

Concours d'entrée

Voie générale

Concours externe

Sujet V0

5^{ème} épreuve d'admissibilité

Durée : 4 heures – coefficient 2

Une épreuve consistant à partir d'un dossier, en la résolution d'un cas pratique, portant sur les enjeux des transitions écologique ou numérique

Sujet

Vous êtes en responsabilité dans un service déconcentré de l'État, à l'échelle départementale. Vous êtes chargé(e) de préparer le dossier de la préfète de département, qui intervient devant la conférence des maires d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), à la demande des élus. En effet, la perspective de la mise en œuvre de la loi du 22 août 2021 « portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets » (dite « Climat et Résilience »), pour son volet « zéro artificialisation nette » (ZAN), inquiète l'ensemble des élus et nécessite un appui de l'État déconcentré.

Votée en 2021, cette loi prévoit en effet une réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers de 50 % dans les dix premières années et un arrêt de l'artificialisation nette à horizon 2050. Des lois antérieures ont orienté l'urbanisme, mais elle est la première à afficher des objectifs chiffrés et un horizon temporel ferme. Elle génère ainsi des inquiétudes fortes parmi les élus. En effet, les modèles de développement des territoires, que ce soit pour l'activité économique ou le logement, reposent depuis plusieurs décennies sur la consommation de foncier, générant un étalement urbain important, induisant des besoins de mobilité croissants et participant à l'érosion de la surface agricole et au mitage des territoires. Les enjeux liés à la réduction de l'artificialisation des sols sont ainsi multiples.

Pour préparer cette intervention de la préfète et la séance de questions/réponses qui suivra, vous produirez :

- d'une part, le dossier de la préfète, qui lui permettra de préparer sa prise de parole ainsi que les échanges avec les élus. Il pourra contenir :
 - une brève note de contexte (national, local),
 - des éléments de langage introductifs,
 - un plan d'action incluant une proposition d'échéancier de la mise en œuvre réglementaire, une identification des politiques publiques impactées ainsi qu'une proposition de gouvernance à mettre en œuvre par les services de l'État pour accompagner le territoire dans cette transition ;
- d'autre part, un projet de « note d'ambiance » que la préfète transmettra au ministre de l'Intérieur et au ministre de la Transition écologique, pour lesquels un retour du terrain est important alors que ce sujet continue de mobiliser également à l'échelle nationale. Cette note vise à les informer de la manière dont l'objectif « ZAN » est perçu par la population et par les différents acteurs du territoire, tout particulièrement les élus.

Vous disposez des éléments contenus dans les documents ci-après.

Dossier

Nota bene : pour les besoins du cas, l'ensemble des communes et des acteurs locaux mentionnés dans les documents ci-après se situent sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale pour lequel la préfète est amenée à prendre la parole.

N°	Documents joints	Pages
1	Articles L 101-1, L 101-2 et L 101-2-1 du Code de l'urbanisme (tels que modifiés par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 « portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets »), JORF n°0196 du 24 août 2021	6
2	« La lutte contre l'artificialisation des sols », Fiche du ministère de la Transition écologique, novembre 2021 (site du ministère)	8
3	« Réindustrialisation : le gouvernement fera confiance aux élus locaux et... aux préfets », La Tribune, 17 mai	14
4	« Artificialisation des sols, méthaniseur... L'écologie s'invite au conseil communautaire de Loudéac », Ouest-France, 3 mai 2023	17
5	« Le “ zéro artificialisation nette” est une question de survie », <i>Libération</i> , 26 avril 2023	18
6	« Dans le Lot, les règles de protection des sols “ peuvent tuer nos villages », <i>Libération</i> , 17 avril 2023	20
7	« ZAN : quelle traduction dans les évaluations environnementales des documents de planification ? », <i>Actu environnement</i> , 29 mars 2023	23
8	« Artificialisation des sols : la loi ZAN ne rend pas zen les maires », <i>Challenges</i> , 17 mars 2023	26
9	« Artificialisation des sols : Jean-Luc Moudenc alerte sur le logement social », <i>Les Échos</i> , 14 mars 2023	28
10	« Faire construire - Comment la lutte contre l'artificialisation des sols impacte les terrains à bâtir », <i>L'indépendant</i> , 11 mars 2023	30

11	Diaporama servant de support lors d'une communication des services déconcentrés de l'État sur le thème de la sobriété foncière devant une conférence des maires d'une Communauté d'agglomération située dans un territoire mixte, urbain et rural, 14 décembre 2022	32
12	Motion de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) « Pour une adaptation de l'objectif zéro artificialisation nette aux territoires de montagne », 28 octobre 2022 (site de l'Association)	42
13	« Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de "zéro artificialisation nette" au cœur des territoires », Vie-publique.fr, 16 mars 2023	43

Sujet fictif

Liste des sigles par ordre alphabétique :

- AMF : Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
- ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires
- BEI : Banque européenne d'investissement
- CDCEA : Commission départementale de consommation des espaces agricoles
- CDPENAF : Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
- DOO : Document d'orientation et d'objectifs
- EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
- ENAF : Espaces naturels, agricoles et forestiers
- FBTP83 : Fédération des entreprises du bâtiment et des travaux publics du Var
- FNE : France nature environnement
- INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
- LGV : Ligne à grande vitesse
- Loi « SRU » : Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain
- Loi « ALUR » : Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové,
- Loi « ELAN » : Loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
- Loi « GRENELLE I » : Loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement
- Loi « GRENELLE II » : Loi 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement
- OAP : Orientations d'aménagement et de programmation
- OCS GE : Occupation du sol à grande échelle
- ORT : Opération de revitalisation de territoire
- PADDuC : Projet d'aménagement et de développement durable de Corse
- PPA : Projet partenarial d'aménagement
- PAS : Projet d'aménagement stratégique
- PLU : Plan local d'urbanisme
- PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal
- SAR : Schéma d'aménagement régional
- SCoT : Schéma de cohérence territoriale
- SDRIF : Schéma directeur de la région d'Île-de-France
- SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
- ZAN : Zéro artificialisation nette
- ZFE : Zone à faibles émissions

Document 1 : Articles L 101-1, L 101-2 et L 101-2-1 du Code de l'urbanisme (tels que modifiés par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 « portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets »), *JORF* n°0196 du 24 août 2021

CODE DE L'URBANISME – Partie législative (Art. L101-1 à L610-4) – Livre I^{er} : Réglementation de l'urbanisme (Art. L101-1 à L175-1) – Titre préliminaire : Principes généraux (Art. L101-1 à L105-1) – Chapitre I^{er} : Objectifs généraux (Art. L101-1 à L101-3)

Article L101-1 (Création Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.)

Le territoire français est le patrimoine commun de la nation.

Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences.

En vue de la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2, elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie.

Article L101-2 (Modifié par Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 - art. 192)

Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre :

- a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
- b) Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;
- c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;
- e) Les besoins en matière de mobilité ;

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

4° La sécurité et la salubrité publiques ;

5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

6° bis La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme ;

7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ;

8° La promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales.

Article L101-2-1 (Création Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 - art. 192)

L'atteinte des objectifs mentionnés au 6° bis de l'article L. 101-2 résulte de l'équilibre entre :

- 1° La maîtrise de l'étalement urbain ;
- 2° Le renouvellement urbain ;
- 3° L'optimisation de la densité des espaces urbanisés ;
- 4° La qualité urbaine ;
- 5° La préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville ;
- 6° La protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- 7° La renaturation des sols artificialisés.

L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.

La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé.

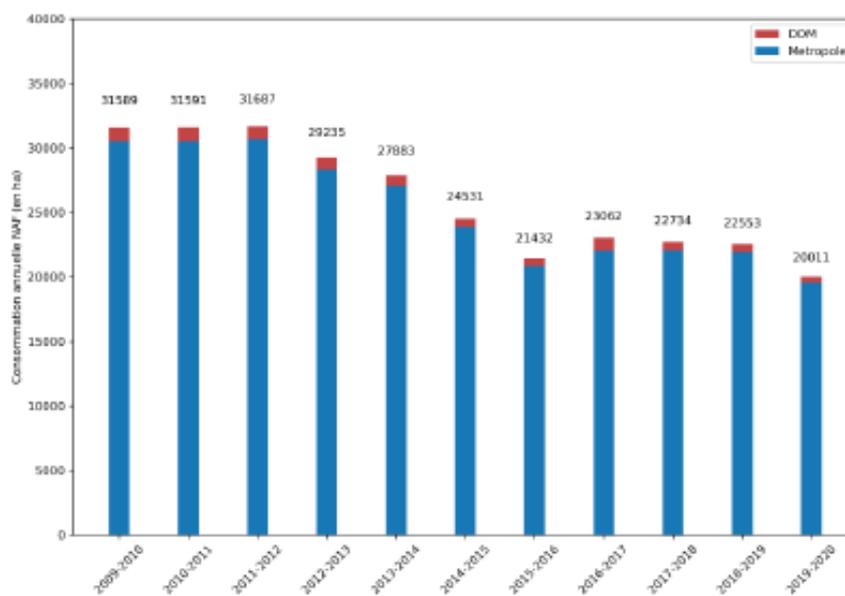
L'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés.

Au sein des documents de planification et d'urbanisme, lorsque la loi ou le règlement prévoit des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ou de son rythme, ces objectifs sont fixés et évalués en considérant comme :

- a) Artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites ;
- b) Non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures.

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article. Il établit notamment une nomenclature des sols artificialisés ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme.

Consommation annuelle d'espaces naturels, agricoles et forestiers (en ha, France dont DOM)



Source : <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/>

La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers augmente plus rapidement que la croissance démographique. Tous les territoires sont concernés, en particulier les espaces périurbains peu denses.

L'artificialisation des sols a des conséquences **écologiques** car elle porte atteinte à la biodiversité, au potentiel de production agricole et de stockage de carbone, elle augmente les risques naturels, en accentuant le ruissellement. L'artificialisation des sols a aussi des impacts **socio-économiques**, car lorsque l'étalement urbain n'est pas maîtrisé, il éloigne les logements des services publics et de l'emploi, il allonge les déplacements et crée une dépendance à la voiture individuelle.

UNE RÉFORME TRANSVERSALE QUI ARTICULE PLUSIEURS ENJEUX

Les enjeux de limitation de la consommation d'espace et d'artificialisation des sols doivent être conciliés avec une politique ambitieuse de relance de la construction durable, notamment dans les territoires où l'offre de logements et de surfaces économiques est insuffisante au regard de la demande.

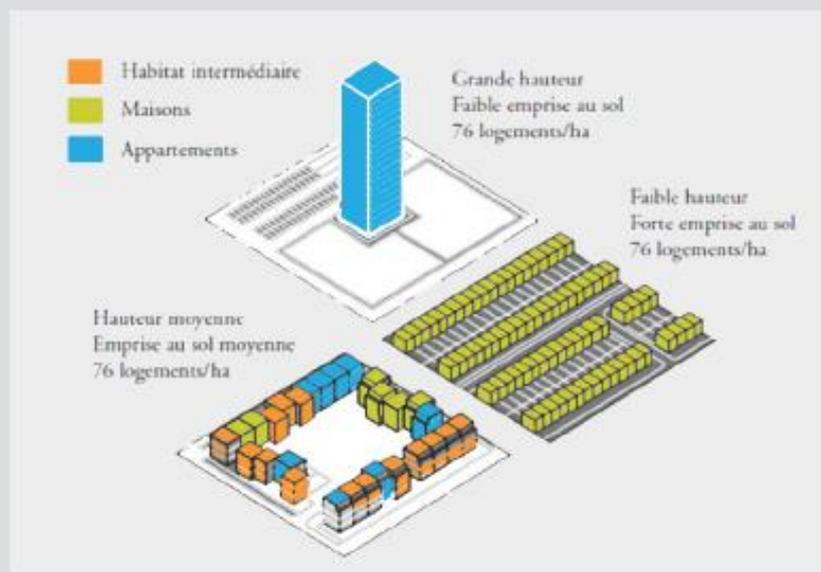
L'atteinte du zéro artificialisation nette en 2050 ne peut donc constituer un prétexte à l'arrêt de tout projet d'aménagement ou de construction.

La trajectoire de réduction de l'artificialisation est à appréhender à l'échelle du document de planification, toute nouvelle ouverture à l'urbanisation étant à motiver au regard des besoins de logement, de

développement économique, des possibilités de densification et de la mobilisation prioritaire des gisements de foncier déjà artificialisés, notamment des friches. La **densité urbaine** doit aussi être optimisée, tout en améliorant la qualité du cadre de vie de nos concitoyens, afin de concevoir des logements, des surfaces écono-

miques et des espaces publics de qualité. Afin de rendre désirables et agréables à vivre les espaces densément urbanisés, les mesures qui renforcent la nature en ville sont encouragées.

Il existe souvent un écart entre la **densité** telle qu'elle est **perçue** et celle **effective**. Le schéma ci-dessous illustre que des formes urbaines très différentes ont une densité équivalente : sur une même parcelle un immeuble de grande hauteur, des maisons mitoyennes ou des petits collectifs avec un espace végétalisé en cœur d'îlot ont la même densité.



Source : http://www.fondationpalladio.fr/download/05_2014_CAHIERS_PALLADIO_N%27%2015_MEGANE_LEFEBVRE.pdf

LES TROIS AXES DE LA RÉFORME

Axe 1 : Définir et observer l'artificialisation des sols

Avec la loi Climat et Résilience, une définition de l'artificialisation a été introduite

dans le **Code de l'urbanisme**. Cette définition fait référence à l'atteinte aux fonctionnalités des sols et non plus seulement à la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. La loi précise également le calcul du « zéro artificialisation nette », qui s'appréhende comme un bilan

surfacique s'appréciant à l'échelle des documents de planification et d'urbanisme.

Plusieurs **outils** sont mis à disposition pour observer, suivre l'artificialisation des sols et développer des stratégies en faveur de la sobriété foncière :

❖ **Le portail national de l'artificialisation des sols** met à disposition des données sur la consommation d'ENAF (espaces naturels, agricoles et forestiers), produites à partir des fichiers fonciers (depuis 2019). Il diffusera également des données d'occupation des sols à grande échelle (OCSGE). L'OCSGE permettra de mesurer à une échelle infra-parcellaire le flux et le stock d'artificialisation et de disposer d'informations fines sur la couverture et l'usage du sol. La couverture complète du territoire est prévue pour mars 2024.

❖ **Des outils numériques** sont en cours de déploiement **pour identifier les gisements fonciers** (Cartofriches, Urbansimul).

Axe 2 : Planifier/encadrer l'artificialisation des sols

Une **trajectoire territorialisée de réduction du rythme de l'artificialisation** (article 194 de la loi Climat et Résilience) est désormais à fixer et à décliner à toutes les échelles dans les documents de planification régionaux (SRADDET, SDRIF, SAR, PADDUC), puis dans les documents d'urbanisme : SCOT, PLU(i) et cartes communales. En raison de l'absence, dans l'immédiat, de données pour mesurer l'artificialisation des sols, ce sont celles de consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers que la loi fait le choix de prendre en compte pour les dix premières années à compter de l'adoption de la loi du 22 août 2021.

Pour concourir à l'atteinte de cette trajectoire, de nouveaux leviers et moyens d'interventions sont donnés aux autorités locales pour encourager le recyclage urbain et décourager l'étalement urbain, tout en concevant une densité désirable.

Parmi les mesures portées par la réforme autour de cet axe « planification et encadrement » figurent :

❖ **Le conditionnement de l'ouverture à l'urbanisation** à la justification que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces déjà urbanisés dans les PLU et les cartes communales ;

❖ **Des dérogations aux règles du PLU** pour favoriser l'intensification urbaine et le recyclage des friches (bonus de constructibilité) ;

❖ **Des mesures en faveur de la nature en ville** : rendre obligatoire en zone tendue la fixation d'une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables dans le règlement des PLU, renforcer la mise en valeur des continuités écologiques dans les PLU, identifier des zones de renaturation dans les SCOT et les PLU, faciliter le développement des permis de végétaliser...

Des **projets de valorisation de la nature en ville** voient le jour comme c'est le cas de la renaturation de la friche Kodak à Sevran. Situé en petite couronne francilienne, le site de 11 hectares est devenu un espace naturel ouvert au public et un îlot de fraîcheur en cœur de ville, connecté aux trames écologiques environnantes. La ville de Sevran a fait du site Kodak l'un des sites pilotes du programme Nature 2050, conduit par CDC Biodiversité.



Vue aérienne du site (Source : Ville de Sevran)



Site renaturé sous la neige (Source : Ville de Sevran)

- ❖ **L'inventaire des zones d'activité économique** et de nouveaux pouvoirs pour requalifier ces zones dans le cadre des projets partenariaux d'aménagement ;
- ❖ **Le renforcement des conditions d'implantation des constructions logistiques et commerciales** ainsi que des **conditions de délivrance des autorisations d'exploitation commerciales** ;
- ❖ **Le principe d'interdiction des projets commerciaux artificialisant les sols** ;
- ❖ **Une définition des friches et des mesures favorisant leur recyclage** grâce à la conduite d'inventaires et à des procédures administratives facilitées ;
- ❖ La conduite d'études sur le **potentiel de réversibilité des bâtiments** avant leur construction et leur démolition.

Axe 3 : Accompagner et valoriser les territoires engagés en faveur de la sobriété foncière.

Etant donné qu'il est plus coûteux et complexe de reconstruire la ville sur la ville, plusieurs dispositifs d'accompagnement sont prévus :

- ❖ **Le renforcement de l'ingénierie territoriale** : extension des missions des établissements publics fonciers, des agences d'urbanisme et de l'agence nationale de cohésion des territoires en faveur de la lutte contre l'artificialisation des sols ;
- ❖ **Des aménagements des dispositifs fiscaux** ont été mis en œuvre pour inciter à une plus grande sobriété foncière (réforme de la taxe d'aménagement, abattement de plus-value immobilière) ;

❖ Des subventions du plan France relance sont octroyées pour le recyclage des friches (650M€) et l'aide à la relance de la construction durable qui favorise les projets de constructions denses (350M€) ;

❖ L'État local est invité à contractualiser avec les collectivités pour accompagner les territoires engagés en faveur de la sobriété foncière notamment à travers des Projets Partenariaux d'Aménagement (PPA) et des Opérations de Revitalisation de Territoire (ORT), dont les portées juridiques sont renforcées dans la loi ;

❖ Plusieurs programmes encouragent l'émergence de démonstrateurs territoriaux : programme ANCT (petites centralités) ainsi que la démarche "Habiter la France de demain" (Ecoquartier, Atelier des Territoires, AMI d'innovation urbaine PIA4 doté de 305M€).

Le quartier industriel de Novaciéries à Saint-Chamond fait l'objet d'un projet de reconversion (Saint-Etienne Métropole). 45 ha de friches d'un site industriel du XIXème, composé d'anciennes aciéries, sont en cours de reconversion en éco-quartier. L'ambition du projet est de reconquérir, de reconnecter au centre-ville ce quartier industriel, isolé physiquement par un mur d'enceinte et de traiter les terres polluées du site.



Hall in One, un exemple de réhabilitation d'une halle industrielle

Source : Daniel Grand – Atelier Rivat et Sud architectes ; Site Saint-Etienne Métropole.



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



© 2023 La Tribune. Tous droits réservés.
Le présent document est protégé par les lois et conventions internationales sur le droit d'auteur et son utilisation est régie par ces lois et conventions.

Mercredi 17 mai 2023

Réindustrialisation : le gouvernement fera confiance aux élus locaux et... aux préfets

César Armand

Lors de la présentation à la presse du projet de loi sur l'industrie verte ce 16 mai à Bercy, les ministres Bruno Le Maire, Roland Lescure et Christophe Béchu ont précisé le contour des enveloppes de la Banque des territoires et du programme « Territoires d'industrie » relancé par le président Macron. Toujours est-il que les projets d'intérêt national majeur font déjà réagir les élus locaux concernés, qui plus est à l'heure de la zéro artificialisation nette (ZAN) des sols... Décryptage.

Les élus locaux ont-ils crié victoire trop tôt ? Lors de son discours à l'Élysée le 11 mai dernier, le président de la République a promis de « territorialiser » la politique industrielle du pays, annonçant plus de 1 milliard d'euros de la Banque des territoires pour « dégager du foncier industriel disponible en exploitant mieux les friches » et 100 millions d'euros supplémentaires pour « Territoires d'industrie ». Pour les intercommunalités, qui co-pilotent ce programme, « le rôle moteur des territoires [est] enfin reconnu par Emmanuel Macron ».

« Les intercommunalités continueront à être aux avant-postes de la réindustrialisation qui dispose désormais d'une stratégie clairement établie. Il nous appartient désormais de les déployer dans

les territoires », a déclaré alors à la presse Sébastien Martin, président de l'association d'élus Intercommunalités de France. »

1 milliard de la Banque des territoires sur cinq ans

Sauf que lors de la présentation à la presse du projet de loi sur l'industrie verte ce 16 mai à Bercy, les ministres de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté économique et industrielle Bruno Le Maire, de l'Industrie Roland Lescure et de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires Christophe Béchu et leurs cabinets ont davantage parlé du rôle des préfets que de celui des élus locaux. Dès la première mesure, il est ainsi question d'« offrir 50 sites "France 2030" » et de « dépolluer les friches industrielles » et ce « en partenariat avec les collectivités territoriales ».

L'État part du principe que 2/3 des territoires refusent aujourd'hui l'implantation de nouveaux projets économiques faute de place alors que 170.000 hectares de friches sont prêts à être « reconquis et valorisés ». Pour ce faire, il co-financera des dépenses d'aménagement de sites clés en main à destination d'activités industrielles, auxquelles s'ajoutera la contribution de plus de 1 milliard d'euros de la Banque des territoires sur la période 2023-2027.

L'entité de la Caisse des Dépôts l'a déjà annoncé : elle mettra sur la table 600 millions d'euros pour « construire de l'immobilier industriel, dépolluer et revitaliser les friches » et 400 millions d'euros pour « pré-aménager et pré-équiper par anticipation 30 à 50 sites » pour environ 2.000 hectares.

Dans le sillage de la mission confiée au directeur de la Banque des territoires Olivier Sichel, les porteurs de projet et les élus locaux bénéficieront ainsi d'un portail national de « data visualisation » du foncier industriel. Tout comme il est prévu « un outil de financement en fonds propres et quasi-fonds propres » pour les projets de réhabilitation des friches co-financé par la Banque européenne d'investissement (BEI).

100 millions par an pour « Territoires d'industrie »

Le tout sous la houlette de la mission interministérielle pour la mobilisation du foncier industriel placée sous l'égide du préfet Rollon Mouchel-Blaisot, ex-directeur du programme « Action Coeur de ville » et ancien directeur général de l'association des maires de France (AMF).

Ce n'est pas tout : conformément aux déclarations présidentielles de la semaine dernière d'« accélérer la dynamique de réindustrialisation dans les territoires », 100 millions d'euros seront investis chaque année d'ici à 2027 dans le programme « Territoires d'industrie » né fin 2018 à la suite de la crise des « Gilets jaunes » et co-piloté par les intercommunalités et les régions.

Cette enveloppe sera ainsi « mise à disposition » dès 2023 pour « appuyer » les investissements industriels dans lesdits territoires « dans une approche concertée » avec les conseils régionaux. De même que la carte de « Territoires d'industrie » sera actualisée « en lien étroit » avec les édiles concernés qui « cofinanceront » avec l'Etat des postes de chefs de projet.

Vers une planification du foncier à l'échelle régionale?

Le texte de l'exécutif instaure en outre « une planification du foncier industriel » à l'échelle régionale qui intègre le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), un document prescripteur qui s'impose aux schémas de cohérence territoriale (SCoT), aux plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et aux plans locaux d'urbanisme (PLU).

Lorsque cette proposition était sortie début avril des groupes de travail entre les députés et les patrons, les intercommunalités n'étaient pas contre, mais « à condition qu'elle donne lieu à des partenariats approfondis » avec les régions. Il est aussi fait état d'une « mutualisation des projets d'aménagement pour la concertation du public » afin de réaliser un débat sur une même zone géographique.

« Sauf sur les projets d'intérêt national, le préfet sera chargé de la coordination

des travaux sur le terrain, quelle que soit la région ou le département », a précisé le ministre de l'Industrie, Roland Lescure, interrogé par La Tribune sur l'« autorité organisatrice de l'industrie » localement. »

Des projets d'intérêt national majeur qui font déjà réagir les élus...

Le gouvernement entend en effet aussi bien diviser par deux les délais d'implantation industrielle que créer une procédure exceptionnelle simplifiée pour les projets d'intérêt national majeur. Cette procédure « spécifique, exceptionnelle et pilotée » par l'Etat pour « certains projets identifiés » par décret de la Première ministre fait déjà réagir les édiles concernés.

Sur le papier, cette dernière prévoit une mise en compatibilité « plus rapide » des documents locaux, type schéma de cohérence territoriale (SCoT) et plan local d'urbanisme (PLU), ceux de planification régionale comme le SRADDET, des procédures de raccordement électrique « accélérées » et un permis de construire délivré par l'Etat.

Sur le terrain, l'association d'élus qui représente les édiles des grandes villes et les présidents de métropole s'élève de pouvoirs d'urbanisme des maires « injustement menacés ».

« France urbaine s'interroge sur l'article 7 qui remet en question la capacité des élus locaux à négocier l'implantation des projets sur leurs règles d'implantation. Il n'est pas acceptable que l'accélération des procédures se fasse au profit des préfets et au détriment des maires, qui sont les plus à même de connaître les besoins de leurs territoires et des citoyens », font savoir les élus concernés dans un communiqué. »

... car à la main des préfets

Interrogé sur ce sujet ce 16 mai, le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires rappelle qu'il existe déjà des procédures de mise en compatibilité des documents d'urbanisme « qui consistent à partir d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ou d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) existant pour les modifier en même temps sur la base d'un projet ».

« Au lieu de cette initiative soit à la main des élus locaux, elle le sera à la main des préfets compte tenu de l'intérêt national du projet. D'où le champ limitatif évoqué : cela ne vaudra pas pour n'importe quel projet industriel, mais pour ceux qui s'inscrivent dans l'industrie verte. L'enjeu n'est pas de dessaisir les élus locaux mais de permettre d'aller beaucoup plus vite », a justifié Christophe Béchu. »

Cette disposition est « inacceptable » selon l'association des maires de France (AMF). « Aucune dérogation au projet du territoire ne doit être autorisée sans l'accord des collectivités concernées. L'AMF estime que les maires et présidents d'intercommunalité doivent pouvoir décider des implantations industrielles qu'il convient de développer sur leur commune et de leur emplacement », vient-elle de réagir.

« A leur demande de simplification de l'action, de liberté d'initiative et de responsabilité, les élus locaux se voient au contraire opposer une recentralisation qui ne dit pas son nom. Tout ce qui est fait sans les maires est fait contre les maires », assène encore l'association présidée par le maire (LR) de Cannes David Lisnard. »

Quelle concurrence avec les autres fonciers à l'heure du ZAN?

Et ce alors que le rythme d'artificialisation des sols devra avoir diminué de moitié d'ici à 2031 avant d'atteindre le zéro artificialisation nette (ZAN) des sols en 2050, quitte à mettre en concurrence l'industrie verte avec les entrepôts logistiques, la production de logements et de bureaux, ainsi que la relocalisation de toute autre activité économique...

« Le nombre d'hectares nécessaires à la réindustrialisation, c'est 10 à 20.000 hectares sur 170.000 hectares de friches disponibles. Sachant que nous mettons le paquet sur la dépollution et la préparation des terrains, nous arriverons à 15% de PIB sans provoquer ni une artificialisation massive ni de la concurrence avec les autres types de foncier », a rétorqué à La Tribune le cabinet de Bruno Le Maire peu après. »

« Il ne faut pas oublier le rôle des élus locaux. Ils feront leurs choix en bonne intelligence. La réindustrialisation se fera dans les territoires avec l'autorisation du préfet. Faisons-leur confiance » a ajouté, dans la foulée, l'équipe de Christophe Béchu.

Cela tombe bien : le projet de loi, qui vient d'être présenté en Conseil des ministres, arrivera au Parlement d'abord au Sénat dès la semaine du 19 juin. Avec un tel texte, la Chambre des territoires n'a jamais aussi bien mérité son surnom...





© 2023 Ouest-France. Tous droits réservés.

Le présent document est protégé par les lois et conventions internationales sur le droit d'auteur et son utilisation est régie par ces lois et conventions.

Mercredi 3 mai 2023

Artificialisation des sols, méthaniseur... L'écologie s'invite au conseil communautaire de Loudéac

Pauline BOURDET.

Le conseil communautaire s'est réuni au siège de Loudéac communauté Bretagne centre (Côtes-d'Armor), mardi 2 mai 2023. Les élus se sont particulièrement attardés sur deux points à l'ordre du jour : l'objectif « zéro artificialisation des sols » et la question du financement des méthaniseurs à la ferme.

Plusieurs débats ont eu lieu lors du conseil communautaire, qui s'est déroulé mardi 2 mai 2023, au siège de Loudéac (Côtes-d'Armor) communauté Bretagne centre (LCBC).

Les élus se sont particulièrement attardés sur deux points à l'ordre du jour : l'objectif « zéro artificialisation des sols » et la question du financement des méthaniseurs à la ferme.

La question d'une subvention pour la création de méthaniseur à la ferme a suscité un long débat entre les élus.

Réduire de 50 % l'artificialisation des sols

Les discussions ont débuté dès le premier point à l'ordre du jour, autour de l'artificialisation des sols.

En effet, la loi Climat et résilience de 2021 vise « zéro artificialisation nette » en 2050. « L'objectif fixé par les députés est de réduire de 50 % la consommation de l'espace agricole au cours des dix prochaines années », ré-

sume Jean-Pierre Le Bihan, vice-président à l'habitat et à l'urbanisme.

En théorie, la Bretagne devrait donc avoir le droit de consommer 9 000 ha d'ici 2031, puisqu'elle a consommé 18 000 ha de terres agricoles de 2011 à 2021. 70 % de cette surface ont été utilisés pour construire de l'habitat (12 600 ha), principalement dans le bassin rennais et sur le littoral ; 20 % pour le secteur économique (3 600 ha) et 10 % (1 800 ha) pour des infrastructures.

Si les chiffres doivent encore être manipulés avec précaution, l'enjeu est de savoir comment la Région décidera de répartir ces 9 000 ha entre les différentes Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

« Les SCoT (Schéma de cohérence territoriale) et la Région ont édité un certain nombre de critères qui ne favorisent pas Loudéac communauté », prévient le vice-président. « Soyez extrêmement vigilant dans les semaines qui viennent », ajoute Xavier Hamon,

qui doit encore participer à deux réunions sur le sujet.

« Il faut taper fort ! »

« La question de l'aménagement du territoire se pose », poursuit le président de LCBC, qui s'est entretenu avec Laurence Fortin, vice-présidente de la Région, en charge des territoires, de l'économie et de l'habitat. « On va peut-être avoir seulement 60 ha à se partager pour 50 communes historiques, craint-il. Alors que l'on re-cense 800 CDI à pourvoir sur le territoire. Pour faire venir les gens, il faut pouvoir les loger... »

Pour le maire de Saint-Caradec, Alain Guillaume, une seule solution : « Il faut taper fort ! On nous considère comme des moins de rien car on ne pèse pas, ni en population, ni en économie. »

Par leur vote, les élus ont demandé que la réalité des territoires soit prise en compte. « La notion d'étalement ur-bain ne s'appréciant pas de la même manière dans les espaces métropoli-tains et dans les espaces périphériques à dominante rurale », précise le texte.

[EXTRAIT]



© 2023 SA Libération. Tous droits réservés.
Le présent document est protégé par
les lois et conventions internationales sur le
droit d'auteur et son utilisation est régie par
ces lois et conventions.

Mercredi 26 avril 2023

Le «zéro artificialisation nette» est une question de survie

Par Louis de Redon

La limitation de l'artificialisation des sols est indispensable malgré les critiques des élus locaux, à condition de revoir la fiscalité des collectivités. On ne peut leur demander de se financer par le foncier tout en leur interdisant l'accès.

Le rapport des Français à la terre est avant tout culturel et historique. La France est un pays terrien. Le droit du sol et le droit au sol ont intégré notre imaginaire commun depuis la Révolution. Sols et propriété foncière se confondent, et la propriété est érigée en droit «inviolable et sacré» (art. 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen). Un acquis initial et fondamental de 1789. Une propriété appréhendée comme partie d'un territoire érigé en «patrimoine commun de la nation» au code de l'urbanisme. Si bien qu'après «La liberté ou la mort !» le roman national pourrait presque proclamer «Mon lopin ou rien !» bulldozers Ce rapport singulier qu'entretient chaque Français avec la terre a produit des effets. Notre pays artificialise comme nul autre ! Nous consommons nos espaces agricoles et naturels 1,5 fois plus vite que nos voisins européens. Un département disparaît sous le béton tous les vingt ans, et l'artificialisation progresse quatre fois plus rapidement que la population. Sur la terre de France, les bulldozers foncent au triple galop. Les

conséquences sont désastreuses : alors que la «France moche» des zones péri-urbaines s'étend à perte de rocade, de zones commerciales et de lotissements, la biodiversité, le climat, les eaux, les transports, l'agriculture et les finances publiques trinquent.

La première cause de perte de biodiversité en France est la destruction d'habitats naturels. L'artificialisation des sols contribue activement au changement climatique. L'imperméabilisation favorise à la fois inondations et sécheresses. La spécialisation des zones urbaines et les lotissements font exploser le temps et les coûts de transport. La progression de la ville se fait au détriment des espaces agricoles et menace notre souveraineté alimentaire. Enfin, l'étalement urbain fait déraiser les dépenses d'équipement des collectivités. Quelle réponse apporter au fléau de l'artificialisation ? La Convention citoyenne pour le climat a proposé un remède radical : le «ZAN», intégré à la loi climat résilience de 2021. Le ZAN est l'acronyme de «zéro artificialisation nette». L'idée est simple : arrêter de tout

engloutir sous le bitume, le béton et le ciment d'ici à 2050. Ce qui laisse du temps ; mais pas tant que cela. Et ce qui suffit à provoquer une violente levée de boucliers des élus locaux qui s'insurgent face à cette interdiction d'urbaniser davantage notre territoire. Les sénateurs font semblant d'avoir été piégés lors du vote de la loi. Il faut dire que nous aurons des élections sénatoriales en septembre. Ils déposent donc une proposition de loi pour revenir sur ce scandale de bon sens. Les députés poussent des cris d'orfraie de peur d'être doublés par leurs collègues du palais du Luxembourg. Ils déposent aussi une proposition de loi et surenchérisent.

Avant de discuter de l'acceptabilité d'une mesure aussi courageuse que nécessaire, il convient de dire ce que le ZAN n'est pas. Non, ce n'est pas la fin de l'urbanisation ! C'est la fin de l'urbanisation sauvage. On a déjà suffisamment cotisé en matière de développement urbain qui, grâce à l'énergie pas chère, a permis

aux villes et villages de s'étendre au préjudice de centres-villes, qui désormais agonisent, et des mobilités douces, qui désormais essayent de se frayer une place dans une architecture «tout

Maître de conférences en droit de l'environnement à AgroParisTech, avocat «of counsel» chez Mialot Avocats voiture». Autant de contingences qui nous compliquent la transition écologique. Il est aussi utile de dire ce qu'est le ZAN. C'est une urbanisation raisonnée à enveloppe artificialisée constante. Cela signifie qu'il faudra désormais compenser les destructions de terres agricoles et naturelles. Cela passe par la renaturation d'espaces artificialisés. Par exemple, pour construire sur un nouveau terrain, on pourra restaurer une friche industrielle abandonnée : la dépolluer et la rendre à l'agriculture ou à la nature. Alors pourquoi tant de haine envers le ZAN ? Tout d'abord, on se souvient de l'accueil pour le moins mitigé de l'ex-ministre déléguée au Logement Emmanuelle Wargon : «Le modèle du pavillon avec jardin n'est pas soutenable et nous mène à une impasse» (14 octobre 2021). La phrase, pourtant terriblement juste, a provoqué de (très) nombreux haut-le-cœur dans l'opinion.

Au point que ladite ministre a dû rétropédaler. Pourtant tous les rapports d'experts pointent cette évidence à l'acceptabilité sociale chancelante. Il faut dire que les maires ruraux s'imaginent mal refuser des permis de construire aux citoyens souhaitant réaliser leur rêve d'accession à la propriété.

Question fiscale Ensuite, la seule et dernière ressource fiscale des communes est désormais la taxe foncière. Conséquemment, si un maire veut porter un projet, sans augmenter les impôts, il

lui faut délivrer des permis de construire. Qui sont autant de permis de détruire. Nos territoires vivent littéralement sous perfusion des permis de construire. Sans nouveaux arrivants, pas de nouvelle piscine municipale, de nouveau stade de rugby ou de nouvelle école de musique. Rien. Cela est absurde, mais cela est l'effet de la loi.

Comme (trop) souvent en France, nous avons de bonnes idées et nous fonçons. Sans trop nous préoccuper de l'ensemble et sans évaluer l'impact de nos politiques publiques. Et nous faisons marche arrière. Sous pression. En matière de ZAN, la pression des élus locaux, aujourd'hui, avant celle, demain, des citoyens qui ne pourront plus réaliser leur rêve immobilier.

Alors le ZAN, en a-t-on déjà assez ? Absolument pas ! Les enjeux de biodiversité, de climat, de gestion de l'eau, d'agriculture, de souveraineté alimentaire et de finances publiques nous rattraperont tôt ou tard. Il faut maintenir le ZAN. C'est une question de survie. Cependant, une politique aussi ambitieuse nécessite que l'on accompagne sa mise en place. Tout d'abord, pas de ZAN possible sans remise à plat de la fiscalité locale. On ne peut pas demander aux collectivités territoriales de se financer par le foncier et leur interdire l'accès à ce même foncier. Ainsi, plutôt que de faire un pas en arrière sur le ZAN, il s'agirait de faire un pas en avant sur la question fiscale. Et plutôt que d'attendre des jacqueries foncières inéluctables du fait de l'explosion du coût de la construction (liée aux compensations) et des difficultés d'accession à la propriété (liées à la raréfaction des sols disponibles), il serait de bon aloi de mettre en place dès à présent une véritable politique du logement disposant d'un

véritable volet social comme écologique. ?

Louis de Redon est co-auteur avec Elisabeth Javelaud de : Justice pour la planète ! Cinq combats citoyens qui ont changé la loi, aux éd. de L'Atelier, 2022.



© 2023 SA Libération. Tous droits réservés.
Le présent document est protégé par les lois et conventions internationales sur le droit d'auteur et son utilisation est régie par ces lois et conventions.

Lundi 17 avril 2023

Dans le Lot, les règles de protection des sols «peuvent tuer nos villages»

Par RACHID LAÏRECHE Envoyé spécial dans le Lot

REPORTAGE Adoptée mais que partiellement appliquée, la loi «climat et résilience» de 2021 limite l'artificialisation des sols. A Cahors et ses environs, les élus jugent la mesure injuste et estiment qu'elle les empêche de loger de nouveaux habitants et ainsi revitaliser leurs petites communes.

Il stationne son monospace devant la gare de Cahors (Lot). Le maire de la ville trifouille dans ses poches pour mettre quelques pièces dans l'horodateur.

Costume, cravate, débit rapide. Jean-Marc Vayssouze-Faure en a des choses à dire. Le socialiste a les boules. La faute à la loi «climat et résilience». Elle a formulé un double objectif : réduire de moitié le rythme d'artificialisation nouvelle entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente et atteindre le 0 % d'artificialisation nette (ZAN) d'ici à 2050, c'est-à-dire au moins autant de surfaces renaturées que de surfaces artificialisées. Jean-Marc Vayssouze-Faure se tient droit, face à nous. Il ne parle pas seulement en son nom, mais il cause aussi pour tous les petits villages du Lot et du pays. «Le gouvernement souhaite mettre en place la même loi pour tout le monde avec des territoires qui n'ont rien à voir. La situation

de Toulouse ou de Montpellier est-elle identique à celle d'un petit village ? Non. Pourtant il demande la même chose à tout le monde», dit-il en faisant de grands gestes. Et insiste: les maires ont conscience des enjeux climatiques, ils cherchent tous à se «réinventer». C'est quoi le souci? «Nous ne souhaitons pas densifier notre territoire, loin de là, mais nous souhaitons accueillir [de nouveaux habitants]. Ces derniers temps, depuis le Covid, beaucoup de personnes cherchent à s'installer dans la région. Des jeunes couples avec enfants, c'est une excellente nouvelle pour nos villages, mais s'il n'y a plus de maisons à vendre et de terrains à construire, on fait comment ?» Près de lui, Rémi Branco, vice-président du conseil départemental chargé des solidarités territoriales et de l'agriculture, hoche la tête. Sa façon à lui de partager les mots du maire de Cahors. «Nous avons un souci pour les jeunes générations du coin. Si nous ne

pas construire, les maisons à vendre seront trop chères. Ils ne pourront pas s'aligner avec les Hollandais, les Anglais et les cadres des grandes villes qui viennent s'installer dans le

Lot», dit-il en complément. Les élus locaux craignent que le ZAN remette en cause la survie de plusieurs petits villages du pays. Jean-Marc Vayssouze-Faure guette sa montre. Il est pressé. Sa conclusion : «Nous ne sommes pas contre le ZAN. Il faut juste trouver un équilibre pour les petites communes. Cette loi peut tuer nos villages et nos écoles. Vous verrez pendant votre balade, les maires pensent la même chose que moi. Nous demandons juste une petite marge. Sinon, ça va bloquer.»

On grimpe dans la caisse en compagnie de Rémi Branco. Sur le chemin qui nous sépare de Lherm, un village qui frôle les 200 habitants, il nous fait le point sur le territoire. Des «gens» qui sont attachés à leur habitude. La chasse fait partie des moeurs; la voiture reste le meilleur moyen de locomotion; la construction d'une maison est l'aboutissement du travail accompli. On se gare après une petite demi-heure de route. Un village carte postale. Les belles bâtisses, la place au milieu du village, l'église et la mairie. Jean-Albert Reix papote avec Véronique Chassain, édile elle aussi d'un mini-village et conseillère départementale. On se pose devant une brasserie sur la place. Il fait beau. C'est vide à l'heure de la sieste. Jean-Albert Reix est un bavard. Il parle de son village avec des étoiles dans les yeux. Les soirées festives durant les bonnes saisons et le lien entre les habitants. «Aujourd'hui, j'ai 190 habitants et pas un seul logement disponible. De nombreuses maisons sont vides une grande partie de l'année parce que ce sont des résidences secondaires ou des héritages pas encore réglés.» Le maire a eu de nombreuses visites ces derniers mois. Des couples qui souhaitent quitter la grande ville pour le calme: «Nous avons besoin de nouveaux habitants mais ce sera bientôt impossible avec cette loi. Le ministre de l'Ecologie devrait intervenir pour rééquilibrer. Nous ne sommes pas fous. On ne veut pas construire des maisons partout et n'importe comment.» Jean-Albert Reix comme Véronique Chassain ne demandent pas grand-chose. Ils ne veulent pas payer à la place des grandes agglomérations qui ont bousillé tous les sols. «C'est injuste, répète l'édile et conseillère départementale. Je mets très vite le holà lorsque de nouveaux habitants viennent me voir à la mairie avec des projets vertigineux

en pensant qu'ils peuvent construire en s'étalant comme ils le souhaitent. Je n'ai pas attendu une loi pour préserver mon territoire.» Les écologistes sont souvent dans le viseur. Ce sont eux le «ils» dans le «ils veulent tout nous interdire». La secrétaire nationale d'Europe Ecologie-les Verts, Marine Tondelier, préfère en rire : «Nous ne sommes pas coupables de la sécheresse, du manque d'eau ou de la crise climatique. Un monde sans écologistes ne règlera pas la situation, loin de là.»

Marine Tondelier ne découvre pas la colère des élus locaux au sujet du ZAN. Deux députées écologistes, Lisa Belluco et Marie Pochon, turbinent sur le sujet. Elles échangent dans leur secteur, la Vienne et la Drôme, avec les élus locaux. Le constat de Marine Tondelier ressemble à celui des maires en colère. «Le ZAN est un très bel objectif à atteindre. On ne peut plus laisser les villes s'étendre indéfiniment ni construire des entrepôts Amazon qui détruisent des terres agricoles. Mais cet objectif doit en servir un plus large : celui de la justice territoriale. Nous devons avoir une réflexion collective pour que la ruralité ne soit pas victime de cet objectif et que ce dernier prenne en compte la diversité des territoires», explique celle qui reproche au gouvernement de prendre des décisions centralisées sans consultation. La secrétaire nationale des écolos compare la situation aux zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) qui pénalisent les foyers les plus modestes: «Il ne faut pas interdire pour interdire, mais trouver les meilleures solutions pour atteindre les objectifs. On ne peut pas dire à une personne que sa vieille voiture diesel ne peut plus rouler en sachant qu'il n'a pas les moyens de s'en acheter une aux normes et sans lui proposer d'alternative.

De la même façon, on ne peut pas mettre en place le ZAN contre la possibilité du maintien et de l'essor d'une ruralité sobre.» La balade continue. La voiture s'arrête aux Arques. Une nouvelle carte postale. Jérôme Bonafous nous attend devant la mairie. Il nous propose de boire un verre chez Anita, une Néerlandaise qui a ouvert un rade dans le village. Tout est beau ici. Tout est vert. La vue est dégagée. Jérôme Bonafous a filé son parrainage à Emmanuel Macron à la présidentielle, mais cette histoire de ZAN l'enquiquine. Son téléphone sonne souvent. De nombreux acheteurs et pas une maison de libre. Il est au complet avec 218 habitants, de nombreux retraités. Il a réussi à faire construire un grand duplex pour accueillir trois familles. Elles seront locataires. Des baux de trois ans. «Nous souhaitons avoir une marge cohérente de terrains constructibles, on ne veut pas dénaturer notre village. Pas question de construire au milieu des bois. On ne pourra même plus agrandir les hameaux. Alors que nos villages deviennent un peu à la mode, le ZAN va mettre un stop à la vivacité. Nous ne devons pas payer les pots cassés ou être la variable d'ajustement des villes comme Toulouse et Montpellier», explique le grand maire (par la taille) du petit village. On a le droit à une petite visite, notamment un musée en l'honneur du sculpteur Ossip Zadkine. Ils sont tous fiers de leur village.

Ils parlent, racontent, se souviennent, imaginent, mais l'heure tourne.

Dernière étape: Castelfranc, 419 habitants. Le maire, Laurent Bolos, a été élu lors des dernières municipales. Les projets sont nombreux. Une départementale traverse le village. Une contrainte qui attire tout de même les curieux, moins

que dans les villages cartes postales mais les demandes existent. Laurent Bolos regarde un peu plus loin. Son village a été retemu par le département qui a lancé l'opération Villages A-venir. Des thunes et des idées pour réaménager le village afin de le rendre plus attractif. Laurent Bolos nous sort le futur plan : «Vous avez vu, il y a tout ici, un petit centre, des restaurants, un bar, un ruisseau, la plage artificielle C'est plein l'été. Nous voulons rester attractifs durant toutes les saisons.» Rémi Branco le lance sur le ZAN. Le maire de Castelfranc fait la moue. «On sera obligé de respecter la loi donc il faudra se réinventer.» Comment? Il se marre. Puis : «Il y a de nombreuses résidences secondaires et des maisons vides. Je vais frapper à leur porte pour leur dire que d'autres veulent habiter ici, qu'une vente est possible. On n'obligera personne à vendre, mais il y a une demande et ce serait tellement frustrant d'avoir un village avec des maisons vides et l'impossibilité de construire.» ?

«Je mets très vite le holà lorsque de nouveaux habitants viennent me voir à la mairie avec des projets vertigineux []. Je n'ai pas attendu une loi pour préserver mon territoire.» Véronique Chassain maire et conseillère départementale du Lot.



© 2023 Actu Environnement. Tous droits réservés. Le présent document est protégé par les lois et conventions internationales sur le droit d'auteur et son utilisation est régie par ces lois et conventions.

Mercredi 29 mars 2023

ZAN : quelle traduction dans les évaluations environnementales des documents de planification ?

La réalisation d'un projet d'aménagement ou immobilier sur un espace agricole ou naturel, plutôt que sur un espace déjà urbanisé, génère des incidences négatives importantes pour l'environnement : rupture de continuités écologiques, assèchement de zones humides, destructions ou dégradations d'habitats naturels d'espèces protégées, diminution du potentiel de stockage de carbone, interception de surfaces importantes de ruissellement... Cette artificialisation des sols a également des incidences économiques et sociales préjudiciables : déstructuration de l'économie locale agricole, multiplication des déplacements en voiture et des nuisances associées (bruit, pollutions...), dévitalisation des centres-villes, création d'une ville fragmentée et « fragmentante »...

Pourtant, la fonction utilitaire du sol fut longtemps la seule prise en compte par la règle de droit (le sol comme support de cultures, puis le sol comme support de construction). C'est lorsqu'il a commencé à se raréfier et que ses fonctions écologiques se sont vues altérer, que le législateur a pris conscience de la nécessité de le préserver pour des enjeux environnementaux.

La notion de « gestion économe de l'espace » apparaît pour la première fois dans le code de l'urbanisme en 1983, à son ancien article L. 110-1. La volonté principale est alors celle de limiter le « grignotage » des terres agricoles par la ville.

La loi SRU (2000) fut la première à introduire deux notions clés de la sobriété foncière dans le code de l'urbanisme : le « renouvellement urbain », entendu comme la possibilité d'investir l'existant et de « faire la ville sur elle-même », couplé au « principe d'équilibre » qui doit être garanti par les Schémas de cohérence territoriale (Scot), les Plans locaux d'urbanisme (PLU) et cartes communales.

Les lois Grenelle I et II (2009-2010), ainsi que la loi Alur (2014) incitent les collectivités à « confectionner » un inventaire précis et chiffré de leur occupation des sols, en vue de s'engager dans une dynamique de « sobriété foncière ». La loi Grenelle II oblige les Scot et PLU à présenter une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf) et à fixer des objectifs chiffrés afin de maîtriser l'extension urbaine. La loi Alur impose aux PLU d'inclure une analyse des capacités de densification et de mutation de l'ensemble des

espaces bâtis, afin de favoriser le renouvellement urbain.

La réforme du code de l'urbanisme en 2015 affirme les ambitions de sobriété foncière comme un des objectifs assignés aux collectivités territoriales, en inscrivant le principe d'équilibre à l'article L. 101-2, en remplacement de l'ancien objectif de « gestion économe des sols ».

En 2018, la loi Elan ajoute l'objectif de « lutte contre l'étalement urbain » à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Néanmoins, la feuille de route du Plan Biodiversité en juillet 2018 fait le constat que, malgré les lois successives qui ont prôné la sobriété foncière, l'extension urbaine continue...

Le « zéro artificialisation nette » est donc mentionné, pour la première fois, comme un nouvel outil pour parvenir à une application effective des principes affichés jusqu'ici, et répondre à l'absence d'une trajectoire nationale commune et clairement définie. Cet objectif est ensuite repris par les débats de la Convention citoyenne initiée en 2019 par le président Emmanuel Macron, puis s'est concrétisé dans la loi « Climat et Résilience » (2021).

La loi Climat et Résilience instaure une trajectoire chiffrée de réduction de la consommation d'espaces à l'échelle nationale, devant être intégrée dans les différents documents d'urbanisme (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet), Scot et PLU/PLUi/carte communale). On sort d'une vision hypothétique et floue pour se diriger vers une trajectoire précise, par étape, avec un objectif final à atteindre : il s'agit de diminuer de moitié la consommation d'Enaf d'ici 2030, puis d'atteindre le « zéro artificialisation nette » d'ici 2050.

Par ailleurs, en définissant l'artificialisation comme « *l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage* », la loi Climat et Résilience ajoute un nouvel impératif : la prise en compte de la dimension fonctionnelle et qualitative du sol.

De plus, la loi innove par rapport à la logique de la sobriété foncière via une obligation de restauration des fonctions environnementales et agronomiques des sols introduite dans la définition de la notion de « renaturation ».

Cette démarche, qui doit conduire les planificateurs et maîtres d'ouvrages à rechercher les solutions les moins consommatrices d'espaces naturels et agricoles, le plus en amont possible, dans une démarche d'évitement puis, si elles ne peuvent être totalement évitées, à réduire les effets de ces consommations, voire à les compenser par des actions de renaturation et de désartificialisation selon le principe du « zéro artificialisation nette », doit tout naturellement se

traduire au travers de l'évaluation environnementale des documents de planification, d'une part (Partie I), et des projets d'autre part (Partie II, prochain numéro).

I. Concevoir un aménagement de moindre impact dès l'évaluation environnementale des documents de planification, un enjeu majeur de sécurisation de ces documents et des projets à venir

1. La mise en oeuvre effective du ZAN passe par la planification locale...

L'artificialisation des sols ne suit pas une tendance uniforme sur l'ensemble du territoire métropolitain. On note une forte artificialisation sur les zones côtières, dans le Nord, dans la région parisienne ou lyonnaise. À l'inverse, les reliefs et le Grand-Est apparaissent moins urbanisés. Face à ce constat, le ZAN prévoit pour sa mise en oeuvre une logique de différenciation et de territorialisation.

Ainsi, l'objectif ZAN s'articule entre les trois documents clés de la planification territoriale : le Sradet, le Scot et le PLU/PLUi ou carte communale.

Le Sradet doit, d'ici le 22 février 2024, fixer la trajectoire de réduction de l'artificialisation à l'échelle de la région sous la forme d'un objectif chiffré, qui devra être pris en compte par les Scot, et en leur absence, par les PLU.

Le projet d'aménagement stratégique du Scot (PAS) doit, d'ici le 22 août 2026, fixer l'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation des sols à l'échelle de son territoire, au travers de la déclinaison des objectifs régionaux du Sradet. Cet objectif peut également être décliné dans le Document d'orientations et

d'objectifs (DOO) par des règles différenciées selon les secteurs géographiques, et qui prennent en compte les besoins en logement, la dynamique démographique du territoire, les besoins en matière de dynamisme, le particularisme des territoires peu denses ou ruraux, les efforts de réduction de consommation des Enaf déjà initiés par le territoire... Il peut également identifier des zones préférentielles pour la renaturation, par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés qui seront prioritaires pour la mise en oeuvre des mesures de compensation. Avec l'objectif ZAN promu par la loi Climat et Résilience, le Scot devient le garant de l'arbitrage entre les différents types d'occupation des sols.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU intègre dans l'objectif ZAN les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, d'ici le 22 août 2027. L'ouverture à l'urbanisation d'Enaf ne sera possible que si elle est justifiée au travers d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, qui tiendra également compte de la possibilité de mobilisation des locaux vacants et des friches sur le territoire. Ces éléments sont ensuite retranscrits dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) qui fixent nécessairement un calendrier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de réalisation des équipements correspondant à chacune d'elles. Ces OAP doivent également prévoir les actions et opérations nécessaires afin de mettre en valeur les continuités écologiques et peuvent porter sur les secteurs à renaturer. Enfin, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville, le règlement du PLU peut (ou doit,

dans certaines communes) prévoir une part minimale de surface non imperméabilisée ou éco-aménageable.

Pour la première décennie (2021 à 2031), chaque collectivité concernée par un document de planification est appelée à réduire sa consommation d'Enaf par rapport à la consommation réelle de ces espaces observée au cours des dix années précédentes, en poursuivant l'objectif national de réduire de 50 % l'artificialisation à l'échelle du territoire d'ici 2031. Cette déclinaison de l'objectif national dans les documents locaux est planifiée selon un calendrier strict de « mise en compatibilité » et de « prise en compte » des documents d'urbanisme avec leur document supérieur. Une évaluation des résultats devra être faite tous les 3 ans par l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou la commune. Le ZAN poursuit donc un objectif de résultats, et non un simple objectif de moyens.

On voit donc que l'objectif ZAN, au travers de son approche planifiée, territorialisée et différenciée promue par la loi Climat et Résilience, permet une prise en compte qualitative et quantitative de la limitation de l'extension urbaine dans les documents de planification locale. Cette planification en amont d'une urbanisation sobre en consommation de terres doit permettre, par la suite, de limiter les incidences des projets sur leur environnement. Cette dynamique n'est pas sans conséquences sur le dispositif réglementaire de l'évaluation environnementale.

[EXTRAIT]

Artificialisation des sols : la loi ZAN ne rend pas zen les maires

Eric Treguier

Le Sénat a entamé mardi l'examen d'une proposition de loi pour revenir et arrondir les angles de la loi Climat de 2021 et notamment les obligations sur le "zéro artificialisation nette (ZAN)" des sols qu'elle prévoit d'ici 2050. Une partie des maires sont partis en guerre contre des règles qui vont nuire au développement de leur commune.

Depuis 2021, la France a comme objectif de diviser par deux, tous les dix ans, le rythme de grignotage par la ville des sols naturels. Une artificialisation qui est préjudiciable à l'environnement et au climat, notamment car elle érode les capacités de stockage de CO₂ en sous-sol. Le changement d'affectation des terres est même l'une des cinq causes principales de l'effondrement de la biodiversité dans le monde. Sans compter que les terrains bétonnés sont responsables des îlots de chaleur en ville. Les terres agricoles couvrent aujourd'hui moins de la moitié du territoire. D'où l'engagement de la France d'atteindre le zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050.

La construction de logements neufs est la principale responsable du recul constaté des surfaces consacrées aux terres

naturelles ou cultivées. En septembre dernier, l'association environnementale France Nature Environnement (FNE) rappelait qu'à partir de 1981, l'artificialisation - elle parle de "bétonisation" - a progressé presque quatre fois plus vite que la population. Et l'association insiste sur la nécessité d'une amélioration de notre efficacité pour que le nombre de mètres carrés nécessaires pour construire un mètre carré de bâti soit le plus proche de...un !

ZAN attaqué au Conseil d'état

Nous en sommes encore loin et les premières mises en application de la loi font grincer les dents des élus, aux premières loges pour l'appliquer. Au point que la Première ministre Elisabeth Borne a dû se fendre, il y a quelques jours, d'un discours pour tenter d'éteindre les craintes des maires à l'égard des décrets d'application du ZAN que l'Association des maires de France (AMF) a décidé d'attaquer devant le Conseil d'Etat.

L'AMF pointe des incertitudes juridiques et les erreurs qui peuvent résulter de textes qui instituent pas moins de huit catégories de zones territoriales. Et ça grogne surtout du côté des maires ruraux, qui voudraient au moins garantir, pour chaque commune, une "surface minimale de développement communale" d'un hectare (soit 36.000 hectares au total).

Le gouvernement voudrait, lui, limiter cette liberté à 1% de la surface urbanisée des communes rurales peu denses (soit 20.000 hectares). Les "grands projets d'envergure nationale" (LGV, autoroutes, prisons, etc.), pourraient aussi être comptabilisés dans une enveloppe à part, pour "qu'ils soient pris en compte et répartis entre les différentes régions" a indiqué l'entourage du ministre de la Transition écologique, Christophe Béchu, lors de son passage au Mipim, à Cannes.

Front de maires en colère

C'est l'objectif de cette révision de la loi de 2021 entamée au Sénat ce mardi. Pour la sénatrice Valérie Létard (LR), "il y a consensus sur le fait qu'il faut modifier la loi". Certains élus pointent l'absurdité d'un système qui favorise ceux

qui ont beaucoup construit et pénalise ceux qui ont été vertueux et frugaux. Sébastien Eugène (Parti radical), le maire de Château-Thierry, petite ville (15.000 habitants) de l'Aisne, voit dans le ZAN une menace pour le développement de sa commune, au moment même où elle connaît un regain d'intérêt à la suite de la crise du Covid. "Nous avons une demande très importante de foncier, car Château-Thierry est de plus en plus sous l'influence de la région parisienne, qui continue de s'étaler, avec des gens qui travaillent à Paris et télétravaillent ici" explique-t-il.

"Comment réduire l'artificialisation des sols quand on gagne des habitants tous les ans?" proteste Michael Delafosse, le maire de Montpellier

N'oubliez pas les grandes villes dynamiques, plaide de son côté Michael Delafosse, le turbulent maire de Montpellier. "Il ne faudrait pas que les villes rurales soient privilégiées au détriment de villes comme la nôtre. Comment voulez-vous réduire de 25% l'artificialisation de nos sols alors que l'agglomération de Montpellier gagne des habitants tous les ans et qu'elle doit les accompagner dans leurs logements, leur travail et leurs services publics?"

Le maire de Montpellier pointe notamment les injonctions contradictoires contenues dans la loi : "on nous pousse d'un côté à faire davantage d'équipements publics et à verdifier notre ville, mais, de l'autre, avec cette loi, les piscines et les pistes cyclables que nous construisons sont comptabilisées par la loi Zan comme des zones artificialisées?"

Le remuant maire de Toulouse, Jean-Luc Moudenc, est lui aussi en rogne :

"C'est brutal et drastique" regrette l'élu. Il est aussi le premier vice-président de l'association France urbaine, qui représente 2.000 communes et...presque 30 millions habitants : sa parole compte. Or, il craint que la loi ZAN ne fasse encore reculer davantage la construction de logements, et notamment celle de logements sociaux. "C'est un poison lent qui va rendre plus difficile ce qui l'était déjà."

Les Ecolos plutôt satisfaits

Le maire de Lyon, Grégory Doucet, est favorable à la loi ZAN qui tente de lutter contre l'artificialisation des sols et qui suscite la colère de nombreux élus.

Bien sur, tous les maires ne sont pas vent debout contre les décrets ZAN. Les élus écologistes, par exemple, ne s'en plaignent pas... "Ce serait contradictoire avec tout ce qu'on croit, sourit Grégory Doucet, et puis c'est complètement compatible avec ce qu'on fait déjà à Lyon, où nous reconstruisons la ville sur la ville et où nous privilégions systématiquement la rénovation à la construction." La ville a d'ailleurs consacré, explique encore Grégory Doucet à *Challenges*, une enveloppe de 400 millions d'euros à la rénovation thermique de tous ses bâtiments municipaux.

Pour le maire de Sète, les décrets ZAN ne changent pas grand-chose non plus. "Que voulez-vous qu'on artificialise de plus? Notre ville est coincée entre la Méditerranée, l'étang de Thau et le mont Saint-Clair. Elle n'a plus d'espaces à artificialiser", explique François Commeinhes. Le maire de Sète (depuis 2001) y voit plutôt un encouragement à poursuivre le travail entamé sur les friches existantes. "On a déjà travaillé avec Frontignan sur une friche de 8 hectares

d'une ancienne fabrique de soufre. Nous en avons fait un écoquartier... Mon sujet, aujourd'hui, ce ne sont pas les décrets ZAN, c'est la dépollution de deux autres zones industrielles à transformer", explique-t-il.

Artificialisation des sols : Jean-Luc Moudenc alerte sur le logement social

MURYEL JACQUE

Le maire de Toulouse, premier vice-président de France Urbaine, craint que la loi imposant aux territoires de diviser par deux leur consommation foncière d'ici à 2030 freine la construction de logements, notamment sociaux.

« Nous voyons un risque social, mais ce n'est pas comme les ZFE, ce n'est pas médiatique car ce n'est pas immédiat, ce n'est pas violent. C'est une sorte de poison lent que l'on instille subrepticement dans notre pays en rendant plus difficile ce qui est déjà une difficulté. » Le maire de Toulouse, Jean-Luc Moudenc, par ailleurs premier vice-président de France Urbaine, l'assure : si elle est bien moins médiatique que le dossier brûlant des zones à faibles émissions, la mise en oeuvre de l'objectif de « zéro artificialisation nette » des sols (ZAN) « cause beaucoup de tourment aux élus locaux ».

Cet objectif fixé dans la loi climat et résilience de 2021 impose aux collectivités de diviser par deux leur consommation d'espace d'ici à la fin de la décennie. Une urgence environnementale, notamment face à la perte de biodiversité, mais aussi pour lutter contre le réchauffement climatique.

« L'objectif de la loi est incontestablement vertueux, il est évident que nous

devons réduire l'artificialisation des sols, construire une ville plus vertueuse plutôt que consommer des terres agricoles », estime Jean-Luc Moudenc. « Mais en pratique, cette loi va compliquer l'acte de construire », avance le maire centre droit de la ville rose, qui parle au nom de France Urbaine, association représentant 2.000 communes - soit près de 30 millions d'habitants.

Logique écologique et logique sociale

Sa crainte : que l'objectif de ZAN accentue une crise du logement déjà endémique, pour ne pas dire systémique en France, dit-il, regrettant au passage que la loi n'ait « pas été conçue avec ceux chargés de la mettre en oeuvre ».

« Nous n'arrivons pas à produire autant de logements qu'il le faudrait, plusieurs millions de Français sont en situation de mal logement », souligne l'édile qui estime que la loi peut freiner la création de nouveaux logements, notamment sociaux, et renchérir les prix. « Logique écologique et logique sociale s'opposent, malheureusement, alors que

nous devons chercher à les concilier, car ceux qui auront encore plus de difficultés à se loger sont les plus modestes. »

France Urbaine plaide pour que l'État, tout en maintenant cet objectif de 50 % de réduction de la consommation foncière à l'horizon 2030, le nuance afin que chaque intercommunalité puisse adapter son projet de territoire selon ses besoins, par exemple selon que la pression de demande de logements est plus ou moins forte. « La transformation écologique est une nécessité incontestable et si elle devait se briser sur une barrière sociale, ce serait catastrophique », prévient Jean-Luc Moudenc.

En septembre dernier, l'association environnementale France Nature Environnement (FNE) rappelait que la construction de logements était le premier facteur de « bétonisation » en France. À partir de 1981, et pendant des décennies, l'artificialisation a progressé presque quatre fois plus vite que la population, décrit FNE pour qui la solution repose entre autres sur une meilleure « efficac-

ité de l'artificialisation », c'est-à-dire le nombre de mètres carrés nécessaires pour construire un mètre carré de bâti.

« Crédit d'artificialisation »

Continuer à loger les Français tout en visant une baisse de 50 % du rythme d'artificialisation des sols naturels relève d'un jeu d'équilibre délicat. Si le gouvernement assure, études à l'appui, que l'objectif de ZAN est compatible avec la production de logements, Jean-Luc Moudenc tient à souligner les « difficultés » croissantes rencontrées dans les grandes villes pour urbaniser, du fait des oppositions qui se forment contre des projets notamment.

Pour les élus de France Urbaine, la proposition de loi « visant à faciliter la mise en oeuvre des objectifs de zéro artificialisation nette », examinée à partir de ce mardi en séance au Sénat, semble néanmoins aller globalement dans le bon sens, avec la création d'outils concrets.

Muryel Jacque

Faire construire - Comment la lutte contre l'artificialisation des sols impacte les terrains à bâtir

Indépendant - Clementz Michel

Faire construire - Comment la lutte contre l'artificialisation des sols impacte les terrains à bâtir

Lutter contre la bétonisation, tout en répondant aux besoins, surtout en terme de logements : on vous dit pourquoi c'est un défi d'avenir.

La loi Climat et Résilience prévoit de lutter contre la "bétonisation" des terres. Un objectif louable, mais qui se heurte à des obstacles, notamment un risque de pénurie des terrains à bâtir, et donc une augmentation de leur prix. Décryptage.

L'artificialisation des sols : de quoi s'agit-il ?

Dans le langage courant, on parle de "bétonisation". Selon l'Insee, l'artificialisation consiste "en la transformation d'un sol à caractère agricole, naturel ou forestier par des actions d'aménagement, pouvant entraîner son imperméabilisation totale ou partielle".

On retrouve donc, dans les surfaces artificialisées, l'habitat (mais aussi les "espaces verts associés"...), les zones d'activité, industrielles et commerciales, les équipements sportifs et de loisirs, les réseaux de transport (routes, voies ferrées), les parkings, ou encore "les mines, décharges et chantiers".

France Nature Environnement (FNE), qui se réfère à la définition du code de l'urbanisme ("altération durable des fonctions écologiques d'un sol"), rajoute une couche : la fédération d'associations de protection de la nature considère comme "artificialisées" des terres agricoles où sont utilisés des pesticides. Dans tous les cas, c'est la main de l'Homme qui vient dénaturer la Terre.

Quelles en sont les conséquences ?

Le ministère de l'Écologie le résume sans ambages : il s'agit "de l'une des causes premières du changement climatique et de l'érosion de la biodiversité".

Concernant le réchauffement climatique, les sols artificialisés n'absorbent plus de CO₂. C'est autant de perdu dans la lutte contre les gaz à effet de serre. Selon FNE, "au niveau mondial, on estime que les sols stockent trois fois plus de carbone que l'atmosphère ou la végé-

tation... à condition d'être en bon état".

On nourrit aussi un serpent qui se mord la queue : dénaturer les sols nous expose davantage aux crises climatiques induites par le changement éponyme. Les terres imperméabilisées, comme leur nom l'indique, n'absorbent pas l'eau. "En cas de fortes intempéries, les phénomènes d'inondation et de ruissellement sont donc amplifiés", indique le ministère.

En construisant, l'Homme contribue aussi à la perte de biodiversité, puisque les habitats de nombreuses espèces sont dégradés, voire détruits. Par ailleurs, le recul des terres agricoles diminue notre souveraineté alimentaire. Voilà pour les principaux points noirs.

Où en est-on en France ?

FNE utilise des images fortes. "Chaque année, en France, entre 200 et 300 km² sont grignotés par les activités humaines, soit 2 à 3 fois la taille de la ville de Paris", illustre la fédération. Elle évoque aussi l'échelle d'un pays : "Si aucune mesure n'est prise en France, ce sont 280 000 hectares d'espaces naturels supplémentaires qui seront artificialisés d'ici 2030, soit une superficie supérieure à celle du Luxembourg".

“20 000 à 30 000 hectares sont artificialisés chaque année (en France)”, précise de son côté le ministère, qui souligne ces paradoxes : “Cette artificialisation augmente presque 4 fois plus vite que la population”, et le phénomène touche “même les territoires où la population et les emplois n’augmentent pas”. On constate cependant un plus fort étalement de l’urbanisation autour des grandes agglomérations mais aussi à proximité des littoraux, notamment le Méditerranéen.

Bref, alors que “l’habitat représentait 68 % des espaces artificialisés entre 2017 et 2019”, ce rythme de construction de logements n’est pas justifié par des besoins en termes de population, selon France Nature Environnement.

Que propose l’État ?

ZAN. Traduisez Zéro Artificialisation Nette. C’est l’objectif de l’État à l’horizon 2050. Il s’agit d’un pilier de la loi Climat et Résilience, adoptée en 2021.

Le ZAN comprend toutefois un palier : la réduction par deux, d’ici 2030, du rythme d’artificialisation constaté sur la décennie précédente (2011-2021).

Le mot “nette” est par ailleurs important. Cela veut dire que des sols artificialisés peuvent être “compensés” par des terrains “rendus à la nature”, selon les termes du ministère.

Ce dernier avance prudemment, tant le terrain est miné. “Le ZAN ne signifie pas l’arrêt de toute construction, mais doit au contraire être concilié avec la relance de la construction de logements, en particulier dans les territoires tendus”, lit-on sur son site.

Parce qu’il faut débroussailler la réglementation, tenir compte de la réalité des

territoires, le ministère a créé un observatoire de l’artificialisation des sols. Il permet de savoir, jusqu’à l’échelle de la commune, où on en est de la “consommation de l’espace”. Il comprend en particulier une carte interactive édifiante. Et il propose aussi un guide des solutions.

Pour l’État, il s’agit de “faciliter la compréhension et l’appropriation locale du phénomène”.

L’observatoire donne notamment accès à une carte interactive alimentée par les données du Cerema.

A lire aussi :

Quand l’habitat devient “participatif” en milieu rural : l’exemple d’un “chez soi” collectif dans ce village des Pyrénées-Orientales

Quels sont les obstacles chez les institutionnels ?

Ils sont multiples, comme l’ont exprimé les débats de l’Assemblée, si l’on s’en tient au seul point de l’habitat.

Les réticences viennent notamment des collectivités locales, surtout des communes qui devront adapter leurs documents d’urbanisme (les fameux PLU), tout en conciliant le “mieux vivre ensemble”.

Les élus des territoires ruraux sont particulièrement ébranlés. Ils craignent une double peine qui profiterait aux villes et au périurbain, les laissant (encore) sur le bord du chemin.

Les constructeurs immobiliers grincent aussi des dents. Ils brandissent une conséquence inéluctable : moins d’offres de terrains à bâtir, égalent forcément une augmentation du prix au mètre carré du

foncier. Mathématique, en effet. Surtout si l’on s’arc-boute sur une tendance bien ancrée : le lotissement à la mode de l’ancien temps.

Et chez nous ?

Pour beaucoup d’entre nous, le pavillon avec jardin reste le panthéon du logement. Or, dit FNE, il est “quinze fois plus consommateur d’espace que les logements collectifs”.

Il a aussi un coût économique. Les constructions neuves sont certes moins onéreuses, en l’état, que la réhabilitation de l’ancien bâti. Mais le poids du foncier, les nouvelles normes, la flambée du coût des matériaux, entre autres, pourraient contrebalancer l’addition.

Quant aux locations, elles se raréfient, et ne sont plus forcément adaptées.

Il s’agit bien sûr de répondre aux besoins de la population, en tenant compte des nouvelles ossatures sociologiques : foyers monoparentaux, personnes isolées, familles recomposées.

On estime entre 2,7 et 3,9 millions le nombre de logements nouveaux qui seront nécessaires sur la période 2017-2030. Mais, selon l’Insee, on est passé de trois personnes et des poussières par ménage, en 1968, à 2,3 en 2016 ; et dans le même temps, chaque personne “consommait” 40 mètres carrés en 2006, 10 de plus qu’en 1984.

Nos modes de vie sont donc interrogés. À charge pour les pouvoirs publics de nous permettre de savoir où (mieux) habiter.

Document 11:

Diaporama servant de support lors d'une communication des services déconcentrés de l'État sur le thème de la sobriété foncière devant une conférence des maires d'une Communauté d'agglomération située dans un territoire mixte, *urbain et rural*, 14 décembre 2022

Conférence des Maires

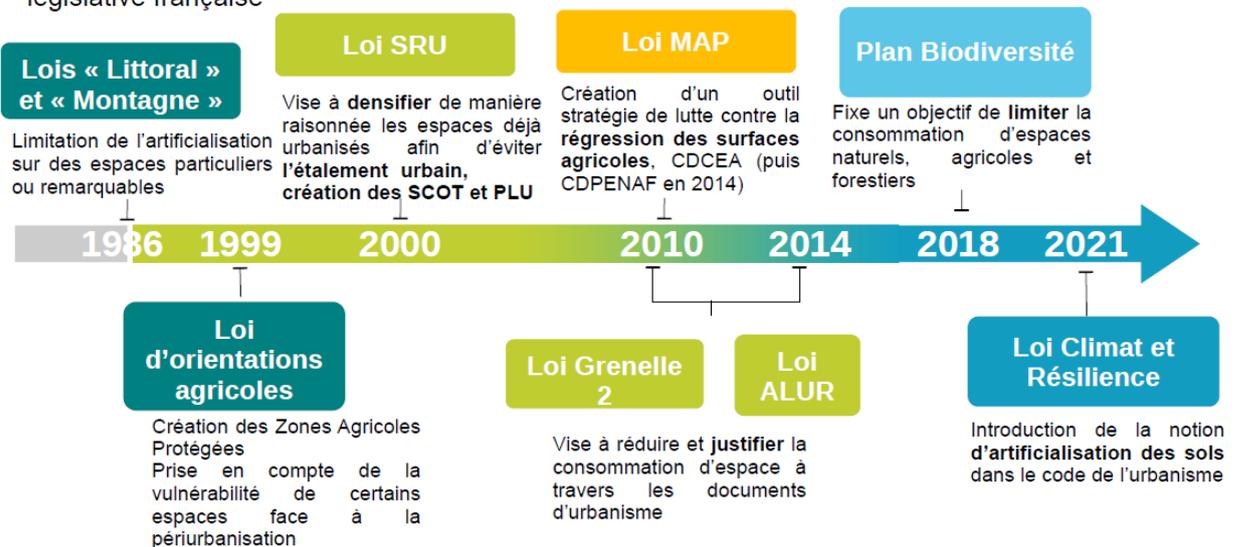
Communauté
d'agglomération de
(territoire mixte urbain rural)

Sobriété foncière

Intervention de l'Etat

Sobriété foncière

Depuis plus de 30 ans, la lutte contre l'artificialisation des sols est au cœur de la production législative française



Préservation de la ressource en Eau

- **Sobriété = protection de la ressource (impact de l'urbanisation sur l'eau et les milieux aquatiques (augmentation du risque inondation, du risque de pollution, atteinte à la biodiversité...))**
- **Vigilance sur les choix d'urbanisation cohérents : projets possibles articulés sur de la transformation et du recyclage**
- **Vigilance (risque d'inondation par ruissellement)**
- **Inventaire et préservation des zones humides**

Sujets

Conséquences de l'artificialisation des sols

L'artificialisation des sols contribue à :

- **Amplifier les risques d'inondations** : le sol imperméabilisé n'absorbe pas l'eau de pluie, limitant la recharge des nappes phréatiques. En cas de fortes intempéries, les phénomènes de ruissellement et d'inondation sont amplifiés.
- **Réduire la capacité des terres agricoles** : l'artificialisation entraîne une perte de productivité agricole et limite la production alimentaire de nos territoires.
- **Accélérer la perte de biodiversité** : la transformation d'un espace naturel en terrain imperméabilisé modifie considérablement ou fait disparaître l'habitat d'espèces animales ou végétales
- **Accélérer le réchauffement climatique** : un sol artificialisé n'absorbe plus de CO₂.
- **Amplifier la fracture territoriale** : la poursuite de l'étalement urbain peut reléguer une partie des habitants à l'écart des centre-villes / centre bourgs, peut induire la dévalorisation des petits commerces, une hausse des coûts liés aux déplacements (domicile/travail, vie courante, ...) et des consommations/coûts énergétiques liés, notamment pour les foyers modestes...

Habitat (quantitatif) : un stock de logements suffisant

➤ Avec le tassement démographique projeté par l'INSEE sur le territoire de la communauté d'agglomération et le stock de logements vacants, le nombre actuel de logements est globalement suffisant pour répondre aux besoins du territoire

L'analyse des recensements de l'INSEE montre :

→ en 20 ans (1999-2019) l'agglomération a eu besoin de 15000 **logements supplémentaires**

→ en 2019 l'agglomération a 20000 **logements vacants**

→ une forte surproduction : chaque nouveau logement crée un logement vacant

Habitat (qualitatif) : des besoins en transformation du parc de logements importants et variés

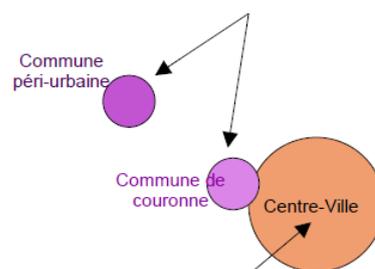
➤ Les besoins d'évolution du parc de logements sont importants et très variables d'un secteur à l'autre. Une analyse fine des besoins quartier par quartier, village par village reste à mener pour :

- Adapter les logements et quartiers anciens aux défis sociaux et écologiques actuels (rénovation énergétique, réduction des nuisances sonores, création d'espaces extérieurs individuels ou partagés, réduction des vis-a-vis, amélioration des espaces publics, végétalisation, démultiplication des modes actifs, réduction de la place de l'automobile dans les espaces publics,...)
- Répondre au parcours résidentiel des habitants (taille, forme : collectif / individuel / intermédiaire, adaptation au handicap et au grand âge,...)
- Ré-équilibrer les déséquilibres sociaux existants (logements sociaux)

Enjeu principal :
amener une
desserte
alternative au
véhicule individuel



Enjeu principal : contenir
l'urbanisation et développer
l'offre en logements sociaux



Enjeu principal :
revitalisation du
centre

Thématique : Économie

- Un territoire avec un bassin d'emploi et des niveaux de qualification attractifs pour les projets de **réindustrialisation**
 - Un fort potentiel en renouvellement urbain avec **des projets accompagnés financièrement par l'État et la métropole** :
 - Friches industrielles (fonds friche pérennisé à travers le fonds vert)
 - Plan partenarial d'aménagement co-financé par l'Etat
- Enjeu collectif de **non concurrence de ces projets prioritaires** avec de potentielles ouvertures/extension d'autres zones économiques
- L'enjeu de l'emploi est d'abord **hors zone d'activité** (de l'ordre de 60% des emplois se situent en dehors des zonages à vocation économique des PLU). Les besoins des commerces, des services, de l'agriculture,... devront être étudiés au moins autant que les besoins des industriels.

Perspectives

➤ Travailler à l'échelle des projets

- Organiser la création / reconquête de logements dans le tissu et le bâti existants au regard du projet communal
- Proposer un projet économique cohérent, décliné territorialement, améliorer le niveau d'emploi
 - amélioration substantielle des liaisons TC entre zones d'emploi et zones d'habitat à fort taux de chômage
 - équilibrage territorial entre développement de surfaces économiques et secteurs d'habitat présentant des difficultés d'insertion
- Ré-équilibrer les déséquilibres sociaux existants (logements sociaux)
- Des projets de territoire adaptés aux ressources du territoire (eau potable, capacité d'assainissement, en foncier, en énergie...)

La méthode vers le ZAN « zéro artificialisation nette » à 2050

- **L'opportunité de la révision le SCOT** pour rééquilibrer les développements entre la métropole et les EPCI voisins (logements, déplacements et mobilités, accès aux services,
 - 2/3 des pertes d'habitants (soldes migratoires négatifs) vont vers le périurbain
 - Consommer différemment le foncier : influence sur les politiques d'aménagement en cours et à venir (prendre en compte des espaces dans leur globalité, en respectant les espaces naturels, artificialisés)
- **Accompagnement renforcé par les services de l'État (DDT) dans les documents de planification** : repenser un territoire sur le long terme, urbaniser différemment et retravailler le foncier afin de réduire le rythme d'artificialisation des terres, préserver la ressource en eau

Document 12 : [Motion de l'Association nationale des élus de la montagne \(ANEM\) « Pour une adaptation de l'objectif zéro artificialisation nette aux territoires de montagne », 28 octobre 2022 \(site de l'Association\)](#)



À l'occasion du 38^e Congrès de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM), qui s'est déroulé les 20 et 21 octobre à Pont-de-Salars, les élus ont formulé une série de motions à l'adresse du gouvernement demandant une adaptation de l'objectif Zéro artificialisation nette des sols aux contraintes spécifiques des territoires de montagne qui est la suivante.

POUR UNE ADAPTATION DE L'OBJECTIF ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE AUX TERRITOIRES DE MONTAGNE

Prenant acte de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi climat et résilience qui a fixé un objectif zéro artificialisation nette (ZAN).

Considérant que la loi climat et résilience fixe l'obligation pour les territoires de réduire de moitié le rythme de consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers d'ici à 2031 – l'enjeu étant, d'ici 2050, d'arriver à une absence d'artificialisation nette.

Rappelant que l'un des objectifs de la loi montagne de 1985, complétée par l'Acte II de la loi montagne en 2016, est de veiller à la préservation du patrimoine naturel ainsi que de la qualité des espaces naturels et des paysages ; que cet objectif a justifié l'introduction de règles d'urbanisme spécifiquement applicables en zone de montagne, dont le principe d'urbanisation en continuité.

Rappelant que l'interdiction des constructions isolées est un moyen de préserver le patrimoine naturel et culturel en luttant contre le mitage des constructions en montagne, lequel constitue une conséquence de l'étalement urbain incompatible avec la préservation de l'environnement, des terres agricoles ou la limitation des risques naturels.

Rappelant que la loi montagne est la première loi contre l'artificialisation des sols ; que 30% du territoire métropolitain est occupé par des massifs montagneux mais que seules 4% des surfaces sont artificialisées ; que 38% sont des terres agricoles et les 58% des surfaces restantes sont des milieux semi-naturels ou recouvertes de forêts.

Constatant que les territoires de montagne métropolitains comptent sept parcs nationaux, dix-huit parcs naturels régionaux et huit grands sites protégés (ZNIEFF 1, ZNIEFF 2, ZPS, ZICO et plusieurs Natura 2 000) ; que 43% de la surface des massifs de métropole sont des espaces naturels protégés.

Constatant que la pression touristique est particulièrement forte : en 2019, les zones de montagne comptaient 18% des résidences secondaires, tous massifs confondus, contre 10% en moyenne au niveau national alors qu'en parallèle l'évolution de la population ne croissait que de 3% entre 2008 et 2019 contre 5% au niveau national.

Considérant que les élus de montagne se questionnent quant aux perspectives de développement de leur territoire compte tenu de l'objectif ZAN qui pose des contraintes sur leurs projets – qu'ils soient touristiques, résidentiels, économiques – et donc sur la vitalité de leur territoire.

Déplorant que la mise en œuvre de l'objectif ZAN pénalise les territoires peu consommateurs d'espace ; que la territorialisation de l'objectif ne tient pas compte des spécificités des territoires de montagne notamment au regard de leur topographie, de leur densité de population, des difficultés d'accès aux services publics, de la pression touristique et des enjeux de diversification de l'offre touristique.

Document 13 : « Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de "zéro artificialisation nette" au cœur des territoires », *Vie-publique.fr*, 16 mars 2023

Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de "zéro artificialisation nette" au cœur des territoires

Publié le 16 mars 2023
Temps de lecture 5 minutes

La proposition de loi vise à atteindre le double objectif de lutte contre l'artificialisation des sols formulé par la loi "climat et résilience" du 22 août 2021. Depuis son adoption, les élus ont relayé de nombreuses difficultés liées à l'inadéquation des textes d'application et des difficultés pratiques mal anticipées.

Le 16 mars 2023, le Sénat a adopté en première lecture, avec modifications, la proposition de loi.

Les étapes précédentes

L'essentiel de la proposition de loi

En France, 6 à 9% des sols sont artificialisés, c'est-à-dire qu'ils ont connu une altération de leurs fonctions naturelles en raison d'activités humaines. Au cours de la dernière décennie, entre 20 000 et 30 000 hectares ont été artificialisés chaque année en moyenne, principalement au détriment de surfaces agricoles.

La loi climat et résilience du 22 août 2021 a formulé un double objectif : réduire de moitié le rythme d'artificialisation nouvelle entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente et atteindre d'ici à 2050 une artificialisation nette de 0% (ZAN), c'est-à-dire au moins autant de surfaces "renaturées" que de surfaces artificialisées.

Concrètement, ces objectifs se traduisent par des obligations applicables aux collectivités territoriales.

Selon les auteurs de la proposition de loi, un an et demi après l'adoption de la loi climat et résilience, l'État ne permet toujours pas aux élus locaux d'anticiper leurs obligations sur la période 2021-2031, s'affranchit de toute responsabilité et met la lutte contre l'artificialisation à la seule charge des collectivités locales.

La proposition de loi vise à un meilleur partage de l'effort de réduction de l'artificialisation entre l'État et les territoires et des conditions adaptées pour permettre aux communes, en particulier rurales, de pouvoir conduire des projets essentiels à leur développement, autour de quatre axes d'action :

- Favoriser le dialogue territorial et renforcer la gouvernance décentralisée en :**
 - prolongeant d'un an le délai de modification des documents régionaux et en adaptant les étapes de la procédure de modification du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet) ;
 - restaurant un rapport de prise en compte plutôt que de compatibilité entre les documents régionaux et les documents d'urbanisme locaux ;
 - instaurant une gouvernance décentralisée du ZAN.
- Accompagner les projets structurants de demain en :**
 - prévoyant que les grands projets fassent l'objet d'une comptabilisation séparée et ne pèsent ainsi pas sur les enveloppes des collectivités ;
 - facilitant la mutualisation des projets d'ampleur régionale, avec un droit de proposition pour les communes et les EPCI.
- Mieux prendre en compte les spécificités des territoires en :**
 - prenant mieux en compte les efforts de réduction de l'artificialisation déjà accomplis par les collectivités territoriales ;
 - garantissant à chaque commune une surface minimale de développement communale d'un hectare ;
 - sanctuarisant une part réservée au développement territorial pour les projets d'intérêt général non anticipés ou qui ne rentreraient pas dans les enveloppes initiales affectées aux communes et aux EPCI ;
 - protégeant mieux les espaces verts et la nature en ville ;
 - prenant en compte l'impact du recul du trait de côte et en n'empêchant pas la recomposition spatiale du littoral ;
 - prenant en compte les spécificités des territoires de montagne et ultramarins au regard du ZAN.
- Prévoir des outils de transition vers le ZAN en :**
 - incitant l'État à transmettre rapidement aux collectivités territoriales des données d'artificialisation complètes et fiables ;

- luttant contre la spéculation foncière et la ruée vers le foncier grâce à un "sursis à statuer ZAN" et un "droit de préemption ZAN" ;
- prenant en compte dès 2021 les efforts de renaturation des collectivités.

Les sénateurs ont adopté des amendements afin, entre autres :

- de simplifier et préciser la surface de développement communal ;
- de préciser les finalités du droit de préemption ZAN en matière de continuités écologiques ;
- d'inclure les projets d'intérêt pour la souveraineté économique nationale ou européenne parmi les grands projets afin que leur impact en termes d'artificialisation ne soit pas imputé aux collectivités territoriales d'accueil ;
- de ne pas comptabiliser l'artificialisation liée aux bâtiments agricoles ;
- de faciliter le recours au droit de préemption ZAN afin que les collectivités territoriales puissent réagir plus vite dans la période transitoire ;
- de clarifier le statut des friches de surfaces artificialisées.

L'Assemblée nationale doit à présent examiner le texte.

Sujet