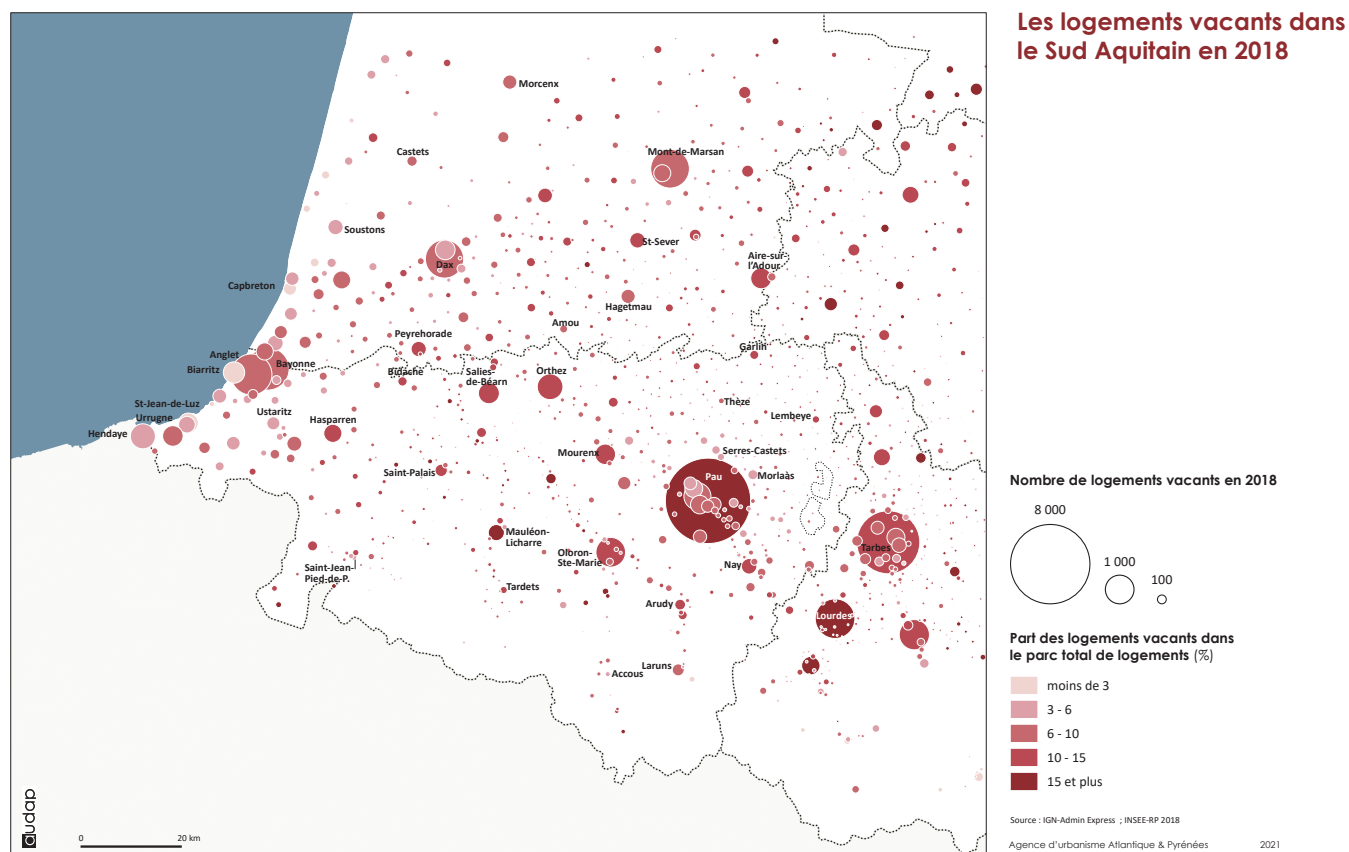
<sup>16</sup> La loi Climat & Résilience définit ainsi les friches : « On entend par « friche » tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables » (L. n° 2021-1104, art. 222).

**Identifier des terrains ou bâtiments susceptibles d’être densifiés, recyclés, ou mutés pour répondre aux besoins d’un territoire donné (EPCI, commune) à plus ou moins long terme, nécessite de connaître les « gisements fonciers » disponibles.** À ce jour, les données concernant les friches ou la vacance sont en cours de réalisation : peu de collectivités ont cette connaissance globale y compris sur les « friches urbaines » ou la vacance commerciale pour voir, au cas par cas, les possibilités de réinvestissements ou de mutabilités foncières. Le travail engagé depuis 2019 par la Région va compléter au fur et à mesure ces données : référencement des Espaces Susceptibles d’être des Friches Urbaines (ESFU), des Espaces Susceptibles d’être des Friches Agricoles (ESFA) ... Ces données – comme à l’échelle nationale (Cartofriches, Urbansimul ...) – mettent en place des dispositifs mutualisés sur la connaissance des ressources foncières, pouvant à terme être réinvesties.

Localement des études ponctuelles sont menées sur le sujet des logements vacants (SOLIHA, EPFL PB, Vallée des Aldudes ...) ou des études plus pérennes (Observatoire de la vacance de la CAPBP, Observatoire 64 ...).

En 2018 dans le Sud Aquitain, 69 220 logements vacants ont ainsi été recensés : soit 8,3 % de logements sur le parc total de ce territoire (6,2 % en 2008). Plus précisément, en Pyrénées-Atlantiques, cela représente 15 045 logements vacants (taux de vacance 2017 : 10,52 %) et dans les Landes : 5 377 logements vacants (taux de vacance 2017 : 9,35 %).

En tout état de cause, les collectivités territoriales et leurs groupements vont devoir se renforcer en matière d’observation foncière, notamment dans le cadre des observatoires de l’habitat et du foncier, observatoires prévus au III de l’article L. 302-1 du code de la construction et de l’habitation<sup>17</sup>. Les modalités de mise en œuvre et les missions de ces observatoires ayant été précisées par la loi (art. 205).



## Travailler avec tous les acteurs de la ville, pour accompagner les évolutions

Au-delà des calculs concernant l'artificialisation, de nombreux acteurs de l'aménagement se retrouvent sur la nécessité de faire mieux ensemble, dès à présent. L'engagement demande de se coordonner et se donner les moyens pour y répondre en sécurisant chacun sur du temps long, notamment lorsqu'il s'agit des enjeux économiques de l'aménagement urbain, voire de l'acceptabilité sociale face au changement<sup>18</sup>. Certains outils déjà développés sur le territoire peuvent être plus volontaristes et systématisés. La maîtrise du foncier par les collectivités avec la réalisation de réserves foncières semble essentielle à chacun. Le maintien dans leur « portefeuille » est déjà mené par les EPFL du Béarn et du Pays Basque sur certaines opérations y compris de remise en état de friches.

Ce travail pourrait s'amplifier et s'inscrire dans le cadre de grands projets de territoire, contractualisés (ex. schéma d'aménagement Port de Bayonne), tout en intégrant le besoin de préserver le foncier agricole nécessaire aux territoires. Le développement du mécanisme de dissociation pérenne entre le foncier et le bâti afin de limiter la spéculation foncière dans certaines zones tendues est aussi une pratique mise en place. Cela permet de proposer des logements en Bail Réel solidaire (BRS) – mécanisme créé par la loi ALUR- qui en dissociant le foncier du bâti, permet de réduire le prix de l'immobilier. Le dispositif est notamment accompagné de clauses anti-spéculatives afin de plafonner le prix de la revente. En 2020, plus d'une centaine de logements se sont faits ainsi. D'autres outils développés par des collectivités localement ou au niveau national peuvent aussi servir d'inspiration : réglementation du changement d'usage, encadrement des loyers, chartes, contractualisations, leviers opérationnels et financiers, compensations des logements saisonniers, travail transversal et le plus en amont possible entre services de l'État, collectivités et acteurs publics et privés de l'opérationnel.

Le même exercice doit être déployé entre acteurs autour de la rubrique ERC (éviter/réduire/compenser), pour anticiper le plus en amont possible l'exercice et éviter la spéculation-voire la monétarisation qui concerne des espaces susceptibles de compenser. À l'échelle d'un territoire, des opérateurs de compensation doivent être clairement identifiés. Il s'agit d'une « personne [...] privée chargée par une personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité, de les mettre en œuvre pour le compte de cette personne et de les coordonner à long terme. »<sup>19</sup> Dans certains territoires, les EPFL se saisissent de plus en plus de cette compétence qui peut être concluante si elle est menée à des échelles pertinentes et avec des financements spécifiques qui ne peuvent, seuls, venir des collectivités.

Dans la trajectoire ZAN, la question de la « réciprocité » entre collectivités fait partie du cœur du sujet, face à la crainte de certains de se voir contraints à ne plus avoir de perspective d'aménagement dans les années qui viennent. La circulaire du Gouvernement, adressée aux Préfets, va dans ce sens en proposant le déploiement de stratégies territoriales à l'échelle des bassins de vie, au travers d'outils contractuels tels les Contrats de Relance et de Transition Écologique. Ces approches transversales, multi scalaires et multidisciplinaires de l'aménagement doivent permettre de mieux consolider les alliances interterritoriales en co-construisant des stratégies entre métropoles, villes moyennes et petites villes, périphéries et hinterland afin que chaque interaction ait des retombées positives localement et puisse aussi créer de la valeur ajoutée.

*« De bonnes articulations entre planification et projet urbain demandent du temps long »*

*« Dans la trajectoire ZAN, la question de la réciprocité entre collectivités fait partie du cœur du sujet »*

<sup>17</sup><https://colibris.link/ZYWAI>

<sup>18</sup>A ce sujet, voir par exemple : « les rencontres de l'immobilier » organisées par Sud-Ouest le 10 novembre 2021

<sup>19</sup> Loi d-u 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, art 69

Retours sur le séminaire,  
bilan d'étape : **traduire  
le ZAN dans nos  
modes d'aménager**

---

05

---

## Un séminaire pour appréhender collectivement le « zéro artificialisation nette » des sols

La loi Climat-Résilience fait de la protection des sols et des milieux une priorité de l'action publique afin de réduire la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers. **Après avoir animé des réflexions mutualisées sur le sujet autour du groupe de travail «ad hoc» depuis mai 2020, l'Audap a organisé, à la demande de ses membres, un séminaire spécifique le 14 décembre 2021 à Saint-Palais.** L'objectif était de faire un point d'étape, élargissant les débats aux élus et autres acteurs de l'aménagement, pour partager le sujet et échanger sur les meilleures façons d'intégrer dans les politiques publiques ces nouveaux défis de sobriété foncière. Une cinquantaine d'acteurs\*, représentant une vingtaine de collectivités du Sud-Aquitain, ont fait part de leurs pistes de réflexion.

Lors de la plénière d'ouverture, Victor Dudret, Maire de Rontignon et Président du SCoT Grand Pau, a exprimé les questionnements d'élus de collectivités sur le sujet, puis Aurélien Boujot, Chef de service Aménagement urbanisme et risques à la DDTM des Pyrénées-Atlantiques a présenté le contexte de la loi. Sonia Guelton, Présidente de l'association Foncier en Débat et professeure à l'Université Paris-Est, a présenté les évolutions de l'artificialisation en métropole à partir d'analyses comparatives de territoires. Puis Fabien Delhaes, avocat de l'urbanisme, a conclu ce premier temps en exposant les questions que l'application du ZAN pose déjà.



Plénière d'ouverture du séminaire « ZAN » à Saint Palais, en décembre 2021

*«Après avoir animé des réflexions mutualisées sur le sujet autour du groupe de travail « ad hoc » depuis mai 2020, l'Audap a organisé, à la demande de ses membres, un séminaire spécifique »*

\* les acteurs présents au séminaire :

Thierry AIMÉ ; Jérôme ARHANCET ;  
Olivier AROIX ; Tom AVEZARD ; Anthony BAYON ;  
Marc BERARD ; Sylvie BETAT ; Aurélien BOUJOT ;  
David BRIANÇON ; Isabelle BURON ;  
Marie-Pierre CABANNE ; François CAMUS ;  
Denis CANIAUX ; Amandine CARRÈRE ;  
Bruno CARRÈRE ; Sébastien CARRÈRE ; André  
CHANGALA ; Aurélien COLLENOT ;  
Jean-Michel COSCARRAT ; Fabien DELHAES ;  
Létizia DELORME ; Carole DIDIER ;  
Victor DUDRET ; Typhaine DULHAUSTE ;  
Jean-Pierre FAUX ; Antonia GARCIA-  
LANCESSEUR ; Pascal GASC ;  
Mikel GOYHENECHÉ ; Xalbat GOYTY ;  
Jean-Marc GRUSSAUTE ; Sonia GUELTON  
; Sandrine HERNANDEZ ; Nelly HUGER-  
GARRIGOU ; Jean-Pierre IRIART ;  
Gérard JAUREGUBERRY ; Christine LAMUGUE ;  
Matthieu LARRALDE ; Juliette LEPINE ;  
Julien LETESSIER ; Jean-Luc LOUIS ;  
Jean-François MONET ; Gilles PAQUIER ;  
Gilles PEYNOCHÉ ; Camille PONS-CASSOU ;  
Imed ROBBANA ; Brigitte ROSSI ;  
Christophe SCHNEIDER ; Maylen THOUMIRE-  
ALCELAY ; Dominique TRUY ; Xavier SOM ;  
Amandine VIDAL ; Thomas ZELLNER.

## Comment la sobriété foncière questionne nos modes d'aménager : les points à retenir

Trois tables-débats ont permis de croiser les témoignages des collectivités autour des questions suivantes : « ZAN des villes, ZAN des champs : même combat ? Quelles alliances ? », « Et si nous recyclions nos villes et nos bourgs ? », « La densification, mot tabou ? », introduites respectivement par Sandrine HERNANDEZ, Conseillère Régionale de Nouvelle Aquitaine, déléguée à la revitalisation des centres-bourgs, au foncier et à l'urbanisme, Brigitte ROSSI, Adjointe au Maire d'Oloron-Sainte-Marie en charge de l'urbanisme et du développement durable, Vice-Présidente de la Communauté de Communes du Haut-Béarn puis Marc BÉRARD, Adjoint au Maire de Bidart en charge de l'Urbanisme, Président du SCoT Pays Basque Seignanx.

Certes la sobriété foncière réinterroge nos modèles de développement mais les ateliers ont aussi enrichi le sujet en développant d'autres considérations inhérentes au sujet.

- **FAIRE ZAN, c'est concevoir un nouveau modèle d'aménager mais c'est aussi prendre en compte un projet de société, dont la réussite dépend de la multiplicité des enjeux à 2050** : des changements de destination du bâti plus fluides, changement climatique, préservation des écosystèmes, vieillissement de la population, besoins alimentaires, etc. Car si l'approche quantitative fait partie de l'équation, elle ne peut fonder à elle seule la trajectoire recherchée, qui doit être appréciée par une multiplicité d'entrants et doit avant tout être guidée par une perspective qualitative, faisant écho aux aspirations sociétales. La notion « d'Eco-Conditionnalité » a été évoquée.
- **FAIRE ZAN, c'est passer d'une logique d'opportunités à une logique de projet, né du dialogue entre acteurs du territoire, ce qui signifie que le sujet doit être considéré le plus en amont possible.** Cela peut reposer sur la mise en place d'outils de maîtrise foncière, de programmes de réhabilitation du parc existant, de Plans Locaux d'Urbanisme ambitieux et volontaristes ... autant de moyens existants mais pas complètement satisfaisants. Il y a probablement des méthodes à imaginer pour compléter ces dispositifs : à travers la fiscalité, des outils adaptés à la ruralité, des changements de destination plus fluides...
- **FAIRE ZAN, c'est aussi adapter les réponses à la pluralité des territoires** : chaque modèle n'est pas reproductible selon où l'on bâtit et les coûts ne sont pas les mêmes selon les territoires. Les territoires tendus – où il y a plus de concurrence entre opérateurs – semblent plus propices à accueillir des opérations denses autour de règles claires, fixées par la puissance publique. Elles seront d'autant mieux accueillies par les habitants qu'elles intégreront le cadre de vie, la qualité des espaces publics et privés pour le mieux vivre de toutes les générations.

Les territoires moins tendus - bourgs et villages ruraux par exemple - rendent plus complexe la mise en œuvre de la sobriété d'autant plus lorsqu'une collectivité a peu de demandes. La solidarité territoriale prend tout son sens notamment pour porter financièrement des projets de réhabilitation, de renouvellement d'un patrimoine déjà existant que seule, la commune ne pourra pas faire.

*« La trajectoire recherchée, (...) doit avant tout être guidée par une perspective qualitative, faisant écho aux aspirations sociétales ».*

*« (...) le sujet doit être considéré le plus en amont possible ».*

*« Chaque modèle n'est pas reproductible selon où l'on bâtit et les coûts ne sont pas les mêmes selon les territoires. »*

**Table -débat 1 - « ZAN des villes, ZAN des champs :  
même combat ? Quelles alliances ? »**



**Table -débat 2 - « Et si nous recyclions nos villes et nos bourgs ? »**



**Table -débat 3 - « La densification, mot tabou ? »**



## Au-delà des calculs du ZAN : entre arbitrages politiques et débats publics, le projet en point de mire

Le ZAN est une trajectoire fixée à 25 ans, le temps d'une génération mais un temps relativement court lorsque l'on connaît le délai nécessaire à l'élaboration des projets, particulièrement en matière de planification.

La question de l'artificialisation va être précisée au fur et à mesure par toute une série de décrets mais le sujet ne peut pas se réduire à des calculs complexes de surfaces. La réduction de l'artificialisation doit aussi pouvoir reposer sur des arbitrages politiques ouverts au débat public.

Les axes de progrès possibles méritent d'être soumis à la discussion afin que la diversité des territoires soit mieux prise en compte dans cet objectif, que les trajectoires soient partagées entre villes et communes rurales voisines pour sortir de la concurrence et envisager des complémentarités afin d'aborder le «ZAN» par le projet (milieux urbains, villes, bourgs et villages) et non par la règle.

**Les débats et échanges autour du sujet ne font que commencer. La demande collective est de s'en emparer et de les poursuivre au sein des territoires et avec l'ensemble des acteurs y compris les habitants, réunis autour d'un récit collectif : celui de notre avenir en commun.**

*« La réduction de l'artificialisation doit reposer sur des arbitrages politiques ouverts au débat public. »*



## Le ZAN sur nos territoires, en d'autres images

Buros (64) :  
CHANGEMENT D'USAGE  
d'une maison de ville  
pour la création d'un  
pôle de santé

Source : Google Street View : oct. 2019  
© google 2022



Bayonne (64) :  
RÉHABILITATION par la  
commune d'entrepôts  
désaffectés pour l'accueil  
du cinéma l'Autre Atalante

Anglet (64) :  
DENSIFICATION de l'ancien  
site du "dancing" Le Petit  
Desir pour la construction  
d'une résidence sénior

Source : Google Street View :  
nov.2009 / oct. 2021  
© google 2022



AVANT



APRÈS

Dax (40) :  
RÉINVESTISSEMENT par la  
communauté de communes  
du Grand Dax de la friche  
industrielle SIETAM pour  
la réalisation du centre  
aquatique Aquae

Source : Google Street View :  
mar. 2011 / avr. 2021  
© google 2022



AVANT



APRÈS

Proposition :  
**créer un centre de  
ressources mutualisé**

---

06

---

## Vers un club permanent

L'AUDAP et ses membres expérimentent depuis avril 2020 une «plateforme d'échanges» variée dans ses formats (ateliers, terrain, intervenants extérieurs...) et libre dans ses dires, les questionnements et les avis faisant la richesse des contenus.

Cette plateforme, rassemblant une 15<sup>aine</sup> de membres de l'Agence et mobilisant des acteurs locaux de l'aménagement des villes et des territoires (SEPA, COL, EPFL,...), a permis de travailler conjointement sur une définition de l'artificialisation, de partager collectivement une montée en connaissance, d'identifier des expériences inspirantes et des leviers d'actions.

Il convient à présent de pérenniser la «plateforme d'échanges» en un club permanent pour travailler sur le temps long et impulser un développement responsable des territoires répondant aux enjeux de lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols.

Véritable centre de ressources mutualisé sur le thème de la sobriété foncière, ce club aurait pour rôle d'être un « tiers-lieu » :

- **D'ÉCHANGE** pour favoriser les discussions et la réflexion entre différents acteurs.
- **D'OBSERVATION** pour bénéficier collectivement d'un panel d'outils et de méthodologies afin d'identifier les potentiels et les évolutions de l'occupation des sols Sud-Aquitain.
- **D'EXPÉRIMENTATION** pour initier sur les territoires des projets, des stratégies, des opérations... empruntant la trajectoire «ZAN».
- **DE CAPITALISATION** pour tirer des enseignements, rendre accessible les bonnes pratiques, de créer des références et mutualiser les expériences.

*« Il convient à présent de pérenniser la «plateforme d'échanges» en un club permanent pour travailler sur le temps long et impulser un développement responsable des territoires... »*

# Ressources **documentaires**

---

07

---

### **LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets**

<https://colibris.link/xT65U>

### **ZAN, sobriété foncière : les ressources à disposition des intercommunalités | Mai 2022**

Intercommunalités de France propose sur une page Internet l'ensemble des ressources mises à disposition des élus locaux pour la mise en œuvre du Zéro artificialisation nette (ZAN). Synthèses de la loi Climat et résilience, documents pédagogiques sur les prochaines échéances, articulation entre sobriété foncière et développement économique...

<https://colibris.link/J4nIN>

### **Dossiers FNAU #50 | Vers l'objectif de zéro artificialisation nette : Comment atteindre la sobriété foncière ? | Juin 2021**

Cette publication de la Fnau rassemble des expériences conduites par des agences d'urbanisme avec leurs partenaires pour concourir à l'objectif de sobriété foncière. Sans visée d'exhaustivité, car notamment elle n'aborde pas tous les leviers qui seront indispensables (changement des modèles économiques de l'urbanisme, de l'agriculture, fiscalité...), ce dossier Fnau se veut source d'inspiration pour le débat et la mise en œuvre en témoignant d'une diversité d'expériences de terrain, mais aussi de celle de nos voisins italiens, avec lesquels nous partageons les mêmes objectifs européens.

<https://colibris.link/NxbDq>

### **L'artificialisation des sols en dix questions-réponses - Avril 2020**

Si le prix du logement est une préoccupation majeure des élections municipales, les politiques anti-artificialisation et pro-verdissement du cadre de vie ont aussi été dans le tiercé de tête des programmes électoraux. Les maires bâtisseurs rasant les murs. Le gouvernement a inscrit l'artificialisation dans les dix indicateurs de richesse de la Nation et prône un zéro artificialisation nette (ZAN). Le point est fait ici sur ces politiques qui, de la base des communes jusqu'au sommet de l'État, sont portées au pinacle dans les discours politiques.

<https://colibris.link/tdnZb>

### **Panorama de presse de l'AUDAP : Focale « Zéro artificialisation nette (ZAN) »**

L'AUDAP propose un service d'information et de veille : un panorama de presse, nommé « A la Une », centré sur l'actualité de l'aménagement du territoire, des enjeux urbains et des politiques territoriales d'ici et d'ailleurs. Cet outil de connaissance partagée s'appuie sur une veille auprès de la presse générale et spécialisée. Une focale intitulée « Zéro artificialisation nette (ZAN) » capitalise les articles sur ce thème.

<https://colibris.link/hNlPf>

### **PADLET collaboratif «La fabrique de l'urbain S&N»**

Afin d'avoir une connaissance partagée et appréhender la fabrique urbaine des villes et villages sous le prisme de la sobriété et neutralité foncière, l'AUDAP a mis en place un « padlet » regroupant des éléments pédagogiques et des projets et démarches inspirantes. Pour accéder au PADLET veuillez contacter l'AUDAP.

Les agences d'urbanisme se mobilisent depuis plusieurs mois sur la compréhension et l'exploration de solutions pour la mise en œuvre de l'objectif Zan. Elles mettent à disposition sur le site Internet de la FNAU de nombreuses ressources et des outils pour comprendre les enjeux de l'objectif ZAN, mesurer la consommation des espaces et l'artificialisation de nos sols.

<https://colibris.link/fnaubiblioan>

**« Nous n'héritons  
pas de la terre  
de nos ancêtres,  
nous l'empruntons  
à nos enfants ».**

*Auteur non connu.*



