

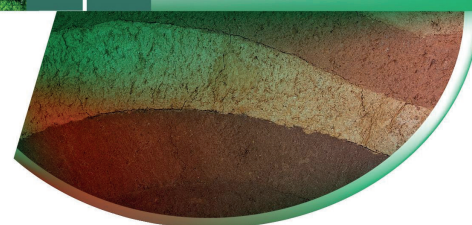
Le ZAN et les élus de la région mulhousienne

incertitude
zan
stratégie
anticipation
appropriation
adaptation
appréhension

Synthèse de 5 entretiens réalisés auprès d'élus du territoire

Dans le cadre d'une recherche, l'Agence s'interroge sur les **capacités des acteurs locaux à s'approprier une mesure nationale**. Elle a choisi de traiter cette question à travers l'exemple de la mesure de **Zéro Artificialisation Nette (ZAN)**.

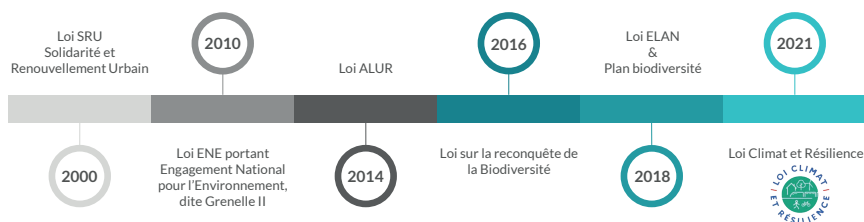
L'objectif est de comprendre comment les élus sur le territoire de la région mulhousienne prennent possession de cette stratégie nationale et de quelle manière ils l'adaptent à leurs contextes locaux. Ce travail a également pour vocation de mettre en avant des éventuels **freins ou obstacles rencontrés** au cours de cette appropriation.



Contexte

La notion de « Zéro Artificialisation Nette » est introduite pour la première fois dans un texte de loi par la circulaire du 29 juillet 2019.

Le constat est que l'**étalement urbain** est important sur tout le territoire français. Il « engendre partout une perte de biodiversité, de productivité agricole, de capacité de résilience face au risque d'inondation, au changement climatique et à la précarité énergétique, une banalisation des paysages et en conséquence une perte d'attractivité, y compris économique, des territoires » (instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019). En réponse à ce constat, le président de la République a annoncé le début de la mise en place du principe



La lutte contre l'étalement urbain s'est renforcée au cours des vingt dernières années à travers différentes lois

de **Zéro Artificialisation Nette** du territoire à court terme. Cette circulaire traduit une volonté nationale qui donne instruction aux préfets des régions et départements de mettre le principe de ZAN en place en lien avec le SRADDET¹.

Aujourd'hui, la **loi Climat et Résilience** (loi n°2021-1104 du 22 août 2021) **fixe l'objectif du Zéro Artifi-**

cialisation Nette en 2050, avec une cible intermédiaire de **réduction de moitié du rythme de consommation d'espaces d'ici à 2031**. Il est également important de noter que la lutte contre l'étalement urbain n'est pas récente, le ZAN s'inscrit dans une succession de lois qui limitent l'urbanisation.

UNE MESURE CONTRAIGNANTE MAIS NECESSAIRE

La loi Climat et Résilience et le ZAN font aujourd'hui beaucoup parler d'eux. Leur **application semble très difficile pour les acteurs locaux** qui ne se privent pas de réagir et de lancer des alertes.

La loi Climat et Résilience entérinerait un **déséquilibre territorial** au détriment d'un possible développement du monde rural. De plus, **l'action du maire serait trop contrainte pour atteindre les objectifs** de sobriété foncière, selon le communiqué de presse de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) du 6 décembre 2022. Les entretiens réalisés par l'Agence visent à collecter les réflexions des élus locaux de la région mulhousienne et à comprendre comment ils se saisissent du ZAN sur leur territoire.



Une mesure vertueuse et entendue ...

La mesure de Zéro Artificialisation Nette semble être acceptée par les élus du territoire dans un **esprit de protection de l'environnement**. Leur sensibilité aux questions écologiques est plus ou moins forte et prégnante dans leur politique. Pourtant la loi est entendue et comprise par tous.

... mais dont l'application est délicate

Les élus peuvent être en accord avec le principe de la loi, mais ils ne sont pas forcément en accord avec la manière dont elle s'impose à eux. La **mise en oeuvre et l'application de la loi au niveau local** les questionnent davantage. Plusieurs éléments entrent alors en compte et **fragilisent l'acceptation et l'appropriation** de la loi par les élus locaux.



« Elle correspond tout à fait à un besoin impératif », M.Engasser

« Si on regarde dans le fond de la loi, je peux comprendre la démarche, je peux comprendre les préoccupations, je peux comprendre les interrogations », M.Bitsché

« Il faut restreindre la consommation foncière, on ne peut pas continuer à s'étendre », M.Erny

« Sur le plan écologique c'est certainement une bonne chose », M.Fuchs



« Le ZAN est voté au niveau national sans grande concertation avec les élus locaux », M.Neumann

« Les calculs sont purement mathématiques et arithmétiques et ne tiennent pas compte de la réalité du terrain et des besoins », M.Bitsché

« Nous n'aimerions pas que les communes qui ont été vertueuses soient pénalisées » ; « Si on applique une loi, on n'a pas toujours de retour positif de la population », M.Fuchs

« Dans le futur, avec cette loi, il sera beaucoup plus compliqué de dégager des terrains et de produire des logements sociaux », M.Erny

« Tout le monde partage l'objectif final, il n'y a pas de soucis à ce niveau mais ce qui pose problème sont véritablement les modalités d'application qui auraient dû faire l'objet de concertation avec les maires », M.Neumann

Méthodologie



L'Agence a choisi de rencontrer quelques élus présents sur le territoire de la région mulhousienne. Mener des entretiens semi-directifs avec l'ensemble des 39 communes de l'agglomération serait chronophage. L'idée est donc d'**interroger des maires « type »**. La sélection a été faite avec l'aide de Christelle Barlier, chargée d'études planification à l'Afut Sud-Alsace, afin d'obtenir un panel de communes correspondant à chaque typologie d'**armature urbaine** et un panel d'élus ayant des **visions** sensiblement différentes vis-à-vis de la mesure de Zéro Artificialisation Nette.

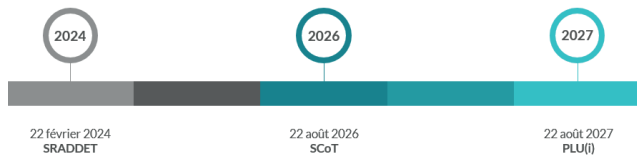
Les élus rencontrés sont :

- **M. Rémy NEUMANN**, en tant que maire de Lutterbach (ville noyau) et vice-président à l'agglomération notamment chargé des questions d'urbanisme prévisionnel
- **M. Jean-Claude ERNY**, en tant que 1er adjoint au maire de Morschwiller-le-Bas (bourg-relais)
- **M. Gilbert FUCHS**, en tant que maire de Habsheim (bourg-relais) et M. Jean-Eudes ENGLER, DGS de la mairie de Habsheim
- **M. Thierry ENGASSER**, en tant que maire de Hombourg (village)
- **M. Christophe BITSCHENE**, en tant que maire de Galfingue (village)

UNE MISE EN OEUVRE SEMÉE D'EMBUCHES

Un problème de calendrier ...

Le ZAN est une **mesure nationale qui se décline régionalement à travers les SRADDET et territorialement à travers les SCoT et PLU(i)** selon l'échéancier suivant :



Le calendrier proposé se confrontera aux prochaines **élections municipales en 2026. Voter un projet en pleine campagne électorale est compliqué.** Il faut donc prévoir l'arrêt du PLU(i) et les modifications du SCoT fin 2025, puis les faire approuver fin 2026.

Cependant, la dernière loi 3DS du 20 juillet 2023 a décalé l'approbation du SRADDET de six mois. Selon M. Neumann, ce décalage pourrait également impacter les échéances du PLU(i) et du SCoT de m2A. **Beaucoup d'incertitudes persistent autour de l'application de cette loi et les règles changent constamment.** Les collectivités locales devront donc revoir leur copie en fonction de la dernière version qui sera votée.

Une mise en oeuvre qui questionne

■ **Une réflexion en cours au niveau du SRADDET sur la répartition de l'artificialisation au niveau des SCoT.** Une répartition de manière linéaire entre tous les SCoT ne serait pas équitable, car ils fonctionnent tous différemment. Entre territoires très urbains et territoires agricoles et viticoles, les besoins ne sont pas les mêmes.

■ **Des mesures de diminution de l'artificialisation préexistantes qui n'ont pas été prises en compte par le ZAN.** Le SRADDET du Grand-Est demandait déjà d'être plus vertueux. Dans le SCoT de 2019, des règles de réduction de l'artificialisation avaient déjà été définies à un horizon 2033 pour chaque commune.

■ **Une application très rigoureuse des textes de loi par la DDT.** La DDT a une vision différente des élus locaux sur la manière d'appliquer la loi ZAN. Tant que le SRADDET n'est pas traduit dans les SCoT et PLU(i), elle risque de s'en tenir à -50%. Les élus se demandent comment l'Etat interprétera les projets en cours.

■ **Plusieurs méthodes de calculs de la consommation foncière à différentes échelles de gouvernance.** L'Etat s'appuie sur l'étude réalisée par le CEREMA qui se base sur les fichiers fonciers alors que la région se base sur les données « occupation des sols » de 2010 et 2019.

■ **Des projets d'envergure nationale ou européenne n'entrant pas dans l'enveloppe de répartition des SCoT.** Déclarés au niveau des SRADDET, les surfaces foncières nécessaires à ces projets seront décomptées des enveloppes régionales.

■ **Des éléments contradictoires dans les lois.** Par exemple, la loi demande à la fois de moins s'étendre, de garder des poumons verts dans les villages et de produire plus de logements sociaux.

■ **Un temps d'application et de mise en oeuvre de la loi dépassant le temps des maires.** Les maires sont élus pour des projets réalisables sur leur mandat, mais le ZAN a une vision à 2050.

et des informations au fil de l'eau

Selon les élus rencontrés, la **communication au sein de l'agglomération** se passe bien. Notamment depuis la création des « **conférences des maires** » qui réunit les maires des 39 communes de m2A, dont chacun a fait mention à un moment de son entretien. C'est notamment de là que vient la connaissance des élus sur le ZAN, pour tout ou partie, selon leur volonté personnelle de s'informer sur la loi. Dans la première conférence, les sujets comme le ZAN ou le PLU(i) ont été abordés, tous les maires sont plus ou moins sensibilisés. Le **fonctionnement du ZAN, le principe, le but, la mise en place et les temporalités** leur ont été expliqués. Pour l'instant, il n'y a eu qu'une seule réunion et au-delà du **rôle d'information et de relais** de cette structure, la première conférence des maires n'a pas donné de directives précises.

Le calendrier de l'Etat fixe pour l'instant un **objectif de réduction de 50 % de l'artificialisation par rapport à la décennie précédente uniquement sur la période 2021-2031.** L'agglomération est **incapable de répondre à la question** des élus : **comment calcule-t-on après ?** Les collectivités ont des difficultés pour anticiper les objectifs à inscrire dans leurs documents d'urbanisme.

■ **Des difficultés d'interprétation et de vocabulaire.** A partir de quelle superficie un terrain est-il considéré comme une dent creuse ? A partir de quelle superficie est-il densifiable ? Que met-on derrière la notion « urbanisé » ? Etc.

■ **Une verticalité décisionnelle et une uniformité de mise en oeuvre** du ZAN ne prenant pas en compte les spécificités territoriales. Il n'y a pas eu de concertation préalable des élus locaux et l'arithmétique n'est pas adaptée au développement urbanistique des villages.

■ **Une loi insuffisamment diffusée et connue** d'un large public voire même des élus et conseillers municipaux. Aujourd'hui, la connaissance des dispositions de cette loi reste relativement intimiste.

■ **Une annonce difficile aux habitants du déclassement de leurs terrains.** La perte de constructibilité de terrains peut entraîner des problèmes de succession. Certains terrains perdront de leur valeur.

DES MARGES DE MANOEUVRE RESTREINTES

Une gestion collective de la consommation foncière, opportunité ou menace ?

Relever d'une **agglomération est un avantage** pour les communes. Certes, les communes ont transféré leur compétence urbanisme à l'intercommunalité, mais cela leur permet de **réaliser des études** et de **mettre en place une méthode cadrée pour l'analyse de la consommation foncière**. L'agglomération est aussi **garante d'un équilibre territorial**. En effet, il serait dommage d'artificialiser dans les petites communes pour lesquelles la charge serait trop lourde. Le **PLUi est un outil permettant de centraliser la comptabilité de la consommation foncière**. Il donne l'opportunité à des communes qui ont une petite enveloppe de pouvoir **développer des projets pertinents pour le territoire, en fonction des atouts géographiques** qu'elles présentent. Le foncier qui leur est attribué est pris sur une **enveloppe globale**. L'agglomération mulhousienne a ainsi environ **225 ha** à répartir entre les communes sur la période 2021-2031. Aujourd'hui, le **raisonnement se fait au niveau de l'agglomération**. On évite ainsi de faire une

multitude de petites zones d'activité dans chaque commune, mais plutôt d'en créer une seule à un emplacement stratégique. La **clé de répartition doit être équitable entre les communes**. Le SCoT et le PLUi incluent une partie de **négociation et de discussion avec les communes**.

Certaines veulent s'étendre et d'autres pas. C'est aussi à partir de ces discussions que seront répartis les hectares artificialisables. Bien que cette **méthode de répartition de l'urbanisation soit très cohérente d'un point de vue stratégique**, les élus de **certaines communes se méfient** et ont **peur d'être lésés** dans cette répartition. Ils sont aussi **inquiets de la réaction des habitants** s'ils apprennent que leurs terrains seront inconstructibles au profit des communes voisines. Finalement, une commune perçoit le ZAN de manière différente selon plusieurs **facteurs tels le contexte urbain, les projets politiques et l'application de la méthode de calcul de la consommation foncière**.

« Faire les choses dans le bon ordre »

« Laisser la place au bon sens »

« De l'équité entre les communes »

Les leviers selon les élus

Plus compliqué que d'aller urbaniser des terres agricoles, le ZAN incite les communes à fournir des efforts pour densifier son cœur de ville. L'enjeu est donc de faire de la densification plutôt que de l'extension. Pour cela, les communes disposent d'outils :

- **L'achat de terrains à l'amiable pour anticiper.** Il faut savoir se créer les occasions et ainsi dégager des terrains pour réaliser les futurs projets.
- **La préemption voire l'expropriation pour mobiliser du foncier.** Ce sont des outils permettant d'avoir la maîtrise foncière sur des terrains que les communes ont identifiés comme stratégiques pour son développement.

■ **L'Etablissement Public Foncier (EPF) comme aide à l'acquisition de foncier.** C'est un relais pour la commune qui leur permet de payer les préemptions. L'EPF se charge du portage et la commune n'a pas de fonds à débloquer.

Les idées des élus



- **Mettre en place une fiscalité intermédiaire.** Elle encourage les propriétaires à utiliser les terrains inoccupés (ex : majoration de la taxe foncière pour les terrains non bâtis).
- **Faire un lissage entre les communes de l'agglomération pour les logements sociaux.** Comme l'enveloppe urbanisable, les taux de logements sociaux par commune pourrait se décider à l'échelle de m2A.

Au delà du ZAN

Les élus de la région mulhousienne comprennent l'**importance de l'anticipation**. Avant de préempter, il faut avoir **élaboré une stratégie** de développement, d'autant plus dans le contexte ZAN. L'enjeu de la **prospectivité pour établir un projet urbain cohérent** n'est plus à démontrer. Les élus en sont conscients et sont de plus en plus impliqués dans ces démarches.



PUBLICATIONS EN LIEN

DIAPORAMA ET VIDÉO DE L'AVANT-MIDI : DEMAIN « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » POUR LES FUTURS SCoT ET PLUi DE NOS TERRITOIRES

ETUDE : RÉGION GRAND EST : LE ZAN, LIMITES ET POTENTIELS : ÉCLAIRAGES RÉGIONNAUX POUR IDENTIFIER LES GISEMENTS DE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

ETUDE : QUELS POTENTIELS FONCIERS À LONG TERME ? ZOOM SUR 23 SITES DANS L'AGGLOMÉRATION MULHOUSIENNE

Afut
agence de fabrique
urbaine et territoriale
SUD-ALSACE

Afut Sud-Alsace
33 avenue de Colmar
68200 MULHOUSE

www.afut-sudalsace.org

Direction de la publication
Viviane BEGOC, directrice de l'Agence
Conception et rédaction
Romane HAUSWALD
Photographies et iconographie
Afut Sud-Alsace, sauf mention contraire
Graphisme et mise en page
MW Création / Anne LICHTLÉ Afut
Sud-Alsace

Toute reproduction autorisée avec mention précise de la source et référence exacte.