

Actualités concernant la mise en œuvre de la trajectoire vers le zéro artificialisation nette

Division Aménagement & Partenariat

Sandrine Verhaeghe

Célia Péoc'h

Clément Durmort



Sommaire

1. Rappel loi climat et résilience 2021

- a. La trajectoire vers le ZAN en 2050
- b. Les enjeux de la sobriété foncière

2. Les actualités juridiques : loi du 20 juillet 2023, les décrets

3. La déclinaison des objectifs dans le SRADDET

- a. La territorialisation des objectifs
- b. L'état d'avancement des travaux

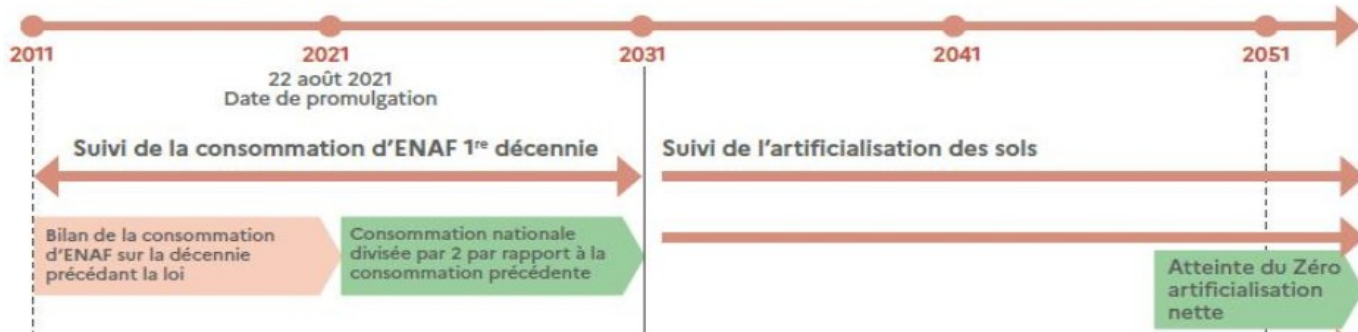
4. La consommation d'espace en Pays de la Loire

- a. Un territoire plus artificialisé que la moyenne nationale
- b. Observations infra-régionales
- c. La prise en compte du ZAN en trois temps
- d. Outils et ressources

1 - Rappel loi Climat & Résilience 2021 : une trajectoire de réduction de l'artificialisation progressive

Deux étapes :

- **2021 - 2031** : division par deux du rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (par rapport à la décennie précédente) => En Pays de la Loire, il s'agit de passer de 20 000 à 10 000 ha.
- **À 2050** : objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) => le solde entre les surfaces nouvellement artificialisées et les surfaces rendues à la nature à l'échelle d'un territoire.



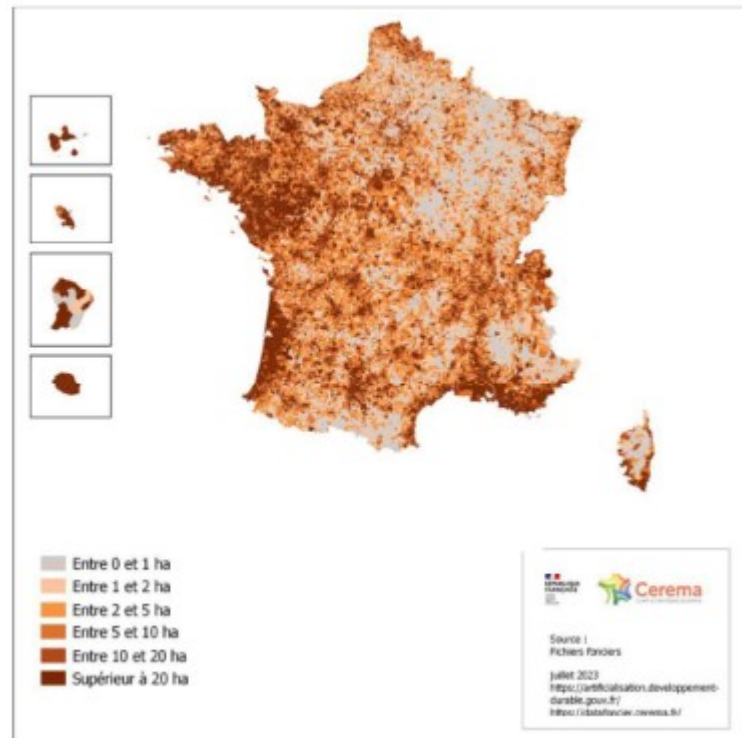
1 - Rappel loi Climat & Résilience 2021 : une trajectoire de réduction de l'artificialisation territorialisée

- Dans les SRADDET : territorialisation de l'objectif régional de – 50 % à l'échelle des SCOT, une répartition uniforme est exclue pour tenir compte des besoins et enjeux locaux
- Puis, déclinaison dans les documents d'urbanisme.

1. Loi climat et résilience – pourquoi cette réforme ?

- 2011- 2021 : 24 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers par an ont été consommés en France, en moyenne. Près de 5 terrains de football par heure

Consommation d'ENAF entre 2011 et 2021



1. Loi climat et résilience – le ZAN, pour répondre à quels enjeux ?

- **Préserver la biodiversité**
- **Lutter contre le réchauffement climatique.**
- Conserver la capacité des terres agricoles à nous **nourrir** : l'artificialisation entraîne une perte de productivité agricole et limite la production alimentaire de nos territoires.
- **Limiter les risques d'inondations**



PRÉFET
DE LA RÉGION
PAYS DE LA LOIRE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

1 - Loi climat et résilience s'inscrit dans la continuité d'autres lois

- Lois de décentralisation de 1983 : objectif de « gérer le sol de façon économe »
- Lois SRU (2002) : « la lutte contre l'étalement urbain » et « l'utilisation économe des espaces », « reconstruire la ville sur la ville ».
- Les collectivités avaient le choix de fixer leurs propres objectifs,
- L'objectif ZAN marque un changement culturel important



11/04/2024



2 - La loi ZAN 2 du 20 juillet 2023

- Loi climat et résilience a fait l'objet de critiques
- La loi ZAN 2 apporte des évolutions pour faciliter la mise en œuvre de la réforme
- Objectifs maintenus : zéro artificialisation nette en 2050 et étape intermédiaire de 2031 ;

2 - La loi ZAN 2 du 20 juillet 2023 - assouplissement du calendrier

Report des délais des échéances d'évolution des documents régionaux de 9 mois et des documents d'urbanisme de 6 mois pour leur permettre d'intégrer et de décliner la trajectoire de sobriété foncière. Soit :

- Pour les SRADDET **avant le 22 novembre 2024**
- Pour les SCoT **avant le 22 février 2027**
- Pour les PLUi, PLU, cartes communales **avant le 22 février 2028**

2 - La loi ZAN 2 du 20 juillet 2023 - pérennisation de la concertation locale sur le ZAN

- Volonté du législateur de renforcer le dialogue territorial entre les différentes échelles de territoire : **Conférence régionale de gouvernance (CRG) de la politique de réduction de l'artificialisation des sols** instituée dans chaque région, présidée par l'exécutif régional. Elle remplace la conférence des SCoT ;
- **Composition : Etat ; EPCI ; SCOT ; communes ;**
- Première réunion a eu lieu le **9 février 2024** en Pays de la Loire ;
- **Réunie à l'initiative de la région ou d'un SCoT sur tout sujet lié à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ;**
- **Consultée sur la qualification des projets d'envergure nationale et européenne (PENE) en amont de l'arrêté liste et sur les projets d'envergure régionaux ;**
- **Élabore un bilan de mise en œuvre des objectifs.**

2 - La loi ZAN 2 du 20 juillet 2023 - les projets d'envergure nationale et européenne (PENE) décomptés au niveau national

- Mutualisation entre les régions : une consommation foncière des PENE **décomptée au niveau national et non régional ou local** ;
- **Un forfait national de 12 500 ha pour la période 2021-2031**, dont **10 000 ha** font l'objet d'une **péréquation entre régions couvertes par un SRADDET entraînant une réduction de 54,5 % de la consommation d'ENAF (pour prendre en compte ce forfait)** ;
- **Arrêté ministériel** fixant la liste des projets recensés au niveau national au regard des catégories fixées par la loi (DUP en CE ; lignes ferroviaires ; projets industriels majeurs ; Grand Port ; opération d'aménagement de l'État ; défense ; prisons...) et en raison de leur intérêt général majeur, après avis des régions et de la conférence régionale de gouvernance ;
- Création de **commissions régionales de conciliation**, en cas de désaccord sur l'intégration d'un PENE dans l'arrêté ministériel ;

2 - La loi ZAN 2 du 20 juillet 2023 - PENE - déclinaison en Pays de la Loire

- Le projet d'arrêté sur les PENE comporte deux listes. Il a été soumis à la consultation de la Région pour avis et à la CRG pour des propositions éventuelles. **Avis défavorable de la CRG et de la Région. Cette dernière a proposé une nouvelle liste de projets.**
- Le ministère examine actuellement quelles évolutions peuvent être apportées à ces listes.
- En cas de désaccord persistant, saisine de la commission de conciliation ;
- Le calendrier est le suivant :
 - première quinzaine d'avril 2024 : consultation du public, d'une durée d'au moins 21 jours
 - début mai : passage au Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN)
 - mai 2024 : publication arrêté PENE

2 - La loi ZAN 2 du 20 juillet 2023 « Garantie communale »

Une **surface minimale d'1 hectare** de consommation est garantie à toutes les communes couvertes par un document d'urbanisme prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026, pour la période 2021-2031. Elle est prise en compte dans la **territorialisation** des objectifs de sobriété foncière définis par le SRADDET.

- Vise à répondre aux inquiétudes des communes dont la consommation foncière est historiquement faible ;
- De nature à inciter les collectivités à se doter d'un document d'urbanisme.

2 - Décrets récemment publiés

Décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols

- **Critères de territorialisation de l'objectif de sobriété par le SRADET renforcés** avec prise en compte efforts passés et spécificités locales (communes littorales, dont risques naturels et recul trait de côte ; maintien et développement des activités agricoles ;
- **Cible chiffrée d'artificialisation à l'échelle des SCOT dans les règles générales du SRADET : plus d'obligation mais faculté maintenue ;**

Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols

- **Nomenclature applicable à partir de 2031 sur la définition artificialisé /non artificialisé stabilisée ;**
- **Faculté de qualifier comme non artificialisés les parcs et jardins publics, boisés ou non ; les panneaux photovoltaïques au sol respectant les critères loi C&R+ loi APER ;**
- **Rapport local : précisions sur le contenu du rapport local de suivi de l'artificialisation des sols (triennal).**

Décret n° 2023-1098 du 27 novembre 2023 relatif à la composition et et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols

Décret n° 2023-1408 du 29 décembre 2023 définissant les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espace au titre du 6° du III de l'article 194 de la loi « Climat et résilience »

Décret n° 2023-1259 du 26 décembre 2023 précisant les modalités d'application de la définition de la friche dans le code de l'urbanisme

3 - La déclinaison des objectifs de sobriété foncière dans le SRADDET

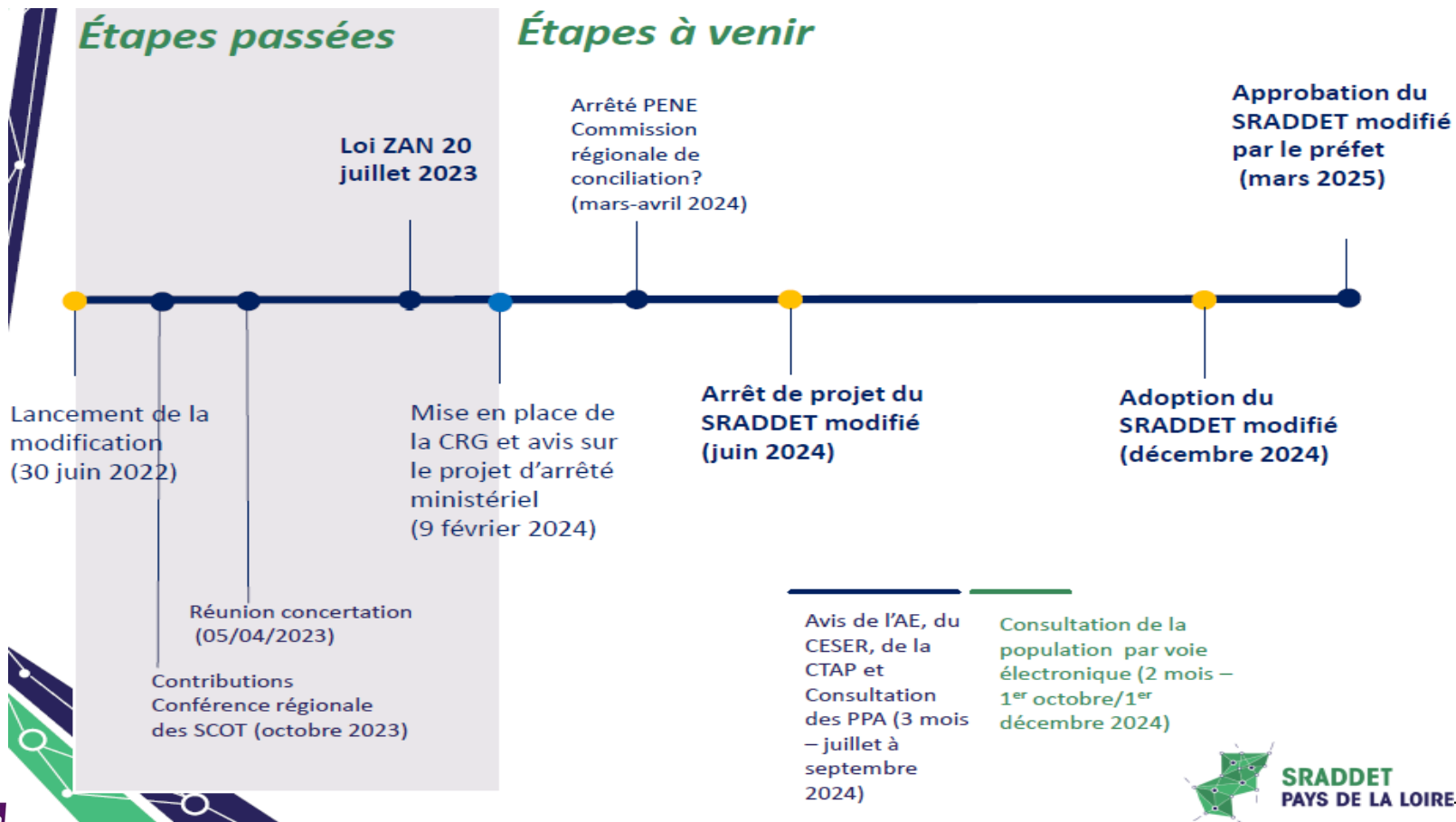
- 7 juillet 2022 : engagement de la procédure de modification du SRADDET - demande de différenciation à -34 %,
- 21 septembre 2022 : transmission de la note d'enjeux de l'État ;
- 5 avril 2023 : ajournement du calendrier de la modification en raison des travaux législatifs.
- Janvier 2024 : porter à connaissance complémentaire de l'État
- 9 février : présentation par le Conseil régional d'un projet de territorialisation de l'objectif régional de 54,5% lors de la CRG (sous la forme de pourcentage de réduction à l'échelle des SCOT).

3 - La déclinaison des objectifs de sobriété foncière dans le SRADDET : la territorialisation à l'échelle des SCOT

Les critères fixés par la loi pour répartir l'objectif régional de – 54,5 % :

- Les efforts passés
- Les enjeux de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers
- Les dynamiques démographiques et économiques prévisibles
- Les enjeux de recompositions spatiales face aux risques naturels et à l'érosion côtière
- Le respect de la garantie communale

3 - La déclinaison des objectifs de sobriété foncière dans le SRADDET : calendrier

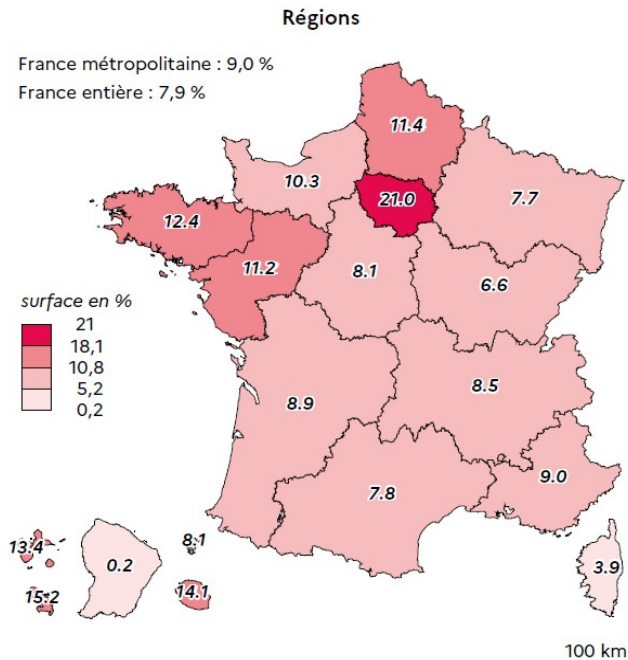


4. LA CONSOMMATION D'ESPACE EN PAYS DE LA LOIRE

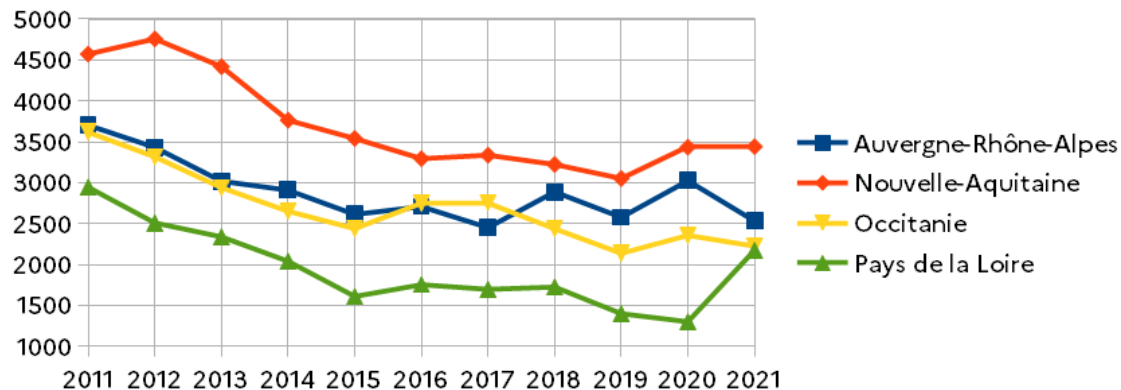
- 1) Un territoire plus artificialisé que la moyenne nationale
- 2) Observations infra-régionales
- 3) La prise en compte du ZAN en trois temps
- 4) Outils et ressources

1. Un territoire régional plus artificialisé que la moyenne nationale

Part des sols artificialisés selon les régions en 2018



- 6^e rang des 12 régions pour l'évolution de la consommation d'espace, au 4^e rang pour le volume consommé
- Les facteurs explicatifs : une géographie favorable à l'étalement urbain et un dynamisme démographique
- L'artificialisation porte en priorité les espaces agricoles
- Les pôles urbains et la bande littorale sont les territoires les plus artificialisés
- Consommation ENAF 2011 – 2020 : 20 000 ha



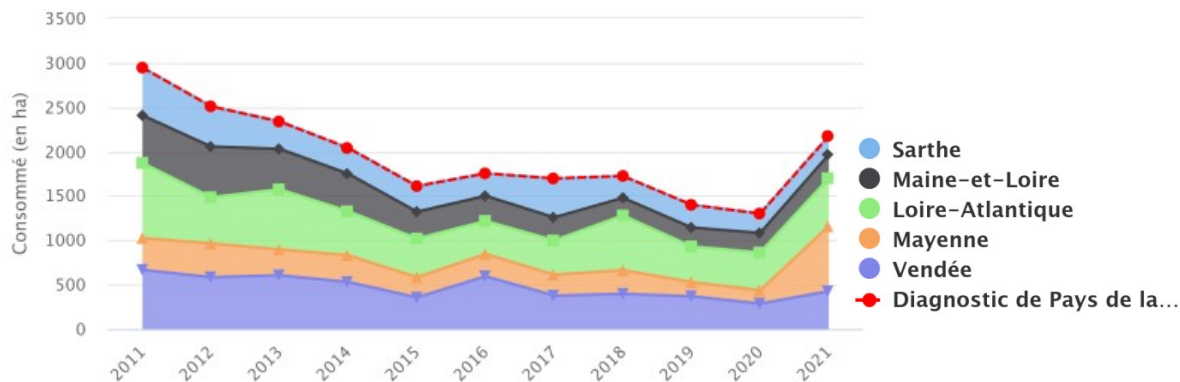
Source données : Mon diagnostic artificialisation

Source : Agreste - Enquêtes Teruti 2017-2018-2019

2. Observations infra-régionales

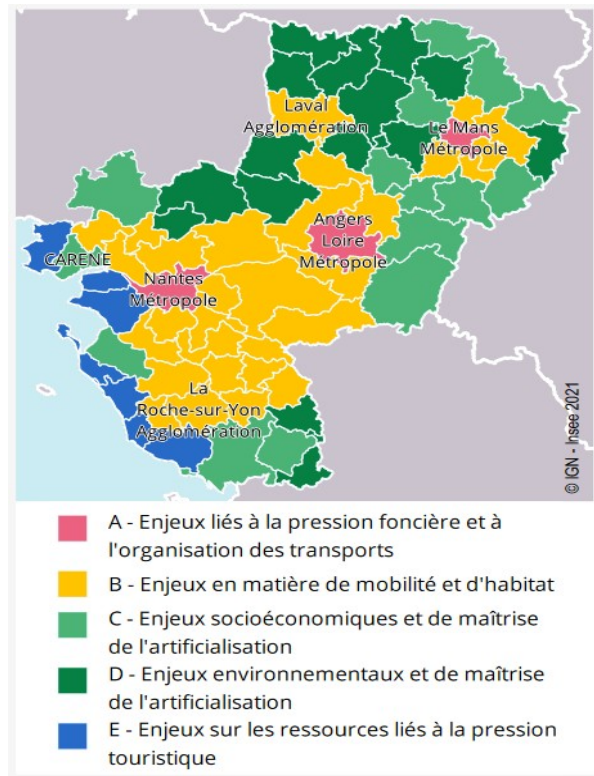
- Les deux départements littoraux captent la majorité de cette artificialisation nouvelle
- De petites communes et les villes moyennes voient leur consommation d'espaces augmenter plus vite malgré le fait que leur population augmente peu ou décroît
- Les espaces sont consommés à des fins avant tout résidentielles

Evolution de la consommation d'ENAF par départements



Source : Mon diagnostic artificialisation

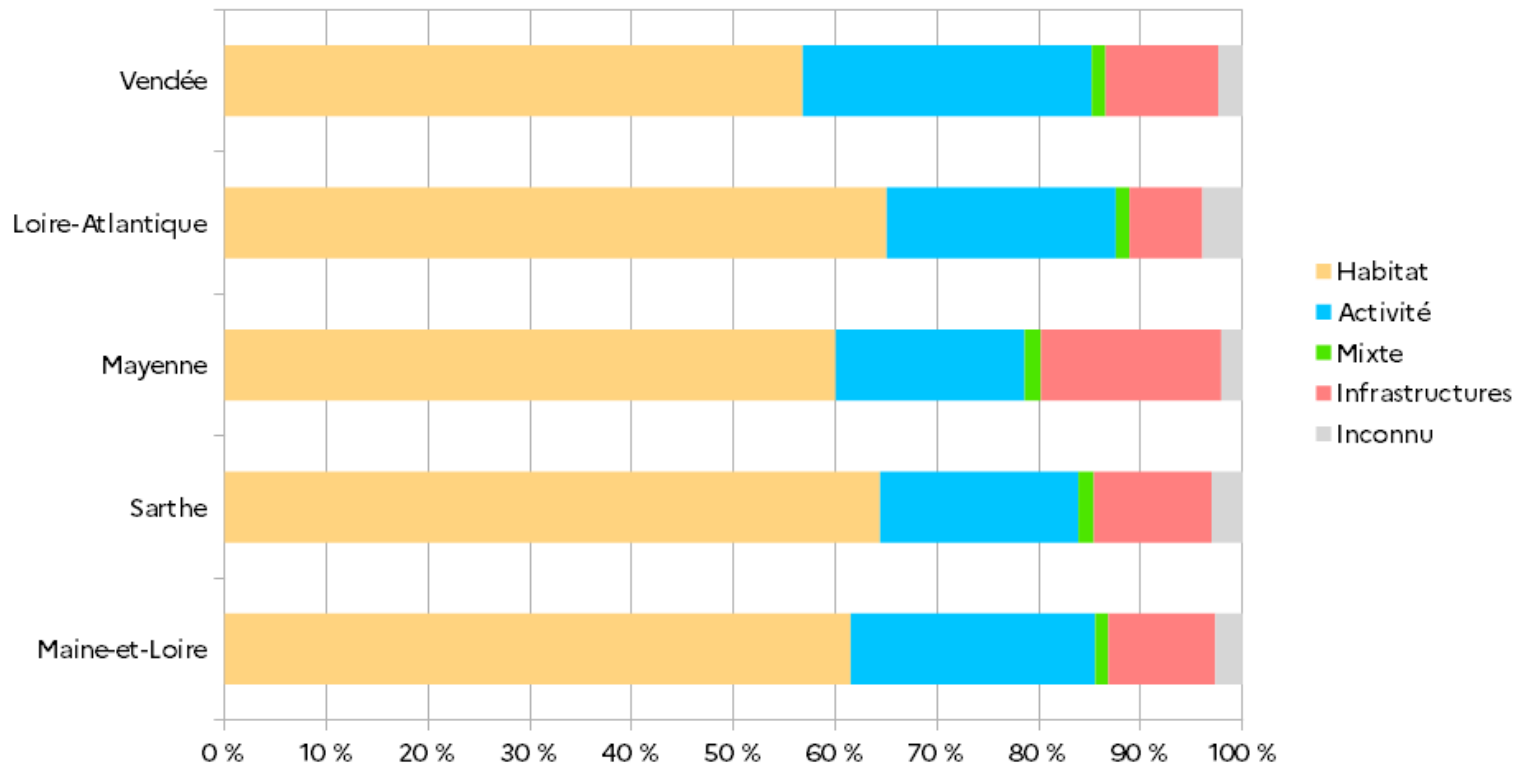
Dynamisme démographique et rythme de consommation d'espace en Pays de la Loire (2009-2019)



Source : Insee, Février 2023

2. Observations infra-régionales

Consommation d'ENAF par département (2011-2022)

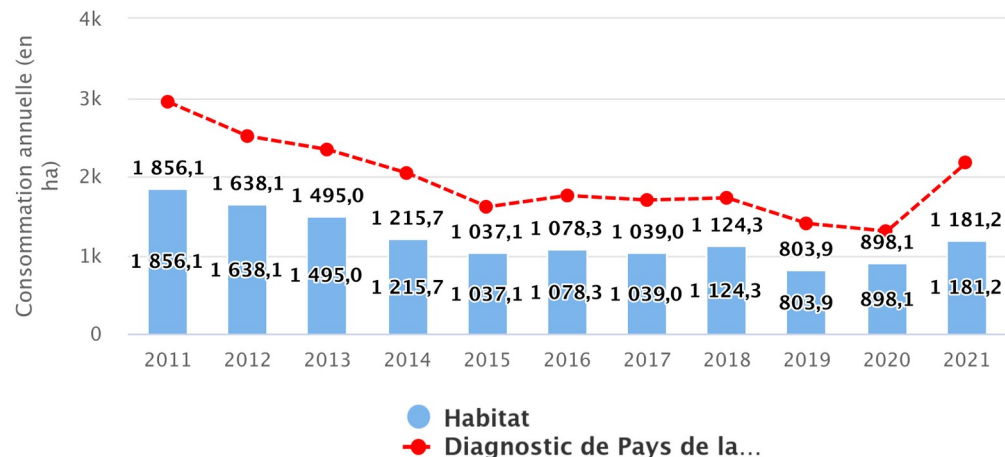


Source données : Mon diagnostic artificialisation

Habitat : premier poste de consommation foncière entre 2011 et 2021

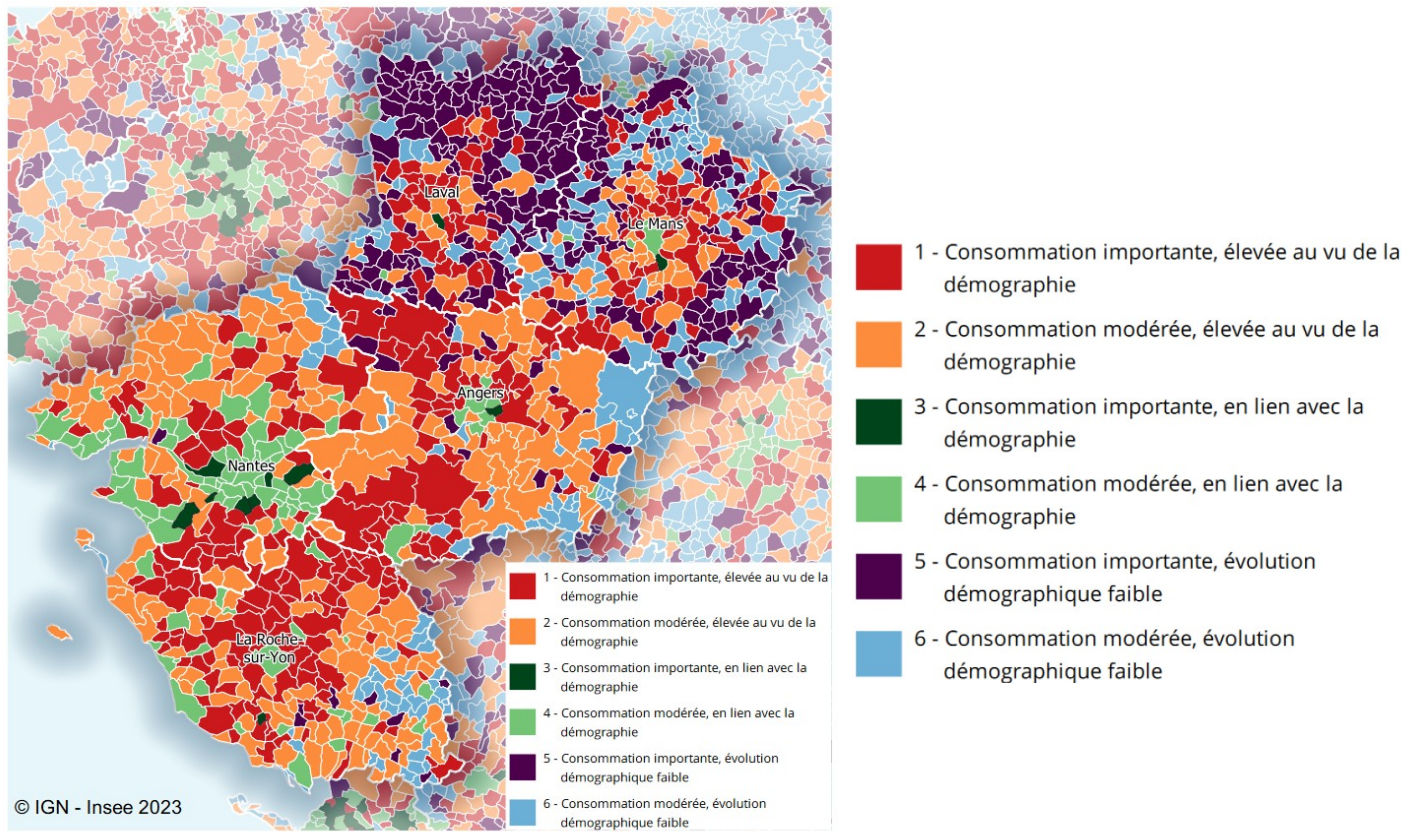
- Entre 2009 et 2019, la surface ligérienne consommée pour l'habitat augmente de 8,2 %, soit 2,5 fois la superficie de Nantes
- 62 % des logements ligériens supplémentaires sont des maisons
- Les logements secondaires sont plutôt présents sur le littoral
- La moitié des communes consacrent 83 % leurs surfaces à de l'habitat

Consommation annuelle d'ENAF pour l'habitat



Source : Mon Diagnostic Artificialisation

Habitat : premier poste de consommation foncière entre 2011 et 2021

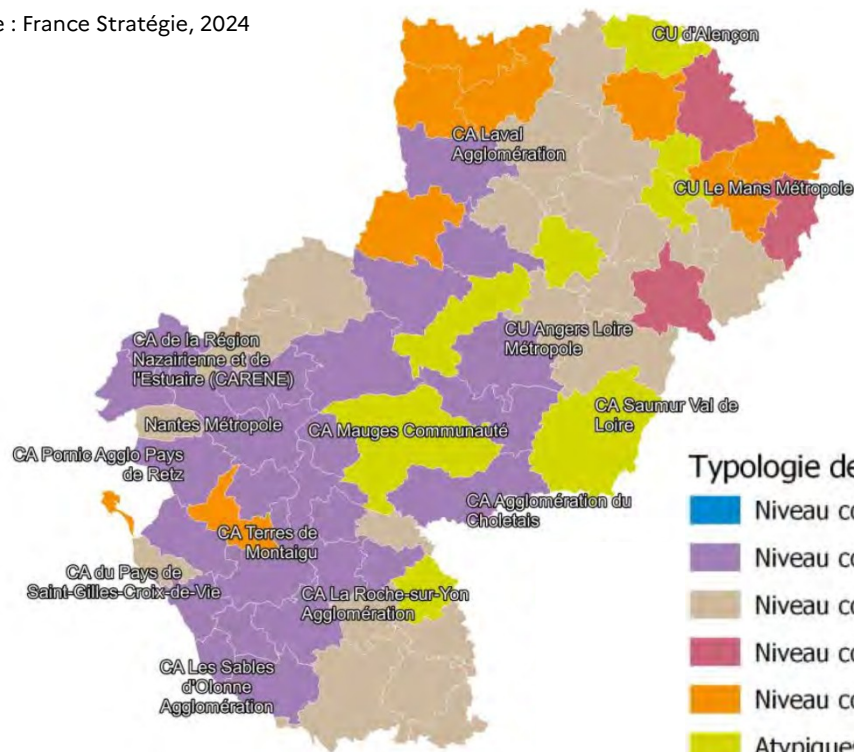


Sources : Cerema, portail de l'artificialisation des sols, fichiers fonciers de 2009 à 2019 ; Insee, RP de 2009 à 2019.

2. Observations infra-régionales (France Stratégie)

Carte 1 – Typologie de la consommation d’espaces des EPCI en Pays de la Loire

Source : France Stratégie, 2024



Efficacité de consommation : évolution du nombre de **ménages** ou du nombre d'**emplois** pour un hectare nouvellement consommé

Typologies de la consommation d’espaces des EPCI au sein de la région en fonction du nombre d’emplois créés et de nouveaux ménages accueillis

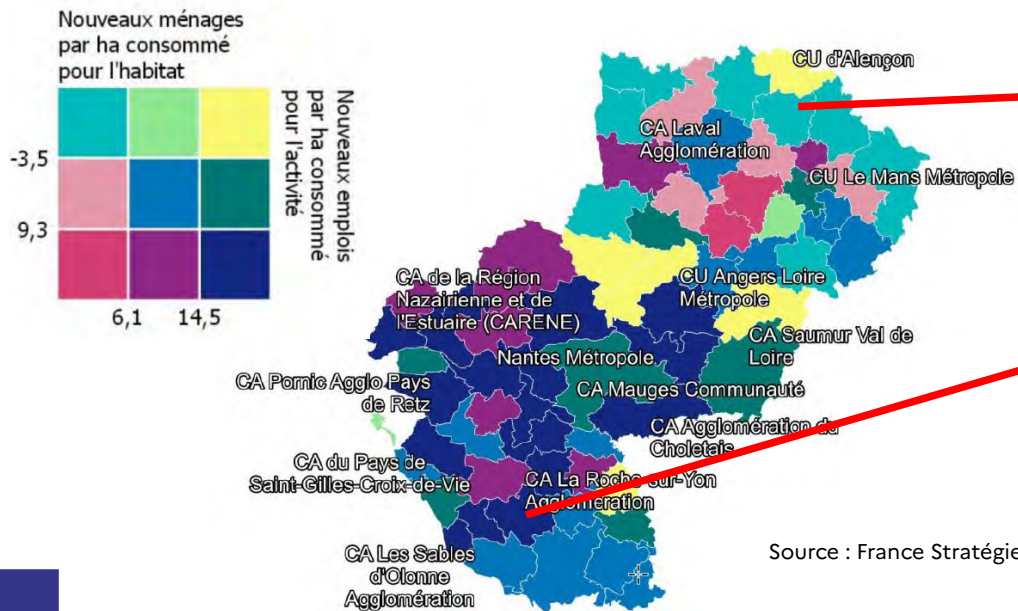
Typologie des consommations d'espaces

- Niveau conso faible et efficacité conso forte
- Niveau conso fort et efficacité conso forte
- Niveau conso moyen et efficacité conso moyenne
- Niveau conso faible et efficacité conso faible
- Niveau conso fort et efficacité conso faible
- Atypiques : efficacité contraire emplois / ménages

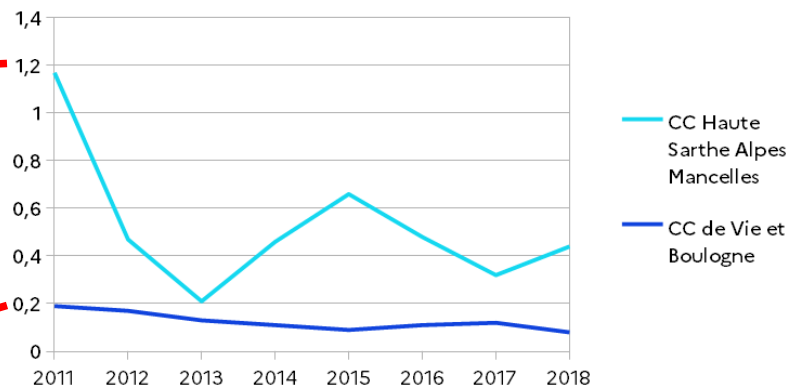
2. Observations infra-régionales (France Stratégie)

Deux EPCI d'une superficie équivalente (environ 40 000 ha) et deux typologies de consommation de l'espace liées l'accueil de nouveaux ménages

Carte 2 – Efficacité de la consommation d'espaces des EPCI en Pays de la Loire, relative à l'évolution des ménages et des emplois



Surface en ha par nouveau ménage accueilli



Source données : Mon diagnostic artificialisation

Source : France Stratégie, 2024

→ Logement

Projection 2021 – 2031 : baisse de 13 %, soit 212 000 nouveaux logements, soit 11 000 hectares consommés à efficacité identique

→ Activité économique

Projection 2030 : + 1 542 hectares consommés pour l'activité économique

→ Leviers principaux identifiés

4 000 ha de friches potentielles selon la localisation et le niveau de pollution

Amélioration efficacité de la consommation d'espace au regard de la croissance des ménages et des emplois

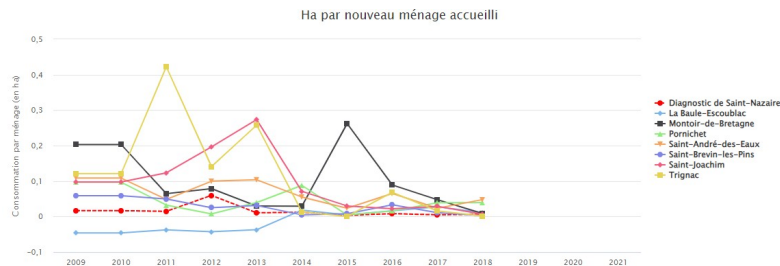
3. La prise en compte du ZAN en trois temps

► Rationaliser les besoins

Les stratégies d'aménagement doivent prendre en compte les tendances économiques et démographiques, passées et à venir.

L'objectif est de mettre en adéquation les besoins de consommation et les perspectives d'accueil d'emplois, de ménages et d'infrastructures d'intérêt régional ou national.

L'outil « **Mon Diagnostic Artificialisation** » permet de produire facilement des analyses mettant en perspective consommation et évolution démographique. Il est mis à disposition gratuitement et permet des analyses de l'échelle régionale à celle communale.



Exemple de graphique produit par l'outil « Mon Diagnostic Artificialisation », ici est représenté le nombre d'hectares consommé par ménage accueilli sur les territoires de Saint-Nazaire et ses voisins.

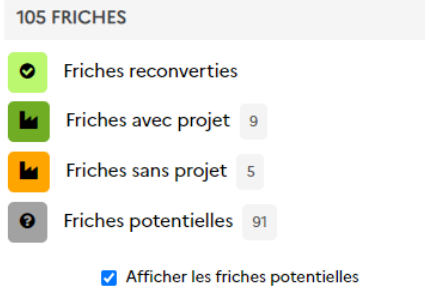
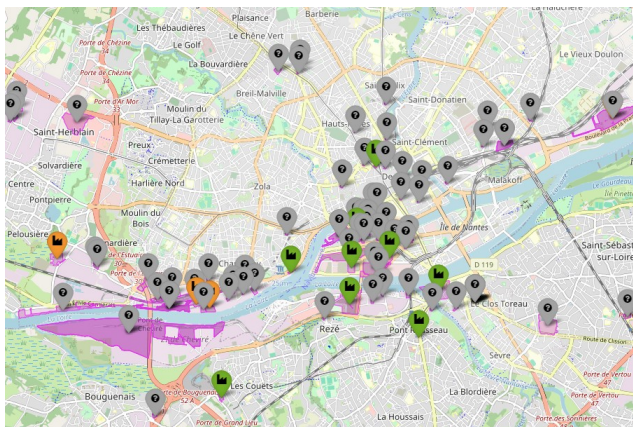
3. La prise en compte du ZAN en trois temps

► Optimiser l'existant

Les stratégies d'aménagement doivent prendre en compte le potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà artificialisés, en particulier par l'optimisation de la densité, le renouvellement urbain ou la réhabilitation des friches – qui peuvent être identifiées facilement avec l'outil « **Cartofriches** ».

Pour cela les territoires peuvent s'appuyer sur les **observatoires de l'habitat et du foncier**, qui tendent à être généralisés et permettent notamment d'identifier les situations de vacances, d'habitat indigne ou dégradé.

Cartofriches



Exemple de carte produite par l'outil « Cartofriches », ici sont représentées les friches avérées et potentielles du territoire nantais.

3. La prise en compte du ZAN en trois temps

► Identifier les leviers adaptés aux territoires

Des leviers juridiques sont à disposition pour la mobilisation du foncier par la puissance publique comme le droit de préemption, la constitution de réserves foncières, les baux réels ou encore la récupération des biens sans maîtres.

Dans tous les cas, les leviers de réduction de l'artificialisation sont différenciés en fonction des territoires concernés. En voici quelques exemples :

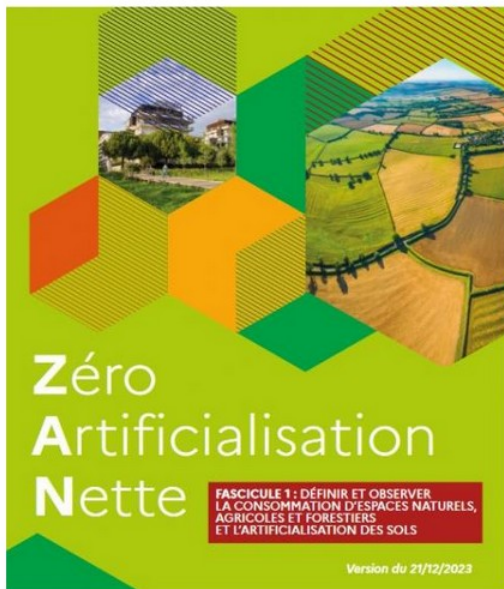
- Dans les zones très urbanisées, la renaturation et la restauration de continuités écologiques ;
- L'évolution des Zones d'Activité Économique (ZAE), souvent présentes en zones périurbaines, pour favoriser la mixité des usages ;
- La lutte contre les phénomènes de mitage – et leur impact en terme de créations de voiries, dans les zones rurales. Les programmes comme « Action Cœur de Ville » ou « Petites Villes de Demain » peuvent permettre d'accompagner la revitalisation des centres bourgs ;
- La prise en compte des spécificités géographiques, comme les zones littorales et le recul du trait de côte.



Scénarisation du recul du trait de côte en 2050 réalisée par le CEREMA.

4. Outils et ressources

Fascicules de mise en oeuvre de la réforme ZAN



PRÉSENTATION

Quatre fascicules, publiés par le ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, s'adressent à l'ensemble des acteurs, notamment les services de l'Etat et les collectivités, responsables de la mise en oeuvre de la réforme « zéro artificialisation nette » des sols.

[Télécharger le fascicule 1 "Définir et observer" >](#)

[Télécharger le fascicule 2 "Planifier" >](#)

[Télécharger le fascicule 3 "Mobiliser" >](#)

[Télécharger le fascicule 4 "Accompagner" >](#)

Date de parution : 2023

4. Outils et ressources

Pour le suivi de la trajectoire :



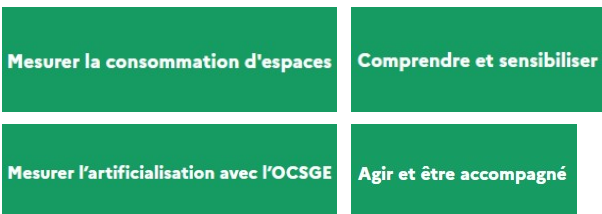
MonDiagnostic
Artificialisation

- **Diagnostiquer la consommation ENAF (2011-2030)** pour toutes les collectivités avec traitement comparatif entre elles et selon la dynamique démographique du territoire d'analyse
- **Diagnostiquer l'artificialisation / renaturation / artificialisation nette** par interprétation de l'OCS GE
- **Simuler trajectoire de consommation (2021-2031)** selon l'objectif de réduction indiqué par le projet de territoire

Portail de
l'artificialisation des sols

Observatoire national et centre de ressources actualisées sur la mise en œuvre du ZAN :

- comprendre la consommation et l'artificialisation des sols ;
- planche de bord sur la consommation d'ENAF par territoires (2011 – 20XX) ;
- suivi du déploiement de l'OCS GE dans les départements ;
- recensement des 4 fascicules et guide synthétique...



4. Outils et ressources

Pour la planification :



Outil d'analyse et de simulation de l'occupation du sol à l'échelle de l'unité foncière, d'évaluation et de cartographie des espaces potentiellement constructibles



Recensement et pré-identification des friches (10 950 sites potentiellement en friche, dont environ 3000 issus du Fonds Friches) couvert par des observatoires locaux et des études de terrains pour accompagner des projets de requalification



Bibliographie

- Arambourou, H., Bouvart, C., Tessé, S. (2023). Focus régional : la région Pays de la Loire. *La Note d'analyse*, n°128-129, France Stratégie
- Arambourou, H., Bouvart, C., Tessé, S., Rostand, J. (2023). L'artificialisation des sols : un phénomène difficile à maîtriser. *La Note d'analyse*, n°128-129, France Stratégie
- Besnard, S., Fouchard, C., Theulière, M. (2020) Une croissance continue de l'espace dédié à l'activité économique. *Observation et statistiques* (No 647), DREAL Pays de la Loire, Insee.
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/4488557>
- Hamzaoui, L., & Chesnel, H. (2021). Les territoires ligériens face aux enjeux de développement durable. *Insee* (No 94). <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5426582>
- DREAL Pays de la Loire & INSEE (2023). Une consommation d'espace élevée liée à l'augmentation des ménages. *Insee* (No 112). <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6800830>
- DREAL Pays de la Loire (2022). État des lieux de la sobriété foncière en région Pays de la Loire
<https://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/publication-sur-la-gestion-econome-de-l-espac-e-et-a6071.html>