

Zéro artificialisation Nette

Une nouvelle loi pour préciser sa mise en œuvre



Septembre 2023





Le moins que l'on puisse dire à propos de l'objectif de Zéro Artificialisation Nette des Sols 2050, c'est qu'il fait parler de lui ! Dénigré par les uns, approuvé par les autres, c'est dans ses délais, conditions et moyens de mise en œuvre que le ZAN a cristallisé les débats. Début d'année, députés et sénateurs déposent chacun un projet de loi sur ces questions. Le dénouement (partiel) a eu lieu cet été avec l'adoption de la loi n°2023-630 visant à **faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.**

Si des points essentiels de débat touchant à la fiscalité et au financement du ZAN restent encore à préciser, cette loi assouplit les délais d'intégration du ZAN dans les documents de planification, instaure une garantie communale de 1 hectare de consommation d'espace, met en place une gouvernance du ZAN et adapte certains outils de gestion du ZAN.

Si des décrets d'application restent encore attendus à ce jour, le ZAN est bien confirmé et les compteurs sont lancés pour que les collectivités s'inscrivent dans des trajectoires de développement plus sobres en foncier.

Un allongement des délais de traduction de l'objectif ZAN dans les documents de planification

Des délais supplémentaires sont accordés aux collectivités pour intégrer un objectif de division par deux de la consommation foncière sur la décennie 2021-2031. Les SRADDET bénéficient de 9 mois de plus et 6 mois supplémentaires sont accordés pour l'évolution des SCoT, PLU(i) et Cartes Communales. A noter que les conséquences prévues en cas de non-respect des échéances légales restent inchangées.



Ils doivent être modifiés avant le **22/11/2024** pour décliner entre les différentes parties du territoire régional la réduction du rythme d'artificialisation. A défaut, l'ensemble des SCoT de la région devront intégrer une réduction uniforme de 50 % de la consommation foncière sur la période 2021-2031.



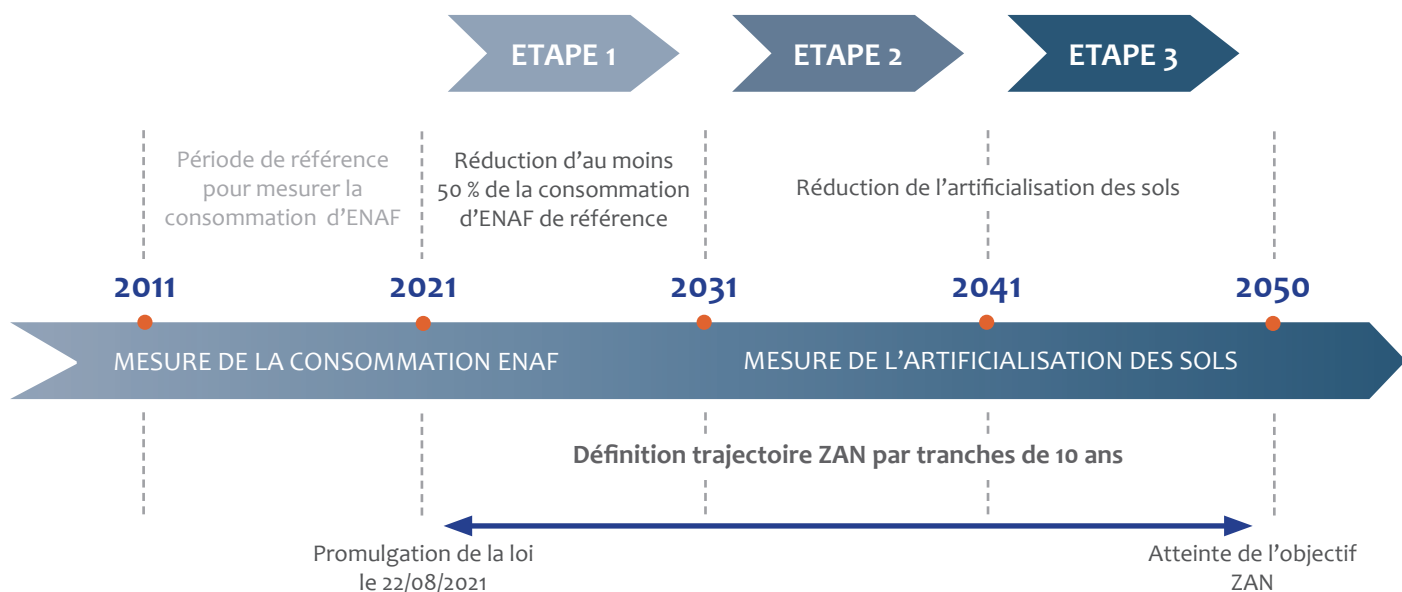
Ils doivent être modifiés ou révisés avant le **22/02/2027** pour prendre en compte les objectifs de réduction de l'artificialisation fixés par les SRADDET. A défaut, il ne sera plus possible pour les communes d'ouvrir à l'urbanisation de nouveaux secteurs, jusqu'à l'entrée en vigueur du SCoT révisé ou modifié.



Ils doivent être modifiés ou révisés avant le **22/02/2028** pour être compatibles avec les objectifs de réduction de l'artificialisation fixés par les SCoT. A défaut, aucune autorisation d'urbanisme (PC, DP, PA...) ne pourra être délivrée dans les zones AU des PLU et dans les zones constructibles des cartes communales, jusqu'à leur modification ou révision.

Ces dates correspondent aux délais d'**entrée en vigueur** des documents modifiés. Même si la loi Climat et Résilience a mis en place des facilités procédurales pour accélérer l'évolution des documents, ces procédures prennent du temps. Il est donc préférable pour les collectivités concernées d'**anticiper ces échéances** afin d'éviter d'encourir les sanctions prévues par les textes.

Une vigilance devra notamment être portée par les communes dotées d'une carte communale incompatible, qui verraient leur possibilité de développement gelée à partir de février 2028.



Les projets d'envergure nationale et européenne décomptés de la consommation d'espace des collectivités territoriales

Certains projets sont par nature d'intérêt supra-local : lignes à grande vitesse, infrastructures de production d'énergie, etc. ... Afin d'éviter que ces projets impactent le propre développement des collectivités territoriales, ils seront décomptés de leur enveloppe de consommation d'espace.

*Les gares TGV, un exemple de projets d'envergure fortement consommateurs de foncier
Illustration : Gare de Belfort Montbéliard TGV
© Tim Platt pour PMA*



Pour la période 2021-2031, un forfait national de 12 500 hectares est réservé pour ces grands projets, dont 10 000 mutualisés pour les régions couvertes par un SRADDET (soit, les régions de France métropolitaine hors Corse et Île-de-France).

La liste de ces grands projets sera précisée par arrêté ministériel, après avis des Régions ; elle fera l'objet d'une publication annuelle.

La loi présente la typologie des projets éligibles. Il s'agit des travaux déclarés d'utilité publique par le Conseil d'État, des projets industriels d'intérêt majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique, des projets liés à la défense ou la sécurité nationale,

des installations nucléaires etc... La consommation d'espace induite par les aménagements, équipements et logements directement liés à ces projets pourra aussi être comptabilisée sur cette enveloppe.

La répartition de ces 10 000 hectares entre les différentes régions couvertes par un SRADDET n'est pas encore définie, mais la loi prévoit déjà que cette répartition se fera au prorata des enveloppes globales fixées par les SRADDET, et donc basée sur le rythme de la consommation passée.

Garantie minimale de 1 hectare par commune : décryptage

Pour éviter que la mise en œuvre du ZAN pénalise excessivement le développement d'une commune, la loi accorde une **garantie minimale de consommation d'espace de 1 ha sur la période 2021-2031**, laissant ainsi le temps de définir une trajectoire de sobriété foncière.

Cette garantie est amenée à diminuer progressivement sur les décennies suivantes pour atteindre le ZAN en 2050.

Initialement destinée aux communes rurales, cette garantie est étendue à toutes les communes, **sous condition d'avoir un PLU(i), un document en tenant lieu ou une carte communale prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026**. Cette condition pourrait inciter des communes au RNU à se doter d'un document de planification. A défaut, leur développement restera soumis à la règle de constructibilité limitée.

La loi indique qu'une *"commune qui est couverte par un PLU, par un document en tenant lieu ou par une carte communale prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026 ne peut être privée, par l'effet de la déclinaison territoriale des objectifs ZAN, d'une superficie minimale de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers"*.

A la lecture de cette disposition, **cette garantie n'est pas un droit à urbaniser un hectare en extension** : il s'agit bien d'un hectare de consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF), et non d'un hectare d'extension.



Illustration : comme ici, certaines grandes dents creuses sont à considérer comme des ENAF. Ces espaces pourraient donc bien être comptabilisés dans la garantie minimale.
© Google Maps

La consommation d'ENAF en densification dans l'enveloppe urbaine, par exemple sur des grandes dents creuses, sera bien prise en compte ; elle peut parfois représenter sur certaines communes un potentiel déjà supérieur à un hectare.

Contrairement aux grands projets dont la consommation foncière n'est pas imputée sur les comptes des documents de planification régionaux ou locaux, **cet hectare devra bien être pris en compte dans les SRADDET, SCoT, PLU(i) et cartes communales**, ce qui implique notamment aux SCoT d'être vigilants afin de ne pas fixer, dans le cadre de la déclinaison de la territorialisation du ZAN, des objectifs communaux contraires à cette disposition.

De plus, cet hectare correspond à une consommation d'ENAF **sur la période 2021-2031** : une commune qui l'aurait déjà consommé sur cette période ne pourrait ainsi s'en prévaloir dans son futur document d'urbanisme.

Pour les communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris après le 1er janvier 2011, une majoration de 0,5 hectare est appliquée pour chaque commune déléguée et dans la limite d'une enveloppe de 2 hectares.

En attendant les décrets précisant cette disposition, il nous apparaît néanmoins que cette garantie ne devrait être automatique et systématique. En effet, outre *"l'effet de la déclinaison territoriale des objectifs ZAN"* que vient limiter ce principe de garantie universelle, les communes ne sont pas exonérées du respect des autres dispositions qui pourraient limiter leur développement : armature prévue dans un SCoT, PLH, etc. Elles devraient donc avoir à **justifier du besoin réel** de cette consommation et de sa compatibilité avec les documents de rang supérieur.

Afin de prendre en compte la réalité des besoins, la loi prévoit que l'hectare de garantie minimale pourra être mutualisé à l'initiative du maire au sein du périmètre de l'intercommunalité.

Une gouvernance spécifique au Zéro Artificialisation Nette



Pour renforcer l'accompagnement des élus locaux et gérer les discussions entre collectivités dans le cadre de la déclinaison des objectifs de réduction de la consommation d'espace, une gouvernance spécifique au ZAN est instituée. Elle repose sur trois instances.

Une **Conférence Régionale de Gouvernance de la Politique de Réduction de l'Artificialisation des Sols** se substitue à la Conférence des SCoT :

- Ses attributions couvrent tout sujet lié à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation ; elle peut transmettre à l'État ses analyses et propositions, consulter des personnes publiques associées, elle donne son avis sur la qualification des projets d'envergure nationale ou européenne ainsi que sur les projets d'envergure régionale. Lors de l'évolution d'un SRADDET, elle peut proposer à la Région un objectif en matière de réduction de l'artificialisation.

- Sa composition est élargie à tous les acteurs locaux : Région, EPCI, communes couvertes ou non par un document d'urbanisme, État... et selon une représentation équilibrée des territoires urbains, ruraux, de montagne etc...

- Elle se réunit au moins une fois par an pour établir un bilan de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols et présente,

au plus tard le 1^{er} janvier 2031, un bilan de l'application de la surface minimale de consommation d'un hectare par commune, de son adéquation avec les besoins fonciers et de l'artificialisation constatée. Elle formule des pistes de réduction de cette surface minimale pour les décennies ultérieures.

Une **Commission Régionale de Conciliation sur l'Artificialisation des Sols**, comprend à parts égales des représentants de l'État et de la Région. Elle peut être saisie à la demande d'une Région en cas de désaccord sur la liste des projets d'envergure nationale ou européenne dont la consommation d'espace est comptabilisée à l'échelle nationale. Un décret déterminera sa composition et les modalités de fonctionnement par Région.

La **Commission Départementale de Conciliation** en matière de documents d'urbanisme, déjà existante, peut dorénavant être saisie par une commune, un EPCI ou un établissement en charge de l'élaboration d'un SCoT, en cas de différent lié à la traduction de l'objectif ZAN lors d'une procédure. Il est en effet possible de voir apparaître des situations où les orientations de réduction de la consommation d'espace définies par un SCoT ou un PLUi se heurteraient à la surface minimale communale de 1 ha.

Des outils pour faciliter le passage au ZAN

Suite aux nombreux débats nationaux et locaux pointant l'insuffisance des moyens mis à disposition des collectivités pour atteindre l'objectif ZAN, deux outils de gestion du développement territorial ont été adaptés.

Le **droit de préemption urbain** voit son périmètre élargi aux secteurs "*prioritaires à mobiliser qui présentent un potentiel foncier majeur*", pour la renaturation, la préservation ou restauration de la nature, le renouvellement urbain... Il permet ainsi de mieux gérer la rareté foncière et de lutter contre la spéculation.

Le **sursis à statuer** peut être opposé à tout projet susceptible de compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de la consommation d'espace, dès lors qu'un document d'urbanisme, PLU(i) et Carte Communale, est en cours d'élaboration ou de modification. La décision de surseoir à statuer entraîne le droit de délaissement du propriétaire, qui pourra mettre en demeure la collectivité d'acquiescer son terrain.

Par ailleurs, **les efforts réalisés en matière de renaturation d'espaces artificialisés sont pris en compte** dans la définition des enveloppes de consommation d'espaces dès la première décennie de mise en œuvre du ZAN. Les espaces effectivement renaturés peuvent ainsi être comptabilisés dès 2021 comme compensation à la consommation d'espace.

Enfin, concernant les difficultés de financement et les problèmes de fiscalité posés par le ZAN il faudra attendre janvier 2024 et le **rapport du Gouvernement relatif à "la fiscalité comme outil de lutte contre l'artificialisation des sols"**.

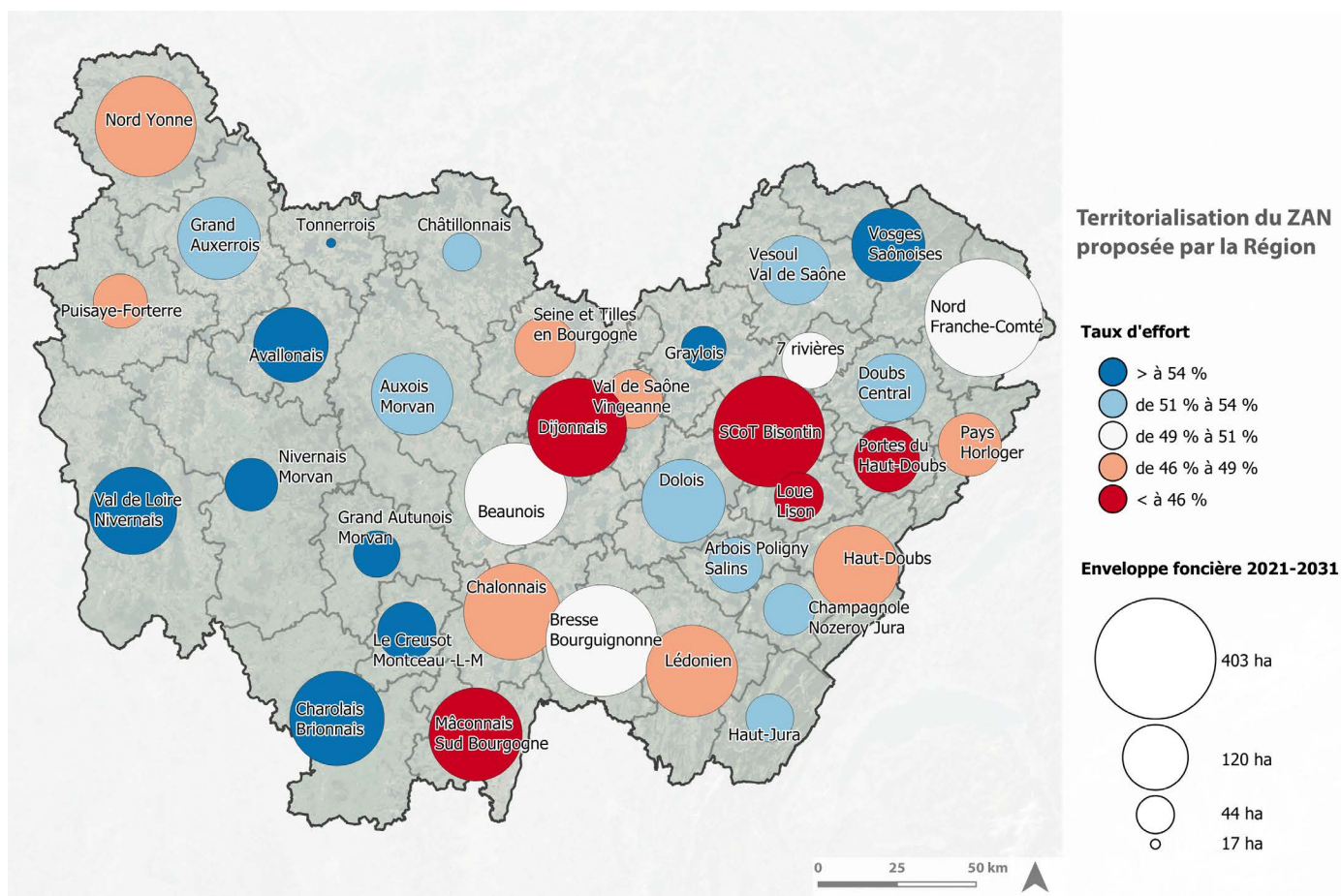


Les nouveaux outils permettront notamment d'éviter une éventuelle ruée vers le foncier avant la suppression de zones à urbaniser dans les documents communaux
© ADU

SRADDET Bourgogne-Franche-Comté

Le projet de modification du SRADDET Bourgogne Franche-Comté fixe désormais la territorialisation des objectifs de réduction de la consommation d'espace, en exprimant des enveloppes foncières à l'échelle des territoires de contractualisation. La modification devrait être approuvée courant 2024. La déclinaison du SRADDET aux échelles de territoires de SCoT et PLUi relève de règles de répartition qui appartiennent à chaque périmètre de contractualisation.

Cette territorialisation, travaillée avec les territoires dans le cadre de la Conférence des SCoT au début de l'année 2023, pourrait être appelée à évoluer avant l'approbation de la modification, afin de prendre en compte le principe de la garantie universelle d'un hectare par commune créé par la loi du 20 juillet 2023.



SRADDET Bourgogne-Franche-Comté : projet de territorialisation des objectifs de réduction de la consommation d'espace 2021-2031
Septembre 2023 | © SRADDET Bourgogne Franche-Comté | Traitement ADU

Schémas de Cohérence Territoriale

Les procédures en cours anticipent déjà l'évolution du SRADET.

C'est le cas du SCoT du PETR du Doubs Central, qui prend bien en compte dans son Projet d'Aménagement Stratégique l'enveloppe foncière attribuée par le SRADET. Il devrait être approuvé fin 2024 et respectera donc l'échéancier de déclinaison du ZAN.

Déclinaison des objectifs chiffrés, toutes vocations confondues

| | Tendances passées (10 dernières années) | Période 2021-2031 Objectif de - 50 % | Période 2032-2041 Objectif de - 60 % |
|--------------------------------------|--|---|---|
| Rythme de consommation annuel | 28,6 ha/an | 14 ha/an | 9,7/an |
| Enveloppe total | 286 ha | 140 ha | 97 ha |

Projet de SCoT du PETR Doubs Central : réduction progressive du rythme de consommation d'espace

Le SCoT du Pays de Montbéliard, approuvé fin 2021, fixait déjà des objectifs ambitieux de réduction de la consommation d'espace. Aussi, bien que l'enveloppe foncière donnée par le SRADET soit exprimée à l'échelle du Pôle Métropolitain Nord-Franche-Comté, l'obligation de compatibilité qui incombe aux communes disposant d'un document d'urbanisme (PLU ou carte communale) devrait leur permettre de s'inscrire dans la trajectoire de la loi.

La garantie communale minimale apportée par la loi de mise en œuvre du ZAN ne devrait pas avoir de conséquences fortes sur le territoire, où le principe de répartition du développement résidentiel au pro-rata de la population ainsi que les objectifs de densité fixés par les documents intercommunaux limiteront dans tous les cas l'enveloppe foncière mobilisable par les communes.

| Consommation d'ENAF à destination : | | TOTAL SCOT |
|--|--------|------------|
| Du développement urbain | 120 ha | 310 ha |
| d'accueil d'activités économiques en ZAE | 163 ha | |
| d'intérêt stratégique ("Gros Pierrons") | 15 ha | |
| d'équipement spécifique ("Moto-cross") | 12 ha | |

| Armature urbaine | Plafonds maximaux de consommation d'ENAF pour le développement urbain |
|------------------------------|---|
| Coeur d'agglomération | 2 ha |
| Pôles urbains | 40 ha |
| Bourgs | 38 ha |
| Villages | 40 ha |
| TOTAL SCoT | 120 ha |

SCoT du Pays de Montbéliard : répartition de la consommation foncière prévue sur 2018-2040

Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux

La Communauté de Communes Rahin et Chérimont élabore actuellement son PLUi, tout comme la Communauté de Communes du Triangle Vert : deux procédures qui devraient s'achever avant 2028 et respecter le calendrier de déclinaison du ZAN.

Concernant la Communauté de Communes Rahin et Chérimont, les objectifs du SRADDET sont exprimés à l'échelle des Vosges Saônoises, dont le SCoT actuellement en révision pourrait être approuvé après la procédure PLUi.

Une coordination des deux documents est à assurer pour garantir un rapport de compatibilité.

Pour la Communauté de Communes du Triangle Vert, ils sont exprimés au niveau du Pays de Vesoul Val de Saône dont le projet de SCoT va être amendé pour prendre en compte les objectifs régionaux. Le PLUi devrait être approuvé après le SCoT et donc être compatible.

Dans le Doubs Central, la mise en œuvre du SCoT concernera un grand nombre de communes actuellement au RNU. Ces communes pourraient être incitées à engager une procédure d'élaboration de carte communale ou de PLU pour bénéficier de la surface minimale de 1 hectare prévue par la loi. Des débats sur l'opportunité d'engager des procédures de PLUi pourraient émerger sous ce prisme.



© ADU

Documents d'urbanisme communaux

Dans le Pays de Montbéliard, beaucoup de communes doivent déjà procéder à une évolution de leur document afin de se mettre en compatibilité avec le SCoT approuvé fin 2021. Leur incompatibilité étant souvent liée à une surconsommation d'espace, ces procédures leur permettront de procéder dès maintenant à une réduction de la consommation d'espace. Pour les autres communes, le délai est fixé à 2028.

A suivre

A l'heure actuelle plusieurs décrets en consultation publique durant l'été 2023 sont encore attendus concernant :

- l'évaluation et le suivi de l'artificialisation des sols,
- la composition et les modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols,
- la mise en oeuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols.

Pour en savoir plus :

Loi d'application du ZAN publiée au Journal officiel :



Publication ADU :

