



Zéro artificialisation nette en France : le grand marchandage territorial

Jean-Baptiste Chabert, Aurélie Charpentier, Marie Demolin, Nicolas Martin, Benoît Leplomb, Jérôme Dubois

DANS ESPACES ET SOCIÉTÉS 2025/1 n° 194 , PAGES 161 À 180
ÉDITIONS ÉRÈS

ISSN 0014-0481

DOI 10.3917/esp.194.0161

Date de mise en ligne : 22/05/2025

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2025-1-page-161?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour érès.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.



Zéro artificialisation nette en France : le grand marchandage territorial

Jean-Baptiste Chabert

Aurélie Charpentier

Marie Demolin

Nicolas Martin

Benoît Leplomb

Jérôme Dubois

Revue académique, *Espaces et sociétés* s'adresse également, depuis sa création, aux professionnels. Face à un changement de paradigme majeur dans la façon de faire de l'aménagement, il paraissait important aux coordinateurs de ce numéro de leur donner la parole. Cet entretien a été réalisé le 1^{er} septembre 2023. Les propos recueillis n'engagent que leurs auteurs et ne

Jean-Baptiste Chabert, directeur, délégation Connaissance planification transversalité, région Sud-Provence-Alpes-Côte d'Azur, jbachabert@maregionsud.fr

Aurélie Charpentier, chef du service planification régionale et territoriale, région Sud-Provence-Alpes-Côte d'Azur, acharpentier@maregionsud.fr

Marie Demolin, directrice de l'intelligence territoriale et de la prospective, région Nouvelle-Aquitaine, marie.demolin@nouvelle-aquitaine.fr

Nicolas Martin, responsable de l'unité planification et stratégie d'aménagement durable, direction de l'intelligence territoriale et de la prospective, région Nouvelle-Aquitaine, nicolas.martin@nouvelle-aquitaine.fr

Benoît Leplomb, responsable de l'unité planification et stratégie d'aménagement durable, ingénierie et Ruralités, direction de la Cohésion des territoires, région Grand Est, benoit.leplomb@grandest.fr

Jérôme Dubois, professeur en aménagement et urbanisme, LIEU UA 889, Aix Marseille Université, coordinateur du présent numéro, j.dubois.ia@wanadoo.fr

sauraient refléter la position de leurs collectivités. Le choix des trois régions – Sud-Provence-Alpes-Côte d’Azur, Nouvelle-Aquitaine et Grand Est – a été dicté par la volonté d’embrasser des configurations territoriales différentes.

Le débat sur la limitation de l’artificialisation n’est pas tout à fait nouveau en France. L’objectif d’atteindre zéro artificialisation nette (ZAN), prévu dans l’aménagement d’ici 2050 de la loi Climat et résilience, et adopté définitivement par le Parlement le 20 juillet 2021 s’inscrit dans une évolution repérable depuis le début des années 2000. Pour les praticiens de l’urbanisme, le ZAN n’est pas une révolution, mais une évolution logique si on se donne la peine de regarder ce qui s’est passé ces vingt dernières années. C’est ainsi que, depuis 2017, les services de l’État, dans leurs avis sur les documents communaux ou intercommunaux, vérifient scrupuleusement la volonté de réduction de consommation d’espace. Gare aux territoires qui ne montraient pas leurs efforts !

C’est dans ce contexte que la loi du 21 juillet 2021 a rendu obligatoire cet objectif de tendre vers zéro artificialisation nette. Cette réforme se déploie en deux temps. Le premier temps (2021-2031) porte sur la réduction de 50 % de la consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation des dix années précédentes. De ce point de vue, la loi rappelle davantage à l’ordre les derniers récalcitrants qu’elle ne révolutionne les pratiques. C’est cette première étape qui est au centre des présents entretiens.

Le second temps (à partir de 2031) comporte davantage d’enjeux puisque la lutte contre l’artificialisation ne concernera plus seulement les nouveaux espaces ouverts à l’urbanisation, mais également les espaces naturels à l’intérieur des zones construites ou constructibles, d’où la nécessité de les caractériser au plus fin. Au titre de la loi, 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. L’ensemble du territoire français devra alors être découpé en petits polygones qui selon les usages et équipements qu’ils accueillent seront déclarés « artificialisés » – et donc mutables, ou non – et donc *de facto* sanctuarisés. Ce découpage – et ses conséquences spatiales et sociales – reste à venir.

D’ici là, cette première étape de réduction de 50 % des espaces consommés d’ici 2031 agite déjà fortement le monde de l’aménagement, mais heurte également d’autres politiques publiques comme la transition énergétique, la volonté d’accélérer la livraison de nouveaux logements ou les discours post-crise Covid et énergétique sur la réindustrialisation de la France.

Enfin, dans un pays qui a attribué le droit des sols et les choix d’aménagement aux communes lors des lois de décentralisation de 1982 et 1983, ce nouvel accroc aux libertés locales vient durcir les relations entre l’État et les collectivités territoriales. C’est ce que montre l’épisode législatif de l’été 2023 et le vote en urgence, le 13 juillet, d’une nouvelle loi visant à faciliter la mise

en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux. Face à la sourde grogne des communes françaises inquiètes pour leur développement, le législateur leur octroie une « garantie universelle » d'un hectare à artificialiser librement d'ici 2031.

L'irruption du ZAN dans les politiques d'aménagement a également comme effet de renforcer le rôle des régions. Les objectifs de réduction sont à apprécier à l'échelle nationale et régionale. Mais au sein de chaque région, la loi laisse des possibilités de répartition différenciée de l'effort de réduction. De même, elle crée des projets d'envergure nationale dont la consommation d'espace pourra être mutualisée à l'échelle régionale et nationale et ne pas être comptée dans l'enveloppe attribuée à la commune d'implantation.

Les régions sont donc prises en tenaille entre une volonté législative forte de conséquences et des communes ou intercommunalités extrêmement rétives à toute forme de limitation après des décennies d'étalement. Les articles de ce numéro d'*Espaces et sociétés* éclairent, à partir d'exemples concrets, la façon dont les politiques d'aménagement se saisissent de cet enjeu. Pour autant, aucun n'aborde la question du dialogue entre les territoires dans la répartition de ces droits à artificialiser. Il revient aux régions françaises de l'organiser dans une nouvelle déclinaison très politique de leur compétence générale en matière de planification, par un exercice de médiation à la fois entre les différentes parties du territoire qui les composent, les volontés locales et les exigences nationales ainsi que les différentes thématiques de l'aménagement. On imagine sans peine leur réticence à ouvrir la boîte de Pandore de la différenciation territoriale et d'avoir à choisir entre métropoles et territoires ruraux, littoral et arrière-pays, petites villes périphériques ou centre bourgs. Assurer « le service après-vente territorial »¹ d'une réforme voulue par l'État passe mal. Dans cet entretien croisé, nous avons demandé à des responsables de l'aménagement de régions d'apporter leur témoignage sur ce positionnement et de tirer les premières conséquences de ce dialogue interterritorial nouveau.

Leurs propos sont organisés autour de quatre aspects qui sont autant d'interrogations pour le chercheur. La première analyse les négociations entre l'État et les régions dans la définition de l'enveloppe des projets nationaux. La deuxième étudie les enjeux de la répartition du taux d'effort entre les différents territoires. La troisième démontre comment les enjeux du ZAN viennent heurter d'autres enjeux politiques et la dernière, enfin, s'intéresse à la question de l'évolution de l'armature urbaine à l'heure du ZAN.

1. Selon les termes d'un responsable régional lors du présent entretien croisé. Toutes les notes ont été ajoutées par Jérôme Dubois.

LES PROJETS D'ENVERGURE NATIONALE : FACE AU ZAN, TOUS NE SONT PAS ÉGAUX

La diminution des droits à consommer de l'espace réactive, tout d'abord, les débats entre l'État, les régions et le bloc communal dans la répartition de l'effort global. Si l'effort global de la nation doit être réduit de 50 %, précautionneux, l'État s'est octroyé une enveloppe réservée de 12 500 hectares pour les projets d'envergure nationale (PEN) selon une liste qu'il est seul à même de fixer par région. Un décret précise le contenu de ces projets d'ampleur nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur : infrastructures fluviales, lignes ferroviaires à grande vitesse, projets industriels majeurs, aménagement des grands ports nationaux, opérations intéressant la défense ou la sécurité nationale, prisons, réacteurs nucléaires et grandes infrastructures de distribution de l'énergie. Ces 12 500 hectares réservés par l'État impactent *de facto* les droits à consommer des territoires régionaux et infrarégionaux puisqu'ils sont déduits de leur enveloppe globale.

Les régions ont également la faculté de préserver à leur profit une partie de l'enveloppe globale. Un décret publié au Journal officiel du 28 novembre 2023 leur permet de dresser une liste de projets d'envergure régionale qui s'intègre dans le fascicule des règles du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)². Compte tenu de son impact potentiel, cette liste devra être transmise pour avis aux établissements publics de schémas de cohérence territoriale (SCoT)³, aux intercommunalités, aux communes ainsi qu'aux départements concernés par ces projets.

Enfin, citons l'invention d'une « garantie universelle » pour chaque commune adoptée en catastrophe le 13 juillet 2023 dans la loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux. Face à la grogne de ces derniers, notamment ceux des petites communes, inquiets quant à leurs possibilités de développement, le Sénat a proposé que chaque commune française puisse bénéficier *a minima* d'un hectare à artificialiser librement quelle que soit sa population ou sa consommation d'espace passée. Un cadeau politique, certes, mais sûrement pas le reflet d'une réflexion en aménagement. Bien évidemment, chaque hectare communal distribué entre dans le décompte de l'enveloppe globale.

Dans cette mise en œuvre de la réduction de moitié de la consommation d'espace d'ici 2031, il y a donc quatre niveaux de partage : 12 500 hectares pour des projets nationaux, puis une enveloppe pour les projets régionaux,

2. Le SRADDET est un document de planification qui fixe les grandes orientations de l'action régionale quant à l'aménagement. Ses principes s'imposent aux collectivités infra-régionales.

3. Né en 2000, le SCoT est un document d'aménagement à l'échelle des intercommunalités qui fixe les grandes règles en matière d'urbanisme en intégrant les différents schémas sectoriels (transports, développement économique, habitat...). Ses prescriptions s'imposent aux communes.

un hectare minimum pour chaque commune française et, enfin, ce qui reste aux communes et aux intercommunalités chargées de l'aménagement et de l'urbanisme.

En ce qui concerne les grands projets, la réforme suscite plusieurs interrogations : quel pourcentage chaque niveau va vouloir se réserver dans l'enveloppe nationale de réduction de 50 % attribuée à chaque région ? Et dans quelle enveloppe imputer un projet transversal majeur, comme le développement d'une zone d'activité portuaire ou une grande installation d'énergie renouvelable (ENR), par exemple ? Ce sera le rôle de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols, prévue dans un troisième et dernier décret paru au Journal officiel du 28 novembre 2023, que d'organiser ces concertations.

ESPACES ET SOCIÉTÉS : Comment les objectifs de sobriété foncière du ZAN réactivent-ils les discussions en matière d'aménagement entre l'État et les régions dans le cadre des projets d'envergure nationale ou régionale ?

JEAN-BAPTISTE CHABERT (RÉGION SUD) : Le sujet de la comptabilisation de l'impact foncier des PEN est déterminant pour permettre la mise en œuvre du ZAN. Dans un premier temps, les élus locaux, et en particulier les régions, ont demandé qu'ils soient exclus du décompte, considérant :

- leur envergure (souvent plusieurs centaines d'hectares) ;
- leur intérêt général majeur ;
- que, souvent, les collectivités locales n'en ont pas la maîtrise (maîtrise d'ouvrage d'État, ou d'opérateurs sous le contrôle de ce dernier).

La longue incertitude sur ce sujet a conduit la majorité des régions à ne pas tenir compte de ces projets dans leurs scénarios de territorialisation des objectifs de sobriété.

In fine, la loi du 20 juillet 2023 clarifie la règle tout en renvoyant, pour le détail des impacts, sur un futur arrêté ministériel. Les régions n'ont pas obtenu gain de cause, puisque les PEN seront bien comptabilisés, avec un impact foncier mutualisé dans chacune des régions.

Sur ce point, le gouvernement reprend la main, puisque c'est le ministère qui fixera une première liste de projets d'envergure sur laquelle les régions devront se prononcer. En cas d'avis négatif de l'une d'entre elles, une commission de conciliation sera instaurée. Une fois l'arrêté ministériel fixant la liste définitive pris, et le taux d'effort supplémentaire applicable à l'enveloppe foncière de chaque région fixé, celles-ci devront intégrer cette donnée dans leur SRADDET.

MARIE DEMOLIN (RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE) : Cette question des PEN interroge plus globalement l'état de l'aménagement du territoire au niveau national, notamment concernant les grandes infrastructures de transport

décarbonées. L'État a tardé à équiper certaines régions d'infrastructures ferroviaires à grande vitesse notamment dans le Sud-Ouest et il semblait injuste qu'elles aient à subir une double peine : manque d'équipement et comptabilisation des projets dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, là où d'autres territoires sont équipés depuis longtemps. La loi du 20 juillet 2023 dresse un inventaire assez large de projets pouvant être considérés comme d'envergure nationale et européenne, mais elle n'ouvre qu'une enveloppe de 12 500 hectares qu'elle mutualise entre régions. Il est donc probable que des désaccords apparaissent entre l'État, les régions et les territoires au sujet des projets qui intégreront véritablement la liste. Par ailleurs, la liste nominative des projets sera fixée très tardivement, presque au moment où les SRADDET modifiés devront être arrêtés, ce qui ne laissera que peu de marges pour les discussions.

ESPACES ET SOCIÉTÉS : Comment ces PEN ont-ils été définis ? Sont-ils le fruit d'un dialogue État/région ou bien ont-ils été imposés par le haut ?

JEAN-BAPTISTE CHABERT (RÉGION SUD) : Au départ, il y avait cette catégorie double de grands projets d'intérêt national et régional. Nous nous sommes vite aperçus que, plus nous aurions de grands projets, moins nous aurions de possibilités de dialogue *infra* avec les territoires. Notre analyse a été assez vite de se dire qu'il fallait réduire cette liste afin d'éviter un inventaire à la Prévert et de donner corps à cette catégorie de grands PEN pour nous limiter aux projets portés par l'État. Cela s'est fait dans un dialogue technique avec la direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement et le Secrétariat général aux affaires régionales. Très vite sur cette liste, nous avons retrouvé la marque de l'État, comme pour les prisons. Nous avons sous-estimé certaines de ses volontés, par exemple du point de vue de la réindustrialisation du port de Marseille. Avec ce nouveau dispositif, il y a quand même une reprise en main par l'État. Et nous ne retrouvons plus trace des propositions des élus locaux, nous sommes dans un processus beaucoup plus bureaucratisé.

MARIE DEMOLIN (RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE) : Le problème est que cette intervention de l'État sur les projets nationaux ne supprime pas l'existence des projets régionaux. Donc, les régions seront toujours confrontées aux demandes des territoires pour mettre en place une liste qui sera mutualisée à leur échelle, sur leur périmètre régional. Néanmoins, il me semble assez légitime que l'État détermine ce qui fait l'intérêt national d'un projet. Le sujet d'inquiétude est, quand même, le plafonnement de l'enveloppe à 12 500 hectares sur l'ensemble du pays. Il s'agit d'une enveloppe très réduite. Il aurait fallu près du double.

NICOLAS MARTIN (RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE) : Initialement, les régions souhaitaient que l'enveloppe ne soit pas mutualisée, c'est-à-dire qu'elle soit presque hors ZAN et que l'État assume ses projets et leur consommation d'espace à l'échelle nationale.

ESPACES ET SOCIÉTÉS : Le choix des grands projets a-t-il donné lieu à des tensions ?

JEAN-BAPTISTE CHABERT (RÉGION SUD) : Il y a eu un échange longtemps un peu ambigu sur cette enveloppe, sur son mode de comptabilisation. La difficulté, selon moi, ne porte pas forcément sur l'identification d'une liste de grands projets. Finalement, quand on discute avec les services de l'État, il y a globalement un certain consensus. Le problème réside surtout dans la question de la taille du gâteau à partager. C'est vraiment la question du mode de comptabilisation qui est problématique dans cette affaire.

MARIE DEMOLIN (RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE) : Nous avons eu des réactions assez disparates. Il y a ceux qui sont pour, autour de grands projets qui font consensus. Puis il y a d'autres projets, comme des centrales électriques ou des projets économiques, qui peuvent être discutés. Et certains territoires aimeraient rallonger la liste. Comme en région Sud, nous avons pensé que nous ne pouvions pas avoir une liste trop longue, sinon cela réduisait la part de gâteau pour les autres territoires. Et puis, des territoires protestent et disent : « Mais moi, vous allez obérer mes capacités de développement localement pour un projet d'infrastructure qui ne me concerne pas ».

JEAN-BAPTISTE CHABERT (RÉGION SUD) : En région Sud, l'État avait dressé une petite liste. Évidemment, nous avons eu plein de récriminations de la part des élus des territoires qui veulent toujours rajouter plein de projets. Je crois que cela fait partie du jeu. Mais cela n'enlève rien au fait qu'il y a quand même eu un consensus technique sur les grands projets. La difficulté, dans une région comme la nôtre, est que cette histoire de grands projets réactive la fracture entre rural et urbain, parce que, en règle générale, les grands projets sont essentiellement urbains. Il s'agit, en effet, des urbains des grandes agglomérations *versus* des territoires plus périurbains ou ruraux.

RÉPARTIR LE TAUX D'EFFORT : DES TERRITOIRES EN DIALOGUE... OU EN CONCURRENCE ?

À une échelle plus fine, l'objectif de diviser par deux la consommation d'espace entre 2021 et 2031 peut être modulé selon les territoires. Il revient aux régions, au titre de leur compétence en aménagement du territoire, de proposer des adaptations en fonction de leurs priorités de développement.

Les régions ont donc construit des indicateurs territoriaux visant à fournir des critères à une modulation de l'effort : superficie consommée par chaque nouvel habitant accueilli ou chaque nouvel emploi créé, ambitions en matière de protections des espaces naturels et agricoles, objectifs de réduction affichés dans les documents d'aménagement communaux et intercommunaux... il faut souligner l'inventivité des services pour caractériser les trajectoires territoriales. À partir de ces indicateurs, les régions peuvent proposer à chaque territoire de moduler leurs efforts pour la décennie en cours en fonction des efforts passés. À titre d'exemple en PACA, le taux d'effort varie d'une réduction de 45 % pour les territoires les plus vertueux à une réduction de 55 % pour les mauvais élèves de la décennie écoulée⁴. Sur cette base, chaque structure porteuse de SCoT – essentiellement des intercommunalités – s'est vu notifier son taux d'effort personnalisé. Bien d'autres régions ont utilisé des méthodes similaires, parfois en proposant des écarts de différenciation plus importants avant arbitrages politiques. Citons l'Auvergne-Rhône-Alpes qui, avant les déclarations bien peu républicaines de son président⁵, tablait sur un taux d'effort pouvant aller de 43 à 58 % de réduction ou encore la région Centre-Val de Loire proposant un gradient s'étendant de 41 à 61 % de réduction.

Si elles aboutissent à mettre en concurrence les territoires infrarégionaux, ces tentatives permettent également de dévoiler les différentes dynamiques régionales. Elles viennent ainsi enrichir les premières tentatives de dialogues inter-SCoT portées par les régions depuis 2017 dans le cadre des SRADDET qui, pour la première fois, avaient fait se rencontrer les différentes parties des territoires régionaux. Ces conférences territoriales changent de nature au titre de la loi du 21 août 2021. Il ne s'agit plus seulement de réunir l'ensemble des structures porteuses de SCoT, mais plus largement l'ensemble des collectivités, région, intercommunalité, structures porteuses de SCoT, communes avec et sans documents d'urbanisme, départements – ainsi que les services de l'État dans une toute nouvelle conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols.

ESPACES ET SOCIÉTÉS : Comment les objectifs de sobriété foncière du ZAN alimentent-ils un débat intra-régional entre communes et intercommunalités, entre métropoles et territoires ruraux, entre centralité et périurbain ? Quel est l'état d'esprit des différentes composantes de vos territoires régionaux ? C'est la première fois, à ma connaissance, qu'un tel dialogue est organisé pour se répartir la rareté.

4. En analysant leurs efforts quant à la diminution de consommation d'espace sur les 10 dernières années écoulées.

5. Voir l'article du journal *Le monde* du 02/10/2023 : « La région Auvergne-Rhône-Alpes peut-elle vraiment se retirer du dispositif "zéro artificialisation nette", comme l'a annoncé Laurent Wauquiez ? » [URL : https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/10/02/la-region-auvergne-rhone-alpes-peut-elle-vraiment-se-retirer-du-dispositif-zero-artificialisation-nette_6192053_4355770.html, consulté le 28/03/2024].

JEAN-BAPTISTE CHABERT (RÉGION SUD) : Le dialogue entre les SCOT existait précédemment en région, à travers des instances territoriales de dialogue du SRADDET. Néanmoins, la loi Climat et résilience a effectivement institué ce dialogue, et lui a donné un poids important en mettant au cœur du débat la question du partage équitable de la ressource foncière. Ce dialogue, animé par la région et la conférence régionale des SCOT a fonctionné, avec une bonne mobilisation des acteurs, et a abouti à une convergence sur une méthode de territorialisation qui a été largement discutée et globalement acceptée (à défaut d'autres solutions), même si elle ne fait pas l'unanimité. Ce dialogue entre les SCOT semble aussi avoir été le lieu, dans chaque région, de critiques de la part des élus et des techniciens chargés de SCOT sur les difficultés de mise en œuvre de la loi Climat et résilience. Si, grâce à ce dialogue, un consensus par défaut a émergé sur la méthode, cela ne paraît toutefois pas avoir abouti à une solidarité inter-SCOT (système de péréquation, par exemple), chaque territoire essayant de défendre ses propres intérêts. Il était dans l'intention de la région Sud de maintenir le dialogue entre les SCOT à l'avenir. Néanmoins, la loi du 20 juillet 2023, en instaurant la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols où les SCOT sont finalement assez peu représentés (5 représentants sur 61 membres dans notre région) fragilisera peut-être le futur dialogue entre les SCOT au profit d'échanges plus institutionnels associant différents niveaux de collectivités (État, régions, communes, établissements publics de coopération intercommunale [EPCI], SCOT, départements...).

NICOLAS MARTIN (RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE) : Le dialogue territorial avec les SCOT, les EPCI, les communes et les départements préexistait aux nouvelles instances créées par la loi, qu'il s'agisse de la conférence des SCOT ou de la conférence régionale de gouvernance. Un groupe des « planificateurs » a été mis en place avec l'ensemble des collectivités dès l'élaboration du SRADDET en 2017.

Pour fixer les objectifs de réduction de la consommation d'espaces sur 2021-2031, la région s'appuie sur sa stratégie d'aménagement du territoire qui ambitionne un meilleur équilibre quant au développement, à l'accès aux services, aux transports et à l'emploi, afin de réduire les inégalités territoriales. Il s'agit notamment d'atténuer la fracture entre, d'un côté, les territoires littoraux en forte croissance et, de l'autre, les territoires de l'intérieur en croissance plus limitée ; de parvenir à un meilleur équilibre entre l'aire métropolitaine bordelaise, très attractive, et les aires de Bayonne, Pau, Poitiers, Limoges et La Rochelle ; mais aussi de dynamiser les secteurs ruraux ainsi que les villes, les bourgs et les villages qui les animent.

Certains territoires, notamment urbains et littoraux, remettent en question cette vision de l'aménagement régional en mettant en avant une attractivité subie qui nécessitera dans tous les cas de répondre aux besoins en logements, équipements, etc. À l'inverse, les territoires les plus ruraux craignent de voir

leur potentiel de développement obéré. L'objectif d'une péréquation interterritoriale de la ressource foncière ne fait donc pas l'unanimité et nécessitera de poursuivre le dialogue avec les partenaires, en tenant compte notamment des nouvelles dispositions : efforts passés, garantie communale, nouveaux critères de territorialisation dans le projet de décret...

Espaces et sociétés : La loi prévoit également une conférence régionale de la gouvernance politique de l'artificialisation des sols et une commission de conciliation en cas de désaccord. Je peux faire un parallèle avec la création, en mars 2023, d'une conférence régionale sur les zones d'accélération des EnR. Comment analyser cette multiplication des conférences interterritoriales dans lesquelles se retrouvent l'ensemble des niveaux d'action publique et des services de l'État pour contrôler l'action des communes et des EPCI ? S'agit-il de nouvelles formes de mises sous tutelle ?

JEAN-BAPTISTE CHABERT (RÉGION SUD) : Effectivement, cette comitologie, pour nous, représente quand même un pas en arrière, parce que nous avons enfin, à travers les conférences de SCOT, des interlocuteurs dans la structuration de la politique publique en matière de planification et d'urbanisme. Nous avons une arène unique qui était la conférence des SCOT, ayant vraiment produit des effets, de mon point de vue en tout cas, dans la qualité du dialogue interterritorial. Là, il y a une dilution de ce réseau dans une instance élargie, où finalement les SCOT sont assez minoritaires. Nous revenons dans une régionalisation beaucoup moins mature, nous faisons des grandes messes diluées dans une scène beaucoup plus large, avec des acteurs qui, au mieux, vont s'en servir comme d'une tribune pour d'autres revendications, voire ne vont pas participer... Nous retournons à une régionalisation que je qualifie d'« immature », c'est-à-dire que la compétence aménagement du territoire de la région se retrouve partagée avec les autres collectivités territoriales et se résume à la présidence formelle de cette assemblée.

MARIE DEMOLIN (RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE) : Je suis d'accord. Je dirais que la loi Climat et résilience a péché par le fait de venir d'en haut et de ne pas procéder d'un dialogue approfondi sur la question de la sobriété foncière, de sa nécessité, de ses conséquences avec les acteurs locaux, ce qui lui a été reproché. Elle a été perçue comme une contrainte et le fait qu'elle soit descendante et imposée par le haut a vraiment été très mal reçu par l'échelon local. Cette conférence est une manière de le réintroduire dans le jeu, avec, pour autant, une portée qui sera quand même relative puisque l'avis n'est jamais que consultatif. Il s'agit effectivement d'une difficulté supplémentaire dans le travail à mener par les régions. Il y aura néanmoins des discussions et les régions devront gérer les oppositions qui sortiront de ces dialogues. C'est

l'échelon d'interterritorialité et de planification qui est un petit peu négligé par le législateur.

NICOLAS MARTIN (RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE) : Je voulais rajouter qu'on a perdu deux ans pour évoluer d'une conférence qui était initialement essentiellement composée des SCOT, à une conférence qui est beaucoup plus étoffée en matière de représentativité. Le fait que le bloc communal était éminemment concerné par la réduction de la consommation d'espace aurait pu être mieux anticipé par le législateur pour éviter la situation de blocage.

JEAN-BAPTISTE CHABERT (RÉGION SUD) : Oui, quand je parle d'« une régionalisation immature », je veux dire que nous avons enfin ce dialogue région/intercommunalité avec les SCOT, ce qui est le bon niveau pour discuter de cela.

ESPACES ET SOCIÉTÉS : Est-ce à dire qu'on passe d'un vrai dialogue politique entre les SCOT, avec les gens qui font de l'aménagement au plus près des problématiques territoriales, à des conférences qui vont fonctionner de façon experte sur de grandes orientations définies par la loi, mais avec des gens qui ne connaissent pas les territoires dont on parle ? Est-ce une forme de dépolitisation des politiques d'aménagement ?

JEAN-BAPTISTE CHABERT (RÉGION SUD) : Oui, je suis d'accord. Mais cela dépend de comment on définit « dépolitisation ». Parce qu'il y avait quand même l'idée d'une professionnalisation aussi dans le fait d'avoir une communauté de travail SCOT/SRADDET. Là, pour moi, nous sommes dans quelque chose qui peut au contraire servir d'arène politique.

BENOÎT LEPLOMB (RÉGION GRAND EST) : Mon avis est différent. Cela dépend avant tout de ce que nous ferons de cette conférence. Parce que si nous nous limitons aux champs de compétences qui lui sont attribués par la loi, en effet, je suis d'accord, nous serons de nouveau dans une comitologie, qui intéressera les élus, certes, mais ne sera que du théâtre. Chacun viendra faire son numéro, débattera ses arguments, et repartira avec. Il n'y aura pas eu d'écoute. L'autre solution possible est d'en faire réellement LA conférence d'aménagement du territoire régional et de sortir d'une approche seulement foncière. Si nous nous contentons d'avoir des discussions uniquement centrées sur le foncier, je vous rejoins complètement, nous sommes morts. Le propos de Nicolas Martin est tout à fait juste, le problème du ZAN, au sens large, est qu'il est à la fois extrêmement technique et politique. Les deux aspects s'entremêlent. Et l'inconvénient de vouloir aussi tout mutualiser, c'est que nous oublions peut-être parfois, le débat technique, parce que, en effet, il y a de gros chiffres et des enjeux de méthodologie. Pour quelquefois, avoir simplement

des guéguerres d'opposition : « la métropole à côté, elle a mangé 200 hectares ces 30 dernières années et vous m'octroyez 20 hectares, vous rigolez... » Si nous n'avons pas le débat technique nécessaire, nous nous retrouvons avec ce genre de dialogue et à la fin, nous n'en sortons pas, nous ne grandissons ni l'un ni l'autre.

Espaces et sociétés : Avec le risque que le débat technique l'emporte sur la politique ? Ce que Jean-Marc Offner appelle « l'urbanisme de calculette ».

BENOÎT LEPLOMB (RÉGION GRAND EST) : Justement, l'avantage du débat technique et politique est que nous devons sortir de ce débat de calculettes. Sauf qu'aujourd'hui, quand nous voulons avoir un débat technique qui n'est pas abouti ou qui ne va pas jusqu'au bout vers le politique, nous nous retrouvons avec ce type de débat : « Toi, t'as 300, moi, j'ai 20, pourquoi ? » Si nous expliquons le pourquoi du 300 et du 20, peut-être que nous les oublierons et que nous travaillerons un peu plus la complémentarité.

NICOLAS MARTIN (RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE) : Le risque, effectivement, c'est que compte tenu des délais trop courts, nous soyons plus dans la cristallisation des positions que dans la possibilité et la réussite d'un consensus sur l'aménagement du territoire de demain.

JEAN-BAPTISTE CHABERT (RÉGION SUD) : Nous sommes complètement d'accord. Je pense que cela va induire que les positions se cristallisent et que cela ne produira rien d'autre. Alors que nous voyions une évolution dans le dialogue avec les SCOT, justement, moi, je trouve, il commençait à y avoir un certain niveau de maturité dans les échanges.

AURÉLIE CHARPENTIER (RÉGION SUD) : Oui, je partage le fait qu'au départ, il y a eu beaucoup d'échanges techniques, mais que nous avons quand même réussi à converger sur un accord politique, il me semble, sur la méthode, même s'il s'agissait d'un accord par défaut. Personne n'était complètement enthousiaste de cet objectif de réduction de la consommation foncière, néanmoins, sur la manière d'y arriver, je pense qu'il y avait une convergence politique et afin de trouver un équilibre, *grosso modo*, à l'échelle de la région et de nos quatre espaces du SRADDET.

LE ZAN ET LE RESTE, AU RISQUE DES INJONCTIONS CONTRADICTOIRES

ESPACES ET SOCIÉTÉS : Comment les objectifs de sobriété foncière du ZAN viennent-ils mettre en concurrence, dans un contexte de raréfaction du foncier, différentes politiques thématiques : production de logements, réindustrialisation, déploiement des EnR, grands équipements... Est-ce que, dans vos rapports

avec l'État, vous ne parlez que de consommation d'espace et des objectifs de la loi ou est-ce que, malgré tout, il y a aussi une discussion sur d'autres enjeux d'action publique ? Par exemple, quant à la réindustrialisation, à la question de la crise du logement... La consommation d'espace est-elle aveugle aux autres enjeux ?

JEAN-BAPTISTE CHABERT (RÉGION SUD) : La sobriété foncière va nécessiter des choix sociétaux et politiques pour prioriser un usage du foncier répondant aux enjeux propres à chaque territoire et aux besoins de la population. D'un territoire à l'autre, ces enjeux peuvent être très différents (projets industriels sur l'ouest de la région, projets énergétiques sur certains territoires plus ruraux, objectifs de redynamisation démographique nécessitant la création de logements sur d'autres...). Les SCOT, qui doivent être modifiés d'ici 2026, seront probablement l'échelle la plus pertinente de concertation pour concilier les différents enjeux, à l'exception des projets d'envergure, qui pour partie dépendent de décisions étatiques.

MARIE DEMOLIN (RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE) : Il ne faut pas parler de « concurrence », car cela revient toujours à opposer le rural à l'urbain, les fonctions économiques aux fonctions résidentielles. Les collectivités et leurs groupements ont le choix de leur développement et auront à fixer des priorités en fonction de leurs projets de territoire. Il existe d'importantes marges de manœuvre en matière de réduction de la consommation foncière liée à l'habitat et au résidentiel sur certains territoires (réduction de la taille des parcelles, hauteurs, densification raisonnée, reconquête des espaces et bâtis vacants...). En outre, le développement de certaines énergies renouvelables, comme le photovoltaïque, peut être priorisé sur des espaces déjà artificialisés et sur les toitures qui représentent un potentiel important. Les formes urbaines économiques ont également à évoluer. Le développement des fonctions économiques, énergétiques, d'habitat peut être planifié et phasé sur le long terme pour réduire les effets de concurrence.

BENOÎT LEPLOMB (RÉGION GRAND EST) : Effectivement, il y a un véritable enjeu sur l'industrie. Aujourd'hui, nombre de territoires, malheureusement, perdent de la population. Donc, si nous appliquons strictement le ZAN, nous ne devrions rien leur donner pour l'habitat. Aujourd'hui, le souci est que les territoires s'orientent assez fortement vers une réduction de la consommation foncière due à l'habitat que nous savons anticiper. Par contre, sur l'industrie, sur l'économie, nous n'avons pas de modèle ou ils ne fonctionnent pas, il s'agit encore d'un : « il vaut mieux prévoir au cas où ». Mais ce que nous sentons poindre, nous, avec ce fameux hectare garanti par commune, c'est qu'il soit orienté par les petites communes vers l'habitat et qu'à la fin, quand nous aurons besoin de foncier pour faire du développement économique, nous nous

regarderons tous dans le blanc des yeux en nous disant : « Mince, on a tout mis sur l'habitat ». Même si nous n'en avons pas besoin, peu importe, tout aura été mis sur l'habitat et dès lors qu'il faudra mutualiser pour du développement économique, nous n'aurons plus de foncier. Et ça, c'est un véritable sujet, même si, en effet, on a un potentiel friche qui est non négligeable et qu'il va falloir mobiliser.

Et par rapport au déploiement des EnR, bien évidemment, aujourd'hui, nous avons des territoires dont le développement économique ne repose presque que sur leur développement. En tous les cas, cela en occupe une grosse part. Le photovoltaïque au sol est en voie d'être résolu par la loi Énergie, mais le développement de l'éolien, en ce qui concerne l'impact foncier, est loin d'être négligeable. Il y a aussi la consommation du foncier agricole par l'agriculture, qui est loin, vraiment très loin d'être négligeable. Pour nous, cela représente environ 10 % de l'enveloppe de bilan. Et aujourd'hui, dans l'attente des décrets d'application, il est impossible de savoir s'il sera considéré comme artificialisé.

Donc, nous aurons des productions agricoles qui pourront se développer sans trop de freins. Et en parallèle, nous bloquerons des processus de développement économique. Nous dirons : « Oui, mais votre zone d'activité, je suis désolé, vous aviez un quota à 15, vous faites 18, ça ne marche pas. »

JEAN-BAPTISTE CHABERT (RÉGION SUD) : J'ai le sentiment qu'effectivement, cet enjeu de réindustrialisation est réellement très fort. Et il y a cette sanctuarisation du port de Marseille-Fos avec des projets autour de l'énergie⁶. Il s'agit vraiment du cœur d'un grand projet d'intérêt national. Et là, il y a effectivement une prise de contact et une prise de conscience qui se font et qui sont poussées très fort par l'État. Sur la question de l'agriculture, je ne vois pas encore bien les choses, mais nous avons peut-être moins d'enjeux aussi en Provence. La culture est quand même moins importante ici. Enfin, dans le cadre du contrat de plan, c'est le volet mobilité et grands équipements qui ressort très clairement des échanges.

AURÉLIE CHARPENTIER (RÉGION SUD) : Effectivement, cette garantie universelle d'un hectare par commune se fera très certainement au bénéfice de l'habitat. Et cela pose de vraies interrogations sur le partage de la ressource foncière entre les différents besoins et notamment par rapport aux besoins économiques, industriels ou à la production d'EnR. Je pense que cela sera un frein.

6. Afin de se réserver la possibilité de développer la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer dans le sud de la France, l'État l'a classé en PEN.

MARIE DEMOLIN (RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE) : Je dirais que toutes les contradictions qu'il pouvait y avoir entre l'objectif de sobriété foncière et les questions énergétiques, les questions industrielles, les questions de logement, les questions d'équipement sont apparues au cours de la concertation qui a été menée, chez nous en tout cas. Elles sont visiblement apparues dans le déroulé de la concertation avec l'ensemble des acteurs de l'aménagement et des acteurs économiques. Cela a fait l'objet de courriers de notre président au gouvernement à deux reprises pour mettre en évidence ce que nous avons appelé « des injonctions contradictoires » qui n'étaient pas prises en compte par la loi. Pour moi, il y a là un débat... Évidemment, cela a préexisté. Nous savions tous qu'il y avait besoin de développement économique et de logement, mais, là, c'est vraiment apparu clairement dans le débat public. Aujourd'hui, le sujet est abordé ouvertement dans les médias, mais pour autant, cela ne résout pas la question et cela reste une difficulté majeure d'arbitrage au sein des territoires.

JEAN-BAPTISTE CHABERT (RÉGION SUD) : Pour autant, s'agissant de la crise du logement, le ZAN ne peut pas être considéré comme responsable des tensions existantes sur le marché, si vous me permettez l'expression, il porte un peu le « bonnet d'ZAN » ! Il y a un vrai problème économique que la planification spatiale ne peut pas résoudre à elle seule, il faut mobiliser d'autres outils, à d'autres échelles.

BENOÎT LEPLOMB (RÉGION GRAND EST) : Je ne parlais pas forcément de concurrence, mais de changement d'habitude. Aujourd'hui, la consommation foncière qui va relever des infrastructures, des services, des équipements n'était pas ou peu prévue dans les SCOT. Et là, aujourd'hui, même s'il y aura une tolérance sur les trois ou quatre prochaines années, c'est toute la consommation foncière qu'il faudra anticiper, mis à part l'agriculture. Et il s'agit quand même de territoires qui avaient l'habitude de se dire : « Globalement, on avait 100 hectares de consommation ces dernières années, donc il nous en reste 50, qu'on répartira à parité entre l'habitat et l'économie ». Mais les routes et les équipements n'étaient pas anticipés. Alors que désormais, il faudra les anticiper. Donc, le ressenti est que ce n'est pas une économie de 50 % de foncier qui va être faite, mais de plus, puisqu'il faudra tout entrer sur la même enveloppe contrainte.

LE ZAN, OUTILS POUR REPENSER L'ARMATURE URBAINE ?

ESPACES ET SOCIÉTÉS : Comment les objectifs de sobriété foncière du ZAN viennent-ils réactualiser des débats sur l'armature urbaine que l'on croyait dépassés ?

JEAN-BAPTISTE CHABERT (RÉGION SUD) : Dans notre région, le choix a été fait de s'appuyer sur l'armature urbaine du SRADDET déjà existante pour fixer la méthode de territorialisation des objectifs de sobriété foncière, notamment l'efficacité foncière (consommation foncière par habitant supplémentaire ou résidence principale supplémentaire/emploi), en comparant les territoires au sein de mêmes strates de l'armature urbaine (territoires ruraux entre eux, territoires d'équilibre régional entre eux, etc.) L'armature urbaine est donc utilisée pour affiner l'analyse de l'efficacité foncière de chaque territoire et définir, à l'échelle du SCOT, le niveau d'effort ciblé. La prise en compte de l'armature est un des paramètres qui contribuent à l'équité de la méthode que la région Sud a souhaité mettre en place.

NICOLAS MARTIN (RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE) : Le débat sur l'armature urbaine n'a pas attendu le ZAN. Le SRADDET fixe également une armature territoriale sur laquelle les territoires doivent s'appuyer pour structurer leur organisation territoriale, même s'ils sont libres de construire une armature plus précise à leur échelle (celle des SCOT le plus souvent) en définissant d'autres pôles principaux, secondaires ou relais. Cette organisation territoriale qui vise à favoriser l'accès aux équipements, à l'emploi et aux transports n'est pas simple à mettre en place dans les territoires, notamment lorsqu'elle est associée à des ouvertures à l'urbanisation différenciées entre les pôles urbains et ruraux. Si tout le monde partage la nécessité de consolider l'armature de services pour les habitants, certains craignent que ce soit au profit des villes (même petites) et que cela fige les campagnes. Il est possible que la garantie communale permette de calmer ces débats, même si cela pourrait fortement contraindre les SCOT dans la définition d'une armature territoriale cohérente et équilibrée.

BENOÎT LEPLOMB (RÉGION GRAND EST) : Sur l'armature urbaine, je dirais que le ZAN a mis en avant le fait que les métropoles ont beaucoup consommé. C'est ce que j'entends de plus en plus sur les territoires, les élus ne sont pas contre le ZAN, mais, ce qui se ressort est, en résumé : « regardez tout ce que l'autre a consommé et, moi, vous allez m'embêter pour deux hectares ? » Par contre, est-ce que le ZAN permettra de consolider l'armature urbaine ? Je pense que oui, mais je pense qu'il permettra peut-être aussi, à grosses mailles, de répartir, de rebattre, l'écart de l'armature urbaine, parce que nous aurons quand même des métropoles ou des agglomérations qui vont arriver à des niveaux de densification qui vont être durs. Et peut-être que les villes moyennes ont leur rôle à jouer. Parce qu'elles ont encore, aujourd'hui, du potentiel en ce qui concerne le foncier : des dents creuses, des friches, des possibilités de densification douce, etc. Nous avons du potentiel sans aller jusqu'à des extrêmes de densification. Peut-être que là, nous assisterons à un redécoupage de l'armature urbaine ou à un rééquilibrage, je ne sais pas si cela est juste, mais en tous les cas, un retour vers les villes moyennes et les petites agglomérations.

ESPACES ET SOCIÉTÉS : Le ZAN pourrait à terme modifier l'armature urbaine, parce que les métropoles et les grandes villes sont parfois très denses, et rééquilibrer les territoires au profit des bourgs et des villes moyennes qui ne sont pas trop mal connectés et qui ont encore des réserves foncières. Voyez-vous apparaître une France qui pourrait ressembler à cela ou bien est-il trop tôt pour le dire ?

MARIE DEMOLIN (RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE) : J'aurais tendance à dire qu'il est encore un petit peu tôt. Pour l'instant, toutes les réserves ne sont pas complètement épuisées dans les métropoles, mais cela peut arriver. J'entends l'analyse et il me paraît légitime de prendre en compte ce type de possibilités. Néanmoins, nous avons regardé un peu quelles étaient les dynamiques induites par la Covid, mais sans encore anticiper ce type d'évolution directement en lien avec le ZAN.

JEAN-BAPTISTE CHABERT (RÉGION SUD) : C'est vrai que nous avons observé cette dynamique après la Covid. Mais il y a quand même une grande controverse sur la réalité de cette affaire. Moi, j'aurais tendance à dire qu'il s'agit plutôt, effectivement, d'un renforcement de ces centralités intermédiaires. Mais sincèrement, je pense que c'est un peu tôt aujourd'hui pour en tirer des leçons. Il faut voir comment les territoires vont s'en saisir...

AURÉLIE CHARPENTIER (RÉGION SUD) : Il faut encore observer. Mais en tout cas, ce sont des réflexions qu'ont aussi les métropoles par rapport à leur arrière-pays. Je pense à celle de Nice qui remonte très haut sur le territoire et qui réfléchit effectivement à une organisation spatiale peut-être un petit peu différente de ce qui pouvait exister alors que Nice est très dense. Donc, il faut voir comment cela évolue, mais cette réflexion commence à exister effectivement sur certains territoires.

ESPACES ET SOCIÉTÉS : Dans la répartition du ZAN et donc, finalement, des droits à bâtir, quels que soient les usages, dans la construction d'accords politiques un peu compliqués, nous aurons une règle qui sera assez uniforme, même si elle s'ajustera selon les stratégies régionales, mais nous restons dans la construction d'une moyenne. Il est encore difficile, pour une région, de s'imposer comme un acteur politique qui va trop peser sur les territoires. Dans ces conditions, quelle est votre capacité pour répondre aux grands déséquilibres ?

BENOÎT LEPLOMB (RÉGION GRAND EST) : L'égalité des territoires ou l'équité territoriale est un problème purement franco-français et c'est une appréciation purement franco-française de vouloir combler ou répartir ou travailler les territoires de manière égalitaire. Je pense que nous sommes tous maintenant, avec les grandes régions, dans des régions qui connaissent

d'énormes contrastes. En Grand Est, il y a d'un côté la façade est avec l'Alsace, sur laquelle la dynamique économique et démographique est plutôt agréable, avec une euro-métropole à sa tête, et, au milieu ou sur la façade ouest, ce sont des territoires parmi les moins denses de France. Comment puis-je rééquilibrer un tel territoire avec le foncier comme outil ? Certaines villes comme Strasbourg, Metz, Nancy, etc., ont peut-être plus d'ingénierie, plus de moyens pour fournir des efforts sur le foncier. C'est assez différent sur des territoires comme Bar-le-Duc ou Châlons-en-Champagne. Les dynamiques ne sont pas les mêmes. Prendre en compte ce phénomène-là de dire : « J'ai plus d'ingénierie, j'ai plus de moyens pour faire différemment », ça, nous, c'est intégré. Mais se dire : « Je vais rééquilibrer », j'en doute.

JEAN-BAPTISTE CHABERT (RÉGION SUD) : Effectivement, je ne vois pas comment pouvoir équilibrer réellement les choses avec ça. C'est très ambitieux de parler de rééquilibrage à travers le ZAN.

BENOÎT LEPLOMB (RÉGION GRAND EST) : Effectivement, la question n'est pas de rééquilibrer ou pas, la question est d'accompagner différemment. Nous n'allons pas accompagner Strasbourg ou les métropoles de la même manière que des territoires ruraux. Dans ces territoires, nous mobiliserons peut-être des dispositifs un peu plus forts ou différemment que dans les grandes villes. Sur le volet financier, c'est pareil. Peut-être qu'en effet, nous ne financerons pas la réduction de la vacance à Strasbourg, cela paraît logique. Mais en réhabilitant deux logements dans un village de Meuse ou de Haute-Marne, nous avons peut-être un de l'effet levier, un impact plus fort. Il ne s'agit pas de rééquilibrer les territoires, mais d'avoir un regard différent. Et peut-être, avec de la bienveillance, qui est un mot très à la mode en ce moment, ou, en tous les cas, avec des approches qui sont quand même différentes.

ESPACES ET SOCIÉTÉS : Mais c'était déjà le cas, me semble-t-il ? La région est dans son rôle. Finalement, le ZAN ne change pas les philosophies d'action traditionnelles.

BENOÎT LEPLOMB (RÉGION GRAND EST) : Mais il les renforcera. Je suis persuadé qu'il est plus dur d'appliquer le ZAN en milieu rural, en effet, que d'en faire en milieu urbain. C'est pour cela que nous allons développer ce que nous appelons l'« agence régionale des transitions », qui permettra de travailler sur les compensations. Nous utiliserons cette agence pour aider à réhabiliter, sur un territoire rural, des friches qui constituent des verrues paysagères et amoindrissent la qualité de vie du territoire.

MARIE DEMOLIN (RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE) : Il faut être prudent sur notre capacité d'agir *via* le ZAN sur le rééquilibrage d'un territoire qui est

extrêmement déséquilibré dans ses dynamiques à la fois économique, démographique, environnementale, de paysage. Il y a vraiment une très grande diversité d'un point à l'autre du territoire. Nous avons effectivement déjà une politique d'aménagement du territoire qui est très différenciante avec un traitement particulier des territoires qui ont des dynamiques démographiques et économiques défavorables. Pour la différenciation territoriale du ZAN, nous travaillons sur des profils de territoire en fonction des problématiques auxquelles ces territoires font face. Avec d'un côté la Métropole de Bordeaux et la côte littorale qui ont une dynamique et des spécificités très particulières et auxquelles la région pourrait demander des efforts de sobriété foncière plus forts. Et d'autres territoires qui sont plutôt les agglomérations de taille intermédiaire et des territoires plus ruraux qui pourraient se voir demander des efforts plus réduits.

JEAN-BAPTISTE CHABERT (RÉGION SUD) : En région Sud, c'est pareil. Cela ne remet pas en cause notre philosophie générale qui a été déjà posée dans le SRADDET avec son armature urbaine. Cela permet, en revanche, d'accompagner des dynamiques différentes et de donner un peu corps à une forme de différenciation. Nous ne sommes pas dans l'égalité, dans le rééquilibrage. Nous sommes plutôt dans une logique qui relève davantage d'une notion d'équité. Cela permet de donner davantage corps à ces représentations qui étaient quand même très largement schématisées, mais qui avaient peut-être encore du mal à rentrer dans une opérationnalité sur le plan de la planification régionale.

MARIE DEMOLIN (RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE) : Nous avons une demande des SCOT que l'écart entre les taux d'efforts demandés aux territoires ne soit pas trop important, autour d'une réduction de 45 à 55 % de consommation d'espace selon les territoires. Nous ne devrions pas pouvoir différencier davantage.

ESPACES ET SOCIÉTÉS : Il n'y aura donc que des variations à la marge des taux d'effort par territoire ?

JEAN-BAPTISTE CHABERT (RÉGION SUD) : Oui, clairement, les écarts ne sont pas énormes non plus, mais dans les régions qui ont opté pour des écarts très forts, comme Auvergne-Rhône-Alpes au début, cela a été assez problématique, et assez mal perçu. Nous sommes au début, malgré tout, de cette différenciation. Nous restons très mesurés dans ces variations. Nous pouvons dire que cela permet, comme je disais, de renforcer légèrement la boîte à outils de l'équité territoriale. De fait, cette meilleure prise en compte des spécificités territoriales s'est traduite en région Sud par un investissement important en matière d'instruments de connaissance du territoire pour mesurer finement les

dynamiques foncières en partenariat avec les territoires par exemple sur le sujet complexe de l'occupation des sols.

MARIE DEMOLIN (RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE) : Au-delà de l'objectif chiffré, il y a quand même un gros sujet d'appropriation de la sobriété foncière et de comment les acteurs locaux pourront s'approprier de nouveaux modes de faire, de nouveaux outils et comment est-ce que les régions pourront les accompagner dans ce changement de modèle et dans les financements qui devront être mobilisés. Et cela est un vrai sujet sur lequel nous ne sommes pas encore totalement engagés parce que nous sommes sur la modification, mais nous avons un vrai chantier à ouvrir sur cette question-là, celle de l'accompagnement, à la fois, en ingénierie et en financement de nouveaux modèles de développement.

ESPACES ET SOCIÉTÉS : Le ZAN vient-il accélérer le rôle traditionnel de la région dans l'accompagnement financier, méthodologique, en matière d'expertise ?

BENOÎT LEPLOMB (RÉGION GRAND EST) : Oui, c'est vraiment ce qui ressort. Nous avons fait le choix, en Grand Est, de ne pas figer des objectifs de réduction, mais des enveloppes foncières. Ils ont X hectares par territoire. Ce que nous entendons, c'est que globalement, sur la première décennie, nous ferons un effort, mais que c'est faisable. Mais ensuite, il faudra vraiment accompagner les territoires. Il ne s'agit pas simplement du chiffre, il s'agit aussi de persuader les entreprises, les habitants, etc. Ce n'est pas qu'une histoire de : « On va mettre X milliers ou millions d'euros et de l'ingénierie. » Il y a également le fait qu'il faut quand même, peut-être, faire davantage rêver, mais l'habitat pavillonnaire reste le modèle de développement à la française. La logistique, nous nous en occupons depuis des années, cela fonctionne très bien. Ce que dit en premier une entreprise, quand elle arrive sur un territoire, est : « Bonjour, Monsieur le Maire, j'ai besoin de 20 hectares ». Donc c'est cela qu'il faut changer. Et cela va être long.