

Le ZAN aménagé ou déjà en partie détricoté ? (I)

Si le ZAN a été institué depuis le début des années 2010, la loi « Climat et résilience » l'a consacré dans notre corpus normatif. Toutefois, tout comme la kyrielle des textes d'application, elle a été aussitôt modifiée en vue d'« aménager » le ZAN.

La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi « Climat et résilience ») introduit pour la première fois dans notre corpus normatif l'objectif d'atteindre le zéro artificialisation nette (ZAN) à l'échéance 2050. Elle a fait l'objet depuis lors de nombreuses publications, dont deux articles de référence dans la présente revue auxquels on se reportera utilement. À la suite de la fronde de nombreux élus et d'une grande partie des collectivités, compte-tenu notamment de la difficulté de mise en œuvre et des coûts associés pour maintes opérations futures, a été adoptée 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 (loi dite « ZAN »). Elle a été suivie de trois décrets, qui modifient et complètent les décrets d'application de la loi précédente, auxquels sont venus s'ajouter (pour l'instant) un décret sur les friches, puis une circulaire, dont certaines dispositions, manifestement illégales, édulcorent davantage encore le champ d'application du ZAN. Se pose donc la question, outre de la complexité et de la cohérence de tout ce dispositif, de l'ampleur des « aménagements » apportés au ZAN et du concept même du ZAN dans son effectivité.



I. Petits lexique et historique du ZAN

Trois termes méritent en premier lieu d'être précisés : objectif, artificialisation nette et échéance 2050. Un objectif est un « *but précis que se propose l'action* » (Le Robert). Comme pour le zéro émission nette (de carbone), l'objectif assigné au ZAN relève en fait bien plus d'un but : c'est une obligation. La loi Climat et résilience définit l'artificialisation « *comme 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* ». Cela concerne en pratique les espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf). Son évaluation porte sur l'occupation effective du sol observée, et non selon les zones ou secteurs délimités par les documents de planification et d'urbanisme. L'artificialisation nette, quant à elle, correspond au « *solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés* ». En conséquence, comme nous le verrons, l'artificialisation nette ne signifie pas l'arrêt de toute consommation d'espaces.

Quant à l'échéance 2050, elle s'est imposée comme une date symbolique, au mitan du siècle. On ne compte plus, en effet, les plans ou engagements pris à cet horizon, souvent sans rien prescrire entre une étape intermédiaire établie en 2030 ou 2031, lorsqu'elle existe, et cette échéance, qui paraît de ce fait bien lointaine donc moins immédiatement contraignante. Le ZAN n'échappe pas à cette règle. Citons par exemple l'objectif d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 à l'échelle du territoire national, défini la première fois dans le Plan climat du Gouvernement de juillet 2017. C'est la stratégie européenne sur les sols de la commission de Bruxelles qui prévoit d'atteindre un bon état de tous les sols européens en 2050. C'est aussi le cas de « *La Vision de la France à l'horizon 2050* », pour une France neutre en carbone et respectueuse du vivant en 2050, élaborée par le Conseil national de la transition écologique. C'est encore « *Nature 2050* », un programme d'action national porté par CDC Biodiversité et le Fonds Nature 2050. Il vise à renforcer l'adaptation des territoires au changement climatique, ainsi qu'à préserver et restaurer leur biodiversité, à l'horizon 2050.

Présenté parfois comme une exception française (c'est plutôt celle de considérer souvent que la France surtranspose les normes supérieures), le ZAN prend sa source dans l'UE, avec la feuille de route « *pour une Europe efficace dans l'utilisation de ses ressources* » adoptée en 2011 et fixant l'objectif de « *supprimer d'ici à 2050 toute augmentation nette de la surface de terres occupée* ». Le Conseil et le Parlement européens ont ensuite défini l'objectif de ZAN en 2050 dans une décision de 2013. Puis, cela a été repris, dans un cadre plus vaste, dans les objectifs onusiens de développement durable (objectif n°15 "*Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres*"). L'objectif de ZAN est apparu officiellement en France en 2018 avec le Plan Biodiversité sur 2018-2024.

II. Consommation chronique d'espaces

L'enjeu est bien de réduire fortement la consommation d'espaces dans un premier temps (sobriété foncière), puis d'atteindre la neutralité (les consommations étant compensées par les désartificialisations) dans un second temps. Du moins en France ; on ne s'intéresse pas, comme pour les autres empreintes écologiques, à la consommation d'espaces importée. La loi Climat et résilience fixe ainsi un objectif à l'échelle nationale, qui vise ainsi à réduire de moitié la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix prochaines années (2021-2031) par rapport à la décennie précédente (2011-2021), puis à atteindre le ZAN en 2050. La loi définit la consommation des Enaf comme « *la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné* ». Comme pour l'artificialisation, il s'agit bien de l'urbanisation réalisée et mesurée et non planifiée. Ainsi, une zone ouverte à l'urbanisation dans un plan local d'urbanisme (PLU) (zone « AU »), mais qui est toujours à l'état naturel ou agricole, voire forestier, n'est pas considérée comme une zone consommée.

Dès la « Loi Defferre 2 » de 1983, la gestion économe des sols était inscrite dans le code de l'urbanisme. La disposition de l'article L. 110-1 était alors précise, concise... mais ne fut pas réellement appliquée. Sinon la « révolution » du ZAN n'aurait pas eu lieu, ni les stratégies à répétition pour la biodiversité, ni les incessantes oppositions ville-ruralité, etc. : « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace* ». La loi SRU de 2000 est la première loi qui demande aux documents d'urbanisme d'assurer « *une utilisation économe et équilibrée des espaces agricoles, naturels et forestiers* », en introduisant notamment la notion de renouvellement urbain (construire la ville sur la ville).

Depuis lors, des lois et les réformes récurrentes du code de l'urbanisme, mais aussi de l'environnement, n'ont cessé de renforcer les obligations en ce sens. Si la consommation d'Enaf s'est infléchie ces dernières années, elle reste cependant encore trop forte. Exceptée l'Espagne, si les pays européens les plus peuplés ont un taux d'artificialisation des sols supérieur à celui de la France, la surface artificialisée, rapportée au nombre d'habitants, est plus élevée chez nous avec 456 mètres carrés par habitant contre 323 mètres carrés par habitant en Allemagne, 246 mètres carrés par habitant en Grande-Bretagne, ou encore 343 mètres carrés par habitant en Italie. Les pays du nord sont les plus gourmands. Cela est surtout dû à l'extension urbaine continue où les maisons individuelles (très prisées en France) jouent un grand rôle. Le cumul des surfaces artificialisées sur le territoire national de 1982 (point 0 des lois Defferre) à 2018 avait déjà atteint 5 millions d'hectares.

III. Consommation, oui, mais où et comment ?

Après une baisse continue de 2009 à 2015 (de 31 000 à 21 000 ha), le rythme de consommation d'espaces connaît ensuite une stagnation ces dernières années. La consommation d'Enaf en 2020 (20 662 ha) et en 2021 (21 310 ha) reste ainsi du même ordre de grandeur que les années précédentes. Si les communes rurales au sens de l'INSEE accueillent 33 % de la population, elles contribuent pour 68 % de la consommation nationale d'espaces. De même, toutes les régions n'ont pas la même trajectoire de sobriété foncière. De nombreuses disparités locales se font ainsi jour.

La loi Climat et Résilience définissant la consommation d'espaces comme « *la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné* », la consommation d'Enaf se fonde sur les changements d'usage de ces espaces vers un autre usage.

Dans les fichiers fonciers retraités par le Cerema, et actuellement utilisés par l'observatoire national chargé du suivi de la consommation d'Enaf, une parcelle bâtie est classée en surface consommée qu'elle comporte ou non un jardin, des espaces végétalisés ou non. De même si elle venait à être densifiée ou bien détruite et reconstruite avec des dimensions différentes, du fait qu'il n'y a pas de changement d'usage des sols et donc pas de consommation d'Enaf au sens de la loi. Les données de consommation d'espaces sont ventilées selon leur usage. Aux 4 usages qui prévalaient jusqu'à présent (habitat, activité, mixte et inconnu) se sont récemment ajoutés deux autres (ferroviaire et routier). La consommation d'espaces comptabilisée dans ces derniers postes concerne la seule infrastructure et non les espaces nécessaires à son fonctionnement : gares, transformateurs, bassins de rétention, parkings, etc. Les carrières, quant à elles, ne sont plus du tout décomptées, au motif qu'elles seront réaménagées en fin d'exploitation. En outre, la consommation d'espaces est calculée uniquement sur l'espace cadastré, ce qui peut conduire à sous-évaluer la surface concernée.

Pour l'Île-de-France, la Corse et les régions outre-mer, qui disposent de schémas régionaux d'aménagement spécifiques, la loi ne leur impose aucun objectif chiffré. Ce qui n'est pas neutre, par rapport aux enjeux de ces territoires, que ce soit en termes économiques et démographiques pour l'IDF, ou environnementaux pour chacun. L'étude d'impact du projet de loi justifie ce choix par les particularités « *institutionnelles, géographiques, démographiques et économiques* » de ces régions, et par les « *engagements déjà pris sur ces territoires* ». Pourtant pour l'IDF, si l'étude d'impact reconnaît une baisse de la consommation d'espace ces dernières années, elle précise toutefois que « *la faisabilité d'une réduction de 50 % sur dix ans ne paraît pas garantie au regard, notamment, de la dynamique démographique et économique de la région, et des objectifs de construction de logements, d'accueil d'activités économiques et logistiques qui y sont liées* ». Cela représente déjà une exclusion significative du dispositif, quand on sait que la région capitale représente environ un cinquième de la population française et un tiers du produit intérieur brut, et que 25 % de la consommation des espaces y sont dus à des projets de l'État ou de ses opérateurs. Ceci expliquant sans doute cela.

Après la période transitoire 2021-2031, où il s'agit de suivre la réduction de la consommation d'Enaf, le suivi de l'artificialisation procédera cette fois d'une autre méthodologie fondée sur l'évolution des surfaces artificialisées entre un instant t et t+1, selon les dispositions, examinées dans l'article suivant, du décret précité du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols. Compte tenu de la réduction drastique des surfaces constructibles que les PLU instaurent d'ores et déjà, lors de leur révision notamment, affectant de nombreuses parcelles jusqu'alors classées constructibles, et parfois achetées ou héritées (donc imposées) en cette qualité, il faut s'attendre à une avalanche de recours, et ce de façon pérenne, générant un engorgement des services d'urbanisme des collectivités, mais aussi des juridictions administratives.

IV. Premiers assouplissements des contraintes de sobriété foncière : Tout sauf ZUT au ZAN !

La circulaire du 31 janvier 2024 (non parue au JO) à l'adresse des préfets et relative à la mise en œuvre de la réforme vers le « zéro artificialisation nette des sols » donne l'opportunité au gouvernement d'assouplir en fait des exigences de la loi en matière de réduction de la consommation d'Enaf. Plusieurs aménagements sont précisés au nom « *du dialogue entre les collectivités territoriales et l'État* », et de l'« *acceptabilité* » du dispositif. En premier lieu, il est souligné le rapport de compatibilité entre les documents de planification et d'urbanisme, qui doit permettre une marge d'appréciation dans l'atteinte de l'ensemble des objectifs fixés, dont celui portant sur la réduction de la consommation des Enaf. Contrairement à la loi, il est précisé que comme « *jamais la totalité des espaces ouverts à l'urbanisation dans un PLU ou un PLUi ne sont effectivement consommés ou artificialisés sur la période de leur ouverture à la constructibilité* », il convient de « *ne pas restreindre aux seuls hectares de la trajectoire de sobriété les évolutions des documents d'urbanisme et d'autoriser un dépassement qui, à défaut d'une justification spécifique, peut aller jusqu'à 20 %* ». ». L'association Notre Affaire à Tous a formé un recours devant le juge administratif le 4 avril 2024 contre cette circulaire afin d'« *obtenir l'annulation de la marge des 20 % prévue par cette circulaire, afin de contraindre les collectivités territoriales à s'inscrire dans le cadre fixé par la loi et dès lors de rendre effectifs les outils juridiques de lutte contre cette artificialisation* ».

La circulaire revient également sur un amendement sénatorial sur les zones d'aménagement concerté (ZAC). Le sénateur Jean-Baptiste Blanc proposait que « *l'artificialisation résultant des projets réalisés au sein de ZAC, mais aussi d'opérations d'intérêt national (OIN) décidées avant le 22 août 2021 ne soit pas imputée à la période 2021-2031, durant laquelle les projets sortiront effectivement de terre, mais à la période 2011-2021, durant laquelle ils ont été décidés* ».

Comme cet amendement avait été rejeté, ni la loi ni aucun décret ne comporte une telle disposition. Que cela ne tienne, le Gouvernement, au risque d'accroître encore la confusion et la somme des contentieux que va générer le dispositif, a décidé de reprendre cette disposition dans cette instruction. En précisant que « *l'élément déclencheur de la comptabilisation de consommation d'espace n'est pas l'acte de création ou de réalisation d'une ZAC, mais le démarrage effectif des travaux. (...) Cette approche est notamment applicable pour les ZAC dont les travaux ont débuté avant 2021, et dont la consommation peut être intégralement comptée pour la période 2011-2021* ». Le maire ou le président d'EPCI, précise encore la circulaire, peut librement faire le choix « *soit de comptabiliser la consommation d'espaces de manière progressive, soit de comptabiliser la ZAC en totalité au démarrage effectif des travaux* ». De façon plus large, si la loi Climat et résilience interdit l'implantation de nouvelles surfaces commerciales entraînant une artificialisation des sols, elle introduit de nombreuses dérogations (voir volet II dans le numéro suivant).

V. Principaux « aménagements » de la loi ZAN et de ses décrets d'application : restez ZEN !

La loi « ZAN » du 20 juillet 2023, qui modifie notamment la loi de 2021, comprend neuf articles, structurés en quatre chapitres. Les trois décrets d'application en date du 27 novembre 2023 ont complété et modifié ceux du 29 avril 2022, afin de faciliter l'identification des surfaces artificialisées, de préciser l'articulation entre les documents d'urbanismes dans l'intégration des objectifs de la loi ZAN et d'établir la composition et les modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation.

1. Les reports pour mieux arriver à bon port

La loi procède d'abord d'un report d'application de six à neuf mois selon l'échelon concerné. Les différents Srdet doivent être modifiés ou révisés d'ici le 22 novembre 2024 pour définir la trajectoire régionale. Les schémas de cohérence territoriale (Scot) devront ensuite être mis en compatibilité pour la décliner, d'ici le 22 février 2027. Enfin, les PLU devront eux-mêmes être mis en compatibilité avec le Scot ou, à défaut de Scot, avec le schéma régional, d'ici le 22 février 2028.

2. Les Pene à la peine

La loi précise les modalités relatives aux projets d'envergure, en prenant en compte les projets d'envergure européenne et en se référant à une liste de grands projets d'envergure nationale ou européenne (Pene), dont la consommation d'Enaf est certes comptabilisée au niveau national, mais pas dans les objectifs fixés par les documents de planification régionale, intercommunale et communale. Dans cette longue liste figurent les « *projets industriels d'intérêt majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique, ainsi que ceux qui participent directement aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs des technologies favorables au développement durable* ». La loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, débattue en parallèle de la loi ZAN, indique que ces projets seront définis par décret. Un de plus. Les installations de panneaux photovoltaïques ne sont pas oubliées non plus.

La consommation induite par ces grands projets est prise en compte dans le cadre d'un « forfait » national fixé à 12 500 hectares pour l'ensemble du pays concerné. Un arrêté, annuel, du ministre chargé de l'urbanisme recensera les projets dont la consommation d'Enaf sera intégrée dans le forfait national. Au sein de ce forfait, 10 000 hectares sont mutualisés entre les régions couvertes par un Srdet au prorata de leur enveloppe d'artificialisation définie au cours de la période 2021-2031. Au-delà de ce forfait, le surcroît de consommation ne pourra pas être décompté de l'enveloppe des régions. Un autre arrêté du ministre chargé de l'urbanisme devra préciser cette répartition.

3. De « la garantie rurale » à la « garantie universelle » : la garantie de plaire ?

Promue par le Sénat, défavorable au projet de loi, une garantie devait initialement donner aux seules communes peu denses l'assurance de pouvoir artificialiser un hectare d'ici 2031. Cette « garantie rurale » s'est muée en « garantie universelle ». La loi ZAN instaure ainsi une garantie de surface minimale consommable au profit de toutes les communes, sans condition de densité, du moment qu'elles sont couvertes par un PLU ou une carte communale prescrits, arrêtés ou approuvés avant le 22 août 2026.

La surface minimale d'un hectare est majorée, pour les communes nouvelles créées à compter du 1^{er} janvier 2011, de 0,5 hectare par commune déléguée (ancienne commune), mais dans la limite de deux hectares supplémentaires par commune nouvelle. À la demande du maire, ce droit à construire pourra être mutualisé à l'échelle intercommunale. Le principe de constructibilité limitée aux espaces urbanisés devra toutefois être respecté. De plus, est maintenue l'atteinte de la trajectoire ZAN et la division par deux de la consommation d'Enaf sur la première tranche (2021-2031). Cette garantie doit être assurée par le Srdet, avec une déclinaison territoriale à l'échelle de chaque Scot ou EPCI (en son absence) en fonction du nombre de leurs communes respectives.

Les travaux préparatoires de la loi ZAN précisent que ce dispositif vise uniquement « *la préservation d'un potentiel, qui assure aux communes que les besoins émergents pourront être réalisés* », et qu'il ne s'agit pas d'une obligation de le consommer ou d'une incitation à le faire. À voir. Alors que, durant la période 2011-2021, 28 % des communes avaient artificialisé moins d'un hectare, le fait de leur donner la possibilité d'artificialiser plus du double, alors qu'elles doivent viser dans un premier temps une réduction de moitié, peut paraître très surprenant. Accorder quelque 30 000 hectares aux communes pour la garantie universelle, auxquels il faut ajouter les 12 500 hectares pour les grands projets d'envergure, c'est déjà amputer sérieusement à la source la trajectoire du ZAN.

4. La renaturation renaît

Afin de faciliter la mise en œuvre de la trajectoire ZAN, la loi permet désormais de comptabiliser la renaturation en déduction de la consommation d'Enaf. Ainsi, la transformation effective d'espaces urbanisés ou construits en espaces naturels, agricoles et forestiers, du fait d'une renaturation peut être comptabilisée en déduction de cette consommation. La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, est définie par 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.

Comme pour la compensation, dont on a un retour d'expérience très mitigé, la question se pose d'ores et déjà de la réelle efficacité des actions de renaturation, même si elle est appelée à rester très limitée (cf. volet II).

5. L'érosion des sols refait surface

Enfin, la loi intègre les phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral, dont la liste est établie par un décret du 31 juillet 2023. La fixation des objectifs chiffrés de lutte contre l'artificialisation des sols devra en tenir compte. Les surfaces artificialisées situées dans une zone exposée au recul du trait de côte pourront être considérées comme désartificialisées, dès lors qu'elles ont vocation à être renaturées dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale du territoire littoral. Toutefois, et à l'issue de chaque période décennale, les surfaces n'ayant pas fait l'objet d'une renaturation seront considérées comme artificialisées.

6. Pouvoirs accrus des autorités compétentes

Afin d'aider les collectivités ou EPCI à atteindre les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols, la loi ZAN leur permet de délimiter au sein du PLU, du document en tenant lieu ou de la carte communale, des secteurs prioritaires à mobiliser qui présentent un potentiel foncier majeur. Ces secteurs sont particulièrement vastes, car la liste donnée par le nouvel article L. 211-1-1 du code de l'urbanisme n'est pas limitative : terrains contribuant à la préservation ou à la restauration de la nature en ville, zones présentant un fort potentiel en matière de renaturation, terrains susceptibles de contribuer au renouvellement urbain, à l'optimisation de la densité des espaces urbanisés ou à la réhabilitation des friches.

De plus, la possibilité de surseoir à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme est élargie à toute demande entraînant une consommation d'Enaf qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de cette consommation. Elle doit se fonder soit de l'ampleur de la consommation résultant du projet faisant l'objet de la demande d'autorisation, soit de la faiblesse des capacités résiduelles de consommation au regard des objectifs de réduction. En revanche, la décision de surseoir à statuer ne peut être opposée à une demande pour laquelle la consommation d'Enaf résultant de la réalisation du projet est compensée par la renaturation d'une surface au moins équivalente à l'emprise du projet.

7. Le rapport de suivi de l'artificialisation

Le décret du 27 novembre 2023^[21] relatif au suivi et à l'évaluation de l'artificialisation des sols précise le contenu du rapport local de suivi de l'artificialisation des sols. Ce rapport doit être élaboré au moins une fois tous les trois ans par les communes ou les EPCI compétents dont le territoire est couvert par un document d'urbanisme et faire l'objet d'une délibération, suivi d'un vote, en application de l'article L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales. Le rapport, dont le premier doit être réalisé trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, doit présenter, pour chacune des années civiles concernées, les indicateurs et données suivants :

1° La consommation des Enaf, exprimée en nombre d'hectares et en pourcentage au regard de la superficie du territoire couvert. De façon facultative, le rapport peut préciser la transformation effective d'espaces urbanisés ou construits en espaces naturels, agricoles et forestiers du fait d'une renaturation ;

« 2° Le solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces désartificialisées, telles que définies dans la nomenclature ZAN ;

« 3° Les surfaces dont les sols ont été rendus imperméables, au sens des 1° et 2° de la nomenclature ;

« 4° L'évaluation du respect des objectifs de réduction de la consommation d'Enaf et de lutte contre l'artificialisation des sols fixés dans les documents de planification et d'urbanisme.

Le rapport peut comporter d'autres indicateurs et données. Dans tous les cas, il doit expliquer les raisons des évolutions observées sur tout ou partie du territoire qu'il couvre, notamment l'impact des décisions prises en matière d'aménagement et d'urbanisme ou des actions de renaturation réalisées.

La nomenclature ZAN et ses clés de compréhension (ou d'incompréhension) font l'objet du deuxième volet de cette publication. L'analyse s'achèvera par un troisième volet sur le recours, plutôt le pari, à la compensation et à la renaturation dans l'optique de la désartificialisation des sols.

Publié le 11/06/2024 - Actu Environnement