

Zéro artificialisation nette : premières leçons

Écologie

Par Martin Vanier

Professeur à l'École d'urbanisme de Paris

Publié le 7 septembre 2023

La terre, au sens de la ressource foncière, est un bien précieux. C'est pourquoi il faut apprendre à l'économiser. Or, les rivalités pour son usage se font plus intenses : pour l'agriculture, pour le logement, pour les activités économiques mais aussi pour préserver des espaces non artificialisés. Tels sont les enjeux de l'objectif "zéro artificialisation nette" voté par la loi il y a deux ans (en août 2021). Mais quelles sont les chances de réussite de cet objectif de sobriété foncière ?

Il est décidément bien difficile de faire entrer la France dans l'ère de la sobriété foncière. L'adoption définitive le 12 juillet 2023 par l'Assemblée nationale de la « loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et renforcer l'accompagnement des élus locaux », après plusieurs mois de recherche d'un compromis entre le Sénat, qui en avait eu l'initiative, le

Gouvernement et les députés, ne mettra probablement pas fin à la « bataille du ZAN », le « zéro artificialisation nette » promu par la loi « Climat et résilience » deux ans auparavant (22 août 2021). Puisqu'il s'agit d'un objectif à 2050, on peut considérer qu'on est encore qu'au tout début d'un long chemin. Mais sans renoncer à en tirer les premières leçons.

Petite enfance douloureuse

En résumé, la nouvelle loi donne aux Régions six mois de plus que prévu initialement pour réviser leur Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoire (SRADDET) et répartir les quotas de consommation foncière qui leur ont été attribués pour la décennie 2021-2030 ; elle renforce la présence des représentants des communes dans « la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols » ; elle fixe à 12 500 hectares (10 % du total de consommation possible de la prochaine décennie) l'enveloppe décennale réservée aux projets d'envergure nationale, dont elle détermine les critères mais renvoie la liste concrète à un arrêté ministériel ; elle donne la possibilité de deux nouveaux outils d'intervention publique : le droit de préemption urbain pour « potentiel foncier majeur », et le sursis à statuer concernant toute autorisation d'urbanisme entraînant une forte consommation foncière ; mais surtout, elle garantit la possibilité de la consommation minimale d'un hectare sur la décennie pour toute commune ayant prescrit, arrêté ou approuvé un document local d'urbanisme avant le 22 août 2026 (i.e. cinq ans après l'adoption de la loi Climat et résilience). Actuellement, 26 000 communes sont concernées par cette « garantie universelle », mais les 9 000 autres relevant du Règlement National d'Urbanisme (RNU) pourront toujours délibérer dans les trois prochaines années pour aller chercher l'hectare garanti. Sachant que la consommation foncière est actuellement de 25 000 hectares par an, la nouvelle loi a donc décidé d'effacer l'équivalent d'une année de consommation foncière, qui vient s'ajouter à celle des deux dernières années et demi de tergiversations. Cependant, aux

termes de la loi Climat et résilience, le compteur tourne depuis le 1^{er} janvier 2021.

Pour Michel Heinrich, président de la fédération nationale des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et ancien député LR, cette loi dite de facilitation « jette des confettis d'un hectare partout en France [...], signe la mort de l'aménagement du territoire [...] et rend l'équation impossible »^①, compte tenu du reste à consommer après déductions diverses. Pourtant, à peine une semaine après l'adoption de ce compromis pour sauver le soldat ZAN, le combat recommence : « la Région Occitanie doit bénéficier d'un statut exceptionnel » (en raison de sa croissance particulière) a déclaré le 20 juillet Jacques Oberti, président des maires d'Occitanie^②. Une lecture détaillée de l'ultime débat parlementaire du 12 juillet, en réception de la proposition pourtant unanime de la commission mixte paritaire, montre les profondes divergences qui demeurent.

Contre un gouvernement pressé d'en finir, le Sénat et une partie de l'Assemblée nationale, appuyés par la mobilisation de l'Association des Maires Ruraux de France (AMRF), ont réussi à détricoter le ZAN, ce principe de sobriété foncière progressive qui « condamne à mort le monde rural et à la glaciation les villes moyennes » (le député Olivier Marleix), « ruralicide » (le député Marc Le Fur), qui met « dix-mille communes sous cloche » (Michel Fournier, président de l'AMRF, à propos des communes au RNU, sans urbanisation possible depuis la Loi d'orientation foncière de 1967), « une machine à désindustrialiser la France » (l'économiste polémiste Nicolas Bouzou), etc.

A ce niveau de contre-vérités et de fantasmes incendiaires, et maintenant que la loi « facilitatrice » a été adoptée, on hésite : faut-il encore répondre point par point à ces arguments, et montrer leur inanité ? Continuer à marteler la nécessité du ZAN, sans renoncer pour autant à travailler les questions qu'il pose, et pas seulement à l'urbanisme et l'urbanisation ? Qu'est-ce qu'un sol artificialisé ? Tout sol urbain est-il forcément artificiel, tandis que tout sol agricole serait *ipso facto* « naturel » ? Au-

delà de la consommation des seuls Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (ENAF), comment s'entendre sur une mesure fine qui prenne en compte l'ensemble des fonctionnalités écologiques de tous les sols et leur devenir, même dans un projet d'urbanisation ? Par quel nouveau modèle économique passer d'une urbanisation extensive à une urbanisation par renouvellement, dès lors que la charge foncière initiale de tout projet sera alors multipliée par 10 ou davantage ? Comment faire valoir une rente foncière non bâtie en pleine zone urbaine capable de rivaliser avec la rente immobilière ? Comment porter à long et très long termes un foncier qu'on veut sortir de tout cycle spéculatif ? Etc.

Le premier mérite du ZAN, c'est d'avoir permis que ces questions entrent dans les débats politiques, législatifs, professionnels et citoyens. Il peut parfois s'y dire des inepties, comme lors de tout débat. Il peut y avoir des marches arrière, comme dans toute saga législative. C'est tout de même un grand progrès pour l'urbanisme et l'aménagement qu'y soit désormais posée explicitement la question de la vitalité des sols. Mais il y a au moins trois autres leçons intéressantes dans ce long et chaotique épisode d'émergence d'un urbanisme de transition.

La décentralisation face au pilotage territorial des transitions

Qu'a-t-on vu durant ces derniers mois de remise en cause du ZAN ? Un État peu à l'aise dans l'exercice du leadership des transitions ; des Régions dans un entre-deux ou en défiance, plus que dans l'élan transformateur ; et un « bloc local » (communes, intercommunalités, SCoT) moins en quête de l'expression solidaire de sa stratégie que le plus souvent dans l'exercice dénonciateur habituel, sur fond « d'inquiétude des maires ». Au total, une France décentralisée mal à l'aise et des rapports « central/local » peu enclins à une responsabilité globale.

L'État d'abord : mais lequel ? Celui porteur d'un agenda de transition écologique, celui qui défend la « France des territoires » et leur ruralité, ou celui qui engage la France dans la compétition de la réindustrialisation et l'indépendance énergétique ? Dans l'idéal : celui qui propose la synthèse de ces orientations et de quelques autres. Mais quand il s'agit de passer de l'énoncé de principe de la loi aux décrets d'application, la synthèse s'éloigne. Quand on entre dans le détail des nomenclatures, des clés de répartition des efforts et des objectifs à sanctuariser, on voit la solidarité gouvernementale à l'épreuve. Ramener cette épreuve à une bataille de lobbies extérieurs à l'État est tentant. Il est à craindre cependant que les divergences d'intérêt ne soient pas que tout autour de l'appareil d'État et à son assaut, mais aussi en son sein même, entre différents grands corps d'administration, entre différentes cultures et rationalités techniques, entre diverses proximités avec les mondes économiques, sociaux ou territoriaux. L'État s'avance dans les transitions – ici par la sobriété foncière – mais il n'échappe pas davantage que la société tout entière aux contradictions et conflits qui parsèment ce chemin.

Les Régions ensuite : il leur revient de territorialiser et séquencer l'objectif national du ZAN à l'horizon 2050 à travers leur document cadre de planification territoriale, les SRADDET. Certaines ont tergiversé le plus longtemps possible, prétextant des injonctions contradictoires et des incohérences de l'État. D'autres ont pris la main (ou la foudre ?), mais jamais pour assumer un duo stratégique avec l'État (et pour cause : lequel ?). Auvergne Rhône-Alpes a cherché à prendre de vitesse le gouvernement en adoptant un dispositif de « garantie rurale », qui s'avère finalement moins couvrant que la garantie universelle adoptée nationalement depuis. La Bretagne a réfuté les chiffres de consommation affichés par l'État la base des travaux du Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA) concernant les Espaces Naturels Agricoles et Forestiers et a travaillé sur ses propres

données en les moulinant dans une grille de huit critères composites et pondérés qui renvoie le cadre normatif national, souvent estimé comme déjà très technocratique, à un exercice de débutant. Au bout du compte, chaque intercommunalité de France a généralement reçu sa feuille de route, à savoir son objectif de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2031, mais sans que cela n'éteigne les contestations de fond évoquées ci-dessus qui, relais médiatique à l'appui, continuent à enflammer le sujet. D'autant moins que tous les calculs sont à reprendre après la dernière loi.

Le local enfin : c'est là que la leçon du ZAN est la plus frappante. Elle montre l'inadéquation manifeste entre un problème d'action publique et l'organisation politique censée s'en saisir. Le problème en question est territorial, c'est-à-dire qu'il est non seulement intercommunal, mais aussi intercommunautaire, car c'est à cette ample échelle locale qu'on doit et peut arbitrer entre les besoins et les ressources – ici foncières – d'une population. Mais l'organisation reste municipaliste, et même dans une approche fédéraliste comme le schéma de cohérence territoriale ou ses intercommunalités, le premier réflexe du maire est d'abord de considérer l'intérêt de « sa » commune. Or, on ne fera pas le ZAN à l'échelle de chaque commune, encore moins des petites communes rurales qui expriment la plus forte inquiétude. Au fond, cette inquiétude porte moins sur la perspective foncière elle-même que sur la perte de souveraineté politique qui signe en effet le passage à une gestion élargie de la ressource foncière, enfin considérée autrement que comme un stock à bâtir fractionnable selon la maille communale.

Au bout du compte, ce que l'affaire du ZAN montre, c'est que la France des territoires et sa décentralisation ne sont pas, en l'état actuel de leur fonctionnement et de leur culture politiques, en mesure de faire d'une politique de transition un défi commun à tous les niveaux de collectivités. Il y en a de très motivées et exemplairement engagées, d'autre plus en retard,

mais il n'y a pas encore de politique interterritoriale coordonnée entre échelles de la transition en général et de la sobriété foncière en particulier. Peut-on transformer les politiques publiques sans transformer ceux qui les produisent ? Cela paraît improbable et, pour le moment, le ZAN, comme d'autres défis, buttent sur le regain de communalisme et le recul des solidarités territoriales élargies.

La question foncière, otage de « la ruralité »

C'est que derrière la bataille du ZAN s'en joue une autre dont les ressorts sont plus profonds. Pourquoi la consommation et l'artificialisation des sols par l'urbanisation sont-elles aujourd'hui l'objet d'une alerte et d'une volonté de bifurcation, et cela pas seulement en France ? Parce que l'urbanisation combinée avec l'automobilité ont nourri depuis environ soixante ans un phénomène universel de desserrement urbain et de résidentialisation des campagnes, appelé en France « périurbanisation ». Le ZAN est une proposition politique pour refermer cette époque de peuplement et en promouvoir une nouvelle, qui ramène aux centralités grandes et petites. Le ZAN est l'ambition de clore enfin le temps de l'étalement urbain, qui ne peut pas être infini. L'espace cible du ZAN, c'est donc fondamentalement l'espace périurbain. Le ZAN est une politique de renouvellement urbain appliqué au périurbain déjà produit et visant l'extinction de l'urbanisation extensive.

Or, aujourd'hui en France, l'espace périurbain est sorti des radars des politiques territoriales en tant que tel. Il a été remplacé, à la suite de la crise des Gilets jaunes, par une nouvelle lecture de l'espace français, selon laquelle 88 % des communes et 33 % des habitants sont ruraux, les autres urbains. Là où depuis le milieu des années 1990 on avait pris l'habitude de considérer des aires urbaines puis des aires d'attraction des villes, on a aujourd'hui un référentiel des densités qui a ramené le pays à une très ancienne dichotomie entre urbains et ruraux. Mais la réalité est têtue : 71 % des communes dites désormais rurales sont celles qu'on appelait il y a quelques années encore

périurbaines, parce que prises dans le desserrement urbain de pôles grands et petites et ses migrations quotidiennes domicile-travail. Résultat : c'est au nom de sa « ruralité » qu'une large fraction de la France périurbaine manifeste son hostilité au ZAN, qui propose effectivement une remise en cause profonde de l'étalement périurbain. Est-ce la ruralité qui est prise en otage par cette résistance, ou le ZAN qui l'est par les tenants divers d'une France encore et toujours référée à un certain récit de la ruralité ? Toujours est-il qu'au nom du village, on revendique de poursuivre ce qui l'a spectaculairement vidé ces dernières décennies : une politique de lotissements extérieurs, qui laisse derrière eux un cœur de village sans fonction, sans habitant, sans vie, et projettent la vie quotidienne dans des zones (d'activités, de services, commerciales) et autour de ronds-points, si aisément accessibles en voiture. La « ruralité » a bon dos !

Tout autant que les villes, les villages auraient pourtant un urgent besoin de travailler leur « déjà-là » et de « refaire le village sur le village », plutôt que de ne faire dépendre leur avenir que de capacités d'extension. Ce travail de mutation de l'existant a mis vingt ans, depuis la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de décembre 2000, pour prendre place dans les villes. Le ZAN ne propose rien d'autre, à l'horizon 2050, pour les villages et les communes périurbaines aussi. Mais la leçon ici, c'est que le territoire français n'est pas seulement une réalité physique, matérielle, sociale, construite, habitée. C'est, et depuis longtemps, une matière politique en soi, une ressource d'expression pour prendre place dans le marché politique, s'y légitimer, s'y présenter fort de l'onction démocratique. Et au pays de l'égalité républicaine, il n'y a pas de petits et des grands territoires : tous ont le droit constitutionnel de se dresser contre un intérêt dit général et de le mettre en doute, fut-ce après l'adoption d'une loi pour le dire. Le feuilleton du ZAN témoigne de ce principe, qui, de 1789 à la loi municipale de 1884, a permis le ralliement à la Révolution puis à la république des masses paysannes et rurales.

Aujourd'hui, les masses sont ailleurs, mais le principe demeure, et avec lui la rente politique de la « France rurale ».

Concrétiser « l'utopie foncière »

Les enjeux économiques du ZAN appellent pourtant des capacités d'intervention publique que peu de territoires peuvent envisager de se donner en l'état. Lorsqu'en 1979, Edgar Pisani publie *Utopie foncière*, il en justifie le titre par sa proposition fondamentale : retravailler le Code civil pour dégager la société française de la patrimonialisation de la propriété, et libérer ainsi le foncier de toute captation spéculative. Edgar Pisani, père de la grande loi d'orientation foncière de 1967 qui ouvre l'époque de l'abondance foncière que le ZAN tente de refermer, était habité des mêmes contradictions qu'aujourd'hui. Les termes du sujet ont changé, mais pas le fond de l'enjeu : il s'agit toujours de dissocier le destin économique du foncier des raisons de son occupation, par définition temporaires même à temps très long.

La leçon du ZAN ici, c'est de mettre en évidence le besoin d'un adossement bancaire sur le temps long et très long (jusqu'à un siècle) que seul l'État peut décréter. La France a su le faire jadis pour de grands investissements modernisateurs. La transition écologique est aujourd'hui à cette condition aussi. Si l'on veut poursuivre la production de logements, de locaux d'activité, d'équipements et d'infrastructures tout en diminuant jusqu'à l'équilibre l'artificialisation des sols, il faut le faire de plus en plus sur des espaces déjà urbanisés, en leur redonnant au passage des fonctionnalités écologiques et pas seulement bâties. C'est renchérir à un niveau inaccessible les opérations d'urbanisme si on les conçoit selon le modèle économique actuel. Les opposants au ZAN ont beau jeu de dire qu'il va mettre la France en panne : c'est tout à fait vrai, si l'on ne change pas le modèle économique fondamental de l'urbanisation. Et ce de deux façons : (i) en sortant le portage foncier du bilan des opérations et en l'affectant à des sociétés publiques qui rembourseront progressivement leur endettement par la location foncière à

long et très long termes ; (ii) en faisant émerger un nouveau marché des services et biens rendus par le sol non bâti des villes, le sol urbain vivant qui permet la filtration des eaux, la contribution au rétablissement de la biodiversité et à la captation carbone, la lutte contre les îlots de chaleur urbaine, la capacitation alimentaire, et bien d'autres bienfaits sociaux et culturels.

Ces deux champs d'investissement sur le temps long, l'un bancaire, l'autre socio-économique, n'advieront jamais sans une action publique résolue à toutes les échelles. Il faut des établissements publics fonciers locaux, mais il faut surtout aujourd'hui une capacité juridique et économique de décupler ou centupler sans risque bancaire leur portefeuille foncier, non plus de flux mais de stock. Il faut une mobilisation de l'énergie habitante et de l'entreprenariat local pour déployer des « projets de sols vivants » dans l'urbanisme, mais il faut aussi des marchés publics locaux pour les rétribuer et les sécuriser. La leçon économique du ZAN, c'est qu'elle fait entrer la société de marché qu'est la France dans une part d'économie publique des biens communs, en commençant par un de plus élémentaires d'entre eux : le sol.

Soyons réalistes : toutes ces leçons et tous les bouleversements qu'elles signifient ne pouvaient advenir par le simple miracle d'une loi, même issue d'une convention citoyenne. Le ZAN est le levier potentiel d'une transformation urbaine, économique, sociétale et politique dont on n'a pas fini d'apprécier la portée. Cela peut bien tolérer quelques dérapages argumentatifs, erreurs d'appréciation et retards d'application. Il ne faut pas trop s'attarder sur eux, car le chantier ne fait que commencer.

L'auteur remercie ses collègues de la coopérative conseil ACADIE pour les nombreux échanges sur la base de l'expérience partagée d'accompagnement des collectivités locales dans l'application du ZAN. Ce texte n'engage que son auteur mais est le fruit de la réflexion collective d'ACADIE.

Notes

① https://www.banquedesterritoires.fr/zan_et_garantie_universelle_une_condamnation_de_lamenagement_du_territoire_selon_la_federation_des

② https://toulouse.latribune.fr/decideurs/2023_07_20/zero_artificialisationnette_zan_la_region_occitanie_doit_beneficier_d_un_statut_exceptionnel_jacques_oberti_970428.html