



AUCAME  
Caen Normandie

# LES ATELIERS PROSPECTIFS DU ZERO ARTIFICIALISATION NETTE

NOVEMBRE 2022



2040:  
ODYSSÉE DE LA  
CONSOMMATION  
D'ESPACE

# SOMMAIRE

Edito.....	3
Introduction.....	4
Un casting fait de participants d'horizons divers pour croiser les regards .....	5
Des modalités de participation favorisant l'émulation et le libre échange...	6
Première étape du voyage : « d'où part-on ? » .....	7
Atelier n° 1 : « Craintes et opportunités suscitées par le ZAN ? ».....	7
Deuxième étape du voyage : « où va-t-on ? ».....	11
Atelier n° 2 : « Visions d'avenir du groupe de prospective - La France en 2040 à l'aune du ZAN ».....	11
La France en 2040 à l'aune du ZAN – un récit prospectif .....	14
Visions du groupe de prospective .....	14
Visions partagées : ce qui paraît vraisemblable.....	14
Visions différenciées : ce qui paraît incertain .....	15
Troisième étape du voyage : « comment y va-t-on ? ».....	19
Atelier n° 3 : « Mettre en œuvre le ZAN ».....	19
Conclusion : Quel état d'esprit pour mener le ZAN ? .....	25





## EDITO



Dans un monde en évolution rapide et plein d'incertitudes, les décideurs ont plus que jamais besoin de points de repères pour avancer et construire l'avenir. Les défis à relever sont nombreux, le plus prégnant étant sans doute le changement climatique lié à l'activité humaine sur la planète. Pour y faire face, nos modes actuels de développement doivent être revisités et conduire à des changements profonds pour limiter les impacts et envisager l'avenir avec confiance. Face à l'ampleur des enjeux, les solutions doivent être trouvées collectivement en mobilisant toutes les forces vives.

Pour relever ce défi, l'AUCAME et les services de l'État ont souhaité unir leurs forces avec les SCoT Caen-Métropole, Bessin et du Pays de Falaise pour réfléchir ensemble sur la façon d'aménager à l'aune de la sobriété foncière. Cette collaboration s'inscrit dans la continuité de travaux menés préalablement pour comparer les différentes méthodes de la mesure de la consommation d'espace. Forts de cette expérience réussie, les partenaires ont décidé de poursuivre la démarche pour explorer et trouver ensemble des solutions pour l'avenir.

Sur la méthode, le choix a été fait de travailler sous la forme d'ateliers prospectifs associant des acteurs de l'aménagement, de l'urbanisme et, plus largement, de l'usage de l'espace pour recueillir et croiser leurs regards. Cette démarche s'inscrit dans une dynamique participative visant à recueillir l'avis de professionnels concernés par la mise en œuvre du « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN), afin de susciter une intelligence collective autour de cette question. Ces ateliers ont été conçus comme un itinéraire prospectif où les participants ont pu exprimer leurs ressentis, partager leurs visions d'avenir et définir ensemble des pistes d'actions.

Les résultats sont éclairants et montrent qu'à plusieurs, il est possible de trouver des solutions consensuelles malgré les différences de points de vue. Cette publication présente le fruit des échanges et les grandes conclusions de cette expérience de prospective territoriale. Sa lecture permet d'envisager positivement l'avenir. Si la mise en œuvre du ZAN suscite craintes et inquiétudes, elle est assurément source d'opportunités et possiblement le catalyseur du basculement vers le monde de demain.

Le fruit des travaux sera présenté aux élus des 3 SCoT à la fin de l'année 2022 lors d'ateliers participatifs qui vont poursuivre la démarche et permettre de fertiliser davantage la pensée sur la question du ZAN. Le regard croisé des professionnels et des élus devrait constituer une alchimie de nature à affiner les actions à entreprendre, amorcer le chemin vers le ZAN et tenir le cap vers l'objectif fixé à 2050 !

Bonne lecture à toutes et à tous !

Sonia de la PROVÔTÉ  
Sénatrice,  
Présidente de l'AUCAME

Thierry MOSIMANN,  
Préfet du Calvados

# INTRODUCTION

Promulguée le 22 août 2021, la loi Climat & Résilience amène à de profonds changements dans la manière d'aménager du territoire. La loi promeut le principe du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) à l'horizon 2050, c'est-à-dire la prise en compte de la sobriété foncière dans la façon d'aménager. Le ZAN tient en effet en partie dans une logique arithmétique : tout hectare artificialisé doit être compensé par la désartificialisation d'un hectare. Si l'application en tant que telle de ce principe n'est pas encore connue dans le détail, ses effets peuvent d'ores et déjà être anticipés. C'est dans cette optique que **l'AUCAME, la DDTM du Calvados et les trois SCoT du Bessin, Caen-Métropole et du Pays de Falaise ont souhaité organiser une série d'ateliers prospectifs.**

Cette démarche se situe dans la continuité d'un travail amorcé en 2019 deux ans auparavant. Ces partenaires ont en effet créé un groupe de travail sur les outils de mesure de la consommation d'espaces dont les investigations ont permis d'améliorer la connaissance des enjeux techniques de cette thématique. Fort de cette réussite et des habitudes de travail prises ensemble, le groupe s'est donné comme objectif de défricher ce vaste sujet et de tenter de trouver des solutions à la question **comment aménager dans le cadre du ZAN ?**

Pour cela, **le groupe a cherché à associer les professionnels en leur donnant la parole pour croiser les regards et dépasser les cadres de réflexion classiques.** Il a donc été convenu d'organiser un cycle de trois ateliers de trois heures sur une période de trois mois en créant un groupe de prospective constitué d'acteurs socio-professionnels publics et privés travaillant dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme. Le cycle a été conçu pour se poursuivre avec les élus des territoires afin de partager le fruit des travaux et passer de la réflexion à l'action.

Ces trois ateliers ont été conçus comme trois étapes d'un voyage intitulé **2040 : Odyssee de la consommation d'espace** permettant de construire une vision prospective partagée. Cette publication présente la démarche et synthétise l'ensemble des réflexions et propositions du groupe.



*L'ensemble des partenaires remercie vivement tous les professionnels qui se sont rendus disponibles et qui ont permis de produire cette riche synthèse.*



# UN CASTING FAIT DE PARTICIPANTS D'HORIZONS DIVERS POUR CROISER LES REGARDS

Les membres du comité de pilotage ont souhaité que le groupe de travail soit constitué d'acteurs locaux d'horizons divers. La première démarche a été de solliciter une soixantaine d'acteurs appartenant à différents réseaux pour diversifier les profils, sachant que le casting ne devait pas dépasser 30 personnes au total. L'idée était d'élargir les réseaux habituels pour sortir des discours parfois connus et confronter des visions différentes et complémentaires.

Les personnes contactées ont été sollicitées directement ou par le biais de leurs structures qui, à chaque fois, ont proposé des professionnels de leurs réseaux. La seconde démarche a consisté à arrêter le choix des personnes en fonction de leurs profils et de leurs disponibilités pour garantir la pérennité et un bon fonctionnement du groupe de prospective. Les arbitrages et les négociations ont conduit à définir le casting suivant :

PRÉNOM	NOM	FONCTION
Benoît	AGACHE	Caen la mer habitat
Paul	ANDRE	FONCIM
Philippe	AUSSANT	SHEMA
Mathilde	BOTREAU	Normandie Aménagement
Marion	BROSSEAU	ANBDD Normandie
Trinidad	CADOR	Foncière de Normandie
Philippe	CAVOIT	Cabinet de géomètres CAVOIT
Benoît	CHEDORGE	Agro-écologue
Benoît	DUMOUCHEL	Zenobia - atelier de paysage
Florian	FONTANAUD	Région Normandie
Céline	FOUBERT	SAFER de Normandie
Norman	GARCIA	DDTM 14
Hervé	GIRARD	SOLIBA
François-Xavier	HUPIN	Jeunes Agriculteurs du Calvados
Audrey	HUREL	CAUE du Calvados
Éric	JAMES	Ter'Bessin
Rémy	JOLIVALD	Caen la mer
Philippe	LASSER	Architecte - Falaise
Arnaud	LEFEBVRE	FONCIA
Magali	LENGRONNE AUGUSTE	CENTURY 21
Benoît	LETELLIER	INOLYA
Gaël	LOUESDON	Terres de Liens Normandie
Nathalie	MONTIGNE	Le Pavillon
François	PERRON	Notaire - Le Hom
Yohan	PESQUEREL	Agriculteur - Bessin
Laurent	POTIER	FPI / Potier-Sotrim
Élisabeth	TAUDIERE	Territoires Pionniers
Maxime	VALOGNES	Vire Normandie

# DES MODALITÉS DE PARTICIPATION FAVORISANT L'ÉMULATION ET LE LIBRE ÉCHANGE

Afin de garantir un succès et une continuité de la démarche, les acteurs ont été invités à participer aux trois ateliers successifs. L'objectif a été atteint car la plupart des participants ont pu se libérer et prendre part aux différentes rencontres malgré l'investissement temps exigé. Cet engagement révèle l'intérêt positif qu'ils ont porté à cet exercice de prospective. En outre, la densité et la qualité des échanges et des propositions lors des ateliers témoignent d'une réussite sur le fond.

Sur la méthode, il a été dès le début convenu et précisé aux participants qu'aucun propos nominatif ne serait rapporté. La confidentialité a donc été de mise. Ainsi, **la synthèse suivante des trois ateliers est le fruit d'un travail commun et n'engage collectivement que le groupe en tant que tel.**

**Chacun des trois ateliers a eu un format spécifique, en lien avec les objectifs recherchés. Les formules d'animation ont donc été adaptées en conséquence. Toutefois, quelques éléments communs ont été mis en œuvre lors de chacun des ateliers :**

- Un accueil café-gâteaux pour favoriser la convivialité et les échanges informels,
- Une règle du jeu basée sur l'écoute et une invitation à ne pas réagir sur ce qui vient d'être dit pour éviter les débats bilatéraux,
- Une alternance de phases d'échanges en grands groupes, de réflexions individuelles et de temps de construction en petits groupes,
- Des phases d'expression à l'oral et sur *Post-It* pour que chacun puisse s'exprimer,
- Un temps de relecture du précédent atelier en début de séance pour tirer les fils des échanges et réflexions.

Le format d'animation est décrit dans chaque synthèse des ateliers dans la suite de la publication.



# PREMIÈRE ÉTAPE DU VOYAGE : « D'OÙ PART-ON ? »

## Atelier n° 1 : « Craintes et opportunités suscitées par le ZAN ? »

Le premier atelier s'est tenu le 28 avril 2022 au Pavillon à Caen. Monsieur Thierry Lefort, Vice-président de l'AUCAME, Maire de Douvres-la-Délivrande et Président de la Communauté de communes Cœur de Nacre, a inauguré cet atelier. Après avoir accueilli et remercié les participants, il a explicité la démarche et présenté les modalités et attendus de ces trois ateliers qui ont pour vocation d'éclairer l'avenir. Cet exercice de prospective « à dire d'acteurs » intéresse tout particulièrement les élus.



### POINT MÉTHODE : L'ANIMATION DU PREMIER ATELIER

L'objectif premier de cet atelier était de créer un climat de confiance et d'écoute entre les participants pour bénéficier d'une parole libre et donner envie à chacun de poursuivre la démarche tout au long des trois ateliers. L'animation visait donc à ce que chacun puisse s'exprimer, que ce soit à l'oral ou par le biais de *Post-It*, sans être interrompu par les autres participants. La vocation d'un groupe de prospective est en effet de susciter des idées et des échanges sans s'enfermer dans un débat.

#### Le déroulé de l'atelier a été le suivant :

- Une **introduction** courte de l'AUCAME sur le sujet de la sobriété foncière pour que chacun, quel que soit son métier, puisse disposer d'un socle commun minimal de connaissances, ainsi qu'une présentation de l'organisation et des attendus de l'atelier.
- Une **première phase** en grand groupe sur les **craintes et inquiétudes que suscite le ZAN**, pour chacun dans sa pratique professionnelle et personnellement :
  - L'ordre de parole est libre, mais d'une durée limitée. Les participants se présentent en prenant la parole.
  - L'animateur reformule pour être sûr d'avoir bien compris et d'être bien compris par tous. Un second animateur note les craintes sur un tableau, puis les trie par grandes catégories.
  - Un débriefing collectif est proposé à l'ensemble du groupe.
- Une **deuxième phase** de réflexion en petits groupes de 3 personnes sur les **opportunités que peut apporter le ZAN** en prenant le contre-pied du premier tour de table.
  - La production de chaque groupe se fait sur un ou plusieurs *Post-It* (un par idée).
  - La restitution se fait groupe par groupe, en venant commenter les idées notées sur les *Post-It*.
  - L'animateur place les *Post-It* sur le tableau en les triant par grandes catégories.
- **Clôture de l'atelier** par une dernière phase d'échanges collectifs libres sur les opportunités.



Afin de cerner le niveau de connaissances des participants sur le sujet, l'AUCAME les a préalablement questionnés sur le terme ZAN et la notion de sobriété foncière. Cet échauffement a permis de constater que la plupart des acteurs présents disposaient de bonnes connaissances sur ces sujets. En outre, aucun participant ne semblait remettre en cause le ZAN, considérant même comme acquise sa mise en place. Cet état d'esprit a été le même tout au long des ateliers. Une présentation rapide de la question foncière et de la loi Climat & Résilience a ensuite été faite afin que chacun puisse commencer le voyage « 2040 : Odyssée de la consommation d'espace » avec les mêmes bases de connaissances.



## « Selon vous, quelles craintes, quelles inquiétudes suscitent le ZAN ? »

En réponse à la question posée, de nombreuses thématiques sont ressorties dont la synthèse figure ci-dessous.

### ▫ Les prix du foncier et du logement risquent d'augmenter, avec des difficultés à produire du logement

Les acteurs ont exprimé de vives inquiétudes sur l'évolution des prix du foncier et in fine du logement, par la raréfaction de l'offre, le prix élevé de la construction en tissu urbain et de possibles rétentions foncières spéculatives. Selon eux, produire du logement abordable dans un contexte ZAN sera très difficile, que ce soit pour l'accession à la propriété ou la location. Il y a un risque accru d'inadéquation entre l'offre (prix mais aussi formes, volumes et localisation) et les capacités et envies des ménages. Au-delà des prix de sortie, certains participants ont expliqué avoir des craintes sur la capacité même à produire suffisamment de logements pour faire face à la demande en la matière.

## La loi « Climat & Résilience » : un changement profond de paradigme

**Zéro :**  
On **dépasse la réduction** pour aller vers le zéro

**Z**

**A**

**N**

**Nette :**  
nouvelle **logique compensatoire**, pour tout espace nouvellement artificialisé, un espace doit être « désartificialisé »

**Artificialisation :**  
Désigne l'action d'altérer les fonctions du sol, qu'il soit agricole, naturel ou forestier mais aussi urbain

→ **Justification de toute ouverture à l'urbanisation** par l'impossibilité de faire autrement

▫ **Liens entre les territoires : étranglement, inégalités, péréquation**

Le ZAN provoquerait de grandes difficultés à se développer pour les territoires périurbains et ruraux selon les participants. En effet, l'aménagement en extension est le levier de développement le plus utilisé par ces territoires car il est facilement accessible et peu coûteux. Leur interdire cette possibilité reviendrait à les empêcher de se développer. Cette situation concernerait les territoires ruraux et péri-urbains, qu'ils soient attractifs ou en « perte de vitesse », pour lesquels la densification est encore plus complexe, voire impossible à mettre en œuvre, souvent faute de leviers financiers et de moyens d'ingénierie adaptés à cet enjeu. À terme, les acteurs craignent de voir les inégalités entre les territoires s'accroître, avec une exacerbation possible de la concurrence entre eux. Ils jugent à ce jour qu'il n'y a pas d'outils ou de dispositifs susceptibles de limiter ces effets pervers du ZAN.

▫ **Une complexification des règles d'urbanisme et un dogmatisme de la loi**

Une des inquiétudes qui est ressortie porte sur les modalités d'application du ZAN. Ainsi, les participants se désolent de voir qu'actuellement le ZAN n'est envisagé que de manière arithmétique et uniforme. Certains estiment qu'il sera difficile de vérifier l'équilibre un hectare artificialisé = un hectare compensé car les outils de mesure vont être difficiles à mettre au point. L'impact réel en termes de biodiversité sera par ailleurs difficile à apprécier. Beaucoup s'interrogent également sur la capacité réelle à mesurer la mise en œuvre du ZAN, au départ (état initial) mais aussi dans son suivi (flux d'artificialisation), avec de vraies interrogations sur la façon dont sera pris en compte le recul du trait de côte, ainsi que les grands projets d'intérêt supra communal.

En outre, il a été ajouté que le ZAN ne permet pas de décroquer la pensée « en silo » alors que les enjeux devraient être réfléchis de façon plus globale et transversale : le logement doit être par exemple

pensé sous l'angle de l'habitat et pas seulement sur celui du bâti. Enfin, les participants estiment que la mise en application du ZAN va rendre encore plus complexe l'urbanisme, avec une approche très quantitative et restrictive, empêchant les collectivités d'avoir une vision « projet » du développement. Les acteurs ont souligné qu'actuellement les outils existants ne laissent pas présager une application facile et heureuse du ZAN.

▫ **Une densification difficilement acceptable**

Le ZAN pousse l'aménagement vers plus de densification selon les participants. Or, celle-ci est souvent mal vécue par les habitants et peut susciter beaucoup d'appréhension. Pour les acteurs, la densification doit être réfléchie et faite de telle manière qu'elle préserve une bonne qualité urbaine vécue. Ils ont souligné quelques freins notoires : les documents d'urbanisme ne permettent pas réellement d'arriver à ce résultat ; les habitants préfèrent les logements individuels sur des terrains plutôt grands, surtout en milieu rural ; les élus sont très réticents face à des taux de densité importants jugés trop « urbains » ; les entreprises ont du mal à s'adapter à des seuils de densité importants qui imposent de revoir le format et le fonctionnement des zones d'activités...

**« Selon vous, quelles opportunités peut apporter le ZAN ? »**

Si l'application du ZAN suscite beaucoup de craintes et d'inquiétudes, les participants ont également déclaré y voir de nombreuses opportunités. Celles-ci portent sur les manières d'aménager le territoire, mais aussi plus globalement sur les possibilités de changer plus profondément la société et les modes de vie.

▫ **Des nouvelles manières de construire et d'aménager plus vertueuses**

En premier lieu, pour les participants, le ZAN est l'occasion d'améliorer la connaissance de la ville en faisant un état des lieux du « déjà-là », c'est-à-dire du foncier

disponible au sein du tissu urbain, des bâtiments et logements vacants, mais aussi des friches existantes afin d'optimiser leur utilisation. Seule une réforme profonde de l'urbanisme permettrait un recyclage massif et durable de ce patrimoine délaissé. Pour y arriver, le droit et la fiscalité doivent être réformés, ainsi que les modes de gouvernance en donnant plus de pouvoir de faire aux élus et en associant davantage les habitants pour tendre vers plus de concertation. En matière d'aménagement, l'urbanisme réglementaire devrait muter vers un urbanisme de projet plus opérationnel.

#### ▫ Des opportunités pour redynamiser des territoires

Si le ZAN inquiète beaucoup sur les capacités de développement des petites villes, bourgs et espaces ruraux, certains participants estiment qu'il peut être aussi source d'opportunités. En effet, il pourrait susciter une remise en question de la métropolisation et induire un développement plus équilibré des territoires avec, à la clef, une péréquation à définir entre grandes métropoles et territoires peu denses. Les compensations liées au ZAN peuvent être une opportunité pour imaginer de nouvelles solidarités territoriales.

#### ▫ Habiter, se nourrir, se déplacer : des changements dans les modes de vie nécessaires

Au-delà de changements en lien avec leurs pratiques professionnelles, les participants ont rapidement centré le débat sur des questions beaucoup plus larges en lien avec les modes de vie. Selon eux, le ZAN induirait des changements profonds en liens étroits avec l'adaptation au changement climatique. Ainsi, les modes alimentaires pourraient se tourner vers plus de productions locales, avec une priorité donnée à l'autonomie alimentaire des territoires favorisée par la préservation des terres agricoles. En termes d'habitat, les acteurs estiment qu'il faudrait réussir à rendre le logement collectif plus attrayant et, dans le même temps, développer l'habitat participatif pour imaginer de nouvelles manières de vivre (locaux et espaces communs, conception participative...). En allant plus loin, les partenaires ont expliqué que les expérimentations visant à détacher la propriété du logement de celle du foncier sont des formules intéressantes pour faciliter l'accès au logement, mais elles nécessitent une évolution profonde des mentalités concernant la propriété. Pour ce qui est des mobilités, elles devraient être également repensées, en visant moins de déplacements et un recours plus important aux transports en commun pour limiter l'usage de la voiture.



**Ce premier atelier s'est conclu par une constatation commune : si le ZAN est source de craintes et d'inquiétudes, beaucoup y voient une opportunité majeure pour modifier l'aménagement du territoire et plus globalement des modes de vie. Il peut donc être le catalyseur de transformations profondes qu'il convient d'explorer pour accompagner et optimiser les effets.**



# DEUXIÈME ÉTAPE DU VOYAGE : « OÙ VA-T-ON ? »

## Atelier n° 2 : « Visions d'avenir du groupe de prospective - La France en 2040 à l'aune du ZAN »

Le 2<sup>ème</sup> atelier s'est tenu le 19 mai 2022 dans la salle Armel à la Cité Universitaire Lebisey à Caen. Introduite par Michel Lafont, Vice-président de l'AUCAME, Maire de Thue et Mue et 5<sup>ème</sup> Vice-président en charge du PLUi et de l'Urbanisme réglementaire

à Caen la mer, cette séance à la teneur prospective a été consacrée à l'exploration du futur.

Comment aménagera-t-on demain du fait de la sobriété foncière ? Quel impact aura le ZAN sur la société et l'économie ? Quels chemins peut-on d'ores et déjà entrevoir ?

Autant de questions qui ont amené les membres du groupe de prospective à se projeter pour imaginer l'avenir.

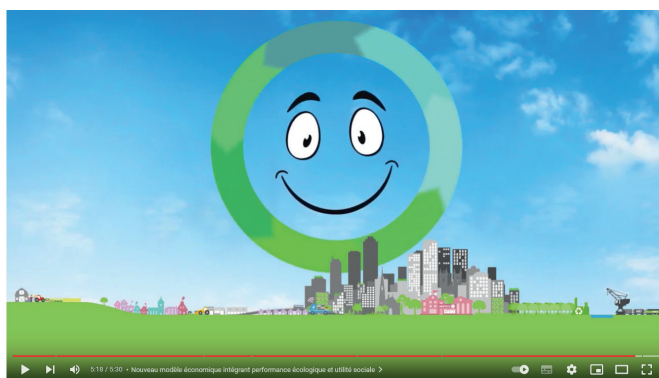


### POINT MÉTHODE : L'ANIMATION DU DEUXIÈME ATELIER

L'objectif du deuxième atelier était de passer d'une réflexion sur aujourd'hui à une vision prospective pour imaginer demain. Le sujet étant vaste et potentiellement intimidant s'il est abordé de but en blanc, le choix d'animation retenu a été de s'appuyer sur une vidéo prospective pour faire réagir puis lancer les travaux du groupe.

#### Le déroulé de l'atelier a été le suivant :

- Une **première phase** consistant à visionner collectivement la **vidéo** dont la teneur est volontairement optimiste et caricaturale pour faire réagir.
- Une **réaction à chaud** pour recueillir collectivement le **sentiment général** du groupe vis-à-vis de cette vision du futur proposée.
- Un **temps en petits groupes** de 2 ou 3 personnes pour identifier les **points d'accord et de désaccord**, mais aussi les **sujets oubliés** dans la vidéo.
  - Les sous-groupes inscrivent sur des *Post-It* de 3 couleurs différentes les points d'accord, les points de désaccord et les manques observés.
  - Un porte-parole de chaque petit groupe commente les *Post-It* devant tous les participants.
  - L'animateur dispose les *Post-It* sur le tableau en les classant par catégories et par thèmes.
- Une **dernière phase d'échange collectif** libre pour échanger sur les **points de désaccord** et tenter de lever les **incertitudes prospectives**.



Explorons nos futurs (heureux) : nous avons mis fin à l'artificialisation des sols, on vous explique comment !

La vidéo ayant servi de support de réflexion a été réalisée par l'ADEUS<sup>1</sup> et l'ADEUPA<sup>2</sup> à l'occasion de la 42<sup>ème</sup> rencontre de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) en 2021.

Elle est visualisable à l'adresse suivante :

<https://www.youtube.com/watch?v=TI08efAAbAA>

ou en flashant ce QR code :



Vision prospective donnée par la vidéo (extrait du texte de commentaires) :

« En 2040, l'aménagement du territoire s'est métamorphosé. Les grandes métropoles sont de plus en plus végétalisées. La densification a complètement cessé, nous avons mis fin à l'artificialisation des sols. **Trois grands principes ont permis d'atteindre le ZAN :**

1. La métropolisation en réseau, sous le modèle ville archipel, sobre en carbone,
2. Un nouveau modèle agro-environnemental créateur de lien,
3. Un nouveau modèle économique intégrant performance écologique et utilité sociale.

<sup>1</sup> Agence d'urbanisme de Strasbourg Rhin supérieur

<sup>2</sup> Agence d'Urbanisme de Brest-Bretagne

En 2040, les espaces périurbains sont confortés selon 4 logiques : réhabilitation, déconstruction, reconstruction, densification horizontale et verticale amenant un regain d'attractivité. Comment offrir à ces espaces les services d'une métropole ? Le cadencement des trains augmente, des lignes sont remises en service, les navettes autonomes, électriques ou hydrogène, apparaissent. La généralisation du télétravail et des espaces de coworking a diminué les déplacements domicile-travail. En 2040, le territoire s'organise en réseau selon un modèle de ville archipel. La nouvelle organisation territoriale est lancée. Toutefois, le cercle vicieux de l'artificialisation n'est toujours pas rompu.

Un nouveau modèle agro-environnemental s'impose. En 2040, l'agriculture s'est également métamorphosée. Les aides de la PAC tendent vers le 100 % bio. Acteurs du monde agricole, chercheurs, pôles de formation, néo-ruraux s'associent et réinventent les pratiques agricoles. La demande en produits bio et locaux est stimulée. La viabilité technique, économique et sociale d'un nouveau modèle agricole est assurée.

Enfin, un nouveau modèle économique, intégrant performance écologique et uti-

lité sociale, fait projet autour du ZAN. Des progrès considérables ont été déployés pour optimiser les usages au sein des infrastructures existantes. L'aménagement du territoire se fait très majoritairement en reconversion des espaces vieillissants ou en déshérence. Ces espaces retrouvent une nouvelle vocation urbaine ou sont rendus à la nature. Ce changement de modèle suppose d'inverser la fiscalité désormais exclusivement au profit du réinvestissement de l'existant. La consommation de foncier en extension est systématiquement taxée. La valeur économique et écologique du foncier est considérée. Ce nouveau modèle transforme les filières du bâtiment. Le recyclage devient la règle et l'économie circulaire la norme, sans oublier la mise en œuvre de mesures compensatoires en cas d'implantation d'une entreprise innovante, sans aucune possibilité de recyclage foncier pour son implantation, qui pourra être compensée par la renaturation d'un espace délaissé.

En 2040, nous avons pris conscience que le sol est une ressource naturelle non renouvelable et que sa valeur est inestimable. La contrainte nous a rendu créatif, la métropole s'est apaisée, les villages et bourgs sont vivifiés et, surtout, les habitants vivent un futur heureux. »





# LA FRANCE EN 2040

## À L'AUNE DU ZAN – UN RÉCIT PROSPECTIF

### Visions du groupe de prospective

Le ZAN va initier et générer de grands changements. Impulsée par la loi Climat & Résilience, sa mise en œuvre ne devrait pas être remise en cause et va totalement bouleverser la façon d'aménager. Dans les faits, le ZAN va être le marqueur, voire le catalyseur d'une transformation profonde de la société : son impact dépassera les seules questions d'aménagement et d'urbanisme. Dans ce contexte, comment sera la France en 2040 ? Les visions prospectives permettent d'en avoir une idée en croisant les regards.

#### Visions partagées : ce qui paraît vraisemblable

La réduction de la consommation d'espace va inciter à **densifier dans les espaces déjà urbanisés**, à la fois en ville et à la campagne. Les bâtiments seront construits sur des terrains vierges ou déjà artificialisés dont l'aménagement va changer la forme et parfois la destination. La densification va induire une réutilisation et une transformation de l'existant en démolissant et reconstruisant, en réhabilitant et surélevant les bâtiments, mais aussi en réinvestissant les terrains délaissés. Elle va induire d'importantes opérations de renouvellement urbain pour reconstruire la ville sur la ville et la rendre plus habitable et désirable.

Du fait de la rareté foncière, les bâtiments et les espaces publics seront optimisés en partageant et mutualisant les espaces et les services. Les projets immobiliers privilégieront une **mixité des usages** (logements, bureaux, commerces...) pour limiter les déplacements et mieux équilibrer les pulsations urbaines au quotidien. Du fait des contraintes climatiques et du prix élevé de l'énergie, les bâtiments neufs seront conçus avec de hautes performances énergétiques. Le parc ancien fera de son côté l'objet d'un vaste programme de rénovation pour à la fois réduire les factures d'énergie et améliorer la qualité de l'habitat. Sur le plan architectural, les bâtiments seront conçus de façon à favoriser et rendre habitable la densité. Ces nouvelles manières de faire vont transformer en profondeur les activités et les métiers de l'aménagement, de l'urbanisme et de la construction et inciter les formations à s'adapter en conséquence.

Au final, **les patrimoines délaissés tels que les friches, les logements et bâtiments vacants seront revalorisés et réinvestis** pour accueillir activités, emplois et nouveaux habitants. Le recyclage urbain sera de mise et favorisera la redynamisation des centres-villes et des centres-bourgs sur le territoire, y compris ceux dont l'attractivité est aujourd'hui limitée.



@Le Wip

La mise en œuvre du ZAN va fortement freiner, voire enrayer l'étalement urbain. **Elle va renforcer les polarités et l'armature urbaine qui maille le territoire.** La métropolisation se poursuivra, mais de façon plus équilibrée du fait de la rareté foncière dans les grands espaces urbains, mais aussi de la revalorisation des villes moyennes et des pôles en milieu rural. Le télétravail s'intensifiera et (re)dynamisera les territoires au-delà des métropoles. Il suscitera également la création à grande échelle d'espaces de coworking pour les actifs préférant travailler près de chez eux dans des structures partagées. Le déploiement du télétravail limitera de fait les déplacements et les besoins en immobilier de bureaux pour les entreprises employeuses.

Du fait des contraintes environnementales et climatiques, **les mobilités vont verdier** (électrique, hydrogène, éthanol...). Le renforcement des polarités va parallèlement nécessiter et induire un développement du réseau de transports en commun pour relier les villes et les bourgs, mais aussi les espaces diffus vivant dans leur giron. Plus performant sur le plan écologique et énergétique, le fret ferroviaire, fluvial et maritime sera réinvesti pour limiter, voire réduire le transport routier de marchandises.

Les compensations induites par le ZAN vont favoriser **la renaturation de nombreux espaces**, à la campagne mais aussi en ville. L'adaptation au réchauffement climatique et la restauration de la biodiversité vont inciter les villes à végétaliser les espaces urbains. Sur le plan agricole, les circuits courts vont se développer pour alimenter localement les habitants, en particulier au pourtour des villes, à proximité des bassins de consommation. Dans les projets d'aménagement, la valeur agronomique des terrains sera considérée pour préserver le capital agricole des terrains les plus fertiles. Sur le plan économique, les circuits courts seront de mise pour rapprocher ressources, production et consommation, marquant un retour du local et de la proximité dans les territoires.

## Visions différenciées : ce qui paraît incertain

**Les effets du ZAN vont dépendre de nombreux paramètres, en premier lieu des choix politiques et de l'accompagnement qui seront faits, mais aussi des aspirations des citoyens et du monde économique. Le contexte géopolitique, les évolutions sociétales, les nouvelles technologies et les contraintes climatiques seront tout autant déterminants.**

Les débats au sein du groupe de prospective ont fait émerger beaucoup d'interrogations dont le champ du possible laisse entrevoir de nombreuses incertitudes. Trois grands domaines de questionnements sont apparus : l'aménagement, le modèle économique et sociétal et les territoires.

### Quel modèle d'aménagement ?

La mise en œuvre du ZAN va limiter la consommation d'espace en extension et inciter à densifier dans les espaces déjà urbanisés. Aura-t-on suffisamment de foncier pour faire face aux besoins démographiques, économiques et d'infrastructures des territoires ? La raréfaction du foncier ne va-t-elle pas faire flamber les prix des terrains et par effet ricochet celui des bâtiments et des logements qui vont être construits dessus ? Le ZAN pourrait accroître la pénurie en matière de logements et créer à terme une crise sans précédent. Pourra-t-on loger tout le monde, à prix abordables et dans de bonnes conditions, en 2040 ?

Le succès du ZAN repose en grande partie sur la capacité à réinvestir, réhabiliter et requalifier l'existant, mais pourra-t-on tout rénover ? Aura-t-on suffisamment de ressources pour mener et phaser tous les chantiers ? Cette question renvoie à la question des moyens (humains, matériels, économiques, financiers...) et du gisement potentiel existant pour faire face aux enjeux. Au-delà du quantitatif, aura-t-on les qualifications et les savoir-faire suffisants pour effectuer l'ensemble des

travaux ? Les entreprises et les métiers vont devoir s'adapter en conséquence pour pouvoir relever le défi.

Côté renaturation, aura-t-on suffisamment d'espaces disponibles pour gérer les compensations ? Le potentiel sera-t-il suffisant quantitativement et qualitativement pour équilibrer l'équation du ZAN et restaurer les écosystèmes écologiques altérés par les activités humaines ? Quels types de terrains faut-il renaturer, sachant que les espaces délaissés peuvent être également réurbanisés dans une logique de densification ? Cette concurrence sur les usages va nécessiter des arbitrages raisonnés.

Dans sa mise en œuvre, l'objectif du ZAN semble atteignable pour le logement, mais la situation sera beaucoup plus tendue pour l'économie où les besoins fonciers seront très importants du fait des perspectives et des dynamiques à l'œuvre. Dans les faits, l'anticipation est très difficile car les activités et les métiers vont profondément changer : quels seront les besoins réels en 2040 ? Le foncier aménageable sera-t-il suffisant pour faire face à la demande ? Il est difficile de prévoir à ce stade du fait des incertitudes concernant l'évolution du modèle économique et sociétal.

### Quel système économique ?

Face aux défis énergétiques et climatiques, 2 modèles radicalement différents se bousculent sans qu'on sache à ce jour lequel dominera en 2040. Les dés ne sont pas jetés.

Le premier se situe dans la continuité du système actuel. **Il peut se définir comme un modèle éco-capitaliste dont le ressort restera la performance et la recherche du profit.** Les défis seront relevés grâce à la technologie qui permettront de maintenir le standard de vie. Dans ce contexte, l'innovation constitue le moteur de transitions qui apparaissent comme autant d'opportunités pour créer des activités, de l'emploi et des richesses. Ce modèle de croissance verte définit une vision sous-jacente du monde que l'on peut qualifier de technophile.

Ce modèle est-il soutenable du fait de la croissance démographique mondiale et de l'épuisement des ressources de la planète ? Les technologies suffiront-elles pour faire face aux crises et défis auxquels est confrontée l'humanité ? Assurément non pour les adeptes d'un second courant qui prônent **un modèle de rupture plus vert et plus respectueux de l'homme et du vivant. Cette approche comportementaliste induit un changement radical de notre manière de vivre basé sur la sobriété et la décroissance organisée.** Cette conception du monde et de la société attire un nombre croissant de jeunes inquiets pour l'avenir de la planète.

Ces deux courants se confrontent aujourd'hui politiquement et socialement. Les choix qui seront faits seront déterminants sur l'avenir de la France d'ici 2040. À ce jour, le curseur n'est pas encore positionné : tout est possible ! Quelle que soit l'issue, la mise en œuvre du ZAN va de toute façon susciter de profonds changements dont l'ampleur va dépendre des trajectoires suivies. Mais les habitants sont-ils prêts à changer ? Ne va-t-on pas au-devant de grandes tensions et résistances ? Comme le disait Albert Einstein, « *tout le monde veut que ça change, mais personne ne veut changer !* ». L'acceptabilité du ZAN est un élément déterminant du succès de sa mise en œuvre. Au sortir de la crise sanitaire, l'attrait des Français pour la maison individuelle s'est renforcé : cette aspiration est-elle compatible avec la nécessaire densification induite par le ZAN ? Il y a là une manifeste contradiction qui appelle à revoir les formes urbaines pour rendre habitable et désirable la densité.

L'avenir du modèle agricole est également très incertain. Quel visage aura l'agriculture en 2040 ? Les trajectoires vont largement dépendre du modèle économique qui va se mettre en place. Si la progression du bio et des circuits courts paraît inévitable, une reconversion totale du modèle agricole en la matière paraît peu vraisemblable. Une dualité coexistera entre une agriculture de proximité destinée à nourrir localement la population et une agriculture plus intensive destinée à des territoires éloignés



ou des marchés étrangers. **Dans tous les cas, les modes de production vont devoir changer du fait des contraintes environnementales** (préservation et restauration de la biodiversité, de la qualité et des ressources en eau...) et de la santé humaine. L'évolution des modes de vie et les pressions citoyennes accéléreront également les mutations. La reconversion du modèle agricole risque en revanche de se heurter à une pénurie de main d'œuvre pour faire face aux besoins. Les métiers seront-ils attractifs demain ? Comment fonctionnera le monde en 2040 si les ressources ne suivent pas ? **Quoi qu'il en soit, le ZAN a remis l'alimentation au cœur des préoccupations : les terres agricoles apparaissent d'abord et avant tout comme un capital à préserver pour pouvoir nourrir à proximité et à distance les habitants de la planète.** Dans le contexte géopolitique actuel (guerre en Ukraine), le ZAN pourrait constituer un levier pour renforcer la sécurité alimentaire de la France.

## Quels équilibres territoriaux ?

La mise en œuvre du ZAN repose sur la densification. Celle-ci est-elle possible et souhaitable partout ? Que se passera-t-il à long terme quand tous les potentiels fonciers seront densifiés ? Comment procédera-t-on si toutes les dents creuses sont investies et si toutes les possibilités de reconstruire la ville sur la ville sont épuisées ? L'objectif du ZAN est potentiellement atteignable, mais comment fera-t-on après 2050 ? Il faut d'ores et déjà s'interroger pour anticiper le modèle d'après.

La consommation d'espace permet d'accompagner et stimuler la croissance des territoires. La mise en œuvre du ZAN ne va-t-elle pas étrangler leur capacité de développement ? Auront-ils suffisamment de foncier pour accueillir populations et emplois ? La question concerne aussi les territoires peu attractifs et/ou en perte de vitesse : le ZAN ne va-t-il pas freiner, voire enrayer leur capacité à rebondir ? L'interrogation concerne les territoires dans leur ensemble, mais aussi dans leurs différentes composantes. Les aménagements ne seront en effet possibles que dans les espaces densifiables. Quid des communes qui ne disposent pas de gisement foncier et qui ne seront pas en capacité de mener des projets d'aménagements ?



Exemple de renaturation - Reconstitution d'une zone humide à Bénouville

**En renforçant les polarités, la mise en œuvre du ZAN risque de fortement pénaliser les territoires qui vivent dans le giron des villes et des bourgs centres. Dans la région, elle fortifiera l'armature urbaine qui maille la Normandie, mais elle affaiblira les espaces périurbains et ruraux qu'elle polarise et irrigue. Dans ces conditions, le ZAN ne va-t-il pas creuser les inégalités territoriales ?** La question se pose aussi sur le plan social si le coût de l'immobilier s'accroît dans les espaces urbanisés du fait de la rareté foncière et des coûts d'aménagement et de construction. En dehors des pôles, les communes périurbaines et rurales pourraient assister à une paupérisation de leurs habitants. Le renforcement des polarités pose également la question de la pérennité des équipements dans les espaces peu denses et celle de l'accès aux commerces et aux services publics et marchands dans un contexte de renchérissement du coût potentiel des transports. Quelles formes prendront les mobilités et comment seront organisés les transports pour faciliter les déplacements sur le territoire ?

**Au final, le ZAN peut être source de profondes inégalités sociales et territoriales et creuser celles déjà générées par la métropolisation. Son impact va dépendre**

**du modèle économique dominant qui se mettra en place.** Le modèle éco-capitaliste évoqué plus haut devrait en effet renforcer la métropolisation alors que celui de la sobriété et de la décroissance organisée devrait davantage bénéficier aux territoires ruraux éloignés des villes. Quel que soit le modèle, un mouvement de population des pôles et zones métropolitaines vers les campagnes et les petits pôles ruraux ou périurbains, pourrait avoir lieu, au profit toutefois des zones équipées. Quid dans ce cas des zones diffuses et des territoires qui ne souhaitent pas être altérés par ce desserrement métropolitain ? Faut-il différencier les modes d'application du ZAN en tenant compte des spécificités et aspirations territoriales ? Le visage de la France en 2040 dépendra beaucoup des choix qui seront faits en la matière.

Comme le disait Maurice Blondel, « *l'avenir ne se prévoit pas, il se prépare !* ». Les questionnements et l'incertitude des visions prospectives précédentes montrent que **rien n'est figé pour le moment**. Les effets potentiels s'entremêlent et vont largement dépendre de la stratégie territoriale qui va accompagner la mise en œuvre du ZAN. Si le cap est fixé, il reste à définir les actions à engager et entreprendre pour atteindre cet objectif ambitieux.

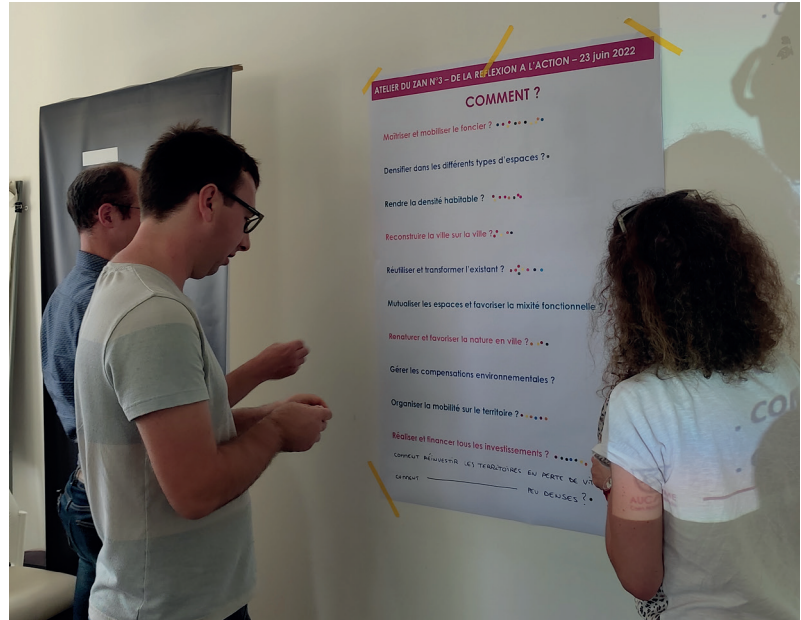


vegefox.com / Adobe Stock

# TROISIÈME ÉTAPE DU VOYAGE : « COMMENT Y VA-T-ON ? »

## Atelier n° 3 : « Mettre en œuvre le ZAN »

Ce dernier atelier s'est tenu le 23 juin 2022 au Pavillon à Caen. Les ateliers précédents ont fait prendre conscience de l'ampleur des changements dans les manières d'aménager, mais aussi potentiellement, sur les modes de vie, le développement économique et nos choix de sociétés qu'impliquent la mise en œuvre du ZAN. Il était temps dès lors de recentrer les réflexions du groupe prospectif sur sa mission première : **quelles actions entreprendre pour mettre en œuvre le ZAN ?**



## POINT MÉTHODE : L'ANIMATION DU TROISIÈME ATELIER

Le troisième atelier s'est déroulé en alternant des temps collectifs pour définir les chantiers et des temps longs de travail en petits groupes pour déterminer les actions à entreprendre.

### Le déroulement de la séance a été le suivant :

- Une **phase de débat** concernant les **chantiers proposés** par l'AUCAME à la relecture du deuxième atelier, qui a permis de compléter la liste.
- Une **phase de vote** en distribuant 5 gommettes par participant afin que chacun puisse **prioriser les chantiers** à entreprendre. Ce mode de vote a fait émerger plusieurs sujets faisant consensus (4 chantiers retenus).
- Un **travail en 4 sous-groupes** (1 par chantier retenu) pour définir des propositions d'actions, en se calant sur une feuille de route donnée aux participants pour guider la réflexion.
  - Une réflexion collective sur ce qui empêche d'atteindre l'objectif : les freins.
  - Une réflexion courte individuellement pour définir 1 ou 2 actions susceptibles de lever l'un des freins identifiés.
  - Un échange sur les actions pour mieux les affiner et choisir celles qui seront investiguées et présentées à l'ensemble du groupe de prospective.
  - Un descriptif des actions en trouvant un nom, en précisant les obstacles qu'elles permettent de lever et en définissant la teneur et les contours (comment faire, quels moyens mettre en œuvre, par qui ?).
- Un **moment collectif de restitution** des travaux en sous-groupes par des rapporteurs volontaires.



## Les chantiers à entreprendre pour mettre en œuvre le ZAN

Le précédent atelier avait permis d'identifier plusieurs chantiers à engager, sans pour autant apporter de pistes d'actions concrètes. Ces chantiers, présentés sous forme de questions, sont autant de thèmes à explorer :

- Quels outils, quelle fiscalité pour accompagner la mise en œuvre du ZAN ?
- Quels modes de gouvernance pour piloter le changement ?
- **Comment maîtriser et mobiliser le foncier ? (15)\***
- Comment densifier dans les différents types d'espaces ? (1)
- **Comment rendre la densité habitable ? (14)**
- Comment reconstruire la ville sur la ville ? (8)
- Comment réutiliser et transformer l'existant ? (10)

## ▫ Comment mutualiser les espaces et favoriser la mixité fonctionnelle ? (12)

- Comment renaturer et favoriser la nature en ville ? (7)
- Comment gérer les compensations environnementales ? (1)
- Comment organiser la mobilité sur le territoire ? (8)
- Comment réaliser et financer tous les investissements ? (8)

La formulation de ces chantiers a suscité différentes réactions, mais tout le groupe s'est accordé pour dire que la recherche et la détermination des équilibres territoriaux constituent un enjeu fort de la mise en œuvre du ZAN et a donc proposé deux nouveaux chantiers :

## ▫ Comment réinvestir les territoires peu attractifs et/ou en perte de vitesse ? (12)

- Comment aménager dans les territoires peu denses ? (2)

Comment renaturer les territoires en perte de vitesse ? Benoit - Laurence - Céline - Rémi - Thibault

Quelles actions concrètes mettre en place pour lever les freins et les obstacles ?		
Nom de l'action	Freins / obstacles à lever	Description
<p><u>Enjeu</u> Pourquoi cette perte de vitesse ?</p> <p>Quels outils à l'échelle du territoire ou niveau national ?</p> <p>Régulation qui pèserait du même ?</p> <p>Retourner une vision nationale d'aménagement du territoire</p>	<p>Retour à une politique centralisatrice et classificatrice</p> <p>à l'existence de la po actuelle inhérente à la métropolisation, // Loi d'urbanisme</p>	<p>Gravement des territoires induite à partir des po publiques, certains territoires ont perdu par exemple leurs atouts, les po menées par le territoire attirés par des zones d'activités de la métropole ....</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire évoluer le dispositif d'aide publiques</li> <li>- Proposer une vision de type « système » (logement - équipement public - services - emploi - commerces), tout comme par ex le dispositif FVD et ACF.</li> <li>- Reciter une stratégie de la stratégie territoriale</li> </ul>
<p>De une notion d'aménagement en archipel</p>	<p>une répartition équilibrée de services, de l'emploi, ...</p>	<p>Par l'apport aux équipements, les outils réglementaires et destruction de schémas et de zones.</p> <p>Proposer une priorisation</p>
<p>Faire évoluer la fiscalité</p> <p>(créer opportunités au marché et à l'installation)</p>	<p>Leur principal = Impact sur finances publiques en termes de dépenses (11261)</p> <p>à l'installation</p>	<p>Proposer une po d'outils</p> <p>une po de fiscalité</p> <p>une po calquée sur le marché pour rendre attractif</p> <p>931 s'agit donc d'une attractivité forcée</p>

Conclusion de fait de s'appuyer sur la polarité intermédiaire centrée à une rationalisation de l'attractivité du ZAN

\*(Nombre de votes attribués par les membres du groupe de prospective)

La liste des chantiers étant très dense, les membres du groupe ont ensuite voté pour définir ceux qu'il conviendrait d'engager de façon prioritaire. Les deux premiers chantiers étant totalement transversaux et liés à des choix politiques de niveau national ou supra-territorial, ils n'ont pas été soumis au vote. Les chiffres entre parenthèses désignent le nombre total de gommettes attribuées par les membres du groupe. **Les sujets ayant obtenu le plus grand nombre de votes ressortent en gras et correspondent aux chantiers prioritaires explorés en groupes de travail.** Bien entendu, l'ensemble des thèmes mériterait d'être investigué pour proposer une réponse complète aux enjeux du ZAN, mais le nombre limité de séances (3 ateliers) a incité à faire des choix.

Il est intéressant de constater que les 4 thèmes ainsi retenus permettent 4 approches différentes et complémentaires : l'attractivité des territoires, l'urbanisme opérationnel, l'acceptabilité de la densité pour les habitants et la maîtrise du foncier.

Pour chacun de ces chantiers, les participants répartis en quatre groupes ont tout d'abord réfléchi aux freins et obstacles pour mettre en œuvre ce chantier et devaient ensuite proposer des pistes d'actions permettant de lever certains de ces obstacles.

## Maîtriser et mobiliser le foncier

Dans un contexte de rareté foncière, la maîtrise et la mobilisation du foncier, dont les usages vont se trouver en concurrence, constituent bien évidemment un chantier prioritaire.

Les obstacles à la maîtrise du foncier sont différents selon que l'on parle d'un foncier urbain (friches, dents creuses, bâti existant) à mobiliser ou d'un foncier non urbain à protéger.

Pour la mobilisation du foncier urbain, au cœur de la problématique, plusieurs types de freins ont été évoqués :

- Un manque de connaissance, tant au niveau des îlots (tissu urbain, état,

qualité...) que des outils à mettre en œuvre.

- Des problèmes spécifiques à un foncier urbain : une valorisation foncière importante et un coût élevé des transformations, un morcellement foncier, la prise en compte des usages existants et l'éventuel relogement des habitants.
- Des difficultés juridiques, notamment l'inadaptation du PLU pour mener une politique foncière de renouvellement urbain et l'importance du rapport au droit à la propriété.

Pour lever certains de ces freins, quatre pistes d'actions ont été proposées :

- **Un observatoire local à une échelle fine** (communale et à l'îlot). Répondant au manque de connaissance fine, ce type d'observatoire pourrait être croisé avec une analyse démographique, intégrer une vision prospective du devenir des îlots et faire l'objet d'une programmation en lien avec l'intervention foncière de l'EPF.
- **Une fiscalité différenciée**, incitative pour le renouvellement urbain mais aussi dissuasive pour l'extension urbaine et l'immobilisme en milieu urbain. Cette action a pour but de favoriser le renouvellement urbain par rapport à l'extension et d'atténuer le différentiel de coût entre les deux formes d'aménagement.
- **Un PLUi mixant OAP<sup>1</sup> Aménagement et OAP alimentaire** pour protéger et valoriser les secteurs agricoles.
- **Une péréquation** entre opérations complexes et coûteuses de renouvellement urbain et opérations en extension urbaine pour en lisser les coûts.

<sup>1</sup> Orientations d'aménagements et de programmes - dispositif permettant d'exprimer dans un PLU(i) les ambitions d'une collectivité de manière qualitative sur un secteur donné. Les projets doivent lui être compatibles.

## Rendre la densité habitable

L'équation du ZAN revient à construire potentiellement plus sur moins d'espace. Au cœur de cette équation, la question de la densité, notamment la densité de logements assimilée aux logements collectifs, divise et fait peur. De nombreux freins à la densité ont ainsi été relevés :

- L'acceptabilité sociale de la densité pour des raisons culturelles (valorisation de la maison individuelle avec jardin, sentiment d'insécurité...) ou de qualité du logement (bruit, isolation, accès aux espaces extérieurs, lumière, vis-à-vis, intimité vis-à-vis des voisins...).
- Des propositions architecturales souvent peu qualitatives, un certain conformisme et manque d'audace dans les projets.
- La faible place laissée à l'espace public, aux espaces communs ou partagés.
- Des contraintes techniques et économiques affectant les projets collectifs et l'habitabilité des logements.

La principale proposition du groupe vise à amorcer un virage culturel par l'exemple, **en déployant les propositions d'habitats collectifs alternatifs**. L'idée est de libérer les propositions architecturales et de lever les freins de l'acceptabilité sociale et de la gestion collective par l'exemple. Cette action peut se décliner en plusieurs axes pour lui donner tout son sens :

- Multiplier les expériences d'habitat collectif alternatif et d'habitat partagé en s'appuyant sur les expérimentations déjà existantes et en les développant.
- Donner la possibilité de vivre ces expériences dans son parcours résidentiel (logement étudiant, habitat partagé pour les familles, logement sénior).

- Travailler la qualité des espaces ainsi proposés pour donner envie (qualité architecturale, lumière, espaces communs...).
- Proposer de nouveaux outils de gestion collective de ces habitats afin d'offrir une alternative à la pure copropriété (habitat participatif, coopérative d'habitat, OFS<sup>1</sup>...).
- Rendre la fiscalité incitative pour la réalisation de ce type d'opérations.

## Mutualiser les espaces et favoriser la mixité fonctionnelle

Du point de vue de l'urbanisme, la raréfaction foncière induite par le ZAN oblige à rompre avec plusieurs décennies de logiques d'aménagement en *zoning* (création de grands secteurs monofonctionnels en extension reliés par les infrastructures routières) pour favoriser la mixité fonctionnelle, voire la mutualisation des espaces. Ce changement de paradigme se heurte cependant à de nombreux obstacles :

- Les premiers freins portent sur les contraintes mêmes de cette mixité, notamment entre espaces vécus et espaces exploités (agriculture, industries, commerces) du fait des nuisances possibles.
- En lien avec ces contraintes, se pose la question de l'acceptabilité par les citoyens et les élus de ces espaces mixtes et la dévalorisation possible du patrimoine immobilier.
- La juxtaposition des contraintes techniques propres à chaque activité génère potentiellement des surcoûts de construction et d'aménagement.
- La logique de zonage dans le PLU est peu propice à la mixité fonctionnelle.

<sup>1</sup> *Organisme de foncier solidaire - vise à faciliter l'accession à la propriété en détachant la propriété du foncier qui reste à l'organisme et propriété bâtie, achetée par le ménage.*



Deux pistes d'actions complémentaires ont été proposées pour lever ces freins :

- **Mettre en œuvre des moyens de sensibilisation et d'éducation.** L'objectif est de travailler sur l'acceptabilité même de ces espaces mixtes sous la forme d'expositions, d'ateliers ou de cafés-débats pour parler avec les élus et les citoyens de la mixité fonctionnelle ou présenter des exemples déjà à l'œuvre sur certains territoires.
- **Une planification opérationnelle maîtrisée et aidée.** Cette piste d'action vise à faire face aux difficultés techniques et fiscales rencontrées pour ce type de projet. Elle nécessite un **accompagnement fort de l'État** pour sa mise en place ainsi que des outils fiscaux permettant d'inciter à la mixité.

### Réinvestir les territoires en perte de vitesse.

La mise en œuvre du ZAN ne peut se concevoir sans remettre à plat une vision plus générale de l'aménagement du territoire au sens des nouveaux équilibres à trouver entre les différents territoires.

En effet, une partie de la réponse au manque de foncier disponible se trouve dans le réinvestissement d'espaces urbains, souvent des petites villes, aujourd'hui en perte de vitesse.

Deux types de freins rendent difficile ce réinvestissement :

- La concurrence entre les territoires, en partie induite par les politiques publiques et menée par les territoires eux-mêmes, responsable du décrochage de certains d'entre eux.
- Les inégalités territoriales liées à la concentration et à la disparité des équipements, services, commerces et emplois au sein des régions.

Les trois pistes d'actions proposées par le groupe visent ainsi, par des actions volontaristes, à sortir de cette concurrence entre territoires et promouvoir une nouvelle vision de l'aménagement du territoire national basée sur une répartition plus équilibrée.

- **Mieux utiliser le territoire au niveau national** en promouvant une politique centralisatrice et planificatrice à l'encontre de la politique de métropoli-



@reseauhpn.org

sation (loi MAPAM<sup>1</sup>). Il s'agit pour cela de faire évoluer les dispositifs d'aides publiques selon une approche écosystémique (logements, équipements publics, services, commerces, emplois...) dans la lignée des programmes Petites Villes de Demain et Action Cœur de Ville et, pourquoi pas, créer un ministère de la stratégie territoriale !

- **Développer la notion d'aménagement en archipel<sup>2</sup>** pour une répartition plus équilibrée des services et emplois. Il est possible pour cela de s'appuyer sur les outils réglementaires et les documents de planification existants, dans une logique de péréquation entre territoires. L'idée est de viser et cibler les polarités intermédiaires pour diminuer la consommation d'espace, en recherchant un meilleur équilibre entre centre et périphérie.

- **Faire évoluer la fiscalité** pour favoriser le maintien ou l'installation sur certains territoires en créant des dispositifs pérennes (et supportables pour les finances publiques) inspirés des ZFU<sup>3</sup>. Ces défiscalisations ciblées visent à forcer l'attractivité des territoires bénéficiaires, dans leur globalité ou sur certaines thématiques (tourisme, patrimoine, logement, innovation...).

Schéma de la "ville archipel" : exemple à Rennes



- 1** La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
- 2** Organisation du territoire dans laquelle chaque polarité (villes, quartiers...) est relativement indépendante des autres mais bien reliées par différents flux. Cette organisation est souvent opposé au modèle "centre / banlieue".

- 3** Zone franche urbaine – quartier de plus de 10 000 habitants où les indicateurs sociodémographiques dénotent des situations sociales de pauvreté importantes. Ces quartiers ciblés offrent des avantages fiscaux à destination des entreprises qui s'y implantent.

# CONCLUSION :

## QUEL ÉTAT D'ESPRIT POUR MENER LE ZAN ?

**L**es visions prospectives ont fait apparaître des évolutions probables et vraisemblables, mais ont aussi mis en évidence de nombreuses incertitudes dont l'issue dépendra des chemins qui seront empruntés. Les réflexions ont soulevé beaucoup d'interrogations dont la formulation permet d'identifier les sujets incontournables qui devront être traités dans la stratégie. Plusieurs grands chantiers à engager ont été identifiés, quelques pistes souvent novatrices ont d'ores et déjà été esquissées, mais beaucoup reste à définir et à faire pour optimiser les effets du ZAN. Les élus des territoires seront sensibilisés et questionnés sur le sujet.

Sans présager des choix qui seront faits, le succès du ZAN va en grande partie dépendre de l'état d'esprit avec lequel il va être mené. Les acteurs socioprofessionnels impliqués dans l'exercice de prospective ont pu en définir les principes. Résolument positif, cet état d'esprit conditionne en grande partie le succès du ZAN.

- Compte-tenu de l'ampleur du chantier à accomplir, la réussite ne sera possible qu'en ralliant et non en opposant.
- Les obstacles à surmonter étant nombreux, les solutions doivent être trouvées collectivement, ce qui suppose ne pas travailler chacun dans son coin.
- La mise en œuvre du ZAN va nécessiter de nombreuses expérimentations, dont certaines ne vont pas forcément s'avérer opportunes : nous avons le droit de nous tromper !
- Le ZAN ne peut être appliqué de façon uniforme : il doit différencier les territoires et tenir compte des spécificités territoriales.
- La fiscalité doit évoluer pour la rendre incitative.
- L'horizon du ZAN étant 2040, il faut phaser le projet en définissant des étapes intermédiaires pour maîtriser l'avancement et atteindre l'objectif.
- Les effets potentiels du ZAN n'étant pas forcément bénéfiques pour tous, sa mise en œuvre doit être menée de façon solidaire. Le ZAN doit s'accompagner d'une péréquation territoriale pouvant prendre de multiples formes (économiques, services...), aucun territoire ne devant être laissé pour compte.
- Le ZAN doit être une opportunité pour (re)mettre l'humain, le vivant et l'alimentation au cœur des préoccupations : il faudra notamment veiller à loger tout le monde à prix abordable et dans de bonnes conditions.
- Le modèle économique à promouvoir doit être viable et moteur des changements.
- Cet état d'esprit doit habiter toutes les sphères de la société (citoyens, acteurs publics et privés).

En conclusion, cet exercice de prospective participatif montre que face à un sujet complexe, les solutions peuvent être trouvées à plusieurs en croisant les regards de chacun. Le ZAN est l'affaire de tous : il ne peut être mené et réussi que collectivement.



## NOTES

[illegible]

**Directeur de la publication :** Patrice DUNY  
**Rédaction & mise en page :** AUCAME 2022

*Photo couverture : Aucame*

---

Directeur de publication : Patrice DUNY  
Réalisation et mise en page : Aucame 2022  
Illustrations : Aucame (sauf mention contraire)  
Contact : [contact@aucame.fr](mailto:contact@aucame.fr)

**Agence d'urbanisme de  
Caen Normandie Métropole**  
21 rue de la Miséricorde - 14000 CAEN  
02 31 86 94 00 / [contact@aucame.fr](mailto:contact@aucame.fr)  
[www.aucame.fr](http://www.aucame.fr)

