



ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE

Des leviers pour les territoires ligériens

L'objectif du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) vise à ralentir puis compenser l'artificialisation des sols. Le ZAN marque un tournant majeur dans les politiques d'aménagement et il prend un relief particulier en Pays de la Loire, qui figure en quatrième position des régions françaises ayant consommé le plus d'espaces naturels, agricoles et forestiers depuis 2011.

Comment cet objectif national est-il mis en œuvre dans une région aussi diverse que la nôtre ? C'est ce qu'explique l'étude du CESER, à partir d'auditions menées dans sept territoires représentatifs auprès d'acteurs de terrain et de contributions institutionnelles et expertes. Elle met en évidence un large consensus sur la nécessité de réduire l'artificialisation des sols, tout en montrant les obstacles rencontrés par les collectivités pour y parvenir.

L'étude décrit aussi les opportunités offertes par la sobriété foncière et identifie des leviers pour accompagner les collectivités dans cette voie afin d'inscrire durablement la région dans une trajectoire compatible avec les limites écologiques.

COMPRENDRE LE ZAN : UN OBJECTIF NATIONAL, UN DÉFI RÉGIONAL

L'objectif final du ZAN, c'est d'atteindre zéro artificialisation nette en 2050. Un objectif intermédiaire a été fixé en 2031, date à laquelle il faudra avoir divisé par deux la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, par rapport à la décennie 2011-2021.

L'artificialisation est définie 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 (surface bâtie ou imperméabilisée).

LES DYNAMIQUES DE CONSOMMATION FONCIÈRE ET D'ARTIFICIALISATION DES SOLS EN PAYS DE LA LOIRE*

- 24 258 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) consommés entre 2011 et 2024, soit l'équivalent de 7 à 8 terrains de football par jour
- **Habitat :** 62,44 % de cette consommation. **Activité économique :** 23,19 %
- **En 2024, 10,8 % du territoire régional est artificialisé**
- **Disparités territoriales :** Loire-Atlantique 13,7 % d'espaces artificialisés contre 7,5 % en Mayenne



**Cécile YADRO, Rapporteure
au nom de la commission
« Aménagement des territoires -
Cadre de vie - Environnement »**

Le ZAN : une pluralité d'enjeux

Depuis plusieurs décennies, l'extension des zones d'habitat, le développement des infrastructures et l'implantation d'activités économiques ont profondément transformé les paysages ligériens.

Cette urbanisation a des conséquences environnementales majeures : accélération de la perte de biodiversité, contribution au dérèglement climatique, altération du cycle de l'eau, augmentation des risques d'inondation, réduction du potentiel agronomique des sols etc.

Elle menace également l'agriculture, la souveraineté alimentaire et la capacité d'accueil des activités économiques.

Au-delà de ces dimensions, le ZAN soulève des enjeux sociétaux majeurs. Pour être acceptée par la population, la sobriété foncière implique de rapprocher les fonctions résidentielles, économiques et sociales.

* Source : portail national de l'artificialisation



Un dialogue avec sept territoires ligériens

Pour réaliser cette étude, le CESER a engagé un dialogue avec sept territoires ligériens porteurs de documents de planification, principalement à l'échelle de Schémas de cohérence territoriale (SCoT).

À travers ces échanges, le CESER a pu observer in situ dans quelles conditions s'opéraient l'appropriation et la mise en œuvre du ZAN dans les territoires.

APPROPRIATION DU ZAN

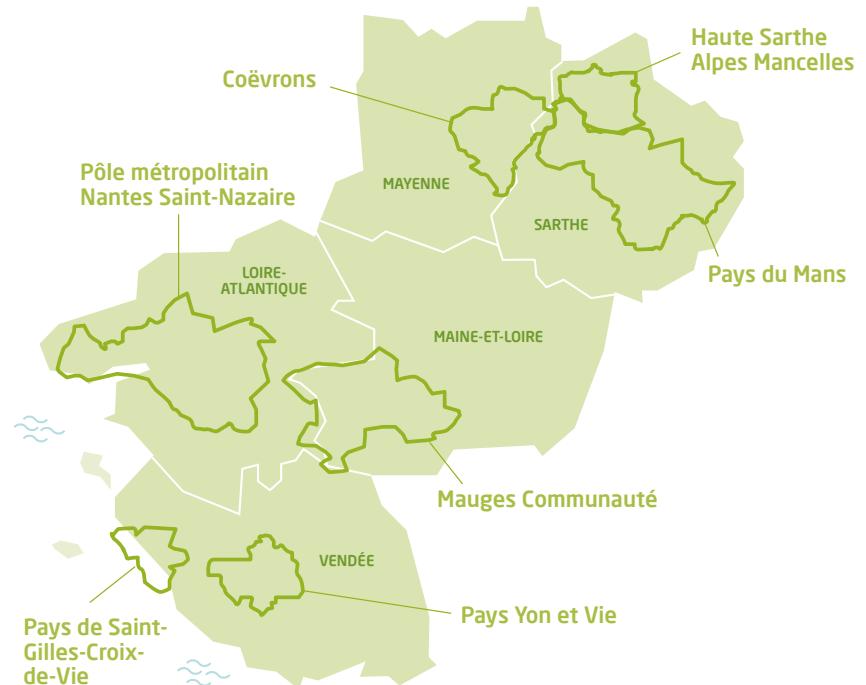
Le consensus autour de la réduction de l'artificialisation se heurte à plusieurs obstacles. Le cadre réglementaire est perçu comme mouvant et difficilement lisible, les outils de mesure et de suivi sont encore perfectibles, et les moyens d'ingénierie territoriale demeurent inégalement répartis.

L'appropriation du ZAN par les élus progresse, en particulier dans les territoires disposant de documents de planification intercommunaux et de compétences en matière d'urbanisme mutualisées. Des actions de formation, des groupes de travail dédiés, des ateliers et des visites inspirantes contribuent à une montée en compétence progressive. En revanche, l'appropriation par la population demeure faible. Les enjeux du ZAN restent largement méconnus, en raison de leur technicité et de leur traitement souvent réglementaire. Pourtant, l'adhésion des habitants est un facteur clé de réussite. Plusieurs territoires expérimentent des démarches de concertation innovantes, en abordant le ZAN par les modes de vie, la santé, le bien être ou la qualité du cadre de vie, afin de rendre les enjeux plus concrets et plus accessibles.

Mettre en œuvre le ZAN nécessite d'accompagner tous les acteurs dans la durée, de leur donner des outils adaptés, et de favoriser une montée en compétence collective.

Face à des contraintes variables et des enjeux spécifiques, les choix opérés sont propres aux territoires. La construction de la trajectoire doit s'appuyer sur des projections, notamment démographiques, et disposer de données précises et fiables sur la consommation d'espaces et d'artificialisation des sols.

L'ensemble du territoire ligérien doit pouvoir bénéficier d'outils performants pour réaliser cet exercice complexe.



Traduction du ZAN dans les territoires : les messages du CESER



ÉCONOMIE

Si les zones d'activités économiques ne représentent qu'une partie des emplois d'un territoire, elles constituent le principal levier de sobriété foncière dans le domaine économique. Il convient de repenser leur modèle pour aller au-delà du seul objectif de densification pour chercher à **concilier attractivité, qualité d'usage et respect des équilibres environnementaux**, à travers une rationalisation du foncier ou des démarches de mutualisation et d'intensification des usages.

Construire cette nouvelle culture commune de sobriété foncière suppose un dialogue étroit entre collectivités, acteurs économiques et professionnels de l'aménagement, ainsi qu'un accompagnement adapté pour apporter des solutions concrètes et现实istes aux besoins des entreprises.



HABITAT - CADRE DE VIE

Densifier le tissu urbain afin de répondre aux besoins en logements dans le cadre du ZAN, pour être accepté par la population, nécessite de **concilier sobriété foncière et qualité de vie** et de prendre en compte les enjeux climatiques, de santé et d'accessibilité dans les politiques d'aménagement.

Des leviers existent pour que la densité soit vécue comme une opportunité de **tendre vers un modèle urbain plus soutenable** et de **faciliter les parcours résidentiels** : co-construire les projets, exploiter et améliorer le bâti existant, intensifier les usages, développer de nouvelles formes d'habitat.



AGRICULTURE

L'agriculture se trouve confrontée de façon concomitante à des enjeux de production alimentaire, énergétique, d'aménagement du territoire et de préservation de l'environnement. Dans ce contexte, il est nécessaire de **conduire des réflexions stratégiques territoriales sur les enjeux d'usages et de qualité du sol**.

Un accompagnement à la sobriété foncière à destination de la profession agricole est par ailleurs nécessaire, avec en perspective l'intégration à partir de 2031 des bâtiments agricoles dans le calcul de l'artificialisation.



ENVIRONNEMENT

Préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers suppose de dépasser la seule logique de zonage pour reconnaître la multifonctionnalité des sols : écologique, hydrologique, agricole et paysagère. Intégrer dès l'amont ces fonctions dans la planification, c'est notamment renforcer la biodiversité et le cycle de l'eau.

La renaturation, au-delà d'être un outil pour atteindre les objectifs du ZAN, constitue l'un des leviers de la stratégie écologique. C'est également un moyen d'améliorer le cadre et la qualité de vie et de mieux faire accepter la densité urbaine.



Les principes d'action identifiés par le CESER

Suite à ses échanges avec les territoires et les experts auditionnés, le CESER a identifié des principes d'action à même de favoriser l'adhésion de tous à la démarche ZAN et de garantir son efficacité :

- **Expérimenter**, sur des périmètres maîtrisés, de nouvelles formes d'aménagement, rendre visibles les bénéfices concrets de la sobriété foncière et en évaluer les résultats.
- **Mettre en récit** pour donner du sens aux projets, expliciter les choix possibles en s'appuyant sur des scénarios intégrant les enjeux écologiques, sociaux et économiques, et mobiliser autour d'objectifs communs.
- **Prendre en compte la pluralité des enjeux** afin d'assurer la cohérence des choix et de l'affectation des moyens, en les inscrivant dans une approche de planification. Cela suppose une culture et un dialogue pluridisciplinaires, appuyés sur des diagnostics partagés, la formation et l'échange de regards.
- **Coopérer à toutes les échelles** - collectivités, acteurs publics et privés, filières - pour mutualiser les moyens, partager les expertises et coordonner les stratégies.

Ces leviers ont déjà montré leur pertinence sur plusieurs territoires des Pays de la Loire et peuvent inspirer d'autres démarches en région.

La Région facilitatrice de la sobriété foncière

En Pays de la Loire, les enjeux de sobriété foncière sont connus et bien identifiés. Ils figurent déjà dans le SRADDET*, qui pose les bases de l'équilibre territorial. Le CESER appelle donc à une révision rapide du SRADDET avec une territorialisation du ZAN sans laquelle la loi impose une réduction uniforme de 50 % de la consommation foncière à tous les territoires. Au-delà, il encourage également la Région à prendre systématiquement en compte l'enjeu de la sobriété foncière dans l'accompagnement de projets d'aménagement.

Enfin, il l'invite à être facilitatrice des initiatives locales en faveur de la sobriété foncière et à créer les conditions du dialogue et du partage d'expériences entre les territoires.

*Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires



Sophie DESCARPENTRIES,
Présidente de la commission
« Aménagement des territoires - Cadre de vie - Environnement »

L'échéance de 2050 se prépare aujourd'hui

Les auditions menées dans les territoires l'ont confirmé : le ZAN est une équation complexe, technique et exigeante. Son application invite à revoir en profondeur les modèles d'aménagement et à inscrire cette transformation dans un temps long. Il constitue également une occasion unique d'agir pour rendre les territoires urbains, périurbains ou ruraux, plus résilients face aux transitions en cours, qu'elles soient environnementales, économiques, ou sociales.

Pour le CESER, la démarche du ZAN nécessite un double mouvement : laisser aux acteurs le temps de s'approprier les enjeux et d'adapter leurs méthodes, tout en engageant dès à présent les trajectoires de sobriété foncière qui permettront d'atteindre l'objectif de 2050. Les retards pris aujourd'hui seront difficiles à rattraper demain. C'est pourquoi accompagner tous les territoires dans cette transition est une priorité.



Consulter l'intégralité de l'étude
« Zéro Artificialisation Nette :
des leviers pour les territoires
ligériens » sur le site internet
ceser.paysdelaloire.fr