

LE DÉCRYPTAGE RÉGLEMENTAIRE DE L'agAM

AGENCE D'URBANISME
DE L'AGGLOMÉRATION
MARSEILLAISE



PROJET DE LOI CLIMAT & RÉSILIENCE

Décryptage réalisé sur le projet de
loi adopté en première lecture à
l'Assemblée Nationale
le 4 mai 2021

Dernière actualisation du présent
document 5 mai 2021



PRÉAMBULE

« Le décryptage réglementaire de l'Agam » se penche sur le projet de loi « Climat et Résilience » dit « Loi 3C ». L'Agence d'urbanisme analyse le volet lié à la lutte contre l'artificialisation des sols (art. 47 à 55) en rappelant le contexte, les grands principes de ce projet de loi mais aussi des points de vigilance en lien avec le contexte local.

« Le décryptage réglementaire de l'Agam » est un format qui évoluera au fur et à mesure des discussions du projet de loi jusqu'à son adoption définitive. Il pourra aussi s'étoffer avec de nouveaux volets d'analyse.

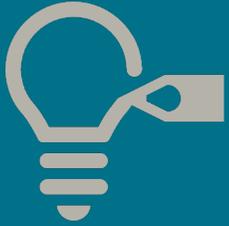
LE DÉCRYPTAGE
RÉGLEMENTAIRE
DE L'agAM

AGENCE D'URBANISME
DE L'AGGLOMÉRATION
MARSEILLAISE



LOI CLIMAT
& RÉSILIENCE

CONTEXTE



UNE MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE DE L'OBJECTIF « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » (ZAN)



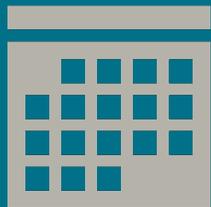
- L'objectif « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) est apparu dès 2011 dans une feuille de route de la Commission Européenne relative à l'efficacité des ressources qui recommande aux Etats membres de stopper l'augmentation nette des terres occupées par l'urbanisation à horizon 2050.
- En France, cet objectif a été fixé en juillet 2018 dans le Plan de Biodiversité qui vise à renforcer la préservation de la biodiversité, notamment en freinant l'artificialisation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF).
- L'objectif ZAN a été réaffirmé en juillet 2019 dans une instruction gouvernementale aux Préfets de Région afin de rendre applicable le ZAN en infléchissant la consommation, par un usage sobre de l'espace et par des actions de type compensatoire.



UN PROJET DE LOI EN ÉCHO AUX PROPOSITIONS DE LA CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT



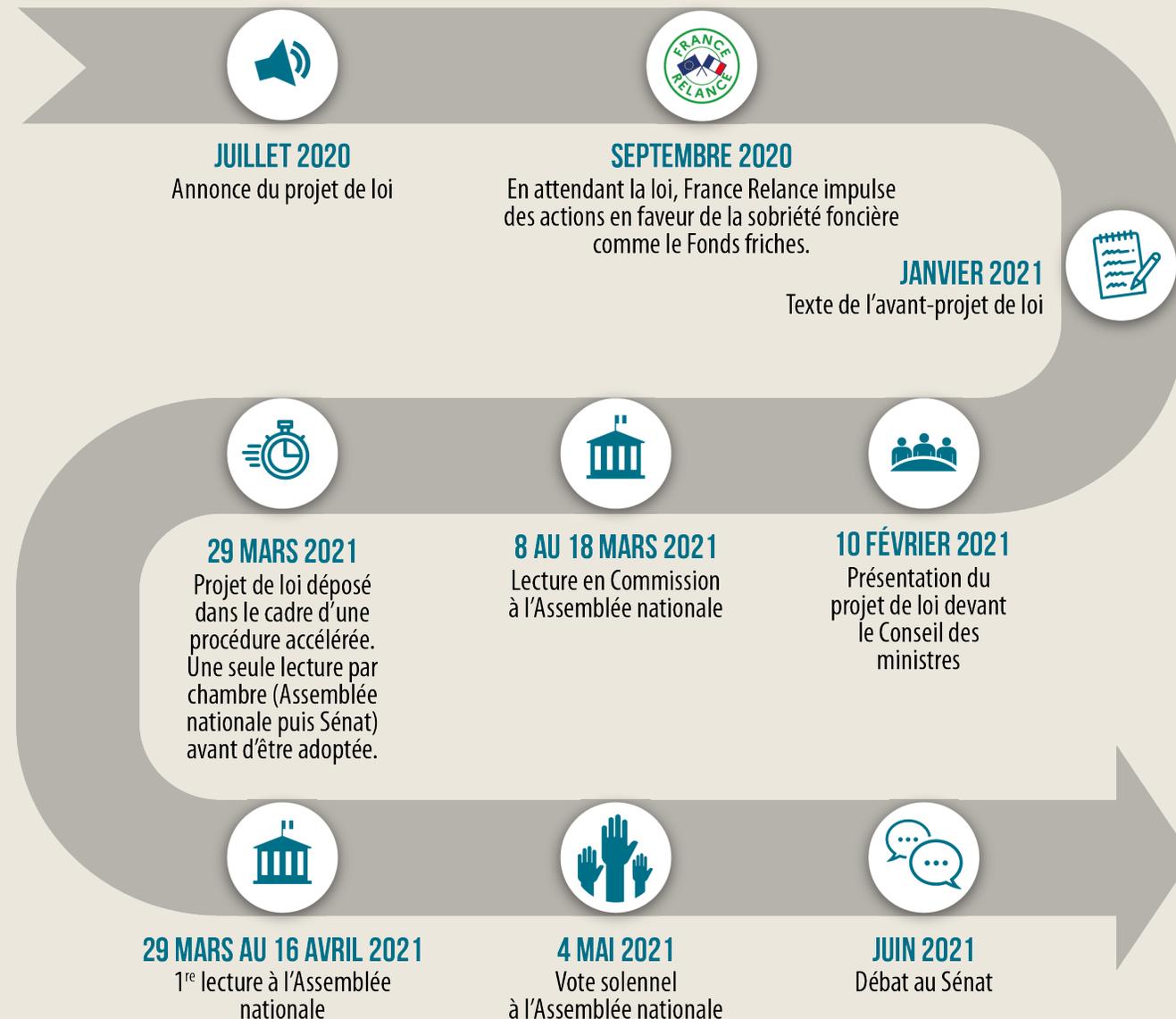
- En juin 2020, après 9 mois de travail, les 150 citoyens tirés au sort pour participer à la Convention Citoyenne pour le Climat ont publié 149 propositions pour accélérer la lutte contre le changement climatique dont 13 pour « lutter contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain ».
- En écho à ces propositions et à la suite d'un Conseil de Défense écologique, le gouvernement a annoncé des premières mesures dont l'inscription dans une loi de l'objectif visant à diviser par deux la consommation d'espace d'ici 2030.
- Le Projet de loi « résilience et climat » intègre un chapitre sur l'artificialisation des sols.



UNE LOI QUI POURRAIT ÊTRE PROMULGUÉE DÈS 2021

PROJET DE LOI CLIMAT & RÉSILIENCE

LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS



LE DÉCRYPTAGE
RÉGLEMENTAIRE
DE L'agAM

AGENCE D'URBANISME
DE L'AGGLOMÉRATION
MARSEILLAISE



LOI CLIMAT
& RÉSILIENCE

LES GRANDS PRINCIPES

**Ce qu'il faut retenir du projet de loi
et les points de vigilance**



L'OBJECTIF ZAN EST UNE TRAJECTOIRE À LONG TERME

Certains ont vu dans l'annonce par le gouvernement en juillet 2019 dans l'objectif de diviser par deux la consommation d'espace d'ici 2030, l'abandon du ZAN. Or, le projet de loi confirme que l'absence d'artificialisation nette est un objectif à long terme et que la division par deux de la consommation d'espace d'ici 2030 n'est qu'une étape pour y arriver.



- L'expression « Zéro Artificialisation Nette » n'apparaît finalement pas dans le projet de loi. Celui-ci préfère plutôt une « absence d'artificialisation nette » ce qui, au fond, ne devrait pas changer la donne (article 47).
- L'objectif de diviser par deux le rythme de la consommation d'espace d'ici 10 ans n'est qu'une première étape (article 47).
- Par leur inscription dans l'article L.101-2 du code de l'urbanisme, limiter l'artificialisation des sols et aboutir, à terme, à l'absence d'artificialisation nette deviendraient des objectifs fondamentaux des politiques d'urbanisme (article 48).



DIVISER PAR 2 LA CONSOMMATION D'ESPACE D'ICI 2030, UN OBJECTIF DE PORTÉE RÉGIONALE

Si les SCoT et PLU(i) doivent limiter l'artificialisation des sols et aboutir, à terme, à l'absence d'artificialisation nette, ils ne sont pas directement soumis à l'objectif de division par deux de la consommation d'espace d'ici 2030. Cet objectif ne concerne que les SRADEET.

- L'objectif de division par deux de la consommation d'espace d'ici 2030 ne concerne, directement, que les SRADEET. Les SCoT et PLU(i) ne sont donc concernés par cet objectif que par leur rapport de compatibilité avec le SRADEET (article 49).
- Le SRADEET de la Région Sud approuvé en 2019 intègre déjà l'objectif de division par deux d'ici 2030. Toutefois, il ne permet pas aujourd'hui une différenciation entre les territoires : l'ensemble des SCoT de la région doivent donc intégrer ce même objectif, quels que soient leurs dynamiques et leurs enjeux territoriaux.
- Le SCoT de la métropole Aix-Marseille-Provence, qui est en cours d'élaboration, n'est pas concerné par les dispositions de ce projet de loi parce qu'il a été prescrit avant le 1er avril 2021 et qu'il est élaboré sous un régime juridique antérieur (article 49). Toutefois, il doit être compatible avec le SRADEET de la Région Sud et son objectif de division par deux de la consommation d'espace d'ici 2030.



DES DÉFINITIONS QUI S'ÉCLAIRCISSENT MAIS QUI RESTENT À PRÉCISER

Durant ces deux dernières années, les débats autour de l'objectif ZAN tournaient autour de la signification du terme "artificialisation" qui jusqu'alors n'était pas défini juridiquement. Le projet de loi apporte des précisions en confirmant une distinction entre « artificialisation des sols » et « consommation d'espace » mais des précisions sont encore attendues.



- La consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers « est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés » (article 49).
- L'artificialisation correspond à un changement d'occupation ou d'usage du sol « qui affectent durablement tout ou partie des fonctions écologiques » et « les surfaces de pleine-terre ne sont pas considérées comme artificialisées » (article 48).
- L'édification d'une construction sur une parcelle vierge située dans un espace urbanisé doit donc être considérée, non pas comme de la consommation d'espace, mais comme de l'artificialisation.
- Un Décret en Conseil d'Etat précisera la nomenclature des sols artificialisés ainsi que l'échelle à laquelle apprécier l'artificialisation (article 48).



LES OUVERTURES À L'URBANISATION DEVIENNENT L'EXCEPTION

Depuis deux décennies, avec les lois SRU (2000) et Grenelle (2010) notamment, les possibilités d'ouverture de zones à l'urbanisation ont été progressivement réduites. Le projet de loi va encore plus loin en renforçant les conditions d'ouverture à l'urbanisation.

- Les SCoT peuvent déjà conditionner l'ouverture à l'urbanisation dans les PLU(i) à l'utilisation de friches urbaines et à la réalisation préalable d'une étude de densification. Dorénavant, le SCoT devra subordonner l'ouverture à l'urbanisation à la réalisation de cette étude et à la justification de l'existence de besoins liés au développement démographique et économique (article 49).
- Les PLU(i) doivent déjà évaluer les capacités de densification et de mutation et favoriser leurs mobilisation. Désormais, ils devront tenir compte des capacités à mobiliser les locaux vacants et les friches.



LA COMPENSATION COMME DERNIER RECOURS EN CAS D'URBANISATION

Pour favoriser des projets sobres et vertueux, il existe la démarche « éviter, réduire, compenser » (ERC). Cette démarche n'est pas nouvelle puisqu'elle est inscrite dans la loi depuis 1976 et qu'elle s'applique déjà aux projets ainsi qu'aux plans et programmes soumis à évaluation environnementale. Le projet de loi donne la possibilité aux PLU(i) de mobiliser la dernière étape de la séquence ERC qu'est la compensation.

- Le règlement du PLU(i) « peut définir des règles de limitation de l'imperméabilisation, désimperméabilisation et de compensation de toute nouvelle imperméabilisation » (article 49). Si l'imperméabilisation pouvait déjà être limitée dans les PLU(i) à travers la gestion des espaces en pleine-terre, l'introduction de la compensation est un vraie nouveauté.
- Faire de cette séquence ERC et notamment le volet compensation un principe pour l'aménagement de demain initie un changement des pratiques de planification et notre regard sur les ressources foncières, notamment dans les espaces déjà urbanisés.



L'INTÉGRATION DES OBJECTIFS DE LA LOI DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

La date de promulgation de la loi est retenue comme point de départ des délais pour l'intégration des objectifs dans les documents d'urbanisme.

- Le SRADDET dispose d'un an pour satisfaire à l'objectif de division par 2 de la consommation d'espaces et de deux ans pour entrer en vigueur à compter de la promulgation de la loi (article 49) :
 - *dans les 5 ans après la promulgation de la loi, les SCoT doivent intégrer les objectifs du SRADDET ;*
 - *dans les 6 ans après la promulgation de la loi, les PLU et carte communale doivent intégrer les objectifs du SRADDET et SCoT.*
- À défaut d'intégration des objectifs dans le SRADDET dans les 2 ans, SCoT, PLU et carte communale engagent directement l'intégration de ces objectifs dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi.



LE LEVIER FISCAL POURRAIT ÊTRE ACTIONNÉ

La baisse tendancielle des prix des terres agricoles et naturelles a largement joué en faveur de l'artificialisation des sols. Par ailleurs, la renaturation n'est pas, aujourd'hui, compétitive sur le plan économique lorsqu'elle nécessite à la fois une dépollution et une désimperméabilisation. La mise en œuvre de l'objectif de limitation de l'artificialisation doit donc être l'occasion pour agir aussi sur des leviers fiscaux afin que le recyclage urbain soit davantage favorisé par rapport à une urbanisation extensive.

- Dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la loi, le Gouvernement s'engage à remettre au Parlement un rapport modifiant la fiscalité du logement et de la construction et le régime juridique de fiscalité de l'urbanisme (article 49).



L'OBSERVATION FONCIÈRE GÉNÉRALISÉE POUR UN MEILLEUR SUIVI DES OBJECTIFS

En Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, on note déjà pour l'année 2021 une augmentation de 40% des préemptions (140 préemptions/an) contre 100/an sur les années passées (*source EPF PACA*) ce qui traduit un manque d'anticipation foncière. Les dispositifs d'observation sont donc nécessaires car ils permettent d'anticiper davantage et d'alimenter les stratégies et politiques foncières.

- Le caractère obligatoire des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) est élargi (article 49) :
 - jusqu'alors obligatoires pour les EPCI de plus de 50 000 habitants comportant au moins une commune de plus de 15 000 habitants ;
 - Ils deviendront obligatoires pour les EPCI de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.
- La mise en place des observatoires de l'habitat et du foncier intercommunaux deviennent obligatoires au plus tard 2 ans après que le PLH ait été rendu exécutoire (article 49). Ils devront notamment rendre compte :
 - d'un recensement des friches, des locaux vacants et des potentiels fonciers (intensification urbaine) ;
 - d'un inventaire des zones d'activités économiques ;
 - du nombre de logements construits sur les espaces déjà urbanisés.



NOUVELLE MANIÈRE DE FAIRE DE LA PLANIFICATION AVEC LES CONVENTIONS DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

L'objectif est d'encourager à la mobilisation de l'ensemble des acteurs du territoire sur cet enjeu de sobriété foncière. Il s'agit de lever les contradictions pour rendre possible un développement territorial plus sobre en foncier. Plusieurs territoires ont déjà pris des engagements en la matière sur les années à venir, la convention permet de prendre en compte les contextes territoriaux et les efforts déjà réalisés.



- Les collectivités en charge de l'aménagement et de l'urbanisme pourront définir entre elles et avec l'Etat des conventions de sobriété foncière (article 49) :
 - elles permettront l'organisation et l'accompagnement de la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols ;
 - un programme d'actions sera défini en ciblant des études, des dispositifs d'accompagnements, des opérations et des moyens à mobiliser ;
 - elles acteront des trajectoires de sobriété foncière des SCoT et PLU opposables et concourent aux objectifs de la présente loi ;
 - elles serviront de cadre au suivi des documents d'urbanisme (PLU, SCoT, SRADDET).



UNE PLUS GRANDE EXIGENCE POUR LE COMMERCE

Le principe est celui de la non délivrance des autorisations d'exploitation commerciale (AEC) si elle entraîne une artificialisation. Ce principe est toutefois soumis à une exception pour les projets inférieurs à 10 000 m² si l'analyse d'impact démontre que le projet s'inscrit dans le tissu urbain existant.



- La délivrance des AEC pour les projets inférieurs à 10 000m² et insérés dans le tissu urbain existant pourra être attribuée sous réserve de remplir une des conditions suivantes (article 52) :
 - être dans un secteur d'une opération de revitalisation de territoire ou de quartiers prioritaires de la ville ;
 - le projet doit favoriser la mixité fonctionnelle ;
 - l'artificialisation liée au projet doit être compensée par un espace artificialisé transformé en sol non artificialisé ;
 - ce projet doit être localisé dans une centralité urbaine ciblée dans le SCoT ou au sein des zones d'activité commerciale du PLU entrés avant la promulgation de la loi.
- Le SCoT qui comprend un document d'aménagement artisanal et commercial intégrera désormais la logistique (article 52).
- Les zones d'activités devront faire l'objet d'un inventaire afin de mobiliser l'ensemble des surfaces et locaux disponibles pour favoriser le recyclage urbain. (article 53).

LE DÉCRYPTAGE
RÉGLEMENTAIRE
DE L'agam

AGENCE D'URBANISME
DE L'AGGLOMÉRATION
MARSEILLAISE



LOI CLIMAT
& RÉSILIENCE

POUR ALLER PLUS LOIN

Les publications de l'Agam

QUELQUES RÉFÉRENCES



Regards de l'Agam N°94

OBJECTIF ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE

Il s'agit d'un premier éclairage sur les enjeux que suscitent le ZAN suite aux objectifs fixés dans le Plan de Biodiversité et l'instruction du gouvernement de juillet 2020 et aux débats sur la notion d'artificialisation.



Regards de l'Agam N°80

CONSOMMATION D'ESPACE, MEILLEURE TRAJECTOIRE

Observer ces évolutions passées permet d'identifier les facteurs aggravants de l'urbanisation sur le milieu, d'anticiper le cout de leurs impacts futurs, et de changer – à terme – notre façon de produire la ville.



Regards de l'Agam N°99

VILLE VÉGÉTALE, VILLE DÉSIRABLE

Cette première approche analyse les accélérateurs au développement de la nature en ville avant de défricher les différentes formes de végétalisation en ville pour battre en brèche ses idées reçues.

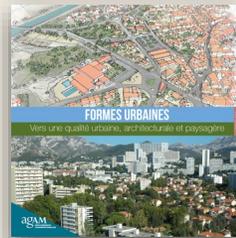
QUELQUES RÉFÉRENCES



Regards de l'Agam N°91

VILLE PERMÉABLE, VILLE DÉSIRABLE

La ville perméable répond en effet à de nombreux enjeux interconnectés : confort thermique, nature en ville et valorisation des milieux aquatiques. Elle apporte également des solutions pour mieux gérer l'alternance des épisodes de sécheresse et de pluie torrentielle, qui fait la singularité du climat méditerranéen.



Les carnets de l'Agam N°6

FORMES URBAINES

La qualité urbaine est une composante essentielle de la fabrique de la ville quelle que soit la nature du territoire concerné. Elle s'exprime à travers différentes dimensions matérielles, physiques, d'usages... et en particulier via la question des formes urbaines, dont une meilleure prise en compte dans le processus de planification et d'aménagement s'impose chaque jour davantage comme une nécessité impérieuse.



Cycle de webinaires et benchmark

LES RENCONTRES DU RECYCLAGE URBAIN

Cycle de rencontres et présentation d'un benchmark d'opérations de renouvellement/recyclage urbain afin d'illustrer les outils et modalités de reconversion mobilisables.