

LE DÉCRYPTAGE RÉGLEMENTAIRE DE L'agAM

AGENCE D'URBANISME
DE L'AGGLOMÉRATION
MARSEILLAISE



LOI CLIMAT & RÉSILIENCE

LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021

Volet lutte contre l'artificialisation des sols

Décryptage réalisé sur la loi
promulguée et publiée au Journal
officiel le 24 août 2021

Dernière actualisation :
27 septembre 2021

PRÉAMBULE

A travers cette publication, l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (Agam) propose un décryptage de la loi « Climat et Résilience » promulguée en août 2021 et, plus particulièrement, de son volet relatif à la lutte contre l'artificialisation des sols (articles 191 à 226). Ce document rappelle le contexte et expose les grands principes de la loi mais aussi des points de vigilance en lien avec le contexte local.

La série « décryptage réglementaire de l'Agam » a pour objet d'être étoffée au fur et à mesure de la préparation et de la promulgation de nouvelles lois. Concernant la loi « Climat et Résilience », l'Agam propose aussi un décryptage du volet « Recul du trait de côte » (articles 236 et 237).

LE DÉCRYPTAGE RÉGLEMENTAIRE DE L'agAM

AGENCE D'URBANISME
DE L'AGGLOMÉRATION
MARSEILLAISE



LOI CLIMAT
& RÉSILIENCE

CONTEXTE



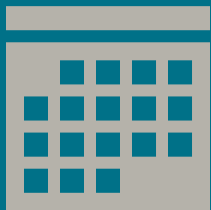
UNE MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE DE L'OBJECTIF « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » (ZAN)

- 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.



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

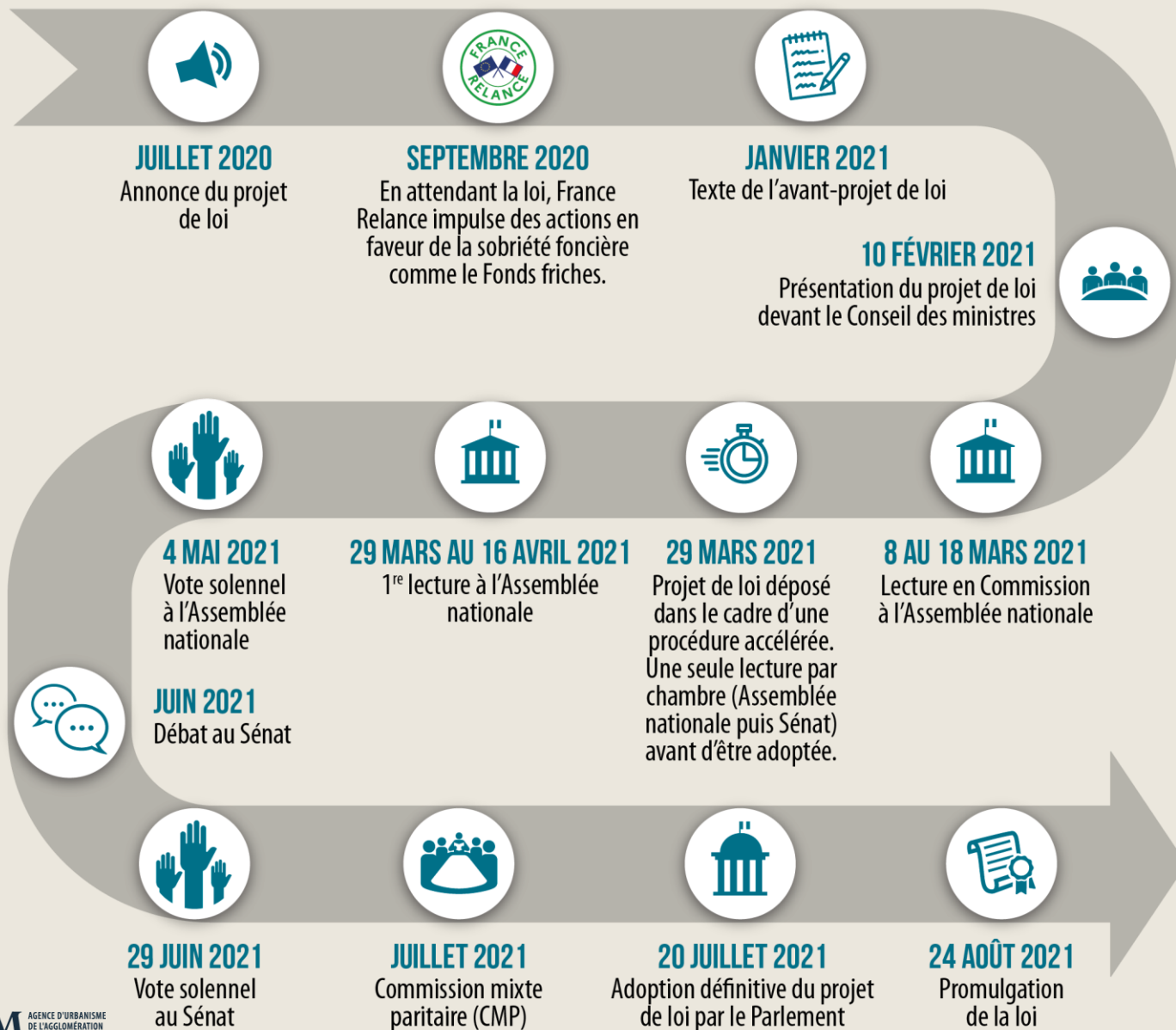
- En juin 2020, après 9 mois de travail, les 150 citoyens tirés au sort pour participer à la Convention Citoyenne pour le Climat ont publié 149 propositions pour accélérer la lutte contre le changement climatique dont 13 pour « lutter contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain ».
- En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



UNE LOI PROMULGUÉE EN AOÛT 2021

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 de la loi
et les points de vigilance**



L'OBJECTIF ZAN EST UNE TRAJECTOIRE À LONG TERME

Certains ont vu l'abandon du ZAN dans l'objectif annoncé par le gouvernement de juillet 2019 de diviser par deux la consommation d'espace dans les 10 prochaines années. Or, la 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 2031 est une étape pour y arriver.

- L'expression « Zéro Artificialisation Nette » n'apparaît finalement pas dans la loi. Celui-ci préfère plutôt une « absence d'artificialisation nette » ce qui, au fond, ne devrait pas changer la donne (article 191).
- L'objectif de diviser par deux le rythme de la consommation d'espace d'ici 10 ans n'est qu'une première étape (article 191).
- 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. Il est par ailleurs précisé que l'atteinte de ces objectifs doit désormais résulter d'un équilibre entre l'optimisation des espaces urbanisés, le développement de la nature en ville et la renaturation, et plus uniquement entre la maîtrise de l'étalement urbain et le renouvellement urbain (article 192).



DIVISER PAR 2 LA CONSOMMATION D'ESPACE D'ICI 2031, UN OBJECTIF DE PORTÉE RÉGIONALE (1/2)

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 2031. Cet objectif ne concerne que les SRADDET.

- L'objectif de division par deux de la consommation d'espace d'ici 2031 ne concerne que les SRADDET. Les SCoT ne sont donc pas directement concernés par cet objectif mais devront respecter, dans le cadre de leur rapport de compatibilité, les objectifs fixés par le SRADDET qu'ils pourront décliner et moduler par secteur géographique (article 194).
- Dans chaque région, une conférence des SCoT devra réunir les EPCI concernés, au plus tard à la fin du mois de février 2022, en vue d'établir des propositions relatives à l'établissement des objectifs régionaux et infra-régionaux en matière de réduction de l'artificialisation nette. Ces propositions pourront alimenter les modifications ou révisions des SRADDET. Cette conférence se réunira a minima tous les 3 ans pour établir un bilan de l'intégration et de la mise en œuvre de ces objectifs (article 194).
- Le SRADDET de la Région Sud, approuvé en 2019, intègre déjà l'objectif de division par deux d'ici 2031. 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.



DIVISER PAR 2 LA CONSOMMATION D'ESPACE D'ICI 2031, UN OBJECTIF DE PORTÉE RÉGIONALE (2/2)

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 2031. Cet objectif ne concerne que les SRADET.

- Les SCoT eux-mêmes pourront décliner les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols par secteur géographique en tenant compte notamment des besoins de mutation et redynamisation des bassins d'emploi, des besoins de revitalisation des zones rurales ou encore des efforts de réduction de la consommation d'espace déjà réalisés au cours des vingt dernières années (article 194). Au sein d'un périmètre de SCoT, les différents PLU(i) pourraient donc avoir des objectifs différenciés.



DES DÉFINITIONS QUI S'ÉCLAIRCISSENT

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. La loi confirme la distinction entre « artificialisation des sols » et « consommation d'espace ».

- La consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers « *est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés* ». Une installation photovoltaïque n'est pas comptabilisée comme de la consommation d'espace si elle n'affecte pas durablement les fonctions écologiques du sol (article 194).
- Doit être considérée comme artificialisée « *une surface dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, ou stabilisés et compactés, ou constitués de matériaux composites* » (article 192).
- Cette distinction permet de bien différencier les objectifs :
 - D'une part, il s'agit de diviser par deux d'ici 2031 le rythme de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers ; cet objectif ne concerne donc pas les dents creuses en milieu urbain qui, si elles sont bâties, ne seront pas comptabilisées comme de la consommation d'espace.
 - D'autre part, il s'agit, à terme, de compenser toute artificialisation des sols, urbains ou non, en renaturant des espaces déjà artificialisés.



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 Evaluation Environnementale. Toutefois, en instaurant un objectif d'absence d'artificialisation « nette », la loi met davantage l'accent sur les mécanismes de compensation via la renaturation d'espaces déjà artificialisés sans pour autant apporter des réponses complètes.

- Dans l'expression « absence d'artificialisation nette », le terme « nette » signifie que l'artificialisation des sols est toujours possible mais qu'elle doit être compensée. La compensation consiste à renaturer un sol ou à le désartificialiser. La loi définit ces deux dernières notions comme « une opération de rétablissement ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé » (article 192).
- Concrètement, les conditions de la mise en œuvre de cette compensation restent assez floues. La loi indique seulement que ce sont les SCoT et les OAP des PLU(i) qui identifieront les zones de renaturation préférentielles et qui mettront en œuvre les mesures de compensation (article 197). En dehors des périmètres couverts par des OAP, comment les PLU(i) pourront-ils favoriser la renaturation ?



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 ainsi que le régime juridique de fiscalité de l'urbanisme (article 194).



L'OBSERVATION FONCIÈRE GÉNÉRALISÉE POUR UN MEILLEUR SUIVI DES OBJECTIFS

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, on note déjà pour l'année 2021 une augmentation de 40% des préemptions (140 contre 100 par an auparavant d'après l'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.

- La mise en place d'observatoires de l'habitat et du foncier intercommunaux deviennent obligatoires au plus tard 3 ans après que le PLH ait été rendu exécutoire (article 205).
- Pour les communes et EPCI non couvert par un PLH et dans l'incapacité de mettre en place un dispositif d'observation, peuvent établir une convention avec l'EPCI compétent en la matière, le plus proche.
- Ces observatoires devront notamment rendre compte :
 - d'un recensement des friches, des locaux vacants et des potentiels fonciers (secteurs en sous-densité, possibilités de sur-élévations...);
 - d'un inventaire des zones d'activités économiques;
 - du nombre de logements construits sur les espaces déjà urbanisés.



FACILITER LA RECONVERSION DES FRICHES AVEC LES CERTIFICATS DE PROJET

En septembre 2020, le Plan France Relance a déployé un fonds pour accompagner le recyclage de friches urbaines. Pour aller au-delà de ces aides financières et favoriser davantage ces projets complexes, la loi propose un dispositif expérimental, pour une durée de 3 ans, visant à lever les freins réglementaires et réduire les risques contentieux.

- Le porteur de projet sur une friche pourra demander au Préfet un « Certificat de projet » qui clarifiera le droit applicable au projet en matière d'autorisations environnementales, d'urbanisme, de patrimoine. . . . Par ailleurs, il pourra à la fois adapter les délais de procédure et cristalliser le droit applicable au moment de la délivrance du certificat pour une durée de 5 ans (article 212).



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 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 10 000 m² et pour les projets d'extension de moins de 1 000 m² des magasins ou ensembles commerciaux insérés dans le tissu urbain existant, pourra être attribuée sous réserve de remplir une des conditions suivantes (article 215) :
 - le projet doit 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 ;
 - le projet doit être localisé dans une centralité urbaine ciblée dans le SCoT ou au sein des zones d'activité commerciale du PLU(i) entré en vigueur avant la promulgation de la loi ;
 - pour les projets de plus de 3000 m², il faut l'avis conforme du Préfet.
- Le DDO du SCOT doit désormais comprendre un volet logistique dans le document d'aménagement artisanal et commercial initial (article 219).
- Les zones d'activités devront faire l'objet d'un inventaire actualisé tous les 6 ans afin de mobiliser l'ensemble des surfaces et locaux disponibles pour favoriser le recyclage urbain (article 220).

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 coût 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 les idées reçues.

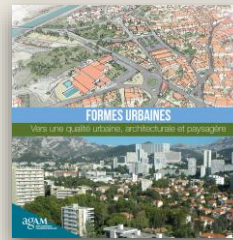
QUELQUES RÉFÉRENCES



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.