

Quand le ZAN sème la zizanie...

MICHAËL DAVID

Inspiré du sommet de Rio en 1992 et des recommandations de la Commission européenne en 2011, le zéro artificialisation nette (ZAN) a été introduit en France en 2018 dans le cadre du plan Biodiversité. Il s'agit de lutter contre l'artificialisation croissante des terres naturelles, agricoles et forestières. Comment ? En limitant et réduisant au maximum la consommation d'espace à des fins d'urbanisation, et en compensant l'artificialisation des terres qui ne peut être évitée, par des surfaces équivalentes d'espaces agro-naturels. Objectif louable, il n'était pas opposable à l'action des collectivités territoriales peu ou prou concernées par la sobriété foncière.

C'est la loi dite « Climat et résilience¹ » qui définit en même temps qu'elle enracine durablement la notion d'artificialisation en droit positif. Le code de l'urbanisme la présente à l'article L. 101-2-1 comme une « 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 ». Les trois décennies qui nous séparent de 2050 constituent trois phases successives dont chacune devra permettre de réduire de moitié l'artificialisation des sols comptabilisée dans la précédente.

Et le législateur d'imposer concrètement, que pour la première d'entre elles (2021-2031), la consommation totale d'espaces naturels, agricoles et forestiers² soit diminuée de 50 % par rapport à celle observée sur la période 2011-2021. À l'accélération du rythme, succède un changement de paradigme où l'enjeu consiste à quitter une vision jusqu'alors cantonnée à la surface du sol pour prendre en compte les services rendus par celui-ci.

Cette réception d'un « nouveau » ZAN par les élus locaux, opposable à l'échelle des territoires, s'accompagne d'un double sentiment d'inquiétude.

Les élus sont d'abord contrariés sur le plan juridique à trois niveaux. D'une part, sur le renvoi à un décret en Conseil d'État (qui tarde à paraître) pour établir une « nomenclature des sols artificialisés » ainsi que « l'échelle à laquelle l'artificialisation [devra] être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme ». D'autre part, sur le choix de la procédure d'évolution des documents qui privilégie la modification simplifiée et donc l'absence de consultation des personnes publiques associées et d'enquête publique sur des problématiques majeures de droits à bâtir. Enfin, sur le recours à des sanctions lourdes au cas de non-respect des délais avec la suspension immédiate des ouvertures à l'urbanisation dans les SCoT ou la non-délivrance des autorisations

d'urbanisme sur un terrain situé dans une zone à urbaniser délimitée sur le règlement graphique du PLUi.

Les élus sont ensuite contraints sur le plan politique. Non seulement le calendrier imposé oblige les Sraddet, SCoT et autres PLUi à se réformer dans des délais serrés soit respectivement en 2023, 2026 et 2027 laissant peu de latitude à leurs auteurs. Mais encore les porteurs de SCoT d'un même ressort régional doivent se réunir dans une « conférence des SCoT » avant le 22 février 2022 avec la faculté dans les deux mois suivants cette réunion de transmettre à la région une proposition relative à l'établissement des objectifs régionaux.

C'est dans ce contexte que les associations d'élus ont formulé une triple demande au président de la République lors du dernier congrès des maires : un report urgent d'un an minimum de la réforme de l'échéance de février 2022 « pour éviter une nouvelle fracture territoriale » ; un report équivalent pour l'intégration du ZAN dans les Sraddet et une clarification des éléments méthodologiques d'appréciation de la consommation d'espaces observée et de territorialisation des objectifs.

À quelques mois d'échéances électorales, le président les a en partie entendues dans la dernière mouture de la loi 3DS³ avec un délai supplémentaire de six mois...

1 | Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JO 24 août.

2 | Entendue comme « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné ».

3 | Loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration, JO 22 février, art. 114.