

11 MAI 2023

« ZAN, recyclage foncier, renaturation - Panorama des enjeux et perspectives d'évolution réglementaire en matière d'optimisation foncière »



11 MAI 2023

Zéro Artificialisation Nette (ZAN) : enjeux pour le mouvement Hlm



Artificialisation des sols : de quoi parle-t-on?

Vers un changement de paradigme pour le développement des territoires

Des constats sévères en matière d'artificialisation des sols :

- 6,5% du territoire français est artificialisé, ce qui ramené à la population est bien supérieur à nos voisins européens (Allemagne, Espagne ou Royaume Uni)
- 20 000 à 30 000 ha de terres agricoles ou naturelles sont transformées chaque année, soit un **rythme d'artificialisation 2 fois supérieur à la croissance de la population**
- **Le logement pèse 50%** de ce rythme d'artificialisation
- **Tous les territoires sont concernés**, y compris ceux où la population décroît

Dans une société de plus en plus consciente des enjeux liés au changement climatique et du constat d'un effondrement de la biodiversité que certains chercheurs qualifient de 6ème extinction massive, l'objectif de **Zéro Artificialisation Nette** s'est invité au programme des politiques publiques

Apparu comme une mesure du **Plan biodiversité en 2018**, le ZAN a fait l'objet de GT lancés conjointement par les ministères de l'agriculture, de la transition écologique et du logement en 2019 avec les professionnels de l'acte de construire, puis a été repris dans les propositions de la Convention Citoyenne pour le climat, dont la **loi portant Lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets** est la traduction législative.

Le volet artificialisation des sols de la loi dite « Climat et résilience »

Vers un changement de paradigme pour le développement des territoires

La loi « Climat et résilience » consacre dans son titre IV Se loger un chapitre III intitulé « **Lutter contre l'artificialisation des sols en adaptant les règles d'urbanisme** » (articles 191 à 226)

Les principales mesures de ce chapitre III :

- **2050 : objectif fixé d'absence de toute artificialisation nette des sols** sur l'ensemble du territoire national (art. 191)
- Pour y parvenir, un rythme d'artificialisation des sols fixé par **tranches de 10 années**, qui tient compte des efforts déjà consentis par les territoires en matière de sobriété foncière
- Pour la 1^{ère} période décennale à compter de 2021, en l'absence d'outils de mesure de l'artificialisation des sols, **un rythme de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) qui devra être inférieur à la moitié** de la consommation observée sur les 10 années passées

(...)

Le volet artificialisation des sols de la loi dite « Climat et résilience »

Vers un changement de paradigme pour le développement des territoires

Les principales mesures de ce chapitre III (suite) :

- **Définition de la notion d'artificialisation**, en référence à l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol (biologique, hydrique, climatique, et potentiel agronomique).
- **Définition de la notion de renaturation**, ou désartificialisation, qui 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.
- Au sein des documents de planification et d'urbanisme, est considérée comme artificialisée une surface dont **les sols sont imperméabilisés** soit en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, ou constitués de matériaux composites. Est considérée comme **non artificialisée** une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisées à usage de cultures.
- Un **décret en Conseil d'État** 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 -
Publication le 29 avril 2022

Nomenclature de l'artificialisation des sols

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

Surfaces
artificialisées
(de 1 à 5)

1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du **bâti** (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).

2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un **revêtement** (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).

3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les **sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux**.

4° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont constitués de **matériaux composites** (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).

5° Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont **les sols sont couverts par une végétation herbacée, y compris si ces surfaces sont en chantier ou sont en état d'abandon**.

Surfaces non
artificialisées
(6,7,8)

6° Surfaces naturelles qui sont soit nues (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couvertes en permanence d'eau, de neige ou de glace.

7° Surfaces à usage de cultures, qui sont végétalisées (agriculture, sylviculture) ou en eau (pêche, aquaculture, saliculture).

8° Surfaces naturelles ou végétalisées constituant un **habitat naturel**, qui n'entrent pas dans les catégories 5°, 6° et 7°.



Les seuils de référence seront définis par **arrêté du Ministre**

Le volet artificialisation des sols de la loi dite « Climat et résilience »

Vers un changement de paradigme pour le développement des territoires

- **Déclinaison de l'objectif ZAN à l'ensemble des documents d'urbanisme** (SRADDET, SCOT, PLU, carte communale), en fixant une trajectoire à atteindre, par tranche de dix années, pour réduire le rythme de l'artificialisation. La réduction du rythme de l'artificialisation est calculée par rapport à la consommation d'espace observée sur les dix années précédentes et tenant compte de la vacance de locaux et des zones déjà artificialisées disponibles pour y conduire des projets.
- L'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs (SCOT et PLU) est subordonnée à :
 - **L'existence de besoins liés aux évolutions démographiques ou économiques**, avec une déclinaison selon les différentes polarités urbaines et rurales du territoire ;
 - La justification, au moyen d'une **étude du potentiel foncier mobilisable** (SCOT) ou **de densification des zones déjà urbanisées** (PLU), de l'impossibilité de répondre aux besoins dans les espaces déjà urbanisés ou les zones ouvertes à l'urbanisation ou sur des terrains déjà artificialisés, en particulier des friches.

Le volet artificialisation des sols de la loi dite « Climat et résilience »

Vers un changement de paradigme pour le développement des territoires

- **Déclinaison de l'objectif ZAN à l'ensemble des documents d'urbanisme** (SRADDET, SCOT, PLU, carte communale), en fixant une trajectoire à atteindre, par tranche de dix années, pour réduire le rythme de l'artificialisation. La réduction du rythme de l'artificialisation est calculée par rapport à la consommation d'espace observée **sur les dix années précédentes** et tenant compte de la vacance de locaux et des zones déjà artificialisées disponibles pour y conduire des projets.

- **Deux décrets en Conseil d'État**

- Relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du SRADDET - *Publication le 29 avril 2022*
- Relatif au rapport local de suivi de l'artificialisation des sols – *Publication en attente*

Règles générales du SRADET

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 SRADET

- Les objectifs sont définis et sont territorialement déclinés (notamment à l'appui d'une cartographie au 1/150 000) en considérant :
 - 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. »Les règles d'urbanisme tendent à imposer aux communes en déprise les mêmes verrous qu'aux zones urbaines
- Le fascicule du SRADET comporte des règles territorialisées qui permettent d'assurer la déclinaison des objectifs entre les différentes parties du territoire régional (le cas échéant à l'échelle des SCoT). Une cible d'artificialisation nette est déterminée par tranche de 10 années. Il peut comporter une liste des projets d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques qui sont **d'intérêt général majeur et d'envergure nationale ou régionale**, pour lesquels la consommation ou l'artificialisation des sols induite est prise en compte **dans le plafond déterminé au niveau régional** sans être déclinée entre les différentes parties du territoire régional.



Le rapports d'objectifs s'impose avec un **lien de prise en compte** aux documents infrarégionaux



Le fascicule de règles générales s'impose avec un **lien de compatibilité** aux documents infrarégionaux

ZOOM sur: PPL Sénat - Visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de ZAN au cœur des territoires

Quatre commissions permanentes du Sénat (affaires économiques, aménagement du territoire et développement durable, finances et lois) ont créé en septembre 2022 **une mission conjointe de contrôle**, pluri-partisane, **présidée par Valérie Létard** et dont **le rapporteur est Jean-Baptiste Blanc**

13 articles

Examen en commission spéciale le 8 mars 2023, puis **en séance publique au Sénat le 14 mars**

La PPL introduit **une série d'exceptions** dans la comptabilisation de l'artificialisation, partant des projets d'ampleur nationale jusqu'aux communes rurales, par l'application d'enveloppes réservées ou de non-comptabilisation de l'artificialisation selon les cas.

Le caractère descendant normatif est atténué par l'introduction **d'un rapport de prise en compte** des documents de planification régionaux (SRADDET, SAR) dans les documents locaux (SCOT, PLU), **rapport normatif plus faible** que celui initialement envisagé de « compatibilité ».

Les organismes Hlm sont essentiellement concernés dans l'application des modalités de mise en œuvre proposées aux Chapitres 3 et 4, en particulier les articles 9 et 12.

ZOOM sur: PPL Sénat - Visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de ZAN au cœur des territoires

L'**Article 9** propose de concilier l'objectif de nature en ville avec l'objectif de densification nécessaire à la mise en œuvre du ZAN :

- en considérant les **surfaces végétalisées à usage résidentiel**, secondaire ou tertiaire **comme non artificialisées** ;
- en introduisant la création de **périmètres de densification et de recyclage foncier** par les communes et EPCI, procédure de modification simplifiée du document d'urbanisme. Par exception, la consommation d'espaces végétalisés dans ces périmètres est non comptabilisée en artificialisation.

L'évolution de la nomenclature des sols artificialisés permet de répondre aux nombreuses récriminations des acteurs sur la comptabilisation de l'artificialisation des projets en extension urbaine, mais **elle obère très fortement la capacité de densification dans l'enveloppe urbaine existante.**

Compte tenu de l'enjeu que représente le ZAN, les élus locaux doivent pouvoir s'appuyer sur quelques règles nationales fixées par l'Etat. Ainsi pour garantir le recyclage urbain, l'application de **ce type de périmètres devrait porter sur la totalité de l'enveloppe urbaine existante, sans distinction de secteur, et s'appliquer « de droit »**

ZOOM sur: PPL Sénat - Visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de ZAN au cœur des territoires

L'Article 12 précise les outils à disposition des élus locaux :

- **Sursis à statuer** pour suspendre la délivrance de permis qui contreviendrait aux objectifs ZAN avant intégration des objectifs aux documents d'urbanisme
- Une fois l'objectif ZAN intégré aux documents d'urbanisme, celui-ci devient un **motif possible de refus d'autorisation d'urbanisme** ;
- Possibilité de **préempter des terrains au motif de recyclage foncier ou de renaturation**.

On peut craindre que le cadre proposé qui permet d'opposer un sursis à statuer à toute demande de construire ou d'aménager, s'il peut contribuer à éviter une artificialisation trop rapide d'un territoire, constitue surtout **un moyen d'inaction, notamment vis-à-vis de projets incluant une part de production d'habitat social**.

Introduire l'absence de possibilité de recours au sursis à statuer vis-à-vis de projets visant la production de logements aidés.

En conclusion

Un impact fort pour la production Hlm, tous territoires confondus

- Une probable **tension accrue sur l'accès à un foncier urbanisable** qui laisse entrevoir un effet à la hausse sur les valeurs foncières
- Une orientation de la production axée sur le **recyclage urbain** davantage que les produits en extension urbaine, qui interroge quant à son potentiel de commercialisation en zones détendues
- Une **période d'incertitude pour les élus locaux** qui peuvent être « dubitatifs » quant à leur contribution à l'effort de sobriété foncière, un besoin de coordination/dialogue entre les différents échelons territoriaux afin d'atteindre une répartition équilibrée de l'effort à consentir
- Un besoin d'**appui en ingénierie** des collectivités pour définir une stratégie de territoire permettant de concilier développement urbain et sobriété foncière
- Un **risque de diminution des autorisations d'urbanisme** par crainte de ne compromettre un potentiel d'artificialisation ultérieur sur la période décennale qui s'ouvre
- Des outils à construire et des méthodes à développer pour œuvrer à la **renaturation**

ZAN – Les enjeux pour le mouvement Hlm

Une nécessaire mobilisation des pouvoirs publics pour accompagner le ZAN

Déployer une culture en faveur du recyclage urbain et de l'intensification urbaine

- **Retour de l'action publique sur le foncier** pour éviter une privatisation du potentiel d'urbanisation : les collectivités doivent définir et mettre en œuvre une politique de maîtrise foncière stratégique
- **Relance de l'aménagement public** (en lien avec le point précédent)
- Accompagnement avec des outils de financement dédiés et adaptés au recyclage urbain : **Fonds vert qui comporte un axe « recyclage des friches » et un axe « renaturation »**, auxquels les OLS sont éligibles
- Mobilisation des compétences : les EPF et les OLS

→ **un véritable savoir faire du mouvement Hlm**

- RU ANRU et hors NPNRU, ACV
- Une production majoritairement en recyclage urbain
- Une culture de la coproduction avec élus, riverains et usagers

ZAN – Les enjeux pour le mouvement Hlm

Une nécessaire mobilisation des pouvoirs publics pour accompagner le ZAN

Favoriser l'augmentation de la constructibilité, en particulier sur les secteurs à enjeux (proches des axes de transports collectifs et services) → **servitude de densité**

Sécuriser la part de foncier dévolue à l'habitat social :

- Le ZAN ne peut pas être un prétexte à ne pas faire du logement social
- Les aides publiques au renouvellement urbain doivent **cibler en priorité le développement d'une offre LLS** (part minimale de LLS sur les opérations du fonds vert (axe recyclage des friches), bonification de la constructibilité en MOA Hlm)

Mobiliser les EPF qui sont facilitateurs de la transformation du foncier déjà urbanisé et viennent en appui d'ingénierie auprès des communes rurales notamment

ZAN – Les enjeux pour le mouvement Hlm

Porter un autre regard sur le patrimoine Hlm

Exploiter le gisement du patrimoine foncier des organismes Hlm :

- Une opportunité pour les acteurs publics locaux d'une **mobilisation facilitée** de tènements fonciers avec un fort potentiel de transformation (propriétaire unique versus propriétaires multiples dans le diffus)
- **Adapter les stratégies patrimoniales** au regard du potentiel de transformation (densification, diversification...)
 - Arbitrages au regard des nouveaux critères de décence du parc (DPE)
 - Permet d'adapter / restructurer l'offre habitat
 - Pour produire un foncier abordable à destination de la production en MOA Hlm
 - ... mais qui dont l'impact carbone peut questionner
- Investiguer le **potentiel de renaturation** du patrimoine

NB : Densification et renaturation ne sont pas forcément incompatibles

ZAN – Les enjeux pour le mouvement Hlm

Le ZAN implique **une évolution radicale des modes de faire** de l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur, qui encourage les organismes Hlm à :

- **Identifier, analyser et hiérarchiser le potentiel** de transformation (densification, renaturation) de l'ensemble de leur patrimoine ;
- S'inscrire dans une **démarche pro-active (« aller vers ») vis-à-vis des collectivités** pour proposer d'initier une réflexion conjointe sur le devenir de certains patrimoines ;
- Renforcer une capacité de **contribution à l'élaboration des politiques locales** de l'habitat et d'urbanisme (SCoT, PLU(i), PLH...). Il s'agit également d'opérer une forte vigilance sur les procédures d'élaboration/modification/révision des documents de planification pour ne pas obérer un potentiel de densification ;
- Conforter les savoir-faire en matière de renouvellement urbain, et développer une compétence aménagement pour ne pas se trouver tributaire d'un tiers ;
- Monter en compétence sur les thèmes de la biodiversité, de l'architecture et la ville durables, d'une conception plus résiliente et sobre de la ville.

11 MAI 2023

Fonds Vert: enjeux pour le mouvement Hlm



Fonds Vert: enjeux pour le mouvement Hlm

1. Ce fonds vert vise à **subventionner des investissements locaux** favorisant la performance environnementale, l'adaptation au changement climatique et l'amélioration du cadre de vie.
2. **2 Mds €** de crédits ventilés en **3 axes** et **13 mesures**
3. Destiné à toutes les collectivités territoriales, **sa gestion est largement déconcentrée** au niveau des préfets de région et de département. Bien qu'il n'y ait pas une cible dédiée spécifique, une attention particulière sera portée à la part des fonds alloués à des **projets situés dans les quartiers en politique de la ville** et un suivi régulier sera assuré.
4. Les OLS sont explicitement éligibles **aux axes "recycler les friches" et "nature en ville"**.

Performance environnementale	Renforcement du tri à la source et valorisation des biodéchets	Réduire les ordures ménagères résiduelles, par la généralisation du tri à la source et la valorisation des biodéchets
	Rénovation des parcs de luminaires d'éclairage public	Transformer au moins 10% du système d'éclairage public du parc, sans en attendre l'obsolescence.
	Rénovation énergétique des bâtiments publics locaux	Réduire durablement les consommations énergétiques des bâtiments publics (objectif de réduction de 40% de la consommation d'énergie finale en moyenne)
Adaptation au changement climatique	Renforcement de la protection des bâtiments contre les vents cycloniques	Réduire la vulnérabilité de leurs bâtiments en cas d'événement météorologique extrême. Renforcer ou construire au moins un bâtiment résistant aux vents cycloniques pour chaque collectivité
	Prévention des risques d'incendies de forêt et de végétation	Améliorer la protection des territoires situés à l'interface entre massifs boisés ou végétalisés et zones bâties, où naissent 80 % des feux
	Prévention des inondations	Améliorer la résilience des territoires face au changement climatique, préserver les vies humaines et à réduire les dommages économiques des inondations, en permettant aux collectivités d'intégrer dans leurs programmes d'actions des mesures de prévention préalablement écartées faute de moyens et en aidant les territoires bénéficiant historiquement de digues et qui ont levé la taxe GEMAPI à assumer les coûts de ces protections
	Adaptation aux risques émergents en montagne	Permettre une bonne préparation des territoires face aux risques en montagne et contribuer à diminuer la vulnérabilité des personnes et des biens ; permettre que tous les sites de montagne identifiés à risques soient suivis, étudiés ou traités
	Accompagnement pour l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte	Soutenir les collectivités dans la mise en œuvre d'opérations d'anticipation et d'adaptation aux effets du changement climatique et au recul du trait de côte.
	Renaturation des villes et des villages	Réduire les vulnérabilités en ciblant sur des solutions fondées sur la nature (végétalisation, régulation hydraulique ou encore aménagement de parcs et jardins)
Amélioration de la qualité du cadre de vie	Développement du co-voiturage	Développer la pratique du co-voiturage avec la mise en place par les collectivités d'infrastructures facilitant l'usage (aires, lignes, voies réservées) et des actions d'animation et d'incitation financière
	Accompagnement du déploiement des ZFE-m	Améliorer la qualité de l'air en réduisant les émissions de polluants (NO ₂ et particules fines), et de réduire l'exposition de la population.
	Recyclage foncier	Éviter la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers
	Accompagnement de la stratégie nationale biodiversité 2030	Permettre de réduire les pressions sur la biodiversité et de la restaurer sur l'ensemble du territoire

Des cahiers d'accompagnement en ligne sur un site web pour les porteurs de projet www.ecologie.gouv.fr/fonds-vert

Fonds Vert: enjeux pour le mouvement Hlm

Mesure « recyclage foncier »

1. Le Fonds vert-mesure recyclage foncier est ouvert à **tous les maîtres d'ouvrage publics** (collectivités locales, opérateurs et établissements publics d'État, entreprises publiques locales, sociétés d'économie mixtes, bailleurs sociaux), et sous conditions, aux entreprises privées.
2. permettre d'aider des projets d'aménagement de friches qui ne **peuvent être réalisés faute d'équilibre financier**. Il vise des projets de recyclage de friches suffisamment matures pour être engagés **d'ici fin 2023**.
3. Afin d'être éligibles, les projets devront être suffisamment matures pour permettre un **engagement des crédits du fonds d'ici fin 2023** au plus tard. Le contenu des actions doit donc être connu, ainsi que leurs coûts.
4. Différentes actions pourront être subventionnées :
 - des études dont les études pré-opérationnelles ;
 - des acquisitions foncières ;
 - des travaux de dépollution, d'aménagement, de réhabilitation de bâtiment, voire de démolition ;
 - des actions de restauration écologique des sols et de renaturation.
5. Toutes les actions financées devront être **achevées avant fin 2026**.



Merci !

14 rue Lord Byron
75384 Paris Cedex 08

01 40 75 78 00

