

L'équation impossible du ZAN

GUILLAUME POUYANNE

Depuis quelques mois, le petit monde des collectivités locales est en ébullition. Les ressources en expertise se mobilisent massivement pour atteindre le nouvel objectif fixé par l'État : le « Zéro Artificialisation Nette des sols », de son petit nom le ZAN. Si vous n'êtes pas du métier, vous n'avez probablement jamais entendu parler de cet étrange acronyme. Pourtant, il est en passe de bouleverser les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire pour plusieurs décennies. Bien sûr, cela ne va pas sans heurts : l'Association des Maires de France a déjà déposé un double recours contre le ZAN¹, dans un bras de fer perdu d'avance contre l'État. Il est vrai que le ZAN constitue à bien des égards une sorte « d'équation impossible » à résoudre pour les collectivités territoriales : il rentre en conflit direct avec les politiques de compétitivité et d'attractivité, alpha et omega des stratégies de développement, auxquelles de nombreux territoires continuent d'adhérer. Décryptons la controverse autour de ce nouvel objet législatif récemment identifié.

Le ZAN : artificialisation et renaturation des sols

Le principe du ZAN est très simple : les collectivités territoriales doivent limiter au maximum l'artificialisation de leurs sols, et la compenser par la « renaturation », en transformant une superficie équivalente en espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF).

Par « artificialisation », entendez « construction » ou « urbanisation », c'est-à-dire « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ».

Le ZAN part d'un constat : le rythme d'artificialisation est très élevé en France, entre 20 000 et 30 000 ha chaque année selon le ministère², une augmentation 4 fois plus rapide que celle de la population. D'où cette impression de « gaspillage » des sols, préjudiciable à la biodiversité et à la préservation des terres agricoles. La question n'est pas nouvelle, bien sûr, et le ZAN s'inscrit dans une longue tradition législative de lutte contre l'étalement urbain : la loi SRU, en 1999, encourageait déjà à « reconstruire la ville sur elle-même », c'est-à-dire à réinvestir les friches urbaines plutôt qu'urbaniser en périphérie. La série de lois dites « Grenelle II » autorisait le préfet à invalider les documents d'urbanisme en cas de consommation foncière trop élevée. Enfin, plusieurs lois récentes (ALUR en 2014, ELAN en 2018...) durcissent encore les exigences en termes d'artificialisation des espaces NAF.

Le ZAN constitue à n'en pas douter un jalon important dans cette évolution. Fixé par la loi Climat et Résilience du 22/08/2021, il se mettra en place en

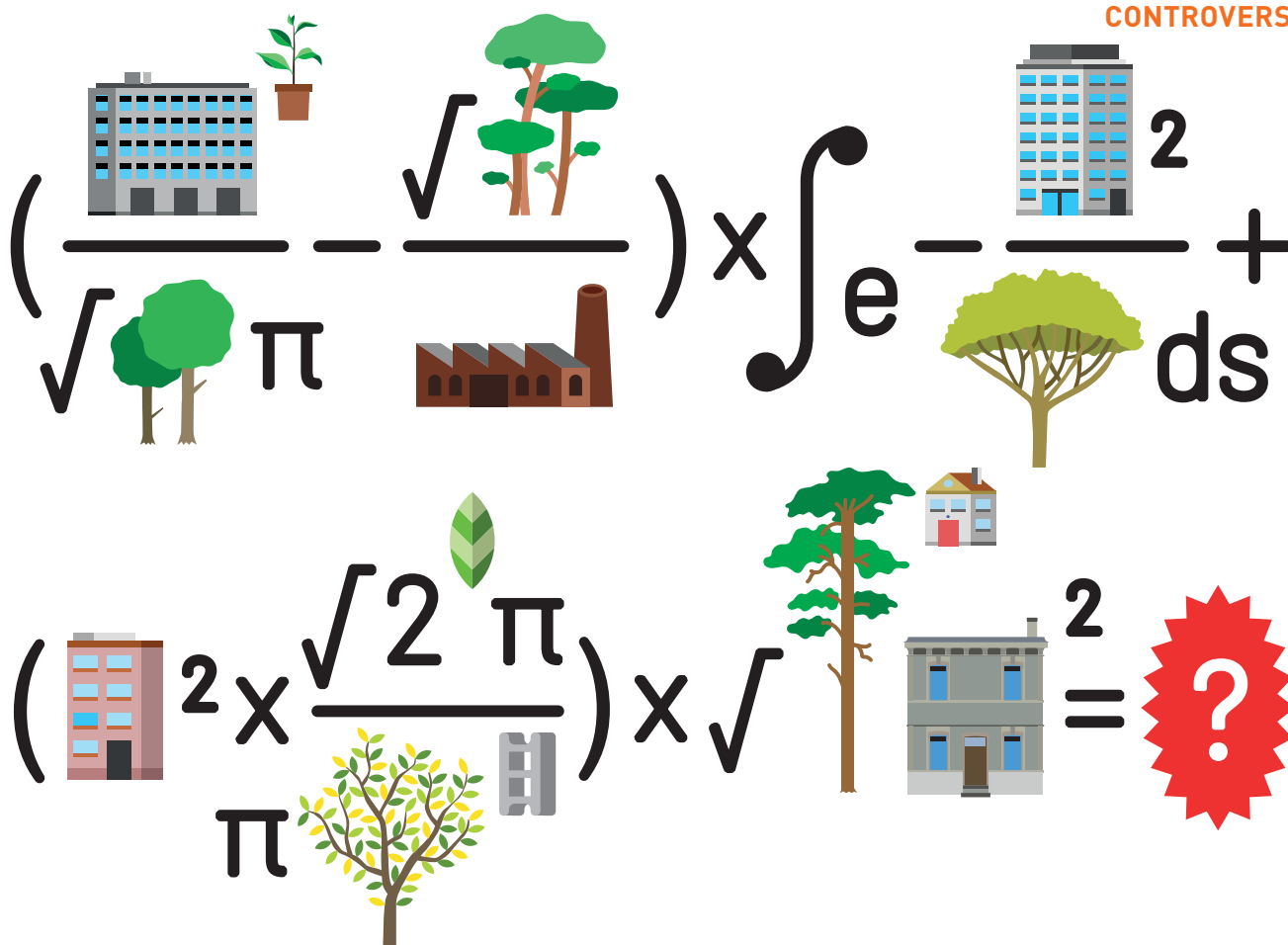
deux étapes : à l'échelle régionale d'ici 2030 (réduction obligatoire de 50 % de la consommation foncière dans les SRADDET), puis à l'échelle locale d'ici 2050 (déclinaison du ZAN dans les SCoT et PLUi). À l'état de simple concept jusqu'ici, les choses s'accélérent avec la sortie des décrets d'application le 29/04/2022 : le ZAN devient concret, et se prépare à bouleverser profondément les politiques d'urbanisation et d'aménagement du territoire en France.

Évidemment, le ZAN, imposé d'en haut par l'État, ne fait pas l'unanimité dans les collectivités. Les territoires dynamiques, comme Bordeaux Métropole [qui accueille tout de même 12 000 nouveaux habitants par an³], se demandent comment concilier attractivité territoriale, construction de logements pour accueillir de nouvelles populations et... sobriété foncière. Certains territoires ruraux, qui voient dans la réindustrialisation une chance inespérée de développement (voire de survie), cherchent déjà des espaces à renaturer pour compenser l'artificialisation des sols qu'ils destinent aux activités économiques. Les régions, en première ligne (2030, c'est demain à l'échelle de l'aménagement du territoire), ne savent pas comment accorder le dynamisme de leurs villes et la survie de leurs territoires en déshérence. Les sols étant le support obligatoire de tout développement

1 | Le Courrier des Maires et des élus locaux, 23/06/2022.

2 | Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, page web, visitée le 05/10/2022.

3 | Période 2013-2018, données INSEE.



économique, elles seront contraintes à des arbitrages difficiles...

Dans cette controverse, les arguments sont de trois sortes : d'abord, le ZAN révèle une nouvelle façon de gouverner « par les nombres » qui, quoiqu'efficace, obère la liberté d'action de l'agent ; ensuite, le ZAN cherche à instaurer une nouvelle façon de « faire la ville », mais ne traite pas de *toute* la ville existante ; enfin, le ZAN est fondé sur une opposition binaire entre ville et campagne qui appauvrit la réflexion sur le devenir du territoire.

Piloter d'en haut par le nombre

Le ZAN est, pour l'État, un moyen à la fois efficace et peu coûteux de maîtriser l'étalement urbain et le mitage résidentiel dans les espaces périphériques, tout en déléguant aux collectivités la mise en œuvre opérationnelle. Peu important les moyens, seul compte le résultat – ici un simple chiffre : zéro. Il est représentatif de la

doctrine étatique d'assurer le « pilotage à distance » de sa politique – en l'occurrence l'aménagement de son territoire. Et tandis que les grandes collectivités mobilisent leurs ressources en expertise territoriale, l'État fournit aux collectivités qui n'en sont pas dotées (les petites communes, par exemple) l'ingénierie nécessaire via ses services décentralisés. Ainsi l'ADEME a-t-elle retenu, en 2022, 22 « territoires en marche » pour les accompagner dans la réalisation des objectifs du ZAN.

Mais une question telle que l'aménagement du territoire peut-elle se contenter d'un « compteur aveugle », d'un objectif réduit à un simple chiffre ? Les usages du foncier se diversifient, de l'activité logistique aux énergies renouvelables. Cette diversité vient heurter le principe même du ZAN, et nécessiterait plutôt une approche qualitative de la consommation foncière, presque au cas par cas.

Le ZAN est révélateur de cette tendance à la *Gouvernance par les nombres* analysée si finement par Alain Supiot, selon qui attribuer un rôle normatif à la quantification amène « à se couper progressivement de la complexité du réel, autrement dit à substituer la carte au territoire » (p. 250), métamorphosant les agents en « sujets objectifs, n'agissant plus librement, mais réagissant à des signaux chiffrés » (p. 260). En d'autres termes, la poursuite aveugle d'un objectif chiffré limite le sens de l'action, mais peut aussi se révéler contre-productive (un même résultat peut être atteint à partir de moyens très différents, éventuellement contradictoires avec d'autres objectifs).

Une nouvelle façon de faire la ville ?

Le ZAN vise à changer radicalement la façon d'urbaniser, en incitant les villes à « optimiser la densité » des espaces déjà artificialisés, par le renouvellement

urbain ou la réutilisation des friches. L'intervention de l'État est ici nécessaire, puisque « refaire la ville sur la ville » est plus coûteux que l'urbanisation ex nihilo sur les espaces NAF qui entourent la ville. La lutte contre l'étalement urbain, mantra des politiques d'urbanisation depuis 25 ans, a montré jusqu'ici une efficacité toute relative ; le ZAN se présente alors comme un nouveau jalon, particulièrement musclé, dans cette quête d'une ville plus compacte.

Pour de nombreux observateurs, le ZAN ne s'attaque cependant qu'à la partie émergée de l'iceberg, c'est-à-dire au flux de construction neuves, qui représente, bon an mal an, au maximum 2 % du stock de bâti existant. On fait comme si les espaces périurbains entourant les villes n'existaient pas, cherchant à limiter leur extension plutôt que s'attaquer au véritable nœud du problème : la question de leur aménagement. Pour ces lieux ni totalement urbains ni vraiment ruraux, l'urgence est plutôt de polariser, d'équiper, de densifier, en un mot, les intégrer au reste de la ville.

C'est aussi oublier que beaucoup d'espaces en marge de l'urbain (périurbain lointain des grandes villes ou villages proches des villes petites et moyennes) ne peuvent guère compter que sur leur attractivité résidentielle pour contrer la lame de fond de concentration dans

les grandes villes. Ces espaces disposent de foncier abordable, tout en assurant un accès aux équipements et aux emplois de la ville voisine. Ils sont aussi, pour toute une frange modeste de la population, le seul moyen d'accéder à la propriété d'une maison individuelle et de se constituer un patrimoine. Le ZAN vient saper l'avantage comparatif de ces espaces, handicapant leur développement futur.

Nous restons finalement prisonniers de nos schémas de pensée hérités, et de la rassurante dialectique ville/campagne qui fonde l'opposition artificialisé/naturel du ZAN. Mais le pilotage de l'urbanisation mérite mieux que cette distinction binaire. La concurrence croissante pour le sol porte en elle des conflits d'usage autour du foncier, et appelle des arbitrages ancrés dans les situations locales, à la fois difficiles à mettre en œuvre, et potentiellement contradictoires avec les objectifs affichés. En effet, le ZAN n'est pas exempt de contradictions dans ses objectifs mêmes : si l'objectif est la préservation de la biodiversité, certains usages agricoles (donc, non artificialisés) peuvent se révéler extrêmement nuisibles : épuisement des sols, éradication d'espèces... Verrons-nous demain les villes devenir, à rebours de l'intuition, les lieux de préservation d'une biodiversité disparue des campagnes ? —

POUR ALLER PLUS LOIN

- a'urba, *Le foncier en questions : décrypter le ZAN*, 2021, 20 p.
- E. Charmes, « De quoi le ZAN est-il le nom ? », *Fonciers en débat*, 2021.
- FNAU, « Vers l'objectif de Zéro Artificialisation Nette », *Les Dossiers FNAU*, 56 p.
- J.-M. Offner, « ZAN, Contre-enquête. De l'impasse legaliste de l'arithmétique foncière à l'ambition régulatrice de la gouvernance des sols », *Urbanisme*, 2022.
- A. Supiot, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Fayard, Poids et Mesures du Monde, 2015.