



**Objectif ZAN**  
*Réarmer  
l'intervention publique  
face au défi du  
Zéro Artificialisation Nette*

## Chiffres contextuels

	2009	→	2021
	<b>31 400 ha</b> consommés		<b>21 100 ha</b> consommés
	<b>64,7 M</b> d'habitants		<b>67,8 M</b> d'habitants
	<b>26,9 M</b> de ménages		<b>30,4 M</b> de ménages
	<b>25,7 M</b> d'emplois		<b>27,3 M</b> d'emplois
	<b>3,8 M</b> d'entreprises (en 2015)		<b>4,1 M</b> d'entreprises
	PIB national 2021		<b>2 500 Mds€</b>
	PIB construction 2021		<b>280 Mds€</b> <b>= 11,2 %</b>
	VISION PROSPECTIVE		
	<b>7,8 M</b> de logements à mettre sur le marché entre 2020 et 2050		<b>41 %</b> des parcs d'activité seront saturés à l'horizon 2025

## Chiffres clés



**20 011 ha**

de sols ont été artificialisés en 2019-2020, en baisse depuis 10 ans. La maîtrise de cette dynamique est indispensable et le ZAN répond à cet enjeu

- **Dont 66 %** consommés pour du logement
- **Dont 25 %** consommés par le développement économique



**28 Mds€**

c'est l'impact annuel potentiel maximal du ZAN sur le PIB, **soit 10 % du PIB du secteur de la construction** – pour maîtriser cet impact, il faudra réarmer l'intervention publique

## 3 propositions de nouveaux leviers de l'intervention publique

Pour réussir le ZAN tout en maîtrisant son impact



**Une nécessité : agir aux différents échelons, avec des mesures d'accompagnement national et une montée en puissance des acteurs publics locaux**



**La combinaison gagnante : densification + taux de renouvellement urbain**

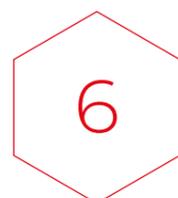


**La mise en œuvre d'un nouveau paradigme foncier :**  
 • Anticiper et définir une stratégie foncière  
 • Passer d'une posture subventionnelle à une posture d'investisseur stratégique

## Table des matières



Synthèse



Logements, immobilier à vocation économique : des besoins persistants de production urbaines...



Raréfaction, surenchérissement et ralentissement : le ZAN pourrait, à court terme, impacter fortement l'économie française



Réussir le ZAN : les nouveaux leviers de l'intervention publique

## Synthèse

Chaque année en France entre 20 000 à 30 000 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers sont consommés (20 011 ha en 2019-2020) au niveau national, dont en moyenne 42 % dédié au développement de l'habitat, 30 % aux activités économiques, de service et de loisirs et 28 % aux infrastructures de transports.

Depuis 1981, l'artificialisation des sols en France a augmenté de 70 % alors que la population n'a augmenté que de 19 % sur la même période entraînant un doublement du taux d'artificialisation de la surface du territoire national (de 5,2 % en 1981 à 9,0 % en 2018).

Fort de ce constat, il était logique que l'artificialisation des sols devienne un enjeu majeur de politique publique, en lien avec la prise de conscience des enjeux associés à la perte de biodiversité et aux conséquences du changement climatique. **Ainsi, d'ambitieux objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ont été fixés par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021<sup>1</sup> portant sur la lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets, afin d'accroître la résilience économique et environnementale des territoires.** Fondement des politiques d'urbanisme en France depuis plus de 20 ans, avec jusqu'ici des résultats limités, la lutte contre l'étalement urbain a ainsi pris un virage plus strict avec la définition d'un objectif imposé de **Zéro Artificialisation Nette (ZAN)** qui définit une trajectoire prévoyant **la réduction de moitié du rythme de la consommation d'espaces dans les 10 prochaines années, pour atteindre le « zéro artificialisation nette » à horizon 2050**, contraignant ainsi les territoires à repenser leur développement urbain à travers le prisme de la sobriété foncière.

Impactant à la fois la question du logement, des infrastructures et des activités économiques, le ZAN constitue un véritable défi pour l'aménagement et le développement territorial :

- **tout d'abord** parce que cet objectif **ne peut s'appliquer de manière uniforme** sur l'ensemble du territoire et doit considérer les contingences géographiques, les dynamiques démographiques, les besoins d'équipements, de logements... et les potentiels de réinvestissement (présence de friches, de locaux vacants, délaissés...). Ces éléments ne seront pas les mêmes selon que l'on se trouve dans un territoire en croissance démographique, dans un territoire de montagne, au cœur d'une métropole ou dans une zone périurbaine : les objectifs devront nécessairement être fixés localement en fonction du contexte et des perspectives de développement de chaque territoire.
- **mais également** parce que le ZAN emporte **d'importantes conséquences sur le modèle économique de l'aménagement et de la production urbaine** – enjeux de maîtrise foncière, surcoûts des opérations de recyclage urbain, déficit structurel des opérations, évolution des formes urbaines, plus grande difficulté de financement dans les zones détendues, financement de la renaturation... De manière structurelle, **le ZAN va créer de la rareté et induit de repenser l'approche et le calcul de la valeur du foncier.**

Confrontés à une complexité accrue dans le développement et la mise en œuvre de leurs stratégies urbaines, **les acteurs et décideurs locaux doivent impérativement repenser leur vision et renouveler leurs modalités d'intervention** pour répondre aux besoins et attentes toujours importants de leurs territoires et créer ainsi un **nouveau paradigme foncier** pour atteindre l'objectif ZAN.

<sup>1</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>

# Logements, immobilier à vocation économique : des besoins persistants de productions urbaines...



## Objectif 2050 : mettre sur le marché près de 8 millions de logements !

Selon les projections démographiques de l'INSEE, la population française devrait rester stable d'ici 2070 (+ 700 000 habitants par rapport à 2020)<sup>2</sup>. Malgré cette tendance démographique, plusieurs études pointent néanmoins un besoin persistant de production de logements au regard de la demande qui devrait osciller entre 350 000 et 400 000 logements annuels d'ici 2035<sup>3</sup> ; avant de diminuer autour de 250 000 logements par an entre 2035 et 2050<sup>4</sup>. Ce besoin s'explique notamment par le fort processus de décohabitation qui caractérise la société française (lié à l'accroissement du nombre de divorces et de familles monoparentales). La croissance du nombre de ménages est ainsi estimée à 200 000 par an, passant de 29 millions actuellement à 35 millions d'ici 2050, soit une augmentation de 6 millions de ménages<sup>5</sup>.

Au final le besoin est estimé à environ 7,8 millions de logements à mettre sur le marché entre 2020 et 2050.

En théorie, la moitié de ce besoin pourrait être couvert par les logements vacants, une contribution à la réduction de l'artificialisation. Mais encore faut-il que la vacance soit là où se trouve la demande ! Les besoins en logements seront encore essentiellement localisés dans les 30 prochaines années, dans les métropoles qui polarisent la croissance démographique. Entre 2011 et 2016, la croissance démographique annuelle des métropoles était en moyenne de 0,7 % (atteignant 1 % pour 6 d'entre elles) versus une croissance des communautés de communes divisée par deux (0,4 % par an)<sup>6</sup>. Les logements vacants, eux augmentent nettement depuis 2006 plus vite que l'ensemble du parc, même si la hausse tend à se ralentir. Surtout, 60 % de cette vacance se situe dans les unités urbaines de moins de 100 000 habitants.

C'est sans compter également sur d'autres constats territoriaux comme la décorrélation toujours importante dans certains territoires entre le nombre de mises en chantier de logements et l'évolution du nombre des ménages du fait de mouvements de populations vers des territoires plus attractifs comme sur la façade atlantique. On pourrait aussi mettre en avant la persistance du logement individuel qui représente toujours 55 % des logements en 2021 comme en 1982.

<sup>2</sup> Vie Publique. « En bref Population française : 68,1 millions d'habitants en 2070 ». Publié le 6 décembre 2021.

<sup>3</sup> Les échos. « Immobilier : pourquoi la France peine à calculer ses besoins en logements neufs ». Publié le 19 septembre 2022. Cite les estimations de la DHUP.

<sup>4</sup> Ecole des Ponts ParisTech. « Besoins en logements neufs ». Juin 2021.

<sup>5</sup> Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'Énergie. Observation statistiques n°135. Aout 2012.

<sup>6</sup> INSEE. « Démographie des EPCI : la croissance se concentre dans et au plus près des métropoles ». Sept 2021



## Foncier à vocation économique : une consommation foncière modérée mais des besoins déclarés importants à horizon 2030 !

Entre 2009-2019 l'urbanisation à destination de l'activité économique représente un peu plus d'un quart de l'artificialisation des sols sur le territoire français contre 66 % pour l'habitat. Dans le même temps, les besoins en foncier économique restent importants : réindustrialisation des territoires, redynamisation des centres-villes, décarbonation des activités productives.



En 2018, la CCI de Paris estime que le besoin de foncier pour l'implantation des activités productives en Ile-de-France se situe dans une fourchette comprise entre 240 et 300 ha par an d'ici à 2030.

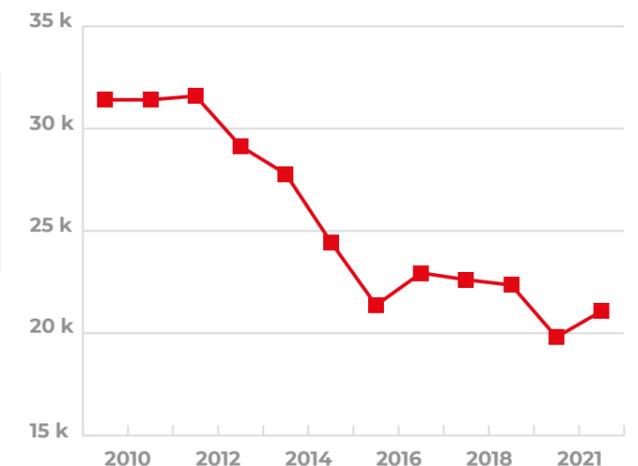
Ainsi la pénurie du foncier économique disponible constitue d'ores-et-déjà une réalité pour une majorité de territoires. Une enquête réalisée par le groupe de travail « Concilier sobriété foncière et développement économique »<sup>7</sup> vient confirmer cette tendance :

- La disponibilité foncière pour accueillir de nouvelles activités économiques est de plus en plus restreinte dans tous les territoires (ruraux et urbains) : 41 % des parcs seront saturés à l'horizon 2025 ; 93 % à horizon 2030 ; 28 % le sont d'ores-et-déjà ;
- Près de deux tiers des territoires refusent des projets d'implantation (par défaut de disponibilité foncière) et subissent des démenagements d'entreprise faute de place pour les conserver ;
- La pénurie porte en particulier sur les grands sites : moins de 10 % des intercommunalités peuvent accueillir une activité nécessitant une surface supérieure à 100 ha, et seules 27 % des intercommunalités peuvent accueillir une activité nécessitant une surface supérieure à 50 ha ;
- L'immobilier industriel représente presque la moitié des besoins exprimés par les intercommunalités tout en ne représentant que 4 % des surfaces artificialisées ;

Ainsi, si l'objectif ZAN s'attaque principalement à l'étalement résidentiel et ne semble pas constituer le principal frein au développement économique sur le plan foncier, et notamment à la réindustrialisation, les dynamiques de pression foncière sur le logement induites dans certains territoires pourraient toutefois avoir un impact sur le foncier économique. Celui-ci pourrait devenir l'occasion d'arbitrages de priorisation, une « variable d'ajustement », générant ainsi des potentiels impacts sur l'attractivité et le développement économique de certains territoires.

## Consommation totale\* en hectares entre 2009 et 2021

Source : Cartagene / Cerema



<sup>7</sup> Le foncier économique à l'heure de la sobriété foncière – Focus économie – Sept 2022

## Raréfaction, surenchérissement et ralentissement : le ZAN pourrait, à court terme, impacter fortement l'économie française



Dans un **contexte macro-économique défavorable** (crise sanitaire, crise économique, chocs climatiques, etc.) qui devrait s'installer dans la durée, **l'objectif du zéro artificialisation nette contribue à la contraction de la production de logements et d'activités et par conséquent à un double effet, sur le produit intérieur brut (PIB) et sur les volumes produits.**

**À court terme, nous estimons l'impact du ZAN sur le PIB à environ 30 Mds€, ce qui rapporté à une croissance économique potentielle de 1,5 à 2 % par an, est un risque considérable. Quels en sont les mécanismes ?**



### Une croissance économique nationale au ralenti

Après plusieurs années de croissance, le PIB de la France a chuté en 2020 liée en grande partie à la pandémie du coronavirus COVID-19. Si la reprise a été réelle à partir du 3<sup>e</sup> trimestre 2020, la croissance du PIB s'est à nouveau fortement ralentie depuis un an (incertitudes économiques, guerre en Ukraine, forte croissance de l'inflation), et ne devrait pas être supérieure à 2,5 % pour 2022.

### Dans ce contexte, un marché de la construction en crise

Dans un contexte économique particulièrement instable caractérisé par la forte inflation (coûts de l'énergie et des matières premières), **le marché de la construction est en crise.**

**Le marché de la construction de logements** souffre particulièrement. Les causes sont multiples :

- La hausse très forte des coûts des matériaux (suite Covid, crise économique, guerre en Ukraine et entrée en vigueur de la RE2020),
- La hausse du coût du crédit et les difficultés d'accès au crédit (inflation),
- L'augmentation du coût du foncier,
- Un certain immobilisme dans les modes de faire : maison individuelle privilégiée, construction neuve sans se poser la question des besoins avec risque de fragilisation des marchés, insuffisance de la reconquête des centres-villes, etc.

**Au-delà, le marché tertiaire souffre également** du fait de multiples facteurs : les impacts durables du COVID, la pérennisation du télétravail, la baisse des surfaces occupées et louées, l'absence ou la faible régulation et la croissance de la vacance et des concurrences territoriales (obsolescence de l'offre, absence de régulation du marché et des opérations, etc.).

**Exception notable, le marché industriel** ne devrait pas être affecté par une pénurie foncière préoccupante : des évaluations préliminaires amènent à considérer que 10 à 20 % de la surface des friches seraient suffisants pour satisfaire une augmentation du PIB industriel de 50 milliards d'euros, l'implantation de 5 000 hectares de bâtiments productifs et la création de 250 000 emplois.

### Un marché en crise qui se mesure dans la chute continue du poids global de la construction dans le PIB

En France, le poids global de la construction, mesuré à prix courant, est passé de 15 % du PIB dans les années 70 à environ 10 % depuis le début des années 2000. Un pourcentage comparable à celui de l'Espagne et de l'Italie, mais inférieur à celui observé en Allemagne (12 %). Les principaux facteurs de dégradation de cette situation étaient jusqu'à présent les suivants<sup>9</sup>:

- Des investissements publics des collectivités surdéterminés par le cycle électoral;
- Des investissements des entreprises en relation étroite avec les cycles économiques;
- Les caractéristiques démographiques, ralentissement de la croissance, vieillissement de la population;
- Les nombreux dispositifs d'incitation dans l'investissement locatif qui n'ont pas toujours été pilotés par les réalités territoriales;
- Les travaux d'entretien en croissance, mais dont le rythme reste encore aléatoire, et qui sont également impactés par les dispositifs incitatifs.

À ces facteurs on peut ajouter les impacts générés par les profils d'investisseurs, qui contrairement à ce que l'on pourrait penser, sont quasi identiques depuis le début des années 60, à savoir :

- Les ménages, 40 % des dépenses de construction dont la moitié dans le logement neuf et l'autre moitié en gros travaux, avec un accès à la propriété qui s'est fortement durci ces derniers mois (inflation, augmentation de la demande des apports par les établissements financiers, croissance des coûts matériaux et consommables, etc.) et qui sont impactés par les hausses des prix de vente et des loyers augmentant directement les inégalités dans l'accès au logement par tous;
- Les entreprises non financières, 31 % des dépenses de construction, qui subissent le mouvement continu de tertiarisation de l'économie, la baisse de la construction de bâtiments industriels (compensée par la bonne santé de la construction de bâtiments logistiques et d'entrepôts), etc.;
- Les administrations publiques, 22 % des dépenses de la construction mais dont l'activité reste fortement lié au cycle électoral (+7,7 % en 2019 un an avant les élections)

### Dans ce contexte, le ZAN devrait aggraver à court terme le PIB lié à la construction

La trajectoire ZAN, en limitant l'extension urbaine réduit progressivement l'accès à un foncier facilement urbanisable, obligeant ainsi les territoires à produire une nouvelle ressource foncière à même de répondre à la demande en logements, aux besoins d'accueil des entreprises mais aussi en services publics, infrastructures routières, etc.... Dans ce contexte de rarefaction, la proportion d'opérations de recyclage foncier et de densification va mécaniquement augmenter dans les zones en tension, évolution qui engendrera plusieurs effets:

1

**Des temps de développement allongés:** pour diverses raisons (contexte juridique, dépollution, travaux en milieux contraints, etc.), la réalisation d'opérations et de projets d'aménagement sur du foncier déjà urbanisé est plus longue<sup>8</sup>. Par exemple, la massification de ces opérations de recyclage sur le territoire national pourrait entraîner un ralentissement de la capacité d'action de tous les acteurs de la ville (collectivités, aménageurs, promoteurs, entreprises...) et produire un impact préjudiciable en limitant le rythme de développement d'aires urbaines pourtant attractives : le foncier économique produit en recyclage urbain par exemple nécessite en moyenne 3,5 ans pour devenir effectivement disponible.

2

**Le renchérissement du coût de la construction :** la limitation du foncier disponible va augmenter la pression foncière déjà existante dans les zones tendues, avec à la clef, un impact important sur le prix de sortie des logements, la part du foncier dans le prix de sortie des logements oscillant entre 20 % (opérations d'aménagement) et +50 % (diffus en secteur très tendu). Phénomène amplifié par les surcoûts techniques des opérations de recyclage urbain (dépollution, travaux en milieu contraint, etc...) auxquels s'ajoutent d'autres difficultés, conjoncturelles, d'approvisionnement en matériaux de construction et, structurelles, de recrutement dans le secteur. In fine, sans accompagnement public, on peut craindre un accroissement des difficultés des ménages à accéder au logement aggravant les inégalités d'accès au logement (notamment pour les jeunes ménages primo-accédants)

3

**L'inflation foncière.** La rarefaction du foncier va augmenter le risque d'une inflation des coûts du foncier qui pourrait être aggravée par des stratégies de rétention spéculatives menées par certains propriétaires. L'accès au foncier, tant pour les ménages (CSP -) que pour les entreprises (artisans, industries, acteurs de l'économie sociale et solidaire, etc.) s'en verrait complexifié.



Sur ces bases, il est possible de mesurer l'effet à court terme du ZAN sur le PIB national du fait de ses effets de contraction du marché de la construction particulièrement ceux de la maison individuelle et des extensions de zones d'activité.

Le PIB construction pourrait chuter de 40 % dans les prochaines années en tenant compte de l'effet de ralentissement de la production.

Nous estimons à court terme les effets directs et indirects du ZAN au maximum à un quart de ces 40 %, soit 10 %. Sur la base des chiffres 2021, et donc d'un PIB construction à 280 Mds €, l'impact maximal du ZAN serait, potentiellement, de 28 Mds €.

À moyen-long terme, nous devrions être dans une situation plus contrastée de l'impact du ZAN sur l'économie française, avec :

- Des effets négatifs qui devraient perdurer comme la contraction de la construction neuve
- Des effets positifs comme le traitement massifié de l'efficacité énergétique des bâtiments, une meilleure qualité urbaine dans les opérations de renouvellement, l'utilisation régulière de matériaux plus durables, etc. qui devraient générer une augmentation des coûts de production de la fabrique de la ville (matériaux, compétences, innovation et R&D dans les entreprises).

Reste que ces effets positifs ciblés à une échelle macro-économique, reposent en partie sur l'hypothèse d'un renchérissement global des opérations: coûts de construction plus élevés pour reconstruire la ville sur la ville, aides souvent nécessaires pour réhabiliter les friches, coûts élevés de renaturation, etc. L'application du ZAN pose la question de la soutenabilité des modèles économiques des opérations et de leurs modes de financement.

Au-delà des risques financiers, d'autres risques existent en termes de dégradation des conditions de logements, avec une baisse de la qualité des logements (plus petits et moins fonctionnels) comme réponse à la densité et à l'absorption de nouveaux coûts par les opérateurs.

Comment éviter alors un scénario catastrophe qui impacterait encore davantage le PIB et qui repose sur les enchaînements suivants : un PIB construction qui reste stable, l'application du ZAN qui ralentit dans la durée la production de logements, une hausse continue des prix de l'immobilier dans les secteurs les plus tendus notamment, une aggravation des inégalités sociales, la pression sur les finances des ménages, un accès aux prêts de plus en plus contraignants, des effets sur la consommation hors immobilier, et in fine une baisse du PIB national !

<sup>9</sup> Les mutations de l'investissement dans le bâtiment Denis Ferrand, dans CONSTRUCTIF 2021/2 (N°59)

# Réussir le ZAN : les nouveaux leviers de l'intervention publique



Les enjeux et les impacts du ZAN **invitent donc à construire un nouveau cadre d'intervention publique** pour réaliser la convergence des **objectifs de sobriété foncière et de développement des territoires**.

## Une nécessité : agir aux différents échelons

À l'échelon national, on pourrait imaginer que l'Etat propose prochainement des mesures d'accompagnement complémentaires, notamment des évolutions juridiques, réglementaires, financières et fiscales pour favoriser la faisabilité de la densification et encourager l'intensification du renouvellement urbain. Par exemple, l'exclusion de l'éligibilité au dispositif Pinel et au

prêt à taux zéro des constructions sur des terres non artificialisées, **ou encore** l'exonération totale de taxe d'aménagement pour les projets qui ne changent pas l'emprise au sol du bâti (surélévation, rénovation, reconstruction).<sup>10</sup>

À l'échelon local, les collectivités compétentes ont toute latitude pour actionner des leviers qui passent tout autant par le renouvellement des pratiques foncières – anticipation, planification et maîtrise publique –, que par l'**articulation fine entre urbanisme de planification et passage à l'opérationnel**, et également par la création de modèles d'aménagement qui **favorisent la densification, l'optimisation et le recyclage urbain**.

<sup>10</sup> France Stratégie. "Objectif "Zéro Artificialisation Nette" : quels leviers pour protéger les sols ?". Juillet 2019.

## La combinaison gagnante : densification + taux de renouvellement urbain

Le ZAN oblige à **repenser les formes urbaines, le cadre de vie urbain et paysager**, et pose également la question de la **présence de la nature en ville**, et plus largement de la **renaturation**.

La modélisation réalisée par France Stratégie démontre que la réduction significative de consommation d'ENAF passe par l'augmentation combinée de la densification et du taux de renouvellement urbain.

La réalisation des objectifs de production urbaine dans la trajectoire du ZAN implique ainsi – en particulier dans les zones tendues – une accélération de la densification des espaces urbains, en opposition avec les aspirations sociétales. En effet, une écrasante majorité des Français aspire encore aujourd'hui à l'habitat individuel<sup>11</sup>, avec une part de propriétaires de maisons individuelles en constante augmentation entre 1990 et 2019, passant de 78,2 % à 82,2 %. Comment dans ce contexte, rendre la densité acceptable, voire désirable ?

## Une condition de réussite : rendre la densité acceptable à plusieurs échelles

Plusieurs acteurs de la ville (au premier plan des maîtres d'œuvre, urbanistes, paysagistes, architectes...) se sont déjà penchés sur la question et proposent des pistes de solutions dont certaines sont déjà à l'œuvre, qui nous semblent aller dans la bonne direction :

- **À l'échelle immobilière, du lot, du bâtiment** : et notamment du logement en améliorant ses « qualités d'habiter » (augmentation de la superficie des logements, travail sur la mutabilité / réversibilité des logements, notamment dans une approche de mixité programmatique – horizontale ou verticale) ... Ceci n'est pas sans soulever néanmoins un paradoxe puisque l'augmentation de la superficie des logements entraînera mécaniquement une diminution de la densité et une augmentation des prix de sortie...
- **À l'échelle de l'opération** : penser et concevoir de nouvelles formes d'habitat individuel dense, permettant de répondre à l'idéal d'habiter, tout en limitant la consommation foncière
- **À l'échelle de l'espace public et du « paysage urbain »**, en travaillant les espaces publics pour en faire des lieux d'agrément, de rencontre et de vie sociale, notamment via des aménités (espaces verts, aménagement de la 5<sup>e</sup> façade – les toits –, introduction de nature en ville...)
- **À l'échelle de la ville** : planifier l'intensification urbaine autour des pôles de transports collectifs, des hubs
- **À l'échelle du grand territoire** - de l'aire urbaine - dans une approche polycentrique pour densifier autour de centralités bien connectées aux réseaux de transports, dotées d'une offre commerciale attractive...

<sup>11</sup> ObSoCo / Chronos. Observatoire des usages émergents de la ville. 2017.

Qu'en est-il en termes de coûts ? Nous savons déjà que le coût brut de réalisation de logements en recyclage urbain est de 2 à 3 fois supérieur à celui de logements individuels en extension urbaine (hors coût de compensation et d'impact environnemental). Demain les engagements plus contraignants qui devront s'imposer pour répondre aux enjeux d'une densité « acceptable » vont également générer un surcoût qu'il est encore difficile de mesurer. Nous estimons ce surcoût global de l'opération dans une première approche entre 20 % et 30 %, ce qui implique de trouver des mécanismes nouveaux garantissant la capacité des ménages à accéder aux marchés, le même raisonnement s'appliquant à l'immobilier d'activité.

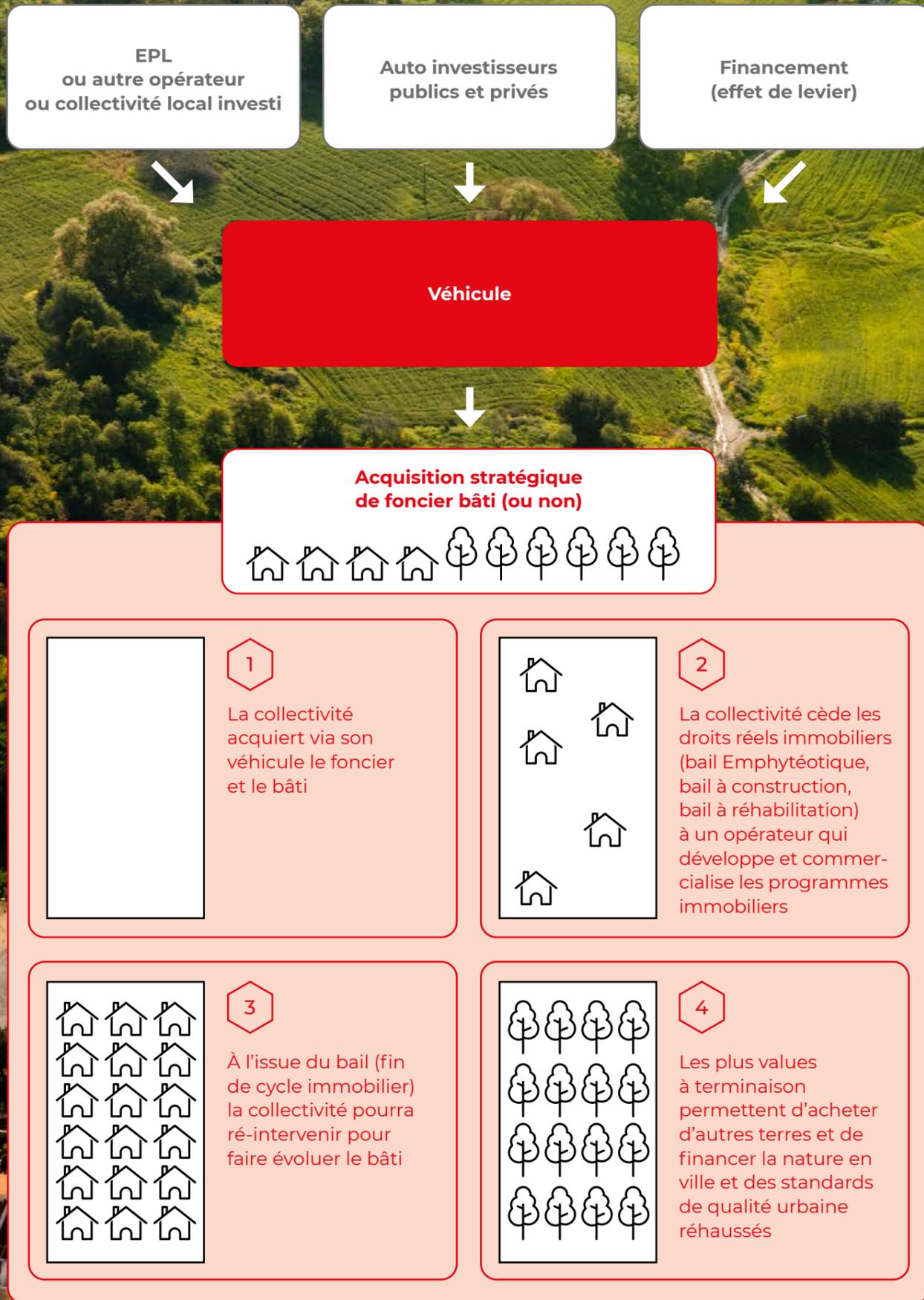
## La mise en œuvre d'un nouveau paradigme foncier

Si les collectivités se reconnaissent habituellement dans les approches historiques que sont la posture non-interventionniste (on laisse faire le marché) et la posture subventionniste (subventionner la sortie des projets), celles-ci pourraient ne pas suffire pour répondre aux enjeux du ZAN et, suivant la diversité des situations et des dynamiques territoriales à l'œuvre, le risque est grand de voir se creuser les inégalités sociales et les déséquilibres géographiques.

Nous proposons dès lors un troisième modèle « Régulateur » dans lequel les collectivités territoriales se positionneraient dans une posture d'investisseur stratégique – approche foncière patrimoniale avec une vision long-terme – avec une articulation planification foncière / développements opérationnels beaucoup plus ténue.



- Le modèle « **Fil de l'eau** » qui repose sur **une approche non interventionniste, laissant faire la main du marché**. Ce modèle ne préserve pas des risques susmentionnés : le ralentissement des constructions, l'inflation des valeurs foncières, la production de produits déconnectés des capacités d'endettement des ménages et autres acteurs de la ville, des phénomènes de déséquilibre territorial entre zones attractives / non attractives ; tendues / détendues.
- Le modèle « **Subventionniste** » qui repose sur **une stratégie de facilitation publique via l'octroi de subventions**. Les collectivités facilitent la sortie de projets, grâce à une participation sous la forme de subventions. Néanmoins, ce fonctionnement ne répond qu'à une vision court-termiste, voire pointilliste, au cas par cas, alors même que les enjeux du ZAN nécessitent une planification sur le long terme.



**Anticiper et définir une stratégie foncière, implique tout à la fois de :**

- Renforcer la connaissance et développer l'observation : identifier les réserves foncières et les gisements potentiels
- Renforcer le caractère stratégique de la planification réglementaire

Nombre de collectivités ont déjà lancé des études d'inventaire foncier (prévu par la loi « Climat et Résilience ») pour répertorier les fonciers vacants, friches etc. l'enjeu étant, face à la rareté de la ressource foncière, de disposer d'une lecture anticipée des gisements fonciers, des risques de pénurie, de renchérissement des prix et de rétention des fonciers stratégiques.

Cette approche à généraliser devrait permettre d'alimenter la mise en place d'une réflexion stratégique de planification foncière associée à la l'exercice de planification urbaine (SCOT/PLU). L'objectif : éviter que le foncier ne soit « capté » par les activités les plus rentables au détriment des diverses fonctions indispensables au bon fonctionnement de la ville (logements, équipements publics, zones économiques, commerces, etc.).

Pour mémoire, cette planification foncière stratégique pourrait s'inscrire dans la révision des Scot prévue pour 2026 et des PLU/PLUi pour 2027.



**Passer d'une posture subventionnelle à une posture d'investisseur stratégique**

Il s'agit d'imaginer de nouvelles formes d'intervention foncière à long terme, notamment par le recours à la **dissociation foncier/bâti**.

Cette **régulation par la planification stratégique** devra être accompagnée en parallèle d'une **capacité de maîtrise foncière publique**. En effet, sans renouveau de la maîtrise foncière publique, il paraît difficile d'exercer une capacité d'action voire une capacité de maîtrise (ou d'influence) de la production dans le diffus, tant en volume, qu'en rythme, en qualité et en coût.

Doter ainsi les collectivités publiques d'une **capacité financière renforcée pour retrouver une maîtrise foncière publique significative** et assurer du portage foncier **de long et très long terme** facilitera la maîtrise des niveaux de prix le plus en amont possible limitant dès le stade de la maîtrise foncière le phénomène de spéculation.

Ainsi, la valorisation foncière dans un principe de dissociation foncier/bâti via le recours aux outils contractuels existants (bail emphytéotique, bail à construction, bail à réhabilitation) permettrait à la fois **d'agir sur l'évolution du prix de l'immobilier**, de **capté une partie de la valeur créée**, et de **conserver une capacité d'organiser le recyclage urbain** en fin de cycle immobilier.

En outre, la dissociation foncier/bâti permettrait également de **soustraire le foncier à la logique spéculative** que la rareté pourrait générer et faciliterait la mise en place à long terme d'une stratégie territoriale par la régulation des prix de sortie (sur le logement) et l'allègement des niveaux de loyers (sur l'immobilier d'activités) **favorisant l'accès au marché de l'accession aux primo-accédants et le maintien d'activités productives** dans des tissus urbains constitués où la pression foncière est forte.



# Nous contacter

## Le Groupe SCET



**Acteur d'intérêt général et filiale à 100 % de la Caisse des Dépôts**, la **SCET** appuie depuis 1955 l'économie mixte et élargit son périmètre à l'ensemble des acteurs des territoires : acteurs publics nationaux, collectivités, entreprises publiques locales, bailleurs sociaux et porteurs de projets privés.

À travers ses quatre entités, la **SCET** (conseil aux collectivités et appui à l'économie mixte à travers son Réseau de 350 EPL), **CITADIA** (conseil en urbanisme et aménagement), **Aatiko Conseils** (conseil aux bailleurs sociaux), **CEI** (conseil immobilier), **le groupe SCET constitue le seul acteur intégré de conseil et d'appui au développement des territoires.**

## VOS CONTACTS

### Arnaud LE LAN

Directeur Aménagement & TEE  
Directeur Territorial Hauts-de-France

✉ arnaud.lelan@scet.fr  
☎ 06 12 54 45 38

### Anne-Catherine OTTEVAERE

Directrice Politiques Publiques  
Aménagement

✉ anne-catherine.ottevaere@scet.fr  
☎ 06 49 16 92 12

### Marie-Odile FARINEAU

Directrice Senior Développement  
Economique

✉ marie-odile.farineau@scet.fr  
☎ 06 75 07 82 09

### Timothee HUBSCHER

Directeur des opérations

✉ thubscher@citadia.com  
☎ 07 62 93 42 39

Contributeurs – **Thaïs d'AUDEVILLE**, Marie-Odile FARINEAU, Catherine GOUPIL, Arnaud LE LAN, Romain LUCAZEAU, Anne-Catherine OTTEVAERE, Céline PRÉGET.

[www.scet.fr](http://www.scet.fr)