



MEMOIRE

Les territoires ruraux à l'épreuve du ZAN Opportunités ou double peine ?

L'exemple du Sud Nivernais

Jérôme FERRÉ

Etablissement : CNAM Paris

Certification : Développeur économique territorial

Sous la direction de : Maxime SCHIRRER

Tuteur professionnel : Moustapha CHOUIREB

Année 2025

Date de soutenance : 15 septembre 2025

Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont contribué au succès de ma formation, et en particulier Mme Régine ROY, Présidente de la Communes de Communes Sud Nivernais (CCSN), et M. Moustapha CHOUIREB, Directeur Général des Services, pour leur confiance et m'avoir permis de réaliser cette formation dense dans un calendrier restreint.

Je voudrais également remercier mon directeur de mémoire M. Maxime SCHIRRER, Maître de conférences au CNAM, pour sa disponibilité et ses conseils, qui ont contribué à alimenter ma réflexion.

Je remercie également toute l'équipe pédagogique du CNAM et les intervenants professionnels responsables de ma formation, pour avoir assuré la partie théorique de celle-ci.

Je tiens à témoigner toute ma reconnaissance aux personnes suivantes pour leur aide dans la réalisation de ce mémoire :

Mes collègues et collaborateurs pour leur implication à maintenir un haut niveau de service pendant mes absences.

Mmes Marie-Christine VINGDIOLET, Vice-Présidente à la CCSN, et Sandra COUDERT, Directrice du SCoT du Grand Nevers, pour m'avoir accordé des témoignages et avoir répondu à mes questions ainsi que leur expérience personnelle. Ils ont été d'un grand soutien dans l'élaboration de ce mémoire.

Mme Marline BARBIER et M. Fabien LEPEYTRE, pour avoir relu et corrigé mon mémoire.



Profil territorial de la Communauté de Communes Sud Nivernais



20 communes – 19 900 habitants

529 km²

Déclin démographique marqué. En 30 ans, la population est passée de plus de 25 000 habitants à un peu moins de 20 000, soit une baisse de 20 %. Ce recul s'explique par un double déficit : **naturel et migratoire**, qui s'est accentué ces dernières années

Un modèle de développement résidentiel et social (revenus résidentiels (66,7 %), notamment les pensions de retraite, revenus sociaux (17,5 %), revenus publics (5,2 %))

Tissu économique local dominé par les **micro-établissements**. L'emploi productif exportateur a chuté de plus de 60 % depuis 1975

Niveau de formation inférieur à la moyenne nationale (29 % de la population sans diplôme). **Taux de pauvreté** à 15,1 %

Marché du travail en contraction avec recul du chômage, ce qui peut traduire une baisse de la population active plus qu'une amélioration de l'emploi

Dynamique d'artificialisation des sols modérée (+ 0,3% entre 2009 et 2023), avec une orientation marquée vers les activités économiques (55,3%)

***Source :** StratObs – analyse territoriale du Sud Nivernais - O. POURTIER - janvier 2025*

Juillet 2022. En plein processus de concertation avec la Région pour la modification du SRADDET, les élus du Sud Nivernais, siégeant au sein du SCoT du Grand Nevers, refusent de se rendre à une réunion de travail organisée par la Région. La raison : les choix portant sur les mailles et les clés de répartition ainsi que les objectifs territorialisés de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), jugés inégaux par rapport aux autres territoires plus urbains.

Derrière ce positionnement, transpire le sentiment des élus du territoire de ne pas être entendus quant à leurs griefs sur ce fameux objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN) qui s'inscrit dans la loi Climat et Résilience de 2021. Il a pour but de lutter contre l'étalement urbain, de préserver la biodiversité ainsi que les espaces naturels, agricoles et forestiers. Il a donc un lien très fort avec les territoires ruraux qui regroupent les communes denses ou très peu denses (INSEE, 2021), des territoires où les ENAF occupent l'essentiel des sols.

Plus largement, l'objectif ZAN, qui questionne sur les manières de construire en privilégiant le recyclage urbain, est perçu comme une menace pour les dynamiques de développement des territoires ruraux. Les élus se sentent dépossédés, estimant qu'il faut laisser de la liberté aux maires et que la réflexion doit se faire en priorité à l'échelle communale. Ils ont aussi le sentiment d'une injustice, l'idée que le monde rural paie ou est puni à cause de la « gloutonisation » foncière des métropoles

Or, la planification stratégique se fera à une échelle supra (au niveau du PETR Nevers Val de Loire pour la CC Sud Nivernais et non du SCoT, ce qui est une particularité) autour d'un projet de territoire.

On le voit, le sujet est crispant, entre la nécessité de préserver les ENAF et lutter contre l'étalement urbain tout en remettant en cause des modèles d'aménagement et de développement des territoires ruraux.

I – De la nécessité de sobriété foncière au développement territorial.

A – la nécessité de sobriété foncière

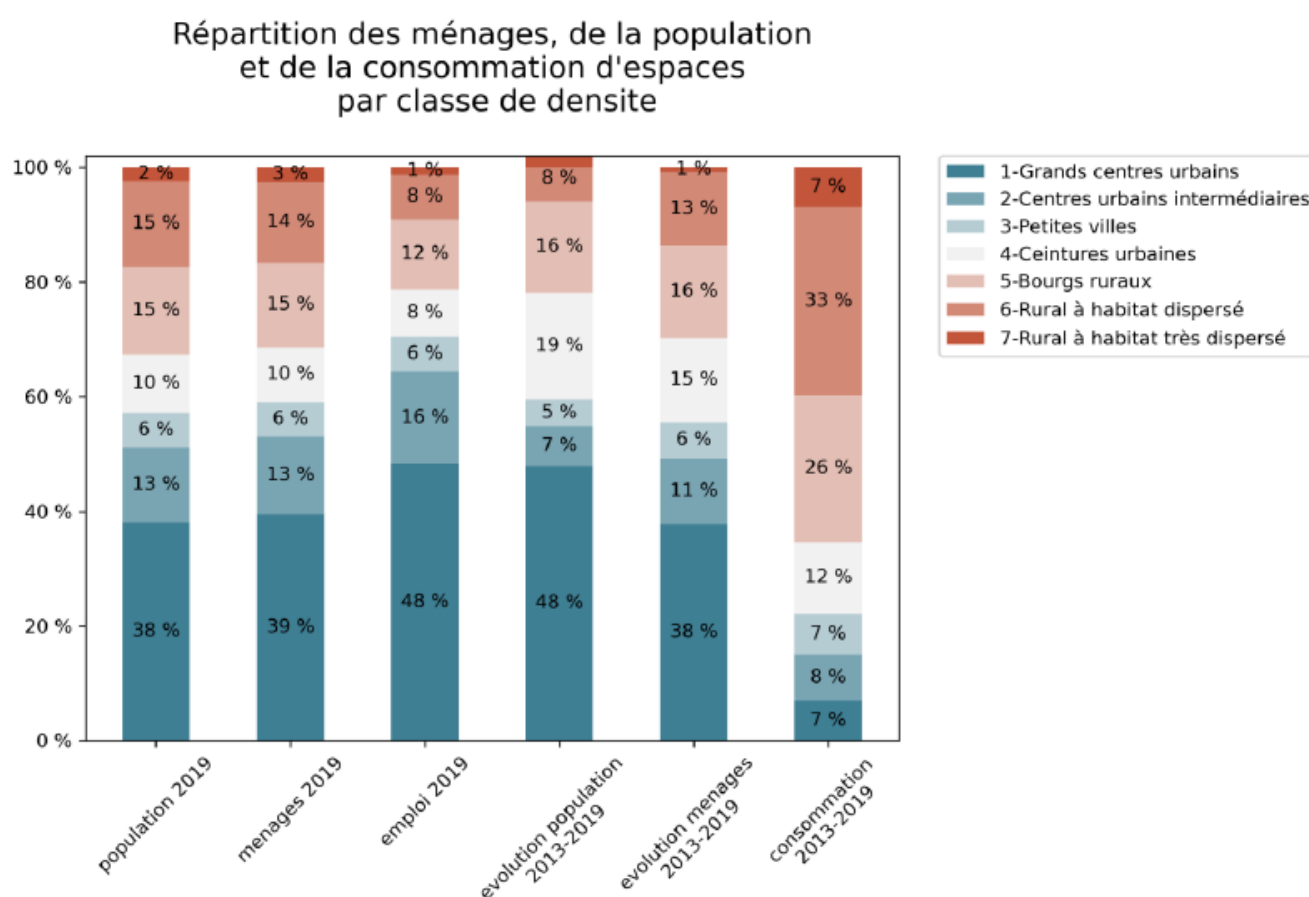
L'artificialisation des sols détruit des espaces naturels, agricoles et forestiers, ce qui entraîne :

- Une perte de biodiversité ;
- Une réduction de la capacité des sols à absorber l'eau (risques d'inondation) ;
- Une altération des cycles naturels (carbone, eau, etc.).

La sobriété foncière, traduite par le ZAN dans la loi Climat et Résilience, vient répondre à trois enjeux que sont la préservation de la biodiversité, la souveraineté alimentaire (préserver les terres agricoles et maintenir une agriculture viable) et la réduction de l'impact sur le climat. Au-delà de l'environnement, cette politique répond à des

préoccupations économiques (coût des extensions urbaines, raréfaction du foncier) et sociales (qualité de vie, proximité des services).

Une étude du Cerema fait état à la fois d'une très forte polarisation de la consommation d'espaces sur les littoraux et dans les aires métropolisées et d'autre part d'une somme de « petites opérations » portées par un très grand nombre de communes. C'est pourtant cette dernière réalité qui contribue le plus à la consommation d'ENAF. Les communes rurales « *représentent 65,4 % de la consommation d'espaces entre 2013 et 2019, pour 21,8 % des nouveaux habitants et 29,7 % des nouveaux ménages* ». En contraste, « *les communes denses (38 % de la population nationale) représentent 5,6 % de la consommation d'espaces* » si bien que « *le rural est donc un contributeur important à la consommation d'espaces, avec un accueil réduit en population, ménages et emplois* » (Cerema, 2023).



Source : Analyse de la consommation d'espaces – du 1/01/2009 au 1/01/2022
– Rapport d'étude CEREMA – septembre 2023

La sobriété dans la consommation d'espaces, c'est l'idée de ne plus considérer le développement du territoire comme étant automatiquement dépendant de la consommation foncière, de sortir des logiques classiques de lotissement, de concilier

les usages des sols entre agriculture, habitat, activité, biodiversité. Il faut que les collectivités se saisissent de la question du foncier pour anticiper l'aménagement et favoriser cette cohérence, et idéalement penser le foncier au niveau du bassin de vie. Cela passe par une bonne connaissance du foncier d'une part et des attentes du territoire d'autre part, et de croiser les deux.

B – repenser le développement territorial

La mise en œuvre du ZAN se fait localement. On le voit, elle questionne les manières de construire les nouvelles habitations, les zones d'activités, les équipements et les infrastructures en privilégiant le recyclage urbain.

Didier LOCATELLI, dans son article « *Le ZAN au service des centralités rurales* » (novembre 2023), fustige l'urbanisme fonctionnaliste en place depuis les années 60. Il fait état des limites de ce modèle tant d'un point de vue environnemental que d'un point de vue social et bien évidemment fonctionnel. En matière d'aménagement, ce qui se joue c'est avant tout la fin du zoning et le retour à une logique de mixité fonctionnelle.

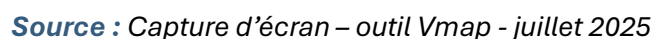
S'agissant de la politique du logement, il s'agit avant tout d'organiser un rééquilibrage entre la construction neuve et la réhabilitation du logement vacant. S'agissant de l'économie, il s'agit de sortir de la zone dédiée comme unique réponse aux besoins des acteurs économiques. Marie-Christine VINGDIOLET, vice-présidente à la Communauté de Communes Sud Nivernais (CCSN), souligne que « *l'objectif ZAN permet de nous faire réfléchir sur la qualité et le choix des investissements à privilégier, sur le réaménagement de nos friches, sur la qualité et l'adaptation du parc de logements proposés, sur la réintégration de population dans nos centres-bourgs et centres des petites villes* » (témoignage – annexe 2).

Pour les territoires, il y a tout lieu d'opérer un changement radical en matière de modèle d'aménagement et de réécrire de fond en comble un certain nombre de grandes politiques publiques, l'habitat et l'économie en tout premier lieu. Sandra COUDERT, directrice du SCoT du Grand Nevers, témoigne : « *c'est l'occasion pour les territoires de déterminer une stratégie foncière pour l'aménagement de son territoire à court, moyen et long terme* » (témoignage annexe 1).

Considérer le foncier comme une ressource finie pour le développement urbain implique une logique de gestion foncière très différente : moins il y a de foncier, plus les risques de conflits d'usage augmentent. Les collectivités vont devoir se poser plusieurs questions : comment porter l'arbitrage entre tel ou tel projet et sur quels critères ? Quel projet aura le plus d'impact ? Qu'est-ce qui permettra d'atteindre le projet de territoire ? Il faut donc envisager le foncier comme le support d'un projet de territoire avec une vision à 360°. Plutôt que de partir de la parcelle disponible pour l'affecter à une thématique, il est temps de construire de véritables projets de territoire puis de les décliner en stratégie foncière.

Le ZAN permet d'engager un travail sur les ressources disponibles et les besoins réels de développement urbain, avec une volonté de faire coïncider la démarche ZAN locale avec

A ce sujet, pour permettre la mesure et le suivi de l'occupation des sols, de la consommation foncière et des gisements potentiels d'aménagement, la CCSN utilise des bases de données cartographiques élaborées par l'Agence Economique Régionale (AER) : OFER BFC (Vmap), O'friches. La plate-forme OFER BFC contribue à la mise à jour des connaissances territoriales sur le foncier économique et à l'actualisation des indicateurs accompagnant l'aide à la décision en matière d'aménagement économique dans un contexte de sobriété foncière. Quant à O'frich, il permet de mieux appréhender les questions de vacance et de friches industrielles, contribuant ainsi à une meilleure planification et aménagement du territoire.



Le ZAN renforce la cohérence territoriale en poussant les collectivités à mieux articuler leurs documents de planification autour d'une vision partagée du développement durable. Cela favorise une meilleure coordination entre les échelles locales, intercommunales et régionales et une hiérarchisation plus claire des projets

d'aménagement. Pour Sandra COUDERT, il s'agit « *de travailler avec les territoires voisins de manière à définir si possible une stratégie complémentaire et non concurrentielle* ».

A l'échelle de la CCSN, la mise en œuvre d'un PLUi est en discussion (il n'existe pas à l'heure actuelle, les communes membres ayant fait jouer la minorité de blocage lors des dernières élections). Pourtant, le PLUi permettrait de se doter d'un projet opérationnel, en phase avec la réalité du fonctionnement et de l'organisation de son territoire. En effet, l'essentiel des activités quotidiennes se déploie aujourd'hui au-delà des frontières communales : activités commerciales, déplacements domicile/travail... Travailler à l'échelle de l'intercommunalité permettrait de concilier ces différents besoins tout en valorisant la complémentarité des communes. La prise de compétence « urbanisme » est à encourager.

Or, la garantie communale est venue bousculer ce « mouvement » avec la possibilité de mutualiser celle-ci à l'échelle de l'EPCI, même sans compétence urbanisme, diluant l'intérêt du PLUi qui n'apparaît plus comme une condition incontournable pour mutualiser les ENAF à urbaniser. Marie-Christine VINGDIOLET prévient à ce sujet que « *les discussions entre communes sur l'utilisation des parts communales seront peut-être difficiles à gérer. Il faut espérer que des consensus permettront l'implantation en rural de projets économiques importants* ».

Cependant, la garantie communale impose, pour en bénéficier, de disposer d'un document d'urbanisme. Pour les 10 communes de la CCSN en RNU, la carte communale ou le PLUi seraient le prérequis. L'avantage de la carte communale sur le PLUi est sans conteste son délai d'exécution. C'est pourquoi la CCSN a lancé une consultation, au nom et pour le compte de ses communes membres, pour l'élaboration de cartes communales.

En tout état de cause, les collectivités doivent accélérer l'adaptation de leurs outils d'urbanisme pour rester conformes à la trajectoire ZAN, révisée mais toujours contraignante. Un retard ou une absence de révision expose les territoires à des blocages administratifs, notamment l'instruction des permis de construire et de l'approbation de nouveaux projets d'aménagement.

Enfin, un élément non négligeable des collectivités qui s'engagent dans une planification compatible avec le ZAN est l'accès à des soutiens techniques et financiers (programmes de l'ADEME, de l'ANCT, etc.) et une meilleure visibilité des projets auprès des partenaires publics et privés. Le système actuel de financement des collectivités locales n'a pas été conçu dans un cadre de sobriété foncière. Certaines dotations de l'État ainsi que le système fiscal des collectivités reposent encore sur des critères qui favorisent l'artificialisation des sols (kilomètres de voirie, rentabilité fiscale accrue des espaces urbanisés).

II – Mise en œuvre du ZAN dans le sud-nivernais : sujet de tension entre question d'identité rurale et double peine

A – Un objectif ZAN à l'encontre de la politique d'attractivité du territoire Sud Nivernais

L'objectif ZAN, bien qu'animé par une volonté de préservation environnementale, entre en contradiction directe avec les politiques d'attractivité mises en œuvre par les élus de la CCSN. Ces derniers œuvrent activement pour revitaliser leur territoire rural en misant sur le développement de zones d'activités économiques pour attirer des entreprises et créer de l'emploi local.

Or, le ZAN limite fortement ces ambitions en restreignant l'ouverture de nouveaux terrains à l'urbanisation. Cette contrainte réglementaire oblige les élus, selon Sandra COUDERT, « à opérer un changement de paradigme et de nouvelles logiques à intégrer. L'incompréhension des élus se lit devant la disponibilité des terrains et l'impossibilité de les rendre constructibles ». Tout cela se traduit concrètement par des arbitrages douloureux pour les élus.

Début 2024, deux porteurs de projets industriels ont manifesté leur intérêt pour s'implanter sur le territoire du Sud Nivernais, chacun nécessitant 13 hectares de foncier. Malheureusement, la communauté ne dispose que de 13 hectares clé en main en zone d'activité. Bien que 20 hectares supplémentaires disponibles existent en zone agricole, ils ne peuvent être reclassés en zone à urbaniser dans le Plan Local d'Urbanisme (PLU) en raison des contraintes du ZAN. Les élus ont donc été contraints de choisir entre les deux projets, sacrifiant l'un d'eux — pourtant générateur d'une cinquantaine d'emplois — faute de foncier mobilisable. Ce cas illustre parfaitement comment le ZAN peut entraver le développement économique local, en empêchant l'accueil simultané de projets structurants.

Le Sud Nivernais n'est pas un cas isolé puisqu'une majorité de territoires n'arrive plus à répondre aux sollicitations (CEREMA, « *Le foncier économique à l'heure de la sobriété foncière* – octobre 2022) :

- 93 % des parcs d'activités seront saturés à horizon 2030 ;
- Près de deux-tiers des territoires refusent des projets d'implantation et subissent des déménagements d'entreprises faute de place pour les conserver ;
- Seules 27 % des intercommunalités peuvent accueillir une activité nécessitant une surface supérieure à 50 hectares.

Sur le volet promotion du territoire, la CCSN s'est engagée, depuis plus d'une décennie, dans une politique volontariste afin de dynamiser son attractivité résidentielle. Elle participe activement à des initiatives telles que :

- « Essayez la Nièvre », qui vise à faire découvrir les atouts de la vie rurale ;
- Le dispositif régional d'attractivité résidentielle porté par la Bourgogne-Franche-Comté.

Ces actions ciblent principalement les nouveaux arrivants issus des grandes agglomérations comme le Bassin parisien ou la région lyonnaise. L'argument central de cette stratégie repose sur la possibilité d'acquérir une maison individuelle avec du terrain, dans un cadre de vie paisible et naturel.

Ces situations fragilisent l'attractivité du territoire, en empêchant les élus de répondre aux attentes des familles ou des actifs en quête d'un cadre de vie rural, accessible et accueillant.

Sur la reconversion des friches, qui constitue un instrument puissant pour répondre à une partie de la demande de logements, de services publics, d'activités industrielles, ... l'équilibre financier de ces opérations de recyclage est difficile à trouver. L'une des explications de la consommation importante d'ENAF pour construire de nouveaux logements et bâtiments est directement liée au fait que le coût de construction sur foncier neuf est très inférieur à celui d'une opération sur du foncier réhabilité ou à celui résultant de la densification du foncier déjà construit.

De plus, dans les territoires où la demande de foncier est faible, il n'est pas toujours possible de couvrir les frais de réhabilitation par une augmentation du prix de vente, sous peine de ne pas trouver d'acheteur. Il est donc plus compliqué de rentabiliser les friches dans les zones rurales détendues. Sans soutien public, ces opérations sont majoritairement déficitaires. La CCSN porte un projet de reconversion d'une friche industrielle, appelée « ancienne Céramique », estimé à environ 4 millions d'euros. Avec la baisse des financements publics (Fonds verts, FEDER Rural), les élus doivent repenser le modèle économique du site, repoussant la concrétisation du projet et donc l'accueil de nouvelles activités.

B - Un sentiment de mise à l'écart des territoires ruraux ou le sentiment de double peine

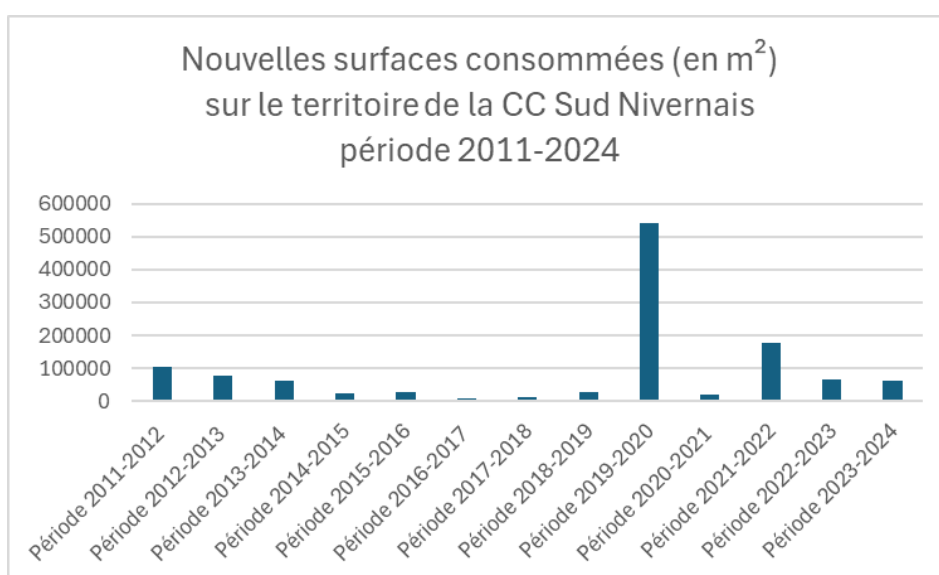
Les grandes métropoles, déjà largement urbanisées, peuvent miser sur la densification et la réhabilitation. En revanche, les territoires ruraux :

- disposent de moins de foncier déjà artificialisé à réutiliser ;
- ont souvent des documents d'urbanisme moins avancés ;
- subissent une pression foncière moindre, mais sont pénalisés de la même manière.

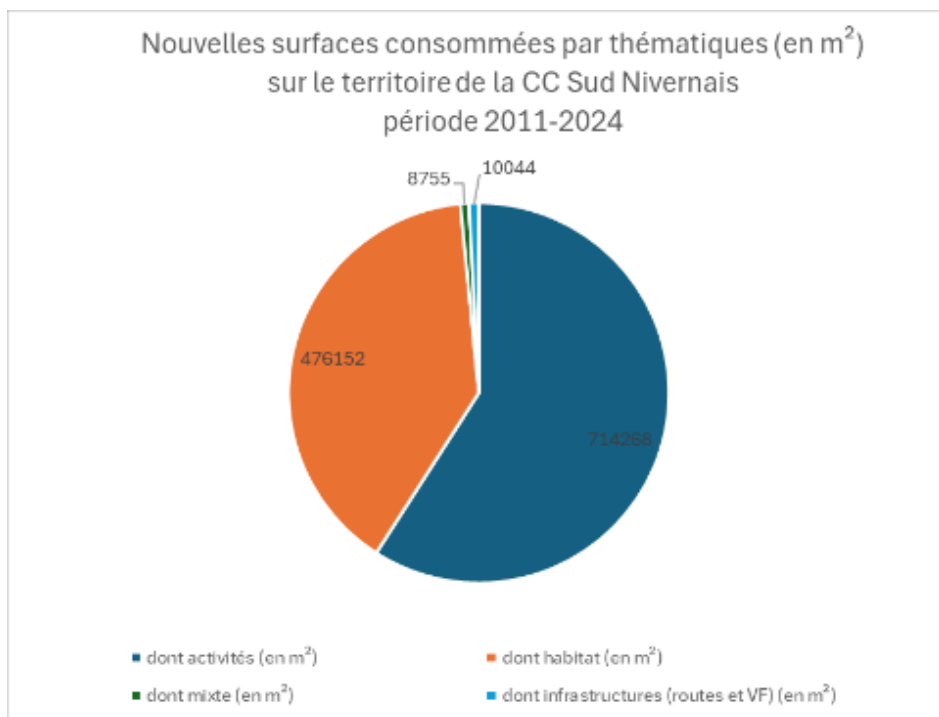
Cela crée un sentiment d'injustice chez les élus ruraux, qui estiment que le ZAN freine leur capacité à se développer au même titre que les zones urbaines.

Les expressions qui reviennent le plus souvent dans les propos des élus du sud-nivernais dénoncent un risque de mises à l'écart des communes rurales. Pour eux, notre territoire risque d'être condamné ou sacrifié. L'expression « mise sous cloche » est également utilisée pour dénoncer un risque d'immobilisme et d'entrave au développement des territoires ruraux. C'est ce que dénoncent notamment l'AMF et l'AMRF qui ont plutôt une approche « défensive » sur l'objectif ZAN en dénonçant « *l'uniformité absurde du ZAN à cause duquel la ruralité est, de fait, mise sous cloche* » (AMRF, 2022).

Marie-Christine VINGDIOLET souligne le sentiment de double-peine en considérant « *le ZAN comme une punition sur le mode de calcul. Le département de la Nièvre est avant tout rural, il a peu artificialisé, donc il aura peu de surface à sa disposition si un projet d'envergure se projette. Les centres urbains sont favorisés, ils ont beaucoup consommé et bénéficient du même calcul que les ruraux sur les hectares utilisables. Ils pourront ainsi poursuivre leur extension, favoriser la concentration urbaine en attirant les populations jeunes et actives* ». Ce constat revient également dans les propos de Sandra COUDERT sur cette perception des élus et où « *la répartition des objectifs en utilisant un pourcentage de réduction par rapport à la consommation passée n'est pas à mon sens optimal et ne permet pas une adhésion puisqu'il donne la faveur au territoire ayant beaucoup consommé auparavant* ».



Source : Portail de l'artificialisation des sols – Mai 2025



Source : Portail de l'artificialisation des sols – Mai 2025

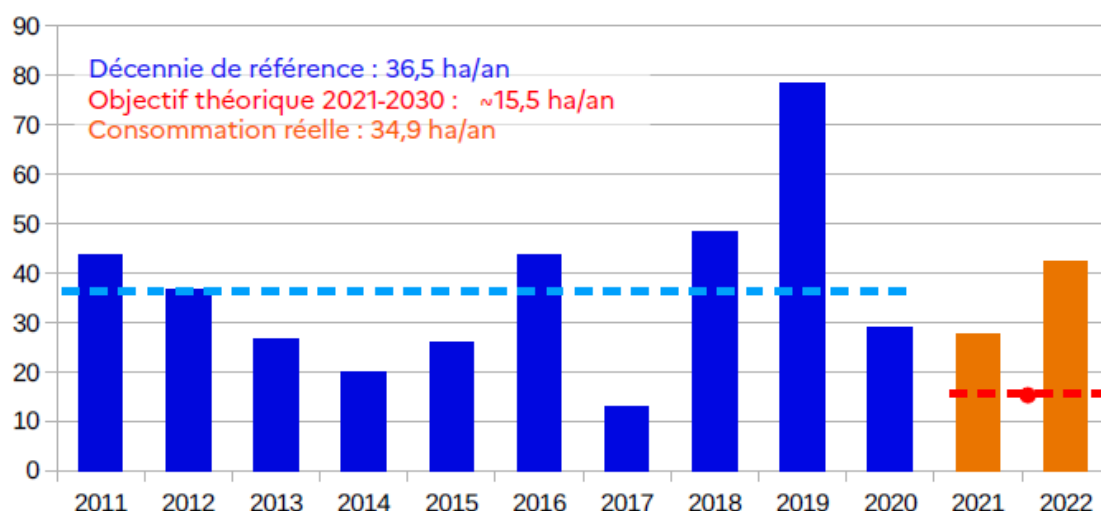
Cette perception entraîne des tensions politiques interterritoriales ou à l'intérieur même des territoires. A ce sujet, 40 % des répondants à l'étude « *Objectif Zan – le temps des projets – 3^{ème} édition – octobre 2024* » soulignent ce renforcement des déséquilibres territoriaux.

Pour le territoire du Val de Loire Nivernais, incluant le SCoT du Grand Nevers dont fait partie la CCSN, le taux d'effort proposé par la Région est de 57,5 %. D'après le portail de l'artificialisation des sols, le territoire du SCoT du Grand Nevers a globalement consommé 365,5 ha, soit 36,5 ha/an sur la période de référence (2011-2021).

Pour atteindre le taux d'effort de 57,5 %, la trajectoire de consommation annuelle ne devrait pas dépasser 15,5 ha/an jusqu'en 2030 sur l'ensemble du territoire du SCoT du Grand Nevers (soit 155,34 ha entre 2021 et 2030).

Cependant, toujours d'après les données du portail de l'artificialisation, la trajectoire de la consommation d'espaces de 2021 et 2022 est déjà bien supérieure à l'objectif théorique.

Consommation annuelle d'ENAF en hectare dans le SCoT du Grand Nevers (observatoire national)



Source : Note d'enjeux dans le cadre de révision du SCoT du Grand Nevers – DDT Nièvre - Novembre 2024

C – le ZAN face à l'urbanisme réglementaire

La trajectoire du ZAN d'ici 2050 n'est pas une spécificité franco-française mais s'inscrit dans la stratégie européenne pour les sols. Dès 2013, l'Europe a fixé l'objectif "No Net land take by 2050", qui a été complété par la Stratégie biodiversité de 2030 et la Stratégie de protection des sols adoptée en 2023 par la Commission européenne, afin de correspondre aux enjeux actuels.

Adoptée en août 2021, la loi Climat & Résilience a introduit dans le Code de l'urbanisme l'objectif de parvenir à la zéro artificialisation nette d'ici 2050, fixant une réduction de 50 % de la consommation foncière d'ici 2031 et l'obligation pour les collectivités de réviser leurs documents d'urbanisme afin d'intégrer ces objectifs.

En 2022, plusieurs décrets d'application ont été publiés définissant les critères de mesure de l'artificialisation et précisant les règles de territorialisation des objectifs, notamment leur déclinaison à l'échelle régionale (SRADDET), intercommunale (SCoT) et communale (PLU/PLUi).

Face aux difficultés de mise en œuvre et aux critiques des collectivités, le Parlement a adopté en juillet 2023 une loi d'ajustement couramment appelée loi ZAN 2. Elle a introduit une garantie communale minimale de développement foncier, la possibilité de mutualiser les objectifs via les Projets d'Envergure Nationale ou Européenne (PENE) et des clarifications sur la gouvernance régionale de la territorialisation.

En 2024, la phase de territorialisation a été pleinement engagée. Les SRADDET régionaux ont intégré les objectifs ZAN, les SCoT ont entamé leur révision et de nombreuses communes ont lancé la révision de leurs PLU/PLUi. Cette étape a révélé les fortes disparités de préparation entre les territoires et la complexité technique de l'intégration des objectifs ZAN.

En mars 2025, le Sénat a adopté la loi TRACE (Transition pour la Réconciliation de l'Aménagement, des Collectivités et de l'Environnement) qui marque une inflexion significative de la politique de sobriété foncière. Elle apporte des modifications majeures :

- Suppression de l'objectif intermédiaire de 2031 ;
- Report des principales obligations à 2034 ;
- Révision des méthodes de calcul de l'artificialisation ;
- Introduction de nouvelles exemptions pour les projets industriels, le logement et les territoires ruraux.

A l'Assemblée nationale, l'article 15 du projet de loi de simplification de la vie économique, adopté le 17 juin 2025, vise à autoriser les communes à dépasser de 30 % leurs enveloppes ZAN sans justification, voire au-delà avec l'accord du préfet du département. Il introduit aussi d'autres exceptions avec plusieurs projets qui pourront pendant une durée de cinq ans être exemptés du décompte des enveloppes ZAN.

Ces ajustements traduisent une volonté de réconciliation entre les impératifs écologiques et les contraintes des acteurs de terrain.

Conclusion

En 2025, après quatre années de mise en œuvre progressive, le cadre législatif de la loi ZAN s'est structuré à travers plusieurs textes clés qui ont défini les objectifs, précisé les modalités d'application et ajusté les dispositifs en réponse aux réalités territoriales.

Chaque étape a marqué une avancée décisive vers la nécessaire sobriété foncière, tout en révélant les tensions entre impératifs environnementaux et contraintes socio-économiques.

Cependant, cette neutralité foncière s'apparente à une politique coûteuse. Certes, le financement de la renaturation et de la résorption des friches est aujourd'hui en partie assuré par le Fonds Vert (ex-Fonds Friche), mais ce dernier, dans un contexte budgétaire contraint, n'est pas garanti dans les années à venir.

Comment financer le ZAN et les contraintes qu'il engendre en matière de sortie d'opérations ? Comment ajuster une fiscalité et des outils juridiques non adaptés à l'atteinte de l'objectif ZAN ? Cette absence d'outils, notamment fiscaux, est le « *gros point*

noir de la Loi Climat et Résilience qui ne se saisit pas de ces outils pourtant essentiels à l'orientation des investisseurs sur des projets limitant l'artificialisation ou visant à rénover plutôt qu'à investir dans le neuf » confie Sandra COUDERT.

Pourtant la loi Climat et Résilience identifiait déjà les difficultés de financement du ZAN et prévoyait, dans les 6 mois suivant l'adoption de la loi, la publication par le Gouvernement d'un rapport relatif à la fiscalité de l'urbanisme, du logement et de la construction, ainsi que sur les outils de maîtrise foncière à disposition des collectivités locales pour mettre en œuvre le ZAN. Quatre ans plus tard, aucun rapport n'a été remis par le Gouvernement...

Un autre élément du débat est le risque d'inflation des coûts du foncier. Du fait de la limitation du nombre d'hectares disponibles à l'artificialisation, les terrains constructibles seront de plus en plus rares et leurs prix devraient augmenter. Comment les collectivités locales relèveront le double défi qui s'offre à elles entre stratégies foncières plus ambitieuses et des coûts d'aménagement accrus ?

Bibliographie :

Rapport d'étude CEREMA - Consommation d'espaces et documents d'urbanisme. Etude des documents et du zonage – BOCQUET Martin – 2023

Rapport d'étude CEREMA – Analyse de la consommation d'espaces : période du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} janvier 2023 – BOCQUET Martin – 2024

Objectif ZAN et territoires ruraux : du débat national à la parole d'acteurs locaux – Joachim DENDIEVEL – 2024

Le ZAN au service des centralités rurales – Didier LOCATELLI – Telos – Novembre 2023

Construction Durable – AGIR Aujourd'hui : Loi ZAN 2025 : Objectifs, évolutions et impact sur les territoires (mise à jour TRACE 2025) - <https://www.constructiondurable.net/loi-zan-2025-trace/>

La fiscalité locale dans la perspective du ZAN – Conseil des Prélèvements Obligatoires – Octobre 2022

Trajectoires de Zéro artificialisation nette des sols – Politiques et pratiques à travers l'Europe – ESPON – octobre 2024

SRADDET – ICI 2050 – Région Bourgogne Franche Comté – rapport d'objectifs

SRADDET – ICI 2050 – Région Bourgogne Franche Comté – Fascicule de règles

SRADDET – ICI 2050 – Région Bourgogne Franche Comté – Annexe Diagnostic

Statistiques :

StratObs – analyse territoriale du Sud Nivernais – janvier 2025

- <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/actualites/parution-des-donnees-consommation-despaces-naturels-agricoles-et-forestiers-2009-2024>
- <https://www.cerema.fr/fr/actualites/cerema-publie-donnees-2009-2023-consommation-fonciere>
- <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20221027-rapport-fiscalite-locale-perspective-ZAN.pdf>

Méthodologie :

Ce mémoire s'inscrit dans le cadre de l'analyse des enjeux liés à la mise en œuvre du Zéro Artificialisation Nette sur le territoire de la Communauté de Communes Sud Nivernais. L'objectif principal est de comprendre les leviers d'action mobilisables par les acteurs locaux pour concilier développement territorial et préservation des sols.

Une approche qualitative (témoignage, bibliographie) et quantitative (statistiques) a été retenue afin de croiser les données réglementaires, territoriales et les perceptions d'acteurs concernés (élue, technicienne).

La collecte des données s'est appuyée sur :

- Une analyse documentaire (textes réglementaires, documents d'urbanisme, rapports institutionnels) ;
- Des données cartographiques issues de différentes sources (SIG, SCoT, CEREMA) ;
- Des témoignages menés auprès de Mme Marie-Christine VINGDIOLET, Vice-Présidente de la CCSN, et de Mme Sandra COUDERT, Directrice du SCoT du Grand Nevers.

Le territoire du sud-nivernais a été choisi en raison de son profil rural, avec une forte déprise démographique et une économie au ralenti, et des enjeux spécifiques liés au ZAN : comment continuer à être attractif tout en intégrant la nécessaire sobriété foncière ?

Cette étude a présenté certaines limites : la difficulté des élus à intégrer le ZAN dans les stratégies de développement (habitat, économie, environnement) et surtout le flou législatif encore d'actualité pour une mise en œuvre efficace de l'objectif ZAN d'ici 2050.

Témoignage

Sandra COUDERT

Directrice du SCoT du Grand Nevers

« Les territoires ruraux à l'épreuve de la loi ZAN : Opportunités ou double peine ?

L'exemple du sud-nivernais »

1. Pouvez-vous vous présenter ? Quel est votre parcours ?

Directrice du Syndicat mixte du SCoT du Grand Nevers depuis Janvier 2024, j'ai été auparavant pendant 5 ans chargée de mission SCoT pour le Syndicat mixte du SCoT des agglomérations de Beaune, Nuits-Saint-Georges et Gevrey-Chambertin en Côte d'Or. En termes de diplôme, j'ai obtenu un Master Urbanisme Durable et Aménagement de l'Institut d'Aménagement des Territoires, d'Environnement et d'Urbanisme de Reims.

2. Que signifie pour vous l'artificialisation des sols ?

L'artificialisation des sols désigne l'action de modification d'un sol naturel par l'homme. Selon cette définition l'agriculture devrait être considérée comme une artificialisation des sols mais elle a été exclue de cette caractérisation par la loi Climat et Résilience, probablement pour faire correspondre au mieux la définition aux objectifs qu'elle porte.

3. Comment le SCoT du Grand Nevers intègre-t-il l'objectif ZAN dans sa stratégie d'aménagement du territoire ?

Aujourd'hui le SCoT du Grand Nevers intègre un principe de réduction de la consommation foncière au sens où il prévoit que le développement doit se faire en priorité au sein de l'enveloppe urbaine et à défaut et sous réserve de justification en extension. Malheureusement, l'enveloppe urbaine qu'il délimite dans son DOO intègre des projets d'extension et est surestimée. Elle est donc incorrecte et la règle telle qu'écrite ne permet pas de limiter réellement la consommation. Néanmoins, le DOO comporte textuellement la plupart des notions et règles visant à contenir le développement aux réalités du territoire.

Enfin, la portée de la prescription est parfois trop légère du fait de terme employé assez vague. Dans la mesure où un document de planification locale (PLUI, PLU, CC, ...) doit être compatible et non conforme avec le DOO du SCoT, si les termes n'imposent pas mais conseillent la portée de la règle est fortement diminuée.

La révision du SCoT en cours (stade PAS en juin 2025) prévoit de fixer des objectifs chiffrés de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, de distinguer ces objectifs a minima par EPCI et par domaine de consommation (habitat, économie et équipements).

Le travail sur le DOO n'ayant pas encore commencé il est compliqué d'être plus précis. Néanmoins les principes d'urbanisation des dents creuses et espaces au sein de l'enveloppe

urbaine, les principes de réhabilitation, de mobilisation des friches, de remise sur le marché de logements vacants avec des objectifs de limitation de la vacance seront inscrits et affirmés. (Ils sont inscrits au PAS).

4. Quelles sont, selon vous, les principales opportunités que l'objectif ZAN peut offrir aux territoires ruraux comme le Grand Nevers ?

Lorsqu'il est demandé de manière générale de réduire la consommation d'espace, c'est l'occasion pour les territoires, si des actions ne sont pas déjà mise en place, de déterminer une stratégie foncière pour l'aménagement de son territoire à court, moyen et long terme. Cela permet de :

- Connaître le foncier disponible, les friches et potentiels d'extension, notamment en termes d'économie.
- Déterminer une stratégie de développement, une priorisation des opérations, une anticipation des réserves foncières dont il faut disposer ou des études à effectuer (friches par exemple) pour des actions de long terme.
- Travailler avec les territoires voisins de manière à définir si possible une stratégie complémentaire et non concurrentielle.

En outre, l'ensemble des bénéfices écologiques liés à l'application du ZAN sont une opportunité pour ces territoires (désimperméabilisation, gestion de l'eau, limitation des impacts du changement climatique et de l'accentuation des risques liée, préservation du territoire et de sa qualité de vie qui permettra peut-être de se démarquer à terme).

5. Quels sont les freins ou les menaces identifiés pour les communes rurales dans la mise en œuvre du ZAN ?

Freins :

- Complexité pour les premières années de mise en œuvre puisque pas d'anticipation, effort parfois important à faire
- Changement de paradigme pour certains élus, nouvelles logiques à intégrer, incompréhension entre la disponibilité des terrains et l'impossibilité de les rendre constructibles (notamment en secteur rural et dans des villages).
- Difficulté à mobiliser des logements vacants du fait d'un parc très ancien et plus adapté, complexité de réhabilitation ou de mobilisation de logement (héritage, bien sans maître, propriétaire démissionnaire, ...)

Menaces :

- Augmentation des prix du foncier mais plus limité en fonction de la situation de la commune (proximité ou non des pôles d'emplois, site touristique ou non, ...)
- Départ potentiel d'une petite partie de la population en l'absence de logement

6. Comment les élus locaux perçoivent-ils cette politique ?

- Au niveau du SCoT du Grand Nevers (mais cela est probablement courant sur d'autres territoires), certains élus comprennent les objectifs et la nécessité de réduire la

consommation d'espaces même si la traduction sur leur territoire n'est pas agréable. D'autres ont une vision plus ancienne de l'aménagement (année 80 à 2000 où on encourageait à construire, où les tailles des terrains avaient des objectifs minimum et non maximum comme aujourd'hui avec l'application d'une densité) et sont réfractaires à ces objectifs. Il y a certes une question générationnelle mais cela ne peut se résumer qu'à ça. L'aménagement et le développement du territoire sont complexes et ne sont pas simplement du fait local mais dépendent de décision national et international dans le monde actuel.

- Sans distinction rural/urbain, si les territoires n'ont pas déjà effectué un travail sur la réduction de la consommation foncière, le gap entre les espaces dont ils disposaient sans réelles contraintes et une réduction de minimum 50% est difficile à concevoir. Coté population les propriétaires peuvent également ne pas comprendre pourquoi leur bien constructible ne l'est plus ce qui peut être compliqué à gérer pour le maire et ses élus qui sont en lien direct.
- La comparaison des objectifs qui leur sont attribués par rapport à d'autres territoires ravive l'opposition urbain/rural, territoire attractif/moins attractifs. Dans ce contexte aucune clé de répartition ne permet une adhésion complète.

La répartition des objectifs en utilisant un pourcentage de réduction par rapport à la consommation passée n'est pas à mon sens optimal et ne permet pas une adhésion puisqu'il donne la faveur au territoire ayant beaucoup consommé auparavant. Un objectif en termes d'hectare aurait peut-être, pu être plus intéressant puisqu'il permet d'être attribué en fonction de l'armature du territoire ou des projets connus et important pour le territoire. A l'échelle de la Région cela aurait sûrement était compliqué.

7. Quels outils ou accompagnements seraient nécessaires pour faciliter l'atteinte des objectifs ZAN dans les territoires ruraux ?

- Outils fiscaux (gros point noir de la Loi Climat et Résilience qui ne se saisi pas de ces outils pourtant essentiels à l'orientation des investisseurs sur des projets limitant l'artificialisation ou visant à rénover plutôt qu'à investir dans le neuf)
- Moyens financiers et ingénierie pour les territoires ruraux insuffisants du fait des réductions des finances publiques des collectivités territoriales. Au-delà de la mission SCoT, il est nécessaire que l'ensemble des services et compétences des collectivités soit correctement pourvu pour que l'ensemble fonctionne et donne des résultats probants au niveau du ZAN.
- La simplification réglementaire n'est pas une solution. Si les règles existent la plupart du temps elles servent de garde-fou et permettent le respect de la démocratie ou à minima la contestation et/ou contrôle de l'action et des décisions administratives. Cela ne vaut pas pour la loi Climat et résilience qui est trop abrupte, trop mathématique et complexe dans son application avec des règles hors sol. Ces objectifs ont été fixés avant même qu'une méthode et que les outils soient en place. Une application des lois actuelles aurait pu être suffisantes. (Mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec les SCoT imposée par les préfets, non application d'un PLU incompatible, etc.)

- Un accompagnement plus fort sur :
 - la mobilisation des biens vacants et sans maitre ou sur la résolution des héritages problématiques immobilisant des biens aideraient à remobiliser les logements vacants
 - la mobilisation de friche
 - la renaturation et la mise en œuvre de la démarche Eviter Réduire Compenser
- Des aides à la rénovation et un suivi pour améliorer les logements existants ou les rénover.

8. Pensez-vous que l'objectif ZAN pourrait modifier durablement les dynamiques territoriales (mobilité, habitat, économie) dans le Grand Nevers ?

Si l'application est effective (documents d'urbanisme mis en compatibilité le SCoT et intégrant les objectifs ZAN) il y aura en effet des effets sur l'habitat et l'économie mais qui pourraient être parfois négatifs si il n'y a pas de véritable accompagnement de l'Etat, de mise en place des outils fiscaux, réglementaires, etc auprès des investisseurs, de rénovation des logements vacants (suppression potentielle de ma prime rénov par exemple), d'aide pour la mobilisation de friches, d'amélioration des transports en commun avec le ferroviaire notamment (amélioration des fréquences et de la sureté des lignes existantes, accessibilité et praticité des gares, voie cyclable reliant les centres d'intérêts, pôle d'emplois, secteur résidentiel et centre-ville). En parallèle, la mobilisation d'investisseurs sur le territoire est un facteur important pour faire de la densité travaillée et insérée dans l'environnement, pour réhabiliter des logements, des friches, etc...

S'il n'y a pas d'application effective, le territoire se dirigera bien plus lentement vers ses objectifs et les dynamiques ne seront pas substantiellement modifiées.

Témoignage

Mme Marie-Christine VINGDIOLET

Vice-Présidente à la CC Sud Nivernais et représentante de la collectivité au sein du SCoT

« Les territoires ruraux à l'épreuve de la loi ZAN : Opportunités ou double peine ?

L'exemple du sud-nivernais »

1. Pouvez-vous vous présenter ? Quel est votre parcours ?

Marie-Christine VINGDIOLET, retraitée de la fonction publique hospitalière, sage-femme cadre de santé. Elue à La Machine depuis 2001, première adjointe, responsable des associations culturelles et sportives, présidente de l'association « La Machine à Culture ». Vice-Présidente à la Communauté de Communes Sud Nivernais en charge de la promotion du territoire et du tourisme. Elue au Syndicat mixte du SCoT du Grand Nevers depuis 2017.

2. Que signifie pour vous l'artificialisation des sols ?

L'artificialisation des sols signifie pour moi une perte de qualité des sols en biodiversité, une transformation ou une occupation d'un sol agricole, naturel ou forestier par des aménagements modifiant ses orientations et qualités premières. Ces aménagements peuvent être divers : activités économiques, habitats, aménagements routiers ou commerciaux.

3. Comment percevez-vous l'objectif ZAN en tant qu'élue d'un territoire rural comme le Sud Nivernais ?

Je le considère comme une punition sur le mode de calcul. Le département de la Nièvre est avant tout rural, il a peu artificialisé, donc il aura peu de surface à sa disposition si un projet d'envergure se projette. Les centres urbains sont favorisés, ils ont beaucoup consommé et bénéficient du même calcul que les ruraux sur les hectares utilisables. Ils pourront ainsi poursuivre leur extension, favoriser la concentration urbaine en attirant les populations jeunes et actives. Néanmoins, l'objectif ZAN permet de nous faire réfléchir sur la qualité et le choix des investissements à privilégier, sur le réaménagement de nos friches, sur la qualité et l'adaptation du parc de logements proposés, sur la réintégration de populations dans nos centres-bourgs et centres des petites villes.

4. Quelles sont les principales difficultés que rencontrent les communes rurales pour respecter les objectifs du ZAN ?

Certaines communes rurales ont un manque de ZAE. Il leur est difficile, si elles sont sollicitées pour l'implantation d'une activité artisanale ou petite industrie, d'orienter vers une commune

voisine. Ayant souvent des espaces à proposer, il sera difficile d'accepter la limitation du développement. Les communes rurales n'ont pas toutes un PLU ou de cartes communales. Les communautés de communes ont un rôle essentiel pour les soutenir dans leur démarche, certainement vers un PLUi. Le prix de la réhabilitation des friches sera un obstacle majeur aussi bien pour les communes rurales que les EPCI.

5. Pensez-vous que l'objectif ZAN freine ou stimule le développement local (logement, entreprises, infrastructures) ?

Je pense que l'objectif ZAN stimule les développements locaux. Chaque collectivité fait un recensement de ses ZAE, ses friches, ses bâtiments inexploités, ses carrières abandonnées. Les entreprises seront à la recherche de zones de développement, puisqu'il y aura « pénurie » de surfaces exploitables. A nous d'être prêts pour accueillir ces demandes et nous positionner pour faire des choix judicieux. L'augmentation des emplois sur nos secteurs ruraux entraîneront des demandes de logements et de services.

Sur notre territoire, le manque d'infrastructures ferroviaires efficaces et la désertification médicale sont des problèmes majeurs pour l'attractivité de nouvelles populations. De même, toutes les communes rurales n'ont pas toutes de PLU ou de cartes communales. Les communautés de communes ont un rôle essentiel pour les soutenir dans leurs démarches certainement vers un PLUi. Dans l'objectif ZAN, nous devons définir les besoins du territoire sur du long terme, 20 à 30 ans. Devant l'évolution exponentielle des secteurs informatiques, les avancées technologiques et l'IA, il m'est difficile de me projeter sur du aussi long terme.

6. Quelles solutions ou adaptations envisagez-vous pour concilier développement territorial et sobriété foncière ?

Plusieurs actions sont conciliables :

- Réhabiliter les friches ;
- Rendre toutes les ZAE bien visibles et leur donner des orientations particulières ;
- Reconquérir les logements vacants ;
- Abattre les logements vétustes, mal isolés pour construire du logement adapté aux personnes âgées, aux populations socialement favorisées, aux actifs célibataires et familles avec peu d'enfants ;
- Soutenir le commerce local ;
- Créer des lieux de convivialité type cafés associatifs multifonctions ;
- Développer l'approvisionnement par une agriculture de proximité.

7. Comment les habitants et les acteurs économiques du territoire réagissent-ils face à cette politique ?

Les habitants me semblent peu informés de l'objectif ZAN. Les artisans et les petites entreprises semblent percevoir l'objectif ZAN par son côté préservation de l'environnement et les contraintes s'y afférant. La sobriété foncière ne semble pas pour l'instant les préoccuper. Les entreprises, grandes et moyennes, ont bien compris l'enjeu et commencent à rechercher des territoires à prospecter

8. Selon vous, le ZAN est-il une opportunité pour repenser l'aménagement rural ou une contrainte imposée depuis le national ?

C'est une loi, et devant les dérèglements climatiques, il faudra bien nous contraindre à la respecter.

C'est une opportunité pour la préservation de l'environnement et de nos paysages. Elle permet de renaturer certaines parcelles, de s'orienter vers la réhabilitation de friches, de réutiliser des logements vacants, d'améliorer l'habitat existant pour faire face aux épisodes caniculaires, de regrouper les habitations et garder des zones humides pour faire face aux risques accrus d'incendie. Elle permet de repenser notre agriculture, de revoir nos modes de déplacements.

C'est une contrainte imposée depuis le national avec des objectifs devant nous conduire à mieux protéger nos espaces vitaux. Les discussions entre communes sur l'utilisation des parts communales seront peut-être difficiles à gérer. Il faut espérer que des consensus permettront l'implantation en rural de projets économiques importants.