



Programme • **ITTECOP**
Infrastructures de transports terrestres, écosystèmes et paysages

Programme de recherche ITTECOP 2021 Infrastructures de transports terrestres, écosystèmes et paysages

Zones urbaines et Infrastructures face au ZAN : une Inflexion Ecologique ? (ZIZANIE)

Résumé

L'artificialisation des sols s'est hissée en problème public prioritaire dans l'agenda politique depuis le plan Biodiversité de 2018 qui a amené le principe de « Zéro Artificialisation nette » (ZAN) et conduit à sa traduction législative dans la loi Climat et résilience en 2021. Depuis, le ZAN a fait l'objet d'importants débats, suscitant un travail technique et législatif approfondi, impliquant de multiples catégories d'acteurs. S'il est aujourd'hui, en 2024, difficile de présager de l'avenir du ZAN et de la progression de la prise en charge de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers en France, le projet ZIZANIE aura permis de consigner l'historique de la construction de cette politique de transition écologique ambitieuse et de fournir de premières analyses sur les jeux d'acteurs à l'échelle de l'élaboration des politiques publiques de transition.

L'angle d'analyse de cette trajectoire porte principalement sur l'étude du cadrage politique, juridique et technique du ZAN. Les travaux conduits dans le cadre du projet ZIZANIE apportent donc une analyse de la requalification du problème de consommation foncière en artificialisation et une analyse du champ d'application de la loi Climat et résilience. Le cadrage de la politique est en parallèle pris en charge par l'analyse sociologique qui permet d'éclairer la recomposition des institutions et des acteurs que ce cadrage nécessite, les résistances que ces évolutions ne manquent pas de susciter et les conséquences en termes de prise en charge réelle de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

La loi Climat et résilience arrime le ZAN aux documents de planification et au code de l'urbanisme. Le travail de recherche a dès lors été beaucoup absorbé par l'analyse de la gouvernance de l'aménagement du territoire et a donné lieu à la production de deux études interdépendantes :

- (i) La trajectoire de progression et de recul de l'opérationnalisation ZAN
- (ii) L'impossible territorialisation des objectifs de lutte contre la consommation d'ENAF

Cependant, la lutte contre l'artificialisation ne devrait pas se restreindre aux seuls documents d'urbanisme et au contraire intégrer divers instruments d'action publique relatifs à l'aménagement. Dans cette perspective, des travaux ont été menés sur l'exploration d'autres espaces d'intégration de l'enjeu :

- (iii) La prise en charge de l'artificialisation à l'échelle des projets
- (iv) Le potentiel des outils économiques, en particulier les quotas échangeables, pour atteindre l'objectif ZAN.

Étude 1. La trajectoire de progression, et de recul du ZAN

La première étude retrace l'institutionnalisation du ZAN et identifie la nature des oppositions et les mécanismes régulant les compromis de sa mise en politique. Les objectifs fixés par la loi Climat et résilience impliquent la réduction par deux de la consommation d'espaces naturels et agricoles à l'horizon 2031 (sur la base de la consommation 2011-2021 qui a été chiffrée à 250000 hectares) puis l'atteinte du ZAN en 2050. Pour atteindre ces objectifs chiffrés, la loi prévoit une réforme de la gouvernance territoriale plaçant la Région comme pilote de la territorialisation du ZAN, et un calendrier de mise en compatibilité des documents infra. Ces dispositions ont été remises en cause par la loi dite ZAN, portée par le Sénat et promulguée en juillet 2023. A partir d'une enquête qualitative et d'une analyse des débats parlementaires, cette étude retrace le parcours mouvementé du ZAN et analyse les conditions ayant conduit, selon notre analyse, à un recul quant aux ambitions initialement formulées et aux conditions d'atteinte des objectifs.

L'enquête montre qu'en intégrant aux documents d'urbanisme des objectifs obligatoires de sobriété foncière, le ZAN prend en partie la forme d'une réforme de la gouvernance territoriale, qui fait déjà elle-même l'objet de tension entre l'Etat et la périphérie. L'étude montre que ce contexte agit à la fois comme un catalyseur mais aussi comme un prétexte pour limiter les effets du ZAN. La requalification technique de la sobriété foncière via l'opérationnalisation de la notion d'artificialisation sert finalement moins à justifier la lutte contre la consommation d'ENAF qu'à alimenter une contestation grandissante de l'encadrement de cette compétence décentralisée. Cette contestation, portée par une coalition entre les sénateurs et les représentants du bloc local, a activé différents leviers tel que le recours au Conseil d'Etat, de nombreuses consultations gouvernementales et finalement une proposition de loi dans un contexte politique favorisant l'adoption d'un compromis quant à la mise en œuvre du ZAN. L'apport original de cette étude est de montrer que la renégociation du ZAN aura conduit à un compromis sur la mise en œuvre de la réforme qui, sans toucher frontalement aux objectifs en matière de lutte contre l'artificialisation, auront des effets sur la capacité de la politique publique à atteindre ses objectifs. Un tel résultat illustre l'importance qu'ont acquis les enjeux environnementaux dans l'action publique dont il ne s'agit plus, pour maintenir un statu quo, de contester les objectifs mais bien d'entraver la mise en œuvre.

Étude 2. La territorialisation des objectifs nationaux : une « montée en puissance » des Régions ?

La territorialisation s'est imposée comme une thématique centrale dans l'analyse du ZAN. La loi Climat et résilience a confié aux Régions la tâche de territorialiser les objectifs de réduction par deux de la consommation foncière, de manière à ce que les enveloppes soient distribuées en cohérence avec le projet politique et socio-économique du territoire. De manière plus générale, la territorialisation est mise en avant comme une « montée en puissance » des territoires et comme un gage d'efficacité dans la prise en charge des problèmes publics. Même si le gain d'efficacité reste encore à démontrer, la territorialisation est particulièrement promue dans le domaine des politiques de transition écologique qui demandent à être adaptées aux spécificités territoriales. Une part importante de l'enquête s'est centrée sur les conditions de la territorialisation du ZAN (plus de 50 entretiens au total, environ 15 entretiens ciblés sur les chargés de mission en charge de mener la territorialisation au sein des Régions).

En positionnant les Régions comme acteur central du ZAN, la loi Climat et résilience touche à l'équilibre des pouvoirs et soulève un point sensible. Si les Régions avaient jusque-là un rôle d'accompagnement et de guichet vis-à-vis des collectivités infra, elles se retrouvent à devoir endosser la responsabilité de mise en œuvre d'une politique contraignante et prescriptive. Malgré les difficultés rencontrées par les Régions à réguler un sujet aussi sensible que le foncier, les exécutifs régionaux ont majoritairement pris au sérieux cet exercice de territorialisation et travaillé à territorialiser les objectifs de lutte contre la consommation d'espaces NAF. Cependant, la renégociation du ZAN par la loi sénatoriale de 2023 a fortement entravé le pouvoir d'agir des

Régions en confortant le pouvoir communal dans la gouvernance de l'aménagement du territoire. La territorialisation apparaît alors comme en partie vidée de sa substance et de sa capacité à répondre aux ambitions initiales d'une meilleure efficacité dans la mise en œuvre de l'action publique de lutte contre l'artificialisation. De plus, le recentrage des débats sur le « chiffre » semble avoir largement orienté la gestion économe de foncier sur le seul enjeu du partage de l'enveloppe foncière plutôt que sur celui d'une réflexion sur les conditions de passage à un nouveau modèle d'aménagement plus sobre en foncier. Le report des discussions sur la priorisation de l'utilisation du foncier disponible, sur l'avenir des territoires ruraux en déprise ou encore sur l'amélioration de la mobilisation des leviers nécessaires à la transition foncière (vacance, densification, recyclage) semble hypothéquer, pour l'instant, la réussite du ZAN.

Étude 3. Contribution de l'évaluation environnementale dans la lutte contre l'artificialisation ?

La loi Climat et résilience arrime le ZAN aux documents d'urbanisme. Cependant, il serait réducteur de ne voir la lutte contre l'artificialisation qu'à ce niveau et l'enjeu de l'articulation entre les instruments d'action publique susceptible de contribuer à cette trajectoire se pose. Dans cette perspective, l'évaluation environnementale a été revisitée en analysant de quelle manière l'artificialisation était aujourd'hui appréhendé à travers cette procédure relative aux projets d'aménagement. Pour ce faire, deux projets d'ILT ont été étudiés par l'intermédiaire d'une analyse de contenu des études d'impact. L'évaluation environnementale aborde l'artificialisation en tant qu'elle impose de limiter l'altération des fonctions écologiques des sols. Un angle par lequel il nous semblait donc important d'aborder l'artificialisation était celui de la conservation de la biodiversité qui constitue l'une des fonctions écologiques attribuée au sol. En ce sens, la conservation de la biodiversité pouvait être un moyen d'agir indirectement sur l'artificialisation et contribué à l'atteinte, via l'évaluation environnementale des projets, du ZAN. Le résultat de nos analyses sur ces deux études d'impact confirme les intuitions guidées par notre pratique de l'évaluation environnementale et illustre des constats partagés par les observateurs de l'évaluation environnementale : dans les pratiques actuelles, les études d'impacts visent d'abord à présenter, dans leur contenu, l'ensemble des rubriques imposées par le code de l'environnement plutôt qu'à renseigner avec rigueur les éléments qui permettent d'analyser les incidences des projets sur l'environnement. En dépit de la croissance volumique des études d'impact qui doivent intégrer toujours plus de rubriques et détailler de façon croissante les impacts et les mesures destinées à les limiter voir les neutraliser, la « qualité » de la prise en compte de l'environnement dans les projets mérite d'être questionnée. Si la portée limitée de l'évaluation environnementale et de la séquence éviter-réduire-compenser en termes de protection de la biodiversité a déjà été largement documentée, cette analyse montre qu'en l'état, les sols ne sont pas considérés comme des « habitats naturels » et n'ont pas nécessairement à être traités comme tels. Ce point est à relier au fait que la loi Climat et résilience n'apporte qu'une révision du code de l'urbanisme, et non du code de l'environnement, ralentissant la prise en charge de la conservation des sols.

Étude 4. Apports potentiels des instruments économiques pour mettre en œuvre le ZAN

Des cibles politiques de réduction ou de neutralité de l'artificialisation des sols – comme l'objectif ZAN – sont adoptées dans un nombre croissant de juridictions. Rationner l'artificialisation requiert un éventail d'instruments de politique publique, qui prennent en compte les dimensions éthiques, économiques, sociales et politiques de ce phénomène. Les instruments « économiques » ont notamment un rôle à jouer pour adapter les structures incitatives qui guident les comportements des acteurs – largement favorable à l'artificialisation – aux objectifs de sobriété foncière. En particulier, cette étude évalue l'utilité et l'opportunité des systèmes de permis transférables (PT) pour faciliter l'atteinte du ZAN dans le contexte français.

Combinant des mécanismes de flexibilité à un plafonnement de pollution, les systèmes de PT apportent une bonne garantie du respect des cibles de rationnement tout en réduisant (théoriquement) leur coût d'atteinte, relativement à des instruments réglementaires. Ils permettent

aussi d'organiser une péréquation financière entre les acteurs régulés. Ces instruments ont été adaptés aux enjeux de maîtrise de l'artificialisation selon deux variantes principales : les permis de construire transférables (entre propriétaires) et les permis d'ouverture à l'urbanisation transférables (entre acteurs compétents en matière de réglementation de la constructibilité). Cependant, le caractère hétérogène des qualités des sols implique un arbitrage entre leur efficacité économique et leur performance environnementale.

À l'aide d'une grille d'analyse des systèmes de PT, nous montrons que l'instrumentation du ZAN se rapproche d'un système de permis d'ouverture à l'urbanisation partiellement transférable. Sans transférabilité pécuniaire, le dispositif ZAN instaure un système de rationnement pouvant être perçu comme rigide où la procédure d'allocation initiale des « quotas à artificialiser » devient singulièrement sensible. Ce paramétrage expose la gouvernance du ZAN à des remises en causes politiques. Instituer la transférabilité pécuniaire des « quotas » pourrait créer une incitation, inédite, à ne pas artificialiser. Compte tenu de la distribution induite par la « garantie communale », elle pourrait également donner lieu à une péréquation financière avantageuse pour les petites communes rurales. Cependant, une transférabilité pécuniaire entrerait probablement en conflit avec la possibilité actuelle de mutualiser (gratuitement) les quotas de la « garantie communale » au sein d'une même communauté de communes. Des études empiriques plus approfondies seraient nécessaires pour évaluer si les gains en termes d'efficacité économique excéderaient les coûts liés au fonctionnement d'un tel système et si celui-ci améliorerait l'acceptabilité du ZAN.

En revanche, l'introduction irréfléchie d'une transférabilité généralisée pourrait exacerber les lacunes d'un dispositif aveugle aux qualités des sols, puisque la définition actuelle des « quotas » d'artificialisation repose sur une conception binaire et surfacique des sols – surfaces artificialisées ou non. Pour améliorer la cohérence de ce dispositif avec la définition juridique de l'artificialisation comme « altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques du sol » (code de l'urbanisme, article L.101-2-1), une révision de l'assiette biophysique sur laquelle ces « quotas » sont définis est suggérée. Le calcul des surfaces artificialisées pourrait, par exemple, être modulé par des coefficients d'indice de qualité pédologique.