

**Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**  
**Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro**  
**artificialisation nette » au cœur des territoires (n° 958)**

Document faisant état de l'avancement des travaux de  
M. Lionel Causse, rapporteur pour avis

Vendredi 9 juin 2023

**SOMMAIRE**

	Pages
<b>COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI</b> .....	3
Chapitre I <sup>er</sup> – Favoriser le dialogue territorial et renforcer la gouvernance décentralisée .....	3
<i>Article 3</i> (article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets) : Conférences régionales de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols .....	3
Chapitre III – Mieux prendre en compte les spécificités des territoires .....	8
<i>Article 6</i> (articles L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales et L. 141-8 du code de l'urbanisme) : Renforcement de la prise en compte des efforts passés de sobriété foncière .....	8
<i>Article 8</i> (articles L. 141-8 et L. 141-8-1 [nouveau] du code de l'urbanisme ; article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales) : Instauration d'une part réservée au développement territorial .....	11
<i>Article 10</i> (article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ; articles L. 4251-1 et L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales ; articles L. 141-8 et L. 151-5 du code de l'urbanisme) : Prise en compte des spécificités des communes littorales soumises à l'érosion côtière, des zones de montagne et des communes ultramarines dans les documents d'urbanisme .....	15
Chapitre IV – Prévoir les outils pour faciliter la transition vers le « ZAN » .....	21

*Article 13* (article 194 de la loi n° 2021 1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets) : Prise en compte des efforts de renaturation avant 2031 et non-comptabilisation des espaces temporairement artificialisés..... 21

**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**..... 25

PROJET

# COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

## CHAPITRE I<sup>ER</sup>

### Favoriser le dialogue territorial et renforcer la gouvernance décentralisée

#### Article 3

(article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets)

#### **Conférences régionales de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols**

*La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.*

Cet article vise à modifier la composition de la conférence des schémas de cohérence territoriale (Scot), instaurée par la loi dite « climat et résilience », afin de la transformer en conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols, réunissant des représentants de tous les acteurs locaux, selon une représentation équilibrée des territoires.

Cette conférence régionale a une compétence générale d'avis sur les sujets liés à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Elle est notamment consultée pour la qualification des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur ainsi que des projets d'envergure régionale. Elle peut également élaborer une proposition relative à la fixation et à la territorialisation des objectifs régionaux en matière de réduction de l'artificialisation des sols, dans le cadre de l'inscription de ces objectifs par la région dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet). Elle établit enfin un bilan annuel de la mise en œuvre de ces objectifs.

## I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### A. LE TEXTE INITIAL

L'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience », a instauré une conférence des schémas de cohérence territoriale (Scot) comme espace privilégié de concertation au niveau régional pour parvenir à une division par deux de la consommation d'espaces naturels et forestiers d'ici à 2031, par rapport à ce qui a été consommé dans les dix ans précédant la loi, puis pour mettre en œuvre une politique de « zéro artificialisation nette » (ZAN) d'ici 2050.

La conférence des Scot réunit, dans chaque région, l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et autres structures qui élaborent des Scot. Les EPCI et communes non couverts par des Scot y sont également représentés. La conférence des Scot peut transmettre à la région, en charge du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), une proposition relative à l'établissement des objectifs régionaux en matière de réduction de l'artificialisation nette et notamment à leur déclinaison en objectifs infrarégionaux. Le Sraddet ne peut pas être modifié pour intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation avant la transmission de cette proposition ou, en l'absence de transmission, avant l'expiration d'un délai de huit mois à compter de la promulgation de la loi « climat et résilience ».

À ce jour, la plupart des conférences ont transmis leurs propositions. Selon les indications fournies par la Fédération nationale des Scot, toutes les conférences des Scot ont en effet été réunies entre six et huit fois par espace régional. Toutefois, les propositions faites par ces conférences vont rarement jusqu'à un chiffrage précis en hectares de réduction. Les associations environnementales telles que France Nature Environnement soulignent ainsi un manque d'efficacité associé aux conférences des Scot et regrettent également un défaut de représentation de ces mêmes associations dans ces instances, ainsi que d'institutions directement concernées par les enjeux de renaturation et de biodiversité telles que les agences de l'eau.

La conférence des Scot a également pour mission de rendre, au plus tard trois ans après sa première réunion (soit au plus tard le 22 février 2025, c'est-à-dire un an après la date limite de modification des Sraddet), un bilan de l'intégration et de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation nette fixés en application de l'article 194 de la loi « climat et résilience ».

Au-delà des conférences des Scot, le droit de l'urbanisme prévoit d'ores et déjà plusieurs instances de coordination ou d'avis sur les documents d'urbanisme. Il s'agit par exemple de la commission de conciliation prévue à l'article L. 132-14 du code de l'urbanisme qui permet, dans chaque département, de rechercher un accord entre les différentes autorités responsables de l'élaboration des documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme (PLU), cartes communales). C'est également le cas de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), prévue par l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. La CDPENAF est consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou usage agricole. S'agissant des procédures d'élaboration et de modification des documents d'urbanisme, elle peut ainsi donner un avis sur un projet de Scot (articles L. 132-12 et L. 143-20 du code de l'urbanisme), sur l'ouverture à l'urbanisation dans les communes non couvertes par un Scot (article L. 142-5 du même code), sur un projet de PLU (articles L. 151-11 à 151-16) et sur un projet de carte communale (article L. 163-4). Son avis est obligatoire lorsqu'un projet de Scot ou de PLU a pour conséquence une réduction des espaces agricoles, naturels ou forestiers ; dans

les autres cas, elle peut être consultée à sa demande. Ces deux instances ont cependant un domaine d'action limité au périmètre départemental. Contrairement à la conférence des Scot, elles ne formulent pas d'avis sur les Sradet. On peut enfin mentionner la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales et des EPCI. Cette conférence peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités et leurs groupements.

Les auteurs de la présente proposition de loi ont estimé que les conférences des Scot ne suffisaient pas à permettre une représentation suffisante de l'ensemble des élus locaux, notamment des communes rurales ou des métropoles. À ce titre, le « chef de filat » confié à la région en matière d'établissement d'objectifs de réduction de l'artificialisation peut laisser craindre, dans certains territoires, une association insuffisante des communes et intercommunalités, auxquelles la loi confie pourtant à titre premier la compétence en matière d'urbanisme. Le présent article propose donc d'assurer cette représentation en étendant la composition des actuelles conférences des Scot à l'ensemble des autorités concernées par cette territorialisation, en la limitant toutefois aux autorités compétentes en matière d'urbanisme.

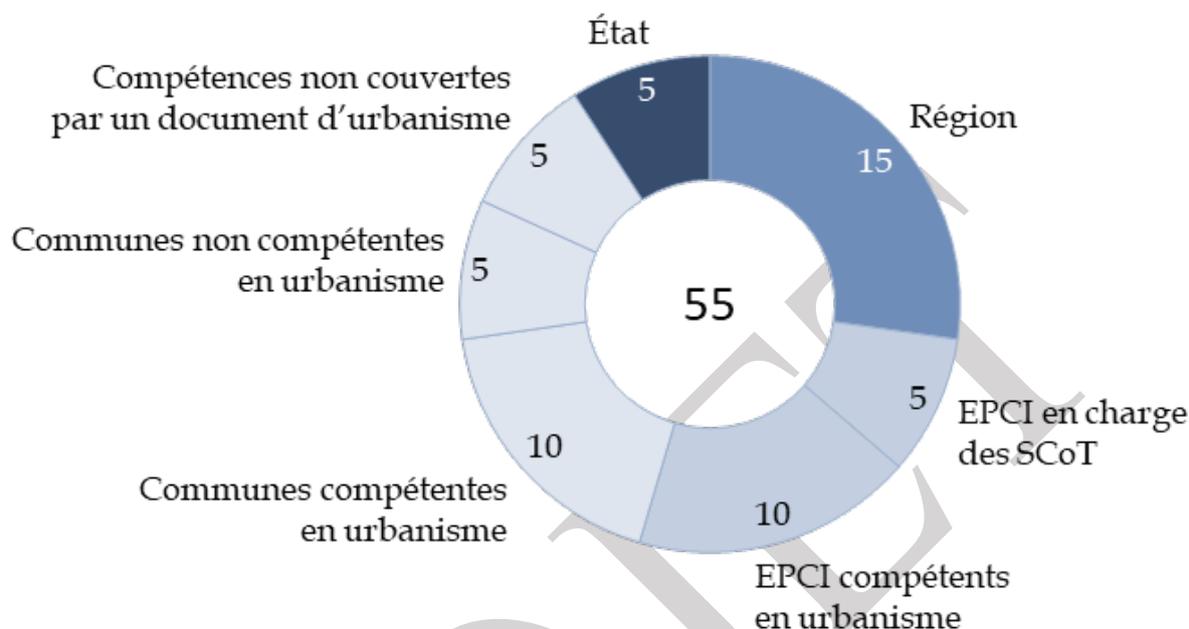
La conférence régionale de gouvernance du « ZAN » réunirait ainsi les membres suivants :

- quinze représentants de la région ;
- cinq représentants des établissements publics en charge de l'élaboration des Scot ;
- dix représentants des EPCI compétents en matière de document d'urbanisme, dont cinq au moins représenteraient les EPCI non couverts par un Scot ;
- dix représentants des communes compétentes en matière de document d'urbanisme ;
- cinq représentants des communes couvertes par un document d'urbanisme mais non compétentes en matière de document d'urbanisme ;
- cinq représentants des communes non couvertes par un document d'urbanisme ;
- cinq représentants de l'État.

La conférence comprendrait également un représentant de chaque département, à titre consultatif. La conférence comprendrait donc au total cinquante-cinq membres, hors membres consultatifs, dont quinze de l'échelon

régional, quinze de l'échelon intercommunal, vingt de l'échelon communal et cinq représentant l'État.

### Composition des conférences régionales de gouvernance du ZAN



Source : rapport de la commission spéciale du Sénat sur la proposition de loi

Alors que le V de l'article 194 de la loi « climat et résilience » prévoit que la conférence des Scot a pour seul objet de transmettre à la région une proposition relative à l'établissement des objectifs régionaux en matière de réduction de l'artificialisation nette, le présent article relatif à la conférence régionale de gouvernance du « ZAN » élargit son champ de compétences et le pérennise. En plus de sa compétence pour avis concernant les objectifs régionaux, la conférence de gouvernance du « ZAN » pourrait ainsi se réunir à l'initiative de la région ou d'un établissement public chargé de l'élaboration d'un Scot, sur tout sujet lié à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols et pourrait également transmettre à l'État des analyses et des propositions portant sur cette mise en œuvre (alinéa 15 de l'article 3). Elle serait également consultée dans le cadre de la qualification des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur (alinéa 16) et dans le cadre de la qualification des projets d'ampleur régionale (alinéa 17). Le président de la conférence régionale de gouvernance pourrait également décider de la réunir à un niveau départemental pour tout sujet lié à la mise en œuvre communale ou intercommunale des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols (alinéa 18). Comme la conférence des Scot, elle serait enfin chargée d'établir un bilan de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols.

Si le principe d'élargir la composition des conférences des Scot semble recueillir un large assentiment parmi les personnes et institutions auditionnées par le rapporteur pour avis, plusieurs estiment que la disposition envisagée par le

présent article risque d'introduire une complexification et un alourdissement des procédures en matière d'artificialisation. L'association Régions de France souligne ainsi le risque de lourdeur administrative qu'emporte la faculté de réunir cette instance régionale à chaque fois qu'un établissement public en ferait la demande. L'Association des maires et des présidents d'intercommunalité de France (AMF) indique qu'il aurait été plus aisé de modifier la composition des conférences des Scot. Par ailleurs, le travail rendu par les nouvelles instances prévues par la proposition de loi pourrait entrer en contradiction avec celui desdites conférences. En revanche, la pérennité apportée par cette conférence régionale en termes d'instance de dialogue entre les collectivités territoriales au niveau régional représente une avancée intéressante. En effet, le cadre des conférences des Scot avait vocation à s'éteindre une fois remises leurs conclusions aux instances régionales, à l'exception du bilan qui devait être fait par ces structures un an après la date limite de réforme des Sradet.

## **B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT**

### **1. L'examen en commission**

Outre trois amendements rédactionnels, la commission a adopté un amendement du rapporteur, M. Jean-Baptiste Blanc (Les Républicains), qui précise que la conférence régionale de gouvernance du ZAN est présidée par le président du conseil régional, afin de faciliter la mise en place et le fonctionnement de cette instance.

### **2. L'examen en séance publique**

En séance publique, le Sénat a adopté plusieurs amendements modifiant l'article 3. Deux amendements identiques de Mme Françoise Gatel (Union centriste) et de Mme Cécile Cukierman (Communiste, républicain, citoyen et écologiste) ont été adoptés pour ouvrir la possibilité, à l'alinéa 3 de l'article, de déterminer la composition et le nombre de membres de la conférence régionale de gouvernance par délibération du conseil régional avec avis favorable, dans un délai de six mois, de la majorité des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme et des conseils municipaux des communes n'ayant pas transféré la compétence en matière de plan local d'urbanisme.

Trois amendements identiques de Mme Françoise Gatel (Union centriste), Mme Nicole Bonnefoy (Socialiste, Écologiste et Républicain) et Mme Laure Darcos (Les Républicains) ont par ailleurs été adoptés à l'alinéa 11 pour prévoir la pleine participation, avec voix délibérative, des représentants des conseils départementaux concernés à la conférence régionale de gouvernance du ZAN.

Par ailleurs, un amendement de M. Max Brisson (Les Républicains) a été adopté, qui ouvre la possibilité de réunir la conférence régionale de gouvernance

du ZAN à un niveau départemental pour tout sujet lié à la mise en œuvre communale ou intercommunale des objectifs de réduction de l’artificialisation des sols (alinéa 18 du présent article).

Enfin, un amendement de Mme Daphné Ract-Madoux (Union centriste) a été adopté afin que les conférences régionales de gouvernance du ZAN transmettent au Parlement, au cours du second semestre de l’année 2027, un rapport sur leurs éventuelles propositions de modification du dispositif de réduction de l’artificialisation des sols (alinéa 25).

\*

\* \*

### CHAPITRE III

#### **Mieux prendre en compte les spécificités des territoires**

##### *Article 6*

(articles L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales et L. 141-8 du code de l’urbanisme)

#### **Renforcement de la prise en compte des efforts passés de sobriété foncière**

*La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l’avis de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire sur cet article.*

L’article 6 vise à mieux prendre en compte les efforts passés de réduction de consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers avant 2031, ainsi que des efforts de réduction de l’artificialisation à compter de 2031, dans la déclinaison des objectifs de lutte contre l’artificialisation au sein des Sraddet.

## **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

### **A. LE TEXTE INITIAL**

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a fixé l’objectif d’atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix prochaines années. Cette trajectoire progressive est à décliner territorialement dans les documents de planification et d’urbanisme.

Afin de prévenir une application uniforme de l’objectif de réduction de l’artificialisation de - 50 % pour la période 2021-2031 qui négligerait de prendre en compte la diversité et les spécificités des territoires, un dispositif de territorialisation a été intégré lors de la navette parlementaire, à l’échelon du schéma régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires et du schéma de cohérence territoriale. Ainsi, l’article 194 de la loi

« climat et résilience » précise que cet objectif de réduction de l'artificialisation inscrit au Sraddet « *est décliné entre les différentes parties du territoire régional* ». Cette déclinaison territoriale a ensuite été précisée par voie réglementaire dans le décret n° 2022-762 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 schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

Parmi ces critères, le décret n'inclut pas directement les efforts réalisés par le passé par les collectivités territoriales pour limiter l'artificialisation. Or, une moindre consommation peut témoigner d'une plus grande sobriété foncière passée. Dans le cas d'une commune vertueuse ayant peu artificialisé, une application uniforme de l'objectif de réduction de moitié de l'artificialisation conduirait à contraindre plus fortement des communes ayant déjà réalisé d'importants efforts, qui devraient désormais atteindre dès 2031 la « quasi zéro artificialisation nette ». M. Pascal Delteil, président du Scot du Bergeracois et animateur de la conférence des Scot de Nouvelle-Aquitaine, a indiqué au rapporteur pour avis que son Scot avait déjà fixé un objectif de diminution de l'artificialisation du foncier de 50 % en 2014, auquel est venu s'ajouter l'objectif de réduire de 50 % cette trajectoire avec la loi « climat et résilience ». Cet exemple démontre, s'il en était besoin, la nécessité de prendre en compte les efforts passés dans le cadre de la territorialisation de l'objectif de ZAN. Par ailleurs, les communes rurales et peu denses disposent par nature d'une moindre surface déjà artificialisée : le recyclage foncier y est donc plus difficile et une plus grande proportion des constructions y résulte forcément de l'artificialisation. Le Sénat a ainsi fait état de sa volonté d'éviter la « muséification » des zones rurales cumulant déjà plusieurs contraintes.

Le présent article prévoit donc de compléter l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales afin de tenir compte 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. À compter de 2031 et pour chaque tranche de dix années, il est également tenu compte de l'effort de réduction de l'artificialisation constaté au cours de la tranche des dix années précédentes. Concrètement, cela implique que lors de la déclinaison des objectifs de réduction de l'artificialisation pour 2021-2031, les Sraddet devront prendre en compte les efforts de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la période 2001-2021. Lors de la déclinaison des objectifs à compter de 2031, ils devront prendre en compte les efforts de réduction de l'artificialisation réalisés lors de la décennie précédente.

Il convient cependant de souligner que les efforts passés des collectivités sont déjà pris en compte dans les Scot. L'article L. 141-8 du code de l'urbanisme, tel que modifié par l'article 194 de la loi « climat et résilience », a en effet prévu sept critères de territorialisation dont doivent tenir compte les schémas de cohérence territoriale dans la déclinaison des objectifs de réduction de

l'artificialisation. Le cinquième critère porte précisément sur les « 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 ».

Cependant, il n'existe pas de dispositif similaire parmi les critères de territorialisation inscrits à l'article R. 4251-3 du code général des collectivités territoriales relatif à la déclinaison des objectifs de lutte contre l'artificialisation par les Srdet. Le décret n° 2022-762 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 schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires qui définit ces critères indique néanmoins, dans sa notice, que le Srdet prévoit « *de fixer les modalités de la déclinaison infrarégionale des objectifs, prenant en compte les efforts de réduction du rythme d'artificialisation des sols déjà réalisés au niveau infrarégional* ». Cependant, à l'inverse du dispositif en vigueur pour les Scot, les efforts de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers entrepris pendant la période 2001-2021 ne sont pas explicitement pris en compte dans la déclinaison territoriale des objectifs de lutte contre l'artificialisation. L'article 6 de la proposition de loi propose donc de mettre au même niveau les Srdet et les Scot au regard de la prise en compte des efforts passés en matière d'artificialisation.

Le présent article soulève toutefois plusieurs difficultés. La première réside dans le fait que remonter jusqu'à vingt années pour prendre en compte les efforts passés constitue un véritable défi en matière d'accès aux données. Interrogé par le rapporteur pour avis, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) estime que ces données n'existent pas sous une forme fiable à si longue échéance. En effet, l'État ne dispose pas de données fiables ou formalisées sur la surface urbanisée de chaque commune française, raison pour laquelle cette donnée n'est pas incluse dans la base de données publique de l'Observatoire de l'artificialisation. Par ailleurs, la définition des critères de prise en compte des efforts passés revêt aussi une importance majeure. Passer par la voie législative pour prévoir cette prise en compte risquerait ainsi, selon l'AMF, de poser deux difficultés *a priori* contradictoires : d'une part, le risque serait de figer des principes dont l'application est très complexe et nécessite de la souplesse ; d'autre part, la loi ne peut probablement pas aller dans un niveau de détail suffisant pour fixer ces critères. À cet égard, une modification directe du décret n° 2022-762 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 pourrait présenter l'avantage d'une certaine souplesse dans la définition des critères et des objectifs, sans contraindre excessivement les autorités en charge de l'élaboration du Srdet.

## B. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

### 1. L'examen en commission

La commission a adopté un amendement du rapporteur, M. Jean-Baptiste Blanc (Les Républicains), qui supprime l'alignement des critères de territorialisation dont doivent tenir compte les Sraddet sur ceux applicables aux Scot, mais qui renforce la prise en compte des efforts passés, afin de la rendre totale, avant et après 2031, et identique entre Sraddet et Scot. Cet amendement vise à garantir la prise en compte équivalente, par les Scot et les Sraddet, des efforts déjà réalisés par les collectivités, dans le cadre de la déclinaison territoriale des objectifs du « ZAN ».

### 2. L'examen en séance publique

Le Sénat a adopté en séance l'article dans sa rédaction issue des travaux de la commission.

\*  
\* \*

#### *Article 8*

(articles L. 141-8 et L. 141-8-1 [nouveau] du code de l'urbanisme ; article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales)

#### **Instauration d'une part réservée au développement territorial**

*La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.*

Cet article vise à instaurer, aux niveaux de la région, du schéma de cohérence territoriale et de l'intercommunalité, une « part réservée au développement territorial ». Cette mise en réserve d'une partie de l'enveloppe affectée à chaque niveau de la déclinaison territoriale des objectifs de réduction de l'artificialisation permettrait d'autoriser, en cours de période décennale, des projets non anticipés et d'abonder l'enveloppe propre de communes ou d'EPCI pour leur permettre d'accueillir des projets d'intérêt pour le développement territorial.

## I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### A. LE TEXTE INITIAL

La fixation d'objectifs quantitatifs de réduction de l'artificialisation, applicables par période décennale, au sein de chaque document régional et de chaque document d'urbanisme local implique un travail important de planification et d'anticipation des besoins des collectivités territoriales. Le dispositif « en

cascade » prévu par la loi est à ce titre contraignant car il impose de réviser l'ensemble des documents d'urbanisme de niveau régional, territorial et local afin d'adapter la répartition des objectifs quantitatifs initialement prévue. Or, les procédures d'évolution des documents d'urbanisme sont lourdes, tant en termes de délais que de coûts.

Les documents de planification de l'échelon régional sont d'abord tenus d'être modifiés d'ici le 22 février 2024, et devront intégrer un objectif de réduction de l'artificialisation au moins égal à 50 % par rapport à celle observée lors des dix années précédant la promulgation de la loi « climat et résilience ». Par le biais du rapport de compatibilité qui soumet les schémas de cohérence territoriale élaborés à l'échelon intercommunal aux Sradet, les Scot devront à leur tour fixer des objectifs de réduction de l'artificialisation dans leur périmètre, cohérents avec les objectifs régionaux d'ici 2026. Enfin, de la même manière, les documents communaux et intercommunaux (plans locaux d'urbanisme et cartes communales) devront intégrer des objectifs compatibles avec ceux inscrits dans le Scot au plus tard en 2027.

La trajectoire de réduction qui sera établie d'ici 2027 contraindra donc les possibilités de construction et d'aménagement jusqu'en 2031, pour ce qui concerne la première tranche décennale de réduction de 50 % prévue par la loi « climat et résilience ». Pour les tranches suivantes, il faudra là aussi prévoir, jusqu'à dix ans à l'avance, les projets envisagés et déterminer en conséquence la répartition de l'effort régional ou territorial ainsi que les objectifs applicables à chaque commune ou établissement public de coopération intercommunale. Le Sénat a estimé que cette rigidité à long terme faisait porter un risque significatif sur les projets locaux d'intérêt communal et intercommunal, qui peuvent plus difficilement être anticipés et ne bénéficieront pas toujours d'une pleine reconnaissance au sein des Scot et des Sradet. De plus, entre 2011 et 2021, 9 811 communes françaises ont consommé moins de 1 hectare, dont 993 n'ayant pas artificialisé du tout. La trajectoire de réduction prévue leur laisserait donc peu de marges de manœuvre pour accueillir de nouveaux projets d'équipements publics ou de développement économique, même dans le cas où ceux-ci présenteraient un intérêt réel pour le territoire.

Le décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 a cependant organisé une possibilité de mutualisation de la consommation d'espaces ou de l'artificialisation résultant de projets dits d'envergure nationale ou régionale. En outre, ce même décret prévoit des critères de territorialisation des objectifs de réduction de l'artificialisation. L'article 3 du décret modifie ainsi l'article R. 4251-3 du code général des collectivités territoriales en intégrant quatre critères de territorialisation :

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 présent article propose de réserver, à chaque étape de déclinaison des objectifs de réduction de l'artificialisation, une part de l'enveloppe globale au profit de projets d'intérêt pour le développement territorial. Cette réserve serait dénommée « part réservée au développement territorial ». Cette part réservée serait ajoutée à la liste des critères de territorialisation définie à l'article L. 141-8 du code de l'urbanisme. Par ailleurs, un nouvel article L. 141-8-1 serait ajouté au code de l'urbanisme afin de préciser que le document d'orientation et d'objectifs des Scot définit une part réservée au développement territorial pour chaque tranche de dix années prévue dans le cadre de la réduction de l'artificialisation. L'article 8 compléterait ainsi le dispositif prévu à l'article 7 de la présente proposition de loi qui garantit déjà une surface minimale de développement communal à hauteur d'un hectare.

Dans le cas de l'article 8, la part réservée au développement territorial serait décidée par l'échelon correspondant, c'est-à-dire par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI, de l'établissement chargé du Scot ou de la région, selon les cas. Pour les communes qui se situent en dehors des territoires dotés de Scot et de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), le Sraddet serait le cadre désigné pour fixer le dispositif de part réservée, ce qui reviendrait à donner aux régions une responsabilité dans le développement communal dont l'association Régions de France a indiqué au rapporteur pour avis qu'elle n'était pas demandeuse. Dans tous les cas, la délibération serait tenue à une obligation de justification des projets retenus, au regard de leur intérêt pour le développement local. L'incompatibilité d'un projet avec les objectifs de lutte contre l'artificialisation de la commune devra aussi être démontrée, afin d'assurer le bon ciblage de la part réservée. Cette part réservée est prélevée sur l'enveloppe d'artificialisation permise par le Sraddet, le Scot ou le PLUi : elle ne vient pas s'y ajouter et ne constitue donc pas une dérogation à la comptabilisation de l'artificialisation.

La catégorie de « projet d'intérêt pour le développement territorial » créée par l'article 8 n'existe pas en droit positif et les critères pour la définir apparaissent trop flous selon votre rapporteur pour avis. L'AMF et d'autres représentants de collectivités locales ont en outre indiqué au rapporteur pour avis que le recours à la voie réglementaire permettrait plus de flexibilité si des ajustements se révélaient nécessaires au regard de l'application complexe et nécessairement différenciée des dispositions relatives à l'objectif de ZAN. Selon

la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), l'addition des dispositions de l'article 7 et de l'article 8 pourrait représenter un risque réel pour l'atteinte de l'objectif de réduction de l'artificialisation, en multipliant les cas d'exemption. Les projets visés par le présent article pourraient en effet intégrer la part d'artificialisation minimale prévue dans le cadre de l'article 7. Toutefois, le rapporteur pour avis pense qu'il serait utile de réfléchir à mentionner explicitement dans le décret relatif aux Sradet, en cours de réforme, la création d'une réserve territoriale au profit des EPCI disposant d'un PLUi.

## **B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT**

### **1. L'examen en commission**

La commission a adopté trois amendements de clarification.

Un premier amendement, présenté par M. Cédric Vial (Les Républicains), a conduit à supprimer la possibilité d'instaurer une part réservée à l'échelon intercommunal (onzième alinéa). La juxtaposition des parts réservées intercommunales et territoriales est en effet source de complexité et susceptible de constituer un doublon.

Sur proposition du rapporteur, la commission a également adopté un amendement COM-78 précisant, au dixième alinéa du présent article, que la part réservée au développement territorial n'emporte aucune dérogation à la comptabilisation de l'artificialisation des sols : elle sera bien prélevée, selon les cas, sur l'enveloppe régionale ou celle du Scot, sans y ajouter de droits supplémentaires.

Enfin, à l'initiative du rapporteur, la commission a adopté un amendement renforçant, au huitième alinéa du présent article, les exigences de justification de la qualification des projets d'intérêt pour le développement territorial et visant à s'assurer qu'un projet éligible à la part réservée ne pourrait pas être réalisé dans les espaces déjà urbanisés de la commune d'accueil.

### **2. L'examen en séance publique**

En séance publique, le Sénat a adopté deux amendements de coordination juridique présentés par le rapporteur.

\*

\* \*

### *Article 10*

(article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ; articles L. 4251-1 et L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales ; articles L. 141-8 et L. 151-5 du code de l'urbanisme)

## **Prise en compte des spécificités des communes littorales soumises à l'érosion côtière, des zones de montagne et des communes ultramarines dans les documents d'urbanisme**

*La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.*

Cet article vise à décompter du calcul de l'artificialisation les parcelles rendues inutilisables en raison de l'érosion côtière et à ne pas comptabiliser la consommation foncière due à une relocalisation de parcelles touchées par le recul du trait de côte.

Il inscrit la prise en compte des spécificités des communes littorales, des communes de montagne ainsi que des territoires ultramarins dans les documents d'urbanisme.

Enfin, le présent article prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement devant évaluer l'impact de l'application de l'objectif « zéro artificialisation nette » dans les départements et régions d'outre-mer.

## **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

### **A. LE TEXTE INITIAL**

#### **1. Adapter le mode de calcul de l'artificialisation pour les communes littorales soumises à l'érosion côtière**

##### ***a. Les communes littorales sont soumises à un régime d'extension urbaine spécifique***

L'article L. 321-2 du code de l'environnement définit les communes littorales comme les communes riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, ainsi que celles riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'État, après consultation des conseils municipaux intéressés.

Depuis la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi « littoral », les communes littorales sont soumises à un régime d'extension urbaine spécifique.

### **Le régime de la loi « littoral »**

La loi « littoral » distingue trois zones :

1° Sur l'ensemble des territoires communaux, l'extension urbaine doit être réalisée en continuité avec les agglomérations et villages existants (article L. 121-8 du code de l'urbanisme). Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages, une extension peut être réalisée uniquement à des fins d'amélioration de l'offre de logements ou d'hébergement et d'implantation de services publics ;

2° Dans les espaces proches du rivage, seule une extension limitée de l'urbanisation est admise ;

3° Dans la bande littorale de 100 mètres à compter de la limite haute du rivage, deux régimes peuvent s'appliquer :

– en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites, de même que l'extension de constructions ou d'installations existantes ;

– les espaces déjà urbanisés sont considérés comme des espaces proches du rivage et l'extension de l'urbanisation y est donc limitée.

L'article L. 121-1 du code de l'urbanisme précise que l'ensemble des dispositions relatives à l'aménagement et à la protection du littoral s'appliquent aux communes littorales ainsi qu'aux communes participant aux équilibres économiques et écologiques littoraux et qui en font la demande. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'État, après avis du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

#### ***b. Le régime d'extension urbaine des communes littorales a été adapté pour prendre en compte le recul du trait de côte***

L'érosion littorale affecte près de 20 % des côtes françaises, équivalents à un linéaire côtier d'environ 920 kilomètres, dont 270 kilomètres présentent une vitesse de recul de plus de cinquante centimètres par an. Selon une étude du Cerema<sup>(1)</sup>, 31 800 bâtiments et près de 47 300 logements pourraient être atteints par le recul du trait de côte à l'échéance 2100. Les communes littorales sont ainsi soumises à deux phénomènes concomitants : une pression anthropique importante favorisant une urbanisation croissante et une érosion du littoral qui expose à un risque de submersion les activités et personnes installées le long des zones côtières.

L'amplification de l'érosion côtière a conduit le gouvernement à adopter, en 2012, une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) définissant les principes communs pour une gestion intégrée des zones côtières : anticipation des évolutions naturelles du littoral, prise en compte des défis socio-économiques et environnementaux et élaboration de projets de territoire et de documents de planification cohérents et concertés. La loi n° 2021-1104 du

---

(1) Cerema, « Connaissance du trait de côte, évaluation prospective des enjeux affectés par le recul du trait de côte », 2020.

22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a consacré au niveau législatif cette stratégie aux articles L. 321-13A et suivants du code de l'environnement.

L'article 239 de la loi « climat et résilience » a renforcé l'identification des communes vulnérables au risque d'érosion côtière en inscrivant à l'article L. 321-15 du code de l'environnement l'obligation de fixer, par décret, une liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme doit être adaptée à l'érosion du trait de côte. Le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral a ainsi identifié 126 communes directement concernées par ce phénomène.

L'article 242 de la loi « climat et résilience » a, de plus, établi deux régimes d'urbanisme s'appliquant en fonction de la temporalité du risque :

– dans les zones où le recul du trait de côte peut survenir dans moins de trente ans, seules peuvent être autorisées les constructions nouvelles nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité de l'eau, ainsi que l'extension de constructions existantes, à condition qu'elles soient démontables ;

– dans les zones où l'érosion côtière peut survenir entre trente et cent ans, la destruction de toute nouvelle construction ainsi que la remise en état du terrain, aux frais du propriétaire, pourront être ordonnées par arrêté du maire lorsque la sécurité des personnes n'est plus assurée (article L. 121-22-5 du code de l'urbanisme).

Ces dispositions ont été complétées par l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte. L'article 7 de l'ordonnance inscrit, dans les articles L. 312-8 à L. 312-10 du code de l'urbanisme, la possibilité pour les communes incluses dans le régime spécifique au recul du trait de côte et qui sont engagées dans une démarche de projet partenarial d'aménagement (PPA)<sup>(1)</sup>, de déroger à titre subsidiaire à certaines règles, notamment l'obligation de construire en continuité de l'urbanisation existante lorsque ces dispositions empêchent la mise en œuvre d'une opération de relocalisation de biens ou d'activités menacées dans des espaces éloignés du rivage, moins soumis à l'érosion.

---

(1) Créé par la loi dite « Elan », le projet partenarial d'aménagement (PPA) est un outil contractuel entre l'État et une ou plusieurs communes ou intercommunalités, ainsi que leur établissement public. Les parties prenantes s'engagent sur les aspects opérationnels et financiers d'une opération d'aménagement. Les « PPA trait de côte » ont été introduits par la loi « climat et résilience » afin de permettre des opérations de relocalisation d'activités et de biens.

***c. Le dispositif proposé : élargir les dérogations accordées aux communes littorales en matière de calcul des zones artificialisées***

L'article 194 de la loi « climat et résilience » fixe un objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols. Il prévoit, pour la première tranche de dix années, une obligation de réduction de la moitié du rythme d'artificialisation observée par rapport aux dix dernières années à compter de la promulgation de la loi, soit 2021-2031. Ce rythme d'artificialisation est calculé en fonction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf).

L'article 10 de la présente proposition de loi vise, en insérant un 3<sup>o</sup> *ter* au III de l'article 194 de la loi « climat et résilience », à permettre aux communes littorales de décompter de l'artificialisation ou de la consommation d'Enaf constatée, les surfaces artificialisées rendues impropres à l'usage en raison de l'érosion côtière, à la condition que ces zones aient fait l'objet d'une renaturation au sens de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme <sup>(1)</sup>.

L'article 10 prévoit également que dans l'ensemble des communes concernées, l'artificialisation des sols ou la consommation d'Enaf résultant de projets de relocalisation liés au recul du trait de côte n'est pas prise en compte dans l'enveloppe territoriale servant à évaluer l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ou de la consommation d'espaces intégrés aux documents de planification.

Auditionnés par votre rapporteur pour avis, le Cerema, France Nature Environnement ainsi que la Fondation pour la nature et l'homme soulignent le risque d'un double décompte des projets de relocalisation foncière. Ces mêmes organisations soulignent également le fait que cette disposition s'appliquerait à l'ensemble des communes littorales. Il leur semble plus logique de cibler cette dérogation vers celles engagées dans une recomposition spatiale de leur territoire en raison du recul du trait de côte dans le cadre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte.

**2. Inscrire la prise en compte des spécificités des territoires de montagne dans les documents d'urbanisme actuels**

L'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite loi « montagne », définit les zones de montagne comme celles se caractérisant par « *des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités économiques* ». Ces zones comprennent les communes où les possibilités d'utilisation des terres sont considérablement limitées et où les coûts des travaux sont accrus du fait de l'altitude.

---

(1) *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.*

Les auteurs de la proposition de loi ont souhaité que les différents documents d'urbanisme, lors de leur révision au regard des objectifs de sobriété foncière, tiennent compte des spécificités des territoires de montagne et des communes littorales pouvant souffrir de conditions géographiques handicapantes. À cet effet, le présent article inscrit cette prise en compte :

– à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales relatif au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;

– à l'article L. 141-8 du code de l'urbanisme relatif au document d'orientation et d'objectifs contenu dans le schéma de cohérence territoriale ;

– ainsi qu'à l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme relatif au projet d'aménagement et de développement durable contenu dans le plan local d'urbanisme.

### **3. La difficile évaluation de la mise en œuvre de l'objectif « zéro artificialisation nette » dans les régions et départements d'outre-mer**

L'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales dispose que les départements et régions d'outre-mer élaborent un schéma d'aménagement régional (SAR) fixant les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Ce schéma doit notamment prendre en compte l'objectif d'artificialisation nette inscrit à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Cependant, la loi « climat et résilience » a introduit un principe d'adaptation pour les territoires ultramarins. Ainsi, contrairement aux régions soumises à un Sradet, la loi laisse le soin aux départements et régions d'outre-mer de fixer leur propre objectif de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour la décennie 2021-2031 et n'impose pas un objectif de - 50 %. Cela, à la condition que les SAR soient modifiés dans un délai de trente mois à compter de la promulgation de la loi, soit avant le 24 février 2024.

Votre rapporteur pour avis note que cette mesure peut sembler disproportionnée alors que les collectivités ultramarines peinent à mettre en œuvre une planification urbaine en raison de modes d'habitat particuliers et du fait d'un habitat spontané exponentiel qui tend à rogner les surfaces agricoles et forestières <sup>(1)</sup>.

Ainsi, afin de permettre une évaluation des besoins spécifiques des communes ultra-marines, le présent article prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement relatif à l'application des objectifs de « ZAN » dans ces territoires. Ce rapport devra présenter des éléments chiffrés d'appréciation, ainsi

---

(1) Rapport d'information n° 5033 de l'Assemblée nationale fait au nom de la délégation aux outre-mer sur l'habitat en outre-mer, février 2022.

que des solutions visant à mieux prendre en compte les spécificités des régions et départements d'outre-mer en termes de droit de l'urbanisme, d'insularité, de diversité des types d'habitat, de recul du trait de côte, de topographie et de développement économique et touristique.

## **B. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT**

### **1. L'examen en commission**

Lors de l'examen de la présente proposition de loi, la commission spéciale a adopté l'amendement COM-83 du rapporteur, M. Jean-Baptiste Blanc (Les Républicains), garantissant le fait que les surfaces artificialisées rendues impropres à l'usage en raison du recul du trait de côte fassent l'objet d'actions ou d'opérations effectives de restauration avant d'être considérées comme renaturées. Votre rapporteur pour avis salue l'adoption de ce dispositif qui vise à concilier les difficultés des communes littorales exposées à l'érosion côtière et les exigences quant à la gestion des terrains perdus afin de ne pas perturber ou polluer les écosystèmes côtiers et marins.

La commission a également adopté l'amendement COM-84 du rapporteur complétant l'alinéa 3 de l'article 10. Cet amendement prévoit que les relocalisations des aménagements et constructions rendues nécessaires en raison du recul du trait de côte fassent l'objet d'une étude préalable de densification prévue à l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme, afin de déterminer les espaces les plus appropriés à la relocalisation.

Enfin, la commission a adopté deux amendements identiques, COM-19 de Mme Viviane Malet (Les Républicains) et COM-33 de Mme Cécile Cukierman (Communiste, républicain, citoyen et écologiste). Ces deux amendements complètent l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales en spécifiant que le schéma d'aménagement régional (SAR) tient compte des contraintes propres et des efforts déjà réalisés par les communes littorales ultramarines soumises à un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)<sup>(1)</sup>. Ce schéma prescrit des sujétions particulières pour la protection du milieu marin, dans l'objectif de concilier développement des activités liées à la mer et préservation des espaces naturels. L'article L. 4433-7-2 précise que le SAR tient lieu, pour les secteurs qu'il détermine, de schéma de mise en valeur de la mer.

### **2. L'examen en séance publique**

En séance publique, les sénateurs ont adopté deux amendements de coordination juridique du rapporteur. L'amendement 256 renvoie l'étude de densification des zones urbanisées à l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme. L'amendement 257 coordonne les modifications apportées à l'article L. 4251-1 du

---

(1) Introduit par l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

code général des collectivités territoriales par l'article 10 de la présente proposition de loi avec les modifications apportées par les articles 6 et 7 de cette même proposition de loi. Ces deux amendements ont reçu un avis défavorable du Gouvernement.

\*

\* \*

## CHAPITRE IV

### **Prévoir les outils pour faciliter la transition vers le « ZAN »**

#### *Article 13*

(article 194 de la loi n° 2021 1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets)

#### **Prise en compte des efforts de renaturation avant 2031 et non-comptabilisation des espaces temporairement artificialisés**

*La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.*

Cet article donne la possibilité aux communes et à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de prendre dès à présent en compte les actions et opérations de renaturation mises en œuvre.

Lors de l'examen de la proposition de loi, le Sénat a introduit une disposition visant à ne pas considérer, à partir de 2031, les surfaces utilisées temporairement pour les besoins de travaux ou d'aménagements comme des surfaces artificialisées au sens de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme.

## **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

### **A. LE TEXTE INITIAL**

La mesure de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers avant 2031 ne prend pas en compte les opérations de renaturation.

#### **1. L'objectif de réduction de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers avant 2031**

Afin d'atteindre l'objectif de « zéro artificialisation nette », l'article 192 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le changement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a introduit un nouvel article L. 101-2-1 au sein du code de l'urbanisme. Cet article inscrit le principe d'une distinction entre le sol artificialisé et le sol non artificialisé en définissant l'artificialisation nette des sols comme « *le solde de l'artificialisation et de la*

*renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnée* ». Cette distinction vise à permettre le suivi des dynamiques d'artificialisation en chiffrant le passage d'une catégorie à l'autre.

L'artificialisation est définie à l'article L. 101-2-1 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* ». Sont ainsi considérées comme artificialisées au sein des documents de planification et d'urbanisme, les surfaces dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites. À l'inverse, sont considérées comme non artificialisées, les surfaces naturelles, nues ou couvertes d'eau, ou végétalisées, constituant un habitat naturel ou encore celles utilisées à usage de cultures.

La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste, pour sa part, 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* ».

Le décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme a précisé la nomenclature de ces surfaces et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme. Ces surfaces sont appréciées compte tenu de l'occupation des sols observée qui résulte à la fois de leur couverture et de leur usage. Le décret a ainsi précisé que les surfaces herbacées à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures sont considérées comme artificialisées, y compris lorsqu'elles sont en chantier ou à l'état d'abandon. À l'inverse, les surfaces d'agriculture urbaine et les surfaces boisées ou arbustives dans l'espace urbain sont considérées comme non artificialisées.

Cependant, cette nomenclature ne s'applique pas pour les objectifs de la première tranche de dix ans prévue à l'article 194 de la loi « climat et résilience ». Pendant cette période transitoire, les objectifs portent uniquement sur la réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

L'article 194 impose ainsi, pour la décennie 2021-2031, un effort de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de moitié par rapport à la décennie précédente. Le III de l'article 194 précise que le rythme d'artificialisation pour la présente décennie ne peut dépasser la moitié de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers observés dans la décennie précédente pour l'ensemble des régions soumises à un Sradet.

La consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés. Cette notion

participe à une démarche de plus en plus étayée d'observation et de suivi de la consommation de l'espace, notamment à travers le portail de l'artificialisation <sup>(1)</sup>.

## **2. Permettre la prise en compte les opérations de renaturation avant 2031**

Le calcul de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers ne prend actuellement pas en compte les opérations de renaturation effectuées avant 2031.

Afin de prendre en compte ces efforts, l'article 13 de la présente proposition de loi propose de retrancher du calcul de la consommation d'Enaf, les surfaces ayant fait l'objet d'actions de renaturation. Cette prise en compte devrait ainsi inciter les autorités compétentes à conduire de telles actions. Cependant, le Cerema, auditionné par votre rapporteur pour avis, alerte sur la difficulté de comptabiliser cette « déconsommation » qui appelle à créer une base spécifique des espaces renaturés.

## **B. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT**

### **1. L'examen en commission**

La commission spéciale a adopté l'amendement COM-90 du rapporteur, M. Jean-Baptiste Blanc. Cet amendement complète le 5° du III de l'article 194 de la loi « climat et résilience » en permettant de décompter des surfaces artificialisées les espaces utilisés temporairement pour les besoins de travaux ou d'aménagements puis restitués à la même catégorie de surfaces non artificialisées. Les modalités de mise en œuvre de ces dispositions seront précisées par un décret en Conseil d'État.

### **2. L'examen en séance publique**

Les dispositions de l'article 13 ont été élargies en séance publique par l'adoption des amendements 260 du rapporteur et l'amendement 102 rectifié *quater* de M. Philippe Tabarot (Les Républicains). Ces deux amendements ont reçu un avis défavorable du Gouvernement.

L'amendement 260 a précisé d'une part, que le fait de retrancher de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, la transformation effective d'espaces urbanisés ou construits en espaces naturels, agricoles et forestiers du fait d'une renaturation, revient à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale. Votre rapporteur pour avis regrette que la prise en compte de la renaturation ne puisse être également menée au niveau des

---

(1) <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/suivi-consommation-espaces-naf>

Sraddet et des Scot, documents de planification et d'urbanisme en charge de la mise en œuvre de l'objectif de sobriété foncière.

D'autre part, l'amendement a précisé que la prise en compte de la renaturation n'est pas automatique mais relève du choix de la commune ou de l'EPCI. En effet, le rapporteur, Jean-Baptiste Blanc, a estimé que l'automatisme de la prise en compte de la renaturation pourrait être problématique pour certaines zones, notamment les friches envahies par la végétation.

L'amendement 102 rectifié *quater* a assoupli les conditions de restitution des espaces utilisés temporairement pour les besoins de travaux ou d'aménagements. Alors que l'amendement adopté en commission prévoyait que cette restitution se fasse dans des conditions identiques à celles d'origines, conformément à la nomenclature précisée par le décret n° 2022-763 du 29 avril 2022, l'amendement a élargi les conditions de la restitution à l'ensemble des catégories de cette nomenclature.

PROJET

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

*(par ordre chronologique)*

### **Table ronde de représentants des collectivités locales**

#### **– Régions de France**

Mme Laurence Rouède, vice-présidente du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine

#### **– Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)**

M. Jean-François Debat, maire de Bourg-en-Bresse, président de l'agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse et membre de l'AMF

#### **– Fédération nationale des schémas de cohérence territoriale (Scot)\***

M. Pascal Delteil, vice-président de la Fédération nationale des Scot, président du Scot du Bergeracois, animateur de la conférence des Scot de Nouvelle-Aquitaine

Mme Stella Gass, directrice

### **Audition conjointe**

#### **– Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)**

M. Pascal Berteaud, directeur général

Mme Annabelle Ferry, directrice « Territoires et ville »

#### **– Fédération nationale des agences d'urbanisme \***

Mme Brigitte Bariol-Mathais, déléguée générale

Mme Zoé Chaloin, chargée de mission « Urbanisme et université »

### **Audition conjointe**

#### **– France Nature Environnement \***

M. Michel Jacod, membre du réseau « Territoires et mobilités durables »

– **Fondation pour la nature et l’homme** \*

M. Rémi Guidoum, responsable « Biodiversité »

*\* Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*

PROJET