Les territoires français face à la sobriété foncière. Une révolution salutaire dans l'aménagement du territoire ?

Pour nourrir nos réflexion sur la politique de ZAN nous avons remarqué l'article de **Jérôme Barrier,** Directeur général de SEBL Grand Est **et Gérard-François Dumont**, Sorbonne Université, Laboratoire Médiations

Article publié dans la revue :

Les Analyses de Population & Avenir, 2023/2 (N° 44), pages 1 à 31.

Et accessible sur le site de cairn.info

Gwénaël Doré, trésorier du Cercle, en présente une recension

La loi climat et résilience d'août 2021 a fixé un objectif quantitatif uniforme de « zéro artificialisation nette » (ZAN). L'article pose tout d'abord, dans une première partie, un diagnostic, avant d'examiner dans une seconde partie s'il s'agit de la bonne réponse.

1 Le diagnostic conduit à dégager de nombreux éléments justifiant de repenser l'aménagement des territoires. Alors que tout au long de son histoire, la France a aménagé ses territoires pour répondre aux besoins de ses populations en termes d'habitat ou d'activité, conjuguant le plus souvent le beau a avec l'utile - d'où le bel héritage de paysages variés -, depuis les années 1960, la France a multiplié des constructions impersonnelles dans une proportion plus élevée que la population, donnant naissance à des territoires d'une "France moche" : accumulation de

commerces "cartons à chaussures", entrées de villes dégradées, grands ensembles, construction en séries de chalandonnettes, modes de financement favorisant le pavillonnaire et un étalement urbain excessif D'autre part, de nombreux POS ont été sous densifiés, conduisant à une sur-consommation foncière.

Aujourd'hui, on est confronté à une double révolution dans le regard porté aux territoires : domestication du territoire vécue comme un crime d'écocide et d'atteinte à la biodiversité, et ville perçue comme danger. S'est donc imposé l'objectif de de sobriété foncière, contradictoire avec le besoin de base foncière pour les équipements ou de nouvelles activités économiques, cependant que se constate l'aspiration à la maison individuelle, source d'étalement urbain.

2) L'article examine dans une seconde partie si l'objectif quantitatif uniforme de « zéro artificialisation nette » (ZAN) constitue la bonne réponse au regard du peuplement de la France, des évolutions démographiques, du potentiel des territoires, des comparaisons européennes et du bien commun.

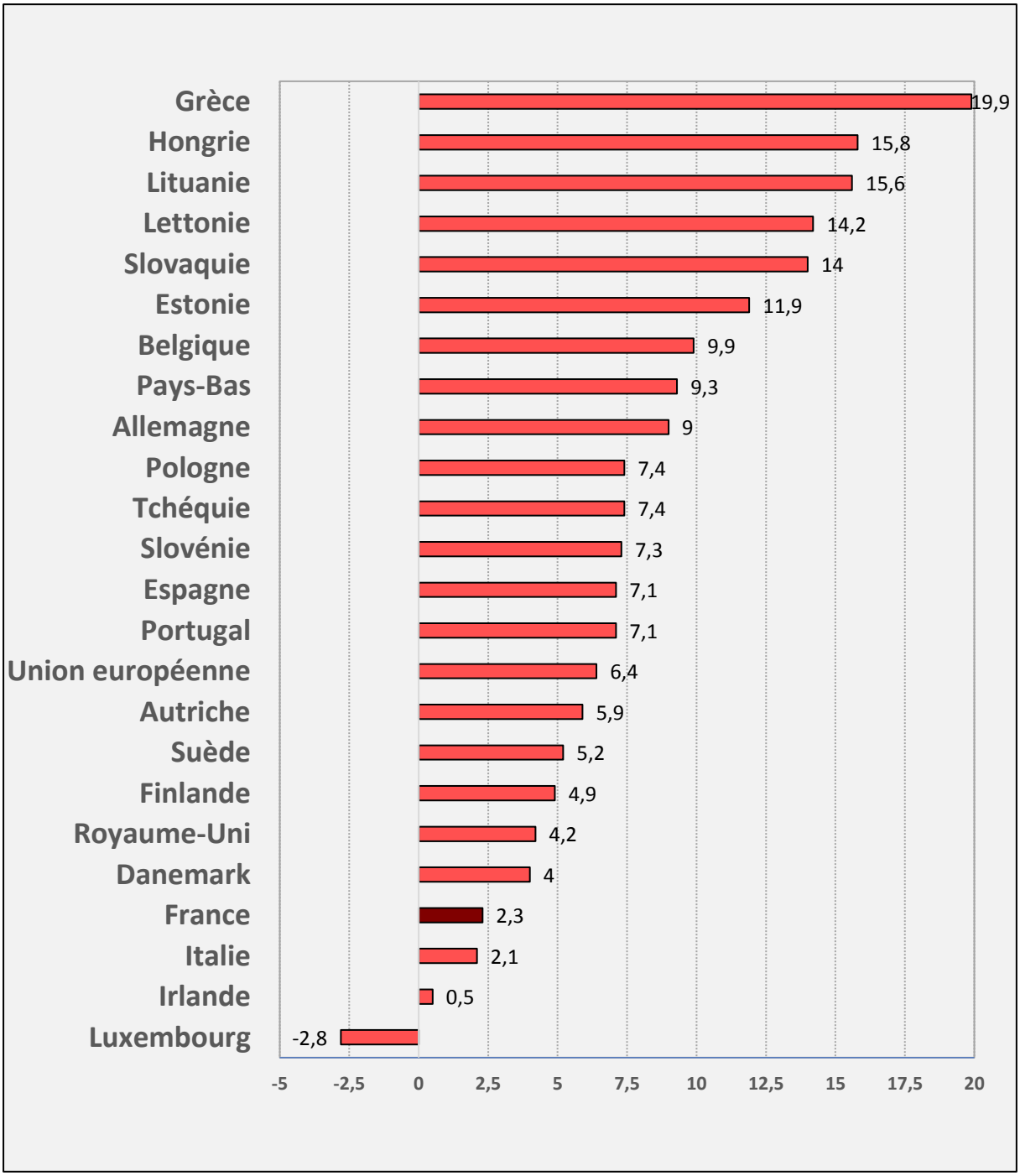
Tout d'abord, l'article interroge deux termes utilisés par la loi : "consommation d'espace" et "artificialisation". Le terme de consommation d'espace est confondu avec changement d'usage, notamment pour des activités autres que l'agriculture, et le terme "artificialisation" ignore le sens premier du mot artificiel : qui est créé par l'activité humaine, ce qui est le propre de nombreux territoires qui ne sont pas à l'état de nature initial. En outre et du fait de l'absence d'une définition opérationnelle et d'outils de mesure satisfaisants, il serait préférable d'utiliser le terme de "sobriété foncière". Même si la loi prévoit une application différenciée selon les intercommunalités via les SCoT (Schémas de cohérence des territoires), l'affichage d'un objectif "zéro artificialisation nette" (ZAN) présente un carcan uniforme au niveau national et régional qui ne prend pas en compte la spécificité des territoires, ce qui ne facilite pas l'acceptabilité de la loi.

Il faut par ailleurs souligner que le foncier est un atout majeur de la France en Europe, pour satisfaire des besoins divers : elle est ainsi deux fois moins dense que l'Allemagne. L'objectif ZAN ignore les dynamiques démographiques des régions, dans un contexte de possible solde naturel négatif à terme[1] et de croissance différenciée des territoires : régions en déclin démographique de l'Est de la France - aux fortes réserves de friches industrielles - versus régions en croissance de l'Ouest et du Sud, qu'il ne faut pas priver des possibilités de développement.

En conclusion, l'article s'interroge si le zèle français est justifié, surtout dans un contexte où la France connaît une des plus faibles évolutions des surfaces artificialisées en Europe sur 2009-2015 (cf. graphique en annexe). En réalité, la France applique un principe "éviter-compenser-réduire" depuis son introduction dans le Code de l'Environnement en 1976. La France doit ainsi utiliser ses atouts pour la réindustrialisation souhaitable, ce qui nécessite d'utiliser une base foncière.

La loi d'août 2021 vient d'ailleurs de faire l'objet d'un certain nombre d'assouplissements (loi du 20 juillet 2023), à l'initiative du Sénat et à la suite de craintes exprimées par des élus notamment ruraux, pour favoriser une gouvernance partagée de l'objectif ZAN entre les régions

[1] Léger, Jean-François, « La population de la France va-t-elle diminuer ? Le rôle de l'immigration », *Population & Avenir*, n°760, novembre-décembre 2022.

et le bloc local, pour ne pas pénaliser les possibilités de développement des territoires non métropolitains et pour prendre en compte les projets stratégiques (industries, équipements…)

Annexe : Evolution de la surface « artificialisée » par habitant entre 2009 et 2015, en %, selon les pays européens (Source : Eurostat)