



Février 2025

## Un double enjeu : simplifier et sécuriser

### CONTEXTE

Bien que l'objectif de sobriété foncière soit aujourd'hui largement partagé, un consensus se forme autour de la nécessité d'adapter le volet ZAN de la loi Climat et résilience de 2021, en raison de sa complexité et de son décalage avec la réalité des territoires.

Dans ce contexte, les sénateurs CAMBIER et BLANC ont déposé, le 7 novembre 2024, une proposition de loi (PPL TRACE pour trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux) afin d'assouplir ces modalités de mise en œuvre.

Grâce à son expertise de l'application de la loi Climat et résilience (accompagnement de 5 SCoT et 2 PLUi), l'AUAT formule des propositions visant à soutenir l'évolution nécessaire de cette loi, afin d'assurer une meilleure prise en compte des dynamiques locales, de simplifier les modalités de mise en œuvre, et de sécuriser les démarches des territoires déjà engagés sur la voie de la sobriété foncière.

# PROPOSITIONS

L'AUAT examine article par article la proposition de Loi, et propose des ajustements techniques pour garantir l'atteinte des objectifs de sobriété foncière.

---

## ARTICLE 1 : LA NOTION D'ENAF COMME RÉFÉRENCE POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

Les notions d'artificialisation et de consommation d'espaces (ENAF - Espaces naturels agricoles et forestiers) ont généré des incompréhensions et des difficultés d'appropriation par les élus.

*Il serait par conséquent préférable de se concentrer uniquement sur une trajectoire de limitation de la consommation d'ENAF dans les documents de planification, en veillant à bien définir cette notion pour éviter les interprétations locales.*

En parallèle, les enjeux liés à l'artificialisation des sols restent importants, et cette notion devrait être préservée, mais abordée séparément des ENAF (notion de préservation des sols à intégrer dans les annexes du SCoT ou le rapport de présentation des PLU/i ou documents en tenant lieu).

La redéfinition de la renaturation ou désartificialisation des sols implique également un changement de nomenclature.

*Il est essentiel de disposer d'un référentiel commun en matière d'outils de mesure, l'OCS GE développé par l'IGN devant rester la référence nationale, avec un enrichissement possible par de la donnée locale.*

---

## ARTICLE 2 : SUPPRESSION DE L'OBJECTIF INTERMÉDIAIRE DE RÉDUCTION DE 50% À L'HORIZON 2031

L'objectif de division par deux (-50%) de la consommation d'ENAF serait supprimé au profit d'une trajectoire moins contraignante, en ne conservant que l'objectif ZAN à horizon 2050.

La proposition de loi précise néanmoins que, bien que les collectivités ne soient plus soumises à un cadre légal strict, il serait toujours possible de définir des objectifs de réduction de la consommation d'ENAF dans les documents régionaux de planification.

*Le maintien d'un jalon intermédiaire est pourtant de nature à garantir une trajectoire réaliste jusqu'à 2050.*

*Cette trajectoire s'appuierait sur les millésimes triennaux de l'OCS GE, référence nationale pour l'analyse et le suivi de la consommation d'ENAF.*

- *Les SCoT analyseraient la consommation d'ENAF sur les 10 ans précédant la date d'arrêt, planifieraient la trajectoire à partir de cette date et la territorialiseraient en visant un objectif de -50% à horizon 10 ans. Toute dérogation, à la hausse ou à la baisse, à ce jalon intermédiaire pourra être justifiée à travers un Document de sobriété foncière intégré au PAS après validation par le préfet ;*
- *Les PLUi, PLU et cartes communales réaliseraient leurs études de densification (L151-5) et traduiraient les orientations de consommation foncière du SCoT en déclinant les objectifs de réduction de consommation d'ENAF dans un Document de sobriété foncière intégrant l'étude de densification, adossée au PADD ou document en tenant lieu après validation par le préfet.*

---

### **ARTICLE 3 : ASSOULPISSEMENT DU CALENDRIER DE MISE EN COMPATIBILITÉ POUR LES SRADDET, SCOT ET PLU**

La proposition de loi souhaite repousser les échéances fixées afin de soulager les collectivités et leur permettre « de mieux anticiper la réduction de leurs possibilités d'artificialisation ».

*Bien qu'une certaine souplesse soit envisageable, l'échéance de 2036 pour les PLU/i semble trop lointaine pour être en phase avec l'enjeu d'un changement de modèle d'aménagement à horizon 2050. L'ensemble des documents (SRADDET, SCoT, PLU/i) devraient être mis en conformité au plus tard 10 ans après la loi Climat et résilience.*

---

### **ARTICLE 4 : NON MUTUALISATION DES PROJETS D'ENVERGURE NATIONALE ET EUROPÉENNE (PENE)**

La proposition de loi prévoit d'exclure les PENE des limites de consommation d'ENAF définies localement. Ces projets, échappant à la maîtrise locale, ne doivent effectivement pas impacter les besoins locaux.

*Il est donc nécessaire de consolider cet article en sécurisant la liste des PENE actuelle, tout en permettant que l'ajout de nouveaux projets soit concerté avec les élus locaux.*

---

### **ARTICLE 5 : GOUVERNANCE ET TERRITORIALISATION DE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE**

La proposition de loi prévoit la refonte des « conférences régionales de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols », qui deviendraient les « conférences régionales de la sobriété foncière ». Ces conférences, comprenant des représentants des communes et des EPCI, se verraient dotées de pouvoirs renforcés, notamment pour émettre un avis conforme sur l'enveloppe foncière régionale et définir la répartition de cette enveloppe entre les collectivités. Elles se réuniraient tous les trois ans pour évaluer la consommation d'ENAF et vérifier la compatibilité de l'artificialisation avec les objectifs régionaux.

*Les principales difficultés liées à la mise en œuvre du ZAN proviennent à ce jour du fait que la loi Climat et résilience impose une approche « par le haut et par le bas ». Cette double démarche, à la fois descendante et ascendante, met les territoires sous pression et accentue la logique comptable. D'un côté, l'enveloppe est définie à l'échelle nationale, puis déclinée au niveau régional et local ; de l'autre, il est demandé aux documents locaux, tels que les SCoT et surtout les PLUi, de justifier leurs besoins en fonction des capacités locales (L151-5).*

*Adopter une approche locale et offrir à chaque territoire la possibilité de justifier sa trajectoire auprès de l'État dans un Document de sobriété foncière semble essentiel.*

*Ce document prendrait en compte les dynamiques locales (besoins industriels, équipements métropolitains, production de logements, enjeux agricoles...) et permettrait à chaque territoire, en accord avec le préfet, de définir sa propre trajectoire de réduction de consommation d'espaces.*

---

### **NOUVEL ARTICLE : LA QUESTION DES ZAC DOIT ÊTRE SÉCURISÉE PAR LA PPL « TRACE »**

*L'objectif est de mieux prendre en compte les stratégies d'anticipation foncière des collectivités et les investissements réalisés, en garantissant que les ZAC équipées avant août 2021 soient considérées comme des projets déjà engagés.*

*Il s'agirait en ce sens de transposer dans la loi certains principes de la circulaire « Béchu » pour apporter davantage de sécurité juridique, en intégrant les ZAC équipées durant la période de référence 2011-2021 comme des projets déjà lancés, qui ne seraient pas comptabilisés dans la consommation foncière future. Elles seraient identifiées dans le Document de sobriété foncière validé par le préfet sans entrer dans la comptabilisation de la consommation d'ENAF passée, ni dans la consommation d'ENAF future.*

# À RETENIR

## PROPOSITION 1 :

**S'en tenir à un objectif de réduction de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers** (réserver la notion d'artificialisation à des approches qualitatives sur les sols vivants).

## PROPOSITION 2 :

**Maintenir un jalon intermédiaire de -50% de la consommation d'ENAF** (au plus tard en 2040).

## PROPOSITION 3 :

**Consolider la trajectoire locale dans un *Document de sobriété foncière* certifié par le préfet afin de sécuriser les documents d'urbanisme et de tenir compte des dynamiques locales.**

## PROPOSITION 4 :

**Tenir compte des coups partis en ZAC en ne comptabilisant pas comme consommation future d'ENAF celles équipées entre 2011 et 2021** (loi C&R).

## A propos de l'AUAT

L'agence d'urbanisme et d'aménagement de Toulouse aire métropolitaine (AUAT) est une association de collectivités locales. Du quartier à l'échelle régionale, elle accompagne le développement des territoires en produisant des études et des documents d'urbanisme soutenant les politiques publiques de ses membres. Elle garantit une cohérence de réflexion de la stratégie à une traduction réglementaire, voire opérationnelle des projets.

Proposant une ingénierie mutualisée à ses membres depuis plus de 50 ans, l'AUAT conduit son activité dans le cadre d'un programme partenarial. Elle assure des missions de service public et d'intérêt collectif qui sont encadrées par le Code de l'urbanisme (art L. 132-6).

### Contacts :

Yann Cabrol, directeur général : [yann.cabrol@aua-toulouse.org](mailto:yann.cabrol@aua-toulouse.org)

Olivier Salesses, directeur des études : [olivier.salesses@aua-toulouse.org](mailto:olivier.salesses@aua-toulouse.org)