

## **Pour une véritable application du “Zéro artificialisation nette” au service de la résilience des territoires**

### **Note de position**

La loi Climat et Résilience, promulguée le 24 août 2021 et basée sur les travaux de la Convention Citoyenne pour le Climat, vise à lutter contre le dérèglement climatique et renforcer la résilience face à ses effets. Elle fixe plusieurs objectifs-clés concernant notamment le logement, les transports, l'alimentation, la consommation, les énergies renouvelables. En particulier, l'**article 191** inscrit l'objectif intermédiaire de **division par deux du rythme d'artificialisation des sols d'ici 2031**, et l'atteinte de l'objectif principal du **Zéro Artificialisation Nette (ZAN) d'ici 2050**.

Cette trajectoire doit être intégrée dans les documents de planification régionale dans un délai de deux ans à partir de la promulgation de la loi, avant d'être déclinée par lien de compatibilité dans les documents d'urbanisme infra régionaux (SCoT, PLU(i) et Cartes communales). **L'Île-de-France, la Corse et les Outre-Mer font exception à l'obligation de diviser par deux le rythme d'artificialisation en 2030, leurs documents de planification n'étant pas mentionnés dans l'article 191 susmentionné.**

### **Contexte : le ZAN, un objectif nécessaire quoique insuffisant**

Le chiffre est désormais connu : l'équivalent d'un département français disparaît tous les 8 ans sous les coups des pelleteuses et bétonneuses.

- Cette urbanisation galopante ne peut pas être imputée qu'à l'augmentation de la population : depuis les années 1980, l'urbanisation augmente trois fois plus vite que la population, faisant de la France un des pays européens qui bétonne le plus frénétiquement son territoire.
- L'Île-de-France fait de surcroît office de mauvais élève en urbanisant selon l'Institut Paris Région 996 hectares par an en moyenne entre 2017 et 2021. Une région dans laquelle sommeillent 4 350 hectares de friches.

Les sols sont pourtant le socle de la vie :

- Ils abritent en leur sein un quart des espèces vivantes et permettent le développement de toutes les espèces faunistiques et floristiques terrestres.
- Ils sont également essentiels aux cycles biogéochimiques : 3ème puits de carbone au niveau mondial, ils jouent un rôle majeur dans la régulation du climat, l'amélioration de la qualité de l'eau et de l'air ainsi que la réduction des pollutions.
- Enfin, ils ont un rôle prépondérant pour faire face aux catastrophes naturelles : alors qu'1m<sup>3</sup> de sol poreux peut contenir entre 100 et 300 litres d'eau, l'imperméabilisation les prive de leur capacité de rétention, démultipliant le risque et les conséquences des inondations.

Le rapport du GIEC nous rappelle que la planification urbaine est un outil majeur pour la mise en place d'un développement résilient, au lieu de la bétonisation déraisonnée qui a cours sur notre territoire.

Dès lors, le ZAN à horizon 2050 est un objectif nécessaire, dont l'ambition aurait vocation à être relevée.

Le ZAN va dans le bon sens, mais n'empêche pas l'urbanisation : il reste possible d'artificialiser si cela est compensé. "L'artificialisation nette" correspond au solde entre les surfaces artificialisées (l'artificialisation brute) et celles renaturées, censées compenser la perte des espaces naturels, agricoles et forestiers. **En Île-de-France, c'est même vers le Zéro Artificialisation Brute (ZAB) qu'il faut se diriger ; notre région est la plus urbanisée de France, jusqu'à 90% en zone dense. Elle est donc davantage vulnérable aux vagues de chaleur, au risque d'inondation, à l'effondrement de la biodiversité et sujette à l'insécurité alimentaire.**

## **Une Proposition de loi sénatoriale tempère l'ambition déjà relative du ZAN et menace la résilience des territoires**

A la suite de la mobilisation de plusieurs acteurs, notamment l'Association des maires de France, mais aussi des fédérations professionnelles, le Sénat a créé en septembre 2022 une **Mission Conjointe de Contrôle (MCC)** relative à la mise en application du ZAN. Présidée par **Valérie Létard** (Union centriste), rapportée par **Jean-Baptiste Blanc** (LR), la MCC a débouché sur une « **Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires** », présentée le **14 décembre 2022**. Cette PPL contient **14 articles** visant à « faciliter l'acceptabilité et la mise en œuvre du ZAN dans les territoires ».

**S'il est nécessaire de définir les modalités d'application du ZAN et de faciliter sa mise en œuvre dans les territoires, les conséquences de cette PPL sur l'artificialisation des sols seraient dramatiques. Par les dispositions qu'elle prend, cette PPL remet clairement en question l'objectif ZAN à horizon 2050 et rend selon nous impossible l'atteinte de cet objectif.**

## Nos propositions

### I. Maintenir la pleine opposabilité du ZAN aux documents d'urbanisme

L'article 2 vise à instaurer un rapport de **prise en compte plutôt que de compatibilité** entre les documents régionaux et les documents d'urbanisme locaux, concernant les trajectoires de réduction de l'artificialisation des sols.

Cet article revient sur la nécessaire "compatibilité" des schémas de cohérence territoriale (SCOT) avec les règles du fascicule des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ce changement du rapport d'opposabilité des documents d'urbanisme, passant de la compatibilité à la prise en compte menacerait l'atteinte de l'équilibre ZAN au niveau national. Si un simple rapport de prise en compte entre les documents régionaux et les documents d'urbanismes locaux est restauré, les documents régionaux ne seront plus prescriptifs empêchant la pleine application du ZAN.

- Nous proposons de supprimer l'article 2.

### II. Affirmer la définition des sols artificialisés

L'article 9 propose la non-prise en compte des surfaces à « usage résidentiel, de loisirs, ou d'infrastructures de transport dont les sols sont couverts par une végétation herbacée », ainsi que les bâtiments agricoles dans l'artificialisation.

Cet article prévoit de considérer les surfaces à « usage résidentiel, de loisirs, ou d'infrastructures de transport dont les sols sont couverts par une végétation herbacée » tels que les parcs, jardins et pelouses, ainsi que les bâtiments agricoles comme des surfaces non-artificialisées. Or, cela reviendrait à uniquement comptabiliser les constructions sur un terrain et non la surface du terrain entière. Les entreprises auraient ainsi seulement à planter du gazon pour conserver du potentiel constructif. Cet article ouvre donc la porte à un surplus d'artificialisation non-justifié au regard de l'objectif ZAN.

- Nous proposons de supprimer l'article 9.

### III. Mettre fin à l'exception francilienne et des îles de division par deux du rythme d'artificialisation des terres en 2020

L'objectif intermédiaire de réduction du rythme de l'artificialisation de moitié dans les dix années suivant la promulgation de la loi est défini explicitement dans l'article 194 III 3° de la loi pour les SRADDET. Afin que l'objectif ZAN puisse être véritablement atteint dans tous les territoires, il nous paraît nécessaire qu'aucune exception à l'application de cet objectif intermédiaire ne puisse exister. Tous les documents régionaux (SDRIF, SRADDET, PADDUC et SAR) doivent traduire la trajectoire de réduction de moitié du rythme d'artificialisation dans les dix années suivant la promulgation de la loi.

- Nous proposons de modifier l'article 194 de la loi Climat et Résilience de 2021. Il doit être inscrit que le rythme prévu dans tous les documents régionaux (SDRIF, SRADDET, PADDUC et SAR) ne peut excéder la moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers observée au cours de la décennie précédant la promulgation de la loi.

#### **IV. Rendre possible l'application du ZAN en Île-de-France**

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris exposait dans son Article 1<sup>er</sup> l'objectif de construire chaque année 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés en Île-de-France. Or, cet objectif apparaît aujourd'hui comme allant à l'encontre du bon sens, des dynamiques démographiques et surtout de la nécessité de tendre vers le ZAN. En effet :

1 – Il s'agit d'un objectif surdimensionné. Construire 70 000 logements par an ne correspond ni aux besoins réels en logement, ni aux dynamiques démographiques à l'œuvre en Île-de-France. En effet, on compte environ 50 000 nouveaux franciliens par an et ce nombre va tendre à diminuer. Dans la région, la taille moyenne des ménages est de plus depuis 2006 de 2,3 personnes. Par ailleurs, le solde démographique est négatif et n'appelle pas à une politique de construction de logements si conséquente. 70 000 logements correspondent par ailleurs à près de 140 000 personnes, si l'on tient compte du taux d'occupation moyen des logements. En revanche, pour répondre au mal-logement, réel et criant dans notre région, il est possible de mobiliser les logements vacants, le recyclage urbain et la conversion de surface de bureaux vides en logements.

2 – D'un point de vue pratique et réaliste, il s'agit d'un objectif difficile à atteindre pour les communes d'Île-de-France, qui se trouvent limitées à la fois en termes de budget et de surfaces disponibles pour construire. Depuis l'instauration de cet objectif, la mise en chantier de plus de 70 000 logements annuellement n'a été réalisé que trois années.

3 – Enfin, ce chiffre de 70 000 logements par an oblige à une artificialisation qui va à l'encontre des objectifs de la loi Climat et résilience et de l'objectif ZAN à 2050. Les communes ne peuvent pas recevoir des injonctions contradictoires : d'un côté réduire leur artificialisation, de l'autre construire toujours plus de logements qui ne répondent pas aux besoins de leurs territoires.

- **Proposition 1 : Nous proposons de supprimer la disposition relative aux 70 000 logements par an de la loi Grand Paris.**
- **Proposition 2 : Nous proposons de diviser l'objectif par 2, et de mentionner la nécessaire atteinte du ZAN dans cet article de la loi.**

Ces demandes, qui concernent principalement l'Île-de-France, dont la situation est particulière dans notre pays, viennent en complément de la position défendue au niveau national par France Nature Environnement.