MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
Liberté
Égalité
Fraternité

Le 23 mai 2024

CONSULTATION PUBLIQUE

SYNTHESE DES OBSERVATIONS

Projet d'arrêté relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur

NOR : TREL2410389A

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 » (ZAN) en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) sur la période 2021-2031, par rapport à la décennie précédente. Cette trajectoire progressive est à décliner territorialement dans les documents de planification et d'urbanisme.

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 porte diverses adaptations pour faciliter la territorialisation de ces objectifs. En particulier, l'article 194 de la loi Climat et résilience modifiée prévoit que la consommation d'ENAF emportée par les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) présentant un intérêt général majeur sera comptabilisée au niveau national, dans le cadre d'un forfait national de 12 500 hectares pour la période 2021-2031, et non au niveau régional ou local. Au sein de ce forfait, 10 000 hectares font l'objet d'une péréquation entre les régions couvertes par un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) au prorata de leur objectif de consommation sur la même période, tandis qu'un plafond de 2 500 hectares est réservé pour les régions Île-de-France, Corse et les outre-Mer (La Réunion, Mayotte, la Guyane, la Martinique et la Guadeloupe). L'Etat assure le suivi de la consommation effective emportée par ces projets dans le cadre du rapport national qu'il établit tous les cinq ans en application de l'article 207 de la loi Climat et résilience. En cas de dépassement du forfait susmentionné, le surcroît de consommation ne peut être imputé sur l'enveloppe des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

Ces projets doivent être listés par un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme.

L'annexe I du projet d'arrêté recense les PENE qui présentent un intérêt général majeur et dont la consommation d'ENAF sera prise en compte au niveau national. Pour figurer sur cette liste, les projets doivent répondre à deux critères cumulatifs fixés par la loi :

- Relever d'au moins une des catégories listées au 7° du III de l'article 194 de la loi Climat et résilience ;
- Présenter un intérêt général majeur, au vu de leurs caractéristiques, mais aussi en raison de ce qu'ils impliquent territorialement, des enjeux qui y sont attachés et surtout des objectifs auxquels ils permettent de répondre. Cet intérêt doit être manifestement significatif au niveau national ou européen. La capacité d'un projet d'envergure nationale ou européenne à présenter un tel intérêt peut être appréciée par le ministre en charge de l'urbanisme au regard des critères suivants, non exhaustifs : contribution significative à la création d'emplois ; accueil significatif de populations nécessitant une production massive de logements ; maillage d'infrastructures d'intérêt national et européen (liaisons internationales ou connexions interrégionales) ; projets contribuant significativement à la sécurité nationale et à la souveraineté nationale voire au rayonnement de la France à l'international etc.

Sont ainsi recensés dans l'annexe I du projet d'arrêté une première liste de projets remplissant ces conditions et pour lesquels, compte tenu des informations d'ores et déjà disponibles et précises les concernant, et notamment la délivrance d'autorisations administratives, il est assuré qu'ils sont certains et en particulier qu'ils emportent une consommation effective en tout ou partie durant la première tranche couverte par la loi, à savoir la décennie 2021-2031.

Le projet d'arrêté renvoie également à une annexe II, laquelle mentionne à titre indicatif et de façon non exhaustive, des projets susceptibles d'être identifiés dans l'annexe I à l'occasion d'une modification du présent arrêté, sous réserve des conditions prévues aux 7° et 8° du III et au III bis de l'article 194 de la loi Climat et résilience.

Pour ces projets listés en annexe II, les informations disponibles à la date du présent arrêté ne permettent pas de statuer quant à leur inscription dans l'annexe I, notamment au regard d'incertitudes sur : le rattachement à une catégorie législative de PENE, la caractérisation de l'intérêt général majeur, la consommation effective d'ENAF qu'ils emportent sur la période 2021-2031 (calendrier incertain ou contours non précisément définis), la réalisation effective du projet (pas d'autorisation administrative).

L'Etat a mis en ligne une plateforme cartographique dédiée pour ces listes, accessible via l'observatoire de l'artificialisation des sols.

Le projet d'arrêté précise également que, conformément à la loi, pour les régions couvertes par un SRADDET, l'objectif est de réduire de l'ordre d'au moins 54.5 % leur

consommation d'ENAF sur la période 2021-2031 par rapport à leur consommation constatée pour la période 2011-2021. Il précise également la catégorie des opérations de construction ou d'aménagement de postes électriques mentionnées au sens du i) du 7° du III de l'article 194 de la loi Climat et résilience.

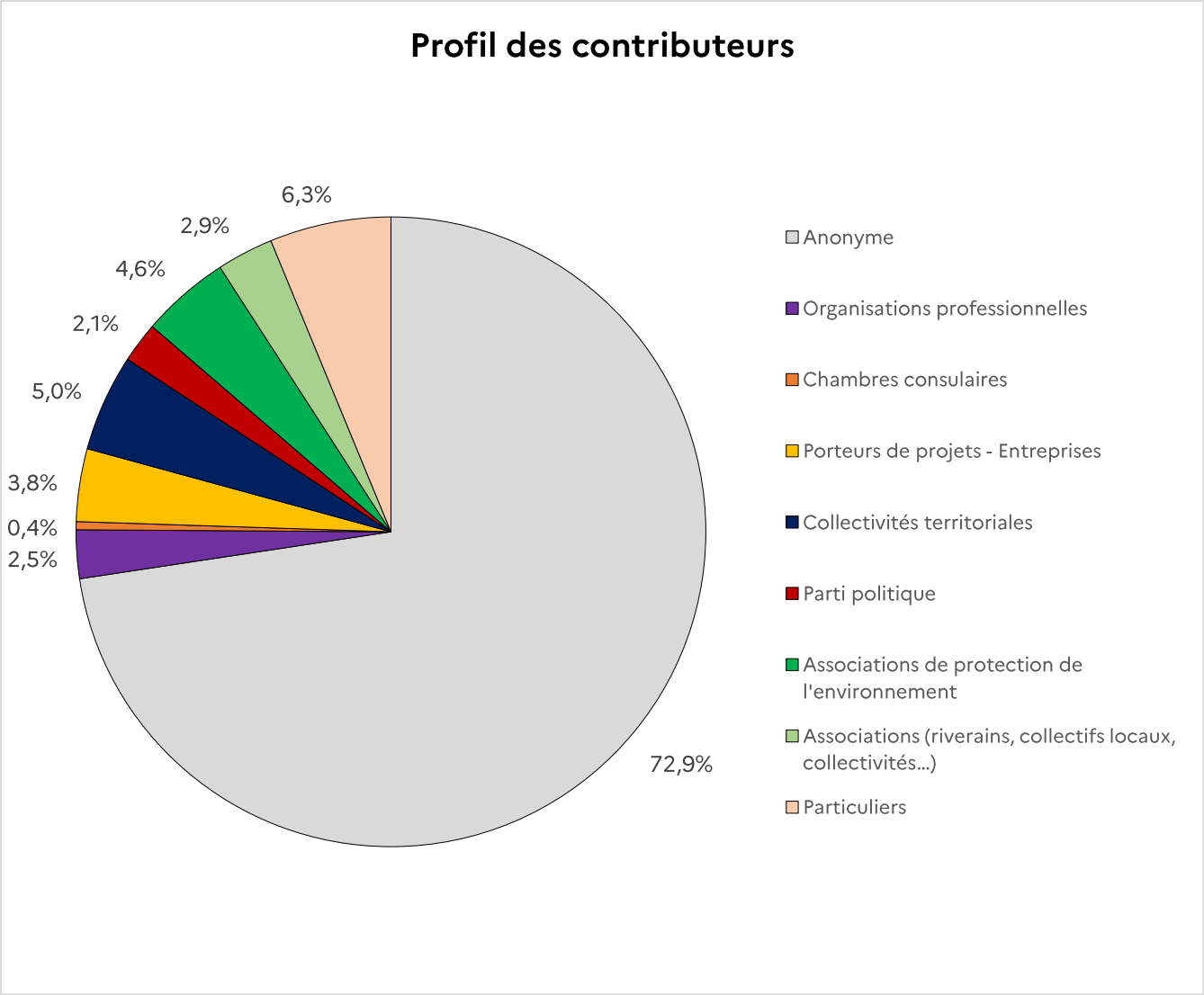
Ce projet d'arrêté s'inscrit dans le cadre des travaux engagés ces derniers mois entre les collectivités régionales, le Parlement et le Gouvernement, pour améliorer la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols. Il tient compte du forfait de 12 500 ha pour contribuer à l'atteinte de l'objectif programmatique national fixé à l'article 191 de la loi Climat et résilience tout en proposant une liste de projets inscrits dans des politiques publiques majeures et prioritaires telles que le maillage territorial, avec le développement d'axes majeurs, la réindustrialisation, l'accélération de la construction d'installations nucléaires, la défense nationale et la sécurité intérieure, ainsi que la production de logements et d'équipements publics sur des territoires stratégiques.

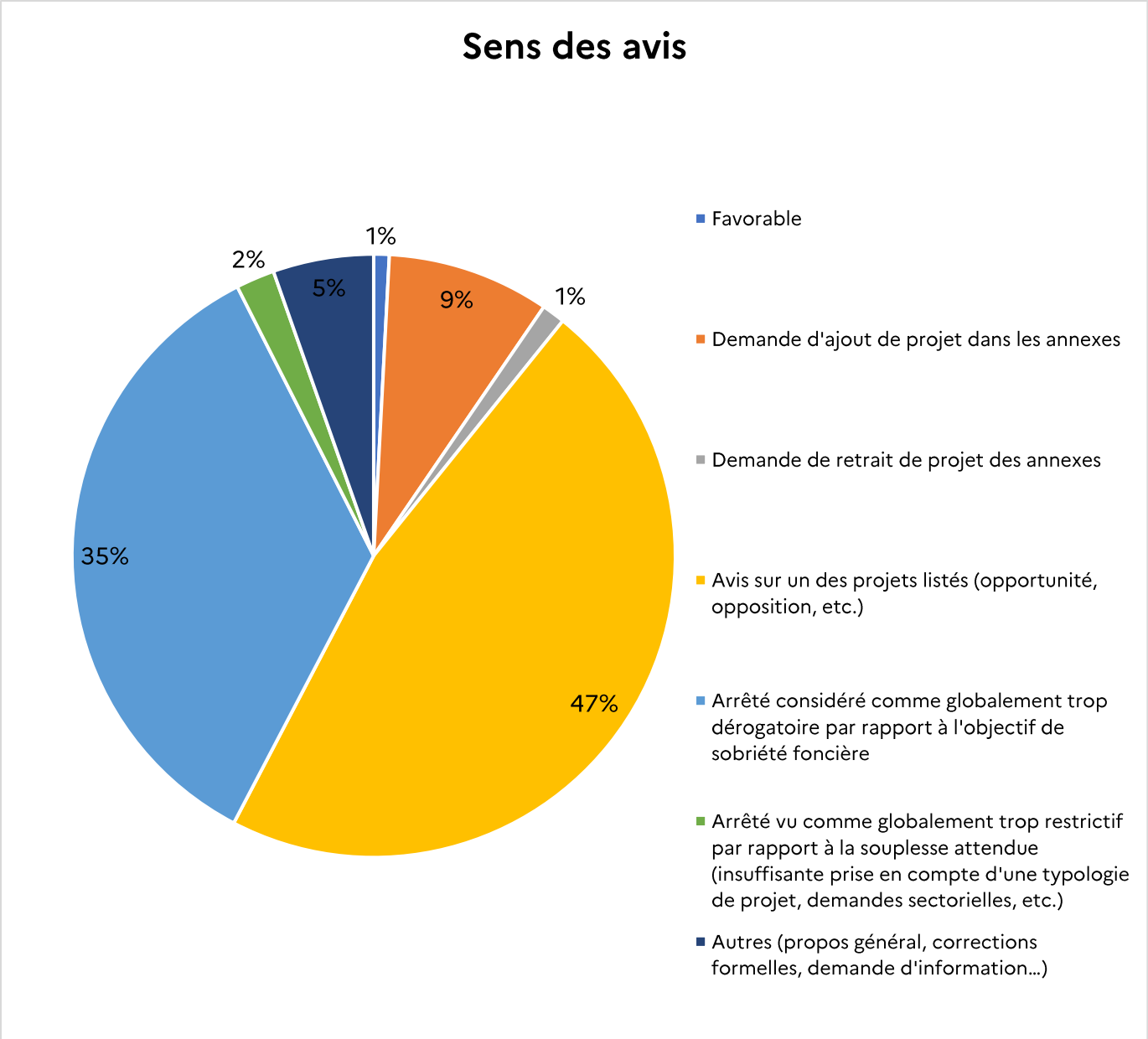
En application de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, le projet de texte a été soumis à la consultation du public sur le site dédié du ministère de la Transition écologique et de cohésion des territoires, avec une information et un lien via le site www.vie-publique.fr, du 12 avril au 2 mai 2024 inclus.

1. Données générales

Deux cent quatre-vingt-dix contributions ont été réceptionnées. En écartant les doublons ou les contributions identiques d'auteurs différents, **deux cent quarante** réponses ont été décomptées. Les graphiques ci-dessous présentent le profil assez varié des contributeurs et leur positionnement vis-à-vis de l'arrêté ministériel mis en en consultation.

La plupart des contributions émettent des réserves ou se montrent défavorables au projet d'arrêté, pour des raisons développées au point 2.3 et 2.4. Ces dernières s'accompagnent en revanche le plus souvent d'un soutien à la politique de sobriété foncière et de lutte contre l'artificialisation. D'autres contributions relaient des demandes diverses d'ajustement des annexes de l'arrêté.


Profil des contributeurs
6,3%
2,9%
4,6%
2,1%
5,0%
3,8%
0,4%
2,5%
72,9%
Anonyme
Organisations professionnelles
Chambres consulaires
Porteurs de projets - Entreprises
Collectivités territoriales
Parti politique
Associations de protection de l'environnement
Associations (riverains, collectifs locaux, collectivités…)
Particuliers



2. Analyse des contributions

2.1. Observations sur la rédaction de l'article 1er du projet d'arrêté

Plusieurs contributions s'interrogent sur la rédaction proposée par l'article 1er du projet d'arrêté, lequel tire la conséquence de la rédaction de l'article 194 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 tel que modifié par la loi n°2023-630 du 20 juillet 2023. Il vise à préciser l'objectif de réduction de la consommation d'ENAF sur la période 2021-2031 pour les régions couvertes par un SRADDET en tenant compte de la péréquation associée au forfait national dédié aux projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) d'intérêt général majeur. La rédaction proposée dans le cadre de la consultation soulève aux yeux des contributeurs des interrogations quant à la teneur de la réduction de consommation d'ENAF incombant aux collectivités régionales concernées.

Afin de tenir compte de ces observations, la rédaction de l'article 1er a été clarifiée, en précisant plus clairement que pour la période 2021-2031, afin de tenir compte du forfait national réservé au III bis de l'article 194 de la loi « Climat et résilience », la réduction du rythme de la consommation d'ENAF est d'au moins 54,5% de la consommation observée au cours de la période 2011-2021 pour chaque région couverte par SRADDET.

2.2. Observations sur le mécanisme de mutualisation de la consommation des PENE d'intérêt général majeur à l'échelle nationale

Une part importante de contributions réservées ou faisant état d'une opposition découle d'une mauvaise compréhension du mécanisme de mutualisation. Le forfait de 12 500 hectares prévu par la loi est souvent interprété comme une dérogation à la trajectoire nationale de sobriété foncière, offrant un surcroît de consommation par rapport aux objectifs fixés par la loi « Climat et résilience ». Or, ce forfait national de 12 500 hectares s'inscrit bien dans la trajectoire nationale et ne représente pas un volume supplémentaire de consommation.

D'autres contributeurs s'inquiètent du risque de dépassement du forfait national. A cet égard, il incombe à l'Etat de rendre compte de la consommation effective emportée par les PENE d'intérêt général majeur dans le cadre du rapport national qu'il établit tous les cinq ans en application de l'article 207 de la loi Climat et résilience. En cas de dépassement du forfait national, le surcroît de consommation ne peut être imputé sur l'enveloppe des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

2.3. Observations sur l'opportunité des projets listés en annexes

De nombreuses observations concernent en réalité un ou des projets spécifiques. Les auteurs redoutent que l'inscription d'un projet dans l'arrêté ministériel offre un cadre dérogatoire ou exorbitant par rapport aux procédures de concertation ou d'autorisation environnementale. Plusieurs projets faisant l'objet de contestations à l'échelle nationale ou locale sont particulièrement visés.

Or, l'inscription de projets au sein des annexes de l'arrêté ne soustrait en aucun cas ces projets au droit commun qui leur est par ailleurs applicable : l'arrêté ministériel liste simplement ceux des projets dont la consommation d'espaces sera décomptée à l'échelle nationale de sorte de ne pas peser sur les trajectoires régionales ou locales de sobriété foncière.

Une contribution d'organisation professionnelle salue quant à elle la prise en compte par l'arrêté des projets d'aménagement territoriaux et des projets industriels qu'elle estime nécessaires à la transition écologique et la souveraineté nationale, laquelle permettrait d'accompagner une dynamique de réindustrialisation du pays.

2.4. Demandes relatives au contenu des annexes du projet d'arrêté

Plusieurs contributions demandent une évolution du contenu des annexes du projet d'arrêté, émanant le plus souvent de collectivités territoriales ou de porteurs de projets :

- Certaines concernent des projets déjà inscrits et sollicitent des ajustements en termes de dénomination, d'évaluation de l'estimation de la consommation d'ENAF emportée ou s'agissant de la ventilation du projet entre l'annexe I et l'annexe II ;
- D'autres concernent des projets non recensés dans l'une ou l'autre annexe du projet d'arrêté mais leur paraissant devoir y être intégrés. Il s'agit soit de projets précis, soit de plusieurs relevant d'une typologie particulière.

D'autres contributeurs, plus rares, sollicitent quant à eux le retrait des annexes de l'arrêté de projets dont l'opportunité ou les caractéristiques leur paraissent inadéquates.

En ce qui concerne ces observations et demandes relatives aux projets inscrits ou non dans les annexes, il est précisé que les projets ont été sélectionnés à l'aune du cadre posé par le législateur (catégories définies au 7° du III de l'article 194 de la loi « Climat et résilience » et intérêt général majeur).

La grande majorité des demandes formulées dans le cadre de la présente consultation du public ont déjà fait l'objet d'échanges entre les services de l'Etat, les collectivités et les porteurs de projets au cours des derniers mois. Les remarques formelles ou d'ajustements subsistantes ont été évaluées pour en apprécier l'opportunité et procéder au besoin à des correctifs ponctuels. Plus largement, et en fonction des cas d'espèce, les demandes d'intégration de projets à l'arrêté pourront le cas échéant être appréciées selon les mêmes éléments de droit et de méthode dans le cadre des révisions ultérieures de l'arrêté, qui peut être modifié à tout moment et en tant que de besoin pour ajuster les listes au plus près de l'évolution des projets.

2.5. Observations sollicitant une évolution législative de la réforme

Quelques contributions émanant pour bonne part d'organisations professionnelles, sollicitent au-delà de l'arrêté *stricto sensu* une évolution du cadre juridique relatif à la politique de lutte de sobriété foncière et de lutte contre l'artificialisation pour davantage prendre en compte une typologie particulière d'infrastructures ou de projets dans les domaines dont ils portent la parole. Il est parfois souhaité que le cadre applicable aux projets d'envergure régionale propose des lignes directrices plus affirmées.

Ces points ne relèvent pas de l'arrêté mis en consultation mais du législateur.