

Le «Zéro artificialisation nette» reste en travers de la gorge des maires et urbanistes

L'Association des maires de France attaque deux textes de loi imposant aux communes de freiner au maximum l'urbanisation pour atteindre le «ZAN». Un objectif louable à condition qu'il n'aggrave pas la crise du logement.



Construction d'une voie de contournement à Montpellier. (Benjamin Polge/Hans Lucas. AFP)

Le ZAN est-il menacé d'embourbement ? Cet objectif de sobriété foncière est pourtant l'une des principales avancées de la loi Climat et Résilience adoptée en août 2021. Le titre V de la loi, intitulé «Se loger», comporte ainsi plusieurs dispositions visant à adapter les règles d'urbanisme pour lutter contre l'étalement urbain et protéger les écosystèmes. A commencer par son article 191, qui prescrit de diviser par deux le rythme d'artificialisation des sols tous les dix ans pour atteindre l'objectif national de «zéro artificialisation nette» (ZAN) en 2050 la consommation de référence étant celle observée au cours des dix années précédant la promulgation de la loi. Cet objectif n'est pas incantatoire, il sera inscrit dans le code de l'urbanisme et nécessitera que les communes et intercommunalités adaptent leurs documents de planification.

En France, 20 000 à 30 000 hectares sont artificialisés chaque année, selon le ministère de la Transition écologique, qui le



définit ainsi : « *Ce phénomène consiste à transformer un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale, afin de les affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport (habitat, activités, commerces, infrastructures, équipements publics...).* » Pour respecter le ZAN, les communes sont encouragées à construire dans le périmètre de zones déjà urbanisées, notamment en recyclant des friches. Sinon, elles devront compenser en «renaturant» des surfaces construites. Ainsi, l'artificialisation nette des sols est définie par la loi comme «*le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés* ».

Très attendus, les décrets d'application ont été publiés le 29 avril, et l'Association des maires de France a annoncé mercredi qu'elle allait déposer un recours devant le Conseil d'Etat contre ces textes. Elle estime qu'ils ont été « *publiés dans la précipitation, sans étude d'impact* » et malgré « *deux avis défavorables du Conseil national d'évaluation des normes, dans une approche de recentralisation rigide* ». Car, depuis 1982, l'urbanisme relève de la compétence du maire, qui délivre les permis de construire et définit les règles de construction à travers le PLU (Plan local d'urbanisme). « *Le texte a été conçu de façon technocratique et risque de s'appliquer au détriment de la ruralité. Nous demandons au gouvernement de revenir en profondeur sur ces dispositifs* », a lancé [David Lisnard](#), maire LR de Cannes et président de l'AMF.

L'enjeu de la réindustrialisation

Plusieurs reproches sont adressés à ces décrets mais c'est en réalité le principe même du ZAN qui est contesté, en filigrane. D'abord, le risque qu'ils « *accentuent les fractures territoriales en opposant les projets entre eux* » : de fait, l'élaboration du Schéma de cohérence territoriale (Scot) à l'échelle intercommunale risque de donner lieu à des négociations houleuses entre les communes qui sont au taquet et devront renoncer à des projets, et celles qui ont de la marge. Sachant que ce sont les plus artificialisées qui seront avantagées puisque leur référence de départ est plus élevée. Autre argument : « *Leur application arithmétique et indifférenciée va à rebours [...] des aménagements indispensables à l'ambition de réindustrialisation du pays, qui ne peuvent être réalisés en zone dense.* » Une étude du groupe de réflexion La Fabrique de l'industrie parue en juin relativise cette crainte : selon elle, « *l'objectif ZAN s'attaque principalement à l'étalement résidentiel et ne semble pas constituer le principal frein à la réindustrialisation sur le plan foncier* ». De fait, l'industrie ne représente que 4 % des 5 millions d'hectares estimés comme artificialisés, soit 10 % de la surface de l'Hexagone. A comparer avec l'habitat (42 %) et les infrastructures de transport (28 %).

Les critiques de l'AMF font écho à celles formulées par les urbanistes et aménageurs. Dans un entretien à la revue *Urbanisme* de mars-avril, François [Rieussec](#), le président de l'[Union nationale des aménageurs \(Unam\)](#), a dit tout le mal qu'il pensait de cet objectif. Rappelant d'abord que des « *efforts très importants* » ont été réalisés depuis une vingtaine d'années. L'objectif de sobriété foncière a en effet plus de vingt ans : il est inscrit dans la loi SRU de 2000. Relativisant, ensuite, l'ampleur du phénomène de consommation des espaces agricoles (qui représentent 50% de la surface de la France) et naturels (40%). Pendant longtemps, il se disait qu'un département disparaissait tous les sept ans ; en réalité, les statistiques (notamment d'observation aérienne) montrent que c'est plutôt un département tous les trente ans. *Terra Nova* rappelait, dans une note intitulée «La ville compacte» parue en février, que la France reste, dans l'ensemble, un pays peu dense. « *Avec une densité moyenne de 104 habitants au km², elle est beaucoup moins dense que nos principaux voisins : Allemagne (227 hab./km²), Angleterre (266 hab./km²), Belgique (370 hab./km²) ou Pays-Bas (500 hab./km²).* »

Crise du logement

Surtout, François Rieussec alerte sur le risque d'aggraver la crise du logement. « *Nous devons créer 12 à 15 millions de logements dans les trente ans qui viennent, jusqu'à la fin de la croissance démographique française, estimée à 2050, pour atteindre 75 millions d'habitants, en plus des décohabitations.* » D'après ses calculs, si on applique le ZAN, on ne pourra pas répondre à la demande. Tout ça pour préserver à peine 1 % du territoire national. Le jeu en vaut-il la chandelle ?

L'urbaniste Jean-Marc Offner interroge, lui, la notion même d'étalement urbain, sorte d'épouvantail. Il lui oppose celle de « *forme urbaine* » optimale. Car autant l'émiettement est néfaste, autant « *il faut parfois consommer un peu d'espace pour créer de la continuité urbaine* », fait valoir auprès de *Libération* celui qui s'apprête à quitter la direction de l'Agence d'urbanisme de Bordeaux. L'auteur d' *Anachronismes urbains* interroge aussi la notion d'artificialisation, un « *concept faussement simple* ». « *Un golfe est-il artificialisé ? Et une terre cultivée ? Quid de l'imperméabilisation, de la biodiversité ? Les vignes du Médoc sont bien moins poreuses qu'un lotissement bien conçu ! Et si les routes sont mauvaises pour la biodiversité, les forêts en monoculture aussi.* »

Finalement, qu'est-ce qui est artificiel, qu'est-ce qui est naturel ? Telle est la question posée par le ZAN. En France, « *on compte 13 millions de jardins potagers de particuliers qui produisent entre 15 % et 25 % des fruits et légumes que nous consommons*, rappelle François Rieussec . *La ville n'est donc pas stérile.* » Les débats que suscite l'application de cet objectif ambitieux ne le sont pas non plus.