

Une autre vie s'invente ici

Zéro Artificialisation Nette après la Loi climat



COMPTE-RENDU

Webinaire
du jeudi 28 octobre 2021

Introduction

Philippe Gamen,

Président de la Commission Urbanisme, Paysage, Climat et Énergie de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France

- Les Parcs naturels régionaux portent le sujet du ZAN depuis de nombreuses années, de par leur démarche de préservation du foncier, extrêmement précieuse dans leurs territoires. La mise en œuvre du ZAN dans les chartes constitue aujourd'hui un devoir, dans la mesure où la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers en déclin n'est plus admise, au regard des modèles déployés lors des dernières décennies.

- Cette question de la frugalité foncière prend une dimension toute particulière dans les Parcs, régis par des chartes qui les engagent sur une vision de leurs territoires à 15 ans. C'est pourquoi il leur incombe dès lors, d'intégrer cette problématique, dont l'ambition va constituer un point extrêmement important pour les chartes en révision.

- La trajectoire 2050, à laquelle s'ajoute désormais l'objectif de réduction de moitié de l'artificialisation nette à 2031, suscite l'adhésion générale des acteurs sur le terrain. Pour autant, leur mise en application par le déploiement d'une méthode déclinée sur la base de critères objectifs, tend à susciter une crispation de plus en plus notable des élus, vis-à-vis du niveau d'effort à consentir pour atteindre cette ambition.

- La présence d'un Parc sur un territoire « géographiquement cohérent » offre, une opportunité d'impacter positivement certains des objectifs en faveur de la réduction de l'artificialisation. C'est aussi une chance pour œuvrer au déploiement des « solidarités » entre les communes dont le niveau de pression foncière diffère. Ce type d'initiative, menée dans l'idée de mettre en application la trajectoire de ZAN, en priorisant uniquement certaines collectivités rurales, dans lesquelles les services à la population seront particulièrement développés, peut notamment être expérimenté dans des territoires comme les Parcs.

Présentation du cadre législatif et questionnement de son impact sur les Chartes de Parc

Anaïs Tessore chargée de mission Chartes, FPNRF

atessore@parcs-naturels-regionaux.fr

- La Loi Climat et Résilience, promulguée le 22 août 2021, consacre la notion de Zéro artificialisation nette en fixant l'objectif d'un niveau d'artificialisation nette nul, à 2050. Cette ambition a conduit à la détermination d'échelons de diminution de la consommation de l'espace par tranche de 10 ans, avec une consommation d'espace divisée par deux attendue d'ici 2031 par rapport à celle des années précédentes.

- La loi, dans cet objectif de lutte contre l'artificialisation des sols, a souhaité s'appuyer sur les SRADDET et les SCoTs, alors qu'aucune disposition n'a été mentionnée à l'attention des Parcs naturels régionaux. Un paradoxe apparaît toutefois, les Parcs ayant fait l'objet d'injonctions pour intégrer la Loi dans leurs chartes.

- Ce constat conduit le réseau à rappeler la mise en compatibilité des chartes de Parcs avec les SRADDET. Les Parcs, dont le taux d'artificialisation est deux fois moindre par rapport à celui observé à l'échelle nationale sur la période 1990-2012, comme l'atteste l'étude réalisée en 2017 par Romain Lajarge et Anne Pisot¹, démontre bien le rôle majeur et le savoir-faire des Parcs naturels régionaux en matière de politiques de réduction de l'artificialisation et de la consommation de l'espace.

Législation attendue en matière d'urbanisation pour les Parcs naturels régionaux

- Selon l'article L 333 du Code de l'Environnement, les SCoTs, PLUs et autres documents d'urbanisme s'inscrivent dans un rapport de compatibilité avec les chartes de Parcs.

- Les chartes doivent, quant à elles, contenir des orientations en matière d'urbanisation et plus particulièrement, identifier des espaces à préserver de l'urbanisation en fonction des enjeux écologiques, culturels et de protection des paysages existants. Ces principes de maîtrise de l'urbanisation, ensuite transposés sur le Plan de Parc, peuvent s'accompagner d'objectifs chiffrés.

- Le caractère probant de la politique en matière de gestion de l'espace que mènent les Parcs les incitent dès à présent à vouloir s'emparer des récentes modifications législatives, pour émettre des propositions en accord avec leurs spécificités et avec les principes d'urbanisation, propre à chacun de leurs territoires.

¹ Valeur spécifique de l'action des Parcs naturels régionaux réalisée en 2017, Romain Lajarge et Anne Pisot, 2017 :

<https://fr.calameo.com/books/000034024b035d3634f82>

- Un groupe de travail sera prochainement constitué par Nicolas Sanaa et Anaïs Tessore, chargés de mission à la Fédération, en vue d'élaborer des propositions concrètes au niveau national. Celles-ci permettront ainsi aux Parcs de déterminer des orientations à prendre au sujet du ZAN.

Vers le Zéro Artificialisation Nette des sols : présentation de la réforme

Constance Berté chargée de mission politiques foncières au Ministère de la Transition Écologique
constance.berte@developpement-durable.gouv.fr

Émilie Bonnet-Derivière Cheffe du bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie au Ministère de la Transition Écologique
emilie.bonnet-deriviere@developpement-durable.gouv.fr

Dispositions législatives Loi Climat et Résilience

- La réforme sur le ZAN, portée par le gouvernement, dont l'engagement programmatique figure dans l'article 191 de la Loi Climat et Résilience du 22 août 2021, a pour objectif d'atteindre le Zéro artificialisation nette en 2050. Celui-ci s'accompagne d'une ambition intermédiaire : celle de diviser par deux la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) pour les dix prochaines années par rapport à la consommation des dix années passées. A cela s'ajoute un changement de paradigme nécessaire, impliquant de concevoir un nouveau modèle, plus durable, en faveur de la sobriété foncière, à impulser sur l'ensemble des territoires et dont les Parcs sont l'un des exemples.

- Cette réforme comprend trois axes (Observer, communiquer / Encadrer, planifier / Accompagner, valoriser) définis à partir des différents rapports remis au gouvernement, des travaux de la Convention citoyenne pour le Climat, des propositions du groupe de travail sobriété foncière et sur la base d'une feuille de route ministérielle portée sur le ZAN.

Axe 1 : Observer, communiquer

- L'introduction d'une définition de l'artificialisation, propice à l'apport d'un socle de références communes et à l'observation du processus d'artificialisation, a été portée dans l'article 192 de la loi Climat et résilience. Deux définitions sont présentes dans cet article :

- Une définition générale du processus d'artificialisation, basée sur l'atteinte durable aux fonctionnalités écologiques et à son impact sur les potentialités agronomiques des sols, inscrite dans le Code de l'urbanisme (cf article L. 101-2-1) ;
- Une définition du bilan surfacique du ZAN, correspondant au calcul du solde entre les flux de surfaces artificialisées et désartificialisées, qui s'effectuera à l'échelle des documents de planification et d'urbanisme. Ce bilan fera l'objet d'un décret en Conseil d'État pour permettre de préciser la nomenclature des surfaces artificialisées à inclure ainsi que l'échelle d'appréciation (le seuil) à partir duquel la mesure de ces surfaces est à réaliser.

- Parallèlement au travail de définition mené, différentes dispositions législatives sur l'observation locale de l'artificialisation ont été introduites par la loi, dans l'optique de favoriser la mesure et le suivi de la trajectoire ZAN. La première disposition concerne l'obligation pour les communes et intercommunalités couvertes par un document d'urbanisme, d'effectuer un rapport triennal destiné à dresser l'état d'artificialisation de leur territoire. Les indicateurs et données que l'État mettra à la disposition des collectivités pour venir alimenter le rapport seront également précisés dans un décret en Conseil d'État. La seconde disposition porte sur la généralisation des observatoires locaux du foncier et de l'habitat, adossés aux Plans Locaux de l'Habitat, et que la loi a renforcé en insistant notamment sur l'intégration de thématiques comme l'identification des gisements pouvant faire l'objet d'une intensification urbaine (recensement des friches constructibles, des surélévations, des densifications potentielles) et des espaces non artificialisés à préserver (espaces de nature en ville, surfaces non imperméabilisées et trames vertes et bleues). La production d'un rapport national est également prévue tous les cinq ans, afin d'évaluer la politique menée en matière de lutte contre l'artificialisation des sols.

Axe 2 : Encadrer, planifier

- La déclinaison en objectifs de réduction de la trajectoire ZAN, différenciée entre les documents régionaux et les documents communaux, sera progressive et inclura un ensemble de mesures transitoires. La première étape vise à atteindre l'objectif intermédiaire de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles

et forestiers en 2031, pour une première tranche de 10 ans. Cette phase s'ensuivra de différentes tranches décennales de diminution de l'artificialisation des sols pour atteindre le ZAN en 2050. Les autorités locales compétentes en matière de planification auront, dès lors, l'obligation de comptabiliser l'artificialisation des sols, lors de leurs bilans passés et afin de réaliser leurs projections pour les années à venir. En parallèle, ils poursuivront la mesure de la « consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers », clé de voute de la limitation de l'étalement urbain.

- Seuls les SRADDET seront soumis à l'objectif de réduction de moitié de la consommation par rapport aux dix ans passés, que ceux-ci devront s'attacher à décliner de manière territorialisée pour chaque grande partie du territoire régional identifiée par la région.

- Le SDRIF, les SAR et le PADDUC pourront fixer leurs propres objectifs chiffrés de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers pour la prochaine décennie, tout en s'inscrivant bien dans l'ambition nationale définie par la Loi Climat et Résilience.

- Les documents de planification locaux devront, quant à eux, se mettre en compatibilité avec le nouveau Schéma Régional d'Aménagement dès leur première révision ou modification et au plus tard dans un délai de 5 ans (SCoT) ou 6 ans (PLU(i)s, carte communale).

- Le législateur a souhaité affirmer le rôle central des SCoTs dans la mise en œuvre de cette politique de lutte contre l'artificialisation des sols, en prévoyant d'associer leurs établissements publics à l'élaboration des objectifs régionaux. Les SCoT devront se réunir dans les 6 mois suivant la promulgation de la loi, lors d'une Conférence des SCoT prévue en février 2022. Cette Conférence des SCoTs aboutira à l'élaboration d'une feuille de route d'objectifs régionaux en faveur de la réduction de l'artificialisation, où seront pris en compte les différents périmètres, spécificités et besoins respectifs des territoires, sans oublier les efforts déjà consentis.

- Les SCoTs, dont les documents d'orientation et d'objectifs (DOO) doivent identifier les zones préférentielles de renaturation, pourront notamment prendre appui sur les chartes de Parcs, dans lesquelles les notions de continuités écologiques, de renaturation et d'espace à préserver sont particulièrement bien définies.

- Les continuités écologiques, dont la protection et la mise en valeur représente un enjeu majeur pour la définition des zones préférentielles de renaturation, devront également être appréhendées de manière obligatoire lors de l'élaboration des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) des PLUs. Par ailleurs, les PLUs dans lesquels le coefficient de pleine terre a été rendu obligatoire en zone tendue, devront également inclure des actions en faveur de la protection des franges urbaines. Certaines mesures pour favoriser le renouvellement urbain, la densification dans les ZAC, ainsi que des bonus de constructibilité pour les friches, zones d'ORT ou grandes opérations d'urbanisme, ont aussi été introduites.

Les dispositions sur l'urbanisme commercial

Le principe général d'interdiction concerne les surfaces commerciales de plus de 10 000 m², s'inscrivant dans un processus d'artificialisation. Un décret doit toutefois encore être pris, pour apporter des précisions sur la notion de « projet artificialisant ». Ce moratoire commercial, en se référant aux secteurs de renaturation, visera aussi à définir le terme de « compensation ».

- Certaines dérogations s'appliqueront uniquement aux démarches particulièrement vertueuses inférieures à 10 000 m², porteuses de mixité fonctionnelle, accessibles en transports en commun et bien intégrées dans le tissu urbain déjà existant.

Débats :

- La prise en compte du taux de vacance a été intégrée dans le dispositif de loi dans lequel toute nouvelle ouverture à l'urbanisation devra être justifiée par l'incapacité de pouvoir aménager le tissu existant, en se basant notamment sur la définition de la consommation d'espace et l'étude de densification. Des doctrines et des fiches pratiques seront travaillées avec l'ensemble des acteurs majeurs, dont les Parcs, que le Ministère mobilisera sur cette question.

- Le devenir des documents de planification en cours d'élaboration fait partie des questions soulevées actuellement. L'interrogation rencontrée provient du fait que les mesures transitoires concernent principalement la fixation d'objectifs reposant sur la déclinaison itérative des SRADDETs, suivis des PLUs, puis des SCoTs. Les procédures dont l'arrêt est proche, en dépit de leur caractère complexe, bénéficieront d'un arbitrage accéléré. Les communes ne disposant d'aucun document antérieur et dont l'arrêt de la procédure a lieu après la loi, pourront privilégier le principe d'approbation du document. Une démarche de modification pourra ensuite leur permettre d'intégrer les différentes mesures d'application immédiate pour

lesquelles il n'y a pas de période transitoire (étude de densification, OAP dans les PLUs). L'alternative repose sur le report de l'approbation du document. Par ailleurs, un article spécifique concerne les documents de planification ayant réduit de plus de 33 % leur consommation d'espace et auxquels un report pourra être proposé (cf § 10 de la partie mesure transitoire de l'article 194 de la loi). Les documents concernés à ce stade par l'absence d'intégration de la trajectoire ZAN dans le SRADDET devront cependant prévoir une échéance maximale de 10 ans, pour ce report.

- Sur la partie fiscale la loi de finances 2021 a apporté des évolutions de la taxe d'aménagement en faveur de la lutte contre l'artificialisation des sols, tant dans l'utilisation de ses produits que dans les modalités de son calcul.

- Un conflit avec l'objectif de lutte contre l'artificialisation a été observé au niveau des équipements d'énergie renouvelable. La loi Climat et Résilience comprend une forme de dérogation au calcul de la consommation d'espace, par le décompte de certains panneaux photovoltaïques aujourd'hui comptabilisés dans l'artificialisation. Les critères relatifs à cette mesure et qui devront tenir compte de l'impact des panneaux sur la fonctionnalité écologique des sols, ainsi que sur l'activité agricole, seront précisés par décret. Ce dernier s'attachera aux cas de jurisprudence existants, pour définir la compatibilité des équipements avec le maintien d'une activité agricole. Néanmoins, seules les notions relevant du champ de l'urbanisme pourront être précisées.

L'État, qui souhaite aussi favoriser les démarches de centrales solaires au sol, par la mobilisation du potentiel présent dans les bâtiments, a produit un cahier des charges destiné à encourager l'agrivoltaïsme.

Positionnement et contexte dans la planification

Stella Gass, Directrice de la Fédération nationale des SCoTs

stella.gass@fedescot.org

La Loi Climat et résilience, amenée à concerner l'ensemble des acteurs, constitue une révolution du point de vue des élus. Pour autant, cette loi faisant apparaître un enjeu d'articulation important entre les démarches de SCoTs et celles respectives aux Parcs, constitue un défi colossal sur lequel il convient d'accompagner ces élus. Dans ce contexte normatif fort, ceux-ci s'interrogent par rapport au déploiement, sur un temps bref, de nouveaux modèles d'aménagement des territoires, adapté aux réalités du terrain, à leurs diversités, ainsi qu'aux nouveaux modes de faire.

Pour les élus en charge des SCoTs, des enjeux apparaissent à plusieurs niveaux :

- Appréhender, dans le cadre des négociations à mener à l'échelle régionale entre les SCoT et avec la Région, les questions relatives à l'élaboration des objectifs régionaux et à leur territorialisation, l'impact et l'optimisation foncière des grands projets ;
- Prendre en compte, lors du travail de déclinaison des objectifs nationaux, les efforts déjà consentis en matière de gestion économe du foncier par les territoires – les travaux du CEREMA montrent déjà une baisse de 30 % par rapport à 2009 à l'échelle nationale -, la prise en compte de la variabilité des dynamiques en cours dans chaque territoire, sans oublier leurs besoins respectifs ;
- Procéder au renforcement de la gouvernance au sein du bloc local, chargé de définir un projet politique et une stratégie territoriale qui permette de mettre en œuvre de la gestion économe du foncier et la fixation des objectifs chiffrés ;
- Mettre en place une articulation optimale de la chaîne de commandement stratégie territoriale / plan d'action / contractualisation ;
- Travailler à la mise en œuvre de la loi portant sur les financements, au déploiement d'outils, solutions et de projets démonstrateurs ;
- Instaurer un dialogue avec tous les acteurs du territoire, en veillant bien à y inclure les habitants dans l'optique d'une meilleure acceptation sociale du nouveau paradigme sociétal en construction ;
- Se rapprocher des acteurs privés pour innover et mettre à profit les réflexions que ceux-ci mènent ;
- Instaurer des mécanismes de régulation permettant de parer l'augmentation des coûts du foncier ;
- Déployer de nouveaux modèles en matière d'aménagement des territoires ;
- Proposer des aménagements et des projets porteurs de qualité architecturale et environnementale ;
- Construire un système de fiscalité favorable à la lutte contre l'artificialisation ;
- Engager un travail prospectif sur les efforts concrets à entreprendre. Un simulateur de ZAN, orienté sur le volet habitat, a notamment été conçu à cet effet : <https://www.objectif-zan.com/#/>

Ce simulateur offre la possibilité à chaque élu de pouvoir mettre en regard son projet politique de territoire, avec la consommation de l'enveloppe foncière afférente à la Loi Climat et Résilience. Cette plateforme, pensée pour permettre aux élus d'appréhender les modalités de déclinaison de cette loi sur le secteur qui les concerne, l'habitat, favorisera également l'engagement d'un débat sur la mise en œuvre de la loi et des arbitrages politiques à mener au cours des prochaines années ;

- Diviser par deux le taux d'artificialisation des ENAF, par rapport à leur consommation réelle sur les 10 dernières années, suivi d'une diminution régulière du rythme tous les 10 ans, pour atteindre l'objectif du ZAN à 2050 ;

- L'absence d'intégration des objectifs mentionnés dans la loi par les SRADDET's, SCoT's et PLU's conduira à la mise en place de sanctions. Celles-ci prévoient, dès lors, l'impossibilité d'ouvrir les zones à l'urbanisation pour les SCoT's et l'absence de permis dans les zones à urbaniser des PLU's.

- Associer des établissements publics de SCoT à l'élaboration des objectifs régionaux de lutte contre l'artificialisation, dans le cadre de La conférence des SCoT's prévue dans les six mois suivant la promulgation de la Loi Climat et Résilience du 22 août 2021 ;

- Transmettre une proposition des éléments validés à la Région, dans les deux mois suivant la Conférence des SCoT's ;

- Associer deux représentants des communes et intercommunalités, compétentes en matière de document d'urbanisme, n'étant pas couvertes par un SCoT ;

- Établir un bilan de l'intégration et de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation, au plus tard dans les trois ans suivant le dernier temps de réunion en Conférence des SCoT's. De nouvelles propositions devront alors être émises pour la tranche suivante de 10 ans, à partir du bilan qui aura été mené.

Débat :

- Les chartes de Parcs n'ont pas été fléchées pour la fixation d'objectifs chiffrés et leur territorialisation. Du fait cette responsabilité, conférée aux SCoT's par la loi et des contentieux d'urbanisme importants encourus dans les territoires, les Parcs sont invités à ne pas s'engager dans la déclinaison des objectifs nationaux dans les chartes. Ceux-ci peuvent, en revanche, apporter leur appui aux élus. Fortement positionnés sur l'anticipation et le défrichage de sujets, les Parcs disposent également d'une ingénierie reconnue dont peuvent bénéficier les élus sur la construction de la trajectoire ZAN-

- Des réunions complémentaires de discussion associant tous les élus des territoires permettront d'organiser collectivement les débats en amont des groupes de travail constitués en vue de la conférence des SCoT's, tous les acteurs concernés ne pouvant pas être inclus dans les conférences.

- Un nombre important de Parcs ont fait état d'une demande des services de l'État concernant une intégration concrète de trajectoire ZAN et d'objectifs chiffrés, lors de leur révision de charte.

- La Fédération Nationale des SCoT's n'a pas intégré dans son simulateur ZAN les impacts en termes de pertes foncières liées retrait du trait de côte et au repli rétro littoral. Cet outil n'a pas vocation à se substituer à l'échelle locale, dans la mesure où chaque territoire doit adapter les réflexions et les solutions à ses problématiques de terrain.

Contact :

Nicolas Sanaa,

Courriel. nsanaa@parcs-naturels-regionaux.fr

Tél. 06 63 47 46 77

Fédération des Parcs naturels régionaux de France
9, rue Christiani - 75018 Paris
Tél. 01 44 90 86 20 - Fax. 01 45 22 70 78
info@parcs-naturels-regionaux.fr

POUR EN SAVOIR PLUS
SUR LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX,
 www.parcs-naturels-regionaux.fr

 Rejoignez - nous
sur les réseaux sociaux |  fb.com/federationPNR |  @FederationPNR

