

Convention citoyenne pour le climat

Se Loger – Lutter contre l’artificialisation des sols

Document à transmettre aux parlementaires et citoyens

1. Eléments de contexte

L’artificialisation des sols porte considérablement atteinte à la biodiversité. Elle contribue aussi au réchauffement climatique en réduisant la capacité de stockage de carbone du sol. Elle perturbe le bon écoulement des eaux, voire augmente les risques naturels liés au ruissellement. Par la réduction des espaces naturels et agricoles qu’elle implique, elle limite aussi la productivité alimentaire de nos territoires. En outre, l’étalement urbain s’accompagne d’une dépendance à la voiture, augmente les déplacements et éloigne les populations des emplois et des services publics.

Aujourd’hui, 3,5 millions d’hectares sont artificialisés en France, soit 6,4% du territoire. Ramené à la population, c’est 15% de plus qu’en Allemagne et 57% de plus qu’au Royaume-Uni ou en Espagne. Le rythme d’artificialisation est très soutenu : l’artificialisation des sols augmente presque 4 fois plus vite que la population. Entre 20 000 et 30 000 hectares sont grignotés chaque année sur la nature et les terres agricoles, soit plus de 4 terrains de football par heure.

L’habitat contribue à plus de 50% de ce phénomène d’artificialisation, qui touche tous les territoires et y compris paradoxalement ceux dont la population décroît.

La Stratégie nationale bas carbone (SNBC) prévoit que l’artificialisation des espaces naturels, agricoles et forestiers doit être limitée et son rythme diminué en encourageant l’inscription de nouveaux projets d’aménagement dans l’enveloppe urbaine existante. Cela permettra d’adopter des formes urbaines plus sobres en foncier, tout en veillant à la qualité du cadre de vie.

Afin d’inverser ce phénomène d’artificialisation et de répondre aux enjeux de la SNBC, la France s’est fixé un objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) dans le Plan Biodiversité de 2018. Les propositions de la Convention citoyenne pour le climat (CCC) poursuivent le même objectif de limiter drastiquement la consommation d’espace.

Cinq mesures de la CCC relèvent de modifications législatives, tandis que 6 autres mesures relèvent d’autres supports, voire sont déjà satisfaites par le droit.

2. Rappel des propositions législatives de la Convention citoyenne pour le climat

SL3.1 : *Définir une enveloppe restrictive du nombre d’hectares maximum pouvant être artificialisés réduisant par 2 l’artificialisation des sols ; Rendre les PLUi et PLU conformes aux SCOT (et non plus compatibles)*

SL3.2 : *Interdire toute artificialisation des terres tant que des réhabilitations de bâtiments existants (logements anciens, friches commerciales, artisanales ou industrielles) sont possibles dans l'enveloppe urbaine existante*

SL3.3 : *Prendre immédiatement des mesures coercitives pour stopper les aménagements de zones commerciales périurbaines très consommatrices d'espace*

SL3.4 : *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*

SL3.8 : *Evaluer le potentiel de réversibilité de bâtiments avant toute démolition*

3. Proposition de contenu du PJJ CCC

Cinq mesures relèvent d'une disposition législative

SL 3.1: Sur la réduction de l'artificialisation des sols et sa prise en compte dans les documents de planification

La CCC propose de définir une enveloppe du nombre d'hectares maximum pouvant être artificialisés afin de diviser par deux le rythme d'artificialisation, puis de transformer le lien de compatibilité des PLU et PLUi avec les SCOT en lien de conformité.

Pour cela, la définition de l'artificialisation des sols proposée par la CCC est la suivante : « *toute action qui consiste à transformer des terrains de pleine terre (espaces naturels, jardins et parcs publics de pleine terre, terres agricoles, forêts...) en terrains à construire, en infrastructures (voiries, ouvrages d'art, parkings...) ou en espaces artificiels (terrains de sports, chemins et chantiers, espaces verts artificiels) ».*

- *Définition de l'artificialisation*

Le Gouvernement propose une définition de l'artificialisation des sols considérant l'impact sur les fonctionnalités naturelles du sol et précisant que les espaces de pleine terre ne sont pas considérés comme artificialisés. Cette définition fait le lien avec l'usage et l'occupation des sols et s'appuie sur la notion de pleine terre déjà utilisée par les collectivités dans leurs documents d'urbanisme et les projets d'aménagement. En parallèle, il est aussi prévu de se doter de moyens d'observation et de mesure du processus d'artificialisation, cohérents avec cette définition. Cette définition est en phase avec ce que la CCC propose.

- *Intégration de l'objectif de lutte contre l'artificialisation dans les documents de planification et d'urbanisme*

Les documents de planification et d'urbanisme intégreront plus précisément l'objectif de tendre vers le « zéro artificialisation nette ».

Le Gouvernement propose que l'objectif de division par deux du rythme de l'artificialisation soit inscrit, dans les schémas régionaux de planification (SRADDET), avec une déclinaison dans

les documents d'urbanisme (SCoT, PLUi, PLU, Cartes communales) par des liens de compatibilité. L'échelle régionale permet d'appréhender l'objectif à un niveau pertinent, et de ne pas favoriser à une échelle locale les territoires ayant beaucoup artificialisé dans les années précédentes.

Un lien de compatibilité signifie une non-contradiction du document inférieur vis-à-vis du document supérieur. Créer le lien de conformité que demandent les citoyens, au-delà des problèmes juridiques et de constitutionnalité qui pourront apparaître, risque d'être contre-productif puisqu'il ne permettra pas, par exemple, à un PLU(i) d'être plus vertueux que le SCoT. En effet, si le projet de PLU(i) était plus économe en termes de consommation des sols que ce que lui alloue le SCoT, il faudrait alors augmenter l'artificialisation pour suivre strictement les directives du SCoT.

Des dispositions transitoires fixeront une limite temporelle pour garantir l'adaptation effective de l'ensemble des documents d'aménagement et d'urbanisme dans un délai raisonnable, et permettant le cas échéant au Préfet d'engager et d'approuver ces documents en cas de défaillance de la collectivité compétente.

⇒ *Le gouvernement traduit dans la loi les grands principes permettant de responsabiliser l'ensemble des collectivités territoriales, notamment les régions et les communes, pour qu'elles traduisent directement dans leurs documents d'urbanisme les objectifs ambitieux de réduction de l'artificialisation.*

- *Suivi du respect de la trajectoire de réduction du rythme d'artificialisation*

Le maire (ou le président d'intercommunalité) sera tenu de présenter annuellement un rapport local redditionnel sur l'artificialisation des sols, faisant l'objet d'une délibération en conseil municipal ou en conseil communautaire.

⇒ *Pour rendre efficace le suivi des engagements, le gouvernement prévoit que chaque année, un point précis soit fait pour voir si les objectifs sont respectés.*

SL 3.2 : Sur l'interdiction de toute artificialisation tant que des réhabilitations sont possibles

La CCC propose d'interdire toute artificialisation des terres tant que des réhabilitations de bâtiments existants - que ce soient des logements anciens, des friches commerciales, artisanales ou industrielles - sont possibles dans l'enveloppe urbaine existante.

Le Gouvernement veillera à ce que, dans les documents d'urbanisme, l'utilisation des terrains déjà urbanisés et des locaux existants soit privilégiée, afin de ne permettre l'étalement que lorsque ceux-ci ont été pleinement exploités et que les besoins du territoire le justifient. L'ouverture à l'urbanisation sera ainsi conditionnée, dans la loi, à l'examen préalable de la mobilisation des terrains déjà artificialisés. Les préfets assureront le contrôle de ces dispositions.

⇒ *Le gouvernement considère qu'il est important d'associer les élus locaux pour évaluer si d'autres terrains sont disponibles, avant toute artificialisation. La loi prévoit donc une*

obligation de vérifier si des terrains sont disponibles avant toute ouverture de nouveaux terrains à l'urbanisation. Par ailleurs, des crédits du plan de relance ont été mobilisés, via le fonds friche pour aider les territoires à réhabiliter des terrains déjà artificialisés plutôt que d'en artificialiser d'autres.

SL 3.3 : Sur l'arrêt des aménagements de zones commerciales périurbaines

Une circulaire du Premier Ministre du 24 août 2020, a fait de la prise en compte de l'impact des projets commerciaux sur la consommation d'espace, une priorité des Préfets lors de l'examen des autorisations d'exploitation commerciale par les commissions départementales.

Dans la continuité, le Gouvernement entend mieux maîtriser le développement de ces zones commerciales en périphérie des villes. Un principe général d'interdiction de création de nouvelles surfaces commerciales artificialisant les sols sera inscrit dans la loi, pour les projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale. Des dérogations pourront être accordées en fonction des caractéristiques du territoire, et à condition que le porteur de projet apporte la démonstration qu'aucune friche existante en centre-ville, ou, à défaut, en périphérie de ladite ville, ne permette l'accueil du projet envisagé.

La dérogation devra être motivée en fonction des caractéristiques et des besoins du territoire, notamment de la vacance commerciale constatée, du type d'urbanisation du secteur, de la continuité du projet avec le tissu urbain existant, de l'existence éventuelle d'une opération de revitalisation du territoire ainsi que des qualités urbanistiques et environnementales du projet présenté, notamment si celui-ci introduit de la mixité fonctionnelle. Dans tous les cas, les surfaces de vente supérieures à 10 000 m² et qui artificialisent ne pourront pas bénéficier de dérogation.

⇒ *Avec cet article, le gouvernement se dote de moyens juridiques nouveaux pour sécuriser la lutte contre l'artificialisation des sols liée aux aménagements commerciaux (centres commerciaux, zone d'activité communale) qui ont largement contribué à l'artificialisation des zones périurbaines. De telles dispositions n'existaient pas auparavant, et grâce à la Convention Citoyenne, le gouvernement pourra lutter plus efficacement contre ce phénomène.*

Sur la requalification des zones d'activité économique.

Les zones d'activité économique (ZAE) en déclin constituent un enjeu en termes de requalification, face au vieillissement des actifs immobiliers et de leur perte d'attractivité.

Il est donc proposé que les intercommunalités mettent à jour tous les 6 ans un inventaire des ZAE, en qualifiant notamment leur vacance. Cet inventaire est transmis aux collectivités compétentes en matière de document d'urbanisme et de programmation de l'habitat, pour qu'il soit pris en compte dans les SCOT, PLU(I) et PLH.

Le Préfet ou la collectivité compétente auront des pouvoirs renforcés de mise en demeure, pour imposer des travaux d'office aux propriétaires dans ces zones, lorsqu'elles sont situées dans des secteurs de contrats entre l'Etat et la collectivité (PPA et ORT). A défaut de

réalisation des travaux prescrits, il pourra être procédé à une expropriation pour cause d'utilité publique. Enfin, les dispositions organisant la constitution d'associations foncières seront clarifiées, pour permettre à des propriétaires de s'associer pour le traitement des ZAE.

⇒ *Avec cette mesure, les collectivités (ou les préfets) disposeront de pouvoirs renforcés pour permettre la réhabilitation des zones d'activités économiques obsolètes et ainsi faciliter leur réutilisation ou la conversion des terrains pour d'autres usages*

SL3.4 : Sur la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers

L'Etat et les collectivités disposent déjà d'outils pour protéger les espaces naturels, agricoles et forestiers, en particulier par un classement en zones naturelles, agricoles et forestières (NAF), par des arrêtés de protection des espaces naturels et les espaces boisés, ou par l'instauration de zones agricoles protégées (ZAP).

Cependant, pour aller plus loin dans la préservation de la biodiversité, la politique de protection des milieux et des espèces remarquables par la mise en place d'aires protégées et de protection forte constitue une ambition forte pour le Gouvernement.

Le Président de la République a ainsi pris l'engagement de constituer un réseau d'aires protégées couvrant 30% du territoire et de placer 10% du territoire sous protection forte. Il est proposé d'inscrire dans la loi les objectifs de la stratégie de création des aires protégées de métropole et d'Outre-Mer, aboutissement des travaux des conseils de défense écologique de 2019 et 2020.

Par ailleurs, le droit de préemption dans les zones des périmètres sensibles (ZPS) créées entre 1959 et 1986, supprimé par l'ordonnance n° 2015 -1175 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, sera restauré pour permettre aux départements, au Conservatoire du littoral, aux parcs nationaux ou parcs régionaux, aux communes ou établissements publics fonciers (par substitution ou délégation du département), d'acquérir des terrains pour garantir la protection d'espaces naturels.

SL 3.8 : Sur l'évaluation du potentiel de réversibilité de bâtiments avant toute démolition

La CCC propose de limiter la destruction de bâtiments qui pourraient encore avoir un usage en étudiant leur potentiel de réversibilité et de penser l'évolutivité des bâtiments avant leur construction.

Pour atteindre le premier objectif, le Gouvernement propose de compléter le « diagnostic déchets » prévu par la LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire par la réalisation d'une étude d'alternative à la démolition. Ce « diagnostic déchets » prévoit aujourd'hui l'identification des potentiels de réemploi, de réutilisation, de recyclage et de valorisation de tout ce qui sera généré par une démolition ou rénovation significative.

Pour les constructions neuves, l'étude du potentiel de réversibilité et d'évolutivité deviendra une des pièces exigées au permis de construire.

⇒ *Grace à la convention citoyenne, il faudra désormais étudier les solutions concrètes pour faire évoluer un bâtiment vers d'autres usages, ce qui évitera de se retrouver avec des bâtiments inutilisables en cas d'évolution économique ou démographique par exemple.*

Habilitation à légiférer par ordonnance

En outre, le Gouvernement proposera au Parlement une habilitation à légiférer par ordonnance pour notamment :

- Intégrer l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols dans d'autres documents de planification territoriale comme les PLH ;
- Proposer des adaptations du code de l'urbanisme favorisant la compacité des villes et la transformation des bâtiments existants (et ainsi favoriser la densité dans les PLUi) ;

ANNEXE

Rappel des mesures non-législatives

Six autres dispositions non-législatives mises en œuvre sur cette thématique :

SL3.5 : Sur les changements d'usage des terrains artificialisés non occupés

Le Gouvernement porte une politique ambitieuse de reconversion des friches, des ilots urbains dégradés et de réhabilitation des bâtiments existants. Ces opérations sont en général plus longues, plus complexes et plus coûteuses que des projets en étalement urbain.

Dès 2018, le gouvernement a lancé le programme Action Cœur de Ville (ACV) et les Opérations de revitalisation des territoires (ORT) pour accompagner les élus et donner de premiers outils en vue de transformer les centres urbains. Le programme Territoires d'industrie permet d'identifier des terrains artificialisés, en général industriels, à reconvertir pour relocaliser des activités.

Deux groupes de travail ont été mis en place à l'été 2019, à la suite du Conseil de Défense écologique et du Grand Débat National, pour identifier les leviers permettant de repérer et de reconvertir la grande diversité de friches, urbaines, industrielles, commerciales, que compte notre pays (GT Artificialisation et GT Friches).

Tout d'abord, un outil d'observation a été mis à disposition des collectivités et des porteurs de projets pour permettre de dresser l'inventaire des friches existantes (Carto'Friches du CEREMA). Il sera complété et amélioré grâce au Plan de relance.

Afin d'aider les collectivités dans leurs stratégies foncières, les établissements publics fonciers (EPF) les accompagnent pour trouver les terrains avec un potentiel de réaménagement, les acheter, les dépolluer si nécessaire, et y conduire des projets correspondant aux nouveaux besoins. Pour aller plus loin dans cet accompagnement, l'élargissement de leur action à l'ensemble du territoire sera encouragé et leurs moyens d'intervention seront confortés.

Enfin, pour encourager les reconversions, ce sont 300M€ qui sont alloués au fonds friches dans le cadre du Plan de relance.

SL3.6 : Sur les réquisitions de logements et bureaux vacants

La CCC propose de faciliter les réquisitions de logements et bureaux qui ne sont pas utilisés.

Un plan de « lutte contre la vacance » est porté par le Gouvernement visant à rendre plus efficaces les procédures de lutte contre la vacance (meilleure identification des locaux vacants, mesures incitatives...). En dernier recours, la réquisition de logements et de locaux vacants par le Préfet est déjà possible pour permettre notamment l'hébergement de personnes en zones tendues.

SL3.7 : Sur la possibilité pour les communes d'exproprier les friches délaissées depuis plus de 10 ans

Il existe déjà des dispositifs de préemption et d'expropriation pour utilité publique, ainsi que des procédures d'acquisition de « biens sans maîtres » et de « biens en état manifeste d'abandon » qui peuvent être mobilisés pour acquérir et reconverter ces terrains. Le Gouvernement proposera de les simplifier quand elles s'inscrivent dans des programmes de redynamisation des centres-villes ou des projets d'aménagement conduits par les collectivités et l'Etat.

Ces dispositions seront inscrites dans le PJJ 4D, en tant qu'elles améliorent des outils déjà à la disposition des collectivités. Le PJJ 4D sera débattu au parlement au premier semestre 2021.

SL3.9 : Sur la construction d'immeubles collectifs dans les zones pavillonnaires

La construction d'immeubles collectifs dans les zones pavillonnaires est possible si elle est permise par les PLU(i) définis par les collectivités. Le Gouvernement encourage une densification raisonnée dans les secteurs où la demande de logement est forte, et qui bénéficient de services pour les habitants (transports, commerces, ...), dans un objectif de lutte contre l'étalement urbain.

Pour encourager la densification, le Plan de relance a prévu une enveloppe de 350M€ sur deux ans, sous la forme d'une aide aux maires autorisant des projets qui optimisent l'utilisation des terrains pour la construction de logements. Elle permettra de soutenir les projets d'équipements et les opérations d'amélioration du cadre de vie conduits par les collectivités.

SL3.10 : Sur le contrôle du respect des obligations de protection des espaces et de limitation de consommation de terres non urbanisées

La CCC propose d'amplifier les moyens de contrôle du respect des obligations de protection des espaces et de limitation de consommation de terres non urbanisées, notamment en sanctionnant pénalement les manquements.

Les polices administrative et judiciaire de l'urbanisme, de l'environnement, de la construction, du commerce sont en charge du respect de ces obligations. La loi Engagement et Proximité du 27 décembre 2019 les a renforcées, en créant un dispositif de sanctions administratives des violations du droit de l'urbanisme, en sus des sanctions pénales.

Le gouvernement propose d'instaurer en plus une régulation par la transparence en prévoyant la présentation d'un bilan annuel de la consommation d'espace, lors des conseils municipaux ou communautaires (cf. réponse à SL3.1).

SL3.11 : Sensibiliser à l'importance et l'intérêt de la ville plus compacte, et construire une nouvelle culture de l'habitat collectif

Le gouvernement partage avec la CCC la nécessité d'une sensibilisation forte sur le sujet de la densification. En effet, les études récentes ont montré l'aspiration des Français à une maison individuelle avec de l'espace, ce qui nécessite souvent de s'éloigner des centres urbains. Pourtant, de nombreuses villes ont su développer des quartiers à la fois plus

compacts, plus mixtes et plus agréables à vivre. Il est donc capital de les faire connaître et de les encourager afin d'accompagner davantage de collectivités dans leur mise en œuvre pour que davantage de Français en bénéficie.

Le Gouvernement encouragera, dans le cadre du Programme d'Investissement d'Avenir, l'innovation pour des formes urbaines sobres et désirables. Il permettra de mettre en valeur des démonstrateurs de ce modèle de construction de la ville.

SL3.12 : Sur la rénovation des logements dans les petites communes

La CCC propose de donner aux villages l'accès aux financements et programmes d'État de rénovation des centres villes.

Le programme « Petites Villes de Demain » lancé en septembre 2020, accompagnera 1000 collectivités dans une stratégie de revitalisation de leur centre-ville pour éviter l'étalement urbain alors même que de nombreux logements et locaux d'activités restent vacants. 3 Md€ sont prévus jusqu'en 2026 pour accompagner cette démarche.

D'autre part, grâce à l'Anah, de nombreux dispositifs sont accessibles aux petites communes ou à leurs habitants, comme le dispositif de financement THIRORI (Traitement de l'Habitat Insalubre Remédiable ou dangereux et des Opérations de Restauration Immobilière), mais aussi les dispositifs MaPrimeRénov', Habiter Mieux, Habiter Sain, Habiter Serein.

Les opérations de revitalisation de territoire (ORT), dispositif inscrit dans la loi ELAN, offrent également des outils favorisant les interventions sur l'habitat en centre ancien.

Enfin, dans le cadre du Plan de relance, le Gouvernement renforce fortement le financement des aides à la rénovation énergétique, avec une enveloppe supplémentaire de 2 Md€ sur 2 ans dédiée aux particuliers. Ces financements bénéficieront à tous les territoires, y compris aux résidents des petites communes.

SL3.13 : Rendre les centres plus attractifs par la végétalisation des villes, la revitalisation des commerces et le maintien des écoles en milieu rural

La CCC propose trois axes pour redonner envie aux citoyens de vivre au cœur des villes : la végétalisation, la revitalisation des commerces et le maintien des écoles en milieu rural.

L'objectif de revitalisation des centres villes fait consensus. Le Gouvernement porte les programmes « Action Cœur de Ville » et « Petites Villes de Demain » pour revitaliser les petites centralités et éviter l'étalement urbain.

Une feuille de route en faveur de la « ville durable » a également été adoptée en février 2020. Elle propose des actions pour des territoires sobres, résilients et inclusifs, avec notamment un programme « Nature en Ville » qui comprend des appels à manifestation d'intérêt, un programme de recherche, ou encore le financement de projets d'agriculture urbaine, ainsi que des démarches de labellisation comme « Ecoquartier », cohérent avec les propositions de la CCC.