## L'ESSENTIEL SUR..







... la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (« Trace »)

# **ASSOUPLIR SANS DÉNATURER:** TRACER AVEC LES ÉLUS LOCAUX UN CHEMIN **CONDUISANT À LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE**

Le 18 février 2025, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a émis un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux, sur la proposition de Daniel Guéret, rapporteur pour avis, sous le bénéfice de l'adoption des dix amendements.

Considérant que la sobriété foncière constitue une ardente obligation du fait des conséquences environnementales de l'artificialisation des sols, la commission a jugé nécessaire d'apporter des assouplissements et des évolutions au cadre normatif régissant la lutte contre l'artificialisation. Cette stratégie n'a en effet de sens et d'utilité que si les objectifs qu'elle fixe sont atteignables par les collectivités chargées de les mettre en œuvre.

La commission souscrit pleinement à l'objectif d'un aménagement du territoire durable, plus économe en foncier, tout en estimant que, pour y parvenir, il est nécessaire d'inverser la logique et de repenser les méthodes qui ont prévalu jusqu'alors. C'est en partant des territoires et en associant plus étroitement les élus locaux à la définition des cibles intermédiaires ainsi qu'à la territorialisation des trajectoires que la sobriété foncière peut devenir un objectif commun et partagé, et non plus une stratégie qui exaspère les collectivités, voire qui génère une concurrence territoriale aux effets délétères.

En apportant des évolutions relatives à la comptabilisation des projets fonciers et en instaurant une gouvernance de la sobriété foncière où chaque élu peut faire valoir les spécificités et les dynamiques de son territoire, la commission estime qu'il n'est pas trop tard pour trouver le bon chemin vers la sobriété foncière et faire de l'ambition fixée par la loi « Climat et résilience » de 2021 en matière de lutte contre l'artificialisation des sols un des vecteurs de la transition écologique.

Pour ces raisons, la commission a ainsi émis un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi.

## 1. LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE, UNE EXIGENCE SCIENTIFIQUE ET UN OBJECTIF POLITIQUE FAISANT L'OBJET D'UN LARGE CONSENSUS

La gestion économe de l'espace constitue une préoccupation politique depuis plus d'un quart de siècle. Le législateur a été amené, au début des années 2000, à affirmer ce principe pour lutter contre l'étalement urbain et dissuader les pratiques extensives d'aménagement du territoire, dont les effets négatifs sur l'environnement et les paysages sont devenus de plus en plus visibles.

Après une diminution marquée jusqu'en 2015, la trajectoire nationale des consommations foncières marque le pas depuis une décennie, pour atteindre un plateau haut de l'ordre de 20 000 hectares artificialisés chaque année.

40 000 30,000 20 000 10 000 2011 2013 2015 2017

Consommation totale (en hectares) entre le 1er janvier 2011 et le 1er janvier

2023

Source: Cerema, portail de l'artificialisation

La sobriété foncière n'est pas un luxe, ni une mode urbanistique, mais une nécessité dûment attestée par les études scientifiques.

### A. LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

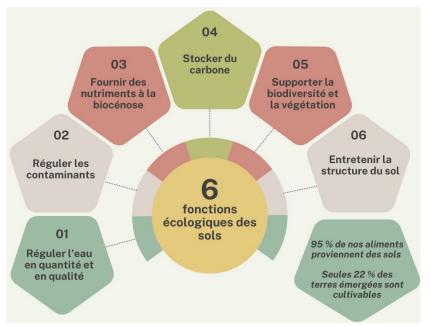


La France est pionnière dans la connaissance et la cartographie de ses sols : nous disposons du plus important réseau de mesure de la qualité des sols (RMQS), réunissant des scientifiques à la pointe de l'expertise pédologique. En outre, notre pays possède une remarquable diversité de sols, à l'échelle européenne et mondiale, constituant une richesse patrimoniale qu'il fait sens de chercher à préserver.

#### 1. Les sols, des milieux écologiques fondamentaux mal pris en compte par notre droit

On ne protège efficacement que ce que l'on connaît. Cet adage est particulièrement vrai s'agissant des sols : cet « épiderme de la Terre » remplit de nombreux services directement utiles à l'homme et assure des fonctions écologiques qui renforcent la résilience de notre société.

Pendant longtemps, notre corpus juridique n'a pas appréhendé les sols comme des milieux fonctionnels, au profit d'une approche réduite au prisme foncier, considérant les sols uniquement comme des supports de culture et d'aménagement. Plutôt qu'un volume, le droit n'y a vu qu'une surface.



Source: Indiquasols, Inrae

La progression des connaissances scientifiques relatives aux sols a cependant permis de diffuser l'idée que **la protection des sols de l'altération**, qu'il s'agisse de pollution, d'imperméabilisation ou d'artificialisation, constituait une **démarche économiquement rationnelle**.



La préservation des sols se situe en effet au **croisement des trois principaux enjeux environnementaux** : biodiversité, régulation de l'eau et atténuation climatique. Plus l'on protège les fonctions écologiques des sols, meilleurs et plus efficaces sont les services écosystémiques rendus et la préservation de leur potentiel agronomique.

#### 2. Les conséquences négatives de l'altération des sols

Les effets, directs et indirects, induits par la dégradation des sols coûtent de plus en plus cher à la société : la baisse de la capacité d'infiltration de l'eau entraîne une augmentation du ruissellement de surface, ainsi qu'une charge polluante accrue dans les milieux naturels et à traiter par les réseaux d'assainissement. La baisse de la capacité de stockage de CO<sub>2</sub> réduit notre capacité à limiter les effets du changement climatique et rend plus difficile l'atteinte de nos objectifs climatiques et de baisse de gaz à effet de serre. L'artificialisation concourt également à la perte et à la fragmentation d'espaces naturels, avec des effets négatifs pour les conditions de production agricole et la biodiversité.

L'artificialisation des sols génère également des **risques à court terme pour la santé humaine**, par l'augmentation de l'intensité des épisodes d'inondation et de dôme de chaleur. Ainsi, **lutter contre l'artificialisation constitue une stratégie d'atténuation efficace** pour faire face aux événements plus fréquents et intenses projetés par les modélisations climatiques, à l'instar des inondations ou des incendies de grande ampleur.



Ces constats doivent d'autant plus **inciter à la sobriété foncière** que la pédogenèse (i.e. la formation du sol) est particulièrement lente : la formation d'un sol moyennement profond se déroule sur une période allant de 10 000 à 100 000 ans, faisant du **sol une ressource rare et non renouvelable à l'échelle de temps humaine**. En outre, un sol et un écosystème artificialisés ne recouvrent jamais l'ensemble de leurs propriétés et qualités, même au terme d'opérations de restauration poussées.

### B. L'ENTRÉE DANS UNE NOUVELLE ÈRE DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

Les articles 191 et suivants de la <u>loi du 22 août 2021 dite « Climat et résilience »</u> constituent un jalon décisif pour la prise en compte juridique de la complexité des sols et actent un **changement de paradigme législatif en matière de sobriété foncière**.

Le législateur a décidé de **rompre avec une vision exclusivement surfacique des sols**, en ne les envisageant plus seulement à travers un prisme foncier, mais également en prenant en compte ses fonctions. À cette fin, un article L. 101-2-1 est introduit dans le code de l'urbanisme, qui dispose que « l'artificialisation est définie 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. »



Cette définition, figurant parmi les premiers articles du code de l'urbanisme qui régit notamment l'usage et l'occupation des sols, participe à la prise en compte d'une **approche volumique et fonctionnaliste du sol**, alors que la vision était jusqu'à présent surfacique et statique.

Partant des constats que le rythme global de l'artificialisation des sols croît plus vite que celui de la démographie et que la lutte contre l'étalement urbain ne produit pas les effets escomptés, le législateur a fixé un double objectif programmatique de réduction des consommations foncières : la réduction de moitié du rythme de l'artificialisation des sols d'ici à 2031 par rapport à la décennie précédant la promulgation de la loi « Climat et résilience » et un objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050. C'est ce dernier qui a donné naissance à l'acronyme « ZAN », non voulu par le législateur, signifiant « zéro artificialisation nette ».

Partant d'un principe de gestion économe de l'espace devant inspirer les politiques publiques d'aménagement et d'urbanisme, nous sommes désormais entrés dans une **ère de sobriété foncière prescriptive**, avec des **objectifs contraignants** fixés dans les documents de planification et d'urbanisme, mis en œuvre à travers une **territorialisation de la trajectoire** par les régions et les autres collectivités territoriales.



Ce cadre normatif novateur a naturellement généré des inquiétudes et des contestations, alors même que l'objectif de sobriété foncière est largement partagé. Plusieurs raisons peuvent justifier ces craintes : ce nouveau corpus de règles de droit n'a pas été préparé avec les élus locaux et, de ce fait, est vécu comme une démarche descendante s'imposant aux territoires, d'application immédiate, sans considération des efforts passés, sans outil juridique pour accompagner sa mise en œuvre et à cadre fiscal constant, alors que la fiscalité locale est affectée d'un biais artificialisant.

Le législateur a souhaité promouvoir les réflexions locales en faveur de modèles d'aménagement durable et cohérent avec les besoins des territoires. Il existe d'impérieuses raisons scientifiques en faveur de la frugalité foncière et la préservation des sols peut être vue comme une assurance contre de nombreux risques climatiques.

Mais aucune stratégie nationale préparant l'avenir de nos territoires ne saurait être atteinte sans le concours et l'appui des élus locaux.

Aujourd'hui, nous avons moins que jamais le droit à l'erreur : nous devons renforcer la trajectoire vers la sobriété foncière, car il s'agit d'une condition sine qua non de la réussite de la transition écologique.

C'est précisément ce à quoi s'attache la présente proposition de loi.

# 2. RÉUSSIR LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE EN ASSOCIANT MIEUX LES ÉLUS LOCAUX À LA RÉPARTITION TERRITORIALE DES EFFORTS



La sobriété foncière fait aujourd'hui l'objet d'un fort consensus dans notre pays : aucun élu ne plaide pour l'abrogation d'un principe législatif modérant l'artificialisation des sols. Les acteurs de l'aménagement du territoire se sont peu à peu convertis aux vertus d'une approche économe en foncier et les habitants ont pris conscience de la nécessité de maîtriser l'étalement urbain.

Forte de ces constats, la commission confirme son attachement à l'ambition originelle de réduire graduellement le rythme national des consommations foncières jusqu'à atteindre l'absence d'artificialisation en 2050. Pour y parvenir, elle propose des évolutions calibrées et des assouplissements encadrés permettant aux territoires de déterminer les trajectoires adaptées à leurs spécificités et leurs dynamiques, tout en veillant au réalisme du rythme fixé.

#### A. UNE MÉTHODE REPENSÉE POUR FACILITER L'ATTEINTE DES OBJECTIFS

### 1. La pérennisation des modalités de décompte de l'artificialisation en Enaf (article 1<sup>er</sup>)

L'article 194 de la loi « Climat et résilience » dispose que le rythme d'artificialisation est mesuré durant la première décennie par la consommation **d'espaces naturels, agricoles et forestiers** (Enaf), après quoi la trajectoire sera calculée en tenant compte de l'artificialisation observée.



De nombreux élus locaux font part de leur **inquiétude concernant ce changement de métrique** intervenant en 2031, craignant que des **discordances comptables** ne compliquent l'appréciation de la trajectoire par les territoires.

Ces deux méthodes de comptabilisation ne sont en effet pas équivalentes et des écarts parfois significatifs peuvent apparaître : la consommation d'Enaf, bien connue des élus locaux, est fondée sur une approche fiscale et conventionnelle ; l'autre décompte apprécie la réalité physique à partir d'une nomenclature discriminant les états du sol en fonction de critères prédéfinis.

Pour éviter ce hiatus qui risque de brouiller les repères et entraîner des divergences dont le redressement risque d'être source de contentieux, l'article 1er de la proposition de loi envisage de pérenniser la mesure de l'artificialisation en consommation d'Enaf, pour une meilleure lisibilité du droit. La prorogation de cette méthode de comptabilisation des trajectoires foncières n'est pas antagoniste avec la prise en compte de la multifonctionnalité des sols, les Enaf n'étant que l'unité de mesure de la trajectoire.

Afin d'harmoniser le décompte en Enaf, la commission a décidé de **définir les notions d'espace urbanisé** et de **dent creuse** (<u>amdt</u>). Cette inscription dans la loi de critères aujourd'hui dégagés par la jurisprudence permettra d'éviter toute divergence d'interprétation concernant le décompte de la consommation des Enaf et d'unifier les approches d'un territoire à l'autre.

#### 2. La non-mutualisation des projets d'envergure nationale et européenne (article 4)



Obtenu à l'initiative du Sénat par la <u>loi du 20 juillet 2023</u>, le principe de la **mutualisation des projets d'envergure nationale et européenne** (« Pene ») est parfois contesté pour son manque d'équité. Le décompte de l'artificialisation induite par ces projets, du fait de leur nature et de leur ampleur, indépendamment de leur localisation, est réparti entre l'ensemble des régions. Ces projets représentent actuellement un peu moins de 12 500 hectares et conduisent à ce que l'**effort de réduction au niveau de chaque région est porté en réalité à 54,5** %, quel que soit le nombre de projets concernés par région.

La logique est vertueuse dans sa finalité, mais **n'incite pas l'État à faire les mêmes efforts fonciers que ceux qu'il exige des collectivités**. La commission est favorable à l'évolution proposée à l'<u>article 4</u> de la proposition de loi : l'État doit s'astreindre à montrer l'exemple et il n'est pas incohérent à ce titre que ses projets fassent l'objet d'un décompte à part.

Elle propose de consolider juridiquement la non-imputation de la consommation d'Enaf engendrée par les Pene sur les enveloppes régionales et locales, pendant une période de 15 ans, tout en prévoyant l'établissement par l'État d'une stratégie de sobriété foncière pour les Pene dont il assure, directement ou indirectement, la maîtrise d'ouvrage ainsi qu'une trajectoire de réduction de l'artificialisation cohérente avec les objectifs nationaux (amdt).

# 3. Des assouplissements pour éviter que les différentes priorités de l'action publique n'entrent en contradiction (article 4)

Plusieurs élus ont indiqué, au cours des auditions préparatoires, craindre que la stratégie de sobriété foncière ne les empêche par ailleurs de participer à l'effort de réindustrialisation encouragé par le législateur, d'investir dans les aménagements nécessaires à la transition écologique ou encore de favoriser la production de logements abordables. Il s'agit ici d'une question fondamentale de compatibilité des politiques publiques entre elles, à laquelle le législateur doit constamment veiller, afin que la loi votée hier n'entre pas en contradictoire avec la loi de demain.

Soucieuse de la **cohérence de l'édifice normatif** et de l'atteinte simultanée des priorités fixées au niveau national, la commission a fait le choix d'acter l'exclusion, jusqu'en 2036, de tout décompte local, régional ou national d'Enaf de la consommation occasionnée par la réalisation de **projets industriels**, ainsi que par la **production de logements sociaux**, pour les communes carencées (amdt).

### B. UNE TRAJECTOIRE ÉTABLIE PAR LES COLLECTIVITÉS ELLES-MÊMES

L'un des principaux reproches exprimés à l'encontre de la stratégie de réduction de l'artificialisation est sa **verticalité** et son **caractère descendant**.

De nombreuses collectivités du bloc communal ont l'impression de n'être pas en mesure d'influer sur la territorialisation des trajectoires foncières et de ne plus maîtriser les leviers de développement local.

La proposition de loi « Trace » vise à remédier à cette méthode centralisatrice, en la remplaçant par une **démarche de subsidiarité**, **partant des territoires**.

#### 1. La transmission aux collectivités d'un bilan des consommations passées (article 1<sup>er</sup>)

Pour respecter les objectifs fixés par le législateur, les **collectivités doivent au préalable connaître le bilan de leur artificialisation passée** afin d'être en mesure d'élaborer avec précision leur trajectoire future, compatible avec les objectifs fixés par le législateur. Le régime juridique de la sobriété foncière repose en effet sur la **détermination d'enveloppes foncières en fonction des dynamiques passées, auxquelles s'applique un facteur de réduction**.

La commission a estimé que pour savoir où l'on va, il faut connaître d'où l'on part. C'est la raison pour laquelle elle a prévu la **remise par l'État d'un bilan détaillé, chiffré et opposable de la consommation d'Enaf** au cours de la précédente décennie, afin de faciliter la planification des trajectoires futures par les collectivités (<u>amdt</u>).

#### 2. Le changement d'approche pour la fixation des cibles intermédiaires (article 2)

L'atteinte du premier jalon intermédiaire, fixé par l'article 191 de la loi « Climat et résilience » à une diminution de 50 % de la consommation d'Enaf d'ici à 2031 par rapport à la décennie antérieure à 2021, suscite l'inquiétude de nombreux élus locaux. Outre son caractère mathématique et l'absence de prise en compte des spécificités territoriales, des efforts passés et des dynamiques démographiques, économiques et sociales, il est également reproché à cette stratégie que le compteur mesurant l'atteinte des objectifs a commencé à tourner au lendemain de la publication de la loi « Climat et résilience », en août 2021.

C'est méconnaître que **l'urbanisme se caractérise par d'importants effets d'inertie**, avec des décalages temporels marqués entre l'élaboration des objectifs d'urbanisme, la validation des projets et le premier coup de pelleteuse qui génère l'artificialisation proprement dite. En raison de son **application immédiate**, les enveloppes locales d'artificialisation se retrouvent grevées des consommations générées par des projets décidés avant la fixation de l'objectif législatif.

Pour parer aux conséquences négatives de ce phénomène, la commission a jugé nécessaire d'inverser la méthode pour parvenir aux objectifs de réduction de l'artificialisation (amdt): au lieu d'une réduction de 50 % pour tous d'ici à 2031, ce seront désormais les collectivités elles-mêmes qui fixeront la trajectoire et la courbe de la pente pour y parvenir, sous réserve que celles-ci soient réalistes et crédibles. Il s'agit là d'une réponse à la forte demande de différenciation territoriale exprimée par les élus locaux.



Afin d'éviter des effets d'aubaine ou la tentation de différer les efforts pour y parvenir, les collectivités devront s'engager à instaurer une **trajectoire compatible avec l'atteinte de l'absence d'artificialisation nette en 2050**, qui pourra être déférée par le préfet lors du contrôle de légalité des documents d'urbanisme si tel n'était pas le cas. Les **collectivités seront tenues de respecter l'objectif final, au rythme qui leur paraît le plus vraisemblable pour y parvenir**, en tenant compte de leurs spécificités.

### 3. Le report des dates butoirs de modification des documents d'urbanisme (article 3)



La proposition de loi « Trace » reporte des dates butoirs de mise à jour des objectifs de réduction de l'artificialisation dans les documents d'urbanisme. Cette évolution est cohérente avec le fait que les collectivités fixent dorénavant le rythme de décélération des consommations d'Enaf.

Dans les faits, la date limite pour la modification du Sraddet est déjà dépassée, alors que seule une minorité de régions ont arrêté, avant le terme prévu par la loi en novembre 2024, leur document de planification. Plutôt que mettre les collectivités « hors-la-loi » du fait d'un cadre normatif instable et de retards qui s'expliquent aussi par le fait que les assemblées réfléchissent à des évolutions législatives, la commission propose un décalage « en cascade » des délais de mise à jour du volet artificialisation des documents de planification et d'urbanisme, tout en veillant à ne pas remettre en cause des situations acquises sur le fondement de la loi (amdt).

Ainsi, la modification des Sraddet, Padduc, SAR et Sdrif<sup>1</sup> n'ayant pas encore intégré les objectifs de réduction de l'artificialisation devra intervenir avant **août 2027**, la modification des schémas de cohérence territoriale avant **août 2028** et celle des plans locaux d'urbanisme et des cartes communales avant **août 2029**.

# C. DES ÉVOLUTIONS DE GOUVERNANCE AFIN D'INSTAURER UN VÉRITABLE DIALOGUE TERRITORIAL

#### 1. Une conférence régionale de sobriété foncière repensée (article 5)

Instaurée par la <u>loi d'initiative sénatoriale du 20 juillet 2023</u>, la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols n'a pas produit tous les effets que le législateur avait placés dans la création de cette instance dotée d'une compétence générale sur les sujets liés à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols pour formuler des avis, des propositions et établir un bilan.

La gouvernance territoriale de la sobriété foncière se caractérise par la **verticalité** et le **caractère descendant des objectifs qu'elle avalise**, avec un rôle prépondérant conféré à la région qui assure le « chef de filât » en matière de territorialisation des objectifs de réduction de l'artificialisation. En outre, le **caractère exclusivement consultatif** de la conférence régionale désespère de nombreux élus locaux, qui ont le sentiment de n'avoir pas voix au chapitre et de subir le ZAN comme un couperet.



<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, Plan d'aménagement et de développement durable de Corse, Schéma d'aménagement régional et Schéma directeur de la région d'Île-de-France.

Désireuse de faire de la conférence régionale l'instance où les élus peuvent influer sur les objectifs de sobriété à atteindre, la commission a souhaité renforcer le rôle de la conférence régionale du ZAN, en lui conférant un pouvoir de s'opposer à la liste des projets d'intérêt régional et d'enjoindre la région qui a déjà arrêté son Sraddet de modifier le volet relatif à l'artificialisation pour prendre en compte les assouplissements de la loi Trace (amdt).

Pour plus de simplicité, cette instance est renommée **conférence régionale de sobriété foncière** et voit sa composition par défaut **rééquilibrée au profit des élus locaux**, représentés à hauteur de 75 % au lieu de 62 % actuellement, avec 80 membres ainsi qu'un représentant par département siégeant à titre consultatif. Les régions qui le souhaitent peuvent établir une autre composition des membres siégeant au sein de la conférence, dès lors que la majorité des communes et EPCI en sont d'accord.

La commission partage également la volonté du rapporteur de **mettre fin à la prescriptivité du Sraddet** sur le volet artificialisation, en actant le passage d'un rapport de conformité à un **rapport de prise en compte** pour les documents de rang inférieur dans la hiérarchie des normes. Pour garantir qu'aucun maire n'ait le sentiment de n'être pas écouté à propos de la détermination des trajectoires foncières, la commission a ouvert la possibilité aux communes et EPCI de délibérer sur les objectifs fixés au niveau régional et leur territorialisation, en amont de la procédure de modification du Sraddet, lequel avis est transmis au président de l'exécutif régional.

# 2. La possibilité de mutualiser la garantie communale à d'autres échelles (nouvel article après l'article 5)



Dans cette même logique d'instauration d'un dialogue territorial plus paritaire entre les collectivités territoriales, la commission a inséré un nouvel article (amdt) qui prévoit la possibilité pour le maire de mutualiser également la surface minimale dont sa commune dispose au niveau des Scot et des régions, au lieu de l'EPCI qui constitue actuellement le seul niveau de mutualisation admis.

Cette mutualisation peut également porter sur la totalité ou une partie de la surface, à la discrétion du maire de la commune concernée, et permet en dernier lieu la modification simplifiée des documents d'urbanisme afin d'ouvrir ou fermer les zones correspondantes à l'urbanisation, garantissant ainsi que la commune puisse effectivement bénéficier de la garantie et que la surface minimale ne soit pas virtuelle.

#### **POUR EN SAVOIR +**

- Les travaux de la mission conjointe de contrôle relative à la mise en application des mesures de « zéro artificialisation nette » (octobre-décembre 2022)
- Le dossier législatif de la loi d'initiative sénatoriale du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols
- Le rapport d'information d'octobre 2024, Mettre en œuvre les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols à droit constant : la quadrature du cercle ?



Jean-François Longeot

Président Sénateur du Doubs (Union Centriste)



**Daniel Guéret** 

Rapporteur Sénateur d'Eure-et-Loir (Les Républicains) Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Téléphone : 01.42.34.23.20

