

## OBJECTIF ZAN : LA CONTRE-RÉVOLUTION S'ORGANISE

Nouveau paradigme, l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 (objectif ZAN) révolutionne le rapport des collectivités publiques au foncier. Depuis son entrée en vigueur en 2021<sup>1</sup>, les auteurs de documents d'urbanisme redoublent d'efforts pour définir, par tranches de dix années, leurs objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation des sols.

Dans cet exercice, la fin de l'année 2024 devait marquer l'entrée en vigueur, non sans mal, des schémas régionaux modifiés pour intégrer cet objectif ZAN. Mais depuis le dépôt, le 7 novembre 2024, de la proposition de loi sénatoriale « visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux », astucieusement désignée « TRACE », c'est une contre-révolution du ZAN qui s'organise.

### ■ Imperfections techniques avérées

Cette contre-révolution n'intervient pas sans raison. Les élus locaux, les praticiens et parfois l'État lui-même<sup>2</sup> reconnaissent que la version actuelle des textes est imparfaite.

**Modalités de décompte des ENAF** – L'un des reproches réguliers porte sur les modalités de décompte des espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) au cours de la décennie 2011-2021 censée servir référence à l'objectif de réduction de la consommation de foncière pour la décennie suivante. Le nouvel article R. 101-2 du code de l'urbanisme<sup>3</sup> fait de l'observatoire de l'artificialisation la plateforme nationale pour accéder aux données de consommation d'ENAF et d'artificialisation des sols. Mais cet observatoire a produit des données parfois très différentes de celles utilisées par les régions ou par les agences d'urbanisme depuis plusieurs années, à tel point que les données de l'observatoire furent parfois écartées avec l'accord de l'État.

**Temporalité** – Autre difficulté, les jalons décennaux définis par la loi Climat et résilience s'articulent mal avec les périodes prévues par le code de l'urbanisme pour les SCoT et les PLU(i).

La loi Climat et résilience a en effet créé une temporalité de l'objectif ZAN allant de 2011 à 2050 :

- la décennie 2011 à 2021 sert de période de référence pour apprécier la consommation passée d'ENAF (art. 194, III, 2°) ;
- la « première tranche de dix années » [2021-2031] doit permettre, en théorie, de réduire de moitié la consommation d'ENAF de la période de référence [art. 194, III, 2° et 3°) ;
- deux tranches supplémentaires de dix années [2031-2041 et 2041-2050, cette seconde n'en comprenant en réalité que neuf] doivent mener à l'objectif final d'une absence d'artificialisation nette des sols.

De leur côté, les documents d'urbanisme doivent présenter des projections selon des pas de temps qui leur sont propres. Ainsi par exemple, les dispositions propres au SCoT combinées aux dispositions générales de la loi Climat et résilience créent des temporalités qui se chevauchent. Pour apprécier la consommation d'ENAF passée, il faut analyser une première période 2011-2021 au titre de la temporalité ZAN et une seconde période de dix ans avant l'arrêt du SCoT.

### ■ Montée en puissance des critiques

**Critiques exacerbées** – Ces imperfections techniques ont exacerbé les critiques de certains élus locaux et parlementaires confrontés, il est vrai, à des injonctions paradoxales à l'heure de la réindustrialisation.

Dès 2022, le Sénat avait présenté une proposition de loi visant à « apporter souplesse, pragmatisme et efficacité » à l'objectif ZAN. Une partie de ces revendications avait été satisfaite par la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 qui a desserré le calendrier d'intégration de l'objectif ZAN dans les documents d'urbanisme, qui a pris en compte les projets d'envergure et qui a concédé le principe de la « garantie communale » ou « droit à l'hectare » (cadeau empoisonné tant sa mise en

œuvre effective complexifie la déclinaison de l'objectif). Ces assouplissements n'ont toutefois pas suffi. Dans un rapport d'information déposé le 9 octobre 2024<sup>4</sup>, les sénateurs Cambier et Blanc, ont réitéré et approfondi la critique des textes en vigueur. Ils ont dénoncé des modalités de fixation des objectifs de réduction de l'artificialisation rigides, déterminés de façon arithmétique « sans prise en compte des réalités et dynamiques locales ». Entre autres griefs, les sénateurs estiment que la loi ne permettrait pas de répondre aux besoins objectifs de foncier induits par le volontarisme d'élus dont les efforts ont permis d'implanter sur leur territoire une usine ou d'attirer de nouveaux habitants. Les sénateurs déplorent un « calcul technocratique et au doigt mouillé », fixé à l'échelon national de manière incohérente. Leur rapport reproche également à la distinction entre surfaces artificialisées et surfaces non artificialisées d'être « binaire et donc sans nuance », ne prenant pas en compte la diversité des qualités et des propriétés des sols.

### ■ Proposition de loi TRACE

Forts de ces constats, les mêmes sénateurs ont déposé, le 7 novembre 2024, la proposition de loi dite TRACE<sup>5</sup>, qui prévoit les modifications suivantes :

- redéfinition de l'artificialisation des sols limitée à la seule notion de consommation d'ENAF : « l'artificialisation des sols est définie comme la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » ;
- redéfinition de la renaturation ou de la désartificialisation comme « la transformation effective d'espaces urbanisés ou construits en ENAF » ;
- redéfinition de l'objectif général fixé à l'article 191 de la loi Climat et résilience qui deviendrait un objectif d'absence de toute consommation nette d'ENAF en 2050 (et non plus l'absence de toute artificialisation nette) ; la trajectoire nationale de sobriété foncière se traduirait par une diminution tendancielle de la consommation d'ENAF sans les jalons décennaux prévus par la loi de 2021 ;
- abrogation de l'objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'ENAF à l'échelle nationale sur la décennie 2021-2031 par rapport à la décennie précédente ;
- révision du calendrier de « ZANification » des documents de planification : les dates butoirs de 2024 pour les schémas régionaux, de 2027 pour les SCoT et de

(1) L. n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite « Climat et résilience », art. 191.

(2) Circ. du 31 janv. 2024 relative à la mise en œuvre de la réforme vers le « zéro artificialisation nette des sols » qui propose une interprétation de la loi à la limite du *contra legem* lorsqu'elle incite à autoriser un dépassement de 20 % à défaut de justification spécifique.

(3) Décr. n° 2023-1096 du 27 nov. 2023.

(4) « Mettre en œuvre les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols à droit constant : la quadrature du cercle ? », rapport d'information n° 19 (2024-2025), déposé le 9 oct. 2024.

(5) Proposition de loi des sénateurs G. Cambier et J.-B. Blanc visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux, texte n° 124, enregistré à la présidence du Sénat le 7 nov. 2024.

2028 pour les PLU(i) seraient respectivement reportées à 2026, 2031 et 2036 ;

- exclusion et non-mutualisation des projets d'envergure nationale et européenne au sein des enveloppes de consommation d'ENAF fixées aux niveaux régionaux et locaux, assurant ainsi que ces dernières ne seront pas grevées par des projets ne relevant pas de l'initiative de la région ou des collectivités locales ;
- modification de la gouvernance avec l'organisation d'une conférence régionale de gouvernance « de la sobriété foncière » ; cette conférence, dont le fonctionnement resterait du ressort de la région, pourrait être dotée d'un pouvoir décisionnel car elle déterminera notamment la répartition de l'enveloppe foncière régionale en tenant compte des projets et besoins à court et moyen terme signalés par ces dernières. Ces modifications, si elles étaient adoptées, seraient substantielles, tout particulièrement l'abandon de la notion « d'artificialisation » introduite par la loi de 2021.

### ■ Vers une pérennisation de la notion d'ENAF ?

**Notion d'ENAF** – La proposition de loi TRACE propose en effet de pérenniser la notion de « consommation ENAF » après 2031 en abandonnant la définition de « l'artificialisation des sols ». Selon ses initiateurs, ce revirement se fonde sur le fait que le décompte de la consommation d'ENAF serait « connu et compris des élus locaux » à l'inverse de « l'artificialisation ». Il permettrait aux collectivités « de mieux piloter » l'objectif à travers leurs documents d'urbanisme et « d'assurer un suivi en temps quasi réel des consommations foncières »<sup>6</sup>. L'affirmation peine à convaincre tant elle est paradoxale.

De l'aveu même des auteurs du rapport d'information, les élus locaux admettent les limites de la notion d'ENAF. À leur niveau, l'État et les acteurs de l'observation foncière (IGN et CEREMA) reconnaissent aussi et depuis longtemps les biais de cette notion<sup>7</sup>.

**ENAF vs artificialisation** – La consommation d'ENAF est établie à partir des fichiers fonciers basés sur les données MAJIC. Elle a, il est vrai, l'avantage d'être accessible à l'échelle communale, annuelle, rapide à utiliser et homogène pour la France entière. Mais cette notion est imprécise lorsqu'il s'agit de mesurer l'évolution réelle de la consommation foncière. Elle repose sur une maille qui est fiscale avant d'être

physique (la parcelle et sa subdivision fiscale). Elle s'appuie sur des données essentiellement déclaratives ne tenant pas toujours compte de la temporalité des aménagements. Elle n'intègre pas certaines voies publiques anciennes. Point important qui n'a pas échappé aux auteurs de la proposition de loi, les structures agricoles ainsi que les bâtiments publics sont parfois sous-évalués dans la comptabilisation d'ENAF. Enfin, la consommation d'ENAF se calcule aisément en « brut » moins facilement en « net » car la donnée intègre mal la renaturation des espaces. À l'inverse, la définition de « l'artificialisation » des sols retenue par le législateur en 2021, applicable à partir de 2031, comptabilise plus finement les impacts induits sur les sols. L'occupation du sol à grande échelle (OCSGE)<sup>8</sup> permet, sans être d'une fidélité millimétrique à la réalité, de mieux apprécier l'évolution réelle des sols.

Il faut relever que la proposition de loi TRACE n'a pas été rédigée sur la base d'une étude comparée des deux systèmes. L'affirmation des sénateurs selon laquelle la notion d'artificialisation serait « la » difficulté n'a pas été démontrée. Au cours des auditions qui ont précédé leur rapport, les sénateurs n'ont d'ailleurs entendu ni les géomaticiens, ni les géographes, ni l'Office français de la biodiversité qui maîtrisent les différences entre les deux méthodologies précitées.

### ■ Soutien de l'éphémère gouvernement

**Contexte** – En dépit de ses contradictions et de la radicalité feutrée de la proposition de loi TRACE, celle-ci a rapidement reçu le soutien de l'éphémère gouvernement de l'époque<sup>9</sup>. Ce dernier a promis, outre une modification de la loi, la révision des décrets d'application adoptés en 2023, notamment pour que les jardins ne soient plus considérés comme des surfaces artificialisées et pour que les projets d'envergure soient décomptés autrement<sup>10</sup>.

Jusqu'au vote de la motion de censure le 4 décembre 2024, un consensus semblait se dessiner entre le Sénat et le Gouvernement en faveur d'une réforme profonde de l'objectif ZAN. Dans une vie parlementaire tourmentée, il restait cependant à trouver le meilleur véhicule législatif et à affronter, avec celui-ci, les défenseurs de l'ambition du ZAN.

**Réouverture des débats** – Sans nier la nécessité de corriger les imperfections actuelles, d'autres élus et parlementaires réclament un maintien de la mécanique et un accroissement de la protection des fonctionnalités écosystémiques des sols<sup>11</sup>. Il n'y a pas si longtemps, le CESE proposait dans le même sens de renforcer le code de l'environnement pour reconnaître « les sols » comme élément du patrimoine commun de la nation<sup>12</sup>, invitant par là-même à ne pas affaiblir la réforme du ZAN. Le Règlement du Parlement UE relatif à la restauration de la nature du 24 juin 2024 ainsi que la proposition de directive relative à la surveillance et à la résilience des sols du 5 juillet 2023 inscrivent quant à eux, dans le droit de l'Union européenne, l'objectif d'atteinte du bon état des sols en 2050 et retiennent des définitions bien plus proches de la notion « d'artificialisation » que de celle d'ENAF.

La contre-révolution du ZAN ouvre donc une nouvelle période de débats. Au cours de celle-ci, les parlementaires ne pourront pas faire l'impasse d'une analyse comparée plus rigoureuse des deux méthodes d'appréciation de la consommation foncière, en présence de l'IGN et du CERMA. Sans doute devront-ils aussi réaligner leur proposition avec les attentes sociétales et européennes.

*Sénat, Proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux, n° 124, déposée le jeudi 7 nov. 2024*

François Benech  
Avocat au barreau de Paris,  
Chargé d'enseignement en droit public à l'université Paris-Saclay

(6) Exposé des motifs de la proposition de loi TRACE, v. art. 1<sup>er</sup>.

(7) Étude d'impact du projet loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, NOR : TREX2100379L.

(8) Donnée produite par l'IGN avec aide du CEREMA, en ligne sur le site Portail de l'artificialisation des sols.

(9) Dans un contexte où ce dernier ne pouvait se passer des élus locaux et du Sénat, le Premier ministre de l'Époque a indiqué, le 20 nov. 2024, lors des questions d'actualité, vouloir desserrer le dispositif actuel du ZAN et « soutenir la proposition de loi TRACE ».

(10) Il devrait également rappeler aux préfets les souplesses d'ores et déjà permises par la circulaire du 31 janv. 2024 dite des « 20 % » (Circ. du 31 janv. 2024, préc.).

(11) ZAN : les élus locaux demandent des solutions, pas un abandon, La Gazette des Communes, 20 nov. 2024.

(12) L'actuel C. envir., art. L. 101-1 ne fait « des sols » qu'un élément indirect, qui concourt à la constitution de ce patrimoine commun.