



**HAL**  
open science

# L'État et les collectivités territoriales : une étude multiscale de la mise en œuvre du Zéro artificialisation nette

Raph Denis

► **To cite this version:**

Raph Denis. L'État et les collectivités territoriales : une étude multiscale de la mise en œuvre du Zéro artificialisation nette. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2024. dumas-04938382

**HAL Id: dumas-04938382**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04938382v1>**

Submitted on 10 Feb 2025

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright



L'école de l'aménagement durable des territoires

**ENTPE**



**SCIENCES  
PO LYON**

*Université de Lyon*  
*Sciences Politiques*

**L'Etat et les collectivités  
territoriales : une étude  
multiscale de la mise en œuvre  
du Zéro Artificialisation Nette**

Denis Raph

**Master 2**

*Analyse des Politiques Publiques*

Directeur de mémoire : Fabrice Bardet

*Jury : Fabrice Bardet et Aisling Healy*

**06/09/2024**



## *Remerciements*

Un grand merci à toute l'équipe du projet de recherche RésiZAN pour l'accueil chaleureux et les partages d'informations très pertinents, qui ont alimenté ma réflexion durant ces cinq mois à vos côtés. En particulier, merci à Aurélie Delage et David Giband pour m'avoir accompagné dans ce travail. Vos conseils et remarques m'ont souvent permis de renouer avec mon questionnement de recherche quand je commençais à me perdre.

Merci à toutes les personnes d'EPURES, en particulier à Benoît Gay et Catherine-Araud-Ruyant pour m'avoir introduit sur le terrain et accepté de participer à l'encadrement de ce stage. Merci à toutes les personnes que j'ai rencontrées sur le terrain pour avoir aménagé leur emploi du temps parfois très chargé afin de discuter avec moi.

Merci également à Fabrice Bardet pour son accompagnement et ses recommandations de lecture, et surtout pour m'avoir donné le goût des sciences politiques,. Merci à Aisling Healy d'avoir accepté de faire partie de mon jury et de participer à une discussion qui s'annonce très riche sur les apports de la sociologie politique à l'étude des politiques d'aménagement.

J'adresse également toutes mes pensées à mes différents professeur.es qui m'ont accompagné dans mon cursus scolaire et académique et qui m'ont permis aujourd'hui de m'épanouir dans une filière où je me sens à ma place. Parmi eux, un grand merci à François Duchêne pour avoir été non seulement un excellent professeur mais également un grand support administratif dans la jungle des doubles-diplômes.

Enfin, ces remerciements ne sauraient être complets sans mentionner mes parents pour leur soutien indéfectible, ainsi que tous.tes mes ami.es. Merci à Bénédicte, François, Julie, Nathan, Adrien, Leelo, Camille, et tous.tes celles et ceux que j'oublie.

J'espère que vous prendrez autant de plaisir à lire ce mémoire que j'en ai eu à le rédiger.





## Déclaration anti-plagiat

1. Je déclare que ce travail ne peut être suspecté de plagiat. Il constitue l'aboutissement d'un travail personnel.
2. A ce titre, les citations sont identifiables (utilisation des guillemets lorsque la pensée d'un auteur autre que moi est reprise de manière littérale).
3. L'ensemble des sources (écrits, images) qui ont alimenté ma réflexion sont clairement référencées selon les règles bibliographiques préconisées.

NOM : DENIS..... PRENOM : Raph.....  
DATE : 30/08/2024.....



# Table des matières

Remerciements .....	3
Table des matières .....	7
Liste des sigles et des abréviations.....	9
Introduction .....	11
PREMIERE PARTIE – Analyse de la stratégie de sobriété foncière de la région Auvergne-Rhône-Alpes via la grille de Hirschman .....	21
Chapitre 1 – Politics and policies : comment Laurent Wauquiez s’oppose au ZAN pour obtenir l’image d’un défenseur des territoires ruraux .....	22
I. Les ambitions de Laurent Wauquiez sur la scène politique nationale .....	23
II. Analyse de l’argumentaire de Laurent Wauquiez face au ZAN et des conséquences sur la mise en œuvre.....	25
III. Une mise en œuvre en traînant des pieds .....	31
Chapitre 2 – Une dégradation des relations région-Etat qui a des conséquences au-delà du ZAN.....	36
I. Retard sur le calendrier et conséquences sur le SRADDET .....	37
II. Une dégradation globale de la coopération Etat-Région en Auvergne-Rhône-Alpes	38
DEUXIEME PARTIE – Au-delà de la région : les rouages de la production des documents d’urbanisme.....	41
Chapitre 1 – Articulation du travail au sein d’un territoire administratif : le cas de la vallée de l’Ondaine .....	41
I. Des modalités de mise en œuvre prévues par le cadre légal : la décentralisation exemplaire dans la vallée de l’Ondaine.....	42
II. L’impossible conciliation des intérêts : l’exercice infini de la territorialisation .....	46
III. Les conséquences de cette mise en œuvre : un urbanisme de calculette.....	53

Chapitre 2 – La difficile collaboration avec les territoires frontaliers .....	58
I. La Haute-Loire accusée de siphonner la vallée de l’Ondaine .....	59
II. La Haute-Loire se défend : « accueillir en maintenant nos équilibres » .....	60
TROISIEME PARTIE – La prise d’autonomie. Mettre en œuvre le ZAN sans mettre en péril le développement du territoire .....	65
Chapitre 1 – Données, chiffres et cartes : des outils de libération ou de pouvoir ? .....	65
I. Les chiffres de la consommation d’espace : des indicateurs alternatifs en quête de légitimité.....	67
II. Une méfiance généralisée : garder l’exclusivité sur les chiffres des friches industrielles .....	73
Chapitre 2 – Le double jeu d’anticipation de l’Etat et du territoire pour établir une stratégie de moyen terme .....	76
I. Faire l’autruche : comment le législateur a mal anticipé la mise en œuvre .....	77
II. Anticiper la posture de l’Etat : croire ou non dans les menaces de sanction .....	81
Conclusion.....	85
Annexes .....	87
Annexe 1 : Tableau récapitulatif des entretiens.....	87
Annexe 2 : Exemple de grille d’entretien.....	89
Résumé : .....	95
Mots-clés : .....	96

# Liste des sigles et des abréviations

AFP : Agence France Presse

ANPE : Agence Nationale pour l'Emploi

AURA : Auvergne-Rhône-Alpes

CEREMA : Centre d'Etudes et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement

DDT : Direction Départementale des Territoires

DGA : Directeur.ice Général.e Adjoint.e

DGALN : Direction Générale de l'Aménagement, de la Nature et du Logement

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

ELAN : Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique

ENAF : Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers

ENTPE : Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

EPF : Etablissement Public Foncier

EPORA : Établissement public foncier d'État au cœur de la région Auvergne-Rhône-Alpes

EPURES : Agence d'urbanisme de Saint-Etienne et ses environs

FEDER : Fonds Européens de Développement Régional

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

ITPE : Ingénieur des Travaux Publics de l'Etat

LGV : Ligne à Grande Vitesse

LR : Les Républicains

MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

MOS : Modèle d'Occupation du Sol

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PENE : Projet d'Envergure Nationale ou Européenne d'intérêt général majeur

PETR : Pôle d'Equilibre Territorial et Rural

PLH : Plan Local de l'Habitat

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PLUi : Plan Local d'Urbanisme intercommunal

PPA : Projet Partenarial d'Aménagement ou Personnes Publiques Associées

PPA GOSE : Projet Partenarial d'Aménagement Gier-Ondaine-Sud-Saint-Etienne

RN88 : Route Nationale 88

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SEM : Saint-Etienne-Métropole

SIG : Système d'Information Géographique

SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires

SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain

UMP : Union pour un Mouvement Populaire

VP : Vice-Président.e

ZAE : Zone d'Activité Economique

ZAN : Zéro Artificialisation Nette

# Introduction

La Loi Climat et Résilience du 22 août 2021 a fixé un objectif de Zéro Artificialisation Nette des sols d'ici 2050, dit « objectif ZAN »<sup>1</sup>, qui s'est concrétisé suite à la publication des décrets d'application en 2022 puis en 2023. Les textes de loi prévoient une trajectoire pour aller vers l'objectif ZAN en 2050. Il s'agit tout d'abord de diviser par deux la consommation nationale d'Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (ENAF) durant la période 2021-2031 par rapport à la période 2011-2021. A partir de 2031, c'est l'artificialisation nette qui devra diminuer sur tous les territoires pour atteindre le Zéro Artificialisation Nette en 2050<sup>2</sup>. Pour assurer sa mise en œuvre, la loi prévoit une territorialisation des objectifs de sobriété foncière dans les documents de planification à tous les échelons (régional, territorial, communal ou intercommunal).

Dans ce document, nous parlerons donc d'*objectif ZAN* ou, pour alléger la démonstration, de *ZAN* pour désigner l'objectif à atteindre en 2050. Nous utiliserons le terme *trajectoire ZAN* pour parler de la trajectoire temporelle de mise en œuvre par périodes, et l'expression *en contexte ZAN* lorsque nous faisons référence aux pratiques des professionnels de l'aménagement et à leur évolution depuis l'annonce de l'objectif ZAN. Enfin, nous nous efforcerons de ne pas recourir à l'appellation impropre *loi ZAN*, parfois utilisé par les acteurs de l'aménagement, car celle-ci prête à confusion. Nous distinguerons donc la *loi Climat Résilience* et la *loi 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*, que nous désignerons comme la *loi de juillet 2023*.

La littérature sur cette loi est essentiellement produite par des acteurs plus ou moins proches du monde de l'aménagement. Administrateurs et think tanks produisent une abondante variété d'articles d'opinion, d'analyse ou de production de chiffres alternatifs au sujet de l'objectif ZAN. Ces articles, rarement appuyés sur une littérature plus générale d'analyse des politiques

---

<sup>1</sup> Loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite Loi Climat Résilience), article 191.

[https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article\\_lc/LEGIARTI000043958152](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000043958152)

<sup>2</sup> La consommation d'ENAF et l'artificialisation nette sont deux notions légèrement différentes dans leurs définitions, qui ont été clarifiées dans le [décret n° 2022-763](#) du 29 avril 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, dit « décret nomenclature ».

publiques, ont un caractère assez prescriptif et sont publiées dans des revues à destination des professionnels de l'aménagement comme *Urbanisme*<sup>3</sup>, *Analyse Opinion Critique*<sup>4</sup> ou encore *Administration*, publiée par le ministère de l'Intérieur, qui a consacré un numéro entier à la question du foncier en contexte ZAN<sup>5</sup>. Ces revues permettent notamment la circulation de la doctrine entre les fonctionnaires, les administrateurs et les acteurs privés de l'aménagement. Bien que non académiques, nous avons les consultées pour constater l'évolution de la doctrine, en particulier sur la question de la mise en œuvre, peu étudiée, nous le verrons, par les travaux scientifiques. Ce sont aussi des plateformes où s'invitent les chercheurs qui cherchent à diffuser leurs travaux au-delà des cercles universitaires et à participer au débat public<sup>6</sup>.

En France, la sobriété foncière a principalement été étudiée par des géographes, d'abord de manière assez générale puis en réaction à l'inscription de l'objectif ZAN dans la loi Climat Résilience. Ils et elles s'attachent à comprendre le cadrage de la notion d'artificialisation (Ruas, 2020), ses limites (Depraz et Chatelard, 2023) et ses conséquences en matière de formes urbaines (Charmes, 2019). Enfin, les travaux des géographes permettent de replacer dans le temps long et dans une perspective internationale la notion de sobriété foncière. C'est l'enseignement principal que nous tirerons de leur travail.

L'idée de sobriété foncière ne date pas de la loi Climat Résilience : au contraire, elle s'inscrit dans la longue évolution de la pensée occidentale sur le lien entre aménagement et environnement. Dès le XIXe siècle, deux conceptions de prise en compte de la nature s'affrontent : une approche préservationniste qui cherche à maintenir une coupure stricte entre l'activité humaine et certaines portions de territoires ; et une approche conservationniste qui estime que l'important est de garantir la possibilité aux écosystèmes de se régénérer tout en permettant aux sociétés d'y prélever les ressources nécessaires à leur développement. Ces champs de réflexion ont évolué avec l'apparition des outils numériques, pour arriver aujourd'hui à la climatologie qui bouscule le débat en démontrant la responsabilité humaine dans le changement climatique. La question s'est déplacée vers la nécessité de modification des pratiques anthropiques, en particulier en matière d'aménagement. Le modèle de politiques publiques associées à la ville fordiste basée sur l'étalement urbain doit dès lors être revu, et il

---

<sup>3</sup> Jean-Marc Offner, « Les vers de terre contre le ZAN », *Urbanisme*, no. 435, 2024, pp. 16-18.

<sup>4</sup> Daniel Béhar, Xavier Desjardins, Sacha Czertok, « Zéro artificialisation nette : banc d'essai de la planification écologique », *Analyse Opinion Critique*, 2022.

<sup>5</sup> « Le foncier en France : quels enjeux ? », *Administration*, 2023/4 N° 280.

<sup>6</sup> Voir par exemple : Eric Charmes, « De quoi le ZAN (zéro artificialisation nette) est-il le nom ? », *Fonciers en débat*, 2021.

semblerait que le nouveau paradigme en cours de structuration soit celui de la sobriété, compris comme un régime politique (Languillon et Naudin, 2023. Sur la fin du régime fordiste, voir Pinson, 2020).

Enfin, quelques études ont été produites avec les outils de la sociologie politique au sujet de l'objectif ZAN. La plus récente et complète est celle du professeur d'urbanisme Taoufik Souami, qui publie en 2023 un article intitulé « « Zéro artificialisation nette » en aménagement : compter et conter la nature en ville pour changer les pratiques ? ». Il y développe une analyse approfondie des récits du monde de l'aménagement, et en particulier de la place accordée aux chiffres dans ces récits. Il y conclut que les discours n'ont pas seulement un rôle d'affichage communicationnel, mais qu'ils ont aussi « un rôle direct et indirect dans la construction des décisions et de l'action. » (Souami, 2023, §43). Cette conclusion n'est pas nouvelle en matière de politiques publiques environnementales, puisque c'est également celle de Pierre Lascoumes dans son ouvrage *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'Etat*. Publié en 2014 bien avant l'arrivée du ZAN dans l'agenda politique, cet ouvrage analyse la fusion des ministères qui donne naissance au Ministère du Développement Durable en 2007, à la fois dans le *design* de la réorganisation des services centraux et déconcentrés et dans les conséquences sur la mise en œuvre des politiques environnementales. Il met en avant la difficulté de pratiquer la transversalité entre les différents services des administrations déconcentrées ainsi que les écarts entre la parole de l'Etat central et celle de ses directeurs régionaux. C'est pour nous une référence qui permet de situer le comportement des acteurs rencontrés dans l'histoire récente de leurs institutions.

Ainsi, malgré l'absence de littérature solide sur la politique publique de sobriété foncière, il existe une littérature sur le thème plus large de la mise en œuvre des politiques publiques environnementales. C'est dans ce champ que nous allons placer la suite de ce travail. Revenons rapidement sur la littérature qui a structuré le monde académique en la matière.

L'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques a longtemps été négligée par les *policy sciences* (Hassenteufel, 2011). C'est l'ouvrage de Pressman et Wildawsky (1973) qui fonde cette discipline dans le monde étatsunien où elle porte le nom d'*implementation studies*. En France, c'est Jean-Gustave Padioleau et Jean-Claude Thoenig qui importent la notion au début des années 1980. Les travaux de ces auteurs portent notamment sur l'écart entre les objectifs annoncés des politiques publiques et leurs résultats concrets et symboliques (Mégie, 2019). Ces travaux ne se limitent pas à faire l'évaluation des politiques publiques. Il ne s'agit pas non plus

de se restreindre à une compréhension séquentielle de la trajectoire des politiques publiques. Au contraire, les auteurs s'intéressent aux réactions des acteurs lorsqu'ils constatent des écarts entre l'intention politique et la concrétisation de la politique publique, et montrent comment des boucles de rétroaction avec la phase de *policy design* peuvent se mettre en place. Plusieurs tentatives de production d'un cadre conceptuel unifié ont été faites. Nous retiendrons celle d'Eugène Bardach en 1977, qui mobilise la théorie des jeux afin de mieux comprendre ce qu'il appelle l'*implementation game*. Selon lui, le *design* de la politique publique correspond à l'écriture des règles du jeu, et la mise en œuvre à la partie. Ainsi, il n'est jamais possible de prévoir exactement les résultats d'une politique publique avant sa mise en œuvre, puisque le jeu a plusieurs issues selon les comportements des acteurs.

Différentes sous-branches de ces études de mise en œuvre ont vu le jour pour traiter de contextes spécifiques, comme par exemple celui des politiques fédérales (Mayntz, 1999), ou encore de la mise en œuvre des politiques environnementales, notre champ d'étude. Jean-Pierre le Bourhis dresse un état des lieux de la recherche sur ce sujet en 2011. Il distingue trois approches : une approche visant à améliorer l'efficacité des politiques publiques environnementales, représentée dans des champs disciplinaires variés comme l'économie, la gestion, la sociologie et la géographie ; une deuxième approche qui cible les dispositifs de gouvernance relevant de la sociologie et de la science politique ; et enfin une approche orientée vers les acteurs du gouvernement territorial dans le champ de la sociologie politique de l'action publique. C'est dans la deuxième approche que nous nous inscrivons dans ce travail, en dédiant une partie majeure de l'analyse à l'écosystème d'acteurs, et en particulier aux rôles des fonctions publiques territoriale et d'Etat, dont les supposés « exécutants » se révèlent être des « coproducteurs » de l'action publique, pour reprendre les mots de Le Bourhis.

Les différentes études sur le cas français que nous avons lues montrent que la mise en œuvre des politiques publiques environnementales est extrêmement dépendante des phénomènes de décentralisation et de déconcentration qui ont lieu en France depuis les années 1980. Pour ne citer qu'un exemple, le travail de François-Mathieu Poupeau sur les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie analyse la mise en œuvre dans un monde où les acteurs sont en pleine reconfiguration. Il étudie l'élaboration de ces documents, instaurée par la loi Grenelle 2, en insistant sur le cadrage de cette première expérience de territorialisation des politiques énergétiques. Il conclut que la territorialisation des politiques publiques est une nouvelle modalité de gouvernement des territoires reposant « sur la mobilisation des acteurs locaux et

des services déconcentrés » (Poupeau, 2013, p.468). Ce faisant, il se distancie de la notion de « gouvernement à distance » forgée par Renaud Epstein dans le cadre de la politique de la ville pour désigner la façon dont l'Etat « organise son retrait des territoires pour les gouverner à distance » et qui « permet au pouvoir central de se protéger de l'emprise des pouvoirs locaux, qui restreignent ses marges de manœuvre » (Epstein, 2005, p.109). Cette dichotomie entre deux manières de gouverner guidera notre démonstration, et nous tenterons en conclusion de situer la mise en œuvre de la politique publique de sobriété foncière par rapport à ces conceptions divergentes.

Afin d'étudier la mise en œuvre de la trajectoire ZAN, nous avons choisi d'étudier une ancienne vallée industrielle dans le bassin stéphanois, la vallée de l'Ondaine. Nous avons restreint le périmètre de la vallée aux six communes que sont La Ricamarie, Roche-la-Molière, Le Chambon-Feugerolles, Firminy, Unieux et Fraisses. Toute la vallée a été concernée par des exploitations minières de charbon ou par de grandes usines métallurgiques jusque dans les années 1970 (Gay, 1996). A l'exception de Roche-la-Molière, toutes ces communes sont traversées par la rivière Ondaine. La surface de ce territoire d'étude est d'environ soixante kilomètres carrés. Ces six communes présentent une variété de formes urbaines assez impressionnante, allant des grands ensembles Le Corbusier à Firminy à des pavillons modernes, en passant par de l'habitat ouvrier qui côtoie des friches en plein centre-ville et des zones d'activité encore dynamiques.



Photographies : 8 paysages urbains rencontrés sur le terrain. R. DENIS, Avril à Juillet 2024.

Cependant, le jeu des divisions administratives nous a amené à étudier un terrain plus large que celui de la seule vallée de l’Ondaine. Une grande partie de notre enquête s’est faite auprès de Saint-Etienne-Métropole (SEM), l’établissement public de coopération intercommunale (EPCI) d’appartenance de nos six communes. Cet EPCI dépend du Schéma de Cohérence Territoriale

(SCoT) Sud-Loire, qui couvre une partie importante du département de la Loire (42). La vallée de l'Ondaine, située dans ce département, est limitrophe du département de la Haute-Loire (43). Nous avons donc mené un terrain exploratoire en interrogeant un des SCoT de Haute-Loire : celui de la Jeune Loire. Enfin, tous ces territoires sont regroupés au sein de la région Auvergne-Rhône-Alpes (AURA), qui est également un échelon d'analyse important dans notre étude.

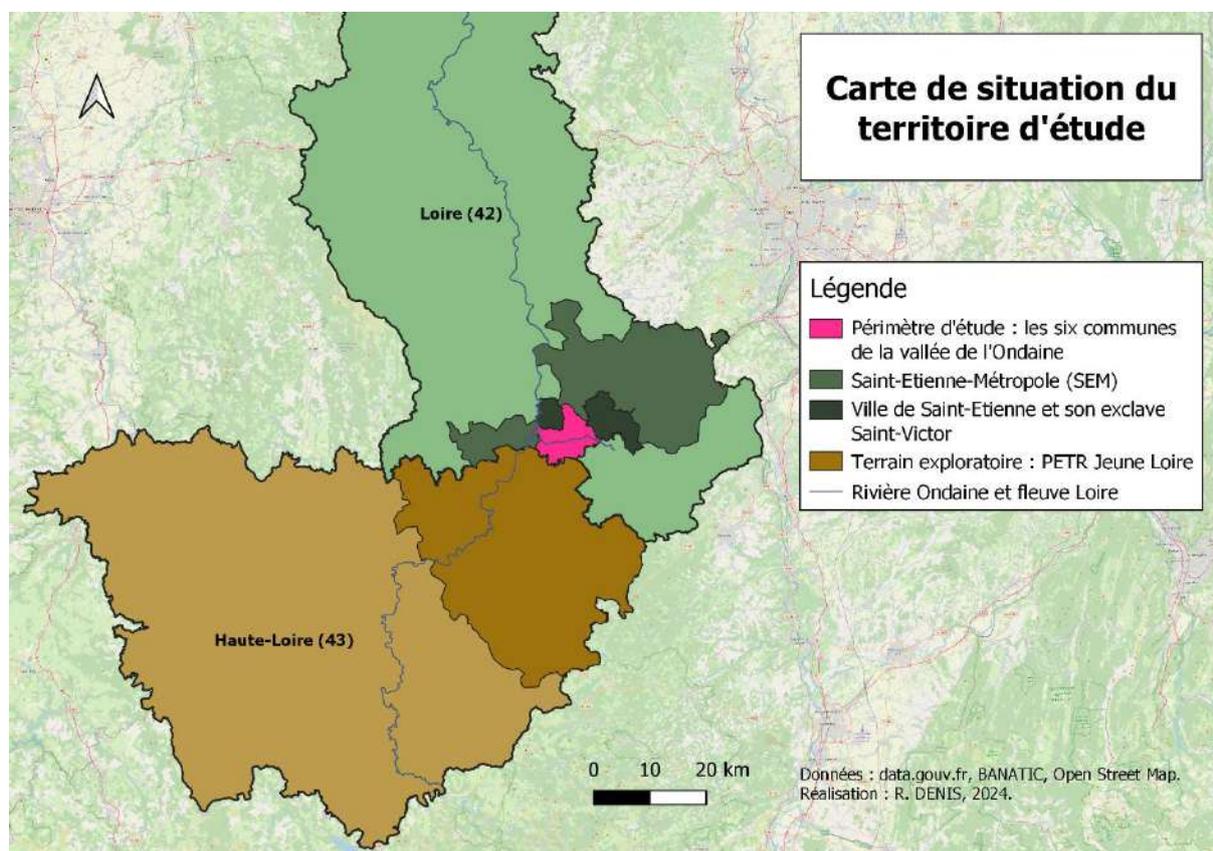


Figure 1 : Carte de situation de la vallée de l'Ondaine, notre territoire d'étude, à la frontière entre deux départements. (R. DENIS, 2024)

Nous avons choisi ce terrain car il ne correspond pas à une limite administrative mais à un bassin de vie, ce qui nous permet d'étudier l'imbrication verticale et horizontale des acteurs impliqués dans l'aménagement du territoire. Par ailleurs, nous cherchons à analyser comment les friches industrielles, souvent présentée comme une ressource pour mettre en œuvre le ZAN, sont traitées dans une perspective de sobriété foncière (DGALN, 2023). L'histoire industrielle de la vallée de l'Ondaine permet d'observer la réutilisation du foncier anciennement dédié aux usines. C'est aussi l'opportunité d'observer comment la mise en œuvre de l'objectif ZAN s'articule avec d'autres dispositifs d'action publique, en l'occurrence le Projet Partenarial d'Aménagement Gier-Ondaine-Sud Saint-Etienne (PPA GOSE) qui contractualise les objectifs

d'aménagement entre les acteurs du territoire et l'Etat central, représenté par la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages au ministère de la transition écologique.

Notre travail de terrain s'est appuyé sur plusieurs actions menées en parallèle. Nous avons mené des entretiens semi-directifs (n=17) auprès des technicien.nes de l'aménagement sur le territoire. Notre parti-pris est d'interroger uniquement des technicien.nes et non des élu.es. Cela nous permet d'avoir des entretiens plus comparables étant donné le temps restreint de cette enquête. Le détail des entretiens est à retrouver en annexe 1. Ce travail d'entretien s'est accompagné d'une importante consultation de sources grises : articles de presse locale et nationale, lecture des documents d'urbanisme, des actes des collectivités, d'analyses de l'agence d'urbanisme ... Ces documents nous ont permis de bien préparer les grilles d'entretien en amont<sup>7</sup>, et de mieux les analyser en aval.

La négociation des entretiens s'est faite de différentes manières. Pour nous introduire dans des nouvelles structures, nous avons identifié les personnes pertinentes via leur organigramme ou en appelant le standard téléphonique de leur institution. Nous obtenions également de nouveaux contacts à la fin de chaque entretien. Nous prenions ensuite contact par mail en nous présentant comme un étudiant en aménagement du territoire et en spécifiant que nous étudions le ZAN dans le cadre de notre travail de fin d'étude. Nous indiquions le cas échéant la personne qui nous avait transmis leur contact, ce qui forçait la main lorsqu'il y avait une relation hiérarchique entre les deux personnes. La signature du mail indiquait nos deux structures académiques (ENTPE et Science Po). Nous avons pu remarquer durant les entretiens que nos interlocuteurs ne renaient souvent qu'un des deux noms, celui qui leur semblait le plus prestigieux ou le plus familier. Par exemple, nous supposons que le personnel de la Direction Départementale des Territoires (DDT) nous a très bien accueilli et proposé de nombreuses ressources car le Directeur du Service Aménagement est un ancien élève de l'ENTPE, qui souhaitait donc faire fonctionner la solidarité du corps des ITPE. Cette notion de solidarité est revenue plusieurs fois de manière explicite, plusieurs personnes ont expliqué avoir accepté l'entretien comme un retour d'ascenseur par rapport aux personnes qui avaient répondu à leurs questions durant leur propre mémoire de sciences politiques.

Suivant les contraintes des personnes rencontrées, les entretiens se sont déroulés en présentiel (n=13), en visioconférence (n=3) ou au téléphone (n=1). Nous avons négocié les entretiens de

---

<sup>7</sup> Pour un exemple de grille d'entretien, voir Annexe 2.

manière à rencontrer les personnes seules, mais cela ne s'est pas toujours déroulé comme prévu. Ainsi, certaines personnes refusaient les entretiens seuls (Club d'entrepreneurs de l'Ondaine) tandis que d'autres se présentaient finalement accompagnés d'une collègue alors que l'entretien avait été prévu seuls (n=2). Nous étions nous-même parfois accompagné de notre tutrice de stage Aurélie Delage qui était présente à 3 entretiens.

Nous avons également beaucoup arpenté le terrain d'étude, qui était suffisamment restreint pour pouvoir le parcourir à pied de manière assez exhaustive. Nous avons ainsi mené plusieurs arpentages (n=7) qui nous ont permis de nous familiariser avec le territoire, de prendre des photographies et d'observer des lieux décrits durant les entretiens (anciennes usines, chantiers en cours ...). Une de ces visites de terrain s'est faite en compagnie de Georges Gay, professeur d'urbanisme qui a beaucoup étudié la vallée de l'Ondaine et qui nous a partagé ses connaissances historiques et politiques sur le territoire.

Enfin, la phase de rédaction a constitué en de nombreux allers-retours entre les résultats du terrain (analyse des entretiens), les sources grises, et la littérature scientifique. Ainsi notre méthode était plutôt déductive : nous avons recueilli beaucoup d'informations sur la mise en œuvre de l'objectif ZAN sur notre terrain, que nous avons seulement ensuite confrontées à la littérature de sociologie politique. Une des raisons de cette approche est que ce stage était encadré par des géographes, et que notre analyse hebdomadaire des résultats empiriques ne mobilisait donc pas les mêmes références que celles mobilisées lors des échanges avec notre tuteur de mémoire.

Sur le terrain que nous venons de présenter, nous nous sommes posé la question de la mise en œuvre du ZAN. Notre objectif est de comprendre comment cette loi élaborée à l'échelle nationale se décline aux différents échelons territoriaux et comment ces échelons se l'approprient. Notre problématique se formule donc ainsi : Qu'est-ce que la difficile mise en œuvre du ZAN révèle des relations des collectivités territoriales en interne, entre elles et avec l'Etat ? Ainsi, nous portons une étude de la mise en œuvre en partant des acteurs et de leurs relations, pour aboutir à une réflexion sur le rapport entre l'Etat et les collectivités territoriales dans un contexte de décentralisation.

Pour comprendre notre angle de recherche, précisons ici nos hypothèses de travail : nous appréhendons l'objectif ZAN comme résumant à lui seul la politique publique française de

sobriété foncière. En effet, les autres initiatives réglementaires préalables au ZAN se font sur le même cadrage, et sont donc englobées dans les nouvelles dispositions législatives. Nous plaидons également pour une prise en compte des *politics* pour comprendre les *policies*. Comme nous avons restreint notre cadre d'analyse aux technicien.nes de l'aménagement, nous verrons en particulier comment le message politique formulé par les élu.es est intégré dans les pratiques des agent.es. Enfin, précisons que notre phase de terrain s'est essentiellement déroulée en mai et juin 2024. La dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024 a généré une incertitude importante chez les personnes rencontrées. Cependant, nos grilles d'entretien et notre cadre d'analyse n'étaient pas prévus pour appréhender un tel évènement. Nous ne nous prononcerons donc pas sur le futur de la politique publique. En revanche, nous nous permettrons de mobiliser des éléments de politique nationale postérieurs à la dissolution si ceux-ci s'inscrivent dans la continuité des trajectoires antérieures.

Pour répondre à notre problématique, nous avons choisi d'analyser tout d'abord le rôle que joue la région Auvergne-Rhône-Alpes et son président Laurent Wauquiez. Nous verrons que la région a choisi de ne pas remplir ses obligations législatives dans la territorialisation de l'objectif ZAN. Dans ce contexte explosif, nous analyserons ensuite comment les acteurs des échelons inférieurs produisent leurs documents réglementaires et nous nous pencherons sur l'exercice de répartition des hectares, au cœur de la territorialisation de la politique publique. Enfin, nous verrons en dernière partie comment chaque échelon tente de s'aménager des marges de manœuvre et la diversité de situations que cela recouvre.

# **PREMIERE PARTIE – Analyse de la stratégie de sobriété foncière de la région Auvergne- Rhône-Alpes via la grille de Hirschman**

Si la trajectoire ZAN doit être mise en œuvre sur tout le territoire de France métropolitaine, le calendrier détaillé dans les textes de loi précise que ce sont aux régions d'ouvrir le bal, en mettant en conformité le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET). Ce document n'est pas à proprement parler un document d'urbanisme, puisqu'il n'attribue pas de destination aux sols à la parcelle, mais est un document de stratégie qui détaille les orientations à donner.

Ainsi, l'article 94 de la Loi Climat Résilience stipule que les SRADDET doivent être mis en conformité dans les deux ans qui suivent la publication de la loi, c'est-à-dire avant novembre 2024.

Face à cette injonction réglementaire, nous avons cherché à étudier comment le personnel administratif et technique de la région Auvergne Rhône Alpes s'était emparé de cette loi et de quelle manière il allait intégrer les objectifs de sobriété foncière dans le SRADDET.

Nous avons donc analysé les productions écrites concernant l'intégration de l'objectif ZAN au SRADDET. Conjointement, nous avons mené deux entretiens semi-directifs avec le personnel de la région : la Directrice Générale Adjointe Aménagement Ruralité Proximité (entretien le 31/05/24) et la responsable du service stratégie territoriale de sa direction (entretien le

07/06/2024). Les personnes rencontrées dans d'autres échelons ont souvent évoqué la personnalité de Laurent Wauquiez, le président de région, et ses sorties régulières fustigeant le ZAN.

C'est donc de Laurent Wauquiez que nous allons parler dans le premier chapitre, afin de comprendre les raisons de son opposition au ZAN, puis nous verrons dans un deuxième chapitre les conséquences que cette opposition a sur les politiques publiques menées sur le territoire régional.

## ***Chapitre 1 – Politics and policies : comment Laurent Wauquiez s'oppose au ZAN pour obtenir l'image d'un défenseur des territoires ruraux***

Le président de la région Auvergne-Rhône-Alpes ne cache pas son désaccord avec l'objectif ZAN, et a fait l'actualité de nombreux médias lorsqu'il a déclaré le 30 septembre 2023 lors du congrès de l'Association des maires ruraux de France qu'il retirait sa région du dispositif ZAN<sup>8</sup>. Il s'est depuis ravisé le 19 février, dans un courrier qu'il adressait aux maires de sa région, mais il reste hostile au ZAN, comme en témoigne la suspension de la modification du SRADDET.

Nous allons voir ici les ambitions de Laurent Wauquiez sur la scène politique nationale et la manière dont elles s'articulent avec sa position d' élu territorial. Nous reviendrons ensuite en détail sur son opposition à l'objectif ZAN, dont il critique autant l'ambition que les modalités de la trajectoire décrites dans la loi Climat Résilience. Finalement, nous verrons pourquoi il est

---

<sup>8</sup> La Tribune, « Laurent Wauquiez sort l'Auvergne-Rhône-Alpes du « Zéro artificialisation nette » (ZAN) », 03/10/2023.

revenu sur ses propos, et nous proposerons une lecture de ces deux séquences médiatiques à l'aide du modèle *Exit, Voice, Loyalty* inspiré de Hirschman.

## **I. Les ambitions de Laurent Wauquiez sur la scène politique nationale**

Laurent Wauquiez a commencé sa carrière politique en 2004, à 29 ans, quand il devient député UMP de la première circonscription de Haute-Loire, en Auvergne. Réélu député en 2007, il est nommé porte-parole du gouvernement Fillon II. Ce n'est qu'après ces quatre années de politique nationale qu'il est élu maire du Puy-en-Velay, sans toutefois cesser son activité au gouvernement, puisqu'il occupe tour à tour les fonctions de secrétaire d'Etat chargé de l'Emploi, ministre chargé des Affaires européennes et ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche jusqu'au 10 mai 2012.

On peut analyser son retour vers le local comme une recherche de légitimation sur la scène nationale, ainsi qu'une volonté de se notabiliser, telle qu'elle a déjà été décrite pour d'autres acteurs nationaux « parachutés » dans une mairie (Lefebvre, 2004).

Alors que le gouvernement passe à gauche sous la présidence de François Hollande, Laurent Wauquiez garde son siège de député, et devient numéro trois de l'UMP en 2014.

En 2015, il se présente aux élections régionales, qu'il remporte après une triangulaire au deuxième tour. Il devient ainsi président du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes, mais la loi sur le cumul des mandats<sup>9</sup> l'oblige à démissionner de la mairie du Puy-en-Velay. Il cède alors sa place à son adjoint Michel Chapuis.

En 2017, il poursuit son ascension et prend la tête des Républicains. S'il est le candidat le plus à droite du scrutin, cela ne l'empêche pas de remporter largement l'élection interne, avec 74% des voix. Cependant, des voix s'élèvent régulièrement au sein du parti pour critiquer ses prises de position, et en particulier son opposition systématique au gouvernement macroniste<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Article L. 4133-3 du code général des collectivités territoriales.

<sup>10</sup> Le JDD, « Laurent Wauquiez : trois signes qui montrent qu'il reste en difficulté », 18/04/2018.

En 2019, après deux années de fortes critiques internes et un score historiquement faible pour LR aux élections européennes, Laurent Wauquiez démissionne de la présidence du parti.

Il est réélu à la tête de la région Auvergne-Rhône-Alpes en 2021, ce qui lui redonne du crédit au sein de son parti, mais il annonce cependant ne pas viser l’Elysée lors des élections présidentielles de 2022. Peu de temps après, il déclare ne pas se présenter pour la présidence des Républicains. En revanche, le président de la région a des ambitions pour ce qu’il nomme le « grand choix démocratique de 2027 »<sup>11</sup>. Ces ambitions semblent trouver une résonance au niveau local, preuve que la stratégie de notabilisation et de rapprochement d’une base d’élus locaux a fonctionné.

*« Moi clairement il y a des élus qui me disent « de toute façon Wauquiez c’est le prochain président et il a dit qu’il mettrait fin au ZAN ». »*

Entretien auprès de la Cheffe de projet PLUi à Saint-Etienne-Métropole le 29/05/2024

Dans le cadre de notre terrain d’enquête, situé dans la métropole de Saint-Etienne, nous avons régulièrement assisté à des comparaisons, explicites ou non, entre Laurent Wauquiez et le maire-président de Saint-Etienne Gaël Perdriau. On pourrait s’attendre à une sympathie entre ces deux figures de LR, dans des départements limitrophes, mais au contraire : les articles de presse révèlent tous des relations difficiles, sur fond de jeu politique interne aux Républicains.

*« En 2017, je soutenais Bruno Le Maire dans la primaire LR. Ce qui m’a valu les foudres de Laurent Wauquiez, dont j’ignorais la haine qu’il vouait à Bruno Le Maire. Il m’a demandé de retirer mon soutien sans quoi des subventions venant de la Région n’allaient pas être accordées. Une menace qu’il a d’ailleurs mise à exécution. »*

Gaël Perdriau, cité par Le Progrès, Edition de Saint-Etienne – Ondaine, 29/09/2022, p.18.

Ces tensions entre les deux hommes ont des conséquences sur la mise en œuvre du ZAN. Ainsi, le Responsable Service Offre d’accueil aux entreprises de la métropole de Saint-Etienne<sup>12</sup> nous a confié que la liste des projets d’envergure régionale<sup>13</sup> avait été méticuleusement étudiée à la Métropole, et il attribuait aux tensions entre Laurent Wauquiez et Gaël Perdriau l’absence de

---

<sup>11</sup> Radio France, « Laurent Wauquiez renonce à la présidence LR et regarde déjà vers 2027 », 18/07/2022

<sup>12</sup> Entretien mené le 14/06/2024, seulement partiellement retranscrit suite à un défaut d’enregistrement.

<sup>13</sup> Liste de projets pour lesquels la consommation d’ENAF est décomptée de l’enveloppe locale, voir partie 2.

projets stéphanois dans la liste. En particulier, l'aéroport de Saint-Etienne n'y figure pas, alors que l'aérodrome du Puy-en-Velay, fief de Laurent Wauquiez, y figure. Nous reviendrons plus loin sur les conséquences de l'inscription sur cette liste (partie 2, chapitre 1, I.).

Les entretiens nous ont également laissé voir que de nombreux acteurs de l'aménagement, s'ils ne sont pas très enthousiastes à son propos, lui reconnaissent tout de même une connaissance fine du territoire.

« Q. Ca a des grosses conséquences pour vous la figure à la tête de la région ?  
R. Oui. [...] Par rapport aux subventions, par rapport aux connaissances des entreprises du territoire, Laurent Wauquiez il connaît bien. Et du coup, oui, ça peut incliner. »

Entretien auprès de la chargée de mission du Club d'entrepreneurs de l'Ondaine, le 17/07/2024.

Il se donne ainsi une image très proche du terrain, malgré ses ambitions nationales fortes.

« Il y a toujours un regard attentif de la région sur la Haute Loire, quelles que soient ses parties, mais ça c'est historique, dû à la personnalité du président. »

Entretien auprès du directeur adjoint du PETR Jeune Loire, le 09/07/2024.

Rentrons maintenant dans le détail de la critique que Laurent Wauquiez adresse au ZAN.

## **II. Analyse de l'argumentaire de Laurent Wauquiez face au ZAN et des conséquences sur la mise en œuvre**

Dans cette partie et dans la suivante, nous allons analyser les prises de positions publiques de Laurent Wauquiez en nous basant sur l'article de Clark, Golder et Golder (2017) qui propose une reformulation et une extension du modèle de Hirschman *Exit, Voice and Loyalty* afin de

l'appliquer au monde politique. L'article cherche à formaliser comment un citoyen répond lorsqu'un gouvernement<sup>14</sup> met en place une politique publique qui affecte négativement son bien-être. Trois options s'offrent à lui : accepter la politique publique, mais modifier son comportement pour être moins négativement affecté (*exit*), refuser la politique publique et faire pression pour revenir à l'état initial (*voice*), ou accepter la politique publique sans modifier son comportement (*loyalty*).

Dans le cas qui nous concerne, le comportement de Laurent Wauquiez ayant une conséquence directe sur la mise en œuvre de la politique publique, nous devons revoir partiellement la définition de l'option *loyalty*. Dans la suite, nous entendrons par *loyalty* l'acceptation de la politique publique et le déploiement des moyens nécessaires pour assurer sa mise en œuvre.

L'opposition de Laurent Wauquiez au ZAN s'inscrit de manière cohérente dans ses positions politiques. Déjà en 2010, alors qu'il fonde le groupe de réflexion Droite Sociale, il se positionne pour une défense des classes moyennes. On peut lire sur le site internet du groupe :

*« Outre le blocage de l'ascenseur social, les classes moyennes rencontrent de plus en plus de difficultés pour se loger, prises en étau entre le parc de logements sociaux dont elles sont largement exclues et le parc privé dont les prix ne cessent de croître. Il faut donc libérer le foncier en faisant de l'autorisation de construire la règle et du refus l'exception (comme au Royaume-Uni) pour atteindre 500 000 constructions de logements par an. »*

Site [droitesociale.fr](https://droitesociale.fr), consulté le 29/07/2024.

En août 2023, le processus de modification du SRADDET de la région est interrompu suite à la parution de la loi du 20 juillet 2023, dite « loi ZAN ».

*« La loi est arrivée le 20 juillet, quelque chose comme ça. Et notre vice-président à l'aménagement nous a demandé tout début août d'interrompre la consultation en disant qu'en fait ça tombait, les règles du jeu venaient d'être changées. »*

Entretien auprès de la Responsable du service stratégies territoriales de la région, le 07/06/2024.

---

<sup>14</sup> Au sens large : « les personnes qui dirigent l'Etat à un instant donné », Clark, Golder et Golder (2017), note 14, p. 722.

Le 30 septembre 2023, alors qu'il est au congrès des maires ruraux de France à l'Alpe-d'Huez, Laurent Wauquiez fait une déclaration choc qui fera beaucoup de bruit dans les médias<sup>15</sup>. Cependant, tous les articles reprennent la dépêche de l'AFP, et il n'existe pas d'enregistrement ou de procès-verbal de la séance qui nous permettrait d'analyser finement son discours. En revanche, il a détaillé son argumentaire dans son intervention filmée<sup>16</sup> lors de l'assemblée plénière du conseil régional du 20 octobre 2023, alors qu'un élu lui témoigne son soutien suite au coup d'éclat qui a eu lieu 3 semaines auparavant. Analysons cette séquence.

Le 20 octobre 2023, le conseiller régional Christophe Boudot (alors membre du groupe Libertés, Identité, Souveraineté, proche d'Eric Zemmour) formule le vœu intitulé « Vœu n°85. Loi ZAN : Une pause s'impose ! ».

*« La Région Auvergne-Rhône-Alpes demande à l'association des maires de France, à l'association des départements de France, à l'association des régions de France de s'associer à la démarche de son président afin d'obtenir une pause dans la mise en œuvre de la loi de juillet 2023, dite loi ZAN. »*

Christophe Boudot, lors de l'assemblée plénière du 20/10/2023.

En réponse, Laurent Wauquiez développe 6 arguments qui justifient son opposition au ZAN. Il s'agit premièrement d'une opposition aux modalités de la loi, qu'il qualifie d'« absurdité démocratique », en ce qu'elle conduirait l'administration à se substituer aux élus. Deuxièmement, il s'oppose à ce que les projets d'envergure nationale soient décomptés des enveloppes accordées aux régions. Troisièmement, il critique la nomenclature de ce qui est considéré artificiel ou non, avec l'exemple d'un terrain de foot, considéré artificialisé. Quatrièmement, il dénonce la « mise sous cloche » des territoires, qui ne pourraient plus mener les projets d'intérêt collectif, ainsi qu'« une explosion pure et simple des coûts du logement avec des familles qui ne pourront plus se loger ». En cinquième position, Laurent Wauquiez juge que les « territoires qui n'ont pas de friches industrielles ou qui sont des territoires 100% ruraux seront condamnés à devenir des réserves d'indigènes ». Enfin, son dernier argument, plus fondamental, est de revenir à la manière dont est traitée la question environnementale en

---

<sup>15</sup> Le Monde, « Laurent Wauquiez annonce retirer la région Auvergne-Rhône-Alpes du dispositif « zéro artificialisation nette » », 30/09/2023.

<sup>16</sup> A voir ici : « Loi ZAN : absurdité technocratique et zéro avancée environnementale | Laurent Wauquiez », <https://www.youtube.com/watch?v=kZPgMgVdgg8>, 7:23, 20/10/2023.

France. Il dénonce une écologie visant à « punir les Français » alors que « la première cause des émissions de CO2 de ce pays, ce sont les importations ». Remarquons ici l'amalgame entre environnement et émissions de CO2.

Enfin, il revient sur sa prise de décision de sortir la région AURA du ZAN. Il formule en ces termes :

*« Voilà la raison pour laquelle je porte ce combat. Ce n'est absolument pas en rupture de la loi. Ils sont tellement convaincus au niveau du gouvernement que personne n'osera se mettre en face qu'il n'est rien prévu pour une région qui refuserait d'appliquer leur loi et leur renverrait la copie. Ils n'ont même pas prévu la moindre pénalité, ce n'est pas prévu comme étant contraire à la loi. »*

Laurent Wauquiez, lors de l'assemblée plénière du 20/10/2023.

Que pouvons nous dire du comportement de Laurent Wauquiez en adoptant une grille de lecture *Exit, Voice, Loyalty* ?

Commençons par reposer le cadre. Il s'agit effectivement d'une politique publique décidée par le gouvernement, qui semble affecter négativement Laurent Wauquiez. Bien qu'il ne soit pas directement affecté en tant que citoyen (qui verrait son terrain passer de constructible à non constructible dans un PLU par exemple), nous avons plusieurs hypothèses pour expliquer en quoi il est négativement affecté. Tout d'abord, cette loi n'est pas cohérente avec son idéologie. Laisser passer cette loi, et plus encore la mettre en œuvre, serait donner raison au gouvernement Macron qui l'a mise en place et attaquerait son capital politique. Ensuite, de nombreux maires et associations de maires critiquent la loi. Mettre en œuvre la loi serait choisir le camp opposé de ces maires (tendanciellement ruraux), que Laurent Wauquiez essaye au contraire de compter comme des alliés politiques, afin d'élargir sa base et de gagner en légitimité sur la scène nationale (voir première partie, chapitre 1, I.). Finalement, l'objectif ZAN, en réduisant les possibilités de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, risque de limiter également les performances économiques des territoires. Or, c'est sur son bilan économique que Laurent Wauquiez souhaite être reconnu comme un bon président de région<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Par exemple, interviewé sur des politiques publiques menées par la région, la première réponse de Laurent Wauquiez est « le développement économique de notre territoire ». Philippe Martin, *Regions Magazine*, 02/10/2022.

<https://www.regionsmagazine.com/articles/laurent-wauquiez-fier-de-notre-developpement-economique/>

Dans ce cadre, quel comportement adopte Laurent Wauquiez face à la nouvelle politique publique de sobriété foncière ? *Exit*, *Voice*, ou *Loyalty* ?

Dans cette première séquence médiatique que nous avons décrite, il pourrait s'agir d'une stratégie *Exit* : sortir du cadre d'application de la loi.

Cependant, Laurent Wauquiez a été démenti : il existe bel et bien des dispositions législatives qui permettent de contraindre une région qui ne prendrait pas en compte le ZAN dans son SRADDET. Le président de région a été recadré par Christophe Béchu, ministre de la Transition Ecologique, le jour même de sa déclaration<sup>18</sup>, et tous les acteurs de l'aménagement, y compris le personnel de la région, s'accordent pour dire que l'option *Exit* n'est pas viable :

*« Notre président Laurent Wauquiez a attendu d'avoir les derniers textes donc qui sont sortis, les 3 décrets qui sont sortis en novembre où il était en désaccord avec certaines dispositions des décrets. Mais bon de toute façon c'est la loi donc elle s'applique. »*

Entretien auprès de la Directrice Générale Adjointe à l'Aménagement de la région AURA, le 31/05/2024.

Notons que l'une des caractéristiques de l'Etat moderne est de restreindre les possibilités d'options *Exit* (Bartolini, 2005, p.6). Il n'est donc pas étonnant qu'une collectivité territoriale soit particulièrement contrainte et qu'il soit impossible pour elle de ne pas respecter la loi.

Ainsi, un regard plus attentif sur les discours et les actions de Laurent Wauquiez nous révèle qu'il compte en réalité sur une option *Voice*. S'il est difficile de savoir exactement quels sont ses buts, nous supposons qu'il cherche à « obtenir une pause dans la mise en œuvre de la loi de juillet 2023, dite loi ZAN » pour reprendre les mots de Christophe Boudot cité plus haut, ou a minima obtenir des assouplissements de la loi. Laurent Wauquiez le formule ainsi : « J'ose espérer que l'on peut encore empêcher le train de dérailler »<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Le Monde, « Laurent Wauquiez annonce retirer la région Auvergne-Rhône-Alpes du dispositif « zéro artificialisation nette » », 30/09/2023.

<sup>19</sup> Laurent Wauquiez, lors de l'assemblée plénière du 20/10/2023.

Pour appuyer sa demande, il a appelé les maires de sa région à co-signer une lettre ouverte destinée à Elisabeth Borne, dans laquelle il demande des « propositions concrètes qui actent une évolution de la position du gouvernement ». Plus de 2000 maires ont signé la pétition.<sup>20</sup>

En choisissant l'option *Voice*, le modèle précédemment cité prévoit une nouvelle séquence où le gouvernement choisit de répondre favorablement à la demande ou de l'ignorer.

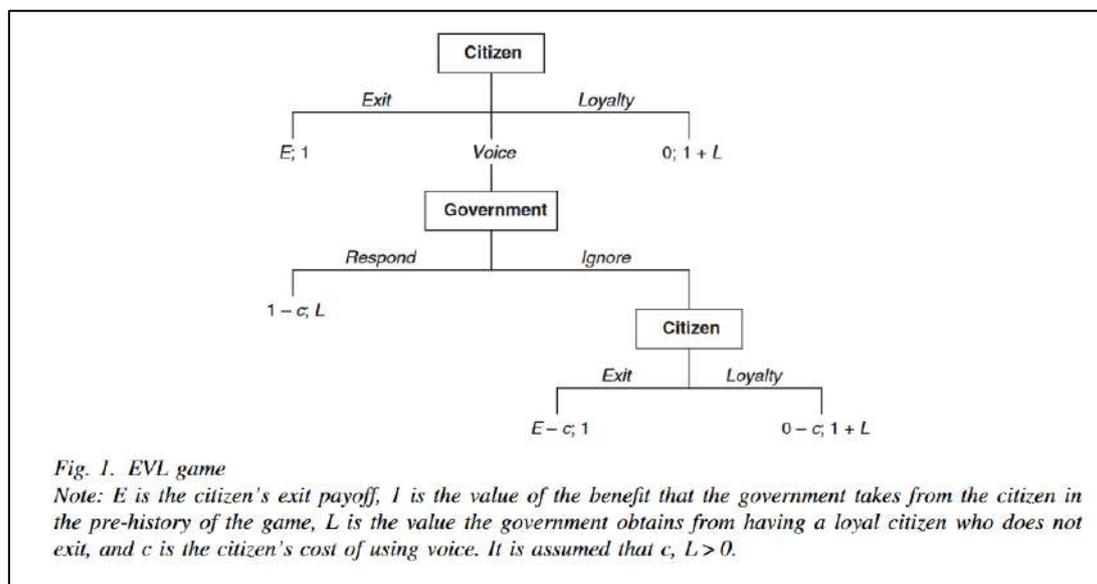


Figure 2 : Modélisation du jeu Exit, Voice, Loyalty.  
 Clark, Golder, Golder, 2017.

Dans le cas présent, le gouvernement a décidé d'ignorer la demande de Laurent Wauquiez, dans le sens où aucune suite n'a été donnée à sa demande de mettre en pause l'application du ZAN. Il est possible que les 3 décrets publiés en novembre, qui précisent les modalités d'application de la loi de juillet 2023, aient été légèrement modifiés durant le mois d'octobre pour prendre en compte la séquence politique que nous avons décrite. La loi cependant visait déjà à assouplir la mise en œuvre du ZAN, avant même la demande de Laurent Wauquiez. Si une telle modification a eu lieu, c'est plutôt pour préciser les sanctions prévues contre les régions qui ne respecteraient pas la réglementation.

En nous référant à nouveau à la figure 2, le modèle prévoit qu'une nouvelle séquence démarre, celle où le citoyen doit à nouveau choisir entre *Exit* ou *Loyalty*. Sans surprise, ayant

<sup>20</sup> Banque des Territoires, « "Zéro artificialisation nette" : Laurent Wauquiez interpelle Élisabeth Borne », 03/10/2023. <https://www.banquedesterritoires.fr/zero-artificialisation-nette-laurent-wauquiez-interpelle-elisabeth-borne>

démontré qu'il était impossible de choisir *Exit*, Laurent Wauquiez a été contraint de choisir une solution qui se catégorise comme *Loyalty*. Nous allons voir quelle forme prend cette loyauté contrainte en analysant la séquence politique qui s'est ouverte le 19 février 2024 et qui dure encore aujourd'hui.

### III. Une mise en œuvre en traînant des pieds

Analysons maintenant la deuxième partie de la séquence médiatique de Laurent Wauquiez.

Le 19 février 2024, Laurent Wauquiez envoie un courrier aux maires de sa région, dans lequel il indique finalement reprendre le processus d'intégration législatif.

*« Si nous continuons de suspendre la procédure d'intégration du ZAN, nous risquons d'une part de perdre ces acquis, d'avoir moins d'hectares disponibles et plus de contraintes administratives, et d'autre part de voir arriver des contentieux sur toutes les décisions que nous prendrons et tous les actes d'urbanisme que vous prendrez »<sup>21</sup>*

Laurent Wauquiez, le 19/02/2024 dans un courrier aux maires.

S'il indique avoir obtenu « un important infléchissement du gouvernement », les faits ne sont pas si clairs. Passons en revue les trois annonces mineures concernant la mise en œuvre de l'objectif ZAN entre l'annonce de la sortie de la région et sa réintégration dans le processus.

En premier lieu, les décrets d'application de la loi de juillet 2023 sont venus clarifier certains points de détails techniques. Cependant, comme dit plus haut, la loi de juillet 2023 avait déjà vocation à simplifier la mise en œuvre de l'objectif ZAN, et avait été votée avant que Laurent Wauquiez fasse son annonce de sortie.

Deuxièmement, le 31 janvier 2024 est parue la « circulaire relative à la mise en œuvre de la réforme vers le « zéro artificialisation nette des sols » ». Cette circulaire demande aux préfets de faire preuve de souplesse dans l'autorisation des documents d'urbanisme.

*« Je vais vous lire le passage qui me semble important. Et nous, ça nous a un peu étonné d'ailleurs, mais bon. Voilà : « il est donc nécessaire de ne pas restreindre aux seuls hectares de la trajectoire de sobriété, les évolutions du document d'urbanisme et*

---

<sup>21</sup> Le Monde, « « Zéro artificialisation nette » : Laurent Wauquiez renonce à ne pas respecter le dispositif de la loi « climat et résilience » », 26/02/2024.

d'autoriser un dépassement qui, à défaut d'une justification spécifique, peut aller jusqu'à 20%. ». [...] *Et pour nous ça a été un peu une surprise, pour tout le monde. Et bon du coup ça a un peu détendu tout le monde d'avoir lu ça, parce qu'on s'est dit au final on travaille sur un SRADDET, un ZAN, mais finalement l'État va pas trop embêter les territoires parce que si il écrit ça c'est que quand même il n'est pas dans une posture très ferme. »*

Entretien auprès de la Directrice Générale Adjointe à l'Aménagement de la région AURA, le 31/05/2024.

Est-ce à cette circulaire que fait référence le président de la région lorsqu'il annonce avoir obtenu un « important infléchissement du gouvernement » ? Ce n'est pas impossible, mais cette circulaire est loin d'avoir un effet majeur sur la mise en œuvre du ZAN, en témoigne cet extrait d'un entretien avec la directrice adjointe de la DDT 42, la direction déconcentrée de l'Etat chargée de valider les documents d'urbanisme du département (SCoT, PLU et PLUi).

« Q. Pour en revenir à cette circulaire, est-ce que quand vous l'avez reçue ça a changé des choses pour vous concrètement ?

*R. Je pense qu'on peut dire que non. »*

Entretien auprès de la Directrice Départementale des Territoires Adjointe de la Loire et du chef du service Aménagement - Planification, le 16/07/2024.

Enfin, il se peut que Laurent Wauquiez fasse référence à la modification de la liste des projets d'envergure nationale.

« *Oui bien sûr, [Laurent Wauquiez] a eu des entretiens avec Christophe Béchu sur le ZAN, pour lui expliquer sa position et puis c'était aussi des échanges sur les projets d'envergure nationale pour faire évoluer la liste de 500 [hectares] à 840 [hectares]. »*

Entretien auprès de la Directrice Générale Adjointe à l'Aménagement de la région AURA, le 31/05/2024.

Cette liste des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur (PENE) a été publiée dans l'arrêté du 31 mai 2024<sup>22</sup>. Elle consiste à mutualiser une enveloppe au niveau national, de manière à ce que les enveloppes locales ne soient pas grevées par un projet d'envergure nationale (la liaison LGV Lyon-Turin par exemple).

Cette liste a fait l'objet d'une consultation publique, durant laquelle tous.tes les président.es de région ont pu s'exprimer sur la base d'un projet d'arrêté. Dans sa réponse à la consultation, Laurent Wauquiez écrit :

*« Je tiens à souligner que notre territoire participe à hauteur de 1 358 ha à l'effort de mutualisation qui alimente l'enveloppe nationale, et n'est à ce stade bénéficiaire de cette réserve foncière qu'à hauteur d'un peu plus d'un tiers de sa contribution. Votre proposition initiale ne traduit pas à leur juste mesure les enjeux majeurs de développement territorial de notre région. J'exprime donc un avis défavorable concernant le projet d'arrêté soumis à consultation. »*

Courrier du 21/02/2024 écrit par Laurent Wauquiez à l'attention de Christophe Béchu.

Est-ce que l'avis défavorable exprimé par Laurent Wauquiez, ainsi que leurs autres interactions informelles ont fait changer les lignes ? Nous ne disposons malheureusement pas de la liste communiquée par le ministre aux régions en amont de la consultation du grand public. En revanche, nous pouvons formuler des hypothèses quant à la liste initiale en nous basant sur la liste des projets en annexe du courrier de Laurent Wauquiez.

Afin d'éclairer la lecture du tableau, précisons que nous entendons par « proposition du 21/12/2023 » le courrier du Ministre aux président.es de régions auquel nous n'avons pas eu accès. Nous entendons par « proposition du 12/04/2024 » le projet d'arrêté soumis à consultation publique plus large et consultable en ligne<sup>23</sup>. Enfin « l'arrêté du 31/05/2024 » est accessible, il est paru au Journal Officiel de la République le 09/06/2024<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Arrêté du 31 mai 2024, NOR : TREL2410389A.  
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049676333#:~:text=et%20forestiers%20...-,Arr%C3%AAt%C3%A9%20du%2031%20mai%202024%20relatif%20%C3%A0%20la%20mutualisation%20nationale,europe%C3%A9enne%20d%27int%C3%A9r%C3%AAt%20g%C3%A9n%C3%A9ral%20majeur&text=Publics%20concern%C3%A9s%20%3A%20Etat%2C%20collectivit%C3%A9s%20territoriales,%C3%A9tablissements%20publics%2C%20ma%C3%AEtres%20d%27ouvrages>

<sup>23</sup> Le document est téléchargeable à l'adresse suivante : <https://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-d-arrete-relatif-a-la-mutualisation-a3013.html>

<sup>24</sup> JORF n° 0133 du 9 juin 2024, consultable à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo/2024/6/9/0133>

Précisons également que l'arrêté se compose d'une annexe 1, dans laquelle figurent les projets effectivement retenus, et d'une annexe 2 dans laquelle figurent des projets qui pourraient être retenus dans les années à venir.

Projet	ENAF (ha)	Présence sur la proposition du 21/12/2023	Présence sur la proposition du 12/04/2024	Présence sur l'arrêté du 31/05/2024
Opération sur l'axe ferroviaire Lyon-Turin	300	Annexe 1	Annexe 1	Annexe 1
Contournement ferroviaire de l'agglomération Lyonnaise partie Nord	88	Annexe 1	Annexe 1	Annexe 1
Aménagements routiers RN7 [Départements de l'Allier et de la Loire]	?	?	Annexe 1	Annexe 1
Liaison autoroutière A412 [de Machilly à Thonon-les Bains]	160	Annexe 1	Annexe 1	Annexe 1
Aménagements routiers RN 88 [Auvergne Rhône-Alpes - Déviation Saint-Hostien et le Pertuis]	111	?	Annexe 1	Annexe 1
Centrale nucléaire de production d'électricité du Bugey - Implantation réacteur nucléaire de type EPR2	220	Annexe 1	Annexe 1	Annexe 1
Usine STMicroelectronics	15	Annexe 1	Annexe 1	Annexe 1
Zone d'activités Inspira	121	Annexe 2	Annexe 1	Annexe 1
Projet d'extraction et enrichissement Lithium (EMILI)	70	Annexe 2	Annexe 1	Annexe 1
Usine Soitec – Zone d'activité économique (ZAE) des Fontaines	12	Annexe 2	Annexe 1	Annexe 1
Carbogen Amcis	5	?	Annexe 1	Annexe 1
Programme Scorpion Zones techniques	?	?	Annexe 1	Annexe 1
Poste électrique « Rhôna »	?	Non	Non	Annexe 1

Tableau 1 : Tableau récapitulatif des projets d'envergure nationale et européenne retenus en région AURA et de leur apparition dans les documents précédents. Réalisation R. DENIS, juillet 2024.

Sur la base de ce tableau, nous pouvons établir que l'enveloppe régionale a notablement augmenté entre la version initiale et la version finale. Pour avoir une estimation chiffrée, nous pouvons noter qu'au moins trois projets inscrits en annexe 2 sont finalement passés en annexe 1, pour un total d'au moins 203 ha. Ce résultat est compatible avec la citation de la DGA Aménagement qui évoquait un passage de « 500 à 840 » ha.

Reprenons désormais notre grille d'analyse *Exit, Voice, Loyalty* et tentons de comprendre quel a été le chemin suivi par Laurent Wauquiez, bien qu'il soit difficile de connaître le chemin uniquement à partir d'observations des résultats (Clark, Golder, Golder, 2017, p. 726).

Nous avons vu que lorsqu'un citoyen choisit l'option *Voice*, le gouvernement a deux possibilités : répondre au citoyen en supprimant la réforme, ou l'ignorer.

Formulons ici un point de critique du modèle : cette dualité entre la réponse et l'ignorance s'applique mal au cas des politiques publiques complexes qui peuvent être partiellement revues. Dans le cas présent, il semblerait que de légers ajustements aient été faits à la suite des demandes de Laurent Wauquiez, bien que toute sa demande n'ait pas été entendue.

Pour résoudre ce problème, concevons plutôt les demandes de Laurent Wauquiez comme de multiples demandes sur de multiples points de désaccord. Ainsi, le jeu *Exit, Voice, Loyalty* ne se constitue plus d'un seul arbre de décision, mais d'autant d'arbres que de demandes, qui s'exécutent en parallèle.

Ainsi, sur chaque arbre de décision, Laurent Wauquiez a commencé par prendre l'option *Voice*. L'article précise que l'option *Voice* n'est susceptible de fonctionner que si le citoyen a un moyen de pression<sup>25</sup>, c'est-à-dire s'il est réellement en capacité de choisir *Exit*. Nous avons vu plus haut que la loi contraignait Laurent Wauquiez à appliquer le dispositif ZAN, condamnant l'option *Exit*. En revanche, en tant que politicien d'envergure nationale, ses moyens de pression

---

<sup>25</sup> « credible exit threat » dans l'article (p.724)

sur le gouvernement sont bien plus larges que le seul domaine de l'aménagement du territoire régional. En l'occurrence, depuis le 10 juillet 2024, Laurent Wauquiez est président du groupe parlementaire « La Droite Républicaine ». Il peut ainsi, en appelant ou non ses 47 député.es à voter un texte, orienter un nombre de votes non négligeable pour le camp présidentiel. Ce moyen de pression a fonctionné sur une partie des arbres de décisions. Il est par ailleurs établi que la protestation des chefs des grands exécutifs locaux est plutôt prise en compte par l'exécutif national (Le Lidec, 2007).

Au global, Laurent Wauquiez a tout de même estimé que le gouvernement avait répondu (*Respond*) sur suffisamment de sujets pour choisir l'option *Loyalty* sur les arbres de décision restants.

Dans cette partie, nous avons vu comment la mise en œuvre du ZAN dans une collectivité territoriale pouvait être compromise par les mauvaises relations de son président avec l'Etat. A travers la grille de Hirschman revisitée de Clark, Golder et Golder, nous avons utilisé un modèle théorique pour expliciter les relations de pouvoir qui sous-tendent le comportement de Laurent Wauquiez.

Voyons désormais ce que ces désaccords politiques sur le ZAN génèrent comme dysfonctionnements dans sa mise en œuvre, ainsi que dans la mise en œuvre des autres politiques publiques régionales et nationales en Auvergne-Rhône-Alpes.

## ***Chapitre 2 – Une dégradation des relations région-Etat qui a des conséquences au-delà du ZAN***

Nous l'avons vu : les relations entre l'Etat central et la région Auvergne-Rhône-Alpes sont loin d'être au beau fixe. A l'heure où nous écrivons ces lignes, la procédure de modification du SRADDET est toujours à l'arrêt, et aucune date de reprise n'est fixée selon nos informations. Dans ce chapitre, nous allons analyser plus en détail les modalités d'arrêt de la procédure de

modification et ses conséquences sur la mise en œuvre du ZAN, puis nous prendrons un peu de recul pour replacer le comportement de la région AURA dans le contexte général des relations de la région avec l'Etat et de la manière dont elles se traduisent dans la mise en œuvre des politiques publiques.

## **I. Retard sur le calendrier et conséquences sur le SRADDET**

Reprenons ici rapidement la procédure au niveau régional.

*« Nous on était partis sur une modification du SRADDET qui devait aboutir à temps hein, en novembre 2023. C'est à dire que on avait consulté le public : on avait consulté nos partenaires, consulté le public, consulté les SCoT, la conférence des SCoT sur la partie ZAN et il était soumis à enquête publique cet été, donc l'été 2023, et après on a été obligé de le suspendre et en août on a arrêté. »*

Entretien auprès de la Directrice Générale Adjointe à l'Aménagement de la région AURA, le 31/05/2024.

La région était même relativement en avance par rapport aux autres régions, puisqu'elle était la première à avoir lancé l'enquête publique. Cependant, la décision de Laurent Wauquiez d'arrêter le travail sur le ZAN a coupé net cet élan, et malgré l'annonce du retour dans le ZAN, le travail n'a pas repris dans les services de la région.

Cette procédure semble hautement politique, puisque quand nous demandons si une date de reprise est prévue, la responsable du service stratégies territoriales de la région nous répond qu'il faut « prendre rendez-vous avec le président pour [le] savoir »<sup>26</sup>. Sa responsable tient un discours similaire.

*« Voilà donc on attendait [la liste des projets d'envergure nationale] pour recommencer à travailler sur le SRADDET zanifié. Là on est en attente de la décision de notre président. Donc pour l'instant, on est en stand-by.*

---

<sup>26</sup> Entretien le 07/06/2024.

Q. OK, parce que moi j'ai en tête que les SRADDETS doivent être mis en conformité d'ici novembre 2024.

*Oui c'est ça, novembre 2024. Nous on ne sera pas dans les temps, c'est impossible. »*

Entretien auprès de la Directrice Générale Adjointe à l'Aménagement de la région AURA, le 31/05/2024.

Cela nous fournit une confirmation supplémentaire que Laurent Wauquiez suit le dossier de très près, et que les technicien.nes de la région AURA n'ont que très peu de marge de manœuvre sur le sujet. Par ailleurs, nous avons confirmation que le SRADDET ne pourra pas être mis en conformité dans le délai imparti par la loi. Cela complexifie grandement la mise en œuvre puisque le SRADDET est censé formuler une territorialisation des hectares qui sert de base à l'élaboration des documents inférieurs. Cependant, comme nous le verrons par la suite<sup>27</sup>, cette situation ne semble pas perturber les échelons inférieurs qui avancent dans leur territorialisation malgré l'absence de chiffres officiels – des chiffres ayant été communiqués par ailleurs.

## **II. Une dégradation globale de la coopération Etat-Région en Auvergne-Rhône-Alpes**

Si l'attitude de la région face au ZAN ne choque pas outre mesure les échelons inférieurs, c'est qu'elle s'inscrit dans des dynamiques au long cours entre la région et les politiques publiques étatiques.

Ainsi, nos deux entretiens menés auprès des fonctionnaires de la région nous ont enseigné que les modalités d'intervention de la région dans les politiques publiques ont beaucoup évolué ces dernières années.

En observant par exemple des politiques publiques en lien avec notre territoire d'étude, il se trouve que la région n'est pas signataire du Projet Partenarial d'Aménagement Gier-Ondaine-Sud Saint-Etienne (PPA GOSE), alors que les régions sont habituellement signataires de ces documents qui permettent de programmer les chantiers et les investissements sur un territoire.

---

<sup>27</sup> Voir Partie 3, Chapitre 1, III. B. 1.

*« Il y a le PPA en plus qui est un outil sur lequel l'État mise beaucoup. Peut-être à ce moment-là, il faut que je précise que nous on n'est pas signataires, qu'on n'a pas souhaité l'être. [...] Voilà donc le PPA qui est censé cadrer, mais aussi finalement figer une contractualisation et dire ce que chaque partenaire va mettre sur la table, ça ne convient pas à notre exécutif qui intervient en direct avec les collectivités. »*

Entretien auprès de la Responsable du service stratégies territoriales de la région, le 07/06/2024.

Un autre instrument d'action publique, le financement ID Friches, a lui aussi été abandonné par la région en raison d'une politique étatique trop proche. Le programme ID Friches permettait d'accompagner les projets de réhabilitation de friches grâce aux Fonds Européens de Développement Régional (FEDER) sur la période 2014-2020.

*« Le fond friche a été créé par l'État à la période où nous on terminait la programmation du FEDER sur ID friches ce qui fait que ça a pas... Enfin, la prise de décision au niveau de l'exécutif régional a été plutôt de se mettre en retrait de la dynamique puisque le relais a été pris de toute façon par l'État qui avait fini par identifier lui aussi que peut-être y avait un sujet sur les friches et qui a créé le fond friche. Donc on n'avait plus notre... Enfin en tout cas, l'exécutif régional a décidé que on allait prioriser notre action sur d'autres sujets puisque ça c'était finalement pris en charge. »*

Entretien auprès de la Responsable du service stratégies territoriales de la région, le 07/06/2024.

Dans cette citation, il est intéressant de remarquer que notre interlocutrice s'est deux fois reprise pour distinguer sa posture de celle de « l'exécutif régional » (passages soulignés).

Le système politico administratif local se caractérise en effet par une plus grande proximité entre les décisions des élu.es et les missions des agents, qui « jouissent d'une moindre autonomie par rapport au politique [que la fonction publique d'Etat]. » (Le Lidec, 2007, p.113).

Remarquons également que dans les deux situations décrites, le PPA et le financement ID Friches, la région se retire en premier lieu afin de ne pas avoir la même forme d'action publique que l'Etat. Elle s'oppose, visiblement pour des raisons politiques, à la contractualisation des relations entre les différentes échelles territoriales.

La région s'étant désinvestie progressivement de divers secteurs d'action publique, sa position est aujourd'hui « moins lisible » pour reprendre les mots de la responsable du service stratégies territoriales :

*« C'est vrai que sur cette fameuse chaîne de la planification au foncier et à l'opérationnel, on a pu avoir à certaines époques le rôle vraiment ensemblier, chef de file. [...] Aujourd'hui c'est moins lisible, je pense, dans l'intervention de la région. »*  
Entretien auprès de la Responsable du service stratégies territoriales de la région, le 07/06/2024.

En conclusion, nous avons vu dans cette partie tout d'abord le rôle primordial des *politics* dans la définition des politiques publiques régionales. Nous avons démontré grâce à la grille de Hirschman comment le chef de l'exécutif avait d'abord mené une stratégie *Voice*, avant d'accepter (*Loyalty*) de mettre en œuvre la politique publique, moyennant certaines adaptations. Cependant, cette mise en œuvre est loin d'être accomplie, puisque la procédure de modification du SRADDET n'a pas repris, ce qui n'est pas conforme aux obligations légales. Enfin, ces mésaventures de mise en œuvre au sein de la région AURA témoignent d'une complexification des relations région-Etat, dans le cadre d'une recherche d'autonomie de la région, qui peut se le permettre grâce à la grande autorité qu'elle exerce sur ses agents.

# **DEUXIEME PARTIE – Au-delà de la région : les rouages de la production des documents d’urbanisme**

Après nous être concentrés dans la première partie sur l’acteur fondamental qu’est la région, nous allons désormais approfondir la suite de la territorialisation de l’objectif ZAN.

Dans un premier temps, nous allons étudier le cas d’un territoire administratif simple, puis nous étudierons dans un deuxième chapitre les conséquences des frontières administratives sur l’exemple de la relation entre la Loire et la Haute-Loire.

## ***Chapitre 1 – Articulation du travail au sein d’un territoire administratif : le cas de la vallée de l’Ondaine***

Comment, à partir de textes de lois très précis sur la manière dont la trajectoire ZAN doit être incorporée aux documents d’urbanisme, se passe réellement la mise en œuvre ? Quel est l’écart entre la théorie et la réalité ? Nous l’avons vu en introduction, la littérature d’analyse des politiques publiques montre que la mise en œuvre, plutôt sous-étudiée, est un moment crucial dans le parcours d’une politique publique.

*« Il y a la théorie des poupées russes qui s’emboîtent bien. Après il y a la pratique de ceux qui font, ceux qui ne font pas, ceux qui suspendent... »*

Entretien auprès de la Responsable du service stratégies territoriales de la région, le 07/06/2024.

Dans ce chapitre, nous allons voir comment le travail s'articule dans le cas le plus simple : un territoire sans spécificité administrative particulière. Toutes les communes que nous étudions font partie du même EPCI (Saint-Etienne-Métropole), lui-même totalement inclus dans le département de la Loire, au sein de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Nous verrons premièrement que le territoire étudié est très à jour en matière de décentralisation, et qu'il s'est récemment mis à la page en adoptant les recommandations des dernières lois en la matière. Ensuite, nous aborderons la difficile conciliation des intérêts. Bien qu'intrinsèque à l'urbanisme, elle est particulièrement visible dans le cadre des discussions autour du ZAN. Enfin, nous verrons que la mise en œuvre de cette loi se caractérise par ce que les acteurs appellent un « urbanisme de calculette ».

## **I. Des modalités de mise en œuvre prévues par le cadre légal : la décentralisation exemplaire dans la vallée de l'Ondaine**

Les premières lois de décentralisation en France ont été produites dans les années 1970, et les réformes se sont ensuite succédées jusqu'à aujourd'hui. Nous ne reviendrons pas en détail sur le long processus de décentralisation, largement documenté par différentes disciplines notamment la sociologie de l'action publique (voir par exemple Le Lidec, 2007) et le droit public (voir par exemple Renaudie et Auby, 2019).

Rappelons simplement deux conséquences de la décentralisation sur le droit de l'urbanisme : la prise de compétences de l'échelon intercommunal et l'assouplissement de l'intervention de l'Etat sur les territoires. Nous verrons simultanément comment ces obligations ou recommandations législatives sont prises en compte dans la vallée de l'Ondaine.

## **A. L'échelon intercommunal devient l'interlocuteur pertinent en matière d'urbanisme, au détriment des communes**

La loi ALUR<sup>28</sup> de 2014 rend l'échelon intercommunal compétent pour la rédaction des plans locaux d'urbanisme (PLU) qui deviennent des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Cependant, si au sein d'une intercommunalité, 25% des communes, représentant plus de 20% de la population, s'opposent à l'écriture d'un PLUi, alors il est possible de garder les modalités précédentes et de fonctionner avec de PLU communaux.

Dix ans après cette loi, de nombreux territoires ne se sont toujours pas lancés dans un processus de rédaction d'un PLUi, déplore la DDT de la Loire. Seuls quatre EPCI parmi les dix que compte le département ont un PLUi ou sont en train de le rédiger.

L'EPCI qui nous intéresse dans ce travail est la métropole de Saint-Etienne. Passée métropole en 2018<sup>29</sup>, elle se classe quatorzième en termes de population parmi les vingt-et-une métropoles françaises. Comme stipulé dans le Code général des collectivités territoriales<sup>30</sup>, les métropoles sont compétentes pour la rédaction du PLUi. Dans le cas de Saint-Etienne-Métropole, le passage à la métropole impliquait de passer au PLUi, là où chaque commune élaborait son propre document. La loi a donc contraint la métropole à adopter une forme plus moderne de document d'urbanisme.

Cependant, cette métropole de Saint-Etienne est assez jeune, et n'est qu'à son premier PLUi. L'adhésion des communes à ce projet était très variable.

Par ailleurs, la construction du PLUi s'est faite alors qu'une crise politique majeure frappait la métropole stéphanoise, quand le maire-président de Saint-Etienne, Gaël Perdriaux, a été accusé de chantage à la vidéo intime sur son premier adjoint<sup>31</sup>.

*« C'est plus la partie Perdriaux qui nous a franchement foutu dedans, [...] globalement sur beaucoup de projets de la métropole, qui a quand même laissé une espèce de flou de décision. [...] Il y a quand même un impact vraiment direct de cette crise de gouvernance de notre maire président c'est vrai que ça a aussi révélé la ...*

---

<sup>28</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR.

<sup>29</sup> Décret n° 2017-1316 du 1er septembre 2017 portant création de la métropole dénommée « Saint-Etienne Métropole »

<sup>30</sup> Article L5217-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>31</sup> Révélé dans l'article : « Sexe, chantage et vidéo : l'odieux complot », Mediapart, 26/08/2022. <https://www.mediapart.fr/journal/france/260822/sexe-chantage-et-video-l-odieux-complot>

*Comment dire de façon politiquement correcte... La faible gouvernance. »*

Entretien auprès de la Cheffe de projet PLUi à Saint-Etienne-Métropole le 29/05/2024.

Les conséquences concrètes de cette crise de gouvernance de la métropole ont été le report de certains votes concernant le PLUi, comme par exemple la validation du PADD. Cela a aussi été la difficulté de porter les sujets politiquement complexes, comme les arbitrages sur les ouvertures à l'urbanisation, qui ont donc été portés par le vice-président à l'urbanisme. Cependant, son profil plutôt technique a parfois eu du mal à rassembler.

A l'inverse, dans d'autres EPCI, ce sont des volontés politiques fortes qui permettent de rassembler les communes autour du passage au PLUi C'est notamment le cas de Loire-Forez-Agglomération.

Mais parfois, l'Etat au travers des services préfectoraux ressent le besoin de faire avancer les territoires plus vite que les incitations législatives. La DDT utilise alors tous les moyens en sa possession, y compris le blocage de PLU.

*« A force de bloquer des PLU dans un 3e EPCI, qui est la Communauté de communes de Forez Est, sur des communes un petit peu importantes qui sont les communes de Veauches et de Feurs, ils ont fini par comprendre que s'ils ne s'y mettaient pas collectivement, ils n'y arriveraient pas. Donc il a fallu sortir un peu la méthode forte pour les amener à réfléchir de manière collective. Là ça y est, ils ont pris la compétence en juin. C'est tout récent, on est loin d'avoir un PLUi. »*

Entretien auprès de la Directrice Départementale des Territoires Adjointe de la Loire et du chef du service Aménagement - Planification, le 16/07/2024.

Manifestement, l'Etat conserve un pouvoir de contrainte fort sur les territoires. Voyons maintenant ce qu'il en est en matière d'intervention dans les opérations d'aménagement.

## **B. L'Etat conserve un pouvoir d'intervention mais qui n'est pas absolu**

Suite à plusieurs échecs de dispositifs législatifs où l'Etat gardait un pouvoir d'intervention direct, les instruments ont été progressivement assouplis au cours des textes de décentralisation et de réorganisation territoriale.

A partir de la loi SRU<sup>32</sup> (2000), les modes d'actions se diversifient et laissent plus de place aux partenariats. Ce mouvement se renforce encore avec la loi ELAN<sup>33</sup> (2018) qui voit naître les projets partenariaux d'aménagement (PPA<sup>34</sup>). Ces programmes sont désormais au nombre de 36 sur le territoire national (chiffre de 2023), les contractualisations s'étant intensifiées en 2021 et 2023<sup>35</sup>.

La vallée de l'Ondaine est couverte par le PPA Gier – Ondaine – Saint-Etienne Sud (PPA GOSE). Signé en 2020 par 18 partenaires, il couvre le territoire de 13 communes situées dans des vallées concernées par des enjeux de friches industrielles et de gestion de rivières.

*« En gros, il y a 18 partenaires liés par un contrat qui stabilise un programme d'action, un plan guide, c'est-à-dire des grandes orientations d'aménagement à l'échelle du territoire et une maquette financière, c'est-à-dire des engagements réciproques de financement des opérations. En particulier des financements de l'État pour des opérations qui sont pilotées par la métropole ou par les communes. »*

Entretien auprès du chargé de mission PPA GOSE à Saint-Etienne-Métropole le 13/06/2024.

Ce PPA, signé en 2020, fait partie des premiers PPA à avoir été contractualisés. C'est donc un signe que le territoire est assez volontaire pour engager des projets et pour mobiliser les outils permettant d'avoir les financements.

---

<sup>32</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain, dite loi SRU.

<sup>33</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN.

<sup>34</sup> Ne pas confondre avec les Personnes Publiques Associées qui sont consultées avant la validation des documents d'urbanisme.

<sup>35</sup> Les contrats de projet partenarial d'aménagement – Rapport d'activité 2023. Célia Moinard,

Cependant, la forme de cet outil laisse dubitatifs certains acteurs majeurs de l'aménagement. Comme vu précédemment<sup>36</sup>, la région AURA n'est signataire d'aucun PPA, car elle s'oppose à un aménagement contractuel dans lequel l'Etat est très impliqué, argumentant que cela ne laisse pas assez de marge de manœuvre aux territoires.

Ainsi, alors que les critiques à l'égard du passage au PLUi et au sujet du PPA sont nombreuses, Saint-Etienne-Métropole s'est tout de même engagé dans ces deux démarches encouragées par les lois de l'urbanisme, ce qui nous permet de le qualifier de *territoire modèle*. C'est entre autres pour ces *territoires modèles* qu'a été pensée la loi ZAN. Une pensée simpliste nous conduirait à affirmer que la mise en œuvre devrait donc y être optimale puisqu'aucun cas particulier ne peut venir enrayer la machine. Voyons ce qu'il en est sur le terrain, et analysons désormais les difficultés rencontrées lors de l'exercice central du passage à la trajectoire ZAN : la constitution des enveloppes.

## **II. L'impossible conciliation des intérêts : l'exercice infini de la territorialisation**

Au cœur de la mise en œuvre de la trajectoire ZAN se trouve l'exercice de territorialisation. Aussi appelé « constitution des enveloppes » ou « répartition des hectares », nous entendons par territorialisation l'exercice qui consiste pour un échelon donné à diviser son enveloppe d'artificialisation entre les échelons inférieurs.

Ainsi, pour la période 2021-2031, l'Etat indique à chaque région une surface de consommation d'ENAF à ne pas dépasser. La région AURA doit à son tour diviser cette enveloppe, et indiquer à tous les SCoT une enveloppe de consommation d'ENAF maximale. Le SCoT divise alors l'enveloppe entre les EPCI, puis l'EPCI entre les communes, et enfin les communes doivent arbitrer sur chacun de leurs projets. L'échelon communal n'est présent que dans le cas où il n'y a pas de PLUi.

---

<sup>36</sup> Partie 1, Chapitre 2, II.

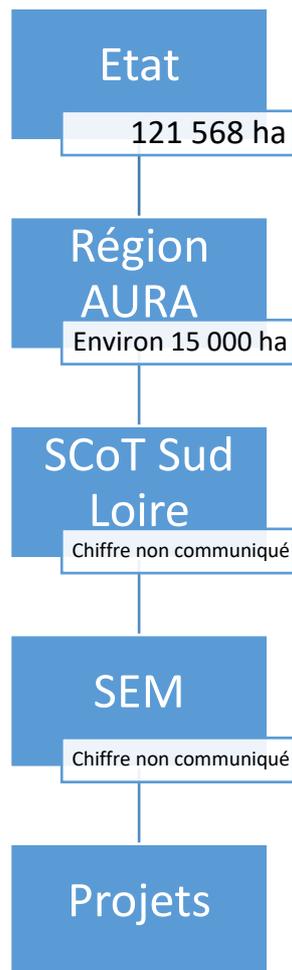


Figure 3 : Hiérarchie de la territorialisation pour la période 2021-2031.  
Lecture : L'Etat s'est fixé une consommation d'ENAF maximale de 121 568 hectares pour la période 2021-2031.

La figure 3 présente la chaîne de territorialisation. Nous constatons qu'il y a quatre exercices de territorialisation au total. Comment se font ces exercices ? Quels sont les critères qui prévalent ? Comment l'échelon inférieur peut-il contester le chiffre qui lui est accordé ? C'est ce que nous allons traiter dans cette partie.

Nous allons nous inspirer ici de la littérature d'élaboration de budgets. En effet, la répartition d'un nombre d'hectares entre différents territoires s'apparente assez fortement à celle d'une quantité d'argent sur différents postes de dépense. Cependant, comme l'écriture d'un budget

public est essentiellement incrémentaliste<sup>37</sup>, nous nous sommes tournés vers d'autres formes de budgets, en l'occurrence les « budgets » carbone, qui cherchent à répartir les droits à émettre des gaz à effet de serre entre les différents pays. Il s'agit bien d'une territorialisation, certes à échelle plus large, d'une ressource limitée, alors que chacun des postes de dépense (ici les territoires) juge en avoir le plus besoin.

Les choix de territorialisation permettent donc de comprendre quel regard l'échelon  $n+1$  porte sur l'échelon  $n$ , quelles caractéristiques sont valorisées, lesquelles sont condamnées... Surtout, nous essaierons de mettre en regard les choix de territorialisation avec les relations préexistantes entre les collectivités.

## **A. L'Etat et la territorialisation de continuité**

L'enveloppe de l'Etat est déterminée ainsi : « La consommation d'ENAF au cours de la période de référence de la trajectoire nationale (de 2011 à 2021) a été de 243 136 hectares. Sa réduction de moitié constitue l'enveloppe nationale cible pour la décennie suivante (de 2021 à 2031) soit 121 568 hectares. »<sup>38</sup>. Ensuite, pour décliner ce nombre d'hectares entre les différentes régions, l'Etat a commencé par établir une liste de projets d'envergure nationale et européenne (PENE). Nous avons déjà évoqué les enjeux de cette liste pour la région AURA dans la partie I, Chapitre 1, III. Après avoir déduit de l'enveloppe nationale l'enveloppe réservée aux PENE, l'Etat a demandé à chaque région le même taux d'effort par rapport à la période de référence : chaque région doit réduire de 54,5% sa consommation d'ENAF.

Ainsi, nous voyons que même si l'Etat n'a pas de « budget » précédent sur lequel se baser, le scénario est essentiellement la division par 2 de la consommation d'ENAF sur la période de référence. Appelons cette manière de partager les ENAF une « territorialisation de continuité ».

## **B. La région : la territorialisation de continuité se heurte à la DREAL**

L'enveloppe de la région AURA se constitue de 45,6% de ce qu'elle a consommé entre 2011 et 2021, plus du nombre d'hectares associés aux PENE situés dans la région. Ces derniers étant

---

<sup>37</sup> Alexandre Siné, 2006.

<sup>38</sup> Extrait du Guide Synthétique Zéro Artificialisation Nette, Ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires, version du 27/11/2023, p.5.

déjà affectés à des projets, le reste de l'enveloppe (les 54,6%) doit être distribué entre les SCoT. Comme nous l'avons vu plus haut<sup>39</sup>, la région a rédigé un premier SRADDET qui a été soumis à consultation, puis mis en pause durant l'été 2023. Un nouveau SRADDET va prochainement être rédigé, qui devra prendre en compte les évolutions législatives de la fin d'année 2023. Or, ces évolutions législatives influencent la manière de faire l'attribution d'hectares. Nous allons donc commencer par analyser la méthode de territorialisation du premier SRADDET, puis nous proposerons des pistes d'analyse sur la méthode qui devrait voir le jour. Rien n'ayant été publié à ce jour, nos informations proviennent uniquement de nos entretiens avec les acteurs.

Dans la première version du SRADDET, le critère principal est la consommation préalable, légèrement modifiée par un « bonus territorial » d'un hectare octroyé aux communes rurales classées bourg centre par l'INSEE, ainsi que pour les communes en carence loi SRU. Notons que ce bonus territorial n'est pas décompté de l'enveloppe régionale. C'est un hectare supplémentaire, une création de monnaie si on reprend le parallèle avec le budget. Par rapport à d'autres régions, ce choix de territorialisation est relativement simple.

*« En fait, on a pris en compte l'antériorité, et en gros dans le premier scénario, on a juste divisé par deux, on a rajouté le bonus des territoires, c'est tout ce qu'on a fait. On n'est pas allés plus loin dans la différenciation. »*

Entretien auprès de la Directrice Générale Adjointe à l'Aménagement de la région AURA, le 31/05/2024.

Cependant, ce choix risque de n'être pas au goût de l'Etat, et il y a un risque que la préfète de région ne valide pas le projet du nouveau SRADDET.

*« Un des points durs sur lequel on sait qu'on va devoir discuter, c'est l'écart entre leurs attentes fortes sur la prise en compte des efforts passés du territoire dans la territorialisation et le souhait du président de considérer que le passé, c'est le passé [...] et qu'à partir de maintenant on part tous dans la même intention et le même effort. »*

Entretien auprès de la Responsable du service stratégies territoriales de la région, le 07/06/2024.

---

<sup>39</sup> Voir Partie 1, Chapitre 2, I.

L'Etat garde donc un pouvoir de décision fort sur la territorialisation du ZAN, nous y reviendrons par la suite.

Une autre piste pour la région est de disposer d'une enveloppe de projets d'envergure régionale, de la même manière que l'Etat a une enveloppe pour les projets d'envergure nationale.

Nous interprétons cette territorialisation comme une manière pour la région de s'investir le moins possible, et de proposer une territorialisation *a minima*, en calquant sa procédure sur celle de l'Etat.

L'échelon de territorialisation suivant est le SCoT. Cependant, ce dernier n'est pas encore terminé et nous n'avons pas réussi à avoir accès au terrain auprès des deux techniciens qui le pilotent. Nous savons toutefois qu'ils ont déjà fourni des chiffres aux EPCI, puisque la métropole stéphanoise a déjà reçu un chiffre, sur lequel elle base sa territorialisation.

## **C. La métropole de Saint-Etienne : une territorialisation de rupture**

L'équipe de technicien.nes de Saint-Etienne-Métropole chargé.es de la rédaction du PLUi est en train de préparer les arbitrages de territorialisation. Si nous n'avons pas pu assister aux réunions de préparation qui étaient confidentielles, nous avons, à travers les entretiens, obtenu des informations sur les grandes lignes de l'arbitrage à venir.

*« On s'est dit qu'il fallait qu'on qualifie chacun de ces tènements<sup>40</sup> en extension sur la base d'une grille d'arbitrage qu'on est en train de finaliser, qui reprend assez bêtement : est-ce que le projet de la commune **répond aux orientations politiques du PADD**<sup>41</sup> ? On a 14 orientations dans le PADD, on a décliné ces orientations pour essayer de scorer ces polygones, en disant là non, ça répond absolument pas. Je donne un exemple, la commune elle surproduit du logement par rapport à son objectif de PLH et bah peut-être que là sa demande d'aller construire 50 logements, ça ne rentre pas dans le projet et dans la politique métropolitaine pour l'habitat. Ça c'est une première famille de critères. La 2<sup>e</sup> c'est le **respect des réglementations** qui nous sont imposées, je pense aux corridors du SCoT, aux limites intangibles à l'urbanisation [...]. On a aussi cette organisation de **priorisation du foncier dans le temps**, puisque à 2031 on a un certain*

---

<sup>40</sup> Parcelle

<sup>41</sup> Projet d'Aménagement et de Développement Durable, c'est un des documents qui compose le PLUi.

*volume foncier, à 2041 un autre et il faut qu'on organise [...]. Et puis [...] on ne sait pas si ça va être un critère d'arbitrage qui va dire oui ou non à une demande, mais nous on a essayé de pousser un peu notre VP à se dire que ce serait quand même intéressant d'avoir une **vision un peu rétrospective de ce que la commune a consommé [...] les 10 années avant la loi**, parce qu'il nous semble quand même que ça permet de donner aussi un peu de contexte à la demande [...]. Parce que moi un peu dans mon idée d'urbaniste je me dis qu'à un moment donné il y a quand même des communes en consommant beaucoup qui ont atteint une taille critique suffisante et peut-être qu'il faut qu'elles se concentrent sur la densification à l'intérieur [...]. Là on se rend bien compte qu'il va falloir de toute manière baisser; **on a des demandes qui sont 4 fois supérieures à ce qu'on va pouvoir donner.** »*

Entretien auprès de la Cheffe de projet PLUi, le 29/05/2024.

Cet extrait d'entretien, bien qu'un peu long, est extrêmement éclairant sur les dynamiques à l'œuvre dans la métropole.

Tout d'abord, notons ici que contrairement à ce que proposent l'Etat et la Région, il n'est nullement question de faire une territorialisation de continuité. Il n'est jamais évoqué d'octroyer aux communes 50% de la consommation de la période précédente, mais bien d'analyser les projets qui verraient le jour sur les parcelles ouvertes à l'urbanisation. La fin de cet extrait nous montre même que c'est bien l'opposé d'une territorialisation de continuité qui se construit : les communes ayant déjà beaucoup consommé se verraient pénalisées, tandis que celles qui ont eu une consommation modérée bénéficieraient d'un peu d'indulgence sur leurs demandes de consommation d'ENAF.

Cette dernière idée renvoie à la notion de « dette écologique » développée par Joan Martinez Alier, qui la définit comme « la dette accumulée par les pays du Nord industrialisés vis-à-vis des pays du tiers-monde en comptabilisant le pillage des ressources, le commerce inéquitable, les dégâts environnementaux et l'occupation de l'espace environnemental pour y déposer des déchets »<sup>42</sup>. En tentant la transcription vers notre étude de cas de la répartition des hectares dans le cadre du ZAN, nous pouvons formuler un concept de dette territoriale. La dette territoriale

---

<sup>42</sup> Joan Martinez Alier, *The environmentalism of the poor : A study of ecological conflicts and valuation*, Edward Elgar Pub., Northampton, 2002 ; cite par Cyria Emelianoff, « La problématique des inégalités écologiques, un nouveau paysage conceptuel », *Écologie & politique*, vol. 35, no. 1, 2008, pp. 19-31.

est la dette accumulée par les territoires très consommateurs d'espaces naturels, agricoles et forestiers, détruisant le bien commun pour se développer économiquement.

Il est moins aisé de voir *en général* en quoi les territoires fortement consommateurs abîment les territoires peu consommateurs. En revanche, de nombreux cas particuliers peuvent être explicités. Dans le cas de territoires proches, il peut par exemple s'agir de destructions paysagères ou de « siphonage » de population et d'emplois<sup>43</sup>. Nous pouvons aussi réfléchir aux implications symboliques du grignotage de terres agricoles pour le logement et l'emploi, qui privilégie le sol comme support de bâtiments au détriment du sol vivant et nourricier.

Poursuivons sur la territorialisation de l'enveloppe de Saint-Etienne-Métropole entre ses différents projets. La manière dont se déroule la territorialisation est la suivante. Les maires des communes sont invités à communiquer aux chargé.es de mission de SEM les parcelles que la commune souhaiterait urbaniser dans les années à venir. Ensuite, les technicien.nes qui élaborent le projet de PLUi se réunissent avec le vice-président à l'urbanisme pour arbitrer les demandes. Entre ces deux étapes, il est nécessaire de faire valider les critères d'arbitrage par les élu.es du conseil métropolitain.

Un des principaux critères arbitrés par les élu.es est l'attribution de deux tiers de l'enveloppe aux projets de développement économique. Le tiers restant est attribué aux autres usages (principalement habitat et équipements publics).

Les trois chargé.es de mission PLUi de Saint-Etienne-Métropole que j'ai rencontrés m'ont décrit cette décision politique comme un arbitrage majeur et comme une réussite pour l'exécutif métropolitain. Il s'agit également d'un acte de pédagogie pour les maires de communes en déclin qui pensent que des lotissements peuvent redynamiser leur territoire.

*« On essaie de leur dire que le problème il n'est pas [au niveau du logement], qu'il faut d'abord redynamiser l'économie si on veut retrouver une quelconque attractivité dans la vallée de l'Ondaine et refaire venir les gens sur ces secteurs-là. Et que de toute façon l'avenir du logement, c'est pas les lotissements en extension et que c'est densifier les parcelles existantes, reconquérir les logements vacants, et cetera. »*

Entretien auprès de la chargée de mission Ondaine au PLUi de SEM, le 03/06/2024.

---

<sup>43</sup> Nous verrons cette problématique entre la vallée de l'Ondaine et la Haute-Loire dans le prochain chapitre.

Cette priorisation de l'économie est cohérente avec les précédentes décisions de la métropole, comme celle d'avoir un service économique très outillé pour favoriser l'accueil et le maintien des entreprises.

*« Si on dit dans le PLUi 2/3 pour l'emploi, c'est que l'emploi est la priorité pour SEM. Garder les entreprises qui ont des salariés, c'est le plus important. Ça c'est le service éco et le service foncier, on a un service foncier très alerte sur ce secteur. »*

Entretien auprès du chargé de mission Saint-Etienne au PLUi de SEM, le 23/05/2024.

Nous détaillerons le rôle de ces services dans la troisième partie, chapitre 1, II.

### **III. Les conséquences de cette mise en œuvre : un urbanisme de calculette**

Après avoir détaillé les modalités inédites de la mise en œuvre du ZAN dans la vallée de l'Ondaine et leur connotation de « bons élèves de la décentralisation », puis les modes de territorialisation dans chaque échelon, intéressons-nous dans cette troisième partie à la conception de l'aménagement du territoire qui découle de cette mise en œuvre, souvent résumée par les acteurs dans l'expression « urbanisme de calculette ». Nous allons observer dans un premier temps ce que cette expression veut dire, puis dans un deuxième temps nous chercherons à voir si elle correspond effectivement à ce qui est en train de se mettre en place sur le territoire.

#### **A. Les dessous de l'expression consacrée : un abandon de l'esprit de la loi pour se concentrer sur les chiffres**

*« Je trouve que ça a apporté une espèce de truc à la calculette pour être un peu caricatural, je ne trouve pas que ce soit très positif sur la façon dont on travaille. »*

Entretien auprès de la Cheffe de projet PLUi à Saint-Etienne-Métropole le 29/05/2024.

Ce que les acteurs rencontrés entendent par calculette, c'est une attention trop focalisée sur les chiffres qui manquerait de bonne volonté. Il y aurait les bons élèves du ZAN, ceux qui auraient compris pourquoi la loi est mise en place, et les mauvais élèves qui chercheraient à prolonger l'urbanisme *as usual* en cherchant à avoir les plus grosses enveloppes d'ENAF à consommer.

*« Donc nous on a sorti un certain chiffre, mais il y a la question de « est-ce que je mets les bâtis agricoles » et cetera. [Cet élu], c'est « Ah mais il faut rajouter ça, il faut rajouter ça » pour avoir le plus gros chiffre possible. Et du coup je vous dis aussi mon avis personnel, je trouve que ça devient au détriment de quel est l'objectif final. Il y a d'autres élus, bon ils y vont pas de gaieté de cœur quoi, mais ils me donnent l'impression d'avoir compris pourquoi et vers quoi il faut aller. Parce que bah oui ressources planétaires et tout ce qu'on veut. Après, qu'ils cherchent quelques aménagements pour que ce soit acceptable [...], moi ça je peux comprendre. **Mais ce qui me gêne c'est quand, tu sais, on veut absolument augmenter le chiffre, mais on a l'impression que c'est en fait pour ne pas y aller.** »*

Entretien auprès de la responsable Habitat chez EPURES, chargée du pilotage du SCoT Sud Loire, le 17/04/2024.

Ainsi, bons élèves de la décentralisation ne veut pas forcément dire bons élèves du ZAN : la métropole de Saint-Etienne serait en train de négocier son enveloppe à la hausse au niveau du SCoT.

Remarquons ici l'attitude du personnel de l'agence d'urbanisme, la personne interrogée se montrant très volontariste vis-à-vis de la loi. Cela s'explique par le statut des agences d'urbanisme, qui ont une structure d'association loi 1901, associées aux acteurs de l'aménagement local dans des conventions annuelles. EPURES se définit donc comme « Organisme d'ingénierie publique associatif (et non maître d'ouvrage de politiques territoriales) »<sup>44</sup>. L'agence est donc au service de ses partenaires, y compris de l'Etat<sup>45</sup>. Ajoutons à cela que la personne interrogée travaille depuis plus de 30 ans dans l'agence, ce qui entraîne une forte loyauté vis-à-vis de ses missions.

---

<sup>44</sup> Programme Partenarial EPURES 2024, approuvé à l'AG du 15/12/2023, p.5.

<sup>45</sup> Pour plus d'informations sur les agences d'urbanisme et un agenda de recherche, voir Maryvonne Prévot, Gilles Bentayou, Olivier Chatelan, Fabien Desage, Sébastien Gardon, Rachel Linossier, Marie-Clotilde Meillerand et Eric Verdeil, « Les agences d'urbanisme en France », Métropoles [En ligne], 3 | 2008, mis en ligne le 17 septembre 2008.

Voyons désormais si l'attitude décrite par cette expression d' « urbanisme à la calculette » est celle que l'on retrouve sur le terrain de la vallée de l'Ondaine.

## **B. Sur le terrain : le travail avec les chiffres, sans en être obsédés**

Nous développerons deux idées dans cette sous-partie. Tout d'abord nous montrerons que, si le territoire était réellement obsédé par les chiffres, la pression sur la région AURA pour obtenir le SRADDET serait beaucoup plus importante. Ensuite, nous analyserons l'attitude des acteurs mobilisés sur les projets d'aménagement de la vallée de l'Ondaine et leur rapport aux chiffres.

### **1. De la non-difficulté à travailler malgré l'absence de SRADDET**

Alors que le SRADDET est en pause, aucune enveloppe de consommation d'ENAF pour les SCoT n'a encore été publiée. Cependant, cela ne semble pas gêner les acteurs de l'aménagement du territoire, qui n'ont jamais évoqué le sujet si la question n'était pas explicitement posée.

*« Non, non, non, on n'attend pas le SRADDET. On a considéré qu'à partir du moment où on a vu des chiffres de la région qui avaient été notifiés à l'ensemble des EPCI, quelle que soit la valeur de ces chiffres qui n'ont aucune validité réglementaire, nous on bosse dessus. »*

Entretien auprès de la Directrice Départementale des Territoires Adjointe de la Loire et du chef du service Aménagement - Planification, le 16/07/2024.

Cet extrait révèle une forme d'abandon. Si même la DDT, service de l'Etat sur le département et garante de la légalité des documents en cours de production, travaille sur la base de chiffres non-officiels, c'est qu'il n'y a vraiment aucun doute sur la manière dont la région va territorialiser.

### **2. Les chiffres du ZAN : des indicateurs marginaux pour les projets dans la vallée de l'Ondaine**

Dans la vallée de l'Ondaine, de nombreux projets comportent des enjeux de gestion de rivière, pour lesquels il est nécessaire de renaturer les berges.



Photographie : l'Ondaine découverte au Chambon-Feugerolles. R. DENIS, Juin 2024.

Ces opérations correspondent à une désartificialisation foncière, et comptent positivement pour le ZAN. Il semble cependant que très peu d'acteurs le perçoivent de la sorte.

*« Les opérations de renaturation, pour moi, elles n'ont jamais été réfléchies pour de la compensation. Généralement la première raison c'est des raisons hydrauliques parce que ça va permettre de faire passer les crues décennales, centennales et cetera. La 2e raison, elle est paysagère, où je disais que dans le PPA, on a quasiment de l'urbanisation continue depuis Unieux jusqu'à rive de Gier et que parfois on a besoin d'aération du tissu urbain. Et la 3e raison c'est l'amélioration du cadre de vie, avoir des parcs ou des espaces verts. »*

Entretien auprès du chargé de mission PPA GOSE à Saint-Etienne-Métropole le 13/06/2024.

A la Ricamarie, une grosse opération de renaturation pour créer un parc urbain est en cours, mais a été décidée avant le ZAN. L'enjeu ici est de faire de la gestion de friche et de restructurer des quartiers qui fonctionnent mal<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Entretien auprès de la responsable urbanisme à la Ricamarie, le 10/07/2024.



Photographie : Le terrain du futur parc urbain de la Ricamarie. R. DENIS, Juillet 2024.

Il nous semble donc que l'enjeu dans la vallée de l'Ondaine n'est pas vraiment d'obtenir plus d'hectares d'extension, mais bien de proposer un aménagement de qualité en revalorisant les sites délaissés du centre-ville.

L'entretien que nous avons mené avec le chargé de mission de l'établissement public foncier en charge de la vallée de l'Ondaine nous l'a confirmé :

*« Il y a un discours politique qui est plutôt hostile à la loi ZAN. Surtout chez certains. Mais dans les faits, c'est pas le cas. »*

Entretien auprès du chargé de mission Ondaine à l'EPORA, le 10/07/2024.

Il en arrive à cette conclusion car les communes urbaines de l'Ondaine sollicitent de plus en plus l'EPORA pour être accompagnées dans leurs résorptions de friches. Selon lui, certaines communes sont même clairement pro-ZAN.

*« La Ricamarie, ils s'en cachent pas, ils sont à fond pour le ZAN hein. »*

Entretien auprès du chargé de mission Ondaine à l'EPORA, le 10/07/2024.

En effet, lors de l'entretien avec la responsable de l'urbanisme à la Ricamarie, celle-ci nous confirme :

*« [Le maire] est très convaincu par le ZAN, il pense que ça peut être une vraie chance pour notre commune parce que effectivement, ça crée une rareté foncière. Et du coup, nous, on a beaucoup souffert comme beaucoup de villes minières pas très attractives bah de l'attractivité énorme des communes un peu plus rurales autour, bah même Roche-la-Molière, la proche Haute Loire, plaine du Forez. Et lui c'est de se dire « Bah nous on a la chance d'avoir effectivement des friches ou du bâti vétuste qui va pas nous gêner de virer » quoi. [...] Et on a quand même une ville qui a beaucoup d'atouts, qui a beaucoup d'équipements publics, donc qui a du potentiel et c'est voilà de se dire avec le ZAN peut-être que ça va revaloriser un peu notre foncier et faire que les promoteurs s'intéressent à nous. »*

Entretien auprès du chargé de mission Ondaine à l'EPORA, le 10/07/2024.

Passons désormais à l'étude de ces territoires réputés plus attractifs. Nous nous sommes concentrés sur la proche Haute-Loire, qui a été beaucoup évoquée par les acteurs, et nous proposons d'y consacrer un chapitre plus court, à visée exploratoire, pour mettre en perspective les résultats que nous avons présentés sur l'Ondaine.

## ***Chapitre 2 – La difficile collaboration avec les territoires frontaliers***

Ce chapitre vise à explorer les effets de frontière, notamment administrative, et leurs conséquences sur la mise en œuvre du ZAN<sup>47</sup>. Nous allons voir dans un premier temps ce que les acteurs du territoire stéphanois reprochent à la Haute-Loire, puis nous irons dans un deuxième temps confronter ces accusations à la parole d'un technicien altiligérien responsable de l'élaboration du SCoT de la Jeune Loire. Nous formulerons ainsi nos conclusions quant à la difficile collaboration entre ces territoires.

---

<sup>47</sup> Pour mieux comprendre ce chapitre, nous invitons le.a lecteur.ice à se référer à la carte de la figure 1, p.17.

# I. La Haute-Loire accusée de siphonner la vallée de l'Ondaine

Lors de nombreux entretiens avec les acteurs du territoire, le territoire frontalier de la Haute-Loire a régulièrement été évoqué. Très proche de la vallée de l'Ondaine, la Haute-Loire est un département voisin de la Loire. Ce département est beaucoup plus rural et polycentrique. Son chef-lieu est le Puy-en-Velay, fief de Laurent Wauquiez, et se compose de multiples petites villes et bourgs. L'industrie y est moins développée que dans la Loire, et l'activité y a pendant longtemps été majoritairement agricole et forestière, ce qui en fait un cadre paysager préservé. Du fait de l'absence de gros centre, nombreux habitants de Haute-Loire travaillent dans le bassin stéphanois.

*« Quand vous êtes là, vous vivez avec le bassin de l'Ondaine et Saint-Etienne. »*

Entretien auprès de la responsable Habitat chez EPURES, chargée du pilotage du SCoT Sud Loire, le 17/04/2024.

Ce territoire est accusé de siphonner les habitants potentiels de la vallée de l'Ondaine. Le parcours résidentiel pour les ménages stéphanois de la classe moyenne serait de passer d'un appartement à Saint-Etienne ou dans la vallée de l'Ondaine, en location, à l'achat d'une maison ou d'un terrain constructible en Haute-Loire, pour y bénéficier du cadre de vie privilégié, mais malgré tout très accessible grâce à la RN88 qui relie Saint-Etienne et le Puy-en-Velay.

*« Depuis les années 80, il y a énormément d'industries qui ont fermé et clairement toute la population qui travaillait là est partie. Beaucoup sur Saint Étienne et aussi beaucoup en Haute Loire puisque la Haute Loire est proche et c'est vrai qu'il y a une fuite vers la Haute Loire parce que y a **plus de maisons individuelles à des prix intéressants, donc ça fait un appel d'air** qui a un petit peu dépeuplé l'Ondaine, parce qu'il n'y a plus de travail, qu'il y a une image dégradée, ça n'aide pas. »*

Entretien auprès de la chargée de mission Ondaine à la rédaction du PLUi de Saint Etienne Métropole, le 03/06/2024.

Ce type de description est revenu dans plusieurs entretiens, le plus souvent pour désigner la fuite des ménages vers la Haute-Loire, mais également parfois au sujet des entreprises qui iraient s'installer dans le département voisin où il y a plus de foncier disponible<sup>48</sup>.



Photographie : Un quartier résidentiel à la Séauve-sur-Sémène (43). R. DENIS, Juillet 2024.

Maintenant que nous avons tracé les traits de l'analyse que font les technicien.nes stéphanois.es de la Haute-Loire, voyons comment celle-ci répond à ces critiques.

## **II. La Haute-Loire se défend : « accueillir en maintenant nos équilibres »<sup>49</sup>**

Les territoires de Haute-Loire voisins sont rassemblés dans un Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR). C'est un type d'établissement public créé par la loi MAPTAM<sup>50</sup> en 2014, qui rassemble plusieurs EPCI pour élaborer un projet de territoire. Ce projet doit détailler plus

---

<sup>48</sup> Entretien auprès de la chargée de mission du Club d'Entreprises de l'Ondaine, le 17/07/2024.

<sup>49</sup> Extrait d'un entretien auprès du directeur adjoint du PETR de la Jeune Loire, chargé de la rédaction du SCoT, le 09/07/2024.

<sup>50</sup> Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

particulièrement les thématiques de développement économique, d'aménagement du territoire et de transition écologique<sup>51</sup>.

*« On n'a jamais écrit un SCoT qui dit « il faut aller chercher de la population et on crée les conditions pour aller chercher de la population ». Le SCoT de la Jeune Loire dit la même chose depuis sa toute première mouture. Il dit : « les gens viennent chez nous tout seuls, formidable, donc on va les accueillir avec grand plaisir. Mais ce qu'il faut arriver à faire, c'est les accueillir en maintenant nos équilibres. ». »*

Entretien auprès du directeur adjoint du PETR de la Jeune Loire, chargé de la rédaction du SCoT, le 09/07/2024.

On comprend donc qu'il y a deux modèles d'aménagement différents entre la vallée de l'Ondaine et la Jeune Loire. Le premier territoire essaye de recréer des cadres de vie agréables et de maintenir l'emploi existant, pour *a minima* conserver la population actuelle. Le deuxième tente d'accueillir autant de nouveaux arrivants que possible, et doit donc développer rapidement de nouvelles infrastructures (services à la population, réseaux ...) pour permettre leur installation.

---

<sup>51</sup> « Qu'est-ce qu'un pôle d'équilibre territorial et rural ? », fiche thématique Vie Publique, consultée le 12/08/2024. <https://www.vie-publique.fr/fiches/20134-quest-ce-quun-pole-dequilibre-territorial-et-rural-petr>

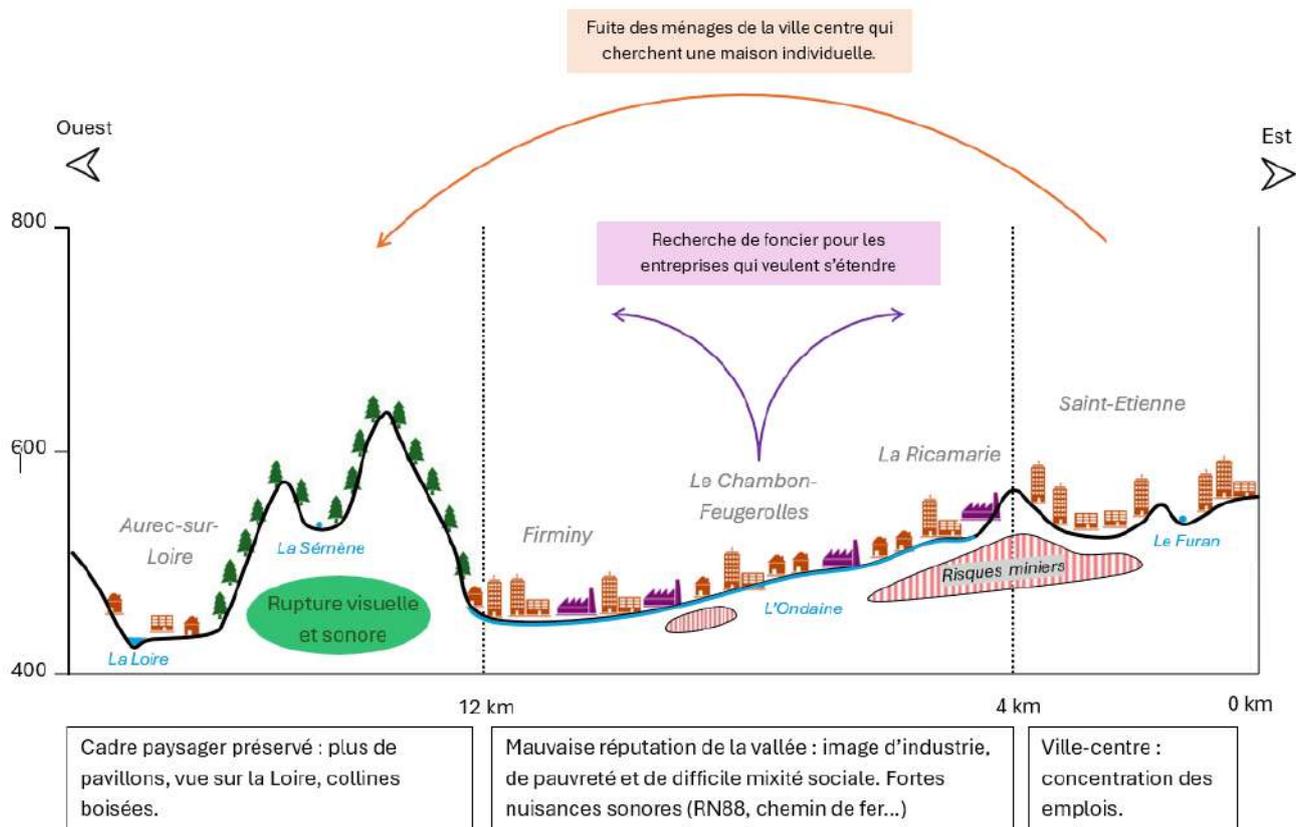


Figure 4 : Transect de la vallée de l'Ondaine. Réalisation : R. DENIS, 2024.

Une des raisons de la différence profonde entre les deux approches est à trouver dans l'histoire des institutions locales. Tout d'abord, la Haute-Loire et la Loire furent pendant longtemps séparées par la frontière administrative forte entre les régions Auvergne et Rhône-Alpes. Fusionnées en 2016, la frontière s'estompe très légèrement, mais reste d'actualité, puisque ce sont toujours deux départements différents, sans aucun document d'urbanisme partagé. Cela aurait pu être le cas, mais les élus altiligériens ont refusé.

*« Quand le Scot Sud Loire s'est lancé début des années 2000, ils auraient bien intégré une partie des communes, Aurec-sur-Loire, la Séauve-sur-Semène, Monistrol, voilà ce qu'ils appellent la proche Haute-Loire en général. Ouais, sauf que les élus de la proche Haute-Loire, ils ont dit niet, parce que ils étaient assez lucides pour savoir qu'ils seraient une goutte d'eau dans un gros dispositif. [...] Donc effectivement, il y a eu un Scot Jeune Loire qui s'est lancé pour s'éviter d'être, entre guillemets, absorbés en partie,*

*et aussi pour s'éviter les règles de la constructibilité limitée<sup>52</sup>. »*

Entretien auprès du directeur adjoint du PETR de la Jeune Loire, chargé de la rédaction du SCoT, le 09/07/2024.

Cette situation où un SCoT se crée en opposition à un autre est loin d'être unique, et est décrite dans d'autres études (Vitry et Chia, 2016).

Ces tensions originelles, depuis les années 80, sont aujourd'hui ravivées par la question du ZAN. En effet, il semble que les deux territoires voisins accueillent le ZAN différemment. Ces différences de rythme dans la mise en œuvre accentuent encore plus les anciennes tensions.

*« Nous on n'a jamais mis un seul avis négatif. Parce que je travaille, travaille, et on arrive doucement, petit à petit, à emmener les communes où on veut. Parfois on lâche un petit peu, c'est pas tout à fait dans les clous, ça dépasse un peu. Mais il vaut mieux aboutir en dépassant un peu pour réavancer la fois suivante plutôt que l'élu dise j'en ai marre, j'arrête, je laisse comme ça et on verra. »*

Entretien auprès du directeur adjoint du PETR de la Jeune Loire, chargé de la rédaction du SCoT, le 09/07/2024.

La raison pour laquelle la Jeune Loire peut se permettre de déborder un peu, c'est que la DDT de la Haute-Loire n'est pas du tout aussi stricte que ses homologues de la Loire.

*« Et là le problème c'est que le ZAN pour les communes jusqu'en 2028 qu'est ce qui se passe si une commune ne fait pas son PLU ? Légalement rien du tout. L'Etat va leur crier dessus, la belle affaire. Quand on voit ce qu'est l'Etat aujourd'hui, surtout en Haute-Loire. Est-ce qu'un préfet va oser les mettre en demeure et ainsi de suite ? [...] Je n'y crois pas une seconde. Mais soyons très clair, l'État en Haute-Loire est beaucoup plus absent et beaucoup plus laxiste. Dans la Loire, c'est une autre version de l'État que vous avez. C'est à mon avis d'ailleurs, le gros problème du ressentiment et des incompréhensions qu'on a avec nos collègues de la Loire. »*

Entretien auprès du directeur adjoint du PETR de la Jeune Loire, chargé de la rédaction du SCoT, le 09/07/2024.

---

<sup>52</sup> Disposition qui limite la construction hors de l'enveloppe urbaine dans les communes non couvertes par un PLU ou document en tenant lieu.

Ainsi, la raison pour laquelle la Haute-Loire peut se permettre de prendre des marges de manœuvre dans la mise en œuvre de la loi ZAN, c'est parce que les représentants de l'Etat sur le territoire ne sont pas pris au sérieux.

Interrogée à ce sujet, la DDT de la Loire partage le constat, avec la pudeur de mise entre administrations déconcentrées voisines.

*« Il faut probablement amener les choses différemment. Et ça, c'est pas à nous de le faire, c'est à la DDT de la Haute Loire de le faire avec le corps préfectoral et du coup notre méthode elle est pas forcément reproductible. Et peut-être qu'elle nécessite un peu plus de temps, probablement qu'elle nécessite un peu plus de temps, mais du coup ça crée un effet de frottement. Parce qu'on est actuellement dans un décalage temporaire où nous on a vraiment mis, on a verrouillé pas mal de choses côté de la Loire, là où dans la Haute-Loire, ils ont probablement un peu plus de temps pour mettre en place la loi Climat-Résilience. »*

Entretien auprès de la Directrice Départementale des Territoires Adjointe de la Loire et du chef du service Aménagement - Planification, le 16/07/2024.

Si finalement la position de la seule DDT suffit à changer radicalement la mise en œuvre du ZAN sur deux territoires voisins, *quid* de la décentralisation ? Dans le cas présent, c'est bien l'Etat qui a le dernier mot sur l'aménagement du territoire. Dans une perspective néo-institutionnaliste, affirmons que les institutions (ici les DDT) sont des points de repères qui permettent de donner du sens à l'action publique en partageant des visions du monde (ici des interprétations de la loi).

# **TROISIEME PARTIE – La prise d’autonomie. Mettre en œuvre le ZAN sans mettre en péril le développement du territoire**

Cette troisième et dernière partie se consacre à la prise d’autonomie dans la mise en œuvre. Nous allons étudier quels acteurs cherchent à s’autonomiser, quelles stratégies ils appliquent et la manière dont cela se concrétise.

Dans un premier temps, nous verrons l’importance de disposer de données alternatives, puis nous nous pencherons sur la manière dont les acteurs anticipent les réactions des uns et des autres afin de tirer leur épingle du jeu.

## ***Chapitre 1 – Données, chiffres et cartes : des outils de libération ou de pouvoir ?***

C’est Alain Desrosières qui pose en 2014 dans son ouvrage *Prouver et gouverner* la question suivante : « La statistique, outil de libération ou outil de pouvoir ? ». Reprenons à notre compte cette question, et tentons d’y apporter une réponse dans le cadre de notre étude de la mise en œuvre de l’objectif ZAN. Dans ce chapitre nous décrirons et nous analyserons les enjeux de la production de données. Il s’agit ici majoritairement de produire les chiffres nécessaires au suivi de la loi : ceux de la consommation d’ENAF, puis ceux de l’artificialisation des sols à partir de 2031. Obtenir ces chiffres nécessite une connaissance fine de l’usage des sols, aujourd’hui accessible grâce aux Systèmes d’Information Géographique (SIG).

L'Etat, pour évaluer ces chiffres, fait appel au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Cet établissement public a été créé en 2014<sup>53</sup>, à la suite du Grenelle de l'environnement<sup>54</sup>.

Sa première mission est d'appuyer les politiques publiques. Il précise ainsi son rôle sur son site internet : « Etablissement public, [le CEREMA] agit en acteur neutre et impartial en intervenant prioritairement là où les besoins de l'Etat et des collectivités sont les plus importants et les sujets les plus complexes. »<sup>55</sup>. Cependant, la neutralité théorique du CEREMA semble difficilement compatible avec son fonctionnement par commandes. En l'occurrence, c'est la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement, de la Nature (DGALN), un service du Ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires qui coordonne la maîtrise d'ouvrage de l'observatoire national de l'artificialisation. Il s'agit de produire les bilans fonciers de référence en publiant annuellement les chiffres de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF). Ces chiffres sont produits sur la base des fichiers fonciers et sont diffusés sur la plateforme « Portail de l'artificialisation des sols » gérée par le gouvernement.

Dans une première partie, nous allons voir pourquoi les chiffres de l'artificialisation produits par le CEREMA sont critiqués et quels autres indicateurs utilisent les collectivités territoriales. Dans un deuxième temps, nous verrons que ces données ne sont pas les seules concernées, et que les collectivités territoriales cherchent de manière générale à s'affranchir des outils nationaux en développant des alternatives en interne.

---

<sup>53</sup> Décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013 relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

NOR : DEV1323621D <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028398714>

<sup>54</sup> Le Moniteur, « Bernard Larouturou: "Le Cerema saura répondre aux attentes des collectivités territoriales" », 12/09/2013. <https://www.lemoniteur.fr/article/bernard-larouturou-le-cerema-saura-repondre-aux-attentes-des-collectivites-territoriales.947749>

<sup>55</sup> Site du CEREMA : <https://www.cerema.fr/fr/cerema/missions>

# I. Les chiffres de la consommation d'espace : des indicateurs alternatifs en quête de légitimité

## A. Pourquoi produire des chiffres alternatifs ?

L'état des débats sur les chiffres à privilégier est bien résumé par la technicienne de la Région en charge de l'élaboration du SRADDET :

*« Les débats de chiffres sont infinis. Les débats sur quelles lunettes on prend pour regarder, c'est pareil. Donc personne n'est d'accord avec l'observatoire du CEREMA, l'observatoire de l'artificialisation tel qu'il est aujourd'hui. Certains territoires sont très outillés en ingénierie, ont leurs propres outils d'observation et donc mettent en avant le fait qu'ils ont une approche beaucoup plus fine de la réalité de la lecture, de la consommation et que c'est pas du tout ce qu'on leur raconte. D'autres n'ont pas d'outils du tout et sont très contents de pouvoir mobiliser les données du portail de l'artificialisation. »*

Entretien auprès de la Responsable du service stratégies territoriales de la région, le 07/06/2024.

Il est en effet difficile de produire ces chiffres. La production de données est une opération complexe et coûteuse, et le coût d'entrée important empêche de nombreux acteurs de se lancer dans une telle production. On voit alors émerger des coalitions de calcul, qui cherchent à mettre en commun leurs ressources pour produire de la donnée (Demortain, 2019).

*« Alors les SCoT, eux, auraient aimé qu'on structure un observatoire régional du foncier pour, bah après c'est un jeu d'acteur hein, pour ne pas dépendre que de la donnée nationale opérée par l'État. »*

Entretien auprès de la Responsable du service stratégies territoriales de la région, le 07/06/2024.

Si cet observatoire régional n'a finalement pas vu le jour, d'autres observatoires locaux du foncier ont tout de même réussi à se structurer.

Dans la vallée de l'Ondaine, notre territoire d'étude, l'agence d'urbanisme EPURES pilote plusieurs outils d'information géographique, dont le modèle d'occupation du sol (MOS). Celui-ci permet de calculer la consommation d'ENAF, et entre donc en concurrence directe avec les chiffres du portail national de l'artificialisation.

« Q. Sur le ZAN, comment vous l'intégrez dans le PLUi, comment il est calculé en particulier ?

*R. Alors on utilise le MOS. [...] Donc ce sont des photos aériennes, qui sont recorrectées avec l'œil humain, et qui définissent s'il y a eu une évolution entre la photo de l'année N et celle de l'année N+10. [...] Et c'est sur la base de ce modèle là qu'EPURES a établi ce qui avait été consommé par l'agglomération entre 2010 et 2020. »*

Entretien auprès du chargé de planification pour la vallée de l'Ondaine à Saint-Etienne-Métropole, le 23/05/2024.

Ce sont donc les chiffres de l'outil local qui sont utilisés pour rédiger le PLUi, et non les chiffres du portail national de l'artificialisation.

Ces chiffres permettent à SEM de gagner en indépendance par rapport aux chiffres nationaux, mais aussi par rapport à l'échelon inférieur, la commune, qui n'a pas accès à cet outil.

*« C'est un peu flou. Je vous avoue qu'on manque un peu de visibilité. Moi j'avais demandé à un moment à pouvoir consulter ce qu'ils appellent le MOS, là, leur gros machin qui permet de savoir quel terrain est affecté à quelle destination. Et ça a pas été possible. »*

Entretien auprès de la chargée urbanisme foncier et habitat à la Ricamarie le 10/07/2024.

Ainsi, les communes n'ont pas accès aux chiffres du MOS. Elles sont contraintes de s'en remettre aux technicien.nes de la métropole, coupant court à toute pratique de co-construction du premier PLU-intercommunal, bien loin de l'affichage politique métropolitain<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Voir la deuxième partie, premier chapitre, I.

Pour répondre à la question d’Alain Desrosières qui ouvre ce chapitre, la production du MOS sert un double objectif de libération et de pouvoir. Libération car elle permet une émancipation des chiffres nationaux et donne la légitimité de contester les chiffres du CEREMA. Pouvoir car elle empêche les communes de surveiller la production du PLUi, en leur rappelant très clairement qu’elles n’ont plus la compétence d’élaboration des documents d’urbanisme.

## B. Le combat des chiffres

On trouve peu de cas dans la littérature où plusieurs acteurs produisent des statistiques différentes pour compter exactement la même chose (la définition de la consommation d’ENAF étant fixée par la loi). De surcroît, les deux statistiques sont exhaustives, c’est-à-dire que la donnée est disponible sur toutes les parcelles du territoire et qu’il n’y a pas d’extrapolation. Cependant, l’une d’entre elle (la statistique nationale) est produite à partir d’éléments administratifs déclaratifs (les fichiers fonciers) tandis que le MOS est produit grâce à des photographies aériennes, non sujettes aux mauvaises déclarations (mais sujettes aux mauvaises interprétations).

Tentons tout de même un parallèle avec le cas décrit par Desrosières (2014) sur la statistique du chômage. Deux chiffres du chômage sont en concurrence : la statistique de l’INSEE qui est publiée tous les trimestres, et le chiffre issu des fichiers de l’Agence Nationale pour l’Emploi (ANPE)<sup>57</sup> à parution mensuelle. Les controverses entre ces deux chiffres sont nombreuses et ne sont toujours pas tranchées. Les deux statistiques continuent d’être produites afin de bénéficier à la fois de la fréquence rapprochée de celle de l’ANPE et de la qualité de celle de l’INSEE.

	Qualité	Fréquence
Chiffre du chômage : statistique de l’INSEE	Bonne	Annuelle, puis trimestrielle
Chiffre du chômage : statistique administrative de l’ANPE	Mauvaise	Mensuelle

<sup>57</sup> Depuis renommée Pôle Emploi, puis France Travail.

Tableau 2 : Qualité et fréquence des indicateurs concurrents du chômage<sup>58</sup>.  
Réalisation R. DENIS, juillet 2024.

	Qualité	Fréquence
<b>Consommation d'ENAF : Modèle d'Occupation du Sol</b>	Bonne	Actualisée tous les 10 ans, puis tous les 5 ans
<b>Consommation d'ENAF : Observatoire National de l'Artificialisation</b>	Inadaptée car visée fiscale	Annuelle

Tableau 3 : Qualité et fréquence des indicateurs concurrents de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF). Réalisation R. DENIS, juillet 2024.

Les tableaux ci-dessus récapitulent les informations de qualité et de fréquence des chiffres évoqués dans cette partie. On constate grâce au code couleur que les deux tableaux se ressemblent beaucoup. En l'occurrence, le MOS s'apparenterait aux chiffres de l'INSEE (bonne qualité, faible fréquence), tandis que le portail national de l'artificialisation s'apparenterait aux chiffres de l'ANPE (statistique administrative, parution régulière). Si l'on suit le parallèle avec les chiffres du chômage, les deux indicateurs devraient pouvoir coexister afin de bénéficier de la qualité de l'un et de la fréquence de l'autre, en reconnaissant tout de même au MOS une qualité supérieure, donc une plus grande légitimité.

Au contraire, c'est l'inverse qui se produit : nos observations et entretiens sur le terrain tendent à montrer que le portail national de l'artificialisation est perçu comme plus légitime que le MOS.

*« Nous aujourd'hui, l'option qui a été retenue c'est de se baser sur le portail national de l'artif, considérant que c'est une donnée disponible pour tous, gratuitement et qui couvre l'ensemble des territoires de la région. Ensuite chaque territoire, selon les outils dont il dispose, par exemple dans le cadre du suivi de la trajectoire qu'on serait amenés à mettre en place, pourrait nous faire des comptes-rendus. On lui demanderait des bilans*

<sup>58</sup> Sur la base de Desrosières, 2014 et Jugnot, 2013.

*sur la base de ce référentiel commun qui pourraient être complétés par des bilans un peu plus qualitatifs, en mobilisant les données de leur propre observatoire. [...] En tout cas on mettrait en avant le fait qu'on avait besoin, nous à l'échelle régionale, de points de repères, les mêmes pour tous, donc on est partis là-dessus. »*

Entretien auprès de la Responsable du service stratégies territoriales de la région, le 07/06/2024.

Ces bilans réalisés par les chiffres des observatoires locaux seraient secondaires, c'est-à-dire qu'ils ne pourraient pas s'opposer aux chiffres de l'observatoire national en cas de désaccord. Cet extrait d'entretien traduit une prévalence des chiffres du CEREMA sur ceux des observatoires locaux.

Selon nous, la différence de légitimité entre les deux chiffres aux yeux de la région vient de deux éléments : la surface couverte par l'outil, et le statut du producteur de donnée.

Concernant les qualités intrinsèques de l'outil, les chiffres du CEREMA ont l'intérêt d'être normés, donc comparables sur tout le territoire. C'est le premier argument de la responsable de la région dans l'entretien cité plus haut.

Un deuxième argument est selon nous le statut du producteur de la donnée. En effet, d'après Desrosières, « le succès du recours à l'argument statistique dépend fortement de la légitimité des institutions qui fournissent les données sur lesquelles il s'appuie. » (2014). Le portail national de l'artificialisation est inscrit dans la loi comme étant « mis à disposition par l'Etat, notamment afin de permettre la fixation et le suivi des objectifs prévus dans les documents de planification et d'urbanisme. »<sup>59</sup>, ce qui lui donne une légitimité très forte. A l'inverse, les EPCI qui produisent leurs propres chiffres de la consommation d'ENAF ne sont pas considérés comme objectifs, car ils sont simultanément responsables de la rédaction de leur PLU(i), et ont intérêt à 'gonfler' les chiffres de la consommation d'ENAF sur la période 2011-2021.

Les acteurs des territoires savent que les chiffres du portail national de l'artificialisation ont plus de légitimité que les leurs, ce qui peut parfois les décourager de monter un observatoire,

---

<sup>59</sup> Article R101-2 du code de l'urbanisme  
[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031719184?init=true&page=1&query=R.+101-2&searchField=ALL&tab\\_selection=all&anchor=LEGIARTI000048469670#LEGIARTI000048469670](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031719184?init=true&page=1&query=R.+101-2&searchField=ALL&tab_selection=all&anchor=LEGIARTI000048469670#LEGIARTI000048469670)

particulièrement pour les collectivités les moins outillées comme c'est le cas du PETR Jeune Loire.

*« Les chiffres CEREMA sont durs à contester. Soyons honnêtes, au départ quand la loi est sortie, on a dit on monte un super observatoire, et puis on va aller au combat. Ça va être très dur de faire bouger ces chiffres-là, on va pas se mentir. »*

Entretien auprès du directeur adjoint du PETR de la Jeune Loire, chargé de la rédaction du SCoT, le 09/07/2024.

La doctrine de l'Etat n'est pas très précise sur les chiffres à utiliser pour décompter la consommation d'ENAF. Le premier fascicule produit par la DGALN<sup>60</sup> détaille que :

*« Pour affiner localement, dans des cas **précis et limités**, les éléments obtenus par le traitement des fichiers fonciers, d'autres sources de données peuvent être mobilisées :*

- *Les autorisations d'urbanisme [...]*
- *Les modes d'occupation des sols (MOS) [...]. Ces sources ont pour avantage la richesse de la nomenclature et la finesse de la mesure [...] permettant une analyse approfondie. »*

Extrait du Fascicule 1 : Définir et observer la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et l'artificialisation des sols, p.34, Version du 21/12/2023.

Cet extrait laisse penser que le MOS ne pourrait être utilisé qu'en complément, pour préciser le diagnostic du portail national de l'artificialisation. Cependant, ce ne semble pas être l'interprétation de la DDT de la Loire, qui nous indique dans un mail :

*« La posture de la DDT 42 est la même que la posture nationale de la DGALN : tant que l'outil de mesure est fiable et éprouvé, l'Etat laisse la possibilité à la collectivité de choisir l'outil.*

*Une collectivité peut donc très bien faire le choix du MOS et/ou du portail national.*

---

<sup>60</sup> Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature. Fascicule 1 : Définir et observer la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et l'artificialisation des sols. Version du 21/12/2023. <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/bibliographie/fascicules-mise-en-oeuvre-la-reforme-zan>  
Sans valeur réglementaire, ces quatre fascicules donnent des éléments de doctrine pour la mise en œuvre de l'objectif ZAN.

*A savoir que les données à l'échelle intercommunale sont sensiblement les mêmes entre les deux modèles. »*

Retour de mail du chargé de mission sobriété foncière et planification écologique à la DDT 42, le 09/08/2024.

Ces différences d'interprétation entre l'Etat local et l'Etat central sont fréquentes, comme l'a par exemple montré Pierre Lascoumes (2014).

A travers cette partie, nous avons vu que le chiffre produit par Saint-Etienne-Métropole (le MOS) a réussi sa quête de légitimité : approuvé par la DDT, il pourra servir de base à l'évaluation de la trajectoire ZAN.

## **II. Une méfiance généralisée : garder l'exclusivité sur les chiffres des friches industrielles**

L'Etat, toujours via le CEREMA, a mis en place une plateforme intitulée Cartofriches<sup>61</sup>, qui permet de recenser les friches industrielles sur le territoire national. Cependant, il nous est rapidement apparu que les données présentées sur le site étaient très lacunaires. De nombreuses friches évoquées par les acteurs interrogés n'apparaissent pas sur l'outil du CEREMA.

*« On sait que beaucoup de territoires étaient sur la défensive, on le sait notamment à travers nos discussions avec les établissements publics fonciers. Les friches, c'est toujours un sujet sensible sur le terrain et il y a pas mal d'EPF qui ont développé leurs propres observatoires locaux, foncier économique, foncier friche. [...] Et voilà donc ça se traite à ce niveau-là mais je ne suis pas sûre que Cartofriche soit hyper à jour. »*  
Entretien auprès de la Responsable du service stratégies territoriales de la région, le 07/06/2024.

Cette méfiance se retrouve sur notre terrain de la vallée de l'Ondaine. Nous allons ici voir comment la Métropole de Saint-Etienne a internalisé son observatoire des friches au lieu de le confier à l'agence d'urbanisme par exemple.

---

<sup>61</sup> <https://cartofriches.cerema.fr/cartofriches/>

La mission observatoire territoriale et géomatique est pilotée au sein de SEM. Trois personnes s’y consacrent à temps plein, et leur rôle est de produire des statistiques sur le territoire et de permettre leur visualisation à travers un SIG.

*« On fait peu ou prou la même chose qu’EPURES sur l’histoire du socle de connaissances, si ce n’est que nous on le fait en régie, avec notre propre rythme de travail. Donc généralement, comme c’est un peu moins partenarial qu’EPURES, ça va beaucoup plus vite. L’idée c’est d’avoir un certain nombre d’éléments d’expertise directement en interne côté Saint-Étienne-Métropole. Après sur certains sujets effectivement, EPURES est très expert, et on leur laisse la main. »*

Entretien auprès du responsable SIG et observatoires urbains chez SEM, le 06/06/2024.

En plus du rôle de production de connaissances générales sur le territoire, la mission observation de SEM pilote aussi deux des trois observatoires imposés par la loi Climat-Résilience.

#### **Encadré : Les observatoires de la loi Climat-Résilience**

La Loi Climat-Résilience oblige à mettre en place trois observatoires :

- L’observatoire de l’Habitat et du Foncier<sup>62</sup>. Il doit recenser entre autres les **friches** constructibles. Sa responsabilité incombe à l’EPCI en charge du PLH.
- L’observatoire des Zones d’Activité Economique (ZAE)<sup>63</sup>. Mis en place par l’autorité compétente en matière de ZAE, il doit recenser l’occupation et la vacance des ZAE.
- Rapport relatif à l’artificialisation des sols<sup>64</sup>. Tous les trois ans, le maire de la commune ou président de l’EPCI qui gère le PLU(i) doit publier ce rapport, où figure un état des lieux de la tenue des objectifs de consommation d’espace.

<sup>62</sup> Article L. 302-1-3 du code de l’urbanisme

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000037670806/2024-08-13/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037670806/2024-08-13/)

<sup>63</sup> Article L. 318-8-2 du code de l’urbanisme

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000043968275](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043968275)

<sup>64</sup> Article L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000006396242](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006396242)

Ainsi, Saint-Etienne-Métropole, qui est compétente pour le PLH, les ZAE et le PLUi doit répondre à ces trois dispositions, soit en déléguant ces observatoires à un tiers comme l'agence d'urbanisme par exemple, soit en les structurant en interne.

*« J'ai fait la proposition auprès de mon DGA comme quoi on était suffisamment outillés et on avait déjà pas mal de bases de données pour pouvoir porter cette question de la constitution des différents observatoires. [...] Concernant la question des ENAF [...] il y a une approche spécifique qui était développée avec le MOS, donc le travail de base est vraiment fait par l'agence d'urbanisme et parfois on leur donne un coup de main. »*

Entretien auprès du responsable SIG et observatoires urbains chez SEM, le 06/06/2024.

La question des friches, étudiée dans le cadre de l'observatoire de l'Habitat et du Foncier, a été une partie importante du travail de la mission observation. Un groupe de travail rassemblant des membres de plusieurs directions de SEM a été monté afin de produire les informations sur les friches. Dans un premier temps, une proposition a été faite sur la base des fichiers fonciers, mais elle s'est révélée très lacunaire. Une deuxième solution a donc été proposée :

*« Au regard de ce constat-là, on a proposé nous côté observatoire territorial, en échangeant un peu avec les collègues des différentes directions, que finalement il y avait beaucoup de connaissances sur les friches, mais c'était plutôt une connaissance d'intelligence collective on va dire, parce que c'était dans la tête des uns et des autres et personne ne tenait, ne serait-ce que même dans une direction, un fichier orienté suivi des friches. »*

Entretien auprès du responsable SIG et observatoires urbains chez SEM, le 06/06/2024.

Après plusieurs mois de réunions bimensuelles, ce groupe de travail a abouti à un recueil de données assez complet.

*« L'idée c'est, une fois que ce travail aura été présenté auprès de Saint Étienne métropole, c'est de venir faire une deuxième passe auprès des communes [...] pour voir si elles ont à leur niveau des éléments de connaissances un peu plus précis que n'a pas forcément la métropole. »*

Entretien auprès du responsable SIG et observatoires urbains chez SEM, le 06/06/2024.

Cette deuxième partie du travail aura lieu au premier semestre 2025, et sera très probablement riche d'enseignements. En effet, nous avons établi que les informations concernant les friches étaient assez sensibles, et que leurs détenteurs ne souhaitaient pas toujours les communiquer. Les communes seront-elles enclines à partager leurs connaissances avec la métropole ? Notre hypothèse est que la proximité jouera en faveur de la métropole, qui pourra bénéficier de la collaboration des communes. En effet, la relation commune-métropole est très différente de la relation EPCI-Etat, notamment car les communes ont délégué toutes leurs compétences d'urbanisme<sup>65</sup> à SEM. La rétention d'information ne leur est plus d'aucune utilité, puisqu'elles n'ont quasiment aucun moyen d'influencer seules l'aménagement des friches. *A contrario*, nous avons montré plus haut<sup>66</sup> que l'Etat dispose encore de grandes capacités d'influence sur les projets de renouvellement urbain. Les risques de perte d'autonomie si l'Etat prenait possession de ces informations sont donc plus élevés.

Ainsi, les chiffres sont un vrai enjeu d'autonomie pour les territoires qui cherchent à se défaire de la tutelle de l'Etat. Poursuivons notre étude en analysant les autres stratégies déployées par les acteurs de l'aménagement pour conserver leur autonomie.

## ***Chapitre 2 – Le double jeu d'anticipation de l'Etat et du territoire pour établir une stratégie de moyen terme***

Après avoir vu l'importance de la production internalisée de connaissances, nous allons voir que le deuxième facteur d'autonomisation des territoires se trouve dans la capacité d'anticipation des acteurs. Dans un premier temps, nous verrons comment la mauvaise anticipation du législateur peut générer des comportements de rébellion. Ensuite nous nous pencherons sur la manière dont les acteurs territoriaux se projettent dans le ZAN et les différences de mise en œuvre que cela peut générer.

---

<sup>65</sup> Excepté l'instruction de dossiers.

<sup>66</sup> Partie 2, Chapitre 1, I, B.

# I. Faire l'autruche : comment le législateur a mal anticipé la mise en œuvre

De nombreux acteurs ont évoqué avec nous une difficulté de mise en œuvre du ZAN : le calendrier aurait été mal prévu par le législateur. En effet, la réduction de moitié de la consommation d'ENAF se comptabilise sur la décennie 2021-2031, mais deux obstacles compliquent cette mise en œuvre. Premièrement, les outils permettant de tenir les comptes de la consommation n'étaient pas prêts en 2021, ce qui empêche les territoires de mettre en place un suivi. Deuxièmement, les documents d'urbanisme censés restreindre le nombre de terrains constructibles sont attendus seulement pour 2028. Ainsi, les acteurs n'ont que très peu d'outils à leur disposition pour limiter la consommation d'ENAF durant la période intermédiaire.

*« Et surtout, et ça c'est moi le technicien qui le dit, je ne comprends pas et ne conçois pas qu'on dise aux gens on va compter à partir de telle date, qu'on commence à sortir réellement les outils pour compter; pour comprendre, 2 ans plus tard, voire 3 ans plus tard. Et qu'on dise, il faut que les documents d'urbanisme qui sont le seul outil qu'on nous a donné, presque, pour maîtriser la consommation, vous devez arriver au plus tard, pour nous SCoT en 2027, pour les communes en 2028. On compte depuis 2021 et on arrive en 2028. **Comment on gère pendant 7 ans ? Moi je ne sais pas faire.** »*

Entretien auprès du directeur adjoint du PETR Jeune Loire, le 09/07/2024.

De manière assez intéressante, cette difficulté rencontrée par les territoires est reprise par la directrice adjointe de la DDT 42. L'Etat territorial se permet donc de critiquer les choix de calendrier pris durant l'élaboration de la loi Climat Résilience. L'Etat est donc loin de parler d'une seule voix, et les services déconcentrés ont ici un avis clairement négatif sur le travail de conception de la politique publique.

*« Donc il va falloir qu'à un moment on sache ce qu'on veut, c'est à dire si on veut faire le ZAN, si vraiment notre objectif c'est d'y arriver, le calendrier n'était pas adapté. Le calendrier de la loi Climat et Résilience n'était pas adapté, c'est à dire qu'elle prévoit des documents, elle les a mis à une date tardive parce que raisonnablement tout le monde s'est dit qu'on n'arriverait pas à faire sortir des documents avant, **sauf qu'on n'a pas prévu ce qui allait se passer pendant la période intermédiaire.** Et on n'a pas*

*mis les outils permettant de contenir tout ce qui se passait pendant la période intermédiaire, c'est à dire le sursis à statuer ZAN est compliqué à utiliser parce qu'il n'est utilisable que sur des grandes opérations et donc pas vraiment adapté. Il n'est qu'à la main des communes donc on imagine bien qu'une commune qui lance un lotissement de 50 maisons, elle va pas utiliser le sursis à statuer sur son propre projet. Enfin voilà, donc y a pas les outils qui vont bien, ni à la main de l'État, ni à la main des communes, ni à la main des EPCI et il n'y a pas de comment on décompte ce qui se passe avant. »*

Entretien auprès de la Directrice Départementale des Territoires Adjointe de la Loire et du chef du service Aménagement - Planification, le 16/07/2024.

La littérature de l'analyse des politiques publiques l'a déjà régulièrement établi, mais permettons nous d'insister : l'Etat est loin d'être un acteur homogène et ses différentes composantes peuvent porter des messages divergents. Une situation très similaire est décrite par Erwan Quillien dans son mémoire sur l'élaboration du schéma régional du climat de l'air et de l'énergie en région Rhône-Alpes, où la DREAL se permet de critiquer la conception de cette politique (Quillien, 2012).

Dans notre cas d'étude, l'absence d'outils à disposition des collectivités pour limiter l'étalement urbain semble poser des difficultés avérées puisque la consommation d'ENAF, tendancielle en baisse dans le département de la Loire, repart à la hausse depuis 2018.

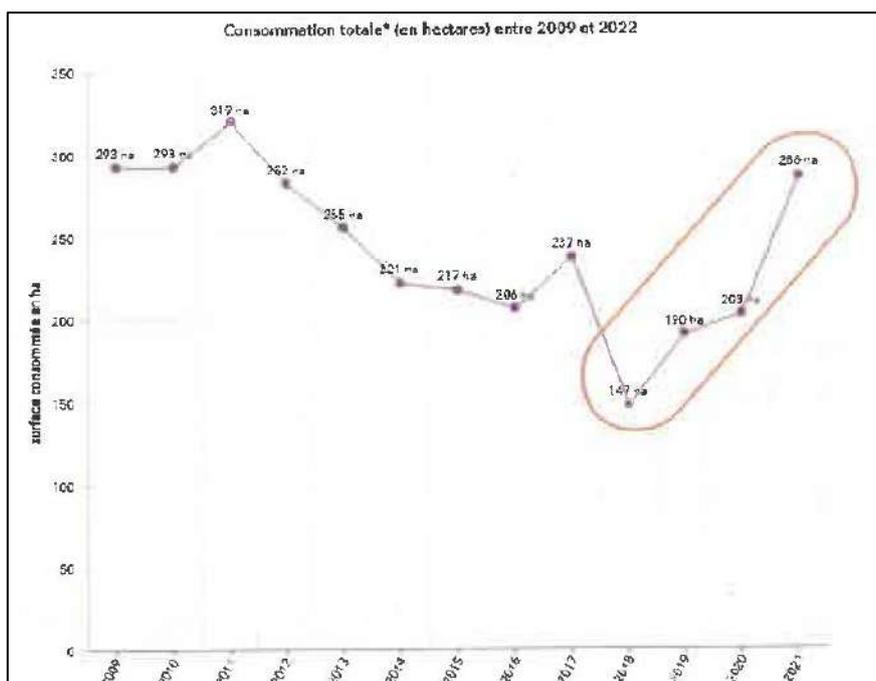


Figure 5 : Consommation d’ENAF dans la Loire, chiffres du portail national de l’artificialisation, graphique communiqué par la DDT 42.

Nous formulons donc l’hypothèse que les maires – qui sont encore majoritairement les signataires des permis de construire – se dépêchent d’urbaniser leur territoire avant que des outils plus contraignants ne soient mis en place, et qu’ils résistent à la mise en place de ces outils contraignants. C’est cette stratégie que nous appellerons « faire l’autruche ».

Ainsi, certains élus de Haute-Loire choisissent de ne pas modifier leur document d’urbanisme malgré l’échéance de 2038.

*« Il y a des élus, clairement, qui me disent « Moi je m'en fous. J'arrête, je ne fais pas. On fera des réunions de temps en temps, comme ça l'État sera content, verra du travail. Mais moi je laisse bien mon document et on crame. ». »*

Entretien auprès du directeur adjoint du PETR Jeune Loire, le 09/07/2024.

A Saint-Etienne-Métropole, le rassemblement des PLU dans un PLUi évite ce genre de situation, mais les maires tentent tout de même de faire pression en annonçant qu’ils ne voteront pas le PLUi.

*« Il y a des rares maires qui vont trouver ça bien et qui jouent vraiment. Après, il y a ceux qui comprennent, ils ne sont pas pour, ça les enquiéne, mais ils comprennent la logique, ils comprennent cet intérêt d'arrêter d'urbaniser à tout va. Donc bon gré, mal gré, ils jouent le jeu. Et il y a ceux qui sont foncièrement contre et qui ne veulent absolument pas l'appliquer et **qui disent qu'ils ne voteront pas le PLUi** parce qu'ils ne sont pas d'accord. »*

Entretien auprès de la chargée de mission Ondaine au PLUi de SEM, le 03/06/2024.

Face à cette situation, la préfecture de la Loire tire régulièrement la sonnette d'alarme et ne manque pas de rappeler aux collectivités leurs obligations. C'est le service Planification de la DDT 42 qui est chargé de rédiger les courriers pour alerter les EPCI, que nous avons pu consulter.

*« Je tiens à vous alerter sur les tendances de consommation d'ENAF à l'échelle de la Métropole de Saint-Etienne. Si la consommation d'ENAF continue sur le même rythme que celui des 3 dernières années, il est possible que dès 2025, l'enveloppe réservée à l'extension urbaine sur des ENAF et permettant à la collectivité d'organiser sa transition vers un modèle sobre en foncier, soit en grande partie utilisée. Ainsi, **il ne serait plus possible de concevoir le développement en extension.** »*

Courrier du préfet de la Loire à la Première Vice-Présidente de SEM le 26 février 2024 (nous soulignons).

Comment expliquer les différences de comportement entre les EPCI ? Nous pensons qu'elles dépendent essentiellement de la crédibilité que les acteurs accordent aux menaces de l'Etat, en confrontant les signaux envoyés par l'Etat avec leur expérience dans le milieu de l'aménagement.

## **II. Anticiper la posture de l'Etat : croire ou non dans les menaces de sanction**

L'horizon temporel joue beaucoup dans l'importance que les acteurs accordent à une sanction réglementaire.

*« Il y a quand même des élus qui nous disent qu'en 2026 ils ne seront peut-être plus élus. Je trouve qu'il y a aussi cette espèce de non-concordance des temps entre le temps du mandat, et le temps long de 2050. Vraiment sans vous mentir, ma collègue qui travaille dans le Pilat, il y en avait un qui disait « Mais moi en 2050, je serai mort ». »*  
Entretien auprès de la Cheffe de projet PLUi de SEM, le 29/05/2024.

Sans horizon personnel, la sanction n'est donc pas prise au sérieux. Cette posture est plutôt une posture d'élue qu'une posture de technicien.ne. Ces derniers, conscients que la non-mise en œuvre pourrait avoir des conséquences importantes sur leur structure d'appartenance, ont deux comportements-type : (i) essayer d'assouplir ou de contourner le contrôle de légalité, ou (ii) essayer de convaincre leurs élus d'utiliser leurs moyens politiques pour faciliter la mise en œuvre du ZAN. Ces deux postures peuvent parfois être combinées.

### **A. Négocier avec l'Etat local ou le contourner**

La DDT dénonce un « chantage affectif insupportable » de la part de Saint-Etienne-Métropole qui réclame un moratoire sur leur consommation d'ENAF durant la période intermédiaire. En effet, ayant déjà consommé une grande partie de leur enveloppe comme nous l'avons vu plus haut, ils demandaient lors d'une réunion l'effacement de leur ardoise.

*« Ils me disent, « mais oui, mais vous comprenez, si on est trop dur, les communes ne voteront jamais le PLUi. » Et donc ils rajoutent faudrait peut-être fermer les yeux. C'est ce qu'ils m'ont dit, hein, c'est les mots utilisés. Je leur ai dit très honnêtement, on aurait pu éventuellement envisager cette possibilité si on avait eu 65 hectares en 2021 et on va dire 60 hectares en 2022 ou même un peu moins. Le problème, c'est qu'en 2022, on a 95 hectares, donc comment voulez-vous ? Enfin, je veux dire, c'est inaudible. Vous aurez*

*combien en 2023 ? 120 hectares sur lesquels il faudra fermer les yeux ? Voilà, il y a un moment, c'est inaudible. Pour que vous soyez audible sur un argumentaire consistant à dire « Regardez ailleurs et fermez les yeux et on fait un moratoire », il faudrait qu'à minima y ait quand même un tendancier qui commence à s'inverser. »*  
Entretien auprès de la Directrice Départementale des Territoires Adjointe de la Loire et du chef du service Aménagement - Planification, le 16/07/2024.

Le même argument d'aboutissement des PLU revient dans le département de la Haute-Loire voisin, cette fois pour réclamer plus de souplesse sur les chiffres utilisés.

*« C'est comment on compte intelligemment **pour se trouver quelques marges de manœuvre**. Ah on sera pas sur des centaines d'hectares hein, bien évidemment, mais c'est des marges de manœuvre qui permettront aux élus de faire aboutir les PLU. »*  
Entretien auprès du directeur adjoint du PETR Jeune Loire, le 09/07/2024.

Non-contents de demander l'assouplissement à l'échelon compétent, il peut arriver que les acteurs court-circuitent un service d'Etat pour s'adresser directement à celui d'au-dessus.

*« Ce qui est très drôle, c'est que dans cette séquence autour du ZAN on a nous, dans le cadre de Régions de France qui regroupe toutes les régions, on a des discussions privilégiées avec le ministère et du coup parfois des infos en avance par rapport à ce qui redescend en interne. Donc on était parfois mieux informés que la DREAL sur ce qui allait arriver ou ce que disaient les décrets. »*  
Entretien auprès de la Responsable du service stratégies territoriales de la région, le 07/06/2024.

## **B. L'influence des technicien.nes : convaincre les élu.es de s'investir dans le ZAN**

Les élu.es disposent de multiples capitaux qu'ils peuvent engager dans le ZAN : économique, social, culturel, symbolique individuel ou collectif qui se combinent pour former le capital politique d'un.e élu.e (Offerlé, 2016)

Plusieurs technicien.nes nous ont confié tenter de convaincre leurs élu.es de s'engager d'une manière ou d'une autre pour le ZAN.

Ainsi, alors que Saint-Etienne-Métropole est dans une situation de faible leadership politique depuis le retrait de son président, la cheffe de projet PLUi aimerait qu'un élu s'empare de la question du ZAN. Elle tente alors de politiser le discours de son Vice-Président à l'urbanisme, qui a jusqu'alors tendance à se cacher derrière des chiffres.

*« L'autre jour la présentation au Comité de Pilotage<sup>67</sup>, on avait proposé de couper, parce qu'il y avait une démonstration, c'était vraiment des maths en fait. J'avais dit à notre VP : il faudrait peut-être juste aller à la diapo de synthèse et vous envoyez [par mail] les éléments démonstratifs, les équations etc. Il n'a pas souhaité le faire. »*

Entretien auprès de la Cheffe de projet PLUi de SEM, le 29/05/2024.

Nous concluons que la question du ZAN a un coût politique très important, que le vice-président ne préfère pas assumer.

Il s'agit aussi parfois pour les technicien.nes de suggérer aux élu.es des nouvelles manières de réfléchir à l'urbanisme, pour leur partager des éléments de doctrine et leur faire accepter des projets plus facilement.

*« Et ça, ça fait partie des éléments de langage et d'acculturation qu'on leur a mis dans la tête. »*

Entretien auprès du chargé de mission Saint-Etienne au PLUi de SEM, le 23/05/2024.

Enfin, le rôle du technicien peut être d'encourager les élus à s'engager dans des projets de réhabilitation urbaine. Ainsi le chargé de mission de l'établissement public foncier local démarche des communes pour leur proposer de monter des projets. Ceux-ci seront nécessairement sobres en foncier conformément aux engagements de sa structure.

*« Les communes déficitaires<sup>68</sup>, elles payent une amende. Sauf que l'amende, elle nous revient. Donc on dit aux communes : l'argent que vous avez payé, il est chez nous donc sollicitez nous et on va pouvoir vous le reverser finalement. Donc on a quand même des*

---

<sup>67</sup> Réunion entre élus pour entériner des choix politiques qui engagent la mise en œuvre.

<sup>68</sup> Déficitaires au regard de la loi SRU car elles ne respectent pas leur nombre de logements sociaux.

*leviers incitatifs. »*

Entretien auprès du chargé de mission Ondaine à l'EPORA, le 11/07/2024.

Finalement, les techniciens des collectivités locales gardent un certain pouvoir d'influence sur leurs élus, même si leur autonomie vis-à-vis des politiques est moins importante que celle des fonctionnaires d'Etat (Le Lidec, 2007).

Ainsi, nous avons montré que dans le cadre de territoires où la menace étatique est forte et crédible, les techniciens perçoivent le ZAN comme la meilleure manière de garder de l'autonomie. Ils cherchent donc à pousser leurs élus à investir dans le ZAN, même s'il est difficile d'évaluer leur pouvoir d'influence réel.

# Conclusion

Reprenons notre questionnement initial. Nous exposons en introduction notre objectif dans ce travail : comprendre ce que la mise en œuvre du ZAN révèle des relations des collectivités territoriales en interne, entre elles, et avec l'Etat.

Au cours du développement de ce mémoire, nous avons montré en première partie comment la région Auvergne-Rhône-Alpes se désinvestissait de la mise en œuvre du ZAN, mais également d'autres politiques publiques pour des raisons politiques. Il s'agit pour la région de signifier son indépendance vis-à-vis du pouvoir central et pour son président de se notabiliser en tant qu'élus proche des territoires ruraux.

Dans une deuxième partie, nous avons étudié comment les autres échelons traitaient le ZAN, en allant jusqu'au cœur de la mise en œuvre : la territorialisation des hectares. Nous nous sommes aperçus que si elle pouvait se faire de manière très proche de ce qu'imaginait le législateur dans certains territoires « modèles », la proximité d'un secteur moins consciencieux pouvait venir perturber les équilibres territoriaux. Nous avons montré que la territorialisation était un exercice extrêmement politique d'arbitrage entre des orientations engageantes pour la collectivité. Si les réactions sont le plus souvent négatives, le ZAN est parfois perçu comme une opportunité par les territoires, en particulier ceux peu attractifs.

Enfin, nous avons vu dans une troisième partie comment les acteurs cherchaient à gagner en indépendance pour mieux tirer leur épingle du jeu de l'implémentation (*implementation game*). Nous avons étudié en particulier la production de cartes et de chiffres, à la fois outil de libération et de pouvoir. Nous avons ensuite étudié les anticipations réciproque de l'Etat et des territoires dans le jeu de la mise en œuvre, et nous avons abouti à la conclusion que la crédibilité des menaces formulées par l'Etat était un facteur explicatif important pour comprendre le comportement des acteurs.

Revenons maintenant sur une réflexion lancée en introduction : comment positionner cette étude de cas entre les concepts de « gouvernement à distance » d'Epstein (2005), et celui de « territorialisation des politiques publiques » comme modalité de gouvernement (Poupeau, 2013) ? Nous pensons que ces deux conceptions ne sont pas incompatibles, et qu'on trouve ici des éléments en faveur de chacune des options : en ce qu'elle est une politique publique extrêmement cadrée qui laisse peu de place aux acteurs locaux, le ZAN est un outil de

gouvernement à distance pour l'Etat français qui cherche à atteindre ses objectifs de sobriété foncière européens. En revanche, le choix de laisser les acteurs territoriaux élaborer entre eux les conditions de mise en œuvre de la politique publique, et en particulier de laisser un rôle majeur aux collectivités territoriales et à l'administration décentralisée dans l'élaboration des documents d'urbanisme nous rapproche de la notion de « territorialisation » comme modalité de gouvernement.

Notre réponse, qui peut paraître indécise, est en réalité assez proche de celle de François-Mathieu Poupeau, qui conclut son article sur ces lignes :

« La territorialisation de la politique énergétique participe ainsi – et c'est là qu'une convergence peut être observée avec le « gouvernement à distance » - de la volonté de maintenir un pilotage centralisé de l'action publique, où l'association (recherchée) des acteurs locaux est conçue en termes d'activation, de relais et de déclinaison d'une stratégie nationale, au service d'un État central qui n'a pas renoncé à son leadership. » (Poupeau, 2013, p.469).

Nous concluons ainsi que l'étude de la mise en œuvre de la politique publique de sobriété foncière révèle des relations complexes entre les collectivités territoriales pour des raisons de divergence politique et de recherche d'autonomie, et qu'elle permet également de conceptualiser la volonté ambivalente de l'Etat de conserver un rôle majeur dans la conception des politiques publiques, tout en misant sur la territorialisation pour mobiliser les échelons locaux dans leur mise en œuvre.

# Annexes

## Annexe 1 : Tableau récapitulatif des entretiens

Date	Noms	Fonction	Modalité			Présence d'Aurélie Delage
			Présentiel	Visio	Téléphone	
17-avr	Catherine Araud-Ruyant	Responsable du service Modes de vie à EPURES	x			
18-avr	Georges Gay (pas enregistré)	Professeur en aménagement/urbanisme à l'université de Saint-Etienne	x			
23-mai	Philippe Fardoux	Chargé de mission PLUi à SEM	x			
29-mai	Delphine Salen	Cheffe de projet PLUi à SEM	x			
31-mai	Christel Thérond	Directrice Générale Adjointe à l'Aménagement de la région AURA	x			
03-juin	Elsa Virissel	Chargée de mission PLUi à SEM	x			
06-juin	Pascal Farrow	Responsable SIG à SEM		x		
07-juin	Anne-Laure Maréchal	Responsable du service stratégie territoriale à la région AURA	x			
13-juin	Romain Jeandrou et Anne-Sylvie Mirmand	Chargé de mission Projet partenarial d'aménagement et Responsable du service Aménagement opérationnel	x			x
14-juin	Bertrand Gonon	Responsable Service Offre d'accueil aux entreprises à SEM	x			x
08-juil	Vincent Larois	Chargé d'urbanisme à la mairie d'Unieux			x	

09-juil	Romain Gayton	Directeur adjoint du PETR Jeune Loire	x			
10-juil	Renaud Blaison	Chargé de mission Ondaine à l'EPORA	x			
10-juil	Lily Fayard	Chargée d'urbanisme à la mairie de la Ricamarie	x			
11-juil	Aude Colas des Francs et sa responsable	Chargée d'urbanisme à la mairie du Chambon-Feugerolles	x			
15-juil	Anais Montet	Chargée d'urbanisme à la mairie de Firminy		x		
16-juil	Céline Breene et Stéphane Roux	Directrice Adjointe de la DDT de la Loire et Directeur du Service Aménagement de la DDT de la Loire		x		x
17-juil	Nadia Bouchet et Christian Bourbon	Chargée de mission au Club des Entrepreneurs de l'Ondaine (CLEO)	x			

Tableau 4 : tableau récapitulatif des entretiens.

## Annexe 2 : Exemple de grille d'entretien

Grille d'entretien : Delphine SALEN, Cheffe de projet PLUi à SEM	
0. Présentation	<p>Consentement <u>enregistrement</u></p> <p>« Étudiant à l'ENTPE, j'étudie la mise en œuvre de l'objectif ZAN (Zéro Artificialisation Nette) pour mon travail de fin d'études. Je cherche plus précisément à analyser la prise en compte des spécificités territoriales en étudiant le territoire industriel et minier de la vallée de l'Ondaine.</p> <p>Alors que le PLUi métropolitain est en cours d'élaboration, j'aimerais beaucoup m'entretenir avec vous au sujet des enjeux de sobriété foncière sur le territoire. » (extrait du mail de prise de contact).</p> <p>Obtenu par contact de M. Dormois, trouvé sur le site internet.</p> <p>Elle est depuis bientôt 3 ans à ce poste. Avant, au département.</p> <p>Pouvez-vous présenter votre parcours et votre métier en tant que « Cheffe de projet PLUi » ?</p>
1. Le PLUi	<p>Pouvez-vous expliquer le processus d'élaboration du PLUi et les différents acteurs impliqués ? Quels sont les territoires à enjeux ?</p> <p>Où en est la révision du PLUi en cours ? (calendrier, étapes restantes...)</p> <p>Est-ce que le processus se passe bien, a-t-il pris du retard, rencontré des difficultés ?</p> <p>Comment est fait le relais avec le SCoT, avec le SRADDET ?</p> <p>Quel est l'investissement des élu.es métropolitains ? et communaux ?</p> <p>Quel est l'enjeu du passage du PLU à un PLUi ?</p>
2. Le ZAN	<p>Quelle vision politique du ZAN ?</p>

	<p>Comment est intégré l'objectif ZAN au PLUi ? Comment sont calculées les enveloppes d'artificialisation ? Avec quelles données et comment sont-elles produites ? Par qui ?</p> <p>Comment envisagez-vous la renaturation ? Plutôt un levier important, ou bien à la marge ? (cf carte ?)</p>
3. Population -> Vieillesse et marchés immobiliers	<p>Comment vous qualifiez la population ? Et les tendances démographiques ?</p> <p>Quel est l'état du marché immobilier sur la métropole ? Quels produits immobiliers sont les plus intéressants ?</p> <p>Alors que la population métropolitaine vieillit (cf graphe), comment avez-vous anticipé les conséquences de ce vieillissement sur l'offre en logements et sa localisation ?</p>
4. Territoire -> Friches et fonciers économiques	<p>Quel rôle de la vallée de l'Ondaine dans le bassin métropolitain? Et vision à long terme ?</p> <p>Quelle différence de traitement entre les vallées du Gier et de l'Ondaine ?</p> <p>Comment penser les friches ?</p> <p>Les enjeux du foncier économique, industriel : quels besoins des acteurs économiques aujourd'hui ?</p>
Conclusion	<p>Merci +</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Avez-vous des documents ?</li> <li>- Avez-vous des contacts ?</li> <li>- Des réunions bientôt auxquelles je pourrais assister ?</li> <li>- Puis-je éventuellement vous ressolliciter ?</li> </ul>

# Bibliographie

## *Articles*

Daniel Béhar, Xavier Desjardins, Sacha Czertok, « Zéro artificialisation nette : banc d'essai de la planification écologique », *Analyse Opinion Critique*, 2022.

Eric Charmes, « De quoi le ZAN (zéro artificialisation nette) est-il le nom ? », *Fonciers en débat*, 2021.

William Roberts Clark, Matt Golder and Sona N. Golder, “An Exit, Voice and Loyalty Model of Politics”, *British Journal of Political Science*, 2017.

David Demortain, « Les jeux politiques du calcul. Sociologie de la quantification dans l'action publique », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 13, n°4, 2019, pp. 953-972.

Samuel Depraz, Fernanda Chatelard, « Qu'est-ce qu'artificialiser veut dire ? Force et limites d'une notion très politisée », *Cahiers de l'ESPI2R*, 2023.

Renaud Epstein, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit* n°319, 2005, pp. 96-111.

Georges Gay, « La ville industrielle, de l'exception à la banalisation : la fin des grandes usines métallurgiques de l'Ondaine et de Saint-Chamond », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 71, n°3, 1996, pp. 197-207.

Stéphane Jugnot, « 1. Les mesures du chômage », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 13, n°1, 2013, pp. 31-44.

Raphaël Languillon-Aussel, Maxence Naudin, « Sobriété foncière, évolutions et perspectives comparées France, Suisse, Angleterre et Japon », *La fabrique de la cité*, 2023.

Patrick Le Lidec, « Le jeu du compromis. L'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue Française d'Administration Publique*, n°121-122, 2007, pp. 111-130.

Rémi Lefebvre, « La difficile notabilisation de Martine Aubry à Lille. Entre prescriptions de rôles et contraintes d'identité. », *Politix*, vol. 17, n°65, pp. 119-146.

Renate Mayntz, « Multi-level governance: German federalism and the European Union », in *Governing beyond the Nation-State. Global Public Policy, Regionalism or going local ?*, Carl Lankowski (dir.), 1999.

Antoine Mégie, « Mise en œuvre », in *Dictionnaire des politiques publiques 5<sup>e</sup> édition*, Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), Presses de Sciences Po, 2019.

Michel Offerlé, « La profession politique en question : habits usés et habits neufs du capital politique », *Regard croisés sur l'économie*, n°18, 2016.

Jean-Marc Offner, « Les vers de terre contre le ZAN », *Urbanisme*, n°435, 2024, pp. 16-18.

François-Mathieu Poupeau, « Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie », *Politique et management public*, vol. 30, 2013.

Maryvonne Prévot, Gilles Bentayou, Olivier Chatelan, Fabien Desage, Sébastien Gardon, Rachel Linossier, Marie-Clotilde Meillerand et Eric Verdeil, « Les agences d'urbanisme en France », *Métropoles*, n°3, 2008.

Anne Ruas, « Que penser du sens donné à l'artificialisation et à la désartificialisation des sols ? », 2020.

Taoufik Souami, « « Zéro artificialisation nette » en aménagement : compter et conter la nature en ville pour changer les pratiques ? », *Développement durable et territoires*, vol. 14, n°3, 2023.

Chloé Vitry, Eduardo Chia, « Contextualisation d'un instrument et apprentissages pour l'action collective », *Management & Avenir*, n°83, 2016, pp. 121-141.

## *Communications dans un colloque*

Jean-Pierre Le Bourhis, « Le gouvernement territorial de l'environnement. » Journée d'étude « Le gouvernement territorial de l'environnement : chantiers et état des lieux », Janvier 2010, Amiens, France.

## *Numéros de revues*

« Le foncier en France : quels enjeux ? », *Administration*, n°280, 2023.

## *Livres*

Eugene Bardach, *The Implementation Game : What Happens after a Bill Becomes a Law*, MIT Press, 1977.

Stefano Bartolini, *Restucturing Europe. Centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*, Oxford University Press, 2005.

Éric Charmes, *La revanche des villages. Essai sur la France périurbaine*, Seuil, 2019.

Alain Desrosières, *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, La Découverte, 2014.

Patrick Hassenteufel, « Chapitre 6. La concrétisation de l'action publique », dans *Sociologie politique de l'action publique*, Armand Colin, 2021, pp.189-217.

Pierre Lascoumes, *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État*, avec Laure Bonnaud, Jean-Pierre Le Bourhis, Emmanuel Martinais, Presses Universitaires de France, 2014.

Gilles Pinson, *La ville néolibérale*, Presses Universitaires de France, 2020.

Olivier Renaudie, Jean-Bernard Auby, *Les nouveaux équilibres de l'action publique locale. Retour sur 10 ans de réforme territoriale*, Berger-Levrault, pp. 179-191, 2019.

Alexandre Siné, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'Etat*, Economica, 2006.

## ***Rapports***

« Guide Synthétique Zéro Artificialisation Nette », Ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires, DGALN, version du 27/11/2023.

## Résumé :

Ce travail de sociologie politique est le fruit d'un travail de terrain de cinq mois dans la vallée de l'Ondaine dans le cadre d'un mémoire de master. Il vise à étudier la mise en œuvre de la politique publique de sobriété foncière française. Il s'attache à l'analyse des relations complexes entre les différents échelons territoriaux, à l'étude des personnages politiques qui font le lien entre *politics* et *policies*, et à l'explicitation du rapport de gouvernement de l'Etat sur les territoires, à la fois gouvernement à distance et territorialisation.

Mots-clés :

Mise en œuvre ; implementation ; politique publique ; ZAN ; sobriété foncière ; territorialisation ; collectivités territoriales ; sociologie politique.