



## Enjeux, définition et mise en œuvre du ZAN : les recommandations de l'ADGCF

### Note de synthèse

#### Contexte :

- *Le travail prospectif mené par l'ADGCF en 2019 intitulé « Quel monde territorial demain ? » a souligné la volonté des directeurs généraux des communautés et métropoles de prioriser la résilience et la soutenabilité au modèle unique de la « croissance » : pour 82 % d'entre eux, il est urgent d'engager concrètement nos territoires sur la voie de la transition écologique*
- *Le principe même de mise en œuvre du ZAN ne fait donc pas débat au sein de l'ADGCF. Pour autant, l'association plaide pour une application « intelligente » du ZAN et non « brutale » afin que les élus s'approprient plus facilement cet enjeu de politique publique*
- *Cette note, produite dans le cadre d'un groupe de travail réunissant principalement des directeurs généraux d'intercommunalité mais aussi des représentants des Agences d'urbanisme, décline des recommandations visant à déterminer les conditions d'un déploiement cohérent et opérant, c'est-à-dire optimal, du ZAN*
- *Enfin, l'ADGCF rappelle que les intercommunalités seront de plus en plus responsabilisées dans la lutte contre l'artificialisation des sols dans la mesure où près de 50 % d'entre elles sont désormais compétentes en matière d'urbanisme et de PLU*

### 1. S'ENTENDRE SUR LES CONCEPTS

#### En bref :

- ⇒ **Dans sa délibération de janvier 2020 relative à l'objectif de ZAN du Plan biodiversité, le Comité national de la biodiversité demande à ce qu'une « définition scientifiquement et juridiquement claire et partagée de l'artificialisation des sols et du ZAN soit adoptée (avec la distinction de degrés d'artificialisation), que les modalités de mesure soient graduées, fiables et cohérentes entre les différentes échelles » ; il demande également la définition d'un indice de « qualité des sols »**
- ⇒ Comme l'ont souligné à de multiples reprises les acteurs, institutions et associations mobilisés dans la lutte contre l'artificialisation des sols, l'Instruction Ministérielle (IM) relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace publiée en juillet 2019, n'apporte aucun élément de méthode, de mesure voire même de définition susceptible de favoriser le déploiement du ZAN ; l'ADGCF souligne d'ailleurs que l'IM semble oublier l'enjeu du « nette » en se focalisant sur la consommation d'ENAF au détriment des processus de désartificialisation et de renaturation

C'est pourquoi, pour l'ADGCF, il est impératif d'engager un travail sémantique sur les « mots » du ZAN. De quoi parle-t-on ? Comment définit-on l'artificialisation dans sa complexité ? C'est un terme extrêmement polysémique que l'on s'attache à son sens technique (« L'imperméabilisation des sols est une manière de mesurer l'artificialisation. [...] Elle désigne [...] un phénomène plus restrictif que

*l'artificialisation mesurée par un indicateur qui comprend également les surfaces perméables de type espaces verts, jardins, ou encore carrières<sup>1</sup> »), naturaliste (L'artificialisation des sols peut être assimilée à une altération de la biodiversité par appauvrissement de la biodiversité des sols), ou utilitaire (l'artificialisation peut être assimilée à la perte de vocation agricole d'un espace). Il est, qui plus est, important de reconnaître une gradation dans le caractère « artificialisé » ou non d'un sol, ayant pour conséquence de reconnaître la possibilité d'une altération ou d'une amélioration de ce caractère « artificialisé ».*

Il est aussi impératif :

- de bénéficier d'indicateurs unifiés en mesure de comptabiliser les terrains artificialisés, ceux qui sont consommés / rendus à la nature
- de disposer d'outils uniformisés capable d'appréhender « objectivement » les différences entre qualités écologiques et potentiels agronomiques des sols dans le cadre du déploiement des mécanismes de compensation
- d'identifier plus largement les expertises et l'ingénierie nécessaires à la mise en œuvre du ZAN par les territoires puisque renaturer un site artificialisé est une opération qui s'accompagne d'importants défis techniques qui sont, à l'heure actuelle, largement « impensés »

## 2. RECONNAÎTRE LA DIVERSITÉ TERRITORIALE

En bref :

- ⇒ **Pour les directeurs généraux de communautés et métropoles, il est vital que les administrations centrales reconnaissent la « biodiversité territoriale » et admettent le fait que l'uniformisation des politiques publiques ne marche pas, y compris en matière d'application du ZAN**
- ⇒ Or, on constate localement que « certaines » préfectures ont d'ores et déjà tendance à mettre « à l'arrêt » des projets de PLU intercommunaux, jugés trop consommateurs de foncier

Pour l'ADGCF, il s'agit de partir du contexte, de la valorisation de réalités différentes qui appellent des modalités différenciées d'application du ZAN. Dit autrement, il faut que les services de l'Etat évitent les postures « doctrinaires », qu'ils aient les ressources suffisantes en termes qualitatifs et quantitatifs pour privilégier le sur-mesure au prêt-à-porter en matière de lutte contre l'artificialisation des sols. Partant de là, il est nécessaire de :

- distinguer les territoires soumis à une forte pression démographique des territoires en situation de déprise, appréhender donc les contextes dans leur complexité en prenant en compte les différents types de contraintes préexistants
- tenir compte de l'état d'origine et de la qualité des sols afin de jauger des opérations d'aménagement et de construction projetées
- analyser la topographie mais aussi l'ensemble des risques qui pèsent sur le territoire et sa population (industriels, gemapi, eau pluviale...)
- interroger la compatibilité du ZAN avec le déploiement de politiques nationales susceptibles d'être consommatrices de foncier (Territoires d'industrie ou exigence en termes de logements sociaux par exemple)

---

<sup>1</sup> Définition issue de la publication *Thema* du Commissariat général au développement durable d'octobre. 2018 : « Objectif « zéro artificialisation nette » Éléments de diagnostic ».

### 3. ARTICULER LES ÉCHELLES, MOBILISER LES ACTEURS PRIVÉS ET LES DISPOSITIFS FISCAUX

En bref :

- ⇒ **Pour les directeurs généraux des communautés et métropoles, la question du chaînage et du partage des responsabilités entre les échelles territoriales est essentielle (SRADDET => SCoT => PLU ou PLUi => projet urbain) ; dans ce cadre, il s'agit de réaliser des diagnostics territoriaux objectivant les grandes orientations de planification (arbitrages fonciers) définies par les élus et d'appréhender au mieux les règles de compatibilité**
- ⇒ Le PLUi, qui détermine l'usage des sols, constitue potentiellement un outil puissant pour la mise œuvre opérationnelle du ZAN, à l'aune des projets stratégiques de développement qu'élaborent les intercommunalités (il s'agit donc de veiller à la « pertinence » de leur périmètre)

Pour l'ADGCF, l'enjeu est de favoriser un déploiement du ZAN cohérent à toutes les échelles (Région = évaluation-mesure / SCoT = stratégie / intercommunalités = responsabilité) et, plus profondément, de revoir l'urbanisme de projet à l'aune du ZAN. Pour ce faire, il est nécessaire :

- d'identifier les zones d' « incohérence » des différentes échelles en matière de ZAN et de travailler précisément à leur mise en cohérence (en intégrant la problématique des transports et de leurs infrastructures notamment) ;
- d'envisager la mise en place d'un coefficient qualitatif « ZAN » sur le modèle du coefficient de biotope, de mettre à l'étude la possible mesure de l'artificialisation nette à l'échelle régionale (consolidation du SRADDET), de faire en sorte que les SCoT réunissant plusieurs intercommunalités adaptent leurs objectifs ZAN en fonction des contextes des territoires et d'évaluer la capacité des outils fonciers (EPF, SAFER) à assumer et à absorber les déficits
- de moduler la taxe d'aménagement en fonction de l'impact d'une opération sur l'artificialisation (renchérissement des prix du foncier agricole)
- d'intégrer les promoteurs immobiliers et commerciaux à la dynamique du ZAN et instaurer une fiscalité incitative (bonus sur la qualité et sur la densité), notamment dans le cadre de l'aménagement des ZACom

### 4. QUELLES ALTERNATIVES À LA DENSIFICATION ?

En bref :

- ⇒ L'option d'un urbanisme plus dense (via les ORU, les constructions plus verticales ou plus compactes, la requalification des friches urbaines...) ainsi que la diminution des logements vacants sont aujourd'hui prioritaires par les administrations centrales et les centres d'expertise dans la lutte contre l'artificialisation des sols
- ⇒ **Cependant, pour les directeurs généraux des communautés et métropoles, en sus de la question de son coût, force est de constater que la densification n'est pas toujours compatible avec l'ambition d'une société écologiquement vertueuse dans la mesure où elle peut générer de nouveaux îlots de chaleur et accroître la consommation énergétique**

Faire appel à la notion « d'artificialisation » nous pousse à nous intéresser davantage au mode d'urbanisation. La vocation des espaces urbains n'est donc plus « seulement » d'accueillir des opérations de densification sans précautions particulières. On reconnaît dès lors que ces espaces peuvent aussi avoir des atouts en termes de biodiversité et contribuent à la transition écologique.

Pour l'ADGCF, la démarche ZAN renvoie ici à un double enjeu : l'acceptabilité sociale de la densité et la lutte contre le changement climatique. Ainsi, la densification du bâti permet, a priori, de réduire l'impact d'une construction artificialisante. Pour autant :

- Faire en sorte que nos concitoyens vivent « bien » la densification oblige à installer des mécanismes de compensation sociale (accessibilité des réseaux de transport, disponibilité et proximité des commerces...)
- Requalifier les friches industrielles et urbaines (lorsqu'elles existent au sein d'un territoire) dans une logique de densification apparaît extrêmement onéreux et suppose, de fait, la mobilisation de ressources financières importantes (quels leviers de financement ?)
- Opter pour des mesures de renaturation ou de restauration d'espaces naturels à l'occasion d'une opération de requalification urbaine s'inscrit également pleinement dans la logique du ZAN
- Intégrer le fait que l'artificialisation est en réalité décorrélée de la démographie revient à interroger les effets de la défiscalisation immobilière (l'essentiel de l'artificialisation provient de construction du logement et des infrastructures de transport)
- Mettre un terme à l'aménagement de ZAE au nom du ZAN renforce potentiellement les mouvements pendulaires grandes agglomérations / périphérie et peut, de fait, générer une augmentation des émissions de GES

## **CONCLUSION : PROPOSITION D'UNE FEUILLE DE ROUTE POUR LE ZAN**

*In fine*, pour l'ADGCF, l'application du ZAN suppose le suivi d'une méthode spécifique :

### **1) Tenir compte de la situation initiale du territoire :**

- => Recenser les mesures de réduction de la consommation d'espace, de limitation de l'imperméabilisation et de l'artificialisation déjà déployées et identifier les outils d'urbanisme et de planification mobilisés à l'appui
- => Jauger des capacités de renouvellement urbain propres aux territoires et de la possibilité de « refaire la ville sur la ville »
- => Recenser le nombre de logements vacants localement

### **2) Dialoguer avec les services locaux de l'Etat :**

- => Définir conjointement le degré d'exigence en matière de réduction des consommations foncières à l'aune des spécificités du territoire
- => Mobiliser l'expertise des services de l'Etat (DREAL, DDT) et s'assurer de la compatibilité des injonctions simultanées (demandes de construction de logements sociaux par exemple)

### **3) Partager les objectifs du ZAN à l'échelle supra communautaire :**

- => S'assurer de la co-construction par les intercommunalités composant le « grand territoire » de la stratégie locale d'aménagement durable et de la mobilisation des outils d'urbanisme et de planification à disposition

=> A l'aune de la montée en puissance des intercommunalités en matière d'urbanisme et d'aménagement de l'espace, clarifier les responsabilités et pouvoirs respectifs des différentes échelles territoriales dans le domaine de la planification spatiale

**4) Associer les professionnels de la construction aux démarches de ZAN**

=> Engager les promoteurs immobiliers et commerciaux à signer une « charte d'aménagement » respectueuse du ZAN

=> Pour autant, comment être efficient en matière de ZAN sachant que, pour l'heure, la production immobilière produit de la défiscalisation plutôt que de la résidence principale ?