

MASTER Institutions Organisation Économie et Société (IOES)

**Une quête artificielle ? Quantifier les sols à l'aune du « zéro
artificialisation nette » (ZAN)**

Soutenu le 10 juillet 2024

Présenté et soutenu par :
Jade PAYAN

Directrice de mémoire :
Mme Marie PIGANIOL
Maître de Conférences à l'IRISSO

Suffragante :
Manisha ANANTHARAMAN
Associate professor, Sciences Po CSO

Année universitaire 2023/2024

Remerciements

Je tiens à remercier ma directrice de mémoire, Mme. Marie Piganiol, d'avoir accepté de m'encadrer cette année. Je la remercie d'avoir pris le temps, tout au long de ce travail, de m'aiguiller dans mes recherches et de me faire part de ses conseils avec grande bienveillance.

Merci à Mme. Manisha Anantharaman d'avoir accepté de siéger en tant que membre du jury et d'avoir pris le temps de lire ces pages.

Je remercie également toutes les personnes qui, parfois avec un grand enthousiasme, ont accepté de participer à ce travail en offrant leur témoignage. Je tiens en particulier à remercier toutes celles qui, même après notre entretien, m'ont apporté une aide précieuse.

Enfin, merci à toutes les personnes sans qui ce travail ne serait sans doute pas arrivé à terme ! Merci à Clara et Inès pour leurs relectures précieuses, mais surtout pour leur présence quotidienne et leur soutien. Merci à Marie-Lou pour ses conseils, à Victor pour son investissement et sa franchise et à Chloé de toujours (rassur)assurer de quoi fêter la fin des bons moments ! Merci Mathilde d'avoir surfé la dernière vague avec moi. Pierre, merci d'avoir, contre vents et marées, toujours été à mes côtés.

Liste des principes abréviations

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
AMF	Association des Maires de France
AMFR	Association des Maires de France Ruraux
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
AMO	Assistant maître d'ouvrage
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
CDC Biodiversité	Caisse des dépôts Biodiversité
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CILB	Club Infrastructures Linéaires et Biodiversité
CU	Code de l'Urbanisme
DDT	Direction départementale des Territoires
DEB	Direction de l'Eau et de la Biodiversité
DGALN	Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
DGCL	Direction générale des collectivités territoriales
DHUP	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
Enaf	Espaces naturels, agricoles et forestiers
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
EPFL	Établissement public foncier local
ERC (séquence)	Éviter - Réduire - compenser
FFB	Fédération française du bâtiment
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
FNTF	Fédération nationale des travaux publics
FPI	Fédération des Promoteurs Immobiliers
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
INRA	Institut national de la recherche agronomique
LOLF (loi)	Loi organique relative aux lois de finances

LTECV (loi)	Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte
MOS	Mode d'occupation des sols
NOTRe (loi)	Nouvelle organisation territoriale de la République
OCS GE	Occupation du sol à grande échelle
OFB	Observatoire français de la biodiversité
PENE	Projets d'envergure nationale ou européenne
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PUCA	Plan Urbanisme Construction Architecture
RNU	Règlement national d'urbanisme
SCET	Services, conseil, expertises et territoires
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDRIF	Schéma directeur de la région Île-de-France
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SRU (loi)	Solidarité et renouvellement urbains
UNAM	Union nationale des aménageurs
ZAN	Zéro artificialisation nette
ZEN	Zéro Émission nette

Sommaire

<i>Remerciements</i>	3
<i>Liste des principes abrégations</i>	4
<i>Sommaire</i>	7
INTRODUCTION	8
PARTIE 1. LES ANGLES MORTS DU CADRAGE DE LA POLITIQUE DU ZAN	18
CHAPITRE 1. LE CADRAGE TECHNIQUE DU ZAN : UNE QUETE D'OPERATIONNALITE.....	19
<i>Section 1. La définition de l'artificialisation au défi de sa mesure</i>	19
<i>Section 2. Le choix de la voie d'application du ZAN et ses contraintes</i>	28
CHAPITRE 2. LES INFLEXIONS STRATEGIQUES ET POLITIQUES DU CADRAGE DU ZAN	40
<i>Section 1. La recherche d'un consensus</i>	40
<i>Section 2. Les concessions stratégiques et politiques</i>	52
CHAPITRE 3. LE CADRAGE POLITIQUE RESTREINT DU ZAN	65
<i>Section 1. Les zones grises du ZAN</i>	65
<i>Section 2. Un cadrage politique restreint pour une meilleure performance du ZAN ?</i>	76
PARTIE 2. L'INSTRUMENTATION DU ZAN : UNE (RE)DISTRIBUTION DES CARTES	90
CHAPITRE 4. DES STRATEGIES DE TERRITORIALISATION FAÇONNEES PAR LE CADRE QUANTITATIF DU ZAN	93
<i>Section 1. Une territorialisation guidée par les chiffres</i>	93
<i>Section 2. Une territorialisation contrainte par des délais restreints</i>	110
CHAPITRE 5. LA MISE EN CONCURRENCE DES TERRITOIRES : UN JEU A SOMME NULLE ?	121
<i>Section 1. Mettre en scène la concurrence</i>	121
<i>Section 2. Jouer la concurrence aux dépens de la poursuite des finalités du ZAN</i>	134
CHAPITRE 6. LES DYNAMIQUES CENTRALISATRICES DU ZAN : UN FACTEUR DE RESISTANCE DES TERRITOIRES.....	151
<i>Section 1. L'orientation indirecte de l'action publique territoriale par les agents de l'État</i>	151
<i>Section 2. La réaffirmation du pouvoir central, source de cristallisation des résistances territoriales</i>	166
CONCLUSION GENERALE	179
<i>Littérature grise</i>	185
<i>Bibliographie</i>	187
<i>Liste des figures</i>	204
<i>Annexes</i>	205

Introduction

« Je travaille sur la mesure du foncier depuis longtemps et ce que je peux dire, c'est que souvent ça a été un sujet de... la mesure ça a toujours été un sujet de polémique. C'est à dire que comme on mesure pas les mêmes choses, pas avec les mêmes outils, tout le monde s'écharpe pour dire "moi je mesure ça, j'ai pas le même chiffre que vous", "et moi je mesure avec ça, j'ai encore un autre chiffre". Et donc, pour beaucoup, *la mesure était un prétexte pour pas forcément agir.* » [Mona R., cartographe et ingénieure en systèmes d'information géographiques, CEREMA, entretien du 22/02/2024].

Entendue dans le cadre d'un entretien, Mona R., cartographe et ingénieure en systèmes d'information géographiques, expose le défi historique que représente la mesure et la régulation des dynamiques foncières. Malgré la construction progressive d'un cadre réglementaire visant à freiner la « consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (enaf) » depuis les années 2000¹, l'absence de définition précise de la notion d'« enaf » et l'hétérogénéité des méthodes employées par les collectivités pour mesurer ce phénomène ont longtemps limité l'efficacité des politiques de sobriété foncière (Barron & Herpin, 2023; Bocquet, 2023).

Afin de pallier l'insuffisance de ces politiques, la loi Climat et Résilience du 22 août 2021² a instauré un nouvel objectif à horizon 2050 : le « zéro artificialisation nette » (ZAN). Cet objectif porte une double ambition. Non seulement il introduit un nouvel indicateur de mesure du foncier, l'« artificialisation » des sols, définie 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 »³. Mais surtout, il impose pour la première fois une obligation nationale de suivi de cet indicateur, décomposée en deux objectifs calendaires : « Afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en

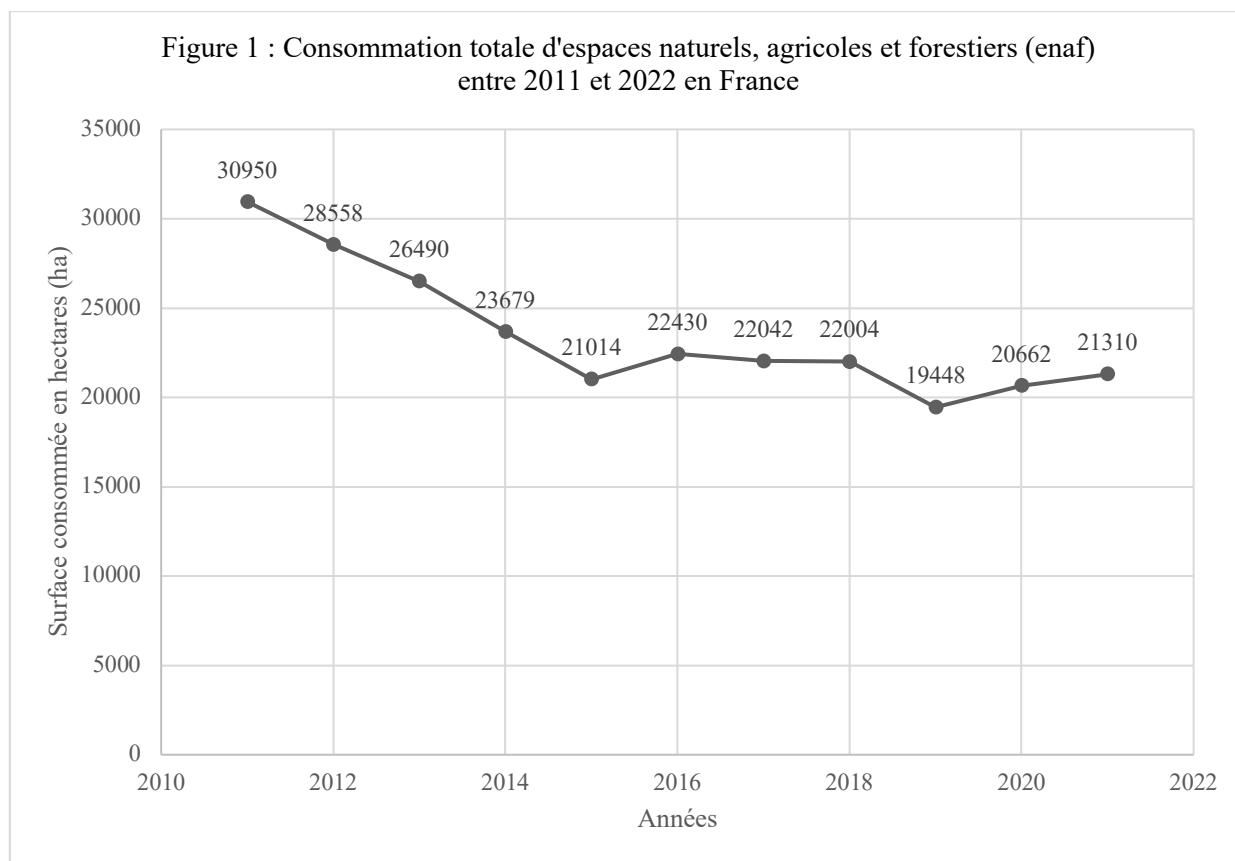
¹ Depuis l'introduction des principes « d'utilisation économe des espaces naturels » et de « préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières » dans la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000, la mesure du foncier est appréhendée dans les documents de planification des collectivités territoriales à l'aune d'un indicateur de « consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (enaf) ». Cette notion relativement large renvoie à la conversion d'un sol identifié comme naturel, agricole ou forestier en espace urbanisé.

² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *JO RF n°0196 du 24 août 2021*.

³ Loi n° 2021-1104, art. L101-1-2 CU.

2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date »⁴ (cf. Annexe 1).

Pourtant, trois ans après l'introduction du ZAN, l'artificialisation des sols « se poursuit à un niveau élevé en France » (Goar, 2024). Les données du CEREMA montrent un rebond du rythme de consommation d'enaf depuis 2020, alors que celui-ci tendait à la baisse⁵ (Figure 1). Comment expliquer cette tendance ? Pourquoi, malgré le renforcement significatif de la réglementation du foncier, l'introduction du ZAN n'a-t-elle pas permis de freiner le rythme d'artificialisation des sols ? En prenant appui sur les apports de la sociologie de la quantification⁶, ce travail propose d'éclairer le double paradoxe soulevé par ce constat.



Source : CEREMA, 2024.

⁴ Loi n° 2021-1104, art. 191.

⁵ Entre 2021 et 2031, pendant la première étape de la trajectoire de réduction de l'artificialisation fixée par le ZAN, l'unité retenue pour mesurer le taux d'artificialisation des sols est la « consommation d'espace naturels agricoles et forestiers (enaf) », les enaf faisant depuis 2009 l'objet d'un recensement par le CEREMA.

⁶ Suivant une acception large, Henneguette & Jatteau (2021) proposent de définir la sociologie de la quantification comme l'étude « des activités sociales de construction, d'élaboration et d'utilisation des chiffres ».

Premièrement, l'absence d'inflexion du rythme de consommation du foncier apparaît d'autant plus surprenante que l'introduction d'une cible quantitative de réduction de l'artificialisation visait précisément à renforcer l'efficacité des politiques de sobriété foncière (Ogien, 2010; Paradeise, 2012). Alors que jusqu'à présent, seules des obligations de justification et de prise en compte de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers avaient été introduites dans les documents de planification territoriaux⁷, avec l'introduction du ZAN, « cette contrainte est soudainement pilotée par les chiffres » (Jabre, 2023). Le ZAN fait ainsi basculer la logique appliquée, d'une obligation de « moyens » à une obligation de « résultat » (Soler-Couteaux & Strebler, 2021). Cette nouvelle orientation de la politique de préservation des sols s'inscrit dans la continuité d'un principe de légitimation apparu à l'aube des années 2000 : « gouverner au résultat » (Ogien, 2010). Caractérisé par la mise en œuvre d'une « gestion par les résultats, fondée sur la réalisation d'objectifs et la mesure de l'évaluation des performances » (Bezès, 2012), ce principe figure à la base des logiques du New Public Management (Hood, 1995). L'introduction de cette « culture du résultat » (Martin, 2000) dans le champ des politiques publiques s'est traduite par un recours accru à la statistique publique (Desrosières, 2008) et par l'élaboration de nouveaux indicateurs visant à évaluer le degré de réussite d'une disposition de politique (Bardet & Jany-Catrice, 2010; Salais, 2010).

Cette tendance contemporaine à la « quantophrénie »⁸ est justifiée par la possibilité que les chiffres offrent d'assujettir l'activité de gouvernement à un principe d'efficacité (Ogien, 2010; Paradeise, 2012). Cette quête d'efficacité de l'action publique est ravivée par les préoccupations environnementales actuelles qui obligent à repenser l'allocation et la protection des ressources naturelles dont la disponibilité est limitée. Suivant cette perspective, le développement durable est soutenu par la prolifération d'indicateurs qui permettent de l'objectiver (Rumpala, 2009) et de quantifier les dommages environnementaux dans l'optique d'en garantir aussi bien la réparation pécuniaire (Fourcade, 2011; Pestre, 2016) que la compensation écologique (Denhez, 2023; Petitimbert, 2022; Regnery, 2017). À ce titre, la biodiversité a peu à peu été saisie par de nouveaux indicateurs

⁷ Un renforcement significatif de l'arsenal réglementaire est intervenu depuis le début des années 2000, ayant conduit à la création des plans locaux d'urbanisme (PLU), des schémas de cohérence territoriaux (SCoT) et de cohérence écologique (SRCE), qui contiennent chacun des obligations de réduction de la consommation foncière et de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (enaf). En parallèle, ces objectifs ont été intégrés dans les différentes lois foncières : la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000, la loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II) du 12 juillet 2010, la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme renouvelé (ALUR) du 24 mars 2014, la loi pour une Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, la loi Biodiversité du 8 août 2016 et la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) du 16 octobre 2018.

⁸ F. Jany-Catrice (2016) attribue ce néologisme à P. Sorokin (1959) qui regrettait la tournure quantificatrice des sciences sociales anglo-saxonnes des années 1950.

écologiques qui ont participé « au cadrage politique du vivant » (Bouleau & Deuffic, 2016; Guimont, 2018; Mauz & Granjou, 2010).

Deuxièmement, les résistances opposées par les territoires dans l'application du ZAN interpellent dans la mesure où la « quantification des politiques territoriales » (Mespoulet, 2017), qui sous-tend la territorialisation des objectifs du ZAN, est généralement envisagée comme un moyen de renforcer les capacités de « pilotage à distance » de l'action publique locale par l'État (Epstein, 2005). En effet, parallèlement au mouvement d'autonomisation des villes amorcé depuis les années 2000 (Béal et al., 2015) – en particulier dans le domaine des politiques écologiques (Halpern, 2020, 2021) –, l'application du modèle de « gouvernance par les nombres » (Supiot, 2015) dans les territoires est analysée comme un facteur de mise en concurrence de leurs performances respectives, qui permet à l'État de garder indirectement la main sur le pilotage des initiatives locales (Epstein, 2015, 2020; Lacombe, 2020; Taiclet, 2017). Pour appuyer cette forme de régulation concurrentielle des territoires et stimuler des processus d'imitation (Béal et al., 2015, 2015; Pinson, 2005; Pinson & Reigner, 2017), l'État fait appel à de nouveaux médiateurs : les « agences » (Talbot et al., 2004). Dotées de moyens techniques et financiers renforcés, ces dernières jouent un rôle d'*accompagnement* des territoires et se positionnent comme leurs alliés – à la différence des services déconcentrés de l'État dont la mission de *contrôle* suscite davantage de méfiance. À ce titre, elles constituent les relais privilégiés des politiques publiques conçues par l'administration centrale (Bezes, 2016).

Pourtant, l'alignement des modalités de territorialisation du ZAN avec ces nouveaux modes de gouvernance ne suffit pas à assurer la capacité de pilotage de l'État dans la mise en œuvre de cet objectif par les acteurs locaux. En dépit d'un consensus idéologique apparent quant à la nécessité de réglementer l'usage du foncier (Charmes, 2021), la traduction législative et réglementaire du ZAN n'a cessé d'être contestée depuis sa consécration. En novembre 2023, les régions Auvergne Rhône-Alpes et Pays de la Loire ont successivement annoncé le retrait de leur territoire de la trajectoire du ZAN, avant de revenir sur leur décision (Comet, 2023). Cette « fronde des élus locaux » (Armand et al., 2024) est portée par un discours dénonçant la perte d'autonomie des territoires (Offner, 2022b; Saint-André, 2020), notamment sur le plan du développement économique local, perçu comme fortement conditionné par la disponibilité du foncier (Desrousseaux, 2024). Les résistances à la mise en œuvre du ZAN s'illustrent également dans l'application opérationnelle de cet instrument. Tandis que certains acteurs locaux pointent la complexité de la nomenclature sur laquelle repose la mise en œuvre du ZAN (Floc'h, 2023; Picot, 2024), d'autres relèvent certaines incohérences qui pèsent sur l'acceptabilité de la réforme (Hassenteufel & Smith, 2002) : si le ZAN entend préserver la biodiversité des sols, pourquoi

les terres agricoles sont-elles toutes qualifiées de terres « non artificialisées » sans distinction des pratiques qui y sont employées (Offner, 2022a) ? À l'inverse, en excluant de la catégorie des sols « artificialisés » les installations de panneaux photovoltaïques, le ZAN limite-t-il effectivement le grignotage des terres agricoles (Le Velly & Jarrige, 2023) ?

Comment expliquer la cristallisation de telles résistances dans l'application de cet objectif ? En quoi ces résistances ont-elles pesé sur la mise en œuvre effective du ZAN et limité sa portée ? L'objectif de ce mémoire est d'expliquer pourquoi, en dépit d'une volonté affichée de renforcer l'efficacité des politiques de sobriété foncière, la dimension *quantitative* du ZAN a restreint la portée opérationnelle de cet instrument.

Pour éclairer ces interrogations, ce travail propose de retracer le processus de quantification du phénomène d'artificialisation des sols dans le but d'expliquer la formation de ces résistances et leurs conséquences sur les modalités d'application du ZAN au sein des territoires. Ce faisant, il contribue aux travaux qui visent à éclairer les modes d'instrumentation des politiques quantitatives territorialisées⁹. Ces études se sont tantôt attachées à mettre en avant les intérêts poursuivis par les parties-prenantes impliquées dans la conception d'une politique quantitative appliquée au niveau national (Fallon & Feron, 2017; Tissot, 2007) ou local (Caveng, 2017; Jany-Catrice, 2016; Renault & Combe, 2017) ; tantôt à la réception de ces politiques, par les acteurs territoriaux chargés de leur application (Barrault-Stella, 2014; Gautron, 2017). Ce travail vise à compléter ces analyses en proposant de faire le lien entre les modalités du cadrage quantitatif du ZAN au niveau central et leurs conséquences théoriques et pratiques sur la portée opérationnelle de cet instrument. Il entend ainsi montrer comment la dimension quantitative d'une politique peut déteindre sur ses modalités de territorialisation et compromettre son application effective, au-delà des « effets propres » associés à l'indicateur introduit (Lascoumes & Le Galès, 2005).

Le reconstitution de l'« activité de quantification » (Ogien, 2010) du ZAN s'appuie sur 30 entretiens semi-directifs réalisés avec différents acteurs ayant participé à la conception et/ou la mise en œuvre opérationnelle de cet objectif au sein des territoires de France métropolitaine¹⁰ (cf. Tableau 1). Afin de

⁹ Nous reprenons ici la distinction mise en évidence par P. Hassenteufel (1998) entre les politiques territoriales et les politiques territorialisées. Suivant cette distinction analytique : « on parlera de politiques territoriales pour désigner des politiques correspondant à une logique spécifique à un territoire et de politiques territorialisées pour parler de politiques produites dans un territoire donné mais dont la logique n'est pas spécifique à ce territoire » (Hassenteufel, 1998 cité par Mazeaud et al., 2022, p. 10).

¹⁰ Les territoires d'outre-mer, non soumis à une trajectoire chiffrée de réduction de l'artificialisation, sont exclus du champ d'analyse de cette enquête.

compléter cette analyse, des éléments tirés de la littérature grise et d'une revue de presse – ciblée sur la presse locale – sont également mobilisés.

L'argument proposé s'articule autour des deux temps du processus de quantification du ZAN, de sa conception à son application effective. Nous montrerons d'abord comment l'organisation des négociations politiques de la convention de mesure du ZAN a façonné le cadrage de cet objectif. Il s'agira en particulier, de mettre en avant les différents intérêts que la fabrique de cette politique a dû concilier et la limitation de la portée théorique de l'indicateur d'artificialisation des sols qui en a découlé (Partie 1). L'analyse de la réception de ce cadrage politique du ZAN par les acteurs chargés de l'application concrète de cet objectif dans les territoires fera l'objet du second volet de l'analyse. Nous montrerons notamment comment la dimension quantitative de ce cadrage a influencé les stratégies de mise en œuvre du ZAN et restreint sa portée opérationnelle (Partie 2).

Tableau 1 – Liste des entretiens

N°	Nom fictif	Fonction	Institution	Date
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES				
1	Daniel B.	Chef de service	Région 1	14/12/2023
2	Lucile D.	Vice-présidente	Région 2	19/02/2024
2	Jean-Luc R.	Conseiller du président de région	Région 2	19/02/2024
3	Hervé S.	Chef de pôle Sraddet	Région 3	20/02/2024
4	Guewen B.	Conseiller régional Écologiste	Région 4	08/04/2024
5	Maïté S.	Chargée d'étude SCoT	Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de la Région 2	14/03/2024
5	Pablo E.	Chargé de mission SCoT	Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de la Région 2	14/03/2024
5	Christian B.	Chef de projet SCoT	Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de la Région 2	14/03/2024
6	Lucien M.	Maire	Commune littorale de la Région 2	23/01/2024
REPRÉSENTANTS DES TERRITOIRES ET AGENCES D'URBANISME				
7	Cécile V.	Déléguee adjointe	Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)	22/01/2024
8	Lucie B.	Chef de service	Association nationale des Établissement publics foncier locaux (EPFL)	17/01/2024
9	Léo F.	Chargé de mission (urbanisme)	EPFL Pays basque	18/01/2024
6	Lucien M.	Président délégué	Association Intercommunalités de France	23/01/2024
10	Pierre S.	Conseiller	France urbaine	06/02/2024
10	Jean-Baptiste D.	Délégué adjoint de service	France urbaine	06/02/2024
11	Hélène R.	Directrice	Fédération nationale des SCoT	09/02/2024
12	Victoria M.	Ingénieure d'études	Fédération nationale des SAFER	07/03/2024

13	Quentin S.	Directeur	SAFER	12/02/2024
14	Guillaume H.	Urbaniste	Institut Paris Région	27/02/2024
14	Murielle S.	Cheffe de pôle planification	Institut Paris Région	27/02/2024
15	Hector Q.	Chef des opérations	Agence d'urbanisme privée	28/03/2024
GROUPES D'INTÉRÊT CONCERNÉS PAR L'INTRODUCTION DU ZAN				
16	Mathieu C.	Chef de service	Fédération française du bâtiment (FFB)	16/01/2024
16	Louis C.	Directeur d'études (économie)	Fédération française du bâtiment (FFB)	16/01/2024
17	Martin C.	Chef de service	Fédération nationale des syndicats des exploitants agricoles (FNSEA)	19/01/2024
18	Lydia M.	Directrice de service	MEDEF	13/02/2024
19	Zoé M.	Directrice influence	Fédération nationale des travaux publics (FNTP)	26/02/2024
19	Céline D.	Chargée de projet	Fédération nationale des travaux publics (FNTP)	26/02/2024
AGENCES NATIONALES D'EXPERTISE				
20	Mélanie A.	Chargée de mission	ADEME	02/02/2024
21	Julien Fosse*	Chef de projet	France Stratégie	01/02/2024
22	Isabelle F.	Cheffe de projet	France Stratégie	11/03/2024
22	Hélène Arambourou*	Adjointe de direction	France Stratégie	11/03/2024
23	Fanny D.	Coordinatrice	OFB	05/02/2024
24	Damien G.	Directeur d'étude	CEREMA	08/02/2024
25	Mona R.	Chargée de mission	CEREMA	22/02/2024
26	Lucas D.	Chargé d'études	CDC Biodiversité	21/02/2024
MINISTÈRE ET INSTANCES DÉCISIONNELLES				
27	Sandrine B.	Conseillère urbanisme	Ministère du Logement	29/03/2024
4	Guewen B.	Citoyen (urbaniste)	Convention citoyenne pour le Climat (CCC)	08/04/2024
28	Anna D.	Responsable de bureau	DGALN-DHUP	08/04/2024

28	Emmanuelle B.	Responsable de bureau	DGALN-DHUP	19/04/2024
29	Magalie D.	Responsable de bureau	DGALN-DHUP	29/04/2024
30	Jeanne P.	Responsable de bureau	DGALN-DHUP	29/04/2024

Note : les noms comportant un astérisque correspondent à des personnes ayant affiché des positions publiques ou publié des articles en lien avec le ZAN. À ce titre, ils n'ont pas été anonymisés.

Partie 1. Les angles morts du cadrage de la politique du ZAN

Lorsque le slogan « ZAN » a été énoncé pour la première fois en politique, ses modalités de mise en œuvre, de la définition du terme « artificialisation » aux voies d'application de cet objectif, restaient à définir. Plusieurs acteurs ont alors été mobilisés pour *donner une forme* à ce nouvel indicateur (Theys, 2000), en tentant de satisfaire à la fois des enjeux d'opérationnalité et d'acceptabilité.

Les étapes du « cadrage » de cette politique (Cobb & Elder, 1983, cité par Sheppard-Sellam, 2019) peuvent être retracées suivant deux temps. Alors que les contraintes opérationnelles liées à la mesure de cet objectif ont contribué, dans un premier temps, à la délimitation technique de l'objectif (**Chapitre 1**), ces limites ont été en partie repoussées, dans un second temps, par l'ouverture politique des débats autour du ZAN (**Chapitre 2**). Le cadrage final auquel ont abouti ces discussions admet des angles morts. Néanmoins, la réduction du champ de couverture du ZAN ne permet-elle pas de renforcer la performance de cet indicateur ? Nous interrogerons, dans un dernier chapitre, l'opportunité politique d'un tel cadrage (**Chapitre 3**).

Chapitre 1. Le cadrage technique du ZAN : une quête d'opérationnalité

Avant de se mesurer ouvertement aux débats publics, la transposition du ZAN en politique publique a fait l'objet d'un premier cadrage technique de l'administration, guidé par la volonté de rendre cet objectif opérationnel. Cette quête d'opérationnalité a, à plusieurs égards, orienté le calibrage de cette politique. D'abord, les capacités des outils techniques mis à disposition par l'État pour mesurer l'artificialisation ont limité l'acceptation de cet indicateur (*Section 1*). Ensuite, la voie retenue pour rendre cet objectif opérationnel – à savoir la planification urbaine – a nécessité une « traduction » de cette notion dans le langage de l'urbanisme, qui a réduit sa portée écologique (*Section 2*).

Section 1. La définition de l'artificialisation au défi de sa mesure

Face au flou qui régnait jusqu'alors entre les différentes méthodes de mesure du foncier, la définition du nouvel indicateur désigné par l'objectif ZAN, l'« artificialisation » des sols, représentait un défi de taille. Tout en cherchant à répondre à l'objectif ambitieux porté par l'introduction de ce nouvel indicateur (I), la définition de l'artificialisation s'est heurtée aux limites techniques de l'outil de mesure proposé par l'État (II).

I. La consécration ambitieuse d'un nouvel indicateur de mesure du foncier : l'artificialisation des sols

Pour comprendre l'ambition portée par l'introduction d'une définition légale de l'artificialisation (B), il est nécessaire de revenir sur l'instabilité qui entourait l'usage de ce concept avant sa définition formelle (A).

A. La plasticité initiale du concept d'artificialisation

Avant la formulation d'une cible quantitative de réduction de l'artificialisation des sols, plusieurs politiques abordaient cet enjeu au travers d'outils incitatifs. Ces politiques s'appuyaient sur différents concepts recoupant la notion encore relativement floue d'« artificialisation »¹¹. Les termes

¹¹ Béchet, B., Le Bissonnais, Y., Ruas, A.-C., Desrousseaux, M., & Schmitt, B. (2017). Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : Déterminants, impacts et leviers d'action (p. 609). INRA.

« imperméabilisation », « urbanisation », « occupation » ou « consommation » des sols étaient alors alternativement employés suivant l'objectif et l'angle d'approche privilégié par chacune de ces politiques. En 2000, la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU)¹² intègre de nouveaux documents de planification urbaine (PLU et SCoT) auxquels elle assigne un objectif d'« utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux » (loi n° 2000-1208, art. L. 121-1CU). Cet objectif est attaché à la « maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile », mais aussi à « la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes » (*ibid.*). Par la suite, les lois dites « Grenelle »¹³, de 2009 et 2011, réaffirment ce principe et attestent de l'aspiration écologique de la lutte contre ce qu'elles désignent alors comme la « consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (enaf) » (art. L.123-1-2 al 3 CU). En parallèle, dans son rapport *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing* de 2012¹⁴, la Commission européenne met en lumière l'importance de la limitation de « l'imperméabilisation » des sols, jugée responsable de la dégradation de la qualité de l'eau et de l'augmentation des inondations. Enfin, sous le prisme de la préservation de la souveraineté alimentaire, les lois de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010¹⁵ et d'Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014¹⁶, confortent ces préoccupations en ciblant la réduction de la « consommation des espaces agricoles » (loi n° 2000-1208, art. L. 111-2 CRPM).

L'usage alternatif de ces différentes notions, traitant de manière incidente de la question de l'artificialisation des sols (Billet, 2017), ont rendu le cadre juridique de la protection des sols peu lisible et instable¹⁷. De même, la dispersion des instruments légaux de protection des sols dans différents codes juridiques, du code rural, aux codes de l'urbanisme, de la santé et de l'environnement (Hermon, 2017), freinait la coordination des acteurs en empêchant un traitement d'ensemble de cet enjeu de sobriété foncière¹⁸.

¹² Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (1), *JORF n°289 du 14 décembre 2000*.

¹³ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1), *JORF n°0179 du 5 août 2009* ; Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1), *JORF n°0160 du 13 juillet 2010*.

¹⁴ European Commission. (2012). *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing* (SWD (2012) 101 final/2). Commission staff working document.

¹⁵ Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (1), *JO RF n°0172 du 28 juillet 2010*.

¹⁶ Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (1), *JO RF n°0238 du 14 octobre 2014*.

¹⁷ Loisier, A.-C., & Petel, A.-L. (2019). Les instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols (p. 95). Comité pour l'économie verte.

¹⁸ *Ibid.*

Face à ces constats, en 2018, la reprise de cet objectif sous la dénomination explicite d'« artificialisation » dans le « Plan Biodiversité » et son alignement avec une cible quantitative a stimulé une réflexion approfondie sur la définition formelle de cette notion. Pour « rendre compte » de l'évolution de l'artificialisation des sols (Desrosières, 2014), il devenait impératif d'activer ce nouvel indicateur en en délimitant le contenu – un enjeu que résume rétrospectivement un ingénieur d'études du CEREMA, l'agence d'expertise publique chargée de la réalisation technique de l'objectif ZAN :

« Oui, alors, la définition, en fait, il y avait un impératif de la stabiliser, tout simplement pour faire avancer la politique publique. C'est-à-dire, vous alliez dans n'importe quel colloque entre 2015 et 2020, à peu près. Les choses qui sortaient, c'était “oh là là, oui, mais en fait, on ne sait pas ce que c'est, oui, mais on ne sait pas combien il y en a, il y a plusieurs trucs de mesure”. Et ce qui, en termes de maturité de la politique publique, était complètement désastreux. *Tant qu'on s'échappait à ce défi de définition, on n'avancait pas sur comment faire. Et il y avait une croyance globale du fait que résoudre le problème de la définition était résoudre le problème.* » [Directeur d'études, CEREMA, entretien du 08/02/2024].

B. L'ambition portée par l'éclairage de la notion d'artificialisation des sols

Suivant cette perspective, l'ambition portée par la définition de la notion d'artificialisation était double. D'un côté, la fixation d'une telle définition entendait pallier l'hétérogénéité des méthodes de mesure et répondre à des besoins de coordination des différents acteurs. En cela, définir et « quantifier [l'artificialisation visait à] créer un langage commun » (Martin, 2020d). De l'autre, l'adoption du terme « artificialisation » au détriment des autres notions existantes avait pour intérêt d'étendre le domaine d'action politique en matière de préservation des sols, en reconnaissant pleinement la dimension écologique de cet indicateur (Bocquet, 2023; Desrousseaux & Schmitt, 2018; Motaame-Czubowski, 2021). C'est ce dont témoigne Sandrine B., ingénieure des Ponts et conseillère en urbanisme du cabinet de l'ex-ministre déléguée en charge du Logement, Emmanuelle Wargon :

« Il y avait une volonté... [...] On s'est dit, on passe de consommation d'enaf à artificialisation, parce qu'il fallait aussi pouvoir caractériser l'artificialisation qui n'est pas juste la désimperméabilisation, *mais aussi la perte de valeur écosystémique d'un espace naturel ou agricole forestier. Donc en tout cas, c'était l'ambition.* » [Conseillère urbanisme, Ministère du logement, entretien du 29/03/2024].

La remarque de cette conseillère en urbanisme, spécialisée dans le domaine du développement durable, révèle l'ambition portée par le ministère par l'introduction du terme « artificialisation ». L'objectif est de dépasser les acceptions restreintes des différents termes précédemment utilisés pour qualifier l'occupation des sols et de consacrer un indicateur transversal, qui place la protection de la valeur écosystémique des sols au centre des préoccupations.

Pour donner corps à cette ambition, en juillet 2019, les ministères en charge de la ville et du logement, de l'agriculture et de la transition écologique et solidaire ont lancé un groupe de travail partenarial « Sobriété Foncière », dont l'une des missions concernait explicitement la « définition de l'artificialisation » (cf. Encadré 1). En parallèle, depuis 2017, plusieurs études scientifiques avaient été mandatées auprès d'agences d'expertise publique pour tenter de dimensionner cette problématique. Ces travaux ont permis de formuler des propositions ambitieuses en vue d'intégrer les enjeux écologiques au nouvel indicateur de mesure du foncier. Certaines propositions visaient notamment à ajouter une catégorie intermédiaire à la représentation binaire opposant les sols « artificialisés » aux sols « non artificialisés » (CILB, 2020) ; tandis que d'autres envisagent une définition tridimensionnelle de la notion d'artificialisation. Suivant les recommandations de l'Expertise scientifique collective (Esco) conduite par l'INRA¹⁹, l'ADEME a par exemple proposé d'intégrer, en plus des deux dimensions communément admises – l'occupation et l'usage des sols – une troisième dimension à la notion d'artificialisation : la « répartition et densité des terres artificialisées dans le paysage physique » (Ménard et al., 2021). La déclinaison plus précise des différentes catégories de sols appréhendées par cet indicateur permettait de donner plus de nuances dans la qualification des sols, et d'affermir les exigences liées à leur prise en compte distinctive (cf. *Chapitre 3*).

Ces propositions se sont toutefois rapidement confrontées aux contraintes techniques des outils de mesure mis à disposition des territoires. Comme l'explique une juriste spécialisée en droit de l'environnement, en poste à l'Observatoire Français de la Biodiversité (OFB), la conception de l'indicateur d'artificialisation des sols s'est appuyée dès le départ sur les capacités techniques du nouvel outil de mesure proposé par le gouvernement :

¹⁹ Béchet, B., Le Bissonnais, Y., Ruas, A.-C., Desrousseaux, M., & Schmitt, B. (2017), *opt. cit.*

« C'est à dire qu'en gros nous, généralement, on définit des objectifs chiffrés, et puis après on se pose la question de l'outil plus tard, et puis c'est là où on se rend compte que chacun mesure avec des trucs un peu différents. Vous devez ensuite faire des guides, vous devez faire tout ça. Là ça nous a pas du tout été présenté comme ça. C'est à dire que dès le début des réflexions, ils nous ont dit, si on met un objectif chiffré sur le tapis, il faut que la mesure soit la même partout sur le territoire national. *Donc il faut calibrer la définition de l'artificialisation sur notre outil de mesure. Forcément, ça limite.* » [Coordinatrice, Aménagement du territoire, OFB, entretien du 05/02/2024].

Encadré 1. Présentation des groupes instaurés à partir de 2017 pour engager des réflexions sur l'artificialisation des sols

Par un communiqué de presse du 25 juillet 2019, « les ministères en charge de la ville et du logement, de l'agriculture et de la transition écologique et solidaire installent un groupe de travail partenarial visant la lutte contre l'artificialisation des sols ». Ce groupe de travail interministériel est composé²⁰ :

- D'Associations de collectivités locales (AMF, ADCF, ARF, Fédération nationale des SCoT) ;
- De professionnels de l'aménagement et de la construction (RNA, FEDEPL, FPI, LCA-FFB, UNAM, Club ville aménagement) ;
- De professionnels du fonciers urbain et rural (EPF, FNSAFER, LIFTI) ;
- D'instance environnementales et agricoles (CNB, FNE, WWF, ACPA) ;
- D'agences de conception urbanistique et paysagère (FNAU, GPU, agence TER) ;
- Et de parlementaires (Sandra Marsaud, Anne-Laurence Petel, Barbara Pompili de l'Assemblée nationale ; et Anne-Catherine Loisier et Hervé Maurey côté du Sénat).

En parallèle, les principales études scientifiques mandatées auprès d'agences d'expertise publique sont rassemblées dans ce tableau :

Année	Institution	Titre
2017	Expertise collective de l'INRA et l'IFSTTAR	« Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols, déterminants, impacts et leviers d'action »
2019	France Stratégie	« Objectif "zéro artificialisation nette" : quels leviers pour protéger les sols ? »
2019	Cominté pour l'économie verte (CEV)	« Les instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols »
2021	ADEME, CDC Biodiversité et Institut Paris Région	Objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) et contribution de l'ADEME : État de l'art analytique et contextualisé

²⁰ Cette liste est tirée d'un document de travail interne établi par le Ministère de la Transition écologique.

II. Une définition contrainte par les capacités de l'outil de mesure de l'État

Pour concilier un impératif d'homogénéisation de la quantification des sols tout en garantissant aux collectivités les capacités techniques exigées, l'État a mis à disposition un nouvel outil national de mesure du foncier (A), dont les caractéristiques ont limité le cadrage de la définition de l'artificialisation (B).

A. La volonté de proposer une unité de compte objective et harmonisée

Au moment du lancement de l'objectif ZAN, indépendamment des divergences entre les nomenclatures retenues pour classer les sols « artificialisés » et « non artificialisés », les divers outils utilisés pour mesurer l'artificialisation des sols aboutissaient à des données sensiblement différentes en raison des choix techniques opérés²¹. Les trois principales bases de données nationales alors disponibles – les bases de données Corine Land Cover et Teruti-Lucas et les données issues des fichiers cadastraux (cf. Annexe 2) – révèlent des écarts de mesure significatifs, pouvant aller de 2 % à plus de 50 %²². Ces disparités s'accroissent lorsqu'on compare les bases de données nationales à celles issues des modes d'occupation des sols (MOS) développés localement²³.

Les limites associées à l'usage des trois bases de données nationales existantes (Ménard et al., 2021) et les écarts de mesure observés entre les données des observatoires locaux, ont suscité des réflexions sur l'opportunité de mettre en place un nouvel outil de mesure national du foncier. Il s'agissait alors, explique Pascal Lory, directeur du projet de mesure de l'artificialisation des sols au Ministère de la Transition écologique, dans l'édition 2023 de la revue *Administration* dédiée aux enjeux du foncier en France, « d'apporter une plus grande équité dans l'équipement des territoires face à leurs obligations légales et réglementaires, afin d'*objectiver* les débats partout en France » (Lory, 2023). Dans un article issu de la même revue, le directeur général de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) – institution à laquelle a été confiée l'élaboration de ce nouvel outil – ajoute : « L'IGN a la volonté d'animer une large communauté autour de référentiels partagés. La donnée est, comme un mètre étalon, un outil de diagnostic *neutre* et *efficace* permettant à tous d'observer [...]

²¹ Blanc, J.-B., Loisier, A.-C., & Redon-Sarrazy, C. (2021). Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques (1) sur l'objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires (Rapport d'information n°584; p. 113). Sénat.

²² Béchet, B., Le Bissonnais, Y., Ruas, A.-C., Desrousseaux, M., & Schmitt, B. (2017), *opt. cit.*

²³ FNAU. (2022). ZAN, les outils de mesure : Enjeux, limites et perspectives.

l'artificialisation d'un sol » (Soriano, 2023). Les propriétés objectivante et neutralisante attribuées à la mise en place d'un Observatoire national de l'artificialisation des sols ne sont pas sans faire écho au « lustre d'objectivité » dont le processus de quantification est prétendument orné (Zarka, 2009).

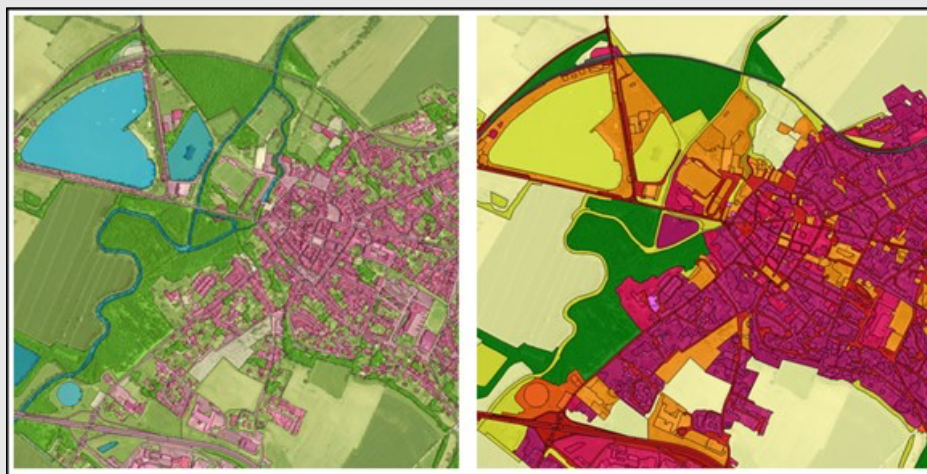
Encadré 2. Présentation de l'Occupation des Sols à Grande Échelle (OCS GE)

Source : [site internet de l'IGN](#)

L'OCS GE est une base de données de référence pour la description de l'occupation du sol de l'ensemble du territoire métropolitain et des départements et régions d'outre-mer (DROM). Elle est produite à partir des prises de vues aériennes, des données existantes extraites des bases de l'IGN, et de toutes autres données mobilisables issues de référentiels nationaux ou locaux. Il s'agit, comme les données produites par la plupart des observatoires locaux, d'un mode d'occupation des sols (MOS). Celui-ci classe les sols suivant deux dimensions : leur couverture (type de surfaces, bâtie, revêtue, en herbe, boisée, etc.) et leur usage (résidentiel, transport et logistique, en friche, agricole, naturel).

D'ici 2025, l'OCS GE nouvelle génération – financée par la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires²⁴ – offrira une couverture complète du territoire national en deux millésimes²⁵ minimums. Ces données permettront de réaliser le suivi de l'objectif ZAN à partir de 2031 jusqu'en 2050. Il s'agit d'une couche de données socle, pouvant être au besoin enrichie à des niveaux thématiques affinés permettant de prendre en compte les particularités locales et de répondre à des besoins spécifiques.

Figure 2 : Présentation de l'OCS-GE sur un territoire, sous ses deux aspects : la couverture des sols (à gauche) et leur usage (à droite). Bocquet (2023).



²⁴ La DGALN est une direction générale du ministère de la Transition écologique et solidaire dont la mission est d'élaborer, d'animer et d'évaluer les politiques de l'urbanisme, de construction, du logement, des paysages, de la biodiversité, de l'eau, de la mer, du littoral et des substances minérales non énergétiques. C'est à cette direction qu'a été confiée la mission d'élaboration de la politique de réduction de l'artificialisation des sols.

²⁵ Le terme « millésime » renvoie à un jeu de données foncières produit ou collecté à une année donnée. La comparaison de plusieurs millésimes permet de rendre compte de l'évolution des parcelles, des locaux et des comptes-propriétaires au fil du temps

Ainsi, bien qu'il fût par ailleurs reconnu que l'agrégation d'un indicateur unique et d'un outil de mesure national masquait certaines caractéristiques locales des sols (Mespoulet, 2017), cet argumentaire a convaincu de l'opportunité du lancement d'un outil de mesure national du foncier. Après avoir mis en ligne, dès juillet 2019, un observatoire national de l'artificialisation sur la base provisoire des données des fichiers cadastraux, l'État a annoncé le lancement d'un prototype de données détaillées d'occupation du sol (OCS GE).

Or, comme le présente l'ancienne conseillère en urbanisme du cabinet d'Emmanuelle Wargon, ce sont précisément les capacités techniques de cet outil national qui ont guidé la définition de la notion d'artificialisation :

« Ce qui a guidé les éléments de la nomenclature, c'était précisément la capacité des outils de l'État qui seraient mis à disposition des collectivités à observer de façon... enfin à grande échelle, les sols. Et donc ce qu'on ne pouvait pas observer, donc l'échelle de l'artificialisation, le carroyage, à partir de quelle surface on est considéré comme artificialisé, pas artificialisé, etc. étaient écartés. [...] *Et donc c'est précisément l'outil qui a dicté la définition de l'artificialisation.* » [Conseillère urbanisme, Ministère du logement, entretien du 29/03/2024].

B. Les contraintes imposées par cet outil à la définition de l'artificialisation

Sur plusieurs aspects, l'outil national de mesure de l'artificialisation développé par l'IGN, a en effet contraint la définition de l'artificialisation – et plus tard, sa nomenclature précise. D'abord, la division de la trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols en deux objectifs distincts, reposant sur deux métriques différentes, tient à l'indisponibilité immédiate des données de l'OCS GE au moment du vote de la loi Climat et Résilience. En effet, si c'est bien le « *zéro artificialisation nette* » qui est visé à horizon 2050, le suivi de la première échéance de sa trajectoire s'appuie sur la division par deux de la *consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers*, sur la période 2021-2031 par rapport à la décennie précédente (loi n° 2021-1104, art. 191). La coexistence de ces deux unités de mesure de la trajectoire du ZAN s'explique par l'insuffisance des données issues des fichiers cadastraux, utilisées jusqu'à la mise en ligne de l'OCS GE d'ici 2025, à distinguer précisément ce qui relevait ou non des sols « artificialisés ». Ensuite, l'approche binaire finalement retenue pour qualifier l'artificialisation – opposant les sols artificialisés, aux sols non artificialisés –, et bidimensionnelle – couverture et usage du sol – découle des caractéristiques de l'OCS GE, qui classe les sols suivant ces deux dimensions

(Bocquet, 2023). Enfin, la mise à l'écart de la notion de « fonctionnalité des sols » dans la nomenclature précisant les catégories des sols artificialisés et non artificialisés, s'explique, selon un rapport récent de France Stratégie (2023) « en partie par le fait que les données locales sur la qualité des sols sont encore trop parcellaires pour être intégrées dans les documents de planification ».

L'arbitrage ainsi opéré en faveur d'une conception opérationnelle de la quantification du foncier, plutôt qu'à une représentation fidèle de la complexité des sols (Martin, 2020d), a fait l'objet de critiques. Limiter l'acceptation de la notion d'artificialisation revient à limiter la portée de l'*acte de connaissance* que le suivi statistique de cet indicateur propose d'établir (Desrosières, 2010). E. Charmes (2021) dénonce notamment cet écueil en affirmant, au sujet du processus de construction de l'indicateur de l'artificialisation des sols : « l'outil prend le pas sur l'objectif ». Une telle orientation confirme l'influence de l'usage des indicateurs écologiques sur le cadrage politique du vivant (Bouleau & Deuffic, 2016) et leur dimension réductrice (Guimont, 2018).

Cet arbitrage est d'autant plus questionné que le poids des contraintes techniques ayant restreint le cadrage de la définition de l'artificialisation peut être discuté. À cet égard, la coordinatrice du pôle « Aménagement du territoire » de l'OFB, ancienne cheffe de bureau au ministère de la Transition écologique, relève :

« Pour nous c'est vraiment une avancée d'avoir cette occupation des sols à grande échelle [OCS GE] et donc ils ont défini la nomenclature en fonction des potentialités de l'outil. Alors nous on était les premiers à dire, avec le Musée National d'Histoire naturelle, *bon on aurait pu croiser avec deux bases, on aurait pu faire autre chose... [...] Pour qu'il y ait une approche qui pourrait permettre de pondérer un petit peu différemment et d'avoir un petit peu plus de nuance [...]*. On aurait pu par exemple avoir des surfaces artificialisées, certes mais au-dessus des surfaces moyens artificialisées, et des surfaces pas du tout artificialisées, au moins pour créer un peu des catégories puisqu'on sait très bien qu'il y en a certaines qui sont qui sont... j'allais dire dans « les zones grises ». *Donc il y a ces potentialités techniques et puis vous avez d'autres considérations qui sont rentrées en ligne de compte*. J'allais dire que ce sont des considérations un petit peu plus d'ordre... pas philosophique, mais en tous les cas d'ordre politique. » [Coordinatrice, Aménagement du territoire, OFB, entretien du 05/02/2024].

En mettant en avant les possibilités de dépassement des contraintes techniques apposées à la définition de l'artificialisation, cette remarque interroge leur caractère *purement* technique. Suivant cette perspective, tout choix technique ne relève-t-il pas d'un choix politique (Jarrige, 2022) ?

Avant d'aborder dans un deuxième chapitre l'influence des débats *ouvertement* politiques sur la construction de la nomenclature des sols artificialisés, revenons sur une seconde modalité du cadrage de l'objectif ZAN influencée par cette quête d'opérationnalité : le choix de sa voie d'application. Comme le processus de définition de l'indicateur de suivi de l'artificialisation des sols, les modalités de mise en œuvre de l'objectif ZAN ont été en partie déterminées par une quête d'opérationnalité.

Section 2. Le choix de la voie d'application du ZAN et ses contraintes

Les réflexions intra-ministérielles entourant le choix des voies d'application du ZAN ont rapidement fait ressortir l'intérêt d'une déclinaison de cet objectif par la voie de la planification territoriale (I). Cette *traduction* opérationnelle du ZAN dans le « langage de l'urbanisme »²⁶ a conduit à certains ajustements limitant la portée de paramètres clés de cet objectif (II).

Avant de revenir sur les raisons du choix de la planification comme voie d'*instrumentation* du ZAN, il convient de préciser dès à présent la terminologie utilisée dans cette section. D'une part, si C. Halpern *et al.* (2019) définissent l'instrumentation de l'action publique comme « l'ensemble des problèmes posés par *le choix et l'usage* des instruments (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale », il ne sera question, dans cette section, que des raisons du *choix* de la voie d'opérationnalisation du ZAN. L'étude des *usages*, des « mille pratiques par lesquelles des utilisateurs se réapproprient l'espace organisé en jouant avec l'instrument » (De Certeau, 1990, cité par Barrault-Stella, 2014), sera abordée dans la seconde partie de ce mémoire. D'autre part, le niveau d'analyse de l'instrumentation du ZAN envisagé ici est de second ordre. En s'appuyant sur la typologie des instruments d'action publique²⁷ définie par P. Lascoumes et P. Le Galès (2005), deux étapes de l'instrumentation de la politique du ZAN peuvent être distinguées. La première renvoie au choix de l'instrument quantitatif que représente l'imposition légale d'une cible de réduction de l'artificialisation des sols. En d'autres termes, la conception d'un

²⁶ Expression tirée des entretiens réalisés. Dans la suite de ce travail, seules les formules issues des entretiens entre guillemet seront inscrites en italique.

²⁷ Dans la conclusion de leur ouvrage *Gouverner par les instruments* (2005), P. Lascoumes et P. Le Galès distinguent les instruments législatif et réglementaire, économique et fiscal, conventionnel et incitatif, informatif et communicationnel.

indicateur de suivi de l'artificialisation. La seconde a trait à la voie opérationnelle retenue pour atteindre cet objectif. En ciblant cette seconde étape de l'instrumentation du ZAN, cette partie propose d'analyser les causes et les conséquences directes du choix de l'instrument réglementaire – les documents de planification²⁸ – comme levier principal de réalisation de l'objectif ZAN.

I. Les ajustements formels et conceptuels liés à la traduction opérationnelle du ZAN

Le choix de planification urbaine comme levier de mise en œuvre opérationnelle du ZAN (A) a nécessité une *traduction* des énoncés de cet objectif en raison de la confrontation des cultures écologique et urbaine sur lesquelles ils s'appuient (B).

A. Le choix de la planification urbaine comme levier d'opérationnalisation du ZAN

Entendu dans le cadre d'un entretien, l'ancien Directeur adjoint du département développement durable de France Stratégie, co-auteur du rapport « Objectif "Zéro artificialisation nette" : quels leviers pour protéger les sols ? »²⁹, explique : « Une fois qu'on avait fixé la trajectoire du ZAN, on pouvait proposer différents leviers, en jouant sur la fiscalité, en jouant sur la réglementation, le droit de l'aménagement urbain ou... les études d'impact par exemple, pour pouvoir atteindre cette cible ».

Parmi ces différentes options, le choix « tout naturel »³⁰ de la mise en œuvre principale de l'objectif ZAN par la voie de la planification urbaine relève d'une succession de facteurs, stratégiques et circonstanciels, dont trois anciennes fonctionnaires de la DGALN livrent le récit. D'abord, en dépit de l'attention majeure que lui portaient les experts et universitaires spécialistes du sujet (Cazanave, 2023; Guelton, 2019; Trannoy & Wasmer, 2022), la voie de la fiscalité foncière semble avoir été mise de côté dès le lancement du projet de loi sur le ZAN³¹. Une des responsables de bureau de la DGALN, Anna D., architecte urbaniste de formation, témoigne de la distance entre les équipes de sa direction et celles

²⁸ Bien que disposant d'une valeur juridique inférieure aux actes réglementaires dans la hiérarchie des normes (Merlin & Choay, 2009), les documents d'urbanisme peuvent être rangés dans la catégorie des instruments réglementaires définie par P. Lascoumes et P. Le Galès (2005).

²⁹ France Stratégie (2019), « Objectif "Zéro artificialisation nette" : quels leviers pour protéger les sols ? », p.54.

³⁰ Expression tirée d'un entretien avec une responsable de bureau de la DHUP.

³¹ Depuis la publication d'un rapport traitant de « La fiscalité locale dans la perspective du ZAN » par le Conseil des Prélèvements obligatoires (CPO) commandité par le Sénat (2022), « la question de la fiscalité locale a été placée au cœur [des] travaux [du Ministère de la Transition Écologique] pour 2024 » (Gerbeau & Jabre, 2024).

de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), compétentes en matière de fiscalité locale, qui a pu contribuer à cette mise à l'écart :

« Moi, je me souviens qu'on avait monté un groupe de travail, on avait invité une chercheuse spécialiste de la fiscalité locale [...]. Bon, et en fait, elle nous avait fait le cours. *On sait plus ou moins ce que c'est, la fiscalité locale, mais quand même, c'est très compliqué.* Et elle avait, en fait, démontré, effectivement... [qu'il s'agissait d'un levier essentiel]. Donc, c'est arrivé quand même assez tôt, mais c'est vrai que... *Je pense que c'est une question, encore une fois, de culture. C'est-à-dire qu'une fois qu'on a plongé la tête la première dans la panique et qu'on avait tous ces sujets à résoudre, on a enlevé la fiscalité dans le sens où...* En fait, on n'avait pas autour de la table ces gens-là. Et donc, ces jours-là étant, donc, les gens qui travaillent à la DGCL, la Direction générale des collectivités locales, où il y a le bureau de fiscalité, moi, je suis sûre qu'on les avait invités. En fait, à l'époque, ils étaient extrêmement réticents à l'idée de devoir toucher à la fiscalité locale. On leur a dit "attendez". *En fait, ils nous avaient expliqué à l'époque, il y a quelques années, ils nous avaient dit "la prochaine réforme de la fiscalité locale, c'est 2026". Donc avant, en gros, on va rien faire avant, quoi.* » [Responsable de bureau, DGALN-DHUP, entretien du 08/04/2024].

Ensuite, Magalie D., une autre fonctionnaire de la DGALN, également issue d'une formation en urbanisme et ancienne chargée d'étude d'une administration déconcentrée spécialisée en Développement Durable, justifie la mise à l'écart de l'approche « par projet »³² par une volonté d'intervenir plus en amont de la chaîne de document de planification réglementaire (Bigard & Leroy, 2020) :

« Il y avait le constat qu'en fait, *je me souviens à l'époque, [mes anciens] collègues [...], et les collègues aussi qui travaillaient à l'autorité environnementale,* ils répétaient souvent, "mais nous, en fait on arrive, comme cette séquence éviter, réduire, compenser, elle est vraiment en

³² L'approche « par projet » de la réduction de l'artificialisation des sols renvoie au renforcement de l'application de la séquence Éviter – Réduire – Compenser (ERC). Cette séquence a été introduite dans la loi pour la Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages votée en 2016 (loi n° 2016-1087) afin d'endiguer les impacts des aménagements sur la biodiversité. La compensation écologique, dernier chaînon de cette séquence est conçue comme une modalité de réparation de « dernier recours », destinée à entrer en vigueur quand l'étape d'évitement n'a pas pu être déployée et quand la réduction est jugée insuffisante au regard des dégâts écologiques générés par l'aménagement. À la grande différence des mesures de « renaturation » telles que finalement consacrées dans le ZAN, les projets de compensation écologique *sont directement pris en charge par les aménageurs*. Pour une analyse critique de l'application de cette séquence, voir par exemple Barra & Clergeau (2020) ; Denhez (2023) ou Petitimberty (2022).

fin de course [...] on arrive en fin de course. [...] Et donc là, ils étaient toujours très, très frustrés, parce qu'ils disaient, on arrive au dernier moment, et tout ce qu'on peut faire, c'est mettre [aux aménageurs] des grosses mesures de compensation environnementale un petit peu contraignantes. Donc voilà, il y avait tout ce constat que ça ne fonctionnait pas très bien. *Mais il y avait quand même aussi une prise de conscience qu'il fallait agir plus en amont, directement au moment de la planification.* » [Responsable de bureau, DGALN-DHUP, entretien du 29/04/2024].

Enfin, selon le récit d'une ancienne responsable de bureau de la DGALN, la connexion opérée entre le ZAN et les documents de planification territoriaux a tenu, entre autres, à la volonté du ministère de renforcer la portée de ces documents : « Au moment de la création des SRADDET³³ [en 2016], qui étaient vraiment une grande ambition du Ministère, qui étaient conçus comme des documents intégrateurs très importants, le ZAN était déjà dans l'air. [...] Travaillant là-dessus, on s'est dit que c'était donc [les] instrument[s] parfaits pour réceptionner et rediffuser les objectifs du ZAN ». En l'occurrence, c'est bien ce levier que la loi Climat et Résilience a retenu, l'objectif ZAN devant finalement « être décliné en objectifs territorialisés dans les documents de planification régionaux ou équivalents, puis en cascade dans les SCoT, puis dans les documents d'urbanisme opérationnels locaux (Plan local d'urbanisme (PLU), Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et cartes communales) »³⁴ suivant un calendrier précis (cf. Annexe 3).

Le récit présenté par ces trois responsables de bureaux de la DGALN suscite deux observations. D'une part, les temporalités de l'action publique (Payre & Marrel, 2018) et les structures organisationnelles semblent avoir produit des effets sur le cadrage du ZAN et le choix de la traduction opérationnelle de cet objectif par la voie de la planification. En particulier, l'attribution des compétences des différents départements du ministère et les formations respectives des membres qui les composent apparaissent déterminantes dans la définition du réseau d'instrumentation du ZAN (Lascoumes, 2019; Le Galès & Surel, 2022). D'autre part, et nous y reviendrons par la suite, ce récit révèle l'ambition placée par le ministère dans la promotion des documents d'urbanisme comme voie privilégiée de l'action politique

³³ Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) est un document de planification qui, à l'échelle régionale, précise la stratégie, les objectifs et les règles fixées par la Région dans plusieurs domaines de l'aménagement du territoire

³⁴ Arambourou, H., Bouvart, C., & Tessé, S. (2023). Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? (129; p. 20). France Stratégie.

territoriale (Idt, 2021; Pinson, 2005b), en particulier environnementale (Halpern, 2020; Mazeaud et al., 2022).

B. Les traces de la « traduction » opérationnelle du ZAN dans la voie de la planification

Le choix de l'urbanisme comme voie de déclinaison du ZAN a nécessité une « traduction » des notions sur lesquelles cet objectif s'appuie, entendue au sens d'une « mise en équivalence d'énoncés théoriques et d'observations expérimentales » (Lascoumes, 2019). Avant d'identifier, dans une seconde partie, les ajustements matériels auxquels cette traduction a abouti en présentant en particulier, l'évolution de l'acception du terme « renaturation », revenons sur le tracé formel que ce processus de traduction a emprunté.

L'activité de traduction du ZAN s'est d'abord matérialisée par le « *glissement* » du dossier de suivi de la mise en œuvre de cet objectif entre les différentes directions de la DGALN. Cette direction générale du ministère de la Transition écologique et solidaire est composée de deux directions distinctes (cf. Annexe 4), l'une centrée sur l'aménagement du territoire, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), l'autre sur la gestion des ressources écologiques, la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB). Or précisément, alors que la responsabilité du pilotage de la mise en œuvre du Plan Biodiversité adopté en 2018 avait été expressément confiée à la DEB par le Premier ministre³⁵, « *assez vite quand même, ça a basculé entre guillemets côté DHUP, parce que ça se traduit dans les documents de planification, les documents d'urbanisme. Donc ça modifie essentiellement le code de l'urbanisme* », explique une ancienne responsable de la DGALN-DHUP.

Ce « *glissement* » du dossier ZAN a suscité une redéfinition des énoncés structurants du ZAN pour les traduire dans le « *langage de l'urbanisme* ». Cette activité de traduction s'est inscrite dans deux espaces de dialogue. Le premier est l'espace immatériel de la traduction *juridique* du ZAN, dont témoigne la transcription des énoncés d'un code juridique à un autre. L'ancienne conseillère du cabinet d'Emmanuelle Wargon décrit les difficultés inhérentes aux cloisonnements doctrinaux de ces deux droits (Desrousseaux, 2014) :

³⁵ Information tirée de documents de cadrage interne.

« Et donc en fait, moi je pense que ça a juste révélé la première erreur de départ pour nous, c'était le fait de vouloir traiter de sujets environnementaux extrêmement précis comme l'approche écosystémique des sols, leur qualité, etc. dans le code de l'urbanisme, qui lui ne *parle pas de nature des sols*, mais qui *parle d'occupation des sols*. En fait, la consommation d'espace, les zones à urbaniser, urbanisées, naturelles, etc., ça on sait le faire dans le code de l'urbanisme. *Par contre, la valeur des sols, on ne sait pas le faire dans le code de l'urbanisme* ». [Conseillère urbanisme, Ministère du logement, entretien du 29/03/2024].

Cette remarque met en avant la segmentation des différentes branches du droit et les langages propres auxquelles elles sont associées. Une partie de la littérature juridique analyse ce type d'« opérations de transplantation » entre des notions issues d'un domaine du droit vers un autre à travers l'image de « greffes » juridiques (Langenbucher, 2017). Ici, le transfert de notions issues du droit de l'environnement en droit de l'urbanisme se heurte à l'incompatibilité perçue des langages respectifs de ces droits. Il aboutit à un appauvrissement du sens des notions traduites.

Déoulant du premier, le second espace de mise en équivalence des énoncés du ZAN s'inscrit dans la sphère réelle des lieux de réunions et d'échanges entre experts des disciplines respectives. Anna D., l'une responsable de la DHUP décrit les dynamiques de ces échanges :

« On parlait d'artificialisation, et donc les gens qui s'occupaient plutôt, des écologues, ceux qui étaient responsables des chemins, des SRCE³⁶, en fait, eux, ils comprenaient bien de quoi on parlait. Nous on savait pas bien en fait... *Et on avait des langages tellement différents que le temps de se comprendre...* Et d'ailleurs, la définition de la nomenclature, elle a quand même été rejetée et repensée et revotée, et c'est pas rien, *c'est bien parce qu'il y a en fait deux cultures qui se sont affrontées*. » [Responsable de bureau, DGALN-DHUP, entretien du 08/04/2024].

De la même manière, cet extrait illustre des difficultés terminologiques et « culturelles » auxquelles les acteurs font face. Le cloisonnement des domaines d'expertise de ces derniers semble ici figer le dialogue et participe à l'éviction de certaines thématiques du champ d'application du ZAN. Ces

³⁶ Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) est un document cadre élaboré dans chaque région, mis à jour et suivi conjointement par la région (Conseil régional) et l'État (préfet de région) en association avec un comité régional Trame verte et bleue. Le contenu des SRCE est fixé par le code de l'environnement aux articles L. 371-3 et R. 371-25 à 31 et précisé dans les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.

difficultés liées à la traduction de l'objectif ZAN ont eu des répercussions notamment sur le sens et l'interprétation du terme « renaturation ».

II. La portée limitée de la traduction opérationnelle de la notion de renaturation

Si les notions d'artificialisation et son corollaire, la renaturation, ont toutes deux été ajustées suivant une volonté de les rendre opérationnelles, seule la traduction de la notion de renaturation sera abordée dans ce chapitre. Ce choix résulte du peu d'éclairage public et politique dont a bénéficié l'activité de définition de cette notion et qui a participé au cloisonnement de ce processus dans la sphère sociotechnique, là où le *transcodage*³⁷ de l'artificialisation a davantage été *négocié* dans la sphère politique. Par conséquent, ce second processus sera abordé dans le deuxième chapitre de ce mémoire.

Introduit pour répondre à des intérêts pratiques de mise en œuvre du ZAN, l'effet « net » de cet objectif pose question (A). Comment *compenser* l'artificialisation des sols ? Face à une définition floue et à la diversité des interprétations admises, la représentation de la « renaturation » finalement adoptée présente certaines failles limitant sa portée écologique (B).

A. L'intérêt pratique de l'introduction d'un effet « net » et sa définition

Pourquoi, malgré certaines critiques ultérieures (Leduc, 2023; Prunier et al., 2023), avoir attaché un effet « net » à l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols ? Un premier élément de réponse à cette question semble tenir à la reprise d'une formulation coutumière. Cet intitulé s'inscrit, entre autres, dans la lignée de l'adoption de l'objectif de « Zéro émission nette » (ZEN) des Accords de Paris et de l'énoncé « no *net* land take by 2050 », retenu par l'Union européenne dans sa feuille de route de 2011. Julien Fosse, auteur du rapport liminaire de France Stratégie (2019) commandité par l'Inspection générale du Ministère de la Transition écologique, offre un second élément de réponse : « dans nos modèles, en entrant les nouvelles constructions, *le zéro artificialisation brute ne nous semblait pas accessible*. On avait 5 000 hectares en trop », avant d'ajouter, « et ensuite, [...] c'était le plus acceptable politiquement, cette notion de zéro artificialisation nette, ça permettait à la fois de rassurer, parce qu'il y avait le “zéro”, les ONG environnementales, et puis le secteur du bâtiment aussi, il y avait “net” ».

³⁷ La notion de « transcodage » telle qu'introduite par P. Lascoumes (1996) est une transposition du terme traduction visant à « restituer les activités cognitives et les processus de mobilisation et de négociation sur lesquels reposent l'action public et ses renouvellement » (Lascoumes, 2019). En ce sens, cette notion vise à dépasser l'approche sociotechnique de laquelle le terme de « traduction » est issu (Callon, 1986).

Ce second argument, soutenu par certaines des responsables de bureau de la DHUP, a emporté le choix, en interne, d'opter pour la présentation d'un projet de loi visant le « zéro artificialisation *nette* », dont il restait, une nouvelle fois, à déterminer les modalités de prise en compte.

Le terme qui s'est rapidement imposé pour désigner le mode de compensation de l'artificialisation est celui de la « renaturation », entendue comme synonyme de la désartificialisation³⁸. Au moment des discussions sur le projet de loi ZAN, « la renaturation n'est pas définie par la législation, et ses définitions varient selon les approches »³⁹. Si sa définition est nécessairement liée à celle de l'artificialisation, la nature et le niveau des garanties affectées à sa réalisation – proximité, équivalence écologique, pérennité du projet – peuvent sensiblement orienter la mise en œuvre de cette *nouvelle variante* de la compensation. En l'absence de propositions déterminantes pendant la durée des débats parlementaires et suivant une volonté de laisser aux collectivités une marge de manœuvre opérationnelle suffisante, la loi Climat et Résilience a opté pour une définition relativement floue de la renaturation, qu'aucun décret réglementaire n'est venu préciser : « La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé » (art. 121-2-2, CU).

Deux ans après l'adoption de cette loi, le sens de cette notion apparaît toujours incertain parmi les acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme. Interrogée à ce sujet, Fanny D., la coordicatrice de l'OFB se fait le relais du ministère et explique, en mettant en avant les différences entre la renaturation et la notion de compensation écologique :

« Pourquoi je préfère dire “renaturation” que “compensation de l'artificialisation” ? Parce que tout simplement il y a quand même l'idée que la compensation de l'artificialisation elle est aujourd'hui principalement d'ordre surfacique. [...] Vous mesurez des flux qui passent d'une catégorie à l'autre d'un sens à l'autre mais qui ne se pose pas du tout la question de l'équivalence écologique puisque vous mesurez des polygones qui passent d'une catégorie à l'autre et vous voyez ça à l'échelle territoriale donc vous voyez pas du tout ça à l'échelle de projet. *Donc vous*

³⁸ Fosse, J., Belaunde, J., Dégremont, M., & Grémillet, A. (2019). Objectif « Zéro artificialisation nette » : Quels leviers pour protéger les sols ? (p. 54). France Stratégie.

³⁹ Blanc, J.-B., Loisier, A.-C., & Redon-Sarrazy, C. (2021), *opt. cit.*

passer d'une catégorie de surface artificialisée à surface non artificialisée et c'est de la renaturation. » [Coordinatrice, Aménagement du territoire, OFB, entretien du 05/02/2024].

Cette interprétation, rapidement diffusée parmi le réseau d'acteurs de l'aménagement du territoire qui s'est progressivement formé autour de la réforme du ZAN, laisse place à certaines interrogations.

B. La « renaturation » : une voie stratégique potentielle de détournement du ZAN

Telle qu'explicitée ci-dessus, la signification de la renaturation ne permet pas de comptabiliser, compte tenu de la nomenclature des sols artificialisés et non artificialisés arrêtée en 2023⁴⁰, certaines mutations de l'utilisation du foncier. Ainsi, certains projets fonciers visant à intégrer de la nature en ville ne seront pas comptés comme de la renaturation. Par exemple, explique l'OFB, « le fait de désimperméabiliser des parkings parce que vous mettez en place des revêtements poreux ça c'est pas de la renaturation, ça ne compte pas ». À l'inverse, certains ajustements marginaux, comme le fait de « planter des arbres sur une pelouse [...] de plus de 2000 mètres carrés », seront bien décomptés des enveloppes d'artificialisation.

Cette conception réductrice de l'activité de renaturation – par rapport aux exigences attachées à la réalisation des projets de « compensation écologique » de la séquence ERC – laisse planer une certaine ambiguïté et ouvre la voie à l'application potentielle de stratégies de détournement. Le « détournement » renvoie, selon J-P. Bourhis et P. Lascoumes (2014), à une « forme d'appropriation et de réinterprétation qui peut être assimilée à une résistance, généralement de la part des agents chargés de sa mise en œuvre, qui s'en saisissent pour l'asservir à leur propres fins ». Il s'agirait notamment, dans ce cas précis, de multiplier les projets *faibles* de renaturation pour pouvoir, en retour, augmenter son stock de quotas d'artificialisation et les utiliser sur des terres « non artificialisées » sur lesquelles l'aménagement est moins couteux, par exemple, que la rénovation d'une friche.

Face à cette observation, deux visions s'opposent. D'un côté, les responsables des agences étatiques chargés, entre autres, de la diffusion des « bonnes pratiques du ZAN », encouragent à un dépassement de cette conception réductrice de la renaturation. Interrogée à ce sujet, une chargée de mission

⁴⁰ Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols, JORF n°0275 du 28 novembre 2023.

Artificialisation de l'ADEME, diplômée comme ingénieure en management public, souligne, agacée semble-t-il par la récurrence de la question :

« Donc l'idée, c'est de passer le message que oui, à un moment, il faut pouvoir éventuellement renaturer, parce que c'est quand même la dernière étape dans la logique ERC, c'est d'abord on évite, on réduit et on compense seulement en dernier. [...] Et cette renaturation, elle doit être vue en fonction du ZAN pour être comptabilisée, *mais il faut prendre en compte vraiment beaucoup plus largement ce que ça peut apporter* en termes de nature en ville, de qualité de vie, de lutte contre les îlots de chaleur, de qualité de l'air. Bref. » [Chargée de mission, Artificialisation, ADEME, entretien du 02/02/2024].

Du côté des metteurs en œuvre du ZAN, cette vision optimiste qui place les territoires dans une posture volontariste, comme promoteurs d'une « application intelligente »⁴¹ de la renaturation, ne semble pas unanimement partagée. Pour étayer le point de vue des territoires, cet échange avec Hervé S., le chef de pôle SRADDET de la Région 3, spécialiste en aménagement du territoire, s'avère éclairant :

Hervé S. : « Parce que la renaturation, c'est... *Alors là, pour l'occasion, je vais vous parler en tant qu'aménageur de territoire, modeste que je suis. Je ne parlerais pas comme ça à mes collègues de biodiversité parce qu'ils s'arrachaient les têtes.* [...] La renaturation des sols, c'est bien renaturation des sols qu'il faut comprendre, c'est le retour des quatre états initiaux : l'agronomie, la flotte, la biodiversité et, j'oublie, le quatrième, le climat. C'est le retour à ces quatre états. *J'espère vraiment qu'ils ne m'entendent pas. Qu'on ait des pissenlits, ou une orchidée super rare, on s'en fout.* Là, pour l'occasion, je suis basique et je pense qu'il faut qu'on...

Alors là, c'est là où la loi est mauvaise, par contre [...]. Il nous manque le détail de la mise en œuvre de la renaturation. Et ce qui se passe aujourd'hui, c'est qu'il y a une guéguerre entre la vision que j'ai et que je vous exprimais à l'instant, qui est sûrement mauvaise, et la vision de mes collègues de biodiv', qui est sûrement très bonne. Parce qu'on n'a pas d'arbitre. Et moi, je ne vois pas aujourd'hui l'intérêt d'aller sur le plan de la renaturation au sens compensation environnementale parce que déjà que renaturer un sol, ça va être... fort sympathique. Mais

⁴¹ Cette expression est issue d'un entretien avec un chargé d'études d'une autre agence d'expertise publique pour qualifier les projets de renaturation ambitieux portés par certaines collectivités dont les pratiques sont érigées en « modèles ».

alors, renaturer un sol, tout en mettant de la compensation biodiv' par-dessus, le ZAN est mort ! »

Jade : « Non, mais il se trouve que, pour en avoir parlé avec l'Observatoire français de la biodiversité, la renaturation telle qu'elle est entendue dans le ZAN est distincte de la compensation écologique. Et il s'agit simplement d'un flux comptable d'un sol artificialisé en sol non artificialisé, quelle que soit la catégorie d'origine et de destination. »

Hervé S. : « Ah ! Mais je suis complètement d'accord. *Si l'OFB défend ça, moi, ça me va bien.* Il ne faut pas non plus qu'on s'enferme dans une situation où sous prétexte de maintien de la biodiversité..., et encore une fois, *je ne veux pas qu'ils m'entendent, mais la biodiversité, c'est quelque chose de super important. Mais il ne faut pas aller en chercher partout* » [Chef de pôle SRADDET, Région 3, entretien du 20/02/2024].

Introduite pour faciliter la mise en œuvre du ZAN, cette possibilité de « renaturation », combinée à une définition très partielle de ses modalités de réalisation, pourrait entraîner les mêmes dérives que celles liées à l'application du principe de compensation de la séquence ERC, à savoir, des stratégies d'évitement (Bigard et al., 2020; Ollivier et al., 2020).

Conclusion du chapitre 1.

Face à la plasticité initiale de la notion d'artificialisation et à l'hétérogénéité des méthodes de mesure du foncier des territoires français, l'introduction formelle de l'objectif ZAN portait deux ambitions majeures. D'une part, la fixation de la définition de l'« artificialisation » des sols entendait pallier l'hétérogénéité des méthodes de mesure et répondre à des besoins de coordination des différents acteurs. D'autre part, l'introduction de ce nouvel indicateur de mesure du foncier avait pour objectif d'étendre le champ d'action politique en matière de préservation des sols, en renforçant les garanties offertes à la protection de leurs fonctionnalités écosystémiques.

Ces différentes ambitions se sont toutefois confrontées aux contraintes techniques liées à l'opérationnalisation du ZAN. D'abord, l'introduction d'un nouvel outil de mesure national du foncier destiné à assurer l'objectivité et l'efficacité de la mesure, a conditionné certains paramètres de l'indicateur d'artificialisation des sols, notamment la division de la trajectoire du ZAN en deux objectifs distincts, la catégorisation binaire des sols – entre sols artificialisés et sols non artificialisés –, et la mise à l'écart des caractéristiques écosystémiques des sols. De même, en faisant primer un objectif de coordination des méthodes sur la précision des observatoires locaux des collectivités, l'introduction de cet outil national a lissé la représentation des spécificités foncières locales des territoires (Mespoulet, 2017). Ensuite, la voie de la planification retenue pour rendre l'objectif ZAN opérationnel a impliqué une traduction des enjeux écologiques de la notion d'artificialisation des sols au langage de l'urbanisme. Cette opération de traduction, dont la mise en œuvre a été complexifiée par le cloisonnement des deux domaines d'expertise – l'aménagement du territoire et l'écologie –, a une des conséquences sur le sens opérationnel concédé à certaines notions centrales du ZAN. En particulier, cette traduction opérationnelle du ZAN a réduit la définition de la « renaturation » du ZAN à son acception la plus faible, limitant les garanties écologiques requises et ouvrant la voie à des opérations de renaturation opportunistes.

Si les choix techniques réalisés pour faciliter l'application du ZAN et améliorer l'opérationnalité de cet instrument ont contribué à altérer sa portée écologique – en particulier sur le plan de la protection de la biodiversité –, les discussions politiques qui ont suivi ce premier calibrage de la loi ZAN, ont entraîné une nouvelle vague de *négociations* (Renault & Combe, 2017), qui a contribué à un second recul des exigences d'application du ZAN.

Chapitre 2. Les inflexions stratégiques et politiques du cadrage du ZAN

Lorsque le texte est présenté au Parlement, aux acteurs de l'aménagement et aux représentants des territoires, explique l'un des ingénieurs du CEREMA, le projet de loi ZAN « échappe complètement à la sphère technique. On se retrouve complètement en réaction par rapport au texte. C'est-à-dire, voilà, c'est le SMS qui est à 22 heures en disant, il y a un amendement qui a été voté, il faut faire un avis avant demain 7 heures. Et voilà ».

Après un premier cadrage technique piloté par la DGALN, les débats parlementaires autour du Titre V de la loi Climat et Résilience, dédié à la lutte contre l'artificialisation des sols, ont en effet marqué le début d'un long processus de discussion sur les choix de caractérisation de l'artificialisation et des modalités d'application du ZAN (Depraz & Chatelard, 2023). La quantification du ZAN s'est alors ouvertement *politisée* (Paradeise, 2012) : suivant la formule de N. Rose (1991), « des jugements politiques [ont guidé] les choix de ce qu'il [fallait] mesurer, la manière de le mesurer, la fréquence de la mesure, la façon de le présenter et de l'interpréter » (cité par Paradeise, 2012, p. 81).

En l'occurrence, l'ouverture au dialogue politique de la conception du ZAN (*Section 1*) a conduit à certaines concessions ayant considérablement assoupli l'application de cet objectif (*Section 2*).

Section 1. La recherche d'un consensus

Encouragée par la volonté de renforcer l'assise démocratique de cet objectif (I), l'organisation des discussions politiques ayant permis d'établir la convention de mesure de l'artificialisation révèle certaines faiblesses (II).

I. « Prendre le temps de se parler »⁴² : une volonté de renforcer l'assise démocratique du ZAN

Les ramifications législatives et réglementaires successives du ZAN sont le fruit d'un long processus de discussion (A), qui s'est déroulé dans l'espoir de faire émerger un consensus face à des intérêts divergents (B).

⁴² Cette expression est tirée d'un entretien réalisé avec l'ancienne conseillère du cabinet d'Emmanuelle Wargon.

A. La prolongation du temps de concertation politique du ZAN

Lorsqu'ils évoquent la période ayant précédé la publication du premier décret d'application du ZAN adopté le 29 avril 2022, les responsables de bureaux de la DHUP-DGALN recourent tous au champ lexical de l'urgence. Après l'adoption d'une mesure visant à instaurer une cible de réduction du nombre d'hectares à artificialiser pour la prochaine décennie par la Convention citoyenne pour le climat le 21 juin 2020, la transcription législative du ZAN dans la loi Climat et Résilience s'est en effet déroulée suivant un calendrier resserré, dans un contexte de forte tension parlementaire (Depraz & Chatelard, 2023). En attestent les 209 amendements portés au volet de cette loi dédié à l'artificialisation des sols (Claron et al., 2021). Le rythme accéléré du déploiement du ZAN s'est maintenu jusqu'à l'adoption des premiers décrets réglementaires visant à en préciser les modalités de déclinaison. Huit mois après l'adoption de cet objectif dans la loi Climat et Résilience, le 29 avril 2022, deux décrets ont été promulgués : le premier détaille une première nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi du ZAN⁴³, le second précise les modalités de territorialisation des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme⁴⁴ (Gueydan, 2023). La publication de ces décrets a généré une nouvelle vague de tensions. L'Association des Maires de France (AMF), figure de proue de ce mouvement contestataire, dénonce leur promulgation précoce, réalisée « dans la précipitation et sans étude d'impact » (Lenormand, 2023). Reprochant aux textes d'opérer une « recentralisation rigide qui accentue les fractures territoriales » et estimant que leurs dispositions doivent d'être « clarifiées et sécurisées »⁴⁵, elle saisit le Conseil d'État d'un recours contentieux. Elle est alors soutenue par le Sénat qui dénonce de son côté « un passage en force qui remet en cause la loi » (Gerbeau, 2022).

Face à ces contestations et sans attendre la décision du Conseil d'État⁴⁶, explique l'une des conseillères de la DGALN, « [le gouvernement] a décidé de reprendre le dossier. [...] En se disant, *ça nous donne le temps de travailler en concertation sur une définition partagée de l'artificialisation des sols* ». Cette

⁴³ Décret n° 2022-763 du 29 avr. 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, JO n° 0101, 30 avr. 2022.

⁴⁴ Décret n° 2022-762 du 29 avr. 2022 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, JO n° 0101, 30 avr. 2022.

⁴⁵ Communiqué du 22 juin 2022 publié sur le site de l'AMF « Décrets Climat et résilience (ZAN) : l'AMF saisit le Conseil d'État »

⁴⁶ Dans sa décision n°465341 du 4 octobre 2023, le Conseil d'État censure finalement le décret relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols. Cette censure tient à l'insuffisante précision de ce décret. Alors que la loi imposait au gouvernement « de préciser à quelle échelle les zones artificialisées doivent être identifiées », le Conseil estime qu'en faisant « simplement référence à des "polygones", sans donner de précisions suffisantes sur la manière dont ceux-ci seraient déterminés et appliqués », le décret contesté « n'a pas satisfait à l'obligation résultant de la loi, qui lui imposait d'établir l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme » (Lenormand, 2023).

reprise en main du dossier ZAN marque un second temps du processus d'élaboration de cette politique, guidé par une volonté de *prendre le temps* de la discussion (Blanck, 2016). Le 15 août, deux nouveaux décrets sont soumis à la consultation du public (Pheulpin, 2023), suivis, quelques mois plus tard, par la publication d'une proposition de loi du Sénat, visant à faciliter la mise en œuvre de l'objectif ZAN⁴⁷. Adoptée le 20 juillet 2023⁴⁸, cette loi, assouplissant considérablement les modalités d'application de cet objectif, sera rapidement accompagnée de la publication de trois nouveaux décrets, l'un proposant une nouvelle nomenclature de l'artificialisation des sols (cf. Encadré 3), les deux autres précisant les conditions de territorialisation du ZAN et fixant la composition et les modalités de fonctionnement d'une nouvelle commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols.

Alors qu'il n'était pas prévu initialement, l'ouverture de ce second temps de discussion politique autour des modalités d'application du ZAN se présente comme « une ressource politique pour fabriquer l'acceptation [...] et relancer l'action » (Blanck, 2016).

B. Une volonté d'asseoir les fondements démocratiques du ZAN face à des intérêts divergents

En organisant ce second temps de discussion politique, le gouvernement a cherché à ancrer le fondement démocratique de la convention établie autour de la définition de l'artificialisation, en renforçant notamment sa dimension participative. Cette légitimité démocratique du ZAN a d'abord eu pour fondement l'adoption, par la Convention citoyenne pour le climat, d'une mesure visant à établir une cible chiffrée de l'artificialisation des sols (Motaame-Czubowski, 2021). L'imprécision de la proposition formulée par la Convention et les transformations successives dont le texte a fait l'objet avant sa transcription législative ont toutefois progressivement affaibli l'assise citoyenne du ZAN (J.-B. Blanc et al., 2021; Claron et al., 2021), poussant le ministère à renforcer les conditions d'émergence d'un consensus. Plusieurs espaces d'échange se sont alors prêtés à l'organisation de ces concertations. L'arène parlementaire, d'abord, a accueilli les débats des deux lois successives de mise en œuvre du ZAN. Ensuite, la rédaction des décrets d'application de ces lois, organisée par le ministère de la transition écologique, a été encadrée par deux consultations publiques noyautées par les membres du groupe de travail « sobriété foncière » lancé en juillet 2019 (cf. *infra*).

⁴⁷ Proposition loi n° 205, 14 déc. 2022, J.B. Blanc, V. Létard, 14 déc. 2022, Sénat.

⁴⁸ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux (1), JORF n°0167 du 21 juillet 2023.

Le déroulement des débats parlementaires a permis de distinguer des groupes d'intérêt divergents, opposant globalement « ceux qui cherchaient à assouplir le ZAN à tout prix, et ceux qui luttaien t péniblement pour le maintenir, voire le renforcer », explique une responsable de la DGALN, spectatrice de ces débats. Face à la voix faiblissante des associations environnementales, une ligne d'opposition s'est progressivement constituée autour de l'alliance des représentants des collectivités et des professionnels de l'aménagement. Les uns, représentés principalement par la Fédération Nationale des SCoT (FN SCoT), l'association des Intercommunalités de France et l'AMF, s'attachaient, sans remettre en cause l'intérêt du ZAN, à assouplir les contraintes imposées à leurs territoires ; quand les autres, dont les porte-paroles principaux sont incarnés par l'Union nationale des Aménageurs (UNAM), la Fédération Française du Bâtiment (FFB) et la Fédération des Promoteurs Immobiliers (FPI), cherchaient à pérenniser leurs activités d'aménagement en limitant le champ d'application du ZAN (Logerais, 2023). Cette alliance s'est manifestée par un rapprochement stratégique des aménageurs vis-à-vis des préoccupations portées par les collectivités. Le directeur économique de la FFB, employé depuis plus de vingt ans, présente ainsi la position de la fédération : « Nous globalement, on s'est positionnés sur tout ce qui était favorable à un assouplissement [du ZAN] », avant de se reprendre, « enfin... donner plus de souplesse aux territoires dans leur mise en œuvre ». Cette rectification reflète l'argumentaire publiquement défendu par la fédération, qui s'aligne opportunément sur celui des collectivités.

Si la transposition de ces groupes d'intérêt sur le spectre de représentations politiques n'apparaît pas évidente, une analyse conduite par C. Claron et *al.* (2021) permet d'étayer les prises de positions politiques des différentes chambres parlementaires lors du vote de la loi Climat et Résilience. Cette étude met notamment en évidence la position plus conservatrice du Sénat par rapport à celle de l'Assemblée nationale. Ce constat s'appuie sur le décompte du nombre d'amendements identifiés comme réduisant la portée du texte de loi. Il illustre le rôle d'allié qu'a joué cette chambre parlementaire vis-à-vis des territoires, en particulier des territoires ruraux (Armand, 2022; Darne, 2024; Hélias, 2022) – un rôle revendiqué par le Sénat⁴⁹. Par ailleurs, ce travail indique que dans les deux chambres, les députés de droite et du centre ont émis proportionnellement plus d'amendements visant à assouplir le texte qu'à le renforcer (Claron et al., 2021).

⁴⁹ Blanc, J.-B., Loisier, A.-C., & Redon-Sarrazy, C. (2021), *opt. cit.*

Partant de ces conclusions, nous avons cherché à identifier plus précisément les profils des parlementaires impliqués dans les débats de la proposition sénatoriale de la seconde loi ZAN. Pour ce faire, nous avons ciblé les amendements émis par les parlementaires des deux chambres à l'article 7 de la proposition de loi, visant l'introduction d'une « garantie un hectare » au profit des communes. Mesure phare de la proposition de loi sénatoriale, les négociations qui ont entouré la rédaction de cet article mettent en relief certaines prises de position. Quatre amendements du Sénat et six de l'Assemblée nationale ont été identifiés⁵⁰ et classés selon qu'ils visent à étendre (1) ou réduire (2) le champ d'application de cette garantie (cf. Figure 3).

Figure 3. Liste de dix amendements parlementaires visant les modalités d'application de la « garantie un hectare » de la loi sénatoriale du 20 juillet 2023.

	Parlementaire	Parti politique	Circonscription	Amend.
Sénat	M. Vial	Les Républicains	Savoie (Auvergne-Rhône-Alpes)	(1)
	M. Dantec	Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires	Loire-Atlantique (Pays de la Loire)	(2)
	Mme. Micoulet	Les Républicains	Haute Garonne (Occitanie)	(2)
	Mme. Espagnac	Parti socialiste	Pyrénées-Atlantiques (Nouvelle Aquitaine)	(2)
Assemblée nationale	Mme Engrand	Rassemblement national	Pas-de-Calais (Nord-Pas-de-Calais)	(1)
	M. Rolland	Les Républicains	Savoie (Auvergne-Rhône-Alpes)	(1)
	M. Lopez-Liguori	Rassemblement national	Hérault (Occitanie)	(1)
	Mme. Delautrette	Socialiste	Haute-Vienne (Nouvelle-Aquitaine)	(2)
	M. Marchive	Renaissance	Deux-Sèvres (Nouvelle-Aquitaine)	(2)
	M. Mickaël Cosson	Mouvement Démocrate	Côte d'Armor (Bretagne)	Neutre

Il ressort de l'analyse de ces amendements plusieurs observations. D'abord, sur les quatre amendements visant à étendre cette garantie, deux ont été émis par des parlementaires affiliés au Rassemblement National (extrême droite) et deux par le parti Les Républicains (droite). À l'inverse, cinq des amendements restreignant les conditions d'octroi de cette garantie émanent de parlementaires

⁵⁰ Quatre amendements émis par des députés ont été écartés, soit parce qu'ils étaient émis par le même député et visaient des propositions très proches, soit parce qu'ils ne visaient pas la mise en place d'une modalité opérationnelle. Une présentation plus détaillée de la liste des amendements retenus est annexée (cf. Annexe 5).

issus de partis du centre et de gauche⁵¹. Cette première observation révèle l'inclination à droite des amendements visant à rendre plus flexibles les modalités de mise en œuvre du ZAN (Desrousseaux, 2014; Gérald, 2023; Salle, 2023). Ensuite, à l'Assemblée nationale comme au Sénat les parlementaires du parti Les Républicains ayant soutenu de tels amendements appartiennent à des circonscriptions d'Auvergne-Rhône-Alpes, ce qui atteste de l'influence politique forte de la position du président de cette région, Laurent Wauquiez, qui avait annoncé quelques mois plus tôt sa volonté de retirer sa région de la trajectoire du ZAN. Reprenant le discours très médiatisé de ce président régional, ces derniers ont plaidé en faveur d'un « rééquilibrage de l'urbain vers la ruralité et des bons élèves vers les moins bons » et soutenu « le droit à construire » des communes rurales (Armand, 2022; Darne, 2024; Hélias, 2022). Cet argumentaire a également été mobilisé par la députée du Rassemblement nationale, Christine Engrand, qui, défendant la pérennisation de cette garantie jusqu'en 2050, met en garde contre la « lente agonie » des communes rurales dont le ZAN signerait un « coup d'arrêt au développement ». Fil rouge de cette proposition de loi sénatoriale, la mise en avant du « droit au développement »⁵² des territoires ruraux a été mobilisé tout au long des débats parlementaires pour plaider l'assouplissement des modalités d'application du ZAN (Desrousseaux, 2014).

La prise en compte des intérêts divergents révélés lors des débats parlementaires s'est avérée plus déterminante encore lors de la négociation des dispositions des décrets d'application du ZAN, lesquels ont permis de convenir de la nomenclature précise des sols artificialisés et non artificialisés (Bouteille, 2022). L'analyse de l'organisation de ces discussions met cependant en évidence certaines faiblesses.

II. Les modalités de la concertation organisée autour de la définition réglementaire de l'artificialisation

Bien que les débats qui se sont déroulés dans l'hémicycle aient permis d'identifier les groupes d'intérêts ayant influencé l'orientation du projet de loi ZAN, les éléments clés de cet objectif, à savoir les modalités précises de la mesure de l'artificialisation et sa territorialisation, ont été fixés définitivement par voie réglementaire. Notre analyse du processus de concertation ayant accompagné l'écriture des décrets d'application du ZAN ciblera essentiellement l'élaboration de la seconde série

⁵¹ Les quatre partis visés sont : le Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires, le Groupe Socialistes (SOC) et Renaissance - une députée appartenant au parti Les Républicains ayant également soutenu une mesure visant à restreindre le champ d'application de la garantie un hectare.

⁵² Sénat (2022), « L'essentiel sur... La proposition de loi de la mission conjointe de contrôle "zéro artificialisation nette" », p. 7.

de décrets du 27 novembre 2023, aujourd'hui en vigueur, et dont les dispositions précises seront discutées dans la section suivante.

Plus qu'une nécessité technique, la construction de la convention à la base de l'acte de quantification est analysée par la littérature comme une *nécessité sociale* permettant de « fonder l'entente entre les parties prenantes pour utiliser cette quantification » (Martin, 2020d). Elle revêt ainsi un caractère « endoformateur », dans la mesure où elle génère un apprentissage collectif (Plottu & Plottu, 2009 cité par Fallon & Feron, 2017). Pour remplir pleinement ces fonctions, certains auteurs ont analysé les conditions de réalisation optimale du processus de co-production du savoir (Pestre, 2013). Le choix social n'est possible, selon F. Jany-Catrice (2016), que « dans des espaces ouverts de débat où experts et société civile se côtoient et où l'apprentissage est véritablement collectif et les processus délibératifs opérants ».

En l'occurrence, l'attention inégale accordée aux différentes parties prenantes de cette concertation (A) et l'opacité du processus de négociation ayant abouti à la publication des décrets d'application du ZAN (B) affaiblissent la dimension participative de l'élaboration de ces décrets.

A. L'écoute inégale des parties prenantes associées à la convention de mesure de l'artificialisation

Après la censure des deux premiers décrets d'application du ZAN et l'adoption de la deuxième loi visant à faciliter l'application de cet objectif, le ministère lance, selon ses termes, un « [travail] de concertation sur une définition partagée de l'artificialisation »⁵³. Deux consultations publiques sont alors organisées sur le projet de décret relatif à la nomenclature de l'artificialisation et sa territorialisation, l'une entre le 13 juin et le 4 juillet 2023, l'autre entre le 25 juillet et le 15 août. Nous présenterons dans cette partie les profils des acteurs impliqués dans ces consultations et la pondération de leurs avis respectifs.

La liste des « 38 contributeurs » mentionnés sur le site officiel de ces consultations publiques n'étant pas publiée⁵⁴, la reconstitution des différentes parties prenantes entendues dans le cadre de cette

⁵³ Expression tirée d'un entretien réalisé avec une conseillère du cabinet d'Emmanuelle Wargon (cf. *infra*).

⁵⁴ Le site de la consultation publique organisée sur le projet de décret relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols est accessible sur le lien suivant : <https://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-decret-relatif-a-la-mise-en-oeuvre-de-la-a2893.html>

opération de quantification, pourtant déterminante (Plottu & Plottu, 2009), s'avère épineuse. Il ressort des entretiens réalisés dans le cadre de ce travail que la composition des contributeurs se rapproche de celle du groupe de travail « Sobriété foncière » (cf. *infra*), sans toutefois s'y confondre entièrement. À ce sujet, Sandrine B., l'ancienne conseillère du cabinet d'Emmanuelle Wargon explique :

« Nous, dans nos sas de concertation, comme je vous le disais, il y avait les associations d'élus, il y avait un groupe de travail « Sobriété foncière », qui avait été mis en œuvre par la DHUP, bien avant la loi, *qui réunissait les associations d'élus, les agences d'urba, enfin, il y avait énormément de monde autour de la table, les bailleurs sociaux, les promoteurs, enfin, c'était des visios à 75 000. [...]* C'était vraiment le support de concertation très concrète sur le décret, sur les dispositions de la loi. » [Conseillère urbanisme, Ministère du logement, entretien du 29/03/2024].

À cela s'ajoutent certains groupes de lobbies – présentés comme tels au cours des entretiens –, parmi lesquels les plus mentionnés sont : les carriers, militant pour le retrait des carrières de la catégorie des sols artificialisés, et les déchets de Cognac, qui cherchaient à faire sortir de l'enveloppe des sols artificialisés les grands centres de recyclage⁵⁵. La composition exacte des participants de cette concertation reste néanmoins difficilement identifiable, ce qui constitue une première zone d'ombre dans les modalités d'organisation.

Il est toutefois possible, au travers des récits établis par une partie des acteurs entendus à l'occasion de cette consultation, de mettre en avant certains rapports de force entre les groupes. R. Caveng (2017) souligne, concernant les parties prenantes associées à une activité de concertation, que lorsque ces groupes sont inégalement dotés en ressources, cela peut permettre à certains d'entre eux d'imposer ou de faire admettre leur point de vue. À cet égard, Fanny D., l'ancienne cheffe de bureau du ministère de la Transition écologique, coordinatrice de l'OFB depuis 2020 explique par exemple :

« L'Office français de la biodiversité (OFB) comme les autres opérateurs de l'État ont notamment été auditionnés [...] dans le cadre des groupes de travail qui ont été mis en place sur les volets un peu plus réglementaires. Nous avons eu l'occasion notamment en lien étroit avec le Museum national d'histoire naturelle de faire un certain nombre de remarques sur la

⁵⁵ Ces deux groupes de lobby ont été mentionnés à plusieurs reprises par les enquêtés.

nomenclature des surfaces artificialisées, des surfaces non artificialisées comme nous avons eu l'occasion de faire des remarques sur d'autres projets de textes réglementaires qui nous ont été soumis. Voilà, j'allais dire *au même titre que les autres acteurs, sauf que nous on a la chance en participant en groupe de travail national d'avoir les textes un petit peu avant la consultation publique* et donc de pouvoir réagir un petit peu plus tôt que dans le cadre de la consultation publique *puisque généralement nous ne réagissons pas auprès de nos tutelles dans le cadre de consultation publique mais nous le faisons en avant, dans le groupe de travail ou pendant des échanges bilatéraux par exemple.* » [Coordinatrice, Aménagement du territoire, OFB, entretien du 05/02/2024].

Cet extrait d'entretien illustre plusieurs dynamiques à l'œuvre. D'une part, les membres du groupe de travail « Sobriété foncière », sélectionnés par le ministère de la transition écologique dès 2019, semblent avoir disposé d'un cadre d'écoute préférentiel lors de la consultation publique. En particulier, les membres présentés en qualité « d'experts publics » – c'est notamment la manière dont la coordinatrice de l'OFB a présenté cette institution – prennent une place prépondérante dans l'organisation du processus décisionnel (Caveng, 2017; Martin, 2020c). D'autre part, cet extrait révèle, par la mention d'« échanges bilatéraux », l'existence de canaux de dialogue privilégiés avec les décideurs publics. Ces canaux apparaissent en l'occurrence d'autant plus précieux que les seules scènes de dialogue collectif décrites sont des « visios à 75 000 ». Un conseiller de France urbaine, une association de représentation des territoires dont les activités de lobbying constituent le cœur de métier, interrompt, lors d'un entretien, son récit du processus de concertation mis en œuvre pour la rédaction des décrets d'application du ZAN :

« Vous voyez, pas plus tard que maintenant, on ne va pas pouvoir beaucoup beaucoup prolonger puisqu'*après on a des collègues qui vont aller voir le cabinet de Béchu* et qui nous disent au fait qu'est-ce que vous avez comme message à porter sur le ZAN. Donc *c'est vraiment tout à fait, vous voyez, dans ce registre-là.* » [Conseiller, Aménagement territorial et urbanisme, France Urbaine, entretien du 06/02/2024]

Par cet aparté, ce conseiller témoigne d'une autre forme de déséquilibre dans les rapports des forces en présence lors de ces consultations. À côté de l'attention particulière accordée aux « experts », il

semble que les organisations dans lesquelles il existe des « pôles dédiés à l'influence »⁵⁶ soient dotées de ressources supplémentaires permettant de faire admettre leur point de vue lors de ces consultations.

Ces rapports de force inégaux trouvent un écho particulier dans un contexte de désorganisation globale des débats, où les délibérations décisives ne sont pas exposées de manière transparente.

B. La désorganisation et l'opacité des arbitrages décisifs de la concertation

Outre les effets liés aux modalités de représentation des différentes parties prenantes de la concertation (Caveng, 2017), comme le soulignent M. Renault et *al.* (2017), les processus de négociation des conventions de mesure sont influencés par les modes d'organisation structurelle des espaces de discussion, notamment les modalités pratiques du dialogue et les règles procédurales. À cet égard, les témoignages de certaines parties prenantes de la concertation qui s'est déroulée autour de la définition de l'artificialisation⁵⁷ illustrent une impression de désordre d'ensemble dans la manière dont les échanges ont été organisés.

Une partie des acteurs sollicités dans le cadre de cette concertation expliquent notamment cette impression par la complexité du sujet et son niveau d'appropriation plus ou moins avancé par les différentes parties prenantes (Rémy, 1995 cité par Dechézelles, 2017). La Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), intégrée dès le départ au groupe de travail « Sobriété foncière », figure parmi les acteurs clés de cette concertation. Elle a notamment été chargée, après la censure des premiers décrets d'application du ZAN, de rédiger un rapport visant à identifier les enjeux opérationnels de la mise en œuvre de cet objectif⁵⁸. Revenant sur cette expérience, la déléguée générale adjointe de la FNAU souligne l'existence d'un décalage entre la « mécanique » du ministère et le niveau d'avancement et de compréhension sur le terrain :

⁵⁶ Cette expression est tirée d'un entretien réalisé avec la directrice influence de la Fédération nationale des travaux publics (FNTP), au cours duquel l'interlocutrice mentionne également des espaces de dialogue dédiés à ces activités de lobbying.

⁵⁷ Parmi les acteurs entendus dans le cadre de ce travail, plusieurs évoquent, au moins indirectement, une participation à ces discussions, en tant qu'associations de collectivités locales (FNScot) ; professionnels de l'aménagement et de la construction (FFB, FNTP, Medef) ; instances d'expertise environnementale (OFB, ADEME, CEREMA) et agences de conception urbanistique et paysagère (FNAU, France Urbaine, Citadia).

⁵⁸ Ce rapport, recueilli comme avis de la FNAU n°10, intitulé « Zan, les outils de mesure : enjeux, limites et perspectives » est paru en décembre 2022 (p.16) : <https://www.fnau.org/fr/publication/avis-fnau-n10-zan-les-outils-de-mesure-enjeux-limites-et-perspectives/>

« Enfin moi je vois bien quand j'ai commencé à faire ce rapport sur la mesure de la nomenclature, enfin la nomenclature et la mesure du ZAN, l'artificialisation. *J'ai appelé plein de gens, plein de gens qui étaient censés être pointus sur le sujet* et qui... : “consommation des “enafs”, “artifs”, tout ça, *on pataugeait. Même le ministère.* “Enfin c'est quoi la doctrine ?” Enfin bon bref, on fabriquait quoi, c'est pas si simple. On a tous mis beaucoup beaucoup de temps, je pense que maintenant c'est à peu près clair dans l'esprit de chacun, bien que ».

[...] Donc on a regardé ça. Les agences, d'abord, premier point qu'on n'avait pas compris... *Alors moi j'étais pas dans la mécanique autant que le ministère, donc j'ai appris aussi, mais je voyais bien que les agences qui pouvaient l'être – j'avais une dizaine d'agences avec moi – étaient pas complètement dans la mécanique non plus, donc on comprenait pas tout.* » [Déléguée adjointe, FNAU, entretien du 22/01/2024].

Les difficultés de compréhension qu'expose cette enquêtée, diplômée d'études supérieures en géographie et forte de vingt ans d'expérience dans l'aménagement du territoire, attestent d'une certaine complexité du sujet. Par ailleurs, si ce récit met en lumière le processus d'apprentissage collectif à l'œuvre (Plottu & Plottu, 2009 cité par Fallon & Feron, 2017), la multiplication des échanges informels auxquels la déléguée générale adjointe de la FNAU semble contrainte illustre les difficultés de coordination des différents experts sollicités.

De l'autre côté de la scène, la façon dont le ministère perçoit l'organisation des consultations ayant contribué à l'élaboration des décrets d'application du ZAN confirme l'approche tâtonnante de sa mise en œuvre. Sandrine B., la conseillère en urbanisme du cabinet d'Emmanuelle Wargon raconte :

« Il y a eu une quantité de débats. Mais c'était impressionnant. Et c'était plutôt des allers-retours avec les scientifiques, les techniques, le CEREMA, il a été missionné là-dessus, évidemment. *Et en fait, les questions-réponses arrivaient au fur et à mesure, enfin, au fil de l'eau, et on n'avait pas toujours de réponses.* Et donc, beaucoup de choses sont apparues, parce qu'on a beaucoup, beaucoup, beaucoup débattu, et donc, on ajustait la nomenclature un peu suivant les problèmes que ça posait. [...]

Bref, des décisions se sont prises. *Alors, je peux même pas vous dire qu'il y avait un pilote dans l'avion, un chef d'orchestre, qui, au bout du compte, décidait en disant "c'est comme ça et pas autrement".* Enfin, si quand même... En l'occurrence, c'était le ministère. Et donc, à la tête de ça, *Jean-Baptiste Butlen, le directeur [de sous-direction de l'aménagement durable de la DHUP] qui était, en fait, au final chef d'orchestre de tout ça.* Mais c'était pas sans difficultés et sans... Il y a des sujets qu'on sait très bien qui n'ont pas été vraiment révolus, en fait. *À un moment donné, on a fait un choix.* Donc, c'est une question difficile à... C'est difficile à répondre à cette question parce que ça a été vraiment construit comme ça, dans les faits. » [Conseillère urbanisme, Ministère du logement, entretien du 29/03/2024].

Ce récit permet de mettre en lumière plusieurs caractéristiques du déroulement des négociations des décrets d'application du ZAN. D'abord, il révèle un séquençage des discussions ayant structuré le processus d'élaboration des décrets, les propositions des différentes parties prenantes ayant été entendues « au fur et à mesure » par le ministère. La réception fragmentée de ces contributions confirme l'inefficience du modèle des visio-conférences comme forum d'échange collectif. Cette observation corrobore le récit de la FNAU et la nécessité de la création des espaces de dialogue bilatéraux mentionnés précédemment. Ensuite, ce témoignage révèle un manque de transparence des décisions délibératives ayant permis de fixer la nomenclature des sols artificialisés et les modalités de déclinaison de l'objectif. Interrogée à ce sujet, Jeanne P., une autre responsable de la DHUP, encore en poste au moment de notre entretien, évoque une « multitude de documentations publiques » décryptant les différents choix opérés par la sous-direction de l'aménagement durable de la DHUP, dont le directeur, Jean-Baptiste Butlen, est désigné comme « chef d'orchestre » de ces débats. L'examen de ces documents⁵⁹, ne permet pourtant pas d'éclairer l'ensemble des arbitrages réalisés. Entre autres, les arguments ayant déterminé les seuils de détection des sols artificialisés, dont la fixation a pourtant été centrale, n'y sont pas exposés (cf. *supra*).

Les éléments mis en évidence dans cette partie au sujet de l'organisation des concertations ayant abouti à la publication des décrets d'application du ZAN et à la fixation de la mesure de l'artificialisation des

⁵⁹ À la suite de l'entretien, la collègue de cette responsable de bureau de la DGALN, également présente lors de cet entretien, communique par retour de mail une liste de trois documents détaillant « les choix effectués par le ministère sur les modalités précises de la définition de l'artificialisation des sols et la nomenclature des surfaces artificialisées et non artificialisées ». Ces documents sont : le Fascicule 1 « Définir et observer la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et l'artificialisation des sols » publié sur le site du portail national de l'artificialisation des sols par le ministère de la transition écologique (2023) ; la notice du décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols ; et le rapport de présentation du décret lors de la consultation du public publié par la DHUP le 9 juin 2023 d'une longueur de 5 pages.

sols doivent être appréciés avec précaution. Non seulement, les indices sur lesquels ils s'appuient ne sont pas exhaustifs, mais ils s'inscrivent également dans des traditions politiques anciennes et en cela, n'apparaissent pas comme des caractéristiques spécifiques de l'opération de quantification des sols artificialisés. Leur mise en évidence permet toutefois d'éclairer les conditions dans lesquelles les concessions politiques présentées dans la section suivante ont été déterminées.

Section 2. Les concessions stratégiques et politiques

L'ouverture à la discussion politique du ZAN, dont le contexte a été présenté précédemment, a conduit à l'édiction d'une série de mesures qui ont contribué à assouplir la mise en œuvre de cet objectif. Dans cette section, nous montrerons qu'alors que ces inflexions politiques ont été accordées suivant une volonté de renforcer l'acceptabilité de cette politique, elles ont paradoxalement attisé des formes de résistance en complexifiant le dispositif.

Parce qu'elles ont été négociées et cédées dans des espaces politiques différents et suivant des perspectives propres (cf. *infra*), il convient de distinguer les concessions politiques législatives votées au Parlement, qui ont surtout concerné les modalités de déclinaison territoriale de l'objectif ZAN (I), des choix stratégiques négociés par voie réglementaire qui ont permis d'opérationnaliser la définition de l'artificialisation des sols en en proposant une nomenclature précise (II).

I. Les concessions législatives dans les modalités de déclinaison territoriale du ZAN

Suite à la contestation judiciaire des deux premiers décrets d'application du ZAN, la loi du 20 juillet 2023, issue d'une proposition du Sénat, a introduit certaines dispositions visant à renforcer l'adhésion des territoires (A). Ces mesures se sont toutefois révélées à double tranchant (B).

A. Les concessions politiques accordées par le Sénat en soutien des territoires

Conformément au rôle qui lui est assigné, en introduisant la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre du ZAN sur les territoires, le Sénat s'est érigé en porte-parole des collectivités territoriales⁶⁰. Il s'est plus particulièrement positionné comme représentant des territoires ruraux, qu'il estimait lésés

⁶⁰ Ce rôle de porte-parole des territoires est celui qui lui ait conféré par la Constitution française, dont l'article 24 précise : « Le Sénat [...] est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République ».

par les dispositions de la loi Climat et Résilience. Cette posture, qu'il a lui-même revendiquée (J.-B. Blanc et al., 2021; Penche, 2024; Riste, 2023), est celle qui lui est unanimement reconnue sur la scène médiatique et politique (J.-B. Blanc et al., 2021; Bouard, 2023; Floc'h, 2023b; Michel, 2023). Et pour cause, commente l'un des enquêtés, conseiller régional en aménagement du territoire depuis une dizaine d'années :

« Je pense que la vice-présidente me laissera librement dire [...], que le temps politique au moment où ça a été décidé n'était pas complètement neutre, quelques semaines avant les sénatoriales, dont on sait qui sont les grands électeurs. » [Conseiller du président de région, Région 2, entretien du 19/02/2024].

Quoi qu'il en soit, la mise en scène médiatique de cette prise de position du Sénat a fait office de point de convergence des différents acteurs de la ligne d'opposition du ZAN (cf. *infra*). Une partie des territoires, en particulier les territoires ruraux, mais aussi les professionnels de l'aménagement, se sont ainsi rattachés à cette ouverture politique, perçue comme une opportunité de modérer les exigences du ZAN. La directrice « Influence » de la Fédération nationale des travaux publics (FNTP), diplômée du supérieur en sciences politiques et dotée d'une expérience de conseillère politique, en atteste : « Sur notre lobbying, évidemment, on a fait surtout du lobbying par rapport à la proposition de loi sénatoriale ». De même, le directeur des études économiques de la FFD insiste sur l'implication de la fédération dans les négociations ayant accompagné l'adoption de cette deuxième loi :

« Les sénateurs ont vraiment été relativement proches de nos positions sur le sujet et on avait notamment travaillé avec le sénateur Blanc sur un rapport sur le ZAN. On... voilà, on a été beaucoup interrogés sur le sujet. » [Directeur d'étude, FFB, entretien du 16/01/2024].

En l'occurrence, la loi du 20 juillet 2023 issue de cette proposition sénatoriale a introduit plusieurs mesures visant à assouplir les modalités d'application du ZAN. Parmi les évolutions majeures, on compte premièrement l'octroi d'une surface minimale de 1 hectare de consommation d'espace garantie à toutes les communes couvertes par un document d'urbanisme pour la période de 2021-2031 (loi n° 2023-630, art. 4). La deuxième mesure phare de cette loi concerne la création d'un forfait national dédié aux projets d'envergure nationale ou européenne et d'intérêt général majeur de 12 500 hectares (loi n° 2023-630, art. 3). Cette enveloppe est imputée à l'ensemble des hectares répartis entre les régions pour la période 2021-2031 afin d'atteindre la division par deux de la consommation d'enaf par

rapport à la décennie précédente, ce qui signifie qu'elle n'est pas décomptée de la cible de réduction de l'artificialisation des sols fixée pour 2031. Sans directement modifier la trajectoire nationale de réduction de la consommation d'enaf du ZAN à horizon 2031, ces deux premières dispositions jouent sur les modalités de répartition de cet effort en garantissant, comme l'explique le sénateur Fabien Genet, le « droit [au] développement » des territoires, en particulier pour les plus petites communes (Riste, 2023). À côté de ces deux mesures principales, d'autres dispositions visent à assouplir le calendrier de mise en œuvre du ZAN – en accordant un délai supplémentaire de six mois pour modifier les documents d'urbanisme –, et à créer de nouveaux outils à disposition des maires afin de renforcer la maîtrise de leur foncier, notamment un droit de préemption et un sursis à statuer.

Accordées dans une tentative du Sénat de concilier les territoires et de renforcer l'acceptation de cette politique, ces mesures se sont révélées à double tranchant.

B. Un accueil mitigé des territoires

Certains auteurs ont souligné l'intérêt, pour garantir le maintien d'un instrument de l'action publique, d'en assouplir les modalités d'application afin de le rendre plus adaptable et acceptable pour ses metteurs en œuvre (Barrault-Stella, 2014). En l'espèce cependant, les assouplissements opérés par le Sénat n'ont pas permis de renforcer significativement l'adhésion des collectivités territoriales. Au contraire, ils semblent avoir contribué à l'émergence de nouvelles crispations et attisé certaines tensions entre les territoires. À ce sujet, le chef de projet SCoT⁶¹ d'une intercommunalité bretonne, juriste de formation, commente : « la plupart de ce qu'il y a d'écrit dans la loi d'initiative sénatoriale revient à tendre un couteau par la lame ».

Premièrement, ces nouvelles dispositions sont perçues par une partie des acteurs de l'aménagement comme des facteurs de complexification supplémentaire du ZAN, qui nuisent à la cohérence d'ensemble de cet instrument. La garantie communale d'un hectare accordée aux communes fait en ce sens l'objet de vives critiques. Parmi les enquêtés interrogés dans le cadre de ce travail, l'ensemble des individus impliqués dans l'aménagement du territoire, en lien avec les collectivités, dénoncent

⁶¹ Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un territoire, de projet ou bassin de vie (périmètre intercommunal ou au-delà), détermine l'organisation spatiale et les grandes orientations de développement d'un territoire. Il s'agit du deuxième échelon de territorialisation du ZAN (cf. Annexe 3).

« l'incohérence »⁶², voire « la débilité »⁶³, de cette mesure. La vice-présidente d'une région de l'Ouest métropolitain, ancienne cadre bancaire, souligne notamment avec ironie :

« On a installé quelque chose [la garantie communale] qui a rajouté la complexité dans nos yeux à la loi, parce que c'est *la loi de juillet qui était censée apporter de la simplicité et plus on simplifiait, plus c'est compliqué*.

[...] J'avais trouvé les chiffres, je les trouvais rigolos. La plus petite commune en Bretagne, c'est 4 hectares. La plus grande, c'est 16 000. Et avoir un rapport homogène d'un hectare garanti pour chaque commune sans regard sur la réalité de sa population, ou de sa superficie, ou de la superficie de sa tâche urbaine, *on se rend bien compte que c'est absurde*. » [Vice-présidente, Région 2, entretien du 19/02/2024].

L'utilisation d'un argument comptable pour illustrer la complexité et l'« absurdité » de la garantie un hectare illustre le registre arithmétique dans lequel cette règle enferme la mise en œuvre du ZAN. Une logique qui est par ailleurs largement décriée par les territoires et qui cristallise certaines résistances (cf. Partie 2). De plus, l'octroi de cette garantie d'un hectare est jugé incohérent avec les objectifs poursuivis par l'introduction du ZAN. Alors que ce dernier vise à limiter l'étalement urbain, celle-ci est perçue comme un facteur d'émiettement des zones à urbaniser (Charmes, 2021).

Deuxièmement, les nouvelles mesures introduites par la loi du 20 juillet 2023 accentuent le sentiment d'insécurité juridique des collectivités chargées de la déclinaison territoriale du ZAN. Léo F., chef de projet SCoT d'une intercommunalité bretonne déplore :

« *C'est presque plus maintenant, sur le temps immédiat, qu'on voit des crispations apparaître, mais ça, c'est à cause des sénateurs*, parce que, comme ils ont bousillé le travail qui a été fait par les SCoT bretons, ou une partie en tout cas de ce travail avec la région, on a une sorte de remise à zéro de la copie, qui n'a pas été préparée. *Les sénateurs ont créé un contexte d'insécurité juridique* qui n'a pas permis ni aux SCoT ni à la région de le préparer sur le dernier trimestre de l'année 2023. » [Chef de projet SCoT, EPCI de Bretagne, entretien du 14/03/2024].

⁶² Ce terme est notamment employé par le chargé d'étude de la CDC Biodiversité, Lucas D.

⁶³ Ce terme est employé par : le chargé de mission de l'EPFL du Pays basque ; la directrice de la Fédération nationale des SCoT, le chef de projet SCoT d'un EPCI breton et Guillaume H., un urbaniste de l'Institut Paris Région.

De la même manière, le chef de pôle SRADDET de la Région 3, dont le président est quant à lui affilié au parti *Divers droites*, explique :

« On a eu des témoignages de territoires notamment de PLUi et de SCoT qui nous disent "mais si vous nous appliquez 1 hectare par commune, *on est mort, on met à la poubelle 4 ans de boulot*". » [Chef de pôle SRADDET, Région 3, entretien du 20/02/2024].

Ces deux témoignages illustrent les contestations qui ont émané des territoires suite à l'adoption de la loi du 20 juillet 2023, ces derniers dénonçant les difficultés de planification induites par ce contexte d'instabilité législative. En modifiant les règles du jeu, loi sénatoriale a en effet renversé le travail de planification qui avait déjà pu être réalisé. Même les communes rurales, principales destinataires de ces mesures, expriment des réserves (AFP, 2023; Floc'h, 2023b; Gaspar, 2023). John Billard, secrétaire général de l'AMRF dénonce notamment : « Un hectare par commune est une hérésie. Il faudrait de l'adaptation locale » (Gaspar, 2023). Finalement, seuls les professionnels de l'aménagement, destinataires indirects de ces assouplissements, semblent y avoir trouvé leur compte, rassurés par le ton de ces nouvelles mesures, qui vont dans le sens d'un maintien du développement local.

Néanmoins, les réticences exprimées par les territoires aux mesures accordées par la loi du 20 juillet 2023 ternissent le bilan de cette réforme législative initiée dans la perspective de renforcer l'acceptation du ZAN. Il en va de même pour les trois décrets d'application qui ont suivi l'adoption de cette loi.

II. Les choix politiques et stratégiques dans la définition de la nomenclature du ZAN

Partiellement censuré par le Conseil d'état en raison de son imprécision quant à l'échelle d'observation de l'artificialisation, le décret « nomenclature » du ZAN a fait l'objet d'une seconde écriture. Suivant le même schéma que la loi d'initiative sénatoriale, la nouvelle version de ce décret, publiée le 27 novembre 2023, nourrit toutefois un paradoxe. Alors que les dérogations relatives à la nomenclature des sols artificialisés ont été accordées par le gouvernement dans l'optique de renforcer l'opérationnalité et l'acceptabilité du ZAN (A), elles ont, par leur cumul, conféré à la notion d'artificialisation un sens de plus en plus éloigné de son acception initiale, générant des incompréhensions et des résistances (B).

A. Des choix stratégiques au soutien d'un projet politique consensuel

Qualifié de « couteau suisse » par J-M Offner (2022), le ZAN poursuit des finalités diverses. Il vise aussi bien à préserver la biodiversité des sols, qu'à assurer la captation des gaz à effet de serre, limiter l'étalement urbain et protéger la souveraineté alimentaire⁶⁴ (Bechu, 2023). Rédigée en vue de concilier ces objectifs parfois contradictoires, la nomenclature des sols artificialisés a mis au jour certains arbitrages illustrant des orientations stratégiques entre ces différentes finalités. Une première orientation politique en faveur de la protection de la souveraineté alimentaire a conduit, dès le départ, à écarter les terres agricoles de la catégorie des sols artificialisés – et ce quelles que soient les pratiques qui y sont déployées et leurs impacts sur les fonctions biologiques ou hydriques des sols (Bouteille, 2022; Depraz & Chatelard, 2023). Ensuite, la nomenclature du ZAN a été conçue pour favoriser la densification urbaine conformément au modèle de la ville compacte (Halleux et al., 2021). Suivant cette perspective, il a notamment été décidé de classer les jardins herbacés privés dans la catégorie des sols artificialisés. Cette classification encourage les collectivités à limiter les quartiers résidentiels conçus autour de maisons individuelles (Le Rouzic, 2023). À l'inverse, alors que cette catégorie avait suscité de vifs débats lors de la publication du premier décret fixant la nomenclature du ZAN (Bouteille, 2022; FNAU, 2022), les jardins publics ont été reclassés comme sols « non artificialisés » quel que soit leur type de couvert (herbacé ou boisé) à condition qu'ils aient une surface au moins égale à 2 500 mètres carrés. Ce choix est justifié par le gouvernement par une volonté de ne pas décourager la mobilisation des surfaces urbaines herbacées⁶⁵. Enfin, l'élaboration de la nomenclature des sols artificialisés a été guidée par une volonté de garantir le développement de certaines activités industrielles, notamment celles sur lesquelles s'appuient les transitions écologiques. À ce titre, les carrières et les centrales solaires au sol, sous réserve du respect de certains critères⁶⁶, sont exclues de la catégorie des sols artificialisés. Ces choix témoignent d'un arbitrage en faveur de la pérennisation des activités industrielles identifiées comme prioritaires⁶⁷ malgré les impacts sur les sols que ces installations génèrent (Padilla et al., 2022).

⁶⁴ L'ordre de présentation des objectifs est celui suivant lequel le Ministre de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, Christophe Béchu, présente cet instrument dans l'introduction de la revue *Administration*, consacrée aux questions foncières.

⁶⁵ Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires (2023), Fascicule 1 : définir et observer la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers et l'artificialisation des sols, p.44.

⁶⁶ Les conditions principales de l'installation de champs de panneaux photovoltaïques sont de ne pas affecter durablement les fonctions écologiques du sol ou son potentiel agronomique, ni d'être incompatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale si elles sont installées sur un terrain agricole

⁶⁷ Arambourou, H., Bouvart, C., & Tessé, S. (2023). Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? (129; p. 20), *opt. cit.*

En définitive, ces différents paramètres relatifs à la « convention de mesure des sols »⁶⁸ attestent de choix politiques et stratégiques. Le décompte des parcs et jardins publics et des champs de panneaux photovoltaïques dépasse d'ailleurs les contraintes techniques de l'outil national de mesure (OCS GE) et nécessite la création de bases de données complémentaires (Bocquet, 2023). Ces extensions illustrent les possibilités de dépasser des contraintes techniques alléguées à l'appui de certains arbitrages définitionnels de la notion de sols artificialisés (cf. Chapitre 1).

Encadré 3. La nomenclature des sols artificialisés d'après le décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023

<i>Catégories de surfaces</i>		<i>Seuil de référence (*)</i>
Surfaces artificialisées	1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).	Supérieur ou égal à 50 m ² d'emprise au sol
	2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).	Supérieur ou égal à 2 500 m ² d'emprise au sol ou de terrain
	3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux, ou dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).	
	4° Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée (**).	
	5° Surfaces entrant dans les catégories 1° à 4°, qui sont en chantier ou en état d'abandon.	
Surfaces non artificialisées	6° Surfaces naturelles dont les sols sont soit nus (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couverts en permanence d'eau, de neige ou de glace.	
	7° Surfaces à usage de cultures dont les sols sont soit arables ou végétalisés (agriculture), y compris si ces surfaces sont en friche, soit recouverts d'eau (pêche, aquaculture, saliculture).	
	8° Surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage sylvicole.	
	9° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui constituent un habitat naturel.	
	10° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes.	

(*) Les infrastructures linéaires sont qualifiées à partir d'une largeur minimale de cinq mètres.

(**) Une surface végétalisée est qualifiée d'herbacée dès lors que moins de vingt-cinq pour cent du couvert végétal est arboré.

⁶⁸ Expression tirée de la notice du décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols.

Si l'octroi de ces différentes dérogations est en partie justifié par les orientations stratégiques exposées ci-dessus, certaines interrogations demeurent. Pourquoi avoir retenu ces dérogations spécifiques plutôt que d'autres qui seraient également alignées sur les orientations stratégiques poursuivies ? Pourquoi par exemple avoir admis que les installations de panneaux photovoltaïques soient classées comme non artificialisées plutôt que les centres de recyclage, reconnus comme structures essentielles de l'économie circulaire (Collard, 2020) ? Par ailleurs, ces interrogations soulèvent des questionnements plus larges sur la hiérarchisation des différents objectifs poursuivis par le ZAN et le décalage entre cette hiérarchisation telle qu'elle est revendiquée par le gouvernement dans sa communication et telle qu'elle ressort de l'élaboration de la nomenclature du ZAN. En particulier, l'objectif de préservation de la biodiversité des sols, pourtant à l'origine de la promulgation du ZAN, semble avoir été supplanté par d'autres objectifs juxtaposés au fur et à mesure par le gouvernement.

Le manque de transparence des concertations ayant permis d'opérer ces arbitrages empêche en l'occurrence d'éclairer les raisons de ces choix (cf. *infra*). Il ressort des entretiens réalisés avec certains des responsables de bureaux de la DHUP, en poste au moment des négociations de ce décret, qu'une partie des orientations arrêtées découlent d'arrangements interministériels davantage que des conclusions des concertations organisées. Au sujet de la mise à l'écart de toutes des terres agricoles, quel que soit leur type, de la catégorie des sols artificialisés, Laurent B., ingénieur diplômé de l'école des Ponts, anciennement responsable de bureau de la DHUP, spécialisé dans l'aménagement du territoire, explique :

« Il a été très clair dès le départ que les terrains agricoles étaient non artificialisés. *C'était une exigence du ministère de l'agriculture dès le départ*, et qui pouvait faire débats, [...], notamment avec les associations de protection de l'environnement. Je cite quand même ce sujet parce que c'était un choix politique assez clair au départ. On n'y est pas revenu. » [Responsable de bureau, DGALN-DHUP, entretien du 19/04/2024]

De même, Sandrine B., l'ancienne conseillère du cabinet d'Emmanuelle Wargon, également ingénieure des Ponts des Eaux et des forêts, décrit les négociations interministérielles qui ont accompagné le choix de qualification des panneaux photovoltaïques :

« C'était un truc très fort, les panneaux photovoltaïques, [...]. *C'était un objet de dissensus, y compris en interne au cabinet d'Emmanuelle Wargon [logement], au cabinet de Pompili*

[transition écologique], au cabinet d'énergie. [...] Et donc voilà, ça fait partie des sujets qui, au sein même du gouvernement, et de façon tout à fait justifiée... On était à la croisée d'enjeux un petit peu contradictoires, qu'il a fallu un petit peu gérer politiquement en interne. » [Conseillère urbanisme, Ministère du logement, entretien du 29/03/2024].

Ces observations témoignent des négociations internes qui semblent avoir déterminé les grandes orientations stratégiques de la nomenclature du ZAN – notamment l'exclusion des terres agricoles et des champs de panneaux photovoltaïques de la catégorie des sols artificialisés –, en dépit des critiques extérieures dont certaines modalités faisaient l'objet (Bouteille, 2022; Charmes, 2021; Depraz & Chatelard, 2023; Padilla et al., 2022). Elles montrent également que les différentes catégories de la nomenclature du ZAN ont été négociées à des moments différents, certaines ayant été actées dès le départ, quand d'autres ont fait l'objet de négociations tardives. L'étalement dans le temps de ces différents choix illustre l'évolution temporelle de la définition de l'artificialisation et le décalage qui s'est progressivement creusé entre la portée initiale de cette notion et son acception actuelle. En l'occurrence, l'absence de transparence de l'ensemble du processus de négociation autour de cette convention et de la hiérarchisation des objectifs stratégiques sur laquelle elle a reposé ont nui à la cohérence d'ensemble du dispositif ZAN et à sa lisibilité par les acteurs chargés de sa mise en œuvre.

B. Une nomenclature éloignée de l'acception initiale de l'artificialisation en proie à la critique

Commentant le processus de rédaction des décrets d'application du ZAN, au sein duquel « l'expertise »⁶⁹ de la FNAU a été centrale, la déléguée adjointe de cette institution explique :

« C'est là qu'on rentrait dans des vrais sujets plus politiques effectivement [...]. Les fonds de jardin, on comprend, c'est pas intuitif, oui c'est pas de l'artificialisé, effectivement il y a quand même des espaces de nature, etc. Mais si on les classe dans le non-artificialisés, on perdra des espaces de densification potentielle [...]. C'est là qu'on distord vraiment la notion de respect du sol vivant, [pour] une classification qui sert à un projet. » [Déléguée adjointe, FNAU, entretien du 22/01/2024].

⁶⁹ La notice du décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols indique spécifiquement : « Le nouveau projet de décret tient compte des retours remontés par une dizaine d'agences d'urbanisme dans le cadre de leur étude » (p.2).

Cette description illustre la dimension cognitive et sociale de l'acte de quantification. À ce sujet A. Desrosières (2014) expliquait : « les outils statistiques permettent de découvrir ou de créer des [concepts] sur lesquels prendre appui pour décrire le monde et agir sur lui. De ces objets, on peut dire à la fois qu'ils sont *réels* et qu'ils ont été *construits*, dès lors qu'ils sont repris dans d'autres assemblages et circulent tels quels, coupés de leurs genèses, ce qui est après tout le lot de beaucoup de produits » (cité par Martin, 2020). Or, poursuit-il, plus on la « distord », c'est-à-dire plus la convention s'écarte de ce qui est perçu comme « naturel » ou « réel », moins elle est en capacité de résister aux critiques. En d'autres termes, les choix politiques qui orientent une classification statistique et participent à la « reconfiguration du réel » ouvrent des espaces de critique (Desrosières, 2008; Henneguelle & Jatteau, 2021c), et ce plus encore lorsqu'ils ne sont ni partagés ni compris par les acteurs chargés de les appliquer (Bardet & Jany-Catrice, 2010).

En l'occurrence, les acteurs auditionnés dans le cadre de ce travail recourent fréquemment au registre des « sens », à travers des expressions telles que « c'est un non-sens », lorsqu'ils commentent la nomenclature sur laquelle repose l'objectif ZAN. Par exemple, Hector Q., urbaniste et géomètre de formation, directeur d'une agence de conseil renommée dans le domaine de l'urbanisme et de la planification des territoires, commente :

« Je pense que la nomenclature est beaucoup trop complexe et donc qu'elle empêche un certain nombre de personnes de se... En fait, pour ce que ça change, le jeu n'en vaut pas la chandelle. [...] Et c'est dommage parce qu'on est déjà aux deuxièmes fois qu'ils écrivent des décrets et on est toujours sur *une usine à gaz qui n'a pas beaucoup de sens. Qui n'a pas beaucoup de sens sur le plan de la stratégie territoriale*. Ce qui n'aurait pas empêché pas de faire de la sobriété foncière si on n'avait pas intégré ça. » [Chef des opérations, Agence d'urbanisme privée, entretien du 28/03/2024].

De même, Pierre S., conseiller en aménagement du territoire et urbanisme au sein de l'association France Urbaine relève, au sujet du traitement indifférencié des terres agricoles dans la nomenclature des sols artificialisés du ZAN :

« Là, il y a un projet de loi [le ZAN] qui dit les sols doivent être considérés comme patrimoine de la nation. Voilà donc ils ont un statut, on les protège. [...] Donc on présente ça vendredi à nos chers adhérents sachant que le jeudi [le Premier Ministre], Gabriel [Attal], avait lâché 400

millions aux agriculteurs et surtout sur le fait qu'ils puissent réutiliser en masse des produits phytosanitaires pesticides, glyphosates, tout ce que vous voulez. *Donc on était un peu gênés : parce qu'effectivement “sols vivants”, le jour d'avant on venait d'acter qu'ils étaient plutôt sur des “sols morts” enfin protégés comme sols morts, pardonnez-moi mais voilà.* » [Conseiller, Aménagement territorial et urbanisme, France Urbaine, entretien du 06/02/2024].

Ces remarques formulées par deux conseillers en aménagement, tenus d'appliquer mais également de sensibiliser les territoires quant aux enjeux du ZAN, soulèvent plusieurs observations. D'abord, il semble que le ZAN ait été perçu par les acteurs comme une mesure visant en premier lieu à conférer un statut de protection aux sols (Desrousseaux, 2014). Partant de là, l'incompatibilité entre cette protection des sols vivants et la poursuite des autres finalités du ZAN – notamment la protection de la souveraineté alimentaire – nuit, du point de vue de ses metteurs en œuvre, à la lisibilité du dispositif. Dès lors, l'argumentaire soutenu par ces deux acteurs de l'aménagement du territoire montre, entre autres, que les dérogations accordées par le gouvernement dans la construction de la nomenclature du ZAN n'ont pas permis de renforcer l'acceptabilité de cet instrument. Au contraire, en s'écartant de ce qui est communément admis comme protégeant la vie des sols, ces dérogations semblent être utilisées par les acteurs comme levier d'expression du rejet et des critiques du ZAN, ce qui peut nuire à l'efficacité de cet instrument (Le Bourhis & Lascoumes, 2014).

Conclusion du chapitre 2.

Ce chapitre a permis de mettre en lumière plusieurs motifs de l'évolution de l'instrument ZAN. D'une part, les choix politiques ayant guidé la conception du ZAN dans le temps ont, à l'instar des contraintes techniques, participé à la déviation de ce dispositif. Alors qu'il a été conçu suivant une ambition initiale de fournir un cadre de protection juridique aux sols vivants, il s'est peu à peu armé d'autres finalités, notamment le maintien de la souveraineté alimentaire ou la diminution des gaz à effet de serre, qui ont contribué à son ajustement. Or, la poursuite de ces autres finalités est parfois allée l'encontre de l'objectif de préservation des fonctions biologiques des sols. Par exemple, la diminution des gaz à effet de serre peut être facilitée par la captation des gaz par les sols, et ce quel que soit leur type, à condition qu'ils soient perméables – ce qui rend négligeable la qualité du traitement de ces sols. De même, la diminution des gaz à effet de serre s'appuie sur l'essor de nouvelles industries durables, telles que la production d'énergie renouvelable – par exemple solaire – ou la production de batteries électriques – reposant entre autres sur l'exploitation de carrières. La mise en avant de ces « autres objectifs » du ZAN, a ainsi contribué à détourner la conception de cet instrument de sa finalité première. D'autre part, ce chapitre a permis de montrer que le second temps de négociation du ZAN, conduit sur la scène politique, n'a pas permis, conformément à l'ambition qu'il portait, de renforcer l'acceptabilité de cet objectif. Cela s'explique à la fois par la faiblesse des procédures de concertation sur lesquelles il entendait appuyer sa légitimation et par la complexification progressive du dispositif ZAN dont les tenants n'ont pas systématiquement été exposés.

Après avoir présenté le processus d'élaboration du ZAN, nous commenterons, dans un dernier chapitre, le cadrage restreint de ce dispositif. Nous nous attacherons en particulier à mettre en avant ses angles morts et à interroger les opportunités ou les risques liés à l'usage de l'indicateur d'artificialisation des sols (Salais, 2010).

Figure 4. Principales évolutions législatives de l'objectif ZAN

Loi Climat et Résilience du 22 août 2021 <i>(Sur projet de loi du gouvernement)</i>	Décrets d'application du 29 avril 2022 (2) <i>(Partiellement censurés par le Conseil d'État)</i>	Loi ZAN du 20 juillet 2023 <i>(Sur proposition de loi sénatoriale)</i>	Décret d'application du 27 novembre 2023 (3)
• Fixe d'une trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols • Définit la notion d' « artificialisation des sols » • Définit générale de la « renaturation » • Définit la « consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » • Précise les délais de déclinaison de l'objectif ZAN entre les différents documents de planification	<u>Décret n° 2022-763 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols</u> • Fixe une première nomenclature des sols artificialisés et non artificialisés • Absence de précision le seuil d'appréciation de ces catégories	Principales mesures : • Allongement des délais d'intégration des objectifs de réduction de l'artificialisation dans les documents de planification et d'urbanisme • Création d'une enveloppe nationale de 12 500 hectares destinée aux projets d'ampleur nationale ou européenne (PENE) présentant un intérêt général majeur • Garantie communale d'un hectare Autres mesures : • Droit de préemption ZAN • Sursis à statuer ZAN • Création de la Conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols (qui remplace conférence des SCOT)	<u>Décret 2023-1096 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols</u> • Exclue, par exception, certains sols de la catégories des sols artificialisés : les carrières, les centrales solaires, les jardins privés • Détermine les seuils de référence à partir desquels pourront être qualifiées les surfaces
	<u>Décret n° 2022-762 relatif à la territorialisation du ZAN</u> • Fixe de quatre séries de critères à prendre en compte pour procéder à la répartition des enveloppes d'artificialisation entre les territoires		<u>Décret n° 2023-1096 relatif à la territorialisation du ZAN</u> • Ajoute trois nouveaux critères à prendre en compte pour procéder à la répartition des enveloppes d'artificialisation entre les territoires • Inclus la prise en compte des « efforts passés » <u>Décret n° 2023-1098 relatif à la commission régionale de conciliation</u> Fixe la composition et aux modalités de fonctionnement de cette commission.

Chapitre 3. Le cadrage politique restreint du ZAN

Les contraintes techniques et les concessions politiques présentées plus haut ont façonné le cadrage de la politique du ZAN, dont l'indicateur d'artificialisation des sols est la pierre angulaire. En marge de ce cadrage, ces différents choix ont conforté certaines zones d'ombre (*Section 1*). Les angles morts du cadrage du ZAN peuvent toutefois se révéler opportuns. S'ils excluent un certain nombre d'enjeux du champ d'application du ZAN et affaiblissent ainsi la portée de cet instrument, ils permettent également de renforcer la performance potentielle de l'indicateur d'artificialisation des sols, et de faire valoir cette performance à l'international (*Section 2*).

Section 1. Les zones grises du ZAN

Le cadrage politique et technique du ZAN a conduit au resserrement de son champ d'action. *Aux frontières et en dehors* de ce cadrage, on peut identifier deux types de zones grises. D'abord, aux frontières du cadrage du ZAN, il existe certains espaces qui peuvent être qualifiés « d'ambigus » (Bocquet, 2023). Ceux-ci résultent de la juxtaposition entre la nomenclature théorique du ZAN et sa réalisation pratique, laquelle implique certains ajustements par les agents chargés de la mesure des sols (I). Ensuite, au-delà de ces zones frontières, le cadrage du ZAN fait l'impasse sur certains phénomènes qui se trouvent exclus du champ d'action politique de cet instrument (II).

I. Des marges ambiguës, aux frontières du cadrage du ZAN

Une fois « l'opération de taxonomie » réalisée, l'activité de quantification est soumise à une « opération d'identification » qui consiste à déterminer dans quelle catégorie prédéfinie entre l'objet observé (Noiriel, 1997). Dans notre cas, il s'agit de déterminer si la parcelle de sol observée relève de la catégorie des « enafs » – jusqu'à 2031 – ou des « sols artificialisés » – à partir de 2031. Cette seconde étape de l'activité de quantification est susceptible de faire émerger des « espaces ambigus » (Bocquet, 2023) aux frontières du cadrage du ZAN.

Généralement, relèvent A. Henneguelle et A. Jatteau (2021a), cette seconde étape de « codage » n'est pas réalisée par les mêmes personnes que la catégorisation. Il en découle que les résultats obtenus par les « codeurs » sont souvent le fruit d'un « bricolage », réalisé pour tenter de faire entrer des

informations disparates dans les catégories prédéfinies. Dans le cadre du ZAN, ce « bricolage » se décline de deux manières. D’une part, il s’opère lorsque les codeurs sont confrontés à des catégories hybrides qu’ils sont eux-mêmes en charge de classer. D’autre part, il dépend des logiciels utilisés pour réaliser le codage, qui procèdent à des arbitrages en fonction des directives algorithmiques pour lesquelles ils sont configurés.

Dans cette partie, nous montrerons que bien qu’il demeure certains « espaces ambigus », laissant place au bricolage des personnes en charge d’identifier et de classer la nature des sols, ces marges devraient être considérablement réduites, à compter de 2031, par l’entrée en vigueur de la notion d’artificialisation et la mise à disposition d’un outil de mesure national (B). Avant cela, le recours à la notion d’enaf, dont la définition est relativement floue, laisse de plus grandes marges de manœuvre aux agents chargés des comptes (A).

A. L’usage de la notion d’enaf : des « espaces ambigus » soumis à l’arbitrage des territoires

La première décennie de la trajectoire du ZAN est fondée, à la demande des territoires, sur le suivi de la consommation d’enaf. Cette notion, utilisée dans certaines réglementations et faisant l’objet d’un suivi du CEREMA réalisé à partir des données cadastrales depuis 2009, permet de faire le pont entre la législation antérieure et l’introduction du ZAN⁷⁰. Le recours à cette notion demeure toutefois très disparate entre les territoires, certains mobilisant les données du CEREMA pour procéder à son suivi, quand d’autres se réfèrent à leurs propres mesures grâce aux données issues de leurs observatoires locaux, lorsqu’ils en disposent. Karine Hurel, la déléguée générale adjointe explique notamment :

« Alors [la notion d’enaf] existait déjà mais elle avait pas été, enfin la question qui était posée c’était... Elle, ça existait mais de... je sais pas si finalement le guide est sorti, *mais ça existait de façon informelle. Il y a des grandes lignes, mais il y a pas de guide, et chaque territoire faisait un peu à sa sauce.* » [Déléguée adjointe, FNAU, entretien du 22/01/2024].

L’absence de définition formelle de la consommation d’enaf – qui est aujourd’hui définie, suivant une acception large, comme « la création ou l’extension effective d’espaces urbanisés sur le territoire concerné » (loi n° 2021-1104, art. 194) – confère aux territoires des marges d’appréciation importantes.

⁷⁰ FNAU. (2022). Zan, les outils de mesure : Enjeux, limites et perspectives.

Maïté S., urbaniste de formation et chargée d'étude SCoT⁷¹ d'une intercommunalité bretonne, explique par exemple :

« [Christian B. le chef de projet SCoT] le dira, mais sur la notion d'enaf, il y a... En tout cas, pour moi, dans les codes, il y a rien qui les définit vraiment. Donc, en fait, tu te retrouves... *On se pose la question souvent avec [Christian B.], on est dans l'enveloppe urbaine, on a une parcelle, est-ce que c'est un jardin ou est-ce que c'est un espace naturel ?* Et là-dessus, en fait, autant avec l'artif, tout est carré, il y a des seuils, il y a un pourcentage de végétaux ligneux... Putain, t'imagines le pourcentage de végétaux ligneux, quoi ! *On n'en est pas du tout là en enaf, et je trouve que, du coup, alors qu'on est très très rigoureux sur le chiffre qu'on doit produire, eh ben, la notion, elle ne l'est pas... Et ça, c'est gênant, je trouve* » [Chargée d'étude SCoT, EPCI de Bretagne, entretien du 14/03/2024].

La discussion qui s'ensuit entre la chargée d'étude et le chef de projet SCoT en question, également présent lors de l'entretien, apporte des éclairages intéressants. Alors que Gabrielle regrette l'absence de définition claire de la consommation d'enaf, sur la mesure de laquelle repose le suivi de la trajectoire ZAN jusqu'à 2031, Christian B., juriste de formation, commente quant à lui :

« Je reviens sur ce qu'on disait tout à l'heure, c'est important aussi sur la question de la précision des enaf. Je pense qu'il y a un parti pris de l'État *pour que ce soit pas précis*. L'artif, aujourd'hui... C'est vrai qu'il y a finalement deux approches opposées de ce point de vue. Parce qu'en effet, l'artif, il y a des seuils, etc. *Mais c'est aussi une forme de carcan*. [...].

[Pour les enaf] il n'y a pas de définition claire. *C'est sur le terrain qu'on doit trancher*. Il n'y a pas de vérité. Mais le fait qu'il n'y ait pas forcément de vérité. Enfin qu'il n'y ait pas vérité, il y a une vérité sur une écrasante majorité des parcelles. Et puis, il y a des parcelles sur lesquelles... C'est un exemple que tu disais, [Maïté S.]. *À un moment où à la frontière, c'est à nous de dire ce qui est un jardin et ce qui est un espace naturel*. Je trouve que c'est aussi intéressant en soi de ce point de vue. » [Chef de projet SCoT, EPCI de Bretagne, entretien du 14/03/2024].

⁷¹ Pour rappel, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un territoire, de projet ou bassin de vie (périmètre intercommunal ou au-delà), détermine l'organisation spatiale et les grandes orientations de développement d'un territoire. Il s'agit du deuxième échelon de territorialisation du ZAN (cf. Annexe 3).

Cet échange permet de mettre en perspective un double point de vue quant aux marges de manœuvre que la définition large des enafs accorde aux agents des collectivités. D'un côté, ces marges permettent d'articuler la réalité construite statistiquement à la réalité éprouvée par ces agents sur le terrain (Caveng, 2017). Suivant cette perspective, les marges de « bricolage » des agents peuvent permettre de procéder à un ajustement entre la statistique nationale et l'observation de terrain (Acar, 2012). Dans un cadre statistique relativement large, comme le soutient ce chef de projet SCoT, « c'est le terrain qui tranche ». D'un autre côté, l'octroi de telles marges de manœuvre aux territoires peut présenter certains risques. Du point de vue des collectivités, ces marges peuvent être « gênant[es] » dans la mesure où elles leur font porter la responsabilité de ces arbitrages et peuvent constituer des points d'accroche d'éventuels litiges, en cas de contestation judiciaire des documents d'urbanisme. Du point de vue étatique, à l'inverse, le « pouvoir » ainsi confié aux collectivités peut servir d'appui à des formes de « résistances » (Le Bourhis & Lascoumes, 2014). Cette perspective s'appuie sur l'analyse de Foucault (1976), qui souligne une corrélation forte entre pouvoir et résistance. Il remarque à ce propos que les rapports de pouvoir « ne peuvent exister qu'en fonction d'une multiplicité de points de résistance ; ceux-ci jouent [...] le rôle d'adversaire, de cible, d'appui, de saillie pour une prise » (Foucault, 1976 cité par Le Bourhis & Lascoumes, 2014). En l'occurrence, l'utilisation de ces marges d'ajustement par les collectivités pourrait favoriser des stratégies de « redressement » des comptes statistiques, destinées à les rapprocher de ceux auxquels elles sont tenues (Henneguelle & Jatteau, 2021a). De tels redressements pourraient être associés à des stratégies de détournement du ZAN (Le Bourhis & Lascoumes, 2014).

C'est en partie ce risque d'ajustement des comptes par les agents des collectivités, lié à l'existence d'« espaces ambigus », qui a poussé le gouvernement à fixer une définition plus précise de l'artificialisation et à mettre à disposition des données nationales grâce à l'OCS GE.

B. Le passage à la notion d'artificialisation : une réduction des marges de « bricolage » des territoires

Le passage à la notion d'artificialisation des sols à compter de 2031 marque une réduction significative des marges de « bricolage » potentielles des collectivités. Ceci étant, deux remarques peuvent néanmoins être formulées.

La première a trait aux conséquences de la mise en retrait des observatoires locaux du foncier. Ces derniers ont fleuri à partir des années 1990 (Rouchet, 1999) en réponse à une demande des collectivités

de disposer de données relatives à des espaces territoriaux qui ne correspondaient pas au découpage administratif de l'État et à la statistique publique qu'il en offrait (Menard, 2002; Mespoulet, 2017). L'émergence de ces observatoires illustre ainsi la distinction opérée par A. Desrosières (1994) entre le langage statistique du *territoire* et de la *localité*. Alors que le premier correspond à un « espace d'équivalence associé à une action institutionnelle et susceptible d'être découpé », la *localité* est appréhendée comme « support d'une vie sociale, économique et politique aux composantes et interactions multiples, dont les habitants peuvent souhaiter des descriptions synthétiques informant des actions variées » (Desrosières, 1994). La mise en retrait de ces observatoires locaux du foncier, qui permettent d'exprimer les spécificités locales et les processus singuliers, pourrait dès lors entraîner une perte de l'information foncière des localités (Mespoulet, 2017). Ce sont par exemple, les craintes exprimées par un urbaniste de l'Institut Paris Région, l'agence d'urbanisme de référence de l'Île-de-France, notamment en charge de l'élaboration du SDRIF⁷² :

« Parce qu'aujourd'hui, par exemple, le MOS⁷³ permet pas de mesurer l'artificialisation comme l'OCS GE [...]. Mais en parallèle en fait le l'OCS GE ne permet pas de faire tout ce que faisait le MOS historiquement, et qui n'était pas strictement centré sur la consommation d'espace. Donc pour donner un exemple la nomenclature de l'OCS GE sur les usages, pour quelqu'un qui fait de l'urbanisme de la planification, c'est vraiment très insuffisant quoi. En gros il y a usage résidentiel, tertiaire, secondaire et tertiaire c'est aussi bien des bureaux, qu'un hôpital, qu'un jardin public etc. donc bon pour de la cartographie c'est inopérant, pour d'autres analyses c'est inopérant, etc. Donc c'est un peu ça qui nous embête un peu » [Urbaniste, Institut Paris Région, entretien du 27/02/2024].

Pour conserver le bénéfice des observations supplémentaires fournies par leur MOS, l'Institut Paris Région envisage de continuer à l'utiliser. Pour cela, conformément aux prescriptions légales, cet urbaniste précise qu'il sera nécessaire de « faire évoluer les spécificités techniques de l'outil » afin de le rendre « compatible » avec l'OCS GE. D'autres espaces territoriaux locaux (Bornand et al., 2012), découragés par les exigences d'une mise en conformité de leur observatoire local, optent pour l'adoption de l'OCS GE, un changement qui pourrait conduire à la réduction des financements des

⁷² Le schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) est un document d'urbanisme et d'aménagement du territoire qui définit une politique à l'échelle de la région Île-de-France. Il est l'équivalent des SRADDET pour la région Île-de-France.

⁷³ Le MOS (Mode d'occupation du sol) désigne un inventaire numérique de l'occupation du sol de l'Île-de-France. De manière générale, la plupart des données produites par les observatoires fonciers locaux sont fondées sur des MOS. Les agents des territoires emploient souvent ce terme en référence aux données de leur observatoire local.

observatoires de fonciers locaux et à la mise à l'écart des spécificités locales qu'ils permettent de révéler.

La deuxième remarque vise plus directement le recours aux données issues de l'OCS GE. Si l'utilisation de ces données marque un recul des marges de manœuvre des collectivités sur la qualification des « espaces ambigus », il n'efface pas entièrement le processus de « bricolage » par lequel les agents tentent de faire rentrer des informations disparates dans les catégories prédéfinies des sols artificialisés et non artificialisés. Le logiciel de traitement par lequel l'IGN produit les données nationales d'artificialisation des sols admet également des marges de « bricolage », mais celles-ci sont directement traitées par une première étape de correction effectuée grâce à des procédés d'intelligence artificielle, puis par l'intervention d'opérateurs de l'IGN. C'est ce dont témoigne un ingénieur du CEREMA :

« De la même manière, à la sortie de l'algo IA, il y a un traitement à la main qui est réalisé par des opérateurs. Et quelle est la variabilité elle-même des opérateurs ? Vous pouvez la modifier avec du contrôle qualité à la fin. Ce que l'IGN fait. Vous pouvez la modifier avec des procédures qui sont faites. Ce que l'IGN fait. Vous pouvez le faire avec du traitement, de la validation croisée, etc. Ce qui est fait. *Mais ça montre quand même que deux humains ne classeront pas les choses de la même manière.* » [Directeur d'études, CEREMA, entretien du 08/02/2024].

Bien qu'à ce stade de déploiement du ZAN, nous ne disposons pas du recul suffisant pour évaluer la pertinence de ce mode de production des données foncières nationales, la discussion qui a suivi cette remarque a permis d'éclairer une tension. Est-il plus approprié de confier à des ingénieurs, qui « *avec 10 millions de parcelles par jour, [ne peuvent pas] faire dans la dentelle* », le soin de procéder à ce « bricolage » des données, suivant une approche nationale globale jugée plus « *objective* » ? Ou bien, au contraire, faut-il privilégier l'intervention des agents locaux, bénéficiant d'une vision plus proche du terrain, quitte à prendre le risque que ces ajustements soient stratégiquement orientés ? L'expérimentation du ZAN permettra sans doute, au cours des prochaines années, de donner des réponses à ces questionnements.

Quoi qu'il en soit, au-delà de ces espaces ambigus dont on cherche à réduire la teneur, le cadrage du ZAN et la définition de l'indicateur d'artificialisation des sols ont, dès le départ, exclu certains phénomènes du champ d'action politique de cet instrument.

II. Des phénomènes invisibilisés par le cadrage du ZAN

Comme le soulignent W. Espeland et M. Sauder (2007), les indicateurs proposent une certaine perception de l'objet qu'ils évaluent. Ce faisant, ils contribuent à la marginalisation des réalités qui, parce qu'elles n'entrent pas dans leur métrique (Paradeise, 2012), sont mises à l'écart du champ d'action publique qu'ils couvrent (Ogien, 2010).

L'indicateur d'artificialisation des sols sur lequel s'appuie la politique du ZAN n'échappe pas à cette logique. Il propose en effet une certaine « configuration du réel » (Desrosières, 2008; Henneguelle & Jatteau, 2021c), en dehors de laquelle certaines dynamiques foncières se trouvent invisibilisées (A). De même, parce qu'elle n'est pas « calculable » (Ogien, 2010), la dimension spatiale de l'artificialisation n'est pas représentée dans le champ d'action de cet instrument.

A. Des phénomènes fonciers échappant aux radars du ZAN

L'indicateur d'artificialisation des sols repose, comme mentionné précédemment, sur une représentation binaire des sols opposant la catégorie des « sols artificialisés », à celle des « sols non artificialisés ». Cette représentation éclipse les dynamiques foncières qui s'opèrent entre différents types de sols appartenant à la même catégorie. À l'aune du ZAN par exemple, une forêt dense sera appréhendée de la même manière qu'un parc public herbacé ou qu'un champ de panneaux photovoltaïques, tous trois relevant de la catégorie des sols non artificialisés. Comme mentionné précédemment, une telle représentation limite l'appréhension des fonctions écosystémiques des sols (cf. Chapitre 1). Dans cette partie, nous montrerons, en mettant l'accent sur deux phénomènes spécifiques, que d'autres dynamiques foncières relevant de flux intra-catégoriels se trouvent invisibilisées par le cadrage de l'indicateur d'artificialisation des sols.

La première dynamique foncière dont le ZAN ne permet pas de rendre compte est liée au mouvement de « financiarisation du foncier » (Guelton, 2019). Elle est mise en évidence par le témoignage de Quentin S., agriculteur et président d'une SAFER⁷⁴ régionale :

⁷⁴ Une SAFER (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural) est une société anonyme, sans but lucratif (sans distribution de bénéfices), avec des missions d'intérêt général, sous tutelle des ministères de l'Agriculture et des Finances. Leurs objectifs initiaux consistaient à réorganiser les exploitations agricoles, dans le cadre de la mise en place d'une agriculture plus productive, et à installer des jeunes. Depuis les origines, la société a évolué, l'appui au développement durable dans l'agriculture et dans les territoires se généralise, l'urbanisation s'étend, les terres agricoles sont utilisées à d'autres fins et la mission des SAFER s'est élargie. La mission des

« Clairement aujourd'hui, un propriétaire qui louerait à un fermier, il a tout intérêt à virer le fermier, et faire venir un aménageur, il met les panneaux solaires, il met 4 cotons en dessous, il gagnera 10 fois plus qu'à louer son... *Un agriculteur propriétaire qui a un peu de propriété, il fait un projet photovoltaïque s'il a le droit de faire.*

Sachant que nous [la SAFER] on ne veut pas rentrer dans un système qui financiarise le foncier, donc on essaye de mettre des limites à tout pour avoir l'œil dessus et qu'on reste dans des choses qui restent économiques derrière pour l'agriculteur aussi. » [Agriculteur, Président de SAFER, entretien du 09/02/2024].

Telle qu'elle est employée par ce Président de SAFER, l'expression « financiarisation du foncier » semble renvoyer à la multiplication « des stratégies financières des investisseurs [s'appuyant sur] le foncier comme support » (Guelton, 2019). C'est à cette définition extensive du processus de financiarisation du foncier, se référant davantage à l'immixtion des investisseurs financiers dans les marchés fonciers qu'à la titrisation des actifs fonciers, que nous faisons ici référence. Bien que la littérature sur le traitement de la propriété foncière en tant qu'actif financier ait eu tendance à se concentrer sur l'immobilier urbain (Nappi-Choulet, 2013), les terres agricoles font également l'objet d'une attention croissante des investisseurs depuis la crise de 2007 (Fairbairn, 2014). Cet intérêt repose en partie sur les motivations stratégiques des investisseurs aux yeux desquels les terres agricoles assurent des rendements respectables, mais surtout, permettent de réduire considérablement le risque des portefeuilles d'actifs, du fait de leur faible corrélation aux autres investissements (*Ibid.*).

Or, cet attrait financier des terres agricoles n'est pas neutre. Comme le souligne la remarque de Quentin S., la financiarisation des terres agricoles et la logique court-termiste à laquelle elle répond orientent les méthodes et les types d'exploitations agricoles au profit d'exploitations plus rentables. À ce titre, elles pourraient favoriser l'installation de panneaux photovoltaïques, autant qu'une agriculture de masse, plus rentable et moins respectueuse de l'environnement (Fairbairn, 2014; Serrano & Vianey, 2011). En l'occurrence, le ZAN renforce les conflits d'usage des terres en réorganisant la rareté du foncier (Charmes, 2020; Cusin et al., 2022; Lambert, 2022). Il favorise ainsi l'installation de ce type d'exploitation sans en rendre compte dans son bilan comptable.

SAFER a évolué depuis leurs origines, elles s'étendent aujourd'hui à la protection de l'environnement, des paysages, des ressources naturelles telles que l'eau et elles accompagnent les collectivités territoriales dans leurs projets fonciers.

Un second phénomène foncier, que le cadrage du ZAN ne permet pas mettre en lumière, vise ce que d'aucuns qualifient de « consommation grise » ou « consommation masquée » (Le Bivic, 2023). Cette dernière désigne l'achat de terres agricoles par des particuliers, pour des usages non agricoles, comme le loisir, la mise à distance du voisinage, le stockage ou à titre spéculatif (*ibid.*). Une ingénieure d'étude de la Fédération nationale des SAFER (FNSAFER), docteure en sociologie de l'urbanisme, souligne lors d'un entretien, le manque de visibilité de ce phénomène dans le champ d'analyse du ZAN :

« Ce qu'on voit, c'est que, par exemple, ces dernières années, on était de l'ordre de 17 000 hectares par an [de “consommation grise”]. Et ce qui est plutôt inquiétant, c'est que, autant l'artificialisation diminue, autant la consommation de ces espaces-là, *qui n'est pas mesurable par les outils du CEREMA, parce que ce n'est pas formel, elle, augmente. Et du coup, ce n'est pas mesurable. On ne le quantifie pas. Et donc on n'a pas de politique publique non plus pour limiter, ou en tout cas orienter, certains achats* » [Ingénieure d'études, FNSAFER, entretien du 07/03/2024].

Suivant le même schéma que décrit précédemment, la consommation grise a trait à une dynamique foncière entre des unités foncières qui relèvent de la même catégorie de sols dans la nomenclature du ZAN, à savoir des sols « non artificialisés ». Ce faisant, elle s'opère dans un champ invisible aux radars du ZAN. La description de cette ingénieure d'étude de la FNSAFER appelle deux remarques supplémentaires. D'une part, la description de cette dernière établit un lien entre le caractère « *informel* » de ce phénomène et son absence de prise en compte dans le champ du ZAN. À cet égard, il convient de souligner la prévalence de ce type d'aménagements *informels* au regard des documents de planification. En effet, plusieurs travaux ont mis en avant le caractère non linéaire du processus de planification (Idt, 2021; Novarina, 2003) marqué par des allers-retours permanents avec les transformations urbaines concrètes (Demazière & Hernandez, 2012). En mettant en évidence les aménagements réalisés en dehors du champ de contrôle des documents d'urbanisme, ces analyses pointent la fragilité de la voie de la planification urbaine comme voie d'opérationnalisation du ZAN. D'autres aménagements urbains informels s'apparentent de cette manière à des « zones refuges »⁷⁵ (Scott, 2009 cité par Barrault-Stella, 2014), hors de portée de l'instrument ZAN. C'est le cas par exemple du phénomène de « cabanisation », mentionné à plusieurs reprises lors des entretiens réalisés, qui consiste en l'implantation, sans autorisation de constructions, d'installations diverses qualifiées de

⁷⁵ Telle qu'employée par J. Scott (2009), la notion de « zones refuges » renvoient à des espaces territoriaux qui échappent à l'exercice effectif du pouvoir de l'État. L. Barrault-Stella (2014) reprend ce terme dans une analyse ciblée sur l'usage des instruments d'action publique pour désigner des zones qui échappent au champ de l'instrument.

« cabanes » ou « cabanons » occupées épisodiquement ou de façon permanente. La comptabilité du ZAN ne permettra pas de mettre en avant l'implantation problématique de ce type de cabanons, non appréhendés par la réglementation urbaine et classés dans la catégorie des sols non artificialisés.

D'autre part, la description de cette ingénierie d'étude souligne l'absence de prise en compte par les pouvoirs publics de ce phénomène masqué. D'où l'ambition portée par la SAFER de quantifier et qualifier le phénomène pour 2024 afin d'« alerter les pouvoirs publics concernés et identifier les moyens d'action limitant les détournements d'usage » (Le Bivic, 2023). Cette démarche rejoint la remarque formulée par R. Salais (2010) à l'égard de la mise en œuvre du pilotage par la performance : « tout se passe comme si [ce qui n'était pas quantifié], sans disparaître, n'avait plus de sens collectif et n'appelait aucune action publique ». Elle alerte, plus généralement, sur les risques d'exclusion des phénomènes relevant des angles morts du ZAN du champ de l'action publique.

Il en va ainsi, notamment, de la dimension spatiale de l'artificialisation des sols, qui n'est qu'indirectement prise en compte dans le cadrage du ZAN.

B. L'absence de prise en compte de la dimension spatiale de l'artificialisation des sols

De prime abord, le ZAN présente plusieurs modalités relevant d'une dimension spatiale. Il s'appuie sur l'usage de logiciels d'analyse géospatiale et sa mise en œuvre par la voie de la planification urbaine fait appel à des experts géographes et urbanistes. Or, en réalité, l'évaluation de la réalisation de l'objectif ZAN, soit la performance de l'indicateur d'artificialisation et sa capacité à atteindre la cible fixée à horizon 2050 ne dépendent nullement de critères spatiaux. En d'autres termes, que les sols classés comme « artificialisés » au titre du ZAN se situent en zones rurales, périurbaines ou naturelles, ou qu'ils soient répartis de manière fragmentée ou condensée n'a pas d'incidence sur le décompte de cet indicateur. L'atteinte de la cible du ZAN en 2050 marquant un gel définitif des silhouettes urbaines, la question de la répartition spatiale des derniers hectares à artificialiser apparaît pourtant déterminante. Dans quelles zones est-il préférable de concentrer l'artificialisation ? À l'inverse, quelles zones est-il pertinent de préserver ?

La littérature apporte plusieurs éléments de réponse à ces questionnements, en mettant notamment en garde contre certains écueils. Une partie de ces travaux s'est ainsi attachée à souligner le risque d'une fragmentation de l'espace, qui, plus encore que l'étalement urbain, est identifiée comme une menace

pour la biodiversité des sols (Clergeau & Désiré, 1999), un facteur d’allongement des temps de transport et une atteinte à la qualité de vie urbaine (Charmes, 2013; Rérat, 2005). Ces travaux pointent ainsi les défis posés par le mitage et de l’émiettement des zones urbaines. D’autres contributions ont ensuite mis l’accent sur les « zones périurbaines » et montré que ces zones sont les plus exposées à l’artificialisation, et ce malgré la qualité supérieure des terres qu’elles recouvrent (Darly & Torre, 2008; Jaillet, 2004; Kirat & Torre, 2006).

Ces deux tendances trouvent un écho particulier depuis l’adoption du ZAN, plusieurs caractéristiques de cet instrument étant susceptibles d’encourager de telles dynamiques. Premièrement, la distribution des enveloppes d’hectares à artificialiser pour la période 2021 – 2031, réparties entre les différents territoires nationaux, pourrait accentuer une artificialisation fragmentée des espaces d’ici 2050. Ce risque est renforcé en raison des échéances réduites auxquelles les collectivités sont soumises, qui les empêchent d’organiser une planification collective. En attendant la mise à jour des documents d’urbanisme, les aménageurs, qui anticipent des mesures restrictives futures, s’engagent dans une « course de vitesse à l’artificialisation » (Lambert, 2022; Salleron, 2022). Cette course se traduit par la multiplication de projets d’aménagement épars, dépourvus de cohérence d’ensemble. Par ailleurs, l’octroi d’une garantie communale d’un hectare à l’ensemble des communes dotées d’un document de planification – dont la somme représente 25 % des hectares à artificialiser d’ici 2031⁷⁶ –, renforce les risques de fragmentation en divisant encore les zones artificialisées. De même, une responsable de bureau de la DHUP, Ingénieure des Ponts, explique, lors de notre entretien : « à Paris, la garantie un hectare s’appliquera en principe aux dépens de la ceinture verte ». Cette remarque souligne les possibilités offertes par le ZAN de déroger à certaines législations conçues pour encadrer l’artificialisation des zones périurbaines, ce qui peut entraîner des effets contre-productifs.

Deuxièmement, un récent rapport publié par le CEREMA (2023) indique que l’artificialisation des sols a tendance à se concentrer dans les communes non couvertes par un document de planification et soumises au RNU⁷⁷. Cette tendance est d’autant plus surprenante que les communes au RNU, généralement de très petites communes de moins de 500 habitants (Ordre des Géomètres-Experts, 2023), sont censées être régies par des règles plus strictes directement appliquées par les préfets⁷⁸.

⁷⁶ CEREMA. (2023). Consommation d’espaces et documents d’urbanisme. Étude des documents et du zonage (p. 32).

⁷⁷ Le règlement national d’urbanisme (RNU) constitue le cadre des règles applicables à défaut de document d’urbanisme en vigueur sur le territoire d’une commune.

⁷⁸ Arambourou, H., Bouvart, C., & Tessé, S. (2023). Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? (129; p. 20), *opt. cit.*

Toujours est-il, la concentration de l'artificialisation dans ces communes rurales, qui ne sont pas couvertes par un document d'urbanisme, favorise une fois de plus l'émission du processus d'artificialisation.

*

Ainsi, alors que le ZAN favorise la réalisation de certaines dynamiques foncières, l'absence de prise en compte de la dimension spatiale de l'artificialisation des sols dans son cadre réglementaire contribue à invisibiliser ces tendances (Barrier & Dumont, 2023; Charmes, 2021; Cusin et al., 2022). Néanmoins, le cadrage restreint du ZAN et la mise à l'écart de certaines dynamiques foncières de son champ d'action ne nuisent pas nécessairement à la performance de l'indicateur d'artificialisation des sols, sur lequel repose la réalisation de l'objectif ZAN. Au contraire, plus l'indicateur d'artificialisation est ciblé, ou plus sa portée est réduite, plus l'objectif ZAN aura de chance d'être atteint.

Section 2. Un cadrage politique restreint pour une meilleure performance du ZAN ?

Comme le souligne R. Salais (2010), la problématique centrale de la quantification ne réside pas tant dans l'acte de quantifier lui-même, que dans les modalités d'usage de l'argument statistique. À l'aune du New Public Management, « l'évaluation de la performance quantifiée se trouve *internalisée*, à la fois comme *référence* et comme *objectif*, dans le processus de l'action » (Salais, 2010). Or précisément, lorsque l'évaluation d'une politique est mesurée par la performance d'un indicateur, la principale dérive mise en évidence par la littérature est celle d'une confusion du temps de l'action et de l'évaluation (Desrosières, 2008; Henneguelle & Jatteau, 2021d; Martin, 2020b; Paradeise, 2012; Salais, 2010). Cette confusion suggère que « les acteurs sont [...] incités à un exercice nouveau qui consiste à chercher tous les moyens non pas d'améliorer les résultats des politiques engagées du point de vue de leurs objectifs fondamentaux, mais directement d'accroître la performance de ces politiques telle que mesurées par une batterie d'indicateurs » (Salais, 2010).

Suivant cette perspective, nous chercherons, dans cette partie, à montrer que le cadrage restreint du ZAN participe à améliorer la performance de cette politique (I). Puis nous montrerons que la performance de ce dispositif peut être opportunément utilisée comme un signal de performance à l'international (II).

I. Un indicateur conçu pour être performant

Plus qu'une confusion du temps de l'action et de l'évaluation, il semble que le processus d'élaboration de la politique du ZAN ait fait se superposer les trois étapes de l'acte de quantification, à savoir la convention, la mesure et l'évaluation (A), ce qui a pu encourager le calibrage d'un indicateur dont l'évocation dépasse le contenu substantiel (B).

A. La confusion des temps de la convention, de la mesure et de l'évaluation de l'indicateur d'artificialisation des sols

De la formule de A. Desrosières (2008), « quantifier, c'est convenir puis mesurer », A. Hennequelle et A. Jatteau (2021) tirent l'implication suivante : « sur le plan temporel, [...] le travail d'établissement des conventions précède celui de la mesure propre ». Lorsque l'indicateur est utilisé comme « outil d'orientation des organisations et des politiques publiques » (Paradeise, 2012), à ces deux temps de la quantification peut être assimilé un troisième : le temps de l'évaluation. Trois séquences temporelles peuvent ainsi être distinguées : la convention, la mesure et l'évaluation. La littérature s'est surtout intéressée aux dérives potentielles liées à la confusion des temps de la mesure et de l'évaluation. Cette confusion a notamment été analysée comme un « effet de rétroaction » (Desrosières, 2008) ou « effet de boucle » (Hacking, 2002; O'Neil, 2018), lorsque les agents de l'ordre public chargés de réaliser la mesure « ajustent leur comportement de manière à avoir les meilleures évaluations possibles, même si cela les détourne de leurs missions fondamentales » (Martin, 2020b).

Ce premier écueil peut être complété par la mise en avant d'une seconde « boucle de rétroaction » (Bartl & Terracher-Lipinski, 2019), qui ne se situerait non plus entre le temps de la mesure et de l'évaluation, mais directement entre la *convention* et l'évaluation. Il s'agirait de fabriquer un indicateur directement en vue de le rendre performant vis-à-vis de l'objectif politique fixé. En d'autres termes, ce ne serait plus seulement la mesure des agents de l'ordre public qui pourrait contribuer à redresser les résultats de l'indicateur, mais les négociations de la convention de cet indicateur qui auraient d'ores et déjà fait *plier* l'indicateur vers sa cible (Blum & Mespoulet, 2003, cité par Martin, 2020a). La convention à l'origine de l'indicateur apparaît ainsi déterminante pour la réalisation de l'objectif.

Dans le cas du ZAN, comme l'explique S. Guelton, professeure d'université et militante, présidente de l'association Foncier en débat : « Au départ, n'oublions pas que les objectifs étaient fixés alors que

nous ne savions pas de quoi on parlait... Un sol artificialisé ? Chacun avait une conscience diverse de ce dont il s'agissait... Même constat pour la renaturation. Pour autant, les acteurs se sont mis au travail pour essayer de répondre à cette injonction de l'État » (Picot, 2024). Ces propos illustrent ce qui n'a cessé d'être rappelé tout au long de ce travail : l'objectif ZAN a été annoncé avant que l'indicateur sur lequel il repose n'ait été défini. À la lumière des propos développés ci-dessus, cette apparente évidence peut toutefois être interrogée. Les multiples assouplissements portés à la convention de l'artificialisation et les angles morts qui en ont découlé n'ont-ils pas permis d'améliorer la performance de cet indicateur et de favoriser la réalisation du « slogan » ZAN (Souami, 2023) ? En d'autres termes, la politique ambitieuse portée par le ZAN ne s'est-elle pas « pliée » aux exigences d'une « nécessaire réussite » (Blum & Mespoulet, 2003, cité par Martin, 2020a) ?

C'est du moins le terrain de l'hypothèse que nous soutiendrons dans la suite de cette partie, en montrant notamment que le « signal » (Spence, 1973) renvoyé par le ZAN dépasse le contenu substantiel de l'indicateur d'artificialisation des sols sur lequel il repose.

B. Un signal de performance dépassant le contenu substantiel de l'indicateur d'artificialisation des sols

La série d'entretiens réalisés dans le cadre de ce travail s'est clôturée par un entretien collectif d'une heure et quart conduit avec deux responsables de bureau de la DHUP. L'une d'entre elles, Magalie D., est le contact vers lequel Jean-Baptiste Butlen, qualifié plus haut de « *chef d'orchestre du ZAN* », a renvoyé ma sollicitation. Cet échange se démarque des autres entretiens réalisés avec des responsables de bureau de la DHUP dans la mesure où il est le seul au cours duquel les enquêtées ont soutenu, pendant toute la durée de l'échange, la pertinence de la politique du ZAN – bien qu'elles aient également pu mettre en lumière certaines difficultés rencontrées. La différence de ton entre ce discours peut être attribuée au fait que les autres responsables de la DHUP entendus avaient tous quitté ce service ministériel au moment de notre entretien. À ce titre, les propos défendus par Magalie D. et Jeanne P. permettent d'illustrer davantage la position tenue par le gouvernement, et qui fait d'ailleurs écho aux déclarations publiques du ministère.

En guise de propos conclusifs, Magalie D., principale interlocutrice de cet entretien affirme :

« Il n'y a pas grand monde qui en est vraiment fier, alors qu'en fait, c'est quand même une voie assez vertueuse vers laquelle on va. Et simplement, il faut tenir bon et garder de la cohérence et ne pas laisser les choses se détricoter ou perdre l'esprit initial. *L'esprit initial, c'était quand même de dire...* En fait, il y a les cinq causes d'érosion de la biodiversité au niveau mondial, et donc la fragmentation des espaces naturels et l'urbanisation des espaces naturels, c'est la première cause de disparition de la biodiversité en Europe occidentale. *Et donc là, on s'attaque quand même à cette première cause de disparition de la biodiversité de manière ambitieuse.* » [Responsable de bureau, DGALN-DHUP, entretien du 29/04/2024].

Le bilan fait par cette responsable de bureau de la DHUP, formée en relations internationales et forte d'une longue expérience dans le milieu associatif international en lien avec l'écologie, puis dans l'aménagement du territoire en France, permet de mettre en lumière plusieurs éléments.

Pour commenter cet énoncé, il convient d'abord de procéder à une précision terminologique. C. Paradeise (2012) distingue deux questions liées aux modèles de gouvernance par les indicateurs. « L'une concerne l'*efficacité* – [leur] capacité à améliorer la productivité en termes d'*outputs*. L'autre concerne sa contribution à l'*effectivité* des politiques publiques – en d'autres mots, leur capacité à produire les *outcomes* (les objectifs ultimes) visés par ces politiques, souvent liés au bien-être social ou à la croissance économique ». Nous soutenons ici, que le cadrage restreint du ZAN permet de favoriser la performance de cet indicateur, ce que C. Paradeise (2012) rattache à la notion d'*efficacité* de la politique quantitative. Néanmoins, il semble que l'*efficacité* du ZAN se soit trouvée renforcée aux dépens de son *effectivité*, soit sa capacité à réaliser les objectifs ultimes de cette politique, ou ce que cette responsable de bureau qualifie d'« esprit initial » du ZAN.

Cette précision faite, revenons sur la remarque de cette enquêtée. Anne-Laure Wittmann invoque, pour conclure notre entretien, la « fierté » que devrait inspirer la mise en place de la politique du ZAN, fierté qu'elle rattache à l'ambition portée par cette politique, dont « l'esprit initial » est de s'attaquer « à [la] première cause de disparition de la biodiversité, de manière ambitieuse ». La mise à l'écart progressive des enjeux de protection de la biodiversité des sols, commentée tout au long de cette première partie, témoigne toutefois d'un décalage entre cet affichage politique – cet « *esprit initial* » – et le contenu substantiel de l'indicateur d'artificialisation tel qu'il a été négocié et mis en œuvre. Ce décalage entre la « valeur substantielle » et la « valeur sociale » (Ogien, 2020; Salais, 2010) de cet indicateur met au

jour un effet *signal* du ZAN dont nous allons tenter, dans la section suivante, de montrer l'opportunité politique.

II. L'usage de l'indicateur d'artificialisation des sols comme signal de performance politique

R. Salais (2010) relève que : « le problème pertinent n'est pas tant la quantification en général que les *modalités d'usage* de l'argument quantifié » (nous soulignons). Ce faisant, il situe son travail, comme A. Ogien (2010), non pas du côté de l'étude de la « valeur substantielle du chiffre, en étudiant empiriquement la façon dont il est construit et en montrant comment les méthodes qui commandent son élaboration traduisent des choix techniques, théoriques ou politiques », – champ d'étude qu'il impute à A. Desrosières –, mais davantage du côté de l'analyse de la manière dont la statistique devient un « outil de preuve » au service d'un projet politique (Ogien, 2010).

Suivant cette perspective, nous montrerons, dans cette partie, que l'usage de l'indicateur d'artificialisation des sols du ZAN peut s'établir comme outil de communication politique (A), qui permet notamment de revendiquer une position pionnière de la France en matière de réglementation des sols (B).

A. Un indicateur évocateur à l'appui de la communication politique

Aux côtés de leurs opportunités d'application mécanique et utilitaire, la littérature a pointé assez tôt les vertus de l'usage des indicateurs comme outils de communication (Goffman, 1970; Dubois & Céron, 2000, cité par Rumpala, 2009). La valeur sociale du chiffre, qui lui confère ses appétences en matière de communication, tient aux caractéristiques qui lui sont communément admises, à savoir être vrai, neutre, indiscutable et surtout, objectif (Martin, 2020c; Ogien, 2020; Padieu, 1998; Porter, 1996). Or, la problématique majeure liée à l'usage des arguments statistiques en communication tient à ce qu'ils sont valorisés par ceux qui les utilisent « indépendamment de ce qu'ils révèlent du fait dont ils fournissent une description objective » (Salais, 2010). Pour qu'un indicateur soit « politiquement bon », il suffit qu'il soit « évocateur » aux yeux de son destinataire, « il importe peu que cette opinion se révèle erronée si par malchance le destinataire se trouvait confronté aux réalités qu'entend résumer l'indicateur » (Henneguella & Jatteau, 2021d). Cette déconnexion entre l'usage d'un indicateur et les réalités qu'il recouvre est d'autant plus problématique que l'acte de quantification subit un effet de « réification » (Desrosières, 2008), en vertu duquel, une fois le chiffre produit, son processus

d'élaboration est mis de côté. D'où l'importance, souligne A. Desrosières (2001) de « garder la trace de l'acte initial de codage ».

La mise en évidence du décalage entre la valeur substantielle et la valeur sociale du chiffre et l'usage qui en découle en termes de communication politique trouve, dans le contexte du ZAN, une résonance particulière. Premièrement, parce qu'il semble que nous nous trouvions, depuis la publication des derniers décrets d'application du ZAN en novembre dernier, dans un tournant décisif entre la phase de conception et celle de la mise en œuvre de l'indicateur d'artificialisation des sols. C'est ce dont témoignent les propos de la déléguée adjointe de la FNAU, qui relève :

« Il y a une espèce de gros ras-le-bol qui fait que hop on est en train de passer maintenant à : "bon ok, allez, maintenant qu'est-ce qu'on fait les gars. Il faut y aller, maintenant, c'est là, *on n'en discute plus*". On ne cherche plus à se demander "qu'est-ce qu'on mesure", *alors que potentiellement il y a quand même des enjeux sur la mesure, mais qu'il ne faut pas complètement oublier*. Mais maintenant c'est "au boulot", *il faut mettre de côté ces questions-là*. » [Déléguée adjointe, FNAU, entretien du 22/01/2024].

Ce discours, tenu dans un contexte de lassitude globale vis-à-vis des différents revirements réglementaires, invite à dépasser les discussions sur la mesure pour se tourner vers l'action. Il souligne toutefois l'ambiguïté entre le *dépassement* de l'activité de codage et son risque d'*effacement*, ou d'oubli. D'ailleurs, si cette déléguée de la FNAU, une institution centrale dans le processus de définition de la nomenclature de l'artificialisation, a été particulièrement au fait de ces différents « enjeux », les acteurs chargés de la mise en œuvre du ZAN au sein des collectivités ne tiennent pas un discours si informé au sujet de la construction de cette nomenclature. Le Chef de pôle SRADDET de la Région 3, interrogée à ce sujet, explique brièvement :

« *C'est un truc de techniciens. [...] Mais hormis cette histoire complètement absurde des 25 % arborés sur les espaces... la classe 5 de la nomenclature, elle est plutôt bien foutue la nomenclature. Elle est pas mal. Franchement, il y a un boulot sympa qui a été fait. Moi, ce que je regrette profondément, c'est qu'on n'ait pas été associé, je dis on, c'est au niveau des régions, on n'ait pas été associé au détail de l'écriture de la nomenclature.* » [Chef de pôle SRADDET, Région 3, entretien du 20/02/2024].

Ce commentaire assez vague sur le « *boulot* » qui a été fait et auquel les régions n'ont pas été associées, montre que l'acte initial de codage est déjà perçu comme secondaire pour les agents en charge de l'application du ZAN sur les territoires. Outre le manque de transparence et les faiblesses de la concertation qui ont caractérisé la conception du ZAN (cf. *infra*), la remarque de cet ingénieur en urbanisme semble ainsi attester de la signification propre, ou de la valeur sociale, qu'a acquis l'indicateur du ZAN, indépendamment des débats qui ont entouré la négociation de ses conventions, relégués, quant à eux, à la sphère des « *techniciens* ».

Deuxièmement, l'affichage du ZAN et sa revendication comme « slogan » politique (Souami, 2023) revêt un enjeu fort, dès lors que l'indicateur d'artificialisation des sols a été intégré, dès 2015, parmi les 10 nouveaux indicateurs de richesse de France. À ce titre, sa performance pourrait attester non seulement de l'engagement de la France en matière de protection de la biodiversité des sols, mais aussi d'une indication plus globale sur l'efficacité de l'action politique française. L'effet signal du ZAN – dont le ministre de la Transition écologique reconnaît qu'il est un « super nom marketing »⁷⁹ –, s'avère d'autant plus opportun dans le contexte de mise en comparaison internationale et européenne.

B. Le ZAN comme signal de performance à l'international

L'adoption de l'objectif ZAN en France s'insère à double titre dans le champ d'action européen en matière de protection des sols, amorcé en 2011 par l'adoption du principe « Not net land take by 2050 » dans la Feuille de route de l'Union européenne. D'une part, le ZAN affiche une ambition pionnière de la France, qui se démarque dans les benchmarks européens. D'autre part, les modalités de l'indicateur d'artificialisation des sols français pourraient guider la construction du cadre européen de protection des sols, dont un projet de directive est en cours depuis 2006.

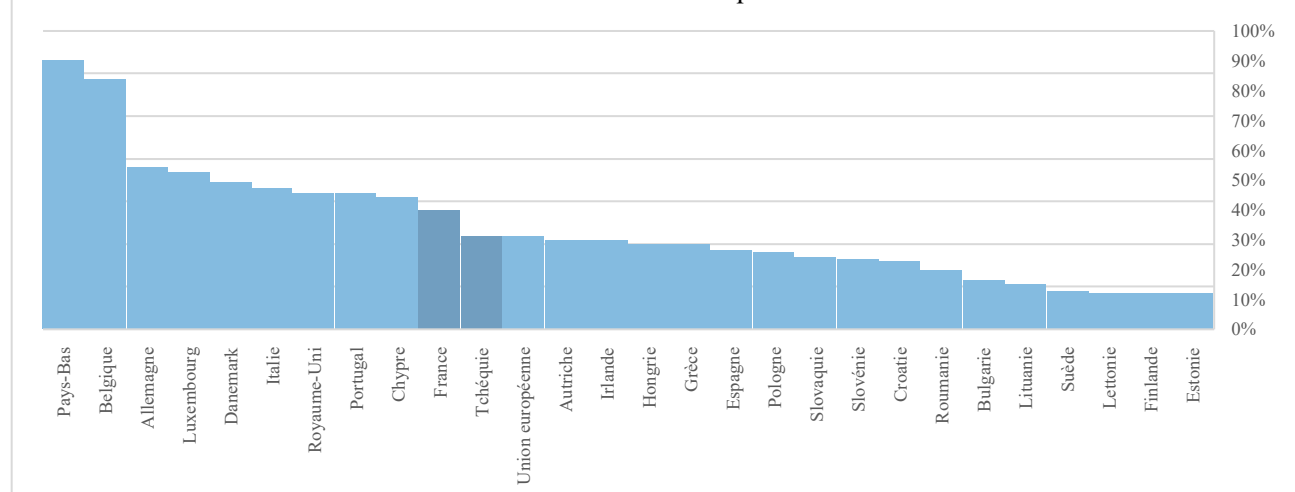
L'usage des techniques de benchmarking, soit l'ensemble des techniques chiffrées permettant d'évaluer et de classer les performances entre elles (Bruno, 2015; Penissat, 2018), est particulièrement prégnant dans le champ d'action européen (Bardet & Jany-Catrice, 2010). En matière de protection des sols, la comparaison quantitative des situations des pays de l'Union européenne est rendue possible grâce à deux bases de données : la base Teruti-Lucas, produite depuis 1982 par les services statistiques du ministère de l'agriculture et adossé en 2005 à l'enquête européenne Lucas ; et la base Corine Land

⁷⁹ Cette expression est tirée du discours du Ministre Christophe Béchu lors du « Briefing presse sur la ZAN », mercredi 21 juin 2023, 11:07 : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/21.06.2023_Script_Briefing_presse_sur_la_ZAN.pdf

Cover, lancée en 1985 et réalisée dans le cadre du programme « Copernicus » de l'Agence européenne pour l'environnement. Ces deux bases situent toutes deux la France dans la moyenne des pays de l'Union européenne en matière d'occupation des sols (Figure 5).

Figure 5 : Comparaison des surfaces artificialisées par pays de l'Union européenne en 2018 (en % de la superficie du pays)

Source : données issues de l'enquête Teruti-Lucas



Depuis l'adoption du ZAN, la France a toutefois nettement consolidé sa position. C'est notamment ce que revendique, Magalie D., responsable de bureau de la DHUP, dans les propos conclusifs de notre entretien :

« Et franchement, pour beaucoup participer à des échanges au niveau européen, je peux vous assurer que *les autres États membres de l'Union européenne nous admirent*. Ils disent que, franchement, la France, s'est attelée à un chantier qui est loin d'être évident, et avec un système de mesures au niveau national, un système de déclinaison de la trajectoire ZAN *qu'aucun autre État européen ne fait*. C'est-à-dire qu'ils se payent de bonnes paroles, ils ont plein de stratégies, ils sont très intéressants sur le papier, mais ils n'ont rien de contraignant. *Donc nous, on s'est vraiment engagés dans une voie assez exigeante.* » [Responsable de bureau, DGALN-DHUP, entretien du 29/04/2024].

En effet, depuis l'adoption du ZAN par la loi Climat et Résilience, plusieurs études comparatives, françaises⁸⁰ mais aussi européennes (Sourisseau, 2024), ont souligné la distinction de la France. Indépendamment de ce qu'il recouvre, l'incorporation de cet objectif dans la législation française a ainsi permis de « plac[er] la France comme référence avec le ZAN »⁸¹.

Fer de lance de la sobriété foncière, le modèle français pourrait ainsi guider la construction du cadre européen en matière de protection des sols et la conception d'un nouvel indicateur européen standardisé visant à mesurer la qualité des sols. C'est du moins ce qu'espère le gouvernement français, qui craint, à l'inverse, que le cadre européen à venir ne vienne rebousculer la législation française en posant des exigences de prise en compte plus importante des critères de qualité et de fonctionnalité des sols⁸². À cet égard, les propos de Magalie D. s'avèrent éclairants :

« Non, alors, du coup, c'est ce que j'évoquais, c'est le projet de directive européenne sur les sols vivants. Bon, premièrement, il est en projet, il est pas encore adopté. Là, il y a des élections européennes, donc on ne sait pas trop ce que ça va donner en termes de composition, de recomposition politique du Parlement européen.

Donc, bon... il faut voir aussi qu'au niveau européen, il y a déjà eu une tentative en 2006 de légiférer sur le sujet des sols vivants, et ça s'était heurté au refus de la France et de l'Allemagne, c'est-à-dire les deux principaux États membres, en tout cas qui pèsent lourd dans les négociations, et notamment parce *qu'il y avait trop d'implications sur la politique agricole. Dès lors qu'on commence à s'intéresser à la santé des sols, c'est impossible de fermer les yeux sur la question des pesticides et des pratiques d'agriculture intensive, et donc là, ça soulevait un couvercle dont on a un petit peu du mal à savoir quoi faire.* [...] Donc voilà, pour l'instant, ça reste fragile, en fait. Ça tire un peu dans les deux directions, et là, pour l'instant, le texte est toujours en cours de discussion. Il y a normalement des discussions de compromis qui doivent s'engager avant l'été. Voilà, ça reste pas évident.

⁸⁰ Languillon-Aussel, R., & Naudin, M. (2023). Sobriété foncière, évolutions et perspectives comparées. France, Suisse, Angleterre et Japon (p. 44). La Fabrique de la Cité ; Fortin, L., Hille, S., Monnier, G., & Janson, P. (2022), *opt. cit.* ; Sénat. (2023). Note sur les politiques de réduction de l'artificialisation des sols (Législation comparée LC 325). Sénat. <https://www.senat.fr/lc/lc325/lc325.pdf>

⁸¹ Fortin, L., Hille, S., Monnier, G., & Janson, P. (2022). Les outils de la sobriété foncière en Europe. Benchmark des politiques de lutte contre l'artificialisation des sols en Allemagne, Belgique, Italie et Espagne (Les dossiers FNAU 57). SciencesPo École Urbaine, FNAU.

⁸² Arambourou, H., Bouvart, C., & Tessé, S. (2023). Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? (129; p. 20), *opt. cit.*

Donc nous, pour l'instant, on suit ce texte de près, et d'ailleurs, c'est mon chef de pôle qui le suit, et nous, pour l'instant, on voit rien ni de contraire ni d'incompatible avec le ZAN, le ZAN tel qu'il est mis en œuvre en France, et d'ailleurs, *on s'assure bien que ça va rester comme ça*. On a bien sensibilisé la Commission européenne et la présidence du Conseil, ça change tous les six mois, donc à chaque fois qu'on reprenne des discussions avec un autre pays, mais à chaque fois, on leur explique bien, nous, tout ce qu'on fait au niveau français, et *qu'on ne souhaite pas que ça soit remis en cause*, qu'on doive réadapter notre cadre législatif et réglementaire national à ce nouveau cadre européen. *Sachant qu'on est le pays européen le plus avancé sur cette question, ça serait quand même absurde que nous aussi, on ait à réadapter notre cadre.* » [Responsable de bureau, DGALN-DHUP, entretien du 29/04/2024].

Plusieurs éléments ressortent de cet extrait. D'abord, ce dernier montre que la construction d'un cadre réglementaire européen est appréhendée comme un enjeu crucial au sein du ministère. Ensuite, que la France entend mettre en avant son rôle précurseur pour influencer le cadrage européen, notamment en faisant valoir son propre cadrage comme plafond de la réglementation. Enfin, que le gouvernement français entend appuyer l'exclusion de la question des sols agricoles du champ de la réglementation européenne – un sujet particulièrement sensible, qui figure parmi les angles morts centraux du ZAN. Dès lors, dans un contexte de standardisation européenne future du cadre quantitatif de protection des sols, l'indicateur d'artificialisation des sols français et les zones grises qu'il comporte – notamment au regard de la prise en compte des fonctions écosystémiques des sols – pourrait fortement orienter l'ambition européenne et contribuer à affaiblir sa portée. Cette situation étayerait l'assertion de R. Salais (2010) selon laquelle : « les mauvais indicateurs chassent les bons » (Salais, 2010).

Ces remarques pointent ainsi l'opportunité politique qu'a saisie la France en proposant de manière précurseuse et suivant une certaine urgence, un cadrage restreint de sa politique de protection des sols. Ce cadrage, fruit de compromis internes, vise bien à moduler le cadre de la directive européenne en matière de protection des sols.

Conclusion du chapitre 3.

Ce chapitre a montré que le cadrage technique et politique de l'objectif ZAN admettait certaines zones grises. Aux frontières de la nomenclature du ZAN, « l'opération d'identification » (Noiriel, 1997) par laquelle les agents sont chargés de déterminer dans quelle catégorie prédéfinie entre l'objet observé, fait ressortir des « espaces ambigus » (Bocquet, 2023). L'introduction de l'outil national de mesure (OCS GE) et de la nomenclature plus précise des « sols artificialisés » devraient néanmoins réduire les marges de manœuvre dont disposent les agents des collectivités territoriales pour procéder à ces arbitrages. Au-delà de ces zones frontières, le cadrage du ZAN repose sur une certaine « configuration du réel » (Desrosières, 2008) qui invisibilise une partie des dynamiques foncières. Alors que le ZAN favorise par ailleurs l'occurrence de certains phénomènes fonciers relatifs notamment au grignotage des terres agricoles en zone périurbaine, à la « consommation grise » (Le Bivic, 2023), à l'émiettement de l'urbanisation (Charmes, 2021; Rérat, 2005) ou à la financiarisation du foncier (Guelton, 2019), leur invisibilisation pourrait les mettre à l'écart des champs de préoccupation de l'action publique (Salais, 2010).

Loin de nuire à la performance de l'indicateur d'artificialisation des sols, le cadrage restreint du ZAN favorise paradoxalement sa performance. À cet égard, nous avons montré que le processus d'élaboration de la politique du ZAN avait fait se superposer les trois étapes de l'acte de quantification, à savoir la convention, la mesure et l'évaluation, ce qui a pu encourager le calibrage d'un indicateur dont l'évocation dépasse le contenu substantiel (Ogien, 2020). L'effet « signal » qui ressort de ce décalage est toutefois utilisé à l'appui de la communication politique nationale en matière de protection des sols. Plus encore, ce cadrage français restreint de la politique de protection des sols, qui « place la France comme référence avec le ZAN »⁸³, pourrait permettre de moduler le cadre de la directive européenne en matière de protection des sols.

⁸³ Fortin, L., Hille, S., Monnier, G., & Janson, P. (2022), *opt. cit.*

Conclusion de la Partie 1.

Alors que le « ZAN », slogan politique omniprésent avant la promulgation de la loi Climat et Résilience, portait des objectifs ambitieux en matière de protection des sols vivants, cette partie a permis de mettre en évidence les différents filtres techniques et politiques qui ont orienté la conception de cette politique et restreint sa portée. Suivant une quête d’opérationnalité et d’homogénéisation des modalités de mesure des sols, le ZAN a d’abord été amputé de certaines caractéristiques techniques nécessaires pour une identification plus précise des atteintes aux fonctions écosystémiques des sols. De même, la prolongation du temps des discussions politiques autour du ZAN, accordée dans l’espoir de renforcer l’acceptabilité de ce dispositif, a joué un rôle déterminant dans la délimitation de son cadrage. Les faiblesses inhérentes à l’organisation des discussions avec les différentes parties prenantes ont donné une place prépondérante à certains compromis interministériels, lesquels ont fragilisé sa cohérence et sa lisibilité.

Ce double filtrage technique et politique du ZAN a abouti à un cadrage relativement restreint de ce dispositif qui admet certains angles morts. En dehors et aux frontières du champ d’application du ZAN, certains phénomènes fonciers sont en effet laissés pour compte. À titre d’exemple, la qualité des sols agricoles ou la dimension fragmentée du processus d’artificialisation ne sont pas appréhendées par cet instrument. Nous avons néanmoins montré qu’en maximisant la performance potentielle de l’indicateur d’artificialisation des sols, ce cadrage restreint du ZAN pouvait se révéler opportun. Non seulement il permet de faire valoir – plus qu’il ne répond à – une certaine ambition de la politique française de protection des sols, dont l’indicateur du ZAN est un signal évocateur. Mais aussi, l’adoption précoce de cet objectif en France pourrait permettre de donner le ton aux discussions en cours relatives au cadrage européen sur le statut des sols vivants.

*

Pourtant, ce cadrage restreint de l’indicateur du ZAN ne suffit pas à infléchir la tendance de l’artificialisation des sols qui, trois ans après l’adoption de cet objectif, « se poursuit à un niveau élevé

en France » (Goar, 2024). Ce constat interroge les facteurs de résistance susceptibles d'obérer la trajectoire de réduction de l'artificialisation. Une fois le cadrage du ZAN défini, il reste en effet à déterminer les « effets propres » (Martin, 2020e) de l'introduction de ce nouvel indicateur de mesure du foncier. Comment l'adoption de cet instrument a-t-elle été perçue par les territoires chargés de sa mise en œuvre ? En quoi le cadrage de cet instrument a-t-il influencé la nature des réponses que ces derniers ont fournies ? De quelle manière les relations entre les territoires et avec l'État ont-elles été réinterrogées à l'aune de ce dispositif ? Il s'agira, plus globalement, de déterminer l'orientation prise par l'« instrumentation » du ZAN (Halpern et al., 2019).

Partie 2. L'instrumentation du ZAN : une (re)distribution des cartes

La réalisation de l'objectif ZAN repose doublement sur l'engagement des territoires. Non seulement ce sont eux qui sont responsables de l'atteinte de cette nouvelle « obligation de résultat » (Soler-Couteaux & Strebler, 2021), mais il leur incombe également d'organiser la territorialisation de cet objectif.

Suivant une acceptation large, la « territorialisation » de l'action publique peut être définie comme un « ensemble d'opérations de définition symbolique et d'organisation matérielle qui visent à faire d'un espace délimité le support et/ou l'objet d'une activité politique » (Segas, 2020). Dans le cadre de la mise en œuvre du ZAN, la territorialisation de cet objectif implique d'organiser la répartition des enveloppes d'hectares à artificialiser entre les territoires, de sorte que le nombre total d'hectares artificialisés entre 2021 et 2031 soit réduit de moitié par rapport à la décennie précédente. La territorialisation du ZAN est progressive (cf. Annexe 3). Il incombe d'abord aux régions d'indiquer, dans leur SRADDET, les modalités de répartition des hectares à artificialiser qui leur ont été attribués

par le gouvernement⁸⁴. Lorsque les territoires infrarégionaux sont régis par des SCoT, ces derniers prennent le relais des SRADDET et répartissent de nouveaux les hectares qui leur ont été attribués entre les intercommunalités, puis entre les communes, de leur territoire. Dans le cas contraire, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), ou plans locaux d'urbanisme communaux (PLU) procèdent directement à cette répartition. À l'issue de ce processus en cascade, dont l'échéance est fixée pour février 2028, chaque commune connaîtra la trajectoire de réduction de l'artificialisation à laquelle elle est tenue.

La territorialisation du ZAN constitue une seconde étape de l'*instrumentation*⁸⁵ de cette politique publique⁸⁶ (Halpern et al., 2019). À ce titre, sa mise en œuvre est susceptible de générer des « effets spécifiques indépendants des objectifs affichés (des buts qui leur sont assignés), [qui] structurent en partie l'action publique selon [une] logique propre » (Lascoumes, 2004). Ces effets peuvent être assimilés, dans le cadre du ZAN, à ce que O. Martin (2020) qualifie « d'effets propres de la quantification ». Plusieurs dimensions de l'instrumentation du ZAN peuvent être interrogées. Comment les acteurs enrôlés⁸⁷ dans la mise en œuvre du ZAN se sont-ils saisis de cet instrument d'action publique ? Dans quelle mesure le cadrage quantitatif du ZAN a-t-il déteint sur les stratégies d'application de cet objectif au sein des territoires ? En quoi les pratiques par lesquelles les metteurs en œuvre du ZAN se sont appropriés ce dispositif ont-elles contribué à la réorganisation de l'espace et des rapports de pouvoir entre les territoires et avec l'État ?

À plusieurs égards, l'instrumentation du ZAN a contribué à une (re)distribution des cartes de l'action publique nationale et locale qui a influencé les modes d'appropriation de cet instrument par les territoires. Le cadre quantitatif du ZAN, d'abord, a donné le ton des stratégies de mise en œuvre de cet objectif sur les territoires et encouragé des méthodes d'application comptables conçues suivant une approche court-termiste (**Chapitre 4**). Les dynamiques concurrentielles induites par le ZAN, ont

⁸⁴ Les enveloppes régionales ont été calculées par rapport à leur consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers de la décennie précédente, chacune se voyant fixer une réduction de – 50 % de cette consommation. L'enveloppe de 1 250 hectares dédiée aux projets d'envergure nationale ou européenne a été soustraite de manière égale aux quotas de chacune des régions.

⁸⁵ Pour rappel, C. Halpern et al. (2019) définissent l'instrumentation de l'action publique comme « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des instruments (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale ».

⁸⁶ Étant donné le déroulement actuel de ce processus, l'analyse de l'instrumentation du ZAN sera cantonnée, dans notre analyse, au déroulement de l'étape de territorialisation de cet instrument davantage qu'aux moyens matériels déployés par les collectivités pour atteindre leurs objectifs de réduction de l'artificialisation des sols.

⁸⁷ Le terme « enrôlement des acteurs » est emprunté à la sociologie de la traduction pour désigner la contextualisation d'un instrument de gestion (Vitry & Chia, 2017). Par extension, nous emploierons l'expression « acteurs enrôlés » pour désigner les acteurs impliqués dans le processus de contextualisation et d'appropriation d'un instrument d'action publique.

ensuite incité les territoires à concevoir des stratégies compétitives visant à maximiser leurs gains (**Chapitre 5**). Enfin, la réaffirmation du pouvoir central dans les modalités de mise en œuvre du ZAN a placé les territoires dans des postures de résistance qui a freiné l'application de cet objectif (**Chapitre 6**).

Chapitre 4. Des stratégies de territorialisation façonnées par le cadre quantitatif du ZAN

L'« obligation de résultat » à laquelle le ZAN soumet les territoires s'appuie sur le respect d'une double contrainte quantitative et temporelle (Soler-Couteaux & Strebler, 2021). Il s'agit en effet d'atteindre des cibles de réduction du rythme d'artificialisation des sols en respectant les échéances prescrites.

Nous montrerons dans cette partie que ces contraintes façonnent la réception du ZAN au sein des territoires. D'une part, le cadre comptable de cet objectif déteint sur les modalités de sa territorialisation, en favorisant le recours à des méthodes de répartition quantitatives (*Section 1*). D'autre part, les délais restreints imposés aux collectivités favorisent une approche court-termiste de la mise en œuvre du ZAN, qui s'impose au détriment de l'élaboration d'un projet d'aménagement territorial (*Section 2*).

Section 1. Une territorialisation guidée par les chiffres

L'appropriation du ZAN par les acteurs chargés de sa mise en œuvre et de sa territorialisation est marquée par un paradoxe. Alors que son cadre quantitatif figure au cœur de l'argumentaire critique dressé à l'encontre de cet instrument (I), il semble que les territoires – notamment les régions, en première ligne de l'application du ZAN – répliquent cette logique mathématique dans leurs stratégies de territorialisation (II). D'un facteur de résistance, l'argument quantitatif (Salais, 2010) est ainsi retourné pour servir de vecteur de légitimation des méthodes de territorialisation appliquées par les collectivités.

I. La résistance des territoires face au cadre quantitatif du ZAN

Le caractère « mathématique » et « comptable » de la formulation de l'objectif ZAN nourrit la rhétorique de contestation formulée à l'encontre de cette politique publique (A). Face à ce qu'ils dénoncent comme relevant d'un « urbanisme à calculette »⁸⁸, « déconnecté » des enjeux locaux, certains acteurs des territoires militent pour le dépassement de cette logique et tentent de contourner

⁸⁸ Cette expression est tirée de l'entretien réalisé avec le chef des opérations d'une agence d'urbanisme privée, Hector Q.

certaines règles d'application du dispositif qu'ils estiment « absurdes »⁸⁹ et « purement mathématique[s] » (Floc'h, 2023a) (B).

A. La contestation des méthodes quantitatives : un facteur de résistance des territoires

La « vision quantitative »⁹⁰ du ZAN telle qu'elle est dénoncée par une partie des acteurs chargés de sa mise en œuvre se réfère à deux niveaux d'analyse de cette politique. Cette vision s'applique non seulement à la fixation d'une cible chiffrée de réduction de l'artificialisation des sols, laquelle renvoie, au sens strict, à la nature quantitative de cet instrument d'action publique (Martin, 2020e). Mais elle s'étend aussi, par extension, aux règles de répartition de cet effort de réduction entre les territoires. Ces dernières ont trait notamment aux mesures introduites dans la seconde loi ZAN du 20 juillet 2023, telles que la « garantie un hectare »⁹¹ accordée à chaque commune, ou la mise en commun, dans une enveloppe nationale, de 12 500 hectares à artificialiser destinés aux projets d'envergure nationale ou européenne (PENE).

Depuis l'adoption de la Loi Organique relative aux Finances Locales (LOLF) en 2001⁹², l'argumentaire construit autour du rejet des méthodes tirées du New Public Management s'est progressivement diffusé, notamment au sein des services publics (Beauvallet, 2009). La propagation de ce discours a imprégné les rhétoriques de contestation de certaines politiques publiques fondées sur des obligations de résultats, perçues comme promotrices d'une « conception gestionnaire » (Ogien, 2020). À ce titre, l'adoption du ZAN, dont la nouveauté réside précisément dans le passage d'une obligation de moyen à une obligation de résultat, a été visée par cette critique. Dénoncée d'abord par une partie des chercheurs académiques (Charmes, 2013; Offner, 2022a), la référence à la « vision comptable » du ZAN (Barra & Clergeau, 2020) est reprise par une partie des acteurs chargés de l'application de cet objectif. Même lorsqu'ils soutiennent l'application de ce dispositif, la plupart des enquêtés entendus dans le cadre de ce travail font référence à ce registre argumentaire critique. Daniel B., le chef de service études et prospectives de la Région 1, lui-même professeur des universités en économie en détachement, déplore par exemple :

⁸⁹ Les autres expressions faisant référence au registre quantitatif du ZAN ici mentionnées du ZAN sont régulièrement mobilisées par les enquêtés.

⁹⁰ Cette expression est tirée de l'entretien réalisé avec le chef de service études et prospectives de la Région 1, Daniel B.

⁹¹ Pour rappel, la « garantie communale » correspond à une surface minimale de 1 hectare de consommation d'espaces garanti à toutes les communes couvertes par un document d'urbanisme prescrit, arrêté ou approuvé avant le 11 août 2026.

⁹² Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (1), *JORF n°177 du 2 août 2001*.

« En fait, on est totalement pris dans *cette logique de performance où il faut qu'on tienne nos comptes* et qu'on respecte nos quotas. Mais ça c'est pas nouveau, c'est comme ça que ça fonctionne, *il faut des résultats*. » [Chef de service, Études et prospective, Région 1, entretien du 14/12/2023].

Cette référence au « respect des comptes »⁹³ auxquels les territoires sont tenus et la logique de performance à laquelle elle renvoie est partagée par une large partie des enquêtés dont les propos à ce sujet sont plus ou moins réflexifs selon qu'ils aient ou non été sensibilisés à ce discours.

Dans le cadre du ZAN, la contestation de cette vision quantitative dépasse toutefois la seule critique de la fixation de cibles chiffrées de réduction de l'artificialisation. Comme en attestent les propos tenus par ce chargé de mission en urbanisme de l'Établissement public foncier local⁹⁴ (EPFL) du Pays basque, l'approche quantitative du ZAN est perçue comme imprégnant tout le processus de territorialisation de cet objectif :

« Aujourd'hui, personne ne saurait remettre en question les biens fondés des objectifs [du ZAN]. Par contre effectivement, les contrariétés, elles naissent dans la mise en œuvre opérationnelle [...], où on sent que c'est pondé et réfléchi en chambre par des personnes qui, sur la base de calculs économétriques ou je ne sais quelles autres méthodes, imposent des systèmes qui sont *totalement déconnectés* de ce qui se passe sur les territoires, qui enferment dans une *vision mathématique et comptable totalement incompréhensible*, et qui finissent, si on interprète un peu la manière dont ça va se mettre en œuvre, à générer des résultats qui nous paraissent totalement... Je vais le dire, même si c'est un registre très... “débiles”. » [Chargé de mission, Urbanisme, EPFL Pays basque, entretien du 18/01/2024].

Dans ce discours, les références au registre quantitatif servent de support à une critique plus globale de la politique du ZAN. Pour cet enquêté – dont il convient de préciser qu'il réside dans un territoire animé par de fortes revendications indépendantistes auxquelles il fera lui-même référence dans la suite de l'entretien –, la logique « mathématique et comptable » du ZAN est associée à un mouvement

⁹³ Cette expression est également utilisée par le maire d'une commune de la Région de la région 2, Lucien M.

⁹⁴ Institués par la Loi d'Orientation sur la Ville (LOV) de 1991, les EPFL ont pour vocation principale l'acquisition et le portage foncier de terrains bâtis ou non, pour la réalisation des projets des collectivités qui en sont membres. Les EPFL assistent notamment celles-ci pour l'élaboration de leur stratégie foncière, en relation avec les projets qu'elles portent (art. L.324-1 CU).

descendant des dispositions légales imposées par l'État aux territoires. Sans entrer dans les détails de cette lecture, qui seront développés dans le troisième chapitre de cette partie, ce discours montre comment les références aux méthodes quantitatives peuvent être mobilisées à l'appui des critiques adressées à cette politique.

Plus encore qu'un argument adressé à l'encontre de l'opérationnalisation de cet objectif, la cristallisation des débats autour des chiffres peut servir de justification à des formes de résistance plus directes. À ce sujet, Guewen B., élu écologiste du conseil régional de la Région 4, qui a participé, alors qu'il venait être diplômé d'un master en urbanisme, aux premiers débats citoyens du ZAN à travers la Convention citoyenne pour le Climat, explique :

« [Ma] région est censée organiser cette retombée "locale" par EPCI, par métropole ou communauté de communes. Et pour l'instant, ils traînent les pieds encore. *Sous prétexte que les chiffres sont pas les bons, que les règles ont encore changé... Il y a eu la première réunion de la conférence du ZAN, et il s'est rien passé quoi.* » [Conseiller régional de la Région 4, urbaniste, entretien du 08/04/2024].

Comme l'expliquait une chargée de mission du CEREMA, dont les propos ont été retranscrits dans l'introduction de ce mémoire, la focalisation de l'action autour du chiffre peut ainsi servir de « prétexte pour pas forcément agir ». En d'autres termes, les injonctions quantitatives adressées aux territoires peuvent alimenter des stratégies de résistance et d'immobilisme fondées sur la contestation des modalités de mesure sur lesquelles elles reposent. Cette forme de résistance à l'encontre du cadrage quantitatif du ZAN n'est toutefois pas unanimement répandue. Plutôt qu'utiliser les critiques adressées à l'usage des méthodes quantitatives pour justifier un certain attentisme, une partie des territoires invitent à l'inverse à dépasser l'« aveuglement arithmétique » (Offner, 2022a) dans lequel la mise en œuvre du ZAN est fréquemment enfermée en contournant l'application stricte de certaines règles.

B. Le contournement des règles jugées « arithmétiques » d'application du ZAN

Face à ce qu'ils estiment relever d'une « logique purement mathématique » (Floc'h, 2023a), certains territoires tentent de mettre en place des stratégies pour « aménager »⁹⁵ les règles d'application du

⁹⁵ Cette expression est celle utilisée par le chef du pôle SRADDET de la Région 3, qui a élaboré une stratégie pour « *ne pas appliquer stricto sensu* » la garantie un hectare.

ZAN. De telles stratégies visent principalement à contourner l'application stricte de la « garantie un hectare », jugée – y compris par une partie des territoires ruraux auxquels elle était adressée (cf. *infra*) – comme illustration principale de la rigidité quantitative imposée par les règles d'application du ZAN (AFP, 2023; Floc'h, 2023b; Gaspar, 2023).

Sur les six représentants de collectivités directement impliqués dans l'organisation de la répartition des enveloppes d'artificialisation entendus⁹⁶, la moitié révèlent, de manière plus ou moins explicite, leur intention de ne pas appliquer « strictement » la garantie un hectare. Le premier d'entre eux, juriste et urbaniste de formation, chef de projet SCoT d'un EPCI relevant de la Région 2, déclare, après avoir dénoncé le « pur populisme sénatorial » à laquelle répond l'octroi de cette garantie :

« Nous, [les territoires du ressort du SCoT en question], pourquoi on irait s'emmerder avec un hectare garanti ? On a des élus qui sont parfaitement capables de dire que les plus petites communes du territoire, qui en réalité sont la majorité d'entre elles, n'ont pas besoin d'aller s'embêter avec ça. Un hectare, c'est ridicule. C'est ridicule. *On n'a pas besoin de ça pour que nos élus se mettent d'accord. [...] De toute façon personne en a jamais parlé. Y a que moi qui en ai parlé, en fait, parce que j'ai informé les élus, et y a pas un élu qui m'a dit "Ah tiens, tiens, c'est intéressant, cette histoire". Donc il y aura pas d'histoire de garantie* » [Chef de projet SCoT, EPCI de la région 1, entretien du 14/03/2024].

Bien que l'intention revendiquée par ce chef de projet soit claire, cette déclaration semble reposer sur un consensus encore embryonnaire établi entre les territoires concernés. En l'occurrence, cette « entente » officieuse des territoires ne sera sans doute formalisée – si elle l'est – qu'à l'expiration du délai de mise à jour du document d'urbanisme de référence de l'EPCI, en février 2027. Quoi qu'il en soit cette remarque témoigne du sentiment suscité par l'introduction de cette règle, d'une immixtion de l'État dans ce qui relève des « affaires locales ». Suivant cette perspective, la formation d'une « entente »⁹⁷ locale sur le renoncement des communes à la revendication de cette garantie constituerait une première stratégie permettant d'éviter d'appliquer cette disposition légale.

⁹⁶ Parmi ces interlocuteurs, nous comptons, les représentants des collectivités impliqués dans l'élaboration de trois SRADDET, du SDRIF d'Île-de-France, d'un SCoT et d'un PLU.

⁹⁷ Les expressions entre guillemets sont tirées du récit de cet enquête.

Dans une appréhension plus concrète de cette question, la cheffe de pôle planification de l'Institut Paris Région, en charge de l'élaboration du SDRIF d'Île-de-France, dont l'arrêté est prévu pour novembre 2024, témoigne d'une seconde stratégie visant à contourner l'application stricte de cette règle. Murielle S., également juriste de formation, expose ainsi la « rédaction audacieuse » sous laquelle son équipe envisage d'inscrire l'application de la garantie un hectare :

« C'est un peu la stratégie qu'on porte vis-à-vis de l'État [...], de dire que cette idée d'hectare garantie ne peut pas venir écraser en fait les protections portées par le SDRIF. Parce que si on le fait pour l'hectare garanti, qui d'un point de vue de l'aménagement n'a pas de sens, [...], en fait ça veut dire qu'on a une espèce de prime à « un hectare garanti » pour tout et n'importe quoi [...]. On a fait une note très très argumentée en fait pour dire, mais que la loi, l'État garantisse un hectare d'un point de vue comme ça législatif dans le cadre des réflexions sur le ZAN, c'est une chose, mais qu'ensuite il n'y ait pas moyen en fait d'adapter cet hectare garanti, et notamment de dire “bah, il y a la question du ZAN mais il y a la question des préservations, et qu'une préservation peut du coup venir l'emporter sur”... On lutte de pied ferme, contre cette idée. Donc pour le moment on est sur une rédaction qui reprend exactement les termes de la loi, en se disant qu'il reviendra en fait au contentieux de décider de ce qui prévaut... ». [Cheffe de pôle planification, Institut Paris Région, entretien du 27/02/2024].

Alors que cette garantie prime en principe sur les autres réglementations en vigueur, cette interprétation permet, selon l'expression de cette juriste, de « contourn[er] un peu la règle » en invoquant des motifs d'intérêt supérieur. En procédant de cette manière, Murielle S. invite les territoires à dépasser les contraintes quantitatives posées à la territorialisation du ZAN et promeut une application « adaptée » de cette garantie. Elle inscrit d'ailleurs cette démarche dans une pratique coutumière de « la ville de Paris », consistant à faire jurisprudence : « [la ville de Paris] elle a toujours tenté des trucs. Des fois ça s'est planté, [...] ça a été jugé illégal. Puis des fois ça fait évoluer en fait la réglementation ».

Alors que ces deux premières propositions cherchent à dépasser la logique quantitative de cette règle en aménageant, relativement à des critères plus qualitatifs, une autre organisation de la répartition des enveloppes, la troisième stratégie présentée par le chef de pôle SRADDET de la Région 3, fort d'une longue expérience comme conseiller en urbanisme, suit quant à elle une approche plus « mathématique » :

« Aujourd'hui, on réfléchit à ne pas appliquer stricto sensu... “À ne pas appliquer”... Il faut pas que je dise ça ! Mais aujourd'hui, on réfléchit à avoir une application... une lecture différente du fameux un hectare garanti [...] ».

Pour nous, ça serait de dire qu'on fait une sorte de garantie, un socle à 0,6/0,7 [...] par commune. Et donc le delta de ce qu'on attribue de manière forfaitaire avec ce que l'on aurait dû attribuer avec l'hectare par commune, ce delta-là, on le divise en deux. Dans une première partie, on le réintègre à la terriro générale [la répartition globale des hectares entre les territoires]. Et l'autre partie, on dit, si les territoires, vous n'avez pas suffisamment, ce n'est pas grave, il y a une réserve. Mais par contre, pour accéder à la réserve, vous obéissez à tel et tel et tel critère. D'accord ? Voilà. Là, c'est de la vraie terriro, c'est plus du “à la carte”. [...] Au début, j'y croyais pas. Quand j'ai défendu ce truc-là, j'y croyais pas. Avec la complexité, etc., du truc, parce que mathématiquement, c'est l'enfer, je pensais que j'allais me faire balader. Et pas du tout. Donc ça a bien pris. » [Chef de pôle SRADDET, Région 3, entretien du 20/02/2024].

Si l'exposé de cette stratégie rejoint, à l'instar des autres propositions, l'idée d'une territorialisation dont les modalités sont déterminées localement – une « vraie terriro » –, celle-ci s'appuie sur une stratégie quantitative visant à pondérer la garantie communale afin de garder une marge d'ajustement selon le profil des communes visées. Cette proposition pourrait ainsi refléter une volonté des territoires de retrouver leur autonomie décisionnelle davantage que de s'extraire du « carcan quantitatif que l'État [leur] impose »⁹⁸.

Mobilisée au soutien de l'argumentaire critique de la politique du ZAN, la logique quantitative induite par le cadrage et les modalités de déploiement de cet objectif sont loin d'être écartées des méthodes de territorialisation sur lesquelles les collectivités s'appuient. Bien que certaines promeuvent la formation d'un consensus local sur les modalités d'organisation de cette répartition et cherchent à s'extraire des contraintes quantitatives imposées par la loi, nous verrons dans la partie suivante que ces stratégies reprennent, la plupart du temps, la logique quantitative induite par le cadrage du ZAN.

⁹⁸ Cette expression est tirée du discours de ce même enquêté.

II. Une approche quantitative répliquée dans les stratégies de territorialisation du ZAN

Pour organiser la répartition des hectares à artificialiser entre les territoires infrarégionaux, le gouvernement a progressivement complété, par voie réglementaire, une liste de critères que les régions sont tenues de prendre en compte (cf. Encadré 4). La multiplication de ces critères a incité les collectivités à élaborer des « modèles mathématiques » (Floc'h, 2023) basés sur l'assemblage de plusieurs indicateurs destinés à intégrer l'ensemble des objectifs prescrits (A). Alors qu'il était par ailleurs rejeté, le registre de quantification s'est ainsi imposé dans ce cercle d'acteurs avertis (Souami, 2023) pour « légitimer » et « faciliter » leurs stratégies de territorialisation (B).

Encadré 4. Liste des critères dont les collectivités doivent tenir compte pour fixer les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols

Quatre premières séries d'enjeux ont été fixées par le décret du 22 novembre 2022 aux termes duquel « les objectifs en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols sont définis et sont territorialement déclinés en considérant » :

1° les enjeux de préservation, de valorisation, de remise en bon état et de restauration des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des continuités écologiques ;

2° le potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà artificialisés, notamment par l'optimisation de la densité, le renouvellement urbain et la réhabilitation des friches ;

3° l'équilibre du territoire, en tenant compte des pôles urbains, du maillage des infrastructures et des enjeux de revitalisation et de désenclavement des territoires, notamment des communes rurales, ainsi que des particu-

larités géographiques locales pour les communes littorales ;

4° les dynamiques démographiques et économiques prévisibles au vu notamment des données disponibles et des besoins identifiés sur les territoires ;

Par la suite, le décret du 27 novembre 2023, publié après la promulgation de la seconde loi du 20 juillet 2023, est venu préciser que les objectifs devaient être territorialisés en « considérant les efforts de réduction déjà réalisés » et ajouté deux objectifs :

5° l'adaptation des territoires exposés à des risques naturels ou, le cas échéant, la recomposition des communes exposées au recul du trait de côte ;

6° les enjeux de maintien et de développement des activités agricoles, notamment de création ou d'adaptation des exploitations.

Pour illustrer cette partie, nous nous appuyons sur les récits de dix acteurs impliqués dans l'activité de répartition des enveloppes d'artificialisation. Ces enquêtés, entendus pour certains dans le cadre d'entretiens collectifs (cf. Tableau 1), relèvent de quatre régions distinctes. Ils ont contribué, suivant différentes perspectives, à l'élaboration de trois SRADDET et du SDRIF de l'Île-de-France. Une

attention particulière sera accordée à la méthode de construction du SRADDET de la Région 2 dont le récit a été rapporté suivant trois points de vue distincts, provenant du pôle SRADDET de la région, mais également d'un chef de pôle SCoT et d'un maire d'une commune du ressort de cette région. Par ailleurs, la présentation de ces méthodes s'appuiera sur le compte rendu d'une enquête de France Stratégie (2023) qui dresse un panorama succinct des différentes stratégies régionales de répartition des hectares.

A. Le recours aux méthodes quantitatives dans les stratégies de territorialisation du ZAN

Le choix de procéder à une répartition des hectares sur la base d'un assemblage d'indicateurs quantifiant les critères dont elles souhaitent tenir compte a été unanime parmi les régions. Cette démarche a ouvert une seconde « activité de quantification » pour l'élaboration des SRADDET, qui s'est également déroulée suivant les étapes de « convention », et de « mesure », identifiées par A. Desrosières (2008). Une fois la *convention* sur les indicateurs à intégrer pour opérer la répartition établie, il reste en effet à pondérer ces indicateurs entre eux pour *mesurer* la taille des enveloppes d'hectares à artificialiser allouées à chaque territoire. À l'issue de cette procédure, chaque SCoT – ou intercommunalités, voire commune, lorsqu'il n'y en a pas – se verra allouer un quota maximal d'hectares à artificialiser d'ici 2031.

Le maire d'une commune littorale de la Région 2, diplômé en Sciences politiques et élu depuis plus de 15 ans dans sa circonscription, témoigne de la manière dont sa région a procédé à cet arbitrage :

Lucien M. : « Donc là, la présentation que je vous montre c'est un diaporama de fin novembre [2023]. C'était quand la région a fait le tour des départements pour évoquer avec les maires la façon dont on répartissait le foncier. [...] Et donc, à l'échelle [de notre région], on a identifié huit critères qui pèsent pour les pondérations sur la droite. Et donc, ces huit critères, en fait, *c'est le fruit d'un travail qui a été fait par l'ensemble des représentants des SCoT de [notre Région] avec la région pour répartir les hectares [...].*

Et donc, derrière ces critères-là, il y a une fiche avec des données. Voilà, c'est très précis. *C'est pas juste un titre, mais je vous montre la synthèse.* [...] Donc, on a par exemple : “les efforts passés” en matière de sobriété foncière des années passées, *donc c'est assez subjectif, mais voilà ; “l'indice de ruralité” pour dire en gros, il y a une sorte de bonus rural pour les*

territoires ruraux, ça pèse 15 % [...]. Tout ce qui est risques et nuisances, donc zones inondables, etc., aussi c'est un bonus. Et puis, est-ce que le territoire, il a des équipements, des services pour accueillir les habitants ? On va se dire, celui qui n'a pas d'équipement, il y a peut-être, donc c'est plutôt un bonus ville, ça. Bon, mais le bonus ruralité, vous voyez, il est à 15 % quand le bonus plutôt urbain, il est plutôt à 5 %. Bref, on a combiné tous ces critères-là et ça a bien donné les chiffres-là. C'est les critères venant amoindrir ou accentuer le plus ou moins 50 % ».

Le « 5^{ème} scenario »: scenario de synthèse et de convergence régionale

N°	Indicateurs de répartition	Pond.
1	Niveau d'optimisation du foncier dans les espaces urbanisés	15 %
2	Dynamiques démographiques prévisibles	15 %
3	Dynamiques économiques prévisibles	15 %
4	Effort consenti en matière de sobriété foncière dans les dix années passées : Affirmation du choix d'un SRADDET [de la Région 2] garantissant : le rééquilibrage territorial des efforts de sobriété foncière, et l'équité pour les territoires ayant déjà amorcé le changement du « logiciel » d'aménagement.	20 %
5	Indice de ruralité : Critère prenant en compte les besoins spécifiques des territoires ruraux, garantissant leur développement ainsi qu'une capacité de rééquilibrage dans le cadre des projets de territoires, en cohérence avec la trajectoire régionale de sobriété foncière	15 %
6	Effort de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, des continuités écologiques, qualité écologique des masses d'eau : Critère réglementaire issu du décret SRADDET + prise en compte des masses d'eau issue du travail collectif Région-SCOT	10 %
7	Préservation de la sécurité [...] : maîtrise des risques et nuisance	5 %
8	Capacités d'accueil en matière d'équipements et de services à la population	5 %

Poids des critères à 1,5 = amplitude* médiane permettant une réelle territorialisation du ZAN

*amplitude : rapport entre le territoire le plus minoré et le plus majoré

Source : Reproduction d'une diapositive tirée d'une présentation intitulée « Première modification du SRADDET [de la Région 2] : territorialisation du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) », du 1^{er} juin 2023.

Avant de commenter plus en détail cet échange, considérons le point de vue de l'un des chefs de pôle SCoT directement impliqué dans le processus en question. Christian B., juriste de formation, commente l'organisation des concertations entre SCoT qui ont permis l'émergence de ces critères :

« [Le travail a été organisé] sur trois grosses séances de travail d'une journée, en janvier, mars et mai l'année dernière, qui ont réuni tous les SCoT, et là, c'est la région qui a vraiment pris la main pour faire émerger ces critères. Donc *le dialogue, il a été total*. Par contre, là où je serais

un peu plus sévère, mais ce n'était pas grave, c'est que sur les méthodes d'animation, pendant les réunions, j'ai trouvé que c'était très brouillon, et que, notamment, le démarrage, en janvier dernier, avait pas dû aider les élus à savoir de quoi ils parlaient. *Je ne suis pas certain qu'au bout du bout, l'ensemble des élus porteurs d'un SCoT [dans notre Région] aient bien compris ce qui s'est passé dans cette histoire*, mais je pense aussi que la plupart des gens n'ont pas voulu s'attarder plus que ça, dans la mesure où, de fait [...] tout le monde en tirait ses marrons [...]. Donc le plus important était sauvé, à savoir la capacité des SCoT à travailler ensemble et à travailler avec la région. ».

Pendant la suite de l'entretien, alors qu'il aborde, avec deux autres chargés d'études de son équipe, la manière dont il prévoit lui-même de re-répartir ces hectares entre les différentes communes du ressort de son EPCI, il précise :

Christian B. : « *Et en fait, dans les critères, on voit bien qu'on a des critères qui interrogent des choses qui peuvent s'avérer contradictoires [...]. Donc pour moi, les critères ils sont le résultat de l'usine à gaz de janvier 2023, organisée par la région. Je pense que les critères intelligents développés par la région et bah on aura les mêmes qu'eux et puis les critères usine à gaz, on les aura pas. On aura les nôtres. On aura nos critères usine à gaz à nous* ».

Jade : « Je comprends pas très bien ce que vous entendez par les critères “usine à gaz” ? »

Christian B. : « C'est des critères un peu fumants, pas faciles à mesurer, on n'a pas forcément de données fiables derrière. L'approche est pas scientifique. L'un des gros problèmes des critères de la région, c'est qu'il y en a plusieurs d'entre eux. J'ai plus le détail en tête, mais je me souviens *qu'il y avait des critères qui, quand on regardait objectivement, je ne vois pas comment ils peuvent déduire telle information de cet indicateur. Cet indicateur ne répond pas à la question. Et pourtant, c'est celui-là qu'on a désigné pour, soi-disant, orienter la territorialisation.* » [Chef de projet SCoT, EPCI de la Région 2, entretien du 14/03/2024].

Ces témoignages permettent de mettre en lumière plusieurs éléments relatifs à l'élaboration de la stratégie régionale de répartition des hectares mise en œuvre par cette région. Premièrement, il ressort de ce récit et de l'extrait de la diapositive de synthèse de ces critères – 28^{ème} diapositive sur trente d'un diaporama extrêmement dense – une complexité notable de cette méthode de répartition. Cette

complexité a d'ailleurs, selon le récit de Christian B., mis en difficulté une partie des élus ayant participé aux réunions d'organisation de la répartition, parmi lesquels certains ne semblent « *pas [avoir] bien compris ce qui s'est passé dans cette histoire* ». Les difficultés de compréhension signalées par ce juriste ne sont guère surprenantes dans cette configuration fondée sur une « batterie ingérable de plusieurs dizaines d'indicateurs », dont R. Salais (2010) met en avant les limites, liées en particulier aux « exigences de simplicité et de comparabilité ». Cet auteur relève notamment « les risques d'incohérence » posés par l'accroissement du nombre d'indicateurs utilisés. De tels risques sont ici pointés par ces deux enquêtés dont l'un relève notamment la coexistence d'un « bonus rural » et d'un « bonus urbain ». Suivant les propos de cet enquêté, la pondération respective de ces deux bonus permet toutefois de pallier la contradiction apparente entre ces deux critères, en faisant primer le premier (pondéré à 15 %) sur le second (pondéré à 5 %). La coexistence de certains indicateurs « contradictoires », associés par Christian B. à des « critères fumants », « qui ne répondent pas à la question », interroge néanmoins. Elle recoupe notamment la problématique abordée dans la première partie de ce mémoire concernant le décalage entre le sens évocateur d'un indicateur – ce qu'il traduit « soi-disant » –, et son contenu substantiel (Henneguelle & Jatteau, 2021d; Salais, 2010). À ce propos, la remarque de ce chef de pôle SCoT est intéressante, ce dernier relevant qu'en réalité « la plupart des gens n'ont pas voulu s'attarder plus que ça, dans la mesure où, de fait, tout le monde en tirait ses marrons ». Les parties prenantes de cette concertation étaient-elles réellement intéressées par la construction de ces indicateurs ? Ou bien la seule intention de prise en compte des critères mis en avant dans les discussions a-t-elle suffi à emporter leur adhésion ?

Ces interrogations touchent à une deuxième remarque qui peut être formulée à propos des modalités de la participation des élus des territoires infrarégionaux à cette concertation (Caveng, 2017; Dechézelles, 2017; Jany-Catrice, 2016; Martin, 2020d). Si dans la région ici considérée, le dialogue est décrit comme « total », deux observations peuvent être faites. D'abord, le caractère « entier » attribué à ce dialogue peut être nuancé. En effet, telles qu'elles sont ensuite décrites par Christian B., les méthodes d'animation de cette discussion ont révélé certaines faiblesses qui altèrent son caractère participatif (Caveng, 2017). Cet enquêté complète dans la suite de l'entretien son récit en ces termes :

« Il fallait une méthode d'animation qui sauverait les apparences. [La région] voulait démontrer que, oui, il y a du dialogue. Donc, ils étaient très attentifs à ça. Je pense que [la vice-présidente de la région] avait passé commande politique là-dessus. Et c'est normal, parfaitement normal. Sauf qu'ils se sont viandés sur la méthodologie d'animation, sur la méthode

d'animation. Beaucoup trop compliquée. Il y avait des histoires de gommettes à coller sur des machins. Les élus collaient des pétales n'importe où pour se débarrasser du sujet » [Chef de projet SCoT, EPCI de la Région 2, entretien du 14/03/2024].

Cette description insiste sur la « nécessité sociale » à laquelle cette concertation a avant tout répondu et qui permet de « fonder l'entente entre les parties » davantage qu'affiner les paramètres techniques de la convention de quantification (Martin, 2020d). Ce « dialogue local » est d'ailleurs également revendiqué par la vice-présidente en question, également entendue dans un entretien. Ensuite, il convient de préciser que, malgré les faiblesses mises en évidence par l'analyse des détails de l'organisation de cette concertation, cette approche est loin d'être systématiquement appliquée dans l'ensemble des régions de France métropolitaine⁹⁹. À titre d'exemple, interrogé à ce sujet, le chef de pôle SRADDET de la Région 3 explique :

« Je vais vous dire quelque chose. *Il y a deux solutions : soit on fait les indicateurs, soit on ouvre la boîte de Pandore et on dit "faites-nous des propositions"*. Alors j'ai peut-être raté quelque chose. Je ne suis pas parfait, mais il ne me semble pas qu'il y ait une seule conférence des SCoT qui ait réussi à faire des *propositions chiffrées*. Je sais que nous, [...], *si ils y ont travaillé*, ils sont techniquement arrivés à quelque chose qui n'a jamais été validé politiquement. » [Chef de pôle SRADDET, Région 3, entretien du 20/02/2024].

Par ces propos, Hervé S. fait part de la difficulté qu'il perçoit d'élaborer de manière collaborative des « propositions chiffrées » avec les représentants des territoires infrarégionaux. Cette confession éclaire un autre pendant de l'usage d'argument quantitatif qui a trait au caractère *juste* et *objectif* dont ce type d'argument apparaît d'office doté (Zarka, 2009). Ces qualités permettent, sans nécessairement avoir à ouvrir aux débats démocratiques certains choix politiques, de concéder à ces choix, par ricochet, un caractère « légitime » (Mazeaud et al., 2022; Paradeise, 2012). Le recours à cette « valeur sociale » (Ogien, 2020) attribuée à l'argument quantitatif fera l'objet de la partie suivante.

⁹⁹ Arambourou, H., Bouvart, C., & Tessé, S. (2023). Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? (129; p. 20), *opt. cit.*

B. L'argument quantitatif comme facteur de *légitimation* de l'action publique

Pour analyser la manière dont les représentants des collectivités – et en particulier des régions dont l'échéance de l'exercice de répartition des enveloppes est la plus imminente – justifient leur recours à des méthodes quantitatives, revenons sur les arguments qu'elles avancent. Interpellés à ce sujet à la fin de notre entretien, Lucile D., la vice-présidente de la Région 2, ancienne cadre bancaire, et Jean-Luc R., le conseiller du président de cette région expliquent :

Lucile D. : « On peut ouvrir notre document du SRADDET, si vous voulez. Vous verrez dedans tous les indicateurs qu'on a faits. Et avec une grille de calcul, avec des indices par territoire sur les 26 SCoT, sur chaque indicateur, comment ça les fait se positionner. *C'est une belle montagne statistique et arithmétique qu'on a montée et qui donne de la densité au sujet* ».

Jade : « Et qui pour vous permet de répondre au défi qui vous avez été posé. Je ne sais pas dans quelle mesure la montagne statistique, le jeu d'indicateur... Est-ce que vous pensez que vous auriez pu procéder autrement ? »

Lucile D. : « *Dans l'exercice et la donnée d'entrée qu'on avait, on n'avait pas le choix. Parce que c'était parti sur un chiffre. Ce n'était pas l'angle qu'on avait pris¹⁰⁰. Mais à partir du moment où on dit que c'est 9 000 hectares de données d'entrée, il faut bien se répartir ces 9 000 hectares. Et là pour le coup, si on avait dû se mettre d'accord tous autour d'une table à 26, je ne suis pas sûre que sans avoir de données chiffrées, on aurait réussi à le faire* ».

Jean-Luc R. : « C'est-à-dire que la somme des indicateurs arithmétiques n'est pas un objectif en soi. C'est un levier et un *facilitateur à la discussion*. Et un moyen de *se retrouver sur les mêmes terrains avec le même logiciel et le même vocabulaire. Et sinon, on est dans la subjectivité*. Mon territoire a plus besoin que le tien. Moi, j'ai ce projet d'usine, il est absolument fondamental. Et pour éviter d'être dans cette discussion qui est forcément stérile et qui ne peut pas aboutir, *on a effectivement fait le choix de se donner des leviers de ce type-là qui permet*

¹⁰⁰ Dans son SRADDET précédent, la région avait notamment posé une règle que les deux enquêtés qualifient d'« *arrêt de la planification* ». Sans s'inscrire dans le cadre d'une trajectoire chiffrée de réduction de l'artificialisation, cette règle aurait conduit à interdire l'ouverture de nouvelles zones naturelles (N) ou agricoles (A) à l'urbanisation.

d'objectiver les choses et de construire des indicateurs partagés. » [Conseiller du président de région, Région 2, entretien du 19/02/2024].

Suivant les propos de ces deux enquêtés, l'élaboration d'une « *montagne statistique et arithmétique* » est apparue l'option la plus « pratique » (Paradeise, 2012), sinon « indispensable » (Ogien, 2020) face au défi qui leur était posé. Leur justification est double. D'un côté, ils allèguent le fait que « *l'entrée* » chiffrée imposée par le ZAN impliquait une réponse de même nature. C'est en ce sens que nous soutenons que la réponse quantitative apportée par les territoires s'inscrit dans le prolongement de la logique quantitative insufflée par le cadrage du ZAN – et ce malgré l'existence d'autres alternatives¹⁰¹. De l'autre, Jean-Luc R. explique qu'en l'occurrence, le recours aux chiffres est un « *facilitateur de la discussion* ». Il permet d'« *objectiver les choses* » et d'offrir un « langage commun » (Martin, 2020d) qui facilite la « coordination » entre les différentes parties prenantes (*Ibid.*). L'emploi de ces différents arguments montre comment le recours au registre quantitatif est exploité pour *légitimer* l'action politique.

Le concept de « légitimation » tel que défini par la sociologie politique (Lagroye, 1985) permet de « dépasser une lecture en termes de droits formels à agir politiquement pour ouvrir une réflexion sur les modalités de construction d'une légitimité et d'une capacité d'action contextualisée » (Mazeaud et al., 2022). Ce concept a trouvé un nouvel écho dans le contexte de renforcement de la logique de territorialisation de l'action politique et en particulier de l'action climatique (Gilbert & Henry, 2012; Jany-Catrice, 2016; Radaelli, 2017). Les recherches investies en la matière ont notamment permis de distinguer selon que la légitimation d'une action politique s'opère sur un mode « politisé » – lorsqu'elle mobilise des valeurs de manière publicisée, voire participative – ou « dépolitisé » – lorsqu'elle se réfère à des expertises et au registre de l'« efficacité » (Mazeaud et al., 2022). À la lumière de cette distinction, nous pouvons interroger le mode de légitimation dont relèvent les stratégies de répartition des hectares d'artificialisation opérées par les régions. Pour ce faire, le mode opératoire de la Région 3 dont le chef de pôle SRADDET, Hervé S., expose quelques traits, peut être mis en perspective avec celui de la Région 2. Après avoir présenté une méthode semblable à celle de la Région 2, basée sur la pondération de plusieurs indicateurs, Hervé S. confesse :

¹⁰¹ Sans s'appuyer sur le profil actuel des territoires infrarégionaux, dont les indicateurs utilisés entendent refléter les grands traits, une concertation collective aurait notamment pu permettre de déterminer un véritable projet urbain sur le territoire en s'attachant à organiser la planification future. Cette approche, conditionnée par la coopération des territoires dans la construction de ce projet commun, est notamment l'approche revendiquée par l'un des chefs de service enrôlé dans l'élaboration du SRADDET de la Région 1.

« Nous, notre objectif, c'est de rendre ça le plus ouvert et le plus open possible. Et c'est là, clairement, qu'on n'a pas été bon. On va s'améliorer prochainement. On va refaire la concertation. Mais on n'a pas été bon sur ce truc-là. On avait prévu des rencontres territoriales avec le président. *Et comme je vous disais en intro, c'est à la fois technique et politique.* Et le président a évidemment présenté le ZAN sous l'angle politique. *Mais il a pas présenté sous l'angle technique. Et il n'a pas présenté notamment ce fameux schéma que je vous ai présenté avec les indicateurs qui vont avec, parce que, ils se sentaient pas ... Pour X raisons que je peux comprendre.* Et donc, du coup, les territoires nous ont regardé à la fin. Et nous ont dit : “oui, c'est bien gentil. Mais alors, on fait comment ?”. Donc là, on va relancer une concertation pour arriver à ça. Mais c'est... C'est long, quoi. Et cher. » [Chef de pôle SRADDET, Région 3, entretien du 20/02/2024].

En l'espèce, la « méthode technique » visant à assembler et pondérer les indicateurs utilisés pour procéder à la répartition des hectares a été élaborée uniquement dans l'enceinte du pôle régional. Il n'est question, lorsque ce conseiller évoque une « concertation », que de la *présentation* de ces résultats. Cette description témoigne de la variabilité du degré d'implication des territoires infrarégionaux dans la construction de ces méthodes selon la région considérée. Par ailleurs, à la différence de ce qui était présenté par les représentants de la Région 2, Hervé S. établit une distinction nette entre la facette « technique » et « politique » de cet arbitrage. Là où la Région 2 s'attachait à faire de l'élaboration technique collective des indicateurs une revendication politique, ce chef de pôle SRADDET dissocie cette entreprise technique du champ de la sphère politique. En effet, « pour X raisons », le président de cette région n'a pas présenté « l'angle technique » de la territorialisation de cet objectif. Pourtant, celui qui se qualifie lui-même de « technicien » indiquait dès l'introduction de notre échange que le ZAN était un « sujet diablement technique à ressort politique ».

En l'occurrence les arbitrages oscillants en faveur des communes rurales, des zones dans le ressort desquelles le taux de logements vacants est décuplé, ou de celles qui concentrent des opportunités de développement industriel, etc., relèvent de choix politiques¹⁰². Selon les termes de J. Pisani (1977), l'usage du foncier constitue d'ailleurs « la question politique par excellence ». Dans ce contexte, le recours aux arguments quantitatifs pourrait être perçu comme une « manière de prendre des décisions sans en avoir l'air » (Porter, 1996) ou de « gouverner sans gouverner » (Berns, 2009).

¹⁰² Arambourou, H., Bouvart, C., & Tessé, S. (2023). Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? (129; p. 20), *opt. cit.*

En ayant recours à ces batteries d'indicateurs, certaines régions pourraient faire passer leurs stratégies de répartition pour « politiquement vierges » (Lemoine, 2008). Dès lors, le mode de légitimation emprunté par l'usage de l'argument quantitatif apparaît ambigu. Selon l'approche privilégiée par les régions, ces dernières peuvent soit utiliser la concertation organisée autour des méthodes quantitatives comme un « revendication politique », soit placer les choix politiques en retrait et *afficher* une démarche a priori « dépolitisée ».

Qu'elles aient ou non été soumises à une procédure participative, ces méthodes quantitatives ont eu des conséquences sur la répartition effective des enveloppes d'artificialisation des territoires. Bien que cinq régions sur onze n'aient pas encore adopté leur SRADDET en assemblée délibérante¹⁰³, certaines tendances peuvent d'ores et déjà être identifiées. À la lumière du rapport de France Stratégie (2023), il semble d'abord que le recours à ces indicateurs, couplé aux consignes relativement précises dictées dans les décrets d'application du ZAN, ait conduit à une certaine « standardisation » (Douillet, Halpern, et al., 2012) des méthodes de territorialisation de cet objectif. En l'occurrence, cette « standardisation » se traduit par une faible différenciation des trajectoires de réduction de l'artificialisation entre les territoires infrarégionaux, qui oscillent, pour la grande majorité, entre 45 % et 55 %. Enfin, les autrices relèvent une fois de plus qu'alors que « la préservation des espaces naturels, forestiers et agricoles et la restauration des continuités écologiques sont bien des objectifs centraux du ZAN, moins de la moitié des régions ont choisi des critères prenant en compte ces enjeux »¹⁰⁴.

*

Ainsi, cette section a permis de montrer la manière dont le registre quantitatif dicté par le ZAN guide les stratégies de territorialisation élaborées par les collectivités. Celles qui utilisaient cette caractéristique comme levier de résistance en viennent finalement à utiliser l'argument statistique pour légitimer leur propre action. Par conséquent, les marges de différenciation de la déclinaison territoriale du ZAN s'en trouvent réduites. Nous montrerons dans la section suivante, qu'à l'instar de son cadrage quantitatif, le cadrage temporel du ZAN contraint la territorialisation de cet objectif.

¹⁰³ Après leur adoption en assemblée délibérantes, les SRADDET doivent encore être soumis au contrôle de légalité des préfets de Région avant d'être publiés et opposables (art. L.4251-1 et suivants, CU).

¹⁰⁴ Arambourou, H., Bouvart, C., & Tessé, S. (2023). Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? (129; p. 20), *opt. cit.*

Section 2. Une territorialisation contrainte par des délais restreints

Nous entendons par « cadrage temporel » du ZAN, les modalités qui forgent l'inscription de cet objectif dans le temps. Ces modalités recoupent notamment les choix des périodes de référence décennales retenues pour la réalisation de l'objectif intermédiaire du ZAN, de la date de lancement des compteurs de l'artificialisation des sols au moment de l'adoption de la loi en juillet 2021, aux dates butoirs fixées pour la mise à jour des documents d'urbanisme des différents échelons territoriaux ainsi que l'ensemble des calendriers règlementaires et politiques qui peuvent croiser le calendrier de mise en œuvre du ZAN. L'ensemble de ces paramètres inscrivent le temps du ZAN dans un « rythme » qui « coupe en durées finies la durée vague » (Hubert, 1904). En l'occurrence, le rythme du ZAN, appréhendé comme une « forme de quantification [dont] nous avons perdu la conscience » (Martin, 2020a), produit des effets sur l'instrumentation de cet objectif.

Alors que les question des « temporalité(s) politique(s) » (Marrel & Payre, 2018) ou du « gouvernement par le temps » (Souchier, 2018) sont peu à peu réinvesties par la sociologie politique, nous chercherons dans cette section – en analysant la notion de « rythme » comme une forme de quantification à part entière – à déterminer comment le *rythme* du ZAN contraint sa territorialisation.

Le rythme soutenu au gré duquel la politique du ZAN a été instaurée a entraîné différents positionnements parmi les acteurs qui l'ont réceptionnée. Quand certains tâchent d'affronter cette urgence en adoptant le rythme, d'autres cherchent à l'inverse à s'en départir, voire à en tirer parti (I). La coexistence de différentes temporalités a *in fine* fait primer une logique court-termiste qui pourrait nuire à la construction d'un projet urbain (II).

I. L'enrôlement des acteurs face au rythme accéléré de la mise en œuvre du ZAN

La « rhétorique de l'urgence » (Parnet, 2018) est omniprésente dans les discours des acteurs participant à la mise en œuvre du ZAN. Face à cette urgence, ces derniers adoptent différentes postures. Tandis que certains territoires élaborent des stratégies pour faire en sorte de prendre le pas de ce rythme accéléré (A), d'autres se positionnent à contre-temps de cette urgence et cherchent à en tirer parti (B).

A. La « zanification » des documents de planification : des stratégies pour être « à temps »

Les échéances fixées pour mettre à jour les documents d'urbanisme des différents échelons territoriaux sont serrées (cf. Annexe 3). Elles s'alignent sur l'année 2031, retenue comme date butoir de l'objectif intermédiaire du ZAN de réduction de – 50 % de la consommation d'enaf par rapport à la décennie précédente. Ce rythme accéléré a conduit une partie des collectivités, soucieuses du respect de ces échéances, à élaborer des stratégies pour « tenir les délais »¹⁰⁵.

La première série de stratégies mises en avant en raison des contraintes temporelles du ZAN concerne les stratégies de répartition quantitative, abordées dans la partie précédente. Daniel B., chef de service Études et prospectives de la Région 1, qui porte un discours critique à l'égard de l'usage de ces méthodes, commente :

« Cette question des calendriers est quand même vachement importante, parce qu'en fait, je pense qu'il y avait d'autres façons plus intelligentes de prendre le sujet, *mais en fait dès le départ c'était "oh bah oui, nous on a pas le temps quoi"*. Il y a aussi ça quand même, dans la façon dont les choses se font. Peut-être ce qui conduit à aller vers des exercices de quantification qui peuvent être assez contestables, *c'est qu'il faut aller vite quoi, il faut aller vite, on a 6 mois. Donc vite vite, il faut un critère, vite, vite, il faut un indicateur, et puis, vite vite, on tranche.* » [Chef de service, Études et prospective, Région 1, entretien du 14/12/2023].

La référence à l'urgence comme justification des méthodes quantitatives employées par les régions pour territorialiser le ZAN est quasiment systématique dans les discours des acteurs entendus. Comme l'explique Daniel B. dans la suite de cet échange, le desserrement des échéances calendaires introduit dans la seconde loi ZAN du 20 juillet 2023 n'a pas permis de renverser cette logique : « si on regarde dans le rétroviseur, on se dit ah mais si en fait on aurait eu largement le temps. Ah mais oui mais au départ on savait pas ».

Deuxièmement, les délais courts dans lesquels les documents d'urbanisme doivent être mis en conformité ont poussé les collectivités à emprunter des voies dérogatoires. À cet égard, T. Hubscher (2021) relève : « les documents d'urbanisme vont devoir se mettre en conformité dans un délai court

¹⁰⁵ Expression tirée de l'entretien conduit avec Daniel B. chef de service Études et prospectives de la Région 1.

à travers une modification simplifiée (possibilité laissée par le législateur), c'est-à-dire sans concertation préalable (sauf en cas d'évaluation environnementale) et sans enquête publique ». Le recours à ce type de procédure expose les collectivités à des difficultés accrues. Christian B., chef de projet SCoT dans la Région 2, dont le document doit être « zanifié » à horizon 2027, explique les complications que l'usage de telles procédures génèrent :

« On a une procédure de modification simplifiée parce que la loi permet de le faire de manière dérogatoire. *Et c'est notre vecteur pour éviter le blocage du territoire [...].* Le problème, c'est que cette procédure n'est absolument pas faite pour ça au départ. Au nom de la simplification administrative, *on détourne une procédure qui n'est pas adaptée.* Et elle ne l'est pas notamment parce que son champ d'intervention, tel que la loi permet de l'intervenir – parce que sur quoi la loi permet d'intervenir par la modification simplifiée ? Si je schématise sur “limiter à la sobriété foncière” – et donc, le problème, c'est que pour des SCoT fraîchement approuvés, qui ont pu anticiper déjà une partie des sujets, etc., procéder par modif' simplifiée, ça leur permet de rebondir sur un SCoT relativement récent et de simplifier les choses. Mais nous, notre SCoT il est de 2017, il fut un temps où pour un SCoT, dix ans que ce n'était pas si vieux, mais là, il s'est pris des grosses claques dans la figure. [...] *Et donc, cette procédure de modif' va nous faire injecter un logiciel dans la machine qui, de fait, ne va pas être compatible avec une partie de ce qui existe.* » [Chef de projet SCoT, EPCI de la Région 2, entretien du 14/03/2024].

Pour cette raison, Christian B. explique que l'EPCI dont il relève est contraint de lancer, en parallèle de cette modification simplifiée, une seconde procédure de révision du SCoT qui permettra de couvrir un panel de sujets plus large. Mais, ajoute-t-il : « normalement, une révision de SCoT, c'est 3 à 5 ans. Donc, comme il faut faire ça en un an et demi, en gros, [...] on peut rien garantir de la qualité du truc ». Ce témoignage met en lumière deux caractéristiques de cette démarche. D'une part, l'empressement des collectivités pour mettre à jour leurs documents de planification est stimulé par la crainte de voir leur planification « bloquée ». Les dispositions du Code de l'urbanisme prévoit en effet qu'à défaut d'une mise en conformité des SCoT dans les délais impartis, les ouvertures à l'urbanisation de certains secteurs seront suspendues jusqu'à l'entrée en vigueur du schéma ainsi révisé ou modifié¹⁰⁶. Il est intéressant de noter que cette sanction est appréhendée de manière très hétérogène selon les territoires :

¹⁰⁶ S'agissant des PLU et cartes communales, la sanction est encore plus lourde puisqu'aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée, dans une zone à urbaniser du plan local d'urbanisme ou dans les secteurs de la carte communale où les constructions sont autorisées, jusqu'à l'entrée en vigueur du plan local d'urbanisme ou de la carte communale ainsi modifié ou révisé.

tandis qu'une partie d'entre eux, dont fait partie le SCoT étudié, la craint et s'efforce de l'anticiper, d'autres territoires, sur lesquels nous reviendrons ensuite, en font peu d'égards. Il semble en l'espèce que la crainte de l'application de cette sanction participe à l'élaboration des stratégies procédurales décrites. D'autre part, la description des démarches entamées pour procéder à la mise à jour du SCoT laisse paraître la précarité de cette stratégie, qui semble placer l'EPCI en difficulté. Cette stratégie procédurale destinée à maîtriser les échéances les plus urgentes rejoint l'idée de « bricolages de court terme » (Taiclet, 2018) auxquels les territoires sont enjoint et qui peuvent nuire à la cohérence et à la qualité des projets urbains qu'ils construisent.

Quels qu'en soient les effets, ces stratégies pour « être à temps » témoignent d'une volonté des territoires qui les élaborent de s'aligner – au moins en principe – avec la dynamique du ZAN et de se mobiliser pour tenter d'infléchir leur rythme d'artificialisation des sols. À l'inverse, certains territoires dont nous montrerons qu'ils sont influencés notamment par les intérêts des aménageurs, se positionnent à contre-courant du ZAN.

B. À contre-courant du ZAN : des stratégies pour tirer parti du temps

Le lancement du « compte à rebours » du ZAN dès l'adoption de la loi Climat et Résilience en juillet 2021 a produit certains « effets de bord »¹⁰⁷. Cet enclenchement hâtif de la comptabilité du ZAN a notamment entraîné deux types de comportements opposés chez les élus des collectivités concernées par la mise en œuvre de cet objectif. Alléguant la prudence et craignant que la maîtrise de l'artificialisation ne leur échappe, une partie d'entre eux ont, selon les termes du Directeur des services économiques de la FFB, « décidé simplement de geler tout » en bloquant la délivrance de permis de construire. À l'opposé de cette démarche, d'autres ont opté pour des stratégies d'attentisme, voire se sont impliqués dans une « course de vitesse à l'artificialisation » (Lambert, 2022). Christian B., le chef de pôle SCoT de la Région 2, dont le respect scrupuleux des dispositions du ZAN a été mis en avant au fil de ses témoignages, dénonce cette seconde catégorie de comportements :

« [Le risque légal du blocage des territoires] doit aussi être mis en relation *avec la question des coups partis*. Tous les consommés depuis août 2021. Il y a plein de territoires, y compris vers chez nous, qui sont convaincus *qu'ils sont en train de gagner du temps et qui consomment tout*

¹⁰⁷ Ces deux expressions sont tirées de l'entretien réalisée avec un chargé d'étude de la CDC Biodiversité participant à un programme d'encadrement de certains territoires « lauréats ».

ce qu'ils peuvent comme s'ils allaient avoir de nouveau la même enveloppe la prochaine décennie. Ce qui est évidemment faux, jusqu'à de nouvelles lois. Ben ouais, le législateur, il a juste prévu ce qu'il fallait pour que ceux qui *jouent le déni*, ils vont être contraints [...]. *Mais en attendant, ce qu'ils bouffent, ils le bouffent aussi pour leurs petits copains*. Parce que c'est ça aussi qu'il faut voir. C'est que les communes qui aujourd'hui, il y en a une, pas sur mon territoire, mais juste à côté-là, où le maire, il est la caricature du maire qui a décidé d'en avoir rien à faire, et qui bouffe tout ce qu'il peut dans l'idée de "*on fait tout maintenant, après moi le déluge*", et ça va donner quoi, ça ? » [Chef de projet SCoT, EPCI de la Région 2, entretien du 14/03/2024].

La critique portée par ce juriste met en avant une ambiguïté. Certes, les stratégies des élus qui visent à profiter du délai de mise en conformité des documents d'urbanisme pour multiplier les émissions de permis de construire – encore « légaux » – semblent vouées à se heurter à la sanction prévue par la loi et à voir leur planification « bloquée » pour les prochaines années. Néanmoins, selon l'échelle à laquelle sera appliquée cette sanction, celle-ci pourra concerner non pas seulement la commune en question mais une collectivité plus large, ce qui fera reporter l'excès de consommation sur l'enveloppe des communes voisines. Dès lors, une commune pourrait individuellement avoir un intérêt à « jouer la montre » (Piganiol, 2018). L'application de telles stratégies pour « *gagner du temps* » pourraient en partie expliquer la réduction moindre du rythme d'artificialisation observée depuis 2021 (cf. Figure 1).

De telles stratégies semblent par ailleurs exploitées par certains acteurs de l'aménagement qui incitent les élus à poursuivre leurs projets d'urbanisation avant que leurs documents de planification « zanifiés » ne les y contraignent. À ce sujet, rappelons d'abord que ces derniers ont plaidé en faveur d'un allongement des délais octroyés aux collectivités pour mettre à jour leurs documents d'urbanisme au moment du vote de la loi du 20 juillet 2023. Ensuite, il convient de relever que les lobbys des aménageurs se font relayeurs d'un discours encourageant les élus à « temporiser l'application du ZAN » (FFB, 2022). En atteste par exemple un article publié sur le site officiel de la FFB le 5 octobre 2022 intitulé « Zéro artificialisation nette les préfets appelés à ne pas aller plus vite que la musique ». Entendue lors d'un entretien, la directrice « Influence » de la FNTP nuance toutefois la généralisation de ce discours à l'ensemble des lobbys des aménageurs. Elle explique par ailleurs que certains garde-fous ont été introduits dans la seconde loi ZAN pour permettre aux élus de maîtriser la pression exercée par certains aménageurs :

« J'imagine que la FFB vous a parlé du droit de, du sursis à statuer, qui a été un de leurs grands enjeux de lobbying. Il faut savoir que cet article de la [loi sénatoriale] a été rédigé [...] par ras-le-bol des pratiques des promoteurs immobiliers. *C'est un article en réalité "anti-promotion immobilière"*. Il faut dire comme ça. Et effectivement, le droit de préemption renforcé des élus pour pouvoir garder la maîtrise de leurs fonciers dans une logique où effectivement le foncier à construire va être de plus en plus rare, qu'ils puissent quand même avoir la maîtrise de leurs propres destinés, des projets qu'ils vont se faire... Nous, honnêtement, on n'a pas fait trop de lobbying sur ces sujets-là [...] on n'a pas été aussi offensifs, on va dire, que la FFB. *Parce que pour nous, le match, il était ailleurs. Parce que là, c'était très court-termiste en fait comme réflexion*. Ils jouent sur les trois ans avant la mise en conformité de tous les documents administratifs. *Mais en réalité c'est une période qui va durer trois, quatre ans.* » [Directrice influence, FNTP, entretien du 26/02/2024].

Avant de commenter plus en détail la remarque de cette directrice « Influence », il convient de replacer ces propos dans le contexte économique immobilier dans lequel ils s'insèrent. L'ampleur du recours à ce type de stratégies doit en effet être atténuée. Selon les données provisoires fournies par le ministère de la Transition écologique en janvier 2024, le nombre de permis de construire est en chute de 23,7% en 2023 par rapport à 2022 (AFP, 2024). Cette inflexion n'apparaît néanmoins pas relever de l'introduction des dispositions « anti-promotion immobilière » invoquées par cette enquêtée, lesquelles sont critiquées pour leur manque d'effectivité¹⁰⁸.

Quoi qu'il en soit, le commentaire de Camille M. apporte plusieurs éléments d'éclairage. D'abord, il atteste de l'intérêt que peuvent trouver certains aménageurs à jouer cette stratégie « court-termiste » qui consiste à exploiter les « effets d'inertie qui rendent possible une résistance aux pressions extérieures et ont tendance à limiter le changement » (Lascoumes & Le Galès, 2005 cité par Barrault-Stella, 2014). Ensuite, il met en évidence la pluralité des temporalités sur lesquelles s'appuient les stratégies des acteurs enrôlés dans la mise en œuvre du ZAN. Alors que certains aménageurs, comme la FFB, semblent profiter d'un effet levier de court-terme, d'autres, auxquels cette directrice d'influence de la FNTP revendique l'attachement, privilégient des stratégies de long terme.

¹⁰⁸ Plusieurs enquêtés des collectivités locales investis dans la mise en œuvre du ZAN expliquent que les conditions de mise en œuvre de ces droits sont peu incitatives dès lors que la collectivité qui y recourt doit s'engager à racheter le terrain sur lequel elle a exercé son sursis si celui-ci ne trouve pas acquéreur à l'issue du délai.

Cette dernière remarque pointe les diverses temporalités qui se calquent simultanément sur le rythme de déclinaison du ZAN et dont la synchronisation – ou la désynchronisation – sera analysée dans la partie suivante.

II. La confrontation du rythme accéléré du ZAN au temps long des politiques foncière

Le rythme accéléré auquel la mise en œuvre du ZAN est soumise se heurte au « temps long des politiques foncières » (Piganiol, 2018). Face à ces temporalités discordantes (A), les acteurs sont enclins à prioriser une approche court-termiste qui nuit à la construction du projet urbain (B).

A. Des temporalités discordantes

La mise en œuvre du ZAN révèle l'affrontement de deux temporalités distinctes. Comme nous l'avons mis en avant dans plus haut, l'objectif intermédiaire du ZAN prévu à horizon 2031 impose des délais courts. Cette impulsion de court-terme du ZAN s'intègre dans des dynamiques foncières qui vont elles-aussi en s'accroissant. Léo F., fort d'une longue expérience dans le domaine de l'aménagement urbain et actuellement chargé de mission à l'EPFL du Pays basque témoigne des effets amplificateurs de l'introduction du ZAN sur des mouvements fonciers déjà accélérés :

« Notre mission, c'est d'essayer d'alerter et de continuer à amener certaines collectivités locales à stocker du foncier. Donc c'est ce qu'on est censé faire, maintenir des stocks de fonciers pour les générations futures. Mais en réalité le problème c'est qu'on a abandonné la possibilité de reconstituer des stocks pour le long terme, *parce qu'on a des objectifs de court terme qui sont de plus en plus urgents et en plus réglementés [...]*. Donc quand je parle de stocks fonciers, c'est des stocks non affectés, qui sont plutôt de la vraie, des fonciers à mettre au frigo et puis à ressortir dans 20 ans, dans 25 ans, *on est en échec absolu sur ces sujets-là et le peu d'espoir qu'on avait, il est balayé par la perspective du ZAN.*

En fait a aussi stocké des biens notamment sur des zones AU [“à urbaniser”], dont on a immédiatement pressenti que c'était des zones pièges dans les territoires hyper tendus [...] où les fonciers deviennent de plus en plus rares et chers. Donc c'est aussi des lieux de spéculation et de positionnement de la promotion privée. Chaque promoteur privé étant son propre petit EPFL, il faisait lui-même ses stocks et ils se chargent après de faire en sorte que ces zones d'AU

le plus rapidement possible deviennent plus immédiatement aménageables, *et donc ça participe à une dérégulation des politiques publiques*, en forçant la main quelquefois, même très directement, aux élus locaux pour que ça devienne aménageable. » [Chargé de mission, Urbanisme, EPFL Pays basque, entretien du 18/01/2024].

Par ces termes, Léo F. expose les difficultés auxquelles les EPFL sont confrontées pour inscrire leur action dans une approche de long terme. Face à ce constat, le renforcement des capacités des EPF d'État et locaux à inscrire leur action dans le temps long figure d'ailleurs parmi les impératifs prioritaires signalés lors des débats sur la loi Climat et Résilience¹⁰⁹. Ces difficultés sont renforcées par l'accélération des opérations réalisées sur le marché foncier, dont le rythme est accéléré en raison des stratégies des promoteurs immobiliers (Aalbers, 2020; Guironnet, 2022). Dans ce contexte, l'introduction du ZAN, dont l'un des effets principaux est de réorganiser la rareté du foncier (J.-B. Blanc et al., 2021; Halleux et al., 2021), vient accentuer ces dynamiques foncières accélérées.

L'accélération du rythme des opérations foncières et l'échéance de court terme à laquelle le ZAN soumet les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols se heurtent toutefois au « temps long » de la planification urbaine. L'affrontement de ces deux temporalités est mis en avant par la remarque d'Hector Q., le chef des opérations d'une grande agence d'urbanisme privée dont l'introduction du ZAN a bouleversé les méthodes d'accompagnement des collectivités dans la rédaction de leurs documents de planification :

« Le problème du ZAN, c'est qu'on s'est dit alors déjà, *on a un objectif à court terme*, mais on va permettre de réaliser ce truc-là seulement par la planification. Or, faire un PLU, c'est 5 ans. Ce n'est pas plus difficile que ça. *Et donc, en fait, il produit ses effets au bout de 7 ans*. Parce qu'il faut globalement 2 ans pour qu'il commence à produire ses effets. *Donc, on ne peut pas dire "On veut un truc instantané. Ne vous inquiétez pas, on va faire le ZAN"* [...]. Si on veut quelque chose d'instantané, on a d'autres mécanismes qui permettent de le faire. » [Chef des opérations, Agence d'urbanisme privée, entretien du 28/03/2024].

Fervent défenseur de l'introduction d'une « fiscalité foncière adaptée aux objectifs du ZAN » qu'il estimerait plus à même de répondre aux exigences de court terme de cette politique, Hector Q. met en

¹⁰⁹ Blanc, J.-B., Loisier, A.-C., & Redon-Sarrazy, C. (2021), *opt. cit.*

avant une seconde hypothèse à l'absence d'inflexion significative du rythme d'artificialisation des sols depuis 2021. Cette seconde hypothèse vise le « temps long » dans lequel s'inscrivent les politiques foncières (Piganiol, 2018; Pisani, 1977), dont les effets ne se révèlent qu'après plusieurs années. Cette remarque illustre un décalage entre d'une part, l'échéance de court terme de l'objectif intermédiaire du ZAN – circonscrit dans un délai de dix ans –, et d'autre part, la lenteur inhérente à la voie de mise en œuvre retenue pour réaliser cet objectif, à savoir la planification (cf. Partie 1). Comment concilier le temps court du ZAN avec le rythme lent dans lequel s'inscrit la planification urbaine ? Laquelle de ces temporalités l'emporte et quelles en sont les conséquences ?

B. La prévalence d'une logique court-termiste : une mise en recul du projet urbain ?

Dans la confrontation entre le temps long des politiques foncières et l'urgence dictée par le ZAN, nous avons montré plus haut que les stratégies court-termistes, qu'elles s'alignent ou s'opposent aux finalités poursuivies par cet instrument, tendaient à prendre le dessus. Dans cette partie, nous interrogerons les conséquences de la prévalence d'une logique court-termiste sur la construction d'un projet urbain (Pinson, 2005a). L'urgence induite par le ZAN fragilise-t-elle la construction d'un projet urbain ? Si tel est le cas, la précarisation du processus d'élaboration du projet urbain pourrait-elle par la suite compromettre la réalisation du ZAN ? Finalement, les contraintes temporelles imposées par le ZAN sont-elles susceptibles d'entraver sa mise en œuvre ?

Suivant une approche traditionnelle, J. Pinson (2005) définit le projet urbain comme « une action collective organisée autour de groupes d'acteurs relativement restreints en nombre, mobilisés pour remédier à un problème précis ou pour prendre en charge les difficultés d'un territoire circonscrit, sur un temps limité ». Cette approche accorde une place centrale au « leadership politique » qui incarne une « volonté politique forte, capable d'afficher des stratégies dans la durée » (Poidevin, 2001). En posant la concertation et le consensus comme condition de pérennisation du projet urbain, elle implique aussi une inscription du projet dans le temps long et la « mise à distance des préoccupations momentanées » (Boutinet, 1994). Suivant cette première acception, il semble que le ZAN pourrait fragiliser la construction du projet urbain. D'une part, le rythme accéléré qu'il impulse fait primer les stratégies court-termistes sur une vision de long terme, ce qui conduit à la précarisation des conditions de construction d'un consensus pérenne. D'autre part, nous avons montré que « l'entrée » quantitative du ZAN pouvait conduire à une mise en recul – du moins en apparence – de l'« idéologie » nécessaire au soutien du projet urbain (Pinson, 2005a). En ajoutant un paramètre aux enjeux économiques,

sociaux, écologiques et culturels que le projet urbain entend conjuguer, le ZAN favoriserait l'application mécanique d'une « idéologie de l'absence d'idéologie » (Genestier, 1992). Dès lors, le cadre incertain et précaire dans lequel l'introduction du ZAN a placé l'activité de planification urbaine pourrait nuire à l'effectivité du projet urbain comme « mode d'action publique » (Pinson, 2005a) et voie d'opérationnalisation du ZAN.

La mise en perspective de ce type de démarche avec les postures plus résistantes affichées par d'autres territoires nuance toutefois la généralisation de ce type d'initiative. Comme mis en évidence plus haut, à l'inverse, certains territoires utilisent le rythme de déclinaison du ZAN comme « ressource politique » (Blanck, 2016) pour jouer la montre, à contre-courant des finalités poursuivies par cet objectif.

Conclusion du chapitre 4.

Ce chapitre permet de mettre en avant les conséquences du cadre quantitatif du ZAN sur les stratégies adoptées par les acteurs enrôlés dans la mise en œuvre de cet objectif. D'une part, la logique quantitative du ZAN a déteint sur les stratégies employées par les collectivités pour organiser la territorialisation de cet objectif. Alors que certains territoires dénoncent par ailleurs les limites du « *carcan quantitatif* » du ZAN, ils sont finalement incités à adopter ces logiques mathématiques, dont ils finissent par revendiquer les vertus en termes d'objectivation et de légitimation de l'action. Ces méthodes sont illustrées par la mise en place de systèmes d'indicateurs élaborés pour organiser la répartition des hectares à artificialiser entre les territoires. En plus de favoriser la standardisation de l'action publique territoriale (Douillet, Faure, et al., 2012), ces méthodes contribuent à légitimer des décisions politiques prises, la plupart du temps, sans consultation démocratique.

D'autre part, ce chapitre met en avant l'influence du cadre temporel du ZAN dans les stratégies d'appropriation de cet instrument par les agents. Face au rythme accéléré auquel la mise en œuvre du ZAN est soumise, les collectivités territoriales sont susceptibles d'adopter deux postures. Soit, elles mettent en œuvre des stratégies de court-terme pour garantir l'application des objectifs du ZAN en dépit des contraintes temporelles. Soit, à contre-courant du ZAN, elles privilégient des postures attentistes pour tirer parti du temps et poursuivre leurs dynamiques d'artificialisation avant que les réglementations du ZAN ne les y contraignent. Dans les deux cas, ces stratégies attestent de la logique de court-terme à laquelle l'action des collectivités est contrainte. Ce « temps court » du ZAN s'oppose au « temps long » des politiques foncières dans lequel cet objectif s'inscrit. La confrontation de ces deux temporalités pourrait nuire à l'application effective du ZAN en favorisant la mise en place de stratégies court-termistes précaires – si ce n'est contre-productives – qui obèrent la construction d'un projet urbain pérenne.

Le large éventail de postures adoptées par les collectivités face à l'introduction de cet objectif témoignent de traditions politiques diverses mais également de l'inégale intériorisation des capacités d'anticipation de chaque territoire (Douillet, Halpern, et al., 2012). Ces postures se voient en l'occurrence exacerbées par le contexte de mise en concurrence des collectivités qui crée un clivage entre les « bons » et des « mauvais élèves » du ZAN, tout en favorisant des dynamiques compétitives susceptibles d'entraver leur coopération.

Chapitre 5. La mise en concurrence des territoires : un jeu à somme nulle ?

À l'issue du processus de territorialisation du ZAN, chaque territoire se voit allouer une enveloppe maximale d'hectares à artificialiser qu'il est tenu de ne pas dépasser. Ce quota constitue la cible d'une obligation de résultat dont il a la responsabilité. L'introduction de cette « logique de résultats » (Ogien, 2010), généralement associée aux méthodes élaborées par le New Public Management (Hood, 1995), participe à la généralisation des formes et des lieux de compétition, envisagés comme « moteurs des évolutions du monde contemporain » (Martin, 2020d).

En ce sens, la mise en œuvre du ZAN, fondée sur des obligations de résultat réparties entre les différents territoires contribue à leur mise en concurrence (Mespoulet, 2017). La mise en scène de cette compétition entre les « bons » et les « mauvais élèves » du ZAN (*Section 1*), se traduit par l'adoption de stratégies compétitives, qui peuvent éloigner leur action de la poursuite des finalités du ZAN (*Section 2*).

Section 1. Mettre en scène la concurrence

La mise en scène d'une concurrence entre territoires dissocie deux profils. Alors que certains d'entre eux s'érigent en « modèles » (Halpern, 2020) en proposant des solutions novatrices leur permettant de se différencier (A), dans l'ombre des projecteurs, d'autres territoires, « moins vertueux »¹¹⁰, se trouvent mis à l'écart de l'émulation du ZAN (B).

I. Des territoires érigés en « modèles »

L'essor de territoires modèles est porté par une double dynamique. D'un côté, cette exemplarité est revendiquée par certains territoires qui cherchent volontairement à la faire valoir pour se différencier (Douillet, Halpern, et al., 2012) (A). De l'autre, elle est relayée par la puissance publique qui s'appuie sur ses instruments compétitifs pour inciter les acteurs territoriaux « à développer des solutions ad hoc permettant d'opérationnaliser les objectifs nationaux » (Epstein, 2020) (B).

¹¹⁰ Cette expression procède d'une logique de mise en opposition des territoires « vertueux » et « non vertueux » relayée par les acteurs entendus lors des entretiens réalisés (cf. *infra*).

A. La revendication d'une exemplarité : les « bons élèves » du ZAN

L'assertion d'une exemplarité en matière de réduction de l'artificialisation des sols s'inscrit d'abord dans une tendance antérieure à l'introduction du ZAN, qui valorise l'« exemplarité environnementale » comme « vecteur majeur de différenciation de l'offre politique locale » (Halpern, 2020). Depuis les années 1970, les villes européennes et françaises accordent en effet une attention grandissante aux enjeux environnementaux pour répondre aux externalités de la croissance urbaine. Cette intégration des enjeux écologiques au cœur de l'action publique territoriale est mobilisée au soutien d'un discours politique fédérateur, fondé sur des promesses de villes désirables (Gandy, 2015; Pinson & Reigner, 2017). Suivant cette perspective, la plupart des collectivités locales françaises avaient pris l'initiative d'intégrer des mesures pour ralentir l'artificialisation de leurs sols dans leurs objectifs territoriaux avant l'adoption de la loi Climat et Résilience (Halpern, 2020). Le tableau exposé ci-dessous présente les objectifs ambitieux dont se dotaient les régions avant l'introduction formelle du ZAN (Figure 6).

Figure 6. Objectifs de limitation de la consommation d'espace inscrits dans les SRADDET avant l'adoption de la loi ZAN

<i>SRADDET</i>	<i>Objectif de réduction de la consommation d'espace</i>
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	Pas d'objectif chiffré, renvoi aux SCoT pour la détermination des objectifs chiffrés
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	Zéro artificialisation nette d'ici 2050
<i>Bretagne</i>	Réduction de 50 % d'ici 2030 Réduction de 75 % d'ici 2035 Zéro artificialisation nette en 2040
<i>Centre-Val de Loire</i>	Réduction de 50 % d'ici 2025
<i>Grand Est</i>	Réduction de 50 % d'ici 2030 Tendre vers -75 % d'ici 2050
<i>Hauts-de-France</i>	Division par trois d'ici 2030 Division par quatre d'ici 2040 Division par six d'ici 2050 Division par six d'ici 2050 Zéro artificialisation nette après 2050
<i>Normandie</i>	Division par 3 d'ici 2030 Division par 4 d'ici 2040 Division par 6 d'ici 2050 Zéro artificialisation nette après 2050
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	Réduction de 50 % d'ici 2030
<i>Occitanie</i>	Zéro artificialisation nette d'ici 2040
<i>Pays de la Loire</i>	Tendre vers zéro artificialisation nette d'ici 2050
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	Réduction de 50 % d'ici 2030

Source : commission des affaires économiques du Sénat (2021)

L'inscription de tels objectifs dans les SRADDET – qui ne sont que rarement mis à exécution lorsqu'ils ne sont pas traduits dans les documents d'urbanisme infrarégionaux (Marcou, 2015) –, révèle l'intérêt de ce type de discours en matière d'offre politique régionale. Les entretiens réalisés avec les représentants régionaux montrent par ailleurs l'attention que ces derniers portent à la valorisation de l'inscription de ces objectifs et aux jeux de rivalité qui en découlent. Par exemple, averti de l'entretien réalisé avec la vice-présidente et le conseiller du présent de la Région 2, Lucile D. et Jean-Luc R., le chargé de pôle SRADDET de la Région 3 réplique avec humour :

« Nous, Région [3], on était partis sur les enaf : “maintenant, on va réduire de 50 % les enaf par rapport à la période de référence” [...]. On n'est pas nombreux à avoir mis une règle dans notre SRADDET [avant l'adoption du ZAN]. *Sans vouloir tacler [Lucile D. et Jean-Luc R.]. Eux, ils ont mis qu'un objectif. Voilà (rires). Ça, c'est pour la boutade. Mais si vous voulez, c'est... Chez nous, en tout cas, [ceux] qui suivaient le SRADDET à l'époque, avaient vraiment eu de l'ambition...* » [Chef de pôle SRADDET, Région 3, entretien du 20/02/2024].

Cette remarque atteste de l'« ambition » politique portée par l'introduction de tels objectifs et de leurs propriétés distinctives par rapport à d'autres territoires. Par ailleurs, la mise en avant de la position avant-gardiste et volontaire de certains territoires en matière d'écologie n'est pas seulement mobilisée comme affichage politique. Dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires, la course à la différenciation écologique à laquelle se livrent les régions répond également à une quête d'obtention de financements publics et privés (Halpern, 2020; Lacombe, 2020; Taiclet, 2017).

Dans la cadre spécifique du ZAN, ces discours ont ensuite évolué vers une stratégie de valorisation des « territoires vertueux », qui a progressivement été intégrée aux critères d'arbitrage visant la répartition des enveloppes d'artificialisation. À ce sujet, Daniel B., le chef de service Études et Prospective de la Région 1 explique comment la question des « efforts passés » des territoires en matière de sobriété foncière s'est rapidement imposée dans les débats régionaux sur les critères de répartition des enveloppes d'artificialisation, avec l'idée de « récompenser » les territoires les plus « vertueux » aux dépens des « moins vertueux » :

« Donc dès 2021 on a commencé à avancer sur la répartition des enveloppes. Avec un enjeu, qui était demandé quand même de... de bosser sur : mais c'est quoi la dynamique passée quoi [...]. Alors je sais plus quand ça a émergé, mais quand même assez vite, l'idée qu'il faudrait

qu'on donne plus à ceux qui ont fait des efforts dans le passé quoi. *Enfin, l'idée d'une, d'un discours un peu "il faut récompenser ceux qui ont été bien quoi". Discours un peu "il y a des territoires vertueux, des territoires moins vertueux".* [...] Moi mon service on était plus missionnés pour voir est-ce qu'on peut dire des choses sur comment ça s'est passé dans le passé » [Chef de service, Études et prospective, Région 1, entretien du 14/12/2024].

Ce discours s'est d'abord formé en réaction à l'idée selon laquelle, la trajectoire de réduction de l'artificialisation à horizon 2031 étant calculée à partir de la consommation de la décennie précédente, les territoires qui auraient déjà engagé leur dynamique de sobriété foncière se trouveraient pénalisés (Cusin et al., 2022). Autour de cette idée, un débat s'est peu à peu instauré autour de la caractérisation du profil des « territoires vertueux ». Alors que ce discours avait plutôt émergé en soutien des communes rurales dont le taux d'artificialisation des sols sur la période 2011 – 2021 était relativement les plus bas en valeur absolue, d'aucuns ont soutenu que « les "bons élèves" ne sont pas les mêmes selon l'angle considéré »¹¹¹. Peu à peu, d'autres indicateurs ont mis en avant le caractère plus *efficace* de la consommation de certaines villes compte tenu du nombre d'habitants qu'elles abritent, par rapport aux communes rurales¹¹². Partant de là, plusieurs critères ont peu à peu émergé pour attester des « efforts passés » des territoires : la consommation d'espace rapportée au nombre d'emplois créés ou au nombre de ménages accueillis, le taux de logements vacants, etc. D'un affichage politique écologiste, la mise en avant de l'exemplarité des territoires a ainsi dévié au soutien d'une autre finalité : « permettre à ceux qui ont [déjà] fait le plus d'en faire moins »¹¹³.

Revendiquée par les territoires eux-mêmes suivant des finalités diverses, la mise en avant d'attitudes exemplaires en matière de sobriété foncière a été relayée par la puissance publique.

B. L'exemplarité des « bons élèves » du ZAN relayée par la puissance publique

Comment l'État et ses agences se font-ils le relais de ces territoires « exemplaires » ? Et pour quelles raisons ? Pour répondre à ces questions, nous nous appuyons sur le discours de la coordinatrice aménagement du territoire de l'OFB, ancienne cheffe de bureau de la DGALN-DEB. Interrogée sur

¹¹¹ Arambourou, H., Bouvart, C., & Tessé, S. (2023). Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? (129; p. 20), *opt. cit.*

¹¹² Nous reviendrons dans la section suivante de ce Chapitre, sur l'opposition des territoires urbains et ruraux dont ce type de débats offre un terrain d'affrontement.

¹¹³ Expression tirée de l'entretien de Daniel B.

les limites de la prise en compte des fonctions écosystémiques des sols dans les radars du ZAN, cette juriste explique :

« Aujourd'hui il n'y a quand même plus aucune collectivité qui se pose pas la question de végétaliser en milieu urbain, préserver ses terres agricoles ou essayer d'améliorer le cadre de vie de ses habitants [...]. *Et pour moi c'est pas la métrique aujourd'hui retenue dans la nomenclature qui vous permet seul de faire ces choix-là.* Si vous avez pas des mesures, des échantillonnages de sols, comme ce qui se fait en ce moment à Ris-Orangis, si vous n'avez pas des modélisations qui permettent de calculer j'allais dire de façon un peu statistique la façon dont certains sols peuvent rendre ces fonctions écologiques, comme ce qu'est en train de faire la métropole de Rouen, [...], *bon bah vous pouvez le faire comme vous pouvez [...].*

Pour autant, quand vous vous donnez la peine de tout faire ça, vous donnez un volet qualitatif à la mise en œuvre du ZAN que vous ne retrouverez jamais avec l'application bête et méchante de la nomenclature des surfaces artificialisées ou non artificialisées [...]. Il faut bien bien bien rappeler la distinction entre les deux : le ZAN ne se réduit pas à sa métrique, le ZAN ce sont des grands objectifs des grands défis territoriaux auxquels les collectivités doivent répondre dans la transition écologique. *À partir de ce moment-là toutes les démarches, les initiatives, et toutes les expérimentations qui visent à mieux intégrer la qualité des sols dans la planification territoriale, elles sont vraiment exemplaires.* Parce que c'est du ZAN, ça c'est du vrai ZAN, ça c'est du ZAN qualitatif ! » [Coordinatrice, Aménagement du territoire, OFB, entretien du 05/02/2024].

Les collectivités territoriales citées, dont les initiatives sont utilisées comme « modèles » dans le discours de cette coordinatrice de l'OFB, sont tirées en partie de la liste des territoires lauréats d'un programme étatique intitulé Territoires « Zéro Artificialisation nette » (T-ZAN), qui vise « à accompagner une quinzaine de projets de territoires qui souhaitent mettre en œuvre une trajectoire “ambitieuse” de ZAN »¹¹⁴. La présentation de ces « territoires exemplaires » est utilisée par cette coordinatrice pour démontrer les capacités de mobilisation des territoires à développer des solutions concrètes visant à atteindre les objectifs du ZAN. En ce sens, la « mise en scène de projets exemplaires » et la diffusion des « bonnes pratiques » (Taiclet, 2017) permet à cette représentante de

¹¹⁴ Cette formule est tirée du [communiqué officiel de l'appel à manifestation d'intérêts](#) (AMI) publié par l'ADEME au moment de la création de ce programme le 5 juillet 2021 ;

l'OFB – et derrière elle, à l'État –, « de stimuler des processus d'imitation » (Epstein, 2020). Ces méthodes managériales fondées sur l'incitation, l'émulation entre pairs, la comparaison et la valorisation des performances s'apparentent aux méthodes du New Public Management (Lacombe, 2020). Dans le discours de cette juriste, la mise en avant de ces méthodes apparaît déterminante pour faire du « vrai ZAN » et dépasser la métrique *a priori* réductrice de cet objectif. Même les territoires qui ne disposent pas de ressources spécifiques en matière écologique sont invités à « faire ce qu'ils peuvent », ce qui revient, une fois de plus, à « créer » des dispositifs et innover. Il semble ainsi que les programmes visant à mettre en avant les « bonnes pratiques » et le « volontarisme des élus locaux »¹¹⁵ forment une condition essentielle pour orienter l'application du ZAN dans le sens de la protection de la biodiversité des sols.

Suivant cette perspective, l'État a multiplié les appels à projet visant à accompagner et diffuser les projets « exemplaires ». Les agences étatiques (ADEME, CEREMA, IGN, CDC Biodiversité) et les organes de représentation nationale des territoires (FNAU, FNSCoT, Intercommunalités de France) disposent chacun de leur série de webinaires mensuels ou bimensuels qui traitent, le plus souvent sous la forme d'« ateliers », d'une des thématiques du ZAN en s'appuyant sur la présentation d'initiatives phares (Béal et al., 2015). La mise en avant des initiatives et des territoires est également relayée par une série d'incubateurs d'État (Accélérateur de la Transition écologique, Zéro Logement Vacants, l'ANCT, PUCA, la Fabrique des géocommuns). Enfin, certaines associations plus ou moins affiliées à l'État, telles que France Ville Durable (FVD) ou Humanité et Biodiversité, participent également à l'émulation des pratiques entourant la mise en œuvre du ZAN. À titre d'exemple, le site gouvernemental dédié à l'association FVD la présente comme un « lieu de capitalisation, de diffusion et d'appui à la mise en œuvre des expertises et savoir-faire français en matière de ville durable, en France et à l'international, dans une logique de *do tank* »¹¹⁶.

La prolifération des plateformes de partage et de diffusion des « bonnes pratiques » du ZAN interpelle les acteurs enrôlés dans la mise en œuvre du ZAN sur les territoires. La directrice de la FNAU commente par exemple :

¹¹⁵ Cette expression est celle utilisée par l'ancienne Ministre du logement et reprise dans le communiqué de presse Communiqué de presse du 17 mars 2022 publié sur le [site internet de l'ADEME](#).

¹¹⁶ Cette citation est tirée du [site gouvernemental](#) dédié à la présentation de l'association France Ville Durable.

« Alors il y a un nombre de plateformes faramineux, ça m'a fascinée. Et je pense que j'ai tous les mois, quasi tous les mois, un partenaire de près ou de loin qui vient me dire qu'ils ont une super plateforme, souvent d'État, ou une startup d'État [...]. Il y a donc les "22 Territoires" qui est évidemment très présent pour tout ce qui est "aide et ingénierie", etc. Il y a France Vie Durable qui fait des choses, il y a je sais pas quoi, Urba, Doc Urba, et l'IGN aussi. Il y a énormément de choses qui se produisent... [...]. Je pourrais, pense, occuper une personne à temps plein pour alimenter les plateformes... » [Déléguee adjointe, FNAU, entretien du 22/01/2024].

Ce témoignage révèle l'ampleur de ces modes « valorisation des "bons élèves" de la sobriété foncière » (Reinhart, 2022). Parmi ces plateformes, le portail de référence reste le site « Expérimentations Urbaines » tenu par l'ADEME, lequel retrace les avancées des 22 territoires lauréats du projet T-ZAN (cf. Encadré 5). Le suivi régulier et la médiatisation accrue de ces expérimentations très localisées tend à confiner certaines de ces collectivités dans une « fonction instrumentale de démonstrateur grandeur nature » (Halpern, 2020). C'est le cas par exemple de la Commune de Ris-Orangis (91), « précurseur du Zéro Artificialisation nette » (Piffaretti, 2022), dont le Maire socialiste Stéphane Raffali, élu depuis 2014, est régulièrement appelé à témoigner dans les forums et séminaires organisés autour de cet objectif (Faussabry, 2022).

Encadré 5. Présentation du programme T-ZAN de l'ADEME

Source : Communiqué de presse du 17 mars 2022, [site internet de l'ADEME](#).

Pour aider les acteurs à atteindre les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols prévus par la loi Climat et Résilience, l'ADEME va accompagner, au travers de l'expérimentation Objectif ZAN, 22 projets, sélectionnés suite à un Appel à Manifestation d'Intérêt.

L'accompagnement de l'ADEME portera sur l'ingénierie territoriale :

- **La réalisation d'études nécessaires à l'élaboration d'une trajectoire ZAN.** Il s'agit d'aider les collectivités à définir leur trajectoire ZAN et à l'intégrer dans les divers plans et documents d'urbanisme (SRADDET, SCoT, PLUi) (volet A).
- **La réalisation d'études préalables à la mise en œuvre de projets d'aménagement** (échelle ZAC, lotissements, reconversion de friches, renaturation, densification...) contribuant à cette stratégie (volet B).
- Des **actions de sensibilisation** et de montée en compétences des acteurs des territoires.

Cette expérimentation vise à impulser une véritable dynamique, par le partage des connaissances et des retours d'expérience, permettant d'essaimer ensuite les actions sur d'autres territoires. Cette expérimentation s'articule avec d'autres dispositifs et initiatives tels que les ateliers des territoires, le fonds *Friches*, ou les territoires pilotes de sobriété foncière portés par l'ANCT et le PUCA [...].

Les 22 lauréats bénéficieront d'un soutien technique et financier de l'ADEME à hauteur de 1,8 M €. Pour mener à bien cette expérimentation, l'ADEME est accompagnée d'une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pluridisciplinaire constituée de CDC Biodiversité, du CEREMA et de la SCET, qui assurera l'animation nationale en lien étroit avec les équipes locales des territoires lauréats.

Les projets retenus sont issus de 10 régions différentes, portés par des collectivités territoriales de toute taille et représentant des territoires urbains, montagnards, ruraux et littoraux :

N°	Territoires lauréats	N°	Territoires lauréats
1	Syndicat Mixte SCoT Aire Gapençaise (05)	12	Commune de Lons-le-Saunier (39)
2	Syndicat mixte du SCoT de la Vallée de l'Ariège (09)	13	Syndicat Mixte PNR Grand Causses (12)
3	Communauté de communes du Thouarsais (79)	14	Communauté d'Agglomération Rennes Métropole (35)
4	Conseil départemental de l'Essonne (91)	15	Département de Loire-Atlantique (44)
5	Syndicat d'étude et de programmation de l'agglomération lyonnaise (69)	16	Pôle Métropolitain Nantes-St Nazaire (44)
6	Syndicat du Pays de Maurienne (73)	17	Communauté de Communes Sèvres et Loire (44)
7	Syndicat mixte Métropole de Savoie (73)	18	Pôle métropolitain du Genevois français (74)
8	Commune de Marguerittes (30)	19	Communauté Urbaine Le Creusot Montceau-les-Mines (71)
9	Métropole Nice Côte d'Azur (06)	20	Communauté d'Agglomération des 2 Baies en Montreuillois (62)
10	Communauté de Communes de Mad et Moselle (54)	21	Communauté de communes des Coëvrons (53)
11	Ville de Ris Orangis (91)	22	Communauté de communes Marème Adour Côte Sud (40)

Pour Emmanuelle WARGON, « *L'atteinte de l'objectif de Zéro artificialisation nette en 2050 dépendra de notre capacité à accompagner tous les territoires dans un modèle d'aménagement vertueux, conciliant projets de renouvellement urbain, stratégie de renaturation et documents d'urbanisme ambitieux. Les projets sélectionnés pour l'expérimentation « Objectif ZAN » montrent la voie et prouvent, qu'à toutes les échelles, le volontarisme des élus locaux et des solutions innovantes sont déjà à l'œuvre pour concilier développement territorial et sobriété foncière.* »

Si l'émulation qui entoure la mise en avant de ces projets exemplaires offre des perspectives prometteuses en matière d'ingénierie et de financement pour accompagner certains territoires dans la mise en œuvre du ZAN, elle fait l'impasse sur une partie d'entre eux qui, loin des projecteurs, se trouvent marginalisés.

II. Des territoires marginalisés

À l'écart des programmes d'accompagnement promus par le gouvernement, certains territoires sont laissés pour compte (A). Éprouvant plus de difficultés à maîtriser le développement de leurs sols, ils sont la cible des aménageurs avides de promouvoir leurs projets d'aménagement (B).

A. À l'écart des programmes d'accompagnement, des territoires « hors-jeu »

Pour comprendre la mise à l'écart de certains territoires de l'émulation dans lequel le ZAN semble plonger quelques « bons élèves », il faut tenir compte du contexte dans lequel elle s'opère. Depuis l'adoption de la LOLF en 2001, plusieurs réformes ont redéfini le rôle de l'État en matière d'ingénierie publique. L'abandon – décidé dans le cadre de la RGPP¹¹⁷ – des prestations d'ingénierie publique aux communes (Dedieu, 2019) et la disparition du ministère de l'Équipement (M. Blanc, 2023) ont notamment contribué au retrait du rôle de l'État en matière d'ingénierie publique dans le secteur dit concurrentiel (Barone et al., 2016 cité par Mazeaud & Rieu, 2021), notamment dans le domaine du développement durable (Lascoumes et al., 2014).

Ce retrait est intervenu dans un contexte de technicisation et de complexification des processus de décision en matière d'aménagement du territoire (Dechézelles, 2017), qui place les compétences d'ingénierie (Mazeaud & Rieu, 2021) au cœur de la « capacité politique » des territoires (Keating, 2020). Dépourvues de l'ingénierie d'État, pour faire face à cette technicisation de l'action publique urbaine, les collectivités ont plusieurs options. La première vise à faire appel à des bureaux d'études privés (Mazeaud et al., 2022). Cette option exclut toutefois une partie des collectivités, en particulier les petites communes, dont les ressources financières sont limitées (Augias & Marochini, 2021 cité par Charmes, 2021). Un second levier peut également être mobilisé du côté des aides d'État et des programmes d'accompagnements financiers et techniques qui sont mis à disposition par le biais d'appels à projets (Epstein, 2015; Lacombe, 2020) – aussi appelés « appels à manifestations d'intérêt » (AMI). Léo F., chargé de mission d'urbanisme au sein de l'EPFL du Pays basque témoigne toutefois de l'inconstance du soutien dont son territoire bénéficie en recourant à ce type de programmes :

« Pour nous [EPFL], le vrai sujet c'est la mise en disposition par l'État, les régions, les services des collectivités locales de moyens accrus, pour pouvoir stocker, utiliser temporairement après travaux d'adaptation. Alors ça fonctionne temporairement dans le cadre chez nous, grâce à la région, dans le cadre d'AMI [...]. Comme on a été lauréats, on en parle en connaissance de cause, c'est plutôt bienvenu. *La question qui se pose, c'est celle du coup d'après, c'est-à-dire que les AMI c'est bien,*

¹¹⁷ La révision générale des politiques publiques (RGPP) a été mise en place en France à partir de 2007, dans la continuité des réformes inspirées du New Public Management amorcées par la LOLF. Elle consiste en une analyse des missions et actions de l'État et des collectivités, suivie de la mise en œuvre de scénarios de réformes structurelles, avec comme buts la réforme de l'État, la baisse des dépenses publiques et l'amélioration des politiques publiques.

mais c'est ponctuel, et ça nous fait peur, parce qu'au-delà de l'AMI, qui en général, ont des durées d'une année, un peu vous êtes lauréats, vous mettez en place votre projet, vous êtes soutenu financièrement. Mais des projets, vous en avez plein, les collectivités locales ont plein de choses à vous proposer, et les AMI ne sont plus là, ne sont plus au rendez-vous [...]. Alors d'accord, à travers les AMI, on sélectionne les meilleurs projets, mais qu'est-ce qu'on fait pour des territoires qui seraient peut-être un peu en retard, ou qui ont pas les moyens techniques de pousser ces analyses-là ? » [Chargé de mission, Urbanisme, EPFL Pays basque, entretien du 18/01/2024].

Le discours de ce chargé de mission souligne deux faiblesses inhérentes à ce type de financement : d'une part, leur « *ponctu[alité]* », d'autre part, leur inaccessibilité pour certains territoires qui ne seraient pas en mesure d'y postuler (Crespy & Simoulin, 2016). Le caractère exclusif des procédures de sélection des appels à projets pour les collectivités dont l'effectif est réduit est mis en avant par A. Mazeaud et G. Rieu (2021), qui expliquent que l'activité de « montage du dossier de labellisation », étape préalable à la demande de financement, requiert souvent l'ouverture de nouveaux postes dédiés au sein des collectivités. Pris dans un cercle vicieux, « les territoires pauvres sont hors-jeu, car ils n'ont [ni accès aux programmes de financement de l'État, ni] à une expertise privée, faute de moyens financiers » (M. Blanc, 2023).

Dans le contexte du ZAN, le « retard » accusé par de tels territoires par rapport aux projets « exemplaires » portés par d'autres est significatif. Après avoir minutieusement exposé les initiatives phares des lauréats du programme T-ZAN, Mélanie A., chargée de mission de l'ADEME, l'agence pilote de ce programme, confesse :

« Mais effectivement, pour avoir... *Pour être aussi dans des réunions hors de nos expérimentations, on a certaines mairies de petites communes qui sont complètement dépassées et qui ont plusieurs sons de cloches aussi.* Et c'est aussi pour ça qu'on veut faire ce guide-là, qui est certes un guide grand public, mais pas uniquement, enfin, un “quiz grand public”, et aussi un guide sur les “idées reçues du ZAN” dans notre boîte à outils pour, justement, aller argumenter. Parfois, c'est... ”Avec le ZAN, on pourra plus construire”. C'est pas ça. ”C'est ruralicide”, pas forcément. Enfin, voilà, il y a des nuances quand même à apporter. Et c'est ce qu'on essaie de faire » [Chargée de mission, Artificialisation, ADEME, entretien du 02/02/2024].

Bien que les propos tenus par cette chargée de mission au sujet de la mise en place d'un « guide grand public » sur les « idées reçues » du ZAN attestent d'une volonté d'intégration des territoires les moins sensibilisés, ils illustrent également un décalage entre le traitement accordé à ces derniers et celui réservé aux « bons élèves » du ZAN. Avec les collectivités les plus marginalisées explique un chargé de mission de la CDC Biodiversité, l'une des trois assistances à maîtrise d'ouvrage (AMO) du programme T-ZAN, il faut en effet « revenir à des choses plus basiques ».

Si la question du portage politique de la trajectoire ZAN dans ces territoires reste à élucider pour compléter cette analyse, ce développement permet de mettre en évidence certaines caractéristiques de la mise en retrait d'une partie des territoires de la « vitrine » du ZAN, telle qu'elle est présentée par l'État pour stimuler l'émergence de projets exemplaires. Or précisément, ces territoires sur lesquels l'enclenchement de la dynamique du ZAN est plus lent, sont la proie des aménageurs.

B. Des territoires en proie à l'influence des aménageurs

Comme l'explique l'un des 150 citoyens ayant participé aux travaux la Convention citoyenne pour le Climat, aujourd'hui élu écologiste du Conseil régional de la Région 4, à l'origine, le ZAN a aussi été conçu comme un outil de régulation permettant aux élus locaux de « reprendre la main sur leur foncier » :

« En fait, nous [les citoyens de la convention], on cherchait un moyen aussi de réduire ce rythme d'artificialisation et puis *donner [aux élus] un outil juridique dans la loi parce qu'il y a une pression dans les petites communes sur les zones AU* [“à urbaniser”]. Et puis chacun fait un peu pression en disant “Bon, quand est-ce que je pourrais construire ou vendre mon terrain pour à construire ?” et tout ça. *On avait le retour de ces élus qui avaient une grosse pression sur leur mandat. Ce qu'on cherchait à éviter. [On cherchait] plutôt à les protéger qu'au final les desservir.* » [Conseiller régional de la Région 4, urbaniste, entretien du 08/04/2024].

Il est en effet aujourd'hui documenté qu'une partie des dérives en matière d'aménagement urbain est liée à une insuffisante maîtrise de l'aménagement de leurs sol par les élus face à la pression exercée par certains propriétaires particuliers ou promoteurs immobiliers (Guironnet, 2022; Idt, 2021; Le Bivic, 2020). Lorsqu'ils en disposent, les élus peinent en effet à appliquer strictement les garanties de protection des sols intégrées dans leurs documents d'urbanisme. Dans ce contexte, l'introduction du

ZAN a été envisagée comme un moyen d'ancrer le pouvoir de contrôle des élus sur leur foncier en leur confiant un autre levier de régulation (Reinhart, 2023).

Or, les territoires en marge de la dynamique du ZAN sont aussi ceux qui font face aux pressions les plus fortes depuis l'introduction de cet objectif, notamment en raison du déclenchement d'une « course de vitesse à l'artificialisation » (cf. *infra*). Le ton des négociations lancées entre les élus locaux – en particulier les maires – et les aménageurs est illustré par le récit de Mathieu C., directeur économique de la FFB :

« Nous, notre action, c'est d'abord une *action d'information*. Donc comme je vous le disais, *nos entreprises dans le bâtiment sont très implantées localement, hein, elles sont très en lien, du coup, avec les édiles*. Et donc c'est un..., *on essaye de fournir à nos entreprises des éléments d'explication pour qu'elles puissent aller voir leurs élus locaux*. Et par exemple, presque, c'est même malheureusement pas une caricature, mais leur expliquer que ZAN ça veut pas dire zéro artificialisation tout de suite, ça veut pas dire zéro artificialisation brute tout de suite, voilà, il y a des aménagements, que ce soit dans les cas de figure où ils peuvent avoir droit à la, comment ça s'appelle, à la garantie rurale. *Eux sont très proches des élus locaux et ils ont cette capacité à informer*. » [Directeur d'étude, FFB, entretien du 16/01/2024].

Cette description met en lumière plusieurs dynamiques à l'œuvre dans les négociations enclenchées entre les entreprises de l'aménagement et les élus locaux. D'abord, elle atteste, selon le point de vue de Mathieu C., du « lien » étroit que certaines d'entre elles entretiennent avec les « édiles ». Ensuite, les propos tenus par ce directeur d'études économiques témoignent d'un rattachement marqué à l'égard des territoires qui pourraient se prévaloir de la « garantie un hectare », lesquels sont généralement des territoires ruraux, moins intégrés dans le réseau de gouvernance locale par lequel les objectifs du ZAN sont déclinés. À ce sujet, la déclaration de Mathieu C. souligne une nouvelle fois l'intérêt des aménageurs à voir cette garantie intégrée dans la seconde loi ZAN du 20 juillet 2023. La possibilité de revendication de cet hectare garanti est mobilisée comme argument par les aménageurs dans leurs négociations avec les élus locaux. Enfin, ce récit montre la place centrale conférée à l'« information » dans le déroulé de ces discussions ; et qui est renforcée par la complexité inhérente à l'« arithmétique du ZAN » (Offner, 2022a). Dans ce contexte, la « capacité à (s')informer » des élus et des aménageurs apparaît déterminante.

Les stratégies d'approche des élus locaux prodiguées par les fédérations des aménageurs ne sont pas exclusives à la FFB. À ce sujet, les « petits webinaires sur le sujet, internes pour nos adhérents, pour faire justement cette pédagogie [...] de comment vous pouvez aller voir votre élu en disant “Non, non, non, au contraire, ce n'est pas ce que vous croyez, vous pouvez faire plein de choses en réalité” » évoqués par la directrice influence de la FNTF lors de notre entretien peuvent également être mentionnés. De même, la consultation du « Vade-mecum de la réforme ZAN » publié par le Mouvement des entreprises de France¹¹⁸ (MEDEF) en octobre 2023 fournit des pistes intéressantes. Dans une section intitulée « Comment agir à l'échelle de son territoire », le MEDEF conseille à ces entreprises de (1) « Connaitre le cadre général de la réforme et la position du MEDEF », (2) « Identifier les schémas territoriaux », (3) « Collecter les informations sur l'écosystème de son territoire » et (4) d' « Agir auprès des parties prenantes ». Certains éléments de langage tirés des deux derniers points de cette section sont présentés dans l'encadré suivant.

Encadré 6. Présentation des conseils fournis par le Medef aux entreprises pour « agir à l'échelle de [leur] territoire ».

Source : [Vade-mecum du Medef](#), octobre 2023.

« 3. Collecter les informations sur l'écosystème de son territoire

Dans un troisième temps, un travail de collecte d'informations sur les caractéristiques géographiques, démographiques ou encore économiques de votre territoire est nécessaire pour mettre en exergue vos spécificités et enjeux territoriaux et les relier à la réforme ZAN. *Les données ainsi recueillies seront précieuses auprès des pouvoirs publics pour démontrer, outre votre connaissance précise du sujet, votre intérêt à agir.*

[...]

4. Agir auprès des parties prenantes

Dans un quatrième temps, nous vous recommandons d'agir dès à présent auprès du Conseil régional pour manifester votre intérêt à être associé (et a minima être informé).

Il convient en effet de jouer un rôle actif auprès de votre Conseil régional en mettant en exergue la nécessité d'une représentation des acteurs économiques dans le cadre de ses travaux, compte tenu de leur rôle essentiel pour l'attractivité et le développement du territoire. *Dans cette tâche, n'hésitez pas à mobiliser les données collectées sur votre territoire, ainsi qu'à présenter des exemples concrets des impacts de la réforme ZAN rencontrés par les entreprises.*

Les élus régionaux et leurs services techniques doivent comprendre l'importance des effets directs, comme indirects, de la réforme ZAN vis-à-vis des acteurs économiques et du développement économique de votre territoire. *C'est pourquoi une connaissance préalable du cadre juridique et du positionnement du MEDEF, ainsi qu'un travail de collecte d'informations sur votre territoire, sont des prérequis nécessaires pour porter votre position auprès des pouvoirs publics.* » (nous soulignons).

¹¹⁸ Le Medef a remplacé, en 1998, le Conseil National du Patronat Français. Il s'agit d'une organisation patronale qui représente les chefs d'entreprise français depuis l'État et les syndicats.

Ces observations montrent comment les territoires mis à l'écart du réseau d'influence du ZAN, qui disposent d'une ingénierie plus rudimentaire et dont la sensibilisation est moins avancée, peuvent être séduits par les discours documentés des aménageurs. Ces derniers s'appuient en effet sur des données et une expertise propre pour étayer leurs argumentaires lors des négociations. Ces observations fournissent également un autre élément explicatif à la concentration de l'artificialisation dans les plus petites communes (Charmes, 2021) ou celles qui ne disposent pas d'un document d'urbanisme¹¹⁹.

*

La mise en scène d'une concurrence entre les territoires renforce ainsi une représentation « à deux vitesses »¹²⁰ des dynamiques de mise en œuvre du ZAN, opposant les « bons » et les « mauvais élèves ». Alors que les premiers, dont les initiatives sont mises en lumière, bénéficient d'un effet levier, les territoires en marge de cette impulsion constituent des « zones refuges » du ZAN (Scott, 2009 cité par Barrault-Stella, 2014), dans l'enceinte desquels l'urbanisation est reportée (Idt, 2021).

La mise en scène de cette concurrence accentue par ailleurs des jeux compétitifs entre les territoires, y compris entre les « bons élèves » du ZAN, qui peuvent nuire à leur collaboration et à une application ambitieuse du « vrai ZAN » tel qu'il était décrit plus haut par la coordinatrice de l'OFB.

Section 2. Jouer la concurrence aux dépens de la poursuite des finalités du ZAN

La concurrence entre les territoires ne s'est pas limitée à une mise en scène, elle s'est matérialisée par l'adoption de comportements compétitifs (I). L'instauration de cette dynamique compétitive entre les collectivités a toutefois relégué la question de la protection des sols en arrière-plan et réduit la portée du ZAN (II).

I. Les jeux de concurrence entre les territoires

Pour illustrer les jeux compétitifs suscités entre les territoires, nous ciblerons deux thématiques. Nous reviendrons d'abord sur les jeux de concurrence qui ont opposé les territoires « ruraux » et « urbains » tout au long de l'instrumentation du ZAN – dont certains traits ont déjà été pointés en filigrane dans le

¹¹⁹ CEREMA. (2023), *opt. cit.*

¹²⁰ Cette expression est utilisée par la coordinatrice aménagement du territoire de l'OFB dans les propos conclusifs de notre entretien.

corps de ce travail (A). Les postures défendues par les régions dans le cadre de la constitution de l'enveloppe de projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) introduits dans la seconde loi ZAN, permettront ensuite de mettre en lumière la dimension régionale de ces conflits (B).

A. Les jeux de concurrence entre territoires « urbains » et « ruraux »

À la suite de l'adoption de la loi Climat et Résilience, une ligne d'opposition s'est progressivement creusée entre les territoires « ruraux » et « urbains »¹²¹. Cette opposition s'est principalement constituée autour du constat formulé précédemment, en vertu duquel la règle de réduction de moitié du rythme d'artificialisation entre 2021 et 2031 favorisait les territoires qui avaient beaucoup consommé au cours de la décennie précédente – une tendance associée aux communes urbaines –, au détriment des territoires ruraux considérés comme moins consommateurs (Denhez, 2023). À ce titre, le ZAN a notamment été qualifié d'instrument « ruralicide » (Darne, 2024; Delacote & Tardieu, 2023). Par la suite, l'introduction de la « garantie un hectare » au profit de toutes les communes disposant d'un document de planification a peu à peu renversé la teneur du débat. Mettant en avant la consommation très minoritaire des métropoles au cours des dernières années¹²² et faisant valoir le rôle de premier plan tenu par les villes dans les luttes écologiques (Halpern, 2020, 2021; Mazeaud et al., 2022), d'aucuns se sont alors positionnés en « défenseurs des grandes villes et des grandes agglomérations »¹²³.

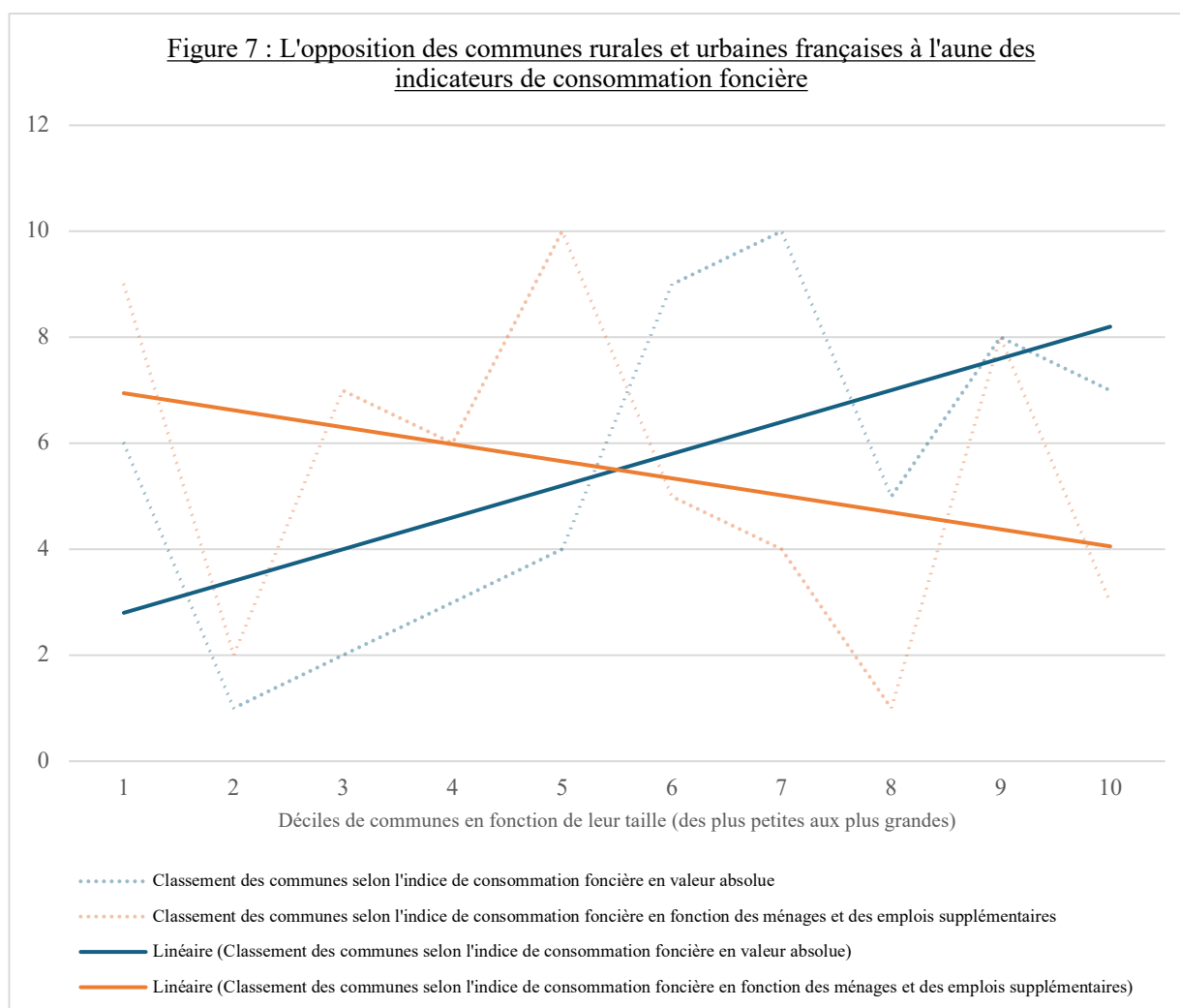
Ce « match urbain-rural » se matérialise principalement dans le jeu des indicateurs revendiqués pour organiser la répartition des enveloppes d'artificialisation entre les territoires (Bouba-Olga, 2024). D'un côté, les territoires « ruraux » s'appuient sur la revendication de leurs « efforts passés », en mettant en avant un indicateur de consommation d'enaf en valeur absolue. De l'autre, les territoires « urbains » cherchent à faire valoir des indicateurs « d'efficacité foncière » qui rapportent leur consommation au nombre d'emplois et de ménages supplémentaires qu'ils ont accueillis. Le graphique suivant permet de représenter les différentiels de classement des villes en fonction de leur taille selon l'indicateur retenu. Il permet de mettre en évidence deux tendances opposées. D'une part, plus la taille d'une commune est grande, meilleur sera son classement à l'aune de l'indicateur d'efficacité foncière et à l'inverse, moins il sera bon relativement à l'indicateur de consommation foncière en valeur absolue.

¹²¹ Nous utilisons ici pour signaler que ces qualificatifs sont ceux qui sont ressortis dans les débats.

¹²² Arambourou, H., Bouvart, C., & Tessé, S. (2023). Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? (129; p. 20), *opt. cit.*

¹²³ Ce sont les termes employés par l'un des conseillers de l'association France Urbaine.

D'autre part, plus une commune est petite, plus son classement en matière de consommation foncière en valeur absolue est bon, et vice-versa.



Note : ce graphique a été réalisé à partir des données du CEREMA sur la consommation d'enaf, mises en ligne sur le [Portail de l'artificialisation des sols](#) consulté le 5 janvier 2024. Pour réaliser ce graphique, toutes les communes de France métropolitaine ont été regroupées en dix déciles en fonction de la taille de leur population. En abscisse, 1 est le décile regroupant les communes dont la taille de la population est la plus faible. Chaque décile a ensuite été classé par rapport aux neuf autres, en fonction de deux indicateurs mentionnés. En ordonnée, 1 correspond au 1^{er} rang du classement de l'indicateur. Ce graphique est inspiré du travail de O. Bouba-Olga (2024).

Il convient toutefois de nuancer l'opposition binaire qui a confronté les communes « rurales » et « urbaines » dans les débats qui ont suivi l'adoption du ZAN (Charmes, 2021). D'une part, selon l'angle considéré, le profil des territoires « vertueux » varie. Ainsi, indépendamment de leur taille, les territoires qui auront eu une consommation foncière efficace compte tenu de leur création d'emplois ne seront pas les mêmes que ceux qui auront eu une faible consommation foncière en valeur absolue,

ni même que ceux dont la consommation aurait été efficace par rapport au nombre d'habitants accueillis. Cette « très grande variabilité dans la manière de consommer les espaces naturels, agricoles et forestiers au sein de chaque groupe de communes de taille et de densité comparables » rend la mise en avant, dans les débats politiques, de l'opposition entre communes rurales et urbaines « réductrice »¹²⁴. D'autre part, l'intrication des sphères urbaines et rurales altère la pertinence de cette opposition. Dans une étude centrée sur la mise en œuvre du ZAN dans la communauté urbaine du Grand Poitiers, Cusin et al. (2022) montrent par exemple que : « certains élus de villes de première couronne apparaissent comme des soutiens au ZAN, dépassant un clivage entre ville-centre et communes périphériques ». L'absence de linéarité stricte entre la taille des villes et leurs classements respectifs suivant les indicateurs retenus dans le graphique présenté ci-dessus illustre par ailleurs les limites de cette opposition.

À une autre échelle que celle-ci, et suivant une quête distincte, un autre jeu de concurrence s'est déroulé. Celui-ci a opposé les régions, dont chacune a cherché à inscrire le plus grand nombre de projets réalisés sur leur territoire dans l'enveloppe nationale des PENE pour les voir décomptés de leurs enveloppes régionales respectives.

B.L'enveloppe de projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) : une concurrence interrégionale exacerbée

Les négociations relatives à la composition de l'enveloppe nationale de 12 500 hectares accordés aux PENE ont impliqué la participation des régions, désignées pour faire remonter les projets enregistrés sur leur territoire. Avant de se pencher sur les dynamiques compétitives engendrées par ces négociations, il convient de revenir sur le contexte dans lequel opèrent ces entités territoriales. Depuis une dizaine d'années, la « capacité politique des régions » (Pasquier, 2004) a connu un renforcement significatif, en particulier en matière d'action climatique (Poupeau, 2013). Cette « montée en puissance » (Gérardin, 2018) des régions dans le domaine climatique a notamment été ancrée par la décentralisation des compétences étatiques dans le domaine énergie-climat, par la loi LTECV de 2015¹²⁵, ainsi que par la création des SRADDET qui comprend des objectifs en matière d'énergies renouvelables et dont le soin de l'élaboration a été confié aux régions par la loi NOTRe de la même

¹²⁴ Arambourou, H., Bouvart, C., & Tessé, S. (2023). Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? (129; p. 20), *opt. cit.*

¹²⁵ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (1), *JORF n°0189 du 18 août 2015*.

année¹²⁶ (Poupeau & Boutaud, 2021). La prorogation du rôle historique de coordinateur et de planificateur des régions (Prieur, 1984) est allée de pair avec une accentuation des dynamiques concurrentielles dans lesquelles elles ont été placées, tant au niveau national que transnational (Taiclet, 2017). Cette immersion dans l'environnement concurrentiel international s'est notamment traduite par l'émergence de « jeux et de conflits » entre elles, pour négocier des partenariats et valoriser leurs actions (Nay, 2001).

L'enjeu déterminant du « placement » des projets régionaux dans l'enveloppe nationale des PENE et des négociations qu'il a engendrées offre une scène particulièrement illustrative de l'un de ces jeux de concurrence interrégionaux. Au cours de notre entretien, Pierre S., le conseiller en aménagement territorial de France Urbaine dresse le décor de ces négociations :

« Un autre truc aussi quand même qu'on a évoqué vendredi avec nos adhérents, c'est cette histoire aussi de projet national. Alors ouais, c'est quand même super parce que on nous dit “oui mais vous inquiétez pas”. Et on va quand même retirer, enfin retirer, pour après la redistribuer [...]. *Non, ça pose quand même une vraie difficulté, pareil, d'égalité de traitement, aussi un peu entre les territoires* : il se trouve que ces projets nationaux sont quand même inégalement répartis sur le territoire, fort inégalement répartis.

D'ailleurs, quelles sont les clés de répartition ? Est-ce qu'on les connaît réellement, est-ce que c'est une clé démographique est-ce que c'est une clé spatiale, on ne sait pas vraiment. Donc il y a quand même très clairement aussi une inégalité de traitement entre les régions entre celles qui ont reçu plein d'hectares pour leurs projets, et *celles qui n'accueillent rien du tout vont devoir “mettre au pot”, si je peux me permettre.* » [Conseiller, Aménagement territorial et urbanisme, France Urbaine, entretien du 06/02/2024].

Cette description des enjeux posés par la composition de l'enveloppe nationale des PENE met en lumière plusieurs points de préoccupation et de crispation. Il apparaît d'abord que l'introduction de cette enveloppe en juillet 2023 au moment de l'adoption de la seconde loi ZAN inquiète certaines régions qui dénoncent une potentielle « inégalité de traitement » entre les territoires dont les projets sont comptabilisés ou non dans cette enveloppe. La question de la « justice et de la justesse » (Ogien,

¹²⁶ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (1), JORF n°0182 du 8 août 2015.

2020) du traitement réalisé semble d'autant plus problématique que les « clés de répartition » des hectares alloués aux PENE apparaissent opaques. À cet égard, certaines régions, dont les processus de concertation à propos de la répartition des hectares régionaux avaient été initiés avant l'adoption de la seconde loi ZAN, font valoir le fait qu'elles avaient elles-mêmes déjà prévu de constituer des enveloppes de projets *régionaux* dont les critères de sélection avaient été, à la différence de l'enveloppe de PENE, discutés et « négociés par la Région en fonction des enjeux spécifiques de [leur] territoire »¹²⁷. Enfin, à l'issue de la constitution de l'enveloppe de PENE, alors que certains territoires se réjouissent – comme la Région 3 dont le chef de pôle SRADDET commente, « nous on se plaint pas, on a plutôt été bien lotis » –, ceux qui vont devoir « [re]mettre dans le pot » se plaignent de se voir « perdre leur mise »¹²⁸.

La Région 2 fait partie des « perdants » de ce jeu de concurrence. Christian B., le chef de projet SCoT d'un EPCI de cette région commente :

« Le problème, c'est qu'en France, on a des régions qui ont fait remonter des déviations d'intérêt communal. Le moindre supermarché. *Et les élus [de notre région], ils sont ulcérés, parce qu'eux, ils ont été sages, ils ont été intelligents*, et ils voient que les autres territoires en France, n'ont rien à faire, *parce qu'eux, ils défendent vraiment, mais la moindre miette qui sort du fond du tiroir*. Et quand en plus, ça conduit à constater qu'en gros, PACA¹²⁹, qui n'a fait aucun effort, les SCoT PACA, ils n'ont pas été foutus de se réunir. Ils sont au degré zéro du travail collectif, et PACA va récupérer une masse pas possible d'hectares au titre de la solidarité nationale, et pendant ce temps-là, nous, *on nous bouffe 800 hectares*, et on nous en rend compte. » [Chef de projet SCoT, EPCI de la Région 2, entretien du 14/03/2024].

Pendant la suite de l'entretien, revenant sur cette question de la composition de l'enveloppe de PENE, Christian B. précise toutefois :

« Alors oui, la région à un moment, a dit “nous, on a des données du MOS¹³⁰, on a des données plus précises“, mais *quand il va falloir négocier à l'échelle nationale, et notamment au titre*

¹²⁷ Cet extrait est tiré de l'entretien réalisé avec la vice-présidente de la Région 2.

¹²⁸ Cet extrait est tiré de l'entretien réalisé avec Guwen B., le conseiller régional écologiste de la Région 4.

¹²⁹ Cet acronyme désigne la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

¹³⁰ Pour rappel, les données MOS correspondent aux données recueillies par l'observatoire local de cette Région. Les données issues de cet observatoire étant plus fines, elles donnent à une enveloppe de quotas d'hectare à artificialiser plus petite pour la période 2021-2031

des PENE, la région a dit “on ne va pas se ramener avec les données du MOS, parce que les autres, ils arrivent tous avec les données du CEREMA”. Et ça, la région peut, juridiquement, la région peut le faire. Donc, la [Région 2], à un moment, elle a fait un petit calcul, si je veux dire, un peu machiavélique, qui consistait à dire “On prend les deux [bases de données, MOS et CEREMA], on fait la différence, et on obtient une espèce d'enveloppe”. Et donc précisément, au moment de la territorialisation des enveloppes, SCoT par SCoT, la région s'est servie de ce différentiel entre données du CERMA et données du MOS donner du mou aux territoires.

Dans ce contexte-là, notre petite manigance de la région, pour jouer entre CEREMA et MOS, nous a vraiment servi de parachute. *Parce que même si tout le monde aujourd'hui regarde le CEREMA en disant “on nous a volé 800 hectares et on ne nous en rend que 30 au titre de la solidarité régionale”, mais en réalité, ce petit truc-là nous a évité de perdre beaucoup plus. En effet, il y a eu ce petit calcul. Et c'est aussi pour ça qu'on en sort tous gagnants.* » [Chef de projet SCoT, EPCI de la Région 2, entretien du 14/03/2024].

Cet extrait expose la stratégie à laquelle la Région 2 a eu recours pour conduire ces négociations à l'échelle nationale. Avant d'entrer dans les détails de cette stratégie, notons que les éléments de langage mobilisés dans ce récit – qui font référence à des expressions liées à la « défense », au « vol », « aux calculs », aux « manigances » etc. – font ressortir la dimension stratégique et compétitive de ces négociations. De même, la mise en scène des bons élèves, « sages » et « intelligents », face aux mauvais élèves, qui n'ont « fait aucun effort », est également mobilisée au soutien de l'argumentation. Par ailleurs, ce récit offre une nouvelle dimension de « calcul » mise en place dans le cadre de ces négociations, qui a trait à la mobilisation stratégique de la base de données la plus avantageuse (Dechézelles, 2017). En effet, alors que cette région revendique par ailleurs avec une grande ferveur le recours aux données de son observatoire local, dans le cadre de ces négociations nationales, elle renonce à cette ambition pour « jouer », au même titre que les autres régions, avec les données qui lui sont les plus avantageuses, c'est-à-dire les données nationales fournies par le CEREMA. Cette stratégie révèle, une fois de plus, le carcan quantitatif dans lequel le processus de « quantification des territoires » (Mespoulet, 2017) du ZAN plonge les modalités d'instrumentation de cet objectif. En

que celle calculée avec les données du CEREMA. Pour cette raison, la Région 2, qui avait basé ses premiers calculs sur ses données locales, a finalement décidé de recalculer son quotas d'hectare à artificialiser pour la période 2021-2031 sur la base des données du CEREMA. Ce faisant, elle a élargi son enveloppe d'hectares à artificialiser pour la période 2021-2031.

l'occurrence, si l'usage stratégique des données du CEREMA permet à la Région 2 de se mesurer à ses homologues sur la scène nationale, il réduit par ailleurs l'ambition portée par ce territoire.

Cette partie a ainsi permis d'illustrer deux types de jeux compétitifs entre les territoires : d'une part, les négociations ayant opposé les territoires « urbains » et « ruraux » dans les choix des indicateurs de répartition des hectares d'artificialisation, et d'autre part, les jeux de concurrence entre les régions dans la mise en avant de leurs projets régionaux pour la composition de l'enveloppe nationale de PENE. Ces jeux stimulent-ils une émulation favorable à la mise en œuvre du ZAN ? Ou au contraire, œuvrent-ils à l'« aveuglement arithmétique » (Offner, 2022a) du ZAN et nuisent-ils à l'« effectivité », au sens de C. Paradeise (2012), de cet instrument ?

II. Un jeu à somme nulle ?

Le ravivement des enjeux de mise en concurrence des territoires, entraîné par l'introduction du ZAN, n'est pas sans conséquence sur la mise en œuvre de cet instrument. Les calculs stratégiques engendrés par la répartition de l'effort de réduction de l'artificialisation mettent en avant une posture individualiste des territoires qui pourrait nuire à leur coopération (A). En outre, alors qu'elle figure au cœur des enjeux du ZAN, ces jeux compétitifs semblent reléguer la question des sols en arrière-plan (B).

A. Une logique individualiste compromettant l'avènement d'une solidarité territoriale

L'effet de la mise en concurrence des territoires sur les modalités de mise en œuvre du ZAN apparaît ambigu. Bien que le terrain concurrentiel dans lequel les collectivités sont contraintes d'agir fasse émerger certaines pratiques de cohésion (Buck et al., 2005) allant dans le sens d'un renforcement de la solidarité interterritoriale (Cusin et al., 2022), la focalisation des débats sur des considérations comptables semble par ailleurs figer les metteurs en œuvre du ZAN dans des postures individualistes qui nuisent au volontarisme des territoires dans leur mise en œuvre de cet objectif. Revenons sur ces deux effets contradictoires.

En imposant un cadre réglementaire complexe dans des délais restreints, le ZAN semble d'abord avoir insufflé certaines formes de coopération entre les metteurs en œuvre de cet instrument, pour lesquels

la coordination et le dialogue deviennent des leviers incontournables¹³¹. Suivant cette perspective, la mise en place des plateformes d'échange de bonnes pratiques et l'organisation de webinaires réguliers sur les méthodes d'application du ZAN (cf. *infra*) ont notamment favorisé la formation de réseaux alliant les experts techniques du ZAN – urbanistes, ingénieurs, géomètres ou écologues¹³². Cantonnés à la sphère technique de la mise en œuvre du ZAN, ces réseaux de mise en relation des différents experts du foncier ont permis de renforcer certains partenariats entre institutions (Nay, 2001). C'est le cas notamment entre les EPF d'État et des EPF locaux, dont la collaboration avec les agences d'urbanisme a été mise en avant depuis l'introduction du ZAN¹³³. À cet égard, il convient de souligner que le cloisonnement de « ce qui relevait de la coordination technique [et] de ce qui relevait de la coalition politique » (Arab et al., 2015) a favorisé la préservation d'une logique coopérative dans la mise en œuvre technique du ZAN, indépendamment des antagonismes politiques parfois en œuvre.

En dehors de ce noyau de coopération technique, les conséquences du ZAN sur les modalités de la « gouvernance territoriale », entendue, dans un sens plus large, comme « l'ensemble des situations de coopération entre autorités publiques, acteurs privés, associations, porteurs de projet et citoyens » (Pasquier et al., 2013), apparaissent moins évidentes. Certes, certaines instances de discussion rassemblant les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du ZAN – parmi lesquelles la « conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols »¹³⁴, instaurée par loi du 20 juillet 2023, figure comme pièce maîtresse – ont été ouvertes (Guittard, 2023). Ces instances de dialogue¹³⁵ ont été utilisées par certains territoires comme des leviers de coopération centraux pour construire un consensus sur le plan politique et opérationnel. C'est notamment par le biais de

¹³¹ Ropars, C. (2022). Le ZAN, avancements et enjeux pour sa mise en œuvre (p. 21). Intercommunalités de France ; Calais, A., Dansart, A., Le Moullec, A., & Thuin, G. (2023). Métropoles et territoires voisins : Quelles dynamiques de coopération ? (p. 221). Intercommunalités de France - Sciences Po.

¹³² FNAU. (2022), *opt. cit.*

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ L'article 2 de la loi ZAN du 20 juillet 2023 instaure dans chaque région une conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols. Cette conférence remplace la conférence des SCoT créée par la loi Climat et Résilience (art. L1111-9-2 du CGCT). Ces conférences peuvent se réunir à l'occasion de trois principales missions. A l'initiative de la région ou d'une structure porteuse de SCoT, la conférence régionale de gouvernance peut se réunir sur tout sujet lié à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Elle peut également transmettre à l'État des analyses et des propositions portant sur cette mise en œuvre. En tant que de besoin, elle peut consulter les personnes publiques associées à l'élaboration des documents de planification régionale. Pour plus de détails, se référer à Ropars (2023).

¹³⁵ Deux autres instances instaurées par la loi ZAN du 20 juillet 2023 peuvent être mentionnées : d'une part, les « commissions régionales de conciliation sur l'artificialisation des sols » dont le rôle a été centré sur les négociations régionales relatives à la listes des projets d'envergure nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur ; d'autre part, les commission de conciliation départementales, dont la mission a trait, à titre principal, à la recherche d'un accord entre l'autorité compétente pour élaborer les SCoT, les PLU(i) ou les cartes communales et les autres personnes associées à cette élaboration et à la formulation, en tant que de besoin, de propositions alternatives. Pour plus de détails, se référer à Ropars (2023).

la conférence régionale de gouvernance du ZAN que les représentants des collectivités de la Région 2, entendus en entretien, expliquent comment un « *consensus total* »¹³⁶ s'est formé sur les modalités de répartition infrarégionale des enveloppes d'hectares à artificialiser. Néanmoins, l'efficacité des processus de concertation et de coopération interterritoriaux semble se crisper à mesure que l'échelle territoriale à laquelle ils s'appliquent se localise. Autrement dit, les tensions induites par la mise en œuvre du ZAN semblent être exacerbées à mesure que les arbitrages se rapprochent de l'échelle communale. En ce sens, le maire d'une commune littorale de la Région 2, au sein de laquelle les mécanismes de solidarité sont revendiqués comme ayant été « *exemplaires* », explique :

« Dans l'exercice de construction du plan de répartition régional des hectares, on n'avait pas eu beaucoup d'arbitrage à faire entre les communes [...]. Là, comme on va devoir enlever encore des hectares et que [notre PLUi] est un document qui est tout tout récent, *personne n'a spontanément envie de faire des efforts*. Donc là, on va devoir aller chercher. Et donc les élus en charge de l'interco, on est aussi élus dans nos communes, on va devoir aller voir chaque maire pour leur dire “Attends, il faut que tu fasses un effort supplémentaire”. *Et donc, “pourquoi moi, pourquoi pas l'autre” ?* Et donc, on va vraiment se comparer. *Là, on n'avait pas eu beaucoup à le faire pour l'instant.* » [Maire d'une commune littorale, Région 2, entretien du 12/01/2024].

Ce témoignage atteste de la crispation progressive des débats à mesure que l'étau se resserre autour des communes. L'approche comptable du ZAN cristallise alors le débat autour de la quantité d'hectares allouée à chaque commune, suivant une « approche “partage du gâteau” »¹³⁷. À ce niveau, la compétition entre territoires prend le pas sur leur cohésion (Pinson & Reigner, 2017) et incite les élus à se tourner vers des stratégies « gagnantes » (Crozier & Friedberg, 1977). Nous avons notamment montré plus haut comment ces logiques pouvaient inciter les maires de certaines communes à multiplier les émissions de permis de construire dans des échéances courtes, sans souci des répercussions de cette artificialisation accélérée de leur sol sur l'atteinte collective des objectifs assignés à leur territoire (cf. *infra*).

Si une solidarité élargie peut être envisagée à grande échelle autour de la question du ZAN (Cusin et al., 2022), elle devient de plus en plus difficile à faire advenir à mesure que les enjeux fonciers suscités

¹³⁶ Cette expression est tirée de l'entretien réalisé avec le chef de projet SCoT de la Région 2.

¹³⁷ De même, cette expression est tirée de l'entretien réalisé avec le chef de projet SCoT de la Région 2.

par l'introduction du ZAN se concrétisent. En dernière instance, il semble que la logique « communaliste » prime sur les capacités de coopération des territoires (Vanier, 2023). Face à ce constat, la coordinatrice aménagement du territoire de l'OFB, Fanny D., déplore :

« Moi j'entends ceux qui disent “oui mais la loi climat résilience elle s'est bornée à définir une métrique”, oui mais en fait c'était son job de faire ça et c'est pas le souci de définir les projets de territoire des collectivités. [Et c'est là où] je regrette juste que *les collectivités, plutôt que réfléchir à un bon projet de territoire, sont en train de s'engluer dans des considérations de chiffres, pour savoir si tel truc va compter ou tel autre truc va pas compter, voilà*. Moi c'est ce que je regrette c'est que à l'échelle d'un territoire je pense qu'il y a d'autres questions à se poser, que de savoir si la ferme de Tartempion va compter ou pas [...]. *On s'en fout que ça compte ou que ça compte pas, la végétalisation de la cour d'école, faut le faire toutes les raisons évoquées précédemment*¹³⁸ » [Coordinatrice, Aménagement du territoire, OFB, entretien du 05/02/2024].

Cette remarque atteste une nouvelle fois de la manière dont le cadre quantitatif du ZAN et les logiques compétitives qui l'ont accompagné ont orienté les réponses apportées par ses metteurs en œuvre, dont la plupart « s'englu[ent] dans des considérations de chiffres ». En rappelant que certains projets, tels que « la végétalisation de la cour d'école », sont nécessaires indépendamment du fait qu'ils soient ou non « comptés » dans le cadre du ZAN, elle pointe également la place subsidiaire à laquelle ces considérations relèguent la question de la préservation des sols.

B. Les sols relégués en « terrains de jeu » du ZAN

Face aux stratégies compétitives mises en place entre les territoires pour maximiser leurs gains respectifs, la place accordée aux sols peut être interrogée. Quelles sont les conséquences de la prévalence de cette logique individualiste sur leur perception et leur protection ?

Pour comprendre la place à laquelle les sols sont relégués, considérons la description faite par le chef de pôle SCoT de la Région 2, d'une autre « stratégie gagnante » mise en place par les collectivités afin d'optimiser l'acquisition de « droits » à artificialiser. Cette stratégie vise à inclure autant de surfaces

¹³⁸ Tout au long de notre entretien, Fanny D. insistait notamment sur l'intérêt de la préservation des sols en matière de protection de la biodiversité et de captation des gaz à effet de serre.

que possible dans la catégorie des sols « artificialisés » pour la période 2011-2021, dans le but de gonfler l’enveloppe d’hectares attribuée pour la période suivante :

« Comme c'est plus ou moins 50% [de réduction d’artificialisation] par rapport aux 10 ans d'avant, plus on en a fait avant, plus on en a le droit après. Plus le gâteau de 2011-2021, plus il est gros, quand on divise par deux, ça laisse une grosse part pour après. Il y a des communautés qui regardent, enfin des territoires, communes ou communautés, qui regardent pour en rajouter le plus possible dans les 10 ans d'avant : “non, mais ça, c'est d'artificialisé”. *C'est un peu bizarre, mais on essaie de vendre l'artificialisation d'avant pour avoir un droit à un peu plus après.* » [Chef de projet SCoT, EPCI de la Région 2, entretien du 14/03/2024].

Les termes employés par Mathieu C. pour décrire la stratégie mise en œuvre par certaines collectivités interpellent. Pour s’assurer l’allocation la plus optimale possible pour la période 2021-2031, certains élus chercheraient à « vendre » des unités de sols déjà artificialisés sur la période précédente. L’emploi du champ lexical marchand – dont on retrouve de nombreuses traces dans les récits exposés dans ce chapitre – illustre le statut de « marchandises » auquel les « hectares à artificialiser » sont relégués (Petitimbert, 2022) et dont la propriété semble garantir un « droit » à l’artificialisation.

Cette association des sols – ou plus précisément du droit d’artificialisation exercé sur eux – à un « produit marchand » (Petitimbert, 2022) appelle plusieurs remarques. La première a trait au cadre de comptabilité dans lequel cette approche inscrit le statut accordé à la terre. La référence à une notion de « droit à l’artificialisation » engage la discussion dans une approche de comptabilité en « durabilité faible » des sols (Dietz & Neumayer, 2007). Cette approche, qui admet une substituabilité entre du capital construit et du capital naturel (Brunel, 2012), implique de prendre en considération les sols suivants « ce qu’ils *font* et non ce qu’ils *sont* » (Solow, 1992). À l’inverse, une approche en « durabilité forte » suggérerait que l’atteinte aux fonctions écosystémiques des sols soit inscrite dans le compte des « dégradations, des soustractions, du négatif » (Méda, 2014) de la comptabilité nationale. Une telle inscription induirait la reconnaissance d’une « dette » – plutôt que la naissance d’un « droit » – du fait de l’artificialisation des sols. L’atteinte de l’objectif d’« absence de perte nette d’artificialisation des sols » en 2050 pourrait toutefois tendre vers une approche en « durabilité forte » de la comptabilité des sols (Gonon, 2021).

Ensuite, les jeux compétitifs mis en évidence dans ce chapitre et la référence à un « droit à artificialiser » laisse penser, dans la limite du quota national défini jusqu'en 2031, qu'un tel droit pourrait être *négocié* et *échangé* entre les territoires. En dépit des garanties inhérentes au « statut politique de la terre » (Piganiol, 2017), la gestion quantifiée des sols à laquelle invite le ZAN semble ainsi ouvrir une voie supplémentaire à leur « marchandisation » (Petitimbert, 2022; Polanyi, 1944). À ce sujet, il convient de préciser que l'idée de la création d'un « marché d'échange de quotas d'artificialisation » entre les territoires avait été émise au cours des réflexions ayant entouré la conception de la politique du ZAN (Denhez, 2023; Fosse et al., 2019; Loisier & Petel, 2019; Serrano & Vianey, 2011). L'institutionnalisation d'un tel marché a toutefois été formellement écartée par le Ministère à l'origine du projet de loi Climat et Résilience. C'est ce dont témoigne Sandrine B., l'ancienne conseillère en urbanisme du cabinet d'Emmanuelle Wargon :

« Et nous [au ministère] on s'était un peu refusés à ça en disant que non, l'objectif c'était vraiment de réduire la consommation et l'artificialisation et non pas de donner une échappatoire économique d'achat de droits, où finalement on va désartificialiser dans la Creuse alors qu'on artificialise dans l'île de France [...] Donc nous on n'a plutôt [...] en tout cas au niveau gouvernement à ce moment-là où j'y étais, *on ne portait pas quelque chose qui allait se traduire en droits artificialisés, monétisés*, mais plutôt porter la vraie atteinte d'un objectif physique de diminution de la consommation d'espace. » [Conseillère urbanisme, Ministère du logement, entretien du 29/03/2024].

Entendu lors d'un entretien, Julien Fosse, auteur d'un rapport fondateur sur la traduction politique du ZAN après son introduction dans le plan Biodiversité de 2018¹³⁹, dont le dernier chapitre envisage brièvement la mise en place d'un « marché de droits à artificialiser contre renaturation », complète cette première explication :

« Oui, ça, *c'était plus pour se faire plaisir intellectuellement*, mais ça, c'était pas... Voilà, c'était pour... être un truc un petit peu... un petit peu sexy pour les intellectuels qui se penchent sur ces questions, *mais sans aucune crédibilité derrière*. Tout simplement, il y a trop de flou dans la quantification pour avoir un marché autour de ça qui soit efficace, pertinent. *Et puis il y a tous les biais derrière liés à la mise en place de ces marchés qui font que c'était pas crédible. On le savait*

¹³⁹ Fosse, J., Belaunde, J., Dégremont, M., & Grémillet, A. (2019), *opt. cit.*

en l'écrivant. » [Directeur adjoint, Département développement durable et numérique, France Stratégie, entretien du 01/02/2024].

Les explications avancées par ces deux enquêtés fournissent plusieurs éléments éclairant la mise à l'écart d'une telle hypothèse. D'abord, elles montrent que bien que l'idée de la création d'un marché d'échange de quotas d'artificialisation ait été formulée, elle n'a pas été portée de manière opérationnelle et « *crédible* » au sein du Ministère. Ensuite, la mise en perspective de ces deux discours fait ressortir l'absence de « *crédibilité* » qu'un tel « instrument économique » (Godard, 2014) semble revêtir dans l'enceinte du Ministère. D'un côté, les justifications avancées par Sandrine B. reflètent de manière indirecte la croyance du ministère en l'inaptitude d'un tel instrument à porter la « *vraie atteinte* » du ZAN. De l'autre, Julien Fosse, l'un des porte-parole d'une telle proposition, admet ne pas s'être fait d'illusions sur l'accueil que le ministère lui réserverait. À cet égard, les difficultés rencontrées par la mise en place du marché d'échanges de quotas carbone en Europe (Boisvert, 2016; Ehrenstein, 2013) pourraient expliquer les résistances du Ministère. De même, comme le souligne Julien Fosse, l'absence de maturité sur le sujet de l'artificialisation des sols, dont la prolongation ultérieure des débats parlementaires atteste, semble également avoir contribué à l'abandon d'un tel projet.

Il n'en demeure pas moins que, la mise à l'écart formelle de l'instauration d'un tel marché n'a pas écarté toute possibilité de négociation et d'échange de « droits à artificialiser » (Armand, 2023) – aussi qualifiés de « droits à construire » (Gérald, 2023). Une partie des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du ZAN questionnent les possibilités offertes par cet instrument quant à l'ouverture d'espaces de négociation et d'échange autour des « droits à artificialiser ». Ces débats, que Cécile V., la déléguée-adjointe de la FNAU n'est pas la seule à évoquer, visent notamment la possibilité de mutualisation de la « garantie un hectare » à l'échelle intercommunale¹⁴⁰ :

« On va avoir, et c'est ce qui est en train de se mettre en place avec la notion du “un hectare” qui a été donné chez les communes. Si elles n'en veulent pas, elles peuvent le redonner à l'intercommunalité... Puis il y a une espèce de mutualisation qui se fait. Comment ça se fait ? *Comment ça se monnaie ?* Et bien ça on ne sait pas encore. *Donc il va y avoir une vraie logique*

¹⁴⁰ L'article 4 de la loi n° 2023-630 dispose en ce sens : « A la demande du maire, une commune disposant de cette surface minimale peut choisir de la mutualiser à l'échelle intercommunale, après avis de la conférence des maires mentionnée à l'article L. 5211-11-3 du code général des collectivités territoriales ».

de réflexion autour de ça, de négociations politiques, géopolitiques, comme les banques de carbone, des banques de sols. » [Déléguée adjointe, FNAU, entretien du 22/01/2024].

Si les réflexions en cours sur l'ouverture de ces espaces de négociation potentiels ne permettent pas encore d'évaluer leur concrétisation, les débats qui les entourent illustrent les perspectives marchandes que l'introduction du ZAN ouvre en matière d'artificialisation des sols. Ce constat rejoint la formule de E. Chiapello et *al.* (2020) selon laquelle : « faire la comptabilité de la biodiversité, c'est déjà faire l'économie de l'environnement ».

Sans présupposer un antagonisme intrinsèque entre le recours aux instruments de marché et la protection de l'environnement (Pestre, 2020), nous soutenons que la relégation des sols au statut de « marchandise », dont l'artificialisation serait réduite à un « droit » échangeable, pourrait favoriser l'occurrence de stratégies individualistes susceptibles de nuire à leur protection (Ostrom, 1990). En effet, alors que la protection des fonctions écosystémiques des sols figure au cœur de l'ambition portée par le ZAN, la concurrence exacerbée à laquelle ces derniers sont soumis et le déverrouillage progressif des protections que cet instrument leur accorde, en font « le champ de bataille » (Keucheyan, 2018) de conflits ravivés.

Conclusion du chapitre 5.

Ce chapitre a permis de mettre en évidence les jeux de concurrence dans lesquels l'application du ZAN est enlisée. La mise en scène d'une concurrence entre les « bons » et les « mauvais élèves » du ZAN inscrit la mise en œuvre de cet objectif dans une trajectoire à deux vitesses. Certes, une partie des collectivités, prises dans l'émulation de la compétition, bénéficient de la mise en avant des initiatives « exemplaires » qu'elles mettent en place, et dont l'État ne manque pas de se faire le relais. Mais dans l'ombre des projecteurs, certains territoires sont marginalisés. Mis à l'écart des financements étatiques, dont les modalités d'accès favorisent les collectivités déjà intégrées dans le réseau de distribution compétitif (Crespy & Simoulin, 2016), ces territoires sont laissés « hors-jeu » (M. Blanc, 2023). En outre, alors qu'ils sont dotés de capacités techniques moindres, ces territoires sont plus réceptifs aux discours avertis des aménageurs désireux de pourvoir leurs projets d'aménagement. Dès lors, ils sont susceptibles devenir des « zones refuges » du ZAN (Scott, 2009 cité par Barrault-Stella, 2014), dans lesquelles l'artificialisation des sols est reportée (Idt, 2021).

La mise en concurrence des territoires ne relève pas que d'une mise en scène, elle fait également l'objet de jeux stratégiques qui déteignent sur les modes d'instrumentation du ZAN. Ces jeux compétitifs, dont nous avons offert deux exemples – entre les territoires « urbains » et « ruraux » d'une part, et entre les régions, d'autre part – s'appuient sur le cadre arithmétique du ZAN pour élaborer des calculs stratégiques. Ils contribuent à faire de l'obtention du maximum d'hectares à consommer la « stratégie gagnante » (Crozier & Friedberg, 1977), au détriment de la poursuite des finalités du ZAN. En ce sens, nous avons montré qu'en focalisant l'action de mise en œuvre du ZAN sur des stratégies individualistes, cet environnement compétitif entravait la cohésion des territoires et reléguait les sols en « terrain de jeu » du ZAN.

Ce faisant, ce chapitre a permis de mettre en avant de nouveaux éléments de réponse à l'absence d'inflexion du rythme d'artificialisation des sols depuis 2021. Non seulement, la tendance à l'accélération de l'artificialisation des sols, mise en évidence dans le chapitre précédent sous l'influence des stratégies temporelles des acteurs, est réaffirmée. À cet égard, nous avons montré que cette « course de vitesse à l'artificialisation » trouvait des points d'ancrage propices au sein des territoires mis à l'écart du champ d'application compétitif du ZAN. Mais aussi, nous avons montré comment les jeux compétitifs entre acteurs focalisent leurs stratégies sur l'obtention de « droits à artificialiser », dont la raréfaction attise la convoitise et les perspectives d'échanges marchands. Ce

faisant, les collectivités sont incitées à grossir le plus possible leurs enveloppes de « droits à artificialiser ». Cet appât pour les gains que de tels droits représentent joue à contre-courant des finalités poursuivies par le ZAN.

Le renforcement de ces dynamiques de concurrence entre les territoires, désignées comme apanages du New Public Management, auraient pu aller dans le sens d'un désengagement progressif de l'État (Peters, 1994). Pourtant, « la mise en concurrence des villes » semble à l'inverse permettre à l'État de déployer des « capacités de mobilisation collective des acteurs des politiques urbaines et d'orientation de leur action » (Epstein, 2015). Suivant cette perspective, nous montrerons dans le prochain chapitre que, loin de mettre l'État à l'écart, son rôle de régulateur concurrentiel de la coopération territoriale le place au centre de ces dynamiques (Peters & Pierre, 2001).

Chapitre 6. Les dynamiques centralisatrices du ZAN : un facteur de résistance des territoires

Dans l'article préliminaire de la revue *Administration* (2023) consacrée aux enjeux du foncier en France, le Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires de France, Christophe Béchu, commente : « [Le ZAN] ne peut être mise en œuvre uniquement par l'État. Par identité personnelle et politique, mais aussi par souci d'efficacité des politiques publiques, je crois profondément à un *partenariat renouvelé entre l'État et les collectivités* sur les enjeux d'aménagement et d'organisation spatiale de notre pays » (nous soulignons). Cette annonce pose question. De quelle manière ce « partenariat renouvelé entre l'État et les collectivités » s'opère-t-il ? Quels en sont les moyens d'action ? Comment les poids respectifs des entités incluses dans ce partenariat sont-ils pondérés ?

Nous montrerons dans ce chapitre que ce partenariat s'opère suivant une recentralisation tacite de l'action publique territoriale. Cette recentralisation s'exerce par l'intermédiaire de divers leviers, de nature *directe* et *indirecte*, par lequel l'État affirme son contrôle. Dans le cadre de la mise en œuvre du ZAN, il semble que, bien que l'affermissement des canaux d'orientation *indirects* par lesquels l'État pilote à distance l'action des collectivités territoriales lui assure une emprise indéniable (*Section 1*), ce sont, plus *directement*, les injonctions normatives rigides qu'il impose de son propre chef qui confortent le caractère « centralisateur » de cette politique (*Section 2*).

Section 1. L'orientation indirecte de l'action publique territoriale par les agents de l'État

Après la vague « éphémère » (Pinson, 2021 cité par Ghorra-Gobin, 2022, p. 100) d'autonomisation des collectivités territoriales (Balme et al., 1999; Gaudin, 1995) induite par l'Acte I de la décentralisation, certaines recherches académiques (Aust et al., 2013; Epstein, 2015; Lacombe, 2020; Mazeaud et al., 2022) ont pointé la recrudescence d'une dynamique inverse, allant dans le sens d'une recentralisation tacite de l'action publique territoriale. Cette dynamique repose selon ses auteurs sur le recul des services déconcentrés de l'État dont l'action est « court-circuitée » par l'influence croissante des « agences nationales » qui nouent des relations directes avec les acteurs territoriaux (Epstein, 2020).

À la lumière de ces travaux, cette section vise à identifier les formes d'intervention de l'État – le ministère de l'écologie, les services déconcentrés de l'État (DDT et DREAL), ainsi que ses agences (ADEME, CEREMA) – dans l'élaboration et la mise en œuvre du ZAN (Mazeaud et al., 2022). Cette analyse permet d'abord de confirmer le rôle prépondérant des agences nationales dans la mise en œuvre du ZAN, dont l'action s'opère au moyen de nouveaux dispositifs (I). À la différence de la thèse de R. Epstein (2015), nous montrerons toutefois que cette mise en avant de l'action des agences ne signe pas « la disparition » de l'action des services déconcentrés de l'État, lesquels, bien qu'affaiblis, gardent un rôle résiduel dans la mise en œuvre du ZAN sur les territoires (II).

I. Les nouveaux médiateurs de la relation centre-périphérie : les agences

L'instrumentation du ZAN, tant dans la phase de conception que d'usage (Halpern, et al. 2019), porte la marque indéniable de l'intervention des agences. Suivant les tendances observées par la littérature, l'extension du champ d'action des agences nationales a renforcé les capacités de pilotage à distance de l'État (A). Outre les agences *nationales*, l'analyse de l'instrumentation du ZAN met également en lumière le rôle émergent des agences *locales*. La fédération de ces agences au niveau national et l'intensification de leur collaboration avec l'État semblent toutefois rapprocher ces agences du pouvoir central plus qu'incarner un nouveau pouvoir périphérique (B).

A. L'affirmation du rôle des agences nationales comme partenaires étatiques de premier plan

Interrogée sur la nature des « services d'État nationaux ou déconcentrés » mobilisés dans la mise en œuvre du ZAN, l'une des anciennes responsables de la DGALN-DHUP mentionne sans hésitation deux des agences nationales centrales du Ministère de la transition écologique :

« Le CEREMA, lui a été vraiment remobilisé. Ils ont eu vraiment un rôle très important effectivement. [...] On était dans un moment où, on était assez critiques vis-à-vis du CEREMA. Il y avait pas mal de pertes de compétences très techniques [...] Et donc là, toute la question cartographique, par exemple, le traitement de données, c'est revenu sur le devant de la scène [...]. L'IGN aussi, s'est complètement mis dedans, avec un renouveau, en fait, vis-à-vis de l'intelligence artificielle, les bases de données. » [Responsable de bureau, DGALN-DHUP, entretien du 08/04/2024].

La mention immédiate de ces deux agences, dont les interventions dans le processus de conception et d'opérationnalisation de l'objectif ZAN ont été présentées dans la première partie de ce mémoire (cf. Partie 1, Chapitre 1), atteste du soutien indispensable qu'elles ont apporté à l'État dans l'instrumentation du ZAN. En assurant la production et la diffusion des données foncières, l'une sur le volet des « enaf » à partir des fichiers fonciers, l'autre sur le volet « artificialisation » grâce au lancement de l'OCS GE, ces deux agences ont servi de « *bras technique* »¹⁴¹ à la DGALN dans l'opérationnalisation de cet objectif (Lory, 2023).

Le rôle prépondérant que ces agences ont joué corrobore le mouvement d'*agencification* (C. Talbot et al., 2004) qui a participé, à partir des années 1990¹⁴², à la transformation de l'appareil administratif français (Bezes, 2016). Bien que la diversité des statuts juridiques et des champs d'action de ces agences rende leur identification délicate, le Conseil d'État a mis en avant deux critères cumulatifs permettant d'identifier ces institutions *sui generis* dans son rapport annuel de 2012 consacré à la place croissante occupée par les agences dans la gestion publique : « l'autonomie et l'exercice d'une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale »¹⁴³. Le Conseil d'État relève par ailleurs l'ambivalence de ces agences nationales qui doivent rester soumises au « contrôle et [à] l'évaluation des politiques publiques du Parlement » tout en se montrant « ouvertes sur les partenaires extérieurs », notamment avec les collectivités territoriales. Dans le cadre de l'action publique territoriale, cette double vocation des agences nationales en fait des médiateurs « hydrides » (Prévot et al., 2008), à la fois partenaires stratégiques de l'État et alliés des territoires.

Outre le rôle central joué par le CEREMA et l'IGN dans la conception et l'opérationnalisation du ZAN – dont nous avons montré qu'ils avaient également été accompagnés, dans la phase de conception du ZAN, par d'autres agences d'expertise telles que France Stratégie¹⁴⁴, ou l'OFB – d'autres agences nationales jouent un rôle déterminant dans la mise en œuvre opérationnelle du ZAN. L'ADEME, responsable du programme T-ZAN qui vise à accompagner 22 territoires lauréats (cf. Encadré 5), figure notamment parmi les acteurs clés du pilotage de la mise en œuvre du ZAN. Son rôle d'intermédiaire entre l'État et les collectivités est mis en lumière par la présentation qu'en fait l'une de ses chargés de mission :

¹⁴¹ Cette expression est tirée d'un entretien conduit avec une autre ancienne responsable de bureau de la DGALN-DHUP.

¹⁴² Conseil d'État (2012) *Les agences. Une nouvelle gestion publique ?*, Paris, La Documentation française, p. 291.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ France Stratégie, officiellement Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), n'est pas mentionnée au titre des agences nationales. Affilié au Premier ministre, ce service constitue une administration publique à part entière.

« *L'ADEME est opérateur de l'État, donc on est là pour faire diffuser, bien sûr, l'ensemble des politiques sur le sujet. Et on a aussi un rôle, on peut s'auto-saisir de certains sujets, faire remonter des recommandations ou des dysfonctionnements aussi qu'on peut constater. Et donc là, justement, sur le ZAN, il y a pas mal de choses qui nous, qui nous remontent du terrain et qu'on essaye de faire passer également en lien avec le ministère.* » [Chargée de mission, Artificialisation, ADEME, entretien du 02/02/2024].

Dans le cadre de l'expérimentation T-ZAN, l'ADEME est par ailleurs suppléée par le CEREMA, la SCET et la CDC Biodiversité¹⁴⁵. La double intermédiation, ascendante et descendante, que ces agences établissent entre l'État et les territoires – tout en demeurant sous le « contrôle » de l'État – participe à leur institutionnalisation comme relais privilégiés des politiques publiques conçues par l'administration centrale (Bezes, 2016).

Le basculement de leur rôle, de celui d'intermédiaire à celui de « pilote » (Luneau, 2022) capable d'orienter l'action des territoires, procède moins de leur position hiérarchique ou des négociations qu'elles mènent avec les instances locales que du recours à des instruments disciplinaires spécifiques que l'État leur confie. En ce sens, R. Epstein (2015) observe qu'une « nouvelle forme de régulation concurrentielle de la coopération territoriale [se dessine], dont on peut saisir plus précisément les mécanismes en considérant trois instruments d'action publique [...] : l'appel à projet, les labels et les trophées, ainsi que les indicateurs de performance ».

L'intensification du recours à de tels instruments dans le cadre de la mise en œuvre du ZAN a été mise en évidence dans le chapitre précédent, notamment à travers la présentation des *benchmarks* réalisés pour comparer la performance des territoires relativement à leurs indicateurs d'artificialisation des sols (cf. *infra*) ou la présentation de l'appel à projets « T-ZAN » dirigé par l'ADEME (cf. Encadré 5). L'illustration de ces mécanismes de « régulation concurrentielle » (Epstein, 2015) peut être complétée par d'autres initiatives portées par les agences nationales. Du côté des appels à projets, l'offre d'encadrement de l'ADEME est loin d'être le seul programme d'accompagnement des territoires

¹⁴⁵ La CDC Biodiversité est une filiale de l'agence nationale Caisse des dépôts et conciliation (CDC).

déployé par les agences nationales. À titre d'exemple¹⁴⁶, le programme « Action cœur de Ville » (ACV) déployé par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) dans le but d'aider les villes moyennes à résoudre les dysfonctionnements identifiés et redynamiser le cœur de leur agglomération, a été relancé en novembre 2022. Ce second acte de l'ACV place l'adaptation au changement climatique et la promotion de la sobriété énergétique et foncière parmi ses fils conducteurs (Bourron, 2023). Du côté des labels et des trophées, plusieurs enseignes sont également mises en avant. Dans un guide d'application du ZAN à destination des collectivités publié par l'association Humanité et Biodiversité et financé par l'OFB, les auteurs recommandent par exemple aux territoires de « crédibiliser » leur démarche par l'obtention de différents labels. Parmi d'autres, le label « Entreprises engagées pour la nature » (EBB) délivré par l'OFB est notamment présenté comme signal de leur « engagement public dans une dynamique multi-acteurs aux côtés de l'État »¹⁴⁷.

À travers ces nouveaux instruments incitatifs, l'État tend à « ne plus faire, mais à faire faire » (Aust et al., 2013), déléguant la mise en œuvre des politiques publiques à ses agences, qu'il identifie comme des « instrument[s] efficace[s] de partenariat avec les collectivités territoriales »¹⁴⁸. En multipliant les programmes et les budgets qu'il leur alloue, il décuple ainsi ses capacités de « pilotage à distance » (Aust et al., 2013; Epstein, 2015, 2020; Lacombe, 2020; Paradeise, 2012).

L'État n'est toutefois pas le seul à se doter d'agences pour étendre son pouvoir d'action. Comme le souligne le rapport du Conseil d'État (2012) « le phénomène des agences existe également dans les collectivités territoriales »¹⁴⁹. Quelles sont ces agences *locales* ? Leur mise en avant permet-elle de contrebalancer l'influence exercée par les agences nationales sur la mise en œuvre du ZAN ?

B. Le renforcement du rôle des agences locales : une nouvelle porte d'entrée de l'État dans les territoires ?

Deux groupes d'agences locales identifiés par le Conseil d'État (2012) sont impliqués dans le processus d'instrumentation du ZAN sur les territoires : les agences d'urbanisme, fédérées par la

¹⁴⁶ Pour une liste plus approfondie des différents programmes d'accompagnement mis en place par l'État par l'intermédiaire de ses agences, voir : Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires (2023), *Zéro Artificialisation nette. Fascicule 4 : accompagner la sobriété foncière et le recyclage urbain*, p.11-13.

¹⁴⁷ Prin-Cojan, A. (2022). Zéro artificialisation nette du territoire : Comment le secteur de la construction et de l'immobilier peut-il s'engager ? (p. 52). Humanité et biodiversité. <https://engagespourlanature.ofb.fr/sites/default/files/2022-05/Guide%20HBE-ZAN.pdf>

¹⁴⁸ Conseil d'État (2012), *opt. cit.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), d'une part, et les établissements publics fonciers locaux (EPFL), rassemblés autour de l'Association nationale des EPFL, d'autre part.

Alors que la FNAU avait déjà joué un rôle déterminant dans le processus d'*élaboration* du ZAN (cf. Partie 1, Chapitre 2), l'implication de ce « couple »¹⁵⁰ d'agences locales dans la *mise en œuvre* de cet objectif sur les territoires « a été réaffirmée dans le cadre de la loi Climat et résilience »¹⁵¹. La loi précise notamment que les « les agences d'urbanisme devront contribuer aux observatoires de l'habitat et du foncier, en recevant l'appui des établissements publics fonciers (EPF) de l'État et locaux » (loi n°2021-1104, art. 191). De même, un autre article intègre « la lutte contre l'étalement urbain et la limitation de l'artificialisation des sols » aux missions des EPFL (*ibid.*, art. 213). Suivant un modèle proche de celui des agences nationales, ces agences sont ainsi identifiées comme des « relais entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel », permettant de « passer rapidement d'une approche globale à une mise en œuvre locale »¹⁵².

Constituées à l'initiative des collectivités locales, ces agences pourraient constituer le corollaire des agences nationales, en s'affirmant, à l'inverse, comme pilotes de l'action publique infranationale (Faure et al., 2007; Pasquier et al., 2013) et figures de proue du *leadership* territorial (Smith & Sorbets, 2003). L'examen de la structure et de l'intervention de ces deux groupes d'agences locales nuance toutefois cette hypothèse en révélant deux postures antagonistes. Alors que les EPFL, rassemblées autour de l'Association nationale des EPFL, semblent accorder de l'importance au maintien de leur autonomie locale, les agences d'urbanisme, fédérées par la FNAU, apparaissent progressivement investies des intérêts étatiques au point d'en constituer un porte-voix potentiel. L'opposition entre les postures affichées par ces deux groupes d'agences s'illustre à plusieurs niveaux.

Sur le plan structurel d'abord, il convient de préciser que si une partie du financement dont les agences d'urbanisme disposent provient de dotations locales, une part importante est assurée par des apports de l'État, et notamment de la DGALN¹⁵³. Les EPFL disposent quant à eux de leurs propres ressources

¹⁵⁰ FNAU & EPF (2022), *Comment mettre en œuvre l'objectif du ZAN sur vos territoires ? Découvrir les fiches de bonnes pratiques*, p.4

¹⁵¹ Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires (2023), *Zéro Artificialisation nette. Fascicule 4 : accompagner la sobriété foncière et le recyclage urbain*, p.9.

¹⁵² FNAU et EPF (2022), *opt. cit.*

¹⁵³ En 2023, la FNAU a notamment reçu de la part de la DGALN une subvention à hauteur de 45 000 € spécifiquement pour son action sur la planification écologique, le ZAN et les politiques locales de l'habitat et du logement » et 20 000 € pour l'action « système d'observation des espaces urbains ».

fiscales et budgétaires, dont les recettes ont été sécurisées par la loi de finances 2023¹⁵⁴ suite aux dégradations qu'elles avaient accusées en raison de la réforme de la fiscalité locale de 2020¹⁵⁵. Bien que l'État conserve une capacité d'ajustement des ressources des EPFL, son contrôle financier est plus manifeste à l'égard des agences d'urbanisme, marquant une première prise sur l'action de ces dernières (Bendjador, 2007).

Sur le plan opérationnel ensuite, les stratégies de mise en réseau de ces agences, matérialisées par l'émergence plus ou moins précoce d'entités de représentation nationales, ont différemment influencé leur mode de fonctionnement. Alors que les agences d'urbanisme se sont fédérées dès les années 1980 autour de la FNAU, les EPFL n'ont choisi de se rassembler en association que plus de 30 ans après la création du premier établissement, en 2008. Par ailleurs, les modes opératoires de ces deux entités diffèrent. D'un côté, les méthodes employées par la FNAU s'alignent sur celles des agences nationales. Sur le site internet de la fédération fleurissent ainsi des guides de « bonnes pratiques » et les fiches de présentation des « projets exemplaires » suivant la même logique de stimulation des processus d'imitation que celle insufflée par les administrations nationales (Epstein, 2015; Lacombe, 2020; Taiclet, 2018). À l'inverse, l'Association des EPFL se montre plus prudente. À ce sujet, Lucie B., l'une des deux seules membres permanentes de cette association, dont le siège est situé à Clermont-Ferrand, précise :

Jade : « Est-ce que vous jouez aussi un rôle d'harmonisation des méthodes des EPFL, et de coordination ? »

Lucie B. : « Oui, ça c'est vrai que c'est un de nos objectifs. *Après on n'est pas une fédération, on est un ordre des EPFL.* Donc on n'a pas forcément capacité à *imposer des pratiques* parce que comme je disais tout à l'heure, *c'est des outils 100 % gouvernance locale* donc il ne dépend ni de l'État ni d'une structure telle que l'association. » [Responsable, Association nationale des EPFL, entretien du 17/01/2024].

En se positionnant en opposition par rapport à la structure « fédérale » et aux méthodes employées par les agences d'urbanisme, l'Association des EPFL cherche à revendiquer son alignement à une « *gouvernance locale* » (D. Talbot, 2006). À l'inverse, la position affichée par la déléguée adjointe de

¹⁵⁴ Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 (1), *JORF* n°0303 du 30 décembre 2023.

¹⁵⁵ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 (1), *JORF* n°0315 du 30 décembre 2020.

la FNAU apparaît plus réceptive des intérêts d'État. Questionnée sur les enjeux liés à l'uniformisation des méthodes de mesure de l'artificialisation des sols, cette dernière explique :

« Je comprends assez bien la vision de l'État, je comprends aussi volontiers les territoires [...]. Sur l'artificialisation, plusieurs sujets nous ont mobilisés. Peut-être un sujet c'était... *Alors c'est marrant parce que là, je suis un peu schizophrénique moi-même, parce que je, faut pas le dire ça, mais moi je viens de l'État à la base, et j'aime bien, puis je trouve que c'est intéressant d'avoir une métrique, une observation nationale, qui peut-être est imparfaite, mais qui a la vertu d'être la même [...].*

Je trouve que l'OCS GE a un vrai intérêt. Maintenant le l'OCS GE ne vient pas tout de suite, et j'entends aussi les territoires qui disent “ouais mais l'OCS GE ça remplacera pas tout”, et nous on a des systèmes d'observation qui ont un intérêt aussi : qui sont plus fins, qui sont plus rapides, qui sont vérifiés, et quelque part il ne faut pas les tuer, c'est ce qui existe là. Donc on a essayé de trouver une espèce de truc en disant “il faut entendre les deux”. *Et donc il ne faut pas qu'il y ait une donnée légitime, unique, obligatoire, mais il faut faire valoir le fait que les observatoires puissent vivre ensemble.* » [Déléguee adjointe, FNAU, entretien du 22/01/2024].

Ces remarques mettent au jour plusieurs influences exercées par le pouvoir central. Le positionnement « *schizophrénique* » de la déléguée adjointe de la FNAU témoigne ici de l'héritage culturel acquis lors de ses précédentes expériences, et dont elle reconnaît par ailleurs l'influence. Forte de dix années d'expérience au sein de l'ancienne Délégation interministérielle à l'Aménagement du territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) puis de 3 ans de service au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) sous l'égide du Premier ministre, Cécile V. souligne la position ambivalente qu'elle occupe et les intérêts contradictoires, de l'État et des territoires, qu'elle cherche à concilier. La « circulation des hommes » entre les agences nationales ou les services déconcentrés de l'État et la FNAU a été mise en avant par la littérature (Bendjador, 2007; Prévot et al., 2008). Ces « carrières », au double sens professionnel et sociologique des agents de la FNAU, sont identifiées comme des vecteurs de transmission de l'héritage idéologique étatique (*Ibid.*). En outre, le siège de la FNAU se situe dans un immeuble hébergeant également l'ANCT, une autre agence *nationale* agissant en partenariat avec les collectivités territoriales. La mention des échanges avec ces « *collègues* » met en lumière une autre facette de l'influence du paradigme étatique sur la position de la Fédération.

À la lumière de ces observations, il semble ainsi que les agences d'urbanisme, dont le rôle a été renforcé par la loi Climat et Résilience en lien avec la mise en œuvre du ZAN, peuvent constituer un nouveau porte-parole de l'action politique centrale, jouant un rôle pivot dans l'application opérationnelle de ses objectifs. À l'inverse les EPFL affirment leur rôle de bastion des intérêts locaux.

*

La place centrale occupée par les agences, nationales ou locales, dans l'instrumentation du ZAN (Figure 8) corrobore le mouvement d'*agencification* identifié dans la littérature. Nuançant l'analyse de R. Epstein (2020), nous soutenons toutefois que la recentralisation de l'action publique autour de ces agences ne signe pas l'« abandon » ou la « disparition » des services déconcentrés de l'État. Ceux-ci continuent, bien que subsidiairement, à impacter les stratégies d'application locales des objectifs du ZAN.

Figure 8 : Panorama non exhaustif des initiatives promues par les agences nationales et locales dans le processus d'instrumentation du ZAN

Agences nationales

<i>CEREMA</i>	• Production et diffusion des données sur la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (enaf) du Portail national de l'artificialisation.
<i>IGN</i>	• Assistant de maîtrise d'ouvrage de l'ADEME dans le programme T-ZAN.
<i>OFB</i>	• Production et diffusion des données sur l'artificialisation des sols (OCS GE) du Portail national de l'artificialisation.
<i>ADOME</i>	• Accréditeur du label BiodiverCity®
<i>ANCT</i>	• Accréditeur du label « Entreprises engagées pour la nature » (EBB).
<i>CDC Biodiversité</i>	• Pilote du programme d'accompagnement des territoires « T-ZAN ».
	• Pilote du programme « Action Cœur de Ville II » (ACV II).
	• Pilote du programme « Territoires pilotes de sobriété foncière ».
	• Assistant de maîtrise d'ouvrage de l'ADEME dans le programme T-ZAN.

Agences locales

<i>Agences d'urbanisme (FNAU)</i>	• Production d'avis déterminants dans le processus de réflexion autour de la définition et des outils de mesure de l'artificialisation. • Accompagnement technique des collectivités territoriales dans les activités de planification.
<i>EPFL (Association des EPFL)</i>	• Accompagnement technique des collectivités territoriales dans les activités d'acquisition foncière.

II. Le retour des services déconcentrés de l'État

Suivant l'analyse de R. Epstein (2020), « les réformes politiques et administratives des dernières décennies ont donc mis fin conjointement au jacobinisme, fondé sur l'application uniforme de règles générales définies par les administrations centrales, et à son apprivoisement par un pouvoir périphérique qui se déployait à l'intersection de l'administration territoriale de l'État et des instances de représentation locales ».

Bien que l'étude des modalités de déploiement du ZAN sur les territoires confirme l'affaiblissement du rôle des services déconcentrés de l'État, au profit des agences (A), ces derniers semblent garder un rôle de dernière instance dans l'application des règles édictées par le pouvoir central. Ce rôle se manifeste notamment par la persistance de marges d'ajustement informelles, négociées entre les représentants des territoires et les services déconcentrés affiliés (B).

A. Une volonté de l'État de redynamiser des services déconcentrés affaiblis

Afin de saisir la situation complexe dans laquelle sont placés les services déconcentrés de l'État dans le cadre de la mise en œuvre du ZAN, il convient de reprendre certains éléments de contexte. Depuis l'adoption de la LOLF en 2001¹⁵⁶, de nombreuses publications, académiques (Debar, 2013; Lacombe, 2020; Vanier, 2009) et institutionnelles¹⁵⁷, ont commenté la réduction significative des marges de manœuvre des services déconcentrés pour organiser la territorialisation des politiques nationales. Ce mouvement d'affaiblissement des services déconcentrés a par ailleurs été prolongé par la suite, dans le cadre de la RGPP qui a contribué à « limit[er] au seul reporting le rôle des services déconcentrés vis-à-vis du niveau national, alors que la décentralisation s'opérait grâce à une territorialisation contractuelle » (Lacombe, 2020). Les importantes coupes budgétaires et les vastes fusions des services déconcentrés de l'État par ailleurs engagées dans le cadre de la RGPP (Bezes & Le Lidec, 2010) ont achevé la « résidualisation de l'État local » (Aust et al., 2013; Epstein, 2013).

¹⁵⁶ Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (1), *JORF n°177 du 2 août 2001*.

¹⁵⁷ Bouvard, M., & Brard, J.-P. (2010). L'Articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'État (Rapport d'information de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire 2706). Assemblée Nationale ; Doligé, É., & Perol-Dumont, M.-F. (2013). Où va l'État territorial ? Le point de vue des collectivités (Rapport d'information 181; p. 152). Sénat ; Rebière, J.-M., & Weiss, J.-P. (2013). La stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État : Rapport à monsieur le Premier ministre (La Documentation Française, p. 129) [Rapport au premier ministre].

Encadré 4. Présentation succincte du rôle des DREAL et des DDT

Le DREAL	Les DDT
Les directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL, ou DEAL dans les départements et régions d'outre-mer) sont des services déconcentrés de l'État français, sous tutelle du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Elles ont remplacé, dans chaque région : • Les directions régionales de l'Équipement (DRE) ; • Les directions régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) ; • Les directions régionales de l'Environnement (DIREN).	Les Direction départementale des Territoires (DDT) sont des services déconcentrés de l'État créés le 1er janvier 2010¹⁵⁸ dans le cadre de la RGPP. Elles ont remplacé diverses directions préexistantes, notamment : • Les directions départementales de l'équipement (DDE) ; • Les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) ; • Les directions départementales des affaires maritimes (DDAM), pour les départements littoraux.
Sous l'autorité du préfet de région et des préfets de départements, les DREAL assurent le pilotage et la mise en œuvre régionale des politiques de développement durable. Elles assurent également l'intégration des objectifs du développement durable, l'appui aux autorités administratives compétentes en matière d'environnement sur les plans, programmes et projets.	Sous l'autorité du préfet de Département, les DDT mettent en œuvre les politiques des ministères chargés de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de l'agriculture. Elles accompagnent les collectivités dans l'élaboration de leur document de planification et dans tous leurs projets d'aménagement, de logement et de renouvellement urbain.

À rebours de ce mouvement de marginalisation des services déconcentrés de l'État, l'analyse du processus d'instrumentation du ZAN semble attester d'une volonté de l'État de replacer ces services sur le devant de la scène. Deux services déconcentrés jouent en particulier un rôle dans le cadre de l'accompagnement et du contrôle de l'application de cet objectif par les collectivités territoriales : les directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) et les Direction départementale des Territoires (DDT) (cf. Encadré 6). Suivant une volonté de l'État « d'être au plus près des collectivités », il apparaît, plus précisément, qu'un « mouvement de balancier des DREAL aux DDT » ait joué en faveur de la mise en avant de ces dernières¹⁵⁹.

La volonté l'État de remobiliser services est mise en avant par le témoignage d'une responsable de bureau de la DGALN-DHUP. Ancienne architecte urbaniste auprès du Ministère du logement et de l'égalité des territoires, Anna D. commente :

¹⁵⁸ Décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, JORF no 281 du 4 décembre 2009.

¹⁵⁹ Ces citations sont tirées de l'entretien réalisé avec une autre responsable de bureau de la DGALN-DHUP. Cette analyse est corroborée par un rapport de la Cour des Comptes (2017), *Les services déconcentrés de l'État. Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*, Paris, La Documentation française, p. 269.

« La question des services, alors ça, c'est vrai que c'est une question assez globale. Aujourd'hui, *il y a un suivi beaucoup plus serré des services déconcentrés par la centrale*, pour pouvoir un peu homogénéiser en tout cas au niveau de l'État [...]. *Sur le ZAN, il y a eu un effort très grand de concertation avec les services*. L'ancienne directrice de la DGALN, Stéphanie Dupuy-Lyon [2019-2023], a créé la sous-direction qui s'appelle T&U, "Territoires et Usagers". *C'est une douzaine de personnes qui sont à l'interface entre les services centraux, notamment sur tous ces sujets-là, et les services déconcentrés*. Et puis c'est d'organiser des ateliers, des rencontres, des échanges, *pour que les services déconcentrés soient vraiment au fil de l'eau, au courant de ce qu'il va falloir faire sur le terrain*. Et dans l'autre sens, les services déconcentrés font remonter toutes leurs difficultés [...].

Pour les services déconcentrés, c'est vraiment très difficile. Parce qu'en fait, *les sujets, quand ils ont été vraiment traités pendant des heures et de manière un peu décortiquée, c'était pas avec eux. Et quand on n'a pas participé au débat, c'est très difficile de suivre. Là, ce sujet-là, ça les a remis un peu, on va dire, sur la scène... locale, en tout cas*. Et de manière assez... Ça les a quand même ramenés en devant de la scène. Parce que c'est vrai qu'on était dans une période où les services déconcentrés d'État étaient vraiment en retrait par rapport aux collectivités. » [Responsable de bureau, DGALN-DHUP, entretien du 08/04/2024].

Le récit de cette directrice de bureau met en lumière la confrontation de deux mouvements opposés. D'un côté, face au vaste chantier de planification initié par l'introduction du ZAN, l'État a, semble-t-il, pris l'initiative de remobiliser ses services déconcentrés, en particulier les DDT, chargées de l'accompagnement des collectivités dans l'élaboration de leurs documents de planification. Cette volonté s'est toutefois traduite davantage par l'intensification des espaces et des temps d'échange entre les services centraux et les services déconcentrés – ateliers, rencontres, plateforme d'échange, FAQ – que par le transfert de moyens financiers et de ressources humaines « en local ». Sur ce plan, ce sont bien les agences nationales, au-devant desquelles le CEREMA et l'IGN, que cette même responsable de bureau mentionnait comme ayant bénéficié des mesures de renforcement les plus significatives. Cette remobilisation en demi-teinte des services déconcentrés s'est heurtée à l'affaiblissement progressif que ces services ont connu depuis une vingtaine d'années. Face aux injonctions à la remobilisation en provenance de l'État et à l'appauvrissement de leurs ressources techniques et financières, ces services ont été mis en « difficulté ».

La mise en difficulté des services déconcentrés de l'État face aux collectivités ne semble pourtant pas avoir contribué à leur mise en retrait. Saisis par la lumière des projecteurs qui ont été tournés sur eux et enjoins par l'État d'assurer l'encadrement et la coordination de l'application du ZAN sur les territoires, ces services ont au contraire cherché à faire valoir leur rôle d'accompagnement et de contrôle en dépit de leurs capacités amenuisées. Du point de vue des territoires, ce réinvestissement des DDT a permis d'ouvrir des espaces de négociation et d'ajustement des règles strictes établies en central – négociations qui ont pu, selon leur « apprivoisement » par les collectivités (Grémion, 1976), jouer en la faveur comme en la défaveur de ces dernières.

B. Les marges d'ajustement négociées entre les territoires et les services déconcentrés de l'État

Les relations que les élus locaux et les techniciens impliqués dans l'élaboration des documents d'urbanisme entretiennent avec les services déconcentrés chargés de leur encadrement ne sont pas homogènes suivant les territoires. Comme le souligne la cheffe de pôle planification de l'Institution Paris Région, organisme responsable de la rédaction du Schéma directeur de l'Île-de-France :

« On a des lectures des DDT qui sont très différentes [...]. On a eu des applications à la lettre, mais j'ai envie de dire, dans certains cas, “bêtes et méchantes”, parce que si on parle de compatibilité, de conformité, c'est pas pour rien, c'est pour aussi permettre une marge d'adaptation de la règle au contexte local à certains projets etc. Donc dans certains cas vraiment une application bête et méchante. Dans d'autres cas plutôt on sentait plutôt bon bah... Comment on peut avoir une interprétation, qui en arrivait même à une forme de détournement de la règle. » [Cheffe de pôle planification, Institut Paris Région, entretien du 27/02/2024].

Suivant les différents cas de figure, cette cheffe de pôle planification relève deux formes d'expression distinctes du « pouvoir périphérique » (Grémion, 1976) exercé par les services déconcentrés de l'État « à l'intersection de l'administration territoriale de l'État et des instances de représentation locales » (Epstein, 2020). Ce pouvoir peut, de manière alternative, s'affirmer dans le sens de l'encadrement et du contrôle des initiatives locales ou, à l'inverse, comme paramètre d'ajustement – voire de « détournement » – des règles uniformes établies par le pouvoir central. Revenons sur deux cas de figure illustrant ces différentes voies d'expression du pouvoir périphérique de l'État.

Le témoignage de Christian B. chef de projet SCoT dans la Région 2 permet d'illustrer le pouvoir d'opposition des services déconcentrés de l'État. Attaché à décrire les difficultés de coordination des territoires du périmètre du SCoT qu'il dirige concernant l'utilisation des données régionales imposées par la Région, Christian B. présente un exemple de confrontation avec une DDT :

« Et on se retrouve en réunion avec un gars, un fonctionnaire déconcentré qui, tranquillement – “déconcentré” peut-être dans tous les sens du terme –, mais qui en gros explique au maire devant tout le monde “Oh, mais monsieur le maire, vous pouvez monter à 10, même jusqu'à 15 hectares ». Mais comment ? Et qui nous dit “Mais si, ce sont les chiffres de l'[Agence intercommunale X]”. C'est l'un des deux EPCI membres [de notre SCoT]. “Ce sont les chiffres de l'[Agence X]”. Mais il n'y a pas de chiffres de l'[Agence X]. *Donc on voit qu'on est confrontés parfois à des services de l'État qui sont normalement porteurs de l'exécution de la loi et qui ne sont pas à la hauteur.* Et donc dans ces cas-là, en effet, moi, je n'ai aucun scrupule à poser mon interprétation [...]. *Moi, je suis juriste à la base, donc je ne sais quand même à peu près ce que je raconte.* » [Chef de projet SCoT, EPCI de la Région 2, entretien du 14/03/2024].

Le récit de cette scène est intéressant à différents points de vue. Il illustre d'abord la capacité d'opposition d'une DDT, le « fonctionnaire déconcentré » en question corrigeant un accord qui semblait avoir été établi au préalable sur le quota d'hectares à la disposition du maire de cet EPCI. Par ailleurs, cette situation précise révèle les difficultés des DDT non seulement à traduire et à retransmettre les directives nationales, lesquelles relèvent, notamment au sujet de la source de données utilisée par les territoires, de dispositions complexes (cf. *supra*). Mais aussi, de leurs difficultés à faire appliquer leur volonté face à des représentants locaux qui, particulièrement au sein des SCoT (Languillon et al., 2024), sont dotés de connaissances fines sur les sujets qu'ils traitent. À cet égard, l'expertise juridique de Christian B. lui sert à exprimer ouvertement sa « capacité de résistance » face à l'interprétation des services auxquels il fait face (Aust et al., 2013). Ce témoignage confirme l'affaiblissement des services déconcentrés sur le plan technique (Doligé & Perol-Dumont, 2013) et les conséquences de cet affaiblissement sur leur capacité à affirmer leur pouvoir de contrôle.

La grande variabilité à la fois de l'investissement des DDT dans les projets locaux et des relations qu'elles entretiennent avec les représentants des territoires empêche toutefois la généralisation de cette position avilissante des services déconcentrés. À l'inverse du cas de figure exposé par ce chef de projet

SCoT, d'autres situations permettent d'illustrer la résurgence des « arrangements locaux de l'application des règles universelles de l'État » (Grémion, 1976 cité par Epstein, 2020) que les services de l'État peuvent par ailleurs appuyer. Parmi plusieurs témoignages en ce sens, reprenons le cas exposé plus haut (cf. *infra*) de « l'adaptation » de la garantie un hectare appliquée par l'Institution Paris Région responsable de la rédaction du SDRIF. Au cours de notre entretien, la cheffe de pôle planification et un urbaniste affilié à son service commentent, complices :

Murielle S : « C'est un peu la stratégie qu'on porte vis-à-vis de l'état et du conseiller d'état de dire que cette idée d'hectare garantie ne peut pas venir écraser en fait les protections portées par le SDRIF [...]. On a fait une note très très argumentée en fait pour dire mais, que la loi, l'État, garantisse un hectare d'un point de vue, comme ça, législatif dans le cadre des réflexions sur le ZAN, c'est une chose, *mais qu'ensuite il n'y ait pas moyen en fait d'adapter cet hectare garanti*, [c'en est une autre]. *On est, je pense assez entendu quand même par le conseiller d'État, d'une certaine façon je pense aussi par les services de l'État, voilà.* Donc pour le moment on est sur une rédaction qui reprend exactement les termes de la loi, en se disant qu'il reviendra en fait au contentieux de décider [...] de ce qui prévaut... »

Guillaume H. : « C'est un même *sur conseil du conseiller d'État* un petit peu (rires) ».

Murielle S : « Oui oui c'est *le conseiller d'État qui nous a dit de procéder comme ça* et puis de croiser les doigts (rires) ». [Cheffe de pôle planification, Institut Paris Région, entretien du 27/02/2024].

La description de cet accord avec les services déconcentrés de l'État sur l'une des règles centrales de la loi Climat et Résilience illustre « les capacités d'arrangement et d'accommodement dont font preuve les fonctionnaires vis-à-vis de leurs interlocuteurs extérieurs » (Lafaye et al., 1993; Thoenig & Dupuy, 1985). En procédant à ces arrangements, les services déconcentrés contribuent à une forme de territorialisation de la politique nationale, qui permet d'accommoder les règles aux différents contextes territoriaux et aux demandes locales relayées par les élus (Grémion, 1976).

Ces deux formes d'intervention des services déconcentrés dans l'action locale mettent en perspective les différents niveaux d'arbitrage de ces services « entre les exigences résultant de leur position dans un ensemble hiérarchique où ils étaient les simples exécutants des décisions prises hors-sol et celles

résultant des pressions de la société locale qu'ils administraient » (Worms, 1966 cité par Epstein, 2020). Ces arbitrages, certes plus résiduels aujourd'hui qu'ils ne l'étaient dans la seconde moitié du XXème siècle, illustrent la tentative des services déconcentrés à se repositionner sur une fonction d'institutionnalisation de l'action collective sur les territoires (Thoenig & Duran, 1996), et ce malgré leur affaiblissement.

*

Qu'il s'agisse du contrôle indirect exercé par les agences nationales, ou du pouvoir que les services déconcentrés continuent d'exercer – bien que de manière résiduelle – aux périphéries de l'appareil étatique pour adapter les règles du pouvoir central, cette section a permis de mettre en avant les leviers par lesquels l'État, par l'intermédiaire de ces différents agents, s'arroge une capacité de « pilotage à distance » (Miller & Rose, 1990) de l'action des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du ZAN.

Ce ne sont pas toutefois, ces modes d'expression « discrets », voire « informels » (Aust et al., 2013), du pouvoir périphérique qui ont provoqué les vives réactions des territoires, fervents contestataires d'une loi qu'ils jugent « centralisatrice »¹⁶⁰. Davantage que les canaux d'orientation indirects empruntés par l'État par l'intermédiaire de ses agences et services déconcentrés, c'est le caractère rigide des injonctions inscrites dans la loi et, par-là, la réaffirmation d'un pouvoir « central », qui semblent avoir conforté chez les territoires l'impression d'une application uniforme et descendante.

Section 2. La réaffirmation du pouvoir central, source de cristallisation des résistances territoriales

Nous allons reprendre, dans cette section, une approche par les localités pour analyser l'influence du pouvoir central sur la mise en œuvre du ZAN. Quels ont été les points de focalisation du contrôle de l'État dans l'application du ZAN ? Dans quelle posture la réaffirmation du pouvoir de l'État a-t-elle placé les collectivités ? En quoi l'immixtion de l'État dans l'action publique territoriale a-t-elle résigné les territoires ? Quels en sont les effets sur la mise en œuvre du ZAN ?

¹⁶⁰ Blanc, J.-B., Estrosi Sassone, D., Gremillet, D., & Loïsier, A.-C. (2021). Avis présenté au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Session ordinaire de 2020-2021 650; p. 883). Sénat.

La conception et la mise en œuvre du ZAN témoignent d'une réaffirmation du pouvoir central, qui s'est traduite par l'inscription de règles strictes à l'égard des modalités d'application de cet objectif par les territoires. Le cadre normatif rigide du ZAN a notamment contribué à réduire les marges de manœuvre dont les territoires disposent pour territorialiser cet objectif (I). Ce faisant, la rigidité de ce cadre d'application du ZAN a cristallisé des formes de résistance dans les territoires, qui ont pu nuire à l'application effective des finalités poursuivies par cet objectif (II).

I. Les marges réduites de la mise en œuvre du ZAN dans les territoires

Comme mis en évidence plus haut, l'État avait exprimé distinctement son intention de confier aux collectivités le soin de définir les modalités de territorialisation du ZAN dans le cadre d'un « partenariat renouvelé » (Bechu, 2023). Pourtant, les épisodes législatifs qui ont suivi l'adoption de la loi Climat et Résilience ont contribué au « [res]serrement progressif des verrous » de l'État (Le Galès, 1999) dans les marges de territorialisation cédées aux collectivités. Cette réaffirmation du contrôle du pouvoir central s'est illustrée sur deux axes centraux dont les enjeux ont été omniprésents tout au long de ce travail. Elle s'est traduite, d'une part, par l'imposition d'une définition et d'un outil de mesure national de l'artificialisation des sols (A) et, d'autre part, par une rigidification des modalités de répartition des enveloppes d'hectares à artificialiser (B). Ces thématiques ont successivement fait ressurgir les figures d'un « État technique » et d'un « État planificateur » (Biland & Kolopp, 2013).

Ces deux thématiques ayant déjà été exposées dans le corps de ce mémoire, nous insisterons dans cette partie uniquement sur les tensions et les résistances que l'imposition de ce cadre a suscité entre l'État et les représentants des territoires.

A. L'État technique : l'encadrement des outils de mesure des collectivités

Esquissés tout au long de ce travail, les enjeux qui ont entouré la détermination de la « donnée légitime » permettant d'assurer le suivi de l'objectif ZAN, ont cristallisé certaines tensions entre l'État et les territoires. Ces tensions ont été d'autant plus vives que les conflits entourant les choix du recours aux données de l'État plutôt que celles des territoires symbolisaient un jeu de force plus global entre le pouvoir central et local. Alors que l'État a cherché à asseoir son autorité et à améliorer l'efficacité de la politique du ZAN en imposant une donnée nationale et uniforme sur l'ensemble du territoire, il s'est heurté aux contestations émanant du pouvoir local, dont les représentants revendiquaient l'usage des

données produites localement, estimées plus précises et représentatives. Comment ces deux forces, ascendantes et descendantes, ont-elles été incarnées et comment se sont-elles finalement confrontées ?

Du côté du pouvoir central, l'introduction des données de l'OCS GE a illustré ce qui était perçu, y compris par l'administration centrale, comme un « *retour de l'État technique* ». À ce sujet, Anna B., responsable de bureau à la DGALN-DHUP observe :

« Il y a eu beaucoup de discussions sur “est-ce que les collectivités peuvent continuer à utiliser leurs observatoires, leurs MOSS, leurs outils de calcul ?”. Aujourd'hui, on a dit que oui, parce qu'on pouvait pas leur dire “Écoutez, non, et voilà l'outil”, parce qu'on l'a pas [encore]. Donc il y a un peu une période de transitoire. *Et l'outil national, en fait, ça, c'est quand même très, très nouveau. C'est-à-dire, que l'État se soit mis à construire un outil national, c'était quand même quelque chose, une espèce de retour de l'État technique.* Mais en fait, *l'État est revenu*, et pour le coup, *on va dire en support des collectivités, bien sûr en support des services déconcentrés*, en ayant créé cet outil au niveau national [...]. Donc là, pour le coup, il y a une prise en main de l'État sur le sujet qui est quand même liée à ce sujet compliqué. » [Responsable de bureau, DGALN-DHUP, entretien du 08/04/2024].

Les observations de cette enquête illustrent le « retour » symbolique de l'État central à travers l'introduction de l'outil national de mesure du foncier. Bien que cet outil national puisse être mobilisé « en support des services déconcentrés », il reste élaboré et contrôlé par des agences nationales – l'IGN et le CEREMA – qui se sont, à cet effet, rapprochées du pouvoir central à cet effet. Dans cet extrait, Anna B. souligne néanmoins les concessions faites par l'État pour permettre aux collectivités « d'utiliser leurs observatoires locaux ».

Du côté des territoires, la possibilité accordée par l'État de recourir à leurs propres données marque toutefois une victoire en demi-teinte. Les difficultés d'articulation des données aux niveaux micro-méso et macro (Rambaud & Feger, 2020) semblent continuer à générer des tensions et laissent planer des doutes quant à l'étendue de leur champ d'action. Lors de notre entretien, la directrice de la Fédération nationale des SCoT fait notamment part de certaines ambiguïtés qui semblent alors perdurer à ce sujet :

« Parce qu'en fait il y a deux articles. Et donc on dit bien que dans le rapport que doivent faire les collectivités on peut utiliser les données locales, *mais on n'a pas dit qu'on pouvait utiliser les données locales pour faire la trajectoire, c'est pas la même chose*. Et en fait c'est une grosse subtilité et *cette grosse subtilité les associations environnementales ont déjà vu alors et ça fait l'objet d'un énorme débat avec les services du ministère* où on leur a toujours dit de laisser la capacité d'utiliser les données locales et *on nous avait promis que oui [...]*. Et donc, peut-être que c'est une maladresse de leur part, on verra ce que le juge va dire mais en tout cas [...] *il n'y a pas que nous qui le lisons dans ce sens*. » [Directrice, Fédération nationale des SCoT, entretien du 08/02/2024].

Bien que cette ambiguïté ait été levée depuis lors, confirmant la possibilité des collectivités d'utiliser leurs propres données, y compris pour fixer leur trajectoire locale, la persistance de ces débats révèle les tensions sous-jacentes à cette question. Dans certains territoires, cette « bataille des chiffres » se manifeste par une « grande méfiance » à l'égard de l'usage des données nationales et par un « combat permanent »¹⁶¹ avec l'État et ses représentants pour revendiquer le droit à l'usage des données locales. Le chef de pôle SRADDET de la Région 3, qui défend l'utilisation des données BD OCS produites par la région, s'exclame :

« Pour nous, il y a zéro donnée “officielle”. Il n'y a aucun texte qui oblige à utiliser une donnée. Et je me bataille avec les DDT pour ça. Moi, je serais bien curieux de voir un jour, *et s'il faut qu'on y aille, on ira*, mais un juge du tribunal administratif dire que vous n'avez pas utilisé la bonne donnée. » [Chef de pôle SRADDET, Région 3, entretien du 20/02/2024].

Ce témoignage illustre les efforts continus consentis par les territoires pour affirmer leur droit. À cet égard, le passage de la mesure des enaf à celle des « sols artificialisés » à partir de 2031 pourrait entraîner une nouvelle vague de tensions, les territoires locaux étant tenus, pour pouvoir continuer à utiliser leur propre observatoire, de justifier de la compatibilité de ces données¹⁶². En l'occurrence, le contrôle effectif de cette mise en conformité, encadrée par une nomenclature beaucoup plus précise, pourrait constituer une nouvelle source de conflits.

¹⁶¹ Ces trois expressions sont toutes trois tirées de l'entretien conduit avec le Chef de pôle SRADDET de la Région 3.

¹⁶² Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols, JORF n°0275 du 28 novembre 2023.

Outre la question des outils de mesure de l'artificialisation, sur laquelle ils ont malgré tout obtenu gain de cause, les territoires dénoncent un autre champ d'action sur lequel le contrôle de l'État s'est resserré. Alors qu'ils s'étaient vu confier l'organisation de la territorialisation de l'objectif ZAN, l'État semble en effet avoir progressivement réduit leur marge de manœuvre.

B. L'État planificateur : le resserrement des marges de territorialisation des collectivités

Contrairement à la proposition de la Convention citoyenne pour le Climat, qui prévoyait que le ZAN soit déployé directement à l'échelle des communes (Claron et al., 2021), la loi Climat et Résilience a mis en place une stratégie descendante en vertu de laquelle les objectifs du ZAN sont déclinés « en cascade » dans les différents documents de planification (cf. Annexe 3). Cette solution a été justifiée par une volonté de confier aux territoires le soin de déterminer eux-mêmes l'organisation de la territorialisation de cet objectif. À rebours de cette ambition, il semble pourtant que l'État ait peu à peu repris la main sur les modalités de déclinaison des enveloppes d'artificialisation, et ce, suivant deux étapes distinctes.

L'adoption de la seconde loi ZAN du 10 juillet 2023 a marqué une première étape du verrouillage des marges de manœuvre des collectivités. Les enveloppes régionales dont les régions organisent la distribution ont été amputées par le décompte des nouveaux paramètres intégrés dans cette loi : la garantie un hectare, d'une part, et l'enveloppe nationale de 12 000 hectares allouée aux PENE, d'autre part. Hélène R., la directrice de la Fédération nationale des SCoT atteste de ce resserrement de la capacité de territorialisation des collectivités :

« Aujourd'hui l'État a piqué dans les enveloppes régionales... [...] Parce qu'en fait en enlevant les pourcentages pour les projets d'intérêt national, en enlevant la partie projets régionaux, en fait ça diminue énormément les enveloppes du bloc local, et on n'a pas parlé de la garantie communale qui répartit de manière conne le foncier à l'intérieur des périmètres de SCoT en plus, et même parfois entre périmètres de SCoT. Donc c'est vraiment compliqué là en termes de volume disponible. Et d'ailleurs nous [à la Fédération] on avait fait un petit exercice 250 milles, à la louche avait dit le CEREMA sur le nombre d'hectare, divisé par deux pour la trajectoire nationale, je t'enlève de 12 500 pour les projets nationaux, 60 mille grosso modo parce que c'est ce qu'on a dû consommer depuis 2021 et je mets les 30 mille et quelques pour la garde communale, il reste de

l'ordre de 17 à 20 mille hectares pour toute la France en réalité à territorialiser, donc c'est ridicule. » [Directrice, Fédération nationale des SCoT, entretien du 08/02/2024]

Ce témoignage souligne l'effectif réduit du nombre d'hectares qu'il a finalement été donné aux régions – et après elles aux collectivités infrarégionales – de territorialiser (Vanier, 2023). À cet égard, la directrice de la Fédération nationale des SCoT pointe la responsabilité de l'« État » qu'elle accuse d'avoir « piqué » dans l'enveloppe régionale.

En plus de la diminution de la taille de l'enveloppe régionale, aux termes du second décret du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation, publié suite à l'adoption de la seconde loi ZAN : « les critères à considérer [pour organiser la répartition des hectares ont été] renforcés »¹⁶³. La multiplication des critères à prendre en compte (cf. Encadré 4) a été interprétée par les territoires comme une manifestation du renforcement du contrôle de l'État sur leurs marges d'arbitrage. À cet égard, Daniel B., le chef de service Études et prospective dans la Région 1, professeur d'université d'Économie en détachement, témoigne :

« Le sujet à traiter avec le ZAN, c'était la sobriété foncière. Ça, c'est l'objectif, de dire il y a un enjeu de sobriété foncière [...] à décliner territorialement, et ensuite, *c'est-ce que l'État a décidé de faire c'est-à-dire tout planifier quoi*. Dire “bon bah ça on transforme ça en objectif quantifié donc il faut 50%”, et puis on va dire genre “ah c'est à vous de jouer c'est à vous de faire ça”. Donc on confie aux régions, mais on leur ordonne de, territorialiser pour pas que tous les territoires fassent du – 50%. Puis ensuite dans la façon de territorialiser, l'État dit bon vous allez territorialiser, mais vous allez tenir compte de ça ça ça ça ça. *C'est-à-dire, l'État décide de tout en fait*. [...] Donc, moi je trouve que c'est *une politique faussement territorialisée*. » [Chef de service, Études et prospective, Région 1, entretien du 14/12/2024]

Les précisions apportées par l'État à la « notice unique »¹⁶⁴ fournie aux collectivités pour organiser la répartition de leurs enveloppes ont eu plusieurs effets. Le premier a trait au renforcement de l'image d'un État, non plus « technique », mais « planificateur », dont le contrôle accru semble inhiber les initiatives portées par les collectivités. Par ailleurs, la prolifération de ces critères a incité les territoires

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Cette expression est tirée de l'entretien conduit avec le chef de pôle SRADDET de la Région 3 dont le discours fait écho à celui du chef de service Études et prospective dans la Région 1.

à mettre en place des systèmes multi-indicateurs considérés comme la méthode la plus à même de répondre aux consignes de l'État (cf. *infra*). Or, l'emploi de ces méthodes chiffrées a contribué à la « standardisation » des modes de territorialisation mis en place par les régions. Ces mécanismes de standardisation de l'action publique locale sont identifiés par la littérature comme des outils de renforcement de la capacité de pilotage de l'État, favorisant son immixtion dans les rouages du pouvoir local (Douillet, Faure, et al., 2012).

Lorsque ce n'est pas l'État central qui, par le renforcement des injonctions normatives qu'il impose aux collectivités, affirme son pouvoir de contrôle de manière directe, nous avons montré que l'État périphérique pouvait prendre le relais. En accommodant l'application du « carcan uniforme » (Barrier & Dumont, 2023) défini en central, il permet, quoique de manière relativement discrétionnaire, de desserrer les verrous de certaines collectivités (Le Galès, 1999) et de réinjecter des marges de différenciation locale (Grémion, 1976).

Il n'en reste que, le sentiment de « paralysie » (Saint-André, 2020a) des élus locaux pèse sur l'ambition avec laquelle ils portent les objectifs du ZAN. Y compris pour certains « bons élèves », la réaffirmation du pouvoir central cristallise des résistances.

II. L'implémentation descendante du ZAN sur les territoires : un facteur de résistance

Le resserrement du contrôle de l'État sur les marges de pilotage des collectivités locales a alimenté un discours contestataire émanant des territoires (A). Alors que le ZAN s'écoule de manière descendante sur les territoires, la cristallisation de ces résistances venues d'en bas fait peser le risque d'un émiettement progressif de l'objectif (B).

A. Le retour d'un « jacobinisme étatique » dénoncé par les territoires

En réaction au réengagement du pouvoir central dans l'action publique locale, illustré par le retour d'un État technique et planificateur, une grande partie des territoires ont manifesté leur opposition. Les « frondes » politiques des collectivités (Comet, 2023; Quinault-Maupoil, 2024; Viviani, 2024), nourries en partie par les discours de soutien des territoires ruraux mobilisés par certains élus, ont également été alimentées par la critique d'un État « bureaucratique » (Emery & Peiffer, 2024; Pedro, 2023) perçu comme renforçant ses capacités de « gouvernement à distance » (Charmes, 2021; Hélias,

2022). À la différence des discours accusant le caractère « ruralicide » de la loi, dont l'épicentre se situait parmi les élus affiliés à la droite politique (Paugam, 2023), la dénonciation du retour d'un « jacobinisme d'État » a été un point d'accroche plus transpartisan des résistances au ZAN. En atteste le discours porté par Léo F., chargé de mission au sein de l'EPFL du Pays basque :

« Donc en clair, le vrai sujet dans tout ça pour nous, et c'est comme ça qu'on le vit, c'est celui de la décentralisation, de la vraie décentralisation, pas une décentralisation simplement proclamée et pas assurée derrière des faits opérationnels, mais bien au contraire. On voit bien des mouvements centripètes autour des pouvoirs parisiens, et qui peuvent être vécus sur certains territoires comme un déni d'intelligence pour les gens qui localement ont forcément plus de capacité à adapter tout ce qu'on leur dit de faire.

Et donc encore une fois le ZAN il est conçu et imaginé dans les tours d'Ivoire de la Défense, et après débrouillez-vous sur les territoires pour gérer ce qui immanquablement va arriver, c'est à dire la fronde politique, c'est comme ça que ça va se passer, et puis de manière à peu près légitime. » [Chargé de mission, Urbanisme, EPFL Pays basque, entretien du 18/01/2024].

L'argumentaire de cet enquêté, qui revendique par ailleurs son affiliation avec certains partis de gauche, met en avant le sentiment d'ingérence que le resserrement du contrôle de l'État a provoqué à l'endroit des territoires et le rejet des injonctions « hors-sol »¹⁶⁵ formulées par l'administration centrale.

La mise en cause des ingérences de l'État dans les affaires locales a par ailleurs été relayée par un noyau dur d'universitaires qui, par le biais de plateformes de diffusion directes, portées notamment par des associations militantes¹⁶⁶, ont participé à la propagation de ce type de discours. Élargissant le spectre de cette analyse à une série de politiques environnementales territoriales récentes – parmi lesquelles la mise en place de Zone à Faibles Émissions mobilité (ZFE-m) ou l'implémentation des

¹⁶⁵ Cette expression est notamment employée par le chef de projet SCoT de la Région 2.

¹⁶⁶ À ce titre, deux médias de diffusion particulièrement actifs sur le sujet peuvent être mentionnés : d'une part, [le site internet de l'Association « Foncier en débat »](#) créée en 2013 « par un groupe de professionnels et de chercheurs afin de faire progresser la compréhension des questions foncières et perpétuer une nécessaire dynamique d'échanges entre des spécialistes de nombreuses professions (aménageurs, urbanistes, notaires, financiers, collectivités locales, agriculteurs, etc...) et disciplines (économistes, juristes, géographes, écologistes, anthropologues, etc...) » ; d'autre part, [le site de la revue La Grande Conversation](#) du Think Tank « Terra Nova » qui a consacré une série d'articles sur le sujet du ZAN. Voir par exemple : Bouteille (2022) ; Charmes (2021) ; Delpech & Cohen (2022) ; Guelton (2023) ; Miet (2024) ; Offner (2023) ; Vanier (2023).

RER métropolitains – J.M Offner (2023) dénonce par exemple l'imposition de « formatages supra-locaux » qui réduisent les capacités des territoires à concevoir et mettre en œuvre des politiques. Ces pamphlets, auxquels plusieurs enquêtés font référence, raisonnent dans les discours des acteurs locaux (AMRF, 2023). À titre d'exemple, la directrice de la Fédération nationale des SCoT reprend à son compte l'analyse d'Éric Charmes :

« Donc arrive cet objectif chiffré là, du coup *je trouve que ça rejoint l'analyse qu'a faite Éric Charmes dans le gouvernement à distance*, c'est à dire que l'État a déshabillé ses services déconcentrés, il a beaucoup moins de l'expertise, il a transféré un certain nombre de choses aux collectivités sur l'élaboration des documents de d'urbanisme ou l'instruction du droit des sols *et donc forcément son seul moyen aujourd'hui de garder le contrôle et d'être sûr d'atteindre un objectif c'est de le mettre de manière chiffrée dans une loi, qui très corsetée*, qui se décline à travers toute la chaîne de planif : SRADDET, SCoT, documents régionaux.

Et c'est là où nous on trouve qu'ils [*le gouvernement*] *ont pas suffisamment écouté les praticiens et les élus qui ont sont aguerris à ces questions*. Parce qu'en fait ils pensaient quand on faisait des remarques qu'on s'opposait à l'objectif alors qu'en réalité c'est juste qu'on se projetait sur la mise en œuvre et qu'on identifiait les sujets que ça allait poser » [Directrice, Fédération nationale des SCoT, entretien du 08/02/2024].

Le renforcement de la figure omnipotente de l'État central du point de vue des territoires semble avoir figé certaines postures et freiné la mise en œuvre du ZAN. Outre les oppositions frontales à l'application de cette politique, dont Laurent Wauquiez, président de la région Auvergne-Rhône-Alpes, a été le chef de file, les résistances affichées par les acteurs locaux pourraient entraver la mise en œuvre du ZAN dont l'écoulement jusqu'aux territoires est exposé à certaines fuites.

B. L'approche descendante du ZAN : un objectif émiété au fil de sa territorialisation

Malgré le resserrement du contrôle de l'État, la voie retenue pour la mise en œuvre du ZAN – la planification – suppose un investissement des territoires pour porter cet objectif dans les documents de planification qu'ils rédigent. Or précisément, l'imposition descendante et corsetée du ZAN a cristallisé des formes de résistance, qui pourraient nuire à l'application ambitieuse des objectifs de cette politique. Revenons sur ces deux axes argumentaires.

Concernant la voie d'application par laquelle le ZAN est déployé, nous avons d'ores et déjà pu observer qu'elle reposait sur « une série de médiations » (Doray et al., 2017) entre la règle édictée par l'État central et son application effective dans les territoires. La déclinaison en cascade du ZAN suppose en effet une succession de traductions¹⁶⁷ (Lascoumes, 2019) d'un document de planification à un autre – du SRADDET aux SCoT, PLUI et PLU –, dont chacune des étapes est susceptible d'appauvrir le contenu substantiel de l'objectif. En ce sens, Christian B., le chef de pôle SCoT de la Région 2 explique :

« Mais en fait il y a un côté téléphone arabe entre le SRADDET et le PLU. C'est le jeu. À la fois, le rapport de compatibilité pose la question de jusqu'à quel point le PLU est compatible ou pas et il y a parfois des choses... sur le fil du rasoir, ça peut arriver. C'est-à-dire qu'on s'éloigne encore un peu plus. Et puis après, il y a la question de la mise en œuvre du PLU lui-même. Et là, clairement, on n'est pas du tout sur le sens exact. Toujours pour les mêmes raisons, parce que l'aménagement du territoire, c'est à la fois lié à l'espace et à la multiplicité de la nature des espaces.

C'est aussi un sujet fondamentalement politique. Donc, dans le sens où l'autorisation d'urbanisme, bien qu'elle soit très encadrée, évidemment, elle elle-même résulte aussi d'une interprétation. Et elle résulte d'une interprétation par un élu et par un maire, qui en fonction des enjeux de sa commune, va devoir trouver le point d'équilibre qui n'est pas forcément méga compatible avec l'idée du départ, telle qu'elle a été pensée et telle qu'elle a conduit à rédiger certaines phrases dans le Scot. » [Chef de projet SCoT, EPCI de la Région 2, entretien du 14/03/2024].

Cette description du « téléphone arabe » en vertu duquel le ZAN est déployé met en évidence deux étapes distinctes : d'abord sa traduction dans les documents d'urbanisme successifs ; puis, une fois l'objectif chiffré inscrit dans le PLU final, son strict respect par le maire de la commune concernée. À chacune de ces étapes, l'objectif ZAN est susceptible d'être appauvri. Lors des étapes de transcription dans les documents d'urbanisme, le « rapport de comptabilité » qui lie leur hiérarchisation implique une marge d'assouplissement des objectifs (Motaame-Czubowski, 2021). Une fois le PLU arrêté, il reste encore à sécuriser son application pour éviter que des permis de construire non conformes ne soient émis par un maire en vertu d'arrangements locaux informels (Le Bivic, 2020).

¹⁶⁷ Le terme « traduction » est ici employé dans « sa dimension matérielle » (Lascoumes, 2019) au sens de la transcription d'un énoncé d'un document d'urbanisme à un autre.

En l'espèce, il semble que la posture de résistance dans laquelle l'implantation du ZAN a placé les territoires compromet leur engagement pour une mise en œuvre rigoureuse de cet objectif. En d'autres termes, les risques d'émiettement du ZAN au fil de ces traductions successives sont d'autant plus forts que les territoires affichent une posture d'opposition. La dichotomie qui s'est creusée entre le niveau national et le niveau local (Lacombe, 2020) renforce ainsi les risques de discordance entre le sens de l'objectif ZAN tel qu'il a été introduit et tel qu'il est traduit opérationnellement. À ce sujet, le commentaire formulé par la directrice de la Fédération nationale des SCoT, Hélène R., est éclairant :

« Et c'est pareil sur la gestion économique du foncier. En réalité si on réfléchit tant qu'on n'aura pas un projet agricole qui est extrêmement structurant dans les territoires et qui est ancré avec l'aspect territorial on préservera beaucoup moins ces espaces. *En fait on ne préserve que ce qui pour soi-même à un intérêt, à une valeur dans laquelle ça rentre dans un esprit de projet.* Et si on voit le sens des continuités écologiques, de l'espace vert, de la production alimentaire, alors on protégera spontanément parce qu'on comprendra quoi ça sert. Si je fais juste une patate verte une patate bleue sur dans un document c'est pas ça que je vais avoir envie de préserver en fait. » [Directrice, Fédération nationale des SCoT, entretien du 08/02/2024].

Cette observation met en avant le caractère non-incitatif de la politique ZAN telle qu'elle a été imposée par le pouvoir central. Sa mise en œuvre descendante, associée à une « logique punitive » (Crozier & Friedberg, 1977), pourrait, in fine, nuire à la portée de cet objectif. Les assouplissements en cours de négociation qui continuent à être revendiqués par les territoires¹⁶⁸ en sont autant d'illustrations. À terme, ils pourraient conduire, comme le souligne cette remarque de Guillaume H., urbaniste de l'Institut Paris Région, à vider cet objectif de sa substance :

« Et pour revenir d'ailleurs à ce que [ma supérieure, Murielle S., disait] sur le fait que la qualité des sols, elle a disparu de la question du ZAN. Ça, on peut se le dire assez facilement quand même hein. D'ailleurs, *le ZAN, on se demande s'il a pas disparu aussi des fois* (rires). » [Urbaniste, Institut Paris Région, entretien du 27/02/2024].

¹⁶⁸ L'axe principal sur lequel les négociations persistent a trait à l'enveloppe de PENE. Un arrêté du 31 mai 2024 a fixé deux listes : une liste principale de 175 projets qui correspondent aux 12 500 hectares alloués à cette enveloppe et une liste annexe qui mentionne « à titre indicatif », des projets qui pourraient être concernés ultérieurement. Alors que les 175 projets listés recouvrent d'ores et déjà la couverture de l'enveloppe, cette liste complémentaire fait courir le risque d'un dépassement du forfait, dont le « surcroît de consommation ne peut être imputé sur l'enveloppe des collectivités territoriales ou de leurs groupements » (loi n°2023-630, art. 3). Interrogé à ce sujet, le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires, Christophe Béchu, déclare : « On a besoin de souplesse. Et si finalement on ne réduit pas les surfaces artificialisées de 50 % sur la décennie, mais de 47 % ou 48 %, et bien j'assume ! »

Conclusion du chapitre 6.

L'analyse du processus d'instrumentation du ZAN corrobore la mise en évidence d'un mouvement de recentralisation de l'action publique. Cette recentralisation s'opère notamment par l'intermédiaire des agences de l'État qui, par le biais de nouveaux instruments – appels à projets, labels, indicateurs de performance – assurent les capacités de pilotage à distance de l'État (Aust et al., 2013; Epstein, 2015, 2020; Lacombe, 2020; Mazeaud et al., 2022; Paradeise, 2012). Suivant cette perspective, à côté des agences nationales, les agences locales pourraient également constituer un autre levier de diffusion des intérêts étatiques aux plus proches de l'action locale. Ces agences, nationales ou locales, ne sont pas toutefois les seuls agents discrets de l'État sur les territoires. Nuançant la thèse avancée par R. Epstein (2020), ce chapitre a mis en lumière le rôle subsidiaire que conservent les services déconcentrés de l'État. Mis sous le feu des projecteurs en raison du chantier de planification que la mise en œuvre du ZAN amorce, ces services n'en restent pas moins affaiblis. Exposés à l'expertise grandissante des blocs locaux, ces services nouent avec les institutions locales des relations inégales. Perpétrant un modèle de « jacobinisme apprivoisé » (Grémion, 1976), ils sont ainsi susceptibles de proposer des arrangements de dernière instance, pour ajuster les règles nationales édictées dans le cadre du ZAN (*Ibid.*)

Ce chapitre montre néanmoins que ce n'est pas le renforcement du pouvoir indirect exercé par l'État par l'intermédiaire de ces agents qui caractérise principalement le mouvement de recentralisation initié par l'introduction de cet objectif. Bien que les enjeux soulevés par ZAN soient unanimement reconnus, les résistances qu'ont opposées les collectivités territoriales semblent davantage attribuées à la réaffirmation directe du pouvoir central mise en évidence par cette politique. Par l'imposition d'une cible quantitative de réduction de l'artificialisation des sols, assortie d'une convention et d'un outil de mesure nationale, et par la reprise en main progressive des modalités de déclinaison de cet objectif sur les territoires, l'État a réduit leurs marges de pilotage et raffermi son cadre réglementaire suivant une approche descendante. Alors que la réalisation du ZAN repose, in fine, sur le niveau d'engagement des territoires, la posture de résistance dans laquelle cette réaffirmation du pouvoir central a placé ces derniers pourrait contribuer au délitement progressif de cette politique, dont le cadre ne cesse d'être négocié et assoupli.

Conclusion générale

« Le ZAN est devenu un totem, impossible à renverser.
Il faut pouvoir le détricoter sans le dire pour trouver un nouvel équilibre »
Françoise Gatel, Sénatrice d’Île-et-Villaine,
Union des démocrates et indépendants,
Février 2023, Sénat.

Cette remarque de la présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Françoise Gatel, interpelle. Énoncé formellement pour la première fois dans le Plan Biodiversité de 2018, l’objectif « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN), tout à la fois « slogan »¹⁶⁹ politique et « superbe nom marketing »¹⁷⁰, a progressivement été érigé en « totem ». Et pour cause, l’introduction de cet objectif portait des ambitions fortes. Non seulement, l’instauration d’une cible quantitative de réduction de l’artificialisation des sols entendait renforcer l’*efficacité* (Ogien, 2010; Paradeise, 2012) des politiques de sobriété foncière, dont les résultats étaient jusqu’alors restés insatisfaisants. Mais aussi, en retenant ce nouvel indicateur de mesure de l’« artificialisation » des sols, au détriment des autres notions existantes – telles que, l’imperméabilisation, l’urbanisation ou la consommation foncière –, cet objectif avait pour ambition initiale d’étendre le domaine d’action politique en matière de préservation des sols, en renforçant les garanties offertes à la protection de leurs fonctionnalités écosystémiques (Desrousseaux & Schmitt, 2018). L’analyse de l’« activité de quantification » (Ogien, 2010) du ZAN, de sa conception à son application opérationnelle, a néanmoins révélé les nombreux assouplissements apportés à cet objectif, qui ont progressivement contribué à « détricoter ce totem ».

Suivant cette perspective, ce travail a cherché à déterminer pourquoi, en dépit du renforcement significatif de la réglementation du foncier, l’introduction du ZAN n’a jusqu’alors pas permis d’infléchir la trajectoire d’artificialisation des sols. En réponse à cette interrogation, ce travail soutient

¹⁶⁹ Le terme de « slogan » est utilisé à plusieurs reprises par les enquêtés pour qualifier l’acronyme « ZAN ». Les récits qui ont porté la caractérisation du ZAN comme « slogan » sont par ailleurs étudiés par T. Souami (2023)

¹⁷⁰ Cette expression est tirée du discours du Ministre Christophe Béchu lors du « Briefing presse sur la ZAN », mercredi 21 juin 2023.

que la dimension *quantitative* du ZAN a affaibli la portée de cet instrument et limité sa mise en œuvre effective.

Dès sa phase de conception, nous avons montré que les négociations politiques ayant façonné le cadrage de l'indicateur d'artificialisation des sols ont progressivement restreint la portée théorique du ZAN (I). Par la suite, l'instrumentation du ZAN s'est heurtée aux résistances des territoires qui, dénonçant les contraintes quantitatives imposées par le cadrage de cet objectif, ont limité la portée opérationnelle de cet instrument (II).

I. L'accord sur la convention de mesure des sols : une réduction de la portée théorique du ZAN

De son introduction dans le Plan Biodiversité de 2018 à son acception actuelle, les différentes étapes de la définition de l'indicateur d'artificialisation des sols ont progressivement réduit la portée théorique du ZAN. Le cadrage technique de cet objectif par l'administration centrale a impliqué une première série d'arbitrages. La volonté de l'État d'objectiver et d'harmoniser les méthodes de quantification des sols a conduit à simplifier la convention de mesure des sols « artificialisés » et mis à l'écart la notion de « fonctionnalité des sols » du champ de cet indicateur. De même, le choix de la planification comme voie d'opérationnalisation du ZAN a impliqué certaines concessions. À ce titre, la définition de la « renaturation » des sols a été réduite à son acception la plus faible, limitant les garanties écologiques requises pour sa réalisation.

À la suite de ce premier cadrage technique, les contestations émanant des acteurs territoriaux ont conduit à l'ouverture d'un second temps de réflexion collectif autour de la définition de cet instrument dans le but d'en fabriquer l'acceptation et d'en relancer l'action (Blanck, 2016). Loin de renforcer l'adhésion des territoires, les concessions politiques et stratégiques accordées à la suite de ces débats ont également affaibli la portée du ZAN. D'une part, les nouvelles modalités de déclinaison de cet objectif sur les territoires ont rajouté de la complexité au dispositif et raffermi le contrôle de l'État sur les initiatives de l'action publique locale. D'autre part, les exceptions apportées à la qualification des sols « artificialisés », négociées dans un cercle de parties-prenantes privilégiées suivant des procédures opaques, ont obéré la cohérence du dispositif et affaibli sa légitimité.

Les assouplissements successifs de l'objectif ZAN ont ainsi écarté du champ d'action de l'indicateur d'artificialisation des sols un certain nombre d'enjeux relatifs aux dynamiques foncières. Alors que le

ZAN favorise par ailleurs l'occurrence de certains phénomènes fonciers, leur invisibilisation les a exclus du champ d'action de cette politique (Salais, 2010). L'assouplissement progressif du cadrage théorique du ZAN nourrit toutefois un autre objectif : faire valoir l'ambition française en matière de politique écologique de protection des sols et orienter le cadrage européen prescrit en la matière.

II. Le carcan quantitatif du ZAN : un facteur limitant la portée opérationnelle de cet instrument

La deuxième partie de ce mémoire a ensuite permis de mettre en avant les freins à l'application opérationnelle du ZAN dans les territoires, tenant à la dimension quantitative de cet objectif. La redistribution des cartes induites par l'introduction du ZAN a placé les territoires dans des postures de résistance qui ont pesé, à court et à plus long terme, sur la réalisation concrète des finalités du ZAN.

À court terme, l'absence d'inflexion de la trajectoire d'artificialisation des sols peut être expliquée par deux contraintes inhérentes au cadrage du ZAN. Le cadrage temporel du ZAN, caractérisé par un rythme de mise en œuvre accéléré, encourage d'abord les acteurs des collectivités à adopter des stratégies court-termistes. La prééminence des intérêts de court terme sur le temps long requis pour la réalisation des politiques foncières nuit à la mise en œuvre des finalités du ZAN. De même, le cadrage quantitatif du ZAN a incité les collectivités à reproduire des méthodes quantitatives pour répartir les efforts de réduction de l'artificialisation sur leur territoire. Ces méthodes ont focalisé l'attention des territoires sur des préoccupations comptables et encouragé l'élaboration de calculs stratégiques pour maximiser le nombre de « droits à artificialiser » dont ils pourraient disposer dans la prochaine décennie. En plus de nuire à la construction d'un projet urbain collectif dépassant les intérêts individuels des territoires (Pinson, 2005), ces stratégies ont relégué les enjeux liés à la protection des sols au second plan.

À plus long terme, le carcan quantitatif du ZAN imposé par l'État central aux territoires fragilise également l'atteinte de cet objectif en 2050. D'une part, l'introduction d'objectifs chiffrés dans les territoires a favorisé leur comparaison et encouragé une dynamique de concurrence. Or, si ce modèle, tiré des méthodes du New Public Management, permet de mettre en avant les initiatives phares portées par certaines collectivités, les conditions structurelles sur lesquelles il repose excluent une partie d'entre elles. Dans l'ombre du ZAN, ces dernières pourraient constituer, y compris à plus long terme, des « zones refuges » (Scott, 2009), sur lesquelles l'artificialisation des sols est déportée. D'autre part, y compris chez les « bons élèves » du ZAN, le renforcement du contrôle de l'État sur l'action publique

locale cristallise des résistances. À cet égard, nous avons montré que la réaffirmation du pouvoir central sur les modalités d'application du ZAN affecte la portée opérationnelle de cet instrument. Lorsque les collectivités n'affichent pas de fronde directe à l'application de cet objectif, elles voient leurs capacités d'initiative et d'adaptation du cadre réglementaire réduites, ce qui freine leur engagement en faveur d'une application ambitieuse des objectifs du ZAN.

Ce travail met au jour plusieurs mécanismes liés à la dimension quantitative d'un instrument d'action publique, susceptibles de produire des effets sur leur mise en œuvre opérationnelle dans les territoires. Si jusqu'ici, les travaux relatifs à la quantification des politiques territoriales s'étaient concentrés sur l'appropriation des indicateurs par les agents territoriaux chargés de leur mise en œuvre (Gautron, 2017; Taiclet, 2017) et les stratégies de détournement qui pouvaient en découler (Barrault-Stella, 2014; Lacombe, 2020), nous avons mis en avant d'autres aspects de la dimension quantitative de tels instruments qui influencent les modalités de leur mise en œuvre. Dans le cadre du ZAN, la construction de l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols a impliqué, en plus de la définition d'un indicateur de mesure des sols, un cadrage temporel et méthodologique strict visant à organiser la déclinaison territoriale de cet objectif. Les différents aspects de ce « cadrage quantitatif » du ZAN, ont orienté les méthodes de territorialisation de cet objectif vers des approches chiffrées, réduisant ainsi ses marges d'adaptation locale.

Par ailleurs, nous avons montré que le cadrage quantitatif du ZAN, supposé plus strict que les politiques de sobriété foncières antérieures, ne suffit pas à l'État pour garantir la réduction effective du rythme d'artificialisation des sols dans les territoires. Certes, comme souligné dans la littérature (Aust et al., 2013; Béal et al., 2015; Epstein, 2020; Lacombe, 2020), l'État s'appuie sur l'intermédiaire des agences, nationales et locales, pour renforcer sa capacité de « pilotage à distance » des initiatives locales. Mais l'analyse de l'instrumentation du ZAN révèle l'insuffisance de ces acteurs pour garantir l'application des objectifs assignés aux territoires. Dès lors, l'attention des territoires se tourne vers les services déconcentrés de l'État, par l'intermédiaire desquels les agents des territoires cherchent à négocier l'ajustement local des règles édictées par le pouvoir central. Ce retour de ces services déconcentrés réactualise la thèse développée par P. Grémion (1976) d'un modèle politique fondé sur la figure d'un « jacobinisme apprivoisé », qui met en avant le déploiement d'un « pouvoir périphérique » à l'intersection de l'administration territoriale de l'État et des instances de représentation locale.

Ces résultats doivent toutefois être mis en perspective avec le cadrage spatio-temporel de cette étude et les choix méthodologiques retenus. Concernant le cadrage temporel, d'abord, il convient de préciser que si le laps de temps relativement court qui s'est écoulé entre l'introduction du ZAN – dont le dernier décret d'application est paru en novembre 2023 – et le déroulé des entretiens a été particulièrement utile pour reconstituer avec précision les conditions d'émergence de cette politique, il rend l'étude de la phase d'instrumentation du ZAN plus partielle, certains territoires n'étant qu'aux prémices du déploiement opérationnel de cet objectif. Ce faisant, il a également introduit un biais de sélection dans les enquêtés entendus, en favorisant la mise en contact avec des acteurs dont l'engagement dans la mise en œuvre du ZAN a été précoce aux dépens de territoires plus marginalisés. Par ailleurs, la mise en œuvre récente de cet instrument ne permet pas d'en saisir toutes les conséquences. Ainsi, ce travail a laissé de côté certaines dynamiques économiques et sociales liées à l'application de cet objectif sur les territoires. À ce sujet, la confrontation de cet objectif avec d'autres politiques foncières, notamment les politiques relatives à l'accès au logement, pourrait permettre de mettre en avant certains enjeux socio-spatiaux liés à l'application du ZAN.

De même, le cadrage spatial de cette enquête, couvrant l'ensemble du territoire métropolitain¹⁷¹, admet certaines limites inhérentes à la grande variabilité des profils des territoires étudiés et à la difficulté d'en faire ressortir les tendances prépondérantes. Bien que l'étude ait été resserrée sur certaines régions spécifiques, la réalisation de monographies ciblées sur certains cas d'études pourrait permettre d'approfondir encore l'analyse en mettant en avant les causes plus profondes justifiant leur prise de position. L'analyse plus approfondie des pratiques historiques de ces territoires en matière de gestion de l'action publique pourrait notamment faire émerger certaines ruptures – ou au contraire continuités –, notamment dans les relations institutionnelles. Pour dépasser l'hétérogénéité des profils des territoires et contrôler la validité externe de certaines hypothèses dégagées par l'étude qualitative d'une partie d'entre eux, une étude quantitative des trajectoires d'artificialisation des sols des collectivités de France métropolitaine depuis 2021 pourrait permettre d'identifier le profil des territoires qui opposent le plus de résistance à la mise en œuvre du ZAN, en mettant en avant certaines caractéristiques déterminantes.

¹⁷¹ Les territoires d'outre-mer, non concernés par l'obligation de résultat pesant sur l'atteinte du « zéro artificialisation nette » à horizon 2050, ni par l'objectif intermédiaire de réduction de 50 % de la consommation d'enaf en 2031, ont été écartés de cette étude.

Littérature grise

- Arambourou, H., Bouvart, C., & Tessé, S. (2023). Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? (129; p. 20). France Stratégie.
- Arambourou, H., Bouvart, C., Tessé, S., & Rostand, J. (2023). L'artificialisation des sols : Un phénomène difficile à maîtriser (p. 16) [Note d'analyse]. France Stratégie.
- Béchet, B., Le Bissonnais, Y., Ruas, A.-C., Desrousseaux, M., & Schmitt, B. (2017). Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : Déterminants, impacts et leviers d'action (p. 609). INRA.
- Blanc, J.-B., Estrosi Sassone, D., Gremillet, D., & Loisier, A.-C. (2021). Avis présenté au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Session ordinaire de 2020-2021 650; p. 883). Sénat.
- Blanc, J.-B., Loisier, A.-C., & Redon-Sarrazy, C. (2021). Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques (1) sur l'objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires (Rapport d'information n°584; p. 113). Sénat.
- Bouvard, M., & Brard, J.-P. (2010). L'Articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'État (Rapport d'information de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire 2706). Assemblée Nationale.
- Calais, A., Dansart, A., Le Moullec, A., & Thuin, G. (2023). Métropoles et territoires voisins : Quelles dynamiques de coopération ? (p. 221). Intercommunalités de France - Sciences Po.
- CEREMA. (2023). Consommation d'espaces et documents d'urbanisme. Etude des documents et du zonage (p. 32).
- Conseil des prélèvements obligatoires. (2022). La fiscalité dans la perspective du ZAN (p. 69). Cour des comptes.
- Direction de l'initiative parlementaire et des délégations. (2023). Note sur les politiques de réduction de l'artificialisation des sols. Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas (Législation comparée LC 325; p. 40). Sénat.
- Doligé, É., & Perol-Dumont, M.-F. (2013). Où va l'État territorial ? Le point de vue des collectivités (Rapport d'information 181; p. 152). Sénat.
- FNAU. (2022). Zan, les outils de mesure : Enjeux, limites et perspectives.
- Fortin, L., Hille, S., Monnier, G., & Janson, P. (2022). Les outils de la sobriété foncière en Europe. Benchmark des politiques de lutte contre l'artificialisation des sols en Allemagne, Belgique, Italie et Espagne (Les dossiers FNAU 57). SciencesPo École Urbaine, FNAU.
- Fosse, J., Belaunde, J., Dégremont, M., & Grémillet, A. (2019). Objectif « Zéro artificialisation nette » : Quels leviers pour protéger les sols ? (p. 54). France Stratégie.

- Languillon-Aussel, R., & Naudin, M. (2023). *Sobriété foncière, évolutions et perspectives comparées*. France, Suisse, Angleterre et Japon (p. 44). La Fabrique de la Cité.
- Loisier, A.-C., & Petel, A.-L. (2019). Les instruments incitatifs pour la maîtrise de l’artificialisation des sols (p. 95). Comité pour l’économie verte.
- Marchieve, B. (2023). Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques sur la proposition de loi, adoptée par le sénat, après engagement de la procédure accélérée, visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires (1359; p. 236). Assemblée Nationale.
- Ménard, S., Mouton, T., Magnier, D., Cormier, T., & Benet, J. (2021). Objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) et contribution de l’ADEME : État de l’art analytique et contextualisé (p. 139). ADEME.
- Prin-Cojan, A. (2022). Zéro artificialisation nette du territoire : Comment le secteur de la construction et de l’immobilier peut-il s’engager ? (p. 52). Humanité et biodiversité. <https://engagespourlanature.ofb.fr/sites/default/files/2022-05/Guide%20HBE-ZAN.pdf>
- Rebière, J.-M., & Weiss, J.-P. (2013). La stratégie d’organisation à cinq ans de l’administration territoriale de l’Etat : Rapport à monsieur le Premier ministre (La Documentation Française, p. 129) [Rapport au premier ministre].
- Ropars, C. (2022). Le ZAN, avancements et enjeux pour sa mise en oeuvre (p. 21). Intercommunalités de France.
- Ropars, C. (2023). Cadre normatif du ZAN (p. 23). Intercommunalités de France.
- Sénat. (2023). Note sur les politiques de réduction de l’artificialisation des sols (Législation comparée LC 325). Sénat. <https://www.senat.fr/lc/lc325/lc325.pdf>

Bibliographie

- Aalbers, M. B. (2020). Financial geography III : The financialization of the city. *Progress in Human Geography*, 44(3), 595-607. <https://doi.org/10.1177/0309132519853922>
- Acar, B. (2012). Expertise et statistiques au défi des putations de l'action publique régionale. In E. Bornand, M. Mespoulet, & É. Verdier, *Les politiques de la mesure* (p. 31-36).
- AFP. (2023, décembre 18). *Foncier : Assoupli, le « Zan » ne rend toujours pas les élus zen*. La France Agricole.
- AFP. (2024, janvier 30). *Logements neufs : Les permis de construire chutent à 373 100 autorisations en 2023 | Maire-Info, quotidien d'information destiné aux élus locaux*.
- AMRF. (2023, décembre 20). Parole d'Éric Charmes / ZAN : la règle du chiffre prend le pas sur le reste des enjeux. *Association des Maires Ruraux de France*.
- Arab, N., Idt, J., & Lefeuvre, M.-P. (2015). L'inter-institutionnalité technique au cœur de la construction métropolitaine: *Espaces et sociétés*, n° 160-161(1), 189-203. <https://doi.org/10.3917/esp.160.0189>
- Armand, C. (2022, décembre 14). *Le Sénat veut soulager les maires démunis face au « zéro artificialisation nette » (ZAN)*. La Tribune.
- Armand, C. (2023, février 16). Quand le Sénat et l'Assemblée s'écharpent sur la politique « zéro artificialisation nette » des sols (ZAN). *La Tribune*.
- Armand, C., Chaigneau, C., Jourdan, N., Paoli Lebailly, P., & Cheminade, P. (2024, février 5). *Fronde des élus locaux contre la ZAN et les ZFE : coup de com' ou alerte sociale ?* La Tribune.
- Augias, D., & Marochini, É. (2021, mars 17). L'ingénierie territoriale, levier essentiel de développement des petites villes et des ruralités. *Groupe Caisse des Dépôts*.
- Aust, J., Crespy, C., Epstein, R., & Reigner, H. (2013). Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires. *Sciences de la société*, 90, Article 90. <https://doi.org/10.4000/sds.488>
- Balme, R., Faure, A., & Mabileau, A. (1999). *Les nouvelles politiques locales* (Presses de Sciences Po). <http://www.pressdesciencespo.fr/fr/book/?GCOI=27246100097790>
- Bardet, F., & Jany-Catrice, F. (2010). Les politiques de quantification : Introduction au dossier. *Revue Française de Socio-Économie*, n° 5(1), 9-17. <https://doi.org/10.3917/rfse.005.0009>
- Barone, S., Dedieu, C., & Guérin-Schneider, L. (2016). La suppression de l'ingénierie publique de l'État dans le domaine de l'eau : Les effets paradoxaux d'une réforme néo-managériale. *Politiques et management public*, Vol 33/1, Article Vol 33/1.
- Barra, M., & Clergeau, P. (2020). « Zéro Artificialisation Nette » : Des questions écologiques se posent.
- Barrault-Stella, L. (2014). Chapitre 13 / Jouer avec l'instrument : Les usages institutionnels et sociaux de la carte scolaire. In *L'instrumentation de l'action publique* (p. 397-416). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.halpe.2014.01.0397>
- Barrier, J., & Dumont, G.-F. (2023). Les territoires français face à la sobriété foncière : Une révolution salutaire dans l'aménagement du territoire? *Les Analyses de Population & Avenir*, N° 44(2), 1-30.

<https://doi.org/10.3917/lap.044.0001>

- Barron, E., & Herpin, F. (2023, décembre). Que retenir de la loi relative au ZAN du 20 juillet 2023 ? *La Gazette des communes, des départements, des régions*, 2693, 58-59.
- Bartl, W., & Terracher-Lipinski, A. (2019). Governing by Numbers—Key Indicators and the Politics of Expectations. An Introduction. *Historical Social Research*.
- Béal, V., Epstein, R., & Pinson, G. (2015). La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie. *Gouvernement et action publique*, Vol. 4(3), 103-127. <https://doi.org/10.3917/gap.153.0103>
- Beauvallet, M. (2009). *Les Stratégies absurdes Comment faire pire en croyant faire mieux* (Seuil).
- Bechu, C. (2023). Développer nos territoires dans la sobriété foncière, un défi français. *Administration*, 280(4), 21-21.
- Bendjador, Y. (2007). *Les agences d'urbanisme en France métropolitaine : Des outils évolutifs ?* [These de doctorat, Tours]. <https://theses.fr/2007TOUR1801>
- Berns, T. (2009). 1. Gouverner sans gouverner. In *Gouverner sans gouverner* (p. 5-14). Presses Universitaires de France. <https://www.cairn.info/gouverner-sans-gouverner--9782130574491-p-5.htm>
- Bezes, P. (2012). État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193(3), 16-37. <https://doi.org/10.3917/arss.193.0016>
- Bezes, P. (2016). *Challenges to French Public Administration : Mapping the Vitality of its Knowledge Sources* (p. 243-281). Oxford University Press. <https://sciencespo.hal.science/hal-02285433>
- Bezes, P., & Le Lidec, P. (2010). L'hybridation du modèle territorial français.RGPP et réorganisations de l'Etat territorial. *Revue française d'administration publique*, 136(4), 919-942. <https://doi.org/10.3917/rfap.136.0919>
- Bigard, C., & Leroy, M. (2020). Appréhender la séquence Éviter-Réduire-Compenser dès la planification de l'aménagement : Du changement d'échelle à sa mise en œuvre dans les territoires. *Sciences Eaux & Territoires, Numéro 31*(1), 12-17. <https://doi.org/10.3917/set.031.0012>
- Bigard, C., Regnery, B., Pioch, S., & Thompson, J. D. (2020). De la théorie à la pratique de la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC) : Éviter ou légitimer la perte de biodiversité ? *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Vol. 11, n°2, Article Vol. 11, n°2. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.17488>
- Biland, É., & Kolopp, S. (2013). La fabrique de la pensée d'État. Luites d'institutions et arrangements cognitifs à l'ENA (1945-1982). *Gouvernement et action publique*, VOL. 2(2), 221-248. <https://doi.org/10.3917/gap.132.0221>
- Billet, P. (2017). Chapitre 6. Aspects juridiques de l'artificialisation des sols. In B. Béchet, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols, déterminants, impacts et leviers d'action* (INRA, p. 622).
- Blanc, M. (2023). Vers de nouvelles déclinaisons de l'urbain ? : *Espaces et sociétés*, n° 188(1), 199-208.

<https://doi.org/10.3917/esp.188.0199>

- Blanck, J. (2016). Gouverner par le temps : Cadrages temporels du problème des déchets radioactifs et construction d'une irréversibilité technique. *Gouvernement et action publique*, VOL. 5(1), 91-116. <https://doi.org/10.3917/gap.161.0091>
- Blum, A., & Mespoulet, M. (2003). *L'anarchie bureaucratique* (Éditions La Découverte). https://www.editionsladecouverte.fr/l_anarchie_bureaucratique-9782707139030
- Bocquet, M. (2023). Pourquoi n'est-il pas possible de mesurer l'artificialisation (et comment nous l'avons fait quand même) ? Présentation des données du portail national de l'artificialisation – propos conclusif. *Cahiers ESPI2R. Publications du laboratoire ESPI2R - École supérieure des professions immobilières*, 12. <https://www.cahiers-espi2r.fr/1336>
- Boisvert, V. (2016). Des limites de la mise en marché de l'environnement : Des services écosystémiques aux « banques de conservation ». *Ecologie & politique*, N°52(1), 63. <https://doi.org/10.3917/ecopo1.052.0063>
- Bornand, E., Mespoulet, M., & Verdier, É. (2012). Jeux d'échelle, travail statistique et régionalisation. In *Les politiques de la mesure* (p. 15-30).
- Bouard, C. (2023, juillet 8). Zéro artificialisation nette : Les élus votent la motion des maires ruraux. *Le Progrès (Lyon)*, SETI24.
- Bouba-Olga, O. (2024). Habitabilité territoriale : Comment concilier bien-être de tous et respect des limites planétaires ? *Fondation Jean-Jaurès*, 21.
- Bouleau, G., & Deuffic, P. (2016). Qu'y a-t-il de politique dans les indicateurs écologiques? *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 16 Numéro 2, Article Volume 16 Numéro 2. <https://doi.org/10.4000/vertigo.17581>
- Bourron, S. (2023). « Action cœur de ville 2 » : Un programme qui décline l'objectif du ZAN. *Administration*, 280(4), 87-88.
- Bouteille, A. (2022, juin 25). Le long chemin vers une définition légale de l'artificialisation des sols.... Un point final ? *Fonciers en débat*.
- Boutinet, J.-P. (1994). Les multiples facettes du projet. *Sciences humaines*, 39.
- Bruno, I. (2015). Défaire l'arbitraire des faits. De l'art de gouverner (et de résister) par les « données probantes ». *Revue Française de Socio-Économie*, Hors-série(2), 213-227. <https://doi.org/10.3917/rfse.hs1.0213>
- Buck, N., Gordon, I., Harding, A., & Turock, I. (2005). *Changing Cities. Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance* (Palgrave London). <https://link.springer.com/book/9780230212039>
- Callon, M. (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction : La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année sociologique (1940/1948-)*, 36, 169-208.
- Caveng, R. (2017). De la contestation des chiffres à la production d'indicateurs alternatifs. Les conditions d'impossibilité d'un dispositif partagé. In M. Mespoulet, *Quantifier les territoires. Des chiffres pour*

- l'action publique locale*. (Presse universitaires de Rennes, p. 155-167).
- Cazanave, G. (2023). La fiscalité et le foncier. *Administration*, 280(4), 42-44.
- Charmes, E. (2013). *L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif?*
- Charmes, E. (2020). La fin de la lutte foncière? *Constructif*, N° 57(3), 29-33.
<https://doi.org/10.3917/const.057.0029>
- Charmes, E. (2021). De quoi le ZAN (zéro artificialisation nette) est-il le nom? *Foncier en débat*.
- Chiapello, È., Missemmer, A., & Pottier, A. (2020). Faire l'économie de l'environnement. In *Faire l'économie de l'environnement*. Presses des Mines. <https://books.openedition.org/pressesmines/6425>
- CILB. (2020). *Club Infrastructures Linéaires et Biodiversité—CILB - Réalisations*. <https://www.cilb.fr/nos-realizations>
- Claron, C., Gonon, M., Elie, L., & Batellier, S. (2021, novembre 16). *Zéro artificialisation nette : De la Convention citoyenne au texte de loi, une trajectoire en débat*. -nette-de-la-convention-citoyenne-au-texte-de-loi-une-trajectoire-en-debat/
- Clergeau, P., & Désiré, G. (1999). Biodiversité, paysage et aménagement : Du corridor à la zone de connexion biologique. *Mappemonde*, 55(3), 19-23. <https://doi.org/10.3406/mappe.1999.1517>
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1983). *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-building*. Johns Hopkins University Press.
- Collard, F. (2020). L'économie circulaire. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2455-2456(10-11), 5-72.
<https://doi.org/10.3917/cris.2455.0005>
- Comet, P. (2023, novembre 13). Auvergne Rhône-Alpes. Zéro artificialisation : La Région et l'État ferraillent auprès des maires. *Le Progrès (Auvergne Rhône-Alpes)*.
- Conseil des prélèvements obligatoires. (2022). *La fiscalité dans la perspective du ZAN* (p. 69). Cour des comptes.
- Crespy, C., & Simoulin, V. (2016). Le gouvernement à crédit. Tâtonnements des gouvernants, aveuglement des gouvernés? *L'Année sociologique*, 66(2), 465-492. <https://doi.org/10.3917/anso.162.0465>
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*. Ed. du Seuil.
- Cusin, F., Piganiol, M., Agnel, A., Blouet, A., Bouzemarene, M., Dutus, B., Helloco, A., Hutchison, J., & Neltner, E. (2022). *Zéro artificialisation nette : Un objectif hors-sol? Le cas du Grand-Poitiers*.
- Darly, S., & Torre, A. (2008). Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Ile-de-France. *Géocarrefour*, 83(4), Article 4. <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.7065>
- Darne, C. (2024, janvier 24). *Environnement - « Le zéro artificialisation nette est ruralicide » : Le sénateur de Haute-Loire, Laurent Duplomb, dénonce l'impact de la loi ZAN pour les campagnes*. L'éveil de la Haute-Loire.
- De Certeau, M. (1990). *L'invention du quotidien, tome I : Arts de faire* (Gallimard).
- Debar, A. (2013). Les directeurs départementaux sont-ils encore les « patrons » de l'État local? *Sciences de la société*, 90, Article 90. <https://doi.org/10.4000/sds.522>

- Dechézelles, S. (2017). Des chiffres et du vent. Expertises institutionnelles, marchandes et citoyennes dans les politiques locales de l'éolien. In *Quantifier les territoires. Des chiffres pour l'action publique locale*. (Presses universitaires de Rennes, p. 176-180).
- Dedieu, C. (2019). *Quand l'état se retire : La suppression de l'ingénierie publique dans le domaine de l'eau* [These de doctorat, Montpellier]. <https://theses.fr/2019MONTD016>
- Delacote, P., & Tardieu, L. (2023, novembre 2). Zéro artificialisation nette : « Une application réfléchie du dispositif peut avoir comme effet induit une baisse des inégalités territoriales ». *Le Monde.fr*.
- Delpéch, T., & Cohen, L. (2022, novembre 25). Climat : Trois grenades dégoupillées. *La Grande Conversation*. <https://www.lagrandeconversation.com/ecologie/climat-trois-grenades-degoupillees/>
- Demazière, C., & Hernandez, F. (2012). Opérations d'habitat, projets communaux et SCOT : Une cohérence variable selon les échelles. Résultats d'enquêtes en Val de Loire. *Géocarrefour*, 87(2), Article 2. <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.8700>
- Dendievel, J. (En cours). *Le développement territorial et l'objectif ZAN (zéro artificialisation nette) sont-ils compatibles ? Etude sur les départements du Gard et de l'Hérault*. [These en préparation, Le Mans]. <https://theses.fr/s361576>
- Denhez, F. (2023, octobre 3). Compensation, zan, les mots qui fâchent. *Le Blog de Frédéric Denhez journaliste auteur écologue*. <https://blog.fredericdenhez.fr/compensation-zan-les-mots-qui-fachent/>
- Depraz, S., & Chatelard, F. (2023). Qu'est-ce qu'artificialiser veut dire ? Force et limites d'une notion très politisée. Introduction. *Cahiers ESPI2R*, 12. <https://www.cahiers-espi2r.fr/1280>
- Desrosières, A. (1994). Le territoire et la localité. Deux langages statistiques. *Politix*, 25(1), 46-58. <https://doi.org/10.3406/polix.1994.1824>
- Desrosières, A. (2001). Entre réalisme métrologique et conventions d'équivalence : Les ambiguïtés de la sociologie quantitative. *Genèses*, 43, 112-127. <https://doi.org/10.3917/gen.043.0112>
- Desrosières, A. (2008). *L'argument statistique*. Mines ParisTech-Les Presses.
- Desrosières, A. (2010). Introduction—Prendre appui sur des choses. In *La politique des grands nombres* (p. 7-25). La Découverte. <https://www.cairn.info/la-politique-des-grands-nombres--9782707165046-p-7.htm>
- Desrosières, A. (2014). *Prouver et gouverner : Une analyse politique des statistiques publiques*. La Découverte.
- Desrousseaux, M. (2014). *La protection juridique de la qualité des sols* [These de doctorat, Lyon 3]. <https://theses.fr/2014LYO30080>
- Desrousseaux, M., & Schmitt, B. (2018). Réduire l'impact de l'artificialisation des sols. *L'Économie politique*, 78(2), 54-68. <https://doi.org/10.3917/leco.078.0054>
- Dietz, S., & Neumayer, E. (2007). Weak and strong sustainability in the SEEA : Concepts and measurement. *Ecological Economics*, 61(4), 617-626. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2006.09.007>
- Doray, P., Lefebvre-Dugré, A., Delavictoire, Q., Moulin, S., & Jean-Guy, P. (2017). Une reconfiguration du

- travail statistique. Institutionnalisation et appropriation des statistiques en éducation. In *Quantifier les territoires. Des chiffres pour l'action publique locale*. (Presses Universitaires de Rennes, p. 109-122).
- Douillet, A.-C., Faure, A., Halpern, C., & Leresche, J.-P. (2012). Articuler différenciation et standardisation dans l'analyse de l'action publique locale. *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation*, 2(93), 69-71.
- Douillet, A.-C., Halpern, C., & Leresche, J.-P. (2012). Introduction générale. Penser la différenciation dans l'action publique locale. In *L'action publique locale dans tous ses états : Différenciation et standardisation*. l'Harmattan.
- Dubois, G., & Céron, J.-P. (2000). Les indicateurs du tourisme durable. Un outil à manier avec discernem. *Espaces tourisme et loisir*, 17.
- Ehrenstein, V. (2013). Les professionnels de la préparation. Aider la République Démocratique du Congo à réduire sa déforestation : Programme redd+ : *Sociologies pratiques*, n° 27(2), 91-104. <https://doi.org/10.3917/sopr.027.0091>
- Emery, A., & Peiffer, V. (2024, mai 1). David Lisnard : « Halte au délire bureaucratique ! ». *Le Point*.
- Epstein, R. (2005). Les politiques territoriales post-contractuelles : Le cas de la rénovation urbaine. *Politiques et Management Public*, 23(3), 127-143. <https://doi.org/10.3406/pomap.2005.2291>
- Epstein, R. (2013). Chapitre 4. La réforme de l'État vue du bas. In *La Rénovation urbaine* (p. 215-256). Presses de Sciences Po.
- Epstein, R. (2015). La gouvernance territoriale : Une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires: *L'Année sociologique*, Vol. 65(2), 457-482. <https://doi.org/10.3917/anso.152.0457>
- Epstein, R. (2020). Un demi-siècle après Pierre Grémion : Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie. *Revue française de science politique*, Vol. 70(1), 101-117. <https://doi.org/10.3917/rfsp.701.0101>
- Espeland, W., & Sauder, M. (2007). Rankings and Reactivity : How Public Measures Recreate Social Worlds. *American Journal of Sociology*, 113, 1-40. <https://doi.org/10.1086/517897>
- Fairbairn, M. (2014). 'Like gold with yield' : Evolving intersections between farmland and finance. *The Journal of Peasant Studies*, 41(5), 777-795. <https://doi.org/10.1080/03066150.2013.873977>
- Fallon, C., & Feron, P. (2017). Quantification des politiques versus démocratisation de l'évaluation : Étude des plans de cohésion sociale en Wallonie. In M. Mespoulet, *Quantifier les territoires. Des chiffres pour l'action publique locale*. (Presse universitaires de Rennes, p. 181-195).
- Faure, A., Leresche, J.-P., Muller, P., & Nahrath, S. (2007). *Action publique et changements d'échelles : Les nouvelles focales du politique* (L'Harmattan).
- Faussabry, T. (2022, mars 21). Essonne. Ris-Orangis, ville pilote pour réduire l'artificialisation de ses sols. *ActuEssonne*.
- Floc'h, B. (2023a). Artificialisation des sols : Les élus locaux s'inquiètent de la répartition des surfaces. *Le Monde (site web)*.

- Floc'h, B. (2023b, novembre 3). Les maires plongés dans les tourments du zéro artificialisation nette. *Le Monde.fr*.
- Foucault, M. (1976). *La volonté de savoir* (Gallimard).
- Fourcade, M. (2011). Cents and Sensibility : Economic Valuation and the Nature of "Nature". *American Journal of Sociology*, 116(6), 1721-1777. <https://doi.org/10.1086/659640>
- Gautron, V. (2017). Usages et mésusages des chiffres dans les dispositifs locaux de coproduction de la sécurité. In *Quantifier les territoires. Des chiffres pour l'action publique locale*. (Presses Universitaires de Rennes, p. 95-107).
- Gandy, M. (2015). From urban ecology to ecological urbanism : An ambiguous trajectory. *Area*, 47(2), 150-154. <https://doi.org/10.1111/area.12162>
- Gaspar, R. (2023). ZAN : la jacquerie de Laurent Wauquiez et des maires ruraux. *La Gazette des communes (site web)*.
- Gaudin, J.-P. (1995). Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? *Revue française de science politique*, 45(1), 31-56. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1995.403501>
- Genestier, P. (1992). Que vaut la notion de projet urbain. *Architecture Aujourd'hui*, 288, 40-46.
- Gérald, M. (2023, juin 22). ZAN : Un débat qui divise l'Assemblée nationale. *Batiweb*.
- Gérardin, N. (2018). *Vers une centralité de la Région ? Émergence et affirmation du rôle de la Région Île-de-France en matière climat-air-énergie* [These de doctorat, Université Paris-Saclay (ComUE)]. <https://theses.fr/2018SACLA007>
- Gerbeau, D. (2022, mars 18). ZAN : Le Sénat dénonce un passage en force. *La Gazette des Communes*.
- Gerbeau, D., & Jabre, L. (2024, janvier 29). La perplexité des élus persiste sur le ZAN. *La Gazette des communes*, 2700, 9.
- Ghorra-Gobin, C. (2022). Le « capitalisme urbain » est-il compatible avec les enjeux de soutenabilité ? : *L'Information géographique*, Vol. 86(4), 91-104. <https://doi.org/10.3917/lig.864.0091>
- Gilbert, C., & Henry, E. (2012). La définition des problèmes publics : Entre publicité et discrétion. *Revue française de sociologie*, 53(1), 35-59. <https://doi.org/10.3917/rfs.531.0035>
- Goar, M. (2024, mai 8). L'artificialisation des sols se poursuit à un niveau élevé en France. *Le Monde.fr*. niveau-
- Goffman, E. (1970). *Strategic Interaction*. University of Pennsylvania Press.
- Gonon, M. (2021). *Une dette écologique pour fonder les politiques de préservation du vivant. Définir un cadre comptable national en durabilité forte adapté à la lutte contre l'artificialisation des espaces naturels*. Université Paris Dauphine.
- Grémion, P. (1976). *Le pouvoir périphérique : Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Éditions du Seuil.
- Guelton, S. (2019). La financiarisation du foncier : Une contrainte pour la construction de logements ? : *Espaces et sociétés*, n° 174(3), 35-54. <https://doi.org/10.3917/esp.174.0035>

- Guelton, S. (2023, février 19). La fiscalité locale : Peut-elle participer à réduire l'artificialisation des sols ? *Fonciers en débat*.
- Gueydan, C. (2023). Chronique de Droit de l'urbanisme Année 2022. *Droit et Ville*, 95(1), 189-217. <https://doi.org/10.3917/dv.095.0189>
- Guimont, C. (2018). La perte de biodiversité au prisme du New public management : Les angles morts des indicateurs écologiques: *Pôle Sud*, n° 48(1), 43-56. <https://doi.org/10.3917/psud.048.0043>
- Guironnet, A. (2022). *Comment la finance s'empare de nos villes, et les transforme* (Editions les Etiques).
- Guittard, L. (2023, juillet 26). ZAN : Une loi d'incitation et de dialogue pour faciliter sa mise en oeuvre. *Lefebvre Dalloz*.
- Hacking, I. (2002). *Philosophie et histoire des concepts scientifiques : Façonner les gens I* [Cours au Collège de France].
- Halleux, J.-M., Bernier, C., Fettweis, R., & Hendrickx, S. (2021). *Concilier la limitation de l'étalement urbain et l'accessibilité financière au logement* (p. 88). CREAR/LEPUR.
- Halpern, C. (2020). L'agenda environnemental des municipalités. *Economie politique*, N° 85(1), 87. <https://doi.org/10.3917/leco.085.0087>
- Halpern, C. (2021). Le pouvoir des villes: *Revue Projet*, N° 382(3), 28-31. <https://doi.org/10.3917/pro.382.0028>
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2019). Instrument: In *Dictionnaire des politiques publiques* (p. 321-330). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0321>
- Hassenteufel, P. (1998). Introduction au numéro spécial : Think Social, Act Local - La territorialisation comme réponse à la « crise de l'Etat-Providence » ? *Politiques et Management Public*, 16(3), 1-11. <https://doi.org/10.3406/pomap.1998.2195>
- Hassenteufel, P., & Smith, A. (2002). Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française ». *Revue française de science politique*, 52(1), 53-73. <https://doi.org/10.3917/rfsp.521.0053>
- Hélias, A. (2022, décembre 16). ZAN : Les associations de maires et le Sénat veulent remettre le dossier sur l'établi. Le courrier des maires et des élus locaux; www.courrierdesmaires.fr.
- Henneguelle, A., & Jatteau, A. (2021a). II / *La construction sociale des chiffres* (p. 33-50). La Découverte.
- Henneguelle, A., & Jatteau, A. (2021b). *Introduction* (p. 3-8). La Découverte.
- Henneguelle, A., & Jatteau, A. (2021d). V / *Politiques du chiffre, politiques par le chiffre* (p. 79-101). La
- Hermon, C. (2017). La protection du sol en droit. *Droit et Ville*, 84(2), 17-47. <https://doi.org/10.3917/dv.084.0017>
- Hood, C. (1995). Contemporary public management : A new global paradigm? *Public Policy and Administration*, 10(2), 104-117. <https://doi.org/10.1177/095207679501000208>
- Hubert, H. (1904). Étude sommaire de la représentation du temps dans la religion et la magie. *Annales de l'École pratique des hautes études*, 18(14), 1-39. <https://doi.org/10.3406/ephe.1904.19635>
- Hubscher, T. (2021, septembre 15). Repensons nos territoires sous le prisme de la sobriété foncière. *Citadia*

Vision.

- Idt, J. (2021). La régulation des transformations de l'usage du foncier agricole aux interfaces entre urbain et rural. Le cas des franges de l'Île-de-France. *Géographie, économie, société*, 23(4), 413-436. <https://doi.org/10.3166/ges.2021.0010>
- Ihl, O. (2007). *Le mérite et la République ; Essai sur la société des émules* (Gallimard).
- Jabre, L. (2023). Le foncier au coeur d'un colloque au Conseil d'Etat. *La Gazette des communes (site web)*.
- Jaillet, M.-C. (2004). L'espace périurbain : Un univers pour les classes moyennes. *Esprit (1940-)*, 303 (3/4), 40-62.
- Jany-Catrice, F. (2016). La mesure du bien-être territorial : Travailler sur ou avec les territoires ? *Revue de l'OFCE*, N° 145(1), 63-90. <https://doi.org/10.3917/reof.145.0063>
- Jarrige, F. (2022). *On arrête (parfois) le progrès. Histoire et décroissance* (L'échappée).
- Keating, M. (2020). Capacité politique. In *Dictionnaire des politiques territoriales: Vol. 2e éd.* (p. 63-67). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0063>
- Keucheyan, R. (2018). *La nature est un champ de bataille : Essai d'écologie politique*. La Découverte.
- Kirat, T., & Torre, A. (2006). Conflits d'usages et dynamiques spatiales. Les antagonismes dans l'occupation des espaces périurbains et ruraux. *Géographie, Économie, Société*, 8(3), 293-384.
- Lacombe, I. (2020). La difficile articulation du pilotage des territoires dans le secteur public: *Management & Avenir*, N° 118(4), 15-36. <https://doi.org/10.3917/mav.118.0015>
- Lafaye, C., Thévenot, L., & Thevenot, L. (1993). Une justification écologique? : Conflits dans l'aménagement de la nature. *Revue Française de Sociologie*, 34(4), 495. <https://doi.org/10.2307/3321928>
- Lagroye, J. (1985). La légitimation. In M. Grawitz & J. Leca, *Traité de science politique: Vol. Tome I* (Presses Universitaires de France, p. 752).
- Lambert, M.-L. (2022, juin). *ZAN (Zéro Artificialisation Nette)—Cadre réglementaire, concepts et définitions*. Journée d'étude du LIEU - UR889, Aix-en-Provence.
- Langenbucher, K. (2017). *Economic Transplants : On Lawmaking for Corporations and Capital Markets*. Cambridge University Press.
- Lascoumes, P. (1996). Rendre gouvernable, de la traduction au transcodage, l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. In *La Gouvernabilité* (p. 325-337).
- Lascoumes, P. (2004). La Gouvernamentalité : De la critique de l'État aux technologies du pouvoir. *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, 13-14, Article 13-14. <https://doi.org/10.4000/leportique.625>
- Lascoumes, P. (2019). Traduction: In *Dictionnaire des politiques publiques* (p. 643-650). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0643>
- Lascoumes, P., Le Bourhis, J.-P., & Martinais, E. (2014). Introduction. In *Le développement durable* (p. 1-8). Presses Universitaires de France.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005a). Conclusion : De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'Etat.

- In *Gouverner par les instruments* (p. 357-370). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.lasco.2005.01.0357>
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005b). Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. In *Gouverner par les instruments* (p. 11-44). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.lasco.2005.01.0011>
- Le Bivic, C. (2020). *Urbanisme rural sous influence métropolitaine. Ressources et épreuves des pratiques planificatrices locales en Ile-de-France et en Loire-Atlantique* [Thèse de doctorat]. Paris-Saclay.
- Le Bivic, C. (2023). Tensions sur le foncier agricole : L'action des Safer au prisme du ZAN. *Administration*, 280(4), 50-52.
- Le Bourhis, J.-P., & Lascoumes, P. (2014). En guise de conclusion / Les résistances aux instruments de gouvernement : Essai d'inventaire et de typologie des pratiques. In *L'instrumentation de l'action publique* (p. 493-520). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.halpe.2014.01.0493>
- Le Galès, P. (1999). Le desserrement du verrou de l'État. *Revue internationale de politique comparée*, 3, 627-652.
- Le Galès, P., & Surel, Y. (2022). Sociologie politique de l'action publique : Le moment du référentiel. *Revue française de science politique*, Vol. 71(5), 809-826. <https://doi.org/10.3917/rfsp.715.0809>
- Le Rouzic, V. (2023). *Artificialisation des sols : Quels avvenirs pour les maisons individuelles ?* La Fabrique de la Cité.
- Le Velly, R., & Jarrige, F. (2023). Le développement du photovoltaïque sur des terres agricoles, entre régulations publiques et jeux d'acteurs. *VertigO : la revue électronique en sciences de l'environnement*, 23(2), 1-26. <https://doi.org/10.4000/vertigo.40813>
- Leduc, A. (2023, avril 27). *Qu'est-ce que l'objectif de «Zéro artificialisation nette» évoqué dans la feuille de route d'Elisabeth Borne ?* vert.eco. <https://vert.eco/articles/quest-ce-que-lobjectif-de-zero-artificialisation-nette-evoque-dans-la-feuille-de-route-delisabeth-borne>
- Lemoine, B. (2008). Chiffrer les programmes politiques lors de la campagne présidentielle 2007. Heurs et malheurs d'un instrument. *Revue française de science politique*, 58(3), 403-431. <https://doi.org/10.3917/rfsp.583.0403>
- Lenormand. (2023, octobre 5). *ZAN : Le Conseil d'Etat censure partiellement le décret sur la nomenclature de l'artificialisation des sols*.
- Logerais, V. (2023, juin 29). La biodiversité dans le débat politique : Tout se joue à un fil. *Parangone*. <https://parangone.org/biodiversite-debat-politique-zan-loi-restauration-nature-deforestation-importee/>
- Lory, P. (2023). L'observatoire de l'artificialisation. *Administration*, 280(4), 22-24.
- Luneau, S. (2022, avril 1). ZAN : 22 territoires pilotes pour diminuer la consommation foncière. *La Gazette des Communes*.
- Marcou, G. (2015). L'État, la décentralisation et les régions. *Revue française d'administration publique*, 156(4), 887-906. <https://doi.org/10.3917/rfap.156.0887>

- Marrel, G., & Payre, R. (2018). Introduction. Le rapport au temps, marqueur de l'autonomisation du politique. In *Temporalité(s) politique(s)* (p. 5-21). De Boeck Supérieur. <https://doi.org/10.3917/dbu.deze.2018.01.0005>
- Martin, O. (2020a). Chapitre 3. Le temps, ses rythmes et ses mesures. In *L'empire des chiffres* (p. 53-71). Armand Colin.
- Martin, O. (2020b). Chapitre 7. Évaluations et compétitions chiffrées dans les sociétés contemporaines. In *L'empire des chiffres* (p. 149-169). Armand Colin.
- Martin, O. (2020c). Chapitre 8. La quantification est un fait social. In *L'empire des chiffres* (p. 177-201). Armand Colin.
- Martin, O. (2020d). Chapitre 9. Raisons de la quantification. In *L'empire des chiffres* (p. 203-241). Armand Colin.
- Martin, O. (2020e). Chapitre 10. Effets propres de la quantification. In *L'empire des chiffres* (p. 243-263). Armand Colin.
- Mauz, I., & Granjou, C. (2010). La construction de la biodiversité comme problème politique et scientifique, premiers résultats d'une enquête en cours. *Sciences Eaux & Territoires, Numéro 3(3)*, 10-13. <https://doi.org/10.3917/set.003.0010>
- Mazeaud, A., Aulagnier, A., Smith, A., & Compagnon, D. (2022). La territorialisation de l'action climatique: *Pôle Sud*, n° 57(2), 5-20. <https://doi.org/10.3917/psud.057.0005>
- Mazeaud, A., & Rieu, G. (2021). Une privatisation de l'état bleu ? Ingénierie publique, ingénierie privée dans la gouvernance territoriale des risques littoraux: *Revue française d'administration publique*, N° 177(1), 153-169. <https://doi.org/10.3917/rfap.177.0159>
- Méda, D. (2014). *La Mystique de la croissance : Comment s'en libérer*. Flammarion.
- Menard, F. (2002). La construction statistique du local. *Informations sociales*, 104, 40-49.
- Merlin, P., & Choay, F. (2009). *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement (2e édition)*, Presses universitaires de France.
- Mespoulet, M. (2017). Introduction. In *Quantifier les territoires. Des chiffres pour l'action publique locale*. (Presse universitaires de Rennes, p. 9-23).
- Michel, V. (2023, mai 18). Le Sénat pousse à la révision du « zéro artificialisation nette ». *Le Télégramme (Bretagne)*.
- Miet, D. (2024, mars 6). La densification douce ou la miniaturisation de l'industrie immobilière à l'heure du ZAN.pdf. *La Grande Conversation*.
- Miller, P., & Rose, N. (1990). Governing economic life. *Economy and Society*, 19(1), 1-31. <https://doi.org/10.1080/030851490000000001>
- Motaame-Czubowski, N. (2021). « Zéro Artificialisation Nette » pour des fonctions et services écosystémiques du sol au centre de l'urbanisme de transition [Droit-Géographie]. Université de Tours.
- Muller, P. (2015). *La société de l'efficacité globale*. Humensis.
- Nappi-Choulet, I. (2013). La financiarisation du marché immobilier français : De la crise des années 1990 à la

- crise des subprimes de 2008: *Revue d'économie financière*, N° 110(2), 189-206.
<https://doi.org/10.3917/ecofi.110.0189>
- Nay, O. (2001). Négocier le partenariat. Jeux et conflits dans la mise en œuvre de la politique communautaire en France. *Revue française de science politique*, 51(3), 459-481. <https://doi.org/10.3917/rfsp.513.0459>
- Noiriel, G. (1997). Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques. *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 26(1), 25-54. <https://doi.org/10.3406/genes.1997.1431>
- Novarina, G. (2003). *Plan et projet: L'urbanisme en France et en Italie* (Anthropos).
<https://www.laprocedure.com/product/1252277/plan-et-projet-l-urbanisme-en-france-et-en-italie>
- Offner, J.-M. (2022a, août 22). De l'impasse légaliste de l'arithmétique foncière à l'ambition régulatrice de la gouvernance des sols. *Urbanisme*.
- Offner, J.-M. (2022b, août 22). *ZAN, contre-enquête De l'impasse légaliste de l'arithmétique foncière à l'ambition régulatrice de la gouvernance des sols*. Urbanisme.
- Offner, J.-M. (2023). La standardisation des politiques publiques locales : Une renationalisation tacite. *La Grande Conversation*, 14.
- Ogien, A. (2010). La valeur sociale du chiffre : La quantification de l'action publique entre performance et démocratie. *Revue Française de Socio-Économie*, n° 5(1), 19-40. <https://doi.org/10.3917/rfse.005.0019>
- Ogien, A. (2020). La valeur sociale du chiffre : La quantification de l'action publique entre performance et démocratie. *Revue Française de Socio-Économie, Hors-série(en lutte)*, 99-120.
<https://doi.org/10.3917/rfse.spe2020.0099>
- Ollivier, C., Spiegelberger, T., & Gaucherand, S. (2020). La territorialisation de la séquence ERC : Quels enjeux liés au changement d'échelle spatiale ? *Sciences Eaux & Territoires, Numéro 31(1)*, 50-55.
<https://doi.org/10.3917/set.031.0050>
- O'Neil, C. (2018). *Algorithmes, la bombe à retardement*. <https://arenes.fr/livre/algorithmes-la-bombe-a-retardement/>
- Ordre de Géomètres-Experts. (2023). *Propositions et pistes de réflexion des géomètres-experts pour accompagner les communes sous RNU vers l'élaboration d'un document d'urbanisme* (p. 9).
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>
- Padieu, R. (1998). Pour un usage citoyen du nombre. *Drôle d'époque*, 3, 39-53.
- Padilla, B., Guillet, F., & Gelot, S. (2022, mai 2). *Objectif ZAN: Comment tenir les comptes ?* The Conversation.
- Paradeise, C. (2012). Le sens de la mesure. La gestion par les indicateurs est-elle gage d'efficacité ? *Revue d'économie du développement*, 20(4), 67-94. <https://doi.org/10.3917/edd.264.0067>
- Pasquier, R. (2004). La capacité politique des régions : Une comparaison France/Espagne. In *La capacité politique des régions : Une comparaison France/Espagne*. Presses universitaires de Rennes.
<https://books.openedition.org/pur/24886>

- Pasquier, R., Simoulin, V., & Weisbein, J. (2013). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories* (Lgdj).
- Paugam, J. (2023, octobre 10). LR se saisit de l'incontournable question écologique. *Les Echos*.
- Payre, R., & Marrel, G. (2018). *Temporalité(s) politique(s) : Le temps dans l'action politique collective*. De Boeck Supérieur.
- Pedro, A. (2023, octobre 1). Laurent Wauquiez fait un pas supplémentaire vers une candidature pour 2027. *Le Monde.fr*.
- Peltier, R. (EN cours). *Les effets de l'objectif national « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) sur la cohésion sociale et territoriale : Une analyse d'économie urbaine et géographique* [These en préparation, Université Grenoble Alpes]. <https://theses.fr/s368689>
- Penche, A. (2024, mai 13). Le Sénat veut remplacer le ZAN par une « moindre artificialisation territorialisée ». *Le Moniteur (site web)*.
- Penissat, E. (2018). Statistiques. In C. Hay & A. Smith, *Dictionnaire d'économie politique*. Presses de Sciences Po.
- Pestre, D. (2013). *A contre-science Politiques et savoirs des sociétés contemporaines* (Seuil).
- Pestre, D. (2016). La mise en économie de l'environnement comme règle : Entre théologie économique, pragmatisme et hégémonie politique. *Ecologie & politique*, N°52(1), 19. <https://doi.org/10.3917/ecopo1.052.0019>
- Pestre, D. (2020). Comment l'environnement a été géré depuis 50 ans. In È. Chiapello, A. Missemmer, & A. Pottier (Éds.), *Faire l'économie de l'environnement* (p. 17-36). Presses des Mines. <https://doi.org/10.4000/books.pressessmines.6460>
- Peters, B. G. (1994). Managing the hollow state. *International Journal of Public Administration*, 17(3-4), 739-756. <https://doi.org/10.1080/01900699408524915>
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2001). Developments in intergovernmental relations : Towards multi-level governance. *Policy & Politics*, 29(2), 131-135. <https://doi.org/10.1332/0305573012501251>
- Petitimbert, R. (2022). La terre comme « marchandise fictive ». Une lecture polanyienne des mesures compensatoires: *Revue Française de Socio-Économie*, n° 28(1), 51-69. <https://doi.org/10.3917/rfse.028.0051>
- Pheulpin, S. (2023, août 1). ZAN : Deux décrets soumis à consultation publique. *Le Moniteur*.
- Picot, D. (2024, mars 8). Avec le ZAN, les élus perdent la boussole. *La Gazette des Communes*.
- Piffaretti, A. (2022, mars 25). Ris-Orangis précurseur du « zéro artificialisation des sols ». *Les Echos*.
- Piganiol, M. (2017). Le prix du compromis politique : Quand les politiques du logement et de la dette s'affrontent dans le marché foncier. *Revue française de sociologie*, Vol. 58(2), 267-293. <https://doi.org/10.3917/rfs.582.0267>
- Piganiol, M. (2018). Chapitre 9. Négocier à temps. Les stratégies temporelles des politiques foncières. In *Temporalité(s) politique(s)* (p. 149-163). De Boeck Supérieur.

<https://doi.org/10.3917/dbu.deze.2018.01.0149>

- Pinson, G. (2005a). Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique. In *Gouverner par les instruments* (p. 199-233). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.lasco.2005.01.0199>
- Pinson, G. (2005b). Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique: In *Gouverner par les instruments* (p. 199-233). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.lasco.2005.01.0199>
- Pinson, G., & Reigner, H. (2017). Introduction : Politiques urbaines et (in)justice spatiale. *Sociétés contemporaines*, N° 107(3), 5-21. <https://doi.org/10.3917/soco.107.0005>
- Pisani, E. (1977). *Utopie foncière : L'espace pour l'homme*. Gallimard.
- Plottu, B., & Plottu, É. (2009). Contraintes et vertus de l'évaluation participative. *Revue française de gestion*, 192(2), 31-58.
- Poidevin, J.-L. (2001). Quel avenir pour l'aménagement et les aménageurs. In *Club ville aménagement-direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction* (La Documentation française).
- Polanyi, K. (1944). *La Grande Transformation* (Gallimard).
- Porter, T. M. (1996). Trust in Numbers : The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life. In *Trust in Numbers*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400821617>
- Poupeau, F.-M. (2013). Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie. *Politiques et management public*, Vol 30/4, Article Vol 30/4.
- Poupeau, F.-M., & Boutaud, B. (2021). La transition énergétique, un nouveau laboratoire de l'action publique locale ? *Institut de la décentralisation*, I(119), 28-36.
- Prévoit, M., Bentayou, G., Chatelan, O., Desage, F., Gardon, S., Linossier, R., Meillerand, M.-C., & Verdeil, E. (2008). Les agences d'urbanisme en France. *Métropoles*, 3, Article 3. <https://doi.org/10.4000/metropoles.2322>
- Prieur, M. (1984). La politique régionale de l'environnement en France. *Revue juridique de l'Environnement*, 9(2), 107-113. <https://doi.org/10.3406/rjenv.1984.1924>
- Prunier, L., Marzin, C., & Guidetti, G. (2023, novembre 3). *Zéro Artificialisation Nette : Décryptage des enjeux*. <https://carbone4.com/fr/article-zan-decryptage>
- Quinault-Maupoil, T. (2024, avril 10). Christophe Béchu démine la fronde des élus sur l'artificialisation des sols. *Le Figaro*.
- Radaelli, C. M. (2017). *Technocracy in the European Union*. Routledge.
- Rambaud, A., & Feger, C. (2020, juin). Transformer nos systèmes comptables pour se réorganiser avec ce qui compte (vraiment). *The Conversation*. <https://hal.science/hal-03105213>
- Regnery, B. (2017). *La Compensation écologique. Concepts et limites pour conserver la biodiversité*.
- Reinhart, C. (2022, mars 21). Territoires ZAN : 22 projets sélectionnés pour bénéficier de l'aide de l'Ademe | Maire-Info, quotidien d'information destiné aux élus locaux. *Maire.info*.
- Reinhart, C. (2023, novembre 23). Aménagement des territoires : Le ZAN fait salle comble au Congrès des

maires. *Maire.info*.

- Rémy, E. (1995). Apprivoiser la technique. Débat public autour d'une ligne à haute tension. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 8(31), 136-144. <https://doi.org/10.3406/polix.1995.1922>
- Renault, M. (2016). Une approche transactionnelle des démarches d'élaboration participative d'indicateurs sociétaux. La méthode du Conseil de l'Europe. *Innovations*, 49(1), 203-225. <https://doi.org/10.3917/inno.049.0203>
- Renault, M., & Combe, H. (2017). Élaborer des indicateurs avec les citoyens : Les enjeux de la mise en débat des indicateurs de richesses dans les territoires. In M. Mespoulet, *Quantifier les territoires. Des chiffres pour l'action publique locale*. (Presses universitaires de Rennes, p. 209-2023).
- Rérat, P. (2005). *Étalement, fragmentation, mobilité. 1*, 41-55.
- Riste, C. (2023, novembre 10). Zéro artificialisation nette : Les élus bretons votent une motion. *Le Journal de Saône et Loire*, 12.
- Ropars, C. (2023). *Cadre normatif du ZAN* (p. 23). Intercommunalités de France.
- Rose, N. (1991). Governing by numbers : Figuring out democracy. *Accounting, Organizations and Society*, 16(7), 673-692. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(91\)90019-B](https://doi.org/10.1016/0361-3682(91)90019-B)
- Rouchet, J. (1999). *Les observatoires économiques et sociaux* (53; p. 40). CNIS.
- Rumpala, Y. (2009). Mesurer le « développement durable » pour aider à le réaliser ? : La mise en indicateurs entre appareillage de connaissance et technologie d'accompagnement du changement. *Histoire & mesure*, XXIV(1), 211-246. <https://doi.org/10.4000/histoiremesure.3896>
- Saint-André, C. (2020a, février 4). Sobriété foncière : L'AMF prône une approche différenciée. *AMF*.
- Saint-André, C. (2020b, février 5). *Sobriété foncière : L'AMF prône une approche différenciée*. Association des Maire de France et des présidents d'intercommunalité de France - AMF.
- Salais, R. (2010). Usages et mésusages de l'argument statistique : Le pilotage des politiques publiques par la performance: *Revue française des affaires sociales*, 1, 129-147. <https://doi.org/10.3917/rfas.101.0129>
- Salle, F. (2023, août 10). Loire. Pourquoi il y aura une liste écologiste aux prochaines élections sénatoriales. *Le Progrès (Loire)*.
- Salleron, O. (2022, octobre 5). Zéro artificialisation nette les préfets appelés à ne pas aller plus vite que la musique. *FFB Nationale*, 16.
- Scott, J. (2009). *The Art of Not Being Governed. An Anarchist History of Upland Southeast Asia*.
- Segas, S. (2020). Introduction : De nouveaux territoires du politique ? Interroger les évolutions du répertoire de la territorialité dans les domaines de l'action collective, des politiques publiques et de la compétition politique. *Pôle Sud*, 52(1), 7-19. <https://doi.org/10.3917/psud.052.0007>
- Serrano, J., & Vianey, G. (2011). Consommation d'espace agricole et relations entre acteurs privés et publics : Un management en faveur de l'artificialisation. *Norois*, 221, 111-124. <https://doi.org/10.4000/norois.3799>
- Sheppard-Sellam, E. (2019). Problème public. In *Dictionnaire des politiques publiques: Vol. 5e éd.* (p. 201

- 504-510). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0504>
- Smith, A., & Sorbets, C. (2003). Le leadership politique et le territoire : Les cadres d'analyse en débat. In *Le leadership politique et le territoire : Les cadres d'analyse en débat*. Presses universitaires de Rennes. <https://books.openedition.org/pur/24860>
- Soler-Couteaux, P., & Strebler, J.-P. (2021). Les documents d'urbanisme à l'épreuve du zéro artificialisation nette : Un changement de paradigme. *Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction*, 10, 512.
- Soriano, S. (2023). « La carte est un outil indispensable pour relever les nouveaux défis du foncier ». *Administration*, 280(4), 25-27.
- Souami, T. (2023). « Zéro artificialisation nette » en aménagement : Compter et conter la nature en ville pour changer les pratiques ? *Développement durable et territoires*, Vol. 14, n°3. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.23244>
- Souchier, C. (2018). *Maîtriser le temps : Du projet scientifique au gouvernement des temporalités*. Éditions du Croquant.
- Sourisseau, N. (2024, mai 2). Are EU countries following the “no-net-land take in 2050” recommendation? *Energy Cities*.
- Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(3), 355-374. <https://doi.org/10.2307/1882010>
- Supiot, A. (2015). *La Gouvernance par les nombres* (Éditions Fayard).
- Taiclet, A.-F. (2017). « Quand dépenser c'est faire » Une analyse de l'évaluation des politiques territoriales européenne. In M. Mespoulet, *Quantifier les territoires. Des chiffres pour l'action publique locale*. (Presses universitaires de Rennes, p. 137-154).
- Taiclet, A.-F. (2018). Chapitre 11. Quand gouverner, c'est rythmer. Le temps comme instrument politique d'accompagnement de la fin de l'industrie minière. In *Temporalité(s) politique(s)* (p. 181-196). De Boeck Supérieur. <https://doi.org/10.3917/dbu.deze.2018.01.0181>
- Talbot, C., Pollitt, C., Caulfield, J., & smullen, amanda. (2004). *Agencies : How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations*.
- Talbot, D. (2006). La gouvernance locale, une forme de développement local et durable? Une illustration par les pays. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Dossier 7, Article Dossier 7. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.2666>
- Theys, J. (2000). *Quelles recherches sur le développement durable ? Un détour par les indicateurs* (Notes du Centre de Prospective et de Veille Scientifique 13; Développement durable, villes et territoires, p. 135). Ministère de l'Équipement.
- Tissot, S. (2007). *L'état et les quartiers : Genèse d'une catégorie de l'action publique*. Seuil.
- Thoenig, J.-C., & Dupuy, F. (1985). *L'Administration en miettes*. Fayard.
- Thoenig, J.-C., & Duran, P. (1996). La gestion publique de l'État territorial. *Revue française de science politique*, 46, 580-623. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1996.395082>

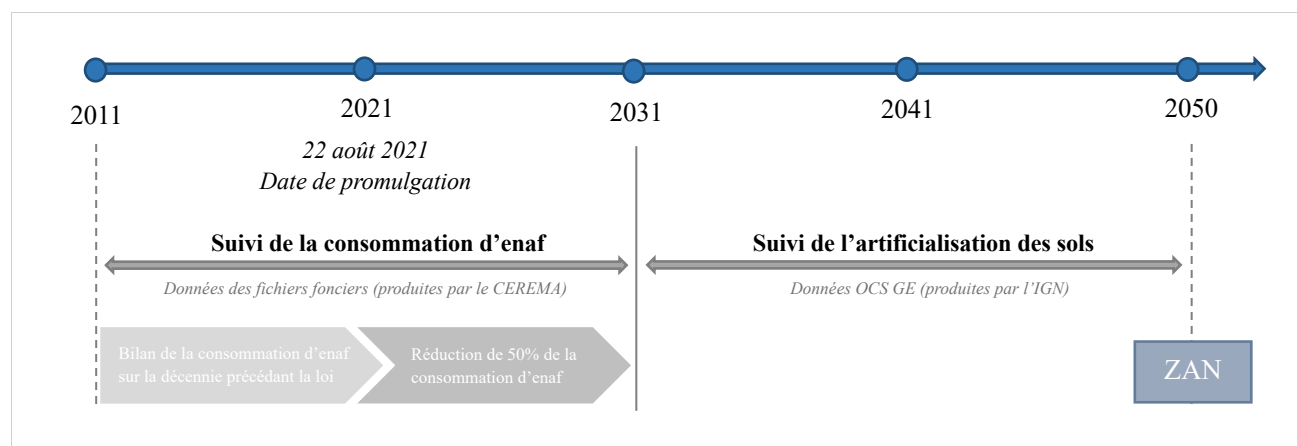
- Trannoy, A., & Wasmer, É. (2022). *Grand Retour de la terre dans les patrimoines*—Éditions Odile Jacob (Odile Jacob).
- Vanier, M. (2009). *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives* (Presses universitaires de Rennes).
- Vanier, M. (2023, septembre 7). Zéro artificialisation nette : Premières leçons. *La Grande Conversation*. <https://www.lagrandeconversation.com/ecologie/zero-artificialisation-nette-premieres-lecons/>
- Vitry, C., & Chia, E. (2017). Stratégies d'opposition des acteurs à l'enrôlement. *Management & Avenir*, 97, 149. <https://doi.org/10.3917/mav.097.0149>
- Viviani, M. (2024, avril 11). Zéro artificialisation nette (ZAN) : Les nouveaux grands projets industriels français y échapperont. *La Tribune*.
- Worms, J.-P. (1966). Le préfet et ses notables. *Sociologie du travail*, 8(3), 249-275. <https://doi.org/10.3406/sotra.1966.1274>
- Zarka, Y. C. (2009). L'évaluation : Un pouvoir supposé savoir. *Cités*, 37(1), 113-123. <https://doi.org/10.3917/cite.037.0113>

Liste des figures

Figure 1.	Consommation totale (en hectares) entre le 1er janvier 2011 et le 1er janvier 2022	p.12
Figure 2.	Présentation de l'OCS GE sur un territoire, sous ses deux aspects : la couverture des sols et leur usage	p.25
Figure 3.	Liste de dix amendements parlementaires visant les modalités d'application de la « garantie un hectare » de la loi sénatoriale du 20 juillet 2023.	p.44
Figure 4.	Principales évolutions législatives de l'objectif ZAN	p.64
Figure 5.	Comparaison des surfaces artificialisées par pays de l'Union européenne en 2018 (en % de la superficie du pays)	p.83
Figure 6.	Objectifs de limitation de la consommation d'espace inscrits dans les SRADDET avant l'adoption de la loi ZAN	p.121
Figure 7.	L'opposition des communes rurales et urbaines françaises à l'aune des indicateurs de consommation foncière	p.135
Figure 8.	Panorama non exhaustif des initiatives promues par les agences nationales et locales dans le processus d'instrumentation du ZAN	p.138

Annexes

Annexe 1 : Chronologie de l'application du ZAN



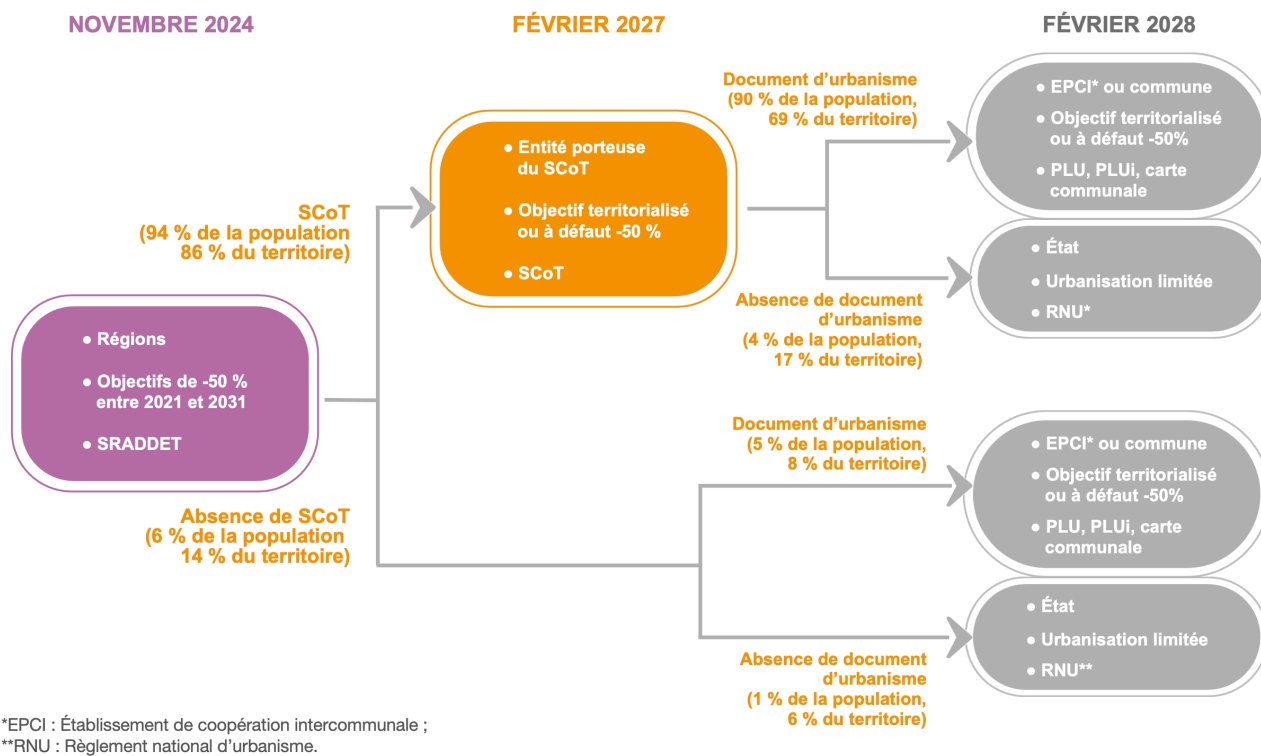
Source : Réalisation personnelle

Annexe 2 : Présentation succincte des trois bases de données foncières disponibles

	Enquête Teruti-Lucas	Corine Land Cover	Fichiers fonciers
<i>Production et séries</i>	Enquête lancée dans les années 1960, qui couvre le territoire national depuis 1982. Elle est produite par les services statistiques du ministère de l'agriculture. Elle a été adossée en 2005 à l'enquête européenne Lucas. Depuis 2017, les résultats sont publiés de manière triennale (résultats consolidés sur trois ans).	Enquête européenne lancée en 1985 et réalisée dans le cadre du programme « Copernicus » de l'Agence européenne pour l'environnement. En France, elle est organisée par le service statistique du ministère de la Transition écologique et solidaire appuyé de l'IGN. Cinq millésimes ont été publiés à ce jour : 1990, 2000, 2006, 2012 et 2018.	Base nationale mise à jour annuellement, sur la base des données fiscales, et retraitées par le Cerema. Les données annuelles sont disponibles depuis 2009.
<i>Méthode de recueil</i>	L'enquête se fonde sur une grille de près de 9 millions de points, situés tous les 250 mètres, qui couvrent le territoire.	Les données de CLC sont produites à partir d'images satellitaires, qui sont interprétées pour construire un « inventaire biophysique » de l'occupation des terres européennes.	Fondée sur les données « MAJIC » transmises par l'administration fiscale, recueillies par le biais des déclarations fiscales (en matière de taxe foncière).
<i>Limites</i>	• Les résultats sont agrégés par département : l'occupation des sols n'est donc pas géolocalisable. • L'échéancier est triennal.	• Elles sont menées à l'échelle d'unités dont la surface minimale est de 25 hectares. • Les évolutions sont relevées à compter de 5 hectares.	• Ne sont pas inclus les espaces non cadastrés (notamment les voies de circulation). • Les données reposent sur des déclarations fiscales parfois incomplètes.

Source : Sénat, 2021

Annexe 3 : Intégration en cascade des objectifs de la loi Climat et Résilience



Source : France Stratégie (2023).

Annexe 4 : Organigramme de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

COM	Mission communication p.i. Floriane POUZOL - Tél. 01.40.81.91.04	DIRECTION GENERALE DE L'AMENAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE LA NATURE (DGALN) Directrice générale : Stéphanie DUPUY-LYON - Tél 01.40.81.30.84 Adjoint : Brice HUET - 01.40.81.91.33 Directrice de cabinet : Perrine TOURNADE - Tél. 01.40.81.95.96 Conseillère transformation : Annelise CASTRES SAINT MARTIN - Tél 01.40.81.24.70 Conseiller information géographique : Pascal LORY - Tél. 01.40.81.24.70 Conseillère : Véronique PERRIER - Tél. 01.40.81.91.53 Conseiller transformation numérique : Guillaume LEVIEUX - Tél 01.40.81.98.95	SAGP	Service des affaires générales et de la performance										
MPB	Mission plan bâtiment durable N... - Tél. 01.40.81.91.19		SDAG	Sous-direction des affaires générales Magali AUFAN - Tél. 01.40.81.98.43		SDP Sous-direction de la performance Jean-Charles POIREL, S-Dir. - Tél. 01.40.81.83.93 Pierre STEFANIZZI, Adjoint - Tél. 01.40.81.15.40								
CIPREB	Coordination interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments Anne-Lise DELORON - Tél. 01.40.81.33.05		BRH	Bureau des ressources humaines Carole MORAND Tél. 01.40.81.90.47	BF	Bureau de la formation Laurence BOUVET Tél. 01.40.81.94.83	PMG	Pôle des moyens généraux Sakhi CAMALACANNANE Tél. 01.40.81.10.09	BAFS	Bureau des affaires financières et de la synthèse Omar MOKEDDEM Tél. 01.40.81.18.93	BEC	Bureau des emplois et des compétences Pierre MAILLET Tél. 01.40.81.94.82	BCSI	Bureau de la coordination des systèmes d'information Nicolas MARCHAND Tél. 04.40.81.15.72
PUCA	Plan urbanisme construction architecture Hélène PESKINE - Tél. 01.40.81.91.19		BCPR	Bureau du courrier parlementaire Jean-Pascal BEAUFILS Tél. 01.40.81.95.97	BCM	Bureau de la comptabilité et des marchés Christine MOTARD Tél. 01.40.81.93.67								
DIAG	Revue diagonal Virginie BATHELLIER - Tél. 01.40.81.11.95													

Mise à jour le 2 novembre 2020

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) Directeur : François ADAM - Tél. 01.40.81.30.71 Adjoint au directeur : Emmanuel de LANVERSIN - Tél. 01.40.81.90.27 Adjointe au directeur : Amélie RENAUD - Tél. 01.40.81.90.12 Cheffe de cabinet : Chloé MATHIEU - Tél. 01.40.81.91.03 Chargé de mission : Fabrice MORMIN - Tél. 01.40.81.91.89						Yves-Laurent SAPOVAL, Expert de haut niveau - Tél. 01.40.81.15.41 Marie-Christine ROGER, CdM Outre-Mer - Tél. 01.40.81.92.99 Michèle PHELEP, CdM animation territoriale - Tél. 01.40.81.37.51 Sabine BAILLARGUET, CdP PPA-GOU - Tél. 01.40.81.91.65 Henry CIESIELSKI CdP lutte contre la vacance de logements - Tél. 01.40.81.91.10 Philippe GRALL, CdP foncier privé - Tél. 01.40.81.91.39 Jean GUINARD, CdP foncier public - Tél. 01.40.81.91.43 Yves RAUCH, CdP logt étudiants et jeunes actifs - Tél. 01.40.81.90.56 Arthur HATCHUEL, CdP Dossier facile - Tél. 01.40.81.12.97					
---	--	--	--	--	--	---	--	--	--	--	--

Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) Directeur : Olivier THIBAUT - Tél. 01.40.81.35.27 Adjointe au directeur : Sophie-Dorothée DURON - Tél. 01.40.81.31.98 Adjointe au directeur : Marie-Laure METAYER - Tél. 01.40.81.36.85 Cheffe de cabinet : Frédérique LECOCQ - Tél. 01.40.81.35.24				MI Mission de la coordination européenne et internationale Stéphanie SCHAAN Tél. 01.40.81.95.45			
---	--	--	--	--	--	--	--

FE	PH	LO	QC	QV	AD	ATAP	EARM	ET	ELM
Sous-direction du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement Emmanuel ROUSSELOT, S-Dir Tél. 01.40.81.92.69 Arnaud MATHIEU, Adjt Tél. 01.40.81.33.11 Benoît AMEYÉ, Adjt Tél. 01.40.81.97.14 Mathieu PRZYBYLSKI, Adjt Tél. 01.40.81.91.16	Sous-direction des politiques de l'habitat Laurent BRESSON, S-Dir Tél. 01.40.81.11.49 Stéphane FLAHAUT, Adjt Tél. 01.40.81.95.17 Sandie MICHELIS, Adjt Tél. 01.40.81.94.78	Sous-direction de la législation de l'habitat et des organismes constructeurs Luc-André JAXEL-TRUER, S-Dir - Tél. 01.40.81.94.46 Alexandre TREMOLIERE, Adjt Tél. 01.40.81.94.69 N..., Adjt(e) Tél. 01.40.81.94.97	Sous-direction de la qualité et du développement durable dans la construction Emmanuel ACCIARDI, S-Dir Tél. 01.40.81.93.03 Richard DANJOU, Adjt Tél. 01.40.81.92.47 Mickaël THIERY, Adjt Tél. 01.40.81.90.64	Sous-direction de la qualité du cadre de vie Vincent MONTREUX, S-Dir Tél. 01.40.81.94.19 Patrick BRIE, Adjt Tél. 01.40.81.14.43 Naïla SOUKHELOUA, Adjt Tél. 01.40.81.94.86	Sous-direction de l'aménagement durable Jean-Baptiste BUTLEN, S-Dir Tél. 01.40.81.99.93 Christophe SUCHEL, Adjt Tél. 01.40.81.70.24 Magali PINON-LECONTE, Adjt Tél. 01.40.81.91.86	Sous-direction de l'animation territoriale et de l'appui aux politiques de protection et de restauration des écosystèmes Florence CLERMONT-BROUILLET S-Dir - Tél. 01.40.81.67.30 Julie PERCELEY, Adjt Tél. 01.40.81.95.77 N..., Adjt(e) Tél. 01.40.81.93.10	Sous-direction de la protection et de la gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques Amélie COANTIC, S-Dir Tél. 01.40.81.34.47 Guglielmina OLIVEROS-TORO Adjt - Tél. 01.40.81.22.23 Laure SOULIAC, Adjt Tél. 01.40.81.10.04	Sous-direction de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres Mathieu PAPOUIN, S-Dir Tél. 01.40.81.29.55 Caroline VENDRYES, Adjt - Tél. 01.40.81.38.86 Olivier DEBAERE, Adjt Tél. 01.40.81.69.96	Sous-direction de la protection et de la restauration des écosystèmes littoraux et marins Fabienne RICARD, S-Dir Tél. 01.40.81.32.14 Rémi MEJECAZE, Adjt Tél. 01.40.81.32.17
FE1	PH1	LO1	QC1	QV1	AD1	ATAP1	EARM1	ET1	ELM1
Bureau des aides financières N... Tél. 01.40.81.91.37	Bureau des politiques sociales du logement Régis HAIAT Tél. 01.40.81.90.06	Bureau du droit immobilier et de l'habitat Siham BELAÏD Tél. 01.40.81.95.84	Bureau de la qualité technique et de la réglementation technique de la construction Quentin DESLOT Tél. 01.40.81.93.35	Bureau des sites et espaces protégés Eléa WERMELINGER Tél. 01.40.81.32.62	Bureau des stratégies territoriales Monica-Isabel DIAZ Tél. 01.40.81.98.31	Bureau de la synthèse et de la coordination des politiques de protection et de restauration des écosystèmes Bénédicte GUERY Tél. 01.40.81.71.27	Bureau de la politique de l'eau Anaïs BAILLY Tél. 01.40.81.32.94	Bureau de la politique de la biodiversité Benoît BERGEGERE Tél. 01.40.81.31.50	Bureau de la politique des écosystèmes marins Emilie PLEYBER Tél. 01.40.81.67.57
FE2	PH2	LO2	QC2	QV2	AD2	ATAP2	EARM2	ET2	ELM2
Bureau du budget du logement et de l'aménagement Amélie PINEL Tél. 01.40.81.93.62	Bureau des politiques locales de l'habitat, de la programmation et du renouvellement urbain Christine OREFICI Tél. 01.40.81.94.16	Bureau des rapports localisés Jean-Christophe MARCHAL Tél. 01.40.81.92.37	Bureau de la performance environnementale du bâtiment et de l'animation territoriale David DELCROS Tél. 01.40.81.93.66	Bureau des paysages et de la publicité Dorine LAVILLE Tél. 01.40.81.91.70	Bureau des grandes opérations d'urbanisme Eric CORBEL Tél. 01.40.81.76.05	Bureau de tutelle de l'Office français pour la biodiversité et des agences de l'eau Bénédicte VERGOBBI Tél. 01.40.81.92.74	Bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques Jean-François GAILLAUD Tél. 01.40.81.13.24	Bureau des espaces protégés Benoît ARCHAMBAULT Tél. 01.40.81.29.98	Bureau de la gestion des espaces maritimes et littoraux Arthur DE CAMBIAIRE Tél. 01.40.81.71.93
FE3	PH3	LO3	QC3	QV3	AD3	ATAP3	EARM3	ET3	ELM3
Bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement Sylvain BERGAMINI Tél. 01.40.81.98.72	Bureau du parc privé Denis SOLINA Tél. 01.40.81.96.71	Bureau de la réglementation des organismes constructeurs François-Xavier CHOPIN Tél. 01.40.81.99.81	Bureau des acteurs, des produits et de l'innovation dans la construction Emilie MAYSONNAVE Tél. 01.40.81.92.61	Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie Emilie BONNET-DERIVIERE Tél. 01.40.81.94.08	Bureau des politiques foncières Ghislaine BORDES Tél. 01.40.81.15.79	Bureau de la législation de l'eau et de l'appui juridique Caroline LAVALLÉE Tél. 01.40.81.14.31	Bureau de la ressource en eau, des milieux aquatiques et de la pêche en eau douce Claire-Cécile GARNIER Tél. 01.40.81.30.77	Bureau de la chasse, de la faune et de la flore sauvages Mireille CELDRAN Tél. 01.40.81.35.36	Bureau de l'évaluation et de la protection des milieux marins Isabelle TERRIER Tél. 01.40.81.32.11
FE4	PH4	LO4	QC4	QV4	AD4	ATAP4	EARM4	ET4	
Bureau des aides personnelles au logement Nolwen SARIAN Tél. 01.40.81.90.49	Bureau de la connaissance sur le logement et l'habitat Julie SER-ISTIN Tél. 01.40.81.99.18	Bureau du suivi des organismes constructeurs Charlotte COUTON Tél. 01.40.81.99.30	Bureau de la réhabilitation du parc, des évaluations économiques et de l'outre-mer Yannick PACHE Tél. 01.40.81.92.97	Bureau de la législation de l'urbanisme Caroline SAUZE Tél. 01.40.81.74.88	Bureau de l'aménagement opérationnel durable Thomas ZAMANSKY Tél. 01.40.81.74.44	Bureau de l'animation territoriale et de la police de l'eau et de la nature Véronique LE COZ Tél. 01.40.81.31.41	Bureau de la lutte contre les pollutions domestiques et industrielles Emmanuel MORICE Tél. 01.40.81.34.41	Bureau de l'encadrement des impacts sur la biodiversité Catherine CUMUNEL Tél. 01.40.81.30.29	
FE5	92055 La Défense cedex Téléphone : 01.40.81.21.22			QV5	AD5		EARM5	ET5	
Bureau des études économiques N... Tél. 01.40.81.84.45				Bureau de l'application du droit des sols et de la fiscalité associée Fabrice PEIGNEY Tél. 01.40.81.95.41	Bureau des opérations d'aménagement Jean-Marie QUEMENER Tél. 01.40.81.37.23		Bureau qualité de l'eau et agriculture Emmanuel STEINMANN Tél. 01.40.81.34.26	Bureau des outils territoriaux de la biodiversité Blandine MEUNIER Tél. 01.40.81.30.50	



Annexe 5. Présentation des dix amendements parlementaires de l'article 7 de la loi « ZAN II » du 20 juillet 2023 visant la « garantie un hectare »

	N°	Parlementaire	Amend.	Parti politique	Circonscription	Intitulé de l'amendement
<i>Sénat</i>	COM-53	M. Dantec	Renforce	Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires	Loire-Atlantique	Mise en place d'une capacité minimale de consommation d'ENAF équivalente à 1 % de la surface urbanisée pour les communes peu denses ou très peu denses couvertes par un PLUi avant 2026
	COM-35	M. Vial	Assouplit	Les Républicains	Savoie	Ajout d'un demi-hectare supplémentaire de surface minimale pour chaque ancienne commune incluse dans une commune nouvelle
	COM-1	Mme. Micouneau	Renforce	Les Républicains	Haute Garonne	Suppression de la "surface minimale de développement communal" - Création d'une "enveloppe territoriale de solidarité foncière" intercommunale
	COM-53	Mme. Espagnac	Renforce	Parti socialiste	Pyrénées-Atlantiques	Surface minimale de 1 % de la surface urbanisée pour les communes des zones de montagne
<i>Assemblée nationale</i>	CE298	M. Lopez-Liguori	Assouplit	Rassemblement nationale	Hérault	Exclusion les communes de moins de 1 500 habitants de l'objectif ZAN
	CE393	M. Rolland	Assouplit	Les Républicains	Savoie	Fixation, à l'échelon régional et à l'échelon communal, d'un taux moyen d'artificialisation. Les territoires qui se situent en dessous de la moyenne bénéficieraient d'un rehaussement du « droit à construire »
	CE217	M. Delautrette	Renforce	Socialiste	Haute-Vienne	Sanctuariser la garantie un hectare uniquement pour les communes peu ou très peu dense même celles qui n'ont pas adopté de PLU
	CE294	Mme. Engrand	Assouplit	Rassemblement nationale	Pas-de-Calais	Pérennisation de la garantie un hectare jusqu'en 2050.
	CE257	M. Cosson	Neutre	Démocrate	Côte d'Armor	Possibilité de mutualiser la garantie un hectare entre plusieurs communes pour la réalisation d'un projet commun.
	CE436	M. Marchive	Renforce	Renaissance	Deux-Sèvres	Conditionnement de l'octroi de la garantie un hectare aux communes couvertes par un document d'urbanisme (PLU ; PLUi)

Table des matières

<i>Remerciements</i>	3
<i>Liste des principes abrégés</i>	4
<i>Sommaire</i>	7
INTRODUCTION	8
PARTIE 1. LES ANGLES MORTS DU CADRAGE DE LA POLITIQUE DU ZAN	18
CHAPITRE 1. LE CADRAGE TECHNIQUE DU ZAN : UNE QUÊTE D'OPÉRATIONNALITÉ	19
<i>Section 1. La définition de l'artificialisation au défi de sa mesure</i>	19
I. La consécration ambitieuse d'un nouvel indicateur de mesure du foncier : l'artificialisation des sols	19
A. La plasticité initiale du concept d'artificialisation	19
B. L'ambition portée par l'éclairage de la notion d'artificialisation des sols	21
II. Une définition contrainte par les capacités de l'outil de mesure de l'État	24
A. La volonté de proposer une unité de compte objective et harmonisée	24
B. Les contraintes imposées par cet outil à la définition de l'artificialisation	26
<i>Section 2. Le choix de la voie d'application du ZAN et ses contraintes</i>	28
I. Les ajustements formels et conceptuels liés à la traduction opérationnelle du ZAN	29
A. Le choix de la planification urbaine comme levier d'opérationnalisation du ZAN	29
B. Les traces de la « traduction » opérationnelle du ZAN dans la voie de la planification	32
II. La portée limitée de la traduction opérationnelle de la notion de renaturation	34
A. L'intérêt pratique de l'introduction d'un effet « net » et sa définition	34
B. La « renaturation » : une voie stratégique potentielle de détournement du ZAN	36
CHAPITRE 2. LES INFLEXIONS STRATÉGIQUES ET POLITIQUES DU CADRAGE DU ZAN	40
<i>Section 1. La recherche d'un consensus</i>	40
I. « Prendre le temps de se parler » : une volonté de renforcer l'assise démocratique du ZAN	40
A. La prolongation du temps de concertation politique du ZAN	41
B. Une volonté d'asseoir les fondements démocratiques du ZAN face à des intérêts divergents	42
II. Les modalités de la concertation organisée autour de la définition réglementaire de l'artificialisation	45
A. L'écoute inégale des parties prenantes associées à la convention de mesure de l'artificialisation	46
B. La désorganisation et l'opacité des arbitrages décisifs de la concertation	49
<i>Section 2. Les concessions stratégiques et politiques</i>	52
I. Les concessions législatives dans les modalités de déclinaison territoriale du ZAN	52
A. Les concessions politiques accordées par le Sénat en soutien des territoires	52

B.	Un accueil mitigé des territoires	54
II.	Les choix politiques et stratégiques dans la définition de la nomenclature du ZAN	56
A.	Des choix stratégiques au soutien d'un projet politique consensuel.....	57
B.	Une nomenclature éloignée de l'acception initiale de l'artificialisation en proie à la critique.....	60

CHAPITRE 3. LE CADRAGE POLITIQUE RESTREINT DU ZAN 65

Section 1. Les zones grises du ZAN..... 65

I.	Des marges ambiguës, aux frontières du cadrage du ZAN	65
A.	L'usage de la notion d'enaf : des « espaces ambigus » soumis à l'arbitrage des territoires	66
B.	Le passage à la notion d'artificialisation : une réduction des marges de « bricolage » des territoires 68	
II.	Des phénomènes invisibilisés par le cadrage du ZAN	71
A.	Des phénomènes fonciers échappant aux radars du ZAN	71
B.	L'absence de prise en compte de la dimension spatiale de l'artificialisation des sols.....	74

Section 2. Un cadrage politique restreint pour une meilleure performance du ZAN ?..... 76

I.	Un indicateur conçu pour être performant.....	77
A.	La confusion des temps de la convention, de la mesure et de l'évaluation de l'indicateur d'artificialisation des sols.....	77
B.	Un signal de performance dépassant le contenu substantiel de l'indicateur d'artificialisation des sols 78	
II.	L'usage de l'indicateur d'artificialisation des sols comme signal de performance politique.....	80
A.	Un indicateur évocateur à l'appui de la communication politique	80
B.	Le ZAN comme signal de performance à l'international	82

PARTIE 2. L'INSTRUMENTATION DU ZAN : UNE (RE)DISTRIBUTION DES CARTES 90

CHAPITRE 4. DES STRATEGIES DE TERRITORIALISATION FAÇONNEES PAR LE CADRE QUANTITATIF DU ZAN

93

Section 1. Une territorialisation guidée par les chiffres 93

I.	La résistance des territoires face au cadre quantitatif du ZAN	93
A.	La contestation des méthodes quantitatives : un facteur de résistance des territoires	94
B.	Le contournement des règles jugées « arithmétiques » d'application du ZAN	96
II.	Une approche quantitative répliquée dans les stratégies de territorialisation du ZAN	100
A.	Le recours aux méthodes quantitatives dans les stratégies de territorialisation du ZAN	101
B.	L'argument quantitatif comme facteur de <i>légitimation</i> de l'action publique.....	106

Section 2. Une territorialisation contrainte par des délais restreints 110

I.	L'enrôlement des acteurs face au rythme accéléré de la mise en œuvre du ZAN	110
A.	La « zanification » des documents de planification : des stratégies pour être « à temps ».....	111
B.	À contre-courant du ZAN : des stratégies pour tirer parti du temps.....	113

II.	La confrontation du rythme accéléré du ZAN au temps long des politiques foncière	116
A.	Des temporalités discordantes.....	116
B.	La prévalence d'une logique court-termiste : une mise en recul du projet urbain ?	118
CHAPITRE 5. LA MISE EN CONCURRENCE DES TERRITOIRES : UN JEU A SOMME NULLE ?		121
<i>Section 1. Mettre en scène la concurrence</i>		<i>121</i>
I.	Des territoires érigés en « modèles ».....	121
A.	La revendication d'une exemplarité : les « bons élèves » du ZAN	122
B.	L'exemplarité des « bons élèves » du ZAN relayée par la puissance publique	124
II.	Des territoires marginalisés	128
A.	À l'écart des programmes d'accompagnement, des territoires « hors-jeu ».....	129
B.	Des territoires en proie à l'influence des aménageurs	131
<i>Section 2. Jouer la concurrence aux dépens de la poursuite des finalités du ZAN.....</i>		<i>134</i>
I.	Les jeux de concurrence entre les territoires	134
A.	Les jeux de concurrence entre territoires « urbains » et « ruraux »	135
B.	L'enveloppe de projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) : une concurrence interrégionale exacerbée	137
II.	Un jeu à somme nulle ?	141
A.	Une logique individualiste compromettant l'avènement d'une solidarité territoriale	141
B.	Les sols relégués en « terrains de jeu » du ZAN.....	144
CHAPITRE 6. LES DYNAMIQUES CENTRALISATRICES DU ZAN : UN FACTEUR DE RESISTANCE DES TERRITOIRES		151
<i>Section 1. L'orientation indirecte de l'action publique territoriale par les agents de l'État.....</i>		<i>151</i>
I.	Les nouveaux médiateurs de la relation centre-périphérie : les agences.....	152
A.	L'affirmation du rôle des agences nationales comme partenaires étatiques de premier plan	152
B.	Le renforcement du rôle des agences locales : une nouvelle porte d'entrée de l'État dans les territoires ?	155
II.	Le retour des services déconcentrés de l'État.....	160
A.	Une volonté de l'État de redynamiser des services déconcentrés affaiblis.....	160
B.	Les marges d'ajustement négociées entre les territoires et les services déconcentrés de l'État	163
<i>Section 2. La réaffirmation du pouvoir central, source de cristallisation des résistances territoriales .</i>		<i>166</i>
I.	Les marges réduites de la mise en œuvre du ZAN dans les territoires.....	167
A.	L'État technique : l'encadrement des outils de mesure des collectivités	167
B.	L'État planificateur : le resserrement des marges de territorialisation des collectivités	170
II.	L'implémentation descendante du ZAN sur les territoires : un facteur de résistance	172
A.	Le retour d'un « jacobinisme étatique » dénoncé par les territoires	172
B.	L'approche descendante du ZAN : un objectif émiétté au fil de sa territorialisation	174
CONCLUSION GENERALE		179
		212

<i>Littérature grise</i>	185
<i>Bibliographie</i>	187
<i>Liste des figures</i>	204
<i>Annexes</i>	205