

IMMOBILIER

Objectif ZAN : une déclinaison qui reste à parfaire

Inf. 11

L'objectif de réduire de moitié la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers sur les dix prochaines années, avant d'atteindre le zéro artificialisation nette des sols en 2050, ne sera réalisable qu'avec souplesse et pragmatisme en tenant compte de la diversité des territoires et des projets.



Michèle Raunet,
présidente
de la 3^e commission
du 120^e Congrès des notaires



François Gouhier,
rapporteur
de la 3^e commission
du 120^e Congrès des notaires



Anne-Laure Dorey,
rapporteure
de la 3^e commission
du 120^e Congrès des notaires

1. Le temps passé des villes nouvelles.

Il est loin le temps où le général de Gaulle, survolant en hélicoptère la banlieue parisienne accompagné du préfet Delouvrier, décidait le lancement du programme des villes nouvelles. Dans les années qui suivirent, à Saint-Quentin-en-Yvelines, à Cergy ou encore à Évry, des milliers d'hectares de terres agricoles furent libérés de leurs exploitants pour accueillir des équipements et des logements par dizaines de mille : il s'agissait de décongestionner l'agglomération parisienne et d'assurer le développement du pays au cœur des Trente Glorieuses.

2. Construire sans consommer d'espaces naturels ou agricoles.

À compter des années 2000 monte l'exigence de sobriété foncière. En effet, le recul des terres laissées à la nature participe à la diminution de la biodiversité et à la disparition des puits de carbone que constituent les espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf). De plus, l'imperméabilisation des sols accroît les effets dévastateurs de phénomènes météorologiques violents. Enfin, l'extension urbaine

crée une dépendance à la voiture individuelle, augmente les déplacements et éloigne des emplois et services publics.

3. La politique du zéro artificialisation nette (ZAN).

La loi Climat et résilience du 22 août 2021 a fondé la politique du ZAN : la réalisation des projets supposera à terme de ne plus artificialiser les sols sans compenser. Sur le ZAN, beaucoup a été dit et écrit, souvent avec passion. Deux lois ont été adoptées les 22 août 2021 et 20 juillet 2023, témoignant des enjeux politiques. Deux décrets sont parus le 29 avril 2022 puis trois le 27 novembre 2023, illustrant les difficultés techniques d'application. Aussi est-il impératif de rappeler ce qu'est le ZAN et ce qu'il n'est pas.

La France s'est fixé l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'Enaf d'ici à 2031, soit 125 000 hectares à préserver pour la décennie 2020.

La loi Climat et résilience a introduit une définition de l'artificialisation en référence à l'atteinte aux fonctionnalités des sols.

C'est sur ce seul critère qu'est appréciée l'artificialisation d'un projet. Jusqu'en 2031, le calcul des trajectoires de sobriété foncière se fonde sur la consommation des Enaf. À compter de 2031, la mesure de la trajectoire s'appuiera sur les données de l'occupation du sol appréciée à l'échelle de polygones sur la base d'une nomenclature des sols. Cette nomenclature n'est qu'un outil de mesure et n'a vocation ni à définir la constructibilité d'une zone dans un plan local d'urbanisme (PLU) ni à s'appliquer au niveau d'un projet.

4. La trajectoire de réduction de l'artificialisation est à décliner dans les documents de planification et d'urbanisme :

les schémas régionaux doivent intégrer et territorialiser cet objectif avant le 22 novembre 2024, et les schémas de cohérence territoriale (Scot) et PLU ou cartes communales doivent être mis en compatibilité avant le 22 février 2027 et le 22 février 2028 respectivement. À défaut, l'ouverture à l'urbanisation est exclue. La déclinaison territoriale garantit une surface minimale de construction d'un hectare pour chaque commune

et la prise en compte mutualisée des grands projets. Les PLU constituent l'échelon opérationnel du dispositif : les objectifs chiffrés de l'artificialisation figureront dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), puis seront déclinés dans le règlement du PLU, c'est-à-dire dans les règles opposables.

Jusqu'en 2050, le ZAN ne s'applique qu'aux seuls projets commerciaux. Pour les autres projets, les pouvoirs publics poursuivent une politique ambitieuse de réduction de l'artificialisation à travers les documents d'urbanisme qui restent maîtres de la constructibilité d'un terrain. Les objectifs de réduction de l'artificialisation sont inopposables aux demandes d'autorisation. Par conséquent, aucune compensation ne peut être exigée ou offerte par un porteur de projet.

La loi Climat et résilience a substitué une obligation de résultat à ce qui était jusqu'alors une obligation de moyens. Sans conteste, une révolution de l'acte d'aménager et de construire est en marche.

5. Autres défis économiques et environnementaux. La société française fait face à d'autres défis économiques et environnementaux tout aussi majeurs que ceux de la sobriété foncière : la construction de logements, la réindustrialisation et la production d'énergie décarbonée. Face à ces impératifs, le ZAN doit trouver dans son application la souplesse qui permette à la France de

retrouver indépendances industrielle et énergétique. Plus généralement, le ZAN doit tenir compte de la diversité des territoires et des projets. Appliquer uniformément l'objectif de la loi Climat et résilience à une commune rurale, à une ville de grande couronne parisienne ou à une station balnéaire serait un non-sens. Il en irait de même de l'appliquer indifféremment aux opérations d'accession à la propriété, aux surfaces commerciales ou aux équipements publics. En un mot, la politique du ZAN ne peut être appliquée de manière homothétique. Alors comment concilier l'objectif du ZAN avec la diversité des territoires français ? Et comment y satisfaire tout en répondant aux grands enjeux d'aménagement et de construction ?

La modulation du ZAN en fonction des territoires

6. D'après les chiffres de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), 993 communes n'ont délivré aucun permis entre 2011 et 2021, tandis que 127 autres ont artificialisé chacune plus de 100 hectares sur la même période. Tant le bon sens que l'équité commandent que les objectifs légaux soient modulés en fonction des territoires : le mécanisme de la déclinaison territoriale, la mise en place d'une gouvernance qui s'appuie sur les élus locaux et la prise en compte des spécificités géographiques y contribuent.

7. La déclinaison territoriale des objectifs.

La trajectoire de réduction de l'artificialisation est à décliner dans les documents de planification et d'urbanisme. En première ligne, les schémas régionaux doivent fixer les objectifs de réduction, qui peuvent varier selon les caractéristiques des différentes parties du territoire régional sur la base de six critères définis à l'article R 4251-3 du Code général des collectivités territoriales. Les régions ont une certaine marge d'appréciation sur les critères retenus et la mise en place ou non d'une pondération. De plus, elles n'ont pas l'obligation de déterminer une cible chiffrée d'artificialisation.

Par suite logique, l'article L 141-8 du Code de l'urbanisme prévoit que les Scot peuvent décliner les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols par secteur géographique, en s'appuyant sur sept critères. Les Scot ont l'obligation de définir des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace (*C. urb. art. L 141-10-1*).

8. La gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols. Dans chaque région est instituée une conférence régionale de la politique de réduction de l'artificialisation des sols qui a un rôle essentiel pour assister l'exécutif régional. Présidée par le président de région, sa composition assure une représentation équilibrée des territoires urbains, ruraux, de montagne et du littoral. La conférence a un rôle de

consultation et de conseil : elle se réunit sur tout sujet lié à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. La conférence a également un rôle de conciliation.

9. L'Île-de-France, la Corse et les outre-mer non soumis à l'objectif légal de réduction de moitié sur la période 2021-2031.

Si l'Île-de-France, la Corse et les outre-mer sont tenus d'atteindre l'objectif du ZAN en 2050, elles ne sont pas astreintes à l'objectif intermédiaire de réduction de moitié afin de tenir compte des fortes spécificités de ces territoires et des difficultés à disposer de données concernant l'artificialisation.

10. Territoires ruraux et garantie d'un hectare.

La politique du ZAN s'applique aussi aux espaces ruraux. Mais dans la mesure où les objectifs supposent d'être traduits « en cascade » dans les documents d'urbanisme, les communes non couvertes par un document d'urbanisme local ne sont pas soumises aux obligations de la loi Climat et résilience. Toutefois, ces communes n'échappent pas aux contraintes de la sobriété foncière. Depuis plus de 40 ans s'y applique la règle de la constructibilité limitée avec une rigueur qui s'annonce renforcée. Pour les communes couvertes par un PLU ou une carte communale, la loi garantit une surface minimale de consommation d'Enaf fixée pour la première tranche de dix années à un hectare. À la demande de la commune bénéficiaire, cette surface minimale peut être mutualisée au niveau intercommunal. Afin de réussir la politique du ZAN, la question de décompter la surface minimale des 125 000 hectares que la France peut consommer sur la période 2021-2031 mérite d'être posée. En l'état actuel de la législation, le décompte cumulé des projets d'envergure et de la garantie d'un hectare obligera de nombreuses communes à réduire leur artificialisation de près de 60 % sur la décennie 2020.

11. Le littoral et la montagne. Les lois Littoral et Montagne assurent une protection des territoires côtiers et montagnards et constituent des instruments de sobriété foncière. La politique du ZAN complète le dispositif de protection en fixant des contingents de surfaces à artificialiser.

Les régions, pour décliner les objectifs, doivent tenir compte des particularités géographiques de ces territoires sensibles.

12. Le recul du trait de côte. La loi Climat et résilience a consacré la stratégie nationale du trait de côte (*C. envir. art. L 321-13 A s.*). Rapidement s'est posée la question de concilier la reconfiguration spatiale des communes touchées avec la réduction de la consommation foncière. À la recherche d'un équilibre, l'article L 321-15-1 du Code de l'environnement pose d'abord un principe : il est désormais tenu compte des enjeux d'adaptation et de recomposition spatiale du territoire des communes concernées pour la fixation, dans les documents d'urbanisme, des objectifs chiffrés de lutte contre l'artificialisation. Celui-ci est traduit pratiquement : « pour l'atteinte de ces objectifs, les surfaces artificialisées situées dans une zone exposée au recul du trait de côte » à l'horizon de 30 ans « peuvent être considérées comme désartificialisées (...) dès lors que ces surfaces ont vocation à être renaturées dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale du territoire littoral ». Le dispositif autorise ainsi une sorte de « compensation par anticipation ». Pour l'ensemble des communes françaises, la politique conduisant au ZAN est un défi. Pour les communes concernées, la gestion du recul du trait de côte est un défi encore plus grand. Une solution équilibrée serait sans doute d'exclure ces communes en plein bouleversement de l'application des objectifs du ZAN.

La modulation du ZAN en fonction des projets

13. Production de logement, énergie décarbonée et réindustrialisation. Les impératifs de sobriété foncière doivent être conciliés avec les enjeux auxquels la société française est confrontée. Appliquée de manière différenciée selon les territoires, la politique du ZAN est également modulée en fonction des projets : les activités commerciales, le logement, les grands projets, l'industrie, les unités de production d'énergie décarbonée et les installations agricoles sont ainsi chacun soumis à des contraintes spécifiques.

14. Les activités commerciales : l'application immédiate du ZAN. Le ZAN s'applique immédiatement aux projets

commerciaux et annonce le droit commun à compter de 2050. Ainsi, les exigences de sobriété foncière sont-elles directement opposables au projet commercial, sans le filtre des documents d'urbanisme. Pour cela, la loi Climat et résilience s'appuie sur l'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) et renforce son rôle dans la lutte contre l'artificialisation des sols. Les articles L 752-6, V et R 752, alinéa 1 du Code de commerce consacrent un principe d'interdiction des projets de création de surface de vente engendrant une artificialisation des sols au sens du neuvième alinéa de

l'article L 101-2-1 du Code de l'urbanisme. Le principe est absolu pour les surfaces de plus de 10 000 m² ou les extensions conduisant à dépasser cette surface. Pour les projets inférieurs à 10 000 m², des dérogations sont admises. Le porteur de projet doit d'abord démontrer, dans l'analyse d'impact du projet, qu'aucune friche existante en centre-ville ou, à défaut, en périphérie, ne permet l'accueil du projet. Il doit ensuite établir que son projet s'insère en continuité avec les espaces urbanisés dans un secteur d'urbanisation adéquat et qu'il répond aux besoins du territoire. Le porteur de projet doit enfin convaincre que son projet remplit l'un des quatre critères suivants : insertion du projet dans le secteur d'une opération de revitalisation de territoire ou dans un quartier prioritaire de la ville ; insertion du projet dans une opération d'aménagement au sein d'un espace déjà urbanisé afin de favoriser notamment la mixité fonctionnelle du secteur concerné ; compensation par la transformation d'un sol artificialisé en sol non artificialisé ou encore insertion au sein d'un secteur d'implantation périphérique, d'une centralité urbaine ou d'une zone d'activité commerciale identifiés par un Scot (ou un PLU avant le 22 août 2021). Pour les projets d'une surface comprise entre 3 000 m² et 10 000 m², la dérogation n'est accordée qu'après avis conforme du préfet. Pour les projets compris entre 300 m² et 1 000 m² engendrant une artificialisation des sols, le maire

peut proposer au conseil municipal de saisir la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) afin qu'elle statue sur la conformité du projet.

15. À propos du critère de la compensation par la transformation d'un sol artificialisé en sol non artificialisé, l'objectif est « de restaurer de manière équivalente ou d'améliorer les fonctions écologiques et agronomiques altérées par le projet » ; « l'équivalence est appréciée en termes qualitatifs et quantitatifs » ; « les gains obtenus par la compensation doivent être au moins égaux aux pertes occasionnées par le projet » et « les mesures de compensation sont mises en œuvre, en plus de ce qui peut être fait à proximité immédiate

du projet, en priorité au sein des zones de renaturation préférentielles identifiées dans les PLU ou les Scot et les mesures s'inscrivent dans les orientations d'aménagement et de programmation » (*C. com. art. R 752-6*).

L'ambition du dispositif ne souffre aucune ambiguïté : ce n'est qu'en dernier recours et à titre exceptionnel qu'une surface commerciale pourra s'implanter sur un sol non artificialisé.

16. Le logement : l'application conforme du ZAN. Sur le logement, le législateur n'a aménagé aucun instrument de souplesse : ni mutualisation ni exclusion du décompte de l'artificialisation induite par la construction de logements sociaux imposée par la loi. Par conséquent, les constructeurs seront, à l'horizon 2050, dans l'obligation d'édifier maisons individuelles et logements collectifs sans consommer de foncier nouveau, sauf à compenser. Dans ces conditions, la densification douce du pavillonnaire existant est un levier considérable.

17. Les projets d'envergure (lignes TGV, ports, prisons...) : l'application aménagée du ZAN. L'artificialisation induite par les projets de grande ampleur est imputée sur un forfait national ou régional pour

Les projets commerciaux à l'avant-garde du ZAN

mutualiser l'effort plutôt que le faire supporter par la seule commune d'accueil. Ainsi la consommation d'espace des projets d'envergure nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur sera prise en compte au niveau national. Pour la période 2021-2031, la consommation d'Enaf de ces projets est prise en compte dans le cadre d'un forfait national de 12 500 hectares pour l'ensemble du pays.

18. Les industries : le ZAN aménagé pour les grandes installations. Le législateur a adopté des mesures visant à éviter que l'implantation de grands projets industriels ne soit pénalisée. Ainsi sera comptabilisée au sein de l'enveloppe nationale l'artificialisation engendrée par « 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 », identifiés par arrêté ministériel. Dans le même esprit, les projets industriels d'envergure régionale identifiés dans les schémas régionaux pourront être mutualisés au niveau régional. Les « Grands projets » industriels, mais eux seuls, connaissent des dérogations au ZAN. Pour tous les autres projets industriels, les règles du ZAN s'appliquent strictement, interrogeant sur

la capacité du pays à mener à bien sa réindustrialisation.

19. Les unités de production d'énergie décarbonée : l'application à la marge du ZAN. Les réacteurs nucléaires seront exclus du décompte de l'artificialisation des sols ou de la consommation d'Enaf pour le calcul des objectifs locaux ou régionaux du ZAN. Ils figureront dans un compte à part, au titre des grands projets d'envergure nationale. Les installations de production d'énergie photovoltaïque ne seront pas non plus comptabilisées à la double condition que les modalités de cette installation n'affectent pas durablement les fonctions écologiques du sol ainsi que son potentiel agronomique et que l'installation ne soit pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale. Quant aux éoliennes, en raison de leur faible emprise au sol, elles ne sont pas considérées comme consommatrices d'Enaf et ne seront pas détectées au titre du flux d'artificialisation.

20. Les installations agricoles : l'exclusion du ZAN. Pour la première tranche de dix ans (2021-2031), les constructions ou installations à destination agricole qui sont réalisées dans les espaces agricoles ou naturels n'emportent pas de création ou d'extension d'espaces urbanisés et donc de consommation

de ces espaces (*Décret 2023-1097 du 27-11-2023 notice*).

Conclusion et perspectives

21. La réussite du ZAN nécessite que les objectifs soient modulés en fonction des territoires et des projets : divers mécanismes et aménagements y participent. Toutefois, au-delà des points évoqués à propos de la garantie d'un hectare, du recul du trait de côte, des logements sociaux ou de la réindustrialisation, le dispositif actuel peut être amélioré dans sa méthode même. En effet, la méthode de répartition des droits à artificialiser instituée par la loi Climat et résilience est une méthode que l'on peut qualifier d'« amont » (fixation d'une enveloppe pour une période) et de « verticale » (déclinaison en cascade par les documents d'urbanisme). Inévitablement, un tel maelstrom politico-administratif entraînera des anomalies : telle commune aura reçu des droits inférieurs à ses besoins ; telle autre aura reçu des droits supérieurs. C'est pourquoi, il est essentiel que soit instituée une méthode complémentaire de répartition placée entre les mains des communes et des établissements publics de coopération intercommunale : une telle méthode leur permettra d'ajuster a posteriori leurs droits à artificialiser au plus près de leurs besoins.