

**Rencontre « Objectif ZAN et aménagement des quartiers de gare  
dans le futur schéma directeur d'Île-de-France (SDRIF-E) »****Jeudi 24 mars 2022****SYNTHÈSE DE LA TABLE RONDE : LE ZAN À L'ÉPREUVE DE SA MISE EN OPÉRATIONNALITÉ  
EN ÎLE-DE-FRANCE**

Fabriquer la ville dans le respect du Zéro artificialisation nette (ZAN) et anticiper les effets de localisation et de captation de rente foncière entraînés par la réalisation des gares du Grand Paris Express (GPE) comptent parmi les enjeux structurants du nouveau schéma directeur. Indubitablement, ils invitent à repenser nos modalités de fabrique de la ville et d'organisation des rapports entre territoires.

Dans ce contexte, l'École d'Urbanisme de Paris (EUP), l'Institut Paris Region (l'Institut), et la Chaire Aménager le Grand Paris ont organisé une rencontre le 24 mars 2022, au cours de laquelle deux tables rondes ont permis de débattre de ces questions. Les échanges ont pris appui sur l'apport des ateliers réalisés par les étudiants de l'EUP, l'expertise des urbanistes de l'Institut, des chercheurs associés à la Chaire ainsi que sur le point de vue de divers praticiens de l'urbanisme en Île-de-France. Cette rencontre inaugure un cycle annuel d'échanges valorisant les partenariats entre ces trois acteurs.

Cette note synthétise les principaux enseignements de la table ronde sur la façon d'envisager la mise en œuvre opérationnelle et l'intégration du ZAN, cette stratégie transversale de réconciliation entre urbanisme et écologie.



Stéphanie Leesselier/L'Institut Paris Region

**Intervenants de la table ronde**

- Sandrine BARREIRO, directrice de la mission planification et Jean BÉNET, urbaniste, L'Institut Paris Region
- Robin CHALOT, écologue et urbaniste, encadrant d'ateliers d'étudiants ZAN
- Marie LLORENTE, économiste, encadrante d'un atelier d'étudiants « ZAN et friche »
- Grand témoin : François CORRE, directeur de la SEM Aménagement 77
- Animatrice : Brigitte GUIGOU, L'Institut Paris Region

Depuis 2018 et sa première apparition dans le plan Biodiversité, l'objectif « Zéro Artificialisation nette » (ZAN) a fait l'objet de nombreux travaux d'exploration relevant pour certains de la définition du concept, pour d'autres de l'anticipation des impacts. À l'heure où s'élabore un décret précisant ses objectifs, François Corre, directeur de la SEM Aménagement 77, témoigne des zones d'incertitudes quant aux modalités de mise en œuvre du ZAN pour les professionnels de l'aménagement : traduction dans les documents réglementaires, enjeux financiers, mise en place d'outils d'aide aux professionnels. Autant de questionnements qui ont servi de fil rouge à la table ronde.

## ZAN : DÉFINIR ET OUTILLER UN OBJECTIF

Le ZAN entraîne une intense activité de définition de concepts. Pas totalement stabilisées, ces définitions restent aujourd'hui sujettes à controverses, scrutées pour les uns à l'aune des marges de manœuvre quantitatives qu'elles autorisent, pour d'autres à celle des impacts écologiques dans une perspective plus qualitative. Selon les points de vue, les outils de suivi restent en partie à mettre en place.

Ainsi, jusqu'en 2031, c'est la réduction de la consommation d'espace, logique quantitative binaire qui est visée. L'outil MOS (Mode d'occupation des sols), développé par l'Institut Paris Region depuis 1982, en permet le suivi. Cependant, la notion d'artificialisation donne, a priori, une visée plus qualitative à l'objectif en s'intéressant à la qualité des sols. Elle ouvre toutefois la porte à une divergence d'interprétations qui complique la mise en œuvre d'outils de suivi. Il en va de même pour la notion de renaturation, action compensatoire de l'artificialisation et donc essentielle pour le ZAN, qui reste à préciser, notamment là encore dans son degré d'appréciation qualitative, non binaire.

Il a été enfin rappelé les limites d'une application trop strictement métrique du ZAN au regard des enjeux écologiques (Robin Chalot). Le caractère éco-systémique des équilibres naturels complique, ainsi, l'arithmétique simpliste du 1 pour 1 (1m<sup>2</sup> artificialisé compensé par 1m<sup>2</sup> renaturé). Quant à la maille de la mesure, elle risque d'avoir un effet paradoxal d'invisibilisation

de multiples changements d'usage de très petites surfaces (désimperméabilisation d'un parking par ex.), changements qui, mis bout à bout, contribuent pourtant à une amélioration du bilan écologique.

Elle laisse par ailleurs de côté la prise en compte des externalités positives ou négatives des actions d'artificialisation/renaturation (*voir notamment atelier ZAN, master environnement 2018-2019*).

L'objectif ZAN entraîne, enfin, le développement d'outils ayant pour fonction d'identifier et de qualifier des gisements fonciers. La table ronde s'est en particulier concentrée sur ceux relatifs aux friches, gisement particulièrement stratégique. Dans sa mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, l'Institut Paris Region développe ainsi l'outil Casius (contribution à l'appariement spatial des sites et des usages) destiné à faciliter l'appariement entre projets et opportunités foncières.

« L'objectif est de passer d'un ZAN contraint à un ZAN comme opportunité pour une ville plus mixte, plus compacte, des proximités et continuités écologiques » (Jean Bénet). Tous les grands opérateurs publics ou privés développent leurs propres outils de repérage. Constat est toutefois porté de la grande difficulté de cette tâche (*travaux de terrains réalisés par des étudiants de l'EUP*). Les friches sont en effet des objets particulièrement mouvants, au stock en perpétuellement renouvellement selon des flux entrants et sortants, qui, pour être correctement repérés nécessitent de coûteuses vérifications sur le terrain.

**« La version en consultation du décret interroge les objectifs de la loi en termes de préservation de sols fonctionnels en ville. Seuls y seraient considérés comme non artificialisés les espaces boisés, excluant en grande partie les jardins de l'habitat. »**

(Jean BÉNET)

## L'ÉQUATION FINANCIÈRE DU ZAN : UN OBJECTIF SOUTENABLE À LONG TERME ?

Le ZAN va coûter cher et l'équation de son équilibre financier invite à repenser les outils fonciers et les mécanismes de péréquation à l'échelle de la région francilienne sous peine d'une accentuation des disparités territoriales.

Marie Llorente a posé les termes actuels de l'équation. D'un côté, le renchérissement du coût de production de la ville :

- localisation des opérations dans les zones déjà urbanisées où les prix fonciers sont les plus élevés ;
- coûts spécifiques liés à la complexité des opérations en renouvellement urbain ;
- exacerbation de la concurrence contribuant à l'augmentation des prix fonciers.

En face, deux voies d'équilibre financier : l'augmentation des prix de ventes d'une part, l'augmentation du subventionnement public, d'autre part, qui, compte tenu de la faiblesse du fonds friches (60 M€), risque de reposer très largement sur la collectivité locale. Clairement, à ce jeu, certains territoires s'en sortiront mieux que d'autres tandis que la question de l'abordabilité du logement se posera de manière plus accrue encore pour les ménages.

L'équation financière du ZAN introduit également des coûts de la renaturation, perçus comme une compensation de plus pour les opérateurs, sans que des recettes en soient directement retirées.

Le financement du ZAN nécessiterait de repenser le modèle global de l'aménagement :

- sortir de l'échelle de l'opération, pour penser des péréquations territoriales, inter-opérations ;
- ré-évaluer la péréquation entre les acteurs de la chaîne de production ;
- s'équiper d'outils de régulation de la rente foncière.

Sur ce dernier point, la mise en place de stratégies foncières a été plusieurs fois soulignée. L'Etablissement public Foncier d'Île-de-France (EPFIF) apparaît comme un acteur essentiel, à la bonne échelle pour déployer une action avec les collectivités territoriales. « Il faut identifier les fonciers stratégiques et mobiliser les bons outils de l'action foncière à court, moyen et plus long terme et l'EPFIF participe de cet outillage via la mobilisation du foncier, l'appui en ingénierie pour les collectivités, les négociations avec les promoteurs, ce qui contribue à réguler les prix fonciers. » (Marie Llorente). La péréquation entre des opérations déficitaires et d'autres excédentaires invite à tenir de telles stratégies interterritoriales, à recourir à des instruments tels que des permis d'aménager multi-sites (François Corre).

### **LE ZAN : PLANIFICATION, ACCOMPAGNEMENT ET PARTAGE D'UNE CULTURE COMMUNE**

« On observe dans les documents de planification régionaux, sous l'impulsion des évolutions législatives, un renforcement constant de l'objectif de réduction de la consommation d'espaces » constate Sandrine Barreiro, « mais cela ne veut pas dire ZAN. ».

L'intégration de l'objectif ZAN a en partie motivé la révision en cours. Plus généralement, les objectifs environnementaux (ZAN, ZEN, économie circulaire) de la Région constituent la nouvelle grille de lecture de l'aménagement régional.

L'Institut Paris Region a établi trois préconisations :

- quantifier le plus précisément possible les différents besoins (logements, activités, équipements, etc.) ;
- mettre en place une analyse fine des réalités locales ;
- établir un cadre d'échanges resserrés entre l'État, ses services et les collectivités.

Le calendrier d'exécution très serré (deux ans) laisse toutefois peu de place au dialogue avec les acteurs locaux amenés à décliner localement les orientations du SDRIF-E.

Or, pour nombre d'entre eux la prise en compte du ZAN entre en conflit avec leurs manières de travailler. L'adaptation aux différents textes réglementaires ne se fera pas toute seule et mériterait un accompagnement, faute de quoi, de fortes crispations sont à attendre. La création d'une culture partagée entre acteurs opérationnels et services instructeurs est aussi indispensable, pour éviter là aussi de potentiels conflits et pour laisser la place à l'expérimentation.

**« L'objectif ZAN est consensuel, il va dans la bonne direction. Mais il y a une crainte majeure concernant son application dans un pays qui a une relation très descendante avec les territoires. »**

(François CORRE)

### **ÉCHANGES AVEC LA SALLE**

L'articulation du ZAN avec d'autres dimensions de l'aménagement a été interrogée dans les échanges avec la salle :

- comment le ZAN impacte-t-il les mobilités ?
- le ZAN peut-il amener à une réflexion sur l'intensification de l'occupation des territoires entre le jour et la nuit ?

S'est également posée la question de la véritable ambition du ZAN. Face à des décrets qui en affaiblissent la portée concrète, s'agit-il au fond de miser sur un impact culturel, qui lui reste puissant, pour changer les modèles d'aménagement et singulièrement celui de la région francilienne ?



## Ressources

- [Enregistrement de la table ronde \(1h16\)](#)
- [Thomas Cormier, Nicolas Cornet, Marc Barra, Gwendoline Grandin, Objectif ZAN en Île-de-France : un cycle d'ateliers pour fédérer l'action, Note rapide Les ateliers du ZAN, n° 874, L'Institut Paris Region, novembre 2020](#)
- [Les ateliers du ZAN \(https://www.institutparisregion.fr/environnement/zero-artificialisation-nette-en-ile-de-france.html\)](https://www.institutparisregion.fr/environnement/zero-artificialisation-nette-en-ile-de-france.html) et [les bibliographies](#) de la médiathèque de l'Institut
- [Damien Delaville, Nicolas Laruelle, Xavier Opigez, Requalifier les friches : un enjeu majeur de l'aménagement durable francilien, Note rapide Territoire, n° 929, L'Institut Paris Region, décembre 2021](#)
- [Nicolas Cornet, Thomas Cormier, Zéro artificialisation nette, un défi sans précédent, Note rapide Les ateliers du ZAN, n° 832, L'Institut Paris Region, janvier 2020](#)
- [Ateliers pédagogiques réalisés par les étudiants du Master Urbanisme et Aménagement, parcours Environnements Urbains de l'EUP \(promotions 2019-2020 ; 2020-2021 ; 2021-2022\), commanditaire Institut Paris Region, encadrement EUP : Robin Chalot, Corinne Larrue, Stéphane Mercier, Ana Cristina Torres, encadrement Institut Paris Region : Jean Benet, Thomas Cormier, Laurence Nologues](#)

## Pour aller plus loin

### Webdocumentaire « Préserver ou construire ? Sur les pistes des friches en Île-de-France »

Une expérience interactive et immersive en vue de la création d'un Observatoire régional des friches en Île-de-France proposée par un collectif d'étudiants du Master 1 de l'École d'Urbanisme de Paris dans le cadre des ateliers de diagnostics urbains.

[Accéder au webdocumentaire  
www.atelier-friches.fr](http://www.atelier-friches.fr)



### Webdocumentaire « Qui aménage le Grand Paris ? Un panorama des professionnel.les de l'urbanisme »

Ce webdocumentaire rend compte des pistes de réflexions et d'analyses suscitées par le séminaire « Métiers de l'aménagement : profils, trajectoires et compétences » de la Chaire « Aménager le Grand Paris », en exposant des extraits de matériaux de recherche produits dans ce cadre et leurs commentaires.

[Accéder au webdocumentaire :  
https://collections.univ-gustave-eiffel.fr/webdoc/Qui\\_amenage\\_le\\_Grand\\_Paris/](https://collections.univ-gustave-eiffel.fr/webdoc/Qui_amenage_le_Grand_Paris/)

