MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

Liberté
Égalité
Fraternité

Zéro Artificialisation Nette

GUIDE SYNTHÉTIQUE

Version du 27/11/2023

PRÉAMBULE

Chaque année, **24 000 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers** ont été urbanisés en moyenne en France lors de la dernière décennie, soit près de 5 terrains de football par heure.

63 % de ces surfaces ont été consommés à destination de l'habitat, 23 % pour des activités économiques, 7 % pour des infrastructures routières, 1 % pour des infrastructures ferroviaires et le reste à destination mixte.

Tous les territoires sont concernés, majoritairement ceux sans tension immobilière (60 %).

Les opérations de moins de 8 logements par hectare sont responsables de 51 % de la consommation d'espaces, pour une production de logements limitée (19 % du total).

Les conséquences sont écologiques (érosion de la biodiversité, aggravation du risque d'inondation par ruissellement, limitation du stockage carbone), **mais aussi socioéconomiques** (coûts des équipements publics, augmentation des temps de déplacement et de la facture énergétique des ménages, dévitalisation des territoires en déprise, diminution du potentiel de production agricole etc.).

Cette réforme résulte d'une recommandation de la convention citoyenne pour le climat et d'un débat parlementaire, avec le vote de la loi Climat et résilience le 22 août 2021[1], puis, à la quasi-unanimité, de la loi du 20 juillet 2023.

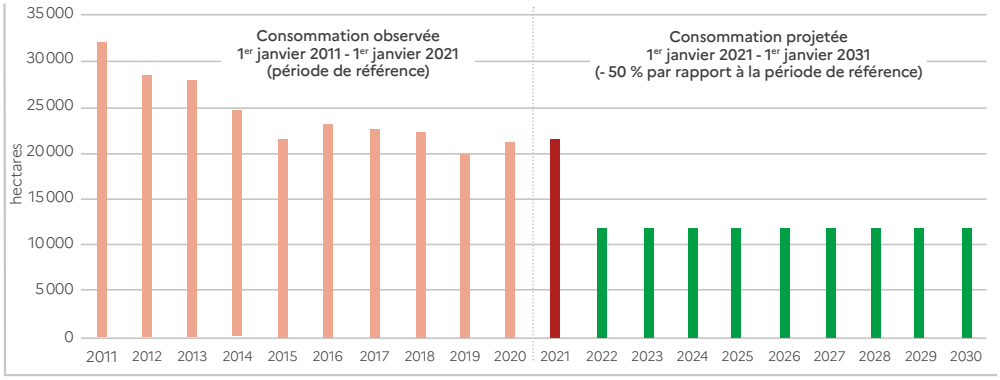
La France s'est fixée, dans le cadre de la loi Climat et résilience, **l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » en 2050**, avec un **objectif intermédiaire** de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix prochaines années, d'ici à 2031.

Cette trajectoire progressive est à décliner dans les documents de planification et d'urbanisme : les schémas régionaux (SRADDET, SDRIF, SAR, PADDUC) doivent intégrer et territorialiser cet objectif avant le 22 novembre 2024, et les SCoT et PLU/Cartes communales doivent être mis en compatibilité respectivement avant le 22 février 2027 et le 22 février 2028.

La trajectoire de sobriété foncière doit être conciliée avec l'objectif de soutien de la construction durable, en particulier dans les territoires où l'offre de logements et de surfaces économiques est insuffisante au regard de la demande. La **territorialisation** de la trajectoire dans les documents de planification et d'urbanisme vise en effet à moduler le rythme d'artificialisation des sols en tenant compte des besoins et des enjeux locaux.

De nouveaux modèles d'aménagement durable sont à réinventer, **en conjuguant sobriété et qualité urbaine**. La priorité est de transformer la ville existante, en revitalisant les cœurs des petites et moyennes centralités, en recyclant les 170 000 ha de friches en France, en mobilisant les 1,1 millions de logements vacants, et en révélant le potentiel des périphéries urbaines déqualifiées. La densité peut être optimisée pour faciliter l'accessibilité aux services et activités, tout en améliorant le cadre de vie de nos concitoyens, notamment en renforçant la présence de la nature en ville.

Consommation nationale d'ENAF



1. LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, modifiée par la LOI n°2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

POURQUOI RÉDUIRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS ?

- **Des bénéfices pour la planète :** les sols « vivants » favorisent la biodiversité, limitent les risques d'inondation par ruissellement, stockent du carbone.

L'artificialisation des sols est **la 1ère cause de l'érosion de la biodiversité.**

1 ha d'étalement urbain entraîne **l'émission de 190 à 290 tCO_2.**

- **Des bénéfices pour les habitants :** une ville moins étalée diminue les temps et coûts de transport, limite la facture énergétique, favorise la proximité des espaces naturels, préserve le potentiel de production des sols agricoles.

La facture énergétique des ménages serait **10 % plus faible** sans l'étalement urbain des 20 dernières années.

Les distances parcourues en voiture sont **1,5 moins importantes** pour les habitants des centralités urbaines que pour ceux des périphéries.

- **Des bénéfices pour les collectivités :** moindre coût d'investissement et de fonctionnement pour les équipements publics (réseaux, voirie, services…), un territoire préservé et résilient.

RÉPARER LA VILLE

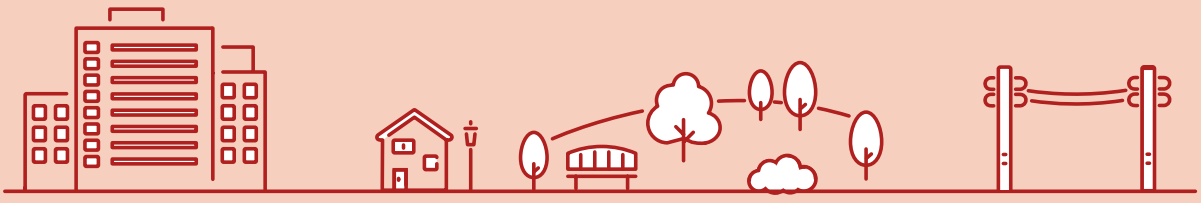
Rénovation des espaces déjà urbanisés = plus de logements, un centre-ville dynamisé, de l'emploi local

AMÉLIORER LE CADRE DE VIE

Préservation du cadre naturel et du patrimoine = renforcement de l'attractivité du territoire et développement de la nature en ville

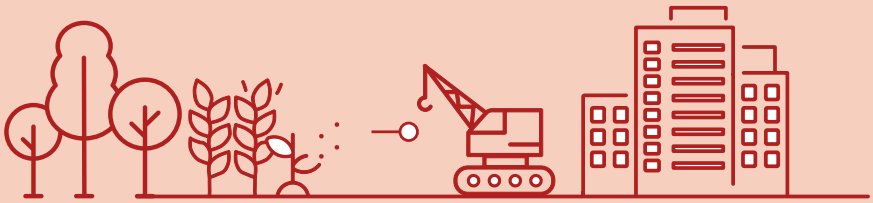
OPTIMISATION DES COÛTS

Optimisation des coûts = baisse des dépenses publiques par la réduction des réseaux à entretenir et l'optimisation des équipements



MESURER

OBJECTIF « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » : une trajectoire progressive et en deux étapes

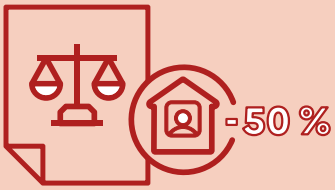


1re étape de la trajectoire : maîtriser l'étalement urbain

On parle de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), quand on utilise ces espaces pour la création ou l'extension d'espaces urbanisés.

Sur la période 2021-2031, la loi fixe l'objectif de réduire de moitié le rythme de consommation d'ENAF par rapport à la décennie précédente (2011-2021).

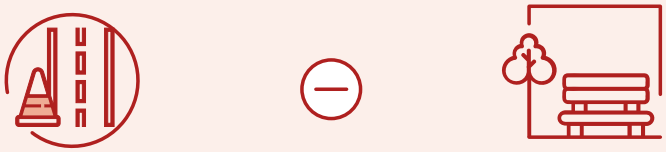
Cet objectif vient encadrer une baisse tendancielle de la consommation d'ENAF déjà constatée ; mais qu'il faut amplifier.



2e étape de la trajectoire : protéger les sols vivants, y compris dans les espaces déjà urbanisés

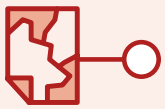
La loi Climat et résilience fixe l'objectif d'atteindre le **« zéro artificialisation nette des sols » en 2050**. Elle définit l'artificialisation des sols comme l'altération durable des fonctions écologiques d'un sol.

Comment calculer l'artificialisation nette d'un territoire ?
C'est le solde entre :

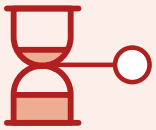


Les surfaces nouvellement artificialisées (création de bâtiment, route ou parking goudronnés, voie ferrée, décharges…)

Les surfaces nouvellement désartificialisées (restauration de cours d'eau, de zones humides, de mares, de terres agricoles, de forêts, de prairies, création de parcs urbains publics ou de jardins privés boisés…)



à l'échelle d'un document de planification et d'urbanisme.



sur une période donnée.

MESURER

La consommation d'espaces et l'artificialisation des sols, deux notions distinctes et complémentaires

/ Pour la période 2021-2031, l'objectif est de réduire la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)

La mesure de la consommation d'ENAF permet de quantifier les phénomènes d'**étalement urbain et de mitage**.

Au sens de la loi Climat et résilience,
*« la **consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers** est entendue comme **la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés** sur le territoire concerné ».*

Au niveau national, la consommation d'ENAF est mesurée par les fichiers fonciers, produits par le CEREMA. Les collectivités peuvent utiliser les données locales conformes à la définition légale. Le bilan de la consommation d'ENAF correspond au décompte de la transformation **effective** d'ENAF en espaces urbanisés observée sur le terrain entre deux dates. Sa mesure est **indépendante du zonage réglementaire** des PLU(i) ou des cartes communales. Un ENAF est considéré comme effectivement consommé **à compter du démarrage des travaux** et non à compter de la délivrance de l'autorisation administrative.
La **renaturation**, ou « transformation effective d'espaces urbanisés en espaces naturels, agricoles et forestiers » peut être compatibilisée en **déduction** de cette consommation.
La consommation d'ENAF au cours de la période de référence de la trajectoire nationale (de 2011 à 2021) a été de 243 136 hectares. Sa réduction de moitié constitue l'enveloppe nationale cible pour la décennie suivante (de 2021 à 2031) soit 121 568 hectares.

/ À partir de 2031, l'objectif est de réduire l'artificialisation nette des sols

La lutte contre l'artificialisation des sols concourt à la **préservation des sols**, y compris au sein de l'espace urbanisé. La loi Climat et résilience a introduit dans le code de l'urbanisme une définition articulée autour de deux volets :

- le processus d'artificialisation des sols, définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques ainsi que du potentiel agronomique d'un sol, par son occupation ou son usage ;
- le bilan surfacique de l'artificialisation nette pour suivre les objectifs fixés dans les documents de planification et d'urbanisme.

*« [..] L'artificialisation nette des sols est définie comme **le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols** constatées sur un périmètre et sur une période donnés. [...] »*

Le bilan surfacique s'effectue à l'échelle des documents de planification et d'urbanisme, régionaux et locaux et non à l'échelle des projets.
Les surfaces terrestres sont qualifiées comme artificialisées ou non artificialisées selon les catégories et les seuils établis dans une nomenclature annexée à l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme, en fonction de l'occupation effective constatée (couverture et usage).
Au niveau national, l'artificialisation nette est mesurée par l'occupation des sols à grande échelle (OCSGE), en cours de production par l'IGN.
À compter de 2031, les deux notions (consommation d'ENAF et artificialisation nette), seront suivies de manière complémentaire par les autorités compétentes en matière d'urbanisme.

Figure 1 Photographie aérienne puis de gauche à droite, consommation d'ENAF et artificialisation des sols (source : OCSGE)

PLANIFIER

OBJECTIF « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » : tous les territoires sont concernés

Des enjeux adaptés à chaque territoire

La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers a été constatée, entre 2011 et 2021, à :

60 % **dans des zones où le marché immobilier est détendu.**
Les petites et moyennes villes dont la périphérie s'étend et le centre est délaissé.

Une priorité : faire revivre les espaces déjà urbanisés, notamment les friches.

40 % **dans des zones où le marché immobilier est tendu.**
En périphérie des métropoles, parce que le coût de l'immobilier éloigne les ménages plus modestes des centres villes attractifs.

Une priorité : construire pour répondre à la demande en privilégiant le recyclage des surfaces déjà artificialisées, notamment les dents creuses.

Une mise en place progressive et territorialisée

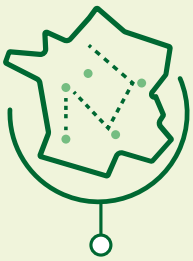
La trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols doit être déclinée et adaptée dans les documents de planification régionale et d'urbanisme pour chaque territoire. Elle prend en compte les besoins des territoires et l'historique sur les 10 dernières années notamment avec les critères suivants :

- la préservation, la valorisation, la remise en bon état et la restauration des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des continuités écologiques,
- les enjeux de maintien et de développement des activités agricoles,

- les espaces déjà artificialisés mobilisables comme les friches et les locaux vacants,

- les efforts de sobriété foncière déjà entrepris en tenant compte du nombre d'emplois et de ménages accueillis au regard de la consommation d'espace en réponse à un besoin avéré de logement, de surface économique ou d'équipement sur le territoire ces dernières années,

- les besoins du territoire au regard des dynamiques démographiques et économiques,



- l'équilibre du territoire en tenant compte des pôles urbains, du maillage des infrastructures, des enjeux de désenclavement rural, des particularités géographiques locales (territoires littoraux et de montagne),

- l'adaptation des territoires exposés à des risques naturels et la recomposition des communes exposées au recul du trait de côte.

PLANIFIER

La trajectoire ZAN dans les documents de planification et d'urbanisme

L'objectif général de sobriété foncière auquel doivent répondre les collectivités en matière d'urbanisme est très transversal. Il constitue une opportunité de réinterroger les pratiques en matière de planification urbaine et de répondre à un ensemble d'enjeux de sobriété au sens large.

La loi Climat et résilience a défini un cadre juridique pour **décliner la trajectoire ZAN au sein des documents de planification et d'urbanisme**. En effet, pour garantir la mise en œuvre locale du ZAN, l'objectif de réduction par tranches de dix ans du rythme de l'artificialisation des sols doit être territorialisé dès l'échelon régional, dans le cadre de l'évolution des documents de planification régionale (*SRADDET[1] pour la plupart des régions, SDRIF[2] pour l'Ile-de-France, SAR[3] pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion, PADDUC[4] pour la Corse*), ainsi qu'au niveau des blocs intercommunaux et communaux via les documents d'urbanisme (SCoT[5], PLU[6] intercommunaux et communaux et cartes communales).

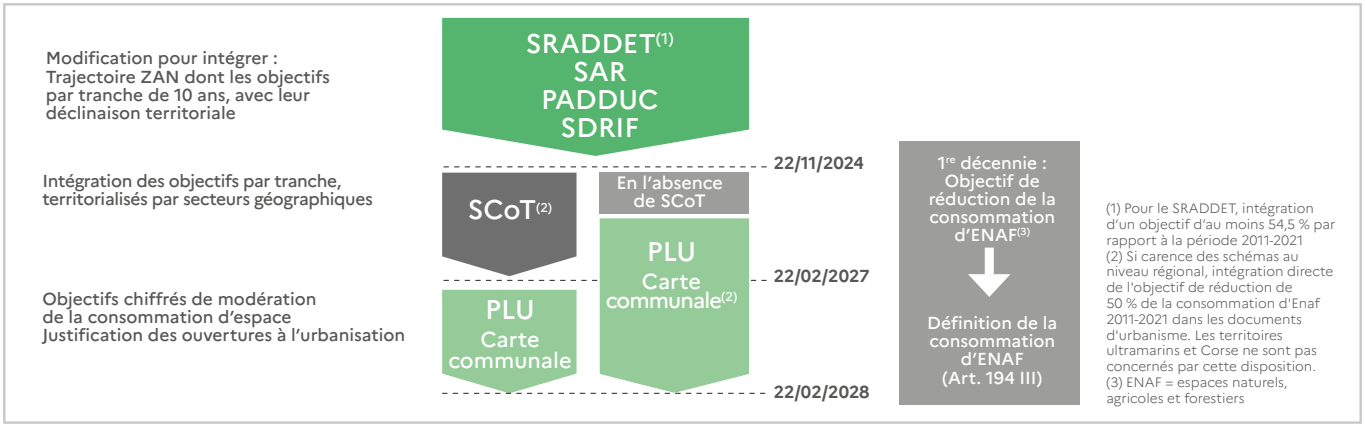
La **territorialisation** permet d'adapter les efforts de sobriété foncière à la réalité des besoins et aux efforts déjà consentis par le passé.
Le dialogue territorial est renforcé, avec la **création de conférences régionales de gouvernance** de la politique de réduction de l'artificialisation des sols : pilotées par les présidents de régions, elles associent les collectivités concernées ainsi que l'État.

Pour la première tranche de dix ans (2021-2031), des **échéances** sont fixées à chaque échelon territorial pour la déclinaison de la trajectoire nationale dans les documents de planification et d'urbanisme. Au niveau régional, l'échéance est fixée **au 22 novembre 2024. À l'échelle locale, les SCoT ont jusqu'au 22 février 2027 pour intégrer ces objectifs, les PLU et cartes communales jusqu'au 22 février 2028**.

QUE SE PASSE-T-IL SI UNE RÉGION, OU LE BLOC COMMUNAL, N'INTÈGRE PAS LA TRAJECTOIRE DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE DANS SON DOCUMENT DE PLANIFICATION OU D'URBANISME ?

- Si les SRADDET et le SDRIF n'ont pas été modifiés ou révisés avant le 22 novembre 2024, une baisse uniforme de -50% s'applique à tous les SCoT ou, en l'absence de SCoT, aux PLU(i) ou aux cartes communales sur la période 2021-2031. Cette disposition ne s'applique pas en cas de retard des SAR (Outre-mer) et du PADDUC (Corse) : néanmoins, les documents d'urbanisme de ces territoires resteront tenus d'évoluer pour intégrer des objectifs dans le calendrier prévu (2027 pour les SCOT et 2028 pour les PLU et CC).
- Si le SCoT n'intègre pas d'objectifs de réduction compatibles avec les documents régionaux avant le 22 février 2027 : les ouvertures à l'urbanisation sont suspendues.
- Si les PLU(i) ou les cartes communales n'intègrent pas d'objectifs de réduction, que ce soit par compatibilité avec le SCoT, ou à défaut de SCoT, avec les schémas régionaux avant le 22 février 2028 : aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée dans une zone à urbaniser (AU) du PLU ou dans les secteurs de la carte communale où les constructions sont autorisées.

Les grands principes de la déclinaison de la loi dans les documents de planification et d'urbanisme



1. SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
2. SDRIF : schéma directeur de la Région Île-de-France
3. SAR : schéma d'aménagement régional
4. PADDUC : plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
5. SCOT : schéma de cohérence territoriale
6. PLU(i) : plans locaux d'urbanisme (intercommunaux)

PLANIFIER

Principes de territorialisation de la trajectoire ZAN

/ Les critères de territorialisation

- Les efforts passés,
- Les enjeux de préservation des ENAF et des continuités écologiques,
- Les dynamiques démographiques et économiques et les besoins locaux,
- L'équilibre du territoire et notamment son maillage et ses centralités,
- la mobilisation du potentiel foncier existant (friches, locaux vacants…),
- Les spécificités locales (littoral, montagne, risques naturels, érosion côtière…),
- Les enjeux de maintien et de développement des activités agricoles.

À ces critères s'ajoutent des dispositions spécifiques.

/ Les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) d'intérêt général majeur

Pour 2021-2031, la consommation d'ENAF des projets d'envergure nationale ou européenne est comptabilisée dans le cadre d'un forfait au niveau national, et non au niveau régional ou infrarégional. Après consultation des régions, de la nouvelle conférence régionale de gouvernance et du public, ces projets sont listés par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme, en fonction de catégories définies par la loi. Les projets doivent présenter un **intérêt général pouvant être qualifié de majeur**.

Ce forfait a été voté à 12 500 hectares pour 2021-2031, dont :

- **2 500 hectares sont mutualisés pour les régions couvertes par le SDRIF, les SAR et le PADDUC ;**
- **10 000 hectares font l'objet d'une mutualisation entre les régions couvertes par un SRADDET**[7].

En cas de dépassement du forfait, le surcroît de consommation ne peut être imputé sur l'enveloppe des collectivités territoriales ou de leurs groupements[8].

/ La « garantie communale »

Dans le cadre de la territorialisation des objectifs de sobriété foncière, une commune ne peut être privée d'une surface minimale de consommation d'ENAF dès lors qu'elle est couverte par un document d'urbanisme prescrit (première délibération du conseil municipal ou communautaire votée), arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026. Les communes au RNU qui n'ont pas prescrit ou arrêté un document d'urbanisme, avant cette échéance, ne bénéficient pas de cette garantie communale.

Pour la décennie 2021-2031, cette garantie communale est d'au moins d'un hectare. Pour les communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris après le 1er janvier 2011, une majoration de la surface minimale de 0,5 hectare est appliquée pour chaque commune déléguée, plafonnée à 2 hectares. **Cette garantie communale constitue moins « un droit à consommer »** qu'une possibilité offerte aux communes, dont elles peuvent se saisir ou pas. Elle peut être **mutualisée au niveau intercommunal** à la demande des communes. Le bénéfice de la garantie communale **n'exonère pas du respect ni des dispositions du code de l'urbanisme, ni des servitudes ou périmètres de protection environnementale, agricole ou forestière en vigueur** (ex : zone agricole protégée, réserve biologique…). La garantie ne peut notamment pas être opposée à la mise en œuvre et au respect du règlement national de l'urbanisme (RNU).

/ La garantie « trait de côte »

La déclinaison territoriale doit tenir compte des enjeux d'adaptation et de recomposition spatiale du territoire des communes figurant sur un décret liste en permettant notamment de réaliser les recompositions nécessaires de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacées, tout en tenant compte des caractéristiques géographiques locales, environnementales et paysagères. **Les surfaces artificialisées situées dans une zone exposée au recul du trait de côte à horizon 30 ans pourront être considérées comme désartificialisées,** dès lors que ces surfaces ont vocation à être renaturées dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale du territoire littoral.

7. Les régions couvertes par un SRADDET ont consommé de l'ordre de 224 000 ha entre 2011 et 2021 d'après les données du Cerema en ligne sur l'observatoire national de l'artificialisation. La loi fixe un objectif de réduction de moitié de la consommation d'ENAF entre 2021 et 2031 soit de l'ordre de 112 000 ha. En réservant un forfait national de 10 000 ha pour ces régions, leur plafond de consommation (hors PENE) sera de 102 000 ha soit une réduction de 54,5 %.
8. Par ailleurs, tous les 5 ans à compter de la loi Climat et résilience, le Gouvernement publie un rapport qui retrace la consommation d'ENAF occasionnée par les PENE d'intérêt général majeur.

PLANIFIER

Au niveau des schémas régionaux d'aménagement

Les documents de planification régionale constituent le premier échelon d'intervention pour parvenir à l'objectif d'absence d'artificialisation nette à terme. Ils doivent fixer une trajectoire pour atteindre le ZAN avec un objectif de réduction du rythme d'artificialisation par tranche de 10 ans.

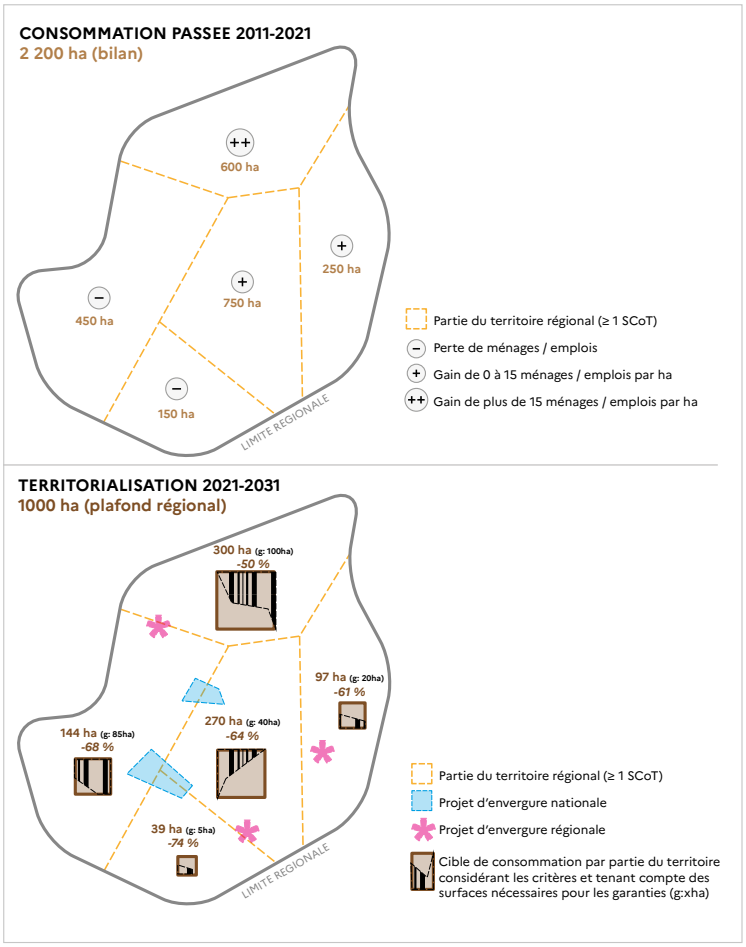
S'agissant du SRADDET, pour la première tranche (2021-2031), ces objectifs sont déterminés afin de **réduire de 54.5 %** la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) par rapport à celle observée lors de la décennie précédente (2011-2021).

Les SRADDET sont composés d'un rapport d'objectifs, qui s'impose avec un lien de **prise en compte** aux documents infrarégionaux et d'un fascicule de règles générales, qui s'impose avec un lien de **compatibilité**.

Les régions couvertes par un SRADDET doivent territorialiser l'objectif de réduction de l'artificialisation nette des sols entre les différentes parties de territoires. À cet égard, des règles différenciées peuvent être définies afin d'assurer la déclinaison des objectifs entre les différentes parties du territoire en tenant compte des périmètres des SCoT : en particulier, le SRADDET peut fixer une cible chiffrée d'artificialisation nette à l'échelle infrarégionale.

Le SRADDET peuvent prévoir une part réservée pour des **projets d'envergure régionale** dont la consommation ou l'artificialisation induite sera mutualisée au niveau régional. Ces projets feront l'objet d'une liste dans le fascicule des règles du schéma, dans le cadre d'une part réservée à ces projets au niveau régional.

Il est également possible de mettre en place une part réservée de l'artificialisation des sols pour des projets à venir de création ou d'extension de constructions ou d'installations nécessaires aux exploitations agricoles et ce notamment pour contribuer aux objectifs et orientations prévus dans les schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles.



Territorialisation des objectifs de réduction de la consommation d'ENAF et d'artificialisation des sols à l'échelle régionale (cas théorique)

Du fait des spécificités géographiques et d'urbanisation de ces territoires, l'Île-de-France (SDRIF), les départements et régions d'outre-mer (SAR) ainsi que la Corse (PADDUC) ne sont pas soumis aux mêmes obligations que les SRADDET. Ces territoires définissent librement leur trajectoire de réduction de consommation foncière et de lutte contre l'artificialisation, en fixant un objectif quantifié de réduction et en procédant à une territorialisation. Les documents d'urbanisme infrarégionaux doivent être compatibles au SDRIF, aux SAR et au PADDUC.

PLANIFIER

Au niveau des documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales)

Le SCoT constitue l'échelon stratégique et une scène de dialogue infra régionale et inter territoriale pour la mise en œuvre du ZAN.

Les objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'ENAF sont fixés par chacun des documents d'urbanisme (SCoT, PLU(i), carte communale), **en compatibilité** avec le document supra. Ces objectifs sont ensuite **déclinés dans les zonages et leurs règles opposables.**

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU(i) doivent définir un échéancier prévisionnel global d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser sur l'ensemble du territoire couvert par le PLU(i). Et cet échéancier peut planifier certaines zones d'urbanisation futures ou réserves foncières au-delà de 2031 : dans ce cas, elles n'entreront pas dans la comptabilisation au titre de la période 2021-2031.

Les ouvertures à l'urbanisation planifiées dans les documents d'urbanisme peuvent donc excéder l'objectif de consommation d'ENAF sur la période 2021-2031, d'une part, au regard de la marge d'appréciation autorisée par le lien de compatibilité, et d'autre part, par le calendrier des ouvertures à l'urbanisation.

C'est au moment du bilan effectif de consommation, effectué lors du rapport triennal ou de l'évaluation du PLU à 6 ans que le respect de l'objectif fixé pour la période décennale sera examiné. À l'occasion du bilan, les projections pourront être ajustées, notamment pour tenir compte d'une consommation plus faible qu'escomptée dans certaines zones[9].

PRISE DE POSITION DU PRÉFET

Dans le cadre du dialogue entre les collectivités territoriales et les services de l'État local, mais également au titre du contrôle de légalité, le rapport de compatibilité entre les documents d'urbanisme doit conduire à porter une **appréciation globale sur le respect du document supérieur, incluant une marge d'appréciation dans l'atteinte de l'ensemble des objectifs fixés**, dont celui de la réduction de la consommation d'espaces.

En outre, pour renforcer la sécurité juridique des PLU(i), le préfet peut prendre formellement position, à la demande de la collectivité ou de l'EPCI au stade du projet de PLU(i) arrêté ou notifié, **sur la sincérité du diagnostic et la cohérence des projections en matière de consommation foncière**.

En pratique, il s'agit de limiter, pour les collectivités territoriales qui le souhaitent, le risque contentieux en raison d'une analyse de la consommation d'ENAF et d'une justification des objectifs de modération de cette consommation insuffisante au regard des exigences fixées par l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme, et de **garantir ainsi la cohérence entre l'analyse de cette consommation et les objectifs chiffrés de modération de la consommation d'ENAF prévue au PADD**.

9. À titre d'illustration, si un PLU dispose d'un objectif de 5 ha de consommation d'ENAF sur 2021-2031, il peut identifier 6 secteurs (A, B, C, D, E, F) rendus potentiellement urbanisable de 1 ha chacun (total de 6 ha), dont un (le F) qui n'est mobilisable qu'à N (date entrée en vigueur du PLU) + 3 ans, sous condition de n'avoir pas tout consommé. Lors du rapport triennal ou du bilan du PLU à 6 ans, la commune constate qu'elle a bien consommé tout ou partie des zones A, B, C, D, mais rien dans la zone E. Elle pourra alors ouvrir la zone F (celle qu'elle avait mise en option dans le cadre de l'échéancier), et fermer la zone E en contrepartie, pour éviter de surconsommer.

PLANIFIER

Autres mesures pour faciliter la mise en œuvre du ZAN

Sursis à statuer

La loi du 20 juillet 2023 a créé un nouveau dispositif transitoire (d'ici 2031) de sursis à statuer, afin de permettre aux collectivités, pendant l'élaboration ou l'évolution de leur document d'urbanisme, d'éviter une consommation excessive d'ENAF durant cette période, qui obèrerait leur planification. **Ce dispositif peut permettre ainsi de bloquer un ou plusieurs projets fortement consommateurs d'espace dans l'attente de leur nouveau document.**

Droit de préemption « ZAN »

Une collectivité titulaire du droit de préemption urbain peut instituer par délibération motivée sur son territoire des secteurs prioritaires à mobiliser au regard de leur potentiel foncier. **Ces périmètres peuvent porter sur des terrains contribuant à la préservation ou à la restauration de la nature en ville** ; des zones présentant un fort potentiel en matière de renaturation ; **ou encore des terrains susceptibles de contribuer au renouvellement urbain**, à l'optimisation de la densité des espaces urbanisés ou à la réhabilitation des friches.

Suivi des objectifs au niveau local

Pour évaluer l'atteinte des objectifs fixés en matière de sobriété foncière, le **suivi de l'application de la réforme « zéro artificialisation nette »** et de ses effets a été renforcé.

Au niveau local, la loi généralise les **observatoires de l'habitat et du foncier** (adossés aux programmes locaux de l'habitat et mis en place au niveau intercommunal), tout en étayant les recensements et analyses qu'ils doivent conduire.

Par ailleurs, les communes ou intercommunalités dotées d'un document d'urbanisme doivent présenter un **rapport tous les 3 ans qui dresse le bilan de la consommation d'espaces et de l'artificialisation des sols** sur leur territoire, en particulier au regard des objectifs établis dans le document d'urbanisme en vigueur. Le premier rapport doit être réalisé **3 ans après l'entrée en vigueur de la loi Climat et résilience soit en 2024**.

Les collectivités peuvent s'appuyer sur l'observatoire national de l'artificialisation des sols, déployé depuis juillet 2019.

Il se présente comme un **portail** permettant de télécharger des données et de trouver des ressources documentaires. Il met **gratuitement à disposition** des données nationales de consommation d'espace produites, depuis 2009, à partir des fichiers fonciers, et d'autres indicateurs (croissance démographique et emploi). Un **tableau de bord** permet d'afficher plusieurs indicateurs de consommation d'espace (selon la destination notamment) à plusieurs échelles (commune, EPCI, départements, régions, France). Ces données permettent, de construire des portraits et des diagnostics territoriaux. Les données OCSGE sont progressivement mises à disposition sur le portail national.

→ **https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/**

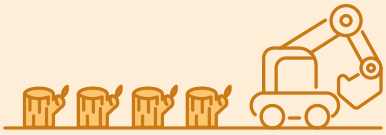
LA CONSOMMATION EMPORTÉE PAR UNE ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ (ZAC)

Pour une opération d'aménagement prévue en tout ou partie sur des ENAF, l'élément déclencheur de la comptabilisation de la consommation d'espaces n'est pas l'acte administratif de création ou de réalisation d'une ZAC, mais le démarrage effectif des travaux. Compte tenu de leur ampleur, certaines ZAC réalisent leurs travaux en plusieurs phases. Il est alors possible, soit de comptabiliser la consommation d'espaces de manière progressive, soit de comptabiliser la ZAC en totalité au démarrage effectif des travaux. Cette règle est notamment applicable pour les ZAC dont les travaux ont débuté avant 2021, et dont la consommation peut être intégralement comptée pour la période 2011-2021.

MOBILISER LES LEVIERS

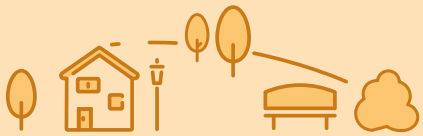
OBJECTIF « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » : conjuguer sobriété et qualité urbaine

L'objectif de lutte contre l'artificialisation nette des sols ne signifie pas l'arrêt de la construction lorsqu'elle est justifiée par des besoins de logements, d'activités économiques, de services ou d'équipements publics. De nouveaux modèles d'aménagement durable sobres en foncier sont à réinventer. Au vu des changements structurels qui doivent s'opérer à l'occasion de la révision des documents d'urbanisme, l'application de la réforme ne se résume pas à l'intégration d'objectifs quantitatifs, mais se construit autour de projets de territoires intégrant de nouveaux modèles d'aménagement créateurs de valeur.



La consommation foncière a augmenté **4 fois plus vite** que la population pendant les vingt dernières années.

Conséquence ? Des périphéries urbaines souvent peu denses, éloignant les habitants de l'emploi, des activités et des services.



Objectif ? Construire des villes et villages plus sobres, tout en préservant la qualité du cadre de vie des habitants.

COMMENT ?

Mobiliser les surfaces déjà artificialisées en particulier par le recyclage des friches et locaux vacants.

Préserver et créer des surfaces de nature en particulier dans les villes denses.

Continuer à construire uniquement en réponse à un besoin avéré de logement, de surface économique ou d'équipement.

POURQUOI ?

170 000 ha de friches.

1,3 M de locaux vacants.

80 % de la ville de 2050 est déjà bâtie.

92 % des Français estiment qu'il n'y a pas assez de nature en ville.

Les habitants plébiscitent les habitats où les activités et services de proximité sont accessibles en moins de 15 minutes à pied.

MOBILISER LES LEVIERS

Concilier densité et nature en ville

La loi Climat et résilience renforce le rôle de la planification pour **favoriser l'intensification urbaine**. Parmi les outils disponibles, on peut citer l'étude de densification, obligatoire pour les PLU, qui permet de recenser les gisements fonciers et bâtis vacants. Le règlement d'un PLU peut imposer une densité minimale de construction, dans des secteurs qu'il délimite, à proximité des transports collectifs, existants ou programmés. Enfin, la loi permet des bonus de constructibilité supplémentaires par dérogation aux règles du PLU, afin de favoriser des opérations de densification et le recyclage des friches.

La nature en ville est un enjeu d'acceptabilité sociale de la densification. Là aussi, la planification offre des leviers. Par exemple, le règlement des PLU doit intégrer des coefficients de pleine terre ou de biotope en zone dense (obligation de maintien ou de création de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables sur l'unité foncière). En outre, les SCoT et les PLU ont la possibilité de définir des zones préférentielles pour la renaturation ou des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sur des secteurs à renaturer. Il s'agit d'identifier les gisements d'espaces propices à la renaturation et de mener une stratégie de renaturation à l'échelle d'un territoire.

Maîtriser l'artificialisation due aux activités économiques

Plusieurs dispositions encouragent la sobriété foncière des activités économiques.
Pour favoriser la **requalification des zones d'activités économiques (ZAE),** des **inventaires** doivent être conduits par les EPCI afin d'améliorer la connaissance de leur état de vacance et d'occupation. Les ZAE représentent une part importante des surfaces urbanisées et artificialisées : selon le CEREMA, il existerait jusqu'à 32 000 ZAE sur le territoire national, soit environ 450 000 hectares.
Par ailleurs, **l'intégration dans la planification du volet foncier économique** est renforcée, notamment au sein des schémas régionaux et des documents d'urbanisme locaux (document d'aménagement artisanal, commercial et logistique du SCoT, OAP du PLU).
Un **principe général d'interdiction de nouvelles zones commerciales engendrant une artificialisation des sols** est institué, sauf dérogation pour des projets d'une surface de vente inférieure à 10 000 m² et respectant certains critères.
Enfin, dans le cadre de projets partenariaux d'aménagement (PPA) / grandes opérations d'urbanisme (GOU), des moyens d'intervention renforcés sont mis en place notamment pour faire évoluer les documents de planification ou bénéficier de potentielles dérogations aux règles du PLU.

Recycler les friches

La mobilisation prioritaire des gisements fonciers disponibles et le renouvellement urbain sont des enjeux déterminants de la politique de lutte contre l'artificialisation des sols et de gestion économe des espaces. Parmi ces gisements, les **friches** représentent **170 000 hectares**, à l'échelle nationale, à reconquérir et valoriser.

L' inventaire national, Cartofriches, est mis à jour sur la base notamment des travaux menés par les observatoires locaux. L'outil Urbanvitaliz accompagne des collectivités dans leurs projets de recyclage de friches. Ces ressources sont disponibles sur le portail national de l'artificialisation des sols.

→ **https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/**

Au sens du code de l'urbanisme, *« on entend par "friche" tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables »*.

Des acteurs, des dispositifs et des outils sont mobilisables dans le cadre de la réhabilitation des friches tels que les **établissements publics fonciers (EPF)** qui disposent d'une connaissance des marchés fonciers (veille foncière, connaissance du territoire via les conventionnements et les projets portés), peuvent produire et cofinancer des études avec des collectivités et les accompagner dans l'identification des gisements fonciers.

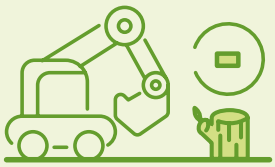
ACCOMPAGNER

OBJECTIF « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » : des collectivités engagées, des aides déployées

Pour accompagner les territoires à s'engager en faveur de la sobriété foncière, l'État a déployé plusieurs dispositifs d'aides, avec le renforcement de l'ingénierie territoriale, l'encouragement à la contractualisation ou la mobilisation de leviers fiscaux ou budgétaires. De nombreux acteurs s'impliquent également et se mettent au service des collectivités territoriales pour favoriser les pratiques et des modèles d'aménagement durable du territoire qui préservent les sols.

Conscient du caractère plus coûteux et plus complexe de la « reconstruction de la ville sur la ville », l'objectif de l'État est d'accompagner l'ensemble des collectivités territoriales dans la lutte contre la vacance, la revitalisation des territoires en déprise, le recyclage des friches et la conduite de projets sobres en foncier et de renaturation.

Les collectivités sont compétentes en matière d'urbanisme et d'aménagement.



Elles doivent intégrer la trajectoire de réduction de l'artificialisation nette dans leurs documents de planification et d'urbanisme avant novembre 2024 pour les documents régionaux, février 2027 pour les SCoT et février 2028 pour les PLU et cartes communales.

Pour les accompagner dans cette intégration, l'État met en réseau l'ensemble des acteurs de la planification urbaine

PLANIF TERRITOIRES
Imaginons ensemble nos territoires de demain

Pour les accompagner, l'État met à disposition plusieurs aides

Des aides à l'ingénierie des établissements publics fonciers, du Cerema, de la Banque des Territoires et de l'ANCT.
- 222 lauréates « Action Cœur de Ville »
- 1600 « Petites villes de demain »
- Des établissements publics fonciers présents sur 80 % du territoire national

Des outils numériques : un observatoire national de l'artificialisation mettant en ligne gratuitement les données de consommation et d'artificialisation des sols, un outil UrbanSimul d'appui à l'élaboration des stratégies foncières.

400 M€/an

pour le fonds vert

Des résultats déjà constatés : En 2021/2022, le fonds friches, doté de 750 M€, a accompagné **1 385 lauréats**, et permis le recyclage de l'ordre de **3 370 ha de friches** contribuant à la production de **6.7 Mm² de logements** et **4.9 Mm² de surfaces économiques**.

ACCOMPAGNER

Déployer l'ingénierie en faveur de la sobriété foncière

De nombreux établissements, programmes et dispositifs publics apportent une aide en ingénierie essentielle dans les territoires. À cet égard, **l'implication et le rôle des établissements publics fonciers (EPF), de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) et des agences d'urbanisme dans la lutte contre l'artificialisation des sols ont été réaffirmés par la loi.**
En outre, les **réseaux** animés par les services de l'Etat sont des lieux de dialogue, de partage d'expérience ainsi que de diffusion de méthodes et d'outils pour aider au changement de trajectoire.

L'aménagement urbain durable s'incarne dans des **projets de territoire** intégrant les enjeux de sobriété, de résilience, de mixité sociale et fonctionnelle, une offre de logements adaptée, une accessibilité aux services et à l'emploi et, plus généralement, assurant un cadre de vie de qualité aux habitants. Différents dispositifs contractuels et opérationnels, associant l'Etat et les collectivités locales, sont mobilisables pour porter ces projets, dont les **projets partenariaux d'aménagement (PPA)** ou des **opérations de revitalisation de territoire (ORT)**.

Mobiliser les outils fiscaux et budgétaires

Le foncier peut représenter jusqu'à la moitié des dépenses d'aménagement. Ce poids du foncier plaide en faveur de mécanismes de régulation, au premier rang desquels l'intervention des établissements publics fonciers, mais également les outils d'intervention foncière (droit de préemption, création de zones d'aménagement différé, constitution de réserves foncières notamment par déclaration d'utilité publique, dissociation de la propriété du foncier et du bâti etc.).

Par ailleurs, il est plus coûteux pour l'aménageur de conduire des opérations en renouvellement urbain qu'en extension urbaine. Et ces coûts supplémentaires ne sont généralement pas compensés par des recettes équivalentes, en particulier dans les zones détendues ou en secteur « politique de la ville ». **Pour ces opérations « hors marché », un soutien public est indispensable. Il peut prendre la forme d'une aide fiscale ou budgétaire.**

Le fonds d'accélération à la transition écologique des territoires dit « fonds vert » inclut donc une mesure de recyclage foncier (300 millions d'euros par an) qui s'adresse aux projets de recyclage de friches dont les bilans économiques restent déficitaires après prise en compte de toutes les autres subventions publiques, et malgré la recherche et l'optimisation de tous les autres leviers d'équilibre (en particulier en matière de densité et de mixité).

Le fonds vert inclut également une **mesure pour la renaturation des villes et des villages (100 millions d'euros par an)** qui cible des actions participant à l'adaptation des espaces urbanisés aux effets du changement climatique, par la mise en œuvre de solutions fondées sur la nature (renaturation des sols, réouverture des cours d'eau, végétalisation du bâti).

Pour concourir au zéro artificialisation nette, **les outils fiscaux peuvent être mobilisés ou orientés en faveur de trois objectifs** :
- optimiser l'usage du foncier bâti,
- inciter à des modèles de construction d'une plus grande sobriété foncière,
- et préserver le foncier non bâti.

Certaines mesures fiscales ont été traduites dans les lois de finances récentes : élargissement du zonage de la taxe sur les logements vacants, octroi d'avantages en faveur de la transformation de locaux professionnels vacants en logements, de l'investissement locatif dans l'ancien (« Denormandie dans l'ancien »), de la remise sur le marché locatif de logements vacants (« Loc'avantages »), de la surélévation des bâtiments, de l'investissement des particuliers dans le logement locatif intermédiaire, « Pinel » recentré sur le logement collectif. Des évolutions de la taxe d'aménagement ont été introduites dans l'utilisation de son produit (en faveur de la renaturation) et dans son calcul (exonération pour les places de stationnement dans un plan vertical, pour les constructions réalisées après dépollution, réévaluation des valeurs forfaitaires pour les piscines et aires de stationnement…).

→ ***Voir les aides, ainsi que les dispositifs en ingénierie sur la plateforme Aides- territoires :*** **https://aides-territoires.beta.gouv.fr/.**

MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

Liberté
Égalité
Fraternité

Novembre 2023 - Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires - Création graphique et mise en pages : Citizen Press - Couverture : Arnaud Bouissou / Terra - Getty Images