

Les SRADDET et l'objectif ZAN en 2023. *The SRADDETs and the ZAN objective in 2023.*

Gwénaél DORÉ
Chercheur associé, UMR SAD APT (Equipe Proximités)
gwenael.dore@yahoo.fr

Mots-clefs

Développement durable, territoires, gouvernance, dispositifs institutionnels, changement climatique

Keywords

Sustainable development, territories, governance, institutional arrangements, climate change

Classification JEL : Q 24, R 52

Résumé

En France, la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) du 7 août 2015 a obligé les régions à se doter d'un SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) qui se veut prescriptif par rapport aux documents d'urbanisme inférieurs. Parallèlement, au cours des dix dernières années, s'est imposé un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN), désormais rendu obligatoire par la loi Climat et résilience du 22 août 2021. Mais malgré leur caractère prescriptif fixé par la loi NOTRe, les SRADDET adoptés jusque là s'avèrent peu prescriptifs à l'égard des documents d'urbanisme infrarégionaux, notamment en matière d'artificialisation des sols (ZAN). Or désormais ils vont devoir fixer des objectifs chiffrés en matière d'artificialisation des sols. Comment les SRADDET révisés vont mettre en œuvre l'objectif de ZAN qui devra être répercuté dans les documents d'urbanisme inférieurs ?

Abstract

In France, the law on the new territorial organization of the Republic (NOTRe law) of 7 August 2015 required the regions to adopt a SRADDET (Regional plan for planning, sustainable development and equality of territories) which is intended to be prescriptive compared to lower urban planning documents. At the same time, over the last ten years, a goal of zero net artificialization (ZAN) has been imposed, now made mandatory by the Climate and Resilience Act of 22 August 2021. Despite their prescriptive nature set by the NOTRe law, the SRADDETs adopted so far prove to be not very prescriptive with regard to infra-regional urban planning documents, in terms of soil artificialization (ZAN). But now they will have to set quantified objectives in terms of soil artificialisation. How will the revised SRADDETs implement the ZAN objective, which should be reflected in the lower planning documents?

Points clés

- La communication présente le processus de mise en œuvre de l'objectif « Zéro artificialisation nette » (ZAN) désormais inscrit dans le loi française « Climat et résilience de 2021.
- La communication analyse le contenu des SRADDET adoptés par les régions, en général peu prescriptifs notamment à l'égard de l'objectif ZAN et qui doivent être révisés.
- La communication fait le point sur les relations et les échanges entre la région et les échelons locaux, en vue de la territorialisation de l'objectif ZAN.

-1-

Introduction

La mise en œuvre des politiques publiques fait de plus en plus appel à des processus de gouvernance multi-niveaux, de recours à un mode de « gouverner à distance » (Epstein, 2006) et de « gouvernement par les instruments » (Lascombes et Le Galès, 2005).

En France, la décentralisation introduite par la loi de 1982 a conduit à la montée en puissance progressive de l'échelon régional. Si les relations Union européenne / Etat / région ont fait l'objet d'analyses, en particulier au sujet de la mise en place des fonds structurels européens (par exemple, Marchand-Tonel et Simoulin, 2004), en revanche les interactions entre les régions et les instances locales, notamment intercommunales, ont été assez peu étudiées.

Or au cours des années récentes, à la suite de la loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) du 7 août 2015, plusieurs politiques ont été engagées par les régions en relation avec les intercommunalités : action économique, aménagement du territoire et mobilités. Ainsi la loi NOTRe a obligé les régions à se doter d'un SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) qui se veut prescriptif par rapport aux documents d'urbanisme inférieurs adoptés par les intercommunalités. Parallèlement, au cours des dix dernières années, s'est imposé un objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN), rendu obligatoire par la loi Climat et résilience du 22 août 2021 et qui doit être repris par les SRADDET (Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires).

Il s'agit donc d'examiner comment les SRADDET adoptés reprennent cet objectif. Nous présentons tout d'abord le cadre général des SRADDET, puis les étapes de l'affirmation progressive d'un objectif zéro artificialisation des sols (ZAN).

Malgré leur caractère prescriptif fixé par la loi NOTRe du 7 août 2015, les SRADDET adoptés jusque-là s'avèrent peu prescriptifs à l'égard des documents d'urbanisme infrarégionaux, en particulier en matière d'artificialisation des sols (ZAN). Or désormais ils vont devoir fixer des objectifs chiffrés en matière d'artificialisation des sols. Comment les SRADDET révisés vont mettre en œuvre l'objectif de ZAN qui devra être répercuté par les documents d'urbanisme inférieurs ?

-2-

Les documents d'aménagement et d'urbanisme

La planification locale de l'aménagement et de l'urbanisme se fait en France essentiellement au travers de l'articulation d'un schéma régional et de documents infra-régionaux (schémas de cohérence territoriale et, plans locaux d'urbanisme).

2.1. Les SRADDET

Instaurés par la loi NOTRe du 7 août 2015 et inscrits au Code général des collectivités territoriales, (CGCT, articles L. 4251-1 à L. 4251-11), des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ont du être élaborés par onze régions. Ne sont pas concernées les régions déjà dotées d'un schéma comportant déjà des instruments de planification stratégique à portée normative forte à l'égard des documents d'urbanisme inférieurs : Ile-de-France (Schéma directeur de la région Île-de-France – SDRIF) aux dispositions cartographiques plus contraignantes (Diaz, 2021), Corse (Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse - PADDuC), Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion (Schéma d'aménagement régional -SAR).

Le SRADDET fusionne divers documents adoptés antérieurement : Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), Schéma régional de l'intermodalité (SRI), Schéma régional climat air énergie (SRCAE) et Schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Le SRADDET « schéma des schémas », intègre des schémas sectoriels et s'impose aux documents d'urbanisme des autres acteurs publics d'un « niveau inférieur » (intercommunalités et communes : SCoT (Schémas de cohérence territoriale), PLU (Plan locaux d'urbanisme), PCAET (Plans climat-énergie territoriaux), Chartes des PNR (Parcs naturels régionaux). Il joue donc un rôle d'ensemblier non seulement pour les stratégies régionales mais aussi pour celles des autres collectivités du territoire régional.

L'élaboration du SRADDET procède d'une concertation importante avec l'État : les services de l'État interviennent en amont (« porter à connaissance ») et sont associés à son élaboration, et ils interviennent en aval pour vérifier qu'il n'existe aucun motif justifiant des demandes de modification, avant son approbation par le préfet.

Selon l'article L. 4251-1 du CGCT (2^{ème} alinéa), « ce schéma fixe les objectifs de moyen et long terme sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, et de prévention et de gestion des déchets ». A l'objectif de gestion économe de l'espace, la loi Climat et résilience du 22 août 2021 a ajouté la « lutte contre l'artificialisation des sols ».

Ainsi, « l'aménagement du territoire doit intégrer aujourd'hui les priorités du changement climatique et la lutte contre l'érosion de la biodiversité », et il convient désormais de « ne plus séparer les politiques de l'environnement de celles de l'aménagement », comme l'affirme la ministre de la Transition écologique, B. Pompili (Béhar et alii, 2021).

2.2. L'articulation du SRADDET avec les documents inférieurs d'urbanisme (SCoT et PLU)

Au-delà de son caractère intégrateur, le SRADDET se différencie du précédent Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) par sa volonté prescriptive, c'est-à-dire en devenant opposable aux documents de planification infrarégionaux d'urbanisme.

Le SRADDET se compose ainsi d'un rapport d'objectifs et d'un fascicule des règles générales. Selon la loi NOTRe (article 10), le rapport d'objectifs du schéma régional doit être pris en compte par les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et à défaut, par les plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que par les plans de déplacements urbains, les plans climat-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux, cependant que ces documents infrarégionaux doivent être compatibles avec les règles générales du fascicule du SRADDET (pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables). La compatibilité induit une opposabilité plus marquée que la prise en compte : la compatibilité (avec les règles générales du fascicule) implique une obligation de non-contrariété aux orientations fondamentales de la norme supérieure, cependant que la prise en compte (avec la rapport d'objectifs) implique une obligation de compatibilité avec dérogation

possible pour des motifs justifiés (Doré, 2021)¹. Toutefois il n’y a « en pratique, pas beaucoup de différence entre l’obligation de compatibilité et l’obligation de prise en compte » (Carpentier, Noguello, s.d.,).

-3-

L’objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) des sols

Bien que la notion d’artificialisation et sa mesure fassent l’objet de controverses, la progression de celle-ci est nettement supérieure à celle de la population. Ceci a conduit à fixer progressivement à fixer un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) des sols, désormais inscrit dans la loi Climat et résilience de 2021.

3.1. Débat autour de la notion d’artificialisation

L’artificialisation pose un problème de définition (Ruas, 2020). Il convient en particulier de ne pas assimiler imperméabilisation et artificialisation : pour J. Cavailhès (2020), « la définition est claire : l’eau ne s’infiltré pas ». J. Cavailhès souligne ainsi que les sols imperméables diminuent l’infiltration naturelle de l’eau et constituent une atteinte majeure à la biodiversité, alors que certains sols, dits non artificiels, sont imperméables (roches nues), tandis que d’autres, dits artificiels, sont perméables (espaces verts, zones récréatives et de loisirs, jardins des maisons).

G.-F. Dumont (2022) fait observer que selon la définition du dictionnaire Robert, est « artificiel » au sens premier, ce qui est créé par l’activité humaine, et qu’en conséquence, dans leur quasi-totalité, les territoires français ne sont pas dans l’état de nature telle qu’ils existaient avant que des hommes viennent y habiter mais qu’ils ont bien été artificialisés.

La définition conventionnelle retenue par France stratégie (2019) désigne comme artificialisés les sols qui ne sont pas des espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF). Des auteurs (Dumont et Barrier, 2023) préféreraient utiliser les termes de « sobriété foncière », mais lors de l’examen de la loi Climat et résilience en 2021, l’Assemblée nationale a rejeté les amendements proposant de substituer la notion de sobriété foncière, alors que jugée plus claire que celle d’artificialisation.

3.2. L’évolution de l’artificialisation en France

Trois sources sont disponibles pour mesurer l’artificialisation, chacune présentant des défauts :

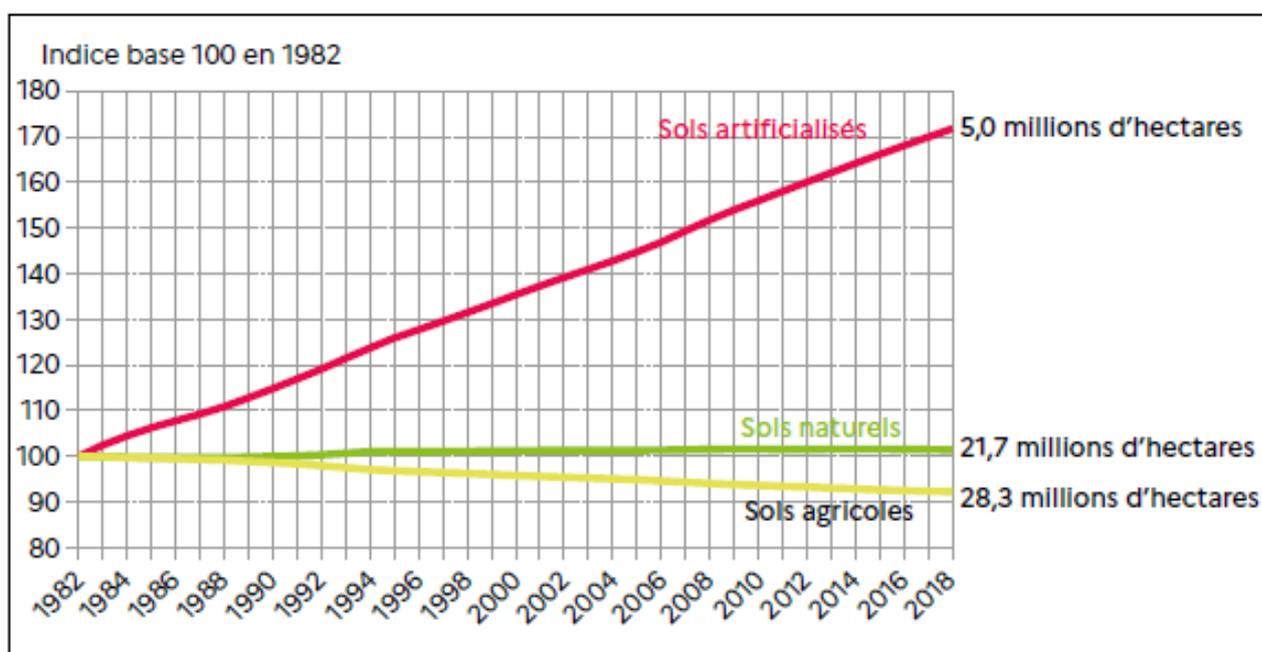
- l’enquête européenne CORINE Land Cover disponible tous les six ans mais à la mesure imprécise,
- l’enquête Teruti-Lucas (ministère de l’agriculture) disponible depuis 1981 permettant une analyse sur longue période de l’artificialisation mais ne portant que sur un échantillon,
- les fichiers fonciers présentant l’inconvénient d’intégrer des terrains à bâtir et *a contrario* d’exclure les infrastructures non bâties.

Ne s’appuyant pas sur une définition partagée de l’artificialisation ni sur les mêmes méthodes d’analyse, ces trois sources livrent des différences du taux d’artificialisation – de 5 % à 9 % – ou du rythme annuel d’artificialisation – de 16 000 à 60 000 hectares.

¹ L’ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d’urbanisme change le lien juridique dit de « prise en compte » d’un document sectoriel et le remplace par le lien juridique de compatibilité avec ce document, afin d’unifier le lien juridique entre les documents sectoriels et ceux d’urbanisme. Ne sont désormais maintenus dans une notion de « prise en compte » que les objectifs du SRADDET, cependant que les SCoT doivent être compatibles avec les règles générales du fascicule des SRADDET pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables.

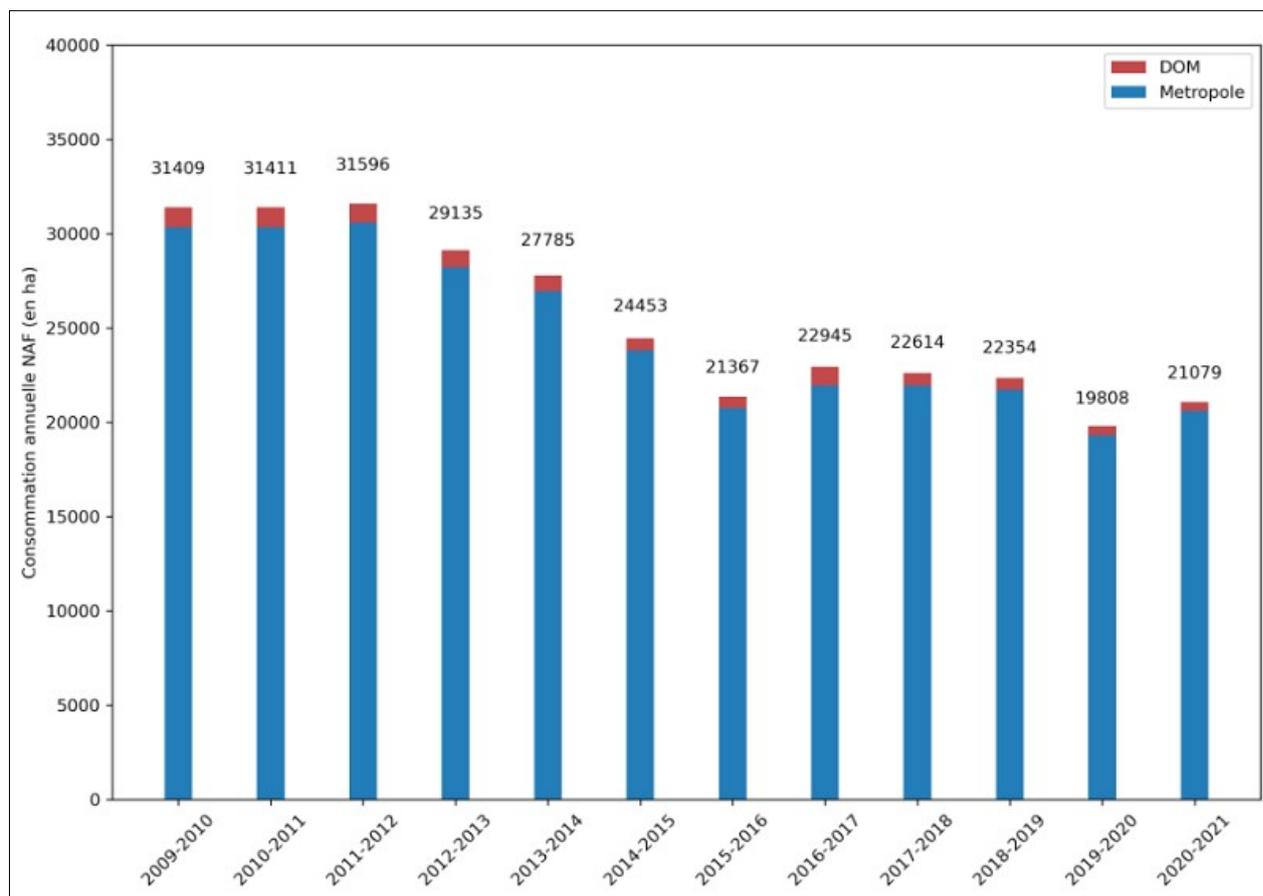
Selon Terruti-Lucas, les espaces artificialisés augmentent de 57 600 hectares (en moyenne) par an depuis 1982, et sont passés ainsi de 3 millions d’hectares à 5,1 millions en 2018, soit une croissance de 70 % (cf. figure 1), nettement supérieure à celle de la population (+ 19 %) sur la période (France stratégie, 2019).

Figure 1 - L'augmentation des sols artificialisés 1982-2018 : plus de 72 % de sols artificialisés



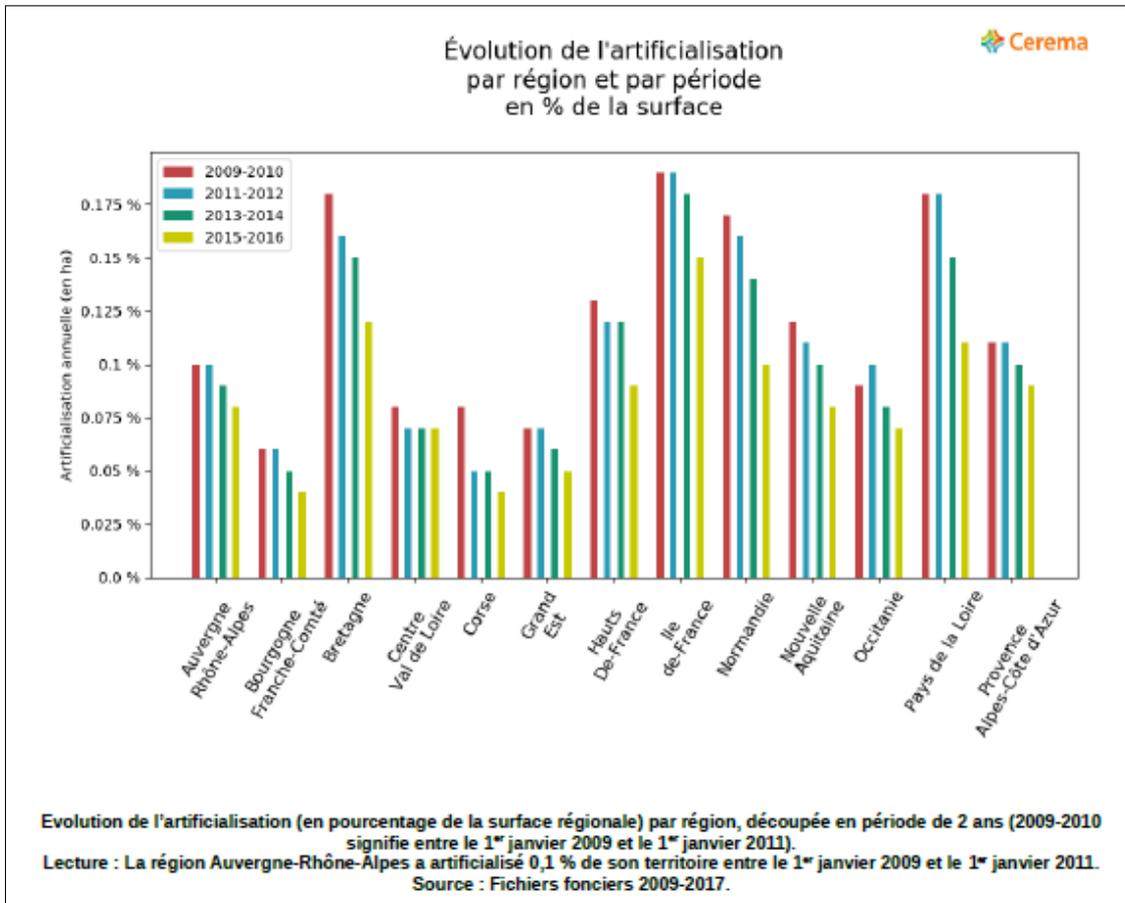
Source : Agreste – Enquêtes Terruti 2017-2018-2019

Figure 2 - La consommation d'ENAF en décline depuis 2009, avec une légère remontée en 2021



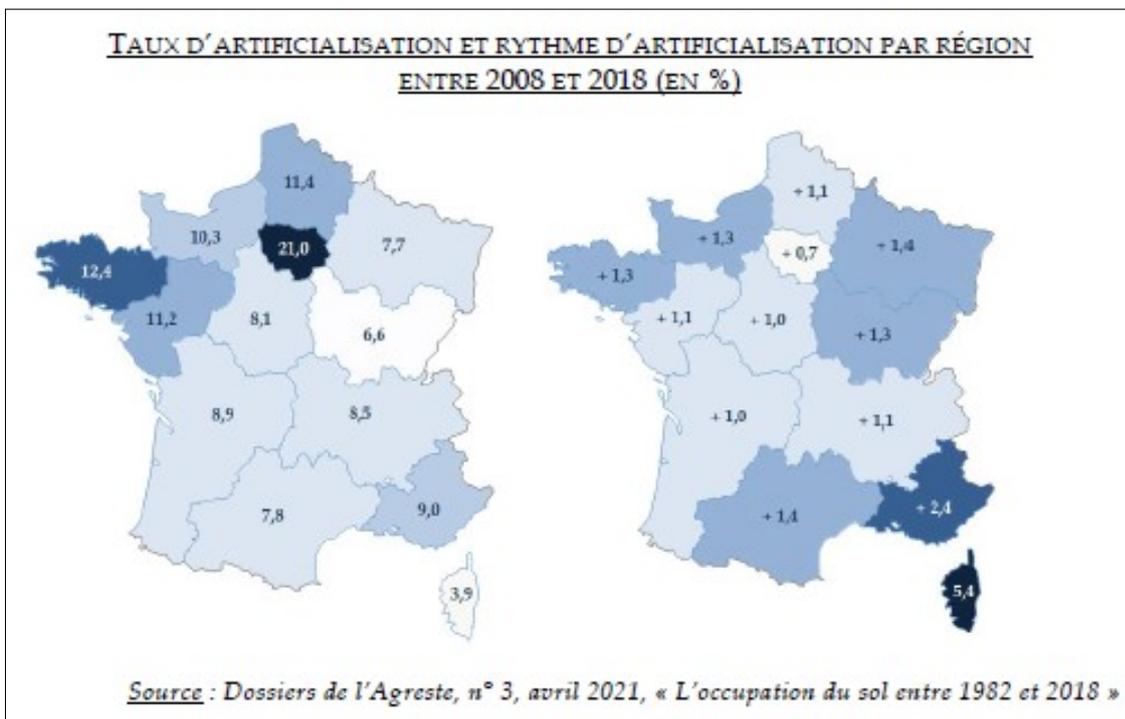
Source : CEREMA, 2022 (d'après l'analyse des fichiers fonciers)

Figure 3 – Le rythme d’artificialisation par région (2009-2016)



Source : CEREMA, 2017

Figure 4 – Taux et rythme d’artificialisation par région (2008-2018)



Source : Blanc et alii, 2021

Une évolution favorable est toutefois perceptible en France depuis une dizaine d'années : selon le CEREMA (2022) sur la base des fichiers fonciers, le rythme d'artificialisation décroît depuis 2009 dans des proportions variables selon les territoires tout en remontant légèrement en 2021 (cf. figures 2 et 3). En 2015, il était inférieur d'un tiers à son niveau de 2009. Une partie de cette réduction tiendrait à la crise économique, qui a ralenti le secteur de la construction, mais résulterait aussi d'une plus grande part d'habitat collectif et de renouvellement urbain.

Se caractérisent par un rythme d'artificialisation élevé, les territoires littoraux, les territoires périurbains des métropoles (en particulier, couronne directe de l'agglomération parisienne et département du Nord) et les DOM où se situent les départements les plus artificialisés, avec des taux proches de 15 % en Martinique, à la Réunion et en Guadeloupe (Blanc et alii, 2021).

Une analyse comparative du taux d'artificialisation (en stock) et du rythme d'artificialisation (en flux) montre toutefois que les régions les plus artificialisées ne sont pas nécessairement celles où le rythme d'artificialisation est le plus élevé (Blanc et alii, 2021). Par exemple, la Corse, 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 (cf. figure 4).

Selon É. Charmes (2013), « la France n'est pas menacée par une artificialisation massive, même à long terme » : même si tous les ménages français résidaient dans une maison implantée sur une parcelle de 1 000 m², soit à peu près la taille actuelle dans les zones périurbaines, l'artificialisation serait de 10 % du territoire, contre 9 % dans la situation actuelle. En effet, la France, territoire le plus vaste de tous les pays de l'Union européenne, connaît une densité deux à quatre fois inférieure à celle de ses voisins européens (Dumont et Barrier, 2023).

Toutefois, la France est au-dessus de la moyenne européenne en matière d'artificialisation : en 2014 en France, on urbanisait 47 km² pour 100 000 habitants contre 41 km² en Allemagne ou 26 km² en Italie (France nature environnement, 2022) et se situe au-dessus de la moyenne de 39 Etats européens ; en 2012, 5,5 % contre 4 % de la surface (France stratégie, 2019). Des pratiques divergentes peuvent être observées dans les pays voisins : ainsi, selon Wikipédia, l'Allemagne souhaitait diviser par trois l'évolution de l'artificialisation de ses sols d'ici 2020. En revanche, l'Angleterre a assoupli les règles de son droit de l'urbanisme en 2012, la réforme ayant justifié par un manque de terrains constructibles.

3.3. L'affirmation progressive d'un objectif de zéro artificialisation nette

La préoccupation de la gestion de l'espace est au cœur du dispositif réglementaire visant les documents de planification depuis la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 qui a posé le principe de « reconstruire la ville sur la ville ».

De nombreux textes ont renforcé ultérieurement les objectifs dans ce domaine, notamment à la suite du Grenelle de l'environnement (2007) :

- Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement qui assigne aux SCoT et PLU de fixer des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain,
- Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 qui fixe l'objectif de réduire de moitié le rythme de consommations des terres agricoles d'ici 2020, complétée par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014,
- Objectif de la Commission européenne (2011) d'arrêt d'ici 2050 de « toute augmentation nette de la surface de terre occupée »,
- Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) de 2014 (analyse plus fine, dans les documents d'urbanisme, de la consommation d'espaces),

- Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020 qui porte dans son axe 1 « développer des territoires durables et résilients », des ambitions de limitation de l’artificialisation,
- Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 consolidant la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) introduite en France par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature,
- Plan Biodiversité lancé en 2018 dont l’action 10 pose le principe d’une inscription dans une trajectoire de zéro artificialisation nette (ZAN),
- Instruction du gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l’engagement de l’État en faveur d’une gestion économe de l’espace qui appelle au renforcement de l’action des services déconcentrés de l’Etat pour l’application du principe de ZAN,
- Loi Climat et résilience du 22 août 2021 prévoyant un objectif de zéro artificialisation nette à l’horizon 2050.

3.4. L’objectif ZAN inscrit dans la loi Climat et résilience du 22 août 2021

En France, la Convention citoyenne pour le climat réunie en 2019 a proposé d’inscrire dans la loi un objectif d’une enveloppe restrictive du nombre d’hectares pouvant être artificialisés (proposition SL 3.1), malgré un certain flou sur l’effort à accomplir comportant des différences de formulation : réduction de moitié de l’artificialisation, ou limité au quart ou réduite du quart (Claron et alii, 2021). Un objectif de réduction de 50 % en 2030, puis de zéro en 2050, a été retenu par le gouvernement puis par le parlement pour être désormais inscrit dans la loi Climat et résilience du 22 août 2021.

Une définition de l’artificialisation a été introduite par l’article L. 101-2-1 du Code de l’urbanisme (créé par la loi d’août 2021) et elle a été précisée par un décret du 29 avril 2022. L’artificialisation est désormais définie par la loi comme « l’altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d’un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage. La renaturation d’un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d’amélioration de la fonctionnalité d’un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé. L’artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l’artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur une période et un périmètre donné ».

Selon la loi du 22 août 2021 (article 191), « afin d’atteindre, en 2050, l’objectif d’absence de toute artificialisation nette des sols, le rythme de l’artificialisation des sols dans les dix années suivant la date de promulgation de la loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d’espace observée soit inférieure à la moitié de la consommation d’espace observée sur les dix années précédant cette date.

Au cours de la première décennie (2021 – 2031), l’artificialisation sera mesurée à partir des registres utilisés pour la fiscalité foncière. C’est le rythme de transformation des espaces agricoles, naturelles ou forestières » (ENAF) en parcelles consommées par l’urbanisation (infrastructures et constructions) qui doit être divisé par deux entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente.

Après 2031, les comptes seront tenus à partir d’une analyse de l’occupation du sol selon une nomenclature conçue spécialement pour l’occasion et plus fine composée de dix catégories de surfaces (cf. Annexe).

3.5. Des objectifs à moduler selon les territoires d’après la loi

L'objectif ZAN, qui s'imposera désormais aux objectifs de terrains constructibles contenus dans les PLU, est susceptible de créer des tensions entre des villes centres, cherchant à pérenniser leur dynamique, et des communes rurales, soucieuses de poursuivre leur attraction résidentielle. Lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale, le député (PCF), A. Chassaigne, a dénoncé ce projet qui va « prioritairement bénéficier aux grandes métropoles, au détriment des territoires ruraux » qui seront freinés dans « toute reprise de vitalité », et l'ancienne ministre du Logement sous F. Hollande, S. Pinel, (Groupe Libertés et territoires) a observé qu'on n'avait pas les clés de répartition territoriale des efforts.

En réponse à ces oppositions, la ministre, E. Wargon, a indiqué en séance en première lecture le 14 avril 2021 à l'Assemblée nationale, que « le texte a beaucoup évolué, d'abord en commission spéciale et depuis, en clarifiant qu'à chaque niveau les objectifs doivent être territorialisés et que ces objectifs doivent tenir compte de ce qui s'est passé préalablement. Cela signifie que là où beaucoup d'espace a été consommé, il faut réduire davantage, et que là où l'espace n'a pas vraiment été consommé, parce que les communes ont été vertueuses, on leur laisse plus de marge ».

Le texte final adopté par le Parlement inscrit donc ces modulations dans un article 141-8 du Code de l'urbanisme. Pour la réalisation des objectifs de réduction mentionnés à l'article L. 141-3, le document d'orientation et d'objectifs du SCoT peut décliner ces objectifs par secteur géographique, en tenant compte :

1° Des besoins en matière de logement et des obligations de production de logement social résultant de la législation applicable, en lien avec la dynamique démographique du territoire ;

2° Des besoins en matière d'implantation d'activité économique et de mutation et redynamisation des bassins d'emploi ;

3° Du potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà urbanisés et à urbaniser et de l'impact des législations relatives à la protection du littoral, de la montagne et des espaces naturels sur la disponibilité du foncier ;

4° De la diversité des territoires urbains et ruraux, des stratégies et des besoins liées au développement rural, à la revitalisation des zones rurales et des communes rurales caractérisées comme peu denses ou très peu denses au sens des données statistiques de densité établies par l'Institut national de la statistique et des études économiques ;

5° Des efforts de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers déjà réalisés par les collectivités compétentes en matière d'urbanisme au cours des vingt dernières années et traduits au sein de leurs documents d'urbanisme ;

6° Des projets d'envergure nationale ou régionale ;

7° Des projets d'intérêt communal ou intercommunal.

-4-

L'objectif ZAN dans les SRADDET

La transcription de l'objectif ZAN doit s'effectuer via les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET), au travers d'une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols à l'horizon 2050 avec un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation par tranches de 10 ans. Si des modulations sont prévues au niveau des documents infra régionaux d'urbanisme (SCoT, PLU), tenus par un lien de compatibilité avec le SRADDET, l'objectif ZAN a été fixé de façon uniforme pour toutes les régions, quel que soit leur taux d'artificialisation. Nous avons observé que les SRADDET adoptés avant la loi Climat et résilience de 2021 souffrent d'un déficit de prescriptions à cet égard. Ils doivent donc être modifiés en conséquence.

4.1. Comment l'objectif ZAN est inscrit dans les SRADDET adoptés entre 2019 et 2021

Selon l'ordonnance du 27 juillet 2016, les SRADDET déjà adoptés devaient être élaborés « dans un délai de trois ans suivant la publication de l'ordonnance », soit avant fin juillet 2019. Les régions ont toutes adopté leur SRADDET entre 2019 et 2021 dans les onze régions concernées, c'est-à-dire avant la loi Climat et résilience d'août 2021. Dans les SRADDET adoptés, l'atteinte de l'objectif d'un solde zéro mesuré à l'échelle régionale varie de 2040 à 2050, voire après.

Tableau 1 - Les SRADDET et l'objectif de limitation de la consommation de l'espace

| | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 | 2050 | Après 2050 | Observations |
|--------------------------------|------|---------------|---------------|-------|-------|------------|----------------------------------|
| Centre-Val de Loire | 50 % | | | zéro | | | |
| Bretagne | | 50 % | 75 % | zéro | | | |
| Grand Est | | 50 % | | | 75% | | |
| Hauts-de-France | | par 3 | | par 4 | par 6 | zéro | |
| Normandie | | 50% | | | zéro | | Pas d'échéancier au-delà de 2030 |
| Nouvelle-Aquitaine | | 50 % | | | zéro | | Pas d'échéancier au-delà de 2030 |
| PACA | | 50 % | | | | | Pas d'échéancier au-delà de 2030 |
| Occitanie | | non quantifié | non quantifié | zéro | | | |
| Bourgogne-Franche-Comté | | | 50 % | | zéro | | |
| Pays de la Loire | | | | | zéro | | Pas d'échéancier intermédiaire |
| Auvergne-Rhône-Alpes | | | | | | | Pas d'échéancier |

Source : SRADDET des régions, traitement auteur

L'objectif de réduction est inscrit par toutes les régions, sauf par Auvergne-Rhône-Alpes :

- L'objectif zéro est prévu à 75 % par le Grand Est en 2050 et pour Hauts-de-France après 2050.
- L'objectif zéro est fixé à 2050 par 4 régions (Bourgogne-Franche-Comté, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire),
- L'objectif zéro en 2040 est prévu par 3 régions : Bretagne (en plus d'objectif de 75% en 2035), Centre-Val de Loire, Occitanie.
- Provence-Alpes-Côte d'Azur fixe un objectif de réduction à 50% à 2030, mais pas de date pour l'objectif zéro.
- Des objectifs intermédiaires à 50 % sont fixés par 7 régions : en 2025 pour Centre-Val de Loire, en 2030 par 5 régions (Bretagne, Grand Est, Normandie, Nouvelle Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur), en 2035 par Bourgogne-Franche-Comté. 4

régions (Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire, Auvergne-Rhône-Alpes) ne prévoient pas d'objectif intermédiaire.

Il ne faut cependant pas fétichiser les objectifs quantitatifs car certains SRADDET formulés de façon qualitative sont en fait fortement prescriptifs (cf. par exemple, la façon dont le fascicule des règles les formule en Bourgogne-Franche-Comté, en explicitant systématiquement ce que doivent faire les documents d'urbanisme).

Ces SRADDET ont tous fait l'objet d'une appréciation rendue publique par l'Autorité environnementale² qui doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public. Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale et non sur l'opportunité du document, mais il vise à permettre d'améliorer sa conception ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis (publié sur le site de l'Autorité environnementale) est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public. La région doit mettre à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

La prise en compte des SRADDET adoptés par les documents inférieurs d'urbanisme va du plus contraignant au moins contraignant, selon les régions :

- Contraignant : Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté,
- Modulable : Hauts-de-France, Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur,
- Relativement imprécis : Occitanie, Centre-Val de Loire, Pays de la Loire, Bretagne, Nouvelle-Aquitaine.

Tableau 2 - La prise en compte des SRADDET par les documents d'urbanisme

| Région | Du plus contraignant au moins |
|-----------------------------------|---|
| Grand Est | Réduire au niveau de chaque SCoT d'au moins 50 % à horizon 2030 et tendre vers 75 % en 2050 |
| Bourgogne-Franche-Comté | Echelle de la compensation : SCoT |
| Hauts-de-France | Objectif chiffré de réduction de la consommation au niveau de chaque SCoT |
| Normandie | Modulation (spécificités locales, territoires engagés dans une stratégie de réduction) |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | Objectifs chiffrés pour les SCoT, division au moins par 2 à horizon 2030 ; prise en compte de la diversité: territoires à la consommation foncière très faible et territoires à la consommation excessive |
| Occitanie | Règles davantage incitatives que prescriptives et non territorialisées (Autorité environnementale) |
| Centre-Val de Loire | Mode d'emploi opérationnel en direction des SCoT |
| Pays de la Loire | Objectif de résultat sans imposer de méthode |
| Bretagne | Plus forte contribution possible de chaque territoire (pas de règle imposée) |
| Nouvelle-Aquitaine | Indicateurs régionaux sur les SCoT |
| Auvergne-Rhône-Alpes | Pas d'objectifs chiffrés |

4.2.

² L'Autorité environnementale, entité établie auprès du Conseil général de l'environnement et du développement durable, émet des avis sur les plans, programmes et projets soumis à évaluation environnementale.

4.3. Un déficit de prescriptions dans les SRADDET adoptés

Lors de la préparation de la loi NOTRe au Sénat (Hyst et Vandierendonck, 2014), les responsables de l'Association des Régions de France (ARF) avaient exprimé leur « besoin de schémas prescriptifs (A. Rousset, à l'époque président de l'ARF) : « Le schéma prescriptif est un bel outil, qu'il faut étendre à toutes les régions » (J.-P. Huchon, alors président de la région Ile-de-France). Or contrairement à l'affirmation de schémas prescriptifs, le tour d'horizon des régions souligne le caractère peu contraignant des SRADDET, à l'exception sans doute de la région Grand Est mais à la mise en œuvre qui semble trop indifférenciée sur l'ensemble de son territoire. L'on peut observer ainsi que les régions répugnent à imposer des contraintes aux territoires.

Un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA, 2017) s'interrogeait sur la portée prescriptive du SRADDET qui doit s'imposer aux documents de planification infrarégionaux. Alors que pour le SRDEII (Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation), également prescriptif dans le domaine économique, la région dispose de moyens financiers, en matière d'aménagement du territoire, elle doit coordonner un grand nombre d'acteurs sans disposer des mêmes leviers juridiques et budgétaires, en dehors de dispositifs de contractualisation financière de soutien aux territoires, pratiqués par la plupart des régions (Doré, 2020). Selon l'IGA, la plupart des régions postulent « que le SRADDET ne soit pas perçu comme pouvant se substituer à la responsabilité de la planification locale », qu'il n'est « ni un document d'urbanisme, ni un outil de programmation imposant des engagements financiers aux autres collectivités ». Le caractère prescriptif du document est ainsi relativisé par plusieurs régions.

Si les rapports de soumission souple ont permis de parer l'obstacle d'inconstitutionnalité (en empêchant la tutelle de la région), « ils ne permettent pas à la Région d'être un tant soit peu directive et donc empêche le SRADDET d'avoir un réel impact sur les documents subordonnés » (Moucadet, 2018). « C'est sans doute par la contractualisation, plus que par des normes surplombantes, que le SRADDET pourra se territorialiser » (Portier, 2018),

Selon un rapport du Sénat (Blanc et alii, 2021), les SRADDET déjà signés dans le cadre de la première génération de documents n'ont pas souhaité entrer dans une « logique de distribution précise des efforts en matière de consommation d'espace, mais ont plutôt édicté des grandes orientations, car le risque 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 ».

Toutefois, comme l'a relevé un certain nombre d'avis de l'Autorité environnementale, l'absence de caractère prescriptif vide de son sens les objectifs énoncés. En fait, dans la plupart des régions, les règles ont été progressivement assouplies au cours de l'exercice d'élaboration du schéma » : les réactions des communes ont conduit les régions à réduire les objectifs, « notamment entre l'arrêt et l'approbation du schéma, en raison des avis qu'elles ont reçu » selon Béhar et alii (2021).

Dans son rapport 2020, l'Autorité environnementale a souligné la nécessité d'objectifs chiffrés et considéré que l'objectif n'est pas décliné de façon suffisamment concrète dans une majorité de SRADDET. Elle a jugé en outre que la gouvernance de l'objectif ZAN paraît le plus souvent insuffisamment structurée, et qu'« aucun des dossiers de projets d'aménagement ou d'infrastructure analysés en 2020 ne prévoyait de dispositif de suivi de l'artificialisation des sols ».

4.4. Comment les SRADEET devront-ils désormais assurer l'objectif ZAN dans les documents inférieurs d'urbanisme ?

L'étude d'impact du projet de loi « Climat et résilience » de 2021 a justifié l'intégration au niveau des documents de planification régionale avant d'être ensuite déclinée au niveau local dans les documents infrarégionaux : « afin de ne pas fixer cette même trajectoire au niveau national ni à toutes les communes de manière uniforme, pour qu'elle soit en adéquation avec les gisements fonciers mobilisables, avec les besoins de développement des collectivités locales et qu'elle s'insère dans l'armature urbaine du territoire ». Le choix fait par le Gouvernement du niveau régional pour l'objectif chiffré de réduction du rythme d'artificialisation et de sa déclinaison dans les différents documents d'urbanisme devrait permettre de prendre en compte la diversité des situations des territoires, des effets de leurs politiques passées en matière d'artificialisation et de leurs besoins actuels, notamment sur le plan démographique, affirme l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi. Mais n'est-ce pas une façon pour l'Etat de « refiler le bébé » aux régions ?

Figure 4 - La transcription de la trajectoire ZAN : un processus en cascade

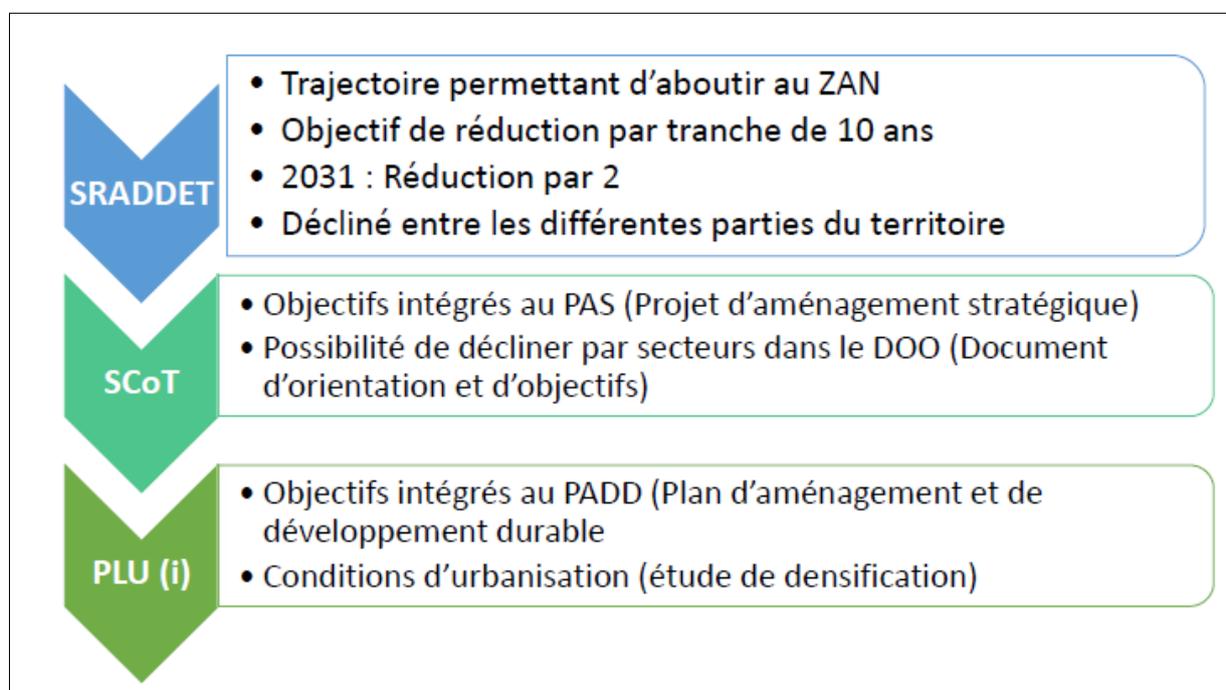


Figure 5 - Le calendrier de mise en œuvre



Si certains schémas régionaux avaient déjà des objectifs voire des prescriptions en matière de sobriété foncière, il n’existait donc pas jusque-là d’obligation de poursuivre un objectif de ZAN. Les dispositions législatives relatives aux SRADDET ont donc été modifiées par la loi Climat et résilience de 2021 pour intégrer la fixation d’objectifs en matière de lutte contre l’artificialisation des sols.

Désormais si un SRADDET ne prévoit pas « une trajectoire permettant d’aboutir à l’absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l’artificialisation », sa révision doit être engagée.

Si 10 régions (sur les 11 concernées) ont adopté un objectif de réduction de la consommation d’espace, aucune n’a adopté un échéancier complet par tranche de dix années.

La procédure de modification pour les documents régionaux et de mise en compatibilité pour les documents d’urbanisme est prévue selon le calendrier suivant :

- modification des SRADDET dans un délai d’un an à compter du 22 août 2021, porté à 30 mois pour une entrée en vigueur un an plus tard, soit le 22 février 2024, puis repoussé par une loi de juillet 2023 de 9 mois, soit à novembre 2024 ;
- prise en compte par les objectifs des SRADDET par les SCoT, avec 5 ans pour entrer en vigueur, repoussé par la loi de décembre 2023 de 6 mois pour les SCoT, soit à février 2027 ;
- fixation d’objectifs compatibles avec le SCoT modifié ou révisé pour les PLU et cartes communales, avec 6 ans pour entrer en vigueur, repoussé par la loi de juillet 2023 à février 2028.

Des propositions relatives aux objectifs régionaux de réduction de l’artificialisation et à leur territorialisation doivent résulter d’un processus de consultation des territoires : à cet effet, doivent être réunis les SCoT de la région et deux représentants des communes et intercommunalités non couvertes par un SCoT. Ce délai a été allongé de six mois par la loi 3DS (loi différenciation, décentralisation, déconcentration, simplification) du 21 février 2022, soit le 22 octobre 2022.

4.5. Les contributions des conférences régionales des SCoT

Dans chaque région, les SCoT (et les Etablissements publics de coopération intercommunale non couverts par un SCoT) se sont réunis en conférence régionale avant le 23 octobre 2022, à l'initiative de la Fédération nationale des SCoT, dans la perspective de révision du SRADDET, sachant que certains SRADDET avaient déjà fixé des objectifs de réduction du rythme de consommation de 50 % à l'horizon 2030, mais l'exercice devait porter sur la répartition de cet effort selon les territoires. Nous avons analysé les propositions des conférences régionales de six régions : Bretagne, Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ces conférences ont été l'occasion pour les SCoT de se poser en co-constructeurs de la stratégie régionale de sobriété foncière, dans un système de gouvernance souhaitée avec les conseils régionaux.

Une conférence, celle de la Bretagne, a fait part du positionnement de nombre d'élus locaux, dont une part ne croit pas en la mise en œuvre d'une loi qui va nécessairement être modifiée voire supprimée, ce qu'ils appellent de leurs vœux, et une autre part ne croit pas à la mise en œuvre effective des sanctions prévues.

Les conférences des SCoT n'ont pas été le lieu d'une répartition territoriale des futurs droits à consommer des terres. Les raisons invoquées sont les délais, le manque d'informations disponibles et la volonté d'une co-construction des critères de territorialisation avec la région. Selon l'Association des maires de France (AMF)³, le sujet récurrent a été comment différencier les territoires qui ont consommé beaucoup de foncier et ceux qui ont été vertueux. Ainsi en Pays de la Loire, « quand il a été question de chiffres, ça a été très compliqué, chacun essayant d'avoir un peu plus », reconnaît le président d'un SCoT qui souligne que la densification s'étant surtout faite au sein et autour des grandes villes, les territoires ruraux se sentent lésés car ces dernières années et qu'on leur demande de faire moins 50 % de quasiment zéro⁴.

Les conférences ont abordé notamment les points suivants :

4.5.1. L'échelle de la territorialisation

La territorialisation est généralement privilégiée à l'échelle des SCoT (en Grand Est, sont également inclus les PETR - Pôles d'équilibre territoriale et rural), à charge pour ceux-ci de territorialiser au niveau des EPCI (Etablissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre, voire des communes. En Centre-Val de Loire, pour les territoires non couverts par un SCoT, l'échelle de la communauté de communes est préconisée. En revanche, en Provence-Alpes Côte d'Azur, l'échelle proposée reprend les espaces régionaux de dialogue définis par le SRADDET (Espaces alpin, azuréen, provençal, rhodanien). Toutefois, pour que cette maille puisse fonctionner, ceci suppose la mise en place d'un système de gouvernance permettant de répartir à l'intérieur de chaque espace de dialogue des objectifs de baisse : à cet effet, il est proposé une charte ou un contrat de mise en œuvre entre l'Etat, la région et les territoires. Il est demandé dans cette région d'afficher la cible par espace de dialogue, sous la forme d'un taux d'effort à atteindre, plutôt qu'un nombre d'hectare. En général, il est souhaité la fixation d'objectifs quantitatifs mais aussi qualitatifs par secteurs, thématiques et typologies de territoires (Grand Est). En Centre-Val de Loire, il est souhaité que l'objectif soit modulé en fonction des territoires sous la forme d'une fourchette et selon des profils-types de territoires, et l'échelle départementale est proposée pour relayer les travaux de la Conférence régionale à un niveau infrarégional.

Les conférences ont insisté sur la nécessité de prendre en compte la diversité des territoires : métropolitains, ruraux en déprise, intermédiaires, pôles résidentiels (Grand Est), les efforts déjà

³ *Maire info*, ZAN : Les élus souhaitent davantage s'impliquer dans les conférences des SCoT et être mieux accompagnés par l'Etat, 24 mai 2022

⁴ *La Gazette*, Chantier à haut risque pour l'adaptation locale du ZAN, 31/10/2022

effectués en termes de densification et de réduction du rythme de consommation, les capacités d'accueil (démographiques et économiques), le potentiel mobilisable dans les espaces artificialisés et de contribuer à la réflexion sur l'armature territoriale et sur le rééquilibrage du territoire au niveau de la région (Bretagne).

4.4.2. La méthode de comptabilisation

Les conférences sont à la recherche des méthodes de comptabilisation les plus adéquates : fichiers fonciers, occupation du sol (OCSOL), mode d'occupation du sol (MOS)... La Conférence des SCoT de Provence-Alpes Côtes d'Azur a demandé, lorsqu'une méthode locale plus précise existe sur un territoire, de la prendre en compte. L'Etat, pour pouvoir suivre l'évolution de l'artificialisation à l'échelle nationale, développe un OCS-GE (Occupation du Sol à Grande Échelle) produit par l'Institut national de l'information géographique et forestière, disponible en 2024.

4.4.3. La prise en compte des projets d'envergure nationale ou régionale

Les SCoT revendiquent de participer à la définition des projets d'envergure régionale, nationale, voire internationale, relevant de la solidarité entre territoires. La loi prévoit en effet qu'une part de la consommation foncière à l'échelle de chaque région puisse être consacrée à des projets d'envergure régionale ou nationale, à défalquer (et non à ajouter) de la répartition de la consommation foncière restante entre les différents territoires. En effet, plus il y aura de projets d'envergure, et plus petite sera l'enveloppe foncière régionale restante, à territorialiser au niveau des SCoT. Aussi les SCoT appellent à une prévision réaliste de ces projets, notamment en calendrier de réalisation.

4.4.4. La nécessité d'un accompagnement

Un besoin d'ingénierie a été exprimé. En Bretagne, les SCoT ont fait part de leur accord de principe pour un conventionnement d'une ingénierie commune, co-financée par la région et l'Etat. En Nouvelle-Aquitaine, il est souhaité que les Contrats de Développement et de Transitions passés par la région avec les territoires soit le cadre de possibles évolutions de l'ingénierie régionale ; il en est de même en Centre-Val de Loire pour les politiques contractuelles régionales.

Plus largement, les SCoT bretons ont émis le souhait d'outils de portage foncier, d'outils de maîtrise de l'accession aidée en zones tendues, d'offices fonciers solidaires garantissant la maîtrise des mutations et des prix et pour l'accession aidée aux logements, d'outils de maîtrise du foncier économique, de fonds friches et plus largement de travailler sur des outils fiscaux et financiers favorables à la sobriété foncière⁵.

-5-

L'adaptation en 2023 d'une loi et de décrets modificatifs

Compte-tenu de récriminations d'élus locaux, des modifications ont été apportées par une loi et deux décrets en 2023.

⁵ La fiscalité assise sur la consommation foncière (taxe foncière) et la grande majorité des outils financiers (dotations aux communes, indemnités d'élus) favorise l'extension urbaine, au détriment de la densification. Toutefois, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO, 2022) a estimé que la fiscalité locale n'est pas responsable à titre principal de l'artificialisation, mais pouvait devenir un outil plus efficace au service de l'objectif ZAN au travers de dispositifs fiscaux ciblés. Le CPO privilégie une boîte à outils à la main des exécutifs locaux et recommande d'articuler l'objectif ZAN avec les réflexions sur la refonte des systèmes de financement des collectivités.

5.1. Une loi pour faciliter la mise en œuvre du ZAN

A partir d'une proposition du Sénat, le Parlement a adopté une « loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux. » (loi du 20 juillet 2023).

Sur une enveloppe nationale disponible de 125 000 hectares jusqu'en 2031 (pour atteindre l'objectif de réduction de l'artificialisation de 50 %), afin de ne pas pénaliser les régions accueillant des grands projets d'intérêt national et européen, la loi (article 3) prévoit la sortie partielle de ces grands projets du décompte d'artificialisation au niveau régional sur la base d'un forfait national de 12 500 hectares, dont 10 000 hectares mutualisés entre les régions dotées d'un SRADDET et 2 500 réservés à l'Ile-de-France, à la Corse et aux DOM (qui disposent d'un autre document qu'un SRADDET). Au-delà de ce forfait, le surcroît de consommation ne sera pas défalqué de l'enveloppe des collectivités.

Promue par le Sénat, une disposition initialement dite de « garantie rurale », devait offrir le bénéfice d'une surface minimale de consommation d'ENAF d'un hectare pour la période 2021-2031 aux seules communes peu denses et très peu denses. Au cours de la navette parlementaire, cette disposition s'est muée en « garantie universelle », bénéficiant désormais à toutes les communes sans condition de densité. Sont concernés désormais par ce dispositif les 34 945 communes françaises moins environ 9 000 relevant du Règlement national d'urbanisme qui ont toutefois jusqu'au 31 juillet 2026 pour prescrire un document d'urbanisme (à minima une carte communale). Cette surface sera mutualisable au niveau des établissements publics de coopération intercommunale,

Selon les Chambres d'agriculture, cette garantie communale encouragera le mitage. Selon l'association des intercommunalités, cela risque de créer des contentieux dans certains territoires. Pour la Fédération des SCoT⁶, cette extension rend difficile le respect d'un total de 125 000 hectares à consommer d'ici à 2031 : notamment en prenant en compte les hectares déjà artificialisés, la garantie universelle et les 12 500 hectares pour les grands projets d'envergure, on atteindrait déjà près de 99 000 hectares.

Le texte introduit également la possibilité de déduction de la consommation des terres renaturées pour la période décennale en cours (article 7).

Le délai d'intégration des objectifs dans les schémas régionaux et dans les documents d'urbanisme locaux est prolongé de 9 mois, soit de février 2024 à novembre 2024, de 6 mois pour les SCoT, soit février 2027, et pour les PLU et cartes communales, soit février 2028. Une nouvelle instance de concertation est créée : la Conférence du ZAN, regroupant élus locaux et régionaux.

5.2. La modification des décrets d'application

Deux décrets d'application de la loi Climat et résilience ont été publiés le 29 avril 2022 : un décret relatif à la nomenclature des surfaces artificialisées et non artificialisées et un décret relatif aux objectifs de gestion économe de l'espace dans les SRADDET. Compte-tenu d'un certain nombre de critiques (dont un recours de l'Association des maires de France auprès du Conseil d'Etat), ces décrets sont modifiés en 2023.

Le décret sur la nomenclature des surfaces artificialisées et non artificialisées rappelle que cette nomenclature doit s'appliquer à compter de 2031, mais que pour les objectifs de la première tranche de dix ans, la trajectoire sera déterminée en fonction de la consommation des ENAF. Le

⁶ ZAN et garantie universelle : une condamnation de l'aménagement du territoire, selon la Fédération des Scot, *Localtis*, 11 juillet 2023.

décret modificatif prévu en 2023 clarifie la nomenclature de l'artificialisation (cf. Annexe) : notamment les surfaces végétalisées à usage de parc ou jardin public pourront être considérées comme étant non artificialisées.

Le décret de 2022 relatif aux objectifs de gestion économe de l'espace dans les SRADDET précise que les objectifs de lutte contre l'artificialisation sont déclinés territorialement en considérant :

- « 1° les enjeux de préservation, de valorisation, de remise en bon état et de restauration des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des continuités écologiques,
- 2° Le potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà artificialisés, en particulier par l'optimisation de la densité, le renouvellement urbain et la réhabilitation des friches,
- 3° L'équilibre du territoire, en tenant compte des pôles urbains, du maillage des infrastructures et des enjeux de désenclavement rural,
- 4° Les dynamiques démographiques et économiques prévisibles au vu notamment des données disponibles et des besoins identifiés sur les territoires ».

Le décret modificatif prévu en 2023 renforce les critères à considérer dans le rapport d'objectifs du SRADDET, en faisant mention explicitement à la prise en compte des efforts passés, et en indiquant qu'il convient de tenir compte de certaines spécificités locales telles que les enjeux de communes littorales ou de montagne et plus particulièrement de ceux relevant des risques naturels prévisibles ou du recul du trait de côte.

Le rapport de présentation du décret modificatif prévu en 2023 souligne par ailleurs que « pour adopter une approche plus proportionnée et qualitative du rôle de la région vis-à-vis des documents infrarégionaux, le décret ne prévoit plus la fixation obligatoire d'une cible chiffrée d'artificialisation à l'échelle infrarégionale dans les règles générales du SRADDET. Toute règle prise pour contribuer à l'atteinte des objectifs dans ce domaine pourra toujours être déclinée entre les différentes parties du territoire régional identifiées par la région en tenant compte nécessairement des périmètres de schéma de cohérence territoriale (SCoT) existants, afin de ne pas méconnaître les compétences des échelons infrarégionaux ».

-6-

Conclusion

L'Autorité environnementale (2020) estime que « la multiplicité des documents est source d'une grande complexité dans leurs articulations et conduit à la mobilisation de ressources très conséquentes peu en rapport avec les gains obtenus par ces exercices ». Elle juge en conséquence « urgent de lancer une réflexion nationale sur le nombre, la définition et le contenu de ces plans », en « visant une réduction de leur nombre pour se concentrer sur les sujets les plus stratégiques et sur ceux qui encadrent directement des projets, en s'attachant à leur articulation et leur cohérence et en veillant à se doter des moyens pour leur mise en œuvre et leur suivi environnemental ». On touche ici aux limites de la « schématisation aigüe » (Dumont, 2016) dont l'abus nuit à l'émergence de projets et aux travaux de prospective territoriale.

Malgré leur caractère prescriptif fixé par la loi NOTRe de 2015, les SRADDET adoptés entre 2019 et 2021, à la suite de la loi NOTRe de 2015, s'avéraient peu prescriptifs à l'égard des documents d'urbanisme inférieurs, notamment en matière d'artificialisation des sols : ils souffraient d'un double déficit : une prescription relativement limitée et la non-obligation d'un objectif ZAN. Il reste désormais à examiner comment les dispositions relatives à l'objectif ZAN adoptées dans le cadre de la loi Climat et résilience d'août 2021 seront reprises dans les SRADDET puis dans les documents d'urbanisme inférieurs, notamment en l'absence de fixation obligatoire d'une cible chiffrée d'artificialisation à l'échelle infrarégionale dans les règles générales du SRADDET, comme le précise un des deux décrets prévus en 2023.

En particulier, l'objectif du ZAN met en tension la volonté de développement de tous les territoires à l'encontre de la concentration métropolitaine. Cela augure des débats, voire des affrontements entre territoires, autour de la modulation infra régionale de cet objectif. En effet, « une croissance démographique lente et régulière est une forme d'optimum pour la gestion locale. Cela a été accentué par diverses réformes fiscales qui ont donné, depuis quelques années, une part déterminante (environ plus de deux tiers) aux ressources fiscales locales assises sur des bases foncières dans le budget des communes et de leurs groupements. De plus, les dotations aux communes, tout comme les indemnités des élus, sont basées sur des seuils démographiques » (Béhar et alii, 2022). Par conséquent, « les régions, par faiblesse institutionnelle structurelle, auront les plus grandes difficultés à définir des rythmes différents de réduction de l'artificialisation entre les territoires » (Béhar et alii, 2022).

Le transfert de l'objectif ZAN aux régions a été justifié par la décentralisation afin de permettre une modulation fine en fonction des territoires, mais n'est-ce pas une façon de refiler le « mistrigri » des contraintes aux régions qui rechigne à imposer des prescriptions aux territoires, alors que l'État lui-même n'a pas jugé utile de différencier l'objectif ZAN entre des régions aux trajectoires démographiques contrastées. Le ZAN ne serait-il pas ainsi pour l'Etat, dans une optique de gouvernement à distance et par les indicateurs, un moyen de reprendre le contrôle de l'urbanisme dans les petites communes (Charmes, 2021), dans un contexte de disparition des Directions départementales de l'équipement ?

Annexe

Nomenclature des sols artificialisés et non artificialisés (Décret modificatifs 2023)

| Catégories de surfaces | |
|-------------------------------------|--|
| Surfaces artificialisées | 1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations). |
| | 2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles). |
| | 3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux, ou dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux). |
| | 4° Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée (**). |
| | 5° Surfaces entrant dans les catégories 1° à 4°, qui sont en chantier ou en état d'abandon. |
| Surfaces non artificialisées | 6° Surfaces naturelles dont les sols sont soit nus (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couverts en permanence d'eau, de neige ou de glace. |
| | 7° Surfaces à usage de cultures dont les sols sont soit arables ou végétalisés (agriculture) soit recouverts d'eau (pêche, aquaculture, saliculture) y compris si ces surfaces sont en friche. |
| | 8° Surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage sylvicole. |
| | 9° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui constituent un habitat naturel. |

| | |
|--|---|
| | 10° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes. |
|--|---|

Références bibliographiques

- Autorité environnementale (2020 *Rapport annuel*, Ministère de la transition écologique)
- Béhar D, Czertok S, Desjardins X (2021) *Faire région, faire France. Quand la région planifie ?*, Berger Levrault.
- Béhar D, Czertok S, Desjardins X (2022) Zéro artificialisation nette : banc d'essai de la planification écologique, AOC.
- Blanc J-B, Loïsier A-C, Redon-Sarrazy C (2021) Objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires, *Rapport d'information*, n 584 (2020-2021).
- Blanc J-B (2022) Les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette, *Rapport d'information* n° 743 (2021-2022).
- Carpentier E, Noguello R (s.d.) *La question de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme. Nécessaire simplification*, GRIDAUH.
- Cavailhès J (2020) « Artificialisation des sols : de quoi parle-t-on ? », *Constructif*, n° 57.
- CEREMA (2017, 2022), *L'artificialisation et ses déterminants d'après les fichiers fonciers*.
- Charmes E (2013) L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? *Etudes foncières*.
- Charmes E (2021) De quoi le ZAN (zéro artificialisation nette) est-il le nom ?, *Fonciers en débat*.
- Claron C, Gonon M, Elie L, Batellier S (2021) Zéro artificialisation nette : de la Convention citoyenne au texte de loi, une trajectoire en débat, *Fonciers en débat*, novembre.
- CPO, Conseil des prélèvements obligatoires (2022) *La fiscalité locale dans la perspective du ZAN*, [Documents | Cour des comptes \(ccomptes.fr\)](https://www.ccomptes.fr)
- Diaz I. (2021) Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires face au défi de planifier les transitions, *Revue française d'administration publique*, 2021/3, n 179.
- Doré G (2020) « Les régions françaises et le soutien aux territoires depuis 2016 », *Revue d'économie régionale et urbaine*, mars, no. 3.
- Doré G (2021) *Communes et intercommunalités. Fonctionnement et pouvoir d'agir*, Berger-Levrault.
- Dumont G-F (2016) « Favoriser une meilleure gouvernance des territoires », Postface, *De la prospective à l'action. Quand un territoire se prend en main, Cher 2021*, APORS.
- Dumont G-F (2022) Les territoires face à un nouveau mot : artificialisation, quésaco ?, *Population & Avenir*, 2022/1 (n° 756).
- Dumont G-F, Barrier J (2023) Les territoires français face à la sobriété foncière. Une révolution salutaire dans l'aménagement du territoire ?, *Les Analyses de Population & Avenir* (N° 44)
- France stratégie (2019) Objectif « ZAN » : quels leviers pour protéger les sols.
- Epstein R (2006) Gouverner à distance : Quand l'Etat se retire des territoires, *Revue Esprit*.
- FNE, France nature environnement (2022) [Artificialisation des terres : enjeux et solutions | France Nature Environnement \(fne.asso.fr\)](https://www.fne.asso.fr)
- Hiest J-J, Vandierendonck R (2014) *Rapport sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, Sénat.
- IGA, Inspection générale de l'administration (2017) *Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale*.
- Lascombes P, Le Galès P (2005) *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po.
- Marchand-Tonel X, Simoulin V (2004) Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : gouvernance polycentrique, locale ou en trompe-l'œil ?, *Politique européenne*, 2004/1 (n° 12).
- Ministère de l'agriculture (2019) Enquête Teruti-Lucas, Agreste.

Moucadel E (2018) *Le SRADDET, nouvel outil de planification stratégique pour la région : avec les éclairages du SRADDET Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Sciences de l'Homme et Société.

Portier N (2018) « La planification régionale cherche son nouveau mode d'emploi », *Interco*, été.

Ruas A (2020) Que penser du sens donné à l'artificialisation et à la désartificialisation des sols ?, *Cybergeogeo conversation*, (hypotheses.org).