



La zone commerciale Le Grand Chêne, à Auch, le 27 septembre. JEAN MARC BARRERE/HANS LUCAS

Les maires dans les tourments du ZAN

Avec le zéro artificialisation nette, les élus locaux passent de l'ivresse du mètre carré à la sobriété foncière

À un congrès des élus des grandes villes, à Angers, en septembre, le maire (centre droit) de Toulouse, Jean-Luc Moudenc, croise son homologue de Caen, Joël Bruneau (Les Républicains). D'emblée, il lui pose la question qui le taraude : « Tu as eu combien pour le ZAN, toi ? - 48 %, répond l'édile. Et toi ? - 54 % ! Et je ne comprends pas pourquoi... », s'étonne le Toulousain. Le ZAN, pour zéro artificialisation nette des terres naturelles et agricoles, objectif imposé par la loi Climat et résilience d'août 2021 pour l'horizon 2050, tourmente de nombreux élus locaux, chargés de sa mise en œuvre.

Les « 54 % » évoqués par le président de Toulouse Métropole signifient, concrètement, que la bétonisation de son territoire (élargi aux communes avoisinantes) devra baisser de 54 % d'ici à 2031. C'est la première étape de la loi de 2021 : sur une décennie, les élus doivent diviser par deux le rythme d'artificialisation des terres. Puis, à partir de 2050, il ne leur sera plus possible de « consommer » le moindre hectare de terre sans en rendre l'équivalent à la nature.

Dans leur immense majorité, les élus locaux sont peu ou prou convaincus du bien-fondé du ZAN. Le ministre de la transition écologique, Christophe Béchu, le répète inlassablement : la France a bétonné autant de terres en cinquante ans que durant les cinq siècles précédents. Et, sur les dix dernières années, 24 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers ont été bâtis par an, soit l'équivalent de cinq terrains de football par heure. Un phénomène qui accélère le réchauffement climatique, nuit à la biodiversité et perturbe le cycle de l'eau.

Mais poser le principe est une chose, le mettre en musique en est une autre. Car cela revient, pour les élus locaux, à se répartir la pénurie. Qui aura le droit de construire demain, sur quelle sur-

perficie, et où ? Une gageure, dans un pays ensorcelé par cette vieille idée selon laquelle « quand le bâtiment va, tout va ». Le foncier, c'est « la question politique par excellence », rappelle Christophe Degruelle, le président socialiste de la communauté d'agglomération de Blois, Agglopolys. Il cite *L'Utopie foncière*, l'ouvrage d'Edgar Pisani (1977) : pour s'attaquer, fut-ce au nom de l'intérêt général, au droit de propriété, passé depuis la Révolution française d'une conception collective à un usage étroitement individuel, « il faut avoir le goût du suicide » politique, écrivait l'ancien ministre du logement de Charles de Gaulle.

Colère des citoyens

Face au redoutable défi de la transition écologique, le postulat gagne en acuité. Les élus, déjà aux prises avec la crise du logement, s'inquiètent de ne plus avoir assez de terres pour leurs projets, de voir le prix du foncier exploser et d'affronter la colère des citoyens à qui l'on refuserait un permis de construire. Des craintes dont s'est saisi Laurent Wauquiez, membre du parti Les Républicains, qui annonçait fin septembre son intention - vaine - d'affranchir la région Auvergne-Rhône-Alpes, qu'il préside, de la loi sur le ZAN. Une opération d'affichage, qui lui a donné l'occasion de dénoncer « une ranceur et une colère considérables ».

Depuis la loi de 2021, une formidable machine politico-administrative s'est mise en branle. Et

La France a bétonné autant de terres en cinquante ans que durant les cinq siècles précédents

« - 50 % » de bétonisation doit être décliné jusqu'aux plus petits villages, via la tuyauterie des collectivités locales. Il faut changer en cascade les documents officiels d'urbanisme. Le conseil régional d'Occitanie, par exemple, sait qu'il dispose en théorie de 14 000 hectares à consommer pour les dix ans qui viennent. Pour les partager, « les équipes ont croisé les données et fait tourner les modèles mathématiques », explique la vice-présidente (Parti radical de gauche) Florence Brutus, qui a dû engager « une concertation assez longue pour faire accepter la répartition ».

Ensuite, on passe au niveau inférieur, celui des intercommunalités. Sur le territoire de Christophe Degruelle, dans le Loir-et-Cher, les tractations ont abouti à ce que 70 % des projets soient réservés au cœur de l'agglomération bloisaise. « Parce qu'il concentre 75 % de la population et 80 % des implantations d'entreprises », justifie M. Degruelle. A Toulouse, le maire, qui considère que les élus locaux auraient dû être consultés avant le vote de la loi, évoque des discussions « d'une grande dureté et d'une grande complexité », puis qu'« il s'agit de se répartir la pénurie entre trente-sept communes... »

« Le ZAN ne s'appliquera qu'en 2050, relative Alain Rousset, président socialiste de la région Nouvelle-Aquitaine. Pas d'urgence : vingt-six ans, c'est un temps raisonnable. » Mais les conflits « existent, il y a une vraie crainte », reconnaît-il. L'ambiance se détériore de mois en mois, le Sénat et le gouvernement ont dû s'entendre pour faire voter une nouvelle loi en juillet. L'objectif : mettre un peu d'huile dans les rouages, donner plus de temps pour s'organiser et rassurer les « petits » maires.

Mais le cœur du texte de 2021 n'a pas bougé. Et c'est un vrai changement culturel que les élus locaux doivent conduire. « Avant, le bon maître, c'était celui qui fai-

sait sa zone d'activité économique et du lotissement, rappelle Christophe Degruelle. Aujourd'hui, c'est celui qui fait mieux avec moins : développer l'activité en économisant la terre. » Ou comment passer de l'ivresse du mètre carré à la sobriété foncière. Chez les entrepreneurs, « de mauvaises habitudes ont été prises », constate le président d'Agglopolys : autour des bâtiments sans étage des zones d'activité, on trouve des grands parkings, des sens giratoires à faire tourner la tête et de vastes pelouses, « au cas où ».

A Blois, pour sensibiliser les acteurs du foncier, Christophe Degruelle organise des « petits déjeuners de l'aménagement » et montre des photos aériennes à l'auditoire. On y voit clairement les « parcelles consommées bêtement » des zones commerciales. L'élu se réjouit que le ZAN incite « à réfléchir différemment ». Exemple : au printemps, Brico Dépôt a présenté aux élus locaux un projet d'implantation de 50 000 m².

Réindustrialiser le pays

« On leur a expliqué que ce n'était pas la peine de faire autant de carrefours giratoires et de voirie », raconte-t-il. Après avoir été retravaillé avec la collectivité, le projet est tombé à 35 000 m². « Le discours larmoyant du type : "On ne peut plus rien faire" m'exaspère. Et c'est faux », déclare l'élu de Blois, même si « bien sûr, c'est difficile ».

Les élus sont pris dans un écheveau de contradictions. Il faut consommer moins de terres, mais il faut aussi réindustrialiser le pays. « Les métropoles tirent la croissance du pays », rappelle Joël Bruneau, à Caen. Si on s'empêche de consommer du terrain, on risque un gros coup de frein sur la création d'emplois et la réindustrialisation. « Même injonction contradictoire en pleine crise du logement. Il y a des projets auxquels on va devoir renoncer, prévient-il. Alors qu'on nous impose par

« Les gens trouvent toujours que l'on construit trop haut. La densité heureuse, ça n'existe pas »

JOËL BRUNEAU
maire (LR) de Caen

ailleurs de construire du logement social et qu'on a de toute façon besoin de proposer des logements pour nos 150 000 emplois locaux. »

Des solutions existent : densifier, rebâtir la ville sur elle-même, en utilisant friches et bâtiments délaissés. A Caen, ce sera le cas de l'ancien palais de justice ou de l'ancien hôpital. « Je fais des réunions publiques », explique Joël Bruneau, mais les gens trouvent toujours que l'on construit trop haut. La densité heureuse, ça n'existe pas. D'autant que les citadins aspirent à transformer la cité en campagne. En Occitanie, Florence Brutus abonde : « Personne n'a envie de vivre dans des immeubles de quinze étages. »

D'accord sur ce point avec le maire de Toulouse, la vice-présidente de l'Occitanie regrette que, sur le ZAN, le gouvernement ait « mis la charrue avant les bœufs ». La fiscalité n'a pas été adaptée, regrette-t-elle, car « reconstruire la ville sur la ville, ça coûte toujours plus cher que d'utiliser des terrains vierges à la périphérie ».

À ces difficultés s'ajoutent les retards d'équipements dans certaines régions. « Nous attendons deux LGV [lignes ferroviaires à grande vitesse], une autoroute, des installations pour Airbus et le développement de l'hydrogène, énumère-t-elle. Les élus locaux d'Occitanie ont plaidé, à l'unisson pour que les projets d'envergure nationale ne soient pas imputés localement aux quotas d'hectares. En vain. Le gouvernement a

cependant accepté de les mutualiser dans une enveloppe à partager. Malgré cela, la quote-part de l'Occitanie est tombée de 14 000 à 12 700 hectares.

Des élus déplorent que la même toise s'impose à tous. Pourquoi une ville qui attire des habitants devrait faire autant d'efforts qu'une autre en déclin ? s'interroge Jean-Luc Moudenc. En réalité, la règle des « - 50 % » tient compte du passé : on regarde combien la collectivité a artificialisé les dix ans passés, et on divise par deux pour la décennie à venir. Et pourtant, aux yeux de M. Moudenc, cela ne devrait pas s'appliquer aux métropoles. Contrairement à ce que l'on croit, « ce sont elles les plus vertueuses » : entre 2009 et 2021, les vingt-deux métropoles françaises, qui accueillent 29 % de la population, n'ont consommé que 1 % par an des terres artificialisées. Or le mode de calcul retenu pour le ZAN oblige les métropoles, qui n'ont pas construit démesurément ces dix dernières années, à être deux fois plus vertueuses.

La loi de 2023 réserve en revanche un hectare aux communes peu denses des campagnes, ce que déplorent beaucoup de « grands » élus. « Mépris », répond Sébastien Gouttebel, maire (sans étiquette) de Muret (Puy-de-Dôme) et vice-président de l'Association des maires ruraux de France, qui craint que le ZAN n'entraîne la mort lente des villages. L'hectare mis en réserve, « c'est le droit au projet, défend-il, la garantie de ne pas mettre les communes sous cloche ». « On donne un hectare à des communes qui n'ont jamais rien consommé en dix ans », regrette M^{me} Brutus, désireuse que l'Etat fasse en sorte que cet hectare des petites communes soit « rendu ». Car la vice-présidente de l'Occitanie voit surtout dans cette « garantie rurale » celle que sa propre quote-part de ZAN ne fonde comme neige au soleil. ■

BENOÎT FLOC'H