

RAPPORT DE PRÉSENTATION***Projet de décret relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols*****NOR : TREL2307502D****Contexte**

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a fixé 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. Cette trajectoire progressive est à décliner territorialement dans les documents de planification et d'urbanisme.

L'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme introduit par l'article 192 de cette loi définit le processus d'artificialisation des sols et détermine les surfaces devant être considérées comme artificialisées et celles comme non artificialisées dans le cadre de la fixation et du suivi de cet objectif dans les documents de planification et d'urbanisme.

Article L101-2-1 (9ème alinéa et suivants) du code de l'urbanisme

[...]

L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.

La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, 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.

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.

Au sein des documents de planification et d'urbanisme, lorsque la loi ou le règlement prévoit des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ou de son rythme, ces objectifs sont fixés et évalués en considérant comme :

a) Artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites ;

b) Non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. Il établit notamment une nomenclature des sols artificialisés ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme.

Le décret n° 2022-763 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 publié le 29 avril 2022 a fixé les conditions d'application de cet article. L'article R. 101-1 du code de l'urbanisme indique en particulier qu'afin de mesurer le solde d'artificialisation nette des sols à l'échelle des documents de planification

et d'urbanisme, les surfaces sont qualifiées comme artificialisées ou non artificialisées selon les catégories d'une nomenclature annexée au décret. Ces surfaces sont appréciées compte tenu de l'occupation des sols observée qui résulte à la fois de leur couverture mais également de leur usage. La définition de cette convention de mesure est nécessaire pour décliner les objectifs de réduction de l'artificialisation nette à tous les échelons territoriaux (national, régional, local), sans contestation quant à la méthode d'estimation.

Par ailleurs, l'article 206 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets introduit un nouvel article dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) dans un titre dédié à l'artificialisation des sols (article L. 2231-1). Il prévoit l'obligation pour le maire ou le président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) couvert par un document d'urbanisme d'établir un rapport tous les trois ans qui présente le rythme d'artificialisation sur leur territoire et rend compte de l'atteinte des objectifs fixés en termes de réduction de l'artificialisation, en particulier au regard des objectifs établis dans le document d'urbanisme en vigueur. Cet article dispose également qu'un décret détaillera les indicateurs et les données à faire figurer dans le rapport ainsi que les conditions selon lesquelles l'Etat met à disposition des collectivités territoriales les données de l'observatoire de l'artificialisation des sols. Un projet de décret avait été préparé au printemps 2022 et soumis à la consultation du public et celle du Conseil d'Etat, ainsi qu'au Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN). Il n'a pas encore été pris et il est donc proposé de le réintégrer dans ce décret.

Dans son discours au Congrès des maires de France du 24 novembre 2022, la Première ministre a confirmé les objectifs de la réforme, tout en indiquant que des ajustements pouvaient être étudiés. Elle a notamment pris l'engagement d'adapter le décret définissant la nomenclature de l'artificialisation des sols pour en améliorer la « lisibilité » et l'« opérationnalité ».

En ce sens, ce projet de texte s'inscrit dans le cadre des travaux engagés ces derniers mois et conduits entre des parlementaires et le Gouvernement, ainsi que notamment les associations nationales de collectivités territoriales pour améliorer la mise en œuvre des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols. Il est donc proposé en lien direct avec les évolutions législatives examinées par ailleurs au Parlement.

Travaux d'évolution engagés

Une étude¹ a été réalisée par la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), à la demande du Gouvernement, pour apprécier la mise en œuvre concrète de ce texte sur un échantillon de territoires, et apporter son expertise sur le choix des seuils de qualification des surfaces artificialisées et non artificialisées. Les conclusions de cette étude² ont été partagées avec les associations nationales de collectivités, qui ont également été consultées, à un niveau technique, sur les évolutions du texte réglementaire. Le nouveau projet de décret tient compte des retours remontés par une dizaine d'agences d'urbanisme dans le cadre de leur étude.

Contenu du décret

Le texte précise que la qualification des surfaces est seulement attendue pour l'évaluation du solde d'artificialisation nette des sols (flux) dans le cadre de la fixation et du suivi des objectifs des documents de planification et d'urbanisme. Pour traduire ces objectifs dans le document d'urbanisme, il appartient à l'autorité compétente de construire un projet de territoire (dans le schéma de cohérence territoriale, dans le plan local d'urbanisme, ou dans la carte communale), en conciliant les enjeux de sobriété foncière, de qualité urbaine et la réponse aux besoins de développement local.

¹ « ZAN, les outils de mesures : enjeux, limites et perspectives ».

² https://www.fnau.org/wp-content/uploads/2022/12/avis-fnau-n10-zan_v3.pdf

Conformément à l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, la nomenclature précise que les surfaces dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites sont qualifiées de surfaces artificialisées. De même, les surfaces végétalisées herbacées et qui sont à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures, sont considérées comme artificialisées. Le projet de décret clarifie que les surfaces entrant dans ces catégories, qui sont en chantier ou à l'abandon, sont également considérées comme artificialisées.

En revanche, sont qualifiées comme non artificialisées les surfaces qui sont soit naturelles, nues ou couvertes d'eau, soit végétalisées, constituant un habitat naturel ou utilisées à usage de cultures, y compris les surfaces d'agriculture urbaine et les surfaces boisées ou arbustives dans l'espace urbain. Le décret confirme que les surfaces à usage de culture agricole, et qui sont en friches, sont bien qualifiées comme étant « non artificialisées ». Il dissocie par ailleurs les surfaces à usage agricole de celles végétalisées à usage sylvicole pour une mesure plus fine de ces types de surfaces.

Les surfaces végétalisées à usage de parc ou jardin public, quel que soit le type de couvert (boisé ou herbacé) pourront être considérées comme étant non artificialisées, valorisant ainsi ces espaces de nature en ville. Il en sera de même pour les surfaces végétalisées sur lesquelles seront implantées des installations de panneaux photovoltaïques qui respectent des conditions techniques garantissant qu'elles n'affectent pas durablement les fonctions écologiques du sol ainsi que son potentiel agronomique.

Enfin, sont intégrés les seuils de référence à partir desquels pourront être qualifiées les surfaces (50 m² pour le bâti et 2 500 m² pour les autres catégories de surface ; 5 mètres de large pour les infrastructures linéaires et au moins 25% de boisement d'une surface végétalisée pour qu'elle ne soit pas seulement considérée comme herbacée).

Cette nomenclature ne s'applique pas pour les objectifs de la première tranche de dix ans prévue à l'article 194 de la même loi : pendant cette période transitoire de 2021 à 2031, les objectifs porteront uniquement sur la réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (entendue comme la création ou l'extension effective d'espace urbanisé). Cette nomenclature n'a pas non plus vocation à s'appliquer au niveau d'un projet, pour lequel l'artificialisation induite est appréciée directement au regard de l'altération durable des fonctions écologiques ainsi que du potentiel agronomique du sol.

Par ailleurs, le présent projet de décret précise le contenu du rapport local de suivi de l'artificialisation des sols. L'article 206 de loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a introduit un nouvel article L. 2231-1 au code général des collectivités territoriales pour que les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents, dès lors que leur territoire est couvert par un document d'urbanisme, établissent un rapport tous les trois ans sur le rythme de l'artificialisation des sols et le respect des objectifs déclinés au niveau local. Le premier rapport doit être réalisé trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, cette mesure étant d'application immédiate une fois les dispositions réglementaires adoptées. Le décret précise les indicateurs et les données devant y figurer. L'élaboration du rapport s'appuie sur des données mesurables et accessibles, que possèdent l'ensemble des communes ou leurs groupements, ou qui leur seront en particulier mises à disposition par l'Etat à travers un observatoire national de l'artificialisation des sols. Il pourra comprendre toutes les informations que la commune ou l'intercommunalité souhaite apporter quant à l'évolution et au suivi de la consommation des espaces et l'artificialisation des sols. Dès lors qu'elle dispose d'un observatoire local, elle peut le mobiliser en ce sens.

Une disposition transitoire est prévue pour les indicateurs que les communes ou intercommunalités ne pourraient pas être en mesure de remplir, en l'absence de données durant les prochaines années, notamment compte tenu des échéances prévues à l'article 194 de la loi. Ces suivis réguliers

permettront d'apprécier l'artificialisation des sols à une échelle plus fine et seront utiles pour alimenter les bilans de consommation des documents d'urbanisme.

Impacts financiers

Il n'y a pas d'appréciation de l'impact financier direct de ce décret, lequel complète et clarifie un texte déjà publié.

Un certain nombre d'actions sont mises en œuvre pour limiter les coûts induits par le suivi de l'artificialisation. Ces mesures visent à simplifier la mesure de l'artificialisation et son suivi par l'ensemble des collectivités territoriales. Ainsi, des données d'occupation des sols à grande échelle sont en cours de production et couvriront l'ensemble de la France d'ici début 2025. Ces données seront mises à disposition gratuitement de l'ensemble des collectivités territoriales sur le portail (internet) national de l'artificialisation des sols. Cette fourniture de données permettra de pallier les manques d'ingénierie de certaines collectivités.

Concernant le rapport local, un certain nombre d'actions sont mises en œuvre pour **limiter les coûts induits par la réalisation du rapport**. Il convient de noter que les coûts de ce dernier peuvent varier en fonction du choix opéré par la collectivité concernée : le réaliser en interne ou l'externaliser (par exemple auprès d'une agence d'urbanisme).

En outre, lors de l'écriture des articles réglementaires, conformément à l'esprit du législateur, le choix a été fait de ne mentionner qu'un socle minimal de quatre indicateurs simples, afin de ne pas alourdir la charge de travail des communes ou intercommunalités. Ces indicateurs reposent sur des données que possèdent l'ensemble des communes ou qui leur seront mises facilement à disposition, en particulier sur le site internet de « l'observatoire de l'artificialisation des sols ».

Le rapport consiste essentiellement en une délibération de l'organe délibérant faisant mention des indicateurs et doit être réalisé seulement tous les trois ans.

Enfin, l'Etat accompagne les communes ou intercommunalités dans la production de ce rapport à travers la fourniture de données :

- de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (données issues des fichiers fonciers) ;
- d'occupation et d'usage des sols à grande échelle (OCSGE).

Il les accompagne aussi à travers la mise en place d'outils numériques qui facilitent l'analyse des données fournies :

- **Le tableau de bord de suivi de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers** par le CEREMA mis en ligne sur le site de l'observatoire de l'artificialisation. Ce tableau permet « en un clic » d'afficher plusieurs indicateurs de consommation d'espaces (selon la destination (habitat, activité...) notamment), et à plusieurs échelles (commune, EPCI, départements, régions). ;
- Le **Service de Portrait de l'Artificialisation des Territoires (SPARTE)** qui propose des productions graphiques et cartographiques à partir des données d'occupation du sol à grande échelle (OCSGE). Pour faciliter l'analyse des données de l'occupation des sols à grande échelle, cet outil sera à terme une plate-forme numérique pour accompagner les acteurs de l'aménagement dans l'analyse de l'artificialisation du territoire et dans le suivi de l'impact de leurs projets d'aménagement (production graphiques et cartographiques). Pour l'heure, une version bêta a été mise en ligne³. SPARTE se développera progressivement, au rythme de la production des données d'OCSGE. Cet outil permettra notamment de visualiser les flux entre

³ Territoire-test pour la production de données d'OCSGE (nouvelle génération).

les surfaces artificialisées et non artificialisées, et de représenter à une date donnée le stock des surfaces artificialisées et celles non artificialisées. Ce stock sera détaillé entre les différentes catégories de la nomenclature de l'OCSGE, conforme aux standards CNIG. Des représentations graphiques permettront également de connaître la répartition entre les différentes catégories de couverture et d'usage des sols.

- **Urbansimul est une application en ligne permettant le partage et la valorisation des fichiers fonciers et immobiliers.** Ce outil permet essentiellement d'identifier des fonciers potentiellement mobilisables, d'apprécier les conditions et difficultés d'acquisition des fonciers (propriété, prix, règles d'urbanisme...), et de visualiser les fonciers en extension (qui compliqueront le développement des fonciers complexes en renouvellement urbain et qui seraient à compenser).
- **L'outil [OTELO](#) développé par la DGALN en partenariat avec le CEREMA, vise à fournir une aide à l'estimation des besoins en logements sur un territoire.** L'accès à OTELO est possible pour les services de l'Etat, les collectivités locales, les ADIL et les agences d'urbanisme. Son accès est gratuit. L'outil vise en pratique à fournir un appui aux acteurs locaux dans notamment pour l'élaboration de documents de planification (PLH, PLUi, SCoT).