



Dossier de presse

ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE : UN OBJECTIF HORS-SOL ?

Le cas du grand Poitiers

Un cas d'étude dans l'un des premiers territoires de sobriété foncière, soumis à une demande de logements et de développement soutenue et gouvernée par une équipe écologiste, nouvellement élue, déterminée à économiser les ressources, foncières en particulier.

Une étude pour IDHEAL-Recherche en partenariat avec le Master 2 Politiques Urbaines et Gouvernance des Territoires de l'Université Paris Dauphine – PSL.

Cette étude apporte un éclairage sur les défis liés au ZAN, à travers un cas concret, le territoire du Grand Poitiers. Elle donne du relief aux premières analyses générales qui sont faites à l'échelle nationale, questionnant les origines de la mise à l'agenda du ZAN, autant que les enjeux de son application.

Le cas de Poitiers nous est apparu d'autant plus intéressant que la ville fait partie des 7 territoires sélectionnés pour faire partie de la démarche Territoires Pilotes de Sobriété Foncière (TPSF), portée conjointement par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires et le Plan Urbanisme Construction et Architecture. Cette étude permet donc d'analyser la mise en application du ZAN dans un territoire où les conditions semblent réunies pour son bon fonctionnement : des élus volontaristes, alignés entre ville-centre et communauté urbaine, ainsi que des moyens et un accompagnement dédié dans le cadre de la démarche TPSF.

Contact presse : Catherine Sabbah catherine.sabbah@idheal.fr ; Irène Behar, irene.behar@idheal.fr

Etude complète à télécharger ici : [zan-poitiers--idheal.pdf](#)

Le mot d'ordre martelé depuis 20 ans de « construire la ville sur la ville » trouve une nouvelle actualité avec l'objectif Zéro Artificialisation Nette, le désormais fameux ZAN, inscrit dans la loi Climat et Résilience d'août 2021.

Pour limiter la consommation de ressources naturelles, la loi fixe à l'horizon 2050 l'objectif ultime de stopper l'étalement urbain et le mitage des territoires périurbains et ruraux, en commençant par compenser l'urbanisation par la renaturation d'espaces artificialisés. Cet objectif national doit s'appliquer à l'ensemble des territoires, quelles que soient leurs spécificités. Il a déjà fait l'objet de nombreuses critiques, en premier lieu de la part des acteurs locaux, jusqu'à un recours de l'Association des Maires de France (AMF) déposé le 22 juin 2022 devant le conseil d'Etat.

Pour mieux comprendre les difficultés que soulève la mise en œuvre de cet objectif, quoi de plus démonstratif que de se pencher sur un territoire spécifique ? Nous avons choisi celui du Grand Poitiers. Depuis 2020 et l'élection d'une équipe municipale écologiste, cette collectivité affiche en effet la sobriété foncière à son agenda politique. Avec l'arrivée de la ligne ferroviaire LGV reliant Paris à Poitiers en moins d'1h30, la ville et ses alentours attirent plus de ménages et d'entreprises. Sans être considéré comme un territoire très tendu, Poitiers concentre déjà les principales difficultés liées au ZAN. Et laisse augurer des questions qui se poseront dans des lieux plus recherchés.

S'il est encore trop tôt pour proposer un bilan des stratégies déployées par les acteurs de cette collectivité dans le cadre du ZAN, l'étude de cas proposée ici fait apparaître plusieurs enseignements détaillés dans l'étude.

L'application du ZAN semble d'abord complexifier le maintien d'objectifs ambitieux en matière de politique du logement. Les logiques spéculatives sont d'autant plus fortes que le territoire, éligible au dispositif Pinel depuis 2019, attire de plus en plus d'investisseurs se portant acquéreurs de "produits" immobiliers défiscalisés. A lire p.16, **« Poitiers est une des villes en Pinel 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 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**

La hausse des prix du foncier déséquilibre la construction de logements sociaux alors que les capacités financières des bailleurs sociaux ont déjà été fortement affectées depuis 2018. A lire p.17 : **« 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 »**

Si la densification du tissu existant constitue une solution incontournable pour concilier croissance de la population et sobriété foncière, sa mise en œuvre pose localement de sérieux défis. Dans les quartiers attractifs de Poitiers où dominent les maisons individuelles, les promoteurs exercent une forte pression pour les démolir et les remplacer par de petits immeubles. Ce phénomène de « grignotage » de l'espace au gré des opportunités foncières, sans plan d'ensemble, suscite une forte opposition des riverains qui voient leur cadre de vie se modifier. A lire p.17 : ***“Elle [la densité] 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.”***

Le ZAN menace aussi les stratégies de développement économique : parmi les 27 zones d'activités que comprend le territoire, certaines devront être abandonnées ou resserrées. A lire p.14: ***“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.”***

Sur le plan de la méthode, il semble donc nécessaire de promouvoir une expertise au niveau local pour recenser les espaces à protéger et les espaces susceptibles d'être densifiés. Il faut également pouvoir disposer d'opportunités foncières, variables d'un territoire à l'autre. Se pose ensuite la question du coût de la dépollution et de la renaturation. De nombreuses communes n'ont pas les moyens nécessaires à ces opérations : A lire p.21, ***“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.”***

Des questions de compréhension et d'acceptation des textes précèdent ces défis de mise en œuvre. Si le ZAN est clair dans son objectif, il reste imprécis dans sa mise en œuvre. A peine parus, deux décrets ont été remis en cause, dont la réécriture a rapidement été évoquée par le ministre de la Transition Écologique et de la Cohésion des territoires, Christophe Béchu. A lire p.13, ***“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 [de l'artificialisation] 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”***

Une dernière série de questions porte sur le pilotage du ZAN au sein même des systèmes de gouvernance territoriaux. Dans le cas du Grand Poitiers la ville-centre et la communauté urbaine sont alignées sur le même objectif de sobriété foncière. Mais ce consensus apparent ne doit pas gommer la diversité des situations et l'existence de tensions entre des communes aux caractéristiques bien distinctes. Pour la ville de Poitiers et certaines communes de première couronne déjà très urbanisées, l'enjeu principal est celui de la densification du tissu existant. En revanche, pour des communes plus périphériques, marquées par une population vieillissante et un certain déclin économique, l'objectif ZAN remet en cause le modèle de développement, fondé sur l'extension urbaine. La revitalisation des centres-bourgs qui pâtissent d'une forte vacance des logements et d'une déprise commerciale fait sans doute partie de la solution. Dans l'entre-deux, c'est-à-dire dans les communes de première couronne, la remise en cause des zones d'activités économiques constitue une réelle contrainte. Le sentiment exprimé par certains élus de première et de deuxième couronne souligne leur divergence d'intérêt avec la ville-centre, ces derniers craignant une inégale répartition de l'effort qu'implique la mise en œuvre de l'objectif ZAN : à lire p.19, « ***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.*** »

Contexte

Cette étude a été réalisée pour IDHEAL-recherche, 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 François Cusin et Marie Piganiol

Les nouvelles actualités du ZAN viennent remettre en question les hypothèses sur lesquelles se sont bâties les premières ébauches de politique publique. Suite à la parution des deux décrets du 30 avril 2022, relatifs à l'inscription du ZAN dans les SRADDET (Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires) et définissant la nomenclature de l'artificialisation des sols, un recours a été déposé devant le Conseil d'Etat par l'Association des Maires de France. En réponse, 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.