

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

– Suite de l'examen, pour avis, de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires (n° 958) (*M. Lionel Causse, rapporteur pour avis*)..... 2

Mardi 13 juin 2023

Séance à 21 heures 30

Compte rendu n° 76

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

**Présidence de
M. Jean-Marc Zulesi,
Président**



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a poursuivi l'examen pour avis de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires (n° 958) (*M. Lionel Causse, rapporteur pour avis*).

CHAPITRE II - Mieux prendre en compte les spécificités des territoires

Article 6 : *Renforcement de la prise en compte des efforts passés de sobriété foncière*

Amendement de suppression CD126 du Gouvernement.

M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Pour que le texte soit applicable dès le mois de juillet, nous devons traiter certains articles par voie réglementaire afin que le chemin législatif ne soit pas trop long. Cette méthode a été présentée aux sénateurs, qui la comprennent même si elle n'a pas leur préférence, et à l'AMF – Association des maires et des présidents d'intercommunalité de France –, dont l'objectif est avant tout de disposer d'un texte opérationnel.

Nous proposons donc de supprimer l'article 6, tout en le reprenant en l'état dans le décret relatif au Sradet – schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – car la prise en compte des efforts passés fait consensus. Du fait de son caractère réglementaire, celle-ci pourra constituer un élément d'appréciation de la trajectoire de sobriété foncière en cas de contentieux devant le juge administratif.

M. Lionel Causse, rapporteur pour avis. Avis favorable.

M. Vincent Descoeur (LR). Plusieurs amendements visent à reconnaître les efforts passés des collectivités de montagne, accomplis en application de l'une des premières lois de sobriété foncière : la loi « montagne » – loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Si l'article 6 est supprimé, ce cas particulier sera-t-il pris en considération dans le futur décret ?

M. Christophe Béchu, ministre. La prise en compte vaut pour tous les types de collectivités. Néanmoins, le décret comportera bien une référence à la montagne en raison du caractère particulier de ces espaces, qui ont déjà fait des efforts importants de sobriété.

M. Vincent Descoeur (LR). Les décrets sont-ils en ligne et consultables ?

M. Christophe Béchu, ministre. Depuis ce matin, neuf heures trente.

M. Emmanuel Maquet (LR). Des amendements relatifs aux communes littorales vont passer à la trappe alors qu'elles sont confrontées à des questions importantes – tourisme, érosion, risque de submersion. La loi « littoral » – loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral – et divers dispositifs tels que les plans de prévention des risques rendent certains de leurs terrains non constructibles. Pouvez-vous nous rassurer sur ce sujet ?

M. Christophe Béchu, ministre. Nous vous proposons de conserver l'article 10, qui traite du littoral, afin qu'il fasse l'objet d'un débat dans l'hémicycle. Il est en effet souhaitable de préciser certains points, en particulier sur l'érosion du trait de côte, et d'envoyer un signal aux 975 communes concernées.

La ligne de partage est donc claire : nous conservons le littoral, dont les spécificités sont plus marquées, dans le débat législatif, tout en accélérant la procédure lorsque la notion d'efforts passés est aisément compréhensible.

Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES). Les communes en milieu rural ou celles qui se sont montrées économes en constructions ont le sentiment d'être davantage sanctionnées par l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) que celles qui ont beaucoup construit. La suppression de l'article 6 et son remplacement par un décret qui prévoit une plus juste répartition répondent donc à l'attente des élus locaux sur ce texte qui faisait débat.

Reconnaissez toutefois qu'il est compliqué pour le législateur d'analyser des projets de décret qui lui sont présentés le jour-même où il étudie le texte. Ainsi, j'avoue avoir du mal à comprendre pourquoi l'exposé des motifs du projet de décret précise que les mesures mises en place pour le Sdradet seront également mobilisables pour le schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif), les schémas d'aménagement régionaux (SAR) et le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (Padduc), alors que nous avons débattu un peu plus tôt de l'exclusion du Sdrif et des schémas concernant la Corse.

M. Christophe Béchu, ministre. La discussion que nous avons eue tout à l'heure portait sur la période 2021-2031 ; le décret relatif au Sdradet va au-delà de 2031.

M. Jean-Pierre Taite (LR). Vous avez dit que l'AMF était favorable à ce projet de décret. Pouvez-vous nous indiquer quels arguments l'ont convaincue ?

M. Christophe Béchu, ministre. L'AMF a compris qu'il fallait trouver un accord avant l'interruption des travaux parlementaires liée aux élections sénatoriales, faute de quoi le texte ne serait pas applicable avant la fin de l'année. Le fait de passer par un décret dont elle peut discuter le contenu avec nous lui convient car il présente l'avantage de la célérité.

Il n'y a jamais eu la moindre dissension concernant les efforts passés. L'attente de l'AMF porte sur la suppression de la tutelle exercée par les régions sur les documents locaux d'urbanisme au moyen des prescriptions du Sdradet.

M. Lionel Causse, rapporteur pour avis. Lors des auditions, l'AMF et d'autres associations d'élus ont manifesté le souhait que certaines dispositions soient traitées par voie de décret pour des raisons de souplesse et de rapidité.

Mme Annick Cousin (RN). Vous nous aviez promis que cela profiterait aux plus petites communes. Or vos explications démontrent l'inverse : les agglomérations et les grandes communes tireront avantage du dispositif.

M. Christophe Béchu, ministre. On ne peut pas le préjuger. Notre objectif est d'éviter que les collectivités ayant beaucoup artificialisé conservent la moitié de leur capacité à construire et que celles ayant très peu artificialisé se retrouvent avec la moitié de presque rien.

C'est donc l'inverse : cette disposition, souhaitée par l'Association des maires ruraux de France (AMRF), va dans votre sens. En tenant compte de la réalité de la consommation, nous pourrions accompagner et protéger les communes ayant peu artificialisé. C'est factuel.

*La commission **adopte** l'amendement, exprimant ainsi un avis **favorable** à la **suppression** de l'article 6.*

*En conséquence, les autres amendements portant sur l'article 6 **tombent**.*

Article 8 : Instauration d'une part réservée au développement territorial

Amendement de suppression CD127 du Gouvernement.

M. Christophe Béchu, ministre. L'article 8 vise à donner la faculté de créer une réserve dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) pour la réalisation d'un projet d'intérêt supracommunal. Le Sénat a imaginé deux cas : le premier à l'échelle des schémas de cohérence territoriale (Scot), le second à l'échelle des PLU. Nous proposons de conserver la faculté accordée aux intercommunalités et de la traiter par décret pour éviter les discussions à l'infini sur la manière dont cette réserve fonctionnera.

L'AMF est favorable à une faculté plutôt qu'à une obligation qui aurait dépeuplé certaines communes de leur capacité à agir. Si la réserve à l'échelle du PLU a du sens, elle peut se discuter à l'échelle du Scot : il n'est donc pas question pour nous de prendre un décret tant que nous n'aurons pas obtenu un accord avec l'AMF. Si nous n'atteignons pas un consensus, je n'aurai pas de difficulté à ne pas le retenir, le Scot n'étant pas un document établi par une collectivité territoriale spécifique et la superposition des dispositifs finissant par rendre le dispositif un peu complexe.

M. Lionel Causse, rapporteur pour avis. Avis favorable.

M. Vincent Descoeur (LR). Le Sénat a-t-il fait part de son assentiment à la suppression des articles 6 et 8 ?

M. Christophe Béchu, ministre. Oui, car nous reprenons dans le projet de décret des dispositions que les sénateurs ont eux-mêmes inscrites dans la proposition de loi. Le débat avec le Sénat porte sur la garantie rurale et sur les grands projets d'envergure nationale ; il porte moins sur le Sradet, sur lequel nous avons un point de convergence, et un peu sur quelques aspects très techniques de la nomenclature.

M. Vincent Descoeur (LR). Ils sont donc d'accord pour supprimer les articles qu'ils avaient eux-mêmes introduits dans le texte.

M. Francis Dubois (LR). Si je conçois bien l'idée d'une réserve à l'échelle du PLU ou du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), je ne la comprends pas à l'échelle du Scot.

M. Christophe Béchu, ministre. Il est logique que vous ne le compreniez pas puisque le dispositif n'existe pas. Il s'agit de créer la faculté de ne pas attribuer tous les hectares à l'échelle du Scot entre les intercommunalités qui le composent. Si 150 hectares doivent être inscrits dans une trajectoire, vous n'en ventilez que 135 et vous en gardez 15 à l'échelle du Scot, en considérant qu'une révision permettra de compléter ce que vous avez déjà attribué. Ces 15 hectares sont justifiés par le fait qu'il y aura, à l'échelle de votre pôle métropolitain, un projet d'une importance particulière qui n'est pas encore totalement arrêté.

L'AMF est d'accord pour faire des réserves dans le cadre d'une intercommunalité mais pas d'un Scot, qui générera des révisions. Si, de plus, la région fait sa propre réserve, le risque sera celui de l'atrophie foncière et d'une somme d'espaces en réserve qui peuvent finir par trop contraindre la trajectoire de sobriété.

M. Francis Dubois (LR). C'est donc le décret qui va définir la réserve à l'échelle du Scot. Prévoira-t-il un ratio ?

M. Christophe Béchu, ministre. Nous n'avons pas retenu les Scot dans le projet de décret, l'AMF nous ayant fait part de son hostilité.

La commission adopte l'amendement, exprimant ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 8.

En conséquence, les autres amendements portant sur l'article 8 tombent.

Après l'article 8

Amendement CD163 de M. Jean-François Lovisolo.

M. Jean-François Lovisolo (RE). Cet amendement vise à créer une commission départementale que le maire aurait la possibilité de saisir pour s'exonérer du dispositif du ZAN en cas de projet qualifié d'intérêt pour le développement territorial. La commission, présidée par le préfet, donc par l'État, serait ainsi amenée à juger de l'opportunité de tels projets.

M. Lionel Causse, rapporteur pour avis. La notion de projet qualifié d'intérêt pour le développement territorial ne correspond à aucune catégorie juridique, ce qui pourrait être source de contentieux. Il vaut mieux laisser aux collectivités le soin de gérer le principe de mutualisation, tout en garantissant une surface minimale pour le développement communal. Avis défavorable.

M. Christophe Béchu, ministre. Avis défavorable. Il y aura une procédure spécifique pour les grands projets d'envergure nationale ; si on ajoute des projets d'intérêt général avec une commission départementale dont il faudra arrêter la composition et le mode fonctionnement, je crains que l'on n'atteigne pas notre objectif de simplifier la procédure, créant ainsi de l'inquiétude. Concentrons-nous sur les grands projets d'envergure nationale, mais ne créons pas un dispositif départemental qui s'y opposerait.

M. Jean-François Lovisolo (RE). Je comprends bien l'objectif de la proposition de loi. L'inquiétude tient à la verticalité du dispositif et à sa rigidité. Je crains que cela ne crée des blocages dans des territoires locaux ou périurbains ayant peu consommé de foncier. On risque de passer à côté de projets d'intérêt général pour les territoires, comme des zones d'activité à créer ou à requalifier. Il s'agit donc d'apporter un peu de souplesse à ce dispositif qui pourrait être d'intérêt départemental. Si la notion d'intérêt territorial ne convient pas, je propose d'ajouter celle d'intérêt général.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques CD64 de M. Stéphane Delautrette, CD93 de M. William Martinet et CD128 de Mme Lisa Belluco.

M. Stéphane Delautrette (SOC). Cet amendement vise à favoriser le développement de réseaux cyclables dans les territoires ruraux. Pour ce faire, nous souhaitons réserver une part de 5 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (Enaf) aux pistes cyclables intercommunales. Il s'inscrit dans la logique du plan Vélo annoncé par la Première ministre et contribue à sa réalisation matérielle.

Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES). Cet amendement vise à accélérer le développement des voies cyclables intercommunales, dont nous avons grandement besoin pour faciliter le développement du vélo dans les zones les moins denses.

M. Lionel Causse, rapporteur pour avis. Je peux comprendre votre volonté de développer les pistes cyclables dans notre pays, mais fixer un chiffre pour l'ensemble du territoire ne serait pas adapté à la diversité des topographies et ne respecterait pas la liberté d'administration des communes.

Il n'y a pas d'impact des voies cyclables en termes d'artificialisation dans les Enaf : elles ne changent pas la nature naturelle ou urbanisée de l'espace dans lequel elles sont aménagées. Dans les décrets en cours d'élaboration, les bandes de moins de 5 mètres de large ne seront pas considérées comme artificialisées.

Les amendements étant satisfaits, j'émet un avis défavorable.

M. Christophe Béchu, ministre. Le projet de décret va plus loin que ces amendements. Réserver 5 % de la consommation d'Enaf aux voies cyclables revient à créer un conflit entre les usages, là où pas un mètre carré de piste cyclable ne sera considéré comme de l'artificialisation dans les décrets, comme le club des villes et territoires cyclables et marchables (CVTCM) nous l'a demandé. Une question se pose pour les pistes dont la largeur est supérieure à 5 mètres ; nous avons trouvé un compromis, avalisé par l'AMF, le Sénat et le CVTCM, par lequel une consommation d'Enaf pour une piste d'une largeur de 5 mètres n'est pas une artificialisation.

M. Pierre Meurin (RN). J'aime beaucoup le vélo, mais des amendements de ce type, qui ne prennent aucunement en compte la diversité des territoires et qui fixent le même pourcentage de voies cyclables dans les Enaf pour tous les Scot, sont étrangers au bon sens le plus élémentaire.

Les amendements visent à développer l'usage du vélo dans les territoires ruraux, où l'on ne peut pas l'utiliser pour les mobilités du quotidien : feriez-vous 20 kilomètres à vélo pour emmener vos enfants à l'école ou 30 kilomètres à vélo pour aller au travail ? Je refuse la vision idéologique du cyclable et la détestation des automobilistes qui sous-tendent ces amendements abscons et jacobins. C'est toujours la même chose avec la gauche : elle a une vision géométrique et uniforme de la France, qui fait passer ses partisans à côté des vrais sujets. La question importante dans les zones rurales a trait à l'état des routes secondaires : commençons par les rénover pour que les gens n'aient plus d'accident de la route, plutôt que de faciliter les promenades touristiques à vélo de deux personnes durant l'été.

M. Emmanuel Maquet. Je comprends ces amendements, mais vous avez raison, monsieur le ministre, d'exclure les voies cyclables du quota d'artificialisation des sols ; cela vaut-il pour tous les revêtements de piste cyclable ? Ce sujet a fait polémique dans mon département où l'on a bitumé des pistes en pleine nature, choix qui apparaît peu pertinent.

M. Stéphane Delautrette (SOC). Monsieur Meurin, nous avons en effet une vision géométriquement et diamétralement – prenez l'adverbe qui vous convient – opposée à la vôtre. Vos propos déforment l'esprit dans lequel nous voulons promouvoir l'usage du vélo. Nous n'opposons pas les modes de déplacement entre eux et nous n'avons jamais dit qu'il représentait le seul mode de transport à favoriser dans tous les territoires ; en revanche, force est de constater que de plus en plus de Françaises et de Français utilisent le vélo comme moyen de déplacement : il est de notre devoir de faciliter et de développer la pratique du vélo pour répondre aux besoins exprimés par nos concitoyens.

Le débat se situe bien davantage sur les matériaux utilisés pour aménager les pistes cyclables. Certaines d'entre elles peuvent porter atteinte à l'artificialisation comme à la biodiversité. Nous serons attentifs aux dispositions que contiendra le décret. L'erreur de ces amendements tient à l'oubli des PLU, qui sont peut-être l'outil idoine pour aborder cette question. Nous aurons le temps d'y travailler d'ici à la séance publique.

M. Mickaël Cosson (Dem). Le projet de décret prévoit déjà qu'une piste cyclable dont la largeur est inférieure à 5 mètres n'entre pas dans l'artificialisation des sols. Une voie large de 5 mètres correspond plutôt à une voie routière en milieu rural, la largeur des pistes cyclables excédant rarement 3,5 ou 4 mètres.

Dans la commune dont j'ai été le maire, nous avons installé un collège sur un terrain de 1,7 hectare, superficie qui n'est pas négligeable dans une commune rurale. Si nous avions été soumis au régime du ZAN, il aurait été impossible d'y construire cet établissement, fréquenté par des enfants vivant dans six communes à dominante rurale. Grâce au collège, nous avons aménagé des pistes cyclables, dont la largeur est inférieure à 4 mètres et qui relie cinq bourgs. Les collégiens peuvent ainsi se rendre en toute sécurité dans leur établissement et les actifs peuvent rejoindre à vélo les transports en commun ; le week-end, les gens peuvent aller dans les commerces des bourgs, qui ne sont pas éloignés de 20 kilomètres mais, avec ce travail de maillage, de 5 kilomètres, distance qui permet le déplacement à vélo.

Nous avons commencé par faire des revêtements sableux, qui ne sont pas forcément plus écologiques car ils nécessitent une extraction de sable tous les cinq ans et ils ne peuvent accueillir les personnes se déplaçant en trottinette ou en roller. Nous avons donc changé et adopté un revêtement lisse. Nous avons également ajouté une haie, alimentée par l'écoulement des eaux, le long de la voie cyclable pour soutenir la biodiversité.

Le projet de décret me semble plus ambitieux que ces amendements.

M. Christophe Béchu, ministre. Je constate que ce sujet génère un certain enthousiasme. Déployer le plan Vélo ne doit pas entraîner d'obligation qui pourrait poser des difficultés dans certains territoires.

La question des revêtements n'est pas l'objet du ZAN ; autrement, le décret devrait aborder tous les sujets – les routes, la construction en ville, la garantie que les places de parking soient respirantes pour l'infiltration des nappes, etc. –, ce qui n'est pas possible. Nous calculons la trajectoire et nous faisons confiance aux élus locaux pour la respecter. Nous sanctuarisons la possibilité d'aménager des pistes cyclables, en faisant en sorte que le ZAN ne représente pas un obstacle à leur réalisation.

La commission rejette les amendements.

Amendements identiques CD48 de Mme Annie Genevard et CD79 de Mme Pascale Boyer.

M. Francis Dubois (LR). Cet amendement vise à trouver un équilibre entre les terres agricoles et les forêts dans les surfaces qui peuvent être artificialisées. Il faut prendre en compte les difficultés supplémentaires auxquelles font face les zones de montagne : fortes pentes, altitude et croissance soutenue des surfaces boisées au détriment des terres agricoles.

Ces spécificités requièrent une application différenciée de l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols, en veillant à ce que les documents d'urbanisme chargés de décliner les trajectoires foncières assurent une consommation équitable entre les surfaces forestières et agricoles.

Mme Pascale Boyer (RE). Je présente cet amendement au nom de l'Association nationale des élus de la montagne (Anem), que je préside. Il vise à prendre en considération le critère de la nature des surfaces au moment de la répartition par secteur de l'effort de réduction de l'artificialisation dans le Scot.

M. Lionel Causse, rapporteur pour avis. Les principes de lutte contre l'artificialisation des sols, définis dans la loi « climat et résilience », n'imposent pas de répartition spécifique de la consommation d'espaces entre les zones agricoles et naturelles. Ce partage est à la main des collectivités territoriales. La précision proposée n'apparaît pas nécessaire.

En outre, vous motivez les amendements par les contraintes propres aux territoires de montagne, mais la mesure que vous proposez serait appliquée de manière indifférenciée dans tout le pays. L'avis est défavorable.

M. Christophe Béchu, ministre. Le dispositif des amendements va à l'encontre du but recherché car il impose un équilibre là où les élus locaux pourraient ne pas en vouloir. Il convient peut-être de jouer sur l'espace forestier dans un territoire et sur l'espace agricole dans un autre : obliger les maires à retenir une répartition égale entre les surfaces forestières et agricoles brimerait leur liberté de décision. L'adoption de ces amendements leur enverrait un signal de défiance : les élus de montagne seraient moins capables que les autres de déterminer ce qui est bon pour leur territoire.

Je comprends le souci de prendre en compte la spécificité de la montagne, mais elle fait déjà l'objet de mesures dans les PLU et les Scot. Ajouter une disposition dans le cadre du ZAN restreindrait la liberté des élus de montagne. Je suis totalement défavorable aux amendements.

Mme Pascale Boyer (RE). Les élus de ces territoires sont contraints depuis de nombreuses années par les lois « montagne » de 1985 et « montagne 2 ». La loi sur le ZAN doit prendre en compte les spécificités des territoires de montagne, notamment leur topographie, comme d'autres contraintes dans d'autres territoires. Je retire néanmoins mon amendement.

L'amendement CD79 est retiré.

La commission rejette l'amendement CD48.

Amendement CD77 de M. Vincent Descoeur.

M. Vincent Descoeur (LR). Cet amendement vise à prendre en compte le critère topographique, sans distinction entre surface agricole et boisée, dans la répartition de l'effort de réduction de l'artificialisation dans le Scot. Il importe de retenir ce critère pour les territoires de montagne.

M. Lionel Causse, rapporteur pour avis. Les besoins en termes de voirie et d'infrastructures sont déjà identifiés dans les Scot et dans le décret en cours d'élaboration relatif aux Sraddet, dont le périmètre englobera évidemment les zones de montagne. Votre demande étant satisfaite, j'émet un avis défavorable à l'adoption de votre amendement.

M. Christophe Béchu, ministre. L'amendement est en effet satisfait, grâce aux efforts de sobriété exceptionnels que les secteurs de montagne ont consentis et aux autres dispositions figurant dans les projets de décret.

M. Vincent Descoeur (LR). Ancien président de l'Association nationale des élus de la montagne, j'aime bien que les dispositions importantes pour ces territoires figurent dans les textes. La montagne a des spécificités qu'il est bon de reconnaître par écrit.

M. Christophe Béchu, ministre. Les objectifs en matière de lutte contre l'artificialisation des sols sont fixés en considérant « l'équilibre du territoire, en tenant compte des pôles urbains, du maillage des infrastructures et des enjeux de revitalisation et de désenclavement des territoires, notamment des communes rurales ainsi que des particularités géographiques locales pour les communes littorales et les zones de montagne définies à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ». Je viens de citer le chapitre mentionné dans l'article 1^{er} du décret relatif à la mise en œuvre du ZAN, qui traduit votre requête par écrit, monsieur Descoeur.

M. Vincent Descoeur (LR). Bien qu'il manque le mot « topographie », ma demande est à moitié satisfaite et je retire l'amendement.

L'amendement est retiré.

Amendement CD131 de Mme Lisa Belluco.

Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES). Cet amendement, que j'ai élaboré avec la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), vise à inscrire dans chaque PLU ou PLUi la première brique d'une politique de préservation de la biodiversité adaptée à chaque territoire. Il ajoute une condition d'absence d'atteinte à la biodiversité pour les dérogations à l'inconstructibilité dans les Enaf. La préservation de ceux-ci et la renaturation constituent l'autre face de la lutte contre l'artificialisation des sols.

M. Lionel Causse, rapporteur pour avis. Les enjeux de protection de la biodiversité sont importants, mais les documents d'urbanisme s'en saisissent déjà : les projets d'aménagement et de développement durables (Padd) et les PLU poursuivent un objectif de protection de la biodiversité, quand la trame verte et bleue (TVB) représente également un cordon pour la biodiversité. Ces documents satisfont votre requête, donc je vous demande de retirer l'amendement ; à défaut, l'avis sera défavorable.

M. Christophe Béchu, ministre. Je partage l'avis du rapporteur pour avis. Les conférences régionales du ZAN, qui compteront en leur sein des spécialistes de l'environnement local, prendront en compte cette préoccupation, qui irrigue toute la philosophie du ZAN. Quant à la crédibilité de la lutte pour la préservation de la biodiversité, elle réside dans la baisse de notre consommation. Il faut ensuite éviter les zones humides et privilégier les surfaces présentant le moins d'intérêt agricole. L'amendement est satisfait, donc j'en demande le retrait.

Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES). Je ne le retire pas car il porte sur un sujet précis, celui des dérogations à l'inconstructibilité. Il existe en effet beaucoup de politiques de préservation de la biodiversité, mais un manque de lien persiste entre l'application du code de l'environnement et celle du code de l'urbanisme. L'intégration de dispositions sur la biodiversité dans ce dernier constituerait une avancée bienvenue.

La commission rejette l'amendement.

Article 10 : *Prise en compte des spécificités des communes littorales soumises à l'érosion côtière*

Amendement de suppression CD132 de Mme Lisa Belluco.

Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES). L'article 10 prévoit de décompter du ZAN les espaces perdus du fait de l'élévation du niveau de la mer et les zones artificialisées pour relocaliser les installations exposées au recul du trait de côte. Nous n'acceptons pas cette double exclusion, que vous avez dit vouloir retirer. Nous proposons la suppression totale de l'article – même si j'ai déposé un amendement de repli –, puisque l'ensemble de ses dispositions concourt à ce double comptage.

M. Lionel Causse, rapporteur pour avis. J'ai en effet déposé un amendement visant à supprimer le double comptage, qui pose un réel problème – vous avez entièrement raison sur ce point. Les enjeux d'érosion côtière sont élevés : la loi « climat et résilience » consacrait d'ailleurs un chapitre entier au sujet. Nous avons demandé aux communes affectées

de définir des stratégies locales ayant vocation à s'intégrer dans la stratégie nationale : c'est à leur échelle que doit être pensée la renaturation, surtout pour celles qui se situent dans les zones touchées entre maintenant et un horizon de 30 ans ou entre 30 et 100 ans. L'avis est défavorable car les communes littorales doivent conserver les outils leur permettant de mener à bien des projets de recomposition spatiale. Je vous invite à adopter l'amendement CD181 que j'ai déposé et qui réécrit les alinéas 2 et 3 de l'article 10.

M. Christophe Béchu, ministre. Votre amendement suit une certaine logique mais son adoption jetterait, sans mauvais jeu de mots, le bébé avec l'eau du bain. Refuser le double comptage est souhaitable, mais supprimer un article portant spécifiquement sur le littoral et l'érosion du trait de côte constituerait une erreur compte tenu des défis qui nous attendent.

Actuellement, 975 communes sont concernées par la montée de la mer : elles seront gagnées, dans des proportions variables, par l'érosion du trait de côte. Cette évaluation repose sur un réchauffement de 2 degrés Celsius. Si le réchauffement atteint 4 degrés Celsius, l'augmentation du niveau de la mer et l'impact sur les communes seront plus élevés. Certes, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) ne prévoit cette situation que pour la fin du siècle, mais nous ne pouvons pas éluder cette perspective.

Nous demandons aux communes concernées de s'inscrire dans un dispositif fixé par décret, visant à geler les possibilités de construire dans les zones affectées par l'érosion. L'État les soutient pour qu'elles construisent à l'intérieur des terres. Il faut éviter le double comptage, mais il est également souhaitable de décaler l'urbanisation hors du littoral. La rédaction que propose le rapporteur pour avis avec l'amendement CD181 trouve cet équilibre.

L'avis est défavorable sur cet amendement, et favorable sur celui du rapporteur.

M. Jimmy Pahun (Dem). Nous avons beaucoup investi dans la démarche « France vue sur mer » lors du dernier quinquennat : je ne suis pas certain que l'on ait pris en compte le recul du trait de côte, alors que certains sentiers littoraux sont désormais grignotés par la mer, pas plus que l'atteinte à la biodiversité. Il importe que les prochains projets, dont certains ont été définis par les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), intègrent cette dimension.

Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES). Une fois n'est pas coutume, je retire l'amendement.

L'amendement est retiré.

L'amendement CD133 de Mme Lisa Belluco est retiré.

Amendement CD181 du rapporteur pour avis et sous-amendement CD193 de M. Stéphane Delautrette.

M. Lionel Causse, rapporteur pour avis. Les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols prévus par la loi « climat et résilience » doivent être déclinés territorialement dans le cadre des documents de planification et d'urbanisme. Leur fixation implique de pouvoir prendre en compte différents éléments objectifs et propres aux territoires

concernés. En s'appuyant sur le cadre fixé par cette loi, l'amendement propose de réécrire l'article 10. La rédaction prévoit, pour les communes s'inscrivant dans le dispositif prévu à l'article L. 321-15 du code de l'environnement, d'intégrer plus explicitement les enjeux liés au recul du trait de côte dans les critères de territorialisation des objectifs chiffrés de lutte contre l'artificialisation des sols, de considérer comme désartificialisées des surfaces qui ne le seraient pas encore dans les faits dès lors qu'elles se situent dans les zones les plus exposées – à savoir celles qui seront affectées dans une période comprise entre maintenant et trente ans – et de dédier ces surfaces à la renaturation dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale du territoire littoral.

L'inscription de la prise en compte des spécificités des zones de montagne dans les documents d'urbanisme sera, quant à elle, intégrée au décret du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du Sraddet.

M. Stéphane Delautrette (SOC). Mon sous-amendement vise à renforcer l'exigence en matière de renaturation des espaces artificialisés. L'amendement du rapporteur pour avis laisse en effet à penser que le simple fait que des zones artificialisées aient vocation à être renaturées suffirait à les considérer comme désartificialisées.

Dans un souci de rigueur, le sous-amendement précise que la désartificialisation ne sera reconnue que si la renaturation a bien été effectuée.

M. Lionel Causse, rapporteur pour avis. Il convient de laisser de la souplesse aux communes littorales qui sont engagées dans un travail de planification territoriale dans lequel elles doivent identifier les zones impactées par le réchauffement climatique. Mon amendement leur permet d'anticiper, tandis que votre sous-amendement les contraint à agir en temps réel. La planification demande du temps et de la concertation. Avis défavorable.

M. Christophe Béchu, ministre. Vous allez un peu trop loin dans la rigueur, monsieur le député.

Si, pour donner droit à compensation, un terrain doit déjà avoir été renaturé, vous ôtez au littoral sa spécificité et vous entrez dans le champ d'application de l'article 13.

Partout en France, afin d'encourager la désartificialisation, le fait de renaturer un espace artificialisé rétablit une possibilité de construire. En vertu de la spécificité du littoral, les espaces qui seront recouverts du fait de l'érosion du trait de côte ouvriront droit à construction dans les communes concernées afin de relocaliser les personnes que l'érosion aura contraintes à quitter leur domicile. Mais ce n'est pas « *open bar* ».

D'abord, les communes doivent être inscrites sur la liste fixée par décret : à l'heure où nous parlons, 126 communes sur les 975 concernées par l'érosion du trait de côte le sont – elles seront prochainement 253 à la faveur de l'actualisation de la liste.

Ensuite, aux termes de l'amendement du rapporteur pour avis, l'éventuel droit à reconstruire est très encadré : on ne prend pas en considération la perspective à la fin du siècle mais les trente ans à venir et on s'appuie sur des études ; il est conditionné à un projet de recomposition spatiale du territoire littoral.

Enfin, seuls les espaces artificialisés donnent le droit à compensation et non la surface recouverte par la mer.

L'amendement et le décret garantissent un encadrement solide. À force de rigueur, votre sous-amendement risque de dévitaliser l'intérêt pour les communes d'anticiper. C'est un outil puissant et indispensable pour réussir dans plusieurs endroits confrontés à l'érosion du trait de côte. Rassurez-vous, l'artificialisation n'augmentera pas, le solde reste à zéro.

Mon avis est donc favorable à l'amendement du rapporteur pour avis et défavorable au sous-amendement.

M. Stéphane Delautrette (SOC). Je l'admets, la rédaction que je propose est peut-être trop stricte. Pour autant, celle du rapporteur pour avis ne garantit pas que les surfaces concernées seront effectivement renaturées. Il y a sans doute un équilibre à trouver.

M. Christophe Béchu, ministre. La garantie existe, à moins de remettre en cause l'érosion du trait de côté. Si vous estimez que les calculs sur la montée de la mer sont faux, vous avez raison de prévoir un mécanisme. Dans le cas contraire, vous avez la garantie que la nature reprendra ses droits, ce qui oblige à anticiper.

Là où le texte issu du Sénat organisait un double comptage trop permissif, votre position est marquée par un excès de rigueur. L'amendement du rapporteur pour avis propose un chemin médian.

M. Emmanuel Maquet (LR). Je souscris au raisonnement de M. le ministre.

Il faut être confronté au problème pour comprendre ce qu'il en est. La baie de Somme, qui est située dans ma circonscription, est un bon exemple.

J'ajoute que les enjeux financiers sont tout autres sur le littoral. La valeur du foncier est considérable pour les maisons face à la mer. Les propriétaires ont du mal à accepter une relocalisation un kilomètre plus loin. À ce jour, nous n'avons pas de réponse satisfaisante à leur apporter.

M. Lionel Causse, rapporteur pour avis. Il est demandé aux élus de travailler sur les trois périodes du ZAN, mais aussi d'identifier les secteurs protégés. Cette démarche permet d'affronter les défis qui vont se présenter rapidement. Il faut faire confiance aux élus locaux et s'appuyer sur les stratégies locales qu'ils définissent.

Toutefois, monsieur Delautrette, je suis à votre disposition, d'ici à la séance publique, pour réfléchir à d'éventuelles améliorations de la rédaction.

M. Stéphane Delautrette (SOC). Je retire le sous-amendement.

Le sous-amendement ayant été retiré, la commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements CD58 de Mme Sophie Panonacle, CD7 de M. Nicolas Ray, CD94 de M. Perceval Gaillard, CD135 de Mme Lisa Belluco et CD65 de M. Stéphane Delautrette tombent.

Amendement CD186 du rapporteur pour avis.

M. Lionel Causse, rapporteur pour avis. Les objectifs de lutte contre l’artificialisation des sols doivent être déclinés territorialement dans le cadre des documents de planification et d’urbanisme.

Cet amendement poursuit la réécriture de l’article 10 afin, pour les communes inscrites sur la liste précitée, d’intégrer plus explicitement les enjeux liés au recul du trait de côte dans les critères de territorialisation des objectifs chiffrés de lutte contre l’artificialisation des sols ; de pouvoir considérer comme désartificialisées des surfaces qui ne le seraient pas encore dans les faits, dès lors qu’elles se situent dans les zones les plus exposées et qu’elles ont vocation à être renaturées dans le cadre d’un projet de recomposition spatiale du territoire littoral.

La reconnaissance des spécificités des zones de montagne dans les documents d’urbanisme est renvoyée au décret précité du 29 avril 2022.

M. Christophe Béchu, ministre. Le rapporteur pour avis continue son salubre travail de toilettage. Pour une plus grande lisibilité, les territoires ultramarins feront ainsi l’objet d’un article spécifique. Leur mention dans l’article 10 est donc supprimée.

La commission adopte l’amendement.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 10 modifié.

Après l’article 10

Amendements identiques CD36 de Mme Marie Pochon et CD95 de Mme Catherine Couturier.

Mme Marie Pochon (Écolo-NUPES). L’eau aménage nos territoires. C’est autour des fleuves, des lacs, des rives, des océans et des mers que se structurent villes et campagnes. Il est absolument crucial, lors de la planification, d’anticiper la disponibilité de la ressource en eau afin de s’assurer, dans les projets de développement urbain, de la capacité des territoires à subvenir aux besoins vitaux des habitants.

Le ZAN doit aider à planifier l’urbanisation et l’artificialisation restante d’ici à 2050. Les sécheresses, les risques d’inondation et tous les impacts des changements climatiques risquent d’interdire l’urbanisation. Mais les prévisions sont difficiles, surtout lorsqu’elle concerne l’avenir, disait Jacques Chirac...

Cet amendement a donc pour objet de prendre en considération, dans les documents d’urbanisme, « les impacts des dérèglements climatiques sur l’habitabilité des territoires, notamment du point de vue de la disponibilité de la ressource en eau, de l’évolution du trait de côte et des risques d’inondation et de submersion ».

Lionel Causse, rapporteur pour avis. Je partage votre préoccupation qui est déjà satisfaite par la loi « climat et résilience ». Avis défavorable.

M. Christophe Béchu, ministre. Avis défavorable.

D'une part, la carte des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) n'est pas complète. D'autre part, nous devrions disposer, dans un an, d'un outil de modélisation de la ressource disponible – Explore 2070 deviendra Explore2 avec le concours de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) et du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

Sans ces outils, les données manquent pour accompagner les élus. La disposition que vous proposez n'est donc pas applicable dès maintenant.

La commission rejette les amendements.

CHAPITRE IV - Prévoir les outils pour faciliter la transition vers le « ZAN »

Article 13 : Prise en compte des efforts de renaturation avant 2031

Amendement de suppression CD91 de M. William Martinet.

Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES). L'article 13 représente une régression disproportionnée pour l'objectif de réduction de l'artificialisation pour la période 2021-2031. Le fait de prendre en considération, dès maintenant, les opérations de renaturation l'affaiblit considérablement.

M. Lionel Causse, rapporteur pour avis. L'article 13 ne remet pas en cause l'objectif auquel nous tenons.

La loi « climat et résilience » ne prend en considération les actions de renaturation qu'à partir de 2031. En étendant à la période 2021-2031, l'article cherche à inciter les collectivités – communes, intercommunalités mais aussi régions – à renaturer dès à présent des espaces. Sa suppression aurait donc un effet néfaste. Avis défavorable.

M. Christophe Béchu, ministre. Cet article a donné lieu à une totale unanimité au Sénat pour une raison simple : il corrige un effet pervers de la loi.

Si celle-ci reste en l'état, il n'y a pas d'intérêt à dépolluer les friches avant 2031 : en effet, si vous renaturez une friche aujourd'hui, cela ne vous donne droit à rien ; si vous le faites à partir de 2031, vous obtenez le droit de construire sur une surface équivalente.

Pour être vertueux, il faut appliquer dès maintenant la compensation. Sinon, on risque d'inciter à conserver des espaces pollués jusqu'en 2031, date à laquelle les règles changeront.

Je comprends ce que M. Martinet a voulu dire après avoir fait une lecture rapide de l'article. Mais celui-ci n'augmente pas l'enveloppe d'artificialisation – cela reste un hectare constructible pour un hectare dénaturé. Autrement dit, si vous transformez une fiche en espace agricole, une surface équivalente est constructible ; si vous construisez sur une friche, cela n'est pas comptabilisé.

Il s'agit vraiment de corriger une coquille. C'est la raison pour laquelle sénateurs, associations et élus locaux ont unanimement approuvé cette disposition. Je vous demande donc de retirer l'amendement.

Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES). Jusqu'en 2031, l'objectif est bien de réduire de 50 % l'artificialisation.

Pour éviter de consommer des surfaces, le droit à construire doit s'appliquer prioritairement sur les friches. Vous l'avez dit, 170 000 hectares de friches sont aujourd'hui disponibles pour continuer à construire sans artificialiser de nouveaux espaces.

Dans le même ordre d'idées, il faudra sans doute préciser la notion de dent creuse. De nombreuses communes appliquent encore le règlement national d'urbanisme et c'est toujours un peu aléatoire.

Dès lors que vous accordez un droit de compensation, vous encouragez mécaniquement l'artificialisation et vous remettez en cause l'objectif de 50 %. C'est l'idée que l'amendement conteste, même si la rédaction mérite peut-être d'être reprise.

Vous offrez des possibilités supplémentaires à des communes qui ont déjà artificialisé. Dans le même temps, nous en avons parlé tout à l'heure, vous n'apportez pas de réponse aux communes vertueuses qui risquent d'être pénalisées et privées de droit à compensation.

M. Christophe Béchu, ministre. La Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), WWF, Humanisme et biodiversité, personne ne conteste la nécessité d'adopter l'article qui corrige l'effet pervers que vous dénoncez.

La sobriété consiste à ne pas dépasser 125 000 hectares d'artificialisation sur dix ans, autrement dit à ne pas enlever plus de 125 000 hectares aux espaces naturels, agricoles ou forestiers.

L'objectif de zéro artificialisation nette ne signifie pas qu'on ne peut plus toucher au moindre centimètre carré ; il impose, pour prendre un hectare quelque part, d'être capable de le rendre à la nature ailleurs.

La coquille législative tient à ce que jusqu'en 2031, on doit diviser par deux l'artificialisation ; ensuite, la renaturation donne droit à une surface de construction équivalente. Tous les spécialistes considèrent que cette règle est un pousse-au-crime : elle incite à conserver les friches jusqu'en 2031, au moment où elles ouvriront des droits à compensation. *In fine*, on n'artificialise pas davantage, puisque le total de ce qui peut être artificialisé jusqu'en 2050 – les trajectoires successives d'artificialisation et les

170 000 hectares de friches – ne change pas. Mieux, à court terme, on encourage à commencer par la dépollution des friches.

M. Hubert Ott (Dem). Certaines renaturations permettent de recréer des environnements favorables à la biodiversité. Je pense aux milieux humides restaurés à l'issue de l'exploitation de carrières et de gravières. Nous avons tout à gagner à encourager la renaturation de zones artificialisées de ce type.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques CD103 de Mme Pascale Boyer, CD134 de M. Vincent Thiébaud et CD137 de Mme Aude Luquet ; sous-amendement CD192 du rapporteur pour avis.

Mme Pascale Boyer (RE). L'amendement CD103 vise, d'une part, à prendre en considération l'ensemble du territoire concerné pour comptabiliser la renaturation – pas seulement la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale – ; d'autre part, à renvoyer au niveau réglementaire la nomenclature des surfaces artificialisées et non artificialisées.

M. Vincent Thiébaud (HOR). L'article 13 est essentiel pour éviter la capitalisation foncière et inciter les communes à exploiter les friches afin d'atteindre l'objectif ZAN. L'amendement CD134 vise à élargir le périmètre pris en compte pour apprécier la renaturation.

M. Lionel Causse, rapporteur pour avis. Je suis favorable aux amendements sous réserve du sous-amendement, qui a pour objet d'en simplifier la rédaction. La déduction de la consommation des surfaces renaturées sera ainsi comptabilisée à l'échelle des territoires.

La commission adopte successivement le sous-amendement et les amendements sous-amendés.

En conséquence, les amendements CD110 de Mme Lisa Belluco, CD66 de M. Stéphane Delautrette et CD111 de Mme Lisa Belluco tombent.

Amendements identiques CD189 de Mme Pascale Boyer, CD190 de M. Vincent Thiébaud et CD191 de Mme Aude Luquet

Mme Pascale Boyer (RE). Il s'agit de préciser la rédaction du Sénat en supprimant les alinéas 3 et 4, qui apportent des précisions qui relèvent du règlement.

M. Vincent Thiébaud (HOR). Le règlement permet davantage de souplesse sur ces sujets de nomenclature des surfaces artificialisées et non artificialisées.

M. Lionel Causse, rapporteur pour avis. Avis favorable. Le Sénat a introduit à l'article 13 une disposition visant à ne pas considérer comme artificialisés les espaces utilisés temporairement pour des travaux ou des aménagements, puis restitués à la même catégorie de surfaces non artificialisées. Cette disposition relève de la nomenclature des surfaces artificialisées et non artificialisées, donc de la voie réglementaire. Les surfaces qui sont

temporairement artificialisées au sens de cette nomenclature seront considérées comme non artificialisées une fois qu'elles auront fait l'objet d'opérations de renaturation.

*La commission **adopte** les amendements.*

*En conséquence, les amendements CD123 de M. Philippe Lottiaux, CD67 de M. Stéphane Delautrette, CD149 de M. Philippe Lottiaux, CD53 de M. Pierre Cordier et CD75 de M. Bertrand Sorre **tombent**.*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 13 **modifié**.*

Après l'article 13

Amendement CD42 de M. Francis Dubois

M. Francis Dubois (LR). Il s'agit de remplacer l'obligation de renaturation par une obligation de désimperméabilisation ou de végétalisation. En effet, la renaturation, au sens de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, est une opération complexe et coûteuse. Elle est punitive pour des départements comme la Corrèze qui ont su protéger leur environnement. Je ne sais pas comment les communes feront pour mener à bien des renaturations.

Je propose donc un assouplissement.

M. Lionel Causse, rapporteur pour avis. Les actions de désimperméabilisation et de végétalisation font partie des actions de renaturation. Le décret relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols précisera la nomenclature. En particulier, les surfaces végétalisées à usage de parc ou jardin public, quel que soit le type de couvert, pourront être considérées comme non artificialisées. Votre amendement est donc satisfait.

*L'amendement est **retiré**.*

Amendement CD40 de M. Francis Dubois

M. Francis Dubois (LR). Il s'agit d'une demande de rapport au sujet du problème posé par l'amendement précédent. Je le retire.

*L'amendement est **retiré**.*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, **modifiées**.*

Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mardi 13 juin 2023 à 21 h 35

Présents. - M. José Beaurain, Mme Lisa Belluco, M. Jean-Yves Bony, Mme Pascale Boyer, M. Guy Bricout, M. Anthony Brosse, M. Sylvain Carrière, M. Lionel Causse, M. Mickaël Cosson, Mme Annick Cousin, Mme Christine Decodts, M. Stéphane Delautrette, M. Vincent Descoeur, M. Laurent Esquenet-Goxes, Mme Sylvie Ferrer, M. Daniel Grenon, M. Yannick Haury, Mme Chantal Jourdan, Mme Florence Lasserre, Mme Sandrine Le Feur, M. Jean-François Lovisolo, Mme Aude Luquet, M. Emmanuel Maquet, Mme Manon Meunier, M. Pierre Meurin, M. Jimmy Pahun, Mme Marie Pochon, M. Nicolas Ray, Mme Violette Spillebout, M. Jean-Pierre Taite, M. Vincent Thiébaud, M. David Valence, M. Pierre Vatin, M. Antoine Vermorel-Marques, Mme Corinne Vignon, Mme Anne-Cécile Violland, M. Jean-Marc Zulesi

Excusés. - M. Christophe Barthès, Mme Nathalie Bassire, M. Jean-Victor Castor, M. Marcellin Nadeau, Mme Christelle Petex-Levet, Mme Claire Pitollat

Assistaient également à la réunion. - M. Francis Dubois, Mme Christine Engrand, M. Dominique Potier, M. Jean-Pierre Vigier