

mardi 5 juillet 2022

ÉCOLOGIE

Zéro artificialisation nette : banc d'essai de la planification écologique

Par **Daniel Béhar**, **Sacha Czertok** et **Xavier Desjardins**

GÉOGRAPHE, CONSULTANT, GÉOGRAPHE ET URBANISTE

Si la rhétorique en faveur d'une urbanisation plus contenue n'est pas neuve, fixer l'absence d'artificialisation des sols comme objectif constitue une rupture majeure pour l'aménagement du territoire. La sobriété foncière paraît buter au moins autant sur sa faisabilité urbanistique et les enjeux économiques qu'elle charrie que sur des questions institutionnelles, fiscales et politiques.

Depuis son inscription dans la loi Climat et résilience d'août 2021, l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) fait l'objet de débats passionnés dans le monde de l'aménagement du territoire, des collectivités territoriales et de l'immobilier. Sa finalité ? Amener les territoires de France, à partir de 2050, à des projets de développement qui n'utilisent pas plus de nouvelles terres que ce qu'ils sont capables d'en rendre à la nature ou à l'agriculture.

Par ce biais, il s'agit de préserver des espaces pour l'agriculture – notamment si sa conversion vers des modes plus écologiques nécessite davantage de surfaces – mais aussi de préserver la biodiversité. En effet, l'extension des surfaces urbanisées et le morcellement des milieux naturels par les infrastructures sont responsables de la disparition de nombreuses espèces. Mais ce mécanisme du ZAN ne va-t-il pas bloquer la construction, entraîner une hausse des prix des logements et des locaux professionnels ou encore réduire drastiquement les capacités d'action des élus locaux^[1] ? D'un autre côté, ne permet-il pas d'enclencher une réorientation de

l'urbanisation en faveur d'un plus grand respect des espaces naturels et agricoles et d'une utilisation plus intense des sols déjà urbanisés ?

Ici il s'agit moins de débattre sur le bien-fondé de cette mesure que sur les conditions de mise en œuvre d'un tel objectif. En effet, réduire l'artificialisation des sols jusqu'à un niveau *presque* nul en 2050 n'appelle pas seulement à réécrire les documents d'urbanisme actuels ou à poursuivre la réflexion sur les nouvelles formes urbaines à venir mais aussi plus largement à repenser l'ensemble du système politique, culturel et financier de l'aménagement des territoires. Le « zéro artificialisation nette » nous permet ainsi d'entrevoir l'ampleur des mutations qu'appelle la planification écologique.

Continuité rhétorique, rupture pratique

Revenons sur l'objectif de « zéro artificialisation nette ». De quoi s'agit-il exactement ? L'article 191 de la loi Climat et résilience de 2021 présente un double objectif : d'une part « l'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 », d'autre part la réduction de la consommation totale d'espace à l'échelle nationale d'au moins 50 % dans les dix ans suivant la promulgation de la loi – c'est-à-dire 2021-2031 – par rapport à celle observée sur les dix années précédentes. Il précise enfin que ces objectifs doivent être appliqués « de manière différenciée et territorialisée ».

Par la suite, la loi a été complétée par décret afin de préciser les modes de calcul des sols artificialisés. Au cours de la première décennie, entre 2021 et 2031, l'artificialisation sera mesurée à partir des registres utilisés pour la fiscalité foncière, dans la continuité des pratiques actuelles qui distinguent les espaces urbanisés des espaces naturels dans les documents d'urbanisme locaux. Chaque parcelle est en effet affectée à une utilisation dominante. Si elle est principalement affectée à une infrastructure ou à du bâti, la parcelle sera considérée comme « consommée » par l'urbanisation. C'est le rythme de transformation des parcelles « agricoles, naturelles ou forestières » en parcelles « consommées » par l'urbanisation qui doit être divisé par deux entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente.

Après 2031, les comptes changeront et seront alors tenus à partir d'une analyse de l'occupation du sol plus fine et conçue spécialement pour l'occasion : 14 catégories de couvertures (parmi celles-ci sont proposées les zones imperméables bâties ou les formations arborées de feuillus), 17 catégories différentes d'usage des sols (par exemple des usages agricoles, routiers ou de service logistique). Que considérer alors comme « artificialisé » avec cette complexe nouvelle nomenclature^[2] ? Les espaces verts non arborés à usage urbain, qui comprennent notamment les espaces de pelouses des parcs urbains, mais aussi les terrains sportifs en herbe, sont par exemple ici identifiés comme « artificiels ». Ce classement pour ce type d'espace pourrait alors décourager les projets visant à désimperméabiliser les jardins et autres cours d'école en transformant les surfaces en asphalte en jardin en pleine terre, tout en permettant de ne pas compter comme « artificialisation » l'extension d'une piste d'aéroport sur les pelouses qui l'entourent... Les taxinomies sont toujours une affaire très politique !

Au-delà d'un nouveau référentiel technique de mesure de l'artificialisation des sols, il est important de comprendre en quoi l'objectif se distingue des précédents objectifs nationaux d'aménagement. Il s'inspire en effet des propositions de la Convention citoyenne pour le climat qui s'est déroulée entre 2019 et 2020. Mais plus largement, il peut être perçu comme le nouvel avatar d'une ambition ancienne du législateur : celle de « limiter l'étalement urbain » ou encore, autre manière de dire à peu près la même chose, de promouvoir une « gestion économe de l'espace ». Il y a 22 ans déjà, la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) avait fortement mobilisé en vue de cet objectif, notamment à travers la promotion de documents d'urbanisme intercommunaux. Les communes étaient alors chargées d'élaborer les documents d'urbanisme. Leur nombre très élevé et la concurrence qu'elles se livraient pour attirer habitants et entreprises étaient jugés responsables d'une excessive artificialisation des sols et d'un émiettement de l'urbanisation. Le législateur avait donc milité pour que des documents intercommunaux encadrent les décisions municipales afin de les contraindre à coopérer.

Ces précédents objectifs n'ont d'ailleurs pas été pas sans effets. Selon les méthodes utilisées pour mesurer l'artificialisation, la surface artificialisée en France est comprise entre 5,5 et 9 % de la superficie totale du pays, et entre 16 000 et 60 000 hectares sont urbanisés par an. Pour mieux apprécier ces chiffres, notons que le taux global d'artificialisation est plus faible en France que chez ses principaux

voisins, notamment l'Italie, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, mais cela est lié à une densité d'habitants beaucoup plus faible. Le rythme d'artificialisation y apparaît plus important, et notamment plus rapide que la croissance de la population. Au cours de la dernière décennie – et notamment depuis la crise de 2008 – ce rythme a légèrement décliné^[3]. Toutefois, une petite promenade autour de chez soi suffit pour voir combien l'utilisation des sols pourrait être plus dense, au regard du nombre de friches comme des urbanisations excessivement lâches, pour le commerce, le logement ou les entrepôts, notamment en périphérie des villes.

Quelles sont les principales raisons de cette situation^[4] ? Les bâtiments peu denses et ceux en extension d'autres déjà existants sont moins coûteux à construire que les réhabilitations, les territoires se font concurrence pour attirer entreprises et commerces et se montrent parfois peu regardants en termes de qualité urbaine, l'urbanisation des sols agricoles et naturels permet de substantielles plus-values pour les propriétaires fonciers tandis que la réutilisation des friches industrielles ou logistiques présente souvent un coût élevé, notamment quand les sols sont pollués. Les pressions sont très souvent trop fortes pour que les élus locaux puissent totalement y résister. Pour y remédier, le législateur brandit aujourd'hui le « zéro » pour contraindre tous les territoires au même objectif. Ainsi, si la rhétorique en faveur d'une urbanisation plus contenue n'est pas neuve, fixer l'absence d'artificialisation des sols comme objectif constitue une rupture majeure pour l'aménagement du territoire.

Quelles sont les conditions de l'acceptabilité d'une telle mesure ?

Pourtant, cet objectif fait l'objet de très fortes réticences de la part des collectivités locales. Nos entretiens menés autour d'Auch, de Besançon ou de Saint-Dizier dans le cadre d'une étude pour la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) nous ont montré la véhémence des oppositions à la mise en œuvre de cette réforme^[5]. On peut supposer ou craindre que, face à ces mouvements d'opposition, la solution retenue soit d'amoindrir l'exigence de « sobriété foncière », par exemple en repoussant la mise en œuvre de l'échéancier de réduction de l'artificialisation ou en proposant une mesure de l'artificialisation qui assouplisse, *de facto*, l'effort de sobriété foncière à mener. Pour autant, les blocages que le ZAN occasionne semblent relever de champs très divers, dépassant

de loin le seul enjeu des sols. La sobriété foncière paraît alors buter au moins autant sur sa faisabilité urbanistique et les enjeux économiques qu'elle charrie, que sur des questions institutionnelles, fiscales et politiques dont on propose de préciser ici quelques ressorts structurants.

Du polycentrisme au marché : des intercommunalités à politiser

Effet inattendu suscité par l'objectif, le ZAN remet en cause le mode d'écriture des documents d'urbanisme par les groupements de communes. Or, un document d'urbanisme est d'abord un accord entre maires. Pour les satisfaire, rien de tel que de promettre à chacune des communes de conserver son rang hiérarchique dans la distribution locale des emplois et des habitants. Ainsi, la figure obligée de tout schéma est le polycentrisme : chaque commune, nommée selon son poids démographique (pôle principal, secondaire ou de proximité), se voit accorder un certain volume de « droits à urbaniser » en fonction de son rang. Chacune garde sa place dans un schéma toujours vanté comme « polycentrique ». Ces droits sont-ils utilisés de la même manière dans toutes ces communes ? Pas du tout, parce que seules les plus dynamiques, notamment celles situées sur les axes (surtout routiers) les plus attractifs, utilisent à plein ces potentialités. Deux géographies coexistent : celles des documents d'urbanisme qui annoncent le polycentrisme et celles des territoires qui évoluent d'abord en fonction des marchés économiques.

Avec le ZAN, cette double géographie n'est plus tenable. En effet, si les droits à urbaniser sont réduits de moitié pour une intercommunalité, comment penser que les communes qui en ont réellement besoin vont accepter de se soumettre aussi drastiquement à des partages peu discriminants quand les droits ouverts de certaines communes ne conduisaient qu'à une très faible utilisation ? Bref, on le comprend, les schémas d'aménagement seront nécessairement plus attentifs à la réalité des marchés immobiliers et fonciers. Par là même, ils devront être plus politiques, avec les inévitables crispations que cette politisation entraînera. Le ZAN impose ainsi, de manière relativement discrète, un saut politique majeur aux intercommunalités.

De la cascade à l'interpellation réciproque : une décentralisation à refonder.

Très concrètement, comment mettre en œuvre le ZAN, et notamment définir les contributions respectives des différents territoires à la réduction par deux de la consommation des sols entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente ?

La réponse actuelle du législateur est « par la territorialisation ». Les conseils régionaux sont ainsi invités dans leur schéma d'aménagement à territorialiser la déclinaison de cet objectif entre les diverses parties de leur territoire. Charge ensuite aux territoires intercommunaux de définir plus finement la répartition de cet effort entre toutes les communes. Bref, la mécanique est celle de la cascade, de l'État à la commune, en passant par les régions et les intercommunalités, charge à chacun de territorialiser et d'en préciser les règles. Un calendrier est d'ailleurs prévu pour cela : les régions doivent le faire d'ici 2024, puis les groupements intercommunaux d'ici 2027.

Quelles seront les conséquences de cette belle mécanique ? Il est trop tôt pour l'analyser. Mais il est déjà possible d'en anticiper quelques limites. Les régions, par faiblesse institutionnelle structurelle, auront les plus grandes difficultés à définir des rythmes différents de réduction de l'artificialisation entre les territoires. Face aux oppositions nombreuses que le ZAN suscite aujourd'hui, le plus facile n'est-il pas de retenir l'objectif de 50 % pour tous les territoires, qu'importent les dynamiques démographiques à l'œuvre et les efforts déjà réalisés par le passé ? Mais peut-être sommes-nous ici trop pessimistes.

Toutefois, ne peut-on pas supposer que les régions face aux groupements de communes seront confrontées aux mêmes difficultés que l'État face aux régions ? En effet, rappelons que l'État n'a pas jugé utile de territorialiser la manière dont cet objectif devait se différencier entre des régions aux trajectoires démographiques aussi contrastées que le Grand-Est et l'Occitanie ! Par ailleurs, nous avons pu observer, lors de la précédente mandature des exécutifs régionaux entre 2015 et 2021, combien ceux-ci avaient peiné à territorialiser les objectifs fonciers ou énergétiques^[6]. En effet, ce n'est pas une question de volonté politique insuffisante qu'il faut dénoncer, mais un système décentralisé ici à bout de souffle. Les grandes transitions écologiques se pilotent moins en cascade, par un affinement progressif des règles du national au local, que par énonciation partagée entre les collectivités locales et l'État des contributions respectives. Le pouvoir local ne peut accepter d'avoir comme marge de manœuvre la seule appréciation des moyens pour mettre en œuvre des trajectoires imposées par les échelons supérieurs : il devrait pouvoir contribuer à leur formulation.

Pour cela, les collectivités locales doivent agir différemment, c'est-à-dire ne plus être dans une posture la plus souvent défensive vis-à-vis de leur contribution aux transitions écologiques (« oui au ZAN, mais moi, vous comprenez... ») mais énoncer clairement leurs contributions spécifiques pour entrer en négociation avec l'État (« au regard de mes caractéristiques et en complémentarité avec les territoires voisins, je propose de contribuer ainsi à la protection de la biodiversité... »). Passer de la cascade à l'interpellation réciproque, c'est politiser le local et transformer l'État.

Assumer et organiser la diversité des trajectoires démographiques et économiques.

Enfin, le ZAN provoque des appréhensions particulièrement fortes dans les territoires ruraux ou en déclin démographique. En effet, les élus de ces territoires supposent qu'en raison de l'attention plus grande qui sera portée à la réalité de leur attractivité résidentielle ou économique, ils pourront être les plus drastiquement touchés par la réduction des espaces ouverts à l'urbanisation. L'ouverture de « terrains à bâtir » reste considérée tout à la fois comme le principal pouvoir du maire, bien que son pouvoir d'urbanisme porte bien évidemment d'abord sur la restructuration des espaces déjà urbanisés, et comme un levier de développement local majeur, bien que cela soit fortement discutable puisque les zones d'activités désespérément vides sont légion et que les emplois se créent minoritairement dans des « zones » d'activités. Le ZAN est donc à la fois ressenti par de nombreux élus comme un recul de la décentralisation, par réduction du pouvoir des maires, et comme une atteinte intolérable au « droit au développement ».

Toutefois, la remise en cause du ZAN leur ôterait-elle ce ressenti ? Probablement pas, car le développement local et la capacité d'agir ne se décident pas plus à Paris par décret que dans une mairie par le dessin d'un document d'urbanisme. En effet, ce que le ZAN révèle avec fracas, c'est l'inadéquation du système politico-administratif local à la diversité des trajectoires territoriales. Une croissance démographique lente et régulière est une forme d'optimum pour la gestion locale. Cela a été accentué par diverses réformes fiscales qui ont donné, depuis quelques années, une part déterminante (plus de deux tiers) aux ressources fiscales locales assises sur des bases foncières dans le budget des communes et de leurs groupements^[7]. De plus, les dotations aux communes, tout comme les indemnités des élus, sont basées sur des seuils démographiques. Or, nous le savons : une distribution homothétique de la croissance des emplois et des résidences entre

toutes les communes est impossible. Comment, dans ce contexte, ne pas comprendre les appréhensions de ceux qui accepteraient une sobriété foncière plus forte ?

La reconnaissance de trajectoires de décroissance démographique et économique fait un timide chemin. Ne serait-il pas temps, enfin, d'en assumer collectivement la diversité ? Non pour suivre docilement les dynamiques du marché, mais pour établir des politiques plus efficaces partant d'un constat lucide ? Non pour graver dans le marbre des territoires « en croissance » et « en décroissance », mais pour adapter le système administratif et fiscal français à leurs cycles, qui pourront être dans les décennies à venir tantôt l'un puis l'autre, mais en aucun cas une croissance démographique et d'emploi continue, partout⁸¹. D'une certaine manière, c'est le chemin que la mise en œuvre du ZAN invite à prendre. Si certains élus ont bien compris que leur contribution à la préservation des terres agricoles et naturelles sera plus importante que dans d'autres communes, cela n'appelle-t-il pas de nouvelles formes de compromis, y compris financiers et fiscaux, entre les territoires ?

La sobriété foncière : enlèvement ou ferment transformateur ?

Le zéro artificialisation nette fait l'objet de débats particulièrement vifs. À notre sens, ces débats illustrent les grandes difficultés des mutations qu'exige la planification écologique. Dans sa dimension territoriale, la planification des Trente Glorieuses était organisée autour d'objectifs relativement consensuels de distribution de nouveaux équipements et services. Les débats portaient sur le rythme et les places dans la « file d'attente » de leur livraison. Aujourd'hui, la planification écologique impose des raretés volontaires, notamment dans l'usage de l'énergie ou du sol, pour un bénéfice collectif et de long terme, mais peu évident localement et dans le court terme.

Passer d'une planification à l'autre ne peut donc pas se réaliser à organisation territoriale constante des responsabilités. Dans le cas de la sobriété foncière, sa mise en œuvre appelle à des changements dans l'imaginaire de l'aménagement pour en finir avec la rhétorique du polycentrisme et d'un droit au développement conçu étroitement ; à une mutation de l'organisation des pouvoirs locaux de la cascade du haut vers le bas à l'interpellation réciproque ; et, enfin, à un changement

du système de financement des collectivités locales pour s'adapter à la diversité des trajectoires socio-économiques et prendre en compte les contributions différenciées aux transitions écologiques. Alors que le débat sur la planification écologique s'organise souvent autour de la question de son rythme (« le ZAN tout de suite ! » face au « ZAN, oui, mais plus tard et après les autres ! »), les regards devraient davantage se tourner vers les transformations systémiques que cette planification écologique nécessite.

Daniel Béhar

GÉOGRAPHE, PROFESSEUR À L'ÉCOLE D'URBANISME DE PARIS

Sacha Czertok

CONSULTANT, CHARGÉ D'ÉTUDES AU SEIN DE LA COOPÉRATIVE CONSEIL ACADIE

Xavier Desjardins

GÉOGRAPHE ET URBANISTE, PROFESSEUR EN AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE ET URBANISME À SORBONNE UNIVERSITÉ

Version en ligne : <https://aoc.media/opinion/2022/07/04/zero-artificialisation-nette-banc-dessai-de-la-planification-ecologique/>