L'objectif « Zéro artificialisation nette »

Réunion du 14 avril 2022

Une production du club PLUi Île-de-France

CLUB PLUi
Plan Local d'Urbanisme intercommunal

Ghislaine Bordes, adjointe à la cheffe du service aménagement durable à la DRIEAT, a introduit la rencontre en rappelant les finalités de la lutte contre l'artificialisation des sols, que vient renforcer l'objectif « ZAN » à horizon 2050 introduit par la loi Climat et Résilience du 22 août 2021. Cet objectif doit permettre de moduler le rythme d'artificialisation des sols en tenant compte des besoins et enjeux locaux . Il doit être décliné dans les documents de planification, du SDRIF, en révision, aux PLU(i).

Bastien Recher, Délégué régional adjoint à la mission SDRIF-E au Conseil Régional, a ainsi rappelé que le « ZAN » constituait l'un des 4 piliers du futur SDRIF-E, avec l'objectif « ZEN », l'économie circulaire et la relance de l'attractivité du territoire. Il a ensuite présenté les différentes instances de concertation mises en place, en particulier une conférence des territoires et un comité des partenaires, ainsi qu'un site d'information du grand public : https://www.iledefrance.fr/iledefrance2040. L'arrêt du SDRIF-E est envisagé en mai 2023 et son adoption en mai 2024.

1. Les implications de la loi climat et résilience (LCR) pour la planification

Émilie Bonnet-Deriviere, Cheffe du bureau de la planification urbaine et rurale du cadre de vie à la DHUP

La LCR découle notamment du plan « Biodiversité » du 4 juillet 2018 et de la Convention citoyenne sur le climat. Concernant la planification et la lutte contre l'artificialisation, les principales nouveautés introduites sont la définition de l'artificialisation (article L.101-2 du CU) et l'obligation de définition d'une trajectoire de réduction de l'artificialisation dans les différents documents de planification, par étapes : d'abord le SDRIF, puis déclinée dans les SCoT, puis dans les PLU(i) et cartes communales.

Pour la décennie 2021-2031, la trajectoire de réduction de l'artificialisation doit être définie en termes de réduction de la consommation effective d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), qui est entendue comme la transformation d'ENAF en espaces urbanisés. Cela suppose de déterminer ces derniers, en lien étroit avec les services de l'État.
Ne sont notamment pas comptabilisés les projets de photovoltaïque au sol, s'ils n'altèrent pas les fonctionnalités du sol et sont réversibles. Cela concerne notamment les projets agrivoltaïques. Les critères exacts d'exemption seront précisés par décret et arrêté.

En dehors de la définition de la trajectoire, la LCR comprend des dispositifs en faveur de la nature en ville et de la densification dans les documents d'urbanisme locaux, dont certains d'application immédiate. Ces dispositifs, obligatoires ou optionnels, visent à améliorer la qualité des projets de territoires sur les différentes thématiques en lien avec la lutte contre l'artificialisation : trame verte et bleue, nature, lutte contre l'imperméabilisation, traitement des friches et des franges urbaines, densification, organisation de l'espace urbanisé…

Échanges

- Les carrières sont des installations qui peuvent être réversibles à terme, elles ne sont pas considérées comme artificialisées (ni comptabilisées en consommation d'ENAF) mais les constructions attenantes pourraient être prises en compte.
- Le principe de lutte contre l'artificialisation est un principe général du code de l'urbanisme (L.101-2) et s'applique donc aussi aux projets d'aménagement. En particulier, des dispositions sont prévues pour les grands projets commerciaux.
- Dans la loi – article 214 – il est spécifié que les grands projets peuvent être pris en compte uniquement au niveau régional mais pas au niveau du bloc local, ce sera au SDRIF-E de le préciser. Il devra également préciser l'objectif chiffré de réduction de

l'artificialisation, l'Île-de-France n'etant pas astreinte à une réduction de 50 % de sa consommation d'ENAF pour les 10 prochaines années.

- La consommation des espaces NAF à l'intérieur de l'enveloppe urbaine doit être traitée au cas par cas. Par exemple une dent creuse ou une très grande surface ne sera pas forcément considérée comme de l'espace urbain et sa consommation devra être comptabilisée. De la même manière, l'artificialisation devra être jugée au regard des fonctionnalités permises par le sol.
- En l'attente de l'approbation du SDRIF, certaines dispositions sont d'application immédiate. Dans les PLU(i) en cours (proche de l'arrêt ou de l'approbation), il faut par exemple fournir l'étude de densification. Pour les SCoT, il faut au moins prévoir les tranches de 10 ans, même si elles devront potentiellement être revues après adoption du SDRIF-E.

2. Outils de mesure de la consommation d'ENAF et de l'artificialisation des sols

Il existe deux outils de référence pour la mesure de la consommation d'ENAF et à terme de l'artificialisation en Île-de-France : les outils du portail de l'artificialisation des sols et le Mode d'Occupation des Sols (MOS).

Pascal Lory (DGALN/ICAPP) a présenté le portail national de l'artificialisation est consultable par tous les publics et propose notamment des données en open data. Il contient actuellement les mesures de consommation d'ENAF par années et destinations, issues des fichiers fonciers pour la période 2009-2020.
Il proposera prochainement un outil de visualisation et comptabilisation de l'artificialisation, l'occupation du sol à grande échelle (OCS-GE), réalisé à partir de l'analyse par intelligence artificielle de prises de vues aériennes et actualisé tous les 3 ans.

Jean Benet et Damien Delaville (IPR) ont présenté le MOS, inventaire cartographique de l'usage des sols, actualisé tous les 4 à 5 ans depuis 1982. Il permet une analyse long-terme de l'usage des sols avec différents niveaux, le plus simple (11 postes) étant disponible en open data sur le site de l'IPR, les autres à la demande. Le MOS permet une analyse plus précise que les fichiers fonciers.
Pour rappel, **le SDRIF s'appuie sur le MOS**, qui est l'outil privilégié pour son application. Le travail sur le nouveau SDRIF-E s'appuiera toujours sur le MOS.
Dans le cadre de la LCR, l'IPR travaille à une amélioration du MOS, le MOS+, qui améliore la précision géographique pour se rapprocher de l'échelle du bâtiment et propose un nouvel indicateur, dit de « minéralité » pour analyser la couverture de sols.

Enfin, *Anne-Laure Wittmann (DRIEAT),* a présenté différents diagnostics pouvant être réalisés à partir du croisement des fichiers fonciers ou du MOS avec d'autres sources de données : localisation, typologie (activités, logement, etc.), efficacité de la consommation.

Échanges

- Recensement des friches : Il existe des bases nationales (via le CEREMA) qui concernent les friches industrielles (BASIAS, BASOL). La base régionale (mise à disposition par l'IPR et mise à jour annuellement) concerne quant-à-elle tout type de friches (industrielles, agricoles, etc.) et sera à disposition des intercommunalités (sur demande à l'IPR).

3. Et concrètement, commet faire du ZAN dans les PLUi ?

Emma Dousset (DRIEAT), a introduit les présentations de l'après-midi. Afin de réussir à concilier développement et lutte contre l'artificialisation, il est nécessaire de chercher la rationalisation de l'usage du sol à toutes les échelles, du projet de territoire qui permet notamment la mutualisation des besoins, à la densification à la parcelle ; et dans tous les domaines (activités économiques, logements, équipements), tout en veillant à la préservation et la restauration des espaces naturels et agricoles.
Même si l'objectif « ZAN » est nouveau, tous ces enjeux existent depuis longtemps et plusieurs points d'appui existent déjà dans le SDRIF de 2013. Des exemples concrets de prise en compte de certains enjeux dans les documents d'urbanisme ont été développés par les intervenants de l'après-midi.

3.1. Des études pour appuyer la planification ?

Deux études pouvant servir d'outil d'aide à la décision dans l'élaboration des PLUi ont été présentées.
La première étude, présentée par *Damien Delaville (IPR)* permet d'identifier les possibilités de densification du logement diffus sur un territoire, en s'appuyant sur le croisement des données foncières et des règles inscrites au(x) PLU(i). Elle montre l'importance des règlements des PLU(i), qui peuvent conduire à des résultats très différents pour un même potentiel foncier.

La seconde étude, menée par le Cerema sur la zone dense francilienne, a permis de définir une méthode d'identification des potentiels de renaturation d'un territoire, en croisant une analyse de la qualité des sols, les potentiels intérêts de leur renaturation, leur utilité pour d'autres usages et leur potentiel de mutabilité. La méthode, ainsi qu'un recueil de retours d'expériences et d'exemples d'outils pour la renaturation sont disponibles sur le site du Cerema.
La méthode a été illustrée sur l'EPT Vallée Sud Grand Paris, qui se servira des conclusions pour mettre en œuvre les actions de désimperméabilisation de son PCAET et dans la définition de la cartographie de son PLUi, en cours d'élaboration.

Échanges

- Il pourrait être intéressant de comparer l'outil de potentiel de densification de l'IPR avec celui-ci sur la renaturation afin de voir si les espaces identifiés sont complémentaires ou en concurrence.

Densification

- La prise en compte du coefficient d'emprise au sol conduit à un abattement de fait de la zone constructible maximale, la zone bleue est donc « réaliste ».
- Les règles de stationnement ne sont pas prises en compte, étant supposé l'espace est suffisant pour réaliser des stationnements en sous sols pour les projets dans le diffus.
- Une analyse du potentiel de densification peut être réalisé sous contrat par l'IPR.
- L'outil fonctionne seulement sur le logement. Pour l'activité c'est plus complexe, car on peut plus difficilement « standardiser » les projets et qu'une part importante des besoins ne peut être réalisée dans le diffus (surfaces plus importantes que pour le logement, nuisances…).

Renaturation

- L'outil ne permet pas de prendre en compte de l'histoire locale (cours d'eau enterrés par exemple) de manière « automatisée », mais s'appuie sur de nombreux échanges avec les acteurs du territoire, pour en améliorer la connaissance.

3.2. Coefficient de pleine terre et protection des espaces NAF, quels outils pour le PLUi de Saint-Quentin-en-Yvelines ?

Sylvain Remondi (CA SQY), a tout d'abord rappelé l'historique de la communauté d'agglomération, ville nouvelle, finalement non complètement développée, ce qui a permis la conservation de près de 60 % du territoire en espaces verts ou bleus.
Le PLUi, approuvé en 2017, marque la fin du développement en extension du territoire et vise à préserver les espaces NAF et la qualité de vie des habitants, tout en misant sur la densification et le renouvellement urbain.
Afin d'assurer l'équilibre entre ces objectifs, il s'appuie sur un coefficient de pleine terre, associé à un coefficient de végétalisation et un coefficient d'emprise au sol, avec l'objectif de privilégier les projets qualitatifs et innovants. Si ce dispositif est globalement efficace, il a aussi montré des limites, avec des difficultés à refuser des projets peu qualitatifs lors de l'instruction ou des détournements via du remembrement de parcelles.
Les enjeux sont particulièrement prégnants sur les centres anciens, où le PLUi a évolué et où une étude est en cours, afin d'améliorer les règles en termes de gabarit et d'insertion, l'idée étant de mieux préserver leur qualité sans pour autant figer leur développement.

Échanges

- L'OAP TVB est reprise dans les OAP sectorielles, avec ses grands principes (continuités écologiques, etc.). Elle est regardée au moment des projets d'ensemble, mais pas à l'échelle du permis.
- Il n'est pas possible de vérifier que le grand arbre qui était prévu dans le projet sera là 10 ou 20 ans après, mais la CA SQY a élaboré une charte de l'arbre pour guider les projets.

3.3. SCoT de l'agglomération Messine – Aménager le socle environnemental pour vivre et rayonner durablement.

Béatrice Gilet (SCoT AM), a présenté le SCoT de l'agglomération messine, approuvé en 2021 et qui propose de nombreux objectifs qualitatifs pour développer le territoire en maîtrisant le foncier et des plafonds quantitatifs de consommation d'espaces à l'échelle des EPCI, distincts entre activités économiques et habitat, en anticipation de la loi LCR.
Le SCOT AM :

- porte un objectif d'optimisation des possibilités de construire à l'intérieur de l'enveloppe urbaine, en proposant un cheminement à suivre avant d'identifier les secteurs d'extension ;
- promeut la densité et mixité urbaine dans les secteurs d'extension à l'urbanisation ;
- renforce l'urbanisation autour des infrastructures de transport collectifs les plus performantes ;
- identifie des secteurs prioritaires d'intensification urbaine ;
- demande aux PLUi de modérer l'artificialisation des opérations d'aménagement, de réaliser des voies douces perméables et de restaurer des espaces agricoles.

La mise en œuvre du SCOT fait l'objet de nombreuses mesures d'accompagnement, notamment via l'élaboration d'un plan paysage, de documents d'accompagnement et d'actions terrains à destination des élus et du grand public.

Échanges

- Pour l'accompagnement des PLU(i), deux types d'actions sont menées par le Syndicat mixte. Des rencontres communes sont organisées sur diverses thématiques et des rendez-vous spécifiques à chaque PLUi permettent d'affiner les échanges au regard des situations locales. En complément des échanges informels et des visites de terrain, le SCOTAM est associé formellement en réunions PPA, ... Par ailleurs, les actions de sensibilisation qu'il mène à l'attention de la population contribue également

à celle des élus. Si besoin, les techniciens du SCoTAM apportent des propositions alternatives, dans une démarche de discussion proactive. Les élus du SCOT sont également mobilisés.

- Le travail de rédaction et de formulation du SCoTAM permet d'appliquer les règles à différentes échelles. Les PLUi disposent de marge de manœuvre plus grande que les PLU. Les possibilités de mutualisation et de mise en cohérence des stratégies d'aménagement au sein d'un PLUi sont encouragées. Entre autres, le rapport de présentation du SCOT prévoit une déclinaison communale des objectifs de réduction de la consommation d'ENAF auxquels se réfèrent les communes en l'absence de PLUi. En cas de PLUi, l'intercommunalité peut mutualiser les possibilités d'extension et proposer une répartition différente dans le cadre d'une stratégie intercommunale d'aménagement.

- L'élaboration du SCoT a été longue, il fallait déjà rassurer, embarquer tout le monde. La méthode permettant la répartition du potentiel d'urbanisation a été établie par le Syndicat mixte et l'agence d'urbanisme (basée sur le poids de population, la desserte en TC, les services, la production dans l'enveloppe urbaine, etc.) puis validée avec les EPCI et portée par les élus. Cette méthode a ensuite été appliquée pour produire les tableaux. Les discussions (négociations sur les chiffres), EPCI par EPCI ont été évitées en co-construisant la méthode et en rappelant sa validation commune. Les EPCI et communes ont ensuite été accompagnés dans la mise en oeuvre, et il a été rappelé que ce sont des ordres de grandeur des objectifs à atteindre dans un rapport de compatibilité (et non de conformité stricte). Enfin, les objectifs communaux sont inscrits au rapport de présentation, donc non opposables. La DDT est par ailleurs très présente pour l'accompagnement des procédures.
  Les équipes élues et techniques du Syndicat mixte se rendent disponibles pour aider les territoires à trouver des solutions d'aménagement durable, à appliquer la loi et à mettre en œuvre le SCoT de manière équilibrée, adaptée aux réalités locales.

Votre contact

Pour toute question : dpt.sad.drieat-if@developpement-durable.gouv.fr