

L'OBJECTIF ZAN (ZERO ARTIFICIALISATION NETTE)

Grands repères, contextualisation, débats

Formation FNE Occitanie Méditerranée

Montpellier

16 novembre 2023



Joachim DENDIEVEL
Doctorant en
aménagement de
l'espace et urbanisme

joachim.dendievel@laposte.net

SOMMAIRE

1 – GRANDS REPÈRES

2 - FOCUS SUR UN TERRITOIRE, LE GARD

3 – LE ZAN FAIT DÉBAT

1 – Repères sur l'artificialisation et l'objectif ZAN

1.1 – Quelques réflexions

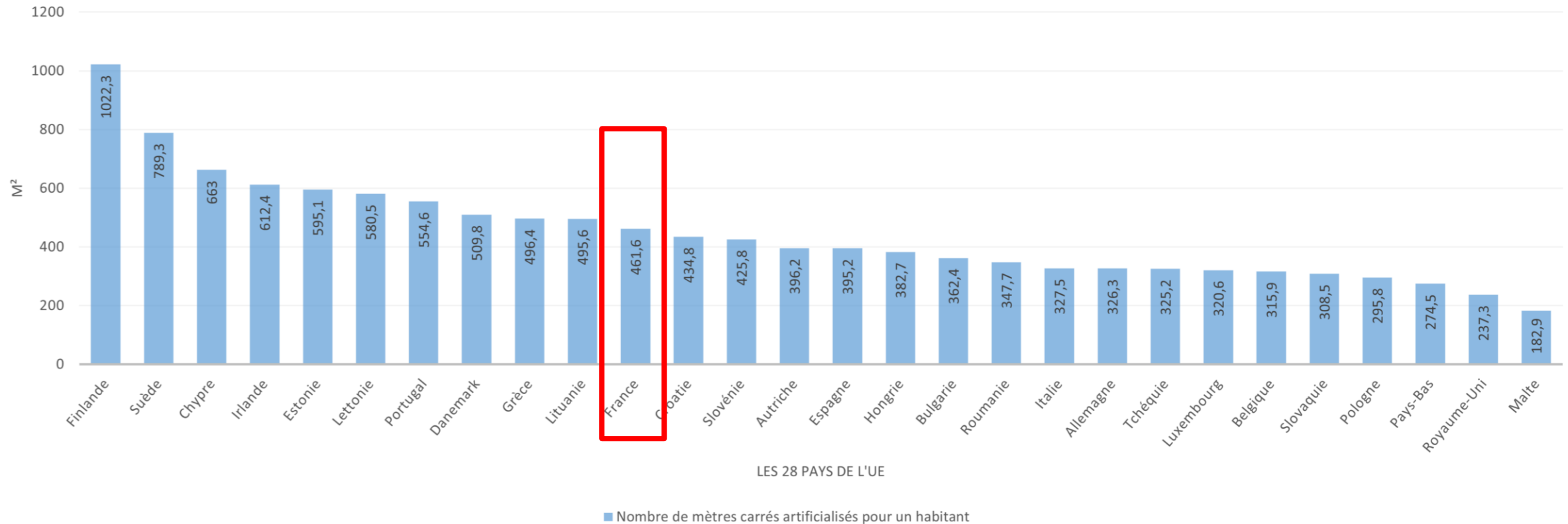
- ❑ Le ZAN = un « instrument » de politique publique.
- ❑ La mesure de l'artificialisation fait débat scientifiquement
- ❑ Un problème des lois 2021 et 2023 : un lien non établi avec la stratégie bas carbone.
- ❑ Le ZAN : rupture ou continuité ?

Convention citoyenne pour le climat, 2021, sur le site ecologie.gouv.fr

« Aujourd'hui, 3,5 millions d'hectares sont artificialisés en France, soit 6,4% du territoire. Ramené à la population, c'est 15% de plus qu'en Allemagne et 57% de plus qu'au Royaume Uni ou en Espagne. Le rythme d'artificialisation est très soutenu : l'artificialisation des sols augmente presque 4 fois plus vite que la population. Entre 20 000 et 30 000 hectares sont grignotés chaque année sur la nature et les terres agricoles, soit plus de 4 terrains de football par heure »

1.2 – Quelques repères La France en Europe

Nombre de mètres carrés artificialisés pour un habitant dans chaque pays de l'Union européenne en 2018



1.2 – Quelques repères Artificialisation récente

276 377 ha ont été consommés entre 2009 et 2019 soit l'équivalent du département du Rhône

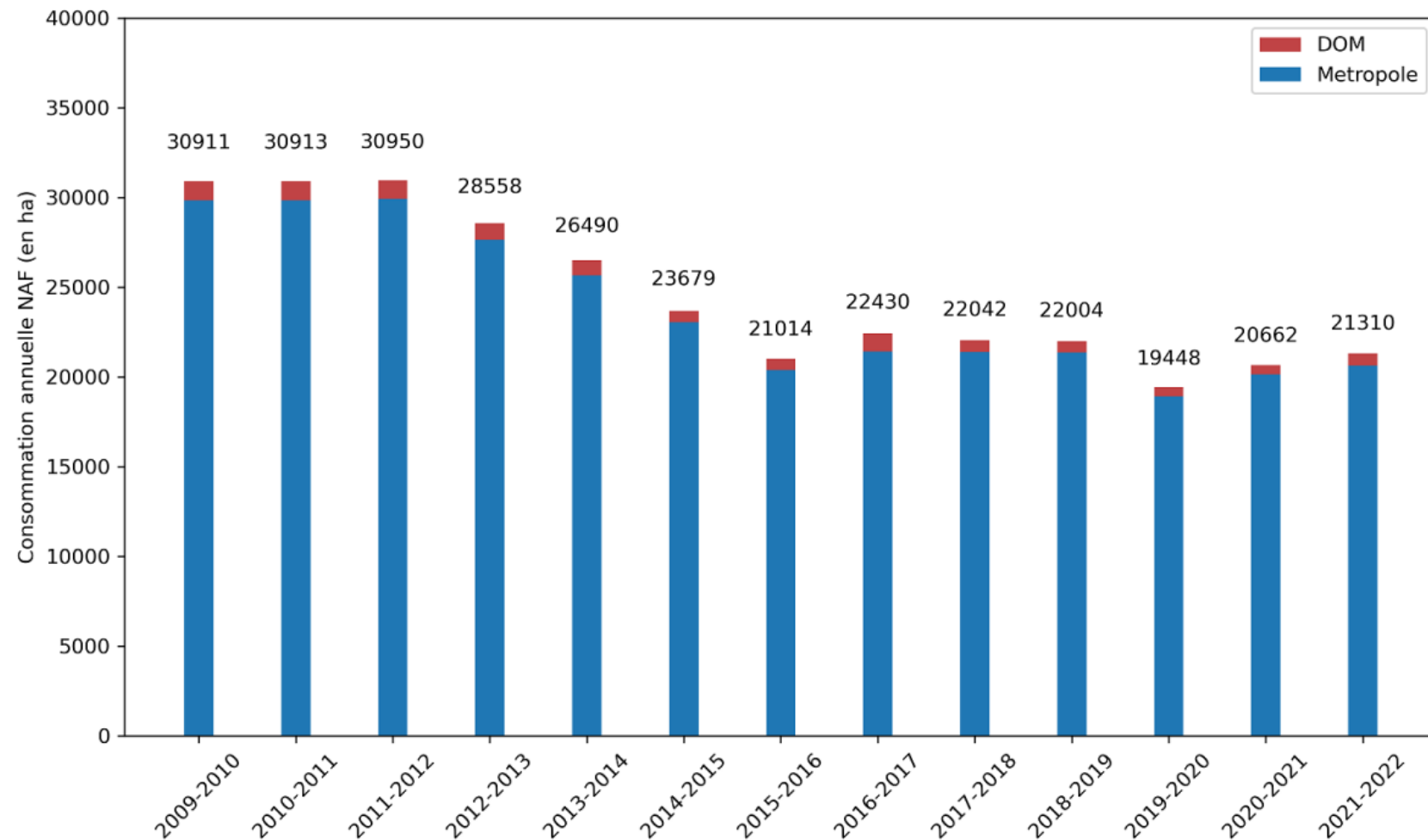
L'artificialisation se fait principalement à destination de l'habitat (68%), suivi par l'activité (26%).

Les espaces où l'artificialisation est forte :

En périphérie des villes et agglomération : zieme couronne et communes périurbaine.

Littoraux

Consommation annuelle
d'espaces naturels, agricoles et forestiers
(en ha, France dont DOM)



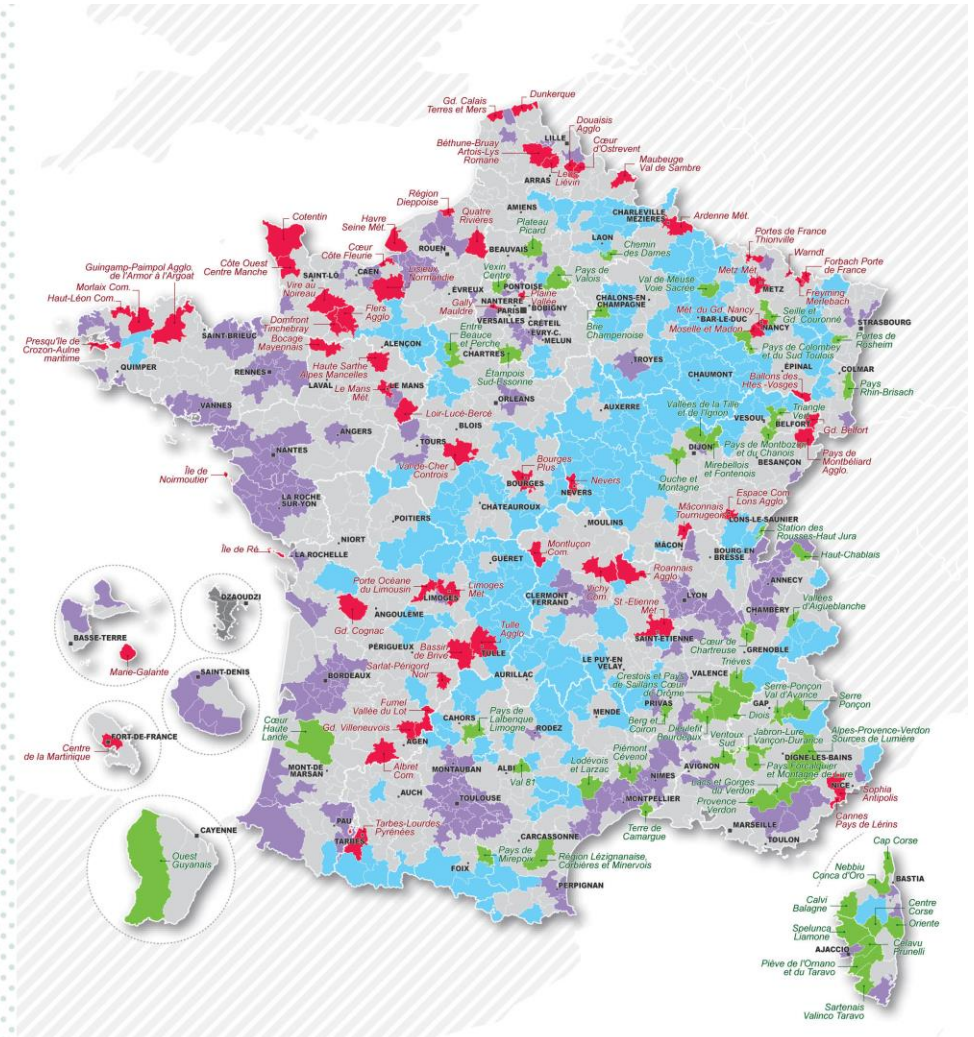
1.2 – Quelques repères

Artificialisation et population

Depuis 1981, les terres artificialisées sont passées de 3 à 5 millions d'hectares (+70%), soit une croissance nettement supérieure à celle de la population (+19%). (France Stratégie, 2019)

Entre 2012 et 2017, 8 367 communes (24 % du total) ont consommé des espaces pour l'habitat malgré une baisse du nombre de leurs ménages

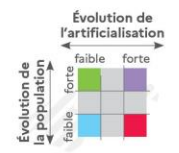
2009-2017



Artificialisation et population
Évolution comparée

Typologie des EPCI en fonction de l'évolution du nombre de ménages et de l'artificialisation liée à l'habitat entre 2009 et 2017

- Faible augmentation ou déclin de la population et faible évolution de l'artificialisation
- Forte augmentation de population et forte évolution de l'artificialisation
- Faible augmentation ou déclin de la population et forte évolution de l'artificialisation
- Forte augmentation de population et faible évolution de l'artificialisation
- Évolution moyenne de population ou d'artificialisation
- Donnée indisponible (Mayotte)



Sources : Observatoire de l'artificialisation des sols - Plan Biodiversité 2019 ; Insee : RP 2009, 2017 ; études Cerema EPCI au 1^{er} janvier 2020 • Réalisation : ANCT pôle ADT Observatoire des territoires Cartographie - février 2021

<https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/visiotheque/2019-2020-rapport-planche-6-typologie-des-epci-selon-levolution-demographique-et>

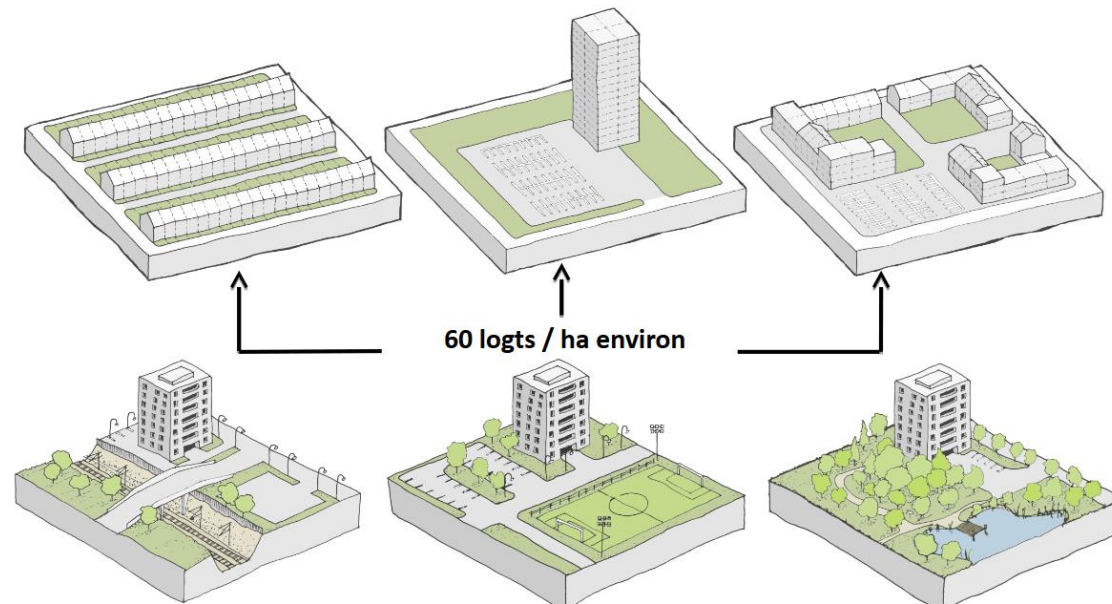
1.3 – Une mise en œuvre qui soulève des enjeux complexes

Un changement de paradigme pour l'aménagement du territoire
La nécessité d'un nouveau modèle.

- ❑ Préservation des espaces naturels, agricoles et forestier et la qualification de ces espaces
- ❑ biodiversité
- ❑ Ressources en eau
- ❑ Risques d'inondation
- ❑ La renaturation

- ❑ La territorialisation de l'objectif ZAN
- ❑ La question foncière
- ❑ La concurrence des usages.
- ❑ Le renouvellement urbain, la densification et réutilisation des friches
- ❑ Les questions sociales et démocratiques

Des formes urbaines différentes pour une densité comparable



Mais une perception différente de la densité en fonction du contexte dans lequel elle s'inscrit.

In Sénat, rapport d'information,
*Osons le retour de
l'aménagement du territoire : les
enjeux de l'occupation du sol dans
les prochaines décennies*, 29 juin
2023

1.4 – Focus sur la renaturation

« Les enjeux de renaturation des sols sont invités à figurer au cœur de ces futures stratégies territoriales, sachant que la plupart des questions juridiques, techniques, économiques qu'ils soulèvent restent encore à résoudre »

Office national de la Biodiversité, déc 2022

Suite à la loi Climat et résilience (2021), l'article L101-2-1 du code de l'urbanisme caractérise la renaturation d'un sol comme une action « de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé ».

Suite à la loi du 20 juillet 2023 : la renaturation peut déjà être comptée dans le calcul de l'artificialisation (article 7 de la loi).

Problèmes posés :

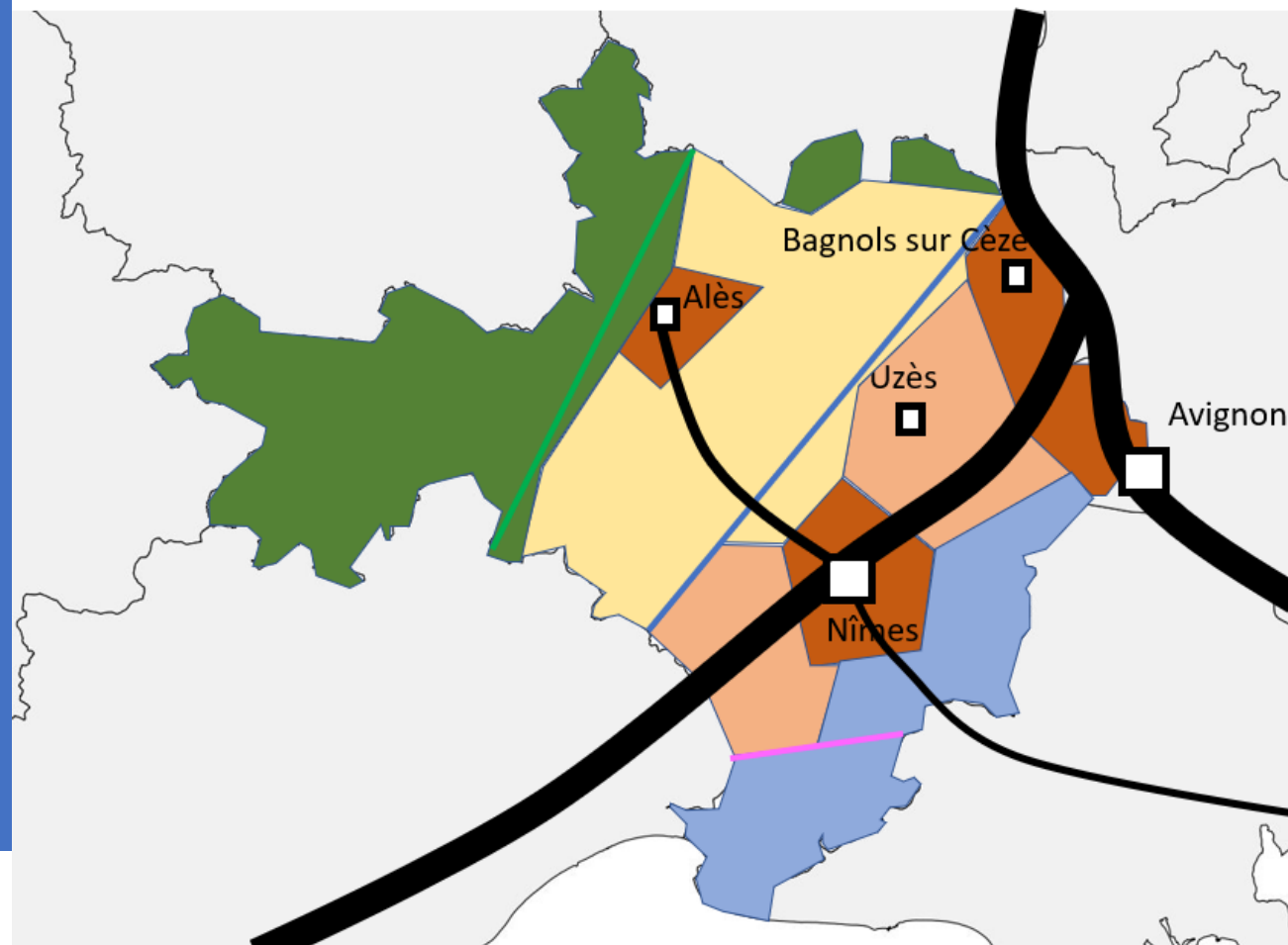
- Qualification d'un espace renaturé (cf nomenclature).
- Localisation des espaces renaturés ; lien entre renaturation et trame verte et bleue
-> *identification des zones à renaturer en priorité dans les SCoT.*
- Attention au prétexte de la renaturation pour justifier l'artificialisation dans une logique de somme nulle.
- Le Coût qui est estimé entre 90 et 350 euros le m² d'après France Stratégie, soit entre 900 000 et 3,5 millions d'euros l'ha !!! La renaturation est plus simple quand les sols ne sont pas couverts.

2 – Focus sur un département : le GARD



2.1 Les dynamiques récentes d'artificialisation dans le Gard

SCHEMA DE SYNTHESE L'artificialisation dans le Gard



LEGENDE

Types d'espaces selon l'artificialisation

- Type 1 - Espaces très artificialisées et très peuplés, polarisés par les agglomérations, où l'artificialisation se poursuit.
- Type 2 - Espaces en forte dynamique d'artificialisation (habitat et activités) et de population, polarisé par les grands axes
- Type 3 - Espaces peu peuplés des garrigues, à l'artificialisation extensive et dynamique surtout due à l'habitat.
- Type 4 - Espaces moyennement peuplés où l'artificialisation s'accélère sous le poids des activités
- Type 5 - Espaces à l'artificialisation très limitée, peu denses souvent en déprise et marquée par la forêt.

Facteurs structurants

- Agglomérations principales et secondaires
- Axes majeurs et axes secondaires
- Ligne Pont-Saint Esprit-Sommière : part des surfaces artificialisées importante au Sud
- Cévennes à l'Ouest
- Camargue au Sud, importance des zones humides

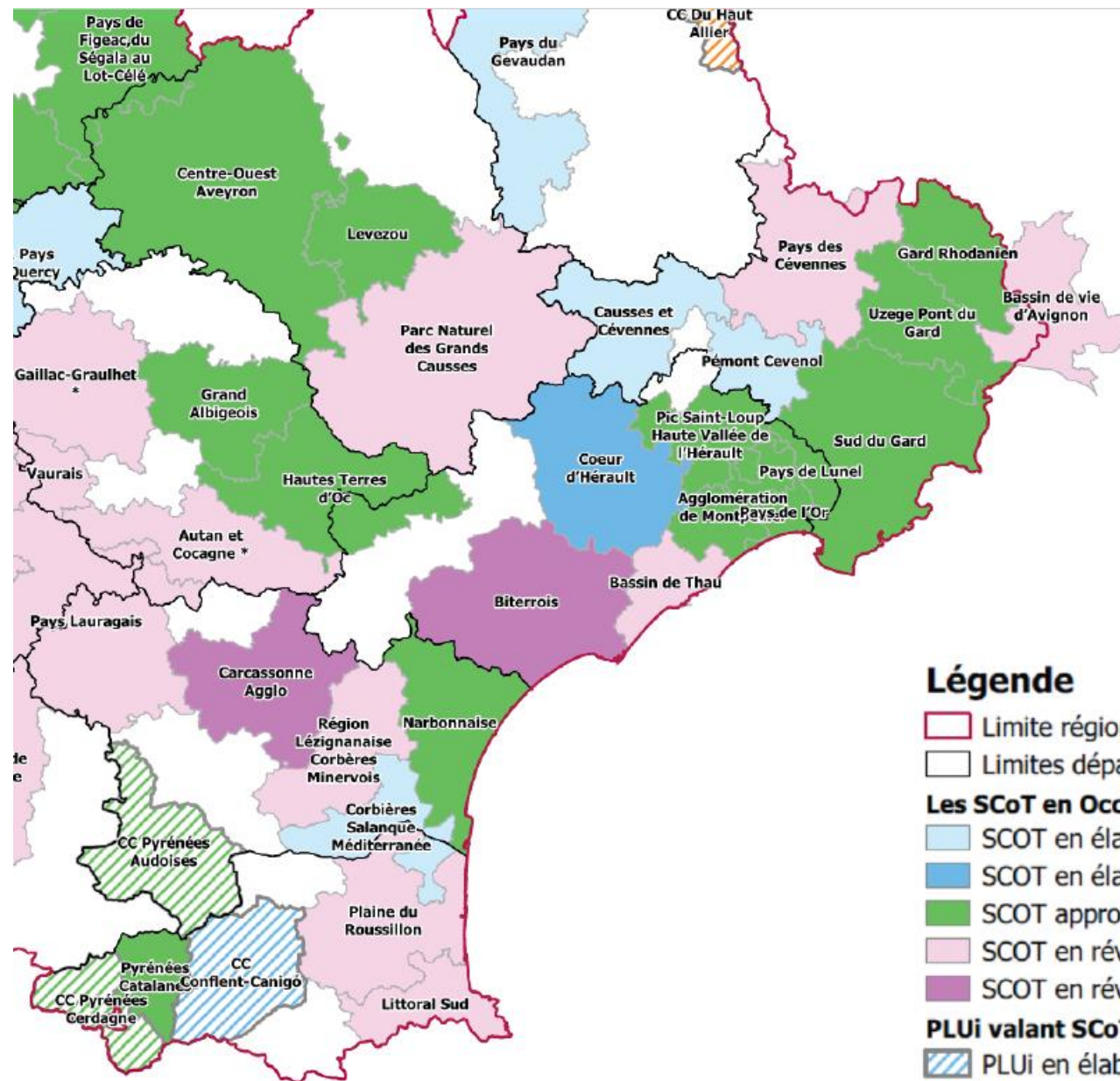
Les indicateurs marquants

<https://cartagene.cerema.fr/portal/apps/dashboards/60b83e8a5a404a8890741dage1ceef9>

<https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/cartographie-artificialisation>

Les SCoT

Les SCoT
en
Occitanie
orientale



2.2 Exemple du SCoT Sud Gard

SCoT Sud Gard
385 000 habitants
80 communes
Approuvé le 10 décembre 2019

Exemple – Consommation d'espace dans le SCoT Sud Gard (1) – Etat des lieux

Etat des lieux des surfaces dans document SCOT 2019 :

- 14% de surfaces urbanisées
- 50% de terres agricoles
- 25% de forêts et milieux naturels
- 7% de milieux humide.

Etat des lieux de l'artificialisation (quelques repères) :

- 180h à 200ha par an soit 0,77% quand la population augmente de 1%.
- 81% sont pris sur des terres agricoles et 18% sur des forêts ou espaces naturels.
- Dans ces terres agricoles, 44% sont pris sur des cultures annuelles et des prairies.
- Nombre de m² consommés par nouvel habitant : 443 de 2006 à 2012 (1317 dans le Gard Rhodanien).

Bilan du SCoT antérieur (2007) qui comportait 2 objectifs chiffrés :

- 1/3 des constructions nouvelles devaient se faire en réinvestissement urbain et les 2/3 en extension. Pour la ville de Nîmes l'objectif était de 50/50. Le Bilan fin 2014 : 64% de nouveaux logements dans l'enveloppe urbain et 76% à Nîmes.
- Pour les constructions nouvelles : le nombre de logements à l'ha devait tendre vers 20. L'évaluation intermédiaire 2014 : Cette règle est respectée.

2.2 Exemple du SCoT Sud Gard

SCoT Sud Gard
385 000 habitants
80 communes
Approuvé le 10 décembre 2019

Exemple – Consommation d'espace dans le SCoT Sud Gard (1) – objectifs

Objectifs généraux

- Consommation antérieure : 180 à 200ha par an
- Objectifs de consommation d'ici 2030 : 130ha par an : **baisse de 35%**

Répartition de l'objectif par « grand poste »

- Habitat : 38,5%
- Activités économiques : 21,6%
- Infrastructures : 25,1%
- Carrières : 4,7%
- Equipements : 11,5%

Exemple – Consommation d’espace dans le SCoT Sud Gard (3) – habitat

2.2 Exemple du SCoT Sud Gard

Habitat : justification des « besoins »

- scénario démographique

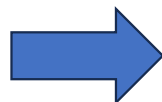
Scénario INSEE	Scénario Retenu
Moyen : +0,9% par an Bas : +0,7% par an Haut : +1,1% par an	+1,1% par an (soit +22% par rapport au tendantiel)

- **Desserrement des ménages** : Scénario 2,14 personnes par ménage contre 2,4 dans ancien SCoT.
- **Résidences secondaire** : Estimation : 3,3%
- **Vacances** : 7%

Objectifs de densification :

- 50% des besoins de logement dans les enveloppes urbaines, 45% pour l’agglomération de Nîmes et 55% dans les terres de camargue.

- En extension



Type de territoire	Densité minimale
Villes centres	50
Cœur d’agglomération	35
Pôle d’équilibre	35
Pôle Structurant	30
Ville ou village desservi par les transports en commun	30
Autre ville/village	25

2.2 Exemple du SCoT Sud Gard

Exemple – Consommation d'espace dans le SCoT Sud Gard (4) – Activités économiques

Consommation d'espace prévue d'ici 2030 :

- 125 ha dans les ZAE existantes (mais écart entre surfaces disponibles et surfaces mobilisables).
- 365 ha dans des extensions
 - soit 21,6% de la consommation d'espace.
 - Soit 28ha par an contre 20ha par an les 10 années antérieures.

Justification

- 8000 à 10 000 emplois supplémentaires contre 4000 estimés en tendanciel.
- Stratégie de développement économique visant à développer l'activité productive considérée comme un manque dans une économie fondée sur l'économie présente.
- Peu de justification sur projet sauf :
 - Projet sauf projet « Magna Porta », 85ha.
 - Estimation des besoins pour le foncier commercial en fonction du nombre d'habitants supplémentaire (total de 15ha d'ici 2030) et pour une zone précisée à Gaillargues le Montoux (15ha)
- Pas d'estimation sur la vacance des locaux économiques.

2.2 Exemple du SCoT Sud Gard

Exemple – Consommation d'espace dans le SCoT Sud Gard (5) – Equipements et infrastructures

Equipements :

195ha d'ici 2030.

Justification qui temps à minimiser la consommation : ramenée à 185m² par commune soit l'équivalent d'un « city stade »

Distinction de 3 enveloppes pour des équipements d'intérêt régional, de bassin de proximité ou d'intérêt communal ou de quartier.

Projets de parcs photovoltaïques compris dans les « équipements » pour 50ha.

Infrastructures

35ha par an (23ha de moins que les 10 années antérieures) soit 425 ha jusqu'en 2030 dont

- plus de 200ha pour le contournement ouest et nord de Nîmes
- 200ha pour des contournements et liaison entre villes, pôles d'échanges multimodaux, parkings-relais, liaisons douces...

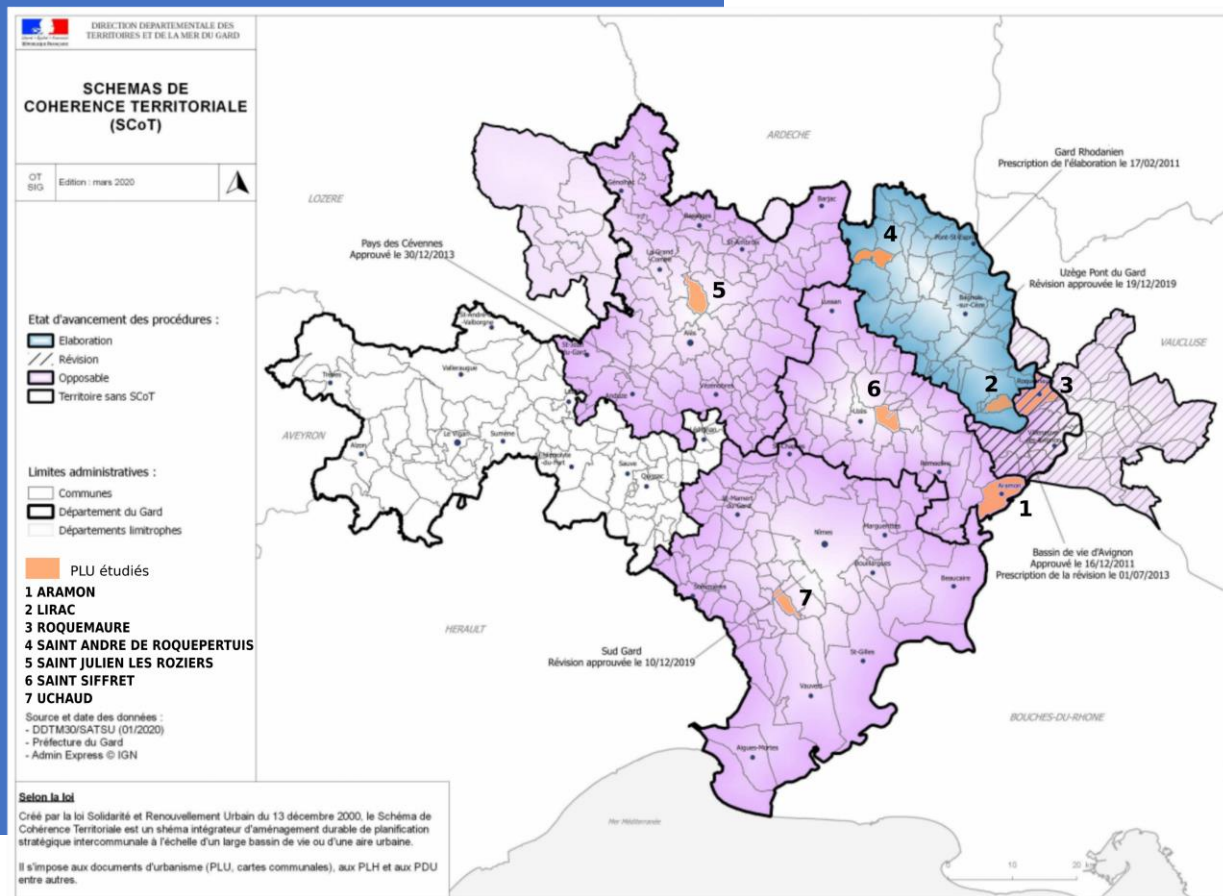
Carrières

80 ha.

Justifications : besoins en matériaux au regard du développement à venir

2.3 Bilan Où en sont les SCoT ?

Des objectifs basés sur des scénarii démographiques surestimés



SCoT	Objectif de réduction de la consommation d'espace au regard de la consommation des 10 dernières années	Surestimation des scénarii démographiques par rapport aux scénarii tendanciels
BVA	Réduire de 50%	66%
Gard Rhodanien	Réduire de 25%	22%
Sud Gard	Réduire de 35%	25%
Uzège-Pont-du-Gard	Réduire de 54%	50%

2.3 Bilan Où en sont les SCoT ?

EVITER



Point fort : densification dans les enveloppes urbaines

DENTS CREUSES
VACANCES
DIVISION PARCELLAIRE
ESPACES NON
COMMERCIALISEES DES ZAE

*Plus de 50% des besoins en logements
ou de la consommation d'espace pour
l'habitat prévus en densification dans
les enveloppes urbaines.*

Limites : estimations limitées des
potentiels de densification pour les
activités



Mais aussi :

Artificialisation interdite dans les espaces protégés

: Risques, Cœur de biodiversité,
trame verte et bleue



Préserver les « bonnes terres »



Paysages : préserver les silhouettes villageoises



Uniquement sur quelques SCoT :

Parcs Photovoltaïques sur surfaces
artificialisées

Interdiction de création de nouvelles
zones commerciales

2.3 Bilan Où en sont les SCoT ?

REDUIRE

Point fort : Réduire les surfaces consommées par des seuils de densité pour l'habitat

Réduire les surfaces pour les activités

Par l'encadrement et la limitation des surfaces commerciales

Par des conditions pour envisager de nouvelles extensions pour les activités

Réduire les impacts

Espaces privilégiés

Continuités avec les enveloppes existantes

Réduire l'imperméabilisation

Limites

Consommation d'espace vue comme une nécessité.

Certains SCoT et PLU envisagent un déploiement des surfaces dédiées aux activités économiques ou aux transports voire aux parcs photovoltaïques

2.3 Bilan Où en sont les SCoT ?

COMPENSER

Charte stratégique pour la préservation et la compensation des espaces agricoles dans le département du Gard , 2017

Sdage Rhône Méditerranée 2016-2021

2.4 Les acteurs sont-ils prêts pour le ZAN ?

Une culture commune dans la lutte contre l'artificialisation ?

Un changement de regard

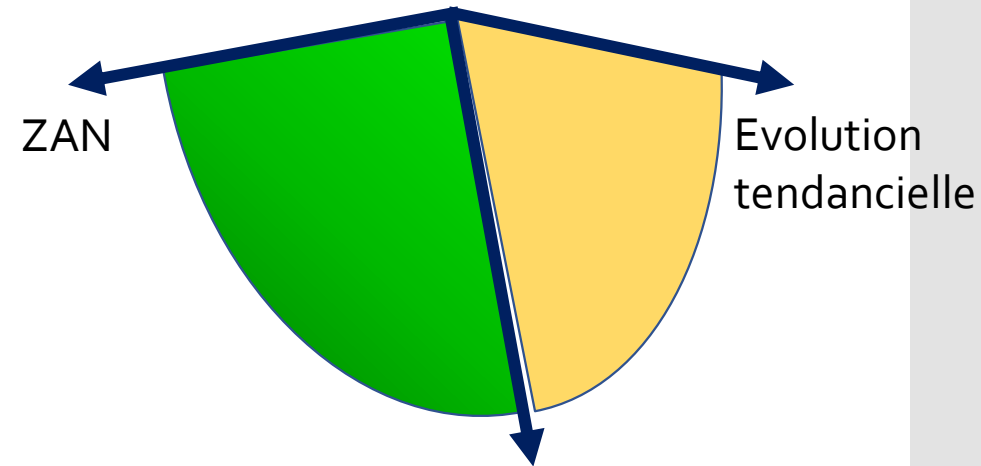
Des pratiques et méthodes

Des rencontres entre acteurs

Une expérience et des confrontations d'idées

Nouvelles stratégies territoriales.

Une culture commune en construction qui s'ouvre sur de larges options



Gestion raisonnée de l'étalement urbain.
Réduction de l'artificialisation

3 conditions immédiates pour atteindre les objectifs 2021-2030 dans le GARD :

- Les scénarii démographiques à revoir
- Un travail plus précis à faire concernant les activités.
- Interroger la nature du « développement territorial »

3 – Le ZAN fait débat

3.1 – Ce que révèle les récents sondages et enquêtes.

- ❑ Les différents sondages et enquêtes
- ❑ Les points essentiels :
 - ❑ Un partage des enjeux concernant la transition écologique
 - ❑ Une information et un accompagnement insuffisants
 - ❑ Une très grande majorité de documents de planification et d'urbanisme devront être révisés
 - ❑ Le ZAN est davantage vu comme un risque que comme une opportunité
 - ❑ Manque de modèle économique
 - ❑ Des éléments de contradiction sur l'habitat ou les zones commerciales

Enquête du Sénat, juillet 2022

67% des élus pensent que les objectifs de la loi Climat et résilience ne sont pas conciliables avec le développement économique de leur collectivité

3.2 – Positionnements des acteurs nationaux.

4 GROUPES D'ACTEURS

- ❑ **Acteurs qui soutiennent un nouveau modèle d'aménagement du territoire**
Cerema, Ademe, fédération des ScoT, Intercommunalité de France, France urbaine, Ordre des architectes
- ❑ **Acteurs liés à la construction et à l'habitat et préoccupé par la crise du logement.**
Unam, FFB, USH, SCET
- ❑ **Acteurs du bloc communal**
Associations de maires : AMF et AMRF
- ❑ **Acteurs qui donnent la priorité à l'approche environnementale.**
Associations environnementales, OFB.

3.2 – Bilan d'une année de débats au Sénat et à l'assemblée.

- Un objectif et une trajectoire confortée par l'appropriation des enjeux du ZAN par les élus.
 - Débats nombreux
 - Vote très favorable.
 - Travail Trans partisan au Sénat.
 - Recherche de consensus entre les deux chambres autour de la place donnée aux élus locaux (délais rallongés, garantie d'1ha,...).
 - Consensus sur la « sobriété foncière » plus que sur le ZAN et limité à la période 2021-2031.
- Fragilités futures pour le ZAN
 - Peu de groupes politiques envisagent un changement de modèle du développement territorial.
 - Fragilisation de la planification territoriale avec la « garantie rurale » alors que la planification avait permis des avancées.
 - Le consensus s'est fait avec un accord politique avec les Républicains, le groupe le moins uni sur ce sujet. Comment cela sera porté dans les territoires ?
- Des sujets en suspens
 - Accompagnement en ingénierie des élus
 - Faire évoluer les leviers fiscaux et fonciers
 - Prévoir un soutien financier plus important pour le fond friche et la renaturation
- Des zones d'ombre :
 - Lien entre ZAN et stratégie bas carbone
 - Les enjeux de la France périurbaine. L'ensemble des discussions ont opposé l'urbain et le rural.

Merci pour
votre attention

Des questions ?