« L’objectif “zéro artificialisation nette” des sols est un crash-test pour la planification écologique »

Tribune

Les objectifs ambitieux de réduction de l’artificialisation des sols votés en 2021 font l’objet de multiples controverses, en partie largement injustifiées, et risquent d’être vidés de leur substance, déplorent, dans une tribune au « Monde », trois spécialistes de l’aménagement du territoire.

Publié le 26 mars 2025

Votée à l’été 2021 par une large majorité de l’Assemblée nationale, la loi Climat et résilience était parvenue à porter à l’examen des parlementaires une partie des 146 propositions issues d’un exercice novateur : la convention citoyenne pour le climat (2019-2020). Parmi ces propositions, l’objectif d’atteindre *« zéro artificialisation nette »* (ZAN) des sols à l’horizon 2050 est certainement l’un des plus ambitieux.



Bordeaux Métropole (Blanquefort), habitat et zone industrielle avec la piste d'essais de l'usine Ford. DANIÈLE SCHNEIDER / PHOTONONSTOP

Plusieurs finalités se cachent derrière ce sigle : contribuer à mieux protéger la biodiversité, réduire le ruissellement des eaux, préserver les terres agricoles, augmenter les capacités de résilience face aux risques, ou encore inciter à une réutilisation des bâtiments sous ou non utilisés.

En juillet 2023, une nouvelle loi a été adoptée pour « faciliter » sa mise en œuvre, accompagnée de diverses circulaires précisant ses modalités de déclinaison dans le temps et de territorialisation aux échelons régionaux et intercommunaux. Faisant de la France le seul pays d'Europe (et sans doute du monde) à inscrire cet objectif dans la loi, cette mesure a néanmoins suscité des controverses extrêmement vives qui pourraient aujourd'hui la compromettre.

De nombreuses crispations

Deux constats tout d'abord. Oui, les dispositions législatives et réglementaires concernant le ZAN sont complexes, souvent mal rédigées et de mise en œuvre byzantine. Elles sont ainsi légitimement source de perplexité pour les élus locaux et les professionnels de l'aménagement. Mais non, le ZAN n'est pas unanimement rejeté par ces acteurs, contrairement à ce que laissent entendre certains de ses détracteurs

Au cours de ses quatre premières années d'existence, il a permis d'impulser des transformations inédites dans les pratiques des acteurs de l'aménagement, pour une utilisation plus économe du foncier et une prise en compte de la qualité des sols. De nombreux élus locaux, fortement engagés dans la lutte contre l'étalement urbain, ont vu d'un bon œil une mesure, qui, en fixant un objectif quantitatif et partagé de réduction de l'artificialisation des sols, les encourageait dans cette voie. Le ZAN a en outre une autre vertu : il incite à penser plus globalement les modèles d'aménagement, intégrant politiques de l'eau, des énergies ou encore des mobilités.

Pourquoi le ZAN, au-delà des difficultés techniques de mise en œuvre, conduit-il à de très nombreuses crispations ? Certaines paraissent infondées. Dans un pays où tout un chacun peut voir tant de friches commerciales, industrielles ou de logements abandonnés, il est ainsi pernicieux de laisser croire que la réduction de l'artificialisation des sols va conduire à des densités résidentielles plus élevées ou à une généralisation des tours de grande hauteur.

Il est en outre possible de réduire l'artificialisation des sols sans compromettre les projets de réindustrialisation. Et non, le ZAN ne porte pas atteinte aux possibilités de développement du monde rural, tant il est aussi victime d'une urbanisation qui a souvent privilégié la construction sur des terres agricoles ou naturelles.

D'autres critiques, au contraire, touchent juste. Il est aujourd'hui plus coûteux de recycler le bâti que d'étendre la ville. Il faut donc imaginer un nouveau modèle d'aide publique au développement du logement. Assez logiquement, les collectivités locales sont inquiètes face à une mesure qui remet en cause leurs capacités de financement, nombreuses à être basées sur l'artificialisation des sols (à commencer par la taxe foncière). Et il ne faut pas nier aussi toute appréhension des maires face aux critiques de propriétaires fonciers dues au « déclassement » de terrains urbanisables.

De manière assez attendue, le ZAN inquiète également de nombreux acteurs de la chaîne de l'aménagement, depuis les notaires jusqu'aux constructeurs de maisons individuelles, qui

craignent une mutation forte des marchés fonciers et immobiliers, dans un contexte déjà tendu de crise de la construction liée à l'envolée des taux d'intérêt et la hausse des prix des matériaux et de l'énergie.

Changer de méthode

Comment sortir de ces difficultés ? Il y a deux chemins possibles.

Le premier est celui du démantèlement progressif, objectif qui semble se dessiner aujourd'hui. Une commission sénatoriale a en effet récemment porté aux débats de l'Hémicycle une proposition de loi pour associer davantage les élus locaux à la répartition des efforts de sobriété foncière. Ses promoteurs affirment vouloir conserver l'objectif du ZAN.

Toutefois, cette proposition de loi dite de « trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux » (TRACE) telle qu'elle a finalement été adoptée le 18 mars par le Sénat, mêle de nécessaires ajustements d'une mesure complexe et imparfaite à des assouplissements de fond et de calendrier qui vident assez largement l'ambition initiale de sa substance. Sans dire ouvertement renoncer à l'objectif, les exigences sont amoindries et les délais sont espacés. Avec le risque que ce chemin entraîne avec lui un démantèlement en cascade d'autres objectifs de la transition écologique.

Le second chemin possible est celui d'un changement de méthode à la hauteur de la bifurcation qui s'engage et d'une réécriture sincère, nourrie d'une documentation scientifique et technique des effets du ZAN sur les marchés immobiliers, sur les paysages ou encore sur les finances des collectivités locales.

Ce changement de méthode doit aussi être citoyen : une convention de la mise en œuvre des objectifs de la loi Climat et résilience pourrait ainsi être mise en place. Face aux difficultés démocratiques, économiques ou encore culturelles rencontrées, ouvrons les débats qu'impliquent les effets systémiques de toute politique écologique. Le ZAN est un « crash-test » pour la planification écologique. Avec soit son abandon, parce que mal rédigé, trop compliqué et trop bousculant ; soit un sursaut, qui appelle non seulement de la constance dans les ambitions, mais aussi une refondation de la manière de gouverner les transformations écologiques.

Les signataires : François Dealle Facquez est urbaniste et consultant au sein de la coopérative Acadie. Il est également cofondateur du collectif Sur-Mesure et, depuis 2020, conseiller municipal de la commune de Flassans-sur-Issole (Var). **Xavier Desjardins** est géographe, spécialiste de l'aménagement du territoire et de ses enjeux écologiques, professeur à Sorbonne Université et chercheur. Il est lui aussi consultant auprès d'acteurs publics au sein de la coopérative Acadie. Il est l'auteur, avec David Djaïz, de *La Révolution obligée* (éditions Allary, 2024). **Jules Peter-Jan** est géographe et urbaniste, aussi consultant chez Acadie. Il intervient par ailleurs régulièrement dans les instituts d'études politiques (IEP) de Rennes (Ille-et-Vilaine) et de Saint-Germain-en-Laye (Yvelines), ainsi qu'à l'Ecole d'urbanisme de Paris.