



Information PRO 2023 n°17 – 13062023 – 2 projets de décret ZAN

ZAN : la nouvelle mouture des décrets du 29 avril 2022 témoigne d'une volonté d'apaisement du gouvernement

Alors que l'Assemblée nationale étudie, mardi 13 juin 2023, en commission, la PPL sénatoriale sur le ZAN, le gouvernement a transmis à plusieurs parlementaires les projets des décrets du 29 avril 2022 réécrits et désormais en consultation publique. Le premier fixe la nomenclature des sols artificialisés quand le second prévoit la territorialisation de l'objectif de ZAN. Tous deux semblent témoigner d'une volonté de concilier les positions des différents acteurs concernés, élus comme ONG de défense de l'environnement, mais laissent toujours certaines questions en suspens.

Plus d'un an après la publication des décrets du 29 avril 2022 sur la nomenclature des sols artificialisés et sur la territorialisation de l'objectif de zéro artificialisation nette dans les documents de planification territoriale (notamment dans les Srdet), le gouvernement a transmis à plusieurs parlementaires les projets de texte réécrits, en vue de l'examen à l'Assemblée nationale de la proposition de loi sénatoriale sur le ZAN à compter du 13 juin 2023. Ces projets sont désormais mis en consultation publique, semblent trouver un point d'équilibre entre les différentes demandes des acteurs, représentants des élus locaux – et notamment de l'AMF qui avait attaqué les deux décrets du 29 avril 2022 devant le Conseil d'État – comme défenseurs de l'environnement. Mais les députés, dans le cadre de l'examen de la PPL sénatoriale, et plus largement les parlementaires dans le cadre d'une commission mixte paritaire, pourraient encore faire évoluer ce cadre et répondre aux interrogations qui restent en suspens.

Le premier projet de décret relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols revoit la nomenclature des sols artificialisés portée par le décret de 2022, tout en conservant le principe d'une occupation des sols observée qui résulte à la fois de leur couverture mais également de leur usage, précise sa notice. Cette nomenclature vient également préciser la définition de l'artificialisation inscrite à l'article 192 de la loi Climat et résilience : 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 donc considérées comme artificialisées par le projet de décret, y compris si elles sont en chantier ou à l'abandon :

- 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 ;

- les surfaces végétalisées herbacées et qui sont à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures.

Sont considérées comme non artificialisées :

- les surfaces qui sont soit naturelles, nues ou couvertes d'eau, soit végétalisées, constituant un habitat naturel ou utilisées à usage de cultures, y compris les surfaces d'agriculture urbaine et les surfaces boisées ou arbustives dans l'espace urbain ;

- les surfaces à usage de culture agricole et qui sont en friches ;

- les surfaces à usage sylvicole ;

- les surfaces végétalisées à usage de parc ou jardin public, quel que soit le type de couvert (boisé ou herbacé) ;

- les surfaces végétalisées sur lesquelles seront implantées des installations de panneaux photovoltaïques qui respectent des conditions techniques garantissant qu'elles n'affectent pas durablement les fonctions écologiques du sol ainsi que son potentiel agronomique.

Le projet précise toutefois les limites de l'usage à faire de cette nomenclature qui n'a pas vocation à s'appliquer au niveau d'un projet, pour lequel l'artificialisation induite est appréciée directement au regard de l'altération durable des fonctions écologiques ainsi que du potentiel agronomique du sol. La qualification des surfaces est seulement attendue pour l'évaluation du solde d'artificialisation nette des sols (flux) dans le cadre de la fixation et du suivi des objectifs des documents de planification et d'urbanisme, ajoute encore la notice, reprenant ainsi les réticences exprimées par l'AMF. Celle-ci insiste pour distinguer le caractère artificialisé ou non d'un sol et sa constructibilité qui ne peut être que définie par un document d'urbanisme, selon elle. C'est ainsi bien à l'autorité compétente de construire un projet de territoire dans son document de planification (Scot, PLU ou carte communale) en conciliant les enjeux de sobriété foncière, de qualité urbaine et la réponse aux besoins de développement local, précise le projet de décret.

Selon la même logique, la Fondation pour la nature et l'homme entend pousser différentes propositions pour rendre plus claire la définition des surfaces artificialisées et mieux prendre en compte la question de la qualité des sols dans la qualification des

surfaces artificialisées et non artificialisées. Elle porte ainsi l'idée d'un DPE des sols réalisé au moment des ventes et des mises en location de terrains nus ou de bâtiments, associé à au moins cinquante mètres carrés de terrain non bâti, qui témoignerait de leurs qualités écologiques et des fonctions biologiques, qu'ils exercent.

Autre écueil possible souligné par l'AMF mais aussi par la Fnau : la difficulté à appliquer cette nomenclature à l'échelle de la parcelle. "Seules l'observation et une classification locales seront garantes de l'application" de cette typologie et de l'entrée de chaque foncier dans telle ou telle catégorie, résume l'AMF. Le projet de décret apporte quelques précisions avec notamment les seuils de référence à partir desquels pourront être qualifiées les surfaces : 50 m² pour le bâti et 2 500 m² pour les autres catégories de surface ; 5 mètres de large pour les infrastructures linéaires et au moins 25 % de boisement d'une surface végétalisée pour qu'elle ne soit pas seulement considérée comme herbacée. Reste la question des données sur la consommation d'Enaf et à partir de 2031 de l'artificialisation, sur lesquelles travaille le Cerema mais qui ne sont toujours pas consolidées.

Le second projet de décret ajuste et complète les modalités d'application du ZAN à l'échelle régionale et infra-régionale, prévues par le second décret du 29 avril pour mieux assurer la territorialisation des objectifs de sobriété foncière et l'équilibre entre le niveau d'intervention de la région d'une part, et d'autre part du bloc communal via les documents d'urbanisme, selon sa notice. Une manière de répondre à l'AMF qui s'opposait à la mise en conformité des Scot et des PLU avec le Sraddet sur ce sujet, selon son inscription dans le fascicule ou dans les règles du document régional. Désormais, le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires prône une approche plus proportionnée et qualitative du rôle de la région vis-à-vis des documents infrarégionaux. Le projet de décret ne prévoit ainsi plus la fixation obligatoire d'une cible chiffrée d'artificialisation à l'échelle infrarégionale dans les règles générales du Sraddet, explique la notice. Toute règle prise pour contribuer à l'atteinte des objectifs dans ce domaine pourra toujours être déclinée entre les différentes parties du territoire régional identifiées par la région en tenant compte nécessairement des périmètres de schéma de cohérence territoriale (Scot) existants, afin de ne pas méconnaître les compétences des échelons infrarégionaux.

Les spécificités locales doivent également être prises en compte dans le rapport d'objectifs du Sraddet, indique le projet de décret, notamment pour la prise en compte des efforts passés des communes littorales ou de montagne et plus particulièrement de celles confrontées à des risques naturels prévisibles ou au recul du trait de côte. La déclinaison territoriale doit également permettre de garantir aux communes rurales (peu denses à très peu denses au sens de l'Insee) une surface minimale de développement, tant au niveau du Sraddet que du Scot, comme l'a proposé le Sénat à travers la notion de "garantie rurale" avec un hectare artificialisable attribué à chaque commune rurale.

Sur ce dernier point, les Chambres d'agriculture France (qui représente le réseau des chambres d'agriculture) entendent fixer des limites à cette garantie rurale (notamment qu'elle bénéficie aux petites communes rurales porteuses de projets de territoires, dans un cadre intercommunautaire) afin de limiter le mitage et freiner la densification. Quand l'AMRF tire la sonnette d'alarme sur les risques de mise sous cloche de nombreux espaces ruraux, que porte la proposition de loi. L'association réclame ainsi l'inscription dans la loi du droit au projet qui permette de porter des projets d'intérêt communal ou multi-communal pour permettre plus à ceux qui ont artificialisé moins.

Enfin, dernier point qui fait toujours débat entre les acteurs, les parlementaires et le cabinet de Christophe Béchu : la prise en compte des projets majeurs, d'envergure nationale ou régionale. Le projet de décret adapte la faculté de mutualisation de la consommation ou de l'artificialisation emportée par certains projets d'envergure régional, qui feront l'objet d'une liste dans le fascicule des règles du schéma, précise sa notice qui prévoit que la liste soit ensuite transmise pour avis aux établissements publics de Scot, aux EPCI compétents et aux communes ainsi qu'aux départements concernés par ces projets.