RAPPORT DE RECHERCHE N°22.45

MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'URBANISME À L'ÈRE DU ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE

Rupture ou continuité de l'action publique ?

Sous la direction de
Pierre CHASSÉ et Fanny GUILLET

MARS 2026

SYNTHÈSE

INSTITUT ROBERT BADINTER
Études et recherches sur le droit et la justice

CESCO Centre d'Écologie et des Sciences de la Conservation

imbe institut méditerranéen de biodiversité et d'écologie marine et continentale

LISIS Laboratoire Interdisciplinaire Sciences Innovations Sociétés

MUSÉUM NAL HIST NATURELLE

RAPPORT DE RECHERCHE N°22.45

SOUS LA DIRECTION DE

Pierre CHASSÉ
Post-doctorant au MNHN pour le projet, actuellement Post-doctorant au Laboratoire Interdisciplinaire Environnement Urbanisme Aix-Marseille Université

Fanny GUILLET
Sociologue chargée de recherche au CNRS, laboratoire CESCO/ LISIS

LISTE DES AUTEURS ET AUTRICES

Stéphanie BARRAL
Sociologue chargée de recherche INRAE, LISIS

Nikolas KECKHUT
Étudiant juriste, Université Panthéon Sorbonne, CESCO

Marthe LUCAS
Juriste, maitre de conférences à l'Université d'Avignon, IMBE

Le présent document constitue le rapport scientifique d'une recherche réalisée avec le soutien de l'Institut Robert Badinter (convention n°22-45). Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs et autrices. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de l'Institut.

1. Problématique, objectifs de la recherche

L'artificialisation des sols s'est progressivement imposée comme un problème public central dans les politiques d'aménagement et de transition écologique en France. Si son inscription à l'agenda politique s'est accélérée à partir du plan Biodiversité de 2018, avec l'introduction du principe de « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN), puis sa consécration législative dans la loi Climat et Résilience du 22 août 2021, cette dynamique s'inscrit dans un processus de plus long terme. Depuis plus de vingt ans, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, de l'ordre de 20 000 et 30 000 hectares par an, alimente des inquiétudes croissantes, à mesure que se précisent les effets environnementaux, économiques et sociaux de ce modèle d'aménagement : pertes de terres agricoles, dégradation des sols, perturbations hydrologiques, érosion de la biodiversité et contribution aux émissions de gaz à effet de serre[1]. Cette consommation est le résultat du développement d'un modèle d'aménagement du territoire basé sur l'abondance foncière et privilégiant l'habitat pavillonnaire et la mobilité individuelle. La désindustrialisation du pays et la tertiarisation de l'économie à la fin du XX^{ème} siècle ont ensuite entrainé un phénomène de métropolisation. Si ces évolutions ont parfois encouragé des stratégies de densification urbaine, elles ont surtout prolongé une logique d'étalement aujourd'hui remise en question par les politiques publiques de lutte contre l'artificialisation des sols.

La loi Climat et Résilience invitait à renouveler les modalités d'actions en matière de lutte contre l'artificialisation en introduisant une logique de résultat et en entraînant, via la « territorialisation »[2], une recomposition de la hiérarchie des pouvoirs territoriaux en matière d'aménagement et d'urbanisme. La loi Climat et Résilience établit des objectifs chiffrés adossés à deux échéances. La première, fixée à 2031, consiste à diviser par deux la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) planifiée sur les dix ans après la promulgation de la loi (2021-2031) par rapport à la consommation réelle de ces espaces observée sur la décennie précédant sa promulgation (2011-2021). Objectif national, ce dernier se décline de façon uniforme pour chacune des régions métropolitaines hors Île-de-France. Ces dernières sont chargées d'adapter cet objectif à l'échelon infrarégional dans leurs schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ces objectifs sont accompagnés de sanctions en cas de non-respect : la mise en compatibilité des documents d'urbanisme infrarégionaux avec les objectifs fixés est requise sous peine de limiter les capacités d'urbanisation des collectivités. La seconde échéance est fixée à 2050, date à laquelle il s'agira d'atteindre le « zéro artificialisation nette » (ZAN) à l'échelle nationale.

[1] Béatrice Béchet, Yves Le Bissonnais, Anne Ruas *et al.*, 2017, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols, Déterminants, impacts et leviers d'action*, INRA, p. 609 ; IPBES, *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, Bonn, IPBES secretariat, 2019, p. 1148.

[2] Nous entendons dans ce projet de recherche la « territorialisation » dans son sens opérationnel, c'est-à-dire comme l'adaptation des objectifs à la spécificité des territoires.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le présent projet de recherche, dont la problématique centrale consiste à analyser comment l'instauration de cet objectif national de sobriété foncière juridiquement contraignant reconfigure les rapports de pouvoir de la gestion publique territoriale, en particulier dans les processus de planification urbaine et d'évaluation environnementale, et peut engager un changement de modèle d'aménagement et de développement. Deux hypothèses ont structuré cette enquête.

La première est que le ZAN, en introduisant une trajectoire chiffrée et territorialisée de réduction de la consommation foncière, recompose les équilibres entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales, en intensifiant les enjeux de coordination, de négociation et de conflictualité autour de la ressource foncière. Ces transformations sont analysées dans la première partie du rapport à travers une approche sociologique consistant à observer les acteurs de l'aménagement « en action », à partir d'une étude de l'intégration des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols dans les documents de planification. Du point de vue pratique, l'objectif était de comprendre l'effet de l'intégration de ces objectifs sur le contenu des projets de territoires des collectivités (e.g. objectifs démographiques, production de logements, zones d'activités économiques). Si une partie du bloc local a rapidement dénoncé le caractère excessivement contraignant de ces objectifs, notre analyse souhaitait en mesurer l'ampleur. Nous souhaitions notamment interroger dans quelle mesure les collectivités étaient encore capables d'élaborer des projets ambitieux tout en respectant les objectifs fixés, et si oui, par quels moyens (e.g. changement de pratiques, négociation de la norme). Du point de vue théorique, nos recherches s'inscrivent dans un courant qui s'intéresse aux transformations entre pouvoir central et pouvoir périphérique[3], aux capacités d'action de l'échelon local[4] et aux enjeux de réformes territoriales et de coopération intercommunale[5]. Si le ZAN a été perçu par un partie du bloc local comme un instrument de recentralisation au profit de l'État, en particulier via l'imposition de ces objectifs chiffrés, nous

[3] Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 1975, vol. 16, n° 1, p. 3-32 ; Jean-Claude Thoenig, Patrice Duran, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 1996, p. 580-623 ; Renaud Epstein, « Un demi-siècle après Pierre Grémion : Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, 2020, vol. 70, n° 1, p. 101-117 ; Patrick Le Lidec, « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État: Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques », *Revue française de science politique*, 2020, vol. 70, n° 1, p. 75-100.

[4] Vincent Béal, Max Rousseau, « Vers des mondes séparés ? Divergence des trajectoires territoriales et différenciation des capacités d'action locales », *Informations sociales*, 2023, vol. 209-210, n° 5, p. 12-21 ; Anne-Cécile Douillet, Emmanuel Négrier, Alain Faure, « Trois regards sur les politiques publiques vues du local » dans Laurie Boussaguer, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, Pierre Muller (dirs.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p.319-348 ; Alice Mazeaud, Alexis Aulagnier, Andy Smith, Daniel Compagnon, « La territorialisation de l'action climatique », *Pôle Sud*, 2022, vol. 57, n° 2, p. 5-20 ; François-Mathieu Poupeau, « 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*, 2013, vol. 30, n° 4, p. 443-472.

[5] Fabien Desage, « Don't look up ? Les incapacités politiques intercommunales, de la méconnaissance au déni » dans Rémi Lefebvre, Sébastien Vignon (dirs.), *Politiser l'intercommunalité ?*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2023, p. 303-336 ; Thomas Frinault, « Intercommunalités versus communes : actualité des luttes d'institutions autour de l'apprivoisement municipaliste des institutions coopératives françaises », *Revue Gouvernance*, 2022, vol. 19, n° 1, p. 103-126 ; Rémy Le Saout, *Réformer l'intercommunalité: enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 268. ; Rémy Le Saout, « Le resserrement du « double jeu » intercommunal des maires », *Revue française d'administration publique*, 2015, vol. 154, n° 2, p. 489-503.

souhaitions en mesurer la portée véritable et interroger le rôle et les capacités des services de l'État à l'échelle locale pour en assurer la mise en œuvre. Nous souhaitions également interroger les conséquences du ZAN sur une éventuelle « montée en puissance » des intercommunalités à travers une meilleure compréhension du processus de territorialisation et ses effets sur les communes.

La seconde hypothèse est que cette contrainte normative ne produit pas seulement des effets en amont, dans l'élaboration des documents de planification, mais également en aval, à travers une judiciarisation[6] accrue de l'action publique en matière d'aménagement du territoire. Nous faisons ainsi l'hypothèse que le cadrage normatif de la lutte contre l'artificialisation renforce le rôle du contentieux comme mode de régulation de l'action publique, notamment au stade de l'évaluation environnementale des projets d'aménagement. Cette hypothèse est examinée dans la seconde partie du rapport à travers une approche juridique qui visait en premier lieu à interroger l'influence de la jurisprudence dans le domaine de la lutte contre l'artificialisation des sols sur les pratiques, d'une part, des acteurs impliqués dans l'élaboration et le contrôle des documents d'urbanismes, d'autre part, des acteurs engagés dans des recours contentieux dans des affaires d'artificialisation d'espaces naturels et agricoles. En réalité, l'instabilité législative autour du ZAN a surtout déplacé le risque de contentieux dans les traductions réglementaires du texte. Dans un second temps, l'objectif était, dans un contexte de judiciarisation de l'action publique[7], d'interroger le besoin d'un observatoire du contentieux à destination des acteurs se saisissant du droit pour réguler l'artificialisation des espaces naturels et agricoles. Une enquête a pour cela été conduite auprès des associations de protection de la nature afin de comprendre comment elles se structurent pour agir par le levier juridique. L'importance prise par le contentieux dans la contestation, par les acteurs associatifs, des projets destructeurs de la biodiversité et, inversement, la place qu'occupent désormais les associations au sein du contentieux environnemental, engage une lecture inscrite en sociologie du droit, considérant la manière dont le recours au droit peut reconfigurer les causes et les collectifs qui les portent mais également en retour, modifier le droit »[8].

Le rapport analyse donc la régulation de l'artificialisation des sols à travers deux scènes complémentaires de l'action publique. La première partie s'intéresse à la planification urbaine et territoriale, où se construisent les cadres et les compromis qui structurent *ex ante* les trajectoires d'aménagement. La seconde partie examine la mise à l'épreuve de ces choix au stade des projets qui constitue aujourd'hui un (autre) lieu central de judiciarisation et de contestation de l'artificialisation. Ces deux dimensions ne sont pas appréhendées comme des objets distincts, mais comme les faces complémentaires d'un même processus de transformation de l'aménagement du territoire. Les choix opérés dans les documents de

[6] Laurence Dumoulin, Violaine Roussel, « La judiciarisation de l'action publique », dans Olivier Borraz, Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 2*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 243-263.
[7] Laurence Dumoulin, Violaine Roussel, « La judiciarisation de l'action publique », dans Olivier Borraz, Virginie Guiraudon (dirs.), *Politiques publiques 2*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 243-263.
[8] Emmanuelle Fillion, Didier Torny, « De la réparation individuelle à l'élaboration d'une cause collective : L'engagement judiciaire des victimes du distilbène », *Revue française de science politique*, 2015, vol. 65, no 4, p. 583-607.

planification, les compromis négociés entre acteurs territoriaux et les modalités d'accompagnement ou de contrôle par les services de l'État conditionnent en effet directement la robustesse juridique des décisions prises et leur exposition au risque contentieux. Inversement, la jurisprudence existante et la perspective de recours influencent en retour les pratiques de planification.

2. Méthode

2.1. Justification des choix méthodologiques

Pour répondre aux problématiques de l'approche sociologique, nous avons choisi d'articuler notre démarche autour de plusieurs méthodologies complémentaires : entretiens semi-directifs, observations non-participantes et participantes et analyses documentaires. Chacune de ces méthodes permettait de saisir des dimensions différentes mais complémentaires de l'intégration des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols au sein des projets territoriaux.

Les analyses de documents de planification nous ont permis de mesurer l'impact du ZAN sur le contenu des projets de territoires. Au-delà des discours, elles nous ont permis de saisir concrètement les manières de mettre en œuvre ces projets tout en respectant les objectifs de sobriété foncière. Ce travail nous a permis d'identifier les ambitions des territoires étudiés (e.g. objectifs démographiques), les hypothèses et choix opérés pour évaluer les besoins fonciers (e.g. production de logements), les mécanismes de partage de l'enveloppe foncière disponible pour la durée du document de planification.

Les observations participantes et non-participantes ont permis de suivre les acteurs « en action », dans leurs pratiques et leurs interactions réelles. L'observation participante, qui a consisté à se mettre dans la peau d'un agent des services de l'État lors de l'évaluation de deux Schémas de Cohérence Territoriale, a permis de saisir les enjeux, pour l'État, lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, mais également sa posture et son rôle dans le processus. Elle a également permis de nombreuses discussions formelles et informelles qui ont nourrit la recherche. Les observations non-participantes (i.e. réunions entre la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et des directions départementales des territoires (DDT), réunions de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) relative à la procédure de consultation lors de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT), accompagnement d'un maire dans son travail quotidien) nous ont à la fois permis de nous acculturer aux enjeux fonciers mais également de saisir les relations existantes au sein du système politico-administratif local, au sein des différents services de l'État mais également entre les collectivités et l'État.

Les entretiens semi-directifs auprès d'élus, de techniciens de collectivité et d'agents de services de l'État ont eu plusieurs fonctions. Tout comme les observations non-participantes, ils ont permis de nous acculturer aux enjeux, mais également aux contextes territoriaux (e.g. dynamiques territoriales, relations État-collectivités) dans lesquels étaient mis en œuvre ces principes de sobriété foncière. Ces entretiens permettaient également de

recueillir la perception des interviewés sur les enjeux en matière de planification ainsi que leurs pratiques et leurs stratégies pour mettre en œuvre ces objectifs de sobriété foncière. Enfin, ils ont permis, dans certains cas, de revenir sur les choix opérés par tel ou tel acteur pour éclairer les ressorts de l'action.

La méthodologie qui devait en premier lieu emprunter aux méthodes du droit a évolué vers une approche de sociologie du droit pour des raisons organisationnelles dans l'équipe de recherche et des raisons empiriques. Le contentieux lié au ZAN a été abordé par le prisme du discours des différents acteurs sur le sujet. L'enquête visant à interroger dans quelle mesure les acteurs mobilisant le levier juridique auraient besoin d'un observatoire du contentieux a articulé entretiens semi-directifs, étude d'affaires et observations d'événements relatifs aux recours contentieux dans au nom de la protection de la nature.

2.2. Terrains ou données ayant servi de support à la recherche (anonymat)

Les tableaux 1 et 2 listent les entretiens semi-directifs et les observations non-participantes mobilisées directement pour la rédaction du présent projet de recherche.

Tableau 1. Liste des entretiens semi-directifs

Identité/fonction	Nombre d'entretiens
Services de l'État (Alpes-de-Haute-Provence)	1 (2022) 1 (2023) 5 (2025)
Services de l'État (Hautes-Alpes)	2 (2022-2023)
Services de l'État (Orne)	1 (2025)
Collectivités (Orne)	2 (2025)
Conseil régionaux (Val de Loire, Bourgogne Franche Comté, Normandie)	3 (2025)
Association de protection de la nature	7 (2025)

Tableau 2. Nature des observations non-participantes.

Nature	Dates
Réunion DREAL-DDT (4)	3 (2022) 1 (2023)
Réunions CDPENAF	2 (2025)
Rencontres Avocats-collectifs de lutte	2 (2025)
Séminaire avocat	1 (2025)

Le travail d'observation participante a été mené au sein de la direction départementale des territoires des Alpes-de-Haute-Provence. Ce travail a consisté dans une collaboration avec le chargé de mission SCoT dans l'accompagnement des collectivités et l'élaboration des avis de l'État sur deux schémas de cohérence territoriaux, ceux de Provence Alpes Agglomération (P2A) et celui du Sisteronnais-Buëch (SB), arrêtés respectivement en avril et mai 2025. Leur date d'arrêt récent en fait des cas d'étude intéressant pour comprendre les effets du ZAN sur ces territoires. Ces derniers, qui ne disposaient pas de SCoT auparavant, sont structurés autour des villes de Digne-les-Bains et Sisteron et connaissent un regain démographique récent. En

matière de planification[9] comme en matière de sobriété foncière, les espaces ruraux restent souvent marginalisés dans les travaux universitaires davantage préoccupés par les enjeux de renouvellement urbain. Ils sont pourtant au cœur des politiques de transition foncière et sont souvent mentionnés comme les principaux « perdants » du ZAN dont certains dénoncent le caractère « *ruralicide* ». Le département des Alpes-de-Haute-Provence représentait donc un territoire particulièrement intéressant pour répondre à nos problématiques.

L'analyse documentaire de ces deux SCoT a consisté en l'étude de l'ensemble des documents auxquels nous avons pu avoir accès (délibérations, compte-rendu de commission, compte-rendu d'ateliers de travail, compte-rendu de concertation du public, projets d'aménagement stratégiques, documents d'orientation et d'objectifs, diagnostic, état initial de l'environnement, justification des choix).

L'étude sur le levier juridique s'est concentrée sur deux fédérations associatives, à savoir France Nature Environnement (FNE) et la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO). Ce choix vise à analyser en profondeur l'organisation de deux des principaux acteurs associatifs requérants dans le contentieux environnemental. Ces deux structures, elles-mêmes composées de nombreuses associations adhérentes, figurent parmi les plus présentes dans les dossiers contentieux, souvent conjointement impliquées et sont particulièrement actives sur les questions d'aménagement. FNE est reconnue comme l'association contentieuse par excellence, une réputation revendiquée par la fédération elle-même[10] et confirmée par la doctrine[11]. Quant à la LPO, si la doctrine s'y est jusqu'ici moins intéressée, hormis dans certains contentieux spécifiques[12], il a été décidé de l'intégrer comme point de comparaison.

3. Principales conclusions de la recherche

Un ZAN « ruralicide » ? Réinterroger les rapports centre-périphérie à travers la mise en œuvre des principes de sobriété foncière dans les Alpes-de-Haute-Provence

L'étude du changement est au cœur de la sociologie de l'action publique[13]. L'émergence de nouveaux problèmes publics, l'incapacité de certains instruments d'action

[9] Charlotte Le Bivic, Romain Melot, « Scheduling urbanization in rural municipalities: Local practices in land-use planning on the fringes of the Paris region », *Land Use Policy*, 2020, vol. 99, p. 105040.

[10] FNE, *Simplification ? Mon oeil !*, Paris, avril 2025, https://fne.asso.fr/system/files/2025-04/Rapport%20FNE%20-%20Simplification%20regression%202025.pdf (dernière consultation le 16 décembre 2025) ; FNE IDF, *Rapport d'activité 2024 : Unis pour défendre une Île-de-France vivable*, Paris, mai 2025, https://fne.asso.fr/system/files/2025-04/Rapport%20FNE%20-%20Simplification%20regression%202025.pdf (dernière consultation le 16 décembre 2025) ; FNE OCMED, *Rapport d'activité 2024*, Montpellier, mai 2025.

[11] Sophie Bourges, « Les stratégies des ONG », dans Mathilde Hautereau-Boutonnet, Ève Truilhé (dirs.), *Procès et environnement : quelles actions en justice pour l'environnement ?*, Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2020, p. 57-64 ; Delphine Chevret, Alice Béral, « Le combat juridique stratégique de France Nature Environnement » dans Christel Cournil, Anne-Sophie Denolle, *Le droit: une arme au service du vivant ? : plaidoyers et contentieux stratégiques*, Paris, Editions A. Pedone, 2024, p. 241-250.

[12] Grégoire Leray, « Énergie éolienne et protection de la biodiversité: Victoire à la Pyrrhus pour le faucon crécerellette », *RJE*, 2023, vol. 48, n° 2, p. 457-466.

[13] Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, 3e édition, Armand Colin, « Collection U » [2008], 2021, p. 336.

publique à résoudre un problème ou encore la dégradation d'une situation (e.g. emploi, pouvoir d'achat, biodiversité) sont autant de facteurs qui appellent à modifier le cours des choses. Une partie de la légitimité du « politique » se joue d'ailleurs dans cette capacité à agir et à réagir face à des situations problématiques. La représentation du changement constitue en ce sens un enjeu stratégique majeur de communication destiné à mettre en scène une action dans tel ou tel domaine. Cette question de la représentation du changement apparaît d'autant plus importante que l'action publique s'inscrit aujourd'hui dans une logique de « transition ». Toutefois, décréter un changement ne suffit pas à ce que celui-ci s'opère. L'analyse des politiques publiques a révélé une tendance à surévaluer l'ampleur des changements et des conséquences réelles des mesures prises pour répondre à un problème public. Dans un contexte d'« urgence écologique »[14], les politiques de transition méritent d'être interrogé à l'aune des transformations qu'elles opèrent. Au-delà des discours, il s'agit donc d'analyser les acteurs « en action » pour comprendre dans quelle mesure ces politiques, et les instruments d'action publique qu'elles mettent en place, contribuent à modifier les pratiques et les manières de faire antérieures. C'est dans cette logique que s'est construite la démarche de recherche de la première partie.

La politique du « Zéro Artificialisation Nette » a en effet rapidement été présentée comme un changement de paradigme en matière de lutte contre l'artificialisation des sols. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, la formule rompt en effet avec les logiques de développement urbain menées jusqu'alors et majoritairement basées sur l'étalement urbain. En matière d'action publique, la fixation d'objectifs chiffrés associée à des sanctions semble renouer avec l'usage d'instruments d'action publique de type *Command and Control*. En matière de gouvernance, le dispositif en cascade redistribue les responsabilités en la matière entre régions, intercommunalités, communes et services de l'État. Sur différents plans, le ZAN semble donc constituer une rupture. Toutefois, de nombreux travaux de sociologie politique ont révélé les décalages existants entre les effets attendus lors de la phase de formulation d'un problème public et les effets produits lors de la mise en œuvre du programme[15]. Ces travaux ont contribué à révéler le décalage entre les discours produit sur le ZAN et sa mise en œuvre sur les territoires.

Nos études de cas montrent ainsi que le ZAN n'est pas synonyme d'absence de « développement », entendu au sens le plus courant de croissance démographique et économique. Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) étudiés parviennent à afficher des objectifs de croissance démographique, y compris supérieurs aux tendances passées, tout en respectant les objectifs de sobriété foncière fixés dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région PACA. Cette capacité à mettre en œuvre des projets de territoire ambitieux est permise, entre autre, par

[14] Cécile Blatrix, Frédéric Edel, Philippe Ledenvic, « Quelle action publique face à l'urgence écologique ? », *Revue française d'administration publique*, 2021, vol. 179, n° 3, p. 521-535.

[15] Pour les travaux fondateurs, voir par exemple Michael Lipsky, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, 30th anniversary expanded edition, Russell Sage Foundation [1980], 2010, p. 272 ; Jean-Gustave Padioleau, *L'État au concret*, Paris, Presses universitaires de France, 1982, p. 224 ; Jeffrey Leonard Pressman, Aaron B. Wildavsky, *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley, 3rd edition, Univ. of California Press [1973], 1984, p. 312.

une adaptation des modalités de production des logements. Les prescriptions fixées dans les SCoT conduisent en effet à améliorer l'efficacité foncière, c'est-à-dire la consommation d'espaces par ménage accueilli, en privilégiant la construction au sein des enveloppes urbaines. Cette stratégie est encouragée du fait des modalités de calcul de la consommation d'espaces excluant la comptabilisation des « dents creuses »[16]. Le ZAN a donc des effets tangibles sur la planification de l'habitat. En matière de consommation dédiée à l'activité, nos travaux suggèrent que le ZAN ne bouscule pas les pratiques antérieures. Si les documents de planification font apparaître un effort de réduction significatif concernant cet usage, c'est seulement du fait d'une consommation particulièrement importante durant la décennie précédente ainsi qu'à des règles de calcul qui contribuent à minimiser les surfaces consommées. Les arrangements arithmétiques liés au calcul de la consommation d'espaces contribuent donc autant à transformer les pratiques, comme pour l'habitat, qu'à maintenir un *statu quo* favorable au « développement économique » et consistant bien souvent à privilégier la logique de l'offre.

En matière de gouvernance et de pouvoir local, nous distinguons ce qui relève, d'une part, des enjeux de coopération intercommunales et ce qui relève, d'autre part, de la posture de l'État vis-à-vis des collectivités. Concernant le premier point, nous avons pu noter que les SCoT étudiés n'ont pas procédé à une territorialisation des enveloppes foncières. Ces dernières ont seulement été déclinées selon leur destination (habitat, économie et autres infrastructures). L'absence de territorialisation n'est pas sans conséquence sur la mise en œuvre et le suivi des objectifs de sobriété foncière. En l'absence de répartition fine des enveloppes, un mécanisme de type « premier arrivé, premier servi » peut émerger : les premières communes révisant leurs plans locaux d'urbanisme (PLU) pourront afficher des consommations foncières projetées compatibles avec le SCoT, sans nécessairement tenir compte des révisions ultérieures des communes voisines. Une fois le seuil global atteint, certaines communes risquent ainsi d'être contraintes ou empêchées dans leurs propres projets d'urbanisme. Cette stratégie permet d'éviter les arbitrages politiques délicats liés à la différenciation des objectifs, notamment entre ville-centre et bourgs ruraux, et offre aux communes une certaine souplesse pour développer leurs projets. Cependant, elle ne conduit pas à l'élaboration d'une stratégie foncière intercommunale claire et tend à favoriser le *statu quo* vis-à-vis des dynamiques passées. Les communes ont su garder une marge de manœuvre et le ZAN semble une nouvelle fois illustrer les difficultés des intercommunalités à faire des choix de rupture nécessaire aux politiques de transition.

Concernant le second point, nos résultats suggèrent, à rebours des discours sur la « recentralisation », une volonté des services de l'État d'accompagner les projets de territoire et de faciliter leur mise en œuvre. Le passage par des objectifs chiffrés ne constitue pas une rupture majeure dans les modalités de mise en œuvre des politiques publiques à l'échelle locale. L'action publique, en dépit de son caractère arithmétique, ne se dispense pas de toute logique de négociation et d'adaptation des normes à l'échelle locale. On retrouve dans la mise en œuvre du ZAN des logiques propres au domaine de l'urbanisme dans lequel l'application

[16] On appelle « dents creuses » des parcelles de taille modeste entourées de bâtis. La continuité des parcelles bâties forme les enveloppes urbaines au sein desquelles peuvent donc se trouver des parcelles non bâties.

des normes se joue à travers un jeu d'interprétation et de rapports de force entre l'État et les collectivités. À ce jeu, les collectivités, notamment rurales, peuvent tirer profit d'un contexte national relativement favorable à un assouplissement de la norme depuis la loi Climat et Résilience et à des relations centre-périphérie particulièrement tendues. Dans un tel contexte, les services de l'État en charge de la planification cherchent à éviter l'escalade des tensions avec les collectivités et adoptent une posture intermédiaire visant à bricoler des solutions pour faire rentrer les projets des collectivités dans le champ de contraintes imposé par le législateur. Ce « bricolage » peut être interprété comme une forme de « territorialisation » en soi dans la mesure où il traduit une adaptation de la norme au territoire. Cette territorialisation que l'on peut qualifier d'informelle contribue également à faciliter l'atteinte des objectifs de sobriété foncière en apportant une certaine souplesse dans l'application des normes à l'échelle locale.

Cette posture « facilitatrice » des services de l'État s'inscrit néanmoins dans un contexte particulier au sein duquel le juge administratif occupe une place de plus en plus centrale. Les récentes annulations de documents d'urbanisme prononcées contribuent, sous couvert d'assurer la sécurité juridique des documents, à légitimer l'influence des services de l'État dans les décisions *a priori* dévolues aux élus locaux en matière de projet de territoire. Les capacités d'action locales ne sont donc pas intactes. Ces contraintes résultent néanmoins de normes législatives démocratiquement élaborées qui, en contraignant les acteurs à justifier leurs choix, à renforcer la cohérence de leurs documents et à intégrer de nouvelles exigences, peuvent contribuer à la transformation des pratiques. La « judiciarisation » observée, si elle contribue à modifier les rapports de force, n'est peut-être qu'un révélateur des résistances aux politiques de transition et pourrait constituer un moteur du changement.

Une judiciarisation de la régulation de l'artificialisation

L'enquête sur le levier juridique intervient dans une période de renforcement manifeste de l' « arme du droit »[17], notamment saisie par les associations de protection de la nature qui interviennent dans le domaine de l'aménagement en raison des impacts des projets sur les milieux naturels. Ces associations de protection de la nature et de l'environnement (APNE) défendant un objet social plus ou moins large, peuvent s'opposer à certains projets d'aménagement en raison de l'impact qu'ils peuvent avoir sur l'objet qu'elles défendent, en l'espèce la protection de tout ou partie de la nature. Or si les grands piliers de la démocratie environnementale consacrés par la Convention d'Aarhus (1998) garantissent bien l'accès du public à l'information et la participation de celui-ci à la prise de décision en matière environnementale, ils consacrent également l'accès à la justice des tiers concernés par les politiques publiques environnementales, et en particulier des associations, qualifiées d'usagers réguliers de la juridiction administrative en raison de leur présence récurrente devant les tribunaux[18].

Cependant, les APNE engagées devant les tribunaux contre des projets d'aménagement peuvent présenter une grande diversité de profils. Certaines, à l'image de

[17] Liora Israel, *L'arme du droit*, Paris, Les Presses de Science Po, « Contester », 2009, p. 142.
[18] Romain Melot, Hai-Vu Pham, « Protection de l'environnement et stratégies contentieuses. Une étude du recours à la justice administrative », *Droit et société*, 2012, n°82, Vol. 3, 621-641.

France Nature Environnement (FNE), ont développé depuis longtemps une réelle expertise juridique pour agir en justice sur une diversité d'objets environnementaux, s'appuyant notamment sur un réseau juridique composé de plus d'une centaine de juristes salariés et bénévoles, véritable « bras armé » de l'organisation. D'autres, à l'instar de Bretagne Vivante ou de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), présentent historiquement une expertise plus naturaliste et ont récemment développé une capacité d'action contentieuse importante. Or l'action contentieuse, par nature complexe, a eu pour effet le développement, dans un cadre juridique instable et marqué par des réformes législatives régulières, de missions juridiques composées de personnels juridiques dédiés, recrutés récemment. Ces dernières, nécessairement coûteuses, tendent à structurer le paysage associatif autour de quelques grandes associations, dont certaines présentent une structure fédérale (avec des structures nationales, régionales et locales œuvrant au sein d'une même fédération), qui servent d'appui à une multitude de petites associations, plus ou moins locales. Néanmoins, la richesse des associations environnementales ayant su développer une capacité d'action juridique réside dans la « double casquette » qu'elles présentent, composée d'une part d'une forte expertise naturaliste permettant de produire des données de qualités et une forte connaissance des enjeux, et d'avancer ces derniers devant les tribunaux dans l'objectif d'annuler, ou d'améliorer, un projet d'aménagement destructeur.

Traditionnellement, le contentieux administratif en matière d'aménagement, porté par les associations, s'est concentré sur la contestation de deux principaux actes, à savoir le permis de construire et la dérogation pour espèce protégée. Les principes relatifs au ZAN n'apparaissent pour l'instant pas dans les argumentaires portés par les APNE. Néanmoins, les APNE présentent une double spécialisation. En effet, si le contentieux en matière d'urbanisme reste habituel, on observe une forte spécialisation des associations, en particulier celles à forte ADN naturaliste, sur le contentieux lié à la dérogation pour espèce protégée. Cette spécialisation s'explique par la maîtrise approfondie des enjeux de conservation de la part des APNE, leur permettant de développer des argumentaires précis et pertinents concernant l'état de conservation des espèces protégées présentes sur le site.

À côté de cette spécialisation, d'autres leviers juridiques peuvent être mobilisés, tels que des enjeux procéduraux ou des éléments normatifs plus spécifiques, comme la loi sur l'eau. Par ailleurs, cette extension de l'argumentaire juridique susceptible d'être soulevé devant les juges administratifs a été renforcée par le poids pris par la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM), l'une des conditions d'obtention de la dérogation pour espèce protégée. Cette notion a orienté une grande partie du débat public, mais également judiciaire, sur l'appréciation de l'intérêt public d'un projet.

De manière générale, cette enquête montre une montée du contentieux porté par les ANPE, en premier lieu au tribunal administratif dans le but de prévenir les dommages. Cependant, les affaires portées au pénal semblent plus facilement aboutir, même si cela intervient après impact. Les réformes de simplification du droit tendant à supprimer des arguments aux ANPE qui doivent renouveler leurs stratégies juridiques en permanence. Un observatoire du contentieux aurait sa place surtout s'il favorisait la mise en réseau des

différents acteurs dans leur fonction de porteur de dossier technique jusqu'aux avocats mobilisés.

4. Pistes de réflexions ouvertes, reformulations opérées

Les conclusions que nous avons tirées à partir de nos observations sur les Alpes-de-Haute-Provence mériteraient d'être confrontées à d'autres études de cas pour conforter nos résultats. Nous avons en effet montré que le département étudié bénéficie d'une situation particulière concernant la consommation foncière et le respect des objectifs fixés par le ZAN. Les SCoT étudiés bénéficient d'une consommation foncière dédiée au développement de parcs photovoltaïques particulièrement importante sur la décennie 2011-2020. Cette dynamique passée, sur laquelle se base l'enveloppe foncière disponible pour la décennie 2021-2030, a favorisé l'adoption de projets ambitieux en matière de croissance démographique. Pour analyser plus finement les effets du ZAN sur la planification et les capacités des collectivités à transformer leurs pratiques, il pourrait être intéressant de varier les contextes d'étude et s'intéresser à des territoires plus « ordinaires ». Ceci est d'autant plus important que la territorialisation informelle et les arrangements locaux sont susceptibles de créer des disparités entre territoires en fonction de leurs capacités à négocier la norme. Nos résultats suggèrent ainsi l'importance d'étudier de façon plus systématique cette phase d'atterrissage des politiques publiques sur les territoires pour en tirer des enseignements plus généraux sur l'action publique contemporaine et sa capacité à traiter des enjeux de transition.

Par ailleurs, au-delà du seul enjeu de l'élaboration des documents d'urbanisme, l'atteinte des objectifs d'une politique publique s'évaluent également en termes d'*outcomes*. Or, sur l'aspect de la consommation d'espaces, la planification n'est qu'une étape de la mise en œuvre des projets de territoire et le respect des objectifs et des prescriptions des documents d'urbanisme apparaît tout aussi important que leur élaboration. Prenons pour illustrer ce point, la modification des formes urbaines induites par le ZAN sur l'habitat. Cette dernière, comme nous l'avons mentionné, repose sur la construction au sein des enveloppes urbaines. Ce processus échappe toutefois en partie à l'action de la collectivité. Le comblement de ces dents creuses est en effet largement dépendant des dynamiques de rétention foncière existantes sur le territoire, mais également des projets et investissements immobiliers dans des territoires où la densité n'est pas toujours rentable pour les promoteurs. Dans un tel contexte, le respect des objectifs de sobriété foncière pourrait créer des tensions avec l'objectif de production de logements. Il sera dès lors intéressant d'analyser la mise en œuvre de ces documents de planification et de comprendre dans quelle mesure leurs prescriptions vont affecter les plans locaux d'urbanisme et les autorisations d'urbanisme pour atteindre, en bout de chaîne, les objectifs de sobriété foncière fixés.

Ces résultats nous ont également conduits à nous interroger sur la question plus générale de la compétition entre problèmes publics. Si la conciliation entre sobriété foncière et production de logements est déjà susceptible de soulever des difficultés, les trajectoires de réduction de la consommation d'espaces peuvent également avoir des effets sur d'autres politiques publiques. Dans nos cas d'étude, les collectivités ont préféré limiter le développement des dispositifs de production d'énergie solaire, jugé moins prioritaires, au

profit d'autres types de consommation, comme celle de la production de logement. Ce choix contribue à favoriser les projets de production d'énergie non consommateur de foncier, c'est-à-dire sur le bâti existant ou respectant certaines caractéristiques techniques[19]. Il risque toutefois de ralentir l'atteinte des objectifs de transition énergétique et de développement des énergies renouvelables. Il sera intéressant d'observer comment ces dynamiques s'articulent pour comprendre les effets de la sobriété foncière sur l'atteinte des résultats en matière de transition énergétique.

5. Applications envisageables

Dans un contexte de remise en question de la trajectoire de sobriété foncière fixé par la loi Climat et Résilience, avec l'adoption au Sénat d'une proposition de loi[20] visant à supprimer l'objectif intermédiaire de division par deux de la consommation d'espaces, nos résultats peuvent apporter des éléments intéressants au débat public. Motivée par le fait que des « difficultés et blocages persistent dans de nombreux territoires, notamment ruraux »[21], nos résultats suggèrent pourtant que le respect des objectifs intermédiaires est loin d'être inatteignable. Nos résultats plaident moins pour une remise en question des objectifs de transition que pour un accompagnement et un outillage plus performant des collectivités pour les aider à relever le défi de la sobriété foncière.

Dans un registre différent, l'enquête menée sur la mobilisation du levier juridique par les associations de protection de la nature ainsi que l'analyse des stratégies juridique déployées, informera utilement ces acteurs conscients de la rapidité des changements actuels sans bénéficier des moyens humains pour en faire l'étude.

[19] Voir le décret n° 2023-1408 du 29 décembre 2023 définissant les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espace au titre du 6° du III de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

[20] Proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (TRACE), adoptée au Sénat le 18 mars 2025.

[21] Exposé des motifs de la proposition de loi TRACE.

La recherche porte sur la mise en œuvre du droit de l'urbanisme à l'ère du « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN), objectif central de la loi Climat et Résilience (2021) qui prévoit de diviser par deux la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2031, puis d'atteindre le ZAN en 2050. L'objectif central du projet vise à analyser l'ampleur des changements induits par cette politique en matière de sobriété foncière et à interroger la capacité des acteurs territoriaux à transformer leurs modèles de développement. Deux questions ont guidé nos travaux tout au long de l'enquête : le ZAN marque-t-il une véritable rupture dans l'action publique visant à lutter contre l'artificialisation des sols ? Et, dans quelle mesure le dispositif de mise en œuvre a-t-il contribué à redéfinir la répartition des responsabilités entre l'État, les régions, les intercommunalités et les communes ? Dans un contexte d'urgence écologique, les politiques de transition méritent en effet d'être interrogées à l'aune des changements qu'elles produisent réellement, au-delà des discours qu'elles produisent ou des intentions affichées. Ce n'est qu'en modifiant concrètement les pratiques et les modes d'action qu'elles pourront générer des effets tangibles sur les dynamiques environnementales et sociales.

Pour répondre à ces interrogations, nous avons articulés une approche sociologique et d'étude de la jurisprudence. La première a consisté à mêler entretiens semi-directifs auprès d'élus, de techniciens et de fonctionnaires d'État, observations participantes et non-participantes, notamment auprès des services de l'État, et d'analyses documentaires pour mieux comprendre la manière dont les objectifs de sobriété foncière étaient intégrés dans les documents d'urbanisme. L'enquête s'est focalisée sur le département des Alpes-de-Haute-Provence pour saisir les effets du ZAN sur les territoires ruraux qui ont souvent été mentionnés comme les principaux « perdants » du ZAN. La seconde méthode s'est focalisée sur la manière dont les acteurs se saisissant de la régulation de l'artificialisation à travers l'arme du droit. L'enquête se focalise en particulier sur la structuration de la compétence juridique au sein des associations de protection de la nature via des entretiens semi-directifs et des observations de rencontres.

Cette recherche nous a permis de souligner un certain nombre de tendances. Premièrement, le ZAN n'a pas empêché les territoires ruraux étudiés de fixer des objectifs ambitieux en matière de croissance démographiques et économiques. Le respect de ces exigences repose notamment sur des négociations informelles avec les services de l'État. Loin d'imposer une norme uniforme, ces derniers adoptent une posture de facilitateur, cherchant à « bricoler » des solutions adaptées aux territoires et à éviter les conflits avec les collectivités. Ainsi, le ZAN apparaît moins comme une rupture que comme une continuité dans l'action publique, qui reste marquée par la négociation et les rapports de force locaux. Nos résultats suggèrent également une judiciarisation croissante qui contribue à renforcer le rôle du juge administratif dans l'élaboration des projets de territoires et qui contribue indirectement à renforcer celui des services de l'État. Si cette tendance ne manquera pas de soulever de nouveaux débats sur la « simplification du droit », il nous semble pourtant que les recours et annulations, malgré les tensions qu'ils suscitent, peuvent contribuer à rendre effectif la transition vers une plus grande sobriété foncière.

Courrier postal
Institut Robert Badinter
Ministère de la Justice
13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01

Venir dans nos locaux
47 bis, rue des Vinaigriers
75010 Paris

contact@institutrobertbadinter.fr
institutrobertbadinter.fr

INSTITUT ROBERT BADINTER
Études et recherches sur le droit et la justice

L'Institut Robert Badinter (anciennement Institut des Études et de la Recherche sur le Droit et la justice - IERDJ) a pour mission de nourrir la connaissance et les échanges sur le droit et la justice en lançant des réflexions originales et prospectives, en finançant et en accompagnant des travaux de recherche et en diffusant largement les connaissances sur les normes, la régulation et le fonctionnement de la justice, toutes disciplines scientifiques confondues.

Groupement d'intérêt public créé en 2022, l'Institut Robert Badinter est issu de la fusion de l'Institut des hautes études sur la justice et de la Mission de recherche droit et justice, deux entités internationalement reconnues.