

## ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE : UN OBJECTIF HORS-SOL ?

### LE CAS DU GRAND-POITIERS



Étude réalisée par les étudiants du M2 « Politiques Urbaines et Gouvernance des Territoires » de l'Université Paris Dauphine-PSL (Amélie Agnel, Anna Blouet, Mehdi Bouzemarene, Benjamin Dutus, Apolline Helloco, Joséphine Hutchison et Emma Neltner – encadrés par Francois Cusin et Marie Piganiol) en partenariat avec IDHEAL

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>Données et méthode</b>	<b>5</b>
<b>Grand Poitiers : une communauté urbaine tertiaire sans banlieue</b>	<b>6</b>
<b>1. Une ambition de sobriété foncière affichée</b>	<b>8</b>
1.1. <i>Un territoire qui a pris ses aises</i>	8
1.2. <i>Mobilisation en demi-teinte autour de la sobriété foncière</i>	10
<b>2. Le ZAN au défi de l'application locale</b>	<b>12</b>
2.1. <i>Précisions et calculs insuffisants pour appliquer la loi</i>	12
2.2. <i>Un risque d'accentuation des inégalités territoriales</i>	14
2.3. <i>Une remise en cause des schémas régionaux récemment adoptés</i>	18
<b>3. Développement territorial et gouvernance à l'heure du ZAN</b>	<b>19</b>
3.1. <i>Un enjeu de solidarité territoriale à faire advenir</i>	19
3.2. <i>De nouveaux modèles de développement à l'agenda local</i>	23
<b>Conclusion</b>	<b>27</b>

## Introduction

La lutte contre l'étalement urbain est devenue l'un des principaux mots d'ordre des politiques d'aménagement. Depuis deux décennies, des outils législatifs et réglementaires<sup>1</sup> plus nombreux et plus stricts visent à freiner l'urbanisation des terrains agricoles, naturels et forestiers, jugée responsable, notamment, de la détérioration des milieux naturels et de la biodiversité, de la réduction des capacités de production agricole, ainsi que de l'augmentation des émissions de carbone et des coûts d'infrastructure<sup>2</sup>. L'objectif "zéro artificialisation nette" (ZAN) annoncé dans le Plan Biodiversité en 2018 et réaffirmé dans la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 renforce l'impératif d'une plus grande sobriété foncière : cette dernière dispose que le niveau d'artificialisation doit être réduit de moitié d'ici 2031 et, qu'à partir de 2050, aucune opération urbaine ne pourra utiliser des terres agricoles, naturelles et forestières sans compenser la perte de ces surfaces par la renaturation d'espaces urbanisés de taille équivalente<sup>3</sup>. Porté par le ministère de la Transition écologique, l'objectif rejoint les recommandations de la Convention citoyenne pour le climat de 2020 qui jugeait les progrès insuffisants en la matière<sup>4</sup>. Si entre 2009 et 2020, la consommation annuelle de terres agricoles, naturelles et forestières a diminué de plus d'un tiers<sup>5</sup>, il reste qu'entre 20 000 et 30 000 hectares de ces surfaces seraient urbanisées chaque année, principalement pour construire de nouvelles habitations<sup>6</sup>.

Bien que le principe de sobriété foncière fasse relativement consensus, l'objectif « zéro artificialisation nette » s'est rapidement heurté à une série de critiques venant tant des élus locaux, que du secteur du BTP et du monde académique. Ces critiques visent principalement la vision comptable et descendante d'un dispositif jugé aveugle à la diversité des territoires.

Dans un communiqué de presse, l'association des Maires de France (AMF) et l'association des Régions de France (ARF) regrettent par exemple que l'objectif de réduction de la consommation foncière prévale désormais sur celui de la programmation de logements, de transports et de la « vie quotidienne ». Ces élus déplorent le caractère précipité d'un objectif qui n'a pas été strictement défini et qui n'est associé à aucune méthodologie claire

---

<sup>1</sup> Du côté législatif, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) de décembre 2000, la loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II) de juillet 2010, la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme renouvelé (ALUR) de mars 2014, la loi Biodiversité de 2016, la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) de novembre 2018 et plus récemment la loi Climat et résilience d'août 2021 inscrivent toutes la lutte contre l'étalement comme objectif prioritaire. Du côté réglementaire, le code de l'urbanisme et les différents documents de planification – le schéma de cohérence territoriale (SCOT), le plan local d'urbanisme (PLU(i)), la carte communale et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – contiennent tous des obligations concernant la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et des objectifs de réductions de leur consommation.

<sup>2</sup> Convention citoyenne pour le climat, "Document du groupe de travail : Se loger / Lutter contre l'artificialisation des sols", 7 décembre 2020.

<sup>3</sup> Articles 191 et 194 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

<sup>4</sup> J.-B. Blanc, A.-C. Loisiert, C. Redon-Sarrazy, "Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques sur l'objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires", Session ordinaire du Sénat, mai 2021.

<sup>5</sup> <https://kartes.cerema.fr/portal/apps/opsdashboard/index.html#/3feb8bd2b14d449eb03bb3f7fee9d849/>

<sup>6</sup> [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/fiche\\_lutte\\_contre\\_artificialisation\\_des\\_sols.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/fiche_lutte_contre_artificialisation_des_sols.pdf)

permettant de mesurer la consommation foncière. Ils craignent enfin que le ZAN n'accroisse encore la « fracture territoriale » en appliquant un seul et même dispositif à tous, indépendamment des contraintes (foncières et économiques notamment) qui touchent certains territoires plus que d'autres<sup>7</sup>.

Les professionnels de l'immobilier rappellent qu'en restreignant les terrains constructibles aux seules parcelles déjà urbanisées, l'objectif zéro risque de freiner la production de logements et d'en renchérir les coûts (ainsi que les prix de sortie) alors que le gouvernement appelle, dans le même temps, à construire massivement du logement abordable pour faire face à l'explosion des prix immobiliers.

Les travaux universitaires, quant à eux, soulignent que le problème de l'étalement urbain ne saurait se rabattre sur sa seule dimension quantitative. Ils rappellent que l'extension urbaine est surtout problématique lorsqu'elle grignote les terrains agricoles, naturels et forestiers de façon erratique, ce qui donne généralement lieu à un « émiettement » des espaces urbanisés<sup>8</sup>. Ainsi, l'affirmation par l'État d'une vision quantitative du problème de l'artificialisation n'est pas seulement réductrice : elle contribue à invisibiliser ses dimensions qualitatives, pourtant cruciales dans la maîtrise de l'urbanisation<sup>9</sup>.

Le ZAN est-il alors un outil de maîtrise foncière inadéquat au niveau local ? L'analyse à chaud de sa mise en œuvre, quelques mois après son annonce, révèle un tableau nuancé. Certains élus, de bords politiques pourtant différents de la majorité, avaient d'ores et déjà intégré le ZAN dans leur agenda local et lancé la révision de leurs documents d'urbanisme avant même la publication de décret ou de circulaire ministériels. C'est le cas de la communauté urbaine du Grand Poitiers, gouvernée depuis 2020 par une coalition de gauche autour de l'écologiste Léonore Moncond'huy, maire Europe Ecologie-Les Verts de Poitiers, et de Florence Jardin, présidente divers gauche de la communauté urbaine. L'objectif de sobriété, mot d'ordre de la municipalité pour l'ensemble de ses politiques locales<sup>10</sup>, se traduit aussi dans le domaine foncier, poussant même la municipalité à interrompre des projets d'extension urbaine. Conformément à l'objectif ZAN, la communauté urbaine cible prioritairement les espaces déjà urbanisés pour développer de nouveaux logements et des activités économiques, encourageant la réhabilitation de logements vacants et de friches industrielles. Elle est soutenue en ce sens par certaines associations locales, dont des mouvements écologistes radicaux qui militent pour que l'objectif soit inscrit dans le Plan local d'urbanisme de l'intercommunalité et pour que la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers soit définitivement actée. Signe de son volontarisme en faveur du ZAN, la métropole a remporté en 2021 l'appel à projets « Territoires pilotes de sobriété foncière » développé par Action cœur de ville (ACV), l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires

---

<sup>7</sup> <https://www.amf.asso.fr/m/document/fichier.php?FTP=b18bebebdcc0f0daa8f6925b900cfefb.pdf&id=41001>.

<sup>8</sup> Eric CHARMES, « L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? », *Études foncières*, n° 162, 2013, pp. 23-28.

<sup>9</sup> Éric CHARMES, « De quoi le ZAN (zéro artificialisation nette) est-il le nom ? », *Fonciers en débat*, 2021.

<sup>10</sup> <https://lvsl.fr/il-faut-accepter-de-passer-la-releve-a-une-nouvelle-generation-politique-entretien-avec-leonore-moncondhuy/>

(ANCT) et le Plan urbanisme construction architecture (PUCA), faisant d'elle l'un des sept sites démonstrateurs en France en matière de lutte contre l'étalement urbain.

Comment les acteurs locaux mettent-ils en œuvre cet objectif défini par l'État ? Quels leviers en matière de gouvernance urbaine et de développement territorial peuvent permettre de viser un objectif de sobriété foncière, dans la perspective du ZAN, tout en limitant les risques d'accroissement des inégalités territoriales et sociales ? Sans prétendre à l'exhaustivité, cette étude propose d'analyser la mise en place locale d'un dispositif qui a, jusqu'à présent, été principalement étudié sous l'angle national et à travers ses grands principes. Elle s'appuie pour cela sur une enquête de plusieurs mois dans le Grand Poitiers [Encadré Données et méthode]. Trois principaux résultats ressortent de cette étude.

**1- Si le Grand Poitiers affiche une ambition de sobriété foncière, en réponse notamment à la forte augmentation de la pression foncière et immobilière, la mobilisation de la collectivité autour de l'objectif du ZAN ne fait pas consensus.**

**2- La mise en œuvre locale de cet objectif de sobriété foncière pose en effet des défis majeurs, au regard de nécessaires précisions de l'application de la loi, des risques d'accentuation des inégalités territoriales ou encore de la remise en cause des schémas régionaux que cela implique.**

**3- Le ZAN peut toutefois être à l'origine d'un renforcement de la gouvernance urbaine, par la nécessaire solidarité territoriale qu'implique sa mise en œuvre et la mise à l'agenda local de nouveaux modèles de développement.**

---

## Données et méthode

Ce travail s'appuie sur une enquête de terrain sur le territoire de la Communauté urbaine du Grand Poitiers, réalisée d'octobre 2021 à février 2022. 38 entretiens ont été menés auprès d'élus, d'agents des services d'urbanisme des collectivités, des services de l'État, d'associations, d'habitants et de représentants des habitants, de promoteurs, de lotisseurs, d'agents immobiliers, de cabinets d'architectes, d'acteurs de la construction et de syndicats agricoles. Des visites de Poitiers et de deux villes de la communauté urbaine ont permis aux étudiants d'observer la morphologie urbaine du territoire et les projets en cours. Le traitement de données recueillies auprès de l'INSEE, de la plateforme OpenData du Grand Poitiers et de l'Observatoire National de Consommation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (OENAF) ont permis d'inscrire les évolutions locales dans leur contexte socio-spatial. Ce travail a été complété par une revue de presse, l'analyse de documents officiels et de rapports qui ont permis de suivre la mise en œuvre de l'objectif ZAN ainsi que les controverses que ce dernier a suscitées localement et nationalement.

---

## Grand Poitiers : une communauté urbaine tertiaire sans banlieue

Située au centre du département de la Vienne, en région Nouvelle-Aquitaine, la Communauté urbaine du Grand Poitiers regroupe 40 communes pour une superficie totale de plus de 1 000 km<sup>2</sup> et près de 200 000 habitants. Trois bassins de vie se distinguent dans l'intercommunalité : Poitiers, Lusignan et Chauvigny. La ville-centre, Poitiers, rassemble plus de 88 000 habitants. Capitale de l'ancienne région Poitou-Charentes, elle a conservé de nombreuses fonctions administratives, confirmant le caractère tertiaire du territoire. C'est aussi une ville universitaire qui accueille chaque année plus de 20 000 étudiants. L'attractivité de cette ville moyenne s'est récemment renforcée avec la LGV Sud Europe Atlantique, inaugurée en 2017, qui permet de relier Paris à Poitiers en moins d'1h30.

Le territoire se caractérise par un faible étalement urbain et une quasi-absence de banlieue. Les surfaces agricoles restent importantes : elles forment 68% des surfaces du territoire (contre seulement 60% en moyenne dans la région<sup>11</sup>). Ainsi, la majorité des communes de l'intercommunalité sont des communes rurales, faiblement peuplées. En 2015, les surfaces artificialisées du territoire représentaient moins de 12% des terres<sup>12</sup>.

**Tableau 1. Répartition des surfaces dans le Grand Poitiers et en Nouvelle-Aquitaine**

	Surfaces artificialisées	Surfaces agricoles	Surfaces naturelles et forestières
CUGP	12%	68%	20%
Limoges Métropole <sup>13</sup>	25%	43%	32%
Région Nouvelle-Aquitaine	5%	60%	35%

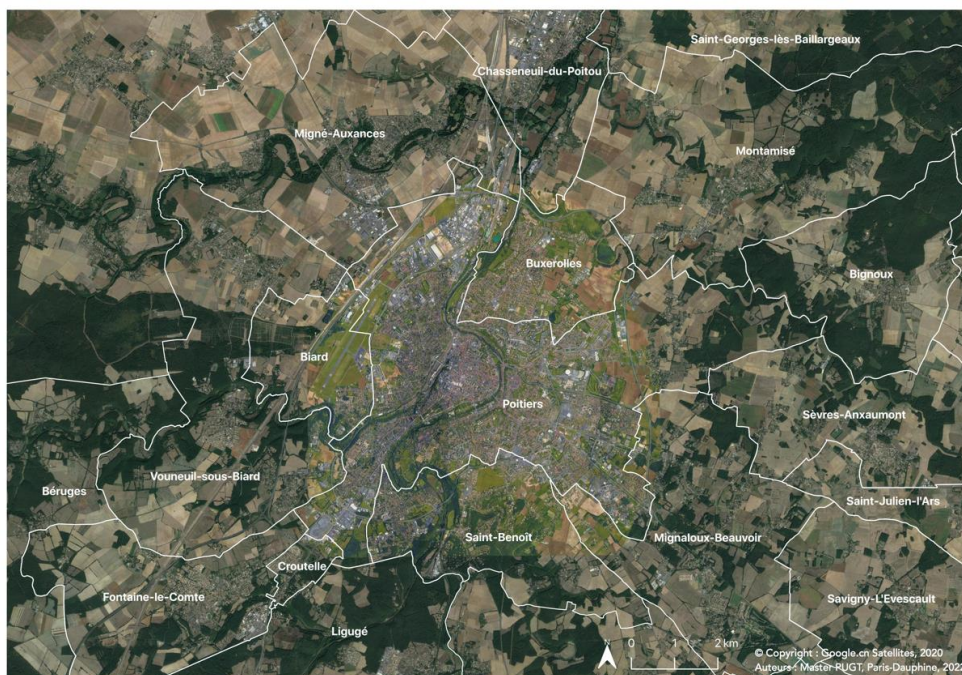
Source : Fichiers fonciers DGFIP 2015 et 2017.

<sup>11</sup> Source : Fichiers fonciers DGFIP, 2015.

<sup>12</sup> Source : Fichiers fonciers DGFIP, 2015.

<sup>13</sup> Source : SCoT de l'Agglomération de Limoges, « Diagnostic », pp. 140.

**Carte 1. Les terres agricoles et naturelles dans la ville de Poitiers et dans les communes limitrophes**



**Tableau 2. Principaux indicateurs socio-économiques du Grand Poitiers.**

<b>La population du Grand Poitiers</b>			
Population totale	Croissance démographique (2008-2018)	Variation annuelle moyenne de la population	Population ayant moins de 29 ans
194 068	+ 3,94%	+0,3%	41%
<b>L'économie du Grand Poitiers</b>			
Emplois de l'économie présente <sup>14</sup>	Dont emplois publics	Taux de chômage	Population vivant sous le seuil de pauvreté
78%	37%	8,6%	13,5%
<b>Les logements dans le Grand Poitiers</b>			
Évolution du nombre de logements entre 1968 et 2018	Part des maisons individuelles	Part de la consommation d'espace moyenne à destination de l'habitat (2010-2020) <sup>15</sup>	

<sup>14</sup> Économie présente : ensemble des activités économiques majoritairement destinées à satisfaire les besoins des populations résidant ou de passage sur un territoire.

<sup>15</sup> Source : Tableau de bord et analyses de la consommation d'espaces, Cerema.

## 1. Une ambition de sobriété foncière affichée

### 1.1. *Un territoire qui a pris ses aises*

Même si Poitiers se caractérise par un faible étalement urbain en comparaison d'autres villes de la région [voir Tableau 1], la communauté urbaine n'a jusque-là pas échappé à l'artificialisation de terres agricoles, naturelles et forestières. Cette tendance s'observe principalement dans la ville-centre et dans sa première couronne, qui concentrent le plus de ménages et d'emplois [carte 2]. Ces terrains agricoles, naturels et forestiers, moins onéreux que des terrains urbanisés, ont permis de construire à coûts beaucoup plus faibles des logements et de développer des zones d'activités économiques durant les dernières années<sup>16</sup>. Entre 2010 et 2020, 792 hectares ont ainsi été consommés<sup>17</sup>, en majorité à destination de l'habitat et secondairement pour y implanter des activités économiques.

L'artificialisation des sols ne répond pas uniquement aux évolutions démographiques de la communauté urbaine. **En effet, le nombre de logements a doublé depuis 1975 alors que la population n'a augmenté que de 36% dans le territoire durant cette période<sup>18</sup>. En outre, les logements vacants sont en augmentation dans l'agglomération, atteignant près de 8% du parc résidentiel<sup>19</sup>.** L'urbanisation de terrains agricoles, naturels et forestiers résulte en partie de politiques de logement qui ont pendant plusieurs années favorisé la construction de maisons individuelles, particulièrement consommatrice d'espace. **Ainsi, à Poitiers, 824 m<sup>2</sup> ont été consommés en moyenne pour chaque nouvel habitant entre 2012 et 2017, alors que le chiffre atteint 3083 à Lusignan<sup>20</sup>, commune de seconde couronne située à 25 km au sud de Poitiers.** Par ailleurs, pour bénéficier de prix plus avantageux, les ménages font construire de plus en plus loin du centre, ce qui contribue au mitage des territoires périphériques. Leur développement nécessite en outre d'aménager des routes, des réseaux d'électricité et d'assainissement nécessaires, qui participent un peu plus encore à l'artificialisation des sols.

L'urbanisation d'espaces agricoles, naturels et forestiers résulte également de politiques d'attractivité économique qui ont jusque-là été menées **commune par commune, de façon non concertée**. Ces politiques ont abouti à la création de larges zones d'activités disséminées à divers endroits du territoire : **la communauté urbaine compte ainsi sur plus de 1000 hectares 27 zones d'activités économiques (ZAE) réservées à l'implantation d'entreprises, soit 10 de plus qu'à Limoges Métropole où la population active est équivalente.** Alors que nombre d'entre elles déclinent et peinent à faire venir des entreprises en raison de l'obsolescence de leurs installations, un nouveau parc d'activités industrielles, baptisé Aliénor d'Aquitaine, au sein de la ZAC République IV, a été lancé par l'ancienne municipalité sur 200 hectares de terres agricoles.

---

<sup>16</sup> En moyenne en 2020, le mètre carré constructible dans l'agglomération est vendu 78€ environ contre 0,52€/m<sup>2</sup> pour le mètre carré agricole. Source : SAFER ([www.le-prix-des-terres.fr](http://www.le-prix-des-terres.fr)) et Terrain construction (<https://www.terrain-construction.com/>).

<sup>17</sup> Source : Observatoire de l'artificialisation des sols.

<sup>18</sup> Source : Insee, RP1967 à 1999 dénombremments, RP2008 au RP2018 exploitations principales.

<sup>19</sup> Source : Insee RP2018 dossier complet.

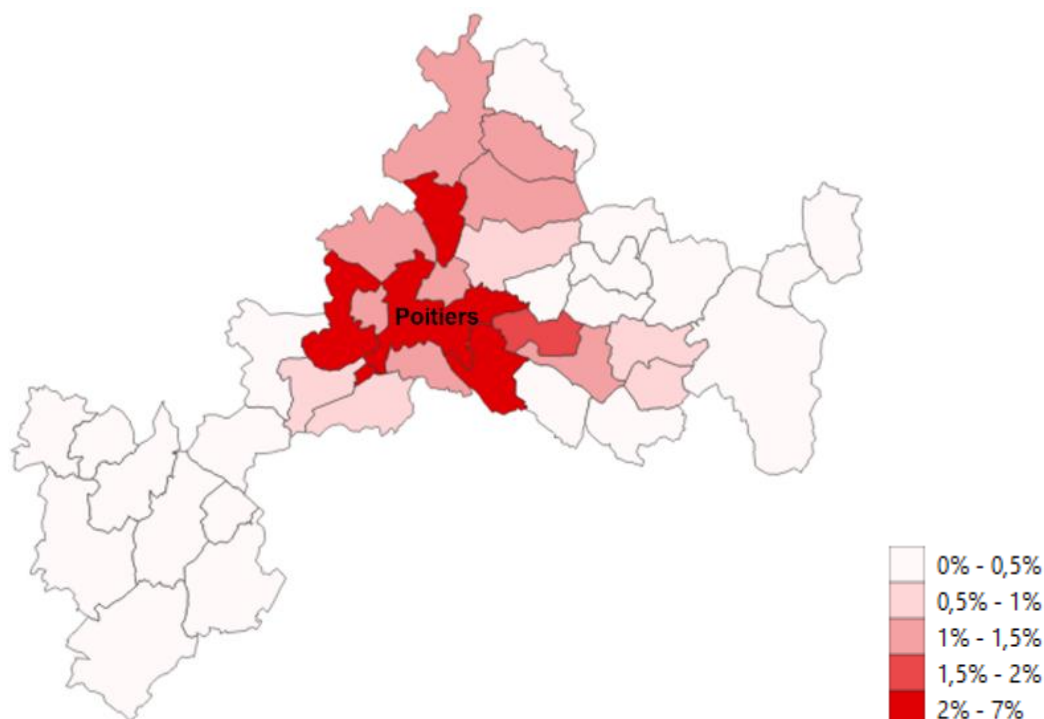
<sup>20</sup> Source : Observatoire de l'artificialisation des sols



Ces données rappellent que les politiques locales des dernières années ont continué à privilégier des projets d'artificialisation des sols agricoles, naturels et forestiers plutôt que la réutilisation des installations et d'immeubles vacants pourtant nombreux. L'importance politique de la lutte contre l'étalement urbain ainsi que les évolutions réglementaires et législatives en faveur de la densification, finalement peu coercitives, n'ont donc pas suffi à mettre un terme à l'artificialisation des sols.

L'objectif zéro artificialisation nette, qui fixe deux échéances de réduction de consommations d'espaces agricoles, naturels et forestiers en 2031 et en 2050, vise à rappeler l'impératif de sobriété foncière. En définissant un objectif chiffré, national, censé s'appliquer à l'ensemble des communes, le ZAN a l'intérêt de pousser les municipalités à contrôler plus fermement la pression de l'urbanisation et à céder moins facilement aux intérêts économiques des propriétaires fonciers<sup>21</sup>.

Carte 2. Part de surface communale artificialisée entre 2009 et 2020



<sup>21</sup> Éric Charmes, « La fin de la lutte foncière ? », *Constructif*, n° 3, 2020, pp. 29-33.

**Tableau 3. Urbanisation comparée du Grand Poitiers et de Limoges Métropole**

	Grand Poitiers	Limoges Métropole
Population (2018)	194 068	207 385
Surface (en hectare)	<b>106 400</b>	<b>52 000</b>
Nombre de communes	40	20
Hectares consommés entre 2009 et 2020	<b>792</b>	<b>787</b>
% de la surface du territoire consommée	<b>0,74%</b>	<b>1,51%</b>
Surface consommé pour chaque nouvel habitant entre 2012 et 2017 (ville centre) (Poitiers et Limoges)	<b>824 m2</b>	<b>180,69 m2</b>
Surface consommé pour chaque nouvel habitant entre 2012 et 2017 (ville périphérique)	3 083 m2 à Lusignan	2 287 m2 à Peyrilhac
Nombre de ZAE	27 ZAE	17 ZAE
Nombre d'actifs	87 744	90 551

## 1.2. Mobilisation en demi-teinte autour de la sobriété foncière

L'objectif du ZAN permet de mobiliser largement au niveau local, tant parmi les élus en faveur de la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers qu'au-delà. C'est le cas à Poitiers où il n'y aurait « *pas d'opposition politique* », mais « *au contraire une volonté* » d'appliquer le ZAN pour la majorité écologiste/divers gauche de la communauté urbaine, d'après une élue du Grand Poitiers. Les élus de la majorité sont soutenus en ce sens par des syndicats agricoles, préoccupés par la diminution des surfaces agricoles dans le territoire, ainsi que par certaines associations qui se sont récemment saisi du ZAN pour mieux lutter contre l'artificialisation des terres agricoles, naturelles et forestières. C'est également le cas d'*Extinction Rébellion Poitiers*, une association écologiste de désobéissance civile, qui s'est récemment mobilisée contre la ZAC Aliénor d'Aquitaine. C'est le cas enfin de l'association *Terre de Liens Vienne* qui, depuis des années, rachète des terrains pour les protéger de l'urbanisation et y installer des agriculteurs. Non seulement les terres agricoles sont les plus touchées par l'urbanisation mais leur artificialisation menace également la stratégie agricole de la nouvelle mandature : dans son projet alimentaire territorial (PAT), la communauté urbaine cherche justement à relocaliser les agriculteurs à proximité de Poitiers dans le but de favoriser les circuits courts.

Les collectivités locales se trouvent toutefois dans une situation d'incertitude, susceptible de favoriser les décalages et les tensions entre les divers acteurs chargés de mettre en œuvre le ZAN. Dans le cas présent, ces tensions se situent d'abord au niveau de la

communauté du Grand Poitiers, entre, d'une part, les élus de Poitiers, favorables à la densification d'une ville qui a réussi à se développer sans s'étaler outre mesure et, d'autre part, les élus des communes des alentours dont le modèle de développement démographique et économique est fondé sur l'extension urbaine.

La mise en œuvre du ZAN n'est certes pas facilitée par un contexte institutionnel en plein renouvellement. L'aménagement du territoire (compétence dans laquelle s'inscrit l'enjeu de sobriété foncière) relève de Grand Poitiers, une intercommunalité créée en 2017. L'équipe chargée de mettre en œuvre le ZAN dans la communauté urbaine, assez récente, n'a donc pas eu le temps d'établir des relations stables et routinières avec l'ensemble des communes du Grand Poitiers. En outre, les élections municipales de 2020 ont renouvelé la direction du Grand Poitiers. Léonore Moncond'huy, ancienne conseillère régionale écologiste, est élue à Poitiers en 2020 avec sa liste citoyenne divers gauche face au maire sortant Alain Clayes, mettant un terme à plus de quatre décennies de mandature socialiste. Florence Jardin, maire divers gauche de Migné-Auxances, la sixième ville de l'agglomération, succède à Alain Clayes comme présidente du Grand Poitiers. Il en résulte une collectivité marquée à gauche (67% du bureau communautaire sont des élus déclarés à gauche) avec un leadership déterminé à se démarquer de ses prédécesseurs sur le plan de l'écologie en particulier.

Sans perdre de temps, la nouvelle municipalité écologiste a affiché une politique volontariste autour de la sobriété foncière, agenda qu'elle impose au sein du Grand Poitiers. Pour les élus de la majorité, le sujet est d'autant plus justifié que le territoire connaît une forte augmentation de la pression foncière et immobilière, en lien avec l'arrivée de la ligne ferroviaire LGV reliant Paris à Poitiers en moins d'1h30 et en raison de l'attractivité récente que connaît Poitiers, comme de nombreuses villes moyennes, depuis la crise sanitaire.



Opération en cours de Pont Neuf – Poitiers – BDX dans le quartier du Pont-Neuf, Poitiers – 61 logements collectifs et 7 logements individuels. Photographie prise en février 2022. Crédits : Université Paris-Dauphine.



Opération en cours de Bouygues Immobilier dans le quartier de la Gibauderie, Poitiers – 61 logements et une résidence étudiante de 112 chambres. Photographie prise en février 2022. Crédits : Université Paris-Dauphine.

Ce volontarisme politique se retrouve dans la rédaction d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) qui concerne l'ensemble des 40 communes du Grand Poitiers. Pour la

majorité, les ambitions du PLUi en matière de sobriété foncière doivent même aller plus loin que les règles en vigueur. L'élue en charge de l'aménagement l'assume : *« je propose d'aller encore plus loin que les objectifs du SCoT [schéma de cohérence territoriale], en faisant le choix de ne pas utiliser toute l'enveloppe d'artificialisation qui nous est allouée »*. L'effort se concentre surtout sur les communes de première couronne où *« des règles de construction plus strictes et contraignantes permettront de tenir l'objectif »*. Plusieurs associations militent déjà en ce sens et soutiennent activement les élus de la majorité. C'est ce qu'affirme ce militant d'une association écologiste locale pour qui *« il faut inscrire le ZAN dans le PLUi avec des objectifs et des chiffres, sinon ce sera des paroles en l'air. Je crois fortement à la volonté des élus de Poitiers de mettre cette inscription mais cela sera plus difficile pour les autres membres du Grand Poitiers »*.

En effet, dans les communes rurales de Grand Poitiers, le ZAN est jugé sévèrement. Dans les débats communautaires, le ZAN occupe une place importante et les désaccords traduisent d'abord des divergences partisans. Un maire d'une ville de la petite couronne le résume ainsi : *« Il y a des sensibilités politiques très différentes au sein de la communauté urbaine. Il y a les élus de Poitiers qui disent qu'il faut aller plus vite, 2050 c'est trop tard et d'autres qui pensent que 2050, on n'y arrivera jamais. La distance est grande entre les positions des uns et des autres »* ; un autre maire de seconde couronne soutient que les élus de la majorité *« n'ont pas du tout les mêmes idées, ça c'est viscéral, on n'est pas fait dans le même moule »*. Selon certains maires des communes de seconde couronne, leurs avis et leurs intérêts ne sont pas entendus des élus de la majorité du Grand Poitiers : *« Entre le centre-ville de Poitiers, une zone commerciale et moi et mes agriculteurs, on n'a pas du tout les mêmes problématiques. On est agglomérés à une commune qui est hyper majoritaire donc qui fait la pluie et le beau temps. On est des figurants »*.

## **2. Le ZAN au défi de l'application locale**

### **2.1. Précisions et calculs insuffisants pour appliquer la loi**

Alors que les responsables locaux sont volontaires, l'objectif du ZAN leur pose de sérieux défis avant même sa mise en œuvre. Le principal problème est l'absence d'un cadre clair définissant ses conditions d'application. Ni la loi Climat et Résilience, ni la circulaire ministérielle<sup>22</sup> ne précisent clairement les termes, la méthodologie et les outils de mesure de l'objectif.

Le premier défi du ZAN renvoie à l'ambiguïté de la définition de l'« artificialisation » et du terme « net », à savoir la compensation éventuelle des surfaces agricoles, naturelles et forestières artificialisées par la renaturation de surfaces urbanisées. Si l'artificialisation a été définie dans la loi d'août 2021 comme « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage », elle laisse encore

---

<sup>22</sup> Circulaire du Premier Ministre du 7 janvier 2022 « Mise en œuvre opérationnelle de la loi « Climat et Résilience » en matière de lutte contre l'artificialisation des sols.

de larges zones d'ombre. L'un de nos interrogés, chargé de la préparation du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) à la Région, souligne par exemple que cette définition ne précise pas si les jardins et les parcs urbains sont comptés comme des espaces artificiels ou naturels. Selon qu'il s'agisse d'espaces artificialisés ou non, leur urbanisation doit être encouragée pour densifier la ville ou au contraire évitée pour atteindre l'objectif ZAN. La loi est encore plus floue sur ce qu'un projet de « renaturation » des sols suppose dans le cas où l'artificialisation de terrains agricoles, naturels ou forestiers ne serait pas évitée et devrait être compensée. Est-ce qu'il suffit de végétaliser d'anciennes friches, en utilisant des espèces végétales capables de pousser dans des milieux urbains hostiles et sur des terres de mauvaise qualité ? Est-ce qu'une dépollution partielle ou intégrale de la terre est nécessaire ? Un terrain urbain renaturé doit-il pouvoir accueillir des activités agricoles ?

Le principe même de la compensation, prôné en France depuis le Grenelle de l'Environnement en 2007<sup>23</sup>, est d'ailleurs l'objet de vives critiques. D'abord, la renaturation d'un sol artificialisé voire pollué est rarement possible tant les terrains sont souvent durablement affectés par l'urbanisation. Ensuite les coûts pour le faire sont généralement hors d'atteinte dans la plupart des villes où ni les recettes des opérations d'aménagement ni les fonds existants ne suffisent à couvrir les dépenses de renaturation<sup>24</sup>. Ce constat est largement partagé par les professionnels du secteur. Ainsi, un syndicat d'exploitants agricoles indique que *“techniquement, c'est impossible à faire. La remettre [la terre] en parc, bois, peut-être, mais avec des coûts monstrueux pour la bonne raison que la terre reste abîmée. Donc des zones industrielles qui l'ont été pendant 80 ans, pour les remettre en nature c'est impossible, ça ne redeviendra jamais comme avant. Ce changement de destination des terrains se chiffrerait en millions d'euros”*. Un écologue confirme également la difficulté d'une telle initiative : *“ce qui pose problème dans le ZAN, c'est le “net” qui nous fait croire que l'on peut restaurer. Or, on ne sait pas restaurer des fonctions biologiques qui ont disparu.”*

Le deuxième défi est l'absence d'une méthodologie et d'outils de mesure précis et communs pour distinguer les terres artificialisées des espaces agricoles, naturels et forestiers. En témoignent les approximations très floues reprises dans le texte de loi et la circulaire ministérielle. Ces derniers mobilisent des chiffres très vagues de l'étendue de l'artificialisation, comprise entre 20 000 et 30 000 hectares chaque année. **Ces approximations révèlent un décalage flagrant entre, d'une part, l'ambition forte de la loi qui vise à contrôler très étroitement le devenir des terrains agricoles, naturels et forestiers et, d'autre part, les moyens statistiques et cartographiques existants qui ne permettent pas de recenser de façon robuste ces espaces sur le territoire national.**

Les trois principales méthodes actuellement utilisées pour mesurer l'artificialisation aboutissent à des résultats très variés car elles utilisent des procédés différents : la méthode

---

<sup>23</sup> Principe connu sous le slogan « ERC : Éviter, Réduire, Compenser ». Il est prôné notamment par l'ANCT, PUCA dans le Guide de la démarche, Territoires pilotes de sobriété foncière, juin 2021.

<sup>24</sup>La renaturation d'un terrain artificialisé coûte entre 95 et 400 euros du m<sup>2</sup> d'après le rapport de France Stratégie, Julien Fosse, Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? rapport au ministre de la Transition écologique et solidaire, au ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et au ministre chargé de la Ville et du logement, juillet 2019, 51 pages.

dite **Corine Land Cover s'appuie sur des images satellites**, la méthode dite **Teruti-Lucas sur des enquêtes de terrain par échantillonnage** et une dernière méthode sur **l'analyse de plan de cadastre**. Un observatoire national de consommation et d'artificialisation des sols a également été créé dans le cadre de la loi Climat et Résilience pour tenter de standardiser les méthodes de recensement<sup>25</sup>. Mais les données et les cartes mises à disposition restent encore insuffisamment fines pour être mobilisables au niveau local. On peut dresser un constat similaire de l'outil cartographique, intitulé **Cartofriches**, développé par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) pour aider les collectivités à identifier les fonciers urbains inutilisés dans les territoires<sup>26</sup>. Dans le cas de Poitiers, les données du SCOT du Seuil du Poitou sont bien plus précises que celles du Cerema : **celui-ci recense 57 sites en friche sur le territoire de Grand Poitiers, 13 dans Poitiers même, contre 5 par le Cerema**<sup>27</sup>. L'outil du Cerema ne permet d'ailleurs pas de voir le nombre de friches du Grand Poitiers, car la seule unité de lieu reconnue est celle de la commune, du département ou de la région, et ne propose pas de recherche par intercommunalité. **Ainsi les méthodes et les outils mis en place au niveau national pour lutter contre l'artificialisation sont encore inopérants et peinent à imposer un cadre commun aux collectivités locales dans l'application du ZAN.**

## 2.2. *Un risque d'accentuation des inégalités territoriales*

La mise en œuvre du ZAN crée une série de tensions économiques, politiques et sociales susceptible d'accentuer les inégalités territoriales à différentes échelles si des mécanismes de redistribution ne sont pas prévus.

Au-delà des désaccords partisans et des visions différentes de l'écologie, les tensions autour du ZAN reflètent avant tout des modèles de développement territorial antagonistes. C'est dans les communes périurbaines et rurales, récemment intégrées à l'intercommunalité, que les oppositions au ZAN sont les plus marquées. Pour ces dernières, dont beaucoup connaissent un certain déclin économique, une population vieillissante, une vacance accrue des logements et locaux commerciaux et qui voient leurs services publics fermer (à commencer par les écoles), le ZAN est vu comme un arrêt de mort. **Les maires de ces communes ont l'habitude de combattre le déclin économique et démographique par la construction de zones d'activités économiques et de zones pavillonnaires de lotissements, en extension urbaine, c'est-à-dire sur des terrains agricoles, naturels et forestiers dont ils disposent souvent en abondance dans leur territoire.** La mise en œuvre du ZAN inquiète donc ces élus qui craignent que leur commune ne dépérisse et que leurs promesses électorales ne puissent être tenues si les terrains constructibles se raréfiaient. Un maire d'une commune limitrophe de Poitiers explique par exemple : *« Il y a des gens qui sont propriétaires de terrains, qui ont vu que leurs terrains étaient dans une zone à urbaniser. Quand on va enlever*

---

<sup>25</sup> Outil en ligne : Gouvernement Français, Portail de l'artificialisation des sols, [ONLINE] <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/> accédé le 25 janvier 2022.

<sup>26</sup> Outil en ligne : Cerema, Cartofriches, [ONLINE] <https://cartofriches.cerema.fr/cartofriches/> accédé le 25 janvier 2022.

<sup>27</sup> Au 16 avril 2022. L'outil est en cours de développement.

*la zone à urbaniser et qu'on va leur dire 'votre terrain est redevenu une zone naturelle, il ne sera jamais constructible', ils vont râler très fort. [...] C'est ce que craignent un certain nombre de mes collègues maires : il y en a certains qui se sont engagés vis-à-vis de leurs habitants ».*

Les maires de communes périurbaines et rurales avancent également que le ZAN serait donc déconnecté des aspirations de leurs habitants : *« On ne vient pas s'installer à [commune périurbaine] pour vivre en appartement... »*. L'un d'eux conclut : *« Le ZAN est là pour protéger les communes rurales mais ça les condamne »*. Même constat parmi les lotisseurs de la région, dont certains reconnaissent néanmoins les limites de l'extension pavillonnaire : *« Le problème c'est qu'on ne pourra pas s'étendre indéfiniment, on en est tous conscients : le lotissement a vécu ses heures de gloire et maintenant c'est une activité en déclin. [...] Malgré ça, Poitiers est une petite ville, on est encore dans la mentalité où les gens veulent leur maison, avec leur terrain pour mettre leur barbecue »*. Si Poitiers concentre plus de 80% des logements collectifs de l'intercommunalité en 2018<sup>28</sup> cet attrait pour la maison individuelle est particulièrement prégnant comme l'indique un maire d'une commune de première couronne : *« Dans certains endroits, le collectif, ce serait difficile à imaginer. [...] Les habitants qui viennent ici, ils veulent de la maison individuelle. Il y a certains endroits où ce n'est pas la peine de faire du collectif »*<sup>29</sup>. La hausse des constructions de maisons individuelles, qui ont augmenté de 13% entre 2008 et 2018 dans le Grand Poitiers, confirme cette tendance<sup>30</sup>. Cette hausse semble même se consolider si l'on en juge par le nombre de permis de construire déposés pour une maison individuelle, qui de 100 en 2016 est passé à 233 en 2019<sup>31</sup>. D'ailleurs, comme l'indique un membre du service d'urbanisme de l'intercommunalité, le Grand Poitiers souhaite mettre en avant cette qualité de vie pour se démarquer des grandes villes alentour : *« Ce qui fait notre attractivité, c'est d'avoir un logement sympa. Nous, on a peu d'activités donc ce qui compte c'est la qualité de vie du quotidien. Chose que l'on ne peut pas trouver dans les autres villes »*. *« Il faut qu'on tienne compte des futurs habitants, des personnes qui vont venir occuper ces espaces-là, autrement on sera sur un échec »*<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Source : INSEE.

<sup>29</sup> Extrait d'entretien avec un maire d'une commune de première couronne.

<sup>30</sup> Source : INSEE.

<sup>31</sup> Grand Poitiers Open Data, consultable en ligne : <https://data.grandpoitiers.fr/explore/dataset/urbanisme-permis-de-construire-grand-poitiers-donnees-metiers/table/>.

<sup>32</sup> Extrait d'entretien avec un membre de la communauté urbaine de Grand Poitiers.



Résidence étudiante construite en 2021, mitoyenne d'une maison de ville, au sein du quartier du Faubourg-du-Pont-Neuf. Photographie prise en février 2022. Crédits : Université Paris-Dauphine.



« Non au béton, non aux promoteurs, préservons la nature de notre quartier » : message inscrit sur une banderole affichée par des riverains du quartier du Faubourg-du-Pont-Neuf afin de protester contre les projets de constructions. Photographie prise en février 2022. Crédits : Université Paris-Dauphine.

À l'intérieur des communes, l'application du ZAN complique la mise en œuvre des politiques de logement, en particulier pour la production de logement social et abordable. La réduction du foncier disponible dans le Grand Poitiers a pour effet d'augmenter la pression de la demande et de faire grimper les prix du marché de l'immobilier **qui ont déjà augmenté de 16,3% depuis la crise sanitaire et de 42,5% en cinq ans suite à l'arrivée de la LGV<sup>33</sup>**. Cette hausse du prix de l'immobilier est accentuée par l'action des opérateurs privés qui, profitant de l'attractivité de la ville, n'hésitent pas à acheter des terrains à des prix élevés, organisant mécaniquement la hausse des prix des logements qu'ils construiront dessus, nourrissant à nouveau la hausse du prix du foncier.

À Poitiers, dans certains quartiers attractifs, comme le Faubourg du Pont-Neuf, les habitants observent tous les jours la pression des promoteurs qui « *n'hésitent pas à solliciter les propriétaires de maison pour les inciter à vendre* ». Ils "grignotent" le quartier au gré des opportunités pour construire des immeubles dont les appartements sont ensuite vendus à des investisseurs. Ces dernières années en effet, Poitiers est devenue une ville très attractive pour les investisseurs immobiliers en raison des forts taux de rentabilité qu'elle promet, à l'inverse d'autres villes de la région comme Bordeaux dont la hausse des loyers n'a pas suivi l'explosion des prix d'achat. Comme nous le confie un promoteur : « *Poitiers est une des villes en Pine<sup>34</sup> les moins chères de France donc forcément les investisseurs se jettent sur ces villes* ». Sans mécanisme de régulation, le ZAN a donc toutes les chances

<sup>33</sup> Données publiques (INSEE, Notaire) pour meilleureagents.com au 1<sup>er</sup> avril 2022. Consultable en ligne : <http://prix-immobilier.lemonde.fr/prix-immobilier/poitiers-86000/>

<sup>34</sup> Dispositif de défiscalisation immobilière créé en 2014 et prolongé jusqu'en 2024 qui permet à tout investisseur achetant un logement neuf dans le but de le louer de bénéficier d'une réduction d'impôt.



d'accentuer les dynamiques de spéculation et d'enrichir les propriétaires de foncier urbain dont la valeur du patrimoine a déjà très fortement augmenté en 20 ans<sup>35</sup>.

Le ZAN ne promet pas non plus de faciliter la construction de logements sociaux. Alors que les capacités financières des bailleurs sociaux ont déjà été fortement affectées depuis 2018 (par la réduction du loyer de solidarité notamment<sup>36</sup>), le renchérissement des prix du foncier contraint encore la production d'habitat social. Cette situation n'a pas été anticipée par le Grand Poitiers qui n'a pas réalisé de réserves foncières durant les précédentes mandatures et qui peine aujourd'hui à acquérir les terrains nécessaires à la réalisation de tels programmes. Une élue, membre de la direction de la communauté urbaine l'exprime en ces termes : **« À chaque fois qu'on essaie de mobiliser les bailleurs sociaux pour acheter du foncier, du bâti et refaire quelque chose avec, il n'y a pas assez d'argent. [...] Aujourd'hui, on est en grande difficulté. On saisit des opportunités très ponctuelles qui nous coûtent énormément cher. On n'aura plus de mixité sociale, chose à laquelle nous sommes attachés »**<sup>37</sup>. La mise en application de cet objectif entre en effet en tension avec le principe de mixité sociale dans l'habitat affiché depuis la loi SRU. Elle renforce les difficultés de construction de logements sociaux dans la ville-centre, où le taux de ménages pauvres est le plus élevé de tout le territoire (27%) et relègue en périphérie du centre-ville les populations les plus précaires. **Cette situation met au défi la municipalité qui a placé la justice sociale au cœur de son projet politique. En ce sens, un élu d'une commune de première couronne affirme que l'objectif ZAN va « freiner les opérations de logements sociaux dont on aurait besoin pour le respect de la loi et qui permet l'équilibre social de la société ».**

Si la densité constitue une alternative à l'étalement urbain, elle suppose de penser plus finement les programmes de logements à construire, en privilégiant par exemple les programmes destinés aux primo-accédants plutôt qu'aux investisseurs immobiliers. Elle nécessite aussi de mieux penser les formes urbaines que la construction de nouveaux programmes génère. Cette attention apparaît d'autant plus cruciale dans les secteurs pavillonnaires de Poitiers et les communes périurbaines où plusieurs associations militent contre la densification, jugée comme une menace à la cohérence architecturale et paysagère ainsi qu'à la qualité de leur cadre de vie. C'est ce qu'affirme une élue membre de la direction de l'intercommunalité : **« la difficulté c'est pas tant le nombre [de logements], c'est comment on arrive à rejoindre la problématique des coûts, de la consommation d'espace, des besoins en habitat et des attentes des habitants ».** À l'échelle régionale, le ZAN peut donc accentuer les déséquilibres en avantageant les villes qui ont privilégié l'extension urbaine jusqu'à présent et qui disposent en leur sein de larges surfaces de fonciers sous-exploités. À cet égard, le Grand Poitiers n'est pas la communauté urbaine la plus mal lotie : elle bénéficie d'une densité résidentielle relativement faible (51 logements par hectare contre 80 à Bordeaux) et d'importantes surfaces de dents creuses sur son territoire (1211 ha)<sup>38</sup>. À titre de

---

<sup>35</sup> Voir notamment Thomas Piketty, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Les livres du nouveau monde », 2013 ; Étienne Wasmer et Alain Trannoy, *Le grand retour de la terre dans les patrimoines et pourquoi c'est une bonne nouvelle !* Paris, 2022.

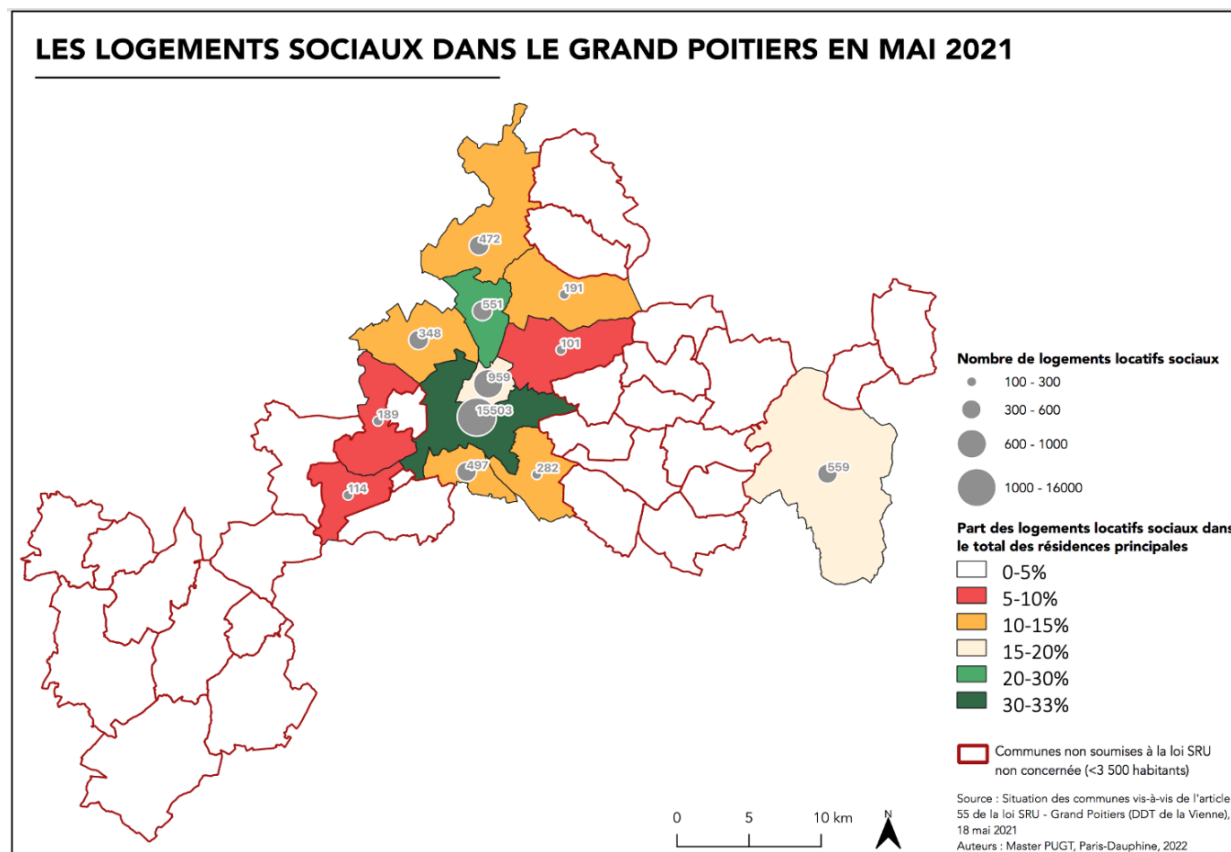
<sup>36</sup> Voir l'Arrêté du 17 septembre 2021 modifiant l'arrêté du 27 février 2018 relatif à la réduction de loyer de solidarité.

<sup>37</sup> Extrait d'entretien avec une élue, membre de la direction de Grand Poitiers.

<sup>38</sup> SCOT du Seuil du Poitou

comparaison, le SCOT de l'agglomération de Limoges ne recense que 21,3 ha de dents creuses<sup>39</sup>.

**Carte 5. Les logements sociaux dans le Grand Poitiers en mai 2021**



5

### **2.3. Une remise en cause des schémas régionaux récemment adoptés**

Au-delà de la communauté urbaine du Grand Poitiers, le ZAN pose de sérieux défis à d'autres institutions infranationales qui participent elles aussi à sa mise œuvre. Sont particulièrement concernées la région Nouvelle-Aquitaine et le Comité syndical du Seuil du Poitou<sup>40</sup>. Toutes deux, dont les schémas d'aménagement ont été approuvés après des années

<sup>39</sup> SCOT de l'agglomération de Limoges, rapport de présentation, page 34.

<sup>40</sup> Le Comité syndical du Seuil du Poitou est l'assemblée délibérante du Syndicat Mixte pour l'Aménagement du Seuil du Poitou (SMASP). Depuis 2010, le SMASP est composé des Communautés de Communes des Vals de Gartempe et Creuse, du Pays Chauvinois, de Vienne et Moulrière, de La Région de la Villedieu du Clain, de Vonne et Clain, du Pays Mélusin, du Pays Vouglaisien, du Neuvilleois, du Lençloîtrais et du Mirebalais, ainsi que de la commune isolée de Bellefonds. Le Comité Syndical est scindé en deux Collèges, un Collège restreint (composé des représentants élus des membres historiques du syndicat, chargé de la gestion du plan d'eau, de la base de loisirs et du golf de Saint-Cyr) et d'un Collège élargi (composé des représentants élus de l'ensemble des collectivités membres, chargé de l'élaboration, du suivi et de la révision du SCOT du Seuil du Poitou).

d'instruction, de travail et de négociations entre élus, sont contraintes de revoir leurs objectifs, leurs échéances et leur schéma territorial afin de les rendre conformes au ZAN.

Les objectifs de réduction de la consommation foncière sont pourtant bien inscrits dans les documents. Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Nouvelle-Aquitaine, adopté le 16 décembre 2019, fixe un objectif de réduction de 50% du rythme de la consommation foncière pour l'ensemble du territoire régional à l'horizon 2030<sup>41</sup>. Même but pour le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Seuil du Poitou, adopté le 11 février 2020, en séance du Comité syndical qui prévoit une diminution par deux de la consommation d'espace sur la période 2020-2035 par rapport au rythme des années précédentes. Les décideurs à l'origine de cette planification ont l'impression d'avoir déjà fait des efforts en matière de réduction de la consommation foncière, comme l'indique une élue, membre de la communauté d'agglomération de Grand Poitiers : *« on a déjà écrit des choses dans le SCoT qui vient juste d'entrer en vigueur, on a déjà donné des fourchettes de densité par rapport à la construction d'habitat, on a aussi travaillé sur un schéma d'aménagement commercial »*. Les plans de réduction de la consommation foncière sont pourtant remis en cause, ce qui agace au sein de la Région et du Seuil du Poitou alors que les efforts avancés pour les deux schémas étaient jugés substantiels. Au-delà du flou instauré par le ZAN, c'est un sentiment de manque de considération des travaux récemment entrepris par les territoires qui ressort des entretiens avec les acteurs de la région.

En outre, les réunions de travail inter-SCoT (exigées dans la loi Climat et Résilience) en Nouvelle-Aquitaine, ayant pour objectif de réfléchir aux évolutions futures du SRADDET, ont fait apparaître une fragmentation nette entre les territoires urbains et les territoires ruraux qui, malgré tout, semblent continuer à croire à la solidarité territoriale.

### 3. Développement territorial et gouvernance à l'heure du ZAN

#### 3.1. Un enjeu de solidarité territoriale à faire advenir

Les élus des communes périurbaines et rurales craignent une inégale répartition de l'effort qu'implique la mise en place de l'objectif ZAN : *« Que tout le monde ne veuille pas se développer en même temps et à la même vitesse, on peut le comprendre mais tout mettre à 0 non. [...] Pourquoi ma commune aurait le droit de grandir d'une parcelle de terrain par an tandis qu'ailleurs ce serait différent ? Je trouve ça une aberration sans nom et de la discrimination »*. Le ZAN cristallise ainsi les craintes des élus de perdre la maîtrise foncière et urbaine de leur territoire et de voir leurs pouvoirs s'amenuiser.

---

<sup>41</sup> Région Nouvelle-Aquitaine, Rapport d'objectifs du SRADDET, décembre 2019.



Panneau de promotion de terrains à bâtir et lotissement récent à Saint-Benoît. Photographies prises en février 2022. Crédits : Université Paris-Dauphine.



Logement et local commercial vacants à Lusignan. Photographies prises en février 2022. Crédits : Université Paris-Dauphine.

Face aux oppositions, les élus de la majorité avancent sur plusieurs fronts. Un premier objectif consiste d'abord à sensibiliser l'ensemble des maires au sujet de l'objectif ZAN et sa mise en application concrète. « *Pour que chacun parte avec les mêmes bases* » lorsqu'il faudra discuter des « *zonages et des densifications attendues* » à la fin de l'élaboration du PLUi, indique l'élue en charge de l'aménagement au sein du Grand Poitiers. Celle-ci compte également sur les opérations qui naîtront dans le cadre de l'appel à projets Territoire pilote de sobriété foncière pour convaincre les élus réticents : « *Les sites démonstrateurs, ça nous permettra de montrer aux élus du territoire qu'est-ce que c'est un Zéro Artificialisation Nette et avoir des choses concrètes. Ça reste un objectif contraignant mais pas très clair. Quand on a n'a pas bien compris, qu'on ne maîtrise pas les tenants et les aboutissants, il y a toujours une certaine peur et si on a peur, on est contre* ».

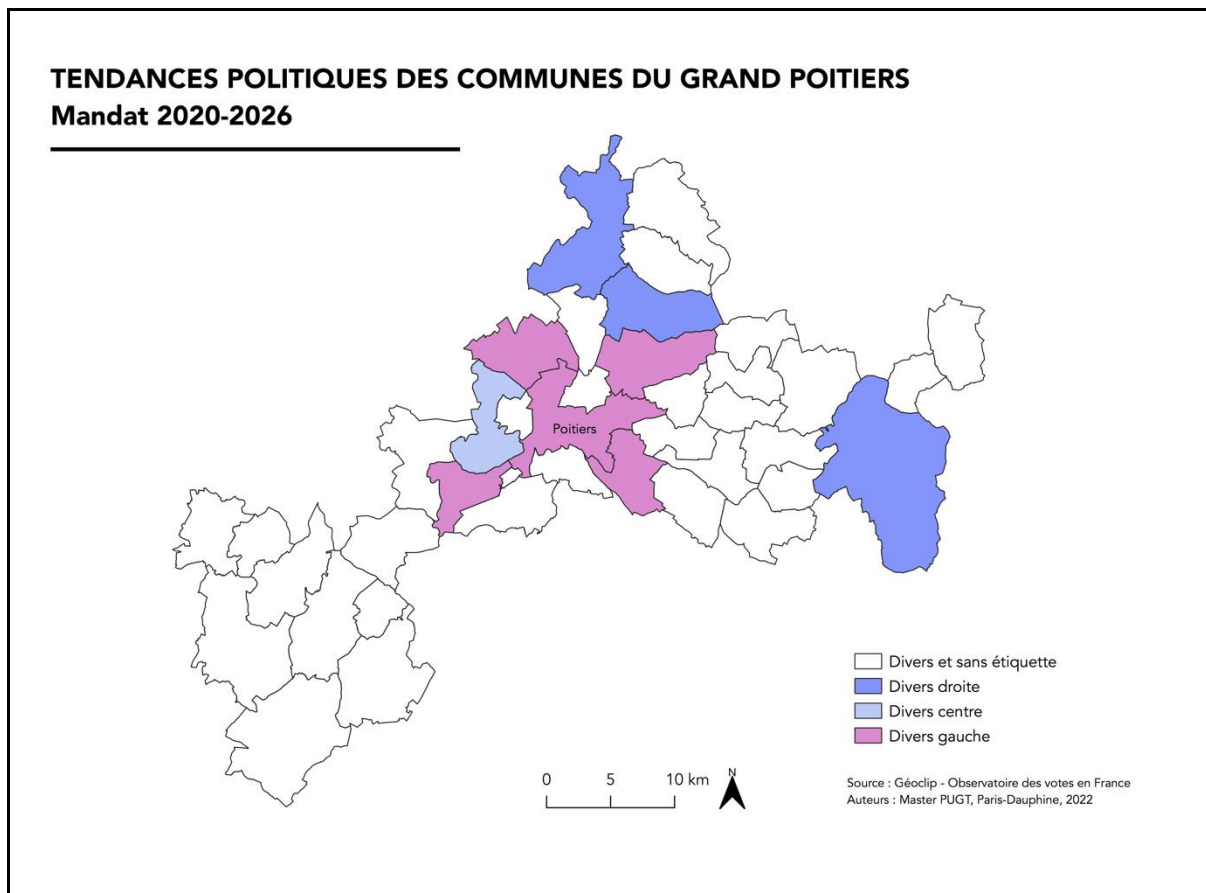
Un deuxième axe est le développement d'une expertise technique au sein de la communauté urbaine. La réduction de l'artificialisation nécessite un recensement fin des

terres à protéger. La recherche de densification passe, quant à elle, par un repérage des dents creuses, des sites en friches et des logements vacants ainsi qu'un travail sur les formes urbaines existantes commune par commune, voire quartier par quartier. La plupart des communes rurales et périurbaines de l'agglomération ne disposant pas de moyens suffisants, c'est à la communauté urbaine qu'incombe le développement de cette expertise technique. À ce sujet, le directeur de l'urbanisme et de l'habitat alerte sur le retard de certaines de ces municipalités en matière de réglementation : *« Parmi les 25 communes qui ont rejoint Grand Poitiers, certaines ont des documents d'urbanisme qui datent de 2003, qui ne sont ni ALUR [loi de 2014] ni Grenelle [loi Grenelle 1 de 2007] donc vous imaginez bien, la quantité de zones à urbaniser en périphérie et sur des champs qu'il peut y avoir »*. Celles-ci vont en grande partie connaître un changement de destination dans le futur PLUi afin de respecter la législation et les objectifs qui auront été fixés localement.

Un troisième levier est la mobilisation de financements en faveur de la densification. Deux communes du Grand Poitiers, Lusignan et Chauvigny, sont par exemple lauréates depuis 2020 de l'appel à projet « Petites villes de demain » porté par l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires. Le dispositif, qui vise à revitaliser leur centre-bourg et valoriser leur patrimoine, permet aux communes d'engager pour trois et cinq ans un chargé de projet et un développeur commercial. L'un des maires concernés vante les avantages de ce dispositif mobilisant davantage la carotte que le bâton : *« Ça c'est des choses qui vont nous permettre d'avancer sur certains axes, certaines études et de voir comment on va pouvoir refaire vivre le centre-bourg. Je crois en l'engineering qu'on a autour de nous, les deux personnes qu'on a pour avancer sur cette problématique. C'est du concret et c'est du développement, pas de la contrainte [en référence au ZAN] »*.

En remportant l'appel à projets Territoire pilote de la sobriété foncière, la communauté urbaine a également obtenu des ressources financières – l'État finançant 50% de l'assistant à maîtrise d'ouvrage local recruté – en même temps qu'une mise en visibilité nationale des opérations qu'elle mènera en faveur du ZAN. Le Grand Poitiers a également répondu à plusieurs appels à projets pour bénéficier du fond friche, un dispositif lancé par le Gouvernement pour aider au financement de réhabilitation de friches urbaines. Bien que ce dispositif soit limité à des petites opérations, Grand Poitiers tente d'accompagner par ce biais ses communes périphériques pour revaloriser leur tissu urbain en leur apportant une expertise de montage de projet. Comme l'avance une élue du Grand Poitiers : *« on a récemment inauguré un ancien commerce avec un logement au-dessus qui était fermé. Il y a maintenant un bar-épicerie et deux logements sociaux à l'étage. Ces communes-là, on les accompagne, on aide au montage de dossier, à la recherche de subventions au titre de Grand Poitiers »*.

**Carte 3. Tendances politiques des communes du Grand Poitiers (2020-2026)**



À l'échelle intercommunale, la mise en œuvre du ZAN n'est pas sans effet sur les politiques d'attractivité actuelles, notamment dans les territoires dont le tissu économique ne génère pas lui-même des effets d'entraînement. En effet, l'économie locale demeure très centrée sur Poitiers qui abrite 53 % des emplois de l'intercommunalité en 2018.<sup>42</sup> Comparativement à d'autres villes de Nouvelle-Aquitaine, Poitiers concentre une part importante de l'économie de son agglomération. Par exemple, la ville d'Angoulême n'abrite que 30% des emplois du Grand-Angoulême en 2018<sup>43</sup>. Par ailleurs, les 27 ZAE [Zones d'Activités Economiques] que concentrent Grand Poitiers sont situées quasi exclusivement en petite couronne, au nord-ouest et au sud-est de Poitiers<sup>44</sup>. En ce sens, ce sont principalement les communes de seconde couronne qui risquent de pâtir de l'objectif ZAN appliqué au Grand Poitiers. C'est pour cette raison que le Grand Poitiers développe un mécanisme de redistribution qui consiste à reverser une partie de la taxe foncière des communes les plus attractives, disposant de ZAE, à l'ensemble de l'intercommunalité. C'est ce qu'indique une élue, membre de la direction du Grand Poitiers : « *En ce moment je travaille*

<sup>42</sup> Source INSEE.

<sup>43</sup> Source INSEE.

<sup>44</sup>Voir carte des ZAE du Grand Poitiers sur [opendatagrandpoitiers.fr](https://opendatagrandpoitiers.fr) :

<https://data.grandpoitiers.fr/explore/dataset/economie-zae-grand-poitiers-donnees-metiers/map/?location=12,46.57231,0.34573&basemap=jawg.streets>

*sur le pacte fiscal et financier. Quand on dit solidarité entre les communes, c'est-à-dire cette richesse qui va sur les communes qui ont un parc d'activité conséquent, comment on la redistribue ? Notamment la taxe foncière qui revient à la commune d'accueil. Pour donner un exemple, nous on a une plateforme industrielle sur la commune qui rapporte plus de 100 000 euros en foncier par an et ce sans que la commune ne fasse rien. Ça veut dire qu'une part de cette richesse-là doit être redistribuée de façon à ce qu'il y ait de la solidarité entre les communes»<sup>45</sup>. Si l'objectif ZAN renvoie à des enjeux environnementaux qu'il est impératif de prendre en compte, les impacts sociaux, économiques et territoriaux d'une telle mesure ne doivent pas être négligés, y compris pour faciliter l'adhésion des collectivités à l'objectif.*

### **3.2. De nouveaux modèles de développement à l'agenda local**

En faisant de la sobriété foncière une finalité en soi, l'objectif ZAN réinscrit l'aménagement des territoires dans la lutte contre le réchauffement climatique. Année après année, les rapports du GIEC interpellent en effet les gouvernements du monde entier sur l'effet de la dégradation et de l'artificialisation des terres sur la crise climatique<sup>46</sup>. Le ZAN oblige ainsi à repenser les modèles de développement territorial et à proposer des alternatives.

#### **- Grands projets revisités**

Le ZAN donne d'abord de la légitimité aux défenseurs des espaces agricoles, naturels et forestiers. L'inscription de l'objectif dans la loi offre à ces derniers des ressources pour s'opposer aux projets d'extension urbaine. Dans le Grand Poitiers par exemple, l'aménagement de la zone Aliénor d'Aquitaine prévoyait l'artificialisation de plus de 200 hectares de terres agricoles pour construire une zone d'activités industrielles et logistiques. Voté sous l'ancienne mandature, ce projet a été fortement contesté par des associations militantes qui, comme *Extinction Rébellion Poitiers* et la *Confédération Paysanne*, se sont saisi du ZAN pour mettre en exergue les impacts environnementaux d'une telle opération<sup>47</sup>. Une partie de la zone d'activités a déjà été renégociée avec les élus du Grand Poitiers qui ont accepté de ne pas artificialiser 65 hectares du projet initial. Sur les 135 hectares restants, des projets de densification sont à l'étude. L'agence d'architecture bordelaise Selva-Maugin missionnée par le Grand Poitiers pour mettre en œuvre la démarche « territoires pilotes de sobriété foncière » souligne que les zones d'activités existantes présentent de forts potentiels de constructibilité<sup>48</sup>. Selon une architecte de cette agence, **il serait même « plus simple et acceptable de construire trois étages au-dessus d'une moyenne surface économique plutôt qu'un étage dans un quartier résidentiel pavillonnaire ».**

---

<sup>45</sup> Extrait d'entretien avec une élue, membre de la direction de Grand Poitiers.

<sup>46</sup> GIEC, 2018: Global Warming of 1.5°C. Rapport complet. Chapitre 2 : Properties of Energy and Land Transitions in 1.5°C Pathways, pp.96

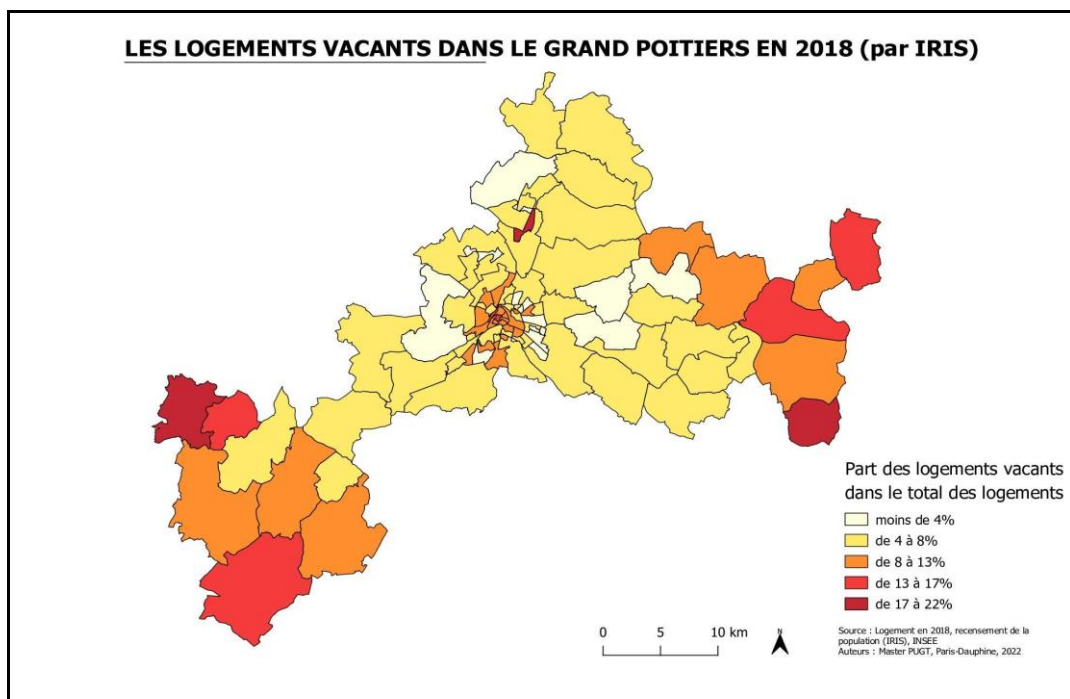
<sup>47</sup> Communiqué associatif : Zone Aliénor – Artificialisation de terres agricoles sur « Grand Poitiers », Web86, octobre 2021

<sup>48</sup> <http://www.selva-maugin.com>

- **Lutter contre la vacance**

En rappelant que le foncier est une ressource en quantité limitée, le ZAN permet aussi d'envisager d'autres pistes pour augmenter l'offre du logement. Raisonner sous la contrainte d'une pénurie foncière permet de revisiter des problèmes latents dans nombre de villes moyennes comme la vacance et la sous-occupation. Ces situations de sous-occupation peuvent s'illustrer par un logement disposant d'un nombre de pièces habitables supérieur au nombre d'occupants comme une personne seule vivant dans un trois pièces, ou une colocation de quatre pièces occupées par seulement deux étudiants. **Si à Poitiers, les logements vacants représentent 8% du parc résidentiel (allant jusqu'à 13% dans certains quartiers), ils atteignent dépassent un taux de 15% dans certaines villes à l'Est et l'Ouest de la communauté du Grand Poitiers [voir Carte 4].** Avec l'arrêt de l'artificialisation, les élus locaux vont devoir reconsidérer le bâti sous-utilisé ou vacant de leur commune. Ainsi, la mise en œuvre du ZAN permet d'allier les enjeux environnementaux aux enjeux de revitalisation des villes.

**Carte 4. Les logements vacants dans le Grand Poitiers en 2018**







Friches ferroviaires situées de chaque côté du quai de la gare de Lusignan. Photographies prises en février 2022. Crédit : Université Paris-Dauphine.

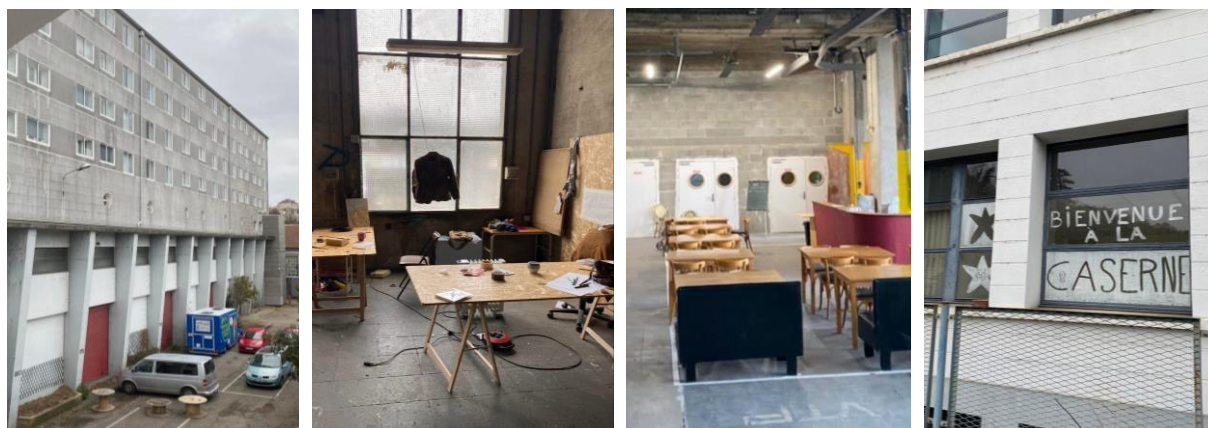
## - Réhabiliter les friches, changer les usages

En complément de la résorption de la vacance, les communes du Grand Poitiers effectuent un travail cartographique pour identifier les dents creuses et friches à transformer. C'est par exemple le cas de grandes emprises ferroviaires appartenant à la SNCF sur le territoire de la commune de Lusignan. Dans cette ville, d'anciens hangars de garage et de gardiennage forment une parcelle de 6 264 m<sup>2</sup> inutilisée. Le bâti existant pourrait être réhabilité et utilisé pour d'autres usages (commerce, logistique, immobilier tertiaire ou habitat). À Poitiers, le quartier de la gare fait lui aussi l'objet d'un projet de revitalisation pour faire de ce secteur un centre-ville actif et agréable. En plus de réhabiliter certaines friches, un projet de création d'espace public naturel sur les bords de la rivière Boivre est envisagé. Si ce projet est encore au stade de la préfiguration, une élue à l'urbanisme de la ville confirme qu'il y a là « *un enjeu majeur de renaturation, avec le cours d'eau canalisé en partie du fait de sa proximité avec les voies qui pourrait être découvert et associé à un projet d'espaces verts* ».

## - Renouveler les opérateurs

L'application du ZAN permet également de tester des projets innovants et de leur donner de la visibilité. Le ZAN encourage ainsi les opérations de mixité fonctionnelle (qui allient logements et activités), l'aménagement d'espaces mutualisables ou la création de tiers lieux dans du bâti existant. À Poitiers, une ancienne caserne de pompiers appartenant à la ville a été transformée en lieu hybride comprenant de l'animation culturelle, des projets d'économie sociale et solidaire ainsi que des logements. Les anciens appartements des fonctionnaires pourraient être réhabilités pour devenir un lieu d'hébergement social et une

auberge de jeunesse. À travers cette opération, les élus de Poitiers cherchent à montrer qu'il est possible de réhabiliter des installations vacantes à coûts réduits tout en impliquant de nombreux acteurs associatifs et citoyens. Par ces opérations dites « exemplaires », la ville cherche à promouvoir des alternatives aux opérations urbaines conduites par les acteurs habituels de la production urbaine comme les promoteurs et les aménageurs.



Transformation de la Caserne de pompiers de Poitiers en Tiers-Lieux. Photographies prises en février 2022. Crédit : Université Paris-Dauphine.

Enfin, le ZAN invite les professionnels de l'urbain, en particulier les urbanistes, les architectes, les constructeurs et les promoteurs à modifier leurs pratiques et à développer de nouveaux outils. Il encourage les acteurs de la société civile à être force d'initiative en la matière. Ces transformations peuvent se faire avec l'utilisation d'outils techniques comme les bases de données et systèmes d'informations géographiques pour répertorier des friches ainsi que les outils de concertation et de participation. Plusieurs initiatives collectives ont récemment émergé et intègrent ces enjeux. Le collectif Nouvelles Urbanités<sup>49</sup>, qui regroupe un large panel d'acteurs de la fabrique de la ville, préconise la vérification systématique de l'usage de l'existant et d'une possible mutualisation avant toute construction neuve **et l'introduction d'une « destination mixte temporaire à impact social et culturel » dans les plans locaux d'urbanisme**. Dans un autre registre, le **Manifeste pour une frugalité heureuse et créative**<sup>50</sup> qui cumule plus de 13 600 signataires, prône une réduction de l'empreinte écologique des projets avec une moindre utilisation foncière, l'utilisation d'énergies renouvelables et de matériaux biosourcés ainsi que de techniques basées sur le réemploi.

<sup>49</sup> <https://www.editions205.fr/products/nouvelles-urbanites>.

<sup>50</sup> <https://www.frugalite.org/fr/le-manifeste.html>.

## Conclusion

Le mot d'ordre sans cesse réitéré depuis 20 ans de « construire la ville sur la ville » trouve une nouvelle actualité avec l'objectif Zéro Artificialisation Nette, inscrit dans la loi Climat et Résilience d'août 2021. S'il est trop tôt pour envisager les stratégies déployées à l'avenir dans le cadre du ZAN, par différents territoires, l'étude de cas proposée ici fait apparaître plusieurs enseignements.

Face aux craintes de certains élus de communes périurbaines et rurales de perdre la maîtrise foncière et urbaine de leur territoire, les élus de la majorité ont activé différents leviers. La sensibilisation de l'ensemble des maires aux enjeux d'économies foncières et du ZAN, à travers notamment l'élaboration du PLUi en est un. Tout comme le développement d'une expertise technique au sein de la communauté urbaine et la mobilisation de financements en faveur de la densification et de la revalorisation du tissu urbain.

La question du creusement des inégalités entre les centres où sont situés emplois et habitants et les périphéries est apparue centrale. Pour rééquilibrer les ressources entre les communes, le Grand Poitiers développe un mécanisme de redistribution qui consiste à verser une partie de la taxe foncière des communes les plus attractives à celles qui le sont moins. On le voit, la capacité à relever localement les défis sociaux, écologiques et économiques du ZAN suppose le renforcement de la gouvernance urbaine. Le ZAN peut aussi en être un moteur.

L'objectif Zéro Artificialisation Nette pose ainsi aujourd'hui de sérieux défis. Il conduit à repenser nos modèles de production de logements et de développement local. La densification des zones d'activités industrielles et logistiques existantes, la revitalisation des villes par le réinvestissement du bâti sous-utilisé ou vacant dans les communes, des opérations de mixité fonctionnelles ou encore le recensement des dents creuses et friches à transformer sont autant d'alternatives à un modèle de développement territorial qui passerait par l'extension urbaine et que l'application du ZAN permet de tester dans le Grand Poitiers.

Une des analyses de la mise à l'agenda du ZAN serait-elle « un moyen de diminuer l'avantage comparatif des villages proches des villes », tel que formulé par Éric Charmes dans l'article « De quoi le ZAN est-il le nom ? »<sup>51</sup> ? Dans cette hypothèse, le ZAN ferait ainsi système avec les politiques actuelles en faveur des petites et moyennes villes. L'étude du cas de Poitiers montre que cette opposition n'est pas si claire. Elle révèle des dissensions autour de l'application du ZAN qui opposent les communes qui se sont déjà beaucoup développées et ont des ressources au sein d'une enveloppe foncière, à celles qui comptaient sur l'extension urbaine pour leur développement futur. Dans le Grand Poitiers, certains élus de villes de première couronne apparaissent ainsi comme des soutiens au ZAN, dépassant un clivage entre ville-centre et communes périphériques.

Le ZAN offre une réponse aux défis écologiques, via l'aménagement. Mais est-ce forcément ou toujours une réponse aux enjeux sociaux ? La contrainte qu'ajoute le ZAN à la tension foncière et aux prix de sortie des opérations dans les quartiers déjà chers de Poitiers apporte un premier élément de réponse.

Les défis liés au ZAN à l'œuvre dans le Grand Poitiers donnent ainsi du relief aux premières analyses générales qui en sont faites à l'échelle nationale, venant questionner les origines de la mise à l'agenda du ZAN, autant que les enjeux de son application.

---

<sup>51</sup> Éric CHARMES, « De quoi le ZAN (zéro artificialisation nette) est-il le nom ? », *Fonciers en débat*, 2021.

---

## Actualités du ZAN

Cette étude a été rédigée en avril 2022 à la suite de recherches menées au cours de l'hiver 2021 - 2022, soit avant la parution des deux décrets du 30 avril 2022, l'un relatif à l'inscription du ZAN dans les SRADDET et l'autre définissant la nomenclature de l'artificialisation des sols.

Le premier décret précise ainsi quelle doit être la déclinaison des objectifs dans le fascicule de règles du SRADDET : les règles doivent être territorialisées, le cas échéant à l'échelle d'un ou plusieurs SCoT. Le décret prévoit également que le SRADDET précise les moyens d'observation et de suivi permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs et le respect des règles en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation.

Le second décret expose quant à lui une nomenclature fixant le caractère artificialisé ou non artificialisé des différentes surfaces, caractère devant être déterminé au regard de l'occupation effective du sol observée et non selon les zones ou secteurs délimités par les documents de planification et d'urbanisme. Bien que le décret relatif au rapport local de suivi de l'artificialisation des sols reste à paraître, ces deux premiers textes ont éclairci quelques zones d'ombre. L'étude fait en effet ressortir les difficultés pour les responsables locaux, même volontaires à prendre des décisions en l'absence d'un cadre clair.

La nouvelle actualité du ZAN vient en outre remettre en question les hypothèses sur lesquelles se sont bâties les premières ébauches de politique publique. Suite au recours déposé devant le Conseil d'Etat, contre les deux décrets d'application de la loi Climat et Résilience, par l'Association des Maires de France, le nouveau ministre de la Transition Écologique Christophe Béchu a indiqué lors de son passage au Sénat le 13 juillet dernier être ouvert à la réécriture de ces textes. Si les élus sont invités à se mettre en ordre de bataille pour appliquer le ZAN, les modalités de son application risquent donc de se faire attendre. Les divers rebondissements liés à l'actualité toujours brûlante des décrets ZAN pourraient avoir pour effet d'alimenter l'espoir des opposants, de vider l'article de loi de sa substance. Tout en suscitant la déception des élus volontaristes qui n'attendent que de pouvoir le mettre en œuvre.

---