

RAPPORT DE PRÉSENTATION

Projet de décret 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

NOR : TREL2315292D

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](#) dite « Climat et résilience » 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.

Pour la première tranche de dix années, le rythme de l'artificialisation des sols consiste à suivre la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) doivent par ailleurs décliner leurs objectifs au niveau infrarégional (article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales). Pour la première tranche, ils sont déterminés afin de ne pas dépasser la moitié de la consommation de ces espaces par rapport à celle observée lors des dix années précédant la promulgation de la loi.

Le décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 publié le 29 avril 2022 a précisé des modalités d'application pour l'intégration et la déclinaison des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols. Il a notamment détaillé les critères de territorialisation de la trajectoire et organisé la faculté de pouvoir mutualiser au niveau régional la consommation d'espaces ou l'artificialisation résultant de projets dits d'envergure nationale ou régionale.

Dans son discours au Congrès des maires de France du 24 novembre 2022, la Première ministre a rappelé la nécessité de « *territorialiser et de différencier nos objectifs (...) face à des situations diverses* » et a annoncé que des ajustements de la réforme pouvaient être étudiés.

Dans le prolongement des travaux conduits par le Sénat et sous l'égide du ministre Christophe Béchu ces derniers mois, 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](#) prévoit diverses dispositions d'adaptation de la loi Climat et résilience de 2021 et des dispositifs ou outils renforcés pour faciliter l'atteinte des objectifs et plus particulièrement leur déclinaison territoriale.

Dans ce cadre, et notamment à la suite de plusieurs étapes de discussions avec les associations nationales de collectivités et des parlementaires, un projet de décret a été préparé, en lien avec les enjeux portés par la proposition de loi, pour ajuster et compléter les modalités de la territorialisation des objectifs de sobriété foncière et mieux assurer l'équilibre entre le niveau d'intervention de la région d'une part, et du bloc communal via les documents d'urbanisme, d'autre part.

Contenu du décret

Le présent projet ajuste et complète ces modalités pour mieux assurer la territorialisation des objectifs de sobriété foncière et l'équilibre entre le niveau d'intervention de la région et le bloc communal.

Ainsi, dans le rapport d'objectifs du SRADDET, les critères à considérer sont renforcés en faisant, à l'instar de la loi, mention explicitement à la prise en compte des efforts passés, et en indiquant qu'il

convient de tenir compte de certaines spécificités locales telles que les enjeux de communes littorales ou de montagne et plus particulièrement de ceux relevant des risques naturels prévisibles ou du recul du trait de côte.

Concernant les efforts passés déjà réalisés, pendant la première tranche de dix ans ils sont pris en compte à partir des données observées sur les dix ans précédant la promulgation de la loi Climat et résilience ou le cas échéant sur une période de vingt ans lorsque les données sont disponibles.

Par ailleurs, pour adopter une approche plus proportionnée et qualitative du rôle de la région et ne pas conduire à contraindre de façon excessive les documents infrarégionaux, le décret ne prévoit plus la fixation obligatoire d'une cible chiffrée d'artificialisation à l'échelle infrarégionale dans les règles générales du SRADDET. Toute règle prise pour contribuer à l'atteinte des objectifs dans ce domaine pourra être déclinée entre les différentes parties du territoire régional identifiées par la région en tenant compte nécessairement des périmètres de schéma de cohérence territoriale (SCoT) existants, afin de ne pas méconnaître les compétences des échelons infrarégionaux.

Au regard du cadre fixé par la récente loi, la déclinaison territoriale doit permettre de garantir à des communes une surface minimale de consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers, tant au niveau du SRADDET que du SCoT (nouvel article R. 141-7-1 du code de l'urbanisme). Elle doit également permettre de soutenir la capacité pour les territoires littoraux exposés au recul du trait de côte de mener des projets de recomposition spatiale en tenant compte des relocalisations rendues nécessaires par son évolution.

Le projet de décret adapte également la faculté de mutualisation de la consommation ou l'artificialisation emportée par certains projets d'envergure régional, qui feront l'objet d'une liste dans le fascicule des règles du schéma. Cette liste sera au moins transmise pour avis aux établissements publics de SCoT, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents et aux communes ainsi qu'aux départements concernés par ces projets.

Au vu des objectifs généraux à atteindre dans le cadre de l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme, il convient de veiller plus particulièrement à l'équilibre entre la lutte contre l'artificialisation des sols et la préservation des espaces dédiés aux activités agricoles. Ainsi, compte tenu des enjeux portés à l'échelle de la région en matière d'agriculture durable et des structures agricoles, le projet de décret ajoute un critère de territorialisation pour le maintien et le développement des activités dans ce domaine.

Il prévoit aussi la possibilité 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 mentionnés à l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime. Chaque région pourra ainsi opter via son document de planification pour réserver par avance une enveloppe destinée à de tels projets et qui sera donc mobilisée en tant que de besoin pour la période qu'elle couvre. Ce mécanisme permet de mieux prendre en compte cet enjeu après 2031. Pour la première tranche de dix ans (2021-2031), les constructions ou installations à destination d'exploitation agricole qui sont réalisées dans les espaces agricoles ou naturels n'emportent généralement pas de création ou d'extension d'espaces urbanisés et donc de consommation de ces espaces.

Le décret ajoute que les objectifs de lutte contre l'artificialisation ne peuvent constituer un frein à la réalisation de projets de constructions ou installations liées aux exploitations agricoles et donc leur être directement opposables.

Enfin, il précise que les mesures mises en place pour les SRADDET sont également mobilisables en tant que de besoin pour la fixation et le suivi des objectifs dans le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), les schémas d'aménagement régional (SAR) et le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC).

Impacts financiers

L'impact financier ne peut être évalué. Ce sont principalement les obligations prévues au niveau de loi qui nécessitent une évolution des documents de planification régionale et des SCoT. Le décret permet seulement d'apporter des adaptations aux démarches d'ores et déjà engagées sur les territoires.

Par ailleurs, pour rappel, afin de faciliter l'analyse et le suivi de la consommation d'espaces naturels agricoles ou forestiers et de l'artificialisation des sols, l'Etat accompagne aussi les collectivités à travers la livraison de données et la mise en place d'outils numériques qui facilitent l'analyse des données fournies.

En effet, il met en place notamment des 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)**, dont une **version bêta** a été mise en ligne, propose des productions graphiques et cartographiques à partir des données d'occupation du sol à grande échelle (OCSGE).
- **Urbansimul est une application en ligne permettant le partage et la valorisation des fichiers fonciers et immobiliers.** Cet 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). Le déploiement national de cet outil en version « freemium » est financé dans le cadre du plan de relance.
- **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).