



Droit de l'environnement et simplification normative : une harmonisation impossible ? L'exemple du « zéro artificialisation nette »



Alain Lambert

Président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

Ancien ministre du Budget

1. Une brève histoire des ZAN

« Z.A.N », trois lettres seulement. Un sigle facile à prononcer. Une mise en œuvre impossible. Ainsi pourrait se résumer l'enfer normatif que cet objectif annonce. La question suscite de vifs débats au plan national, mais plus encore au niveau local. **Introduit par le Plan Biodiversité du 4 juillet 2018, cet objectif ZAN, pour « Zéro Artificialisation Nette », vise la restauration de la biodiversité, ainsi que sa réparation lorsque celle-ci est dégradée.**

A propos de biodiversité, la France n'a pas à rougir, puisqu'elle possède un patrimoine naturel d'une grande richesse : entre paysages montagneux, forêts de milliers d'hectares, plages, espaces aquatiques et marins, monts et vallées... Un patrimoine présent sur cinq continents et dans presque tous les océans, notamment grâce aux

territoires d'outre-mer. Également aux terres australes et antarctiques françaises. Au total, ce n'est pas moins de six types d'écosystèmes qui sont recensés sur nos territoires¹. La diversité des espaces naturels et des milieux aquatiques qu'elle abrite, font la splendeur et la fierté de notre pays. Il fait bon vivre sur le sol français diront certains ! Malheureusement, cette richesse est aujourd'hui menacée par un mal que l'on nomme « artificialisation », diront d'autres.

De la Convention Citoyenne sur le Climat organisée en 2020...

Communément, on dit d'une chose non naturelle, qu'elle est artificielle. Le Robert précise qu'est artificiel ce « *qui est le produit de l'activité, de l'habileté humaine* ». En 2020, lors de la Convention Citoyenne sur le Climat (CCC), la notion d'artificialisation a fait

¹ Ministère de la Transition écologique, « Biodiversité : présentation et enjeux », 2022.

l'objet de discussions et de réflexions. Créée en réponse au mouvement des gilets jaunes de 2018 et suite au grand débat national organisé par le président de la République, cette expérience inédite a donné la parole aux citoyens sur la lutte contre le changement climatique. **Sur fond de pro-démocratie, la CCC visait à consulter 150 citoyens sur des choix stratégiques et des orientations fondamentales concernant la responsabilité et la soutenabilité de notre futur.** Des 149 propositions qui en découlèrent, l'une d'elle - la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - a été la plus marquante.

...À la loi « climat et résilience » du 22 août 2021

En effet, cette loi, dite « climat et résilience », définit l'artificialisation des sols comme « ***l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage*** ». Un objectif à atteindre pour l'horizon 2050 est clairement fixé : diminuer par deux le rythme de l'artificialisation des sols en 2030, afin d'**atteindre « zéro artificialisation nette » en 2050.**

Il est vrai que le rythme d'artificialisation des sols constaté en France est alarmant ! Selon France

Stratégie, institution autonome placée auprès de la Première ministre, entre 2006 et 2017, 220 000 hectares d'espaces naturels ont été artificialisés, soit 20 000 hectares chaque année. **Cette artificialisation a des conséquences dangereuses pour le pays :** une destruction de la biodiversité, un accroissement du niveau de pollution ainsi qu'une augmentation des émissions de CO₂. Un tel mouvement accompagne l'accélération du dérèglement climatique qui fait rage depuis le XX^{ème} siècle. Pire, France Stratégie pronostique que d'ici 2030, ce serait 280 000 hectares d'espaces naturels de plus qui seront artificialisés.

Ainsi, **collectivement nous sommes placés devant l'obligation de freiner ces altérations écologiques afin de réduire notre impact sur la planète.** Face à ce cri de détresse, une seule perspective d'espoir est proposée, celle de la nécessité d'une politique de « zéro artificialisation nette » pour 2050.

2. Le ZAN au cœur de la lutte normative

En effet, rares sont ceux qui contestent la nécessité de lutter contre le changement climatique, mais le débat reste très animé sur les moyens d'y parvenir. **Nous ne sommes donc pas face à une question d'objectif, car celui-ci est clairement**

identifié et majoritairement approuvé, mais de méthode, pour l'instant très contestée. Le succès ou l'échec de l'objectif dépendra de la manière dont les citoyens, les entreprises et les collectivités territoriales se l'approprieront afin d'y adhérer pour en faire un défi national.

Aujourd'hui, un nombre déraisonnable de textes déclinant la notion de ZAN existe. Leur mauvaise qualité rédactionnelle rend leur application autant incertaine qu'il fait peser des risques lourds sur la capacité de notre pays à réaliser les projets qui lui sont nécessaires pour répondre aux besoins de notre société.

À un rythme effréné, ces textes ont donc été soumis au CNEN, instance chargée d'évaluer la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Qu'on en juge : 3 textes le 22 février et le 3 mars 2022². 2 textes le 23 juin 2022, qui reviendront en seconde délibération lors de la séance du 7 juillet 2022³. Sans oublier le projet de

² Projet de décret relatif au rapport local de suivi de l'artificialisation des sols.

Projet de décret relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

Projet de décret relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme.

³ Projet de décret définissant les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espace au titre du 5° du III de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Projet d'arrêté définissant les caractéristiques techniques des installations de production d'énergie photovoltaïque

loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables, qui n'est pas sans lien avec la mise en œuvre ZAN, présenté lors de la séance CNEN du 8 septembre 2022. Ces textes ont été préparés dans la précipitation et présentés, pour la plupart d'entre eux, dans un contexte politique incertain, c'est-à-dire en pleine campagne présidentielle. **Tous ont fait l'objet d'un avis défavorable du CNEN. Car aucune stratégie globale n'a été proposée, et les impacts de la réforme n'étaient pas renseignés, malgré les nombreux travaux scientifiques sur ce sujet.** Ces pluies torrentielles normatives cédaient à la précipitation et négligeaient l'essentiel, c'est-à-dire l'évaluation préalable, le suivi et le souci de la sécurité juridique.

3. Une course contre l'artificialisation ou à la recentralisation ?

Ces nombreux textes ont par ailleurs fait l'objet de critiques identiques : face à un tel enjeu, le collège des élus du CNEN a estimé qu'ils n'avaient **pas suffisamment fait l'objet de concertations approfondies préalables avec les acteurs territoriaux et qu'ils étaient prématurés puisque certains d'entre eux ne prendraient effet que dans dix ans...**

exemptées de prise en compte dans le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Valérie Létard, vice-présidente du Sénat et chargée de la mission commune de contrôle du Sénat sur la mise en application du ZAN, **alertait par ailleurs sur le fait que « les collectivités territoriales sont dans l’embarras, car les régions et les intercommunalités sont pourtant tenues dès maintenant d’intégrer le ZAN à leur politique et documents d’urbanisme. Malgré tous ces points préjudiciables, les délais sont toujours les mêmes. Ils sont donc tenus d’avancer sans avoir les textes définitifs sur lesquels se reposer »**⁴.

Par ailleurs, **le choix de l’échelle à laquelle l’artificialisation des sols doit être appréciée illustre ce manque criant de co-construction de la norme.** L’artificialisation des sols ne peut pas, comme le décret le prévoit⁵, s’affranchir des limites parcellaires puisque cette échelle est celle des documents de planification et d’urbanisme dont ils tiennent compte pour la délivrance de leurs autorisations. Cette « *maîtrise de l’artificialisation nécessite la connaissance pratique du territoire que possèdent les maires* » soulignait la Commission des finances du Sénat⁶. Cette décorrélation est totalement incompatible avec un objectif de bilan

surfacique et rendra le suivi partagé impossible pour les collectivités territoriales. Il en découle dès lors des textes artificiels ne permettant pas de lutter réellement contre l’artificialisation des sols, puisqu’ils sont trop éloignés de la réalité du terrain. **Cette réforme, dont la problématique est clairement multi-niveaux, doit donc pouvoir être déclinée à tous les niveaux stratégiques liés aux territoires et aux compétences qui y sont attachées.**

L’urgence avec laquelle les textes ont été proposés ne semble avoir été guidée que par un seul motif : être publiés, quoi qu’il en coûte, avant la fin de la législature, repoussant au second plan la précaution cardinale de vérifier d’abord leur applicabilité ! **S’agissant d’une politique multi-niveaux ayant vocation à structurer l’action au niveau décentralisé, l’approche centralisée ne peut en aucune façon être pertinente sans une concertation étroite et permanente visant une forme de co-construction de la norme.** L’enjeu n’étant pas de la publier mais de lui faire produire les effets attendus. L’objectif n’étant pas d’améliorer un indicateur administratif quantitatif de production de décrets mais de lutter contre le dérèglement climatique.

⁴ Sénat, audition du ministre de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires, Christophe Béchu, concernant le projet de lois de finances pour 2023, 16 novembre 2022.

⁵ Décret précité du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l’artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d’urbanisme.

⁶ Rapport d’information de la Commission des finances du Sénat sur les outils financiers pour soutenir l’atteinte de l’objectif de zéro artificialisation nette, 29 juin 2022.

4. Un projet ambitieux aux fondations instables

Valérie Létard a également annoncé que **« le financement du ZAN sera le nerf de la guerre [et que] sans adaptation de la fiscalité nous ne pourrions pas basculer vers un modèle du ZAN qui soit économiquement viable »**. C'est ce que semble indiquer le rapport d'information de la Commission des finances du Sénat, du 29 juin 2022, sur les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette. Ce rapport soutient qu'**« il n'y a pas aujourd'hui de financement du ZAN viable sans intervention publique »**, puisque les terres naturelles et agricoles comme la réhabilitation des friches et les opérations de renaturation, n'apportent pas de rendements suffisants par rapport aux terres urbanisées. C'est pourquoi **le sénateur Jean-Baptiste Blanc**, rapporteur spécial de la Commission des finances, était **« convaincu que l'objectif ZAN [...] appelle à une véritable refondation de la fiscalité locale afin de leur permettre de répondre à ces obligations et au financement des politiques publiques locales »**.

L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité a décidé de saisir le Conseil d'État sur deux décrets ZAN, non seulement dans le but de clarifier et sécuriser juridiquement le dispositif, mais aussi

pour conférer une plus grande solennité à la nécessité d'une relation renforcée État-collectivités territoriales face à un enjeu historique aussi déterminant pour le futur. S'agissant d'une politique légitimement déterminée au niveau national, mais dont le résultat dépendra quasi exclusivement de l'échelon local, **une nouvelle conception de la stratégie normative s'impose d'évidence. Et une grande force symbolique en résulterait si elle naissait à cette occasion.**

Afin d'apaiser les nombreuses controverses concernant la quasi-totalité des textes relatifs aux ZAN, **le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Christophe Béchu, a proposé de les réexaminer avant de les représenter pour délibération.** Les collectivités semblent avoir été entendues : l'espoir d'une main tendue vers les territoires dans la rédaction des textes sur les ZAN, et plus largement dans la mise en place de la lutte contre l'artificialisation, reste encore possible. Pourvu qu'elle soit saisie !

5. Une lueur d'espoir au bout du tunnel de l'artificialité

En décembre 2020, la **Fondation Université Bretagne Sud** publiait une **étude sur l'utilisation de l'intelligence artificielle dans la prise de décision au niveau local.** Sa plateforme de services dédiée à l'intelligence artificielle

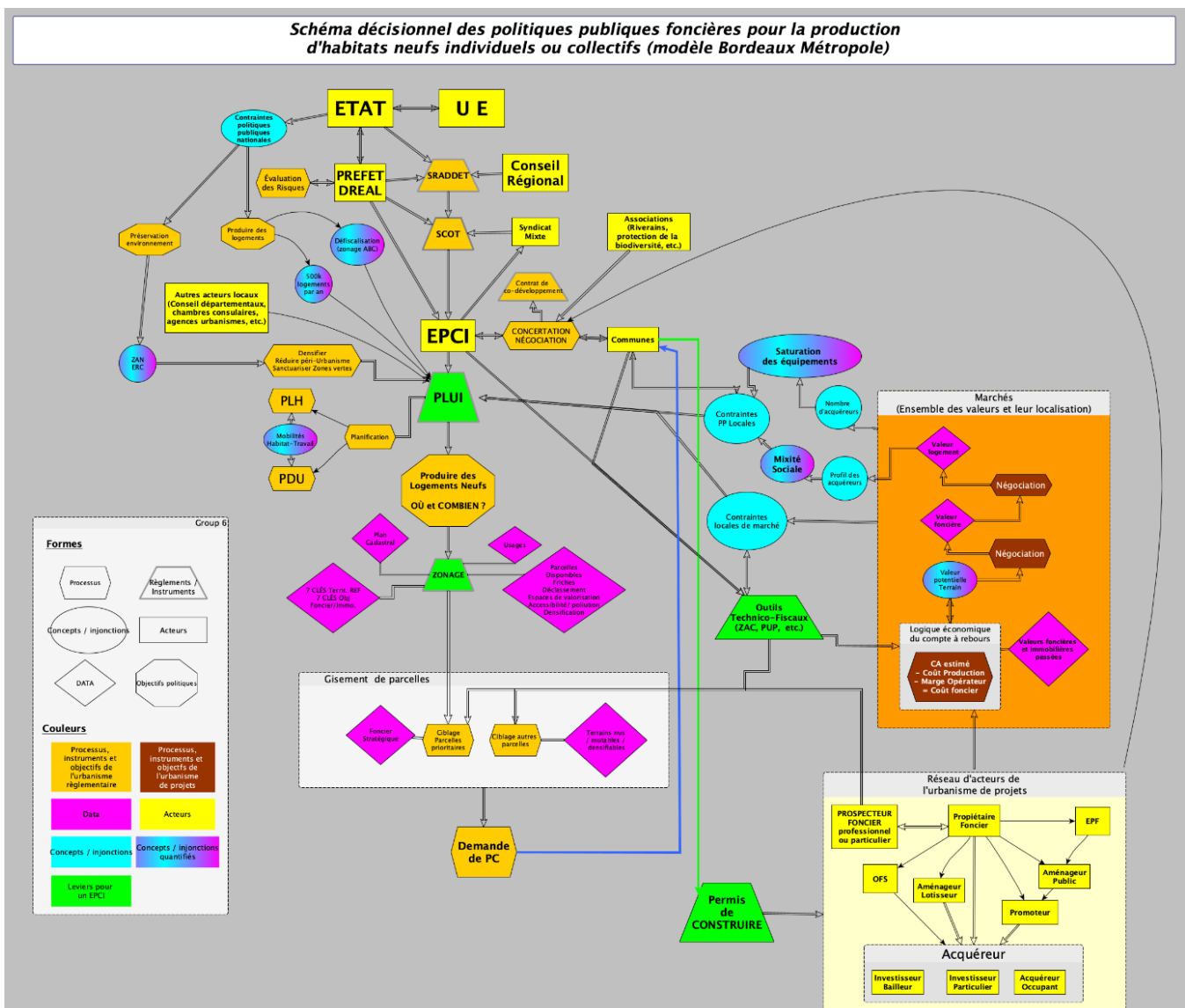
territoriale (IAT Cohérence) vise à réconcilier modélisation des données et modélisation des politiques publiques. Dans cette étude, l'IA pourrait apporter une réponse à l'objectif foncier de « Zéro Artificialisation Nette ». Étudiant le territoire de la métropole de Bordeaux, le rapport met en exergue une pluralité de données immobilières et démographiques, et donne des informations sur les gisements fonciers locaux et les équipements, afin de mieux saisir les enjeux du « contexte ZAN » métropolitain. Cette connaissance fine des spécificités de

ce territoire a permis de coproduire un schéma décisionnel et de mettre en place des scénarii, pour choisir la politique publique la mieux adaptée pour développer la métropole de Bordeaux tout en préservant ses espaces naturels, agricoles et forestiers.

Ainsi, la présente plateforme permet de collecter des données et d'intégrer les comportements des acteurs « en vue de proposer une vision systémique des politiques foncières locales, c'est à dire d'être en capacité de les décliner dans toutes leurs conséquences ».

Rapport Fondation UBS, IHEMI : Mise en œuvre d'une plateforme de services dédiée à l'Intelligence Artificielle TERRITORIALE (décembre 2020)

Schéma décisionnel des politiques publiques foncières pour la production d'habitats neufs individuels ou collectifs (modèle Bordeaux Métropole)



*
* *

L'exemple des ZAN illustre de manière presque caricaturale le phénomène incontrôlé d'inflation normative dans lequel la France est enlisée. **Artificialité des textes, délais utopiques, ressources introuvables : le ZAN est le prototype d'une méthode normative catastrophique pour la réussite de la politique engagée.** Au lieu d'être présentée de manière positive comme un challenge collectif pour le bien de nos enfants, elle l'est de manière négative, punitive et sentencieuse.

Il est encore temps de présenter la lutte contre l'artificialisation comme possible, souhaitable et nécessaire, dès lors qu'elle s'inscrit dans la durée et qu'elle est accompagnée de dispositifs incitatifs de « re-naturalisation ». De nombreux espaces disponibles existent, d'où la nécessité de construire une balance, de créer des équivalences entre les espaces artificialisés et ceux à renaturaliser.

Pour qu'une politique publique réussisse, notamment une réforme d'une telle ampleur, la condition préalable est qu'elle soit présentée de manière positive comme un défi collectif, sous forme d'encouragements, de vertu, de vision partagée du futur qui ne soit pas simplement un enfer de contraintes, mais une promesse d'une vie plus saine et plus soutenable. Dès lors que la

communication de cette politique a choisi comme vecteur le droit, par un déluge de textes, c'est alors par le droit qu'elle doit redonner espoir, courage et envie. Qu'elle doit saisir cette opportunité, à raison de son importance, pour donner au droit un rôle majeur dans la communication politique, le doter d'une force de conviction, lui conférer un rôle de chemin de progrès, une capacité à redonner espoir en contreparties de contraintes, des raisons d'espérer, en donnant confiance.

Le Constituant de 2003 a instauré l'organisation décentralisée pour notre République. Ce rendez-vous du ZAN devrait être l'occasion d'en concrétiser enfin la réalité, en inventant le premier rendez-vous d'une stratégie normative partagée, permettant de concevoir conjointement entre le central et le local la réglementation susceptible de relever le défi. En bref, penser global, agir local !