



REACTION AUX ARTICLES 46 ET 47 DU PROJET DE LOI SUITE A LA CONVENTION CITOYENNE SUR LE CLIMAT

En préambule

Les Régions tiennent à rappeler, comme par exemple l'ambition des SRADDET le démontre, qu'elles partagent les préoccupations et la volonté de l'Etat (comme d'un certain nombre d'acteurs de la société civile) de réduire la consommation foncière des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) et donc de parvenir, d'ici 2040 ou 2050, au "zéro artificialisation nette", pour des raisons évidentes de sauvegarde de la biodiversité, de lutte contre les effets du changement climatique, de préservation des terres agricoles pour garantir la souveraineté alimentaire de notre pays, et plus généralement de transition écologique et d'aménagement durable du territoire.

A cet égard, les Régions rappellent qu'elles sont toutes engagées depuis de nombreuses années dans un processus vertueux de maîtrise de la consommation foncière au travers des documents de planification stratégique dont l'élaboration leur a été confiée par les différentes lois de décentralisation successives.

Or, à ce stade de la démarche d'élaboration du projet de loi « CCC », les Régions considèrent que les formulations des articles 46 et 47 envisagées par l'Etat pose trois types de problèmes particulièrement importants :

1/ Le premier concerne la « nouvelle » définition de l'artificialisation

La définition actuellement proposée dans l'article 46 nous paraît nous tromper de cible.

La démarche initiale, et par ailleurs clairement réaffirmée par la CCC, est la **lutte contre l'étalement urbain**. Or, la définition actuellement retenue donne le primat à la fonctionnalité des sols.

Ainsi, si elle est reprise dans la loi et associée au Zéro Artificialisation Nette (ZAN), en ne considérant pas les parcs et jardins comme des terres artificialisées, cette définition sera de nature à réduire très fortement l'ambition initiale de lutte contre l'étalement urbain, et pourrait donc faire tomber l'objectif ZAN lui-même.

En effet, comment parvenir au Zéro Artificialisation sans densifier, sans faire du renouvellement urbain, sans aller exploiter les gisements fonciers que sont les fonds de jardin, dents creuses, cœurs d'ilots et autres espaces vacants ?

Or, l'utilisation de ces zones urbanisées mais peu denses est, avec la réhabilitation des friches et fonciers dégradés, un levier majeur pour réduire la consommation d'espaces NAF.

Plus grave encore, une telle définition n'empêche nullement de continuer à consommer des espaces NAF pour y proposer des maisons, des équipements ou des activités sur de grandes parcelles engazonnées.

L'objectif premier du ZAN et la définition proposée sont, de fait, incompatibles : il faut choisir entre les deux.

Rappelons d'ailleurs que les citoyens de la convention citoyenne sur le climat ont proposé un objectif qui se base sur la consommation d'espaces. La Commission européenne s'exprime de la même façon lorsqu'elle propose de « supprimer, d'ici à 2050, toute augmentation nette de la surface de terres occupée par le logement, l'industrie, les infrastructures routières ou les loisirs ».

Proposition des Régions : Le terme ZAN est désormais relativement bien ancré dans les esprits. Il est peut-être difficile, à ce stade, de le remplacer. Qu'il soit ou non maintenu, il faudrait faire évoluer sa définition vers, de fait, un Zéro Consommation Nette (d'espace NAF) ou un **Zéro Urbanisation Nette** (ZUN).

Cette approche, plus contraignante que la définition actuellement proposée (mais la situation est telle qu'il faut provoquer une véritable rupture, d'autant que la consommation d'espaces NAF repart à la hausse dans certaines régions), se rapproche de la définition de l'artificialisation telle que définie par le Ministère de l'écologie (<https://www.ecologie.gouv.fr/artificialisation-des-sols>), qui a servi de socle à tous les travaux d'élaboration des SRADDET notamment.

Pour rappel, la définition est : « *Ce phénomène consiste à transformer un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale, afin de les affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport (habitat, activités, commerces, infrastructures, équipements publics...)* ».

Cette définition permet la densification par la mobilisation de certains fonciers de pleine terre déjà anthropisés (fonds de jardin, cœur d'ilot, dents creuses, parcelles vacantes ou en sous-densité des ZAE...). Elle permet également de coupler le ZAN avec la volonté d'une diminution de l'imperméabilisation des sols. Enfin, dans un univers déjà difficile à appréhender, elle fait concorder artificialisation et urbanisation, pour éviter d'avoir 3 notions distinctes (artificialisation, urbanisation, imperméabilisation), ce qui sera de nature à créer davantage de confusion et de crispation de la part des élus locaux. Enfin, cette notion de consommation d'espaces NAF est déjà largement utilisée dans les documents d'urbanisme et d'aménagement locaux (SCoT, PLU-i, carte communale, charte de PNR, PLH...) et fait donc parti de la pédagogie mise en place depuis de nombreuses années par ces mêmes acteurs et reprise dans les schémas régionaux d'aménagement.

Car l'objectif central est bien celui-là = stopper l'urbanisation continue en extension de l'enveloppe urbaine (l'équivalent de 5 terrains de foot en France par heure sont artificialisés...) des espaces NAF et, au sein des espaces urbanisés, diminuer au maximum les terres imperméabilisées afin, notamment, de lutter contre les effets du changement climatique.

2/ Le second a trait à l'interférence du niveau national avec les prérogatives du niveau régional en matière d'aménagement du territoire

Comme indiqué un peu plus haut, les Régions partagent la volonté de l'Etat comme de nombreux acteurs de la société civile de réduire la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, en luttant contre l'étalement urbain provenant notamment de la multiplication des zones pavillonnaires, commerciales et économiques.

Dans cette perspective, les Régions comprennent et partagent le souhait de l'Etat de fixer, au niveau national et dans le cadre de la loi, un objectif général de réduction de la consommation des espaces NAF pour les prochaines décennies.

Les Régions rejettent par contre la volonté de l'Etat d'imposer une prise en compte « uniforme » d'un objectif général défini au niveau national, et d'inscrire cet objectif dans le fascicule des règles, comme semble le laisser entrevoir l'article 47.

Si elles peuvent être d'accord pour reprendre l'objectif général de long terme défini au niveau national, les Régions demandent à l'Etat de leur laisser la définition et la négociation avec les acteurs locaux des modalités de sa mise en œuvre opérationnelle dans les territoires pour mieux tenir compte des spécificités locales.

Dans cette configuration, les Régions ne sauraient accepter une remise en cause des compétences et prérogatives en matière d'aménagement du territoire qui leur ont été transférées par les lois de décentralisation successives et notamment la loi NOTRe qui leur a confié le chef de file en matière d'aménagement.

Les Régions attendent donc de l'Etat une définition claire du ZAN, ainsi qu'une échéance précise pour y parvenir (ce que l'article 47 en l'état ne précise pas). Charge à elles, ensuite, de décliner cette ambition dans leur schémas et plans régionaux.

Cet enjeu de sobriété foncière, participant à un nouveau modèle de développement et d'aménagement, doit notamment être pensé et mis en œuvre dans une logique d'équilibre territorial, permettant l'accueil de populations et d'activités sur l'ensemble des territoires.

Par ailleurs, en l'état de sa rédaction, l'article 47 conduirait la quasi-totalité des Régions à enclencher une procédure de révision de leur SRADDET en 2021.

Compte tenu de l'adoption très récente des divers SRADDET (certains ne le sont même pas encore !), de l'absence de recul sur ses effets, du coût pour les Régions d'une telle procédure (plusieurs centaines de milliers d'euros rien que pour l'enquête publique), **il n'est pas envisageable que les Régions se lancent dans un exercice de révision des SRADDET en 2021 ou 2022.**

Cet objectif national pourrait être intégré ultérieurement, dans le rapport d'objectifs des SRADDET, à l'occasion d'une modification, et sans que l'unique objet de la modification soit l'intégration de cet objectif !

3/ Le troisième est relatif à l'observation foncière

Les Régions sont conscientes que la poursuite et l'atteinte d'un objectif ambitieux au niveau national de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers nécessite de disposer d'outils d'observation opérationnels, fiables et partagés.

Dans cette perspective, les Régions sont d'avis qu'une donnée nationale fiable et régulièrement mise à jour permettra de faire avancer les objectifs nationaux et locaux, d'assurer le suivi des documents de planification et d'urbanisme et de participer à la pédagogie sur le sujet.

En ce sens, le portail de l'artificialisation, ainsi que la réalisation d'une Occupation du Sol Grande Echelle (OCSGE), sont des avancées pertinentes et à saluer.

Toutefois, les Régions estiment que des données nationales de référence en matière d'artificialisation ne seront bien acceptées et bien exploitées par l'ensemble des acteurs qu'à au moins deux conditions :

- La première : le travail mené au niveau national doit être articulé et coordonné avec le travail déjà mené au niveau régional et local et ne saurait se substituer à ce dernier. Ainsi, les acteurs locaux ayant développé des observatoires locaux adaptés à leurs besoins et généralement bien connus des services déconcentrés de l'État, doivent avoir la possibilité de continuer à utiliser ces données s'ils le souhaitent. La mutualisation et l'harmonisation entre les différents référentiels (nationaux, régionaux, locaux) doivent être encouragées.

- La seconde : la pérennité des données fournies au niveau national (plusieurs millésimes successifs et produits régulièrement) est capitale. Sans cela, aucun suivi fiable des trajectoires d'artificialisation n'est possible.

Par ailleurs, il convient de noter que les différents observatoires existants (nationaux et locaux) mesurent la plupart du temps l'artificialisation au sens de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers (ce qui renvoie aux remarques formulées dans le point 1/).

L'existence de ces données et l'expertise développée dans ce domaine à différents niveaux plaident donc pour centrer l'objectif ZAN sur la réduction de la consommation d'espaces NAF, comme évoqué précédemment.

Bien que ces trois problèmes concernent aussi, à des degrés divers, les régions d'Outre-Mer, les caractéristiques de ces dernières rend nécessaire une concertation particulière. C'est en particulier le cas de la Guyane et de Mayotte, régions pour lesquelles la forte croissance démographique et l'exigence de développement économique imposent une attention spécifique quant à la fixation d'un objectif ambitieux en matière de lutte contre l'artificialisation. Il en est de même pour la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, régions pour lesquelles le développement touristique et de l'économie résidentielle très important nécessite aussi un traitement spécifique.