



Le 21 octobre 2025

**Le Président**

Dossier suivi par : Patricia Abel, greffière de section  
T 02 40 20 71 24  
[patricia.abel@crtc.ccomptes.fr](mailto:patricia.abel@crtc.ccomptes.fr)  
[aline.lemee@crtc.ccomptes.fr](mailto:aline.lemee@crtc.ccomptes.fr) (greffière)

Réf. : ROD 2025-237

P.J. : 1 rapport de synthèse et ses réponses

**Objet :** notification du rapport thématique régional de synthèse relatif à la sobriété foncière en région Pays de la Loire

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9 du code des juridictions financières)*

Monsieur le Maire,

Par courrier du 17 septembre 2025, je vous ai communiqué le rapport thématique régional de synthèse relatif à la sobriété foncière en région Pays de la Loire.

Le délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières étant expiré, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le document final comportant la synthèse de plusieurs observations définitives, ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt, encore à ce stade, un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre conseil municipal. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Ce document est également transmis aux autres collectivités ou organismes concernés par cette synthèse qui le présenteront à leur assemblée délibérante dès leur plus proche réunion.

**Monsieur Bertrand AFFILÉ**  
Maire de Saint-Herblain  
2, rue de l'Hôtel-de-Ville  
BP 50167  
44802 Saint-Herblain cedex

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre conseil municipal et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

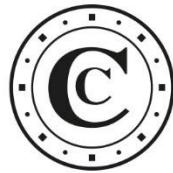
Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis aux préfets ainsi qu'aux directeurs départementaux des finances publiques de la Sarthe, de la Vendée, du Maine-et-Loire, de la Mayenne et de la Loire-Atlantique.

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9*

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.



**Luc HÉRITIER**



RAPPORT THÉMATIQUE RÉGIONAL

LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE  
EN RÉGION PAYS DE LA  
LOIRE : UNE EFFICACITÉ  
À RENFORCER

SEPTEMBRE 2025

# SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>PRÉAMBULE .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>INTRODUCTION .....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>1 – LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE, ENJEU ÉCOLOGIQUE ET SOCIÉTAL, MAJEUR.....</b>  | <b>7</b>  |
| 1.1 Un besoin de gestion plus économe des sols traduit de longue date dans la loi, un mécanisme de régulation toutefois plus récent .....     | 7         |
| 1.2     Une artificialisation des sols au détriment des surfaces agricoles .....  | 9         |
| 1.3 Une forte consommation d'espaces NAF en début de période de référence, dont le rythme ensuite baissier marque le pas.....                 | 11        |
| 1.4 Une consommation à l'efficacité hétérogène, majoritairement à des fins résidentielles .....   | 12        |
| <b>2 – UNE TERRITORIALISATION ET UNE DÉCLINAISON DE L'OBJECTIF DE SOBRIÉTÉ INÉGALES AU PLAN NATIONAL .....</b>                                | <b>15</b> |
| 2.1 L'intégration de l'objectif de sobriété et l'actualisation en cascade des documents d'urbanisme s'effectuent à rythme variable .....      | 15        |
| 2.2 Des orientations différencierées pour la territorialisation de l'objectif de sobriété.....  | 18        |
| <b>3 – UN BILAN TRÈS CONTRASTÉ DE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE AU PLAN RÉGIONAL .....</b>   | <b>20</b> |
| 3.1 Un territoire en grande partie constitué de sols agricoles, au taux d'artificialisation cependant élevé .....                             | 20        |
| 3.2     Une consommation importante d'espaces NAF .....   | 21        |
| 3.2.1 Tendanciellement baissier, le rythme de consommation est néanmoins soutenu .....  | 21        |
| 3.2.2 Une consommation à destination majoritairement résidentielle, dans laquelle la voirie occupe une part supérieure au national.....       | 22        |
| 3.3 Une efficacité disparate des consommations d'espaces NAF.....   | 22        |
| 3.3.1 L'efficacité des consommations a progressé en moyenne .....   | 22        |
| 3.3.2 L'inégale efficacité des consommations recouvre un double clivage .....   | 23        |
| <b>4 - LE RYTHME ACTUEL DE CONSOMMATION EST INSUFFISAMMENT SOBRE.....</b>   | <b>29</b> |
| <b>5 - LES FREINS À LA MISE EN ŒUVRE DU ZAN APPELLENT L'ÉLABORATION DE STRATÉGIES ET L'AMPLIFICATION DE COOPÉRATIONS TERRITORIALES .....</b>  | <b>32</b> |
| 5.1 Une stratégie et une gouvernance d'aménagement et de planification des consommations foncières à établir à l'échelon supra-communal ..... | 32        |
| 5.2     Une ingénierie à renforcer, des outils à mettre en place pour mesurer et maîtriser la trajectoire de consommation foncière .....      | 35        |
| 5.2.1     Renforcer l'ingénierie pour le pilotage de l'action foncière .....  | 35        |

|  |  |           |
|--|--|-----------|
| 5.2.2  | Mettre en place un observatoire du foncier et de l'habitat .....                 | 36        |
| <b>6 - DES OUTILS ET DES LEVIERS À INSTAURER ET ACTIONNER POUR CONCOURIR À L'OBJECTIF DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE .....</b> |  | <b>38</b> |
| 6.1  | Les outils de nature juridique .....   | 38        |
| 6.1.1  | Les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains ..... | 38        |
| 6.1.2  | Le droit de préemption, les droits réels solidaires .....                        | 40        |
| 6.2  | Les outils de nature fiscale .....   | 41        |
| 6.3  | Les leviers d'action pour les opérations liées à l'habitat .....                 | 43        |
| 6.3.1.   | La densification .....   | 44        |
| 6.3.2.   | La lutte contre la vacance de logements .....                                    | 45        |
| 6.3.3.   | Le rétrozonage et la renaturation .....  | 47        |
| 6.4  | Les leviers d'action pour les opérations liées à l'activité économique .....     | 49        |
| 6.4.1  | Le schéma stratégique et l'inventaire des ZAE .....                              | 49        |
| 6.4.2  | L'innovation en matière de foncier économique et d'immobilier d'entreprise ..... | 51        |
| 6.4.3  | Le recyclage des friches .....   | 52        |
| <b>ANNEXES.....</b>  |  | <b>55</b> |
| <b>1 – PANEL CONSTITUTIF DE L'ENQUÊTE .....</b>  |  | <b>55</b> |
| <b>2 – GLOSSAIRE.....</b>  |  | <b>56</b> |
| <b>3 – BIBLIOGRAPHIE.....</b>  |  | <b>57</b> |
| <b>4 – CONSOMMATIONS ET ARTIFICIALISATION .....</b>  |  | <b>58</b> |

# PROCÉDURES ET MÉTHODES

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité des juridictions financières : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que les observations et recommandations formulées à l'issue d'un contrôle sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** sécurise les principales étapes des procédures de contrôle. Ainsi, les projets d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale.

\*\*\*

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a inscrit à ses programmes 2024 et 2025, un axe de contrôle portant sur la sobriété foncière, qui a concerné au total vingt-cinq collectivités : un département, un syndicat mixte, neuf établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et quatorze communes.

Le présent rapport d'enquête thématique régionale dresse la synthèse des observations définitives issues de ces travaux, conformément aux dispositions des articles L. 243-11 et R. 243-15-1 du code des juridictions financières. Il a été délibéré le 3 septembre 2025 par la chambre régionale des comptes Pays de la Loire.

\*\*\*

Tous les rapports de la chambre régionale des comptes sont publics et accessibles en ligne sur son [site internet](#).

# PRÉAMBULE

## La sobriété foncière, un enjeu écologique et sociétal majeur

**Au cœur des évolutions de la société et de l'économie françaises : périurbanisation, déprise agricole, besoin de logements, mutation des bassins économiques, préservation des terres agricoles, souveraineté alimentaire, le besoin de gestion plus économe des espaces naturels est progressivement devenu un enjeu majeur de débat et de préoccupations des pouvoirs publics.**

**Au centre d'une équation complexe entre préservation du foncier, enjeux écologiques et mutations sociologiques, le zéro artificialisation nette (ZAN) constitue un véritable défi pour les territoires.** L'objectif d'équilibrer les réponses aux besoins, tout en réduisant l'artificialisation des sols, oblige les collectivités à réinterroger leurs stratégies de développement et leur manière de concevoir les opérations d'aménagement foncier pour prendre en compte les questions d'habitat, d'infrastructures, de mobilités, d'énergie, de santé, d'attractivité territoriale, d'efficience économique et écologique, de cohésion sociale et territoriale.

**Au-delà des enjeux écologiques, le ZAN revêt des aspects sociologiques, dans la mesure où il questionne les équilibres sociaux et territoriaux, notamment à travers la remise en cause des modèles actuels d'habitabilité et de développement économique.**

**Enfin, le ZAN représente un défi majeur pour les territoires, notamment de coordination et de renforcement de leur action à l'échelle intercommunale et régionale.**

**Au regard des enjeux précités, la chambre régionale des comptes (CRC) Pays de la Loire, a réalisé une enquête régionale, à laquelle d'importantes ressources humaines et techniques ont été consacrées et dont est issu le présent rapport thématique.** Particulièrement représentatif, le panel retenu est constitué de 23 collectivités de différentes tailles, dont au moins un axe de contrôle a porté sur le thème de la sobriété foncière.

**Le rapport met en évidence un taux d'artificialisation marqué et une situation très contrastée de l'efficacité des consommations d'espaces naturels en région Pays de la Loire, que la chambre appelle à renforcer.**

**Elle alerte en parallèle, sur le rythme et le volume soutenus de consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) constaté sur la période 2021-2023, qui conduit au risque d'une insuffisante sobriété au terme de la décennie en cours.**

**Pour surmonter les freins à la mise en œuvre du ZAN, la chambre a, dans le cadre de ses contrôles, ponctuellement recommandé d'une part, d'élaborer des stratégies et d'amplifier les coopérations territoriales d'aménagement foncier et, d'autre part, de mobiliser les outils et les leviers d'actions disponibles.**

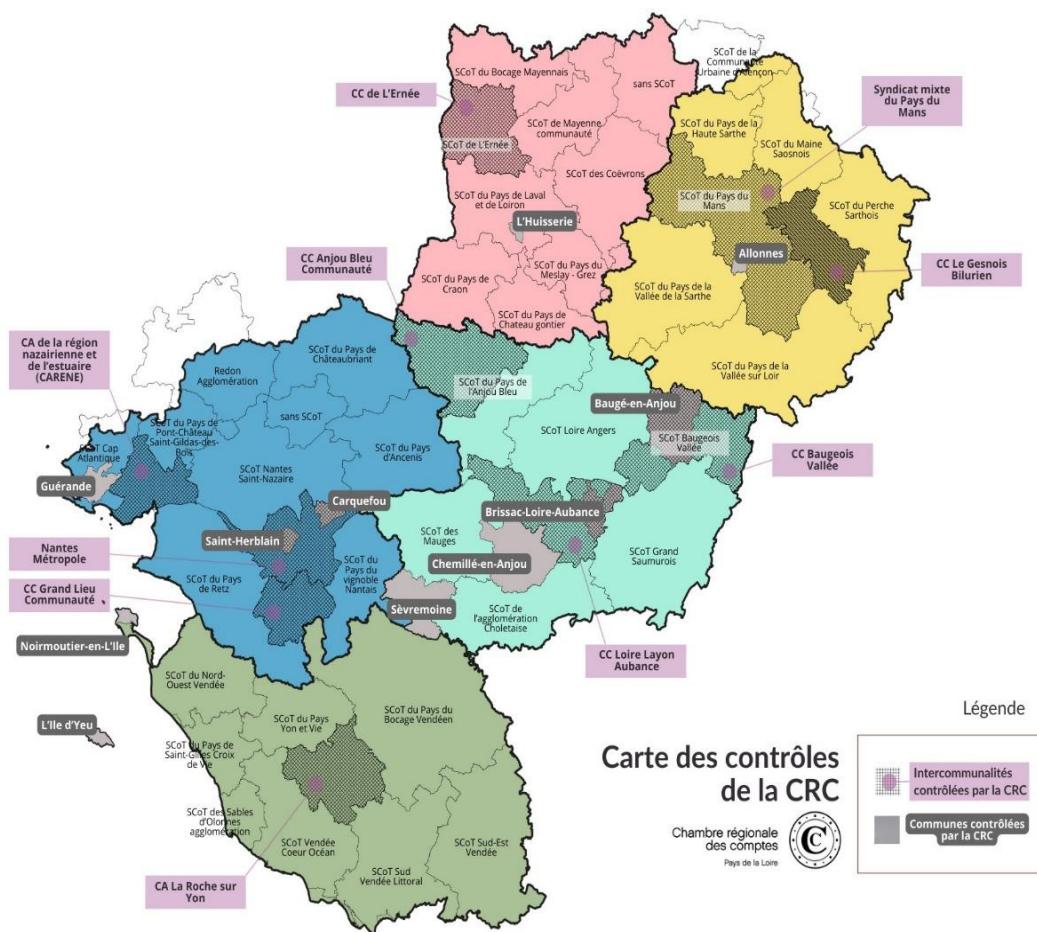
**La mobilisation des marges de manœuvre des collectivités pour « éviter, réduire et compenser » leurs consommations d'espaces NAF est désormais urgente pour aboutir à une plus grande sobriété foncière.**

# INTRODUCTION

Parmi les problématiques structurantes qui concourent à la régularité et à la performance de la gestion publique locale, la chambre régionale des comptes Pays de la Loire a réalisé,

en 2024 et 2025, 23 contrôles des comptes et de la gestion, dont au moins un des axes a porté sur la thématique de la sobriété foncière (cf. carte *infra*)<sup>1</sup>.

**Carte n° 1 : Enquête relative à la sobriété foncière : organismes contrôlés par la CRC PDL**



Source : CRC

La taille du panel des collectivités concernées, qui comprend un département, neuf intercommunalités, un syndicat mixte et douze communes, est particulièrement large et représentative. Elle témoigne d'une part, de l'intérêt porté par la chambre aux enjeux de la sobriété foncière et, d'autre part, de sa capacité à mobiliser des ressources humaines et

techniques pour traiter un sujet d'actualité majeur. Le présent rapport thématique dresse la synthèse régionale des observations définitives issues de ses travaux, conformément aux dispositions des articles L. 243-11 et R. 243-15-1 du code des jurisdictions financières (CJF).

<sup>1</sup> Cf. tableau n° 2 en annexe n° 1.

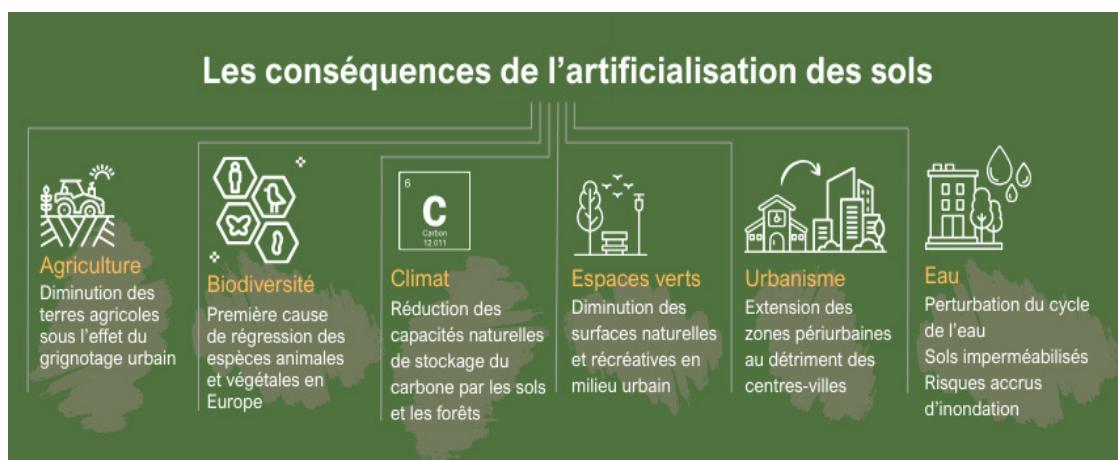
# 1 – LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE, ENJEU ÉCOLOGIQUE ET SOCIÉTAL, MAJEUR

## 1.1 Un besoin de gestion plus économe des sols traduit de longue date dans la loi, un mécanisme de régulation toutefois plus récent

La sobriété foncière qui s'inscrit dans les objectifs d'atteinte de zéro artificialisation nette (ZAN) fixés à l'horizon 2050<sup>2</sup>, désigne l'ensemble des démarches visant à limiter la consommation

d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF), en favorisant notamment la densification, le renouvellement urbain et la réutilisation des friches.

Schéma n° 1 : Les conséquences de l'artificialisation des sols



Source : CRC

L'artificialisation des sols peut être considérée comme : « tout processus impliquant une perte d'espaces NAF, conduisant à un changement d'usage et de structure des sols ».

Principale cause d'érosion de la biodiversité elle porte atteinte aux fonctions écologiques des sols et participe à la réduction des surfaces agricoles et de la souveraineté alimentaire (cf. graphique *supra*).

Au plan environnemental, l'étalement urbain entraîne une augmentation des émissions de gaz à effet de serre, liée à la dépendance des ménages aux déplacements motorisés.

Il génère également des dépenses pour l'aménagement de réseaux (voirie, eau, assainissement), supportées par les budgets des collectivités locales.

<sup>2</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement

de la résilience face à ses effets, dite « Climat et résilience ».

Schéma n° 2 : Fonctions du sol et artificialisation



Source : Institut National de la Recherche Agronomique (INRA)

Au long des vingt dernières années, les lois « SRU » en 2000<sup>3</sup>, « Grenelle II » en 2010<sup>4</sup>, « ALUR » en 2014<sup>5</sup> et « ELAN » en 2018<sup>6</sup>, ont intégré la nécessité de promouvoir une gestion plus économe de l'espace, notamment à travers la modération de la consommation et la lutte contre l'étalement urbain.

Ce n'est qu'en 2021, alors qu'un rapport d'information du Sénat<sup>7</sup> soulignait que la France

était le pays européen qui artificialisait le plus de terres par habitant<sup>8</sup>, qu'est intervenue la loi dite « Climat et résilience », dont l'article 191 fixe le double objectif, d'une part de diviser par deux le rythme d'artificialisation entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente<sup>9</sup> et d'autre part, d'atteindre d'ici à 2050, zéro artificialisation nette, c'est-à-dire au moins autant de surfaces renaturées que de surfaces artificialisées (cf. encadré *infra*).

**Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dite « Climat et résilience » :**

**Article 192** : « *L'artificialisation est 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. La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé. L'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés.* »

**Article 194** : « *Au sens du présent article, la consommation des espaces est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné.* »

<sup>3</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

<sup>4</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

<sup>5</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

<sup>6</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>7</sup> Numéro 584, du 12 mai 2021.

<sup>8</sup> Cf. rapport France Stratégie 2019, objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?

<sup>9</sup> Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et le 1<sup>er</sup> janvier 2021, période de référence fixée par la loi pour l'objectif de division par deux du flux de consommation d'espaces, 231 000 hectares ont été consommés.

Depuis fin 2023, porté par le ministère en charge de la transition écologique, le portail de l'artificialisation<sup>10</sup> est inscrit au code de l'urbanisme (CU) comme l'observatoire national mettant à disposition des données et des ressources pour la mise en œuvre des mesures visant à réduire la consommation des espaces NAF, ainsi que l'artificialisation nette des sols<sup>11</sup>. Dans l'attente de la finalisation en 2025 du

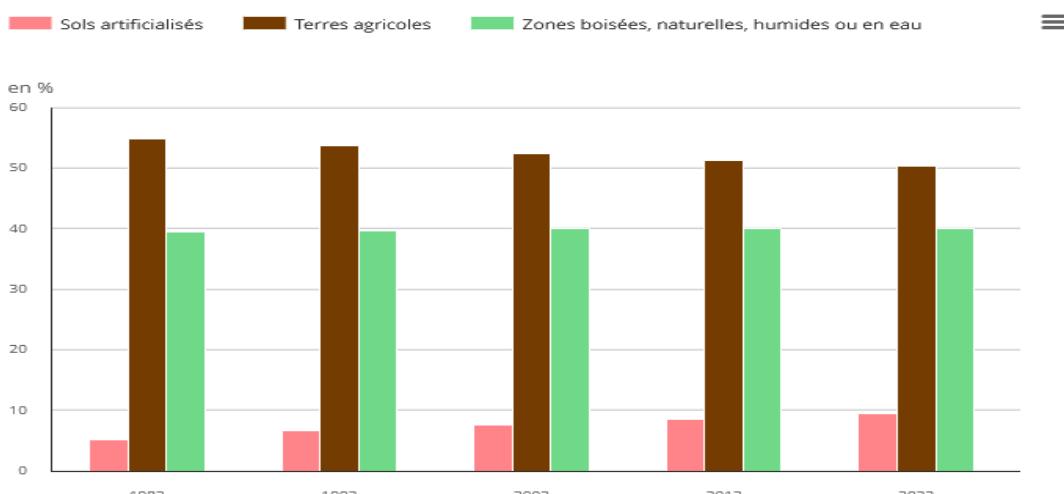
déploiement par l'Institut géographique national (IGN) de l'outil de mesure de l'occupation des sols à grande échelle (OCS-GE) sur l'intégralité du territoire national<sup>12</sup>, l'artificialisation<sup>13</sup> est aujourd'hui mesurée à travers les données produites par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)<sup>14</sup>, à partir des fichiers fonciers.

## 1.2 Une artificialisation des sols au détriment des surfaces agricoles

Entre 1950 et 2023, la surface agricole utile (SAU) est passée de 35 à 27 millions d'hectares en

France, alors que la population a augmenté de 40 à 68 millions d'habitants.

Graphique n° 1 : Évolution de l'artificialisation des sols en France métropolitaine entre 1982 et 2022



Source : Agreste, selon enquêtes Teruti-Lucas<sup>15</sup>

Comme l'indique le graphique *supra*, les surfaces artificialisées du territoire métropolitain ont augmenté de 5,7 % en 1982 à 9,5 % en 2022, et la part des terres agricoles a reculé de 54,8 % à 50,4 %.

Cette évolution s'explique en grande partie par l'étalement urbain, dans la mesure où environ trois quarts des terres agricoles perdues se trouvaient dans les zones d'attraction des villes.

<sup>10</sup> L'action n° 7 du plan national « biodiversité » de 2018 prévoit la mise en place d'un observatoire national de la consommation d'espaces.

<sup>11</sup> <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr>.

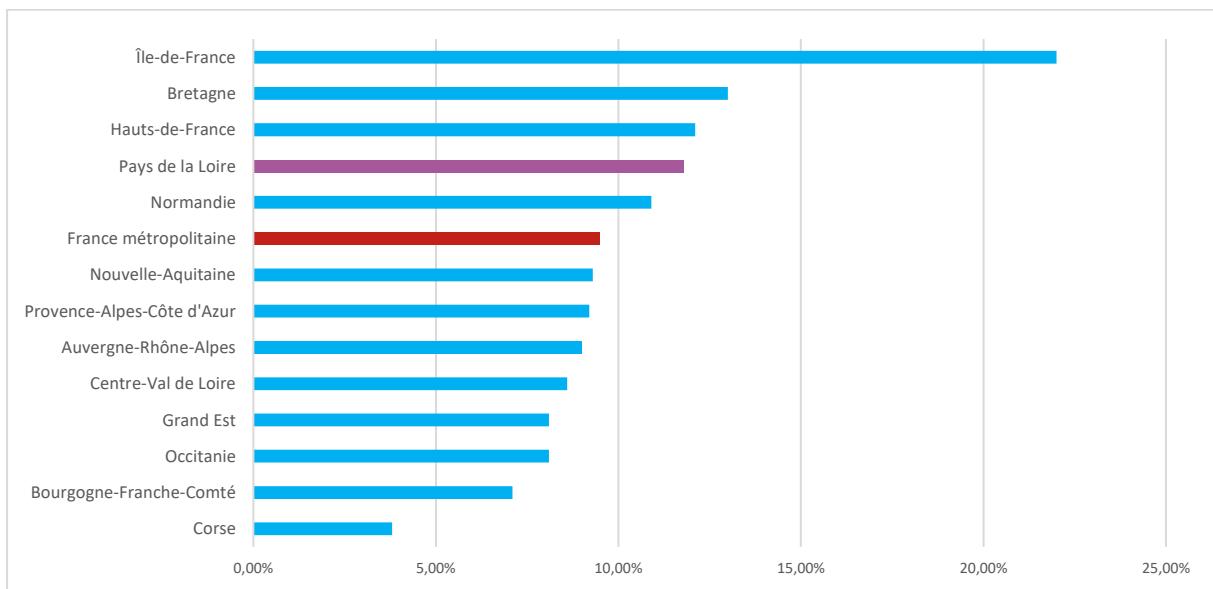
<sup>12</sup> Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols.

<sup>13</sup> Cf. nomenclature en annexe de l'article R. 101-2 du code de l'urbanisme (CU).

<sup>14</sup> Établissement public relevant de la tutelle du ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

<sup>15</sup> L'enquête Teruti-Lucas (UTI) du service statistique du ministère de l'agriculture (AGRESTE), a pour objectif de suivre l'évolution de l'occupation et de l'usage des sols sur le territoire national.

Graphique n° 2 : Taux d'artificialisation des territoires régionaux en 2022

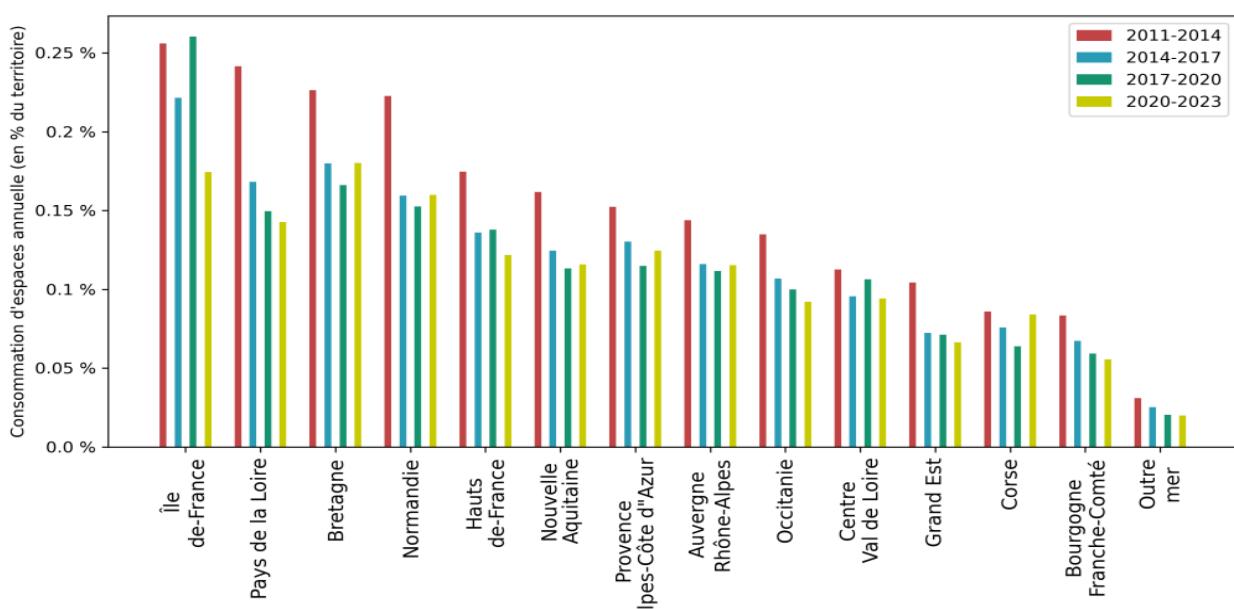


Source : CRC, selon Agreste

En 2022 (cf. graphique *supra*), le taux d'artificialisation des régions Île-de-France (22 %),

Bretagne (13 %), Hauts-de-France (12 %), Pays de la Loire (11,8 %) et Normandie (10,9 %), est supérieur à la moyenne nationale (9,5 %).

Graphique n° 3 : Évolution de l'artificialisation par région et par période



Source : CEREMA<sup>16</sup>

L'augmentation des surfaces artificialisées s'observe dans toutes les régions (cf. graphique *supra*), toutefois selon une proportion et un rythme de consommation de

nouvelles surfaces NAF cadastrées, différents en fonction de la taille de leur territoire et de leurs caractéristiques démographiques et économiques.

<sup>16</sup> Rapport sur les déterminants de la consommation d'espaces, mai 2024.

Entre 2011 et 2020, les régions Pays de la Loire, Bretagne et Normandie ont consommé une part de surfaces NAF, en comparaison supérieure à la taille proportionnelle de leur surface occupée, à hauteur respectivement de 8,5 %, pour 5,9 %, de 7,6 % pour 5 % et de 7,6 % pour 5,5 %.

Les régions Nouvelle-Aquitaine avec 16,2 %, pour 15,5 % ; Auvergne-Rhône-Alpes avec 12,8 %, pour 12,9 % et Provence-Alpes-Côte d'Azur avec

5,9 %, pour 5,8 % de la surface nationale, ont consommé en proportion de leur surface.

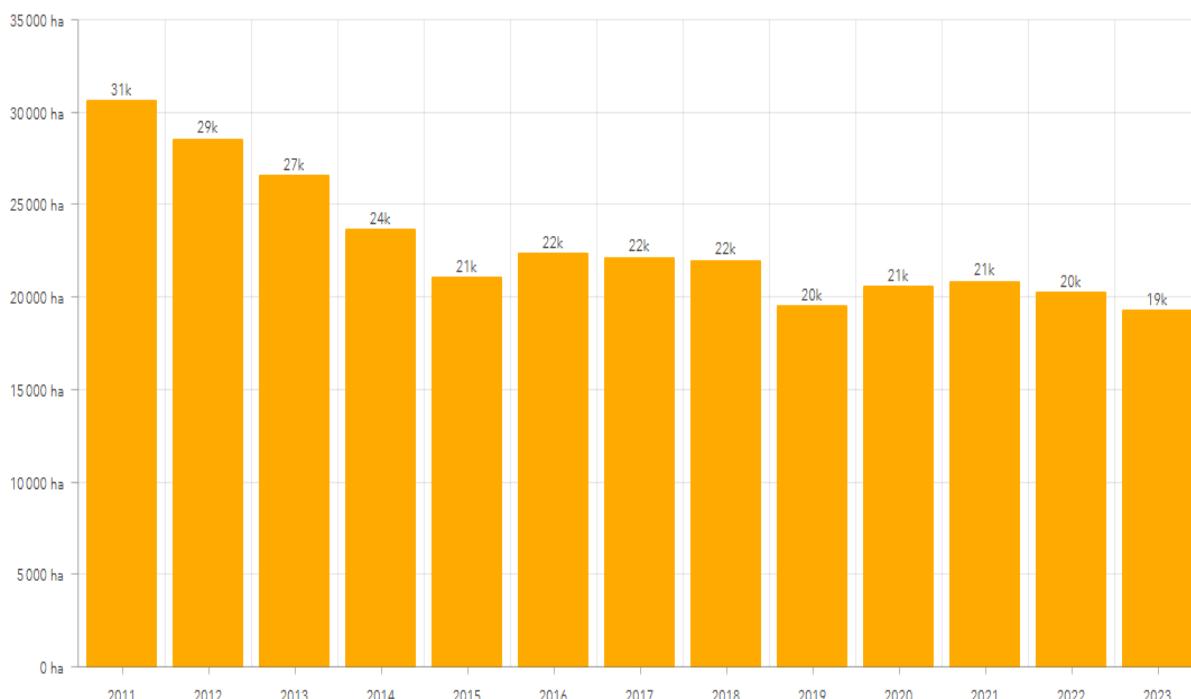
Les régions Centre-Val de Loire avec 5,9 % de surfaces consommées, contre 7,2 % ; Bourgogne Franche-Comté, avec 4,9 % contre 8,7 % et Grand Est, avec 6,8 %, contre 10,5 %, ont consommé peu, en comparaison de la taille de leur territoire à l'échelle métropolitaine.

### 1.3 Une forte consommation d'espaces NAF en début de période de référence, dont le rythme ensuite baissier marque le pas

Au plan national, la consommation d'espaces NAF au cours de la période de référence 2011-2021 a été de 243 136 hectares. Sa réduction de moitié,

soit 121 568 hectares, constitue donc l'enveloppe cible totale pour la décennie suivante (2021-2031).

Graphique n° 4 : Consommation annuelle d'espaces NAF en France métropolitaine 2011-2023



Source : Portail de l'artificialisation des sols<sup>17</sup>

Au cours de la période 2011-2023 (cf. graphique *supra*), près de 300 000 hectares d'espaces NAF (297 236) ont été consommés sur le territoire hexagonal, au rythme moyen annuel de 22 900 hectares. Par comparaison, cette

surface consommée est proche de la taille du département du Rhône (325 900 hectares).

Depuis 2015, la consommation se poursuit selon une tendance baissière avec une stabilisation, autour de 21 000 hectares en moyenne annuelle,

<sup>17</sup> Observatoire national qui met à disposition des données et des ressources pour la mise en œuvre des mesures visant à réduire la consommation des espaces NAF et l'artificialisation des sols.

qui marque cependant le pas et semble constituer un palier. L'exercice 2023, avec 19 263 hectares, constitue le niveau le plus bas historiquement atteint depuis 2011.

Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et le 1<sup>er</sup> janvier 2024, les régions Nouvelle Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Pays de la Loire, sont

celles qui ont consommé le plus d'espaces NAF au niveau national (territoire métropolitain)<sup>18</sup>.

Sur la même période, les régions Île-de-France (0,97 %), Bretagne (0,81 %), Pays de la Loire et Normandie (0,75 %), ont enregistré les taux de consommation d'espaces NAF rapportés à la taille du territoire, les plus élevés au niveau national (France métropolitaine)<sup>19</sup>.

## 1.4 Une consommation à l'efficacité hétérogène, majoritairement à des fins résidentielles

Entre 2011 et 2023, la consommation nationale d'espaces NAF (cf. graphique *infra*) a été majoritairement consacrée à l'habitat (64 %). Au-delà de la croissance de la population, la consommation d'espaces NAF peut s'expliquer par :

- la baisse de la taille moyenne des ménages liée au vieillissement de la population, à la baisse de la fécondité et à la décohabitation ;
- l'augmentation de la vacance des logements contribuant à la demande de logements neufs ;

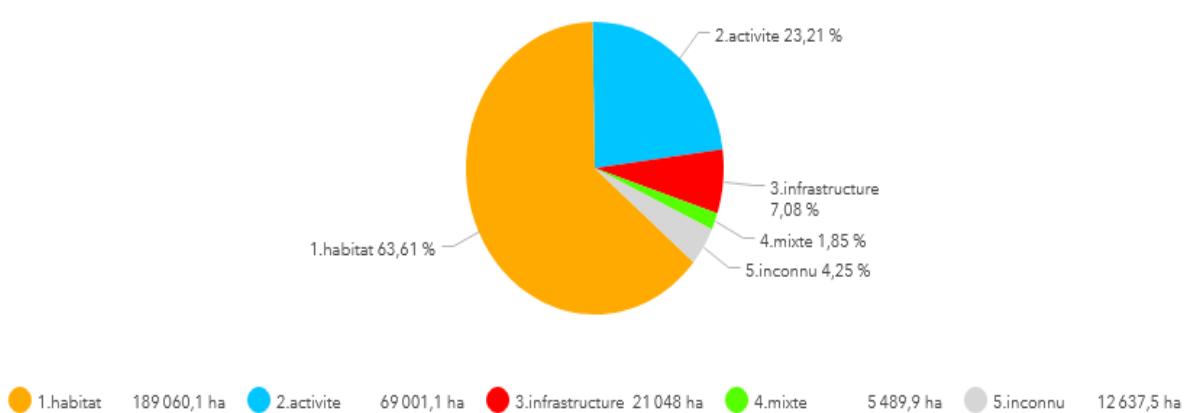
- la construction de résidences secondaires ou occasionnelles ;

- l'attrait des ménages français pour l'habitation individuelle.

L'activité économique et les infrastructures (routes et ferroviaire) ont, pour leur part, représenté respectivement 23 % et 7 % des consommations totales de la période.

La part de chaque destination dans le total des consommations a peu évolué sur la période<sup>20</sup>.

Graphique n° 5 : Répartition nationale du flux de consommation d'espaces NAF par destination



Source : portail de l'artificialisation des sols

<sup>18</sup> Cf. graphique n° 11 en annexe n° 4.

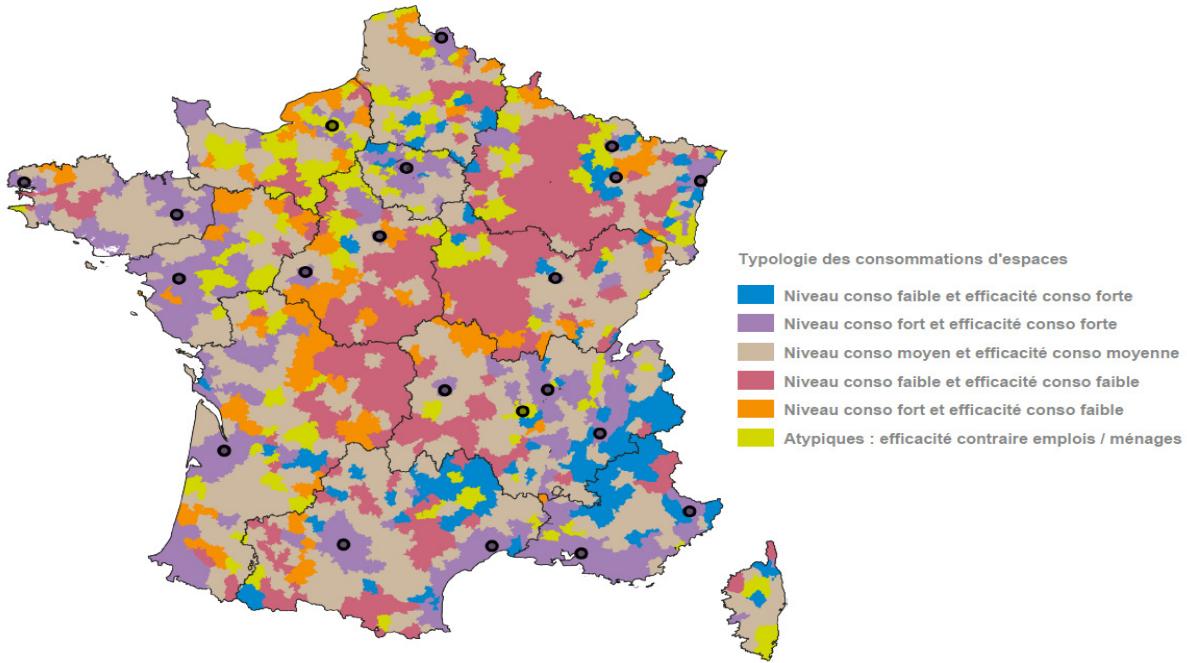
<sup>19</sup> Cf. tableau n° 3 en annexe n° 4.

<sup>20</sup> Habitat : 63 % en 2009 et 66 % en 2023 ; Activité : 23 % en 2009 et 24 % en 2023 ; Voiries : 7 % en 2009 et 5 % en 2023.

Examinés sous l'angle de « l'efficacité »<sup>21</sup>, le niveau de consommation d'espaces et les dynamiques d'artificialisation sont inégalement répartis selon les territoires (cf. carte *infra*). Parmi les six profils d'EPCI mis en évidence<sup>22</sup>, ceux

situés autour des métropoles et sur le littoral atlantique consomment beaucoup plus d'espaces que la plupart des zones rurales qui font l'objet d'une demande moins importante en matière de logements ou d'activités.

**Carte n° 2 : Typologie des consommations d'espaces NAF des EPCI au plan national, 2011-2021**



Source : France stratégie

L'artificialisation n'est cependant pas seulement le fait de territoires économiquement et démographiquement dynamiques. Comme l'indique l'avis de diagnostic rendu par le comité pour l'économie verte (CEV) en 2019, l'artificialisation nouvelle est peu corrélée au

Les communes situées en zone C<sup>23</sup>, où la tension immobilière est faible, ont consommé près de 60 % du flux d'artificialisation au cours de la décennie passée, alors qu'elles n'ont accueilli que 38 % de la croissance des ménages. On observe une baisse de l'efficacité de la consommation en

besoin d'accueil de populations supplémentaires et prend notamment la forme d'un étalement urbain de faible densité ou de mitage. Ainsi, en dix ans, 10 % de l'artificialisation pour l'habitat a été réalisée dans des communes qui perdaient des ménages.

termes de nouveaux ménages ou de nouveaux emplois, à mesure que l'on s'éloigne des grands centres urbains et près de la moitié des communes du bloc rural artificialisent pour de l'activité économique, alors qu'elles perdent de l'emploi.

<sup>21</sup> France stratégie, notes d'analyse n° 128 et n° 129, novembre 2023.

<sup>22</sup> Les EPCI sont classés en six catégories selon leur profil de consommation d'espaces NAF – selon leur niveau de consommation (nombre d'ha consommés, part de la superficie de leur territoire consommée) et l'efficacité de leur consommation liée à l'habitat et à l'activité (par rapport à l'évolution du nombre de ménages et du nombre d'emplois).

<sup>23</sup> Le zonage ABC est défini par l'article D. 304-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), comme étant un « classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et de la demande de logements ». Le territoire est réparti en cinq zones géographiques, la zone C étant la zone la plus « détendue ».

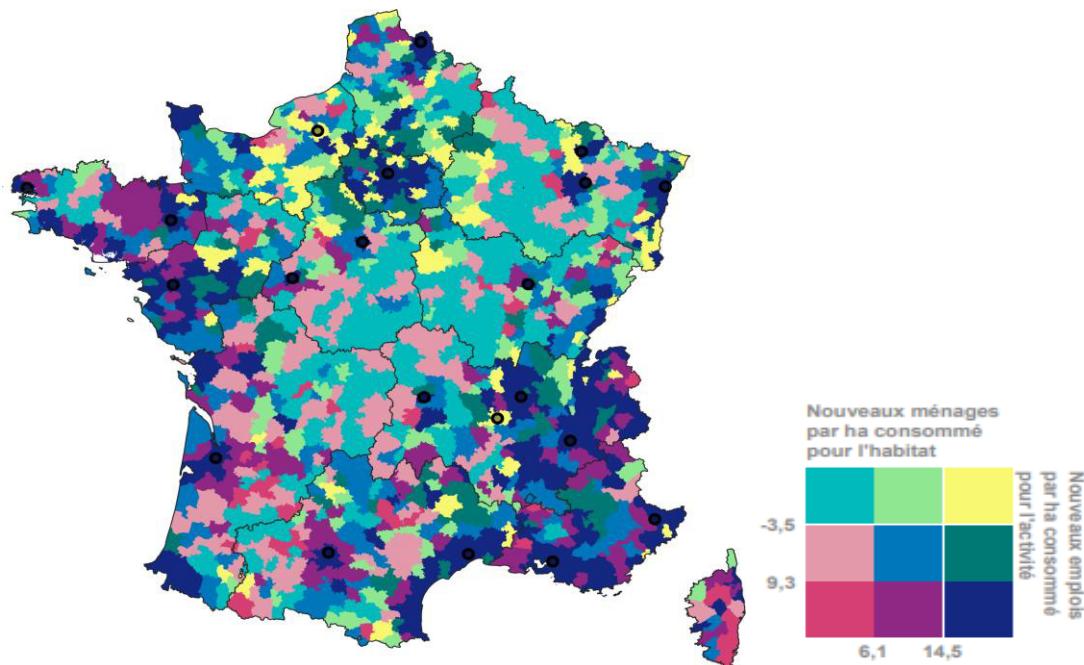
Dans son étude parue fin 2023<sup>24</sup>, France Stratégie a classé les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en neuf catégories selon le croisement de deux indicateurs, d'une part, l'efficacité de leur

Les EPCI ayant accueilli plus de 14,5 ménages pour un hectare consommé pour l'habitat et plus de 9,3 emplois pour un hectare consommé pour

consommation d'espaces pour l'habitat relativement à la croissance de leurs ménages et, d'autre part, l'efficacité de leur consommation d'espaces pour l'activité économique, relativement à la croissance de leurs emplois<sup>25</sup>.

l'activité, sont représentés en bleu foncé (cf. carte *infra*).

**Carte n° 3 : Efficacité de la consommation d'espaces NAF par EPCI (habitat et activité) au plan national, 2011-2021**



Source : France stratégie

L'étude précitée conclue à l'existence de marges d'amélioration dans toutes les catégories de communes, susceptibles de contribuer à une part substantielle de l'effort global de sobriété.

Si les communes moins sobres avaient artificialisé avec une capacité médiane (ou n'avaient pas artificialisé pour celles ayant perdu des ménages ou de l'emploi), l'artificialisation aurait été réduite de 26 % sur la décennie passée.

<sup>24</sup> Note d'analyse déjà citée, n° 128 (novembre 2023).

<sup>25</sup> Pour chaque indicateur, deux bornes sont définies correspondant aux tertiles de leur distribution.

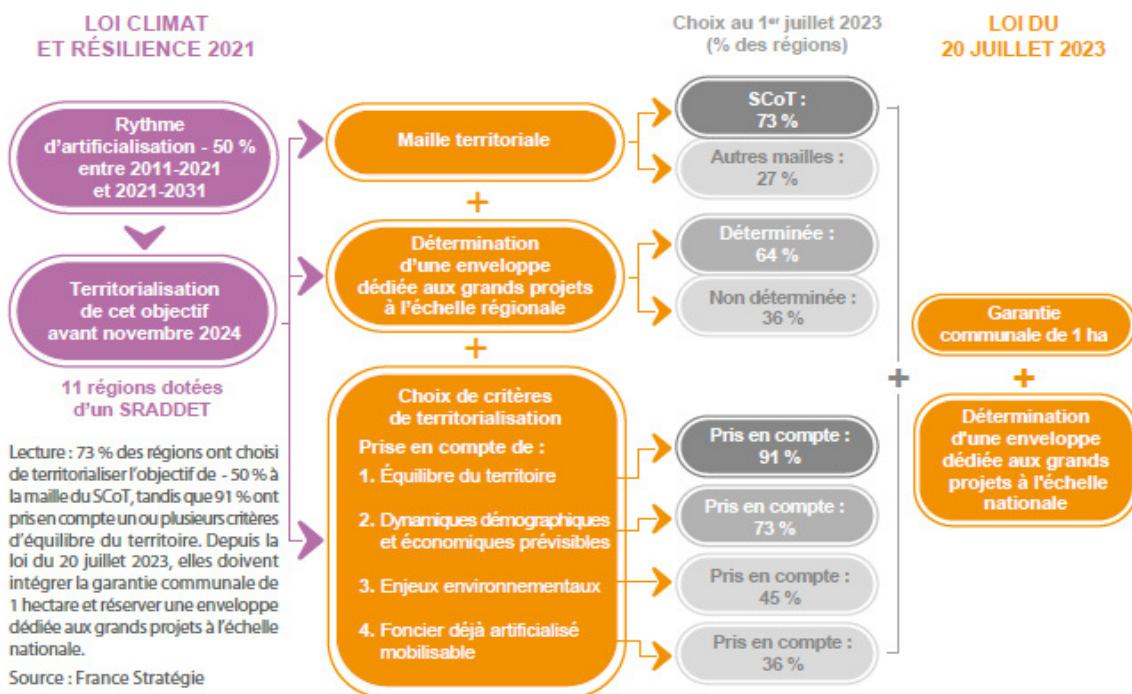
## 2 – UNE TERRITORIALISATION ET UNE DÉCLINAISON DE L'OBJECTIF DE SOBRIÉTÉ INÉGALES AU PLAN NATIONAL

### 2.1 L'intégration de l'objectif de sobriété et l'actualisation en cascade des documents d'urbanisme s'effectuent à rythme variable

Pour mettre en œuvre les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols, la loi « climat et résilience » a défini un cadre juridique pour décliner en cascade la trajectoire ZAN au sein des documents de planification et d'urbanisme : schémas régionaux d'aménagement, de

développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ; schémas de cohérence territoriale (SCoT)<sup>26</sup> ; plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux (PLU(i)) et cartes communales/règlement national d'urbanisme (RNU).

Schéma n° 3 : Territorialisation des taux de réduction de la consommation d'espaces NAF



Source : France Stratégie

Ces documents doivent fixer une trajectoire pour atteindre le ZAN avec un objectif de réduction du rythme d'artificialisation par tranche de dix ans.

Pour garantir sa mise en œuvre, l'objectif doit être territorialisé dès l'échelon régional (cf. schéma *supra* et encadré *infra*).

<sup>26</sup> Les entités porteuses d'un SCoT peuvent être des établissements publics de coopération

intercommunale, des pôles d'équilibre territorial et rural, des syndicats mixtes, des pôles métropolitains et des parcs naturels régionaux.

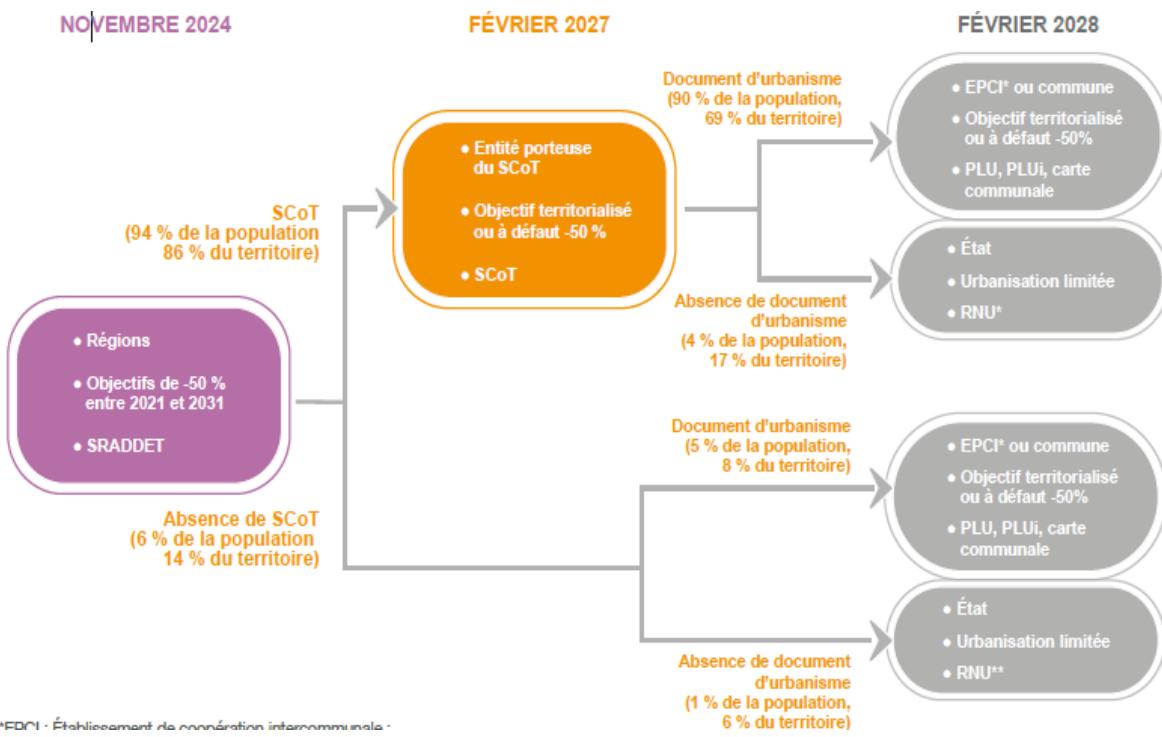
### L'intégration des objectifs de sobriété foncière dans les documents d'urbanisme

- l'article L. 4251-1 du CGCT relatif aux SRADDET, impose la réalisation « d'une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation ». Cet objectif doit faire l'objet d'une déclinaison entre les différentes parties du territoire régional ;
- les articles L. 141-3 et L. 141-8 du code de l'urbanisme relatifs au contenu des SCoT précisent que ces derniers doivent fixer « par tranche de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation » qui doit être décliné « par secteur géographique » en tenant compte des besoins de chaque territoire ;
- l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme relatif au PLU et l'article L. 161-3 du même code relatif à la carte communale, disposent que ces documents doivent prendre en compte les objectifs de réduction d'artificialisation des sols prévus dans les SCoT, ou en l'absence de celui-ci, les objectifs prévus dans les schémas régionaux applicables.

L'article 194 de la loi « Climat et résilience » précisant que les objectifs sont appliqués de manière différenciée et territorialisée par le biais des différents documents de planification

et d'urbanisme, prévoyait initialement plusieurs délais de modification ou révision des schémas et documents d'urbanisme, reportés une première fois en 2022<sup>27</sup>, puis une seconde fois en 2023<sup>28</sup>.

#### Schéma n° 4 : Intégration en cascade de l'objectif de sobriété foncière



Source : France stratégie

Ces délais sont en l'état actuel du droit fixés au 22 novembre 2024 pour les SRADDET, au 22 février 2027 pour les SCoT, au 22 février 2028 pour les PLU(i) et les cartes communales

(cf. schéma *supra*). La loi du 20 juillet 2023, visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux, prévoit

<sup>27</sup> Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

<sup>28</sup> Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

diverses dispositions d'adaptation de la loi « Climat et résilience » et des dispositifs ou des outils renforcés pour faciliter l'atteinte des

Outre qu'elle permet de soutenir la capacité pour les territoires littoraux exposés au recul du trait de côte de mener des projets de recomposition spatiale<sup>29</sup>, elle apporte deux modifications majeures, avec l'instauration de la garantie communale d'un hectare<sup>30</sup>, d'une part et, d'autre

Pour tenir compte de ce forfait, l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 31 mai 2024<sup>32</sup> précise que, pour les régions couvertes par un SRADDET, l'objectif, après péréquation, est de réduire de l'ordre d'au moins 54,5 % leur consommation d'espaces NAF sur la période 2021-2031, par rapport à leur consommation constatée pour la période 2011-2021. Cet exercice nouveau de planification écologique territoriale se met progressivement en place, à rythme toutefois différencié. Sur l'ensemble des onze régions soumises à l'élaboration d'un SRADDET<sup>33</sup>, sept dits de « deuxième génération », ont été approuvés au

objectifs de sobriété foncière et plus particulièrement leur déclinaison territoriale

part, la création d'un forfait national de 12 500 hectares dédié aux projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) et d'intérêt général majeur, dont 10 000 hectares répartis entre les régions dotées d'un SRADDET au prorata de leur enveloppe définie au titre de la période 2021-2031<sup>31</sup>.

plan national (territoire métropolitain)<sup>34</sup>, tandis que quatre, dont celui de la région Pays de la Loire, qui n'avaient pas encore procédé à la territorialisation de l'objectif de sobriété foncière, sont encore en cours de modification. Concernant les SCoT, selon les réponses d'élus locaux à un questionnaire de la fédération nationale des schémas de cohérence territoriale (FédéSCoT), réalisé en mai 2024, il apparaissait que près de 70 % d'entre eux, avaient initié une réflexion autour de la prise en compte de la trajectoire ZAN dans leurs documents d'urbanisme<sup>35</sup>.

<sup>29</sup> Décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols.

<sup>30</sup> Dans le cadre de la territorialisation des objectifs de sobriété foncière, une commune ne peut être privée d'une surface minimale de consommation d'espaces NAF dès lors qu'elle est couverte par un document d'urbanisme prescrit (première délibération du conseil municipal ou communautaire votée), arrêté ou approuvé, avant le 22 août 2026.

<sup>31</sup> Ce dispositif permet que la consommation d'espaces NAF des PENE soit comptabilisée au niveau national, et non au niveau régional ou local.

<sup>32</sup> Arrêté relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces NAF des projets d'envergure

nationale ou européenne d'intérêt général majeur. NOR : TREL2410389A.

<sup>33</sup> N'ont pas de SRADDET, l'Île-de-France dotée d'un schéma directeur (SDRIF), la Corse, dotée d'un plan d'aménagement et de développement durable (PADDuC), et les collectivités d'outre-mer, dotées de schémas d'aménagement régionaux (SAR).

<sup>34</sup> Bretagne, le 17 avril 2024 ; Bourgogne Franche-Comté le 20 avril 2024 ; Normandie, le 28 mai 2024 ; Nouvelle Aquitaine, le 18 novembre 2024 ; Hauts de France, le 29 novembre 2024 ; Provence Alpes-Côte d'Azur le 3 juillet 2025 et Occitanie le 11 juillet 2025.

<sup>35</sup> Les 1 615 élus ayant répondu au questionnaire indiquaient partager le principe de sobriété foncière et reconnaissaient qu'ils ne pouvaient pas faire face aux défis climatiques, écologiques et sociétaux sans changer de modèles d'aménagement.

### Que se passe-t-il si une région, ou le bloc communal n'intègre pas la trajectoire de sobriété foncière dans son document de planification ou d'urbanisme ?

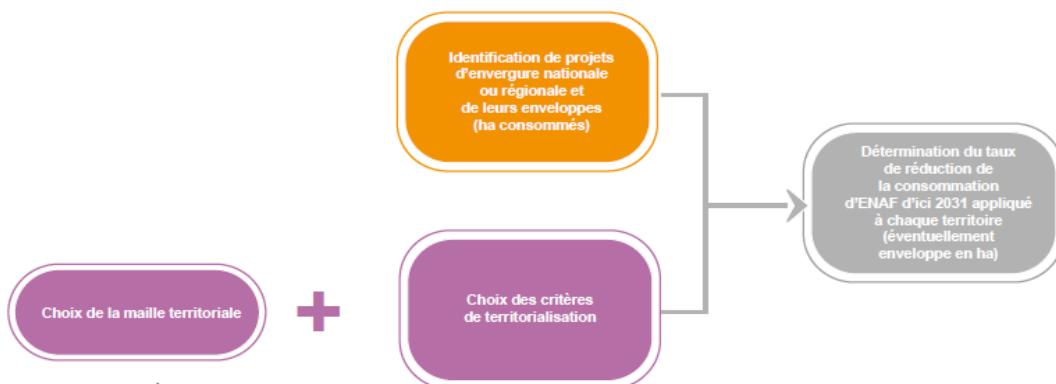
- si le SRADDET n'a pas été modifié ou révisé avant le 22 novembre 2024, une baisse uniforme de – 50 % s'applique à tous les SCoT ou, en l'absence de SCoT, aux PLU(i) ou aux cartes communales sur la période 2021-2031 ;
- si le SCoT n'intègre pas d'objectifs de réduction compatibles avec les documents régionaux avant le 22 février 2027 : les ouvertures à l'urbanisation sont suspendues ;
- si les PLU(i) ou les cartes communales n'intègrent pas d'objectifs de réduction, que ce soit par compatibilité avec le SCoT, ou à défaut de SCoT, avec les schémas régionaux avant le 22 février 2028 : aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée dans une zone à urbaniser (AU) du PLU ou dans les secteurs de la carte communale où les constructions sont autorisées.

## 2.2 Des orientations différenciées pour la territorialisation de l'objectif de sobriété

Pour guider la territorialisation, le décret du 27 novembre 2023<sup>36</sup> fixe les enjeux à prendre en compte. Les régions sont ainsi amenées à anticiper les évolutions des territoires sur les plans démographique et économique et procéder à des arbitrages entre différentes politiques publiques.

Elles doivent faire des choix en matière de maille de territorialisation, d'identification de projets d'envergure régionale, et de définition des critères permettant de différencier les taux de réduction de consommation d'espaces (cf. schéma *infra*).

**Schéma n° 5 : Territorialisation des taux de réduction de la consommation d'espaces NAF**



Source : France Stratégie

Le SRADDET peut fixer une cible chiffrée d'artificialisation nette à l'échelle infrarégionale. Il peut prévoir une part réservée pour des projets d'envergure régionale dont la consommation ou l'artificialisation induite sera mutualisée au niveau régional. Il est également possible de mettre en place une part réservée de l'artificialisation des sols pour des projets à venir

Selon la note d'analyse n° 129 de France Stratégie déjà citée, huit des onze régions dotées d'un

de création ou d'extension de constructions ou d'installations nécessaires aux exploitations agricoles. Enfin, la liste des enjeux à prendre en compte pour fixer les objectifs de réduction de l'artificialisation peut intégrer l'adaptation des territoires exposés à des risques naturels ou, le cas échéant, la recomposition des communes exposées au recul du trait de côte.

SRADDET ont choisi de territorialiser le taux de réduction de la consommation d'espaces à la

objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols.

<sup>36</sup> Décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des

maille du SCoT. La plupart ont pris en compte le critère d'efficacité passée des consommations d'espaces NAF pour le logement. Certaines,

Plusieurs régions ont intégré un critère de dynamisme économique et notamment en

Concernant les projets d'envergure régionale<sup>38</sup>, la plupart des régions ont adopté une approche intégrant une enveloppe à mutualiser entre les territoires infrarégionaux. À titre illustratif, la région Normandie a déterminé une liste de grands projets qui représentent au total 15 % de son enveloppe sur la décennie 2021-2031. Les régions disposant de grandes plateformes industrielles, (Hauts-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est), ont prévu une enveloppe pour les projets de réindustrialisation, comprise entre 3 % et 10 % de leur enveloppe sur la période 2021-2031.

comme les Pays de la Loire, ont également pris en compte le taux de vacance de logements<sup>37</sup>.

direction de l'emploi industriel, dont Grand Est et Pays de la Loire.

La note d'analyse n° 129 susmentionnée de France Stratégie, indique dans son passage relatif aux méthodes de territorialisation spécifiques à chaque région : « *Seule la région Pays de la Loire a travaillé en interne sur une trajectoire ne respectant pas les prescriptions de la loi climat et résilience, c'est-à-dire n'aboutissant pas à une réduction de 50 % du rythme de consommation d'espaces entre 2021 et 2031 mais à une réduction moindre de 34 %...* ». La synthèse de la conférence régionale de gouvernance du ZAN (CRG) du 9 février 2024, confirme cette information<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Un système de bonus-malus s'appliquerait dans les cas d'un taux de vacance frictionnelle de + ou - 7 %.

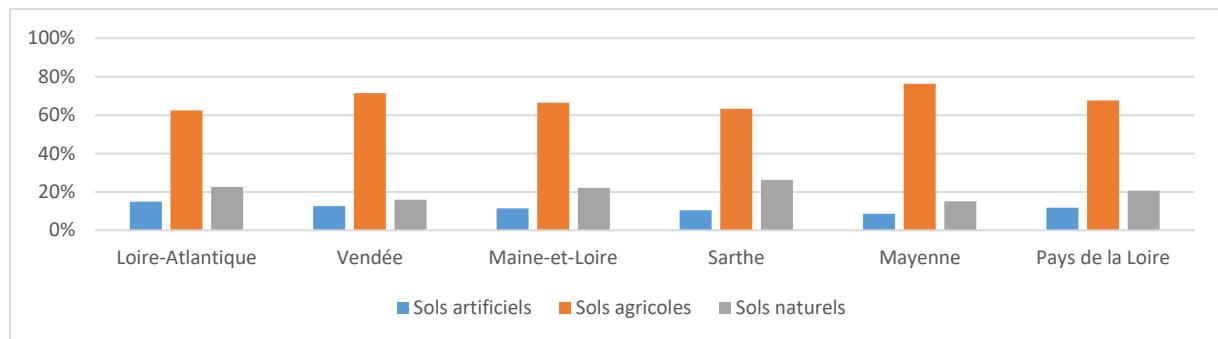
<sup>38</sup> Parmi lesquels des projets industriels et des projets routiers de contournement ou d'élargissement de voirie et des projets d'entrepôts logistiques.

<sup>39</sup>[https://donnees.paysdelaloire.fr/communication/Synthese-CRG\\_09.02.24.pdf](https://donnees.paysdelaloire.fr/communication/Synthese-CRG_09.02.24.pdf) (cf. page 3).

### 3 – UN BILAN TRÈS CONTRASTÉ DE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE AU PLAN RÉGIONAL

#### 3.1 Un territoire en grande partie constitué de sols agricoles, au taux d'artificialisation cependant élevé

Graphique n° 6 : Occupation du sol, départements de la région Pays de la Loire 2022 (en ha)

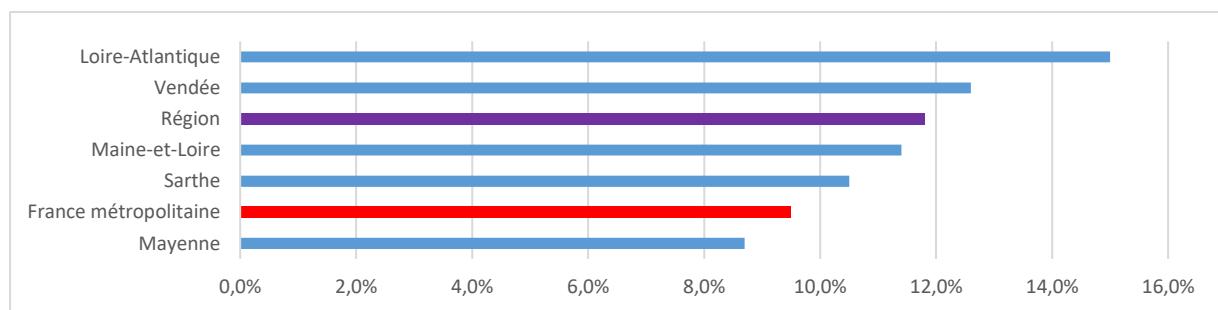


Source : CRC, selon Agreste (enquêtes Teruti-Lucas)

En 2022, le territoire régional (cf. graphique *supra*), d'une superficie totale de 3 240 386 hectares, était constitué, de 2 190 223 ha de sols agricoles (68 %, contre 50 %

au niveau national), de 667 388 ha de sols naturels (21 %, contre 40 % au niveau national) et de 382 776 ha de sols artificialisés<sup>40</sup> (11,8 %, contre 9,5 % au niveau national).

Graphique n° 7 : Taux d'artificialisation des départements Pays de la Loire en 2022



Source : CRC, selon Agreste (enquêtes Teruti-Lucas)

Quatre des cinq départements de la région (cf. graphique *supra*) enregistraient en 2022, un taux d'artificialisation supérieur à la moyenne nationale (territoire métropolitain).

Les départements littoraux de Loire-Atlantique (15 %) et de Vendée (12,6 %), sont les plus artificialisés de la région. Le Maine-et-Loire (11,4 %), la Sarthe (10,5 %) et la Mayenne (8,7 %),

enregistrent des taux d'artificialisation inférieurs à la moyenne régionale (11,8 %).

Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et le 1<sup>er</sup> janvier 2024, la consommation d'espaces NAF rapportée à la taille du territoire des départements de la région Pays de la Loire a été plus marquée en Loire-Atlantique et en Vendée, dont les taux respectifs de 0,94 % et 0,88 %, sont supérieurs au taux moyen régional (0,75 %)<sup>41</sup>.

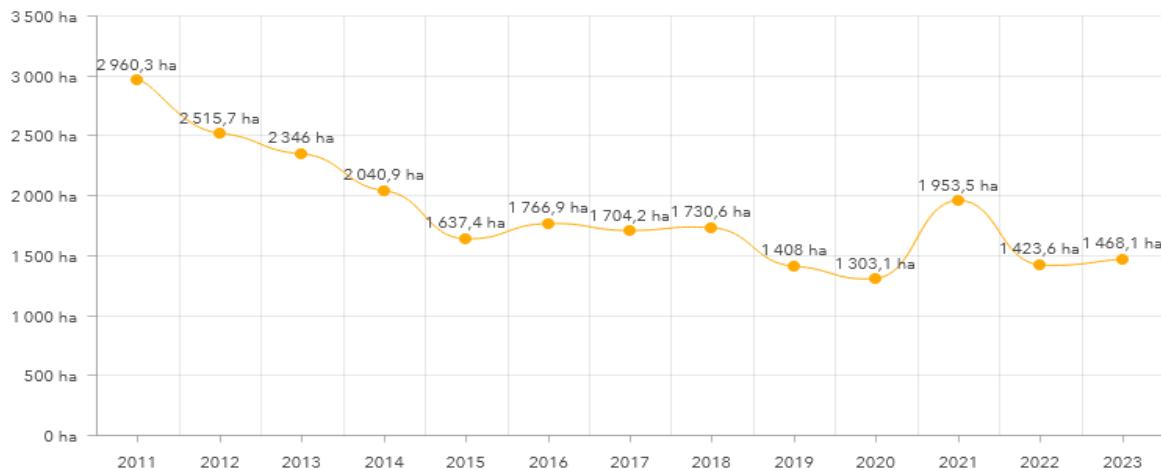
<sup>40</sup> Cf. tableau n° 4 en annexe n° 4.

<sup>41</sup> Cf. tableau n° 5 en annexe n° 4.

## 3.2 Une consommation importante d'espaces NAF

### 3.2.1 Tendanciellement baissier, le rythme de consommation est néanmoins soutenu

Graphique n° 8 : Consommation annuelle d'espaces NAF, région PDL 2011-2023 (en hectares)



Source : portail de l'artificialisation

Entre 2011 et 2023 (cf. graphique *supra*), le rythme moyen annuel de consommation d'espaces NAF en région, s'est élevé à 1 866 hectares. Alors que la consommation

moyenne annuelle s'est élevée à 2 466 hectares entre 2011 et 2014, son rythme a diminué de 21 % entre 2015 et 2023, pour s'établir à 1 592 hectares<sup>42</sup>.

La moyenne de la période 2021-2023 (environ 1 500 hectares, hors LGV), confirme la tendance baissière observée, mais semble toutefois constituer désormais un palier.

Sur les 24 261 hectares consommés au plan régional, de 2011 à 2023<sup>43</sup>, la moitié se situent dans les deux départements littoraux (6 556 hectares en Loire-Atlantique, soit 27 % et 5 977 hectares en Vendée, soit 24,6 %), qui représentent respectivement 21,5 % et 20 % des surfaces cadastrées de la région.

*A contrario*, dans les trois autres départements de la région, la consommation bien que soutenue, aboutit à ce que la part des surfaces consommées est moins élevée que la part des surfaces cadastrées couvertes. Le Maine-et-Loire avec 4 267 hectares (22 % de la surface régionale) a consommé 17,6 % des espaces NAF ligériens. La Sarthe avec 3 941 hectares (19 % de la surface régionale) a consommé 16 % des espaces NAF ligériens et la Mayenne avec 3 520 hectares<sup>44</sup> (16 % de la surface régionale) a consommé 14,5 % des espaces NAF ligériens<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Le fort niveau de consommation en 2021 par rapport aux cinq années précédentes s'explique en partie par l'enveloppe liée à la construction d'infrastructures, soit 400 ha, dont 266 ha pour le ferroviaire (LGV).

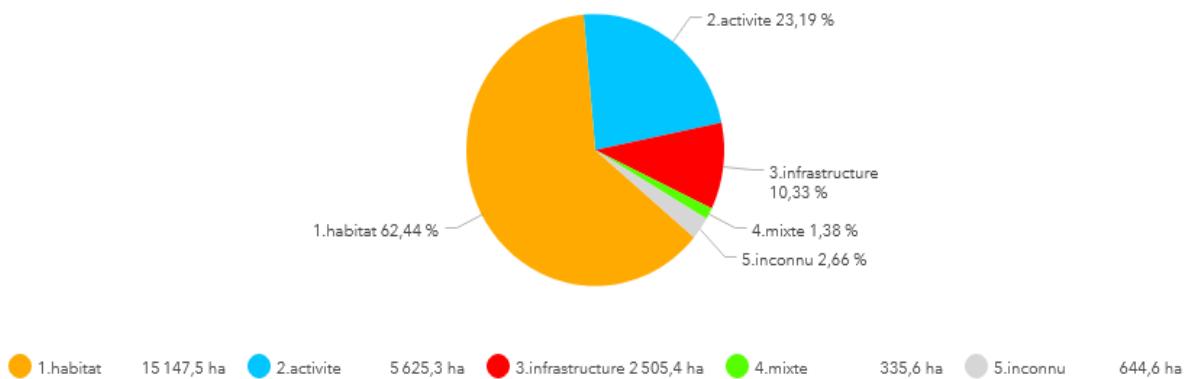
<sup>43</sup> Dont 19 413 ha sur la période de référence 2011-2021 (l'équivalent en taille de la ville de Marseille).

<sup>44</sup> 3 254 ha en neutralisant la consommation de 266 ha concernant la ligne à grande vitesse (LGV) Bretagne-Pays de la Loire.

<sup>45</sup> Cf. graphique n° 12 en annexe n° 4.

### 3.2.2 Une consommation à destination majoritairement résidentielle, dans laquelle la voirie occupe une part supérieure au national

Graphique n° 9 : Consommation d'espaces cumulées NAF par destination, région PDL 2011-2023



Source : portail de l'artificialisation

Sur la période 2011-2023 (cf. graphique *supra*), avec 15 147 hectares, l'habitat est, comme au plan national, le premier facteur d'artificialisation au niveau régional (63 %). Les consommations pour l'activité représentent 5 625 hectares, soit 23 % du total. La région a consacré 2 505 hectares<sup>46</sup> de consommations aux infrastructures soit 10 % du total, (7 % au plan national)<sup>47</sup>. Cet écart montre un développement plus important d'axes routiers, se rapportant généralement à un mode d'habitat dispersé.

Sur la période 2011-2023, parmi l'ensemble des départements de la région<sup>48</sup>, la Loire-Atlantique

Dans son rapport concernant la transition écologique au département de Loire-Atlantique, la chambre a souligné une programmation de la

est celui qui a le plus consommé à des fins d'habitat, soit un peu plus de 4 200 hectares (28 % des nouvelles surfaces consommées régionales). La Vendée est, pour sa part, le département qui a le plus consommé à des fins d'activités économiques, soit un peu plus de 1 700 hectares (30 % des nouvelles surfaces consommées régionales).

En 2020, 28 % des espaces régionaux artificialisés correspondaient à des voiries<sup>49</sup>, qui occupaient en moyenne 3,1 % de la surface ligérienne (2,4 % de la surface de la Mayenne<sup>50</sup>, jusqu'à 4,1 % de la surface de la Loire-Atlantique)<sup>51</sup>.

réduction des consommations d'espaces NAF affectées à la voirie, demandant toutefois à être confirmée<sup>52</sup>.

## 3.3 Une efficacité disparate des consommations d'espaces NAF

### 3.3.1 L'efficacité des consommations a progressé en moyenne

Sur la période 2011-2021, l'évolution des taux de croissance médians des ménages et des emplois

de la région Pays de la Loire est en moyenne plus dynamique que la France dans son ensemble<sup>53</sup>.

<sup>46</sup> Dont 2 072 ha de voirie et 433 ha de ferroviaire.

<sup>47</sup> Cf. graphique n° 13 en annexe n° 4.

<sup>48</sup> Cf. graphiques n° 14 à n° 23 en annexe n° 4.

<sup>49</sup> Source : enquêtes Teruti-Lucas.

<sup>50</sup> Dans ce département le moins artificialisé et le plus petit en superficie (16 % des surfaces régionales),

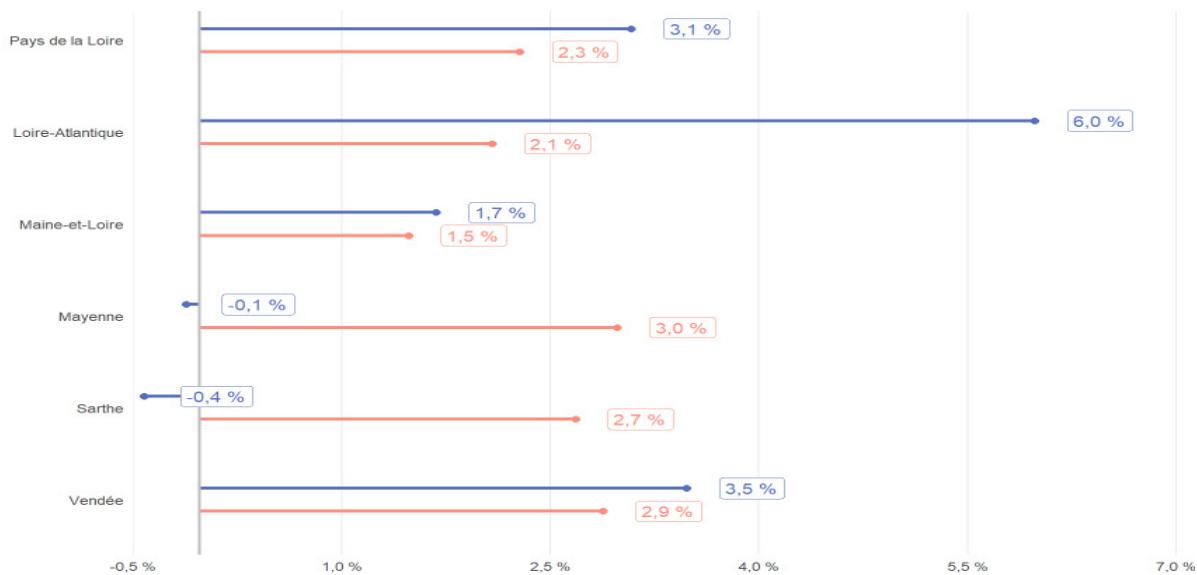
31 % des espaces artificialisés sont de la voirie (25 % en Sarthe, pour 19 % des surfaces régionales).

<sup>51</sup> Cf. graphique n° 24 en annexe n° 4.

<sup>52</sup> CRC Pays de la Loire : la transition écologique au département de Loire-Atlantique, rapport d'observations définitives du 26 juin 2024.

<sup>53</sup> Cf. tableau n° 6 en annexe n° 4.

Graphique n° 10 : Taux de croissance surfaces cadastrées consommées et population 2016-2021



Source : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DRÉAL) Pays de la Loire

Alors qu'entre 2009 et 2014, l'augmentation des surfaces artificialisées était supérieure à la croissance de la population ligérienne, la tendance s'est inversée entre 2016 et 2021 (cf. graphique *supra*), période au cours de laquelle la population régionale a progressé en moyenne de 3,1 % et les surfaces artificialisées de 2,3 % (hors routes)<sup>54</sup>.

Sur la période 2011-2021, le niveau de consommation médian des 69 EPCI de la région

est supérieur au niveau observé en France métropolitaine, de même que l'efficacité médiane de leur consommation d'espaces relative à l'évolution du nombre de ménages ou du nombre d'emplois. Néanmoins, ce constat reflète des disparités importantes, notamment parce que la consommation d'espaces NAF et l'artificialisation se sont poursuivies dans les départements de la Sarthe et de la Mayenne, dont la taille de la population a pourtant diminué.

### 3.3.2 L'inégale efficacité des consommations recouvre un double clivage

En région Pays de la Loire (cf. carte *infra*), aucun EPCI n'enregistre un niveau de consommation faible associé à une efficacité forte, c'est-à-dire ayant accueilli davantage de nouveaux ménages

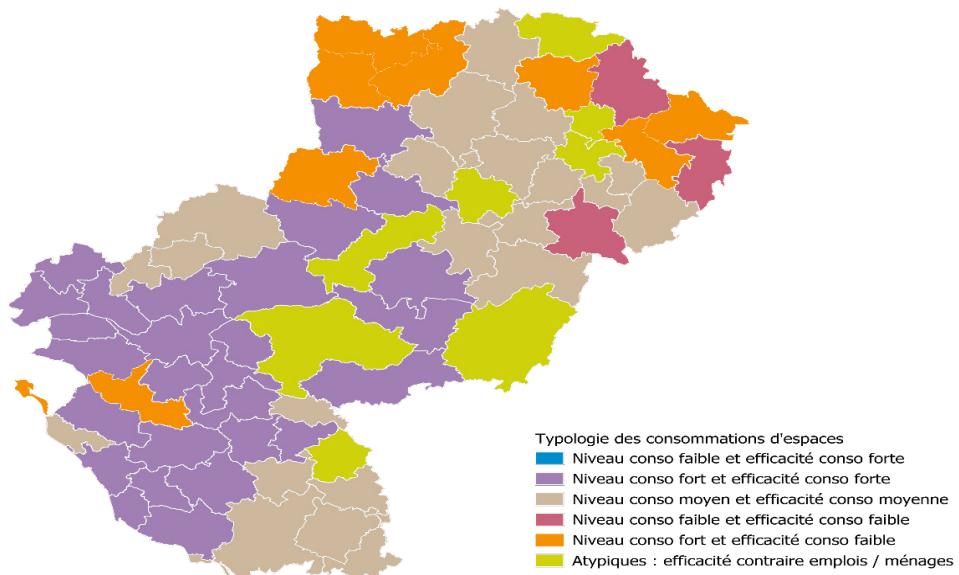
et d'emplois pour un hectare consommé, alors que le niveau national en dénombre 8 % du total<sup>55</sup> (France métropolitaine)<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> En cinq ans, la population avait crû de 4,3 %, contre 4,9 % pour les surfaces artificialisées hors routes.

<sup>55</sup> France Stratégie, notes d'analyses déjà citées n° 128 et n° 129 de novembre 2023.

<sup>56</sup> Cf. tableaux n° 7 et 8 en annexe n° 4.

Carte n° 4 : Typologie de la consommation d'espaces des EPCI en Pays de la Loire



Source : France Stratégie

Les 28 EPCI présentant un niveau de consommation fort associé à une efficacité élevée, constituent 41 % du total régional, soit le double du taux moyen constaté au plan national (20 %). Ils se situent en majorité dans la moitié ouest de la région (en violet sur la carte *supra*). Outre les centres urbains, comme Nantes métropole, Angers Loire métropole et les agglomérations de Saint-Nazaire, La Roche-sur-Yon et Laval, on trouve des intercommunalités du littoral (quelques territoires littoraux, telle la commune de Noirmoutier en l'île, ont cependant consommé de l'espace alors qu'ils ont perdu de la population).

L'hétérogénéité de l'efficacité des consommations d'espaces NAF est mise en évidence dans plusieurs rapports de la chambre (cf. encadrés *infra*).

Les 23 EPCI avec un niveau de consommation moyenne et une efficacité moyenne, représentent 34 % du total (36 % en France métropolitaine). Les neuf EPCI ayant beaucoup consommé et de manière peu efficace en ménages et en emplois (en orange sur la carte *supra*), avec 13 % du total, sont deux fois plus représentés qu'au niveau national (6 % du total). Hormis les communautés de communes Sud Retz Atlantique et île de Noirmoutier, les intercommunalités concernées sont situées au nord de la région : L'Ernée, Mayenne Communauté, Pays de Craon, Pays de l'Huisne-Sartheoise, Haute Sarthe-Alpes Mancelles, Le Gesnois Bilurien et Bocage Mayennais.

## Illustrations de consommations d'espaces NAF efficaces

Nantes métropole<sup>57</sup>

*La consommation d'espaces NAF apparaît efficace puisque le territoire métropolitain présente l'un de meilleurs ratios des métropoles de taille comparable pour ce qui est de la superficie artificialisée pour chaque nouvel emploi et chaque nouveau ménage accueillis. Une telle efficacité dans la consommation d'espace se traduit par une densification importante de la métropole, dont la part des habitants vivant en maisons individuelles est passée de 44,2 % en 2006 à 38,9 % en 2020.*

CARENE<sup>58</sup>

*La consommation d'espaces naturels a été plus « efficiente » que la moyenne du département, tant par nouvel habitant (149 m<sup>2</sup>, contre 229 m<sup>2</sup> pour la Loire-Atlantique), que par nouvel emploi créé (134 m<sup>2</sup>, contre 166 m<sup>2</sup> en Loire-Atlantique).*

---

<sup>57</sup> CRC Pays de la Loire : Nantes métropole-la sobriété foncière, rapport d'observations définitives du 16 décembre 2024.

<sup>58</sup> CRC Pays de la Loire : communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE), rapport d'observations définitives du 5 février 2025.

## Illustrations de consommations d'espaces NAF insuffisamment efficaces

### SMIX Pays du Mans<sup>59</sup>

*Le nombre d'habitants supplémentaires rapporté à l'hectare consommé à destination de l'habitat montre une faible densité à l'exception du Mans Métropole. En l'espace de dix années (2011-2021), la communauté de communes de l'Orée Bercé-Bélinois a ainsi consommé des sols à destination de l'habitat sur plus de 100 ha alors que concomitamment elle ne gagnait que 222 habitants, soit 2,2 habitants par hectare consommé. La situation est la même pour la communauté de communes Le Gesnois Bilurien qui a utilisé 187 ha pour l'habitat alors que sa population n'a évolué que de 39 habitants, soit 0,2 habitants pour les nouveaux hectares destinés à l'habitat.*

### Communauté de communes de l'Ernée<sup>60</sup>

*Chaque nouveau ménage a consommé 6 277 m<sup>2</sup>, soit presque deux fois plus qu'à l'échelle départementale (3 218 m<sup>2</sup>) et 10 fois plus qu'à l'échelle régionale (666 m<sup>2</sup>). La consommation d'espace destinée à l'habitat s'avère donc très peu efficace. Cette très faible efficacité de la consommation d'espace dédiée à l'habitat s'explique par la construction de lotissements sans besoin, en anticipation du ZAN, et un prix du foncier très peu cher, déconnecté de sa valeur environnementale.*

### Commune de Brissac Loire Aubance<sup>61</sup>

*La consommation d'espaces NAF par nouvel habitant est supérieure sur la période pour Brissac Loire Aubance (804,5 m<sup>2</sup> par nouvel habitant entre 2009 et 2021) par rapport aux niveaux d'artificialisation moyens observés sur le département de Maine-et-Loire et sur la communauté de communes Loire Layon Aubance, dont les moyennes respectives se situent à 651 m<sup>2</sup> et 713 m<sup>2</sup>.*

### Commune de Noirmoutier en l'île<sup>62</sup>

*Pour 2011-2022, l'artificialisation a concerné l'habitat (14,1 ha), les activités (10,5 ha) et les routes (5,2 ha). Pourtant, la commune a perdu des habitants et des emplois.*

Selon France Stratégie<sup>63</sup>, en Pays de la Loire près de 4 700 hectares d'espaces NAF (soit 24 % de la consommation totale) auraient pu être économisés entre 2011 et 2021, si au sein de chaque groupe d'urbanité, les communes ayant consommé avec une efficacité inférieure à la

médiane de leur groupe avaient consommé avec une efficacité égale à la médiane de leur groupe (et en supposant, pour les communes qui perdent des emplois ou des ménages, qu'elles auraient eu une consommation correspondante nulle)<sup>64</sup>.

<sup>59</sup> CRC Pays de la Loire : syndicat mixte du pays du Mans (SMPM), rapport d'observations définitives du 10 juillet 2025.

<sup>60</sup> CRC Pays de la Loire : communauté de communes de l'Ernée, rapport d'observations définitives du 2 juillet 2025.

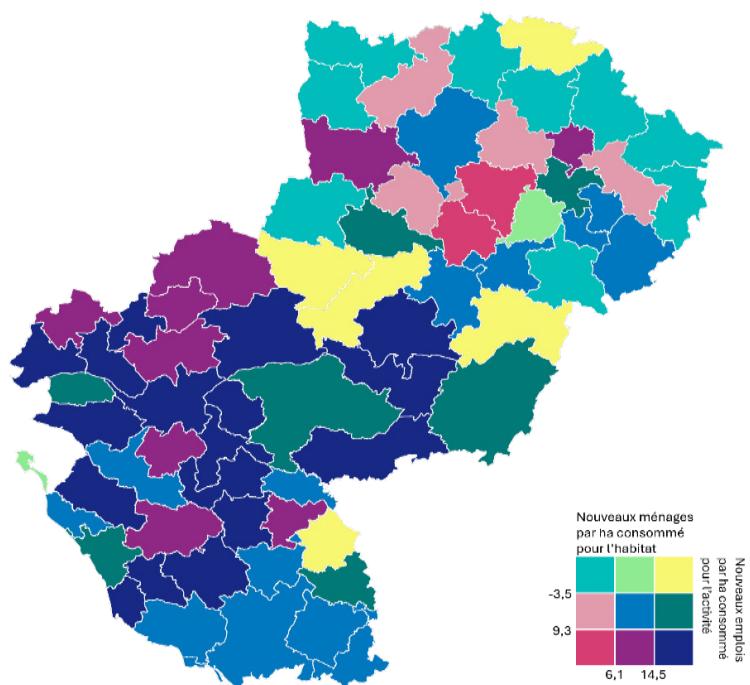
<sup>61</sup> CRC Pays de la Loire : commune de Brissac Loire Aubance, rapport d'observations définitives du 13 novembre 2024.

<sup>62</sup> CRC Pays de la Loire : commune de Noirmoutier en l'île, rapport d'observations définitives du 26 février 2025.

<sup>63</sup> Notes d'analyse n° 128 et n° 129, focus régional, la région Pays de la Loire.

<sup>64</sup> Au plan national, ce sont 39 000 hectares pour l'habitat et 22 000 hectares pour l'activité sur 231 000 hectares consommés qui auraient pu être économisés.

**Carte n° 5 : Efficacité de la consommation d'espaces des EPCI en Pays de la Loire, relative à l'évolution des ménages et des emplois**



Source : France Stratégie

Un double clivage est observé quant à l'efficacité des consommations d'espaces NAF au plan régional. D'une part, entre les parties nord et sud du territoire et, d'autre part, entre les communes de moins de 10 000 habitants et celles de plus de 40 000 habitants.

La moitié sud de la région a consommé de manière plus efficace que la partie nord, en particulier autour de la métropole nantaise et sur le littoral atlantique, mais avec des orientations

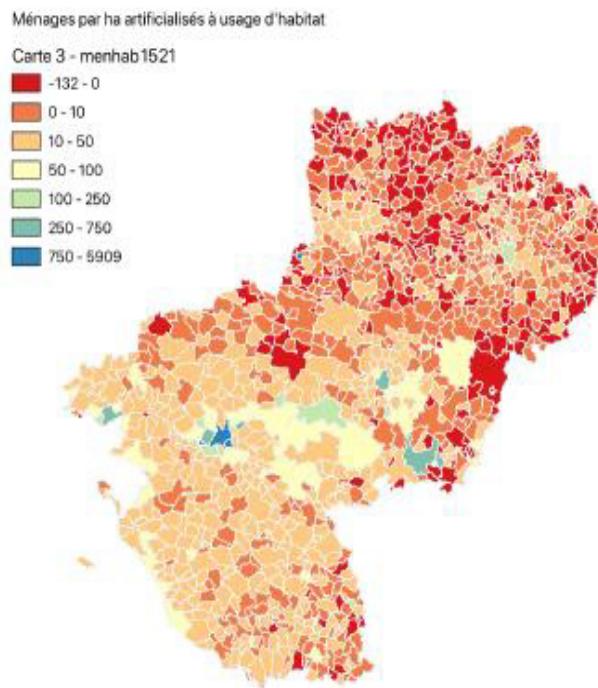
Entre 2016 et 2020, les villes moyennes et les petites communes des départements non littoraux ont continué à consommer de l'espace alors que leur population augmentait peu ou décroissait. Alors que les surfaces consommées

portées plutôt vers une efficacité élevée pour l'activité autour de Saint-Nazaire et plutôt vers une efficacité élevée pour l'habitat à l'est (en vert foncé sur la carte *supra*).

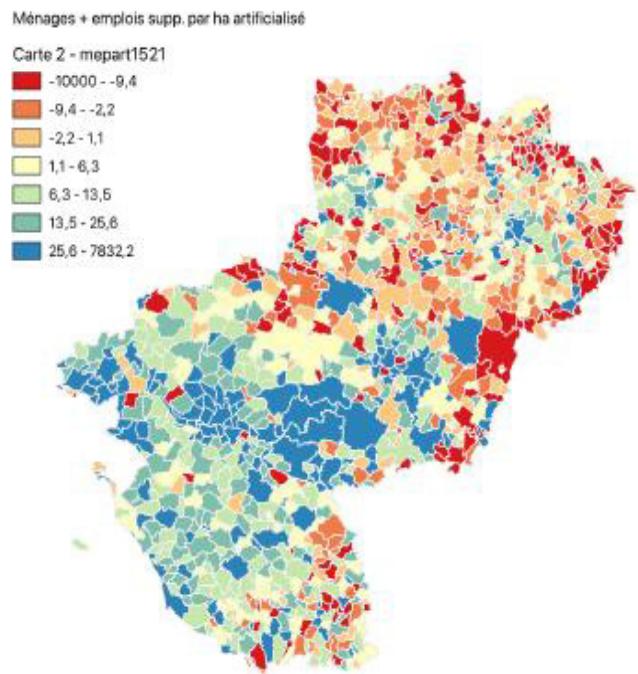
La moitié nord concentre sept EPCI relativement peu efficaces sur les deux plans (en turquoise), ainsi que des EPCI relativement peu efficaces en ménages, mais avec une efficacité moyenne ou forte en emplois (en rose pâle et rose foncé sur la carte *supra*).

par les communes de plus de 40 000 habitants n'ont augmenté que de 1,2 % en cinq ans, celles des communes de moins de 2 000 habitants et de celles entre 2 000 et 10 000 habitants, ont respectivement progressé de 2,5 % et 2,7 %.

**Carte n° 6 : Communes de la région PDL : nombre de ménages par hectare artificialisé à usage d'habitat, (2015-2021)**



**Carte n° 7 : Communes de la région PDL : nombre de ménages + emplois supplémentaires par hectare artificialisé à usage d'habitat, (2015-2021)**



Source : CRC selon CEREMA, licence ouverte, version 2.0

Les cartes n° 6 et 7 supra, illustrent à l'échelle des communes, le rendement résidentiel de l'artificialisation à usage d'habitat et l'efficacité fonctionnelle globale de l'artificialisation en agrégeant les dynamiques résidentielles et économiques. Elles mettent en lumière les territoires où l'urbanisation s'est faite de manière compacte et efficiente, en opposition avec ceux où de grandes surfaces ont été artificialisées pour accueillir peu de ménages. Elles révèlent les contrastes territoriaux en matière de densification utile : certaines communes

parviennent à accueillir de nombreux ménages et emplois sur des surfaces réduites, tandis que d'autres consomment de l'espace sans bénéfice, voire en situation de repli.

La très grande variabilité dans la manière de consommer les espaces NAF au sein de chaque groupe de communes de taille et densité comparables, confirme l'intérêt d'une différenciation infrarégionale dans l'allocation des enveloppes d'artificialisation.

## 4 - LE RYTHME ACTUEL DE CONSOMMATION EST INSUFFISAMMENT SOBRE

Pour le respect de l'objectif de l'article 191 de la loi « climat et résilience », le plafond de l'enveloppe régionale s'établit, pour la période 2021-2030, à 9 708 hectares, compte tenu d'une

consommation de 19 413 hectares sur la période de référence<sup>65</sup>, à laquelle s'applique un objectif de 50 % (cf. tableau *infra*).

Tableau n° 1 : Vue détaillée des consommations d'espaces NAF en région PDL (en hectares)

| Département      | Total consommations sur période de référence 2011-2021 | Objectif cible ZAN période 2021-2031<br>Taux 50 % | Total consommations sur la période 2021-2023 | Moyenne annuelle consommations période 2021-2023 | Taux de consommations enveloppe ZAN | Cible reste à consommer sur enveloppe plafond ZAN | Total consommations période 2011-2023 | Moyenne annuelle consommations 2011-2023 |
|------------------|--|---|--|--|-------------------------------------|---|---------------------------------------|--|
| Loire-Atlantique | 5 214  | 2 607   | 1 342  | 447  | 51%                                 | 1 265   | 6 556                                 | 504                                      |
| Vendée           | 4 790  | 2 395   | 1 187  | 396  | 50%                                 | 1 208   | 5 977                                 | 460                                      |
| Maine-et-Loire   | 3 458  | 1 729   | 809  | 270  | 47%                                 | 920   | 4 267                                 | 328                                      |
| Sarthe           | 3 327  | 1 664   | 614  | 205  | 37%                                 | 1 050   | 3 941                                 | 303                                      |
| Mayenne          | 2 627  | 1 314   | 893<br>627 (hors LGV)                        | 298<br>209 (hors LGV)                            | 68%<br>(48% hors LGV)               | 421<br>687 (hors LGV)                             | 3 520<br>3 254                        | 271<br>250 (hors LGV)                    |
| Région           | 19 416   | 9 708   | 4 845<br>4 579<br>(Hors LGV)                 | 1 615<br>1 526<br>(Hors LGV)                     | 50%<br>47 %<br>(Hors LGV)           | 4 863<br>5 130<br>(Hors LGV)                      | 24 261<br>23 995<br>(Hors LGV)        | 1 866<br>1 845<br>(Hors LGV)             |

Source : CRC selon *MonDiagnosticArtificialisatio*

Selon les projections réalisées en 2023, par France-Stratégie, à mode inchangé de consommation de surfaces NAF nouvelles, les besoins cumulés de la région s'élèveraient à 12 500 hectares, soit 11 000 ha pour l'habitat et 1 500 ha pour l'activité.

Au 31 décembre 2023, l'enveloppe régionale cible a été consommée à hauteur de 4 845 hectares (4 579 hors LGV), soit 49,9 % de son total (47 % hors LGV), au rythme moyen annuel de 1 615 hectares (1 526 hors LGV). Le constat montre, à l'instar du niveau national<sup>66</sup>, un

rythme élevé de consommation qui demande à être urgentement régulé pour l'atteinte de l'objectif de sobriété de la décennie en cours.

Sur la période 2024-2030, les collectivités de la région ne devraient pas consommer plus de 4 863 hectares (5 130 ha hors LGV), soit 695 hectares en moyenne par an, alors que le rythme constaté pour la période 2021-2023 est 2,7 fois plus rapide. Sur cette base, la consommation régionale s'élèverait en cumul, en fin de période 2021-2030, à plus de 15 000 hectares.

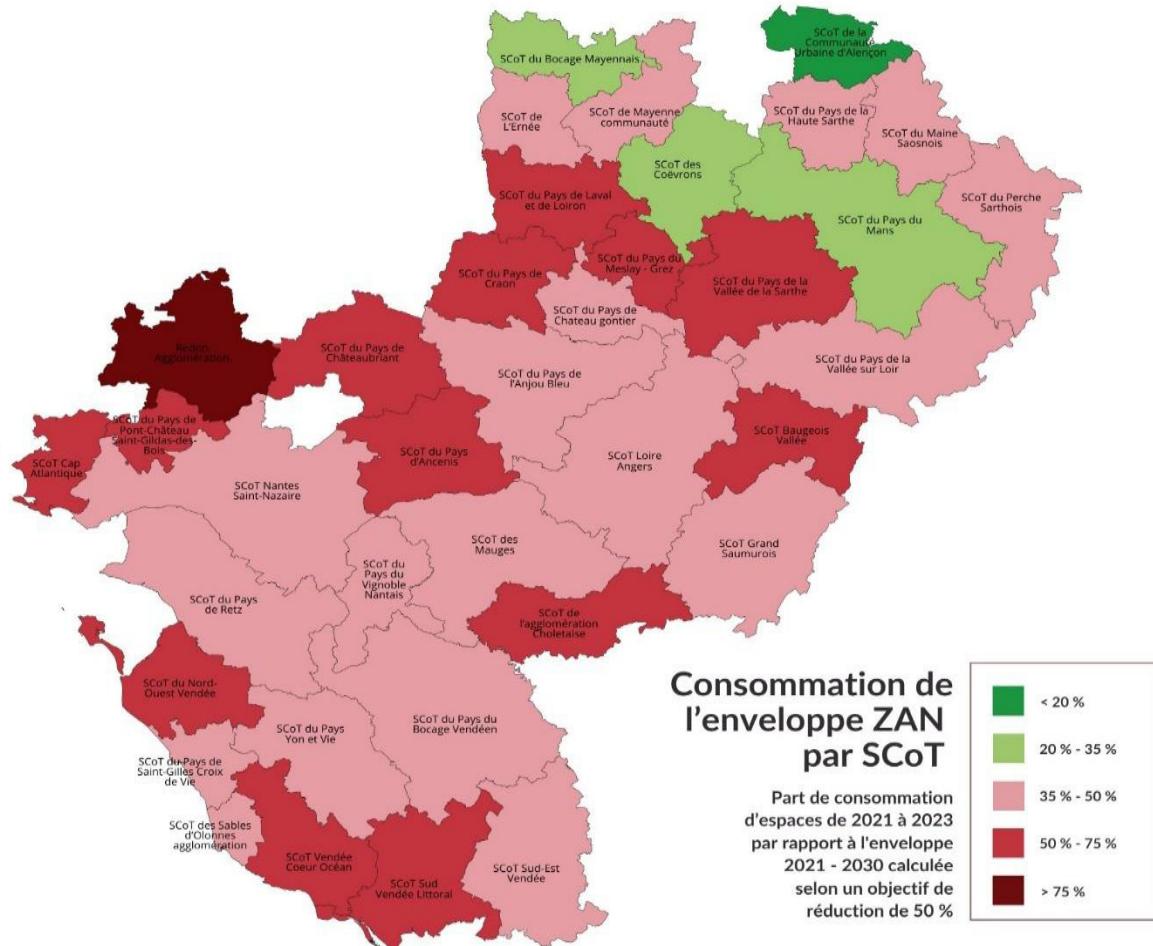
<sup>65</sup> Source portail de l'artificialisation.

<sup>66</sup> Les taux des régions soumises à un SRADDET s'échelonnent de 46,8 % à 57,6 %.

À l'échelle des 37 SCoT de la région (cf. carte *infra*)<sup>67</sup>, le taux moyen de consommation de la période 2021-2023 se situe entre 50 % et 75 %

pour 14 d'entre eux, (38 % du total) et entre 35 % et 50 % pour 18 d'entre eux (49 % du total).

**Carte n° 8 : Consommation d'espaces NAF par SCoT, 2021-2023, impact sur la trajectoire pour l'atteinte de l'objectif de sobriété**



Source : CRC à partir des données CEREMA

<sup>67</sup> Selon la conférence régionale des SCoT (séance du 12 octobre 2022), les Pays de la Loire regroupent 36 SCoT+1 PLUi valant SCoT d'une superficie de 175 km<sup>2</sup> à 1 899 km<sup>2</sup>, qui couvrent 98 % du territoire et représentent 99 % de la population régionale en 2018. Trois territoires ne sont pas couverts par un SCoT (Haute-Sarthe Alpes Mancelles en Sarthe, Nozay en Loire-Atlantique et l'Île d'Yeu en Vendée). Trois SCoT s'appliquent sur plusieurs départements et régions : -

SCoT du Pays Redon Bretagne Sud, à cheval sur les régions Bretagne et Pays de la Loire et trois départements (Morbihan, Ille-et-Vilaine et Loire-Atlantique) ; - SCoT de l'agglomération Cap Atlantique, à cheval sur les régions Bretagne et Pays de la Loire et deux départements (Morbihan et Loire-Atlantique) ; - SCoT de la communauté Urbaine d'Alençon, à cheval sur les régions Normandie et Pays de la Loire et deux départements (l'Orne et la Sarthe).

Au total, s'il se poursuivait au rythme actuel, ou quand bien même il rejoindrait les prévisions de consommation susmentionnées, le modèle actuel se montrerait insuffisamment sobre pour atteindre l'objectif précité de 9 708 hectares.

Dans le cas où la proposition de loi « TRACE » (cf. encadré *infra*) soit adoptée en l'état et, notamment son article 2, il appartiendrait au SRADDET de fixer des objectifs de réduction de consommations, sans horizon temporel prédefini, ce qui pourrait infléchir les conclusions de l'analyse qui précède.

### La proposition de loi TRACE (focus articles 1 à 3)

La proposition de loi visant à « instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux », dite Trace, déposée par le Sénat le 7 novembre 2024 a été adoptée par le Sénat le 18 mars 2025. Une proposition de loi de l'Assemblée a été déposée le 21 mai 2025.

- l'article 1<sup>er</sup> pérennise la mesure de l'artificialisation par le décompte de la consommation d'espaces NAF, comme c'est actuellement le cas jusqu'en 2031 ;
- l'article 2 abroge l'objectif intermédiaire de réduction de moitié de l'artificialisation à l'échelle nationale sur la décennie 2021-2031 par rapport à la décennie précédente. La fixation d'objectifs de réduction de l'artificialisation continuerait cependant à relever des SRADDET et autres documents de planification régionaux, à qui il serait loisible de fixer des objectifs plus ou moins ambitieux de réduction de la consommation d'espaces NAF, sans horizon temporel prédefini ;
- l'article 3 repousse les dates butoirs de 2027 et 2028 avant lesquelles doit intervenir la modification des documents d'urbanisme afin d'y inclure les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par la loi climat-résilience à respectivement 2031 pour les SCoT et 2036 pour les PLU(i) et cartes communales.

# 5 - LES FREINS À LA MISE EN ŒUVRE DU ZAN APPELLENT L'ÉLABORATION DE STRATÉGIES ET L'AMPLIFICATION DE COOPÉRATIONS TERRITORIALES

## 5.1 Une stratégie et une gouvernance d'aménagement et de planification des consommations foncières à établir à l'échelon supra-communal

L'élaboration sur le territoire d'une gouvernance et d'une stratégie foncière répond à un triple enjeu : concilier développement et sobriété foncière ; articuler planification stratégique et conduite des opérations d'urbanisme ; maîtriser l'augmentation du coût du foncier<sup>68</sup>. Cette stratégie peut notamment s'appuyer sur : un diagnostic foncier et immobilier permettant de caractériser la nature des terrains<sup>69</sup>, leurs atouts et contraintes, leur vocation actuelle et future, le

Il ressort des constats de la CRC, qu'une politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme menée à l'échelle supra-communale constitue un atout pour une gestion économe de l'espace (cf. encadré *infra*). En effet, il doit moins s'agir pour chacune des collectivités membres de l'EPCI de raisonner sur un droit individuel à consommer et sur la maximisation d'une enveloppe foncière théorique, que de travailler à un projet de territoire et en définir les besoins en termes d'habitat, d'infrastructures et d'activités économiques<sup>70</sup>. Ainsi, afin d'assurer un exercice coordonné et piloté de l'aménagement foncier, la

potentiel urbanisable résiduel ; une identification des surfaces dont l'aménagement est nécessaire pour la mise en œuvre des orientations du PLUi ; un plan d'action foncière, établi en lien avec un établissement public foncier (EPF) identifiant les modalités d'intervention sur chacun des secteurs à aménager ; la mise en place d'une veille foncière pour anticiper, suivre et le cas échéant saisir les opportunités foncières.

chambre a recommandé, dans plusieurs rapports, la définition et la formalisation d'une stratégie foncière globale à l'échelon intercommunal en charge des compétences relatives au plan local de l'habitat (PLH) et aux zones d'activités économiques (ZAE). Cette analyse rejoint les conclusions formulées dans son rapport thématique, portant sur la gestion du trait de côte<sup>71</sup> : « *il apparaît utile de confier la gestion du trait de côte à un niveau décisionnel plus adapté aux enjeux, c'est-à-dire a minima les intercommunalités* ».

<sup>68</sup> Cf. étude ANCT-Observatoire des territoires : « Enjeux de la sobriété foncière et d'appui à la planification territoriale ».

<sup>69</sup> Voir à ce sujet l'initiative de Nantes métropole qui a créé un outil de pré-diagnostic éclairant les choix de révision du zonage de son plan local d'urbanisme, relevée par le haut-commissariat à la stratégie et au plan, en juillet 2025.

<sup>70</sup> Voir à ce sujet le SCoT de Gascogne (2023), construire l'avenir de 397 communes du Gers.

<sup>71</sup> CRC Pays de la Loire : rapport thématique régional sur la gestion du trait de côte dans les Pays de la Loire, du 28 mai 2024 : « mieux anticiper les risques et renforcer les stratégies » (<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/69930>).

## Une implication inégale de l'échelon intercommunal dans le pilotage et la stratégie d'aménagement et de sobriété foncière

Nantes métropole

*Nantes Métropole a renouvelé sa stratégie foncière par une délibération cadre du 29 juin 2022 qui promeut une intervention foncière dans les zones déjà urbanisées et la préservation des ressources naturelles et agricoles. Le PLU métropolitain (PLUm) de 2019 s'inscrit dans la continuité des PLU d'échelle communale en définissant un objectif ambitieux, qui est pour l'heure atteint, de réduire de 50 % le rythme annuel moyen de la consommation des espaces NAF d'ici 2030, anticipant ainsi de plus de deux ans le dispositif ZAN de la loi climat et résilience du 22 août 2021.*

Communauté d'agglomération de la Roche-Sur-Yon<sup>72</sup>

*Le SCoT de La Roche-sur-Yon-Agglomération révisé en 2020, indiquait que la collectivité devait tendre d'ici 2030 vers une réduction de 50 % de sa consommation d'espaces NAF. Pour sa part, l'examen du PLU de la ville de La Roche-sur-Yon, approuvé en 2023, a montré une consommation foncière prévue pour la période 2021-2030, supérieure à celle constatée sur la décennie précédente. L'élaboration en cours d'un PLUi à l'échelle de l'agglomération, devra ainsi intégrer cette prévision et répercuter sur les autres communes de l'agglomération l'effort de limitation de leur consommation d'espaces.*

Grand Lieu communauté<sup>73</sup>

*Grand Lieu Communauté a élaboré un programme d'actions foncières pour identifier dans chaque commune membre les gisements fonciers pouvant être utilisés, puis en les hiérarchisant par l'attribution d'une note de dureté foncière en fonction de leur caractère opérationnel à court, moyen ou long terme. Au final, 243,95 ha d'espaces non bâties ont été définis comme potentiel foncier pour de l'habitat, 330 espaces bâties ont été identifiés comme vacants depuis plus 2 ans et entre 140 et 274 logements ont été ciblés comme pouvant faire l'objet d'opérations de renouvellement et de réhabilitation. La chambre observe que la mise en place de ce programme d'actions permet de mieux connaître le potentiel de développement de l'habitat dans chaque commune et constitue dès lors un outil d'aide à la décision particulièrement utile pour optimiser la gestion du foncier. Un tel programme, conçu avant tout comme un appui offert par l'EPCI aux communes, pourrait également constituer une base pour d'une part mettre en place une véritable stratégie foncière à l'échelle communautaire. En effet, cette stratégie pourrait permettre notamment, en lien avec les communes, d'identifier des espaces artificialisés à renaturer, de définir des mesures afin de limiter le nombre de logements vacants, de conclure des partenariats avec les bailleurs sociaux afin de densifier les constructions, ou encore de mettre en place un programme de réhabilitation des friches, au nombre d'une quinzaine sur le territoire communautaire.*

Communauté de communes Le Gesnois Bilurien<sup>74</sup>

*La communauté de communes du Gesnois Bilurien s'est dotée d'un PLUi, valant programme local de l'habitat (PLUiH) approuvé le 13 octobre 2022. Ce PLUiH a été adopté après plusieurs années d'élaboration puisque la première délibération date de mars 2017. Ce délai s'explique notamment par l'absence de technicien spécialisé au sein des services intercommunaux pour piloter ce dossier. La communauté de communes a missionné un bureau d'étude sans se donner*

<sup>72</sup> CRC Pays de la Loire : La Roche-sur-Yon Agglomération, rapport d'observations définitives du 27 septembre 2024.

<sup>73</sup> CRC Pays de la Loire : Grand Lieu communauté, rapport d'observations définitives du 11 décembre 2024.

<sup>74</sup> CRC Pays de la Loire : communauté de communes Le Gesnois Bilurien, rapport d'observations définitives du 4 avril 2025.

*les moyens de le piloter alors que les interlocuteurs ont fréquemment changé sur la période. Ce n'est qu'en septembre 2023 qu'une chargée de mission urbanisme a été recrutée par l'intercommunalité. En conseil communautaire de janvier 2023, le vice-président en charge de l'urbanisme a déclaré : « le contexte démontre qu'il est temps que la communauté de communes se dote de l'ingénierie nécessaire au suivi des projets urbanisme et habitat ».*

Communauté de communes Baugeois-Vallée<sup>75</sup>

*Compte-tenu d'une consommation cumulée d'espaces naturels et forestiers (NAF), atteignant déjà fin 2022, 41 % de l'enveloppe disponible pour la période 2021-2031, la chambre recommande de poursuivre les travaux de mise en place d'une stratégie foncière sur son territoire, tel que prévu dans la feuille de route vers le ZAN, adoptée par la collectivité en mars 2025. En complément, l'actualisation du SCoT est nécessaire pour la déclinaison et l'application de l'objectif de sobriété foncière conforme à l'article 191 de la loi « climat-résilience ».*

Communauté de communes de l'Ernée

*Le PLUi de la communauté de communes de l'Ernée devra être rendu compatible avec le SCoT de l'Ernée déclinant l'objectif du ZAN sur le territoire. À cet égard, la modification et les révisions allégées du PLUi décidées en 2024 ne vont pas dans ce sens. En effet, le nombre de STECAL doit doubler pour permettre la création ou l'extension d'activités économiques.*

Dans le sens d'une stratégie formalisée à l'échelon supra-communal, la chambre a recommandé dans plusieurs rapports de favoriser l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)<sup>76</sup>, document cohérent, révisé selon une fréquence identique permettant

d'adopter un projet global et transversal pour instaurer entre les membres de l'EPCI une régulation de la consommation d'espaces à l'échelle du territoire intercommunal et mutualiser les coûts de confection et de révision des documents d'urbanisme (cf. encadré *infra*).

#### **L'enjeu d'une mutualisation des dépenses publiques relatives à l'élaboration et l'actualisation des documents d'urbanisme**

Communauté de communes Loire Layon Aubance<sup>77</sup>

*Les communes membres ont majoritairement fait le choix de conserver la compétence urbanisme. Cette décision prive l'EPCI d'un outil précieux en faveur de l'aménagement du territoire intercommunal et pénalise les arbitrages en faveur de la solidarité et de la cohérence territoriale. Ainsi, l'objectif visant à stopper l'artificialisation des sols d'ici 2050 devra s'apprécier selon le périmètre du territoire de chaque commune (PLU) et non à l'échelle de l'intercommunalité qui offre pourtant davantage de marges de manœuvre. L'inaboutissement de la procédure de transfert apparaît en outre regrettable d'un point de vue financier : ce sont au minimum 450 000 € qui ont été inscrits sur le compte relatif aux études et aux documents d'urbanisme par les communes membres de la CCLLA entre 2017 et novembre 2023.*

<sup>75</sup> CRC des Pays de la Loire : communauté de communes Baugeois-Vallée, rapport d'observations définitives du 27 juin 2025.

<sup>76</sup> Communautés de communes Grandlieu Communauté, Loire Layon Aubance, Baugeois-Vallée ; communes de Guérande, Brissac Loire Aubance, Sèvremoine et Chemillé en-Anjou.

<sup>77</sup> CRC Pays de la Loire : communauté de communes Loire Layon Aubance, rapport d'observations définitives du 13 septembre 2024.

#### Commune de Brissac Loire Aubance

Confier à un prestataire externe, l'élaboration du PLU initiée dès 2018 a été significativement retardée avec une adoption définitive en octobre 2023 (alors que sa finalisation était fixée à 2021). L'absence de visibilité sur les évolutions chiffrées, qu'induit ce nouveau PLU, prive la gouvernance d'indicateurs précieux d'aide à la décision. Enfin, si les documents composant le PLU sont effectivement publiés sur le géoportail de l'urbanisme, leur qualité formelle ainsi que leur lisibilité sont critiquables. En outre, la laborieuse numérisation des documents altère significativement leur lisibilité. Ces quelques écueils sont à corrélérer aux ressources limitées de la collectivité pour accompagner le prestataire et l'exécution du marché, ce qui n'est pas anormal au regard de la taille de la commune. Ils militeraient cependant en direction du transfert de la compétence ou, à minima, en direction d'une mise en commun plus forte de la compétence urbanisme au sein de la communauté de communes qui dispose de ressources plus étoffées. Les observations suivantes ainsi que l'actualisation du document à la lumière du nouveau SCoT et du nouveau PLH imposeront une profonde révision de ce document. Alors que la commune a investi de nombreuses heures dans l'élaboration de son PLU et a engagé une enveloppe conséquente (167 000 €), celui-ci apparaît en partie obsolète quelques mois après son adoption. Ce constat interroge nécessairement l'efficience de cette opération.

## 5.2 Une ingénierie à renforcer, des outils à mettre en place pour mesurer et maîtriser la trajectoire de consommation foncière

### 5.2.1 Renforcer l'ingénierie pour le pilotage de l'action foncière

Afin d'assurer un exercice mieux piloté de l'aménagement foncier, la chambre a recommandé de renforcer le recours à l'ingénierie (cf. encadré *infra*). Parmi les acteurs qui disposent d'une connaissance des marchés fonciers (veille foncière, connaissance du territoire via les conventionnements et les projets

portés) et en capacité de produire des études pour accompagner les collectivités, par exemple dans l'identification des gisements fonciers, figurent notamment les agences d'urbanisme, les établissements publics fonciers (EPF) et les services de l'Etat (DRéAL, DDT, CEREMA)<sup>78</sup>.

#### La nécessité de renforcer l'ingénierie foncière

##### Nantes métropole

Nantes Métropole a décidé de redevenir membre de l'établissement public foncier (EPF) de Loire-Atlantique en 2022, qu'il avait quitté en 2020, en mettant en valeur la nécessité d'adhérer de nouveau à un mécanisme de solidarité entre les territoires et de mutualisation du portage du foncier entre les EPCI urbains, périurbains et ruraux. La chambre observe toutefois qu'aucune convention-cadre entre la métropole et l'EPF n'a pour l'instant été conclue, ce qui serait pourtant de nature à renforcer leur partenariat, en définissant des priorités et des orientations stratégiques aux interventions de l'EPF sur le territoire métropolitain, qui opère en effet, pour l'heure, seulement au gré d'opérations ponctuelles.

##### Communauté de communes Anjou Bleu communauté<sup>79</sup>

Au titre des opérations de densification, l'EPCI a initié une action originale dans le cadre d'une convention de recherche et développement en 2024 avec un opérateur privé en architecture qui est déjà présent auprès de plusieurs intercommunalités en France. Cet opérateur aide les

<sup>78</sup> Cf. plateforme Aides-territoires : <https://aides-territoires.beta.gouv.fr/>.

<sup>79</sup> CRC Pays de la Loire : communauté de communes Anjou Bleu communauté, rapport d'observations définitives du 2 juillet 2025.

collectivités à identifier le foncier disponible sur les parcelles déjà construites et les densifications possibles. Il assure ensuite la prise de contact avec les particuliers et les partenaires privés (agents immobiliers, constructeurs, architectes, notaires, etc.) afin de monter des projets immobiliers par densification. L'intervention de l'opérateur représente un coût prévisionnel et maximal de 487 000 € sur cinq ans pour la communauté de communes, ce qui est élevé. Elle envisage ainsi le montage de 60 projets sur les cinq ans soit en moyenne 12 opérations par an, ce qui devra être confirmé. Fin 2024, près d'une cinquantaine de contacts avaient été établis afin de faire connaître le dispositif. Deux programmes sont portés par l'opérateur : le programme BIMBY et le programme BUNTI. Le premier vise à créer, au sein des zones pavillonnaires, de nouveaux logements sur des parcelles déjà construites. Il s'agit donc de densification parcellaire, ce qui peut, par exemple, conduire à construire une seconde maison plus petite dans une partie de jardin. Le second transpose cette démarche mais dans le patrimoine déjà bâti avec l'examen et l'ingénierie de possibilités d'extension ou de rehaussement de bâtiments déjà existants. Le partenariat avec l'opérateur vient de démarrer par une action d'information auprès de la population de Segré-en-Anjou Bleu et il est trop tôt pour dégager des éléments de bilan. On soulignera cependant, dès à présent, la volonté de la communauté de communes de trouver des montages innovants en matière de sobriété foncière.

#### Commune de Noirmoutier en l'île

Noirmoutier-en l'île est la seule commune de l'île à ne pas avoir conclu de convention de maîtrise foncière en vue de la restructuration de secteurs urbains avec l'EPF de Vendée. Dès à présent, et sans attendre l'aboutissement du futur PLUi, un plan d'action foncière associant la commune et l'EPF de Vendée pourrait prévoir :

- l'examen des gisements fonciers identifiés dans le diagnostic du PLUi afin de déterminer les opportunités et les types d'intervention envisageables ;
- la mise en perspective des gisements fonciers dans l'espace et dans le temps, la définition d'une stratégie de maîtrise foncière à court, moyen et long terme ;
- sur les sites retenus, des propositions d'interventions foncières, formalisées le cas échéant dans des conventions de maîtrise foncière avec l'EPF.

#### 5.2.2 Mettre en place un observatoire du foncier et de l'habitat

Pour réussir une stratégie de sobriété foncière, il est nécessaire d'avoir une connaissance fine des ressources foncières et bâties du territoire, pour mobiliser l'existant avant d'envisager la construction en extension. Au niveau local, la loi généralise les observatoires de l'habitat et du

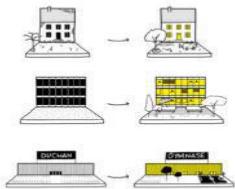
foncier (adossés aux programmes locaux de l'habitat et mis en place au niveau intercommunal), tout en étayant les recensements et analyses qu'ils doivent soutenir. La chambre a en ainsi recommandé la mise en place<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> Cf. ROD SMIX Pays du Mans ; Communautés de communes du Gesnois-Bilurien, de l'Ernée et de Baugeois-Vallée.

## Schéma n° 6 : Catégories de l'atlas du foncier invisible

### ❶ Mobiliser le bâti pour intensifier sans construire

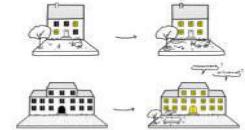
#### ❷ Réinvestir le bâti vacant



- Les logements vacants
- Les bureaux vacants
- Les locaux d'activité vacants

P8

#### ❸ Mieux se partager le bâti sous-occupé



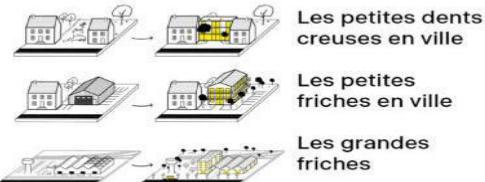
- Les logements sous-occupés
- Le patrimoine public sous-occupé

P14

P16

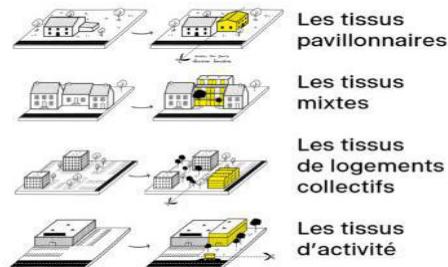
### ❷ Mobiliser le foncier pour construire sans artificialiser

#### ❸ Réinvestir le foncier vacant



- Les petites dents creuses en ville
- Les petites friches en ville
- Les grandes friches

#### ❸ Mieux se partager le foncier sous-occupé



- Les tissus pavillonnaires
- Les tissus mixtes
- Les tissus de logements collectifs
- Les tissus d'activité

Source : Haut-commissariat à la stratégie et au plan

Le programme « territoires pilotes de sobriété foncière » (TPSF), mené par le plan urbanisme construction architecture (Puca) et l'Agence nationale pour la cohésion du territoire (ANCT), teste avec les territoires pilotes, l'atlas du foncier invisible (cf. graphique *supra*). Ce terme désigne les espaces ayant des usages nuls ou réduits, souvent sur des terrains qui ne sont plus destinés à être utilisés et qui sont généralement non identifiés par les pouvoirs publics.

Ce manuel pédagogique aide les élus, les techniciens, les porteurs de projets ou encore les

habitants à modifier leur regard sur les ressources foncière et bâties dont ils disposent. Il propose des pistes de projets à partir de situations urbaines couramment rencontrées dans les bourgs, les villages, les villes petites et moyennes. À partir des deux familles, « mobiliser le bâti » et « mobiliser le foncier », il systématisé la grille de lecture « vacant/sous-occupé », ce qui permet de mettre côte à côte des situations déjà bien identifiées et ciblées par les politiques publiques (comme les friches et la vacance des logements) et d'autres situations « invisibles ».

# 6 - DES OUTILS ET DES LEVIERS À INSTAURER ET ACTIONNER POUR CONCOURIR À L'OBJECTIF DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

Confrontés à une complexité accrue dans le développement et la mise en œuvre de leur stratégie foncière, les acteurs et décideurs locaux doivent repenser leur vision et renouveler leurs modalités d'intervention pour répondre aux besoins et attentes de leurs territoires et créer

ainsi un nouveau paradigme foncier pour atteindre l'objectif ZAN<sup>81</sup>. À cet effet, ils peuvent notamment s'appuyer sur le guide synthétique publié par le ministère en charge de la transition écologique<sup>82</sup>.

## 6.1 Les outils de nature juridique

### 6.1.1 Les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains

Les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PÉAN) sont un outil permettant de lutter contre les phénomènes spéculatifs ou de rétention foncière, et de favoriser la pérennité de l'activité agricole et de limiter l'artificialisation des sols. Les PÉAN comportent un programme d'actions de

développement et de valorisation agricole entrepris par la collectivité porteuse, en association avec la chambre d'agriculture<sup>83</sup>. Des initiatives sont relevées en Loire-Atlantique par la chambre, dont certains rapports identifient cependant l'existence de marges de progression (cf. encadré *infra*).

#### La mise en œuvre de PÉAN en Loire-Atlantique

Département de Loire-Atlantique

*Le département a créé trois PÉAN, en lien avec les communes, au nord de Nantes, à Saint-Nazaire et sur la presqu'île guérandaise. Le total des PEAN est de 24 351 ha fin 2023. Deux autres PÉAN sont en projet, sur les territoires de Pornic Agglo et de Nantes Métropole<sup>84</sup>. Par rapport à l'évaluation initiale des zones d'intérêt, de nombreuses zones restent non couvertes et certains PEAN se sont développés en dehors du zonage initial. Cependant, la surface couverte par les PEAN en Loire-Atlantique, place le département en deuxième position nationale au sein des 23 départements ayant développé cette compétence facultative.*

Nantes métropole

*Le nombre d'exploitants agricoles a baissé mais la surface agricole utilisée (SAU) a progressé de 2,3 % entre 2010 et 2020. Les PLU de 2006/2007 et le PLUm de 2019 ont en effet restreint la superficie des zones à urbaniser (ZAU) et augmenté celle des zones agricoles (ZA) et naturelles, dont les droits à construire ont été définis de façon restrictive, ce qui a permis de*

<sup>81</sup> Cf. SCET : « objectif ZAN, réarmer l'intervention publique face au défi du Zéro Artificialisation Nette ».

<sup>82</sup> Zéro Artificialisation Nette, version du 27 novembre 2023.

<sup>83</sup> Articles L. 113-15 et suivants du code de l'urbanisme.

<sup>84</sup> PÉAN désormais créés par délibération du conseil départemental, des 4 février et 23 juin 2025.

*limiter leur consommation. Au-delà de cette protection apportée par les documents d'urbanisme, l'EPCI a également élaboré des dispositifs spécifiques tendant à préserver encore davantage ces espaces, à travers l'adoption du projet alimentaire territorial (PAT) et de la stratégie agricole foncière. Dans le cadre de cette dernière, la métropole a identifié le pôle Loire-Chézine comme présentant un intérêt particulièrement marqué pour la production alimentaire de son territoire, justifiant la création d'un nouveau PÉAN, qui constitue en effet un outil permettant de favoriser la pérennité de l'activité agricole et de limiter l'artificialisation des sols. La chambre observe que d'autres secteurs du territoire métropolitain comportent des superficies agricoles significatives qui subissent une pression foncière et pourraient donc également faire l'objet d'une protection au titre d'un PÉAN, comme la commune de Carquefou ou encore le sud-ouest de la métropole (Saint-Léger-les-Vignes, Brains, Saint-Jean-de-Boiseau).*

#### **Commune de Saint-Herblain<sup>85</sup>**

Nantes Métropole et les communes de Couëron, Saint-Herblain et Indre ont confirmé leur volonté de créer le PÉAN du pôle Loire-Chézine, en partenariat avec le département. L'objectif est de garantir la solidité et la pertinence du périmètre pour justifier ses choix lors de l'enquête publique. Depuis la réunion du groupe projets le 29 janvier, la proposition du périmètre du PÉAN a été ajustée en fonction des nouvelles informations fournies par la métropole et le département lors des ateliers de concertation, et d'une analyse approfondie des espaces et milieux naturels de qualité (zones Nn). Le périmètre PÉAN inclura l'ensemble des espaces agricoles durables (zones Ad), l'ensemble des forêts urbaines et aux boisements importants (zones Nf), ainsi que l'ensemble des zones naturelles les plus sensibles. Le périmètre PÉAN proposé couvre 668 hectares, soit 22 % du territoire de la commune. La chambre note que ce projet de PÉAN répond à la problématique de forte diminution des terres agricoles sur Saint-Herblain depuis 2004, qui a restreint très fortement son approvisionnement alimentaire local, et qu'il s'articule avec un projet de cuisine centrale commune avec la ville d'Orvault.

#### **Commune de Carquefou<sup>86</sup>**

*Compte tenu que Carquefou est une commune périurbaine soumise à une forte pression foncière et dont la surface agricole est importante, la chambre recommande de se rapprocher du département et de Nantes Métropole pour étudier une adhésion au PÉAN des vallées de l'Erdre, du Gesvres, et du Cens. Dans sa réponse à la chambre, la commune de Carquefou indique que l'adhésion à un PÉAN devra être portée par Nantes Métropole et que si une dynamique était lancée en ce sens, elle en serait un acteur impliqué. Le département de la Loire-Atlantique fait quant à lui valoir que la mise en place d'un PÉAN sur la commune de Carquefou devra être opérée au terme d'un consensus entre cette dernière et l'EPCI.*

#### **Commune de La Chapelle sur Erdre<sup>87</sup>**

*La commune de La Chapelle-sur-Erdre est intégrée depuis 2013 au plus étendu des trois périmètres créés : le PÉAN des vallées de l'Erdre, du Gesvres et du Cens. Elle a joué un rôle important, dans un projet de transformation d'un ancien siège d'exploitation situé à proximité de terres agricoles en friche pour la création de 4 logements sociaux à destination d'exploitants agricoles afin de favoriser l'installation de nouveaux exploitants.*

#### **Communauté de communes de Grand Lieu communauté**

*Malgré les protections apportées par les documents d'urbanisme, l'artificialisation du territoire de Grand Lieu Communauté a touché en priorité les terres agricoles. Entre 2010 et 2020, la surface agricole utilisée (SAU) a ainsi perdu 234 hectares et le nombre d'exploitations agricoles a diminué de 275 à 214 sur la même période. L'EPCI pourrait donc, en lien avec le département*

<sup>85</sup> CRC Pays de la Loire : commune de Saint-Herblain, rapport d'observations définitives du 10 décembre 2024.

<sup>86</sup> CRC Pays de la Loire : commune de Carquefou, rapport d'observations définitives du 27 juin 2024.

<sup>87</sup> CRC Pays de la Loire : commune de La Chapelle sur Erdre, rapport d'observations définitives du 24 juin 2025.

de la Loire-Atlantique et les communes membres, étudier la pertinence d'outils supplémentaires de protection, comme les PÉAN, qui permettent de lutter contre les phénomènes spéculatifs ou de rétention foncière, de favoriser la pérennité de l'activité agricole et de limiter l'artificialisation des sols. Par ailleurs, la réduction de son périmètre ne peut en principe intervenir que sur décret ministériel.

### 6.1.2 Le droit de préemption, les droits réels solidaires

Une collectivité titulaire du droit de préemption urbain peut instituer par délibération motivée sur son territoire des secteurs prioritaires à mobiliser au regard de leur potentiel foncier (cf. encadré *infra*). Ces périmètres peuvent porter sur des terrains contribuant à la préservation ou

à la restauration de la nature en ville, des zones présentant un fort potentiel en matière de renaturation, ou encore des terrains susceptibles de contribuer au renouvellement urbain, à l'optimisation de la densité des espaces urbanisés ou à la réhabilitation des friches.

#### Le droit de préemption, une action à amplifier

Commune de Brissac Loire Aubance

*Parmi les leviers possibles, le PLU pourrait prévoir l'examen systématique de l'opportunité de préempter un terrain lors de sa mise en vente dès lors que celui-ci dépasse une certaine surface. En réponse aux observations de la chambre, la maire informe que les parcelles susceptibles d'être préemptées seront identifiées et feront l'objet d'une délibération. Une première délibération a d'ores et déjà été prise en juillet 2024 pour permettre, en cas de cession, la préemption à des fins de préservations foncières.*

Créé par la loi Alur déjà citée, le bail réel solidaire (BRS) est un dispositif d'accès à la propriété sous condition de revenus (cf. encadré *infra*). Il

permet à un particulier d'accéder à un bien à un prix inférieur au prix du marché, grâce à un co-financement de la collectivité et de l'organisme foncier solidaire (OFS)<sup>88</sup>.

#### Le bail réel solidaire, un modèle à développer

CARENE

*La CARENE apporte un financement sur le foncier acquis par l'OFS afin de lui permettre de préserver l'équilibre économique de l'opération. Le particulier bénéficiaire n'acquiert pas le foncier, qui reste propriété de l'OFS, mais le seul bien immobilier (maison ou appartement). Ce démembrement de la propriété permet de maintenir un coût d'accès réduit. L'intérêt est également de minorer la consommation du foncier sur la durée, puisque l'OFS, restant propriétaire, pourra en cas de cession de l'habitation s'assurer que le nouveau propriétaire réponde aux conditions du BRS. Ainsi, contrairement aux traditionnels « lotissements communaux », qui vendent un foncier à un prix subventionné par la collectivité sans maîtriser le devenir de ce bien (revente à des acheteurs aux profils non prioritaires ou pour une résidence secondaire par exemple), le BRS permet de maîtriser la « vocation » de ce foncier sur la durée. En 2024 toutefois, seuls 45 logements BRS sont en cours, sur les 320 prévus à horizon 2027 dans le PLH.*

<sup>88</sup> Le Département de Loire-Atlantique, Nantes Métropole, la CARENE et 14 opérateurs sociaux membres de l'union sociale pour l'habitat des Pays de la Loire ont créé en 2019 l'organisme de foncier solidaire « Atlantique Accession Solidaire ».

## 6.2 Les outils de nature fiscale

Le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a estimé que certains dispositifs fiscaux, qui concernent notamment les logements vacants, les résidences secondaires et les opérations de recyclage urbain, pourraient favoriser la mise en œuvre du ZAN<sup>89</sup>. Certaines mesures fiscales ont été traduites dans les lois de finances récentes : élargissement du zonage de la taxe sur les logements vacants ; octroi d'avantages en faveur de la transformation de locaux professionnels vacants en logements, de l'investissement locatif dans l'ancien (« Denormandie »), de la remise sur le marché locatif de logements vacants (« Loc'avantages »), de la surélévation des bâtiments, de l'investissement des particuliers dans le logement locatif intermédiaire, « Pinel » recentré sur le logement collectif. Des évolutions de la taxe d'aménagement ont été introduites dans l'utilisation de son produit (en faveur de la renaturation) et dans son calcul (exonération pour les places de stationnement dans un plan

vertical, pour les constructions réalisées après dépollution, réévaluation des valeurs forfaitaires pour les piscines et aires de stationnement...).

Le guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols du ministère de la transition écologique (déjà cité) incite les collectivités territoriales à mobiliser la fiscalité en faveur de la sobriété foncière. Pour concourir au ZAN, les outils fiscaux peuvent être mobilisés ou orientés en faveur de trois objectifs :

- optimiser l'usage du foncier bâti ;
- inciter à des modèles de construction d'une plus grande sobriété foncière ;
- préserver le foncier non bâti.

Dans plusieurs de ses rapports, la CRC a relevé l'existence de mesures prises au bénéfice du ZAN et a signalé la possibilité de renforcer certains dispositifs fiscaux à l'œuvre (cf. encadrés *infra*).

### Certaines mesures fiscales sont mises en œuvre

#### Commune de La Chapelle sur Erdre

*La commune a actionné les leviers fiscaux dont elle disposait. Elle a ainsi voté une majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires dès le 1<sup>er</sup> janvier 2023 (20 %), portée à 60 % au 1<sup>er</sup> janvier 2024, soit le maximum. La limitation de ces résidences secondaires constitue en effet un enjeu compte tenu de leur nombre (231 résidences secondaires ou logements occasionnels et 241 logements vacants en 2021) et de la pénurie de logements sur le territoire. Par délibération du 27 septembre 2021, le conseil municipal a également décidé de limiter à 40 % de la base imposable, l'exonération de deux ans de la taxe foncière bâtie pour les constructions nouvelles, reconstruction et addition de construction à usage d'habitation, ce dispositif pouvant encourager l'étalement urbain par un développement de l'habitat individuel.*

#### Commune de Saint-Herblain

*En 2016, la ville a appliqué une majoration de 20 % sur la taxe d'habitation des résidences secondaires, à partir de 2017, dans le but de stimuler l'offre de logements sur un marché tendu. À noter, qu'en 2019, 6,2 % des logements Herblinois sont considérés comme vacants (5,1 % de logements vacants sur l'ensemble de la métropole). En 2022, la ville a décidé d'augmenter le taux de la majoration à 50 %, à partir de 2023, afin d'accélérer la diminution du nombre de résidences secondaires, conformément aux dispositions de la loi de finances 2017. Pour l'année 2023, le produit fiscal attendu était de 168 000 €, sur la base des valeurs de 2022. La chambre note que le levier de la taxe sur les résidences secondaires a été efficace pour commencer à réduire le nombre de résidences secondaires et ainsi contribuer à l'optimisation du foncier. Il reste encore une marge d'augmentation de dix points, qui pourrait être utilement mobilisée*

<sup>89</sup> Rapport sur la fiscalité locale dans la perspective du ZAN, octobre 2022.

*compte tenu des difficultés de la ville à atteindre les cibles de nouveaux logements fixés par le programme local de l'habitat. En réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que la ville réalisera un suivi spécifique de cette recette et étudiera la possibilité de passer de 50 à 60 % après le renouvellement de l'assemblée délibérante.*

*Commune de Noirmoutier en l'île*

*Le conseil municipal du 25 septembre 2023 a approuvé une majoration de 40 % de la part communale de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres logements meublés non affectés à l'habitation principale. En revanche, la taxe foncière va baisser de 5 %. Si cette mesure bénéficie aux résidents permanents, il n'est toutefois pas certain que cette décision fiscale ait un effet à court terme de remise sur le marché de résidences actuellement secondaires. Le surplus de recettes pourrait être utilisé par la commune pour développer une stratégie foncière.*

*Commune de Guérande<sup>90</sup>*

*En 2020, la commune a majoré la taxe d'aménagement dans les secteurs où la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux, ou la création d'équipements généraux, sont rendues nécessaires en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs.*

---

<sup>90</sup> CRC Pays de la Loire : commune de Guérande, rapport d'observations définitives du 26 septembre 2024.

### Des leviers fiscaux à activer et/ou renforcer

#### CARENE

*L'existence d'un pacte fiscal et financier aurait pu permettre d'inciter financièrement les communes à prendre les mesures financières, juridiques ou fiscales (taxe d'aménagement, taxe sur logements vacants, taxe sur les résidences secondaires) en cohérence avec les objectifs du PLUi. Les différences parfois importantes entre communes membres sur ces problématiques de logements vacants et de résidences secondaires ne doivent toutefois pas faire obstacle à une stratégie partagée au plan intercommunal. En outre la CARENE pourrait agir seule, en décidant la fin de l'exonération temporaire de la taxe sur le foncier bâti des constructions nouvelles, ou en instaurant la taxe sur les terrains devenus constructibles, ou encore celle sur les friches industrielles.*

#### Grand Lieu communauté

*Il apparaît que Grand Lieu communauté n'a pas institué la taxe annuelle sur les friches commerciales, son territoire étant a priori peu concerné par ce phénomène, comme l'a relevé un diagnostic réalisé par l'AURAN en 2020. Par délibération du 19 juin 2018, l'EPCI a en revanche choisi d'appliquer le coefficient multiplicateur plafond de 1,2 pour la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), ce qui peut en effet encourager les opérateurs commerciaux à optimiser la consommation de leur surface bâtie commerciale et limiter leur emprise.*

*Certains leviers fiscaux relèvent des communes membres. C'est le cas de la taxe d'aménagement, qui peut être majorée dans certains secteurs lorsque la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements généraux sont rendues nécessaires en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans certains secteurs. L'EPCI n'a toutefois pas connaissance des décisions communales prises à ce sujet.*

*Le dispositif de majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, qui peut aller jusqu'à 60 %, permet d'inciter l'occupation des logements à titre principal, en limitant notamment les locations de type Airbnb. En l'occurrence, sur le territoire communautaire, cette possibilité est seulement ouverte à la commune de Pont Saint-Martin, dès lors que son marché immobilier est identifié comme étant en zone tendue, pour l'application des dispositions de l'article 1407 ter du code général des impôts (CGI). L'EPCI n'a toutefois pas connaissance des décisions communales prises à ce sujet.*

#### Commune de Noirmoutier en l'île

*La commune n'a pas institué la taxe sur les friches commerciales. Elle a institué la taxe d'aménagement au taux de 4,2 % mais n'a pas mis en place de majoration de cette taxe.*

#### Commune de Guérande

*La commune de Guérande n'a pas institué de taxe sur les logements vacants, alors qu'une telle possibilité lui est ouverte et que le nombre de logements vacants sur son territoire a augmenté de 20 % entre 2016 et 2020.*

## 6.3 Les leviers d'action pour les opérations liées à l'habitat

Un levier pour réduire le rythme d'artificialisation est l'amélioration de l'efficacité de la consommation d'espaces relativement à la croissance des ménages, c'est-à-dire une diminution du nombre d'hectares consommés pour un nouveau ménage. La maison avec jardin est plébiscitée comme le type de logement idéal des français. Dans les espaces urbains denses, l'acceptabilité d'opérations de densification est

un enjeu. Un espace dense sera mieux accepté s'il est accompagné d'une offre de nature et de services. Il faut donc densifier, tout en préservant une diversité d'espaces verts, travailler sur l'offre de logements en accordant de l'importance à l'intimité de l'habitat et à la qualité des espaces partagés, comme on peut le voir dans des exemples d'écoquartiers (par exemple à Baugé-en-Anjou).

### 6.3.1. La densification

La loi « climat et résilience » renforce le rôle de la planification pour favoriser l'intensification urbaine et la lutte contre le mitage. Signalées dans les rapports de la chambre, plusieurs actions sont susceptibles d'être entreprises pour densifier l'habitat, notamment via la révision et la mise en cohérence des documents d'urbanisme.

- l'augmentation des valeurs plafonds de densité des tissus urbains (hausse du nombre minimal de logements à l'hectare)<sup>93</sup> ;
- l'utilisation des dents creuses, la lutte contre le mitage et l'habitat dispersé, les divisions parcellaires<sup>94</sup>, la mutation de zones d'activités économiques en zones mixtes, combinant

Par ailleurs, la chambre relève des initiatives porteuses de densification, telles : la surélévation des bâtiments<sup>95</sup>, la mise en œuvre du BIMBY<sup>96</sup>, la

Elles concernent :

- le réajustement des prévisions démographiques fondant les projections de consommations d'espaces NAF surévaluées<sup>91</sup>, figurant dans les plans locaux d'urbanisme (PLU)<sup>92</sup> :

habitations et commerce. Sur ce point, la chambre a constaté le besoin de définir une stratégie de densification de l'habitat, qui suppose l'identification préalable de gisements et l'entente des collectivités concernées (cf. encadré *infra*).

réhabilitation de friches et la réduction du nombre de terrains vacants<sup>97</sup>.

#### Focus sur le projet de mutation d'entrée de ville de la route de Vannes

*La mutation de la route de Vannes est portée par Nantes Métropole. Implantée en entrée de ville, la route de Vannes est l'un des pôles commerciaux les plus importants de l'agglomération nantaise. Dans un contexte d'évolution des modes de consommation, est apparue la nécessité de requalification de l'offre commerciale et du modèle d'aménagement. Nantes Métropole a lancé, en collaboration avec les communes d'Orvault et Saint-Herblain, une étude d'ensemble ainsi qu'une concertation citoyenne. Cette étude a débouché sur un plan-guide en 2022 qui n'a cependant toujours pas abouti à une décision consensuelle entre les communes et la métropole. Le lancement d'une consultation par la métropole, en juillet<sup>98</sup> 2025, pourrait toutefois suggérer un avancement du projet qui demande cependant à être confirmé.*

*Commune de Saint-Herblain*

*La mutation de la route de Vannes, actuellement en manque de lisibilité sur son modèle économique, mais néanmoins fortement portée par les trois communes de Nantes, Orvault et Saint-Herblain, ainsi que par la métropole (compétence sur la mutation des entrées de villes) représenterait potentiellement pour Saint-Herblain, 1 500-2 000 logements. Le projet d'OAP de la route de Vannes n'a pas été inclus dans le projet de modification n° 2 du PLUm, actuellement*

<sup>91</sup> Communes de Guérande, Sèvremoine, Chemillé-en-Anjou, Brissac Loire Aubance, Baugé-en-Anjou, la CC de l'Ernée et le SMIX du Pays du Mans.

<sup>92</sup> Le juge administratif a déjà annulé un document local d'urbanisme au motif de son incompatibilité avec le principe d'équilibre défini par l'article L. 102-2 du CU, compte tenu notamment d'objectifs de consommation foncière résultant d'objectifs disproportionnés de croissance démographique (CAA Nantes, n° 22NT03863 du 26 mars 2024).

<sup>93</sup> Communes de Sèvremoine, Chemillé-en-Anjou et Baugé-en-Anjou.

<sup>94</sup> Communes de Guérande et Brissac Loire Aubance.

<sup>95</sup> Commune de Saint-Herblain.

<sup>96</sup> Communauté de communes d'Anjou Bleu communauté.

<sup>97</sup> Commune de Guérande.

<sup>98</sup> Avis de marché public n°468589-2025 du 17 juillet 2025 : « Études de faisabilité, service de conseil, analyse – Entrée Agglomération - Projet de renouvellement urbain de la Route de Vannes Mission d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage, Coordination, urbaine, architecturale, paysagère, économique et opérationnelle ».

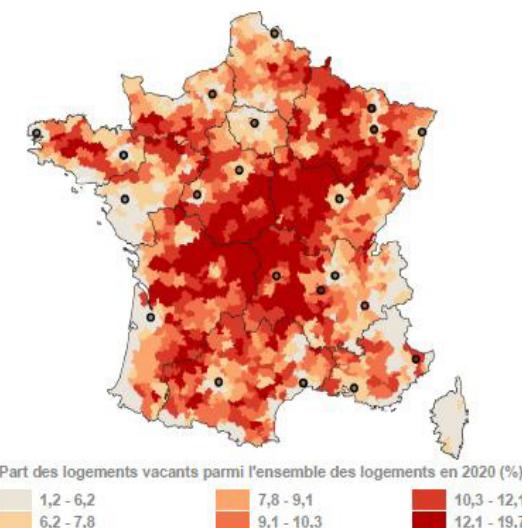
en cours en raison d'un désaccord entre la ville et la métropole sur ses modalités. Le comité de pilotage du 13 octobre 2023 a acté un désaccord sur le projet initial. Si le diagnostic est partagé sur l'opportunité de construire des logements sur ces parcelles déjà imperméabilisées et bien desservies par les transports en commun, les modèles économiques de mutation, programmations, hauteurs liés et modalités de financement des équipements municipaux n'ont pas fait l'objet d'un accord entre Saint-Herblain et Nantes Métropole. La métropole identifie à horizon d'une trentaine d'années un potentiel de 5 000 à 5 500 logements dont 35 % de logements aidés répartis entre 25 à 27 % de logement social et 8 à 10 % d'accession abordable. La ville de Saint-Herblain se positionnerait plutôt sur une répartition équivalente entre logement social et accession abordable au sein des 35 % de logements aidés. Saint-Herblain est marquée par une spécialisation fonctionnelle (zones d'activité, logement social) qui peut présenter des limites, appelant un rééquilibrage à l'occasion des projets métropolitaines en cours, comme celui de la route de Vannes.

### 6.3.2. La lutte contre la vacance de logements

En 2023, la France comptait au total 3,1 millions de logements vacants (hors Mayotte), soit 8,2 % du parc de logements (cf. carte *infra*). Depuis 1990, le nombre de logements vacants a augmenté de près de 1,2 million, soit une hausse de 60 %<sup>99</sup>. Le nombre de logements vacants augmente ainsi 2,3 fois plus vite que le nombre total de logements produits entre 2005 et 2023. La vacance augmente plus rapidement dans les départements où elle était déjà élevée. La part de logements vacants est plus forte dans les espaces

les moins denses en population, en dehors des aires d'attraction des villes, ainsi que dans les aires de moins de 200 000 habitants. À l'inverse, elle reste plus faible dans les aires d'attraction des villes les plus peuplées, dans les territoires en croissance démographique ou dans ceux réputés pour leur attrait touristique. Au sein des aires d'attraction des villes, quelle que soit leur taille, la vacance est en moyenne plus élevée dans la commune-centre que dans les autres communes du pôle ou celles de la périphérie.

**Carte n° 9 : Part de logements vacants parmi l'ensemble des logements par EPCI en 2020**



Source : France Stratégie

<sup>99</sup> Cette augmentation intervient essentiellement à partir de 2005 et atteint depuis 2,5 % en moyenne par an.

<sup>100</sup> Cf. Étude n° 3, observatoire départemental de l'habitat et l'hébergement au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

<sup>101</sup> Source : Insee.

Les résidences secondaires constituent le premier mode d'hébergement touristique en France, devant l'hôtel ou le camping, avec 3,3 millions d'habititations<sup>102</sup>. Au total, un logement sur cinq construit dans les communes littorales est une résidence secondaire, occupée en moyenne seulement 20 jours par an<sup>103</sup>.

La chambre a signalé dans ses rapports des initiatives prises dans le domaine de la résorption

de logements vacants, dont les effets demeurent toutefois limités (cf. encadré *infra*).

Au sein du panel de collectivités constitutif de l'enquête, la chambre n'identifie pas de démarches visant à réguler le nombre de résidences secondaires et parmi celles-ci, les meublés de tourisme.

### La résorption des logements vacants et la régulation du nombre de résidences secondaires pourraient être intensifiées

#### CARENE

*La CARENE agit, en partie, sur la résorption de logements vacants par son conventionnement avec l'Anah pour la rénovation énergétique des logements, mais elle n'a pas développé, seule ou avec les communes membres, une stratégie pour réduire le volume de ces logements et des résidences secondaires. En outre la CARENE pourrait agir seule, en décidant la fin de l'exonération temporaire de la taxe sur le foncier bâti des constructions nouvelles, ou en instaurant la taxe sur les terrains devenus constructibles, ou encore celle sur les friches industrielles. La CARENE participe également à limiter l'artificialisation du foncier en accompagnant la rénovation énergétique des logements. En complément des aides de l'Anah (agence nationale de l'habitat), la collectivité finance 10 % des travaux d'un particulier occupant et 30 % pour un bailleur ou une copropriété. L'ambition est non seulement écologique et économique, mais permet aussi de maintenir ou de remettre sur le marché (de la location par exemple) des biens immobiliers qui seraient restés, ou devenus, vacants faute de rénovation. Ainsi entre 2019 et 2023, 28 logements vacants ont été remis sur le marché immobilier.*

#### Communauté de communes Anjou Bleu communauté

*La question des logements vacants pourrait être mieux abordée, or c'est un élément qui peut réduire significativement la consommation d'espaces. Ces logements étaient au nombre de 1 473 en 2021, soit 8,7 % du parc de logements sur le territoire. Certes, ils sont intégrés dans le projet de PLUI au travers des opérations de renouvellement et du programme BUNTI qui examine dans le patrimoine déjà bâti les possibilités d'extension ou de rehaussement de bâtiments déjà existants. L'EPCI pourrait aussi exploiter activement l'outil numérique sur le « zéro logement vacant » destiné aux collectivités et aux services déconcentrés de l'Etat. Cette meilleure prise en compte pourrait en outre passer par le levier fiscal, notamment la mise en place de la taxe d'habitation sur les logements vacants, prévue à l'article 1407 bis du code général des impôts (CGI). Quelques communes ont institué cette taxe sur leur périmètre mais très récemment, donc sans recul pour en évaluer l'impact comme le souligne le bilan intermédiaire du PLH. Lorsque ces données seront disponibles, la mise en place de cette fiscalité au niveau de l'EPCI, le cas échéant par une majoration des taux existants, pourrait être étudiée.*

<sup>102</sup> Atout France, 2019.

<sup>103</sup> Bilan GES du secteur du tourisme, ADEME 2021.

#### *Commune de Baugé-en-Anjou<sup>104</sup>*

*Le maire est encouragé, comme recommandé par l'avis de la mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe), à poursuivre les efforts engagés pour résorber les vacances de logements dans le secteur privé.*

#### *Commune de Noirmoutier en l'île*

*La commune compte 763 meublés de tourisme et seulement 442 contributeurs à la taxe de séjour, ce qu'elle explique par la détention de plusieurs meublés de tourisme par au moins quarante et un contributeurs. La commune pourrait mieux communiquer auprès des propriétaires de meublés sur leurs obligations mais également sur l'utilité de la taxe de séjour. Certaines collectivités tentent de réguler les meublés de tourisme. Ainsi, la communauté de communes de l'île de Ré a voté l'instauration de quotas de meublés de tourisme par commune à compter du 1er juin 2025, date à laquelle la mise en location de meublés de tourisme sera limitée à deux logements par foyer fiscal ou par personne morale.*

### **6.3.3. Le rétrozonage et la renaturation**

La chambre a observé que plusieurs collectivités ont opéré des « rétrozonages » de zones

auparavant constructibles, pour les reclasser en espaces NAF, ce qui est positif (cf. encadré *infra*).

#### **Des opérations de rétrozonages signalées**

##### *Commune d'Allonnes<sup>105</sup>*

*Adopté en 2020, le PLUc pour 2019-2030 amorce une rupture en fixant un objectif de réduction du rythme annuel de consommation. Sur la commune d'Allonnes, ces orientations se sont traduites par le reclassement de 79,7 ha en zones naturelles ou agricoles par rapport au PLU précédent.*

##### *Commune de Sèvremoine<sup>106</sup>*

*Pour élaborer le PLU de Sèvremoine, neuf PLU précédents couvrant les communes déléguées ont été consolidés. Une analyse de cette compilation montre que 266 hectares de surfaces auparavant susceptibles d'être urbanisées ne le sont désormais plus, illustrant ainsi un engagement concret de la commune dans la lutte contre l'étalement urbain.*

##### *Commune de Chemillé-en-Anjou<sup>107</sup>*

*Le PLU indique que 56,6 hectares de surfaces auparavant urbanisées ou susceptibles de l'être, ne le sont plus désormais. 71,4 hectares ont été ajoutés en zone urbaine (U), tandis que 128 hectares ont été retirés des zones à urbaniser.*

La loi « Climat et résilience » prévoit qu'à partir de 2050, l'équivalent en superficie de toute nouvelle surface artificialisée devra être renaturé. Elle définit la renaturation d'un sol ou désartificialisation, comme « les actions ou des

*opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé ».*

<sup>104</sup> CRC Pays de la Loire : commune de Baugé-en-Anjou, rapport d'observations définitives du 13 mai 2025.

<sup>105</sup> CRC Pays de la Loire : commune d'Allonnes, rapport d'observations définitives du 3 juillet 2025.

<sup>106</sup> CRC Pays de la Loire : commune de Sèvremoine, rapport d'observations définitives du 30 août 2024.

<sup>107</sup> CRC Pays de la Loire : commune de Chemillé-en-Anjou, rapport d'observations définitives du 31 janvier 2025.

Les SCoT et les PLU ont la possibilité de définir des zones préférentielles pour la renaturation ou des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sur des secteurs à renaturer. Il s'agit d'identifier les gisements d'espaces propices à la renaturation et de mener

une stratégie de renaturation à l'échelle d'un territoire, démarche dans laquelle se sont notamment engagés le département de Loire-Atlantique, la métropole de Nantes et certaines de ses communes membres (cf. encadré *infra*).

## Des opérations de renaturation signalées

### Département de Loire-Atlantique

*En mars 2020, le département de Loire-Atlantique a créé le dispositif « Renaturer », pour contribuer à la lutte contre l'artificialisation des sols en favorisant des opérations de désimperméabilisation menées par des tiers. Quelque 14 dossiers ont été subventionnés pour un total de 886 311 € et une surface désimperméabilisées de 1,2 ha. Pour 2022-2032, la politique d'investissements en matière d'infrastructures routières s'inscrit dans un plafond d'artificialisation brute des sols de 150 ha. Afin de s'inscrire dans la trajectoire de zéro artificialisation nette en 2050, avec une diminution de 50 % du rythme de l'artificialisation en 2032 par rapport à la décennie passée, des mesures de désartificialisation seront mises en œuvre pour chaque projet routier. Celles-ci représentent une surface de 60 ha pour atteindre la cible d'une artificialisation nette des projets routiers de 90 ha sur la décennie à venir. Au regard des surfaces désimperméabilisées des délaissés routiers en 2021 et 2022 (1 ha), l'objectif pour de compensation de ZAN routier pour la prochaine décennie nécessite un changement de dimension. Compte tenu du coût moyen à l'hectare de la désimperméabilisation (0,5 M€), le budget annuel cohérent avec l'objectif de ZAN routier serait de l'ordre de 3,3 M€. Le plan pluriannuel d'investissement du département à partir de 2023 n'isole spécifiquement que 100 000 € par an jusqu'en 2027 pour la renaturation de délaissés routiers. En réponse aux observations provisoires, le département indique que pour les grands projets routiers, les études et les travaux sont financés sur le budget des opérations concernées. La chambre estime qu'un regroupement de l'ensemble des crédits affectés à la désartificialisation dans une seule enveloppe budgétaire permettrait d'en vérifier la cohérence par rapport à l'objectif de zéro artificialisation nette.*

### Nantes métropole

*Afin de réduire les espaces artificialisés, Nantes Métropole est en train d'élaborer un « plan pleine terre » à l'instar de celui adopté par le conseil municipal de Nantes le 24 juin 2022, qui a fixé un objectif de désimperméabilisation de 7 ha d'ici 2026. Selon l'EPCI, depuis 2021, 3,8 ha ont été ainsi désimperméabilisés et végétalisés à Nantes mais la renaturation hors de ces plans est aujourd'hui difficilement quantifiable. En outre, le conseil métropolitain du 7 avril 2023 a mis en place un fonds de concours pour la végétalisation des cours d'écoles et des crèches, d'un montant total de 500 000 € pour l'ensemble des 24 communes de la métropole.*

### Commune de Saint-Herblain

*La ville rencontre des difficultés croissantes à trouver des surfaces de compensation au titre de la biodiversité. Une mutualisation de la ressource à l'échelle métropolitaine ou un appui de la métropole dans l'identification des surfaces, pourrait constituer une synergie utile entre la ville et la métropole. En réponse aux observations de la chambre, le maire indique avoir sollicité la métropole sur ce sujet. La ville de Saint-Herblain souhaiterait que Nantes Métropole porte un projet « d'Atlas des sites de compensation » à l'échelle du territoire métropolitain.*

### Commune de L'Huisserie<sup>108</sup>

*La chambre observe que la stratégie de densification n'est pas totalement assimilée dans la mesure où si le projet de reconstruction de l'école primaire prévoyait une reconstruction avec un étage, le nouveau programme finalisé en 2022 prévoit quant à lui une construction de plain-pied. Une construction davantage en hauteur permettrait de renaturer une partie des sols. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que le projet permettrait de renaturer environ 1 000 m<sup>2</sup>.*

## 6.4 Les leviers d'action pour les opérations liées à l'activité économique

Définir une stratégie foncière dédiée aux activités économiques, implique de renforcer la connaissance, de développer l'observation et d'identifier les réserves foncières et les gisements potentiels (dont les friches). Cette action suppose

également d'innover dans le domaine de l'immobilier économique, notamment pour gérer de manière plus économique et densifier l'espace dans les zones économiques d'aménagement (ZAE)<sup>109</sup>.

### 6.4.1 Le schéma stratégique et l'inventaire des ZAE

Les ZAE développées à partir des années 1970, représenteraient 450 000 hectares en France métropolitaine. Un quart de ces zones serait aujourd'hui en déclin, vieillissantes, peu attractives et mal desservies. Afin de mobiliser ce foncier, qu'il s'agisse de mettre en place des actions de densification, de mutation ou de destruction et renaturation, la loi « climat et résilience » impose d'établir un inventaire

comportant le taux de vacance, ainsi qu'un état parcellaire des unités foncières composant les ZAE, en précisant leur surface, l'identité du propriétaire, ainsi que l'identification des occupants<sup>110</sup>. Dans plusieurs de ses rapports, la CRC a relevé l'existence de démarches stratégiques à l'œuvre et a signalé la possibilité d'amplifier certaines actions pour les faire aboutir (cf. encadrés *infra*).

### Des démarches stratégiques liées à l'activité économique

#### Grand Lieu communauté

*Grand Lieu Communauté a adopté une stratégie de développement économique 2023-2033 par une délibération du 4 juillet 2023 qui intègre l'exigence de sobriété foncière. En effet, celle-ci prévoit que le foncier économique existant sera densifié et que les nouveaux projets devront être pensés « à la verticale » ou peu consommateurs d'espaces. La chambre observe positivement la définition d'une stratégie de développement économique intégrant l'exigence de sobriété foncière et définissant un programme d'actions qui gagneraient toutefois à être davantage opérationnels.*

*Grand Lieu Communauté tient à jour annuellement un annuaire recensant et cartographiant les entreprises implantées sur ses parcs d'activités depuis 2006, ce qui lui permet d'identifier le taux de vacance et de remplissage des ZAE et ainsi en optimiser l'usage. En outre, l'EPCI a lancé une étude aux côtés de l'agence d'urbanisme de la région nantaise (AURAN) qui a révélé que 84 ha de gisements fonciers étaient disponibles dans ses ZAE. Compte tenu du fait que l'obligation légale de réaliser cet inventaire est entrée en vigueur le 25 août 2021 et que le délai de deux ans pour y déférer est expiré, la chambre recommande à Grand Lieu Communauté d'élaborer ledit inventaire dans les meilleurs délais, et au plus tard en 2025.*

<sup>108</sup> CRC Pays de la Loire : commune de l'Huisserie, rapport d'observations définitives du 9 février 2024.

<sup>109</sup> Cf. Banque des territoires-Intercommunalités de France : repenser les zones d'activités pour redynamiser les territoires (mai 2024).

<sup>110</sup> Article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le président de l'EPCI a indiqué que cet inventaire, en cours d'élaboration, devrait être finalisé en fin d'année 2024.

#### Communauté de communes Baugeois-Vallée

Pour les ZAE intercommunales, la CCBV a approuvé, en 2021, un schéma stratégique à 20 ans. La chambre considère que la définition d'une stratégie de développement économique intégrant l'exigence de sobriété foncière et définissant un programme d'actions est une bonne pratique. La CCBV a réalisé, en septembre 2024, le recensement du foncier économique disponible, qui a montré un taux de vacance très faible de 2 % (trois unités sur les 169 unités foncières situées dans les quatorze ZAE). Au total, le foncier disponible concerne douze entités pour 29,4 ha et 19 unités pour le foncier optimisable, soit 33,3 ha. Le schéma des ZAE de la CCBV prévoit la poursuite des opérations d'extension des parcs d'activités concentrés principalement sur trois zones stratégiques, l'amélioration qualitative des ZAE, notamment l'accès aux zones et les déplacements en leur sein, ainsi que le développement d'équipements et services mutualisés.

### Opérations liées à l'activité économique : des actions à faire aboutir

#### Nantes métropole

La métropole a élaboré une « stratégie de programmation économique responsable », ainsi que quatre stratégies sectorielles de gestion applicables aux activités productives, logistiques, tertiaires et de loisirs qui intègrent l'exigence de sobriété foncière. Toutefois, ces documents de planification gagneraient à être davantage opérationnels en prévoyant systématiquement des objectifs chiffrés, ou du moins suffisamment précis, un calendrier d'exécution et une méthodologie pour en assurer le suivi, qui devra en outre être effectivement opéré à intervalles réguliers. Par ailleurs la chambre observe que le commerce est la seule activité économique qui n'est pas dotée d'une telle stratégie de gestion sectorielle, ce qui n'est pas cohérent compte tenu de l'importance de cette activité dans les ZAE métropolitaines.

#### Communauté de communes de l'Ernée

La CC de l'Ernée a établi en 2024 un inventaire de ses ZAE comportant, pour chaque zone, son taux de vacance et un état parcellaire des unités foncières la composant, en précisant leur surface et l'identification des occupants. L'inventaire relève que sur les 367 unités foncières composant les 49 ZAE, dont 24 sont encore gérées par des communes membres, 48 unités foncières sont vacantes, soit un taux de vacance de 13 %. Cela représente une surface d'environ 32 hectares (sur 209 ha). La CC et les communes disposent de la maîtrise foncière de, respectivement, 49 et 15 % de cette surface (respectivement, 17 et 9 unités foncières). Les unités foncières à usage d'activité sont construites à hauteur de 15,5 %. La densité du bâti est y donc très faible. En dépit de ce fort potentiel d'optimisation de l'espace, parmi les 23 propriétaires ou occupants consultés sur l'existence d'un espace non bâti important qu'ils n'utilisaient pas, 21 ont indiqué souhaiter le garder.

#### SMIX Pays du Mans

Le SMPM a commencé à établir des fiches sur les ZAE. Ce travail est complexe puisqu'il analyse également les superficies bâimentaires et les voiries dans chacune des parcelles et recense les emplois. La préfecture de la Sarthe a procédé en 2020 à l'élaboration d'un observatoire des ZAE. La superficie consacrée aux surfaces restant à vendre et aux nouveaux projets représente 23 % des ZAE terminées, soit un potentiel artificialisable de 320 ha. On pourra relever l'importance des projets d'artificialisation au niveau des CC Maine Cœur de Sarthe et Sud-Est Manceau, alors même que leurs ZAE en cours connaissent d'importantes superficies disponibles (plus de 50 % sont des espaces disponibles à la vente).

#### 6.4.2 L'innovation en matière de foncier économique et d'immobilier d'entreprise

Signalées dans les rapports de la chambre, plusieurs actions, peuvent être menées pour gérer de façon plus économique et densifier l'espace dans les ZAE (cf. encadré *infra*) :

- l'identification et la hiérarchisation de gisements sous-utilisés, le rachat de parcelles pour les diviser ;
- la révision du PLUi : emprise au sol et hauteurs minimales, obligation de construire à l'alignement sur la voie publique ou sur au moins une limite séparative, réduction des marges de recul, obligation de mutualisation des

stationnements, surface maximale pouvant être imperméabilisée ;

- l'incitation, notamment par une augmentation du prix des parcelles, à construire des bâtiments à étages moins consommateurs d'espace ;
- la création de villages d'entreprises pour mutualiser les équipements ;
- l'expérimentation des baux à construction imposant au preneur des contraintes de construction économique en espace sous peine de résiliation. Le bailleur conserve la propriété et en maîtrise les usages, ce qui facilite la réhabilitation en fin de bail, ou lors de la cessation de l'activité<sup>111</sup>.

#### Gestion économique et densification de l'espace dans les ZAE : des leviers à actionner, notamment le bail à construction

##### Nantes métropole

*L'EPCI commercialise les parcelles de ses ZAE en les cédant systématiquement aux entreprises souhaitant s'y installer. Cependant, il peut apparaître pertinent d'expérimenter d'autres outils, comme le bail à construction, qui permettrait en effet à la métropole de maîtriser les usages de la parcelle, en imposant par exemple au preneur de construire des bâtiments économiques en espace, sans nécessairement s'engager dans des investissements lourds.*

##### CARENNE

*Le bail à construction permet de maîtriser le foncier sur la durée, et donc la destination du bâtiment construit par le propriétaire. Cette solution n'est pas encore initiée pour les ZAE communautaires.*

##### Grand Lieu communauté

*Grand Lieu Communauté met en œuvre un certain nombre d'actions pour optimiser l'espace dans ses ZAE. Elle incite ainsi les entreprises, lors de la commercialisation des parcelles, à construire des bâtiments économiques en foncier, en privilégiant par exemple des bureaux sur plusieurs étages. En outre, l'EPCI procède parfois au rachat de cellules pour les optimiser. La CC a également créé deux villages d'entreprises, qui constituent de fait un format facilitant la densification des parcelles et la mutualisation de certains espaces, comme les stationnements. Par ailleurs, l'EPCI a décidé, par des délibérations du 16 mai 2023, notamment afin d'inciter les entreprises à ne pas gaspiller la superficie des parcelles sur lesquelles elles s'installent, d'augmenter le prix de vente de celles qui sont de grande taille (+ 10 % pour les terrains de 5 000 à 9 999 m<sup>2</sup> et + 15 % à partir de 10 000 m<sup>2</sup>).*

*Certains leviers permettant d'économiser le foncier n'ont toutefois pas été systématiquement actionnés dans les PLU communaux. C'est notamment le cas s'agissant de la hauteur des constructions dans les zones d'activités économiques, qui n'est pas limitée dans le règlement*

<sup>111</sup> Comment optimiser le foncier dans les zones d'activités existantes ? Approches et leviers, centre

d'échanges et de ressources foncières (CERF) Auvergne Rhône Alpes.

*des PLU des communes de la Chevrolière, Montbert et Bignon mais l'est dans celui des communes de Pont-Saint-Martin, Saint-Philbert-de-Grand-Lieu et Saint-Colomban. Interrogée sur ce point, Grand Lieu Communauté a indiqué à la chambre qu'elle avait lancé une réflexion sur la conclusion de baux à construction dans ses ZAE à l'avenir. La chambre lui recommande donc d'expérimenter cet outil, au plus tard en 2025, ce que l'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires, se dit prêt à mettre en œuvre.*

#### *Communauté de communes Baugeois-Vallée*

*La CCBV commercialise les parcelles de ses zones en les cédant aux entreprises souhaitant s'y installer. La CCBV n'a pas encore actionné le levier du bail à construction.*

### 6.4.3 Le recyclage des friches

La mobilisation prioritaire des gisements fonciers disponibles et le renouvellement urbain sont des enjeux déterminants de la politique de lutte contre l'artificialisation des sols et de gestion économe des espaces. Parmi ces gisements, les friches<sup>112</sup> représentent 170 000 hectares, à l'échelle nationale, à reconquérir et valoriser. On entend généralement par friches des sites qui ont été marqués par leur utilisation passée ; sont actuellement abandonnés ou sous-utilisés ; peuvent avoir des problèmes de contamination réels ou perçus et nécessitent une intervention pour retrouver un usage bénéfique<sup>113</sup>. Par extension, elles comprennent les anciens sites industriels, mais également les friches ferroviaires, militaires, hospitalières (et plus généralement d'équipements publics), ou encore les friches commerciales, tertiaires, touristiques ou agricoles.

L'outil « Cartofriches » du CEREMA, dénombre au plan national, près de 22 000 friches, dont environ 13 000 friches potentielles et 5 200 friches sans projets, ainsi que 3 800 friches déjà reconvertis ou avec projets, représentant au total plus de 100 000 hectares, réparties de façon hétérogène selon les régions.

Dans les Pays de la Loire, environ 4 000 hectares de friches potentielles et sans projets ont été identifiés<sup>114</sup> (4 % des friches à l'échelle de la France)<sup>115</sup>. La chambre a signalé des initiatives et recommandé dans plusieurs rapports d'inventorier précisément les friches en perspective de leur réhabilitation (cf encadré *infra*). Toutefois, leur mobilisation reste étroitement liée à leur localisation et à leur niveau de pollution.

<sup>112</sup> L'article L. 111-26 du code de l'urbanisme définit une friche comme : « tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables ».

<sup>113</sup> Décret n°2023-1259 du 26 décembre 2023 précisant les modalités d'application de la définition de la friche dans le code de l'urbanisme.

<sup>114</sup> Soit l'équivalent de 3,2 % de la surface totale du territoire régional.

<sup>115</sup> Source France stratégie, note d'analyse n°128, novembre 2023.

## L'inventaire des friches et leur recyclage

### Nantes métropole

La chambre observe qu'un programme d'ensemble des réhabilitations permettrait d'avoir une vision d'ensemble et de fiabiliser l'inventaire des friches présentes sur le territoire métropolitain, de détailler leurs caractéristiques, de définir de façon précise la faisabilité de leur réhabilitation, l'objet de celle-ci (renaturation, création d'une zone d'habitat ou économique, etc.), ses modalités opérationnelles, notamment sur le plan financier et juridique, sa temporalité et un suivi de son exécution.

### CARENE

La CARENE, n'a pas mis en place d'inventaire des friches industrielles et commerciales, estimant que la demande du marché limite la vacance. Le site « cartofriches » du Cerema identifie pourtant 21 friches sur le territoire de la CARENE. La tenue de cet inventaire permettrait à la CARENE de connaître non seulement le potentiel de fonciers sous-utilisés avant d'en artificialiser de nouveaux, mais également d'identifier de potentiels sites à « renaturer », comptabilisés dans l'objectif « ZAN » de la loi climat et résilience. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir examiné la liste des friches identifiées par le CEREMA et qu'une seule selon lui, pourrait donner lieu à requalification. La chambre en prend acte, sachant que la CARENE n'en avait jusqu'alors identifié aucune. La chambre invite donc la CARENE à réaliser un inventaire des friches industrielles.

### Grand Lieu communauté

Cette stratégie pourrait permettre notamment, en lien avec les communes, de mettre en place un programme de réhabilitation des friches, qui sont au nombre d'une quinzaine sur le territoire communautaire, en comptant les friches identifiées comme telles par le CEREMA et les friches potentielles, pour lesquelles aucun suivi n'existe à l'heure actuelle. Par le passé, le parc d'activités de La Bayonne, sur la commune de Montbert, a d'ailleurs été réalisé grâce à la réhabilitation de la friche de l'hôpital psychiatrique.

### Commune de Saint-Herblain

Cinq sites sont identifiés comme friches, pour une surface totale de 55 000 m<sup>2</sup> : ce sont des locaux à vocation économique en friche depuis moins de 10 ans, situés aux abords du boulevard Marcel Paul et intégrés dans les secteurs d'étude d'Atlantis et Piliers de la Chauvinière. Les propriétaires actuels sont majoritairement des promoteurs dans l'attente des conclusions des études en cours et d'éventuelles évolutions du PLUm dans une logique d'investissement foncier. La commune n'envisage pas d'instituer une taxe sur le territoire communal qui aurait pour but de les inciter à faire évoluer plus rapidement ces fonciers, de manière similaire à la stratégie adoptée pour le foncier non bâti.

### Commune de l'Île d'Yeu<sup>116</sup>

La commune de l'Île d'Yeu est membre du projet Terres Fert'Île, piloté par le comité de développement de l'agriculture pour la reconquête des friches agricoles, qui réunit les acteurs et partenaires du projet. Issu du constat de la perte d'activités agricoles sur le territoire de l'île et de la fermeture de son cœur par des friches naturelles et de l'objectif du PLU par le classement de plus de 10 % des 2 300 hectares de surfaces de l'île en zone agricole (les 3/4 étant en friches), le projet Terres Fert'Île a été formalisé par la délibération du 22 octobre 2014. Il a pour objectif d'encourager la production et la consommation de denrées alimentaires locale. Il s'articule autour des actions suivantes : accompagner les agriculteurs actuels et à venir sur l'accès au foncier, convaincre les propriétaires de mettre leurs terrains à disposition d'agriculteurs, valoriser les parcelles disponibles via notamment le défrichage des terres, soutenir les agriculteurs déjà en place, accompagner l'installation de porteurs de projets agricoles en bio été, et développer la consommation locale en circuits courts.

<sup>116</sup> CRC Pays de la Loire : commune de l'Île d'Yeu, rapport d'observations définitives du 18 septembre 2024.

## CONCLUSION

La chambre régionale des comptes considère qu'en l'état, la situation de la consommation foncière n'implique pas un arrêt des projets d'aménagement dans les Pays de la Loire, mais demande cependant à être régulée pour prévenir le risque d'une insuffisante sobriété foncière sur la décennie en cours. Ainsi, il convient d'agir sur le tissu existant pour éviter d'étendre la ville et, notamment remplir les « dents creuses », exploiter les friches urbaines, renouveler et densifier les parcelles déjà artificialisées.

Ce nouveau paradigme de l'aménagement foncier plus complexe, a un impact sur l'équilibre économique des opérations. Il suppose une

connaissance précise des données, ainsi qu'une planification et une approche stratégiques concertées et renforcées à l'échelon supra-communal.

Au total, le succès de la sobriété foncière passe par la capacité des collectivités à mobiliser sans délai, leurs marges de manœuvre pour « éviter, réduire, compenser » (ERC) les consommations d'espaces naturels, actions volontaristes qui appellent plus de coordination et supposent une forme d'innovation dans le domaine de l'aménagement urbain, ainsi que la participation des citoyens pour la co-construction de territoires durables.

## ANNEXES

### 1 –PANEL CONSTITUTIF DE L’ENQUÊTE

Tableau n° 2 : Collectivités du panel constitutif du rapport thématique régional sur la sobriété foncière

| <i>Organismes contrôlés</i>  | <i>Référence des rapports</i>            | <i>Date de publication des rapports</i> |
|--|--|---|
| <b>Département de Loire-Atlantique (transition écologique)</b>                       | ROD-Departement44TE-PL-2024-217          | <b>26 juin 2024</b>                     |
| <b>Nantes métropole (sobriété foncière)</b>  | ROD-Nantes-Métropole-Foncier-PL-2024-249 | <b>16 décembre 2024</b>                 |
| <b>Communauté d’agglomération de la région nazairienne et de l’estuaire (CARENE)</b> | ROD-CARENE-PL-2025-202                   | <b>05 février 2025</b>                  |
| <b>Communauté d’agglomération de La Roche sur Yon Agglo</b>                          | ROD-RochesurYonAgglo-PL-2024-226         | <b>27 septembre 2024</b>                |
| <b>Communauté de communes de Grand Lieu Communauté</b>                               | ROD-Grand-Lieu-communauté-PL-2024-248    | <b>11 décembre 2024</b>                 |
| <b>Communauté de communes Loire Layon Aubance</b>                                    | ROD-CCLLA-PL-2024-230                    | <b>13 septembre 2024</b>                |
| <b>Communauté de communes Anjou Bleu Communauté</b>                                  | ROD-Anjou-Bleu-Communauté-PL-2025-216    | <b>02 juillet 2025</b>                  |
| <b>Communauté de communes Baugeois-Vallée</b>  | ROD-CC Baugeois-Vallée-PL- 2025-226      | <b>27 juin 2025</b>                     |
| <b>Communauté de communes de l’Ernée</b>   | ROD-CCdel’Ernée-PL-2025-228              | <b>02 juillet 2025</b>                  |
| <b>Communauté de communes Le Gesnois Bilurien</b>                                    | ROD-Gesnois-Bilurien-PL-2025-209         | <b>04 avril 2025</b>                    |
| <b>Syndicat mixte du Pays du Mans</b>  | ROD-SMIX Pays du Mans-PL-2025-227        | <b>10 juillet 2025</b>                  |
| <b>Commune de Guérande</b>   | ROD-Guerande-PL-2024237                  | <b>26 septembre 2024</b>                |
| <b>Commune de Saint-Herblain</b>   | ROD-STherblain-PL-2024246                | <b>10 décembre 2024</b>                 |
| <b>Commune de Carquefou</b>  | ROD-Carquefou-PL-2024218                 | <b>27 juin 2024</b>                     |
| <b>Commune de La Chapelle sur Erdre</b>  | ROD-La Chapelle-sur-Erdre-PL-2025-225    | <b>24 juin 2025</b>                     |
| <b>Commune de Sèvremoine</b>   | ROD-Sevremoine-PL-2024-227               | <b>30 août 2024</b>                     |
| <b>Commune de Brissac-Loire-Aubance</b>  | ROD-Brissac-Loire-Aubance-PL-2024-241    | <b>13 novembre 2024</b>                 |
| <b>Commune de Chemillé-en Anjou</b>  | ROD-Chemillé-en-Anjou-PL-2025-201        | <b>31 janvier 2025</b>                  |
| <b>Commune Baugé-en Anjou</b>  | ROD-Baugé-en-Anjou-PL-2025-213           | <b>13 mai 2025</b>                      |
| <b>Commune de l’Huisserie</b>  | ROD-Huisserie-PL-2024-201                | <b>9 février 2024</b>                   |
| <b>Commune d’Allonnes</b>  | ROD-Allonnes-PL-2025-221                 | <b>3 juillet 2025</b>                   |
| <b>Commune de l’île d’Yeu</b>  | ROD-IleDyeu-PL-2024-223                  | <b>18 septembre 2024</b>                |
| <b>Commune de Noirmoutier en l’île</b>   | ROD-Noirmoutier-PL-2025-204              | <b>26 février 2025</b>                  |

Source : CRC Pays de la Loire

## 2 – GLOSSAIRE

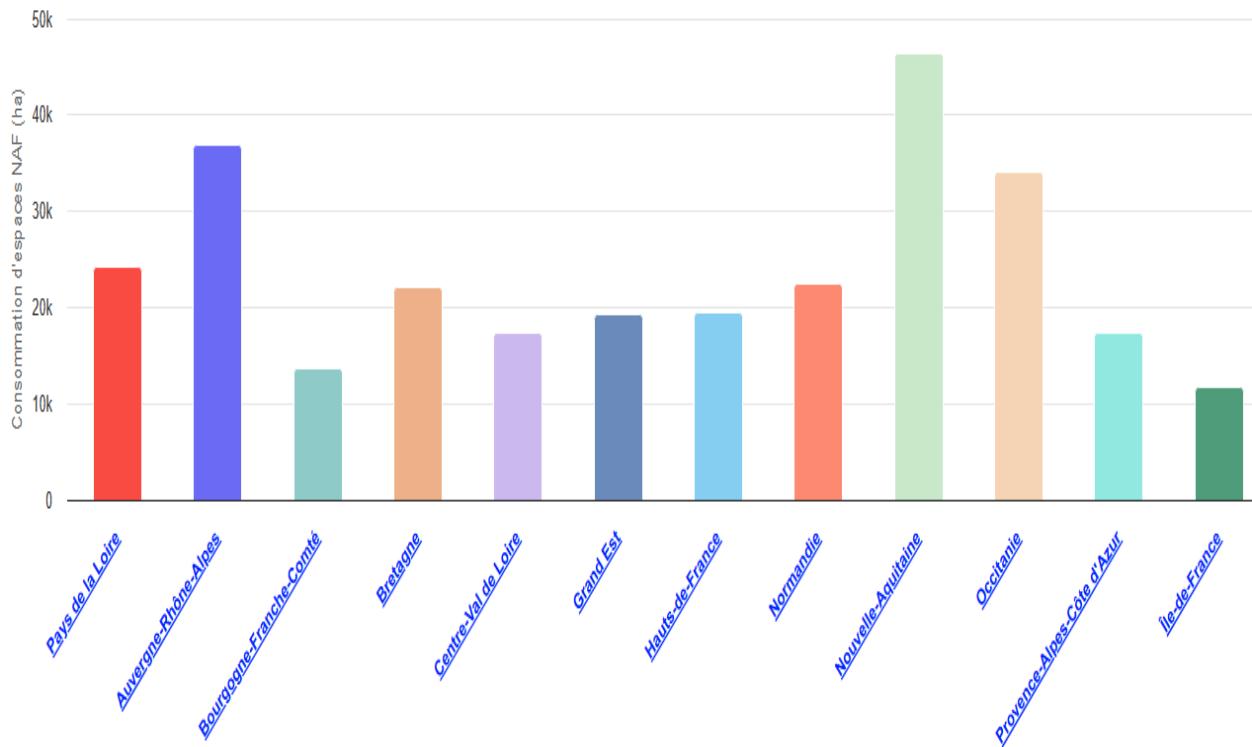
|   |  |
|---|--|
| ACV : Action cœur de ville  | ORT : Opération de revitalisation du territoire  |
| ADS : Autorisation du droit des sols                                  | PADD : Projet d'aménagement et de développement durables                                       |
| AURA : Agence d'urbanisme de la région angevine                       | PAS : Projet d'aménagement stratégique   |
| AURAN : Agence d'urbanisme de la région nantaise                      | PAT : Projet alimentaire territorial   |
| BIMBY : Build in my backyard  | PCAET : Plan climat-air-énergie territorial  |
| CA : communauté d'agglomération                                       | PEAN : Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels                               |
| CC : communauté de communes   | PENE : Projets d'envergure nationale ou européenne   |
| CCH : Code de la construction et de l'habitation                      | PLH : Programme local de l'habitat   |
| CU : Code de l'urbanisme  | PLU : Plan local d'urbanisme   |
| DAACL : Document d'aménagement artisanal, commercial et logistique    | PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal  |
| DOO : Document d'orientation et d'objectifs                           | PLUm : Plan local d'urbanisme métropolitain  |
| DPU : Droit de préemption urbain                                      | PUP : Projet urbain partenarial  |
| ENAF : Espaces naturels, agricoles et forestiers                      | RNU : Règlement national d'urbanisme   |
| EPF : Établissement public foncier                                    | SCoT : Schéma de cohérence territoriale  |
| GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat | SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires |
| Ha : Hectare  | ZAC : Zone d'aménagement concerté  |
| OAP : Orientation d'aménagement et de programmation                   | ZAE : Zone d'activité économique   |
| OCS GE : Occupation du sol à grande échelle                           | ZAN : Zéro artificialisation nette   |

## 3 – BIBLIOGRAPHIE

- AGRESTE : chiffres et données n° 15, octobre 2024, l’occupation du territoire en 2022, enquêtes Teruti 2021-2022-2023.
- Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan : enseignements des bonnes pratiques de sobriété foncière dans les territoires infrarégionaux N° 2025-04 juillet, Tessé, S.
- CEREMA, rapport d’étude des déterminants 2009-2023, mai 2024.
- France Stratégie, note d’analyse n°128 : l’artificialisation des sols, un phénomène difficile à maîtriser (2023). Arambourou H., Bougart C., Tessé S., Rostand ? J.
- France Stratégie, notes d’analyse n°129, objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? Focus régional : la région Pays de la Loire (2023). Arambourou H., Bougart., C., Tessé, S.
- Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires « Zéro Artificialisation Nette, guide synthétique », novembre 2023.
- DREAL Pays de la Loire : état des lieux de la sobriété foncière en région Pays de la Loire, Le Bourhis G., Belkacem C., développements : Kalioudjoglou D. et Gaspard F., octobre 2022.
- INSEE Pays de la Loire, analyses n° 112 : une consommation d'espace élevée, liée à l'augmentation des ménages, 23 février 2023.
- Comité pour l’économie verte, les instruments incitatifs pour la maîtrise de l’artificialisation des sols, juillet 2019.
- Agence nationale de la cohésion des territoires et observatoire des territoires : étude relative aux enjeux de la sobriété foncière et d’appui à la planification territoriale, état de l’art (1/4) et les outils pour accompagner les structures publiques dans la planification territoriale (2/4), janvier 2024.
- Le Groupe SCET : objectif ZAN, réarmer l’intervention publique face au défi du Zéro Artificialisation Nette.
- INRA-IFSTTAR, sols artificialisés et processus d’artificialisation des sols, déterminants, impacts et leviers d’action Rapport d’expertise scientifique collective réalisée à la demande des Ministères en charge de l’environnement et de l’agriculture, et de l’Ademe, décembre 2017.
- Réseau action climat France : Artificialisation des sols et objectif « Zéro Artificialisation Nette », état des lieux et enjeux, 22 juin 2023.
- Fédération des SCoT : analyse du questionnaire ZAN-Mai 2024.
- Banque des territoires-Intercommunalités de France : repenser les zones d’activités pour redynamiser les territoires, mai 2024.
- Banque des territoires : quand les zones d’activité se transforment, cap sur la mutabilité du foncier économique.

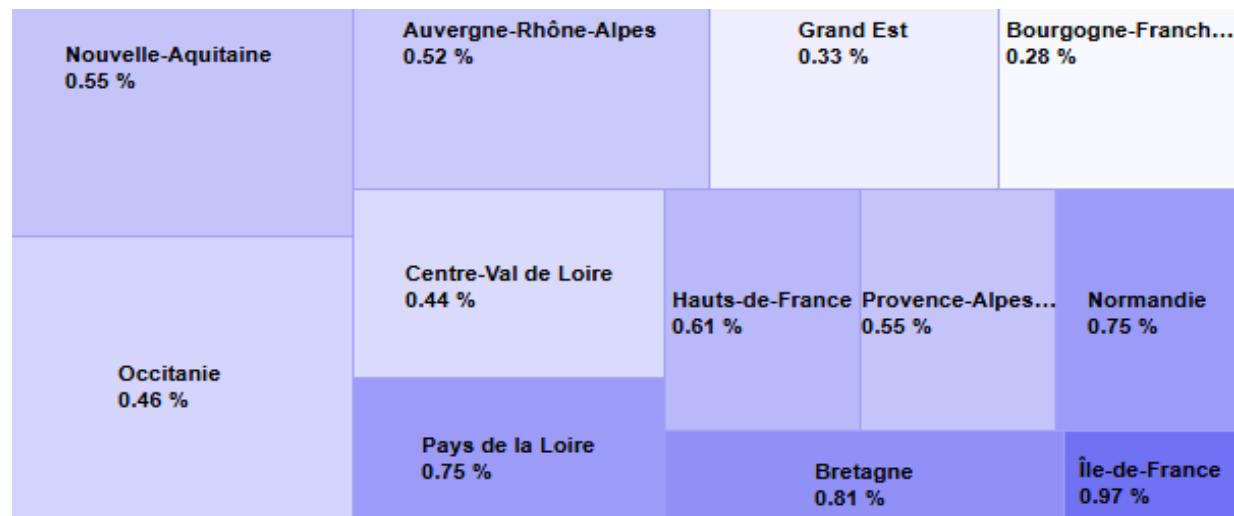
## 4 – CONSOMMATIONS ET ARTIFICIALISATION

Graphique n° 11 : Consommation cumulée d'espaces NAF par région 2011-2023



Source : MonDiagnosticArtificialisation<sup>117</sup>

Tableau n° 3 : Consommations d'espaces NAF relatives à la surface des régions 2011-2023



Source : MonDiagnosticArtificialisation

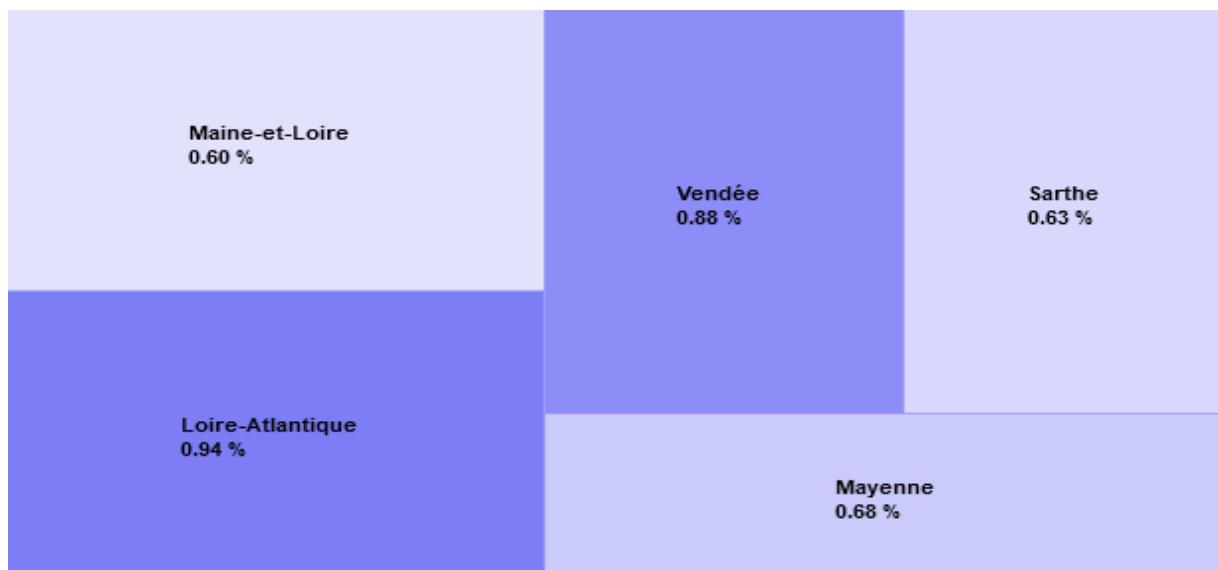
<sup>117</sup> Mon Diagnostic Artificialisation est un service public numérique, porté par le Ministère de la Transition Écologique.

Tableau n° 4 : Occupation du sol, départements de la région des Pays de la Loire 2022 (en ha)

| Territoires                  | Sols agricoles    | Part dans le total des sols | Sols naturels     | Part dans le total des sols | Sols artificiels | Part dans le total des sols | Total des surfaces | Part dans le total des surfaces régionales |
|------------------------------|-------------------|-----------------------------|-------------------|-----------------------------|------------------|-----------------------------|--------------------|--|
| Loire-Atlantique             | 434 363           | 62 %                        | 156 848           | 23 %                        | 104 441          | 15 %                        | 695 651            | 21,5 %                                     |
| Vendée                       | 482 278           | 71 %                        | 108 115           | 16 %                        | 85 258           | 12,6 %                      | 675 651            | 20,9 %                                     |
| Maine-et-Loire               | 481 057           | 67 %                        | 159 459           | 22 %                        | 82 665           | 11,4 %                      | 723 272            | 22,3 %                                     |
| Sarthe                       | 395 129           | 63 %                        | 164 055           | 26 %                        | 65 284           | 10,5 %                      | 624 468            | 19,3 %                                     |
| Mayenne                      | 397 396           | 76 %                        | 78 820            | 15 %                        | 45 128           | 8,7 %                       | 521 344            | 16,1 %                                     |
| <b>Pays de la Loire</b>      | <b>2 190 223</b>  | <b>68 %</b>                 | <b>667 388</b>    | <b>21 %</b>                 | <b>382 776</b>   | <b>11,8 %</b>               | <b>3 240 386</b>   | <b>100 %</b>                               |
| <b>France métropolitaine</b> | <b>27 700 994</b> | <b>50 %</b>                 | <b>22 003 139</b> | <b>40 %</b>                 | <b>5 215 119</b> | <b>9,5 %</b>                | <b>54 919 252</b>  |  |

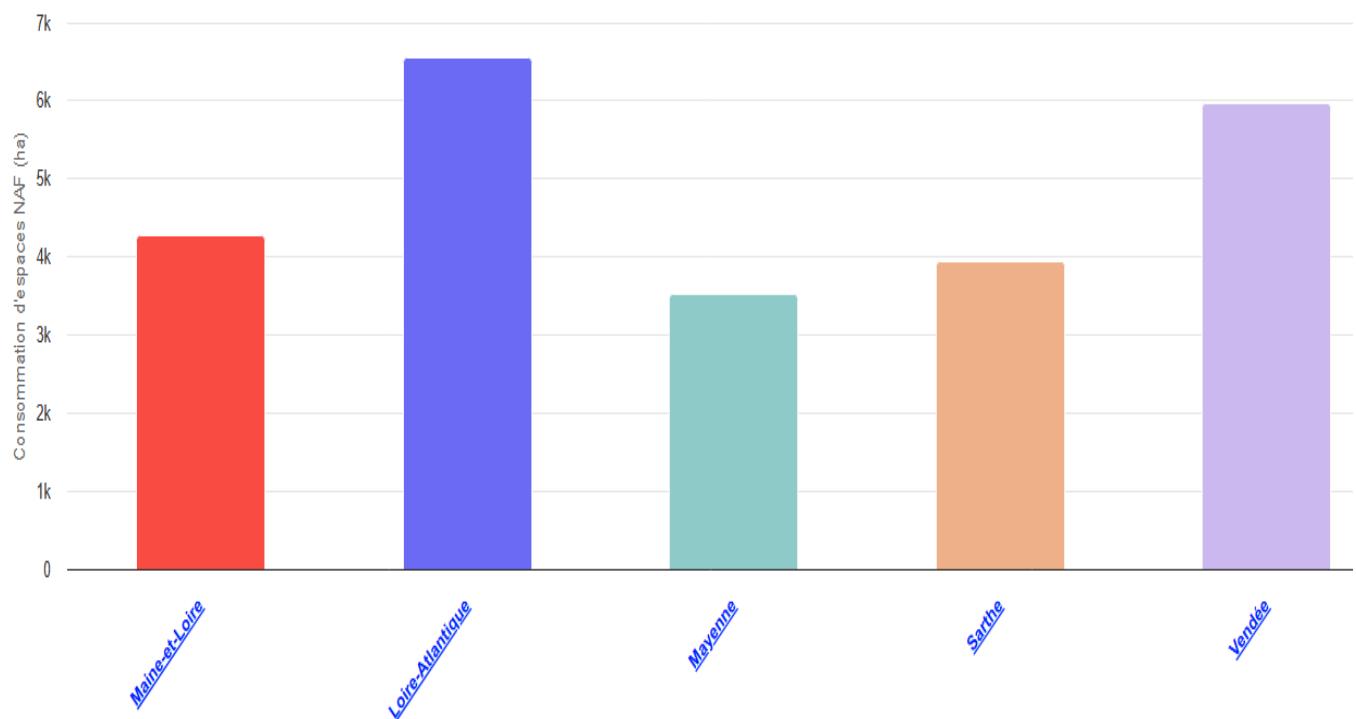
Source : CRC, selon Agreste (enquêtes Teruti-Lucas)

Tableau n° 5 : Consommations d'espaces NAF relatives à la surface des départements 2011-2023



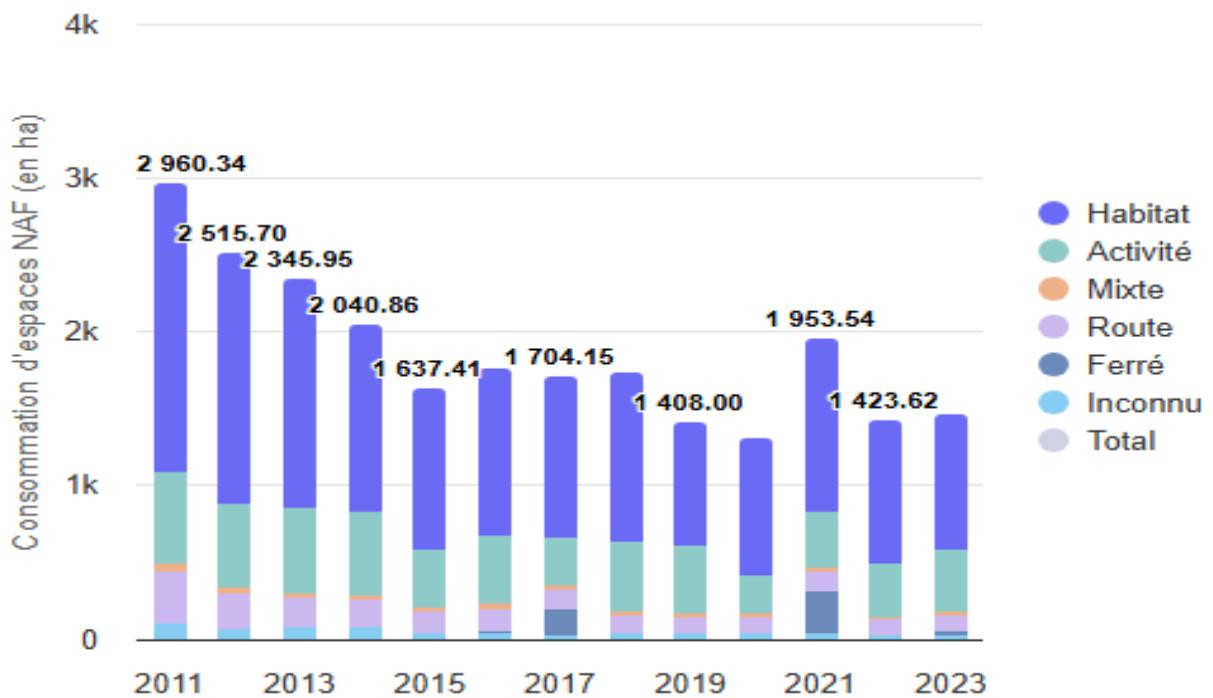
Source : MonDiagnosticArtificialisation

Graphique n° 12 : Consommation d'espaces NAF départements de la région des Pays de la Loire 2011-2023



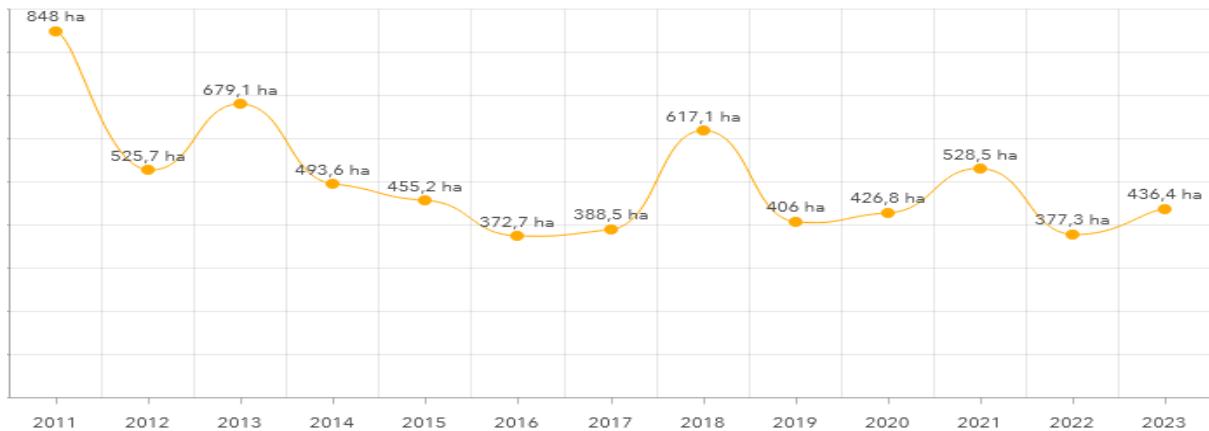
Source : MonDiagnosticArtificialisation

Graphique n° 13 : Consommations d'espaces NAF en région Pays de la Loire 2011-2023

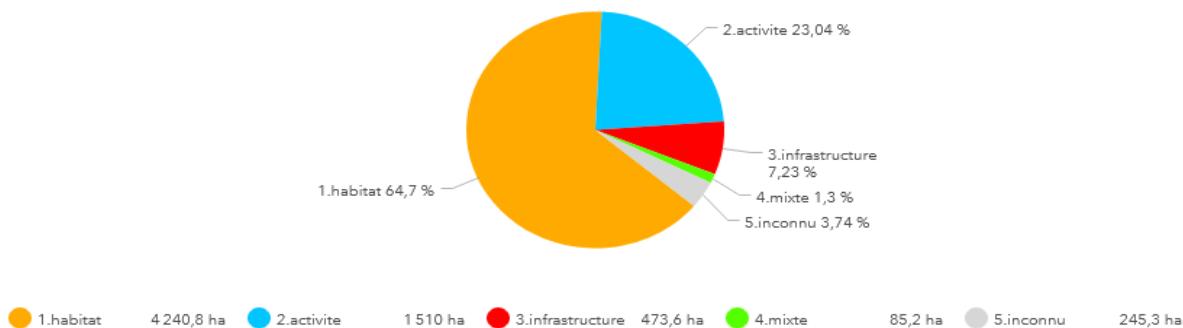


Source : portail de l'artificialisation

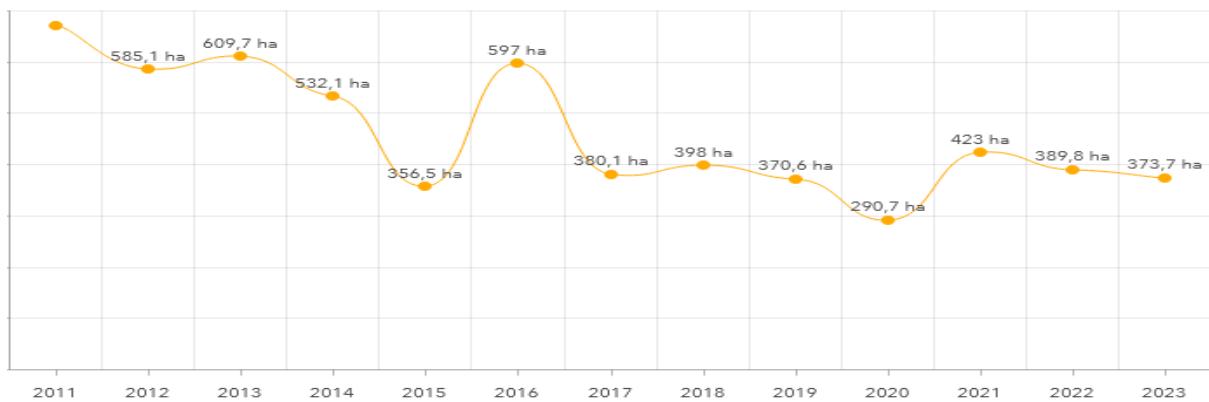
**Graphique n° 14 : Loire-Atlantique : évolution des consommations annuelles 2011-2023**



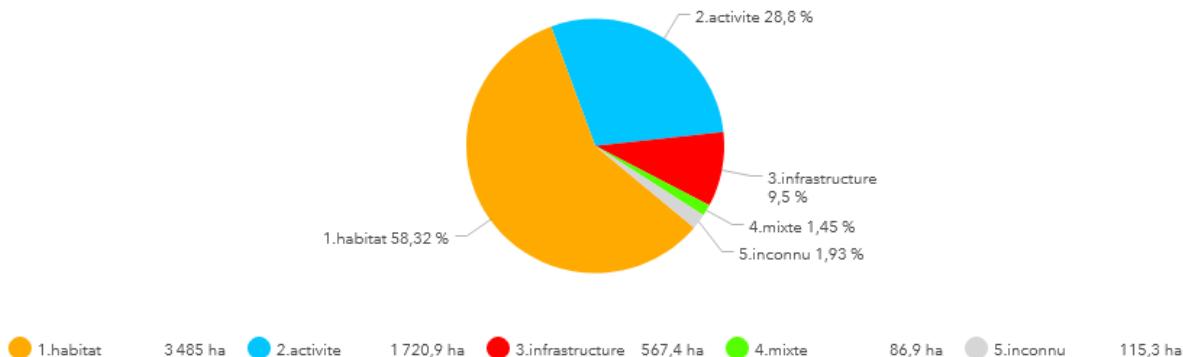
**Graphique n° 15 : Loire-Atlantique : répartition par destination des consommations 2011-2023**



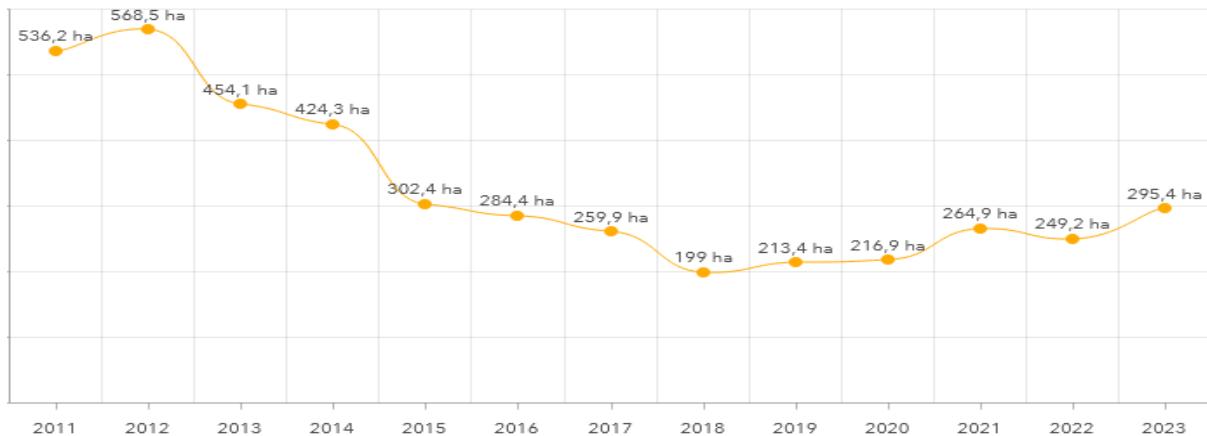
**Graphique n° 16 : Vendée : évolution des consommations annuelles 2011-2023**



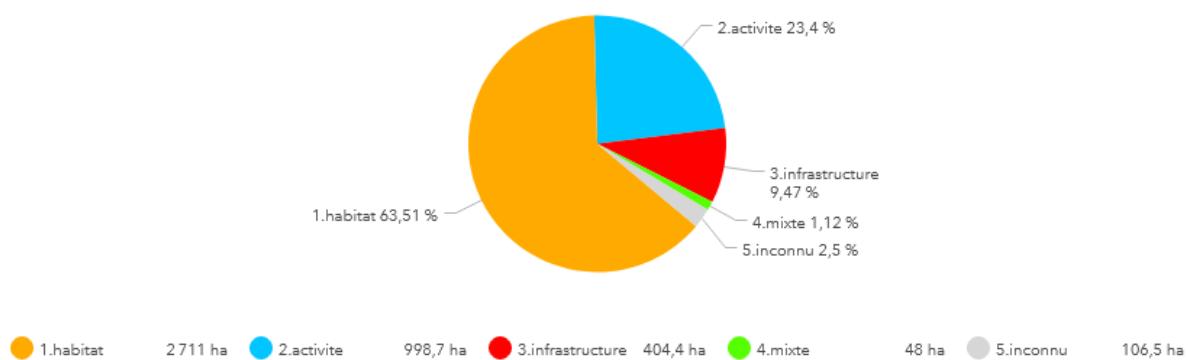
**Graphique n° 17 : Vendée : répartition par destination des consommations 2011-2023**



**Graphique n° 18 : Maine-et-Loire : évolution des consommations annuelles 2011-2023**



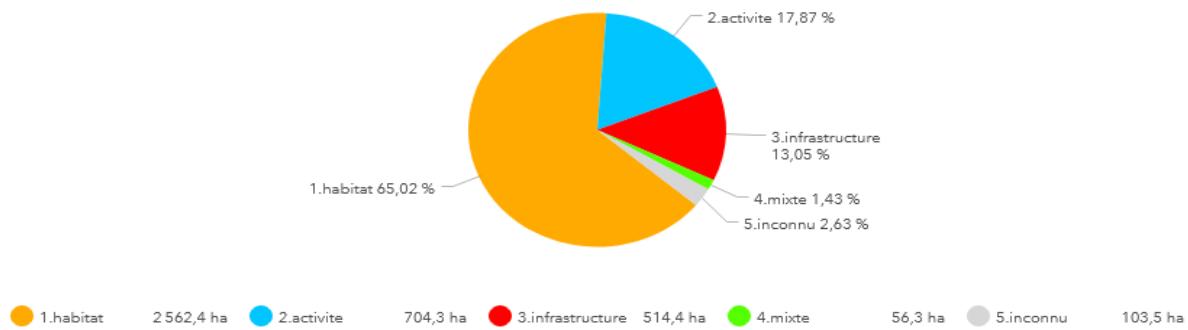
**Graphique n° 19 : Maine-et-Loire : répartition par destination des consommations 2011-2023**



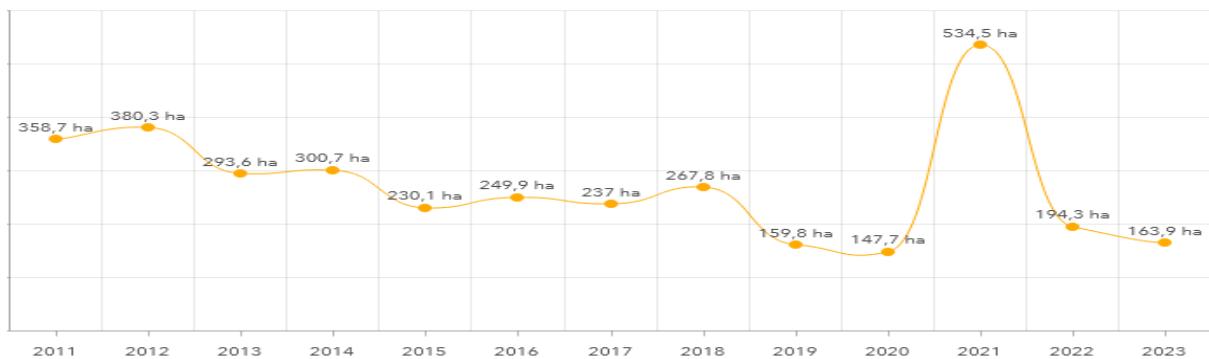
**Graphique n° 20 : Sarthe : évolution des consommations annuelles 2011-2023**



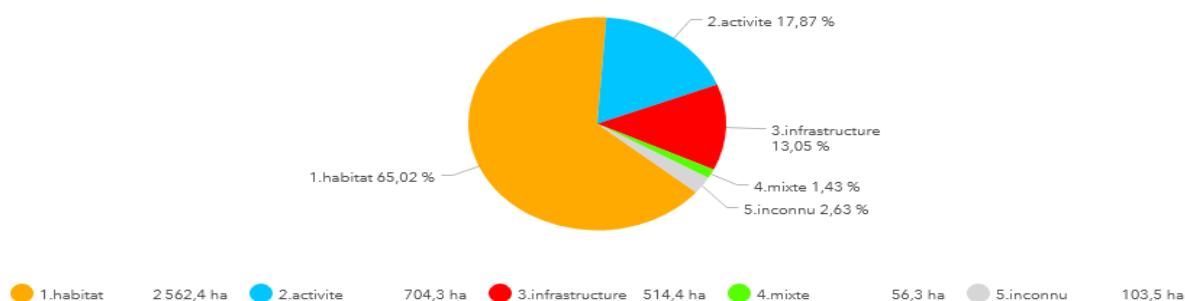
**Graphique n° 21 : Sarthe : répartition par destination des consommations 2011-2023**



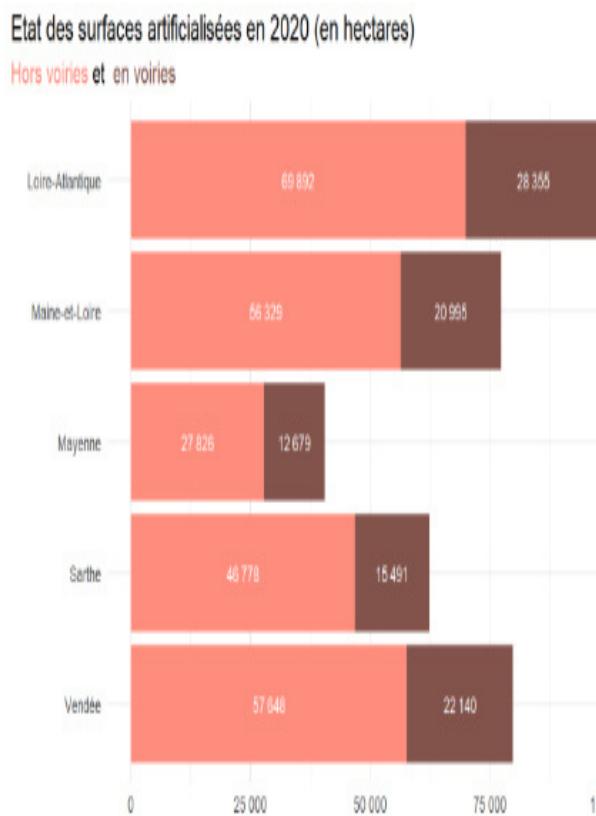
**Graphique n° 22 : Mayenne : évolution des consommations annuelles 2011-2023**



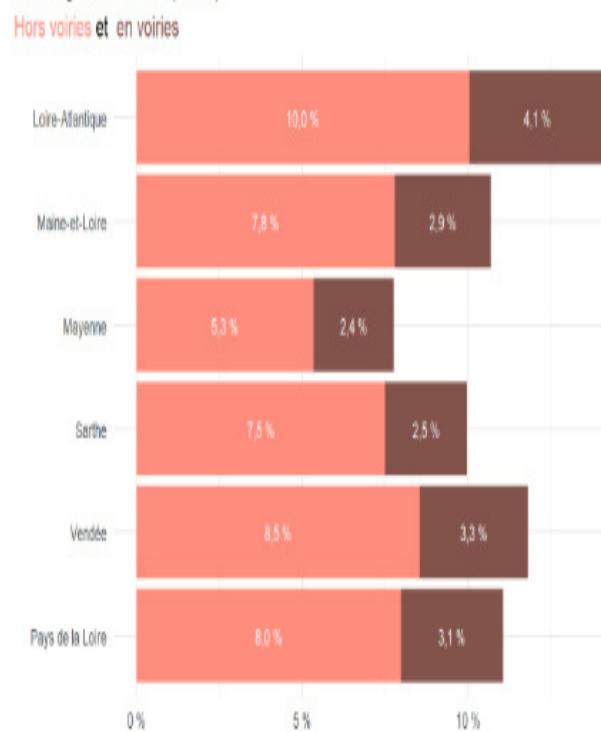
**Graphique n° 23 : Mayenne : répartition par destination des consommations 2011-2023**



**Graphique n° 24 : État et part des surfaces artificialisées en région des Pays de la Loire 2020**



**Part des surfaces artificialisées pour les départements et la région en 2020 (en %)**



Source : DREAL des Pays de la Loire

Tableau n° 6 : Consommation d'espaces et évolutions médianes ménages et emplois EPCI 2011-2021

|                              | Consommation médiane d'espaces NAF (hectares) | Dont habitat | Dont activité | Taux de croissance médian ménages | Taux de croissance médian emplois | Efficacité médiane de la consommation pour l'habitat | Efficacité médiane de la consommation pour l'activité |
|------------------------------|---|--------------|---------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--|---|
| <i>Pays de la Loire</i>      | 247   | 171          | 68            | 8,6%                              | 4,8%                              | 12,5   | 5,7   |
| <i>France métropolitaine</i> | 134   | 88           | 27            | 7%                                | 1,7%                              | 9,8  | 2,6   |

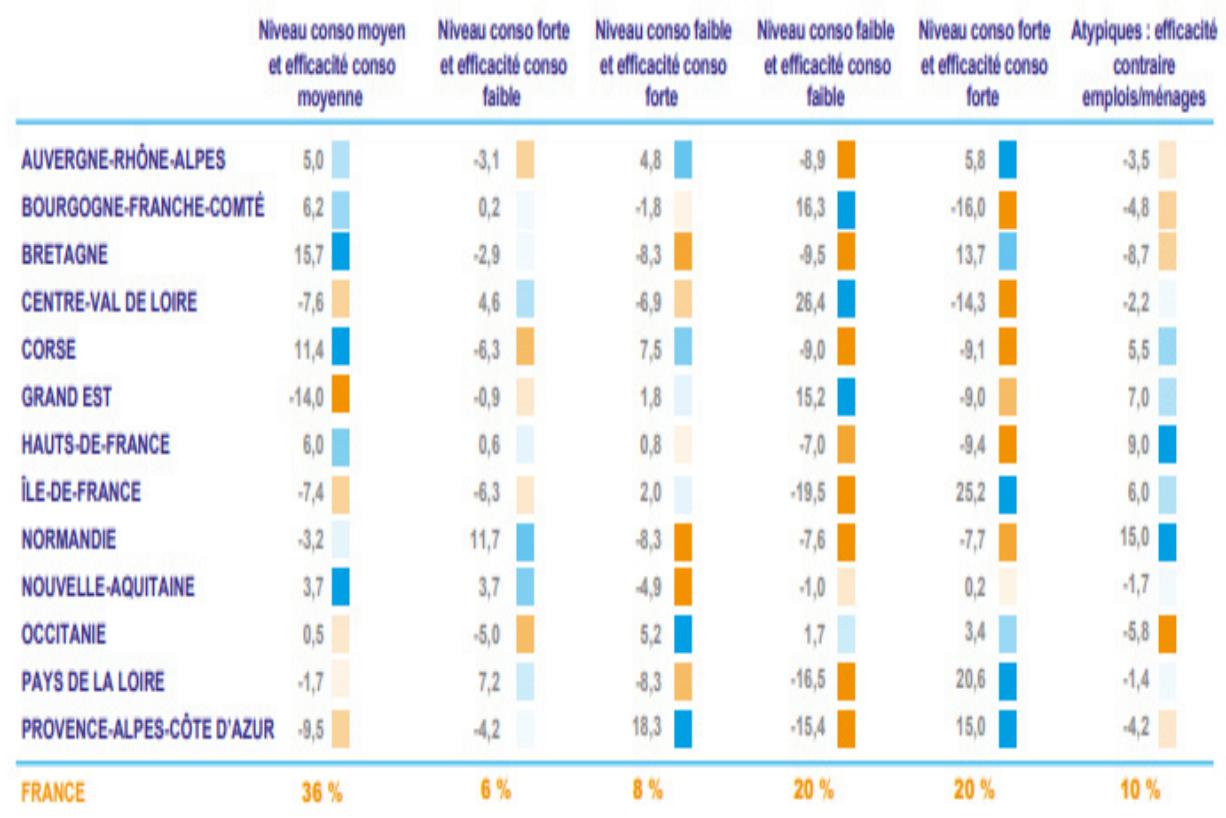
Source : France Stratégie

Tableau n° 7 : Représentation des catégories de la typologie des EPCI, Pays de la Loire et France

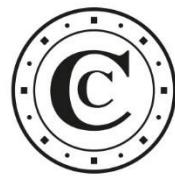
|                              | Niveau conso moyen et efficacité conso moyenne | Niveau conso forte et efficacité conso faible | Niveau conso faible et efficacité conso forte | Niveau conso faible et efficacité conso faible | Niveau conso forte et efficacité conso forte | Atypiques : efficacité contraire emplois/ménages |
|------------------------------|--|---|---|--|--|--|
| <i>Pays de la Loire</i>      | 34%  | 13%   | 0%  | 4%   | 41%  | 9%   |
| <i>France métropolitaine</i> | 36%  | 6%  | 8%  | 20%  | 20%  | 10%  |

Source : France Stratégie

Tableau n° 8 : Représentation au sein des régions des profils de territoire en matière de consommation d'espaces



Source : France stratégie



---

Le présent rapport  
est disponible sur le [site internet](#)  
de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire

---