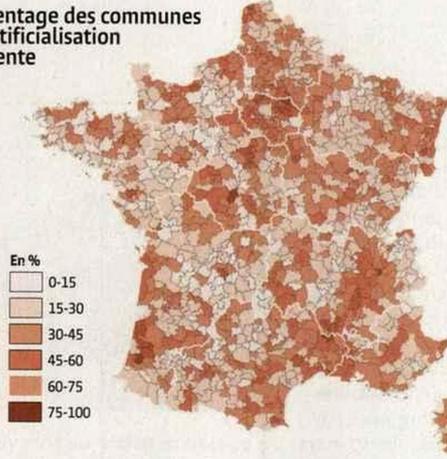




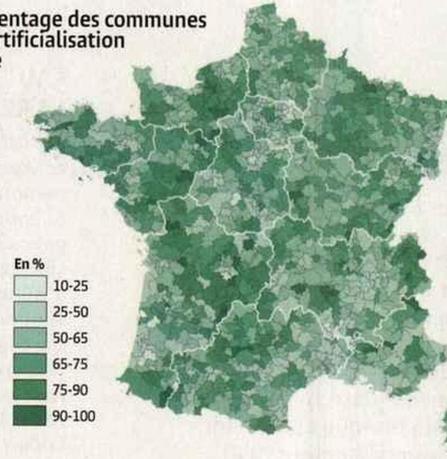
REPÉRAGES Événement

UNE BAISSÉ DE L'ARTIFICIALISATION DÉJÀ ENGAGÉE SUR TOUT LE TERRITOIRE

Pourcentage des communes où l'artificialisation augmente



Pourcentage des communes où l'artificialisation baisse



Les cartes ont été élaborées en mêlant les données de l'Insee sur le parc de logements, les chiffres de la consommation d'espaces et de l'artificialisation du Cerema, et le fichier Sitadel 2 du ministère de la Transition écologique sur les autorisations de construire.

Source: Unam, mai 2022.

Foncier

Les ZANgoisses des élus locaux

Les projets de décrets d'application relatifs au zéro artificialisation nette (ZAN) des sols mécontentent les élus locaux, déjà très inquiets quant aux objectifs à atteindre. En plein contexte d'élection présidentielle, les arrière-pensées politiques ne sont pas totalement absentes.

**L**e zéro artificialisation nette (ZAN) peut-il constituer une révolution dans l'aménagement du territoire ou, à trop se concentrer sur une vision mathématique, risque-t-on de passer à côté de l'objectif: la lutte contre le changement climatique et la préservation de la biodiversité? C'est la question que l'on peut se poser en observant les remous qu'a provoqués la mise en consultation de trois projets de décrets d'application.

Malgré deux avis négatifs de la Commission nationale d'évaluation des normes (CNEN), le gouvernement a décidé, le 4 mars, de proposer à la consultation publique ces trois projets de décrets d'application des articles 191 et suivants de la loi « climat et résilience » du 22 août 2021, relatifs à la lutte contre

l'artificialisation des sols. Ces articles, qui prévoient la réduction par deux d'ici dix ans de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers, puis à partir, de 2031, le fameux ZAN, ont été particulièrement discutés au Parlement.

Afin de « territorialiser » les objectifs, le Sénat a proposé une innovation: la création de conférences régionales des schémas de cohérence territoriale (Scot). Celles-ci doivent faire, d'ici à octobre, des propositions de déclinaison des objectifs sur leur territoire. Charge ensuite à chaque région de les reprendre et de les harmoniser au sein de leur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), pour arriver, à leur échelle, à la réduction de moitié demandée. Des décrets d'application de la loi étaient prévus.

DES INQUIÉTUDES GRANDISSANTES

Depuis septembre, une intense concertation a été organisée avec les associations d'élus locaux et les parties prenantes sur ces textes, dont plusieurs versions ont été élaborées. Pendant ce temps, les inquié-



**25 464**

**hectares**

d'espaces naturels agricoles et forestiers sont consommés chaque année en moyenne en France.

**73%**

de cette artificialisation sont dédiés à l'habitat.

**27%**

sont réservés à l'activité entre 2009 et 2020.

Source: Cerema.



Dans le cadre du ZAN, les aménageurs pourraient proposer des projets sobres en apportant des réponses aux enjeux de mobilité ou d'agriculture urbaine, notamment.



UNAM

**« Avec la loi "climat et résilience", je ne vois pas comment nous pourrions éviter une grave crise immobilière. Cela va aussi poser des questions en termes de fiscalité locale. »**

François Rieussec, président de l'Union nationale des aménageurs (Unam)

tudes ont grandi cet automne parmi les élus locaux. En février, les préfets ont commencé à communiquer aux collectivités les objectifs à atteindre en fonction de leur consommation sur la dernière décennie, rendant concret le ZAN.

Les textes soumis à la consultation publique jusqu'au 25 mars sont différents des dernières versions présentées et ne satisfont personne. Le président de la CNEN, Alain Lambert, appelle à « arrêter l'improvisation », visant particulièrement le décret « nomenclature » qui fixe la liste de ce qui est considéré comme un sol artificialisé. La Fédération des Scot réclame son retrait, comme le Sénat, le travail étant encore en cours sur les outils de mesure. Tous s'interrogent sur la nécessité de publier si vite ce texte très technique, alors qu'il ne sera applicable qu'à compter de 2031.

Le Sénat a réagi le premier, dénonçant « une remise en cause des équilibres de la loi ». Objet de sa colère, le second projet de décret relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du Sradet. Selon Sophie Primas (LR), présidente de la commission de l'aménagement du territoire du Sénat, celui-ci « balaye ce qui a été décidé en commission mixte paritaire: il prévoit que les règles du

**Dénonçant « une remise en cause des équilibres de la loi », le Sénat a réagi le premier.**

fascicule du Sradet – qui sont obligatoires – déclinent les objectifs de réduction, alors qu'il avait été décidé que seul le document d'objectif les contiendrait ». En résumé, la région peut « imposer » des objectifs aux Scot, puis en cascade aux plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Une forme de tutelle déguisée...

#### DES SUJETS DE CRISPATION

Jules Nyssen, directeur général de Régions de France, rappelle: « Les régions n'étaient pas demandeuses de cette responsabilité. On est prêts à l'assumer, mais il nous faut des outils. Il y avait deux possibilités: appliquer uniformément à chaque Scot une baisse de 50% ou établir une compensation au niveau régional. La souplesse a été choisie, mais c'est aussi une difficulté. » Toutefois, il reconnaît que le projet de décret va plus loin que ce que prévoyait la loi: « Si l'on nous demande de fixer des objectifs territorialisés de baisse de 50% de l'artificialisation, sans qu'ils soient opposables, ça ne va pas être facile. » Intercommunalités de France déplore que les textes ne laissent pas plus de souplesse pour appliquer la loi et regrette une approche trop planificatrice. L'association avait prôné une démarche contractuelle, basée sur des conventions de sobriété foncière, non retenue par la loi.

Autre sujet de crispation pour l'ensemble des associations, la comptabilisation des grands projets d'envergure régionale ou nationale, comme le canal Seine-Nord Europe, qui, pour ne pas amputer la « cagnotte » de potentiel à artificialiser au ☉●

**QUESTIONS À...**



P. MARAIS / LA GAZETTE

**XAVIER DESJARDINS**, professeur en urbanisme et aménagement à Sorbonne université

**Les collectivités ont-elles raison de s'inquiéter des prérogatives données aux régions par les projets de décrets relatifs au ZAN ?**

On imagine mal les régions aller fondamentalement contre les préconisations des conférences régionales des Scot ! Elles n'en ont pas la volonté, ni les capacités politiques ou techniques. Le système le plus probable qui va se mettre en place est celui des poupées russes inversées : les objectifs seront déclinés dans les plans locaux d'urbanisme, puis dans les Scot, et repris dans le Sraddet par les régions. Celles-ci vont probablement être plutôt dans une posture d'animation au niveau des bassins de vie, qu'ils correspondent au territoire d'un Scot ou de plusieurs.

**Pourquoi cette question du ZAN est-elle si irritante pour les élus locaux ?**

Tout d'abord, les élus ont l'impression qu'on leur retire une capacité d'agir, comme si la possibilité d'ouvrir à l'urbanisation des terrains était leur principal levier de développement. Ensuite, se pose la question de la faisabilité de l'objectif. Enfin, et surtout, le foncier est ultra-déterminant dans l'établissement des taxes locales, c'est l'un des rares leviers pour en augmenter l'assiette. Le système des dotations est lié au nombre d'habitants, et c'est cela qui crée une crispation énorme. Les élus ont l'impression qu'on les empêche de développer leur territoire, même dans des lieux où, de toute façon, on urbanise peu !

●○○ niveau régional, devront par ailleurs être qualifiés d'exceptionnels, ce qui en limite le champ d'application.

Au-delà de ces agacements sur ces sujets – certes, techniques mais d'importance –, la loi soulève de vraies questions. Elle « est déjà très ambitieuse, les décrets apportent encore de la complexité, alors qu'ils devraient simplifier », résume Michel Heinrich, président de la Fédération nationale des Scot. Et de dresser un premier bilan des travaux menés par les conférences régionales des Scot qui ont débuté cet automne : « Elles ont étudié les critères de territorialisation des objectifs. Sur ce point, le projet de décret apporte des éléments intéressants. Mais elles alertent sur la difficulté à répartir de façon chiffrée les objectifs. »

**UN RAIDISSEMENT VÉCU COMME UNE AGRESSION**

Jérôme Baratier, directeur de l'agence d'urbanisme de Tours, met en garde : « Il ne faudrait pas que le ZAN ressemble à la révision générale des politiques publiques [RGPP] : on racle jusqu'à l'os, mais on ne change pas les modes de faire. Fixer des objectifs chiffrés comporte le risque de rester dans une approche comptable, dans une optimisation de consommation foncière jusqu'en 2031, plutôt que de changer de paradigme. Oui, il faut accélérer, mais ce raidissement de la compétence politique des élus locaux est vécu comme une agression. » Pour lui, le ZAN pose deux questions clés, « celle de la densité, qui n'est pas forcément plus de mètres carrés, mais peut aussi être

de la nature, et celle des espaces non bâtis et de leur mise au service des territoires, pour des objectifs alimentaires, d'énergie, de transition écologique ».

François Rieussec, président de l'Union nationale des aménageurs, qui questionne l'objectif comptable du ZAN, appelle à « une planification positive, de projet, de la part des collectivités, et non de l'interdit ».

**Les discussions restent ouvertes, pas tant sur le but du ZAN que sur les moyens pour l'atteindre.**

Selon lui, les aménageurs sont capables de proposer des projets sobres apportant des réponses aux enjeux de stockage de carbone, de mobilité et d'agriculture urbaine.

Les discussions restent donc ouvertes, pas tant sur le constat et le but du ZAN, qui

semble compris par tous, que sur les moyens pour l'atteindre. Le gouvernement veut aller vite – les projets de décrets sont transmis au Conseil d'Etat pour avis, à l'exception de celui relatif à la nomenclature – et le contexte de la présidentielle n'y est certainement pas pour rien, dénoncent certains. D'autres tablent sur une remise sur l'établi du texte après l'élection, une fois que ses difficultés d'application auront été mises au jour. Une chose est sûre, le gouvernement va devoir faire œuvre de pédagogie pour calmer les esprits et jouer son rôle d'Etat accompagnateur, plutôt que censeur, comme les préfets l'ont fait dans un premier temps. ● Delphine Gerbeau