



*Conférence Permanente
du Développement
Territorial*

CENTRE DE RESSOURCES

MISSION 3 : VEILLE SUR LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET LES OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DU NO NET LAND TAKE BY 2050 DANS LES RÉGIONS VOISINES

RAPPORT FINAL – DECEMBRE 2024



Université de
Liège - Lepur



Université Libre de
Bruxelles - IGEAT



Université Catholique de
Louvain - CREAT

Responsable scientifique

Pour le Lepur-ULiège : Jean-Marie HALLEUX

Chercheurs

Pour le Lepur-Uliège : Jean-Marc LAMBOTTE

TABLE DES MATIÈRES

1.	RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA MISSION.....	5
2.	APERÇU GENERAL DU DEROULEMENT DES TRAVAUX.....	5
2.1	L'AVANCEMENT DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE SUR LA SURVEILLANCE ET LA RESILIENCE DES SOLS DE L'UNION EUROPEENNE AU COURS DE.....	6
2.2	LA SOUSTRACTION DE 710 HA DE ZONES URBANISABLES EN FLANDRE VIA LA DESIGNATION DE 139 ZONES OUVERTES SENSIBLES A L'EAU	10
2.3	LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT REGIONALE DE LA COMMUNAUTE GERMANOPHONE LEITBILD OSTBELGIEN LEBEN 2040.....	11
2.4	DES EVOLUTIONS RECENTES RELATIVES A L'IMPLEMENTATION DE L'OBJECTIF DU ZERO ARTIFICIALISATION NET EN FRANCE EN 2024.....	11

MISSION 3 : VEILLE SUR LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET LES OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DU NO NET LAND TAKE BY 2050 DANS LES RÉGIONS VOISINES

1. RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA MISSION

Dans la perspective de l'optimisation spatiale, il apparaît nécessaire de poursuivre la veille sur les stratégies de développement territorial des régions voisines et l'analyse des nouveaux outils et réformes qu'elles mettent en œuvre en vue de contribuer à réduire rapidement l'artificialisation du sol conformément à l'objectif européen du No net land take by 2050, surtout si elles peuvent nous inspirer au niveau wallon ou si elles sont susceptibles d'avoir des impacts indirects significatifs sur le territoire wallon, en particulier sur l'accessibilité au logement dans les zones de haute pression foncière.

De plus, en juillet 2023, la Commission européenne a proposé une Directive sur la surveillance des sols qui inclut un volet relatif au suivi de l'artificialisation. Il apparaît dès lors nécessaire d'assurer un suivi de chaque avancée en vue de l'adoption de cette directive.

2. APERÇU GENERAL DU DEROULEMENT DES TRAVAUX

Au cours de ce premier semestre, l'accent a été mis sur trois dossiers : un au niveau européen (l'avancement du projet de directive sur la surveillance des sols 2024 lié à son approbation par le Parlement européen et le Conseil de l'UE) et deux concernant d'autres parties du territoire belge : la Flandre (avec le dossier des zones ouvertes sensibles à l'eau / *watergevoelige openruimtegebieden*) et la Communauté germanophone (avec la nouvelle stratégie *Leitbild Ostbelgien Leben 2040*).

Au cours du second semestre, le focus a été mis sur la France où plusieurs évolutions récentes sont à noter en 2024 en vue de l'implémentation de l'objectif du Zéro Artificialisation Net. En théorie, les SRADDET (Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, l'équivalent du SDT pour les régions françaises) auraient dû être actualisés en vue de se conformer à l'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation d'ici 2031 et 2050 avant le 22 novembre 2024 (date qui avait déjà été reportée à deux reprises de 6 puis de 9 mois depuis l'adoption de la Loi Climat et Résilience du 22 août 2021 qui a inscrit l'objectif ZAN dans le cadre légal français). Comme cette actualisation des SRADDET vise à se conformer à l'objectif du ZAN, c'est surtout au niveau national que des nouveautés significatives apparaissent. Nous en épinglons une qui a été décidée en mai 2024 (un arrêté qui identifie 175 projets d'envergure nationale et européenne) et une autre qui aurait pu être prochainement adoptée si l'éphémère Gouvernement dirigé par Michel Barnier n'était pas tombé le 05 décembre 2024 à la suite d'une motion de censure. Nous faisons aussi le point sur les préparatifs de l'actualisation du SRADDET par la Région Hauts de France, sachant qu'elle est déjà, contrairement à la Région Grand-Est, pas mal avancée dans ceux-ci.

Le second semestre a aussi été l'occasion de comparer l'évolution des passages relatifs à l'artificialisation et à l'imperméabilisation des sols au sein du projet de Directive sur la surveillance des sols entre la version initiale proposée par la Commission le 05/07/2023 et la contre-proposition adoptée par le Conseil de l'UE le 17 juin 2024, dans le cadre de la Présidence belge du Conseil.

2.1 L'AVANCEMENT DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE SUR LA SURVEILLANCE ET LA RÉSILIENCE DES SOLS DE L'UNION EUROPÉENNE AU COURS DE

Au cours des trois derniers mois du 1^{er} semestre 2024, le projet de Directive "sur la surveillance et la résilience des sols" (*Soil monitoring law*) qu'avait soumis la Commission Européenne le 05 juillet 2023, a été approuvé moyennant de légères retouches par le Parlement européen (le 10 avril¹), d'une part, puis par le Conseil de l'UE (le 17 juin², soit 8 jours après les élections européennes), d'autre part.

Pour rappel, si cette directive qui pourrait a priori être adoptée définitivement au début de l'année prochaine couvre divers sujets liés à la protection des sols inclus dans la politique de l'environnement, elle contient aussi quelques dispositions relatives à l'artificialisation des sols. Les préconisations relatives à cette thématique ont été présentées dans l'annexe du rapport final de la Mission 3 Veille du Centre de ressources de la CPDT (cf. pp. 8 à 12 de ce rapport³).

Cette directive implique pour les États membres et les régions de monitorer l'évolution relative à l'artificialisation (*land take*) et à l'imperméabilisation (*soil sealing*). Elle ne contraint en revanche pas les États membres à se fixer un objectif contraignant d'ici 2050 par rapport à l'artificialisation. Néanmoins, dans le cadre de sa Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030, qui est une communication de la Commission publiée en novembre 2021, celle-ci avait proposé aux États membres de se fixer des objectifs à cet égard en vue d'atteindre le *No net Land Take by 2050 / Zéro Artificialisation Nette d'ici 2050*.

Sachant que la version déposée par la Commission européenne en juillet 2023 diffère sur quelques aspects de la version adoptée par le Parlement européen en avril et de celle validée par le Conseil de l'Union Européenne dans le cadre de la Présidence belge, il convient à présent de réconcilier sur ce sujet les vues des trois institutions de l'Union afin d'aboutir à une version définitive du texte qui puisse entrer en vigueur. Ce travail de conciliation entre les trois versions du textes approuvées par ces instances, processus appelé trilogue, a été temporairement suspendu le temps de composer la nouvelle Commission européenne à la suite des dernières élections. Maintenant que le cap de l'approbation des 27 commissaires qui la composent est passé, le processus de conciliation va pouvoir être réalisé, avec l'aval du nouveau Parlement européen, de la nouvelle Commission et du Conseil de l'UE.

Notons que le site officiel concernant ce projet de Soil Health Law⁴ n'a à ce stade pas fait l'objet de mise à jour depuis l'été 2023 au moment de la sortie du projet de directive déposé par la Commission.

¹ Cf. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/parliament-weakens-member-states-obligations-under-eu-soil-legislation/>

² Cf. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/environment-ministers-push-for-more-flexibility-first-eu-law-monitoring-soil/> ou <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/17/soil-monitoring-law-eu-on-the-pathway-to-healthy-soils-by-2050/>

³ Ce rapport n'est pas en ligne sur le site de la CPDT mais bien à l'adresse : <https://hdl.handle.net/2268/316548>.

⁴ Cf. https://environment.ec.europa.eu/topics/soil-and-land/soil-health_en

Néanmoins, la DG Environnement et climat continue à vouloir faire aboutir dès que possible ce projet⁵.

Dans le cadre de la présidence belge du Conseil de l'UE, celui-ci a adopté le 17 juin dernier sa position sur ce projet de directive. Cette position a fait l'objet d'une communication disponible (en français) sur le site internet du Conseil via la page : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/06/17/soil-monitoring-law-eu-on-the-pathway-to-healthy-soils-by-2050/>.

Cette position a pour titre « Orientation générale concernant la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols » (Directive sur la surveillance des sols). Dans l'annexe de cette note, les modifications souhaitées par le Conseil par rapport à la proposition initiale de la Commission⁶, sont signalées en caractères gras et les passages que propose de supprimer le Conseil sont signalés par des crochets [...].

Au vu de ces modifications souhaitées en gras par le Conseil dans ce projet de Directive, l'accent est bien davantage mis par les Etats sur l'imperméabilisation et la dégradation des sols que sur l'artificialisation dans son ensemble. A ce sujet, l'article 11 serait reformulé de la sorte :

Proposition initiale de la Commission du 05/07/2023	Contre-proposition du Conseil adoptée le 17/06/2024
<p style="text-align: center;">Article 11</p> <p style="text-align: center;">Principes d'atténuation de l'artificialisation des terres</p> <p>Lorsqu'il y a artificialisation, les États membres veillent au respect des principes suivants:</p> <p>(a) éviter ou limiter autant que possible sur le plan technique et économique la perte de la capacité du sol à fournir différents services écosystémiques, dont la production de denrées alimentaires:</p> <p>i) en réduisant autant que possible la superficie de terres artificialisées,</p> <p>ii) en sélectionnant des lieux où la perte de services écosystémiques serait réduite au minimum, et</p>	<p style="text-align: center;">Article 11</p> <p style="text-align: center;">Principes d'atténuation de l'artificialisation des terres</p> <p>Sans porter atteinte à l'autonomie des États membres en matière d'aménagement du territoire, les États membres veillent à la prise en considération des principes suivants [...] en cas de nouveaux cas d'imperméabilisation et de destruction des sols dans le cadre de l'artificialisation des terres, au niveau géographique approprié sur leur territoire:</p> <p>a) éviter ou limiter autant que possible [...] la perte de la capacité du sol à fournir différents services écosystémiques, dont la production de denrées alimentaires:</p>

⁵ Voir à ce sujet le post LinkedIn déposé à la fin du mois de novembre 2024 par le Compte EU Environment & Climate : https://www.linkedin.com/posts/eu-environment-climate_life-on-earth-depends-on-healthy-soils-activity-7264660531418947585-eBnb. Ce post rappelle que 60 % des sols de l'UE sont insalubres, ce qui fait perdre 50 milliards d'euros par an au sein de l'UE. Ils rappelle aussi les multiples bénéfices attendu si on maintien ou restaure des sols sains : et insiste en précisant que l'adoption du projet de la Soil Monitoring Law est urgente et nécessaire.

⁶ Disponible via le site : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52023PC0416> ou directement via la page : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:01978f53-1b4f-11ee-806b-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF

<p>iii) en faisant en sorte que l'artificialisation ait le moins d'incidences négatives possible sur les sols;</p> <p>(b) compenser autant que possible la perte de capacité des sols à fournir différents services écosystémiques.</p>	<p>i) en réduisant autant que possible la superficie des sols touchés par [...] l'imperméabilisation des sols et la destruction des sols [...], en particulier en encourageant la réutilisation et la réaffectation des sols imperméabilisés, tels que les bâtiments existants, et</p> <p>ii) en sélectionnant des lieux où la perte de services écosystémiques serait [...] minimale, en particulier sur les sols gravement dégradés, tels que les friches, et</p> <p>iii) en faisant en sorte que [...] l'imperméabilisation et la destruction des sols aient le moins d'incidences négatives possible sur les sols, en particulier en protégeant les sols environnants ou en veillant à ce que l'imperméabilisation des sols soit aussi réversible que possible;</p> <p>b) [...] viser à compenser [...] dans une mesure raisonnable la perte de capacité des sols à fournir différents services écosystémiques, y compris grâce au rendement généré par les services en matière de rétablissement de l'état naturel des sols, en encourageant la désimperméabilisation des sols imperméabilisés et la reconstruction des sols détruits</p>
<p>Source : https://eur-lex.europa.eu/source.html?uri=cellar:01978f53-1b4f-11ee-806b-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF, p. 43</p>	<p>Source : Orientation générale concernant la directive relative à la surveillance des sols (https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/06/17/soil-monitoring-law-eu-on-the-pathway-to-healthy-soils-by-2050/), p. 67</p>

Un moindre accent sur l'artificialisation des sols mais davantage sur l'imperméabilisation des sols concerne aussi la partie D de l'Annexe 1 du projet de Directive qui se rapport à la proposition d'une liste d'indicateurs à suivre dans le cadre de cette surveillance des sols.

<p>Proposition initiale de la Commission du 05/07/2023</p>		<p>Contre-proposition du Conseil adoptée le 17/06/2024</p>	
<p>Partie D: indicateurs d'artificialisation et d'imperméabilisation des sols</p>		<p>Partie D: [...] Indicateurs d'imperméabilisation des sols et de destruction des sols</p>	
<p>Aspect de la dégradation des sols</p>	<p>Indicateurs d'artificialisation et d'imperméabilisation des sols</p>	<p>Aspect de la dégradation des sols</p>	<p>Indicateurs d'imperméabilisation des sols et de destruction des sols</p>

<p>Artificialisation et imperméabilisation des sols</p>	<p>Superficie artificialisée totale (en km² et en % de la superficie de l'État membre)</p> <p>Artificialisation, désartificialisation et artificialisation nette (moyenne par an — en km² et en % de la superficie de l'État membre)</p> <p>Superficie imperméabilisée totale (en km² et en % de la superficie de l'État membre)</p> <p>Les États membres peuvent également mesurer d'autres indicateurs facultatifs connexes, tels que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la fragmentation des terres - le taux de recyclage des terres - les terres servant de support à des activités commerciales, des plateformes logistiques, des énergies renouvelables ou des surfaces telles qu'aéroports, routes, mines - les conséquences de l'artificialisation, par exemple quantification de la perte de services écosystémiques, variation de l'intensité des inondations 	<p>[...] Imperméabilisation des sols et de destruction des sols</p>	<p>Superficie [...] totale des sols imperméabilisés et des sols détruits (en km² et en % de la superficie de l'État membre)</p> <p>Imperméabilisation des sols et destruction des sols, désimperméabilisation, imperméabilisation nette (moyenne par an – en km² et en % de la superficie de l'État membre)</p> <p>Superficie [...] d'établissement totale (en km² et en % de la superficie de l'État membre)</p> <p>Changement d'affectation des terres à partir de superficies d'établissement et vers des superficies d'établissement (moyenne par an – en km² et en % de la superficie de l'État membre)</p> <p>[...]</p> <p>Les États membres peuvent également mesurer d'autres indicateurs facultatifs connexes, tels que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'artificialisation des sols - la fragmentation des terres - le taux de recyclage des terres - les terres servant de support à des activités commerciales, des plateformes logistiques, des énergies renouvelables ou des surfaces telles qu'aéroports, routes, mines
---	--	--	---

			- les conséquences de [...] l'imperméabilisation des sols et de la destruction des sols , par exemple quantification de la perte de services écosystémiques, variation de l'intensité des inondations
Source : https://eur-lex.europa.eu/re-source.html?uri=cellar:01978f53-1b4f-11ee-806b-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_2&format=PDF , p. 7		Source : Orientation générale concernant la directive relative à la surveillance des sols (https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/06/17/soil-monitoring-law-eu-on-the-pathway-to-healthy-soils-by-2050/), p. 97	

2.2 LA SOUSTRACTION DE 710 HA DE ZONES URBANISABLES EN FLANDRE VIA LA DESIGNATION DE 139 ZONES OUVERTES SENSIBLES A L'EAU

Le 31 mai 2024, dans la dernière ligne droite avant les élections, le Gouvernement flamand a approuvé le principe de la désignation de 139 « zones ouvertes sensibles à l'eau » sur proposition de la Ministre flamande de l'Environnement. Cette décision vise à protéger de l'urbanisation plus de 710 hectares de zones urbanisables toujours non-urbanisés exposés à un aléa d'inondation significatif. Les dossiers sont désormais soumis pour avis au Conseil d'Etat. La base juridique de ces zones ouvertes sensibles à l'eau / *watergevoelige openruimtegebieden* (WORG) date du 15 juin 2018⁷. L'essentiel de ces 710 ha couvre soit des zones d'habitat (*woongebieden*), soit des zones d'extension d'habitat (*woonuitbreidingsgebieden*). Ces 139 zones sont réparties dans un peu toutes les sous-régions du territoire flamand même si la concentration la plus importante est observée en Province d'Anvers.

Une importante étude a été réalisée par le Département Omgeving de la Région flamande pour sélectionner ces 139 zones et les parcelles concrètement concernées par ce processus⁸.

Les propriétaires qui se sentent lésés par le changement d'affectation de leur propriété foncière auront deux ans pour faire usage de leur possibilité de réclamer une indemnisation. C'est la Région flamande qui indemniserait ceux-ci le cas échéant si un dommage sur la valeur du terrain est avéré.

Il faut noter que 710 ha n'est pas une surface totale négligeable sachant que selon l'étude *Betonstop 2020-2040* du consortium HOGent – VITO, les disponibilités foncières totales en Zones d'habitat et Zones d'extension d'habitat se limitait en 2020 à seulement 23.377 ha pour l'ensemble de la Flandre et qu'une bonne partie de cette offre foncière est appelée à être urbanisée d'ici l'horizon 2040, année à partir de laquelle le zéro artificialisation net devrait être d'application en vertu du *bouwshift*.

⁷ Cf. <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1029580&datum=&geannoteerd=false&print=false>

⁸ Cf. en version FR : la présentation réalisée par M. Robin De Smedt lors du 3^e Colloque du Laboratoire Vesdre coorganisé par le LEMA-ULiège et la Faculté d'Architecture La Cambre Horta de l'ULB disponible via le lien : <https://projeturbain.net/colloque-3-instruments/> + en version NL : <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/watergevoelige-openruimtegebieden-worg> + <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/signaalgebieden/procedure-aanduiding-als-watergevoelig-openruimtegebied>

2.3 LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT REGIONALE DE LA COMMUNAUTE GERMANOPHONE LEITBILD OSTBELGIEN LEBEN 2040

En février 2024, le Gouvernement de la Communauté germanophone a approuvé sa Stratégie de développement régionale / *Regionale Entwicklungsstrategie* intitulée *Leitbild Ostbelgien Leben 2040*, que l'on peut traduire par « Feuille de route Vivre l'Ostbelgien 2040 »⁹. Il s'agit d'un document de 120 pages appelé à remplacer un précédent *RaumEntwicklungsKonzept Ostbelgien Leben 2025*.

Même si c'est le service *Raumplanung* de la Communauté germanophone qui a coordonné l'élaboration de cette nouvelle stratégie de développement territorial, elle ne concerne que très partiellement et de façon assez peu précise les problématiques d'aménagement du territoire.

Si le processus suivi pour élaborer cette stratégie a impliqué une large concertation avec les acteurs de la Communauté germanophone, y compris des citoyens intéressés au sein des 9 communes qui composent l'Ostbelgien, ce document n'est pas conforme à la directive Plan-Programme de l'Union Européenne. En effet, aucune étude d'incidence sur l'environnement n'a été réalisée dans ce cadre, ni aucune enquête publique avec consultation des territoires voisins.

En matière d'aménagement du territoire, ce document fait référence à l'objectif européen du *No net land take by 2050* (*Ziel des „Netto-Null-Flächenverbrauchs“ bis 2050*) et en vue de s'inscrire dans cette perspective, il est préconisé de mettre en application ce que les allemands appellent l'*Innenentwicklung* / le développement par l'intérieur (des villes et des villages).

Dans sa partie consacrée à l'aménagement du territoire, p. 106, il est précisé que l'objectif est de réduire l'étalement urbain et l'utilisation des sols, de promouvoir le recyclage de l'urbanisation conformément à l'objectif européen du *No net land take*. Il n'est toutefois pas donné davantage de précision dans ce document sur comment ils comptent arriver à cet objectif alors même que, selon les données de l'IWEPS, la Communauté germanophone est concernée par une très importante (sur)abondance foncière dans 8 des 9 communes de la Communauté germanophone (toutes sauf Eupen). C'est en particulier le cas dans 3 des 5 communes du Canton de Saint-Vith où le taux de disponibilités foncières en zone d'habitat dépasse toujours le cap des 50%, seuil qui commence à devenir rare parmi les 253 communes de la Wallonie francophone.

2.4 DES EVOLUTIONS RECENTES RELATIVES A L'IMPLEMENTATION DE L'OBJECTIF DU ZERO ARTIFICIALISATION NET EN FRANCE EN 2024

Depuis l'adoption de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021, la France envisage l'arrêt de l'artificialisation à travers deux concepts différents :

- La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) qui correspond à ce que nous désignons sous les termes « artificialisation des terres » ;
- L'artificialisation des sols que la loi Climat et Résilience définit 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.* »

⁹ Disponible via : https://ostbelgienlive.be/desktopdefault.aspx/tabid-7126/11715_read-72004/

Durant les dix premières années qui suivent l'entrée en vigueur de la loi, l'objectif consiste à réduire de moitié la consommation d'ENAF par rapport à la période de dix années qui précède celle-ci. Après 2031, l'objectif est d'atteindre l'arrêt de l'artificialisation nette à l'horizon 2050, l'artificialisation nette étant entendue comme le solde entre l'artificialisation des sols, au sens repris ci-dessus, et la renaturation des sols constatées sur un périmètre et une période donnés.

2.4.1.1 Les projets d'envergure ou d'intérêt national ou européen (PENE)

Le 20 juillet 2023, a été adoptée une nouvelle loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux (dite Loi ZAN)¹⁰. Elle prévoit notamment un dispositif permettant que la consommation d'espaces naturels par les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) soit comptabilisée au niveau national.

Cette loi introduit en fait plusieurs nouveautés :

- des délais supplémentaires pour intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation dans les documents d'urbanisme locaux (schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), plan locaux d'urbanisme (PLU), cartes communales...);
- dans l'attente de la mise à jour des documents d'urbanisme, des outils à disposition des maires pour leur permettre de ne pas obérer l'atteinte des objectifs ZAN (comptabilisation en net de l'artificialisation dès la première période décennale 2021-2031, droit de préemption urbain élargi, sursis à statuer lorsqu'un projet pourrait mettre en péril l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation à l'horizon 2031...);
- une nouvelle instance régionale de gouvernance, la conférence ZAN qui doit rassembler des élus locaux compétents en matière d'urbanisme et de planification et des représentants de l'État, et qui aura un rôle essentiel pour assister l'exécutif régional. Cette conférence ZAN se réunira sur tout sujet lié à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols et devra être consultée dans le cadre de la qualification des projets d'envergure nationale ou européenne ;
- dans l'enveloppe de 125 000 hectares de nouvelles surfaces pouvant être artificialisées au maximum d'ici 2031, un forfait national de 12 500 hectares pour les projets d'envergure nationale ou européenne (projets industriels d'intérêt majeur, construction de lignes à grande vitesse, de prisons, futurs réacteurs nucléaires ...) pour l'ensemble du pays, dont "10 000 hectares sont mutualisés entre les régions couvertes par un SRADDET au prorata de leur enveloppe d'artificialisation définie au titre de la période 2021-2031". Au-delà de ce forfait, le surcroît de consommation ne pourra pas être décompté de l'enveloppe des régions ;
- l'institution d'une "commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols", qui pourra être saisie à la demande de la région, en cas de désaccord sur la liste des grands projets ;
- la création d'une "garantie rurale" d'un hectare au profit de toutes les communes, sans condition de densité, à condition d'être couvertes par un PLU, un document en tenant lieu ou une carte communale prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026. Ce droit à construire pourra être mutualisé à l'échelle intercommunale.

¹⁰ Voir à ce sujet : <https://www.vie-publique.fr/loi/288650-loi-20-juillet-2023-accompagnement-elus-contre-artificialisation-sols> + <https://www.vie-publique.fr/en-bref/293834-zero-artificialisation-nette-zan-quelle-mise-en-oeuvre-de-la-loi-de-2023> + <https://outil2amenagement.cerema.fr/actualites/la-loi-du-20-juillet-2023-adapte-cadre-la-mise-en-oeuvre-du-zero-artificialisation-nette>

Avant d'aborder ces projets d'envergure ou d'intérêt national ou européen, notons que cette "garantie rurale" d'un ha empiète fortement sur cette l'enveloppe globale de 125 000 hectares de nouvelles surfaces pouvant être artificialisées au maximum d'ici 2031 au niveau national. En effet, vu la quasi absence de fusions de communes en France dans une très large partie du territoire, il subsiste en 2024 34 935 dont 34 806 sur le territoire métropolitain. Même si, d'ici août 2026, toutes ces 34 935 communes ne seront pas couvertes par un PLU, un document en tenant lieu ou une carte communale adopté, cette Garantie rurale devrait concerner un peu plus de 25% du .forfait global de 125 000 hectares au niveau national d'ici 2031.

Le Gouvernement français a ensuite officiellement arrêté le 31 mai 2024 une première liste de 175 projets d'envergure ou d'intérêt national ou européen (PENE) dont l'artificialisation pourrait être décomptée à part au niveau national¹¹ dans le cadre de la répartition des hectares pouvant encore être artificialisés en France sur la période 2021-2031 sachant que cette consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) doit en théorie ne pas dépasser la moitié de celle ayant prévalu en France durant la décennie précédente (2011-2021).

Dans cette liste figurent, aux côtés de grands projets d'infrastructures routières (nouveaux tronçons autoroutiers et autres routes nouvelles à 2 x 2 voies) ou ferroviaire (LGV), de projets de nouveaux centre pénitentiaires..., quelques projets industriels d'intérêt majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique et des opérations d'aménagement initiés au niveau d'un grand port maritime ou fluvio-maritime de l'Etat.

Dans cette liste de 175 PENE, les aménagements portuaires (grands ports maritimes de Dunkerque pour 718 ha et de Marseille pour 709 ha), routiers ou du Canal Seine Nord (855 ha) figurent parmi les projets les plus consommateurs d'ENAF.

Ensemble, ces 175 projets couvrent effectivement un total de 12 500 ha. La consommation d'espaces résultant des PENE ainsi recensés par arrêté suite à une concertation avec les régions, sera comptabilisée dans le cadre de cette enveloppe nationale de 12 500 hectares (pour la décennie 2021-2031), de sorte de ne pas peser individuellement sur les trajectoires régionales et locales qui devront d'ici peu être fixées respectivement via le SRADDET (par les régions), et via les SCOT (pour les territoires sous-régionaux), comme le prévoit la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre du ZAN. Néanmoins, cette enveloppe de 12 500 ha de PENE désignés au niveau national est décomptée au prorata de la consommation d'espace de chaque région dans le total de la consommation d'ENAF mesurée durant la période 2011-2021. Vu l'existence de ce décompte d'une quote-part dans cette enveloppe de 12 500 ha, chaque région est contrainte désormais au niveau de son SRADDET de veiller à assurer une réduction "de l'ordre d'au moins 54,5%" (sur la période 2021-2031 par rapport à leur consommation constatée pour la période 2011-2021).

A ce petit jeu, la Région Hauts de France est la région qui est la principale "gagnante" dans cette double répartition (celle des PENE versus celle de la quote-part régionale dans l'enveloppe nationale de 12 500 ha qui doit être décomptée pour passer de -50% à -54,5%). Tandis qu'elle est la première région bénéficiaire de cette enveloppe nationale des PENE avec 2 067 ha qui n'impactent pas l'enveloppe régionale à répartir au travers du SRADDET, elle ne doit décompter que 728 ha de cette enveloppe régionale théorique (voir Figure 1 ci-après). Bien entendu d'autres régions, dont la Région Grand-Est, bien moins dotées en projets d'envergure nationale ou européenne sont à contrario davantage pénalisées par cette double répartition.

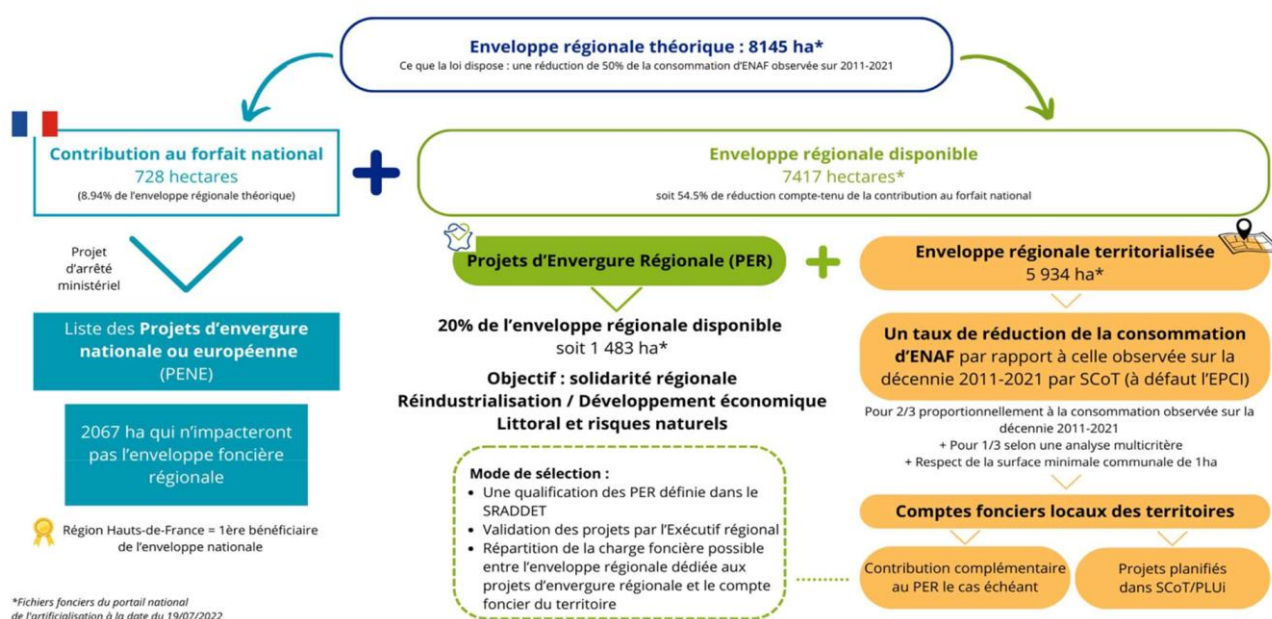
¹¹ Plus d'informations sur cette liste et sur le principe du compte à part pour ces projets d'intérêt national ou européen est disponible via les liens : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/mesurer-la-consommation-despaces/cartographie-des-projets-denvergure-nationale> et <https://www.banquedesterritoires.fr/lutte-contre-artificialisation-des-sols-la-liste-des-projets-denvergure-nationale-ou-europeenne>

2.4.1.2 La préparation de la révision du SRADDET Hauts de France en vue de la déclinaison de l'objectif de réduction de la consommation d'ENAF par l'artificialisation et l'enveloppe consacrée aux projets d'envergure régionale

La loi climat et résilience du 22 août 2021 avait imposé aux différentes régions que leur document régional de planification (SDRIF pour l'Île de France, SRADDET pour les autres régions métropolitaines...) soit actualisé en vue de se conformer à l'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation d'ici 2031 et 2050 d'ici le 22 août 2023. Même si cette échéance a déjà été reportée à deux reprises et devrait l'être encore une nouvelle fois prochainement, les régions préparent depuis 2022 cette révision partielle de leur document.

En Région Hauts de France, le SRADDET actuellement en vigueur est celui adopté le 30 juin 2020¹². Le travail de révision du SRADDET Hauts de France est en cours, tant pour ce qui concerne les volets déchets et climat-air-énergie que pour le volet gestion économe de l'espace et pour les volets logistique et aéroportuaire. L'état d'avancement de ces travaux toujours en cours est disponible sur le site internet de la Région¹³. Lorsque l'on examine les documents disponibles pour le volet "gestion économe de l'espace", on observe que la Région a décidé, comme le lui permet la Loi Climat et résilience de réserver 20% de la surface totale maximale d'ENAF à consommer sur la période 2021-2031 à des Projets d'envergure régionale (PER) - voir Figure 41 ci-dessous).

De 2021 à 2031, une réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers en Hauts-de-France



¹² Cf. <https://www.hautsdefrance.fr/la-region-adopte-son-sraddet/>

¹³ Via le lien : <https://www.hautsdefrance.fr/sraddet-donnez-votre-avis/>

Figure 1 : Schéma des principes de répartition de l'enveloppe régionale théorique telle que prévue dans le cadre de la révision du SRADDET Hauts de France en son volet gestion économe de l'espace (source : Modification du SRADDET Hauts de France - Résumé non technique destiné à la Concertation publique du 3 avril au 23 avril 2024¹⁴)

Ces 20% consacrés aux PER (soit 1 483 ha sur une enveloppe globale de 7 417 ha) sont considérés comme un mécanisme de solidarité régional vis-à-vis des objectifs de réindustrialisation et de développement économique, d'une part, mais aussi vis-à-vis de celui relatif à la protection du littoral et du territoire régional contre les risques naturels. A ce stade, aucun embryon de liste de ces futurs PER appelés à couvrir 1 483 ha n'est disponible.

A priori, on devrait y retrouver les principaux parcs d'activités existants dans la Région Hauts de France au sein desquels il subsiste à cette heure d'importantes disponibilités foncières (à l'image de celles repérées dans l'outil FranceFoncier)¹⁵. Il se peut aussi qu'y figure l'un ou l'autre projet de création ou d'extension nouvelle d'un PAE qui est déjà bien avancé de sorte que sa commercialisation après équipement pourrait à coup sûr démarrer avant 2031.

Au-delà de cette prise en compte de ces 20% de l'enveloppe régionale qui seraient dédiées aux PER, voici comment l'objectif de réduction de la consommation des sols de 2021 à 2031 devrait être décliné entre les territoires qui composent la Région Hauts-de-France :

L'enveloppe régionale restante (hors PENE et PER, soit 5 934 ha) est répartie :

- pour 2/3 proportionnellement à la consommation observée sur la décennie 2011-2021;
- pour 1/3 selon une analyse multicritère.

Via ce dernier point, un taux de réduction est attribué à chaque territoire, défini selon 5 critères objectifs (en application du décret et à partir des données disponibles à l'échelle régionale) :

- la structuration et le maillage du territoire ;
- la valorisation des dynamiques démographiques et économiques des territoires ;
- la prise en compte des efforts de réduction déjà réalisés en matière de gestion économe de l'espace ;
- la mobilisation du parc de logements vacants ;
- la préservation des surfaces agricoles.

Une vérification du respect de la surface minimale de 1 ha / commune imposée par la loi est en outre effectuée au niveau de la répartition de l'enveloppe par territoire (au sein des territoires SCoT).

¹⁴ cf. p. 24 du document disponible dans la dernière partie Phase de consultation du grand public de la page du site internet de la Région Hauts de France consacrée à la révision du SRADDET : <https://www.hauts-de-france.fr/sraddet-donnez-votre-avis/>

¹⁵ Outil disponible en ligne via le lien : <https://www.banquedesterritoires.fr/produits-services/services-digitaux/france-foncier#/fo4-bdt-wc-foncier/rechercher>

2.4.1.3 L'avancement du chantier d'actualisation du SRADDET de la Région Grand-Est

Notons qu'au sujet de la révision de son SRADDET pour se conformer à la Loi Climat et résilience en ce qui concerne la gestion économe de l'espace, la Région Grand Est est moins avancée que celle des Hauts de France. Vu l'absence de communication officielle récente sur l'état d'avancement de ce chantier sur le site internet de la Région, un contact a été pris, début octobre, avec un des responsables de la cellule en charge de cette révision.

Ce dernier nous informe que le chantier poursuit son chemin. De nouveaux séminaires ont été organisés sur la méthode de territorialisation en juin et septembre 2024. Des réunions avec les acteurs des territoires sont actuellement organisées pour finaliser cette méthode ainsi que pour fixer les chiffres plafonds pour la consommation foncière des territoires (ceux couverts par un SCOT et ceux qui, comme dans le département de la Meuse, ne le sont pas). Notre interlocuteur¹⁶ nous a dès lors affirmé ne pas être en mesure à ce stade de nous apporter des informations fiables et définitives sur la clef de répartition qu'ils envisagent entre les différents territoires qui composent la région Grand Est. Il nous a toutefois précisé que l'objectif de la Région est de finaliser ce chantier de révision rapidement pour une approbation du projet de modification par l'assemblée délibérante en fin d'année ou début de l'an prochain.

2.4.1.4 Du ZAN au futur TRACE

Notons par ailleurs que la mise en œuvre de la politique du ZAN en France risque d'être prochainement assouplie considérablement. L'éphémère Gouvernement français UC-LR dirigé à partir du 5 septembre par l'actuel Premier ministre, Michel Barnier jusqu'à la mission de censure qui l'a fait chuter le 5 décembre dernier, envisageait de soutenir des propositions émises par deux sénateurs qui auraient fortement assouplis les obligations qui incombent aux pouvoirs locaux, intercommunaux et régionaux dans ce domaine

Le Sénat a mis en place, au début de l'année 2024, un groupe de suivi transpartisan des politiques de réduction de l'artificialisation des sols. Après 6 mois d'auditions et de travail, les sénateurs M. Guislain CAMBIER (UC-Nord) et Jean-Baptiste BLANC (LR-Vaucluse) ont déposé le 9 octobre 2024 un rapport d'information (n° 19 - 2024-2025) ayant pour titre : Mettre en œuvre les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols à droit constant : la quadrature du cercle ?¹⁷

¹⁶ Monsieur Xavier LABORDE, Chargé de mission à la Direction de la Cohésion des Territoires de la Région Grand-Est - Service Planification, Gouvernances, Ingénierie et Innovations territoriales

¹⁷ Voir à ce sujet : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2024/r24-019-notice.html> et <https://www.vie-publique.fr/rapport/295759-senat-rapport-sur-la-mise-en-oeuvre-reduction-artificialisation-des-sols>

Dans la foulée de la diffusion de ce rapport, ces deux sénateurs ont déposé le 7 novembre 2024 une Proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux¹⁸. L'acronyme ZAN jugé négatif serait remplacé par l'acronyme TRACE (pour Trajectoire de Réduction de l'Artificialisation Concertée avec les Élus locaux). Ce nouveau texte d'initiative sénatoriale propose notamment d'abroger l'objectif intermédiaire de réduction de moitié de l'artificialisation à l'échelle nationale sur la décennie 2021-2031 par rapport à la décennie précédente, sans toutefois toucher à l'objectif final fixé par la loi Climat et Résilience à l'horizon 2050. De même, il y est proposé un nouveau décalage du calendrier de modification des documents d'urbanisme pour y intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation. Pour la révision des SRADDET, la date butoir du 22 novembre 2024 actuellement fixée serait reportée jusqu'au 22 août 2026. De même au niveau des documents à portée intercommunale, les dates butoirs de 2027 et 2028 seraient déplacées à respectivement 2031 pour les SCoT et 2036 pour les PLUi et cartes communales. Par ailleurs, ce projet prévoit l'exclusion et la non-mutualisation des projets d'envergure nationale et européenne (PENE) au sein des enveloppes de consommation d'ENAF fixées aux niveaux régionaux et locaux.

Enfin, évoquons le fait que l'ex-Premier ministre français, Michel Barnier, avait annoncé au sénat le 20 novembre dernier soutenir la proposition de loi des deux sénateurs de sa majorité et a promis d'autres mesures visant à "permettre de faire des ajustements, des assouplissements sur l'application du ZAN". Il a en particulier promis de "modifier les décrets pour que les jardins pavillonnaires ne soient plus considérés comme des surfaces artificialisées"¹⁹.

Beaucoup d'experts ont critiqué cette position car elle va à l'encontre de l'objectif de limiter l'étalement urbain et renforcerait encore davantage les importants problèmes d'accessibilité financière au logement pour la plupart des ménages pouvant difficilement s'acheter de vastes parcelles de terrain sauf en s'éloignant considérablement des principaux pôles d'emploi. Ces acteurs dénoncent aussi le fait qu'en figeant ainsi à long terme les lotissements, cela freinerait considérablement les opérations de densification douce des tissus résidentiels peu denses. De plus cela reviendrait à remplacer la comptabilisation de l'artificialisation au travers la consommation d'ENAF (Espace naturel, agricole et forestier) par une mesure de l'imperméabilisation.

¹⁸ Voir la proposition de loi n° 124 (2024-2025) : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl24-124.html> et les principales explications qui y sont liées : <https://www.banquedesterritoires.fr/zero-artificialisation-nette-le-senat-remet-louvage-sur-le-metier-travers-un-nouveau-texte>.

¹⁹ Cf. <https://www.publicsenat.fr/actualites/parlementaire/zan-michel-barnier-annonce-soutenir-la-proposition-de-loi-senatoriale-pour-assouplir-le-dispositif> + <https://www.republicain-lorrain.fr/environnement/2024/11/20/michel-barnier-souhaite-assouplir-le-dispositif-zero-artificialisation-nette-des-sols>