

N° 584

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 mai 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur l'objectif de zéro
artificialisation nette à l'épreuve des territoires,*

Par M. Jean-Baptiste BLANC, Mme Anne-Catherine LOISIER
et M. Christian REDON-SARRAZY,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *présidente* ; M. Alain Chatillon, Mme Dominique Estrosi Sassone, M. Patrick Chaize, Mme Viviane Artigalas, M. Franck Montaugé, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Jean-Pierre Moga, Bernard Buis, Fabien Gay, Henri Cabanel, Franck Menonville, Joël Labbé, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, MM. Rémi Cardon, Pierre Louault, *secrétaires* ; M. Serge Babary, Mme Martine Berthet, M. Jean-Baptiste Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, MM. Michel Bonnus, Denis Bouad, Yves Bouloux, Jean-Marc Boyer, Alain Cadec, Mme Anne Chain-Larché, M. Patrick Chauvet, Mme Marie-Christine Chauvin, M. Pierre Cuypers, Mmes Marie Evrard, Françoise Férat, Catherine Fournier, M. Daniel Gremillet, Mme Micheline Jacques, M. Jean-Marie Janssens, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Claude Malhuret, Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Mme Guylène Pantel, MM. Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Mme Patricia Schillinger, MM. Laurent Somon, Jean-Claude Tissot.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
PARTIE 1 - PENSER UN PROJET DE TERRITOIRE PLUS SOBRE ET MIEUX INTÉGRÉ : UNE AMBITION LÉGITIME, DÉJÀ PORTÉE PAR LES POLITIQUES LOCALES.....	14
I. UNE AMBITION LÉGITIME, RAPPELÉE PAR LA CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT.....	16
A. LA LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION, UNE AMBITION NÉE DE LA PRISE DE CONSCIENCE CROISSANTE DES IMPACTS DE L'URBANISATION.....	16
1. <i>Une extension des espaces urbains sur le territoire français au cours des dernières décennies, qui entraîne une artificialisation des sols encore mal appréhendée.....</i>	<i>16</i>
a) Une urbanisation croissante du territoire français... ..	16
b) ... qui se traduit par une artificialisation des sols encore insuffisamment définie et mesurée.....	18
(1) L'artificialisation, une notion qui n'est pas véritablement définie.....	19
(2) ... et sans outil de mesure standardisé.....	20
2. <i>Une artificialisation diffuse, à l'impact différencié sur le territoire français</i>	<i>24</i>
B. LA DYNAMIQUE D'ARTIFICIALISATION SOULÈVE DES PROBLÉMATIQUES TANT ENVIRONNEMENTALES QU'ÉCONOMIQUES ET SOCIALES.....	27
1. <i>L'atteinte aux fonctions écologiques des sols.....</i>	<i>27</i>
2. <i>Une réduction de la surface agricole utile.....</i>	<i>28</i>
3. <i>Des enjeux économiques ambivalents</i>	<i>29</i>
4. <i>Une vigilance particulière en matière de cohésion territoriale</i>	<i>30</i>
C. UNE AMBITION PARTAGÉE, RAPPELÉE PAR LA CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT.....	30
1. <i>Une évolution engagée depuis les années 2000, qui s'accélère depuis 2015.....</i>	<i>31</i>
2. <i>En matière de lutte contre l'artificialisation, les propositions de la Convention citoyenne pour le climat poursuivent les réflexions engagées</i>	<i>33</i>
3. <i>Le projet de loi présenté par le Gouvernement s'éloigne significativement des propositions qu'il est supposé traduire</i>	<i>35</i>
II. LES ACTEURS LOCAUX ONT DÉJÀ INTÉGRÉ L'ENJEU DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE À LEURS PROJETS DE TERRITOIRE.....	39
A. UN ARSENAL LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE DÉJÀ SIGNIFICATIVEMENT RENFORCÉ	39
1. <i>Une succession rapide d'évolutions législatives a introduit dans le droit la modération de la consommation d'espaces et la lutte contre l'artificialisation.....</i>	<i>39</i>
2. <i>Les obligations existantes prescrivent une limitation de la consommation d'espace à tous les niveaux de planification et d'autorisation des projets</i>	<i>41</i>
B. LES COLLECTIVITÉS SE SONT ENGAGÉES DANS UNE DÉMARCHE DE SOBRIÉTÉ QUI COMMENCE À PRODUIRE SES EFFETS	49
1. <i>Les documents de planification ont intégré des objectifs et des programmes ambitieux</i>	<i>49</i>
2. <i>Une accélération des efforts concrets de densification, de renouvellement urbain et de renaturation</i>	<i>53</i>

3. Une inflexion du rythme de l'artificialisation est perceptible, bien que l'urbanisme soit une politique au temps long	55
--	----

PARTIE 2 - TROIS PRINCIPES DE LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION : TERRITORIALISER, ARTICULER, ACCOMPAGNER.....58

I. UN IMPÉRATIF : TERRITORIALISER L'APPROCHE 59

A. DES TERRITOIRES AUX CONTRAINTES ET OPPORTUNITÉS DIVERSIFIÉES59

B. EN COHÉRENCE AVEC LES PRINCIPES DE LA DÉCENTRALISATION, LES OBJECTIFS DE LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DOIVENT ÊTRE DÉFINIS AU PLUS PROCHE DU TERRITOIRE63

1. L'urbanisme doit rester une compétence décentralisée	63
2. Maintenir la cohésion des territoires, reconnaître les efforts déjà consentis par les collectivités, et respecter le cycle de vie des documents d'urbanisme	65
a) Maintenir la cohésion des territoires	65
b) Reconnaître les efforts déjà consentis.....	66
c) Respecter le cycle de vie des documents d'urbanisme	67

II. REPLACER LA LUTTE CONTRE LA CONSOMMATION D'ESPACE DANS UN PROJET GLOBAL DE TERRITOIRE 69

A. AGIR SUR LES CAUSES ET NON LES SYMPTÔMES DE L'ARTIFICIALISATION ...69

B. ÉVITER LES LECTURES EN SILO ET CONCILIER LES DIFFÉRENTS OBJECTIFS DE LA POLITIQUE D'URBANISME70

a) Un impact cumulatif des obligations liées à la préservation du littoral, de la montagne et de la protection des zones naturelles et agricoles.....	71
b) Des injonctions contradictoires de la politique du logement et de la politique de sobriété foncière.....	72
(1) Le projet de loi « Climat » : près de 100 000 logements en moins chaque année ?.....	72
(2) Un risque pour l'atteinte des objectifs de mixité sociale de la loi SRU.....	74
(3) Une fiscalité aux objectifs parfois contradictoires	75
c) Un impact sur les prix du foncier qui n'a pas été évalué	76
d) Accueillir l'activité économique.....	78
e) Ne pas freiner le regain d'attractivité des zones de ruralité	79

III. AVEC UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ ET DE NOUVEAUX OUTILS, AMPLIFIER LES DYNAMIQUES TERRITORIALES 83

A. INVENTER LES OUTILS CONCRETS DE DEMAIN EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION LOCALE84

1. Faire de l'artificialisation un concept opérationnel en droit de l'urbanisme	84
2. Renforcer la logique de bilan des documents de planification	85
3. Affiner l'échelle et les outils des SCoT et PLU.....	85
4. Faciliter la mobilisation des terrains et bâtiments disponibles.....	86
5. Favoriser les opérations vertueuses	87

B. FINANCER, SOUTENIR, SENSIBILISER.....88

1. Développer les programmes partenariaux	88
2. -Soutenir et étendre l'action des EPF et EPFL.....	91
3. Accroître la participation de l'État à l'effort financier de recyclage foncier	92
4. Évaluer l'impact de la lutte contre l'artificialisation sur les budgets des collectivités territoriales et restaurer les aides à l'élaboration de documents d'urbanisme.....	93
5. Sensibiliser les acteurs du territoire et améliorer le dialogue.....	94

CONCLUSION	97
EXAMEN EN COMMISSION.....	99
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	109
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	113

L'ESSENTIEL

Le groupe de travail sur l'objectif de « zéro artificialisation nette » à l'épreuve des territoires a présenté ce mercredi 12 mai à la commission des affaires économiques son rapport intitulé « *La lutte contre l'artificialisation à l'épreuve des territoires : territorialiser, articuler, accompagner* ».

Le diagnostic et l'approche portés par ce rapport s'appuient sur la trentaine d'auditions menées tant auprès d'acteurs de l'aménagement que d'élus, d'agriculteurs, d'urbanistes, d'entreprises industrielles ou commerciales ou encore de personnalités qualifiées en matière de biodiversité. En prévision de l'examen du projet de loi « Climat et résilience », il propose trois principes autour desquels construire une politique plus ambitieuse de lutte contre l'artificialisation : territorialiser, articuler, accompagner.

I. PENSER UN PROJET DE TERRITOIRE PLUS SOBRE EN FONCIER : UNE AMBITION LÉGITIME, DÉJÀ PORTÉE PAR LES POLITIQUES LOCALES

A. Des objectifs partagés : assurer un usage équilibré des espaces et limiter l'artificialisation des sols

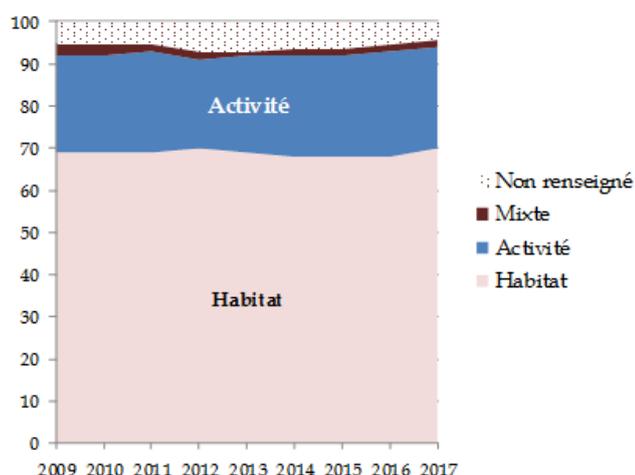
1. L'urbanisation de la France a accru l'artificialisation du territoire

Les conséquences de l'extension urbaine ont fait l'objet d'une prise de conscience nationale et européenne au cours des dernières années. Les aires urbaines recouvrent désormais 22 % du pays, contre 7 % en 1936, la surface urbaine par habitant ayant doublé sur la même période. Cet étalement croissant s'est traduit par l'artificialisation de sols auparavant de nature agricole, forestière ou naturelle.

L'**artificialisation** décrit le changement d'état d'un sol naturel, en raison de son mode d'usage ou d'occupation. Elle peut intervenir *via* la construction de bâti, le revêtement, ou la stabilisation des sols. Selon les mesures, **entre 5 et 9,5 % du territoire français serait aujourd'hui artificialisé**. Près de 28 % de cette surface relèverait d'infrastructures, 14 % de l'activité économique, et 42 % de l'habitat.

Sur la dernière décennie, le rythme d'artificialisation se situait autour de **28 400 hectares par an, destinés très majoritairement à la construction de logements** (y compris jardins).

DESTINATION DES SOLS NOUVELLEMENT ARTIFICIALISÉS
ENTRE 2009 ET 2017



2. *Des effets adverses bien identifiés, qui justifient un effort de sobriété foncière*

Bien que cette dynamique reflète les évolutions de la société et de l'économie françaises - périurbanisation, relative déprise agricole, desserrement des ménages ou encore mutation des bassins économiques - les conséquences environnementales néfastes de l'artificialisation diffuse des sols sont désormais bien identifiées :

- Dégradation de la capacité des sols à absorber l'eau par infiltration en raison de leur imperméabilisation et tassement, et ruissellement accru ;
- Perte de biodiversité, tant au sein des sols eux-mêmes que des milieux auxquels ils servent de socle, par disparition des écosystèmes ou rupture des continuités écologiques ;
- Réduction du potentiel de stockage carbone en raison de la perte de végétation et du changement d'état des sols ; et pollutions accrues en raison de contaminations ;
- Renforcement des « îlots » de chaleur en zone urbaine.

En outre, l'artificialisation se réalise souvent aux dépens de terres agricoles, parfois délaissées en raison de la déprise agricole, mais parfois parfaitement aptes à être cultivés. 2,4 millions d'hectares de terres ont perdu leur caractère agricole entre 1980 et 2020, soit 4,3 % du territoire. À long terme, la poursuite de cette dynamique pourrait interroger la capacité du pays à assurer la production alimentaire.

Les auteurs du rapport partagent et réaffirment l'ambition d'une gestion plus économe des espaces et des sols, en vue d'équilibrer les usages et de limiter l'artificialisation.

B. Les acteurs locaux ont déjà intégré cet enjeu à leurs projets de territoire

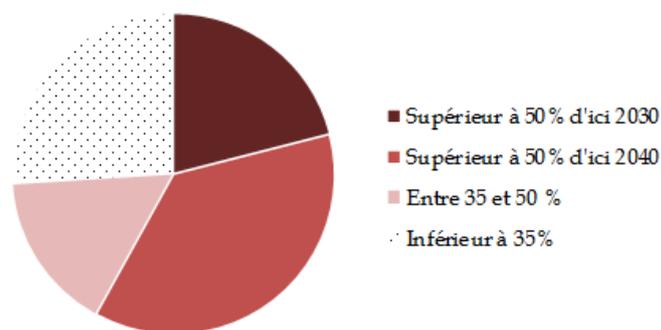
La lutte contre l'artificialisation des sols a fait l'objet d'un objectif spécifique et de **treize propositions** au sein de la thématique « Se loger » des propositions de la **Convention citoyenne pour le climat**. Elle est largement traduite dans le projet de loi « Climat et résilience », qui sera examiné par le Sénat en juin prochain (*articles 47 à 55 notamment*).

Le rapport rappelle que **les mesures avancées par le projet de loi Climat ne s'écrivent pas sur une page blanche**. Depuis près de vingt ans, l'État et les collectivités territoriales ont mené d'importants efforts pour mettre en œuvre une planification et des projets plus sobres.

Un renforcement significatif de l'arsenal législatif et réglementaire est intervenu depuis le début des années 2000, ayant conduit à la création des plans locaux d'urbanisme (PLU), des schémas de cohérence territoriaux (SCoT) et de cohérence écologique (SRCE). Les exigences environnementales applicables à ces documents ont été sans cesse renforcées : ils sont soumis à évaluation régulière, à l'avis des CDPENAF. Ils doivent inclure des objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espace. Les conditions d'ouverture à l'urbanisation ont aussi été durcies. Enfin, l'évaluation des projets individuels et la compensation de leur impact environnemental ont été significativement renforcées.

Les collectivités se sont saisies de ces évolutions. Aujourd'hui, près de 58 % des SCoT se fixent un **objectif chiffré** de réduction de la consommation d'espace supérieur à 50 %. Dans les faits, de plus en plus de PLU(i) opèrent des « **rétrozonages** » de zones auparavant constructibles, pour les reclasser en zones naturelles ou forestières. Les opérations de **densification**, de **recyclage** foncier et de **réhabilitation** des bourgs existants se multiplient. Enfin, **les élus locaux animent et accompagnent les écosystèmes locaux** pour mettre en œuvre des projets de territoire plus sobres.

OBJECTIFS DE RÉDUCTION DE CONSOMMATION D'ESPACE
FIXÉS PAR LES SCoT EN VIGUEUR



Les auteurs du rapport soulignent que l'effort de sobriété foncière a déjà été initié au sein des territoires. Les écosystèmes sont mobilisés pour faire naître des projets plus ambitieux et construire la ville de

demain. Les résultats n'en seront pleinement visibles que dans quelques années, car le temps de l'urbanisme est un temps long.

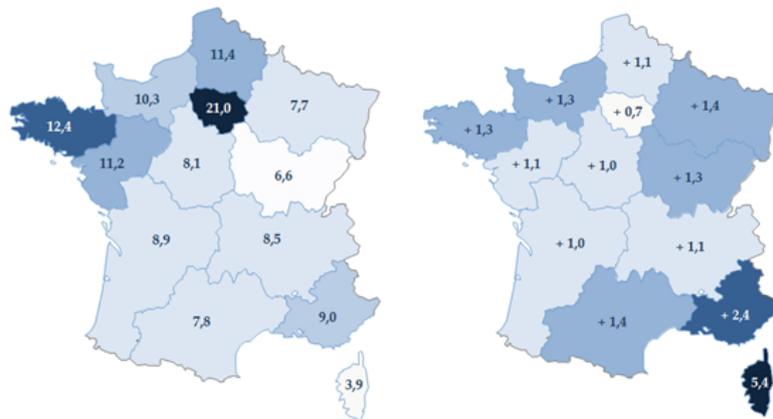
II. TROIS PRINCIPES POUR UN EFFORT SUPPLÉMENTAIRE : TERRITORIALISER, ARTICULER, ACCOMPAGNER

Dans la perspective de l'examen prochain du projet de loi « Climat et résilience », les auteurs du rapport proposent trois principes pour intensifier la lutte contre l'artificialisation.

A. Territorialiser, pour permettre la différenciation locale

La dynamique d'artificialisation et ses déterminants varient très fortement selon les circonstances locales. Les **taux d'artificialisation régionaux s'étalent de 21 % en Île-de-France à 4 % en Corse**, et le **rythme d'augmentation** est très disparate. Différents facteurs expliquent ces divergences, notamment le degré d'urbanisation, le type d'activité économique, mais surtout la **pression foncière**, subie de plein fouet par les territoires littoraux et les métropoles.

TAUX D'ARTIFICIALISATION ET RYTHME D'ARTIFICIALISATION PAR RÉGION
ENTRE 2008 ET 2018 (EN %)



Le projet de loi « Climat et résilience » prévoit pourtant de fixer, au sein des SRADDET, un objectif de réduction de l'artificialisation des sols, qui serait uniformément fixé à 50 % pour toutes les régions. Le texte issu de l'Assemblée nationale prévoit que cet objectif soit **décliné au sein même du SRADDET, par secteurs du périmètre régional**, selon une liste de critères précisée par décret. Les auteurs du rapport estiment que cette solution n'est pas satisfaisante : il est **plus pertinent et efficace de fixer les objectifs au niveau des SCoT et des PLU(i)**, en cohérence avec la répartition des compétences décentralisées, et à un échelon qui permet le **meilleur dialogue préalable** à la fixation des objectifs. Il est **préférable de conserver à l'objectif du SRADDET un caractère d'orientation générale**, adapté au sein des SCoT et PLU(i).

B. Articuler, pour concilier les objectifs des politiques publiques

Les auteurs du rapport soulignent que **les collectivités doivent réaliser la synthèse entre différentes politiques publiques et concilier leurs objectifs parfois contradictoires.**

Pour **résoudre la crise du logement**, elles participent à l'effort de construction. Les **communes soumises à la loi SRU**, en particulier, doivent mobiliser le foncier disponible pour atteindre les objectifs de mixité sociale. Une partie du territoire est en outre soumise aux obligations des **lois Littoral et Montagne**. La raréfaction des terrains constructibles pourrait frapper durement ces communes : le rapport estime qu'un objectif de 50 % de réduction de l'artificialisation **pourrait conduire à construire 100 000 logements de moins chaque année.**

À l'heure où la France entend défendre sa souveraineté économique, **réindustrialiser les territoires et relocaliser les activités stratégiques**, il est aussi nécessaire de faciliter l'implantation de nouvelles activités, en particulier dans les zones peu denses qui connaissent des difficultés économiques. Or, celles-ci ne disposent pas nécessairement d'un « stock » de foncier artificialisé à recycler.

Les zones rurales font face à des enjeux spécifiques de revitalisation et de développement, souvent touchées par la mutation économique, le départ des jeunes ménages, et le manque de services de proximité. Les objectifs de lutte contre l'artificialisation doivent **garantir à tous les territoires des opportunités égales** de développement économique et démographique.

L'effort de réduction de l'artificialisation doit prendre en compte l'ensemble de ces exigences et concilier les objectifs des politiques publiques. **C'est au niveau local que pourra le mieux s'opérer cette synthèse.**

C. Accompagner, pour donner les moyens de la sobriété foncière

Pour atteindre les objectifs ambitieux de protection des sols, au-delà de l'approche réglementaire, **l'accompagnement des projets et des acteurs, tant financier qu'en matière d'ingénierie, sera clef.** La transition vers la sobriété foncière doit être soutenue jusqu'au dernier kilomètre.

Parmi les idées avancées par les auteurs du rapport figurent par exemple l'amélioration du recours aux **établissements publics fonciers**, la pérennisation du **Fonds friches** créé dans le cadre du plan de relance, la mobilisation **d'incitations fiscales** pour les opérations vertueuses, **l'extension des programmes** tels que « Action Cœur de ville » à de nouveaux territoires, ou encore le renforcement des aides à l'élaboration des documents d'urbanisme.

**LA LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION
À L'ÉPREUVE DES TERRITOIRES :
TERRITORIALISER, ARTICULER, ACCOMPAGNER**

**PARTIE 1 -
PENSER UN PROJET DE TERRITOIRE
PLUS SOBRE ET MIEUX INTÉGRÉ :
UNE AMBITION LÉGITIME,
DÉJÀ PORTÉE PAR LES POLITIQUES LOCALES**

Quel sera le visage des territoires de demain ?

À l'heure où la France intensifie sa réflexion sur la transition écologique, il ne s'agit pas seulement d'interroger les énergies que nous utilisons, nos modes de transport, ou nos façons de produire : il faut aussi **penser l'avenir des espaces, des paysages et des territoires.**

Les sols et les espaces se situent au carrefour de l'ensemble des politiques publiques. Ils sont le support des cultures agricoles, et de la souveraineté alimentaire du pays. Ils servent d'habitat aux espèces végétales et animales qui font la qualité de nos paysages et font vivre les écosystèmes. Mais ils sont aussi le socle de l'activité économique, accueillant tant les usines qui constituent notre base productive, que les commerces et services essentiels aux ménages. Le foncier est la clef de la politique du logement, lui faisant parfois même obstacle. Dans un pays qui reste majoritairement une « France de propriétaires », le sol est aussi le lieu de vie de chaque famille française, et souvent une composante essentielle de leur patrimoine.

Pour penser l'avenir des territoires, la gestion des espaces et des sols est donc centrale. **Il faut concilier, dans chaque bassin de vie, l'ensemble des besoins, et les organiser de la manière la plus sobre et la plus efficace possible.** Cet enjeu, intégré aux politiques publiques depuis le début des années 2000 tout particulièrement, s'est traduit sous de nombreuses formes : la protection des espaces agricoles, forestiers et naturels ; la lutte contre l'étalement urbain et la gestion économe de l'espace ; le renforcement de la planification en matière d'urbanisme et l'étude des impacts environnementaux des projets ; la réflexion sur les mobilités, ou encore l'intensification de l'effort de construction de logements collectifs.

Au cours des dernières années, l'attention plus particulièrement s'est portée sur la **consommation d'espace et l'artificialisation des sols.** Face au constat d'une « périurbanisation » croissante, qui peut avoir des impacts adverses sur les milieux et les sols, **les pouvoirs publics se sont engagés dans la voie d'une réduction de l'extension de la ville dans la campagne et d'un meilleur contrôle de la transformation de l'occupation des sols.** Tant au niveau européen que national, mais surtout local, les lignes ont déjà largement bougé, et ces efforts commencent à produire leurs effets.

Dès lors, les **treize propositions de la Convention citoyenne pour le climat** relatives à la lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain, formulées en juin 2020, **ne s'écrivent pas sur une page blanche.**

Elles rappellent un objectif légitime, ambitieux et partagé de maîtrise des impacts de l'urbanisation et de l'artificialisation.

Les évolutions du droit qui s'annoncent pour traduire un effort supplémentaire **doivent s'inscrire dans la continuité des dynamiques déjà engagées. C'est aux territoires, par la voix de leurs citoyens et de leurs élus, qu'il revient, dans le plein exercice de leurs compétences décentralisées, de fixer leurs propres objectifs ambitieux** au regard de leurs spécificités.

I. UNE AMBITION LÉGITIME, RAPPELÉE PAR LA CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT

A. LA LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION, UNE AMBITION NÉE DE LA PRISE DE CONSCIENCE CROISSANTE DES IMPACTS DE L'URBANISATION

1. Une extension des espaces urbains sur le territoire français au cours des dernières décennies, qui entraîne une artificialisation des sols encore mal appréhendée

a) Une urbanisation croissante du territoire français...

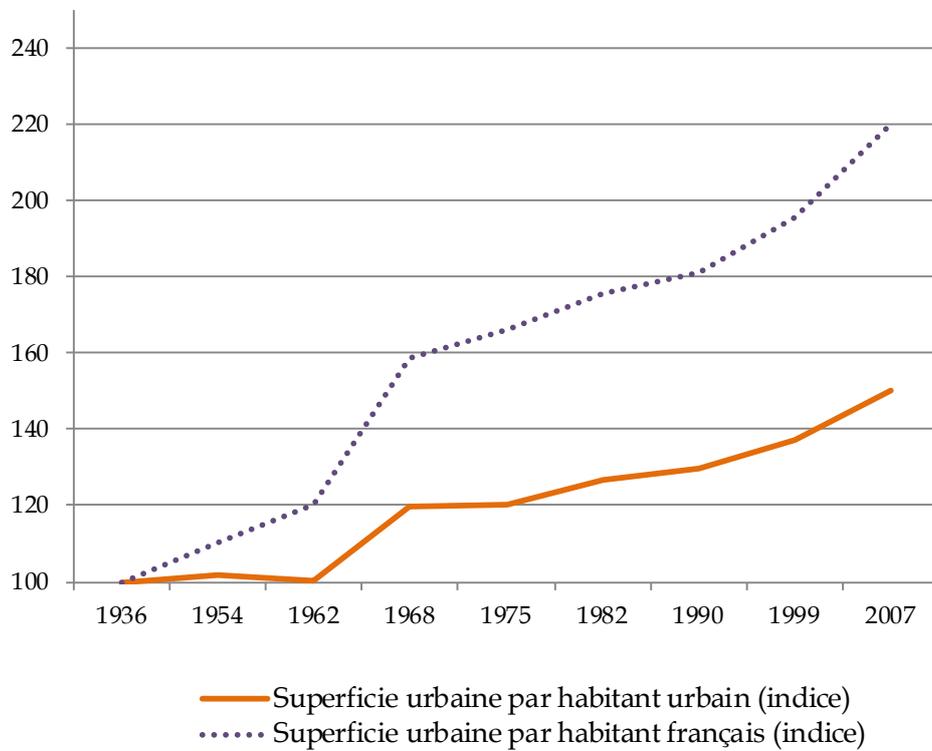
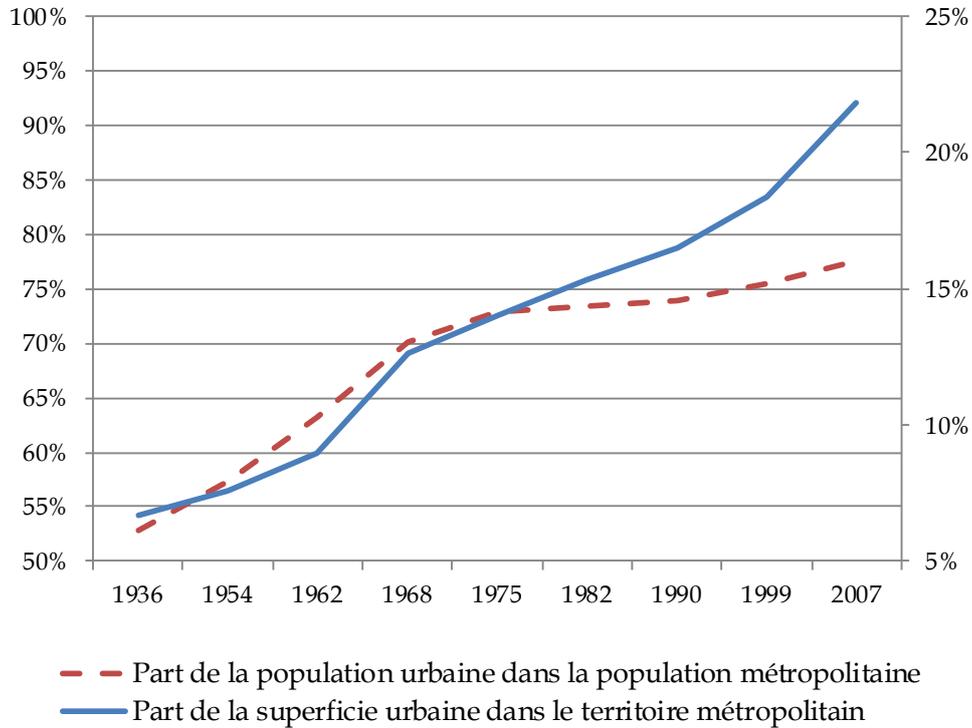
Comme la plupart des pays développés, la France a connu un **mouvement continu d'urbanisation depuis les années 1960**. Entre 1936 et 2020, la part de la population française vivant en ville est ainsi passée de 53 % à **81 %** : 48 millions de citoyens habitent désormais dans des espaces considérés comme urbains¹.

Ces chiffres reflètent le dynamisme démographique des populations urbaines, mais surtout **l'extension des surfaces urbanisées sur l'ensemble du territoire français**. Les aires urbaines, qui représentaient 7 % du territoire métropolitain en 1936, recouvrent désormais **22 % du pays, soit 119 000 km²** (à peu près l'équivalent des Régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nouvelle-Aquitaine réunies).

Les **périodes d'urbanisation les plus fortes** sont intervenues entre les **années 1955 et 1970**, et au cours de la **première décennie du XXI^e siècle**, mais la dynamique se poursuit : entre 1999 et 2010, selon l'INSEE, 1 368 communes considérées comme rurales sont devenues urbaines, la plupart ayant été absorbées par des agglomérations urbaines existantes.

¹Données de la Banque mondiale et de l'INSEE. Selon l'INSEE, est considérée comme une unité urbaine « une commune ou un ensemble de communes sur lequel on trouve une zone de bâti continu, c'est-à-dire un espace au sein duquel il n'y a pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions et dans lequel résident au moins 2 000 habitants », constituant soit une ville isolée, soit une agglomération multicommunale.

L'EXTENSION URBAINE EN FRANCE ENTRE 1936 ET 2007



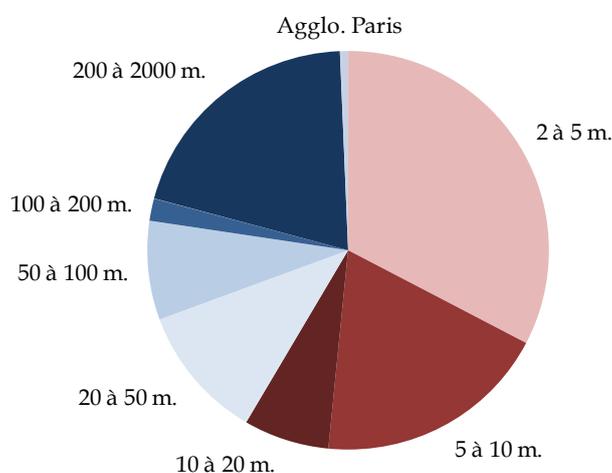
Source : Commission des affaires économiques du Sénat, données INSEE

La croissance des surfaces urbaines **ne peut s'expliquer par la seule augmentation de la population**. La surface urbanisée par habitant français a été multipliée par 2,2 environ entre 1936 et 2007. Surtout, la surface urbanisée par Français habitant en ville a elle aussi augmenté sur la période : les villes françaises sont donc moins denses qu'elles ne l'ont été, tandis que le nombre d'habitants au kilomètre carré reste stable en zone rurale.

Cette perte de densité des espaces urbains reflète le phénomène de périurbanisation qui caractérise désormais le paysage français. Entre 1990 et 2010 selon l'INSEE, c'est la superficie des **villes de moins de 10 000 habitants**, moins denses mais plus attractives, qui a crû le plus rapidement, représentant plus de la moitié de l'extension urbaine. Les autres extensions urbaines sont le fait des grandes villes de **plus de 200 000 habitants**.

La tendance à la périurbanisation, qui se poursuit, dénote selon l'INSEE de « *l'intensification des liens entre les villes et leur périphérie, marquée par la dispersion des lieux d'habitation et le développement des mobilités vers les principaux pôles d'emploi et de services* »¹.

AUGMENTATION DE LA SURFACE DES UNITÉS URBAINES FRANÇAISES
ENTRE 1999 ET 2010, RÉPARTIE PAR TAILLE DES UNITÉS URBAINES



Source : Commission des affaires économiques du Sénat, données INSEE

b) ... qui se traduit par une artificialisation des sols encore insuffisamment définie et mesurée

L'extension de l'aire d'attraction des villes et la croissance des zones périurbaines ont accru l'empreinte urbaine dans des zones auparavant principalement rurales. Sur la totalité du territoire français, **elles se sont traduites par un accroissement de l'artificialisation des sols**.

¹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4267787>

(1) L'artificialisation, une notion qui n'est pas véritablement définie...

L'artificialisation des sols ne fait pas aujourd'hui l'objet d'une définition stabilisée. De manière générale, **elle décrit le changement d'état d'un sol naturel, en raison de son mode d'usage ou d'occupation**, notamment par le biais du bâti, de revêtements comme le bitume, ou de stabilisation, c'est-à-dire d'ajouts de couches composées de graviers ou de sables. Il va de soi que l'urbanisation du territoire français s'est traduite par une forte augmentation de la surface bâtie et revêtue, mais aussi des surfaces transformées en jardin individuel ou en parc urbain : en effet, au sens large, l'artificialisation ne se limite pas à la construction de bâtiments.

Il en résulte une véritable difficulté à définir précisément l'artificialisation.

Le **degré de modification de l'état du sol** peut varier. Au sens strict, une zone de reboisement, ou une terre agricole cultivée, pourraient en effet être considérées comme artificielles, car modifiées par l'intervention humaine : cependant, l'impact sur le sol apparaît bien moindre que dans le cas d'un revêtement par bitume ou de construction de fondations.

Les différentes définitions scientifiques ou académiques ne s'accordent pas non plus sur le **caractère réversible**, ou non, de l'artificialisation, c'est-à-dire sur la possibilité de restaurer un sol à un état équivalent à son état naturel.

Enfin, **la notion générale d'artificialisation n'intègre pas véritablement de qualification de l'état antérieur du sol** ; ainsi, un terrain enfriché laissé à l'abandon peut avoir des caractéristiques écologiques tout aussi intéressantes que certains sols agricoles très appauvris.

L'artificialisation des sols a ainsi fait l'objet de plusieurs tentatives de définition au sein des différents rapports scientifiques et institutionnels parus ces dernières années. Elle **a généralement été assimilée au changement d'état de sols naturels, agricoles et forestiers ; lu sous le prisme de leur changement de mode d'occupation.**

COMPARAISON DES DÉFINITIONS INSTITUTIONNELLES RÉCENTES
DE L'ARTIFICIALISATION

INSEE	<p>« Phénomène anthropique par lequel des espaces naturels, agricoles et forestiers sont transformés au profit d'implantations artificielles » (2017)</p> <p>« Transformation d'un sol à caractère agricole, naturel ou forestier par des actions d'aménagement, pouvant entraîner son imperméabilisation totale ou partielle » (2021)</p>
Ministère de la transition écologique et solidaire Club PLUi	<p>« Transformation d'un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale, afin de les affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport (habitat, activités, commerces, infrastructures, équipements publics...) » (2021)</p>
Cerema	<p>« Est nommé artificialisé tout espace ni naturel, ni agricole, ni forestier » (2019 et 2020)</p> <p>Le Cerema indique utiliser comme synonymes « artificialisation » et « consommation d'espaces ».</p>
Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF) CLC INRA-IFSTTAR	<p>« Changement d'état effectif d'une surface agricole, forestière ou naturelle vers des surfaces artificialisées, c'est-à-dire les tissus urbains, les zones industrielles et commerciales, les infrastructures de transport et leurs dépendances, les mines et carrières à ciel ouvert, les décharges et chantiers, les espaces verts urbains (espaces végétalisés inclus dans le tissu urbain), et les équipements sportifs et de loisirs y compris des golfs. Les espaces qui subissent une artificialisation ne sont plus disponibles pour des usages tels que l'agriculture, la foresterie ou comme habitats naturels » (2017)</p>
France Stratégie	<p>« La définition conventionnelle retenue consiste à désigner comme artificialisés les sols qui ne sont pas des espaces naturels, agricoles ou forestiers » (2019)</p>
Eurostat	<p>Les sols artificialisés recouvrent les « sols bâtis et les sols revêtus et stabilisés (routes, voies ferrées, parkings, chemins...) ».</p> <p>L'INSEE note que cette définition est plus restrictive que la définition française qui recouvre également d'autres « sols artificialisés », comme les mines, les carrières, les décharges, les chantiers, les terrains vagues et les espaces verts artificiels.</p>

Source : Commission des affaires économiques du Sénat, sources citées

(2) ... et sans outil de mesure standardisé

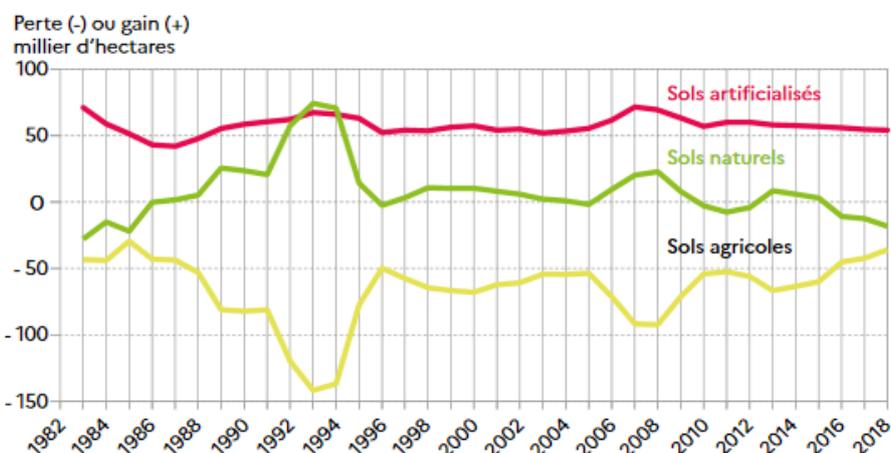
À l'absence de définition claire et partagée de l'artificialisation s'ajoute une véritable **difficulté technique à établir des instruments de mesure « standardisés » de l'artificialisation** des sols en France. **Trois méthodes principales** fournissent aujourd'hui des données relatives

au **changement d'occupation des sols en France**, qui fournissent des indices sur l'état d'artificialisation des sols :

• **L'enquête Teruti-Lucas**

Production et séries	<p>Enquête lancée dans les années 1960, qui couvre le territoire national <u>depuis 1982</u>. Elle est produite par les services statistiques du ministère de l'agriculture. Elle a été adossée en 2005 à l'enquête européenne Lucas.</p> <p>Depuis 2017, les résultats sont publiés de manière triennale (résultats consolidés sur trois ans). Ces nouvelles séries ont été raccordées aux séries historiques, qui couvrent les périodes 1982-1990, 1992-2003 et 2006-2015. La <u>dernière série parue</u> couvre la période 2017-2019, et la plus récente est en cours de recueil (2020-2022).</p>
Méthode de recueil	<p>L'enquête se fonde sur une <u>grille de près de 9 millions de points</u>, situés tous les 250 mètres, qui couvrent le territoire. L'état d'occupation des sols de ces points est relevé, soit à partir des bases de données existantes (IGN, ministère de l'agriculture), soit vérifié (pour 15 % d'entre eux) par photo-interprétation ou sur le terrain par échantillonnage.</p> <p>Ses résultats sont agrégés <u>par département</u>, l'occupation des sols n'est donc pas géolocalisable.</p>
Nomenclature des sols	<p><u>Quinze postes</u> de types de sols, classés en trois grandes catégories :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Sols artificialisés</u>, classés en sols imperméabilisés (bâtis et revêtus), ou en sols perméables (stabilisés, jardins, parcs...) ; - <u>Sols agricoles</u> (cultures annuelles ou permanentes, prairies, jachères, surfaces enherbées, autres) ; - <u>Sols naturels</u>, qui rassemblent forêts, sols boisés, landes et maquis, sols nuls, et sols en eau.

VARIATION ANNUELLE DES SURFACES EN FRANCE MÉTROPOLITAINE SELON LEUR OCCUPATION (ENQUÊTE TERUTI-LUCAS)

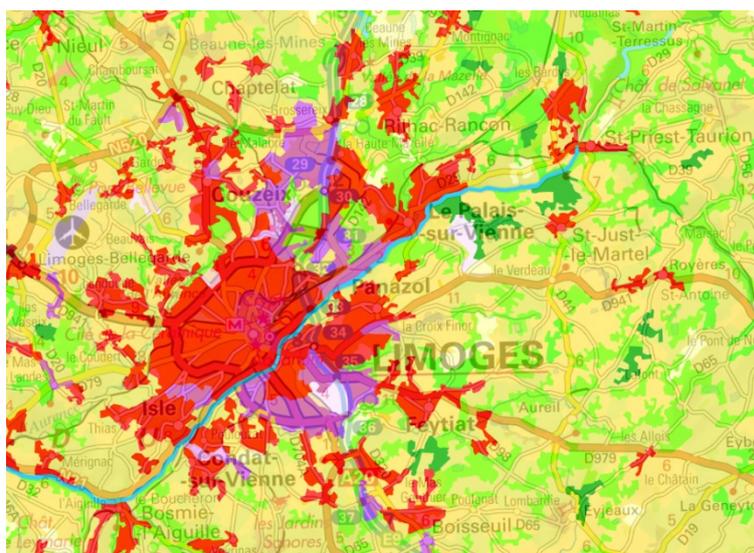


Source : Dossiers de l'Agreste, n° 3, avril 2021, « L'occupation du sol entre 1982 et 2018 »

• **Le CORINE Land Cover (CLC)**

Production et séries	<p>Enquête européenne lancée en 1985 et réalisée dans le cadre du programme « Copernicus » de <u>l'Agence européenne pour l'environnement</u>. En France, elle est organisée par le service statistique du ministère de la Transition écologique et solidaire appuyé de l'IGN.</p> <p><u>Cinq millésimes</u> ont été publiés à ce jour : 1990, 2000, 2006, 2012 et <u>2018</u>.</p>
Méthode de recueil	<p>Les données de CLC sont produites à partir d'<u>images satellitaires</u>, qui sont interprétées pour construire un « inventaire biophysique » de l'occupation des terres européennes.</p> <p>Elles sont menées à l'échelle <u>d'unités dont la surface minimale est de 25 hectares</u>. Les évolutions sont relevées à compter de 5 hectares.</p>
Nomenclature des sols	<p><u>Quarante-quatre postes</u> de types de sols, classés en cinq grandes catégories :</p> <ul style="list-style-type: none">- <u>Sols artificialisés</u> (tissu urbain continu, discontinu, zones industrielles ou commerciales et réseaux de communication, mines, espaces verts artificialisés) ;- <u>Sols agricoles</u> (terres arables, cultures permanentes, prairies, zones hétérogènes) ;- <u>Forêts et sols semi-naturels</u> (forêts, végétation arbustive et herbacée, espaces ouverts) ;- <u>Zones humides</u> intérieures et côtières ;- <u>Surfaces en eau</u> continentales ou maritimes. <p>Six postes spécifiques aux DOM sont également listés, comme les mangroves.</p>

EXEMPLE DE VISUALISATION GÉOGRAPHIQUE DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE CLC

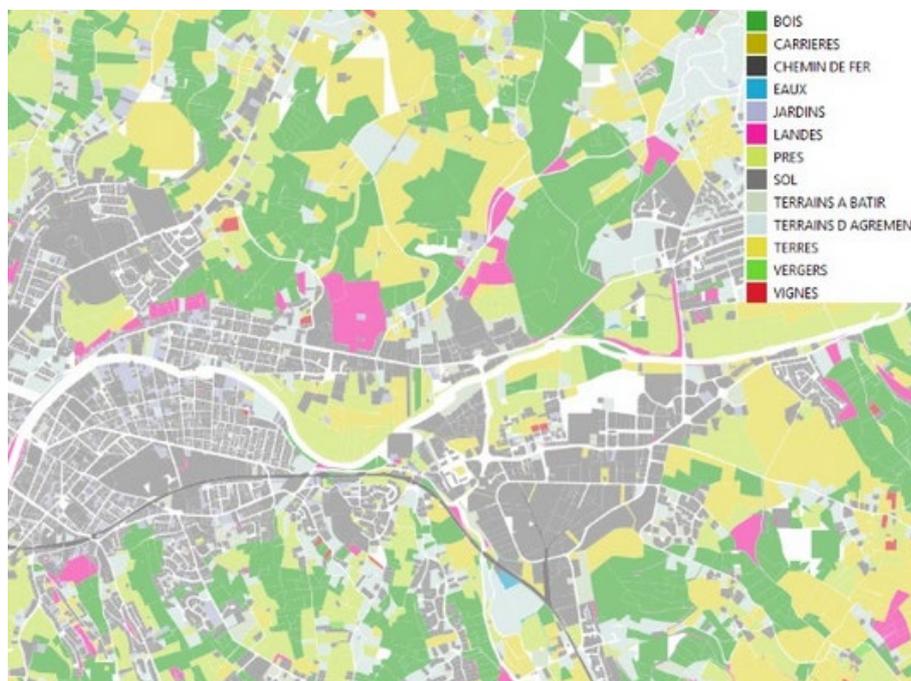


Source : Géoportail, données de Corine Land Cover 2018.

• **Les fichiers fonciers**

Production et séries	Base nationale mise à jour annuellement, sur la base des données fiscales, et retraitées par le Cerema. Les données annuelles sont disponibles depuis 2009.
Méthode de recueil	Fondée sur les données « MAJIC » transmises par l'administration fiscale, recueillies par le biais des déclarations fiscales (en matière de taxe foncière). Elles décrivent le bâti et le non bâti à l'échelle parcellaire et de manière géolocalisée, et comportent également des informations relatives au type de propriétaire et au type de bâti (habitat, commerce...). Cette méthode permet notamment d'obtenir des informations relatives à la densité de construction et d'occupation d'un espace, ou à la vacance. Ne sont pas inclus les espaces non cadastrés (notamment les voies de circulation).
Nomenclature des sols	<u>Treize types de sols</u> , classés en deux grandes catégories : - Les <u>espaces naturels, agricoles et forestiers</u> : bois, eaux, landes, prés, terres, vergers, vignes. - Les <u>espaces artificialisés</u> : carrières, chemins de fers, jardins, terrains d'agrément, terrains à bâtir, « sol ».

EXEMPLE DE VISUALISATION GÉOGRAPHIQUE DES FICHIERS FONCIERS

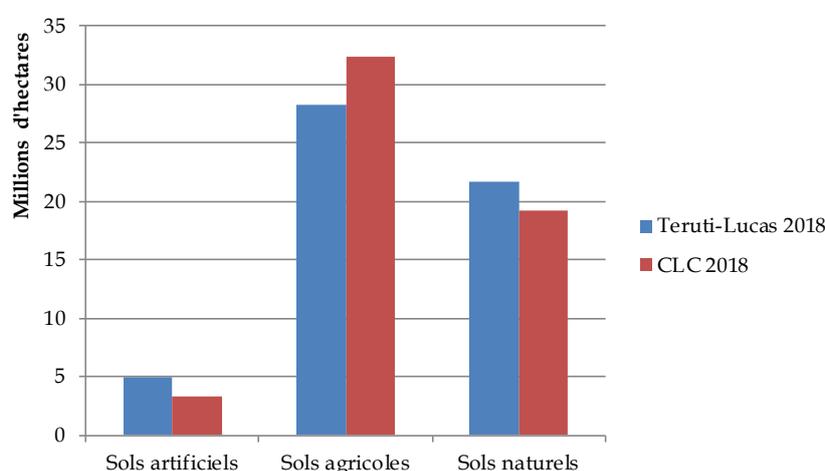


Source : Site de l'Observatoire national de l'artificialisation des sols

Les différentes méthodologies et l'absence de définition partagée de l'artificialisation compliquent donc la mesure du phénomène. **Les chiffres obtenus par les différentes méthodes peuvent ainsi varier sensiblement, conduisant à des écarts pouvant aller de 2 % à plus de 50 %** selon l'INRA¹.

En 2012, l'enquête CLC établissait, pour la France, un **taux d'artificialisation de 5,5 %**, tandis que l'analyse des fichiers fonciers aboutissait à un taux de **9,1 %**. Pour 2017, le Cerema l'estime à **6,8 %**, et à **9,6 %** en y incluant l'estimation des surfaces artificialisées non cadastrées². **En matière de rythme d'artificialisation, les estimations varient de 16 000 à 60 000 hectares par an**³, les derniers chiffres du Cerema le situant au cours de la dernière décennie entre 20 000 et 30 000 hectares environ.

COMPARAISON DES RÉSULTATS DES ENQUÊTES TERUTI-LUCAS ET CLC EN 2018



Source : Enquêtes Teruti-Lucas et CLC, 2018

2. Une artificialisation diffuse, à l'impact différencié sur le territoire français

La dynamique de long terme montre une augmentation de l'artificialisation des sols en France. Entre les années 1980 et 2010, le pays a connu une période de forte artificialisation (environ + 1,5 % par an), avant que le taux ne se stabilise autour de 1 % depuis 2009 environ.

Environ 5 millions d'hectares sont aujourd'hui considérés comme artificialisés en France métropolitaine, sur 55 millions au total. Plus d'un tiers concerne des sols revêtus ou stabilisés, en grande partie des

¹ « Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts, et leviers d'action », rapport d'expertise scientifique collective de l'INRA et de l'IFSTTAR, décembre 2017.

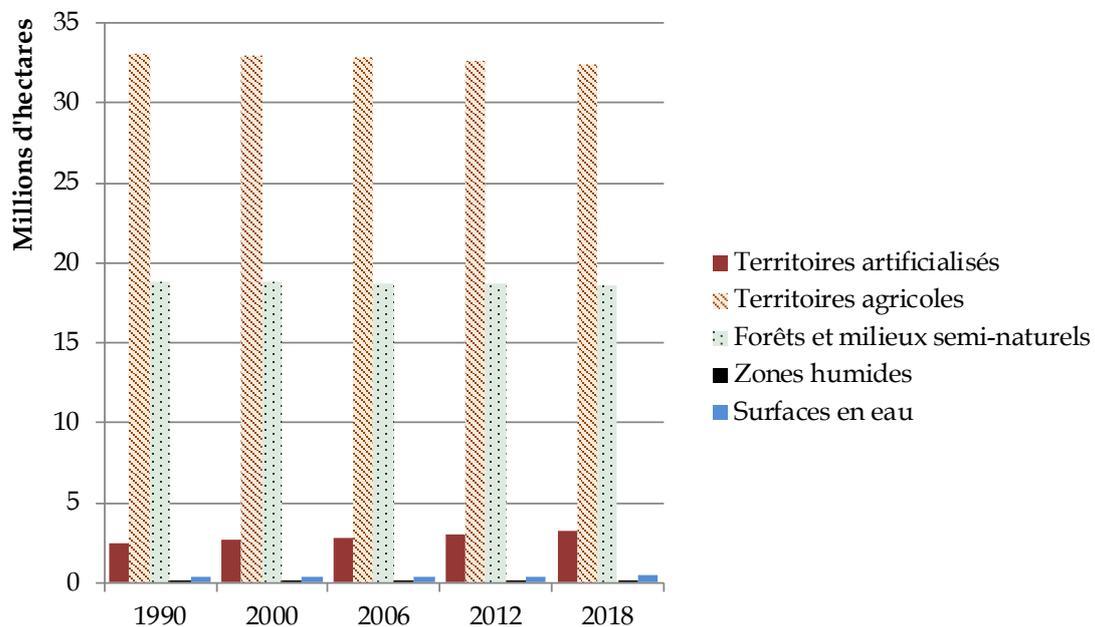
² « L'artificialisation et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers », période 2009-2018, Cerema.

³ « Objectif "zéro artificialisation nette" : quels leviers pour protéger les sols ? », juillet 2019, France Stratégie.

infrastructures de transport ou de parkings, tandis **qu'un quart est imputable aux sols bâtis**. Le reste est constitué de parcs, jardins, pelouses ou terrains de sport.

La répartition entre destinations des surfaces artificialisées témoigne d'une prédominance de l'habitat. En stock, environ 42 % des sols artificialisés, soit 2 millions d'hectares environ, sont dédiés au logement, dont plus de la moitié sont des jardins ou autres espaces enherbés et nus¹. En flux, sur l'année 2018, qui est représentative, **l'habitat représente 70 % de l'artificialisation nouvelle**².

ÉVOLUTION DE L'OCCUPATION DES SOLS EN FRANCE ENTRE 1990 ET 2018
SELON L'ÉTUDE CLC

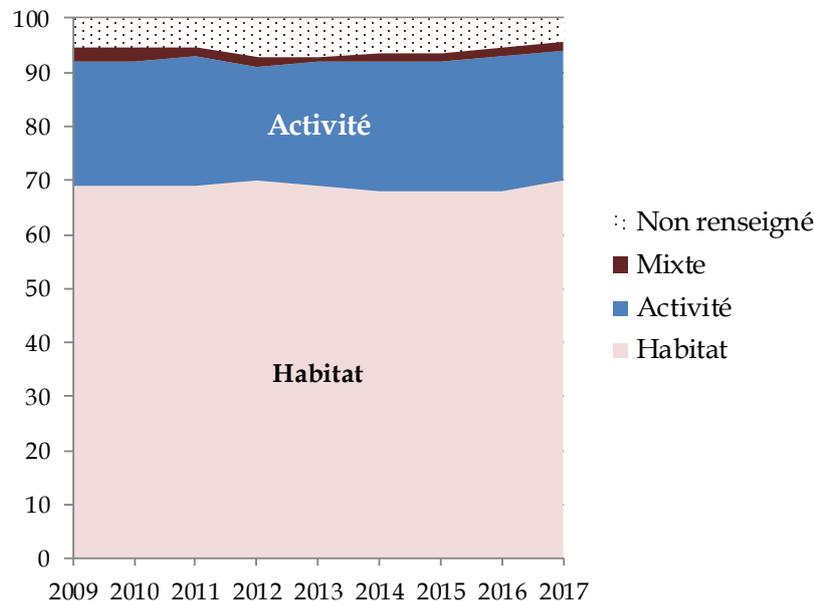


Source : Commission des affaires économiques du Sénat, données CLC 2018

¹ Rapport de France Stratégie, 2019, précité.

² Rapport du Cerema, précité.

DESTINATION DES SOLS NOUVELLEMENT ARTIFICIALISÉS
ENTRE 2009 ET 2017



Source : Commission des affaires économiques du Sénat, données issues de « L'artificialisation et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers, 2009-2018 », Cerema, 2020

Les infrastructures se placent au second rang des surfaces artificialisées existantes, avec près de 28 % du total, dont une grande majorité de sols revêtus, principalement de bitume¹.

L'artificialisation nouvelle pour **l'activité** représente un peu moins de **6 000 hectares par an**, soit un peu moins **du quart** du total. Toutefois, elle se répartit en de grandes emprises à l'impact local plus important². En stock, le **foncier dit économique représente 14 %** (dont **4 % pour les implantations industrielles** et 10 % pour les infrastructures agricoles et sylvicoles) ; et les infrastructures de services et de loisirs représentent 16 % du total des surfaces artificialisées (dont environ **5 % pour les services publics**)³.

Ces chiffres **rappellent le caractère diffus de l'artificialisation : elle ne se produit pas uniquement au sein des zones déjà urbanisées**. La construction de bâtiments isolés ou d'infrastructures de transport, sans qu'ils se situent en continuité de zones urbaines, contribue à changer les modes d'occupation de sols préalablement agricoles ou naturels. À une échelle plus large, reflet du phénomène de périurbanisation, les communes peu denses et rurales participent aussi à la consommation de sols agricoles, forestiers et naturels.

¹ Rapport France Stratégie, 2019, précité.

² « L'artificialisation et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers », 2009-2018, précité.

³ Rapport France Stratégie, 2019, précité.

En outre, **le rythme et l'étendue de l'artificialisation varient fortement selon les territoires français**. Les territoires littoraux et les aires d'influence des grandes métropoles sont particulièrement artificialisés, mais les régions peu denses sont, en termes relatifs et au regard de la population, d'importants contributeurs à l'artificialisation nouvelle. Les départements d'Outre-mer sont aussi marqués par un taux d'artificialisation élevé, lié à leur caractère insulaire. (*L'impact différencié de l'artificialisation sur le territoire français est détaillé au A du I de la seconde partie du présent rapport*).

B. LA DYNAMIQUE D'ARTIFICIALISATION SOULÈVE DES PROBLÉMATIQUES TANT ENVIRONNEMENTALES QU'ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

L'artificialisation croissante du territoire, et les politiques visant à la limiter soulèvent des enjeux non négligeables, tant du point de vue environnemental qu'économique ou social.

1. L'atteinte aux fonctions écologiques des sols

L'impact de l'artificialisation peut être d'abord appréhendé à travers le prisme de **l'atteinte aux fonctions écologiques des sols**.

Près des deux tiers des sols artificialisés en France sont bâtis ou revêtus, ce qui conduit à leur **imperméabilisation**. Celle-ci qui modifie leurs propriétés hydriques, pouvant limiter la constitution de réserves souterraines, et accroître le ruissellement et les inondations en limitant l'infiltration des précipitations.

La perturbation de la structure du sol et de ses différentes couches modifie également la **biodiversité** qui l'habite, tant au sein du le sol lui-même, qu'à sa surface. En tant qu'habitat naturel ou forestier, le sol est un déterminant important de la biodiversité : l'extension de l'emprise du bâti, des terrains déboisés ou désherbés, et les ruptures de continuité écologique contribuent à réduire la population de certaines espèces.

En outre, la perte de végétation peut réduire la performance des sols en matière de **stockage de carbone**, et contribuer, par l'effet combiné du bâti et des revêtements du sol, à la création **d'îlots de chaleur**.

Enfin, les sols artificialisés, de par leur mode d'occupation, sont plus susceptibles de faire l'objet de **pollutions**, résultant tant d'activités industrielles (par exemple par des métaux lourds ou des hydrocarbures) que d'utilisation de produits chimiques (dans le cas des jardins ou cultures par exemple)¹.

¹ Rapport de l'INRA et de l'IFSTTAR, 2017, précité.

2. Une réduction de la surface agricole utile

L'artificialisation des sols représente aussi, à long terme, **un risque pour la préservation de l'activité agricole en France**. S'il n'y a pas aujourd'hui de risque de pénurie de terres agricoles utiles, plus de la moitié du territoire étant toujours constitué d'espaces agricoles, il est cependant vrai que l'extension des zones urbaines se fait en majorité au détriment d'espaces auparavant dédiés à l'activité agricole. En quarante ans, entre 1980 et 2020 environ, près de **2,4 millions d'hectares de terres, soit 4,3 %** du territoire français, ont perdu leur caractère agricole¹.

Ces chiffres masquent une **réalité complexe** : les surfaces dédiées aux **cultures annuelles ont augmenté** de 2,6 millions d'hectares sur la même période, tandis que les espaces de prairies, surfaces enherbées, vignes et vergers ont décré de 5 millions d'hectares, reflétant aussi des évolutions structurelles du secteur agricole. Par ailleurs, **une partie du recul des terres agricoles en France s'explique par l'avancée de la forêt**, qui a gagné 1,4 million d'hectares en quarante ans, très majoritairement sur des surfaces auparavant agricoles. Selon l'INRA, « *60 % des sols agricoles ayant quitté cette catégorie entre 2006 et 2014 sont passés en sols boisés et naturels. Ainsi, une part importante des pertes de terres agricoles est liée plus à la déprise ou à l'enfrichement qu'à l'artificialisation* »².

Quels qu'en soient les mécanismes, la réduction de la surface des terres agricoles **soulève d'importants enjeux économiques et de souveraineté alimentaire**.

La **réduction de la surface agricole utile (SAU)**, qui a diminué de 9 % entre 1988 et 2013, n'emporte pas à court-terme de pénurie de terres agricoles au regard des mutations structurelles de l'économie française : en effet, le secteur agricole a vu son poids dans le PIB diminuer de moitié sur la période, tout comme l'emploi agricole et le nombre d'exploitations agricoles. Cependant, à plus long terme, cette évolution **pourrait remettre en cause la capacité de la France à assurer sa production alimentaire**, si la surface cultivée par habitant continuait à décroître.

À une échelle plus fine, en outre, les chiffres bruts de l'artificialisation ne permettent pas d'appréhender les **différences de potentiel agronomique des terres cultivables**. La construction d'un lotissement sur des terres très fertiles n'aura pas le même impact que la réutilisation d'une friche agricole résultant de la déprise. Or, selon l'INRA, l'extension de l'artificialisation en zone périurbaine concerne principalement des terres présentant de bonnes caractéristiques agricoles. Au niveau local,

¹ Dossiers de l'Agreste, n° 3, avril 2021, « L'occupation du sol entre 1982 et 2018 ».

² Rapport de l'INRA précité.

dans les zones à l'artificialisation particulièrement élevée, les bouleversements de l'économie agricole peuvent se révéler conséquents.

Il apparaît toutefois que la perte de terres agricoles a **sensiblement ralenti au cours de la dernière décennie**. Alors qu'elles se réduisaient à hauteur de 119 000 hectares par an environ au début des années 1990, la perte annuelle est désormais de l'ordre de 50 000 hectares depuis 2012, dont la moitié environ perdue au profit de la ville.

3. Des enjeux économiques ambivalents

Une lecture économique du phénomène d'artificialisation offre des conclusions ambivalentes.

La gestion des terres artificialisées, et plus généralement, de l'urbanisation du territoire, est un **sujet central pour les collectivités territoriales**. D'abord, l'étalement urbain **accroît la portée géographique du besoin de services publics et de réseaux** : réseau de transports en commun plus étendu, assainissement, voirie... Il engendre donc **d'importants coûts pour les budgets publics locaux**, liés à l'aménagement du territoire et aux services urbains. Ensuite, l'étalement interroge l'efficacité de la ville, et peut remettre en question les équilibres existants : le développement de zones périurbaines pavillonnaires éloignées des centres-bourgs, par exemple, a sans doute **contribué à l'affaiblissement du commerce de centre-ville** au profit de zones commerciales d'entrées de ville. Enfin, ce sont souvent les élus locaux qui doivent traiter, en bout de chaîne, de la remise en état des friches industrielles, de la réhabilitation des centres-bourgs, ou encore de la gestion des événements climatiques accentués par l'artificialisation (canicules, inondations...). En dépit de financements complémentaires d'État, **une grande partie de l'effort budgétaire de revitalisation des territoires, de cohésion et d'aménagement est aujourd'hui porté par les budgets locaux**. De nouvelles exigences de désartificialisation, de réhabilitation de friches ou de portage foncier pourraient contribuer à alourdir l'impact budgétaire. Dans une période de réforme d'ampleur de la fiscalité locale, avec la disparition de la taxe d'habitation et l'évolution de la fiscalité de production, **les ressources des collectivités sont pourtant déjà fortement contraintes**.

Du point de vue de la ressource foncière, le constat est également ambivalent : le phénomène d'artificialisation pourrait avoir contribué à limiter la hausse des prix des terres, et donc des logements. En effet, la cherté du foncier est l'un des principaux déterminants de l'artificialisation, qui a repoussé une partie de la population hors des métropoles et vers les périphéries plus accessibles. Une restriction des constructions aux seules zones déjà artificialisées **pourrait accentuer la rareté, et, dans certaines régions, alimenter la hausse des prix du foncier**. Cela constituerait un obstacle tant pour **l'effort de construction de logements abordables** ; pour

la **relocalisation d'activités économiques** et l'effort de compétitivité ; que pour la **cohésion sociale**.

Pour construire une réponse pertinente adaptée aux enjeux, la **politique de lutte contre l'artificialisation** devra prendre en compte ces dynamiques économiques sous-jacentes.

4. Une vigilance particulière en matière de cohésion territoriale

L'**étalement urbain** progressif, qui a **allongé les distances** entre les cœurs urbains et les périphéries périurbaines, mais surtout avec les ultra-périphéries plus rurales, a sans doute **contribué à l'émergence d'un sentiment de relative fracture territoriale**. La **lutte contre l'artificialisation, qui limite le mitage et l'étalement urbain**, peut être ainsi être regardée comme participant, à terme, d'une plus grande cohésion des territoires.

Cependant, il ne faudrait pas que des restrictions trop fortes de la construction en milieu périurbain ou rural accentuent ces fractures. Alors que les villes périurbaines sont aujourd'hui les plus dynamiques, **il est naturel que leurs habitants bénéficient des mêmes services, des mêmes opportunités de développement** que les habitants des zones plus denses.

De même, bien que la transition vers des mobilités plus douces et plus collectives soit amorcée, **la voiture reste incontournable pour les trajets quotidiens** de nombreux Français éloignés de leur lieu de travail ou des zones d'activité. Une partie non négligeable de l'artificialisation existante est liée aux infrastructures routières et de stationnement : si un effort particulier doit être fait à ce niveau, il est nécessaire de **tenir compte des modes de vie de l'ensemble des Français, en zone rurale comme urbaine**.

C. UNE AMBITION PARTAGÉE, RAPPELÉE PAR LA CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT

Corollaire de l'urbanisation du territoire français, conséquence visible d'un ensemble de dynamiques économiques et sociétales, l'**artificialisation des sols** a fait l'objet d'une prise de conscience progressive des pouvoirs publics et des citoyens.

Plus particulièrement depuis 2015, puis à l'impulsion du Plan Biodiversité, **de nombreux travaux institutionnels et parlementaires ont été menés afin de formuler des propositions concrètes en matière de lutte contre l'artificialisation**.

Ainsi, les treize propositions de la Convention citoyenne pour le climat en matière d'artificialisation des sols, qui portent un objectif légitime et partagé, **ne s'écrivent pas sur une page blanche, mais s'inscrivent dans la continuité de dynamiques déjà engagées**.

1. Une évolution engagée depuis les années 2000, qui s'accélère depuis 2015

Au niveau national, la loi a été sensiblement renforcée depuis les années 2000 environ, pour accélérer l'intégration des enjeux de lutte contre l'étalement urbain. Les lois successives ont fait **évoluer les documents d'urbanisme en renforçant leurs obligations de bilan et de diagnostic**, en durcissant les conditions applicables aux nouvelles **ouvertures à l'urbanisation**, et en rénovant les **outils réglementaires** des PLU (*voir ci-dessous la partie II-A*).

La lutte contre l'artificialisation a été introduite pour la première fois en tant qu'objectif de politique publique en 2015, **le taux d'artificialisation étant alors retenu parmi les « dix nouveaux indicateurs de richesse »** destinés à déterminer la qualité de la croissance.

Afin d'accroître la connaissance du phénomène du point de vue scientifique, **l'INRA et l'IFSTTAR ont rendu en décembre 2017 une étude d'expertise collective** commandée par le ministère de la transition écologique et solidaire, l'Ademe et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Le « Plan Biodiversité » établi en 2018 a retenu la limitation de la consommation d'espace comme l'un de ses vingt-quatre objectifs principaux, aux côtés du développement de la nature en ville. Surtout, **le plan a introduit un objectif de « zéro artificialisation nette »**, à une échéance devant être déterminée ultérieurement. Pour autant, le plan ne prévoyait pas d'inscrire cet objectif dans la loi.

OBJECTIFS ET ACTIONS DU PLAN BIODIVERSITÉ RELATIVES À L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

Axe 1 - Reconquérir la biodiversité dans les territoires

Objectif 1.1 - Développer la nature en ville et offrir à chaque citoyen un accès à la nature

Action 1 - Cofinancer des opérations innovantes pour renforcer l'intégration de la nature dans la ville, avec des objectifs d'augmentation de la part de la surface végétalisée et d'arbres en ville ;

Action 5 - Renforcer le cadre d'action pour la préservation et la restauration des zones humides ;

Objectif 1.3 - Limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette

Action 7 - Publier annuellement un état de lieux de la consommation d'espaces et mettre à disposition des données transparentes et comparables à toutes les échelles territoriales ;

Action 8 - Inscrire dans la loi l'obligation pour les collectivités de lutter contre l'étalement urbain et favoriser la densification ;

Action 9 - Renforcer le contrôle des préfets dans la lutte contre l'étalement urbain ;

Action 10 - Définir, en concertation avec les parties prenantes, l'horizon temporel pour atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette » et la trajectoire pour y parvenir, qui seront intégrés aux documents d'urbanisme ;

Action 12 - Moderniser le cadre réglementaire et la gouvernance de l'aménagement commercial afin de limiter l'artificialisation des sols, et obliger la construction nouvelle de stationnement à être perméable ;

Action 13 - Constituer un groupe de travail relatif à la lutte contre l'artificialisation.

Depuis la publication du Plan Biodiversité, de nombreux travaux relatifs à la lutte contre l'artificialisation des sols ont été conduits afin d'identifier les pistes d'évolution des politiques publiques en la matière.

En février 2019, le Comité pour l'économie verte a rendu au ministère de la transition écologique et solidaire et au ministère de l'économie et des finances un premier **rapport** de diagnostic intitulé « *Les enjeux de l'artificialisation des sols* », co-présidé par la sénatrice Anne-Catherine Loisier et la députée Anne-Laurence Petel. En juillet 2019, il a été complété par un second volet relatif aux « *Instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols* », comportant cinq axes de recommandations déclinées en de nombreuses propositions¹.

En juillet 2019, France Stratégie a remis aux ministères de la transition écologique et solidaire, au ministre de la cohésion des territoires et

¹ « *Les instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols* », Comité pour l'économie verte », 2019.

des relations avec les collectivités territoriales, et au ministre chargé de la ville et du logement, un **rapport** intitulé « *Objectif "zéro artificialisation nette" : quels leviers pour protéger les sols ?* »¹. Celui-ci a identifié trois scénarios possibles, à horizon 2030, d'évolution de la consommation d'espaces, et identifié plusieurs leviers d'action, tels que l'amélioration de la mesure du phénomène, l'intensification des efforts de densification, et l'amélioration des mécanismes de compensation.

À la même période, en juillet 2019, un groupe de travail interministériel a été constitué sous l'égide des ministères de la ville et du logement, de l'agriculture et de la transition écologique et solidaire, conformément au Plan Biodiversité, afin d'émettre des propositions relatives à la lutte contre l'artificialisation et de consolider les différents travaux réalisés précédemment.

2. En matière de lutte contre l'artificialisation, les propositions de la Convention citoyenne pour le climat poursuivent les réflexions engagées

La lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain est l'un des objectifs **identifiés par la Convention citoyenne pour le climat, dans son rapport de 150 propositions remis en juin 2020.**

Les rapporteurs du groupe de travail ont interrogé un représentant de la Convention citoyenne sur l'identification de ce sujet et la genèse de ces propositions. Selon les éléments recueillis, **le dossier d'information commun remis au début des travaux aux citoyens mentionnait déjà l'artificialisation des sols comme une piste de travail.**

Le représentant a cependant indiqué que **ce sujet ne figurait pas au sommet de la liste de priorité établie par les membres de la Convention, ayant d'ailleurs failli être écarté** de la liste des recommandations finales au moment du tri. D'ailleurs, le rapport final de la Convention fait état d'un lien moins direct avec la réduction des émissions de gaz à effet de serre que la plupart des autres propositions émises. **Une fois retenues, les propositions ont cependant été adoptées à 99 % des voix.**

¹ *Rapport France Stratégie, 2019, précité.*

OBJECTIFS ET PROPOSITIONS DE LA CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT
EN MATIÈRE D'ARTIFICIALISATION DES SOLS

Thématique « Se loger »

Objectif 3 : Lutter contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain en rendant attractive la vie dans les villes et villages

Proposition 1 - Définir une enveloppe restrictive du nombre d'hectares maximum pouvant être artificialisés réduisant par deux l'artificialisation des sols. Rendre les PLU conformes aux SCoT ;

Proposition 2 - Interdire toute artificialisation des terres tant que des réhabilitations de friches commerciales, artisanales ou industrielles sont possibles dans l'enveloppe urbaine existante ;

Proposition 3 - Prendre immédiatement des mesures coercitives pour stopper les aménagements de zones commerciales périurbaines très consommatrices d'espace ;

Proposition 4 - Protéger fermement et définitivement les espaces naturels, les espaces agricoles périurbains et les forêts périurbaines. S'assurer d'une gestion durable de l'ensemble des forêts privées et publiques. S'assurer de la création de ceintures maraîchères autour des pôles ;

Proposition 5 - Faciliter les changements d'usage des terrains artificialisés non occupés ;

Proposition 6 - Faciliter les réquisitions de logements et bureaux vacants ;

Proposition 7 - Faciliter les reprises et réhabilitations de friches, notamment par la possibilité pour les communes d'exproprier les friches délaissées depuis dix ans ou davantage ;

Proposition 8 - Évaluer le potentiel de réversibilité des bâtiments avant toute démolition ou toute nouvelle construction ;

Proposition 9 - Permettre la construction d'immeubles collectifs dans les zones pavillonnaires ;

Proposition 10 - Renforcer les contrôles du respect des obligations de protection des espaces et de limitation de consommation des terres non urbanisées, sanctionner pénalement les manquements ;

Proposition 11 - Sensibiliser à l'importance et l'intérêt de la ville plus compacte et construire une nouvelle culture de l'habitat collectif ;

Proposition 12 - Financer les rénovations des logements dans les petites communes ;

Proposition 13 - Rendre les centres plus attractifs par la revitalisation des commerces et le maintien des écoles en milieu rural.

Les propositions de la Convention **s'inscrivent largement dans la continuité des réflexions menées préalablement. Les thématiques prioritaires et les leviers identifiés sont similaires à ceux mis en avant depuis plusieurs années** par les différents rapports institutionnels et les évolutions de la législation. Par exemple :

- La réduction de la consommation d'espace au sein des documents de planification renvoie aux évolutions des SCoT et des PLU, qui doivent désormais fixer des objectifs chiffrés de réduction de la consommation ;
- La conditionnalité de l'urbanisation nouvelle a déjà été renforcée par le biais de l'étude du potentiel de densification dans les documents d'urbanisme et le durcissement du contrôle du préfet sur ceux-ci ;
- Le durcissement des règles d'urbanisme commercial figurait parmi les mesures du Plan Biodiversité ;
- L'incitation à la réhabilitation des friches, à la transformation de locaux vacants et à la réversibilité figurait en bonne place parmi les mesures votées dans la loi ELAN et parmi les programmes nationaux et locaux comme Action Cœur de Ville ou la revitalisation des territoires.

Toutefois, il faut noter que **les propositions de la Convention citoyenne adoptent, sur beaucoup de points, une posture plus coercitive** que les mesures mises en œuvre jusqu'à aujourd'hui, allant par exemple jusqu'à **engager la responsabilité pénale** des décideurs locaux ; ou demandant la **conformité du PLU au SCoT**, proposition qui court un fort risque d'inconstitutionnalité au regard du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre.

Sur d'autres points, les propositions de la Convention citoyenne apparaissent assez peu précises, en prévoyant par exemple de « faciliter les changements d'usage » ou à « faciliter les reprises et la réhabilitation de friches », sans davantage de précisions sur les évolutions législatives, réglementaires ou sur les financements à mobiliser.

3. Le projet de loi présenté par le Gouvernement s'éloigne significativement des propositions qu'il est supposé traduire

Conformément aux annonces du Président de la République, le Gouvernement a présenté le 10 février 2021 un **projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, visant à traduire les propositions** de nature législative de la Convention citoyenne. Ce texte comprend, au chapitre III du titre IV, **9 articles relatifs à la lutte contre l'artificialisation des sols**.

Une analyse des articles du projet déposé par le Gouvernement révèle que le texte s'éloigne significativement des propositions de la Convention.

Une partie des mesures traduit en réalité davantage des annonces préalables ou ultérieures du Gouvernement, sans lien direct avec les travaux de la Convention. Ainsi, l'objectif de « zéro artificialisation nette » ne figure pas parmi les demandes de la Convention, mais est défendu par le

Gouvernement depuis 2018. De même, l'élaboration d'une stratégie nationale des aires protégées n'est pas mentionnée dans les propositions, mais correspond à celle adoptée par le Gouvernement en janvier dernier, qui inclut un objectif identique à celui fixé par le projet de loi¹. La plupart des mesures **renvoient aussi des décisions d'ampleur à des décrets**, concernant notamment la nomenclature des sols artificialisés, non évoquée par la Convention.

Nombre de mesures ont été reprises dans l'esprit, mais avec des différences notables dans la méthode ou les chiffres. Ainsi, la réduction d'un quart de la consommation d'espace, par rapport aux vingt ans passés, s'est transformée en une réduction de moitié par rapport aux dix ans passés. D'une mise en œuvre au niveau des SCoT ou PLU(i) proposée par la Convention, le Gouvernement a retenu une mise en œuvre au niveau des SRADDET. Le gel d'aménagement de zones d'activités périurbaines s'est transformé en interdiction de très grands centres commerciaux.

Enfin, **une grande partie des propositions de la Convention n'ont pas fait l'objet de mesures législatives au sein du projet de loi initial**, comme par exemple en matière de gestion des forêts, de logements vacants ou de densification des zones pavillonnaires.

Le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui devrait être examiné par le Sénat au cours du mois de juin prochain, **diffère donc sensiblement des propositions de la Convention citoyenne pour le climat, dont il devait être la traduction.**

¹ Stratégie nationale pour les aires protégées 2030, janvier 2021.

COMPARAISON DES PROPOSITIONS DE LA CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT ET DES
MESURES DU PROJET DE LOI INITIAL DIT « CLIMAT ET RÉSILIENCE »

Mesures du projet de loi	Propositions de la Convention citoyenne
<p><u>Article 47</u> – Objectifs programmatiques de lutte contre l’artificialisation des sols</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objectif de zéro artificialisation nette ; • Objectif de réduction de moitié en dix ans de l’artificialisation des dix dernières années. 	<p><u>Non conforme aux propositions</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le Convention ne prévoit pas d’objectif de zéro artificialisation nette ; • La Convention fixe un objectif de réduction d’un quart en dix ans de l’artificialisation des vingt dernières années.
<p><u>Article 48</u> – Principes de l’action publique en matière de lutte contre l’artificialisation et définition de l’artificialisation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grands principes de lutte contre l’artificialisation ; • Définition de l’artificialisation et renvoi au décret pour établir une nomenclature. 	<p><u>Non conforme aux propositions et non prévu</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Convention ne prévoit pas explicitement d’objectif de zéro artificialisation nette ; • La Convention retenait une définition plus proche de celle de la consommation d’espaces, non fondée sur l’atteinte aux fonctions des sols.
<p><u>Article 49</u> – Intégration des objectifs dans les documents de planification en matière d’urbanisme ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objectif décennal fixé au niveau régional dans le SRADDET, qui s’impose par compatibilité aux SCoT, PLU(i) et cartes communales dans des délais réduits ; • L’objectif de réduction doit être d’au moins 50 % sur dix ans par rapport aux dix années précédentes, et la trajectoire doit viser le ZAN ; • Le SCoT et les PLU(i) conditionnent les ouvertures nouvelles à l’urbanisation à l’utilisation préalable des possibilités de densification et de recyclage foncier. 	<p><u>En majorité non conforme aux propositions</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Convention confie aux SCoT et aux PLU(i) la fixation d’un objectif chiffré, non à la Région. Les délais de mise en œuvre ne sont pas précisés ; • La Convention fixe un objectif de réduction de - 25 % en dix ans de l’artificialisation des vingt dernières années ; • La conditionnalité de l’ouverture à l’urbanisation est conforme aux propositions de la Convention.
<p><u>Article 50</u> – Bilan annuel obligatoire de la lutte contre l’artificialisation par les communes et EPCI</p>	<p><u>Non prévu par les propositions</u></p>
<p><u>Article 51</u> – Densité minimale de construction dans les grandes opérations d’urbanisme</p>	<p><u>Non prévu par les propositions</u></p>
<p><u>Article 52</u> – Principe d’interdiction des grandes surfaces commerciales</p>	<p><u>Correspond en partie aux propositions</u> :</p> <p>La demande de gel de l’aménagement</p>

<p>artificialisantes</p> <ul style="list-style-type: none">• Interdire les projets d'implantation commerciale de plus de 10 000m² générant de l'artificialisation ;• Soumettre la délivrance d'une autorisation d'exploitation commerciale aux projets inférieurs à 10 000m² à une série de critères.	<p>formulée par la Convention vise les zones commerciales et artisanales périurbaines, et non uniquement les grands centres commerciaux et les projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale.</p>
<p><u>Article 53</u> - Inventaire des zones d'activité et outils pour la réhabilitation des friches</p> <ul style="list-style-type: none">• Conduire tous les six ans un inventaire local des zones d'activité ;• Autoriser les collectivités à utiliser des mises en demeure de réhabiliter, voire l'expropriation.	<p><u>Correspond en partie aux propositions :</u></p> <ul style="list-style-type: none">• La Convention ne prévoit pas de confier aux collectivités un rôle d'inventaire des friches d'activité ;• Les nouveaux outils sont conformes aux propositions de la Convention.
<p><u>Article 54</u> - Étude du potentiel de changement de destination et d'évolution des bâtiments</p>	<p><u>Plutôt conforme aux propositions,</u> bien que la Convention en fasse une pièce obligatoire du dossier de permis de construire, et qu'elle ne limite pas à une catégorie de bâtiments déterminée par décret.</p>
<p><u>Article 55</u> - Habilitation à prendre une ordonnance</p>	<p>-</p>
<p><u>Article 56</u> - Stratégie nationale des aires protégées et objectif de protection de 30 % du territoire</p>	<p><u>Non prévu par les propositions,</u> qui mentionnent simplement une protection ferme et définitive des espaces naturels, agricoles et forestiers au sens large</p>
<p><u>Article 57</u> - Validation du droit de préemption des départements dans les espaces naturels sensibles</p>	<p><u>Non prévu par les propositions</u></p>

II. LES ACTEURS LOCAUX ONT DÉJÀ INTÉGRÉ L'ENJEU DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE À LEURS PROJETS DE TERRITOIRE

Les propositions de la Convention citoyenne pour le climat relatives à la lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain, formulées en juin 2020, **ne s'écrivent donc pas sur une page blanche**. Elles viennent rappeler un objectif légitime, ambitieux et partagé de maîtrise des impacts de l'urbanisation et de l'artificialisation.

Depuis vingt ans, l'État et les collectivités ont mené d'importants efforts pour mettre en œuvre une planification plus sobre et plus efficace de leurs projets de territoire. Avec un renforcement du cadre législatif et réglementaire, et une volonté renouvelée des collectivités territoriales, une **dynamique positive a d'ores et déjà été enclenchée et commence à porter ses fruits**.

Les évolutions du droit qui s'annoncent pour traduire un effort supplémentaire **doivent s'inscrire dans la continuité des dynamiques déjà engagées**. C'est aux territoires, par la voix de leurs citoyens et de leurs élus, qu'il revient, dans le plein exercice de leurs compétences décentralisées, de fixer leurs propres objectifs ambitieux au regard de leurs spécificités.

A. UN ARSENAL LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE DÉJÀ SIGNIFICATIVEMENT RENFORCÉ

En France, le cadre législatif a été considérablement renforcé au cours des vingt dernières années, pour intégrer aux politiques d'urbanisme et d'aménagement les enjeux de lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espace.

1. Une succession rapide d'évolutions législatives a introduit dans le droit la modération de la consommation d'espaces et la lutte contre l'artificialisation

En 2000, la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « SRU », a opéré une réforme d'ampleur des documents d'urbanisme, en introduisant le plan local d'urbanisme (PLU) et le schéma de cohérence territoriale (SCoT). Ces deux nouveaux documents ont mis l'accent sur l'élaboration d'un projet de territoire, basé sur un diagnostic et traduit en règles concrètes.

En 2010, la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », a rénové les PLU et renforcé la prise en compte des enjeux environnementaux. En particulier, elle a inséré une obligation de diagnostic de la consommation passée d'espaces, et une justification des objectifs chiffrés fixés par le projet d'aménagement

et de développement durables (PADD) en termes de modération de cette consommation et de lutte contre l'étalement urbain. Les **outils réglementaires** ont également été complétés, afin de permettre notamment la fixation de densités minimales dans certains secteurs ou de limiter le nombre d'aires de stationnement obligatoires. Elle a également prévu que **les SCoT fixent des objectifs chiffrés** de consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain, et puissent conditionner les ouvertures à l'urbanisation sur leur périmètre.

Ces évolutions du droit français reflétaient l'avancée de la réflexion au niveau européen. Après la publication de la Stratégie thématique en faveur de la protection des sols en 2006, la **Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources** publiée en 2011 avançait un objectif **d'absence d'augmentation nette de la surface de terres occupées en Europe d'ici 2050**. Le document recommandait aux États membres de *« mieux intégrer l'utilisation directe et indirecte des terres et ses incidences sur l'environnement dans leur processus décisionnel et limiter autant que possible l'occupation de nouvelles terres et l'imperméabilisation des sols »*.

La loi dite n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite **« ALUR »**, en 2014, a fait application de ces recommandations. Entre autres, elle a **durci les conditions applicables aux zones ouvertes à l'urbanisation**, renforcé le rôle intégrateur du SCoT et les règles applicables aux communes non couvertes par ces documents. Elle a également inséré un diagnostic des possibilités de **densification au sein des PLU**, supprimé certaines règles défavorables à la densification, et prévu l'extinction des anciens plans d'occupation des sols.

Enfin, plus récemment, la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite **« ELAN »**, a introduit la **lutte contre l'étalement urbain** parmi les objectifs du code de l'urbanisme, fourni aux collectivités plusieurs outils en matière de **réhabilitation des logements** et de réduction de la vacance, facilité la **transformation de bâtiments existants**, créé les opérations de revitalisation des territoires, ou encore facilité l'adhésion des EPCI à un établissement public foncier local. L'ordonnance du 17 juin 2020, prise en application de la loi ELAN, a réformé l'outil de SCoT, et introduit dans le document la notion de lutte contre l'artificialisation.

En parallèle, et en lien avec les évolutions du droit européen¹, notamment en matière de responsabilité environnementale et de protection des espèces, **l'évaluation et la compensation de l'impact des projets individuels sur l'environnement ont été renforcées**.

¹ Notamment la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 modifiée relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

En 2012, la **séquence dite « ERC »**, ou « éviter-réduire-compenser », a été formalisée, ainsi que les doctrines liées à la compensation des impacts environnementaux.

La loi dite « Biodiversité », en 2016, a amélioré la prise en compte des **continuités écologiques et la protection des parcs naturels et des espaces sensibles**. Elle a également renforcé le dispositif de **compensation écologique**, créé en 1976.

En matière de **protection des terres agricoles** enfin, les lois n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche et n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, dites **lois « LMAP » et « LAAAF »** ont renforcé les exigences existantes. Les commissions départementales de la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (**CDPENAF**) **ont ainsi vu leur rôle étendu**, avec une consultation sur tout projet de SCoT et de PLU réduisant les espaces agricoles, naturels et forestiers. La mise en place de zones agricoles protégées (ZAP) a été simplifiée, et la prise en compte des impacts sur l'agriculture dans les études d'impact systématisée.

2. Les obligations existantes prescrivent une limitation de la consommation d'espace à tous les niveaux de planification et d'autorisation des projets

En l'état du droit, **l'ensemble des documents de planification en matière d'urbanisme, ainsi que les projets individuels, sont soumis à de nombreuses obligations** relatives à la lutte contre l'artificialisation et à la protection des espaces.

Sans décrire précisément l'ensemble des règles applicables aux documents d'urbanisme (*voir ci-dessous*), on peut néanmoins rappeler les principaux points suivants :

- Les documents de planification en matière d'urbanisme doivent **respecter les grands principes** du code de l'urbanisme, parmi lesquels **la lutte contre l'étalement urbain, l'utilisation économe des espaces naturels et la préservation des espaces agricoles et forestiers ;**

ÉTAT DU DROIT EN MATIÈRE D'OBLIGATIONS APPLICABLES AUX DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET
AUX PROJETS DE CONSTRUCTION ET D'AMÉNAGEMENT EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE
L'ARTIFICIALISATION ET DE PROTECTION DES ESPACES

Principes du code de l'urbanisme	<ul style="list-style-type: none">• Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;• L'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 ;• 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.
---	---

Source : Commission des affaires économiques du Sénat, d'après le code de l'urbanisme, le code de l'environnement et le code général des collectivités territoriales

- Ils sont également **soumis à la hiérarchie des normes**, qui implique non seulement le **respect des dispositions générales du règlement national d'urbanisme (RNU)**, des **lois Littoral ou Montagne**, mais également la **compatibilité avec les documents supérieurs** (ou prise en compte selon les dispositions) ;

- **Les SCoT, PLU(i) et cartes communales sont soumis**, lors de leur élaboration et de leurs évolutions ultérieures, à **une série d'avis** obligatoires. Ainsi, les SCoT et PLU(i) sont soumis à **évaluation environnementale**. Les **CDPENAF** sont également consultées en cas de réduction de zones agricoles, forestières ou naturelles ou d'ouvertures nouvelles à l'urbanisation, le préfet devant, hors SCoT, autoriser explicitement ces ouvertures à l'urbanisation ;

- **En cas d'insuffisance, le préfet peut imposer la modification des documents d'urbanisme**, notamment, dans le cas des SCoT et des PLU(i), en cas de **consommation excessive d'espace** ;

- **Tant les PLU(i) que les SCoT** doivent obligatoirement comporter des **objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain**. Les objectifs du SCoT sont opposables aux PLU(i) et aux cartes communales dans un rapport de compatibilité. Pour les fixer, il réalise une **analyse de la consommation d'espace sur les dix ans passés**. Par cascade, les PLU(i) comportent également des objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Le diagnostic du PLU doit justifier du niveau de ces objectifs, mais aussi **justifier de la capacité de densification des zones urbaines existantes** ;

• **Les SCoT et PLU(i) sont soumis à une évaluation obligatoire** tous les six et neuf ans respectivement. Si les objectifs fixés ne sont pas atteints, les documents doivent être révisés pour y parvenir ;

• Le contenu des documents d'urbanisme comporte de nombreuses **règles qui restreignent les modes d'occupation, l'évolution, la destination, l'aspect et les caractéristiques** de chaque terrain et bâtiment, en particulier au sein du **règlement de PLU(i)**. À titre d'exemples, les règles existantes permettent de limiter l'emprise des parcs de stationnement, de réguler la densité de construction, de limiter l'imperméabilisation, ou encore de protéger plus fortement certains sites naturels. De même, **les SCoT peuvent définir les conditions d'implantation des activités commerciales et artisanales ;**

Schéma de cohérence territoriale	<p><u>Élaboration et évolution</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Fait l'objet d'une évaluation environnementale ;- Est soumis à avis de la CDPENAF s'il implique une réduction des espaces naturels, agricoles ou forestiers. La CDPENAF est consultée sur sa demande sur tout document de SCoT, ainsi que les associations agréées de protection de l'environnement ;- Le préfet peut imposer la modification du projet de SCoT, dans le cas notamment où il « autorise une consommation excessive de l'espace », en cas de densification insuffisante ou de protection insatisfaisante des continuités écologiques ; <p><u>Hiérarchie des normes</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Compatibilité avec les règles générales du SRADDET et prise en compte de ses objectifs généraux, notamment en matière de gestion économe de l'espace ;- Compatibilité avec les dispositions spécifiques liées à l'application des lois Montagne et Littoral, notamment la règle de constructibilité en continuité de l'urbanisation existante, sauf dérogations ; <p><u>Contenu du SCoT</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Diagnostic Le diagnostic prend en compte les enjeux de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, notamment en matière de biodiversité et de potentiel agronomique. Il contient une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix ans passés et la justification des objectifs chiffrés de limitation de celle-ci retenus dans le DOO.• Projet d'aménagement stratégique (PAS) Ses objectifs concourent à « <i>un équilibre et une complémentarité des polarités urbaines et rurales, une gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols, aux transitions écologique, énergétique et climatique, à l'agriculture</i> » tout en « <i>respectant et mettant en valeur la qualité des espaces urbains comme naturels et des paysages</i> ».
---	---

	<ul style="list-style-type: none">• Document d'orientations et d'objectifs (DOO)<ul style="list-style-type: none">- <u>Objectifs et orientations générales</u><p>Ils répondent à un « <i>principe de gestion économe du sol</i> ».</p><p>Le DOO « <i>définit des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain par secteur géographique</i> ».</p><p>Il définit aussi des orientations en matière de préservation des espaces naturels, forestiers et agricoles et de la biodiversité.</p><p>Les objectifs de la politique de l'habitat participent à l'optimisation de l'usage des espaces urbains et ruraux, « <i>dans le respect d'une gestion économe de l'espace et afin de lutter contre l'artificialisation des sols</i> ».</p>- <u>Document d'aménagement artisanal et commercial</u><p>Détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux significatifs, en « <i>privilégiant la consommation économe de l'espace</i> ».</p>- <u>Conditionnalité de l'urbanisation nouvelle :</u><p>Le DOO peut subordonner l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau à l'utilisation prioritaire de friches urbaines et de terrains en zones urbanisées ou à urbaniser, et à la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, ou à la réalisation d'une évaluation environnementale.</p><p><u>Obligations de bilan et redditionnelles</u></p><p>Tous les six ans au maximum, le SCoT doit faire l'objet d'un bilan d'évaluation au regard des objectifs fixés, « <i>notamment en matière de maîtrise de la consommation d'espace, d'implantations commerciales</i> » et d'environnement.</p><p>Si besoin, il est révisé pour traduire les conclusions de ce bilan.</p>
Plan local d'urbanisme communal ou intercommunal	<p><u>Élaboration et évolution</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Fait l'objet d'une évaluation environnementale ;- Est soumis à avis de la CDPENAF s'il implique une réduction des espaces naturels, agricoles ou forestiers, pour les communes non couvertes par un SCoT. La CDPENAF est consultée sur sa demande sur tout projet de PLU(i), ainsi que les associations agréées de protection de l'environnement ;- Le préfet peut imposer la modification du projet de PLU(i), dans les communes non couvertes par un SCoT, dans le cas notamment où il « autorise une consommation excessive de l'espace », en cas de densification insuffisante ou de protection insatisfaisante des continuités écologiques, ou compromettent la réalisation d'un SCoT ;- Dès lors que l'évolution du PLU(i) implique de réduire un espace boisé classé, une zone agricole, naturelle ou forestière, ou une protection de milieux naturels ; d'instaurer une ZAC par OAP ; ou encore de réaffirmer l'ouverture à l'urbanisation d'une zone à

urbaniser de plus de neuf ans, **celui-ci doit faire l'objet d'une révision**. Celle-ci doit être justifiée au regard des « *capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées* ». Dans les communes non couvertes par un SCoT, **l'ouverture à urbaniser ne peut être autorisée que sur dérogation expresse du préfet** et après avis de la CDPENAF, si elle ne nuit pas à la protection des espaces et ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace.

Hiérarchie des normes

- **Compatibilité avec les dispositions du SCoT**, en particulier les objectifs et orientations générales ;
- Pour les communes non couvertes par un SCoT, **compatibilité avec le SRADDET** et de prise en compte de ses objectifs généraux, notamment en matière de gestion économe de l'espace ;
- Impossibilité d'urbaniser les **espaces naturels sensibles et périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles** et naturels périurbains délimités par le département ;
- Soumission aux **dispositions spécifiques liées à l'application des lois Montagne et Littoral**, notamment la règle de constructibilité en continuité de l'urbanisation existante, sauf dérogations ;

Contenu du PLU(i)

- **Diagnostic**

Il contient une **analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix ans passés et la justification des objectifs chiffrés** de limitation de celle-ci retenus dans le PADD.

Il **analyse aussi la capacité de densification et de mutation** de l'ensemble des espaces bâtis et expose les dispositions qui favorisent leur densification et la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.

- **Projet d'aménagement et de développement durables (PADD)**

Ses **objectifs** concourent à « *un équilibre et une complémentarité des polarités urbaines et rurales, une gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols, aux transitions écologique, énergétique et climatique, à l'agriculture* » tout en « *respectant et mettant en valeur la qualité des espaces urbains comme naturels et des paysages* ».

- **Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)**

Elles peuvent porter sur les continuités écologiques, les entrées de ville, le renouvellement urbain, **la densification** ; comporter un **échancier de l'ouverture à l'urbanisation** ; la réhabilitation de secteurs ; la localisation d'espaces verts. Elles doivent porter l'aménagement et l'habitat.

Dans les communes non couvertes par un SCoT, les OAP doivent réglementer **l'implantation des équipements commerciaux**.

- **Règlement**

Le **zonage** précise les règles applicables à chaque type de zone, en particulier aux zones naturelles, agricoles et forestières à protéger, et détermine les **destinations et la nature** des constructions autorisées.

	<p>En zones agricoles, naturelles et forestières, ne peuvent être admis que les équipements collectifs, les changements de destination, les extensions et annexes, et les bâtiments liés à l'activité agricole, et les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL), avec l'avis de la CDPENAF ;</p> <p>Le règlement peut localiser des sites à protéger pour des motifs écologiques comme la préservation des continuités écologiques et les espaces boisés.</p> <p>Il peut imposer une part minimale de surfaces non-imperméabilisées en vue de développer la nature en ville.</p> <p>Il peut imposer une densité minimale de constructions dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs.</p> <p>Il peut limiter le nombre d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments autres que d'habitation.</p> <p><u>Obligations de bilan et redditionnelles</u></p> <p>Tous les neuf ans au maximum, le PLU(i) doit faire l'objet d'un bilan d'évaluation au regard des objectifs fixés. Si besoin, il est révisé pour traduire les conclusions tirées de ce bilan.</p>
--	---

Carte communale	<p><u>Élaboration et évolution</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Fait l'objet d'une évaluation environnementale au cas par cas ;- Est soumise à l'avis de la CDPENAF et à la chambre d'agriculture ;- Le préfet doit approuver la carte communale ;- Dès lors que la révision de la carte implique de réduire un espace non constructible dans une commune non couverte par un SCoT, elle est soumise à l'avis de la CDPENAF. Dans les communes non couvertes par un SCoT, elle ne peut être autorisée que sur dérogation expresse du préfet et après avis de la CDPENAF, si elle ne nuit pas à la protection des espaces et ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace. <p><u>Hiérarchie des normes</u></p> <p>Comme dans le cas du PLU(i).</p> <p><u>Contenu de la carte communale</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Délimitation des secteurs constructibles <p>La carte communale distingue les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions sont restreintes aux équipements collectifs, à l'activité agricole et à la mise en valeur des ressources naturelles.</p> <p><u>Obligations de bilan et redditionnelles</u></p> <p>Aucune.</p>
------------------------	--

• **Même les communes non couvertes par un document d'urbanisme sont soumises à un socle de règles**, le règlement national d'urbanisme. La règle y est la **constructibilité limitée aux seuls espaces déjà urbanisés**, sauf exceptions limitées soumises à la CDPENAF ou au préfet (hors SCoT) ;

<p>Règlement national d'urbanisme</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Constructibilité limitée aux seuls espaces déjà urbanisés, sauf exceptions soumises à la CDPENAF (notamment activités agricoles, installations incompatibles avec le voisinage d'habitations, ou projets spécifiques d'intérêt communal) ; • Dans les communes non couvertes par un SCoT, les exceptions ne sont pas autorisées, sauf sur dérogation expresse du préfet et après avis de la CDPENAF, si elle ne nuit pas à la protection des espaces et ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace ; • Limitation de la surface des aires de stationnement attenantes aux commerces.
--	---

• Bien que le **SRADDET** n'ait pas caractère de document d'urbanisme, il doit néanmoins comporter des objectifs de moyen et long terme, **dont des objectifs en matière de gestion économe de l'espace**. Ces objectifs peuvent être déclinés en règles générales, qui s'imposent aux SCoT et communes non couvertes par un SCoT dans un rapport de **compatibilité**.

<p>Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires</p>	<p><u>Élaboration et évolution</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Fait l'objet d'une évaluation environnementale ; - Le préfet peut imposer la modification du projet de SRADDET si celui-ci n'est pas conforme « aux lois et aux règlements » et aux intérêts nationaux. <p><u>Hiérarchie des normes</u></p> <p>Il doit être compatible avec les règles générales de l'urbanisme, et prendre en compte les parcs nationaux et les continuités écologiques.</p> <p><u>Contenu du SRADDET</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Fixe des objectifs de moyen et long terme sur le territoire régional, notamment en matière de gestion économe de l'espace, de logistique et de protection et la restauration de la biodiversité ; - Décline ces objectifs en règles générales, qui peuvent varier entre les différentes parties du territoire régional. <p><u>Obligations de bilan et redditionnelles</u></p> <p>Le SRADDET fait l'objet d'un bilan global dans les six mois suivant le renouvellement du conseil régional. Il peut être maintenu, évoluer ou être abrogé.</p>
--	---

Outre ces documents de planification, déjà fortement encadrés, **chaque projet individuel de construction ou d'aménagement fait l'objet d'un examen spécifique.**

A minima, pour bénéficier d'une **autorisation d'urbanisme**, les projets doivent être conformes aux règles édictées par le plan local d'urbanisme ou la carte communale, y compris en matière de protection des espaces, de constructibilité ou de caractéristiques du bâti.

Les projets d'ampleur plus importante sont par ailleurs soumis à évaluation environnementale : les maîtres d'ouvrages doivent mener des consultations et faire produire une étude d'impact. Celle-ci identifie les incidences sur les terres et les sols, mais aussi sur la biodiversité, et explicite la mise en œuvre de la **séquence « éviter-réduire-compenser »**. Le cas échéant, l'autorité environnementale peut refuser le projet ou le soumettre à prescriptions spécifiques. Plusieurs régimes de **compensation** existent pour atténuer l'impact net des opérations d'aménagement et de construction, au regard de leur impact sur les sols, la forêt et l'activité agricole.

Évaluation des projets	<p><u>Évaluation environnementale</u></p> <p>Les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine (définis par décret) font, selon les cas, l'objet d'une évaluation environnementale systématique ou au cas par cas.</p> <p>Une étude d'impact doit être produite par le maître d'ouvrage et des consultations menées. Sont particulièrement examinées les incidences directes et indirectes sur les terres et le sol, sur la biodiversité et en particulier les espèces protégées, dans une vision globale. L'étude comprend entre autres une description de l'application de la séquence « éviter-réduire-compenser », et des informations relatives à la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers engendrée par le projet et les éventuelles mesures compensatoires.</p> <p>L'autorité environnementale rend un avis sur le projet considéré, qu'elle peut autoriser, refuser ou soumettre à prescriptions spécifiques. L'étude d'impact et l'avis sont rendus publics.</p> <p><u>Autorisations d'urbanisme</u></p> <p>Tous les projets soumis à autorisation d'urbanisme (déclarations préalables, permis de construire, d'aménager, de démolir) doivent respecter l'ensemble des prescriptions du document d'urbanisme local et/ou du règlement national d'urbanisme (<i>voir ci-dessus</i>).</p> <p>À défaut, ils ne peuvent pas être autorisés par l'autorité compétente.</p>
-------------------------------	---

B. LES COLLECTIVITÉS SE SONT ENGAGÉES DANS UNE DÉMARCHE DE SOBRIÉTÉ QUI COMMENCE À PRODUIRE SES EFFETS

Le renforcement significatif du cadre réglementaire et législatif, en particulier au cours des vingt dernières années, a **été pleinement intégré par les collectivités territoriales**. Elles se sont engagées dans une démarche de sobriété foncière qui **commence à produire ses effets**. **Le temps de l'urbanisme étant un temps long**, c'est au cours des années à venir que les efforts réalisés deviendront pleinement visibles, à condition que leur soit donnés l'accompagnement et les outils nécessaires.

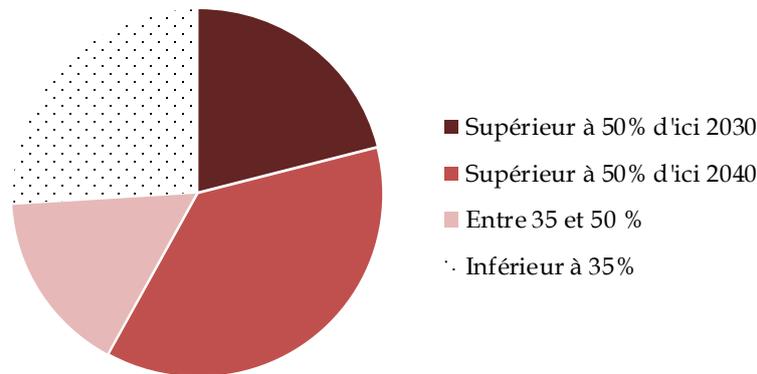
1. Les documents de planification ont intégré des objectifs et des programmes ambitieux

Entendus par les rapporteurs du groupe de travail, les associations d'élus ont indiqué que **la période décennale qui s'achève a été marquée par un très fort renouvellement des documents d'urbanisme en France**. L'AdCF, notamment, a souligné *« les efforts de modernisation des documents d'urbanisme et de planification opérés au cours du dernier mandat. Des centaines de SCoT et des milliers de PLUi ont été approuvés, et traduisent déjà l'adhésion au principe de sobriété foncière et de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers »*.

Les SCoT ont été largement déployés : en 2021, **447 SCoT** sont en vigueur ou en cours d'élaboration sur le territoire français. **72 % des SCoT existants ont été révisés depuis 2014**, constituant des documents de **« deuxième ou troisième génération »**, allant dans le sens d'une plus grande ambition et intégrant les contraintes nouvelles de la loi ALUR. **83 % des communes françaises**, et 90 % de la population du pays, sont aujourd'hui inclus dans le périmètre d'un SCoT.

Conformément à la loi, **les SCoT intègrent des objectifs chiffrés ambitieux de réduction de la consommation d'espace**. Actuellement, **près des trois quarts des SCoT se sont fixé un objectif de réduction supérieur à 35 %**, et pour 58% des SCoT, supérieur à 50 %.

OBJECTIFS DE RÉDUCTION DE CONSOMMATION D'ESPACE FIXÉS PAR LES SCoT EN VIGUEUR



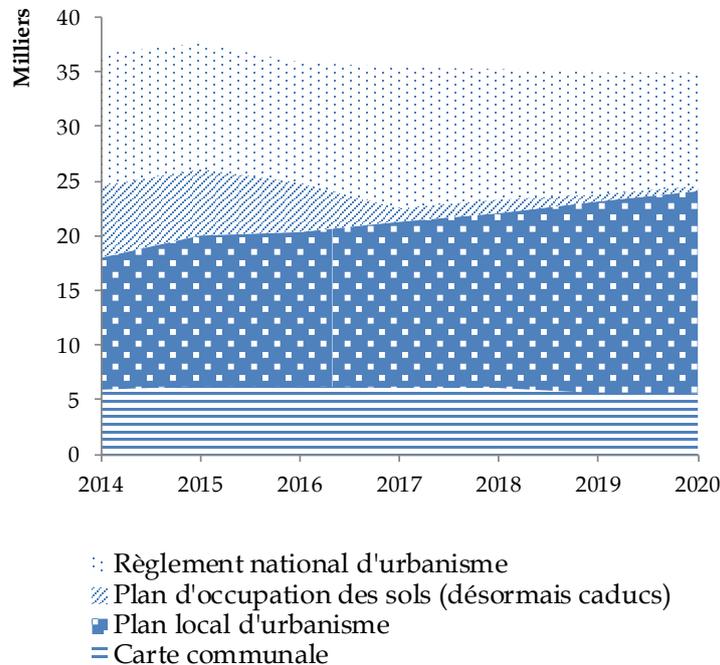
Source : Commission des affaires économiques du Sénat, chiffres Fédération des SCoT

Outre ces objectifs, les établissements publics porteurs de SCoT ont souvent développé des outils ou des programmes d'action complémentaires, visant par exemple :

- à développer des **observatoires locaux du foncier ou du foncier économique**, comme sur le territoire du SCoT de Caen-Métropole, ou du SCoT du bassin de vie d'Avignon ;
- à contribuer à l'élaboration de **chartes relatives au foncier agricole**, par exemple dans le cas du SCoT Sud-Loire, ou en Région Bretagne ;
- à créer des **atlas cartographiques du foncier économique**, comme dans le cas du SCoT Bugey, permettant notamment de sectoriser une partie de l'objectif de limitation de la consommation foncière aux zones d'activité et d'identifier les friches ;
- À **permettre la densification des « dents creuses »** des secteurs déjà urbanisés, en application des dispositions récemment adoptées dans le cadre de la loi ELAN, ou à accompagner la **densification en zone urbanisée** *via* la division de parcelles.

Au niveau des communes et des intercommunalités, le nombre de PLU(i) est passé, sur l'ensemble du territoire, de 11 900 environ en 2014, à 18 400 en 2020, soit une hausse de 55 % **La moitié des communes françaises sont désormais couvertes par un PLU(i)**. Entre 2016 et 2019, le nombre de PLU intercommunaux a plus que doublé. En outre, les PLU préexistants ont largement **opéré la transition vers des documents « grenellisés »**, intégrant les dernières évolutions juridiques relatives, notamment, à la protection des espaces, et des objectifs chiffrés de lutte contre l'étalement urbain.

NOMBRE DE DOCUMENTS D'URBANISME COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX PAR TYPE EN FRANCE ENTRE 2014 ET 2021



Source : Commission des affaires économiques du Sénat, chiffres DHUP

Du point de vue quantitatif, au sein des SCoT et des PLU, tant l'AdCF que les associations de maires ont indiqué aux rapporteurs que **l'on constate de plus en plus fréquemment des « rétrozonages », c'est-à-dire le retour en zones agricoles, naturelles ou forestières de zones préalablement ouvertes à l'urbanisation, mais non exploitées.**

À titre d'exemple, la commune de Chaponost (Rhône) a fait le choix, lors de la révision de son PLU en 2017, de supprimer une zone à urbaniser pour la transformer en zone agricole, faisant le constat d'un besoin en logements plus réduit et d'un potentiel de densification suffisant dans les zones déjà urbanisées et le centre-ville. Une autre zone à urbaniser a aussi été reclassée en zone naturelle, afin de conserver un corridor écologique en cohérence avec le SCoT. De même, les STECAL préexistants y ont été supprimés, la commune notant que les possibilités d'extension des habitations existantes suffisaient. Au total, entre 2007 et 2017, **la surface correspondant à des zones à urbaniser y a été réduite de plus de 70 %** (soit de 24 hectares), tandis que les **zones naturelles ont été agrandies de 33 hectares**, la tâche urbaine restant identique.

De même, la commune de Vitrolles (Bouches-du-Rhône) a fait le choix de reclasser en zone agricole des terres préalablement classées en zone d'urbanisation future par le plan d'occupation des sols, citant la volonté d'inscrire sa politique d'urbanisme dans un objectif de protection des zones à

vocation agricole. Les surfaces agricoles ont ainsi augmenté de 10 % dans le nouveau PLU de la commune, celui-ci ayant par ailleurs **accru de 40 %, soit près de 600 hectares, la surface des zones naturelles**. Il a notamment classé en zone naturelle les bordures d'un étang, afin de limiter le mitage et l'urbanisation diffuse le touchant, ainsi que des parcs et jardins urbains, pour garantir l'intégration d'espaces verts en ville.

D'autre part, les PLU(i) ont **intégré les évolutions des outils réglementaires à leur disposition**, afin de mieux inclure la nature en ville et de densifier les zones déjà urbanisées. Par exemple, le **PLUi de Grand Chambéry** a mis en place, comme l'y autorise la loi, **un coefficient de biotope par surface (CBS)**, prescrivant une surface végétalisée ou favorable aux écosystèmes proportionnelle à la surface des projets de construction ou d'aménagement. Il s'élève de **10 à 65 %** selon la zone où se situe le projet. La réflexion à partir de densités cibles dans des secteurs spécifiques se développe également, tant au sein des règlements de PLU que dans les OAP. Enfin, la revue puis la levée des obstacles à l'intensification des usages identifiés au sein des PLU, comme les anciens coefficients d'occupation des sols (COS), les écarts entre bâtiments, les limites de hauteur ou encore les densités plafonds, commencent à produire leurs effets.

Les SRADDET récemment adoptés par les Régions intègrent aussi, comme le prévoit la loi, la thématique de la gestion économe de l'espace. Des objectifs chiffrés ont été inscrits dans les documents.

OBJECTIFS DE LIMITATION DE LA CONSOMMATION D'ESPACE DES SRADDET

Auvergne-Rhône-Alpes	Pas d'objectif chiffré, renvoi aux SCoT pour la détermination des objectifs chiffrés
Bourgogne-Franche-Comté	Zéro artificialisation nette d'ici 2050
Bretagne	Réduction de 50 % d'ici 2030 Réduction de 75 % d'ici 2035 Zéro artificialisation nette en 2040
Centre-Val de Loire	Réduction de 50 % d'ici 2025 Zéro artificialisation nette d'ici 2040
Grand Est	Réduction de 50 % d'ici 2030 Tendre vers -75 % d'ici 2050
Hauts-de-France	Division par trois d'ici 2030 Division par quatre d'ici 2040 Division par six d'ici 2050 Zéro artificialisation nette après 2050
Normandie	Division par 3 d'ici 2030 Division par 4 d'ici 2040 Division par 6 d'ici 2050 Zéro artificialisation nette après 2050
Nouvelle-Aquitaine	Réduction de 50 % d'ici 2030
Occitanie	Zéro artificialisation nette d'ici 2040
Pays de la Loire	Tendre vers zéro artificialisation nette d'ici 2050
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Réduction de 50 % d'ici 2030

Source : Commission des affaires économiques du Sénat

Afin d'atteindre ces objectifs chiffrés, qui s'imposent dans un rapport de prise en compte aux documents cibles (notamment les SCoT), les **règles générales des SRADDET comportent plusieurs prescriptions** en matière notamment de reconversion des friches ou de densification des territoires.

2. Une accélération des efforts concrets de densification, de renouvellement urbain et de renaturation

Outre une évolution positive de la planification et de l'environnement réglementaire, les territoires se sont engagés dans des

démarches volontaristes de densification, de renouvellement urbain et de renaturation.

En matière de **maîtrise de l'urbanisation et de densification**, on peut souligner le concours apporté par les collectivités à des **initiatives telles que « BIMBY »,** ou « *build in my backyard* », ou à **l'accompagnement des divisions parcellaires dans les zones pavillonnaires peu denses.** Les communes qui le souhaitent peuvent soutenir ce type de démarches volontaires en faisant évoluer dans un sens plus favorable les documents d'urbanisme et en développant les services et réseaux correspondant à l'accroissement de la densité. D'autre part, les collectivités compétentes en matière d'urbanisme peuvent être à l'origine de projets d'aménagements visant à un accroissement de la densité moyenne. Par exemple, dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain, les OAP du PLUi de la métropole de Lille a fixé des **cibles de densité minimale en termes de logements par hectare,** afin d'optimiser l'occupation des sols et l'artificialisation liée à l'habitat.

Les collectivités sont également pilotes en matière de **revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs,** ainsi que pour la **réhabilitation du logement ancien.** Plus de 220 villes se sont engagées dans la démarche « **Action Cœur de Ville** », afin de financer et de conduire des projets de restructuration de l'habitat et du commerce dans les villes de taille moyenne, pour redynamiser les centralités et freiner la périurbanisation consommatrice d'espace. **142 villes ont signé des conventions d'opérations de revitalisation des territoires** dans le cadre desquelles elles mènent des projets de réhabilitation et d'aménagement visant à restaurer l'attractivité des bourgs.

Sept villes françaises (Poitiers, Épernay, Sète, Dreux, Maubeuge, Draguignan et Louviers) porteront en outre des projets innovants et ambitieux dans le cadre du programme « **Territoires pilotes de sobriété foncière** », conduit en lien avec le programme Action Cœur de Ville. Sur des sites démonstrateurs, des méthodes nouvelles sont expérimentées pour trouver des modes d'aménagement alternatifs à l'étalement urbain et réduire l'artificialisation.

La réutilisation des friches et des terrains vacants est bien identifiée comme levier de sobriété foncière. **La métropole de Lille,** par exemple, a conduit un travail précurseur en matière d'identification et de réhabilitation des friches, **son dernier PLUi identifiant près de 630 hectares de « foncier mutable » sur son territoire,** l'un des potentiels les plus importants de France. **Entre 2001 et 2015, 140 hectares en moyenne ont déjà été réhabilités chaque année** sur son périmètre. De même, **Saint-Etienne Métropole** a conduit plusieurs projets de reconversion d'anciens bâtiments industriels, comme le projet Novaciéries à Saint-Chamond, et de requalification de friches en centre-ville de Saint-Etienne.

D'ailleurs, le recyclage de friches n'est pas seulement vu comme un préalable à la construction nouvelle, mais est parfois mis au service de la nature en ville par la renaturation de sols artificialisés. Par exemple, à **Toulon**, un projet de **réhabilitation puis de renaturation d'une ancienne friche industrielle** - dépollution, démolition des anciens bâtiments - a vu le jour, pour la transformer un parc de 16 000 m². L'Association nationale des établissements publics fonciers locaux (EPFL), entendue par les rapporteurs, a d'ailleurs souligné que **les EPFL sont de plus en plus fréquemment amenés à intervenir en soutien des collectivités sur du foncier déjà artificialisé**, tandis qu'ils menaient auparavant souvent des projets en extension urbaine ou en dehors des zones déjà urbanisées.

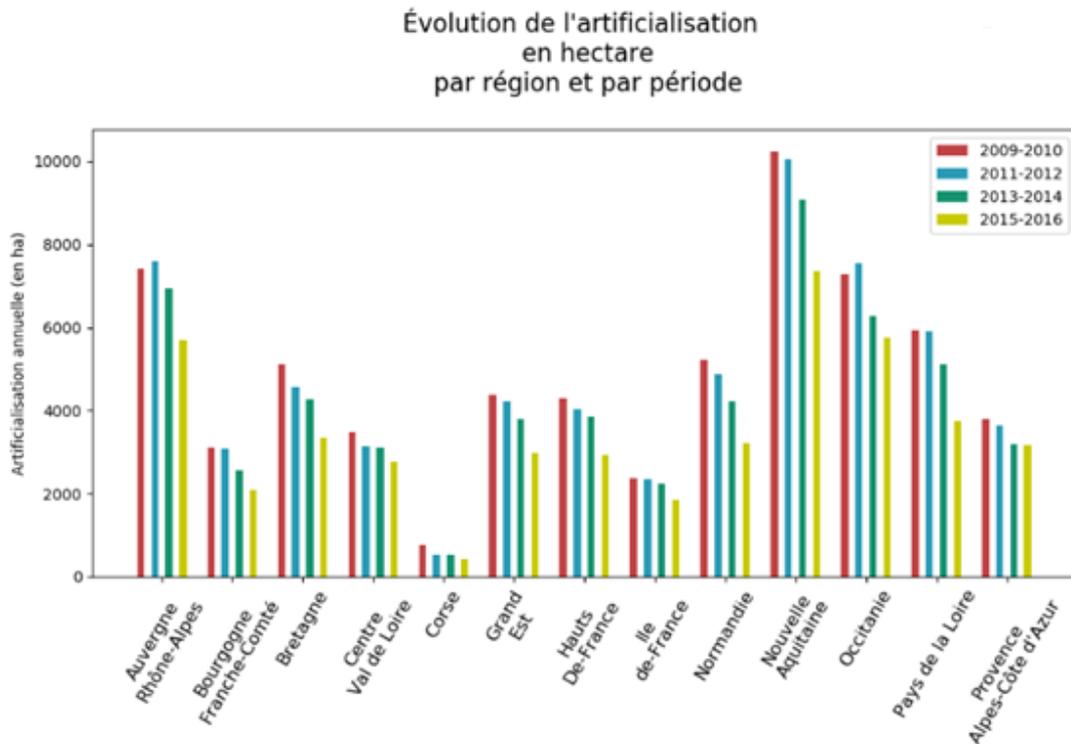
3. Une inflexion du rythme de l'artificialisation est perceptible, bien que l'urbanisme soit une politique au temps long

L'ensemble des actions et exemples précités reflète **la dynamique qui s'est enclenchée**. Dans de nombreux territoires, **les collectivités jouent un rôle moteur pour gérer l'héritage urbain et construire l'avenir**.

Cependant, **l'urbanisme est une politique du temps long**. La modification des documents de planification peut prendre entre deux et six ans, selon le type de document et son périmètre. Ensuite, la cristallisation des règles applicables permises par le biais des certificats d'urbanisme ainsi que la durée de validité des autorisations d'urbanisme délivrées peut conduire des projets à voir le jour en dépit d'une évolution ultérieure du droit ou du projet de territoire. Dès lors, **l'impact global de la dynamique qui se construit au sein des territoires ne deviendra pleinement visible qu'au cours des années à venir**.

Une évolution favorable est toutefois déjà perceptible depuis une dizaine d'années. Ainsi, à l'échelle régionale, **le rythme d'artificialisation décroît depuis 2009**, selon les chiffres du Cerema, dans des proportions variables selon les territoires. En 2015, il était inférieur d'un tiers à son niveau de 2009.

RYTHME D'ARTIFICIALISATION PAR RÉGION ENTRE 2009 ET 2016



Source : « L'artificialisation et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers », Cerema, 2017

Une partie de cette réduction de l'artificialisation tient à la crise économique, qui a ralenti le secteur de la construction. Mais toujours selon le Cerema, « l'efficacité » de l'urbanisation au regard de son impact en matière d'artificialisation a connu une réelle tendance à la hausse au cours de la décennie, en lien notamment avec une plus grande part d'habitat collectif et de renouvellement urbain, et une plus grande efficacité des constructions à destination d'activité.

Une légère hausse de la consommation d'espace a été enregistrée en 2018, et une **stagnation en 2019** sans que l'on sache à ce stade si ces chiffres témoignent d'une inversion de tendance, d'une stabilisation ou relève de la conjoncture économique.

Le réorientation des pratiques, mais surtout la modification des habitudes collectives, n'est pas l'affaire d'un jour : d'ailleurs, **toute évolution trop rapide, ou imposée sous forme d'obligation « hors sol », pourrait bien entraîner une crise d'acceptabilité** qui nuirait à l'objectif et à la cohésion sociale.

Une fois le cadre d'action significativement modifié, comme il l'a été au cours des vingt années précédentes, **le « passif » doit être progressivement purgé : en effet**, les projets moins vertueux autorisés il y a déjà plusieurs années pèseront encore sur le bilan, les zones qui n'ont pas

encore été déclassées pourront encore être aménagées ou construites... On ne peut demander aux Français d'interrompre du jour au lendemain les travaux engagés sans remettre en cause leurs droits acquis.

À l'inverse, **les projets positifs et innovants doivent naître, être accompagnés et se développer.** Comme l'a déclaré l'une des personnes entendues par les rapporteurs, reflétant un sentiment partagé tant par les élus locaux que par les praticiens du droit de l'urbanisme ou les professionnels de la construction et de l'aménagement : *« On n'a de cesse de demander aux territoires de construire leur projet : encore faudrait-il laisser ce projet vivre et devenir réalité ! »*

Pour lutter plus efficacement contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, **accompagner les acteurs, leur donner les outils nécessaires, sera probablement plus important qu'une nouvelle évolution du droit applicable aux documents d'urbanisme.** Le modèle économique de la lutte contre l'artificialisation, ainsi que les capacités d'accompagnement technique et opérationnel, restent à construire.

PARTIE 2 - TROIS PRINCIPES DE LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION : TERRITORIALISER, ARTICULER, ACCOMPAGNER

Les enjeux environnementaux, sociaux et économiques de l'étalement urbain justifient **d'intensifier l'effort de lutte contre la consommation d'espace et l'artificialisation des sols. Fers de lance de cette dynamique, les collectivités territoriales, en particulier les communes et intercommunalités**, jouent le rôle d'animateurs du projet de territoire, tant par le levier réglementaire que celui de l'accompagnement. D'ores et déjà, les territoires ont adopté des documents d'urbanisme plus ambitieux et soutiennent des projets plus vertueux.

Pour les rapporteurs, tout renforcement de la stratégie de lutte contre l'artificialisation et la consommation d'espace fondée doit capitaliser sur les dynamiques engagées et soutenir les efforts des territoires. **Il faut viser un accompagnement de la transition**, plutôt que chercher une rupture qui déstabiliserait les écosystèmes locaux.

Les rapporteurs proposent donc **trois principes pour un effort supplémentaire de lutte contre l'artificialisation** : la territorialisation, l'approche articulée, et l'amélioration des outils et de l'accompagnement.

La **territorialisation**, d'abord, car la diversité des situations locales et le **respect des compétences décentralisées** impliquent que l'effort de sobriété soit décliné au niveau local, dans une approche qualitative et « cousue main », plutôt que descendante, uniforme et chiffrée.

L'articulation, ensuite, car l'utilisation des sols est le **carrefour de nombreuses politiques publiques** : la protection des espaces et la sobriété foncière doivent être conciliées avec l'ensemble des autres objectifs, comme le besoin en logements, le développement économique et l'enjeu de la réindustrialisation, ou encore l'accès égal aux services pour chaque citoyen français pour une meilleure cohésion territoriale.

L'amélioration des outils et de l'accompagnement, enfin. La lutte contre l'artificialisation des sols ne passera pas uniquement par un levier réglementaire et coercitif : sans soutien concret aux projets plus vertueux, sans pédagogie autour de l'évolution des habitudes collectives, le risque est de geler le développement des territoires et de susciter l'antagonisme des habitants. **Les outils de demain doivent encore être inventés.**

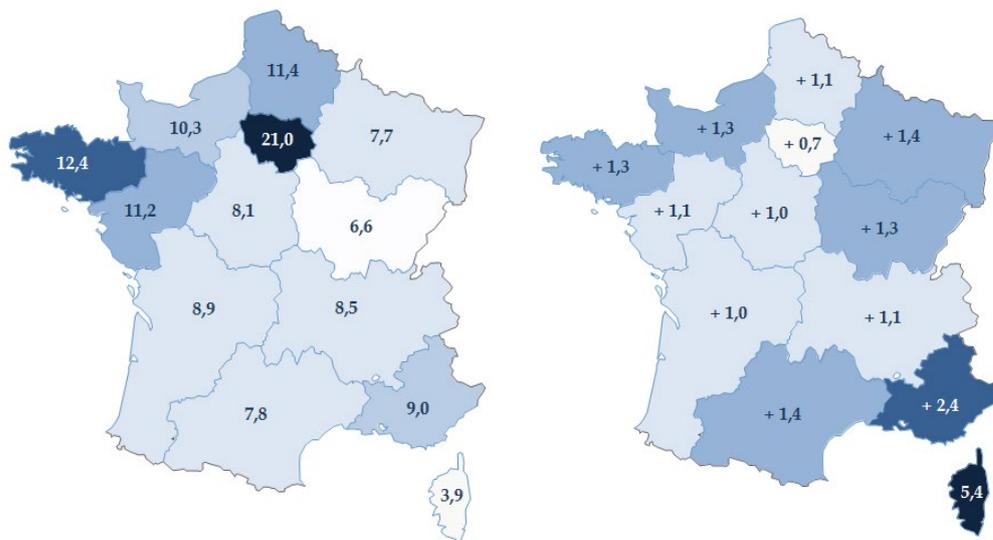
I. UN IMPÉRATIF : TERRITORIALISER L'APPROCHE

A. DES TERRITOIRES AUX CONTRAINTES ET OPPORTUNITÉS DIVERSIFIÉES

Il n'existe pas aujourd'hui en France un phénomène unique d'artificialisation ou d'extension urbaine.

À l'échelle régionale, une analyse comparative du taux d'artificialisation (*en stock*) et du rythme d'artificialisation (*en flux*) démontre que **les régions les plus artificialisées ne sont pas nécessairement celles où le rythme d'artificialisation est le plus élevé**. Par exemple, la Corse, qui est artificialisée à 3,9 % de son territoire, contre 21 % pour l'Île-de-France ou 12,4 % pour la Bretagne, a connu un rythme d'artificialisation de 5,4 % entre 2008 et 2018, contre 0,7 % et 1,3 % respectivement pour l'Île-de-France et la Bretagne.

TAUX D'ARTIFICIALISATION ET RYTHME D'ARTIFICIALISATION PAR RÉGION
ENTRE 2008 ET 2018 (EN %)



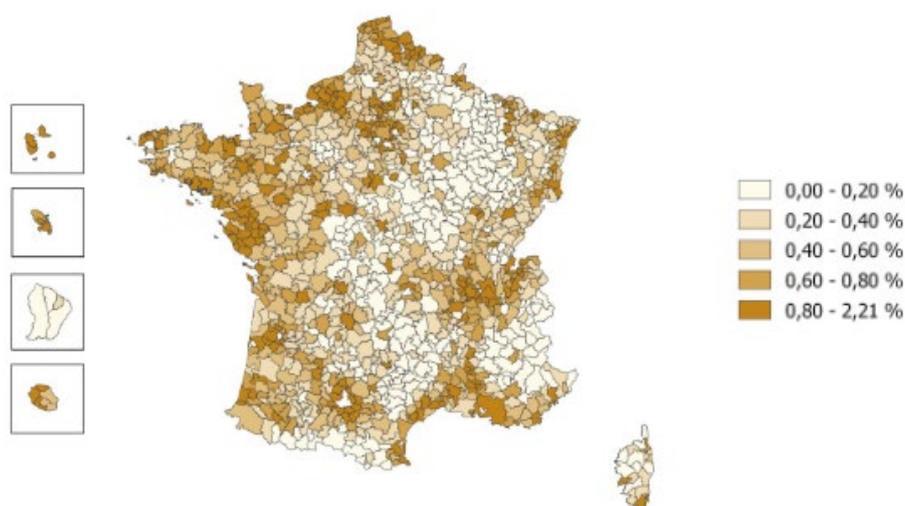
Source : Dossiers de l'Agreste, n° 3, avril 2021, « L'occupation du sol entre 1982 et 2018 »

Les **territoires littoraux**, notamment de l'Atlantique et de la Côte d'Azur, se caractérisent par un rythme d'artificialisation élevé, de même que les **territoires périurbains des grandes agglomérations** (Paris, Lyon, Lille, Nantes...). Ainsi, les départements les plus artificialisés sont ceux situés en couronne directe de l'agglomération parisienne, et le département du Nord, ainsi que les **départements d'Outre-mer**, les taux étant proches de 15 % en Martinique, à la Réunion et en Guadeloupe.

À l'inverse, si les départements les moins peuplés sont moins artificialisés en moyenne, le rythme d'artificialisation et la surface consommée par habitant y sont supérieurs.

Au niveau des EPCI, les disparités sont encore plus importantes. Certains ont connu une croissance de l'artificialisation de plus de 2,2 % entre 2008 et 2018, tandis que beaucoup sont en situation de stagnation, avec une hausse inférieure à 0,2 %. Au global et en termes de volumes, selon le Cerema, **5 % des communes seraient responsables de 39 % de la consommation nouvelle d'espace entre 2009 et 2017.**

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS
À L'ÉCHELLE DES EPCI ENTRE 2009 ET 2018



Source : « L'artificialisation et ses déterminants d'après les fichiers fonciers 2009-2018 », Cerema, 2020.

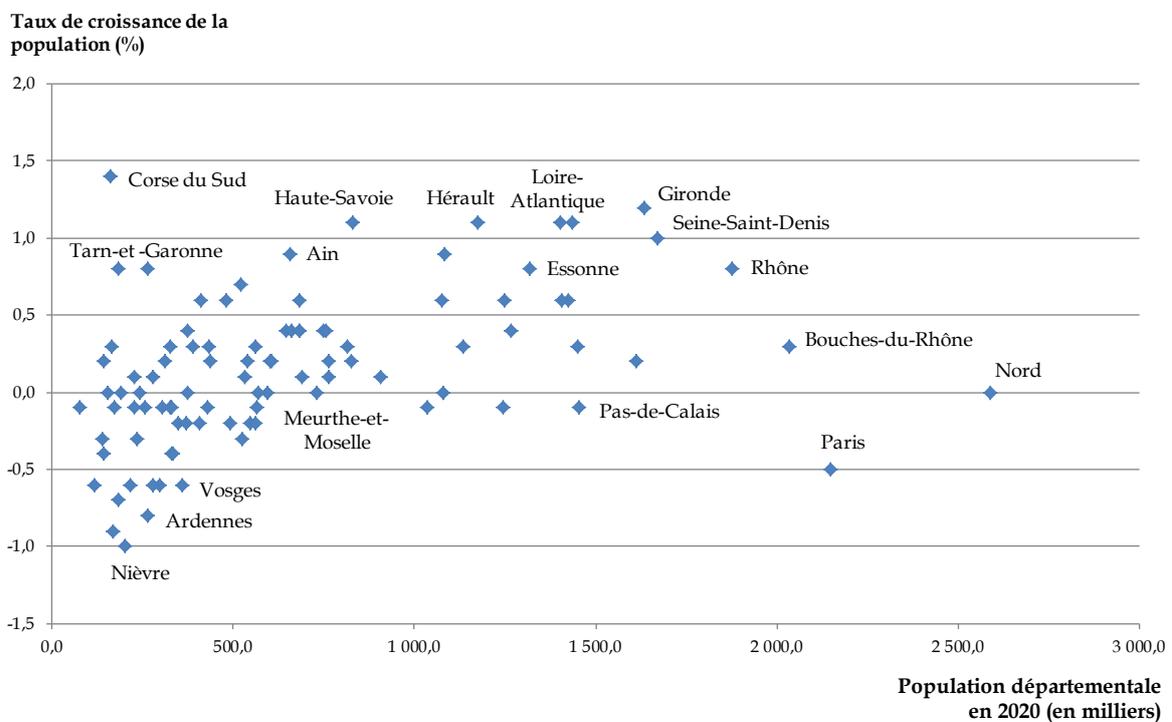
Au-delà d'une seule analyse quantitative, **la destination des surfaces artificialisées varie également fortement entre les territoires.** Certains EPCI dédient plus de 90 % de leur artificialisation nouvelle à **l'habitat**, en particulier sur le littoral de la Côte d'Azur ou en Normandie¹, tandis que d'autres, dans le quart Nord-Est du pays et en région parisienne, artificialisent proportionnellement davantage pour l'activité.

¹ « L'artificialisation et ses déterminants d'après les fichiers fonciers 2009-2018 », Cerema, 2020.

Ces chiffres reflètent la diversité des pressions auxquelles font face les territoires français, parmi lesquelles :

- Les **évolutions de la population**, certains départements connaissant des dynamiques démographiques très fortes : c'est bien sûr le cas des métropoles et de la région parisienne, mais aussi des territoires frontaliers, tels que la Haute-Savoie ;
- Les **caractéristiques de ces populations**, selon la moyenne d'âge, les situations familiales, le desserrement des ménages, ou de la dynamique de vieillissement ;

POPULATION ET CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE DES DÉPARTEMENTS FRANÇAIS
ENTRE 2012 ET 2020

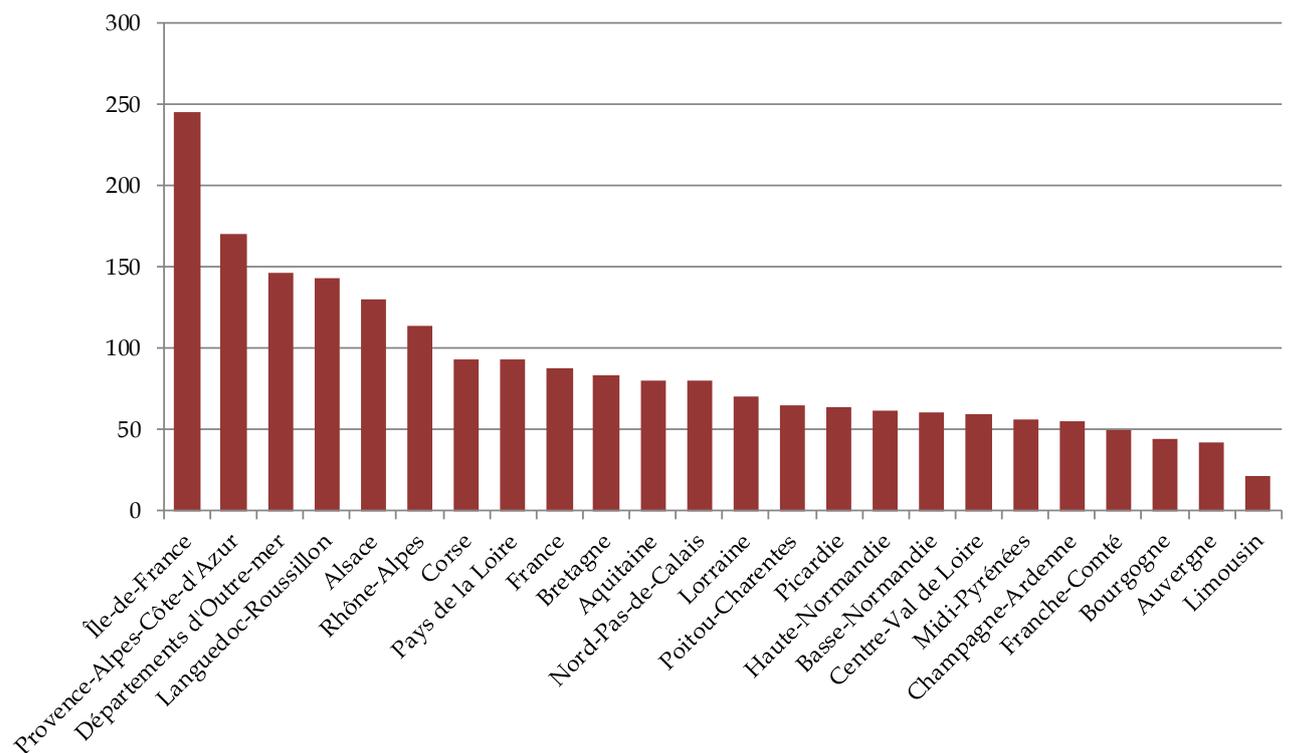


Source : Commission des affaires économiques, données INSEE.

- L'évolution de la **demande de logements**, selon les cas orientée davantage vers l'habitat individuel en proximité des zones rurales, vers de l'habitat collectif, le logement social, ou vers les cœurs des métropoles ;
- L'état du **bâti et sa répartition actuelle sur le territoire**, certaines régions se caractérisant par un tissu urbain très diffus, constitué de nombreux hameaux sans continuités urbaines, d'autres par une densité déjà très forte, certaines enfin par d'importantes surfaces préservées de l'artificialisation ;

- **Le prix du foncier et l'état de tension du marché**, les coûts des terrains à bâtir variant fortement en France. Les écarts de prix représentent une variation de 1 à 12, sur une échelle territoriale parfois très fine. Ils reflètent les variations de la demande mais aussi la disponibilité de foncier « recyclable » pour de nouveaux usages ;

COMPARAISON DES PRIX MOYENS DES TERRAINS À BÂTIR PAR RÉGION EN 2019



Source : Commission des affaires économiques, données du ministère de la Transition écologique et solidaire.

- **L'existence de zones naturelles ou agricoles sanctuarisées**, soit en raison d'une économie fortement tournée vers l'agriculture ou l'exploitation forestière, soit en lien avec la mise en place de parcs ou d'espaces protégés ;
- **L'importance et le nombre de projets d'importance supralocale**, par exemple d'aéroports d'envergure nationale, d'infrastructures de transport essentielles comme des autoroutes, des infrastructures portuaires ou des voies ferroviaires ;
- **Le dynamisme économique** du bassin d'emploi et son attractivité, qui détermine la demande pour la construction et l'aménagement de zones d'activités.

B. EN COHÉRENCE AVEC LES PRINCIPES DE LA DÉCENTRALISATION, LES OBJECTIFS DE LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DOIVENT ÊTRE DÉFINIS AU PLUS PROCHE DU TERRITOIRE

Au regard de ces nombreux déterminants, fixer une cible unique, chiffrée, de réduction de l'artificialisation n'apparaît pas pertinent. Il n'existe pas non de « formule mathématique » uniformément applicable pour calculer le « bon niveau » d'effort, car la multiplicité de critères à prendre en compte dans chaque territoire ne le permet pas.

Les objectifs doivent donc être fixés au plus près du territoire, en pleine connaissance de ces différentes contraintes et opportunités, or une lecture à une échelle trop large obscurcit la complexité des mécanismes à l'œuvre à une échelle plus fine.

D'ailleurs, **les rapports du Cerema mettent en garde contre une approche uniquement « comptable »** du phénomène, indiquant par exemple qu'une forte artificialisation locale, même au regard des dynamiques démographiques et économiques, ne constitue « *pas forcément [une] urbanisation débridée, ou [un] choix d'un mode d'urbanisation particulièrement consommateur d'espaces. En pratique, [ces territoires] sont souvent le siège d'activités très consommatrices d'espaces (carrières, aéroports...) ou d'équipements particulièrement consommateurs d'espaces (zones d'activités intercommunales, salles de spectacles...) »*¹.

1. L'urbanisme doit rester une compétence décentralisée

Les rapporteurs ne souscrivent pas à une approche descendante, uniforme et quantitative de la lutte contre l'artificialisation et la consommation d'espace. Tout objectif local doit être fixé en articulation avec les autres politiques locales, au plus près du territoire.

Ce n'est pas un hasard si l'urbanisme est, depuis les premières lois de décentralisation des années 1980, une compétence décentralisée : cette décentralisation marque la reconnaissance du besoin de proximité et de l'impératif de co-construction du projet de territoire. **Les maires et intercommunalités** sont en première ligne lorsqu'il s'agit de susciter, de faciliter et d'accompagner les projets, d'assurer la bonne information des parties prenantes. **Leur rôle comme animateur du projet de territoire est primordial.** En lien avec la **population et l'ensemble des acteurs du territoire** - aménageurs, concepteurs, promoteurs, entreprises, associations - dans le cadre des procédures de concertation et de consultation attachées à l'élaboration des documents de planification, **il est logique que ce soit à eux que revienne la détermination des objectifs communs de lutte contre l'artificialisation.**

¹ « L'artificialisation et ses déterminants d'après les fichiers fonciers 2009-2018 », Cerema, 2020.

Les objectifs qui sont aujourd'hui déjà fixés au sein des SCoT répondent à cet impératif de territorialisation, car ils sont définis à l'échelle du bassin d'emploi ou de vie et peuvent être déclinés plus localement. À l'inverse, l'objectif de gestion économe inscrit au sein des SRADDET, s'il peut donner une orientation générale relative à la politique régionale, est très agrégé et n'est pas territorialisé.

Toute évolution du cadre juridique, en particulier si elle implique la fixation d'objectifs supplémentaires, doit donc **respecter la répartition des compétences décentralisées qui prévaut aujourd'hui**.

Les mesures du projet de loi dit « Climat et résilience », présenté par le Gouvernement pour traduire les propositions de la Convention citoyenne pour le climat, semblent cependant retenir une approche quantitative et centralisatrice.

Elles prévoient de définir **au sein du SRADDET** (du SDRIF pour l'Île-de-France, du PADDUC en Corse, des SAR en Outre-mer) des **cibles décennales et régionales de réduction de l'artificialisation**, permettant d'atteindre une **artificialisation nette nulle en 2050**. Pour la première période décennale, **l'objectif de réduction devra être supérieur à 50 %** par rapport à l'artificialisation enregistrée sur les dix années précédentes.

Cette traduction législative **s'éloigne sensiblement des propositions de la Convention citoyenne pour le climat, qui privilégiait l'échelle communale ou intercommunale**.

Trop rigide, l'approche du projet de loi n'est pas adaptée à la réalité des territoires. Les débats à l'Assemblée témoignent déjà de ce qu'elle appelle, pour être ne serait-ce qu'applicable, **toute une série de dérogations, d'exceptions, de listes de critères sans cesse complétées et revues**.

Ainsi, **les députés ont longuement débattu des modalités de territorialisation** de l'objectif général du SRADDET, au sein même du document, complétant sans cesse les critères de répartition des efforts, le périmètre et les modalités de cette déclinaison, **pour finalement les renvoyer à la compétence du décret**. Il paraît inacceptable que soit renvoyée au décret une telle disposition, qui touche directement aux compétences respectives des collectivités territoriales.

Plutôt que de multiplier de telles adaptations d'une règle trop stricte, il convient de confier la détermination de l'objectif même aux collectivités locales, en confiance, afin qu'elles établissent les critères et cibles les plus adaptés à chaque situation.

2. Maintenir la cohésion des territoires, reconnaître les efforts déjà consentis par les collectivités, et respecter le cycle de vie des documents d'urbanisme

a) Maintenir la cohésion des territoires

Comme l'ont souligné les auditions menées par les rapporteurs, il n'est pas possible de définir un « seuil » ou un « objectif plancher » qui serait pertinent pour l'ensemble des régions françaises. Interrogés à ce sujet, **ni le Gouvernement, ni les représentants de la Convention citoyenne pour le climat n'ont d'ailleurs pu justifier le choix d'une cible de réduction par deux** en dix ans du rythme d'artificialisation, comme le préconise le projet de loi « Climat et résilience ». La Convention visait, elle, une réduction d'un quart par rapport aux vingt ans précédents.

Un objectif plancher unique apparaît dès lors arbitraire, d'autant plus qu'il ne représentera pas le même niveau d'effort, en valeur absolue ou au regard de la surface régionale.

Certaines régions connaissent des dynamiques particulièrement fortes du point de vue économique ou démographique (voir plus haut), et ce sur une grande partie de leur territoire. Une division par deux de l'artificialisation, y compris inégalement déclinée sur le territoire, serait extrêmement compliquée à atteindre en répondant aux besoins de la population.

Si certaines des personnes entendues par la commission ont évoqué la possibilité de « territorialiser » ces objectifs dans le SRADDET même, de manière à respecter la cible régionale, cette solution n'apparaît pas non plus satisfaisante. D'une part, **la compétence liée au SRADDET tendrait alors à se substituer à la compétence des communes et intercommunalités en matière d'urbanisme.** D'autre part, territorialiser au niveau du SRADDET, plus éloigné des communes, **risque de complexifier encore le débat autour de la répartition des efforts.**

Alors que les différentes collectivités qui composent le territoire ont progressivement appris à concilier leurs différentes contraintes lors des discussions autour des SCoT, **il ne faudrait pas risquer de mettre un coup d'arrêt aux dynamiques engagées en remettant en cause les équilibres territoriaux trouvés, en remontant la discussion au niveau des SRADDET.** Les SRADDET déjà signés dans le cadre de la première « génération » de documents n'ont pas souhaité entrer dans une telle logique de distribution précise des efforts en matière de consommation d'espace, mais ont plutôt édicté des grandes orientations. **Le risque identifié serait celui de créer, à la responsabilité de la région, un marché des « droits à construire », négociation dans laquelle certaines collectivités pourraient peser davantage que d'autres.**

L'approche du projet de loi **semble souhaiter faire du SRADDET un « super-SCoT »**, déterminant au niveau régional les prescriptions en matière de lutte contre l'artificialisation et de répartition de la consommation d'espace. Il **renforce en outre considérablement la portée de ces prescriptions**, puisqu'elles seraient inscrites non plus au sein des objectifs du SRADDET, mais au sein du fascicule de règles. Contrairement aux objectifs, le fascicule de règles est directement opposable aux SCoT et PLU(i) non couverts par un SCoT dans un rapport de compatibilité. Cette **évolution significative des compétences régionales, qui renforce le rôle des régions vis-à-vis des intercommunalités et des communes, n'a pas fait l'objet de concertations préalables** et ne faisait pas partie des propositions de la Convention citoyenne.

b) Reconnaître les efforts déjà consentis

Certains territoires, comme évoqué plus haut (*partie 1-II-B*), ont d'ores et déjà largement freiné leur consommation d'espace, à l'impulsion notamment des leurs récents SCoT et PLU(i).

Un objectif uniforme, comptabilisé pour l'avenir uniquement, de taux de réduction de l'artificialisation passée, **désavantagerait significativement les collectivités qui s'étaient déjà engagées dans des réductions volontaires** et ayant déjà obtenu des résultats.

EXEMPLES CHIFFRÉS DE TRAJECTOIRES DE RÉDUCTION ACCOMPLIES ET PROJETÉES

Rythme d'augmentation de l'artificialisation	2000-2010	2010-2020	2020-2030 (au titre du PJJ Climat)	Effort de réduction
Périmètre 1	500	400	200	- 20% puis - 50%, au total - 60%
Périmètre 2	300	150	75	- 50% puis - 50%, au total - 75%
Périmètre 3	500	200	100	- 60% puis - 50%, au total - 80%
Périmètre 4	500	500	250	0% puis - 50%, au total - 50%

Ce constat renforce l'intérêt d'une réelle décentralisation de la politique de lutte contre l'artificialisation : des objectifs fixés localement, comme ils le sont aujourd'hui dans le cadre des SCoT et des PLU(i),

prendraient naturellement en compte l'histoire et les efforts passés des communes et EPCI concernés. Un SCoT plus vertueux au cours des neuf dernières années pourrait ainsi fixer un objectif un peu plus souple pour la période à venir, si les besoins du territoire le justifient.

c) Respecter le cycle de vie des documents d'urbanisme

Plus généralement enfin, **les mesures proposées dans le cadre du projet de loi ne tiennent aucunement compte du « cycle de vie » des documents de planification ni de l'important effort que leur élaboration représente pour les collectivités.**

Selon le projet de loi, à peine adoptés, **les premiers SRADDET devraient être révisés** ; puis en cascade, **l'ensemble des SCoT, PLU(i) et cartes communales** de France qui n'auraient pas déjà intégré les objectifs - et ce, **simultanément**. Au vu de l'évolution constante des documents d'urbanisme, cela concernera probablement de nombreux documents adoptés très récemment. Les communes et EPCI devront engager de nouveaux coûts, non anticipés pour les budgets locaux.

Avec des documents soudainement mis en conformité avec des objectifs nouveaux, **sans transition aucune, on risque une rupture de continuité, qui pourrait mettre en péril des opérations** en cours de montage.

Il n'est en outre pas même certain que les services de l'État, ceux des collectivités, ainsi que les structures de conseil **soient en mesure de conduire simultanément des milliers de modifications dans les délais extrêmement courts prévus, tout en faisant preuve de pédagogie et de transparence** vis-à-vis de la population et des acteurs économiques. L'ensemble des personnes entendues par le groupe de travail a souligné que **l'acceptabilité des évolutions sera le facteur clef du succès de la lutte contre l'artificialisation** : les nouveaux objectifs doivent donc être fixés dans de bonnes conditions.

Principe n° 1 – Favoriser une approche territorialisée

- Respecter la répartition des compétences décentralisées dans la fixation d'objectifs de réduction de la consommation d'espace ou de lutte contre l'artificialisation, en privilégiant la construction de ces objectifs à l'échelle territoriale, comme ce qui prévaut aujourd'hui au sein des SCoT et des PLU(i). Les objectifs du SRADDET doivent garder une logique d'orientation générale plutôt qu'une logique prescriptive ;
- Éviter la fixation d'objectifs quantitatifs uniformes, peu adaptés à la réalité démographique, économique ou géographique de chaque bassin, et sources d'inégalités territoriales. Privilégier la détermination d'objectifs territorialisés, les cibles retenues devant être justifiées au regard des contraintes et opportunités spécifiques. Ces objectifs territorialisés tiendront compte des efforts de sobriété foncière déjà consentis au cours des dernières années ;
- Inscrire toute évolution des documents de planification dans le « cycle de vie » des documents existants, plutôt que d'imposer des révisions en cascade dans des délais intenable et dans des conditions susceptibles de fragiliser les documents.

II. REPLACER LA LUTTE CONTRE LA CONSOMMATION D'ESPACE DANS UN PROJET GLOBAL DE TERRITOIRE

A. AGIR SUR LES CAUSES ET NON LES SYMPTÔMES DE L'ARTIFICIALISATION

Les mutations de l'espace urbain et des territoires français doivent s'interpréter à la lumière des évolutions qui ont parcouru la société française au cours des dernières décennies. Ainsi, l'artificialisation ne doit pas être vue comme un phénomène « hors sol », dont les aménageurs ou les décideurs locaux porteraient la responsabilité, mais bien comme l'expression de tendances de société plus larges. En particulier, elle est directement liée :

- au phénomène de périurbanisation, lui-même le résultat de la croissance et du **pouvoir d'attraction des métropoles**. Concentrant de manière croissante la population, l'activité et les services, **les métropoles se sont fortement densifiées**, au prix de nouvelles constructions et de l'intensification de l'usage des sols. L'attractivité de ces pôles urbains, conjuguée avec la hausse des prix du foncier dans les villes centres, a conduit à une **urbanisation forte des « couronnes »**, d'abord en périphérie directe, puis dans les couronnes plus éloignées. Ce sont aujourd'hui ces communes de taille moyenne, peu denses, dont le rythme d'artificialisation est le plus élevé ;

- à une tension croissante sur l'offre et le prix du foncier. La hausse des prix du foncier, dans la plupart des zones urbaines et dynamiques, et sa rareté croissante, ont conduit les ménages à se diriger de façon croissante **vers les périphéries**, moins onéreuses. Dans ces zones auparavant peu urbaines, la construction nouvelle s'est souvent réalisée sur des terrains non artificialisés et selon des modes pavillonnaires. Par ailleurs, **dans les zones déjà artificialisées, la dégradation de l'état du bâti ou l'état de pollution** de certaines friches tendent également à renchérir le prix de l'existant vis-à-vis des terrains agricoles et naturels vierges. Enfin, cette cherté renforce certains **phénomènes spéculatifs**, fondés sur l'augmentation des prix des terrains rendus constructibles ;

- aux besoins croissants en termes de mobilité, en lien avec l'accroissement des distances et la périurbanisation. La croissance du **réseau routier et aérien** au cours des dernières décennies a augmenté l'emprise au sol des infrastructures de transport, qui représentent 28 % des terres artificialisées en France ;

- à la relative déprise agricole, liée aux mutations de l'économie française. Le secteur agricole a vu son poids dans le PIB diminuer de moitié entre 1988 et 2013, tout comme l'emploi agricole et le nombre d'exploitations agricoles. Le prix du foncier agricole en France est parmi le plus faible des pays européens, accentuant d'autant l'attractivité des parcelles ;

- à des changements sociétaux et démographiques. Le vieillissement relatif de la population, ou encore le **deserrement des ménages**, peut impliquer une sous-occupation des logements en termes de densité. De nombreuses personnes âgées, propriétaires de leur pavillon, continuent à l'occuper bien après que leurs enfants aient quitté le foyer. Après une séparation, un couple qui occupait un seul logement en occupera désormais deux. Cette sous-occupation accroît la demande de logement, et donc le besoin de construction nouvelle ;

- **aux préférences des Français en termes de logement.** Bien que la construction d'habitat collectif ait augmenté au cours des dernières décennies, le modèle du logement individuel, en particulier pavillonnaire reste attractif pour une majorité de Français. Il présente l'avantage d'être plus facilement compatible tant avec une vie familiale privée, qu'avec l'utilisation de l'automobile en zone périphérique, ou avec la jouissance d'espaces de jardin ou de cour. De même, des centaines de milliers de Français souhaiteraient un jour faire l'acquisition de résidences secondaires. **La demande même, en termes de logement et de construction, est donc structurante pour l'offre ;**

- à une recherche de proximité à la nature. Dans un pays qui reste majoritairement rural (52 % de la surface de la France est constituée de terres agricoles, et 39 % de sols naturels), **les Français continuent de chercher la proximité à la nature et à la campagne.** Comme on l'a particulièrement constaté durant la pandémie de Covid-19, les villes de taille moyenne, proches de zones non urbanisées, depuis lesquelles il est facile d'accéder à des zones agricoles ou naturelles, **connaissent un regain d'attractivité, et souhaitent donc pouvoir loger et répondre aux besoins de cette nouvelle population.**

Pour limiter l'artificialisation, **il ne suffira donc pas de fixer des cibles numériques ou de contraindre la construction nouvelle** : celle-ci n'est que le symptôme de ces évolutions plus profondes. Il faut également agir sur les causes, en **mobilisant, autant que nécessaire, l'ensemble des leviers de politique publique.**

B. ÉVITER LES LECTURES EN SILO ET CONCILIER LES DIFFÉRENTS OBJECTIFS DE LA POLITIQUE D'URBANISME

La stratégie de réduction de l'artificialisation doit être articulée avec les autres objectifs de politique publique, au service d'un projet global de territoire.

Alors même que les mesures du projet de loi « Climat et résilience » proposent une approche uniquement quantitative de la sobriété foncière, **son étude d'impact n'aborde aucunement ses effets sur la construction de logements, sur les prix du foncier, ou encore sur l'offre de services de**

proximité. Aucune mesure de coordination des différentes politiques publiques n'est prévue dans le texte.

Les « **effets de bord** » ou liés à l'**impact cumulatif des législations** sont pourtant bien identifiés, comme l'ont démontré les auditions conduites par le groupe de travail.

a) Un impact cumulatif des obligations liées à la préservation du littoral, de la montagne et de la protection des zones naturelles et agricoles

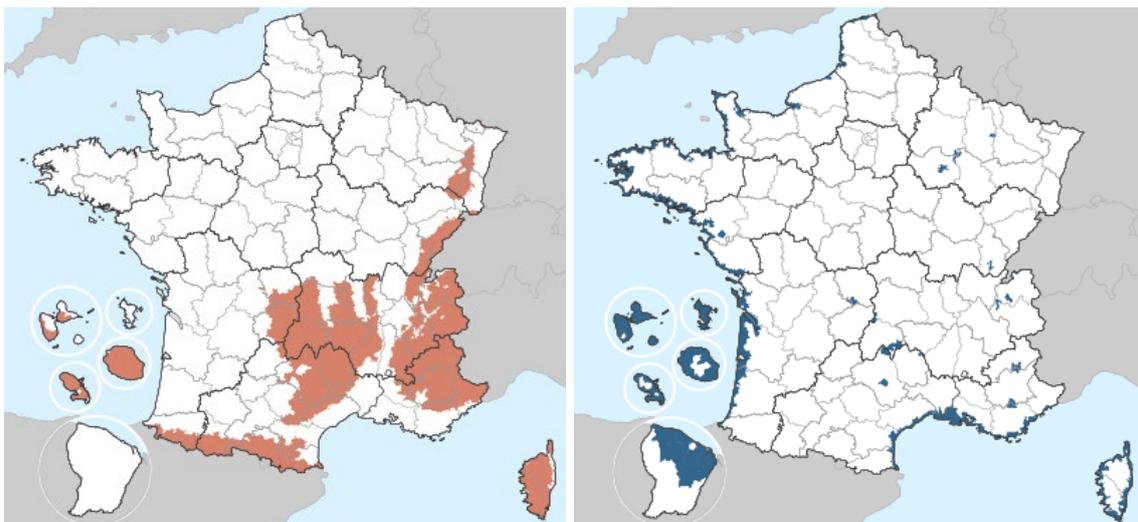
Plusieurs milliers de communes, souvent au sein des mêmes territoires, sont déjà particulièrement impactés par la législation relative à l'utilisation des sols.

Plus de 1200 communes françaises situées en bordure de côte ou de rivages de lacs sont soumises aux règles de la **loi dite « Loi Littoral »**, qui prévoit une constructibilité en continuité des zones déjà urbanisées. 5000 communes sont également soumises aux dispositions de la **loi dite « Loi Montagne »**, d'effet équivalent.

L'effet cumulé de ces restrictions et d'une cible supplémentaire de réduction de l'artificialisation **pourrait conduire à un quasi-gel du développement des communes concernées.**

En outre, **l'impact des contraintes législatives est particulièrement concentré au niveau local, et inégal** à l'échelle du territoire français, puisque par nature ciblé sur des zones contiguës.

COMMUNES SOUMISES AUX DISPOSITIONS DES LOIS MONTAGNE ET LITTORAL



Source : Observatoire des territoires, ANCT, 2021.

À ces législations s'ajoutent **les protections spécifiques des milieux naturels**, édifiées à l'impulsion de l'Union européenne, de l'État, et souvent à l'initiative des collectivités territoriales : les 11 parcs nationaux (environ 3,7 % du territoire français), les 56 parcs régionaux (13,3 %), les plus de 4000 espaces naturels sensibles (ENS) délimités par les départements, les plus de 1500 sites Natura 2000 ; ainsi que les **zones agricoles protégées (ZAP)**.

Une nouvelle restriction de la constructibilité et de la consommation d'espace **n'aura donc pas le même impact sur l'ensemble du territoire français**, qu'elle touche une zone peu concernée par les législations Littoral ou Montagne existantes, ou par les réserves naturelles ; ou qu'elle vienne frapper un territoire déjà contraint.

Il ne faudrait pas que les efforts de sobriété foncière conduisent à « mettre sous cloche » des pans entiers de territoires au titre du potentiel de développement de zones historiquement plus urbanisées et artificialisées.

b) Des injonctions contradictoires de la politique du logement et de la politique de sobriété foncière

(1) Le projet de loi « Climat » : près de 100 000 logements en moins chaque année ?

En matière d'habitat, **la France continue de connaître une importante crise du logement**. En dépit des efforts de construction, notamment de logement social, près de 4 millions de personnes sont aujourd'hui mal logées en France, selon la Fondation Abbé-Pierre. Le besoin de construction de logements reste fort, en raison à la fois des évolutions de la composition des ménages et de la démographie. En parallèle, le **coût du logement ne cesse d'augmenter**, représentant désormais entre 20 et 40 % du budget moyen des Français.

À raison d'une artificialisation totale moyenne de 28 400 hectares par an environ, le groupe de travail estime **qu'un objectif uniforme de réduction de 50 % de l'artificialisation nouvelle**, tel que proposé par le projet de loi « Climat et résilience » **représenterait chaque année un manque à construire de plus de 100 000 logements** (dont 88 % de logements individuels), **soit plus du tiers des logements construits chaque année** (et la moitié des logements individuels).

ESTIMATION DE L'IMPACT D'UNE CIBLE DE RÉDUCTION PAR DEUX
DE L'ARTIFICIALISATION SUR LA PRODUCTION ANNUELLE DE LOGEMENTS

Surface artificialisée chaque année (moyenne 2009-2018)	Environ 28 400 hectares
Surface artificialisée dédiée à l'habitat chaque année (moyenne 2009-2018)	Environ 68 % de la surface totale artificialisée, soit 19 300 hectares
Surface artificialisée dédiée à l'habitat collectif chaque année (moyenne 2005-2013)	Environ 4 % de la surface artificialisée totale, soit 1 130 hectares
Surface artificialisée annuellement pour l'habitat individuel	Environ 18 200 hectares
Surface moyenne d'un terrain à bâtir pour le logement individuel (2018)	934 m ² , soit 0,0934 hectares
Surface moyenne artificialisée par logement dans l'habitat collectif (2013)	437 m ² , soit 0,0437 hectares
Nombre de logements collectifs construits en artificialisation par an	Environ 26 000 logements
Nombre de terrains artificialisés annuellement pour l'habitat individuel	Environ 195 000 terrains
Différentiel annuel du nombre de logements construits par artificialisation dans le cas d'une réduction de l'artificialisation de 50 % (à due proportion et réparti annuellement)	Environ 13 000 logements collectifs et 97 000 logements individuels, soit au total 110 000 logements

Source : Commission des affaires économiques, données INSEE, Cerema, MTES¹

Certes, une partie de ces 100 000 logements pourrait être compensée par des projets nouveaux en zones déjà artificialisées. Si des initiatives comme BIMBY, ou des projets de densification menés par les collectivités, peuvent combler une partie de ce différentiel, cela ne saurait répondre à l'ensemble du besoin. Dans certaines zones déjà particulièrement denses ou tendues, le logement nouveau ne pourra pas être réalisé sur des terres déjà artificialisées.

¹ *Chiffres de la construction de logement, résultats de mars 2019, Stat Info Logement ; Prix des terrains à bâtir en 2018, octobre 2019, Commissariat général au développement durable, « Caractérisation des espaces consommés par le bâtis en France métropolitaine entre 2005 et 2013, Dossiers de l'INSEE, 2017.*

Alors que les Français continuent de plébisciter l'habitat individuel, a fortiori dans une période marquée par un fort besoin de proximité à la nature et de retour vers la ruralité, une cible uniforme de réduction de l'artificialisation, sans prise en compte des potentiels locaux, pourrait donc aggraver le déséquilibre entre offre et demande de logements.

Cette contrainte nouvelle sur l'offre emporte en outre des enjeux économiques conséquents pour la filière du bâtiment, qui représente près de 8 % du PIB français et - directement et indirectement - près de 7 % des emplois du pays.

(2) Un risque pour l'atteinte des objectifs de mixité sociale de la loi SRU

Des objectifs uniformes, mal calibrés, de limitation de l'artificialisation pourraient compromettre l'atteinte des objectifs de la loi dite « SRU » en matière de logement social.

La plupart des rapports relatifs à l'artificialisation en France mettent en avant le chiffre d'environ 40 % d'artificialisation liée à l'habitat. Les rapporteurs du groupe de travail soulignent toutefois que ce chiffre concerne les sols déjà artificialisés (en stock), et non l'artificialisation nouvelle (en flux).

En réalité, les deux tiers des sols consommés sont artificialisés à destination de l'habitat. Selon le Cerema, cette part représente de 60 % à 70 % des surfaces entre 2008 et 2018. Dans les territoires les plus tendus et aux prix fonciers les plus élevés, une restriction de la construction nouvelle pourrait encore compliquer l'atteinte des cibles fixées par la loi SRU, nuire à l'effort de mixité et aggraver la crise du logement.

En 2020, 1 100 communes urbaines françaises n'ont pas encore réussi à atteindre les objectifs de la loi SRU, en dépit d'efforts importants de construction. Près de 600 000 logements sociaux seraient aujourd'hui « manquants », particulièrement en Île-de-France, dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, puis en Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie.

Restreindre fortement l'artificialisation nouvelle reviendrait à stopper la construction en dehors des centres déjà denses, et pour les communes déjà tendues, à raréfier encore davantage le foncier. Alors que le récent rapport de Thierry Repentin et le projet de loi dit « 4D » prévoient de prolonger et de renforcer le dispositif SRU, en veillant à une « fermeté accrue » dans le contrôle des obligations¹, il serait dommageable de compliquer dans le même temps l'atteinte de ses objectifs.

¹ Courrier du Président de la commission nationale SRU à la ministre chargée du Logement au sujet du rapport de la commission nationale SRU, janvier 2021.

Il faut en outre rappeler que les communes dites « carencées » sont soumises à plusieurs sanctions, parmi lesquelles la **majoration du prélèvement financier**, des **obligations de mixité** dans les opérations de construction autorisées, et **l'intervention accrue du préfet** dans la politique du logement et de l'urbanisme.

L'addition des obligations au titre de la loi SRU et des engagements au titre de la réduction de l'artificialisation pourrait donc s'apparenter, pour certaines communes, à une « double peine ». À terme, elle pourrait aboutir à une **mise sous tutelle des communes et intercommunalités**, le préfet exerçant un contrôle accru tant sur l'atteinte des objectifs de logement social que sur l'artificialisation, pouvant aller jusqu'à invalider les documents d'urbanisme et rejeter certains projets communaux.

(3) Une fiscalité aux objectifs parfois contradictoires

Plus généralement, il apparaît nécessaire de **mener une revue globale de l'ensemble du cadre fiscal du logement et de l'urbanisme.**

Dans son rapport de 2019, France Stratégie soulignait déjà la **conception « en silo » des dispositifs fiscaux existants.** Ainsi, la plupart des **aides en faveur de la construction neuve** ne prennent aucunement en compte l'état initial du sol accueillant la nouvelle emprise, et soutiennent de la même manière la construction d'un lotissement sur des sols agricoles que la construction d'un logement collectif sur une friche.

Le levier incitatif pourrait également être mieux mobilisé. Par exemple, la **taxe d'aménagement** n'est que rarement modulée en fonction du type d'opération conduite, bien que des évolutions limitées aient récemment été introduites (par exemple en faveur de la réhabilitation de friches ou la construction de parkings verticaux).

LES MESURES DE LA LOI DE FINANCES POUR 2021
EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION

La loi de finances pour 2021 a modifié à la marge certaines dispositions fiscales afin de faciliter la réalisation d'opérations vertueuses en termes de consommation d'espace et de lutte contre l'artificialisation.

Son article 43 a prévu que :

- La part départementale de la taxe d'aménagement puisse être employée en vue d'opérations de renaturation, en lien avec la compétence des départements en matière d'espaces naturels ; cette part étant aujourd'hui régulièrement sous consommée. Elle peut désormais être utilisée pour l'acquisition de terrains afin de les convertir en espaces naturels, en les dépolluant, aménageant et entretenant ;
- Les parkings verticaux soient exonérés de la taxe d'aménagement, afin de désencherir le coût de ces constructions, moins consommatrices d'espaces que les parkings de plain-pied. Ces derniers étaient auparavant six fois moins taxés que les espaces intégrés au bâti.
- Le recours aux taux majoré de la part communale de la taxe soit facilité, en assouplissant les conditions de mise en œuvre de la majoration.

Il est nécessaire d'estimer l'impact des dispositifs fiscaux non seulement au regard de leur objectif principal, par exemple le soutien à l'offre de logements, mais aussi vis-à-vis de leurs effets indirects, par exemple sur la consommation d'espace. **La fixation de cibles de réduction de l'artificialisation, sans une refonte globale de la fiscalité de l'urbanisme et du logement, ne pourra pas produire de résultats satisfaisants.**

c) Un impact sur les prix du foncier qui n'a pas été évalué

L'un des déterminants historiques de l'artificialisation est la **cherté du foncier urbain**, en particulier dans les grandes métropoles. Celle-ci a pour effet de réorienter les ménages et l'activité vers les zones périurbaines, accélérant leur urbanisation ; et pousse les aménageurs à se tourner vers des terres non artificialisées, moins coûteuses et ne nécessitant pas d'intervention préalable. À l'inverse, **le prix du foncier agricole en France est parmi les plus bas d'Europe**, ce qui entretient la dynamique d'artificialisation en rendant financièrement incitative l'ouverture à l'urbanisation de ces terres, tant pour leur propriétaire que pour les porteurs de projets.

Afin de limiter l'artificialisation et la consommation d'espace, le projet de loi « Climat et résilience » prévoit de fixer des objectifs uniformes et minimaux de réduction du rythme d'artificialisation. Pour atteindre ces objectifs, les collectivités seront tenues de modifier leurs documents d'urbanisme pour limiter la constructibilité des terrains non artificialisés, et de stopper l'urbanisation nouvelle. **La révision de la planification locale entraînera donc probablement d'importants « rétrozonages » de zones aujourd'hui classées à urbanisées, en zones agricoles ou naturelles.**

Les personnes entendues par le groupe de travail ont relevé que le rétrozonage est de plus en plus fréquent lors des évolutions de documents d'urbanisme, en lien avec les plus grandes ambitions portées par les collectivités territoriales (*voir partie 1-II-B*) et en raison d'une plus grande exigence des préfets en la matière. Il arrive fréquemment que des **terrains constructibles lors de leur achat soient ensuite rétrozonés**, ou que des terrains reçus en héritage, et sur lesquels d'importants frais de succession ont été acquittés, deviennent inconstructibles.

Pour les propriétaires de ces terrains « rétrozonés », cela représentera une forte perte de valeur de leur patrimoine immobilier. 58 % des Français sont aujourd'hui propriétaires de leur logement, et 56 % vivent en maison individuelle. La perte de constructibilité d'un terrain peut donc réduire considérablement le patrimoine et le revenu potentiel des ménages. Pour certains exploitants agricoles, la vente d'un terrain constructible située en zone à urbaniser peut aussi représenter l'une des sources de revenus complémentaires lors de la retraite. **Ces transferts financiers sont loin d'être anodins, et doivent être pleinement pris en compte.**

Comme le montrent les chiffres recueillis par le MTES¹, en 2018, **60 % des terrains achetés** en France par des particuliers pour la construction de maisons individuelles **se situaient dans les communes de moins de 10 000 habitants, dont 38 % dans des zones rurales.** Or, ce sont précisément ces zones qui seront le plus visées par les mesures de limitation de la consommation d'espace. **Des centaines de milliers de Français, souvent de jeunes ménages et des familles, pourraient rencontrer des difficultés à se loger ou à construire leur logement.**

D'autre part, si le potentiel constructible sur le territoire d'une commune ou d'un bassin de vie se voit sensiblement réduit, comme le propose le projet de loi « Climat et résilience », **la tension accrue sur l'offre de foncier disponible et sur les logements est susceptible d'accélérer encore la hausse des prix.** Les enjeux économiques et sociaux de cette perte de pouvoir d'achat immobilier pourraient être très conséquents.

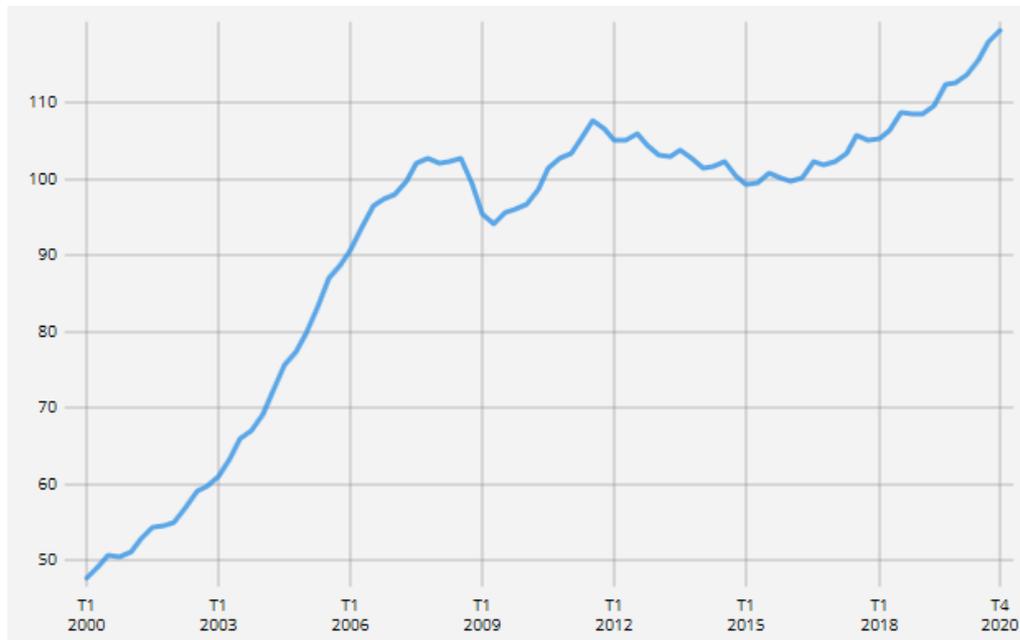
Le groupe de travail regrette à ce titre que **l'étude d'impact du projet de loi ne comporte aucune estimation chiffrée des conséquences possibles des mesures de lutte contre l'artificialisation sur la disponibilité et le prix du foncier.**

Avant toute modification de documents d'urbanisme visant à restreindre la constructibilité de certaines zones préalablement urbanisées ou ouvertes à l'urbanisation, **une étude approfondie des impacts devrait être conduite**, comprenant notamment un état des lieux du foncier résiduel

¹ Chiffres du logement, 2019, précité.

disponible et une **estimation de l'impact sur l'équilibre du marché foncier local, et donc des prix fonciers.**

ÉVOLUTION DES PRIX DES LOGEMENTS NEUFS ET ANCIENS ENTRE 2000 ET 2021



Source : Commission des affaires économiques, données INSEE

Les **observatoires du foncier et des loyers**, mis en place près des SCoT ou dans le cadre des programmes locaux de l'habitat (PLH), pourraient être renforcés pour améliorer le suivi de ces évolutions, et le cas échéant, justifier de l'adaptation des objectifs de lutte contre l'artificialisation.

En outre, **le projet de loi permet de recourir à une procédure de modification simplifiée** – à laquelle il est aujourd'hui possible de recourir pour des changements mineurs – afin de modifier les documents d'urbanisme pour y intégrer les objectifs de lutte contre l'artificialisation. Au vu de l'ampleur des évolutions que ces objectifs impliquent, qui bouleverseront l'équilibre des documents, il paraît souhaitable de favoriser une large concertation et une pleine transparence autour des nouvelles orientations de la planification. **Il ne serait pas acceptable que les Français ne soient pas associés à des décisions pouvant impacter directement leur patrimoine immobilier.**

d) Accueillir l'activité économique

Le foncier est également l'un des facteurs d'attractivité et de compétitivité des économies. À l'heure où la France fait porter un effort particulier sur la **relocalisation** d'activités stratégiques, et plus généralement sur la **réindustrialisation** du pays, **le prix du foncier ne doit pas devenir un facteur désincitatif à l'implantation d'activités économiques.**

La mutation de l'économie française suscite constamment de nouveaux besoins : **le poids croissant de l'économie numérique**, par exemple, implique une **demande très forte pour l'implantation de sites logistiques** ou d'activités de service. La réflexion autour de l'utilisation optimale des sols doit accompagner cette transformation, plutôt que de s'inscrire en faux.

La nécessaire **transition énergétique** de la France, en accord avec les trajectoires définies par la loi et par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), s'appuiera sur **un développement important des capacités de production d'énergies renouvelables**, notamment éolienne, photovoltaïque ou à base de biogaz. L'installation de sites de production d'énergies renouvelables s'avère particulièrement **propice à la réutilisation d'anciens sites artificialisés ou dégradés**, mais il sera aussi nécessaire d'implanter certaines structures, comme les méthaniseurs, **dans des zones non habitées ou en proximité immédiate des intrants agricoles**, c'est-à-dire en dehors des zones déjà artificialisées.

Ces différents besoins doivent être conciliés, au service d'une vision globale du projet de territoire, et en concordance avec les objectifs déjà définis à l'échelle nationale et régionale. Pour un territoire en fort développement économique, ou qui amorce sa transition énergétique, des projets structurants, qualitatifs, peuvent se justifier et ne doivent pas être stoppés uniquement au titre d'une réduction quantitative de l'artificialisation.

e) Ne pas freiner le regain d'attractivité des zones de ruralité

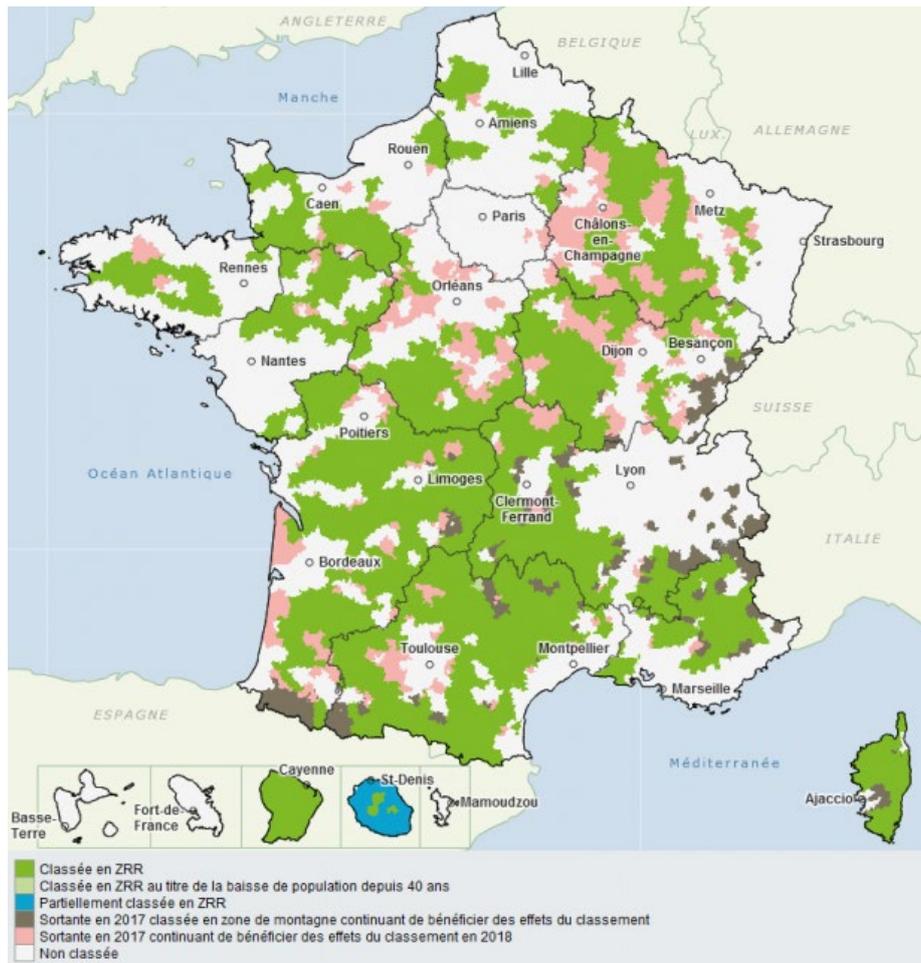
Alors que la France a pu mesurer, lors des manifestations qui ont marqué la fin de l'année 2018, du **sentiment de délaissement qui peut exister dans certains de ses territoires**, les politiques publiques doivent garantir à tous les bassins, urbains comme plus ruraux, les **mêmes opportunités de développement**.

Longtemps marquées par le déclin démographique, la fuite des jeunes et des actifs vers les centres urbains, la désindustrialisation, ou encore la disparition progressive des services de proximité, **les communes rurales ont réussi à recréer une dynamique positive**. La pandémie de Covid-19 n'a fait qu'accélérer les tendances déjà enclenchées et mettre en valeur les nombreux atouts de la ruralité : proximité de la campagne et des paysages, tranquillité du cadre de vie, mais aussi disponibilité de logement à rénover dans les centres anciens, accessibilité du foncier, échelle de proximité...

Malgré ce regain d'attractivité, de nombreux bassins restent fragilisés par un manque d'activité économique, de services, par la concurrence des zones plus urbaines, ou la désaffectation marquée des bourgs. **Les élus de ces zones mettent en place des politiques volontaristes de développement de leur territoire**, en cherchant à offrir aux jeunes des perspectives attrayantes pour que ceux-ci s'implantent dans les communes et

leur insufflent une nouvelle dynamique. Tant les programmes Territoires d'Industrie que les dispositifs comme Cœur de Ville y sont mobilisés. C'est aussi le cas des communes des **zones de revitalisation rurale (ZRR)**, moins denses et moins riches que la moyenne des communes françaises, qui font l'objet d'efforts particuliers de redynamisation.

VISUALISATION DES ZONES DE REVITALISATION RURALE (ZRR)



Source : Observatoire des territoires, 2018

Des objectifs de lutte contre l'artificialisation mal calibrés, dans ces territoires, pourraient mettre en péril les efforts de revitalisation des petites communes rurales, et accentuer encore la fracture entre territoires urbains et ceux trop souvent considérés comme « périphériques ».

Historiquement, en France, l'accessibilité du foncier dans les zones périurbaines voire rurales, par comparaison avec les centres urbanisés, a par exemple permis de maintenir **un ancrage de l'activité économique dans les territoires plus ruraux ou périphériques**. Les bâtiments industriels, par

exemple, se sont souvent implantés dans les couronnes des villes, tandis que d'autres activités commerciales ou de service cherchaient plutôt la proximité des centres urbains et des populations urbaines. Une forte restriction du foncier disponible pourrait **empêcher l'installation de nouvelles activités, alors même que celles-ci ont un fort effet d'entraînement** sur le dynamisme local.

De même, pour certaines communes, **l'impossibilité de répondre à la demande des jeunes ménages**, locaux ou nouveaux arrivants, en matière de logement individuel, grèverait largement les efforts d'attractivité, au profit de zones urbaines ou déjà plus densément peuplées. **Risque-t-on de créer de nouvelles « diagonales du vide » ?**

La **résorption des inégalités territoriales et l'effort de cohésion** passeront par le bon accès de l'ensemble de la population française à l'activité et à l'emploi. **Chaque territoire français doit disposer des mêmes opportunités de développement**, et les objectifs de lutte contre l'artificialisation doivent offrir la souplesse nécessaire pour conduire des **projets d'implantation relevant de l'intérêt du territoire.**

Les chiffres sont là : les villes périurbaines sont aujourd'hui les plus dynamiques. Demain, ce seront peut-être les zones rurales, qui font preuve d'un important regain d'attractivité. **Il est naturel que leurs habitants puissent bénéficier des mêmes services - commerces, loisirs, emplois -** que les habitants des zones plus denses. Le **besoin de proximité** est réel pour tous. Sans prise en compte de ces enjeux de cohésion, **créera-t-on des « laissés pour compte » de l'effort de sobriété foncière, en réduisant à néant les efforts de politique publique menés depuis plusieurs décennies ?**

Principe n° 2 – Concilier les différents objectifs de l’action publique

- Prendre en compte l’impact cumulé de l’ensemble des législations et réglementations existantes sur le potentiel foncier lors de la fixation des objectifs de réduction de l’artificialisation. En particulier, tenir compte de l’application des lois Littoral et Montagne, des protections spécifiques liées aux espaces naturels et agricoles, mais aussi des obligations en matière de construction de logement social dans les communes soumises à la loi SRU.
- Avant toute restriction nouvelle de constructibilité au sein des documents d’urbanisme, estimer l’impact anticipé sur l’offre de foncier disponible et les prix locaux et prendre des mesures visant à limiter la hausse des prix et la pénurie de logements disponibles. À cette fin, renforcer les dispositifs d’observation du foncier et des loyers mis en place dans les territoires, dans l’objectif notamment de documenter les tendances d’évolution des prix du foncier en lien avec la lutte contre l’artificialisation.
- Engager une revue générale des dispositifs fiscaux en matière de logement, de construction et d’aménagement, afin de corriger les effets incitatifs à l’artificialisation tout en résorbant la crise du logement et en améliorant l’aménagement du territoire.
- Intégrer les enjeux de mutation des bassins économiques, de relocalisation et de réduction des inégalités territoriales lors de la fixation des objectifs de réduction de l’artificialisation.

III. AVEC UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ ET DE NOUVEAUX OUTILS, AMPLIFIER LES DYNAMIQUES TERRITORIALES

Pour atteindre les objectifs ambitieux que se fixent les territoires, **l'accompagnement des projets et des acteurs sera clef**. Le cadre légal et réglementaire n'est qu'une partie de la réponse : pour un changement réel, il s'agit surtout de susciter les projets, de faciliter l'émergence de solutions nouvelles et innovantes, et de mieux diriger les énergies vers des zones ou des projets à fort impact. **La transition vers la sobriété foncière ne doit pas s'arrêter aux documents d'urbanisme, mais être déployée jusqu'au « dernier kilomètre ».** Les collectivités sont aujourd'hui en première ligne de cet effort concret.

La lutte contre l'artificialisation et la consommation d'espace, pour s'inscrire dans le temps, doit s'appuyer sur les **outils, l'accompagnement et le financement adéquats**.

L'atteinte des objectifs passera d'abord par une **rénovation des outils réglementaires des collectivités territoriales**.

Le concept même d'artificialisation doit être précisé et rendu plus opérationnel, afin de faciliter son intégration par les documents d'urbanisme comme les SCoT et les PLU(i). **La logique de bilan et d'auto-évaluation des documents d'urbanisme**, déjà mise en place par les textes législatifs précédents, pourrait être approfondie. **Le zonage traditionnel pourra être affiné** afin de cibler plus finement des quartiers à réaménager, des zones à renaturer, ou des potentiels de densification. En matière de **friches**, les collectivités doivent être capables de mobiliser les terrains abandonnés ou vacants dans leurs opérations globales de réhabilitation et d'aménagement. Pour davantage de souplesse, les maires pourraient être autorisés à délivrer, au cas par cas, des « **bonus** » de **constructibilité** pour des opérations de construction vertueuses. Enfin, **l'outil fiscal** pourrait être mieux mobilisé, et adopter un caractère incitatif qu'il n'a pas aujourd'hui.

Au-delà des outils, il s'agira d'accompagner et de sensibiliser l'ensemble de l'écosystème pour amplifier l'effort de sobriété foncière.

D'abord, **les partenariats existants, tant en matière d'ingénierie que du point de vue opérationnel ou financier, doivent être approfondis**. **L'action des EPF et EPFL** bénéficiera de la stabilisation de leur financement et d'une meilleure couverture du territoire national. Plus généralement, la lutte contre l'artificialisation **s'appuiera sur un modèle économique qu'il faut inventer**. Au niveau local, **l'impact de l'effort de sobriété foncière sur les ressources fiscales des collectivités**, devra être précisément évalué, afin de garantir qu'il n'emporte pas de risque sur la solidarité ou la cohésion territoriale. Enfin, les collectivités et l'État doivent **participer de l'effort de sensibilisation et d'évolution des habitudes collectives**.

A. INVENTER LES OUTILS CONCRETS DE DEMAIN EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION LOCALE

1. Faire de l'artificialisation un concept opérationnel en droit de l'urbanisme

La **définition de l'artificialisation n'est aujourd'hui pas fixée au niveau législatif** ni réglementaire. Elle fait l'objet de traductions divergentes, souvent fondées sur des instruments de mesure distincts (*voir partie 1-I-A-b de ce rapport*). Avant toute intégration de la notion d'artificialisation dans le droit de l'urbanisme et les documents locaux, il est nécessaire d'en établir **une définition claire et partagée**.

Tant les élus locaux que les acteurs de l'aménagement ou les habitants doivent pouvoir **identifier et quantifier sans difficulté les surfaces considérées comme « artificialisées »** au sein de leur territoire. Cela implique soit de définir une nomenclature partagée des différents types de sols artificialisés, comme c'est le cas aujourd'hui pour les études Teruti-Lucas ou CLC par exemple ; soit de définir législativement et réglementairement des critères assez objectifs, simples et transparents pour qu'ils puissent être immédiatement appliqués. La **multi-dimensionnalité du phénomène d'artificialisation et ses impacts différenciés** sur les sols complique cependant travail de définition.

Le **projet de loi « Climat et résilience »** présenté par le Gouvernement propose la définition suivante à l'article 48 : « *Un sol est regardé comme artificialisé si l'occupation ou l'usage qui en est fait affectent durablement tout ou partie de ses fonctions* ». Il renvoie en outre au pouvoir réglementaire l'élaboration d'une nomenclature, ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation sera mesurée.

Les rapporteurs estiment que cette définition n'est pas opérationnelle. Si elle mentionne l'occupation et l'usage, notions déjà utilisées en droit de l'urbanisme, elle renvoie également à **l'atteinte aux fonctions des sols**. Le « degré » d'artificialisation des sols peut effectivement varier en fonction des atteintes aux propriétés hydriques ou biologiques par exemple, mais une telle caractérisation **relève davantage d'un examen par un écologue, que d'une classification opérationnelle**. Les élus locaux ne sont pas outillés pour pouvoir juger du degré d'atteinte aux sols effectivement causé par un acte d'aménagement. **La définition proposée introduit donc une fragilité juridique et complique la prise en compte opérationnelle de l'artificialisation par les acteurs et les documents locaux**.

Par ailleurs, les rapporteurs estiment que tout acte artificialisant ne peut être regardé de la même manière. Particulièrement, **l'objectif de sobriété foncière implique une certaine densification** des zones déjà habitées et urbanisées, et le comblement de certaines « dents creuses ». Or, du point de vue de l'artificialisation telle que définie, les actes de

densification - c'est-à-dire d'optimisation de l'occupation de l'enveloppe urbaine - **seraient pénalisés car pris en compte dans le calcul de l'artificialisation totale**. La définition opérationnelle de l'artificialisation dans le code de l'urbanisme devra **concilier ces injonctions contradictoires**.

Le **travail de définition de l'artificialisation doit donc se poursuivre**, afin d'établir une notion partagée et opérationnelle.

2. Renforcer la logique de bilan des documents de planification

Afin d'adapter au mieux les objectifs et les politiques locaux de sobriété foncière, **la logique de bilan et d'évaluation des documents d'urbanisme, qui prévaut déjà, pourrait être renforcée**.

Une « *analyse des résultats de l'application* » de chaque **plan local d'urbanisme doit être conduite tous les neuf ans** par le conseil municipal ou communautaire, au regard notamment des objectifs du code de l'urbanisme. Le conseil délibère ensuite sur l'opportunité de le réviser (article L. 153-27 du code de l'urbanisme). Un bilan renforcé est prévu pour les PLU valant PLH, puisque la périodicité est alors portée à six ans, et que l'analyse porte plus précisément sur les objectifs en matière de logement.

Les SCoT sont également soumis à des obligations similaires. Six ans après leur dernière modification, leurs résultats doivent être analysés, et plus particulièrement en matière de maîtrise de la consommation de l'espace. Une révision peut alors être décidée (article L. 143-28).

Au regard des enjeux de lutte contre la consommation d'espace, la **périodicité de ces évaluations pourrait être portée à six ans dans les deux cas, tant pour l'ensemble des PLU(i) que pour les SCoT**.

En outre, la même logique de bilan **pourrait également être appliquée aux communes disposant d'une carte communale, sous une forme simplifiée** cohérente avec le formalisme réduit des cartes, et sans impliquer de révision automatique.

3. Affiner l'échelle et les outils des SCoT et PLU

La planification au sein des SCoT et des PLU pourrait également être déclinée de manière plus précise et plus fine. Le zonage du règlement permet aujourd'hui de distinguer entre zones urbanisées et à urbaniser, zones agricoles, zones naturelles et forestières. Toutefois, **les enjeux de densification, de réhabilitation ou encore d'intégration de nature en ville impliquent d'employer des outils plus ciblés sur des périmètres précis**.

Les **orientations d'aménagement et de programmation (OAP)**, créées par la loi Grenelle II, permettent de définir de manière plus souple les grandes orientations de l'aménagement de certaines zones de la commune

ou de l'intercommunalité. Elles peuvent notamment (article L. 151-7 du code de l'urbanisme), dans le cas des OAP dites « sectorielles », viser la réhabilitation de certains quartiers ou l'aménagement des entrées de ville. Elles peuvent aussi porter sur une thématique déclinée sur l'ensemble de la commune, par exemple en matière de continuités écologiques.

L'outil des OAP pourrait encore être développé afin de définir des politiques spécifiques. Par exemple, elles pourraient permettre aux communes **d'identifier des terrains ou zones à renaturaliser ou désartificialiser**, tandis que le SCoT pourrait aussi fixer de grandes orientations en la matière. Elles gagneraient également à être mieux mobilisées **en matière de densification**. La jurisprudence a admis que les OAP puissent fixer des orientations relatives, par exemple, à des densités minimales : cela pourrait être consolidé dans la loi. Ainsi, des OAP portant sur des quartiers où l'espace peut être optimisé, sur des zones à « dents creuses » ou sur des zones à aménager seraient explicitement permises.

4. Faciliter la mobilisation des terrains et bâtiments disponibles

L'effort de sobriété foncière passera, dans la mesure du possible, par la réutilisation prioritaire des zones vacantes et enfrichées.

Cependant, **les friches ne sont aujourd'hui pas définies par le code de l'urbanisme**, et les procédures existantes en matière de biens sans maître et de biens en état d'abandon manifeste sont parfois complexes à mobiliser pour les communes et intercommunalités.

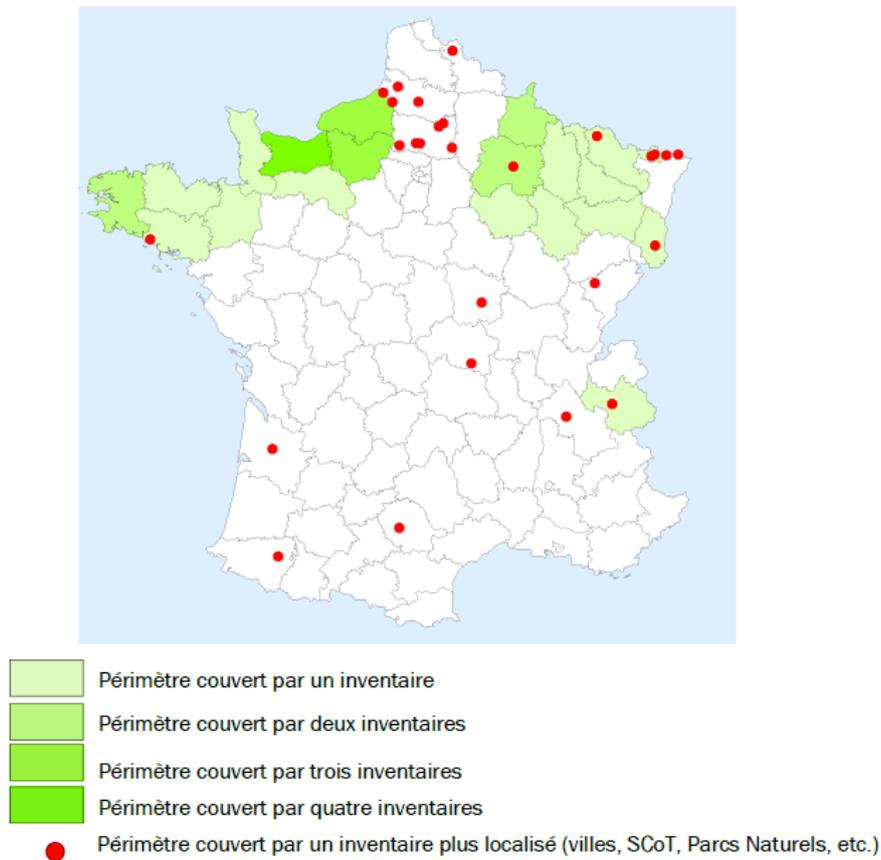
Dans son rapport, la commission d'enquête sénatoriale relative à la pollution des sols proposait de définir la friche comme un « *bien ou droit immobilier, bâti ou non-bâti, quel que soit son affectation ou son usage, dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans une intervention préalable* ». Les rapporteurs souscrivent à cette définition, qui reflète bien les difficultés que les friches engendrent pour les collectivités.

Les efforts de recensement et d'identification des friches et du foncier disponible doivent être poursuivis. La situation apparaît aujourd'hui inégale sur le territoire français.

Dans des conditions encadrées, des outils permettant de **contraindre les propriétaires de friches à remettre celles-ci en état**, ou à défaut, de les **exproprier** au profit de la puissance publique pourraient être mis en œuvre.

PÉRIMÈTRE COUVERT PAR LES INVENTAIRES DE FRICHES EN FRANCE EN 2018

Périmètre couvert par les inventaires analysés :



Source : Centrale Lille Projets, Lifti, « Inventaire des inventaires de friches »

Les « dents creuses » et zones d'urbanisation diffuse, hors zones urbanisées, sont également un important gisement de foncier disponible et déjà en partie artificialisé. La loi ELAN a permis aux SCoT et aux PLU(i) d'identifier des « secteurs déjà urbanisés » au sein des communes soumises à la loi Littoral, dans lesquels les « dents creuses » pourront être densifiées par la construction de logements, y compris en discontinuité de l'urbanisation existante.

Dans la même logique, **un droit de préemption pourrait être instauré par les communes dans les secteurs à urbanisation diffuse des zones agricoles**, dans l'objectif d'y mener des opérations visant notamment à réhabiliter ou densifier les bâtiments existants. En effet, le droit de préemption urbain (DPU) des communes ne peut aujourd'hui être instauré qu'en zone urbaine ou d'urbanisation future.

5. Favoriser les opérations vertueuses

Le droit de l'urbanisme pourrait offrir davantage de souplesse pour **favoriser les opérations vertueuses** au regard de l'artificialisation des sols.

Ainsi, **les dérogations au PLU pouvant être octroyées par le maire - en matière de gabarit et d'espacement** notamment - pourraient être élargies à de nouveaux types d'opération, comme celles visant à la densification.

Les rapporteurs estiment toutefois que **ces dérogations doivent rester limitées et octroyées au cas par cas par l'autorité compétente**, sous peine d'affaiblir la portée du document d'urbanisme local, de risquer des incohérences avec le projet de territoire, et d'entraîner une densification mal maîtrisée.

Le levier fiscal pourrait également être mieux mobilisé. **Une exonération ou un taux réduit de taxe d'aménagement pourraient être instaurés** sur les opérations de réhabilitation de friches ou de renaturation de terrains artificialisés. En limitant le coût additionnel lié à la dépollution et à la réhabilitation, une telle mesure équilibrerait le modèle économique du recyclage urbain. De même, **des taux réduits de droits de mutation pourraient être appliqués aux acquisitions de friches en vue de les réhabiliter**. L'impact de telles incitations sur les ressources fiscales des collectivités serait nécessairement compensé.

B. FINANCER, SOUTENIR, SENSIBILISER

Au-delà de ces nouveaux outils, un effort supplémentaire doit être consenti pour **sensibiliser l'ensemble des acteurs de l'écosystème local, pour soutenir les projets qui émergent, et construire un nouveau modèle économique de sobriété foncière**.

1. Développer les programmes partenariaux

De **nombreuses initiatives ou programmes partenariaux** ont vu le jour au cours des dernières années. Ces programmes associent souvent l'État, ses opérateurs, les collectivités, et parfois des partenaires privés, et **permettent de cofinancer et de soutenir des opérations intégrées** pour redessiner les zones urbaines et lutter contre l'artificialisation.

<p>Action Cœur de Ville (2018)</p>	<p><u>Programme de revitalisation des centres-villes des communes de taille moyenne</u></p> <p>Concerne 222 villes d'environ 20 millions d'habitants au total</p> <p>Convention-cadre (avec plan d'action et financements) entre collectivités, État et financeurs</p> <p>Partenaires : Banque des territoires, Action Logement, Agence nationale de l'habitat, Agence nationale de la cohésion des territoires</p> <p>5 milliards d'euros (2018-2022) de financements existants ou nouveaux</p> <p>Leviers : rénovation de l'habitat, dynamisation des commerces et services, amélioration de l'accessibilité et des mobilités, innovation urbaine et ville de demain</p>
<p>Opérations de revitalisation de territoire (2018)</p>	<p><u>Conventions de requalification des centres-villes</u></p> <p>229 ORT signées impliquant 374 communes, dont 188 déjà concernées par Action Cœur de Ville. 556 villes auraient en projet des ORT.</p> <p>Convention entre l'intercommunalité, la « ville principale » et l'État et d'autres partenaires</p> <p>Objectifs : rénovation des logements et des locaux commerciaux et artisanaux</p> <p>Leviers : de nombreuses dispositions dérogatoires, comme la possibilité de dispense d'autorisation d'exploitation commerciale, priorité pour les aides de l'ANAH et le dispositif Denormandie dans l'ancien, bénéfice de permis spécifiques, renforcement des droits de préemption...</p>
<p>Grandes opérations d'urbanisme (2018)</p>	<p><u>Périmètres d'opérations d'aménagement d'ampleur</u></p> <p>Contrats de « projet partenarial d'aménagement » conclus entre l'État et un EPCI, EPT ou métropole</p> <p>Leviers : de nombreuses dispositions dérogatoires, comme la cession à l'amiable de terrains par l'État, possibilité d'intervention des EPA en dehors de leurs périmètres, effets juridiques spécifiques attachés à la GOU (compétence de l'intercommunalité, prolongation de la durée des ZAD, procédure intégrée d'évolution des documents d'urbanisme...)</p>
<p>Petites Villes de demain (2019)</p>	<p><u>Programme de revitalisation des petites villes-centres</u></p> <p>Concerne 1 590 communes de moins de 20 000 habitants</p> <p>Convention (et ORT obligatoire)</p> <p>Partenaires : Banque des territoires, Agence nationale de</p>

	<p>l'habitat, Agence Nationale de la cohésion des territoires, Cerema, Ademe</p> <p>3 milliards d'euros (2021-2027) de financements existants ou nouveaux</p> <p>Leviers : soutien à l'ingénierie, réseau de villes, financement de projets « sur mesure », subventions au commerce et à la numérisation...</p>
Territoires pilotes de sobriété foncière (2020)	<p>Partenaires : Agence Nationale de la Cohésion des Territoires, Plan Urbanisme Construction Architecture, DGALN</p> <p>Au bénéfice des collectivités engagées dans Action Cœur de Ville et signataires d'une ORT</p> <p>5 territoires pilotes sélectionnés pour devenir des « sites démonstrateurs » (2020-2023)</p> <p>Objectifs et leviers : tester des stratégies « zéro artificialisation nette », intensifier les usages, recycler le foncier et repérer le « foncier invisible », développement d'outils, cofinancement d'ingénierie</p>

Les auditions menées par les rapporteurs ont souligné **les bons résultats de ces programmes et des dispositifs attachés**, qui viennent combler une **demande importante pour la dynamisation des zones détendues** et des petites villes. À l'heure où la crise sanitaire a accentué la volonté des Français de se rapprocher de la nature et ont entraîné un regain d'intérêt pour les petites villes, il s'agit de leviers puissants de rénovation et d'aménagement.

D'ailleurs, **plusieurs organisations entendues par les rapporteurs, notamment l'AdCF et de la FNAU, ont proposé la signature de « contrats de sobriété foncière » entre l'État et les collectivités**, en vue de mettre en œuvre et de financer des programmes d'action de lutte contre l'artificialisation et d'innovation urbaine. Cette piste est intéressante, car elle pourrait permettre de soutenir efficacement les acteurs locaux et leurs initiatives. En outre, **les dispositifs existants visent davantage la rénovation urbaine et la redynamisation que des actions spécifiques de sobriété foncière.**

Les rapporteurs soulignent toutefois que **la multiplication des programmes et des dispositifs peut entraîner, cumulativement, une perte de lisibilité**, certains d'entre eux faisant d'ailleurs appel aux mêmes partenaires et aux mêmes leviers. Il est prévu que la plupart des contrats et programmes précités soient **intégrés aux nouveaux contrats de relance et de transition écologique (CRTE)**. Les CRTE sont les bienvenus pour donner une

cohérence supplémentaire aux dispositifs, mais il faudra veiller à ce que de futurs programmes s'inscrivent bien dans ce cadre intégré.

En outre, les sénateurs **seront particulièrement vigilants à ce que la multiplication des « contrats » et « conventions » n'entraîne pas une priorité systématique ou une exclusivité des aides de l'État au bénéfice des seules collectivités signataires.** Si un ciblage selon des critères objectifs peut se justifier, les aides et incitations doivent rester générales dans leur portée et ne pas être liées à la signature obligatoire d'un « contrat » avec l'État et ses opérateurs. **Il faudra en outre que ces contrats fassent place aux projets suscités localement et dont l'initiative revient aux collectivités,** et non qu'ils reflètent une approche « descendante » par laquelle l'État pousserait certains types de projets auprès des communes et intercommunalités. **L'accessibilité des petites communes,** moins outillées pour répondre aux appels à projets, doit également être garantie.

Sous ces réserves, et à condition que l'évaluation de ces programmes confirme leur pertinence et leurs résultats, **les programmes existants pourraient être prolongés ou élargis à d'autres territoires, et de nouveaux programmes spécifiques à la sobriété foncière déployés.**

Le programme d'action des SCoT, introduit par l'ordonnance de réforme des SCoT en 2020, **pourrait à l'avenir aussi servir de support pour identifier et décliner les actions de sobriété foncière identifiées comme prioritaires** par le territoire et susceptibles de bénéficier de cofinancement des partenaires et de l'État.

2. -Soutenir et étendre l'action des EPF et EPFL

La couverture du territoire français par des EPF et EPFL pourrait être améliorée. Les établissements publics fonciers sont des outils extrêmement intéressants pour les collectivités territoriales, leur permettant de mettre en œuvre leur stratégie foncière et de porter des opérations de taille importante. Ils apportent également conseil et ingénierie, en particulier pour des interventions complexes. Les EPFL couvrent aujourd'hui environ 13 millions d'habitants et 6000 communes, dans une trajectoire d'expansion depuis les années 2000¹.

Pour faciliter l'adhésion des communes et intercommunalités aux EPFL, **les conditions d'évolution de leur périmètre pourraient être assouplies.**

En outre, **leur financement doit être stabilisé, alors que la suppression de la taxe d'habitation a rétréci l'assiette de la taxe spéciale d'équipement qui est leur principale source de revenu.** La dotation

¹ Selon l'Association des EPFL.

budgétaire de 131 millions d'euros votée en 2021 dans le cadre du projet de loi de finances doit être pérennisée.

3. Accroître la participation de l'État à l'effort financier de recyclage foncier

La charge financière de la réhabilitation de friches est majoritairement portée par les collectivités. Par exemple, près d'un tiers des friches situées sur le territoire de la métropole de Lille sont aujourd'hui propriété de la métropole elle-même. Dans de nombreux cas, ces terrains ont été repris après leur exploitation, lorsque l'exploitant a fait défaut ou n'a pu être identifié. C'est alors à la collectivité qu'il revient de mener et de financer la dépollution et l'aménagement de ces terrains.

Or, **les ressources propres des collectivités sont souvent insuffisantes pour mener ces projets, malgré le soutien des EPF et EPFL, dès lors que la balance économique de ces projets est souvent déficitaire,** en particulier en zone détendue. Alors que les **réformes récentes de la fiscalité locale** (taxe d'habitation, fiscalité de production) ont réduit les ressources propres des communes et intercommunalités, il peut être difficile de mobiliser les moyens nécessaires à la réutilisation du foncier disponible.

L'État doit donc contribuer davantage à l'effort de gestion des friches, qui sont un héritage collectif lié à l'histoire industrielle et commerciale de la France. Si l'Ademe peut aujourd'hui intervenir à titre subsidiaire pour l'État sur des friches polluées, son champ d'action et son budget sont très limités (17,3 millions d'euros pour 2020).

Dans le cadre du plan de relance, un « Fonds pour le recyclage des friches » a été créé et doté de 300 millions d'euros. Ces aides seront déployées dans le cadre d'appels à manifestations d'intérêt, sous forme de subventions visant à compenser une partie du déficit économique d'opérations de recyclage de friches et de transformation de foncier déjà artificialisé. Une enveloppe de 40 millions d'euros, gérée par l'Ademe, est fléchée vers la dépollution de sites ; tandis que 259 millions d'euros, attribués régionalement, visent le recyclage foncier en vue de relocalisation d'activité ou la revitalisation des cœurs de villes et périphérie urbaine. Les premiers projets doivent être financés en 2021.

En mars 2021, 192 dossiers ont été présentés sur le volet piloté par l'Ademe, pour une **demande totale de subventions de 59 à 77 millions d'euros,** contre 40 millions d'euros prévus. En ce qui concerne le volet régional, pour les sept régions ayant déjà clos leurs appels à projets, environ 700 dossiers ont été transmis, sollicitant environ **1,1 milliard d'euros d'aides** contre 259 millions. **L'intérêt des collectivités dépasse donc largement les capacités du Fonds friches, témoignant des importants besoins de cofinancement.**

Selon l'UNAM, entendue par les rapporteurs, le coût de l'aménagement d'un terrain peut être double, voire triple, en cas de recyclage foncier. Au regard de ces coûts moyens, **ils estiment que le Fonds friches permettra la réhabilitation de 150 hectares par an jusqu'en 2022.** Au vu du rythme d'artificialisation annuel de près de 28 400 hectares, on mesure bien que ce Fonds, bienvenu au demeurant, est largement insuffisant.

Alors que l'État présente la réhabilitation de friches comme l'un des principaux leviers de réduction de la consommation d'espace, et que **les nouveaux objectifs vont accroître la demande pour ce type d'opérations, ce dispositif doit être non seulement pérennisé mais aussi élargi.** La commission d'enquête sénatoriale précitée recommandait d'ailleurs, pour les seules opérations de dépollution de friches, la mise en place d'un fonds d'un montant abondé de 75 millions d'euros chaque année, financé par une augmentation des taux de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et des fonds réorientés depuis le budget de l'Ademe.

Le champ des opérations pouvant être financées pourrait en outre être **élargi à celles visant la renaturation de terres artificialisées** et inutilisées, aujourd'hui exclues du périmètre des subventions nationales.

Enfin, comme évoqué plus haut, les rapporteurs estiment **qu'un ciblage réservé aux seules collectivités déjà engagées dans des programmes tels que les ORT ou les projets partenariaux d'aménagement (PPA) ne saurait se justifier,** car la réhabilitation des friches est un enjeu partagé. Pourtant, il a été demandé aux pilotes du fonds d'instruire en priorité les projets inclus dans le périmètre des ORT, des PPA, d'Action Cœur de Ville ou de Petites villes de demain.

4. Évaluer l'impact de la lutte contre l'artificialisation sur les budgets des collectivités territoriales et restaurer les aides à l'élaboration de documents d'urbanisme

Plus généralement, **l'impact d'un renforcement des obligations de lutte contre l'artificialisation sur le budget des collectivités territoriales doit être précisément évalué,** afin de prévoir, le cas échéant, des ajustements ou des compléments de financement. En fonction des situations locales, il pourrait effectivement comporter des risques pour la solidarité ou la cohésion territoriale.

En effet, certaines communes disposent de davantage de foncier réutilisable immédiatement, tandis que d'autres devront mobiliser le « foncier invisible » au prix d'opérations d'aménagement et de réhabilitation coûteuses. D'autre part, les restrictions à la construction pourraient faire évoluer les dynamiques fiscales, liées notamment à la **fiscalité foncière, et donc modifier les bases d'imposition locales.** Alors que les collectivités ont déjà été touchées par la suppression de la taxe d'habitation et la réforme de

la fiscalité de production, ces nouvelles évolutions pourraient entraîner une **déstabilisation des budgets locaux et une réduction des moyens disponibles** pour mettre en œuvre le projet de territoire.

Les rapporteurs suggèrent donc qu'une **étude soit menée pour estimer précisément les transferts financiers impliqués par les réformes envisagées**, tant à l'échelle régionale qu'intercommunale.

Un débat pourrait également être organisé au sein des EPCI sur l'impact des efforts de lutte contre l'artificialisation sur le pacte financier et fiscal intercommunal.

De manière plus concrète, les mesures présentées dans le cadre du projet de loi « Climat et résilience » **impliqueraient la révision d'une grande partie des documents d'urbanisme de France**, tant les SRADDET, que les SCoT, PLU(i) et cartes communales. Les collectivités ont déjà consenti **d'importants efforts, y compris financiers, pour faire évoluer leurs documents de planification** au cours des dernières années. Entre 2014 et 2020, plus de 6000 communes se sont par exemple dotées de PLU(i).

Pourtant, l'État a gelé son soutien financier à l'élaboration des documents. La **dotations générale de décentralisation**, dans sa composante « concours au financement des documents d'urbanisme », n'a pas évolué depuis plusieurs années. Surtout, la loi de finances pour 2021 a **supprimé l'éligibilité au Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)** des frais d'études, d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme. Cette restriction vient encore alourdir la charge financière incombant aux collectivités lors de l'élaboration ou l'évolution de SCoT ou de PLU(i), **alors même que la succession de lois récentes implique justement de nombreuses révisions.**

5. Sensibiliser les acteurs du territoire et améliorer le dialogue

Enfin, les collectivités et l'État doivent **participer de l'effort de sensibilisation et d'évolution des habitudes collectives.**

L'ensemble des personnes entendues par les rapporteurs du groupe de travail ont **souligné le travail de terrain que mènent les élus locaux auprès des citoyens et des acteurs de l'aménagement**, pour assurer la bonne information de tous sur les règles en vigueur et les évolutions à venir. Ils répondent aux inquiétudes légitimes des habitants sur le devenir de leurs terrains, sur l'offre de logements abordables. Ils doivent aussi faire preuve de pédagogie auprès des porteurs de projets en cas d'évolution des règles applicables. **Les rapporteurs estiment que ce travail de proximité ne doit pas être sous-estimé.** La concertation et la conciliation seront clefs pour créer le consensus autour des objectifs fixés par les territoires.

À ce titre, il sera nécessaire que **l'évolution des documents d'urbanisme s'inscrive dans un tempo et des procédures qui permettent ce dialogue apaisé.**

Principe n° 3 – Un accompagnement renforcé et de nouveaux outils

- Faire de l'artificialisation un concept opérationnel en droit de l'urbanisme, au regard des instruments de mesure existants et des capacités des collectivités territoriales comme des acteurs de l'aménagement.
- Renforcer la logique de bilan des documents de planification, affiner leur échelle et leurs outils pour viser une plus grande efficacité de la politique locale d'urbanisme.
- Faciliter la mobilisation du foncier et encourager les projets vertueux, du point de vue tant fiscal que réglementaire.
- Viser une meilleure couverture du territoire par les programmes opérationnels ou de financement existants, en élargissant leur périmètre.
- Mieux construire l'équilibre budgétaire global de la politique de lutte contre l'artificialisation, en accroissant la participation de l'État à l'effort financier et amortissant l'impact sur les budgets locaux. Améliorer à cet égard l'évaluation de l'impact de la politique de lutte contre l'artificialisation sur l'équilibre des budgets communaux et intercommunaux.
- Accroître l'effort de sensibilisation de l'ensemble de l'écosystème local, acteurs du secteur de la construction, citoyens et élus.

CONCLUSION

La France a pris la mesure de l'enjeu de lutte contre l'artificialisation. Depuis près de vingt ans, tant en droit qu'en pratique, les politiques publiques se sont soumises à de nouvelles exigences de responsabilité environnementale. Les documents de planification, les projets d'aménagement et de construction, sont conçus et examinés à l'aune de leur impact sur la consommation d'espace et la biodiversité.

L'effort doit se poursuivre et s'intensifier, car les conséquences de l'extension urbaine sont aujourd'hui plus visibles et mieux connues qu'il y a encore quelques décennies. Elle pèse sur les milieux qui nous environnent, sur le potentiel agricole du pays, mais aussi sur la cohésion des territoires et les modes de vie urbains. **Les travaux du groupe de travail s'inscrivent donc pleinement dans l'ambition partagée de construire des projets de territoire plus sobres et plus équilibrés.**

Les propositions de la Convention citoyenne pour le climat, présentées en juin 2020 à l'invitation du Gouvernement, prolongent les réflexions lancées depuis des années au niveau tant local que national ou européen. **Elles ne s'écrivent pas sur une page blanche,** mais trouvent au contraire à s'appuyer sur des outils existants, comme les SCoT et PLU, et surtout sur les **collectivités locales, échelon de proximité et d'action, fers de lance de la sobriété foncière.**

À rebours de ce constat, le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, présenté par le Gouvernement en février 2021, **adopte pourtant une approche résolument centralisatrice de la lutte contre l'artificialisation.** Elle recourt à des objectifs rigides, uniformes, fixés à une échelle qui apparaît trop lointaine pour être opérationnelle et pertinente. Mettant en avant la cible de « zéro artificialisation nette en 2050 » proposée par le Gouvernement en 2018, le projet gouvernemental néglige largement les sujets pourtant centraux de l'accompagnement des élus, des acteurs économiques et des citoyens dans l'atteinte de ces objectifs. Alors que l'ensemble des auditions menées par le groupe de travail a souligné que **l'acceptabilité et l'adhésion seront la clef des efforts** de protection des sols à venir, il est à craindre qu'une telle logique, principalement punitive, **ne vienne fragiliser les dynamiques déjà largement enclenchées** et qui produisent déjà des résultats.

Mettant l'objectif de « zéro artificialisation nette » à l'épreuve des territoires, le groupe de travail propose donc une feuille de route pour concevoir l'effort supplémentaire de sobriété foncière. Elle s'articule autour de trois principes.

Territorialiser d'abord, car ce sont les collectivités qui sont les plus à même de définir les objectifs les plus pertinents au regard de la diversité des réalités locales. Les efforts déjà menés, qui ont permis de fixer des cibles ambitieuses de réduction de la consommation d'espace, en sont le témoin. Respecter ces trajectoires co-construites et le cycle de vie des projets locaux est primordial.

Articuler, ensuite, car les sols se situent au carrefour de l'ensemble des politiques publiques. Ils sont notre socle productif, tant pour l'activité agricole, que l'activité industrielle, commerciale ou de services ; ils sont le support d'une politique de l'habitat qui puisse garantir à chaque Français un logement adapté à sa situation ; ils sont enfin le lien qui unit et relie les territoires dans un esprit de proximité. La politique de sobriété foncière doit intégrer ces objectifs de politique publique, et non y faire obstacle.

Accompagner enfin, car l'urbanisme de demain se traduira par des actions et des projets concrets. L'atteinte de cibles ambitieuses ne sera possible que si le soutien financier et opérationnel aux projets vertueux est amélioré, dans un esprit partenarial entre État et collectivités. Les outils réglementaires et opérationnels des acteurs de l'aménagement, au premier rang desquels les communes et les EPCI, doivent être repensés, voire inventés, pour intégrer de nouveaux concepts et agir de manière plus fine. **C'est en associant les acteurs, chacun dans leurs compétences et en pleine responsabilité, qu'une politique durable et équilibrée de sobriété foncière pourra être déployée efficacement.**

Alors que le Sénat s'apprête à examiner le projet de loi « Climat et résilience », **le groupe de travail propose ces trois principes comme fils conducteurs, dans un esprit d'écoute et de co-construction.** Il met en avant une **approche alternative à celle, descendante et comptable, défendue par le Gouvernement.**

Plutôt que d'opposer climat et décentralisation, les auteurs de ce rapport **invitent le Gouvernement à appliquer dès maintenant à la lutte contre l'artificialisation les quatre principes de « différenciation, décentralisation, déconcentration et décomplexification »** que doit traduire le projet de loi dit « 4D », qui devrait prochainement être soumis au Sénat.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 mai 2021 à 10h45, la commission a examiné le rapport d'information du groupe de travail de sur l'objectif de « zéro artificialisation nette » à l'épreuve des territoires, présenté par M. Jean-Baptiste Blanc, Mme Anne-Catherine Loisier et M. Christian Redon-Sarrazy.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous propose d'entendre à présent nos collègues Jean-Baptiste Blanc, Anne-Catherine Loisier et Christian Redon-Sarrazy pour la présentation de leur rapport à trois voix sur l'objectif de « zéro artificialisation nette » à l'épreuve des territoires. C'est bien sûr un sujet que nous aurons l'occasion de discuter lors de l'examen du projet de loi Climat et Résilience.

M. Jean-Baptiste Blanc. – Nous avons travaillé tous les trois sur l'objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires, et vous constaterez que nous proposons de développer le titre de ce rapport en reprenant trois propositions : territorialiser, articuler et accompagner. Au cours des auditions, nous avons rencontré des acteurs d'un bout à l'autre de la chaîne. Ce rapport vous est proposé comme une feuille de route, un outil préalable au travail législatif que nous allons mener sur le projet de loi Climat et Résilience.

M. Christian Redon-Sarrazy. – La mission qui nous était confiée était de mettre l'objectif de « zéro artificialisation nette », porté par le Gouvernement, à l'épreuve de nos territoires. Nous avons mené pendant près de deux mois une trentaine d'auditions. Sur ce sujet si vaste, nous avons reçu les associations d'élus, les représentants du Gouvernement et de la Convention citoyenne bien sûr ; mais aussi des urbanistes, des aménageurs publics et privés, les principaux syndicats agricoles, l'Office de la biodiversité, les représentants de la grande distribution et les logisticiens, les architectes, des professeurs de droit, des organismes de logement social, des bureaux d'études... Nous avons souhaité entendre toutes ces voix, car elles permettent de prendre la mesure de l'ampleur des enjeux soulevés. Elles reflètent aussi le dynamisme et la diversité des écosystèmes locaux. Ce sont tous ces acteurs qui font vivre les projets de territoire au quotidien, avec comme fers de lance, les collectivités locales qui sont chargées de la planification en matière d'urbanisme et d'aménagement et de sa mise en œuvre concrète. Un dernier mot sur la méthode : notre commission examinera dans quelques semaines le projet de loi Climat et Résilience, qui comporte désormais près d'une trentaine d'articles relatifs à la lutte contre l'artificialisation. Notre rapport d'information n'a pas pour objet de se substituer au travail législatif que la commission mènera sur le texte. Il ambitionne de préparer ce travail en tirant les constats, en nuancant parfois

les chiffres mis en avant par le Gouvernement, et à offrir une grille d'analyse. Il entend surtout proposer un « fil conducteur », c'est-à-dire des orientations sur lesquelles nous pourrions tous nous accorder pour entamer l'examen du projet de loi et y imprimer la marque de notre assemblée sénatoriale.

Venons-en tout d'abord aux constats. Sans vouloir citer trop de chiffres, voici les principaux : la France artificialise en moyenne 28 000 hectares par an. Selon les données, entre 5 % et 9,5 % du territoire français seraient aujourd'hui considérés comme artificialisés. Comment expliquer cette dynamique d'artificialisation ? Un temps tirée par la croissance des villes et de l'activité économique, la consommation d'espace agricoles, naturels et forestiers est aujourd'hui très majoritairement liée à la construction de logements dans les zones périurbaines. L'artificialisation est en effet le reflet des évolutions de la société : le développement des périphéries des métropoles, des zones littorales, la forte demande de logement individuel, la relative déprise agricole, mais aussi la cherté des prix du foncier qui éloigne de plus en plus les ménages.

Le rythme d'artificialisation soulève des inquiétudes légitimes. Du point de vue environnemental, elle affaiblit les continuités écologiques et détruit des réserves de biodiversité. Elle augmente le ruissellement de l'eau et appauvrit les sols du point de vue organique. Le revêtement des sols entraîne la création « d'îlots de chaleur ». D'un point de vue économique, elle pourrait interroger, à terme, la capacité de la France à assurer sa souveraineté alimentaire, alors que la surface agricole utile ne cesse de décroître. L'artificialisation peut aussi générer des « inefficacités », car l'espace n'est pas optimisé et les distances s'allongent. Or, ce sont souvent les collectivités qui portent, ensuite, l'extension des réseaux, des transports ou de certains équipements. Nous partageons bien entendu ces inquiétudes. Les modèles de développement urbain hérités des années 1970 ne sont pas durables : on ne peut pas uniquement compter sur les lotissements en zone agricole pour faire la ville. Il faut réduire non seulement le rythme de consommation d'espaces, mais aussi les actes d'artificialisation au sein même des espaces. Les Français demandent aujourd'hui davantage de responsabilité lorsque l'on fait la ville à la campagne, et ils souhaitent intégrer davantage de nature en ville.

La Convention citoyenne s'est fait l'écho de ces préoccupations légitimes. Elle a formulé treize propositions en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, allant d'un objectif chiffré de réduction de l'artificialisation nouvelle, au gel de l'implantation de nouvelles zones commerciales et artisanales, en passant par une obligation d'étudier la réversibilité des bâtiments avant leur démolition. Certaines de ces mesures sont traduites dans le projet de loi Climat et Résilience. Sans rentrer dans les détails, nous souhaitons toutefois souligner qu'il existe d'importantes divergences entre les propositions de la Convention et celles du Gouvernement, à la fois sur la méthode, les outils et les cibles. Deux

exemples : si la Convention propose de réduire de 25 % l'artificialisation par rapport aux vingt ans passés, le Gouvernement propose 50 % par rapport aux dix ans passés. De plus, le Gouvernement a inscrit dans le projet de loi l'objectif de « zéro artificialisation nette » en 2050, qu'il défend depuis 2018 ; alors que cet objectif n'est pas explicitement porté par la Convention citoyenne.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Nous avons conçu ce rapport comme un outil d'aide à la réflexion qui permette à nos collègues de s'appuyer sur une analyse récente et factuelle de ce qui a été fait, ou pas, jusqu'à aujourd'hui pour lutter contre l'artificialisation. Notre rapport souligne que les propositions de la Convention citoyenne ne s'écrivent pas sur une page blanche, loin de là. L'effort de sobriété foncière est déjà enclenché depuis de nombreuses années dans nos territoires. Certains de nos collègues se souviendront sans doute des débats parlementaires passionnés lors des lois Grenelle II ou ALUR, textes qui avaient considérablement renforcé les volets environnementaux des documents d'urbanisme. Nous avons vécu, dans chacun de nos territoires, l'élaboration des premiers PLU, des premiers SCoT, et la longue liste d'exigences de diagnostics, d'études préalables à conduire pour chacun d'entre eux ; la fixation d'objectifs chiffrés ; les bilans périodiques... De fait, le cadre législatif a été considérablement renforcé au cours des vingt dernières années, et il est impossible aujourd'hui, pour une commune ou un EPCI, d'ignorer l'impératif de réduction de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers. Plus récemment, vous avez peut-être déjà ressenti au niveau local l'impact de la circulaire de 2019, qui a demandé aux préfets la plus grande fermeté sur le contrôle de l'urbanisation nouvelle. Ainsi, près de 60 % des SCoT se sont déjà fixé un objectif de réduction de la consommation d'espace de 50 % au moins. Dans les PLU, les ouvertures à l'urbanisation sont strictement encadrées : des études de densification doivent être conduites et les ouvertures dûment justifiées. Le rapport présente de nombreux exemples de communes et EPCI qui ont déjà « rétrozoné » en zones naturelles ou agricoles des centaines d'hectares auparavant classés « à urbaniser ».

Au niveau des projets individuels, les exigences d'évaluation environnementale et de compensation ont été significativement renforcées. Les règles de constructibilité liées au zonage sont aujourd'hui assez restrictives, ce que déplorent d'ailleurs nombre de nos élus ruraux. Les initiatives concrètes se multiplient en faveur de la densification, de la revitalisation des bourgs, de la rénovation de logements, de la maîtrise des surfaces commerciales, du recyclage de friches ou encore de la végétalisation des villes. Bien sûr, tous ces efforts ne produiront leur plein effet que dans le temps long de l'urbanisme : les documents ont mis du temps à se transformer, et les projets émergent. Mais une évolution favorable du rythme d'artificialisation se dessine depuis 2009. La consommation des terres agricoles a ralenti de 58 % depuis 1990. Nos territoires sont donc déjà fortement responsabilisés à la sobriété foncière, et construisent les villes de

demain, pas celles d'hier. Il n'en reste pas moins que ces efforts doivent se poursuivre.

Notre travail révèle toutefois que la lutte contre l'artificialisation peut mettre les collectivités face à de vrais dilemmes. En effet, les sols sont le carrefour des politiques publiques. Dans notre pays, qui connaît toujours une importante crise du logement, le foncier est au centre de l'attention. C'est sa rareté et sa cherté qui contraignent souvent l'offre de logement. Dans les communes de zones tendues ou soumises à la loi SRU, une forte restriction de la constructibilité nouvelle pourrait rendre très difficile l'atteinte des objectifs de mixité sociale. En outre, les maires nous alertent sur l'empilement de législations, dont les effets cumulés pourraient conduire à « geler » le développement de certains territoires : quelles seront les marges de manœuvre dans les communes soumises à la fois à la loi Montagne, la loi Littoral, la loi SRU, et à des objectifs très ambitieux de lutte contre l'artificialisation ? Il y a là d'importants enjeux de cohésion territoriale et sociale. Nous savons que des pans de nos territoires sont trop souvent regardés comme « périphériques ». Il faut garantir à tous les territoires les mêmes opportunités de développement démographique et économique et répondre au besoin fort de proximité. Il est vital de permettre l'installation de jeunes ménages dans les communes rurales, qui trouvent aujourd'hui un regain d'attractivité qu'il faut encourager. Il faut permettre à l'activité économique, notamment industrielle, de se réimplanter dans les bassins locaux. À défaut, le risque serait de créer des « laissés pour compte », voire des gilets jaunes de la lutte contre l'artificialisation... Rappelons au passage que plus de la moitié des Français sont propriétaires fonciers et souhaitent construire. Or nous calculons que ce pourraient être jusqu'à 100 000 terrains, chaque année, qui deviendraient inconstructibles si l'on applique l'objectif de réduction proposé par le Gouvernement. Cela pourrait avoir un impact énorme sur le patrimoine de nos concitoyens et leurs projets de vie. Tout le monde ne souhaite pas vivre dans les métropoles, et le besoin de proximité à la nature est très fort.

M. Jean-Baptiste Blanc. – Alors, partageant une ambition forte de sobriété foncière, mais ayant à l'esprit les nombreux enjeux que nous venons de décrire, quelle est notre « feuille de route » pour un effort supplémentaire de lutte contre l'artificialisation ? Nous la résumons en trois principes : territorialiser, articuler, accompagner.

Territorialiser d'abord, car il nous semble que c'est l'échelon de proximité qui est le plus pertinent pour mener cette bataille. Les élus connaissent leur territoire et la multiplicité d'enjeux. Les taux d'artificialisation varient de 4 à 20 % selon les régions, et les rythmes aussi. Les différences sont encore plus marquées entre intercommunalités. Or, le Gouvernement entend fixer, au niveau régional, un objectif uniforme de 50 % de réduction sur dix ans, inscrit dans les SRADDET et prescriptif pour les SCoT, PLU et cartes communales. Cette approche comptable et centralisée

n'est pas acceptable. Respectons les compétences décentralisées des collectivités, qui fixent, en responsabilité, les objectifs les plus adaptés à leur réalité. Les discussions à l'Assemblée se sont empêtrées sur une liste de critères de répartition de ces « quotas » d'artificialisation : on se trompe de débat. Plutôt que d'instaurer des dérogations sans fin, appuyons-nous sur la connaissance du territoire et les dynamiques locales déjà enclenchées. En outre, le Gouvernement n'a pas pris la mesure de ce que cela impliquerait : réviser une grande partie des documents d'urbanisme de France dans des délais intenable et des coûts toujours plus importants... Nous savons le temps et le coût que ces évolutions représentent. Si l'on veut que les efforts de sobriété foncière payent, il faut s'assurer de l'adhésion tant des élus que des citoyens, sur la méthode et sur le fond.

Articuler ensuite, car nous avons vu que l'artificialisation est le symptôme de tendances de fond. Il est impensable de chercher à la réduire sans traiter le vrai sujet de la rareté du foncier, sans prendre en compte les objectifs en matière de logement. Nous estimons que la construction de logement pourrait être réduite d'un quart si l'on applique la cible fixée par le Gouvernement. A l'heure où l'on parle de relocalisation, de revitalisation des territoires, il ne faut pas traiter les sujets en silo. L'approche décentralisée que nous défendons permet de réaliser cette articulation des politiques publiques à un niveau de proximité. Les documents d'urbanisme existants doivent déjà opérer cette conciliation entre protection des espaces, développement économique, logement, mobilités... Nous recommandons d'ailleurs de faire une revue des « injonctions contradictoires » de politique publique. La fiscalité par exemple, en matière de logement et d'aménagement, a souvent des effets incitatifs à l'artificialisation. A l'inverse, il ne faudrait pas réduire à néant les efforts en faveur des zones de revitalisation rurale par un gel de la construction.

Accompagner enfin, car il nous semble que les propositions du Gouvernement doivent entrer dans le concret : il ne suffit pas de fixer un objectif surplombant aux collectivités, il faut s'assurer que les moyens sont là. Nous relevons par exemple que personne ne s'accorde sur la définition même des terres artificialisées. Celle proposée dans le projet de loi nous semble inopérante et incompréhensible pour les maires. Il faut fournir une définition opérationnelle du point de vue de l'urbanisme, pour intégrer cet enjeu à la planification locale. Accompagner, c'est évoquer les outils réglementaires qui doivent être complétés, voire inventés, pour répondre aux besoins des maires. L'ensemble des documents d'urbanisme doit s'inscrire dans une logique d'évaluation périodique au regard des objectifs fixés. Le ciblage du zonage pourrait être affiné, pour mieux identifier par exemple les zones à « désartificialiser » ou à réhabiliter. Le traitement des friches doit être facilité, et les opérations vertueuses encouragées tant par la fiscalité que par des « bonus » réglementaires. Le recours aux établissements publics fonciers locaux (EPFL) doit être facilité et leur couverture territoriale améliorée. Ensuite, le modèle économique de la lutte contre l'artificialisation

doit être repensé. Trop souvent, la charge en incombe aux seules collectivités, déjà impactées par la réforme de la fiscalité locale et l'extension de leurs champs d'action. Certains programmes partenariaux pourraient être étendus, comme Petites villes de demain, pour aider à concrétiser les projets de territoires. Nous demandons aussi la pérennisation du « Fonds friches » créé dans le cadre de la relance, qui ne pourra financer que 150 hectares de réhabilitation. Il nous semble par ailleurs que l'impact des objectifs de lutte contre l'artificialisation sur les budgets locaux devra être précisément évalué et suivi. Enfin, la sensibilisation, tant des élus que des citoyens, sera clef pour assurer l'adhésion de tous et l'acceptabilité des nouveaux efforts.

Voici donc, chers collègues, les trois principes que nous défendons pour un effort supplémentaire de lutte contre l'artificialisation. La prise de conscience est là et l'ambition est partagée. Mais l'approche centralisée et uniforme défendue dans le projet de loi Climat et résilience n'est pas, selon nous, la bonne, elle ne sera pas opérationnelle. Nous proposons donc une alternative : une politique de lutte contre l'artificialisation co-construite avec les collectivités, qui la porteront, en responsabilité, dans les territoires. Alors que le projet de loi « 4D » devrait être soumis au Sénat en juillet prochain, nous souhaitons mettre en application dès maintenant ses objectifs : différencier, décentraliser, déconcentrer et décomplexifier.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour la qualité de votre travail. J'abonde dans votre sens : nous aurons effectivement ces discussions sur l'objectif de « zéro artificialisation nette » en séance publique dans le cadre du projet de loi Climat tandis que le projet de loi 4D sera simultanément examiné en commission.

Mme Valérie Létard. – Ce travail synthétise tous les enjeux, interrogations, préoccupations des élus et acteurs économiques et institutionnels dans nos territoires. Si cet objectif de zéro artificialisation nette est louable et partagé, sa mise en œuvre suscite de vraies inquiétudes du fait d'une approche très normative et descendante.

Dans mon territoire, nous avons appliqué dans les années 2008-2010 un SCoT « grenellisé » qui prévoyait une réduction de la consommation d'espace par un facteur 4. Demain, qui sait quelle période sera prise en compte pour comptabiliser ce qui a déjà été fait ? Nous avons mené un vrai travail de requalification et Toyota est aujourd'hui le poumon économique de notre territoire, avec 4000 emplois et le double d'emplois induits. L'implantation a nécessité 250 hectares de terres agricoles qui ont été intégralement compensés. S'il avait fallu aujourd'hui appliquer des règles prescriptives et descendantes avant de pouvoir mobiliser ces terres, Toyota se serait installé ailleurs et la mutation industrielle de notre territoire sur des véhicules propres n'aurait pas eu lieu. J'irai même plus loin : aujourd'hui, nous avons prévu dans notre SCoT une réserve qui n'est pas urbanisée mais identifiée pour la relocalisation potentielle d'une entreprise industrielle. C'est capital car nous sommes dans un territoire où il existe une culture

industrielle, une main d'œuvre et des capacités. Pour trouver un équilibre entre les enjeux sociaux et environnementaux, économiques et écologiques, les territoires doivent conserver des marges de manœuvre. Ce qui a été dit sur les zones de redynamisation rurale est également vrai pour la production de logements sociaux : dans certaines zones tendues avec peu de surface disponible, pour atteindre les objectifs de la loi SRU, les communes doivent racheter des logements individuels pavillonnaires et les raser pour reconstruire des logements collectifs : c'est une politique d'urbanisme qui interroge.

Nous devons être vigilants : le texte qui nous vient de l'Assemblée est prescriptif. Dans les SRADDET, l'objectif est dans le fascicule du schéma, il s'impose strictement à tous les territoires. Comment va-t-il être mis en œuvre et décliné sur le plan territorial ? Certains territoires vertueux, mais très denses, ne pourront pas satisfaire leurs besoins de surfaces.

L'objectif est vertueux et fait consensus, mais n'exclut pas les territoires de la règle du jeu. Ne laissons pas l'État arriver avec sa feuille de route et ses exigences sans prendre en compte la réalité du terrain. Il faut conjuguer vertu et adaptation territoriale.

Mme Sophie Primas, présidente. – Cela posera évidemment la question de la déconcentration et du soutien local de l'État dans chaque territoire.

M. Daniel Gremillet. – Pour avoir assisté à quelques auditions, je souhaite remercier les rapporteurs pour la qualité de leur travail, mené avec beaucoup de raison. Effectivement, il faudra traduire ce travail dans le texte qui arrive, et prendre en compte ce qui a déjà été fait dans les territoires par les élus locaux. Ce sujet de l'artificialisation des sols doit tous nous rassembler, car il concerne tant le milieu rural que le milieu urbain, la production agricole tant alimentaire que forestière. Si ce sujet est mal traité, le développement économique et la présence humaine seront menacés. Quand les enfants du village ne peuvent pas y construire, on s'achemine vers la mort du village ! Il nous faut une capacité d'intervention sur le droit de propriété et cela nécessite des moyens.

Mme Sylviane Noël. – Avec Jean-Baptiste Blanc, nous avons eu l'occasion de mener avec les élus de mon département une réunion très constructive sur le sujet. Ils sont extrêmement inquiets des conséquences de ce dispositif, ne serait-ce que pour répondre aux injonctions nombreuses de l'État en matière d'objectifs de construction de logements sociaux, de réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage, d'application de la loi Montagne et de la loi Littoral. Il y a une véritable schizophrénie qu'il faut dénoncer. Cela pose également la question du mode de financement futur de nos collectivités locales, puisque les ressources propres de nos communes sont encore dépendantes du foncier. Qu'en sera-t-il demain si ce n'est plus le cas ? Enfin, je crains vraiment que nos territoires ruraux paient un lourd

tribut à ce dispositif et ne deviennent que les cautions environnementales du développement des grandes métropoles.

Mme Valérie Létard. – Je souhaite compléter mon propos par la question des moyens. Reconquérir la ville sur la ville, requalifier des friches industrielles polluées pour les réaffecter à une seconde vie coûte très cher. Dans ma région, le « Fonds friches » s'élève à 8 millions d'euros par an, soit la moitié de la somme nécessaire pour requalifier une seule des huit friches du site de Vallourec à Valenciennes. Ce fonds est donc notoirement insuffisant : l'État ne peut instruire que les petits dossiers de reconquête de friches car l'enveloppe n'est pas dimensionnée pour des projets de grande envergure, alors même qu'il serait plus utile de se concentrer sur ces derniers. Il faudra dégager des moyens à la hauteur des ambitions, pour sortir de ces injonctions contradictoires et aller plus loin dans la reconquête des friches.

M. Daniel Salmon. – Nous sommes face à la quadrature du cercle, avec cette nécessité d'arrêter l'hémorragie des terres agricoles et l'expansion infinie des villes qui les grignotent. Toutefois on ne peut pas partir d'une page blanche pour des territoires historiquement très différents. Certains d'entre eux possèdent des centaines, voire des milliers d'hectares de friches industrielles, d'autres très peu voire aucune. « Le Fonds friches » de 300 millions d'euros permet la réhabilitation de 600 hectares ce qui est très peu. Développer ce fonds sera une obligation, car nous ne pouvons pas continuer à voir des zones d'activités s'étendre tout en étant à moitié vides. Il faudra également différencier l'affectation des sols entre le logement, l'utilisation commerciale ou industrielle. Nous nous abstiendrons sur ce rapport.

M. Henri Cabanel. – Nous devons être conscients des abus en matière d'artificialisation. En 40 ans dans l'Hérault, 25 % de la surface agricole utile a été perdue. Toutefois, il est incompréhensible que la même méthode soit imposée à tous. Les études d'impact ne sont pas les mêmes dans la métropole montpelliéraine qu'à La Salvetat-sur-Agout ! De plus, il est impératif de différencier les communes vertueuses de celles qui ont abusé de l'artificialisation. Un changement de méthode s'impose, d'autant que l'inquiétude des élus est vive.

M. Daniel Salmon. – Je souhaite revenir sur la question du logement. Nous devons nous saisir du sujet des trois millions de logements vacants en France, lié au sujet de la nécessaire rénovation thermique. Enfin, une autre situation interroge : celle des territoires comme certaines zones littorales de Bretagne qui comprennent 80 % de résidences secondaires occupées un mois dans l'année. Ceux qui travaillent sur le littoral et dont les revenus sont souvent peu élevés, doivent résider à l'intérieur des terres à 40 km de là, cela pose un problème d'égalité.

M. Joël Labbé. – Notre groupe va s’abstenir pour le vote de ce rapport, mais il s’agit d’une abstention positive. Je reconnais le travail de fond mené par les trois rapporteurs, avec une recherche d’objectivité et d’efficacité. Les compléments apportés par Valérie Létard étaient également pertinents. La question de la territorialisation se pose de façon majeure : certes, il y a les grandes lignes de l’État, mais la déclinaison dans les territoires doit s’opérer dans un cadre bien défini. Sur ce type de débat, nous pourrions arriver à une expression du Sénat, avec peut-être certaines adaptations. La consommation d’espace ces vingt dernières années a été terrible ; sans passer d’un excès à un autre, il faut en tirer les leçons.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je souhaiterais insister sur le triptyque développé par Jean-Baptiste Blanc, car il s’agit d’une inversion de la méthode aujourd’hui proposée dans le projet de loi Climat et Résilience, avec une logique ascendante qui part des territoires et non l’inverse. Ce mouvement a du sens, nous le retrouverons également dans la loi « 4D ».

Je voudrais également évoquer la sensibilisation des territoires. Il est souvent question de la réalité des élus, mais l’approche des populations me semble sous-estimée, car derrière la lutte contre l’artificialisation se cache la problématique d’un nouvel habitat et d’une autre façon de vivre en ville et à la campagne. Un travail en lien avec nos concitoyens permettra une meilleure acceptation sur les territoires.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous n’avons pas épuisé le sujet, car nous auditionnerons cet après-midi Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée chargée du Logement. Je vais mettre au vote ce rapport, dont l’intitulé est le suivant : « La lutte contre l’artificialisation à l’épreuve des territoires : territorialiser, articuler, accompagner ».

Le rapport est adopté et je remercie les rapporteurs pour leur travail.

La commission des affaires économiques autorise la publication du rapport d’information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Jeudi 18 février 2021

- *Régions de France* : **M. Franck LEROY**, vice-président, **M. Pascal GRUSELLE**, Conseiller affaires européennes, aménagement du territoire et Outre-mer, **M. Benoît LEPLOMB**, chef de pôle SRADDET à la Région Grand Est.

- *CEREMA* : **M. Pascal BERTEAUD**, Directeur général, **M. Stéphane LEVÊQUE**, directeur de projet Artificialisation.

Mercredi 3 mars 2021

- *Citadia* : **M. Timothée HUBSCHER**, directeur des opérations.

- *Assemblée des communautés de France* : **M. Sébastien MIOSSEC**, président délégué, **M. Philippe SCHMIT**, Délégué général adjoint, chargé des questions d'urbanisme, **Mme Oriane CÉBILE**, conseillère environnement, **Mme Montaine BLONSARD**, chargée des relations avec le Parlement.

Jeudi 4 mars 2021

- *France Stratégie* : **M. Gilles DE MARGERIE**, commissaire général, **M. Julien FOSSE**, adjoint à la directrice du département Développement durable et numérique, **Mme Bérengère MESQUI**, directrice du département développement durable et numérique .

Mercredi 10 mars 2021

- *Fédération nationale des SCoT* : **M. Michel HEINRICH**, président, **Mme Stella GASS**, directrice.

- *Association nationale des établissements publics fonciers locaux* : **M. Arnaud PORTIER**, secrétaire général, **Mme Charlotte BOEX**, chargée de mission.

Jeudi 11 mars 2021

- *Table ronde* :

Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) : **M. Marc VILLAND**, vice-président, **M. Alexis ROUQUE**, délégué général, **Mme Anne PEYRICOT**, directrice de cabinet et des relations institutionnelles,

Fédération française du bâtiment (FFB) : **M. Olivier SALLERON**, président, **M. Stéphane CHENUET**, chef de service aux affaires juridiques et fiscales, **M. Benoît VANSTAVEL**, directeur des relations parlementaires et institutionnelles.

- *Table ronde* :

France Logistique : **Mme Anne-Marie IDRAC**, présidente,
Mme Constance MARÉCHAL-DEREU, directrice générale,

Afilog : **Mme Diana DIZIAIN**, directeur délégué, **M. Paulo FERREIRA**, administrateur, **Mme Estelle HASSEN**, responsable environnement.

- *Fédération nationale des agences d'urbanisme* : **Mme Brigitte BARIOL-MATHAIS**, Déléguée générale, **Mme Zoé CHALOIN**, chargée de mission.

- *Table ronde* :

Coordination rurale : **M. Christian CONVERS**, membre,

Jeunes agriculteurs : **M. Maxime BUIZARD-BLONDEAU**, membre du conseil d'administration, **M. Basile FAUCHEUX**, vice-président, **M. Thomas DEBRIX**, responsable du service communication et affaires publiques,

Confédération paysanne : **Mme Morgane ODY**,

FNSEA : **Mme Laurence FOURNIER**, administratrice et vice-présidente de la commission gestion des territoires, **M. Michel THOMAS**, chef de service "Territoires".

- *Syndicat des énergies renouvelables* : **M. Jean-Louis BAL**, président, **M. Alexandre ROESCH**, délégué général, **M. Alexandre de MONTESQUIOU**, directeur associé.

Mercredi 17 mars 2021

- *Office français de la biodiversité* : **Mme Kathleen MONOD**, Coordinatrice thématique aménagement du territoire au sein de la direction de l'appui aux stratégies pour la biodiversité.

- **M. Sylvain GRISOT**, urbaniste, auteur de l'ouvrage « *Manifeste pour un urbanisme circulaire* ».

Jeudi 18 mars 2021

- *Union nationale des aménageurs* : **M. François RIEUSSEC**, président, **M. Nicolas THOUVENIN**, délégué général, **M. Romuald PRIEUR-LAURENT**, directeur juridique.

- *Conseil national de l'ordre des architectes* : **M. Eric WIRTH**, vice-président.

- *Cabinet Arnaud Gossement* : **M. Arnaud GOSSEMENT**, avocat, enseignant à l'Université Paris I, **Mme Margaux BOUZAC**, avocate.

Mercredi 24 mars 2021

- *Fédération nationale des SAFER* : **M. Emmanuel HYEST**, président, **Mme Sabine AGOFROY**, responsable relations publiques, affaires européennes et internationales.

- *Table ronde*

Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) : **Mme Sandrine BOURGOGNE**, secrétaire générale adjointe, **Mme Dao MELACCA-NGUYEN**, chargée de mission « environnement », **M. Adrien DUFOUR**, chargé de mission affaires publiques et organisation,

Mouvement des entreprises de France (Medef) : **Mme Marion UNAL**, directrice logement, **M. Guillaume LEBLANC**, directeur des affaires publiques.

- *Union sociale pour l'habitat :* **Mme Marianne LOUIS**, directrice générale, **Mme Raphaële D'ARMANCOURT**, responsable du pôle « Politiques territoriales et urbaines », **Mme Francine ALBERT**, conseillère pour les relations avec le Parlement.

Jeudi 25 mars 2021

- **Table ronde :**

Fédération du commerce et de la distribution (FCD) : **M. Jacques DAVY**, directeur juridique et fiscal en charge du comité urbanisme, **Mme Layla RAHOU**, directrice des affaires publiques, **Mme Sophie AMOROS**, chargée de mission - Affaires publiques et communication,

Conseil national des centres commerciaux (CNCC) : **M. Gontran THÜRING**, délégué général, **M. Dorian LAMARRE**, directeur des relations institutionnelles et extérieures, **Mme Salomé GRANGÉ**, chargée d'affaires publiques et juridiques.

Mercredi 7 avril 2021

- *Ministère de l'agriculture et de l'alimentation - Cabinet du ministre :* **M. Nicolas MAZIERES**, Conseiller politique, chargé des relations avec le Parlement, **M. Benjamin BALIQUE**, conseiller forêt, agroécologie, biodiversité.

Jeudi 8 avril 2021

- *Association des citoyens de la Convention citoyenne pour le climat « Les 150 » :* **M. William AUCANT**, membre.

Jeudi 15 avril 2021

- *Ministère délégué chargé du logement auprès du ministère de la transition écologique :* **Mme Jenna REINETTE**, conseillère urbanisme, aménagement et lutte contre l'étalement urbain, **M. Pierre MANENTI**, conseiller parlementaire, **Mme Lucy KERCKAERT**, conseillère parlementaire.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- *Villes de France*
- *Réseau Action Climat (RAC)*
- *SNCF*
- *Conseil Supérieur du Notariat (CSN)*
- *Association des Petites villes de France (APVF)*
- *Association des Maires de France (AMF)*
- *Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA)*
- *Fédération français des constructeurs de maisons individuelles (FFCMI)*
- *Fédération française des spiritueux (FFS)*
- *Comité français de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN)*