



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Zéro Artificialisation Nette

**FASCICULE 3 : MOBILISER LES LEVIERS
EN FAVEUR DE PROJETS DE TERRITOIRES
SOBRES EN FONCIER**

Version du 21/12/2023



FASCICULE

3

MOBILISER LES LEVIERS EN FAVEUR DE PROJETS DE TERRITOIRES SOBRES EN FONCIER

- P.4 Préambule
- P.10 Faire de l'anticipation foncière
- P.15 Encourager la densité dans le cadre de la planification et des opérations
- P.19 Promouvoir la nature en ville et la renaturation
- P.23 Encadrer la consommation et l'artificialisation des activités économiques et encourager leur recyclage
- P.32 Recycler les friches
- P.33 Intégrer la sobriété foncière et la protection des sols dans l'évaluation environnementale des projets et des documents d'urbanisme et de planification

AUTRES FASCICULES DISPONIBLES :



DÉFINIR ET OBSERVER LA CONSOMMATION D'ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS ET L'ARTIFICIALISATION DES SOLS



PLANIFIER LA CONSOMMATION ET L'ARTIFICIALISATION DES SOLS



ACCOMPAGNER LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE ET LE RECYCLAGE URBAIN

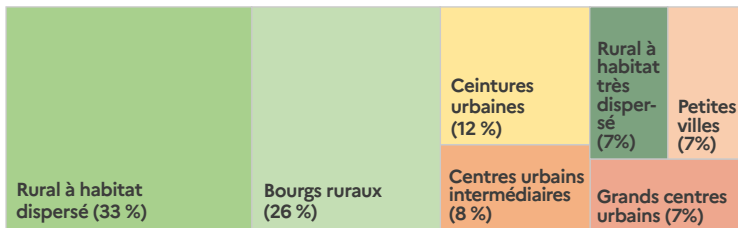




PRÉAMBULE

Chaque année, **24 000 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers¹** ont été consommés en moyenne en France lors de la dernière décennie, soit près de 5 terrains de football par heure. **Tous les territoires sont concernés**, majoritairement ceux sans tension immobilière (60 %), et en particulier les espaces périurbains et ruraux peu denses.

Les conséquences sont écologiques (érosion de la biodiversité, aggravation du risque d'inondation par ruissellement, limitation du stockage carbone), **mais aussi socioéconomiques** (coûts des équipements publics, augmentation des temps de déplacement et de la facture énergétique des ménages, dévitalisation des territoires en déprise, diminution du potentiel de production agricole etc.).



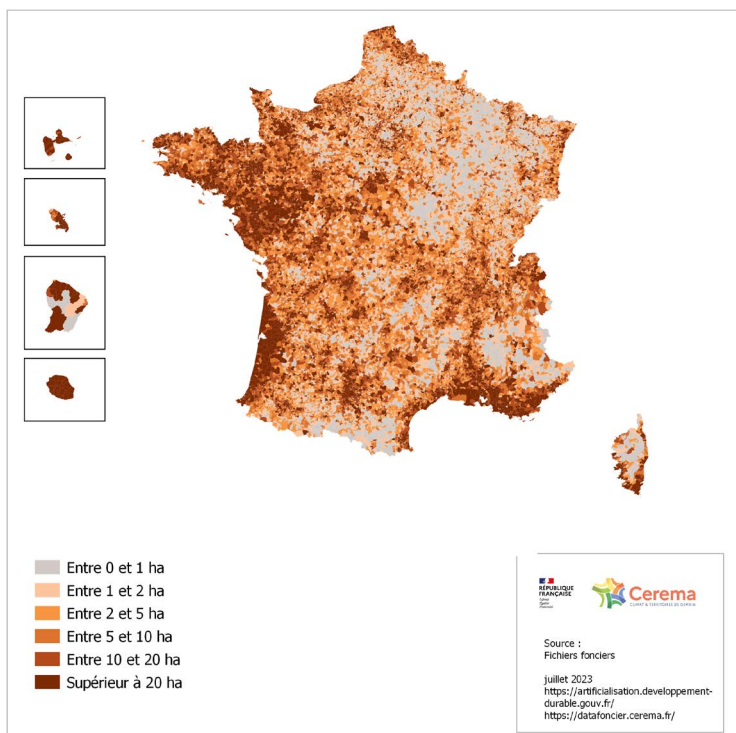
Répartition de la consommation d'ENAF 2011-2021 par typologie de communes (Cerema, sur la base du zonage Insee)

La France s'est donc fixée, dans le cadre de la loi « Climat et résilience »² **l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » en 2050**, avec un **objectif intermédiaire** de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix prochaines années, d'ici à 2031.

La loi « Climat et résilience » a introduit une **définition** de l'artificialisation des sols dans le code de l'urbanisme, en référence à l'atteinte aux fonctionnalités des sols. Le législateur a également précisé les modalités de fixation et d'évaluation de l'objectif de réduction de l'« artificialisation nette ». Des **dispositifs locaux d'observation** ont été renforcés et plusieurs outils nationaux sont mis à disposition par l'Etat (dont un observatoire national mettant en ligne les données de consommation d'espace et d'artificialisation des sols) pour suivre l'artificialisation des sols à toutes les échelles et développer des stratégies en faveur de la sobriété foncière.

Cette trajectoire progressive est à décliner dans les documents de planification et d'urbanisme : les schémas régionaux (SRADDET, SDRIF, SAR, PADDUC) doivent intégrer et territorialiser cet objectif avant le 22 novembre 2024, et les SCoT et PLU/Cartes communales doivent être mis en compatibilité respectivement avant le 22 février 2027 et le 22 février 2028.

Consommation d'ENAF entre 2011 et 2021



1. Des données et des ressources sont disponibles sur le portail de l'artificialisation des sols : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

2. Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, modifiée par la loi n°2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en oeuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.



© Getty Images

La trajectoire de sobriété foncière doit être conciliée avec l'objectif de soutien de la construction durable, en particulier dans les territoires où l'offre de logements et de surfaces économiques est insuffisante au regard de la demande. La **territorialisation** de la trajectoire dans les documents de planification et d'urbanisme vise en effet à moduler le rythme d'artificialisation des sols en tenant compte des besoins et des enjeux locaux.

Plusieurs **critères** sont pris en compte : les efforts passés, les enjeux de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers, les dynamiques démographiques et économiques prévisibles, les enjeux de recompositions spatiales face aux risques naturels majeurs ou à l'érosion côtière, ainsi que l'équilibre territorial notamment les enjeux des communes rurales, littorales ou de montagne.

Une surface minimale d'un hectare de consommation est garantie à toutes les communes couvertes par un document d'urbanisme prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026, pour la période 2021-2031. Par ailleurs, la consommation foncière des projets d'envergure nationale ou européenne et d'intérêt général ma-

jeur sera mutualisée au niveau national, alors que les projets d'envergure régionale peuvent l'être au niveau du schéma régional.

Le **dialogue territorial** est renforcé, pour accompagner l'intégration de ces objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme, avec la création de conférences régionales de gouvernance, et de commissions régionales de conciliation en cas de désaccord sur l'identification d'un projet d'envergure nationale ou européenne.

Les maires et présidents d'intercommunalités disposent également de **nouveaux leviers** en faveur du renouvellement urbain, de la végétalisation ainsi que de la renaturation des sols des villes et villages. La construction de nouveaux commerces ou ensembles commerciaux soumis à **autorisation d'exploitation commerciale** entraînant une artificialisation des sols est par ailleurs interdite par principe. Des dérogations ne sont possibles que pour les projets inférieurs à 10 000 m² de surface de vente.

De nouveaux modèles d'aménagement durable sont à réinventer, **en conjuguant sobriété et qualité urbaine**. La priorité est de transformer la ville existante³, en revi-

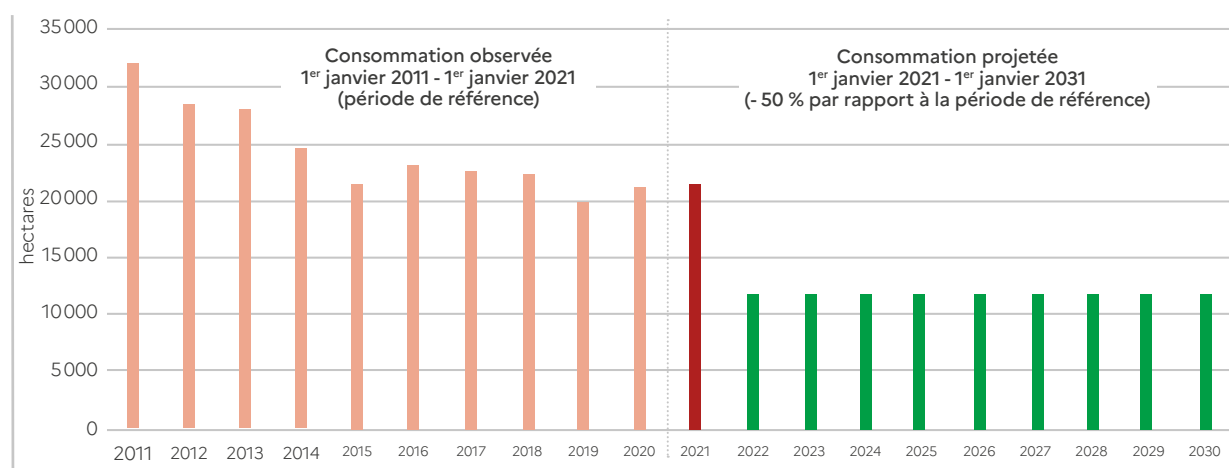
talissant les cœurs des petites et moyennes centralités, en recyclant les 170 000 ha de friches en France, en mobilisant les 1,1 M de logements vacants, et en révélant le potentiel des périphéries urbaines déqualifiées.

La densité peut être optimisée, pour faciliter l'accessibilité aux services et activités, tout en améliorant le cadre de vie de nos concitoyens, notamment en renforçant la présence de la nature en ville. A un niveau national, les opérations de moins de huit logements par hectare sont responsables de 51 % de la consommation d'espaces (dont 30 % pour les opérations de moins de cinq logements par hectare), pour une production de logements modérée (19 % du total). De manière générale, ce sont

ces opérations peu denses (moins de huit logements par hectare) qui pèsent sur la consommation d'espaces des communes.

Pour accompagner les territoires à s'engager en faveur de la sobriété foncière, plusieurs aides sont déployées, que ce soit à travers le renforcement de l'ingénierie territoriale, l'encouragement à la contractualisation ou la mobilisation de leviers fiscaux ou budgétaires, en particulier le « fonds vert » doté de 2Md€ dès 2023, avec une mesure relative au recyclage des friches (300 M€) et une mesure relative à la renaturation des villes et villages (100M€/an).

Trajectoire nationale de sobriété foncière Réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ha) d'ici à 2031 par rapport à la consommation constatée entre 2011 et 2021



Source: CEREMA / observatoire national de l'artificialisation, fichiers fonciers au 1^{er} janvier 2021 (pour les années 2011 à 2020) et au 1^{er} janvier 2022 (pour l'année 2021).

Les fascicules visent à accompagner les acteurs concernés dans la mise en oeuvre de la réforme. Ils seront mis à jour régulièrement. Ils sont complémentaires des ressources documentaires en ligne sur le portail national de l'artificialisation⁴.

3. Témoignages de plusieurs acteurs engagés dans la construction d'un nouveau modèle d'aménagement durable : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/zero-artificialisation-nette-retours-dexperiences-en-video>
4. Voir en particulier : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/bibliographie/guide-pratique-limiter-artificialisation-sols-sobriete-fonciere>.

POURQUOI RÉDUIRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS ?

- **Des bénéfices pour la planète :** les sols « vivants » favorisent la biodiversité, limitent les risques d'inondation par ruissellement, stockent du carbone.



L'artificialisation des sols est la **1^{ère}** cause de l'érosion de la biodiversité.



1 ha d'étalement urbain entraîne l'émission de **190 à 290 tCO₂**.

- **Des bénéfices pour les habitants :** une ville moins étalée diminue les temps et coûts de transport, limite la facture énergétique, favorise la proximité des espaces naturels, préserve le potentiel de production des sols agricoles en circuit court.



La facture énergétique des ménages serait **10 % plus faible** sans l'étalement urbain des 20 dernières années.



Les distances parcourues en voiture sont **1,5 moins importantes** pour les habitants des centralités urbaines que pour ceux des périphéries.

- **Des bénéfices pour les collectivités :** moindre coût d'investissement et de fonctionnement pour les équipements publics (réseaux, voirie, services...), un territoire préservé et résilient.

RÉPARER LA VILLE

Rénovation des espaces déjà urbanisés = plus de logements, un centre-ville dynamisé, de l'emploi local

AMÉLIORER LE CADRE DE VIE

Préservation du cadre naturel et du patrimoine = renforcement de l'attractivité du territoire et développement de la nature en ville

OPTIMISATION DES COÛTS

Optimisation des coûts = baisse des dépenses publiques par la réduction des réseaux à entretenir et l'optimisation des équipements



OBJECTIF

« ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » : conjuguer sobriété et qualité urbaine

L'objectif de lutte contre l'artificialisation nette des sols ne signifie pas l'arrêt de la construction lorsqu'elle est justifiée par des besoins de logements, d'activités économiques, de services ou d'équipements publics.

De nouveaux modèles d'aménagement durable sont en revanche à réinventer, en conjuguant sobriété et qualité urbaine, conformément aux principes énoncés à l'article L.101-2-1 du code de l'urbanisme.

La priorité est de transformer la ville existante, en revitalisant les coeurs des petites et moyennes centralités, en recyclant les friches et les locaux vacants, et en révélant le potentiel des périphéries urbaines obsolètes. La densité peut également être optimisée, pour faciliter l'accessibilité aux services et activités, tout en améliorant le cadre de vie de nos concitoyens. Corollairement, la préservation de la biodiversité et la création d'espace de la nature en ville sont encouragées, ainsi que la renaturation des sols artificialisés, notamment pour restaurer les continuités écologiques.

Ainsi, au vu des changements structurels qui doivent s'opérer à l'occasion de la révision des documents d'urbanisme, l'application de la réforme ne se résume pas à l'intégration d'objectifs quantitatifs, mais se construit autour de projets de territoires intégrant de nouveaux

modèles d'aménagement, créateurs de valeur. L'objectif « ZAN » doit ainsi tenir compte d'autres politiques sectorielles qui sont très corrélées à celle de la sobriété foncière, en particulier :

- la lutte contre l'érosion de la biodiversité ;
- l'adaptation et l'atténuation du changement climatique ;
- la prévention des risques de ruissellement urbain et la gestion des eaux ;
- le développement de projets alimentaires de proximité et de circuits courts pour l'approvisionnement de biens et services ;
- la préservation des paysages.

Mener une réflexion d'ensemble sur ces sujets, en prenant des angles d'approche adaptés à chaque territoire, en anticipant, en y intégrant la dimension sociale, est une des clés pour atteindre l'objectif visé dans toutes ses composantes.

Cette partie met donc en lumière l'ensemble des leviers qui existent pour conduire des **stratégies de sobriété foncière tant à l'échelle du projet que de la planification territoriale**. À cet égard, il convient de rappeler que :

➔ **Les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols**, qui se traduisent par un bilan surfacique ou le solde entre les surfaces nouvellement artificialisées et celles désartificialisées, **s'apprécient au niveau des documents de planification et de l'urbanisme**.

➔ Au niveau du **projet**, pour mesurer l'artificialisation des sols, ce sont les **atteintes portées aux fonctions des sols qui sont appréciées** au sens du neuvième alinéa de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme. À cet égard, des dispositions sont prévues pour limiter l'artificialisation des sols emportée par certains projets en lien avec la procédure d'évaluation environnementale. Il convient également de noter que la loi Climat et résilience n'a **pas créé un nouveau régime de compensation lié à l'artificialisation des sols**, en plus des dispositifs de compensation déjà existants, que ce soit la compensation écologique, celle forestière ou agricole collective. Ces dispositifs peuvent d'ores et déjà permettre de concourir à la préservation et à la restauration des sols. Un seul **cas très particulier de compensation de l'artificialisation** a été mis en place **en lien avec le régime spécifique des autorisations d'exploitation commerciale**.





La consommation foncière a augmenté **4 fois plus vite** que la population pendant les vingt dernières années.



Conséquence ? Des périphéries urbaines souvent peu denses, éloignant les habitants de l'emploi, des activités et des services.



Objectif ? Construire des villes et villages plus sobres, tout en préservant la qualité du cadre de vie des habitants.

COMMENT ?



Mobiliser les surfaces déjà artificialisées en particulier par le recyclage des friches et locaux vacants.



Préserver et créer des surfaces de nature en particulier dans les villes denses.



Continuer à construire uniquement en réponse à un besoin avéré de logement, de surface économique ou d'équipement.

POURQUOI ?



170 000 ha de friches.



1,3 M de locaux vacants.



80 % de la ville de 2050 est déjà bâtie.



92 % des Français estiment qu'il n'y a pas assez de nature en ville.



Les habitants plébiscitent les habitats où les activités et services de proximité sont accessibles en moins de 15 minutes à pied.

Faire de l'anticipation foncière

La connaissance et l'anticipation sont des préalables indispensables à une action publique foncière efficace à la fois pour limiter la consommation d'ENAF et l'artificialisation des sols, ainsi que pour maîtriser le coût de l'aménagement.

/ Outils de connaissance des dynamiques et des marchés fonciers /

Observatoires de l'habitat et du foncier

L'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) complété par l'article 205 de la loi Climat et résilience introduit une **obligation de mise en place d'observatoires de l'habitat et du foncier dans un délai de trois ans, après que les programmes locaux de l'habitat (PLH) sont rendus exécutoires**. Auparavant, le délai de mise en oeuvre n'était pas encadré.

Cette disposition législative conduit à la **généralisation des observatoires de l'habitat et du foncier**, adossés aux PLH, qui permet au bloc communal, avec notamment l'appui des établissements publics fonciers (EPF) de l'État et locaux et des agences d'urbanisme, de définir une stratégie foncière grâce à l'identification des

gisements pouvant faire l'objet d'une intensification urbaine (recensement des friches constructibles, des surélévations, des densifications potentielles, etc.) et des espaces non artificialisés qui sont à préserver (espaces de nature en ville, surfaces non imperméabilisées et trames vertes et bleues, etc.).

Le contenu des recensements et suivis que les observatoires doivent conduire est renforcé par la loi mais également clarifié par le décret d'application associé (cf. *infra*). L'observation foncière regroupe désormais différents volets d'analyses et de connaissances sur les prix du foncier et l'optimisation de son utilisation, pour permettre la production de logements à prix maîtrisés, tout en veillant à limiter l'artificialisation des sols (cf. *tableau ci-dessous*).

Thématiques suivies dans le cadre des observatoires de l'habitat et du foncier : renforcement du volet foncier et environnemental en lien avec les objectifs de gestion économe des espaces et de lutte contre l'artificialisation des sols

| Thématiques observées | Indicateurs/données à suivre |
|--|--|
| Analyse des marchés fonciers et immobiliers ^L | <ul style="list-style-type: none"> • Suivi des volumes, des tendances, de la localisation et des prix du foncier et de l'immobilier • Suivi des prix de vente des opérations de logement social réalisées en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), des logements intermédiaires et en accession sociale |
| Analyse du parc de logements existants | <ul style="list-style-type: none"> • Parc de logements privés^R • Parc de logements locatifs sociaux (ainsi que le suivi de la demande et des attributions)^R • Parc de logements en accession sociale à la propriété^R • Repérage des situations de vacance, d'habitat indigne et des copropriétés dégradées^R |
| Analyse de l'offre foncière (gisements) disponible | <ul style="list-style-type: none"> • Recensement des friches constructibles^L • Recensement des locaux vacants^L • Identification des secteurs pouvant être densifiés car en-dessous du seuil de densité dans les règlements d'urbanisme (PLU/I)^L • Etude du potentiel de densification par surélévation^L • Intégration de l'inventaire des zones d'activités économiques^L |
| Intégration d'un volet environnemental | <ul style="list-style-type: none"> • Identification « dans les espaces urbanisés, des surfaces non imperméabilisées, éco-aménageables, et, dans les zones urbaines, des espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques »^L |
| Bilan des logements réalisés / prévision du PLH | <ul style="list-style-type: none"> • Comparer les logements prévus dans le PLH au bilan annuel des logements construits sur des espaces déjà urbanisés et sur des zones ouvertes à l'urbanisation^L |

Légende : L = champ d'observation au titre de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation ; R = au titre de l'article R. 302-1 du code de la construction et de l'habitation

1. Prévu à l'article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme (article 220 de la loi Climat et résilience).

L'élaboration d'une politique de l'habitat repose sur la définition en amont et **l'anticipation d'une stratégie foncière**. Cette dernière est notamment basée sur la connaissance du foncier disponible qui oriente le développement d'actions concrètes pour mettre en œuvre la politique de l'habitat et en particulier planifier le déploiement d'une offre de logements. Grâce à ces connaissances foncières, qui sont un préalable nécessaire à tout projet d'aménagement, l'objectif est notamment d'atteindre une **meilleure répartition sur le territoire de l'offre de logement** et particulièrement du logement social. Cette réflexion stratégique en amont permet d'**intégrer dans les documents d'urbanisme locaux (PLU/I)** les objectifs de la politique de l'habitat et d'assurer l'obligation de **compatibilité du PLU vis-à-vis du PLH**².

Les observatoires peuvent permettre d'organiser des actions de **veille foncière**, orienter la production de logements, la localisation d'opérations et faciliter la **mobilisation de foncier** (en anticipant grâce à des outils dédiés : droit de préemption, droit de priorité, zone d'aménagement différencié). Ils sont un instrument pour outiller les collectivités territoriales dans la définition de leur politique locale d'aménagement dont l'habitat est l'une des thématiques principales. Ils leur permettent d'**identifier les secteurs à enjeux**, le foncier mobilisable, les secteurs à prioriser et à développer et ceux, au contraire, à préserver.

Par ailleurs, depuis la loi Climat et résilience, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale qui ne sont pas couverts par un PLH et qui sont dans l'incapacité de mettre en place un dispositif d'observation de l'habitat et du foncier peuvent conclure une convention avec l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de PLH le plus proche. La

convention pour organiser cette faculté porte *a minima* sur les moyens mobilisés, les modalités de fourniture des données, d'analyses et d'études, d'accès aux informations ainsi que de fonctionnement de l'observatoire³.

Le même article 205 de la loi Climat et résilience ajoute explicitement parmi les missions des agences d'urbanisme une contribution à la mise en place des observatoires⁴. Il adapte également la rédaction existante pour les EPF d'État⁵ et pour les EPF locaux⁶ (pour prendre en compte la transformation des dispositifs d'observation, en observatoires).

Ainsi, pour nourrir l'analyse menée au sein de ces observatoires, les collectivités territoriales peuvent s'appuyer sur l'ingénierie des EPF et des agences d'urbanisme pour les accompagner dans l'élaboration de leur travail d'observation et la définition d'une stratégie foncière :

- Des EPF qui disposent d'une connaissance des marchés fonciers (veille foncière, connaissance du territoire via les conventionnements et les projets portés), peuvent produire et co-financer des études avec des collectivités et les accompagner dans l'identification des gisements fonciers ;
- Des agences d'urbanisme qui peuvent également porter des études, établir des diagnostics...

Le décret susmentionné a rappelé à l'article R. 302-4-1 du CCH la contribution de ces acteurs privilégiés (agences d'urbanisme, établissements publics fonciers). Il revient aux observatoires de l'habitat et du foncier de déterminer, avec les personnes susceptibles d'apporter leur appui à la mise en place ou au fonctionnement de ces observatoires, les conditions dans lesquelles elles apportent leur concours, notamment par la mise à disposition, le recensement et l'analyse des informations, données et référentiels.

DES MODALITÉS PRÉCISÉES PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE

Le décret en Conseil d'État n° 2022-1309 du 12 octobre 2022 relatif aux observatoires de l'habitat et du foncier tient compte des évolutions apportées à l'article L. 302-1, III du code de la construction et de l'habitation : les « dispositifs d'observation » de l'habitat et du foncier deviennent des observatoires de l'habitation et du foncier.

Ainsi, au-delà des éléments déjà listés très précisément par la loi quant aux **analyses et recensements** que les observatoires assurent sur la conjoncture des marchés fonciers et immobiliers, le décret se borne essentiellement à adapter les dispo-

sitions réglementaires actuelles des anciens dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier⁷. Néanmoins, il apporte quelques autres précisions.

Il détaille certains suivis (parcs de logements, offre foncière), en particulier pour tenir compte du nouveau III de l'article L. 302-1 du CCH. Ces analyses prennent en compte la programmation et la planification locale.

Il fait également référence aux données qui sont mises à disposition par l'État dans le cadre de l'observatoire national de l'artificialisation des sols⁸.

2. Article L.123-1-9 du code de l'urbanisme.

3. Article R. 302-5-1 du CCH.

4. Voir l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme. Les agences d'urbanisme ont déjà mentionné par ailleurs dans leurs missions « 6° De suivre les évolutions urbaines et de développer l'observation territoriale ».

5. Article L. 321-1 du code de l'urbanisme.

6. Article L. 324-1 du même code.

7. Articles R. 302-4-1 et R. 302-5-1 du code de la construction et de l'habitation.

8. En référence à ce qui est prévu pour les rapports locaux : article L. 2231-1 du CGCT.

Utilisation des données foncières et applications du CEREMA

L'État a mis en oeuvre l'ouverture des données foncières. Les fichiers fonciers obtenus par retraitement des fichiers MAJIC (données cadastrales) produits par la DGFiP et les données relatives aux transactions foncières et immobilières (Demandes de valeurs foncières DVF – DGFiP) sont désormais disponibles (sur le site Etalab depuis avril 2019) pour un certain nombre d'acteurs publics (collectivités, EPF, services de l'État, Agences d'urbanisme). Depuis 2015 la DGALN assure, en s'appuyant sur le Cerema, un traitement de ces données qui visent à faciliter leur usage par les acteurs publics⁹.

Le CEREMA a en outre développé des applications permettant de visualiser facilement les données foncières, en particulier les gisements fonciers disponibles (Urbanisimul, Cartofriches), et d'accompagner les collectivités (Urbanvitaliz).

Urbanisimul

Développé par le CEREMA, UrbanSIMUL¹⁰ est un outil cartographique d'aide à la décision, innovant, collaboratif et gratuit. Disponible en ligne et accessible à tous les acteurs publics (collectivités, EPCI, agence d'urbanisme, EPF, bureaux d'études sous contrat...), il permet de visualiser, analyser et prévoir l'occupation du sol pour définir et maîtriser sa **stratégie foncière**.

La force d'UrbanSIMUL National est de traiter, compiler et actualiser de multiples bases de données (cadastrale, notariale, technique...) sur l'ensemble de la France et d'en proposer une visualisation cartographique claire et paramétrable, de l'échelle du quartier au territoire avec une précision parcellaire. En un clic, un accès est donné à de nombreuses informations foncières (terrains constructibles, gisements en renouvellement urbain, logements vacants, prix de l'immobilier...) et au croisement de ces informations avec de nombreuses autres données nationales.

L'application permet d'adapter la recherche foncière aux spécificités du territoire analysé et aux besoins des utilisateurs dans de nombreux domaines de compétences des collectivités (urbanisme, habitat, mobilité, environnement).

Après une phase d'expérimentation auprès de 50 structures pilotes au printemps 2022, l'ouverture d'UrbanSIMUL à l'ensemble des bénéficiaires s'est généralisée à l'été 2022. À l'écoute des besoins prioritaires des acteurs de terrain, l'application intègre désormais les fonctions de téléchargement permettant d'exporter les données et le résultat des requêtes afin de valoriser les analyses locales.

Cartofriches

Cartofriches¹¹ est un dispositif conçu par le Cerema pour recenser les friches (industrielles, commerciales, d'habitat...). L'objectif recherché est de faciliter la mobilisation

et le recyclage de ces espaces le plus souvent déjà artificialisés pour des projets d'aménagement ou de renaturation. Accessible en ligne gratuitement, depuis l'été 2020, Cartofriches fournit à la fois une application de visualisation en ligne et le téléchargement des données en opendata. L'inventaire s'appuie à la fois sur des données nationales (issues de Basias, Basol, d'appels à projets ou d'études nationales), mais aussi et surtout sur la consolidation de données locales. La base est ainsi alimentée par des études ou des observatoires locaux des friches mis en place, notamment par des services déconcentrés de l'État et des collectivités. Il est possible d'envoyer des lots de données locales au Cerema pour qu'ils puissent être intégrés dans l'outil.

Afin d'aider à l'émergence d'inventaire locaux, et de favoriser les échanges, le Cerema a animé, dans le cadre du CNIG, la création d'un standard de données sur les friches¹².

Urbanvitaliz

Urbanvitaliz¹³ est un service public de conseil, soutenu par une plateforme numérique, qui aide les collectivités dans leurs projets de reconversion de friches. Cet outil est porté par le Cerema et la DINUM, cofinancé par la DGALN et l'ANCT. Il vise à aider les collectivités en déficit d'ingénierie à lever les blocages rencontrés pour leurs projets de recyclage de biens fonciers à l'abandon. Ce service oriente gratuitement les collectivités vers les bons acteurs, financements, outils et méthodes en s'adaptant à leur situation.

La collectivité doit se rendre sur le site Internet et remplir le court formulaire de demande d'aide. La plateforme propose ensuite un parcours facultatif pour permettre à la collectivité de faire le point sur les informations qu'elle a sur la friche et l'éventuel projet en cours. Un conseiller propose ensuite un rendez-vous à la collectivité pour diagnostiquer finement sa situation avant de lui livrer des recommandations d'actions précises via la plateforme. La collectivité peut à tout moment poser une nouvelle question ou révéler un blocage. Les demandes sont suivies par l'équipe nationale de conseil UrbanVitaliz et par les acteurs publics locaux de plus en plus impliqués sur la plateforme (DDT, EPF, etc.).

/ Mobilisation du foncier / par la puissance publique /

Les collectivités territoriales, leurs groupements ou des établissements publics, voire d'autres acteurs agissant pour leur compte, peuvent intervenir directement sur le marché foncier, en procédant à son acquisition à l'amiable, par voie de préemption ou même par expropriation pour cause d'utilité publique, le plus souvent avec l'appui voire le contrôle du service des Domaines. La constitution de réserves foncières (avec le cas échéant recours à des zones d'aménagement différées ou des

9. <https://datafoncier.cerema.fr/>.

10. Une fiche de présentation d'Urbanisimul : <https://urbanisimul.cerema.fr/sites/urbanisimul/files/fichiers/2022/07/Flyer%20Pr%C3%A9sentation%20Urbanisimul%20.pdf>. La procédure de connexion à l'outil : voir comment faire : <https://urbanisimul.cerema.fr/compte>

11. Cartofriches : <https://cartofriches.cerema.fr/>.

12. Le standard friches : <http://cnig.gouv.fr/ressource-friches-a26047.html>.

13. <https://urbanvitaliz.fr/>.

déclarations d'utilité publique « réserve foncière ») permet ainsi de geler les prix du foncier, le temps de leur maîtrise par la puissance publique (d'où la constitution de réserves foncières « long terme »).

La rédaction des documents d'urbanisme (tant en matière de zonage, de règlement que d'orientations d'aménagement ou de servitudes), contrôlant l'ouverture à l'urbanisation des terrains et la définition des droits à construire, représente un levier important pour peser sur la mise en oeuvre d'une stratégie foncière et immobilière et pour négocier, dès le départ, les caractéristiques des projets urbains avec les aménageurs ou les promoteurs. Le PLU(i) peut notamment :

- **doter la collectivité de leviers directs d'intervention en matière de maîtrise foncière** (préemption, emplacements réservés) dans le but de réguler les prix du foncier et, le cas échéant, de capter une partie de la plus-value d'urbanisation ;
- **modifier le règlement des zones constructibles** et accorder des majorations de droits à construire pour augmenter la constructibilité des terrains et équilibrer plus facilement le bilan des opérations d'aménagement ou jouer sur les prix de sortie ;
- **négocier directement ou indirectement avec les propriétaires et les aménageurs**, en même temps, les modalités d'acquisition du foncier, d'ouverture à l'urbanisation des terrains et de réalisation du projet d'aménagement afin de trouver un accord gagnant-gagnant équitable et raisonnable.

Droits de préemption

Le droit de préemption, en particulier celui dit « urbain » (DPU – articles L. 211-1 et suivants du code de l'urbanisme) offre la possibilité à une collectivité locale, dans un périmètre prédéfini, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier mis en vente, pour réaliser un projet, une action ou une opération d'aménagement et/ou de construction répondant à un motif d'intérêt général. Le propriétaire du bien n'est alors pas libre de vendre son bien à l'acquéreur de son choix et aux conditions qu'il souhaite. L'acquéreur est alors évincé. Le titulaire du droit de préemption peut ne pas être d'accord avec le prix attendu par le vendeur et formuler une proposition en ce sens. En cas de litige, il revient au juge de l'expropriation de trancher.

Les droits de préemption relèvent quasi exclusivement du code de l'urbanisme excepté le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) qui relève du code rural et de la pêche maritime¹⁴. Les différents droits de préemption n'ont pas vocation à entrer en concurrence. Les droits de préemption répondent soit à des finalités différentes, soit sont établis sur des périmètres distincts ayant peu de rapport les uns les autres. Ces droits visent à faciliter le processus d'acquisition foncière effectué par les collectivités territoriales, afin de leur permettre de conduire leurs projets dans une logique de développement territorial et de sobriété foncière. Toutefois, il peut y avoir des cas de concurrence entre différents droits de préemption, que la législation a réglés en

organisation une hiérarchie ou un ordre de priorité d'un droit de préemption sur un autre. Par exemple, l'article L. 143-6 du code rural et de la pêche maritime donne clairement priorité au DPU en cas de conflit droit de préemption SAFER/DPU sur un même terrain et l'alinéa 2 de l'article L. 212-2-1 prévoit qu'à compter de la publication de l'arrêté délimitant le périmètre provisoire d'une ZAD, le DPU ne s'applique plus.

Les différents droits de préemption prévus au code de l'urbanisme sont :

- Droit de préemption urbain (articles L. 211-1 et s.) avec un dispositif dit de droit de préemption urbain renforcé (article L. 211-4) ;
- Droit de préemption en zone d'aménagement différé (ZAD) et droit de préemption en périmètre provisoire de ZAD (articles L. 212-1) ;
- Droit de préemption des communes sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial (articles L. 214-1 et s.) ;
- Droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (ENS) (articles L. 215-1 et s.) ;
- Droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine (articles L. 218-1 et s.) ;
- Droit de préemption pour l'adaptation des territoires exposés au recul du trait de côte (articles L. 219-1 et s.). S'y ajoute le droit de préemption des SAFER (articles L. 143-1 et s. du code rural et de la pêche maritime).

Réserves foncières

La **constitution de réserves foncières** notamment par voie d'expropriation, est prévue par l'article L. 221-1 du code de l'urbanisme en vue d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du même code.

LES APPORTS DE LA LOI N° 2023-630 DU 20 JUILLET 2023 VISANT À FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBJECTIF ZAN

La loi est venue compléter l'arsenal législatif sur le droit de préemption en matière de lutte contre l'artificialisation. Les finalités en matière d'aménagement foncier, qui fondent notamment le DPU, ont été complétées avec le recyclage foncier, la restauration des espaces naturels et plus particulièrement la renaturation ou désartificialisation des sols.

L'article 6 de la loi crée un article L. 211-1-1 qui dispose qu'une collectivité titulaire du droit de préemption urbain peut instituer par délibération motivée sur son territoire des secteurs prioritaires à mobiliser au regard de leur potentiel foncier majeur où cette prérogative pourra être exercée au motif de l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols. Ces périmètres peuvent porter sur :

- des terrains contribuant à la préservation ou à la restauration de la nature en ville ;
- des zones présentant un fort potentiel en matière de renaturation, en particulier dans le cadre de la préservation ou de la restauration des continuités écologiques ;
- des terrains susceptibles de contribuer au renouvellement urbain, à l'optimisation de la densité des espaces urbanisés ou à la réhabilitation des friches.

14. Article L. 143-1 et suivants

Baux réels

Les baux emphytéotiques de longue durée et plus particulièrement ceux entraînant la dissociation du foncier du bâti peuvent permettre également de conserver une maîtrise publique du foncier sur le long terme et de consentir des droits réels immobiliers à un coût moindre par rapport à une pleine propriété et au marché libre. L'intérêt de ce type de contrat a pris une dimension plus forte en particulier avec le régime des organismes de foncier solidaire (OFS), créés par la loi ALUR en 2014¹⁵. Ils s'appuient plus clairement sur le principe de la dissociation de la propriété foncière et bâtie qui est mis en œuvre par le bail réel solidaire (BRS)¹⁶. Ce bail permet d'encadrer la cession des droits réels immobiliers pour des logements à des ménages modestes sous conditions de ressource. Grâce à la conservation de la propriété du foncier par l'OFS et la capacité de cession du BRS sous condition de ressources des ménages, ce dispositif permet de créer une offre de logement en accession sociale à la propriété durablement abordable dans la mesure où les prix de cession sont fixés et plafonnés par le BRS. Ce dispositif a été consolidé avec la loi 3DS du 21 février 2022 et il a été élargi aux locaux d'activités avec l'ordonnance du 8 février 2023¹⁷ qui a créé le régime du bail réel solidaire d'activité (BRSA).

Inventaire des fonciers publics mobilisables et possibilité de décote foncière

Un autre levier existe à travers la mobilisation du foncier public pour construire du logement. La circulaire du premier ministre du 13 décembre 2021 enjoint notamment aux préfets de région de réaliser un recensement exhaustif des fonciers mobilisables pour le logement. L'inventaire permanent des fonciers publics mobilisables pour du logement est publié en ligne¹⁸.

Les collectivités peuvent également « décoter » le prix de leur foncier qu'elles vont céder pour favoriser un projet d'intérêt général, principalement pour la production de logements sociaux¹⁹. Pour s'assurer qu'aucune spéculation ne sera réalisée par les bénéficiaires des dispositifs d'aides dans les années à venir, les contrats de vente peuvent contenir des clauses dites « anti-spéculatives ».

Biens sans maître et en l'état d'abandon manifeste

Le régime juridique des **biens sans maître**²⁰ et **celui des biens en l'état d'abandon manifeste**²¹ ont également été adaptés par la loi 3DS, afin de faciliter la mobilisation de ces biens vacants ou manifestement non entretenus.

En effet, lorsqu'un immeuble se trouve à l'état d'abandon manifeste ou sans propriétaire suite à un décès sans descendant, la commune sur le territoire de laquelle il se situe peut mettre en œuvre une des procédures existantes pour acquérir, le cas échéant, le bien immobilier en cause. S'agissant des biens sans maître, un bien est considéré

comme n'ayant pas de propriétaire dès lors qu'il fait partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans. Ce délai a été ramené, dans le cadre de la loi 3DS, à dix ans lorsque le bien est situé dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme (GOU) ou d'une opération de revitalisation de territoire (ORT). S'agissant des biens en état d'abandon manifeste, la procédure peut désormais être menée sur la totalité du territoire communal.

D'autres dispositifs de régulation de l'usage du foncier

Zone d'aménagement différée (ZAD)

La **zone d'aménagement différée** (ZAD – articles L. 212-1 et suivants du code de l'urbanisme) est une procédure qui permet aux collectivités locales, notamment via l'utilisation d'un droit de préemption particulier, de s'assurer progressivement de la maîtrise foncière de terrains où il est prévu à terme une opération d'aménagement, et ainsi d'éviter que l'annonce de ce projet ne provoque une envolée des prix. En ce sens, l'objectif d'éviter la spéculation foncière peut motiver la création d'une ZAD. La contrepartie est un droit de délaissement au bénéfice des propriétaires qui s'impose à la collectivité.

Périmètre d'attente du projet d'aménagement global PAPAG

Le périmètre d'attente du projet d'aménagement global (PAPAG – articles L.151-41,5^o et L.152-2 du code de l'urbanisme) est une servitude d'inconstructibilité temporaire pouvant être instituée par la commune ou l'EPCI compétent en matière de document d'urbanisme (PLUi). Elle vise à limiter, voire interdire, les constructions nouvelles dans un périmètre défini, dans l'attente de la définition d'un projet d'aménagement global.

La collectivité qui souhaite créer ce périmètre, uniquement en zone urbaine (U) et à urbaniser (AU), doit justifier cette instauration dans le rapport de présentation du PLU(i) et faire apparaître le périmètre dans les documents graphiques du règlement en précisant la surface à partir de laquelle les constructions ou installations sont interdites et la date à laquelle la servitude sera levée.

Elle peut être établie pour cinq ans maximum non renouvelables. Si pendant ce délai, les permis de construire ne répondant pas aux prescriptions peuvent être refusés, les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes ne peuvent pas être refusés sur ce fondement.

La contrepartie est un droit de délaissement au bénéfice des propriétaires qui s'impose à la collectivité.

15. Articles L. 329-1 du code de l'urbanisme

16. Articles L. 255-1 et s. du CCH

17. Articles L. 256-1 et s. du CCH

18. <https://orfel.cerema.fr/>

19. Articles L. 2241-1, L. 3213-2, L. 4221-4 et L. 5211-37 du code général de la propriété des personnes publiques

20. Articles L. 1123-1 et s. du code général de la propriété des personnes publiques

21. Articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du code général des collectivités territoriales

Encourager la densité dans le cadre de la planification et des opérations

Dans son **rapport** de juillet 2019, France Stratégie relevait l'importance de la densification et du renouvellement urbain pour réduire la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Le foncier en zone urbaine est globalement sous utilisé, les potentialités offertes par les documents d'urbanisme ne sont pas toujours pleinement exploitées. Il est pourtant possible de proposer des formes urbaines denses et désirables en misant sur la qualité du bâti et des espaces publics. En ce sens, les documents d'urbanisme sont des leviers pour favoriser la sobriété foncière et la densité.

À l'échelle nationale²², le CEREMA a mis en évidence que les opérations de moins de 8 logements / ha sont responsables de 51 % de la consommation d'espaces (dont 30 % pour les opérations de moins de 5 logements / ha), pour une production de logements modérée (19 % du total). De façon générale, les territoires ruraux construisent de manière moins dense que les territoires périurbains, eux-mêmes moins denses que les territoires urbains. Cette densité est répartie de manière très hétérogène au niveau national. Et il existe, au sein des territoires, une très grande hétérogénéité entre les opérations.

L'acceptabilité limitée d'une densité au-delà d'un certain seuil peut constituer un frein à l'intensification des villes. Les sondages réalisés par l'OBSOCO révèlent en

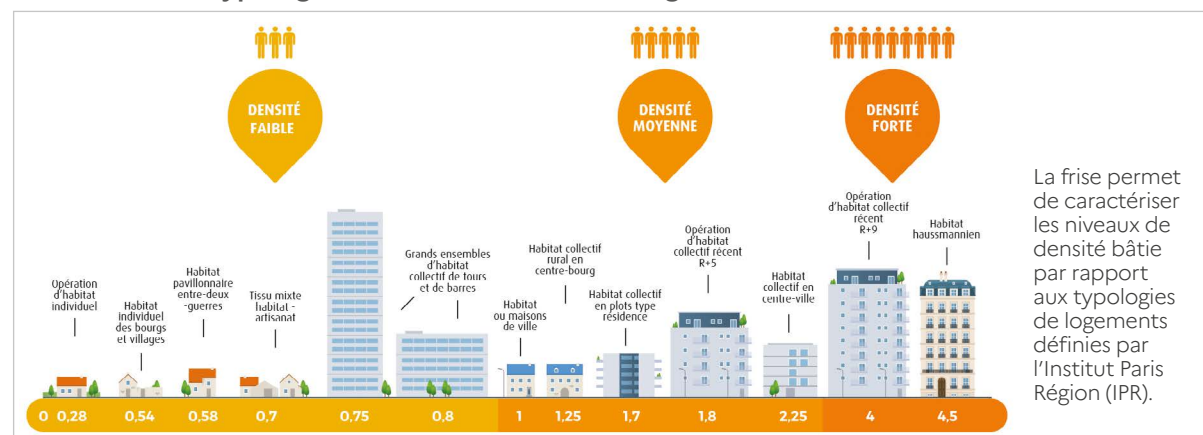
effet qu'une majorité de français jugent leur ville trop dense au-delà de 4000 habitants/km²²³, ce qui correspond à une densité d'environ 20 logements/ha.

Dans le même temps, l'optimisation de la densité limite les temps de déplacements contraints, et renforce l'accessibilité aux commerces, aux services et à l'emploi²⁴, répondant ainsi à une forte attente de la population particulièrement dans les territoires périurbains et ruraux.

Dans le cadre de ses propositions en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, la Convention citoyenne pour le Climat insistait aussi sur la sensibilisation à l'importance et l'intérêt de la ville plus compacte, et la construction d'une nouvelle culture de l'habitat collectif. Tout comme la maîtrise de l'étalement et le renouvellement urbain, l'optimisation de la densité des espaces urbanisés fait partie intégrante des enjeux pour atteindre le ZAN²⁵.

Le guide de l'ADEME « Faire la ville dense, durable et désirable »²⁶ rappelle qu'« en urbanisme, de même manière qu'en sociologie ou en géographie, la densité exprime le rapport théorique entre un indicateur quantitatif (démographie, nombre de logements, nombre d'emplois...) et une surface d'étude donnée ». Elle peut être appréhendée à différents niveaux. Le code de

Les différentes typologies de densité bâtie issu du guide de l'ADEME d'octobre 2022²²



22. <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/fichiers/2022/06/Rapport%20V5.pdf>.

23. <https://obsoco.com/observatoire-des-usages-et-representations-des-territoires-vague-3/>.

24. <https://obsoco.com/wp-content/uploads/2020/02/LOBSOCO-Chronos-I-Observatoire-des-usages-et-representations-des-territoires-Infographies.pdf>.

25. Article L. 101-2-1, 3° du code de l'urbanisme.

26. *Faire la ville dense, durable et désirable : Agir sur les formes urbaines pour répondre aux enjeux de l'étalement urbain*, ADEME, octobre 2022.

L'urbanisme définit plus particulièrement la densité de construction comme « *le rapport entre la surface de plancher de cette construction et la surface de terrain sur laquelle elle est ou doit être implantée* »²⁷. La « densité bâtie » caractérise l'emprise au sol par rapport à la surface de la parcelle ou de l'îlot (soit le CES pour Coefficient d'Emprise au sol) multipliée par le nombre moyen de niveaux du bâtiment : cet indicateur permet d'identifier les typologies d'habitat en appréhendant l'enveloppe bâtie dans ses trois dimensions.

Cet enjeu de densité peut être appréhendé au niveau de la planification, en particulier dans le cadre de la fixation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols, et à une échelle plus opérationnelle, celle du projet et ce par différents outils préexistants à la loi Climat et résilience, que cette dernière a renforcés et/ou complétés.

/ Le cadre existant /

Des dispositions de droit commun existent déjà pour favoriser l'intensification urbaine.

En planification urbaine, un large panel d'outils a été déployé depuis la loi ALUR notamment.

Tout d'abord, dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT), même s'il s'agit d'un document de planification stratégique et qu'il ne permet pas d'ouvrir directement des secteurs à l'urbanisation puisqu'il ne comprend pas de règlement d'urbanisme, contrairement aux plans locaux d'urbanisme (PLU) :

- ➔ Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT fixe des objectifs chiffrés de densification en cohérence avec l'armature territoriale et la desserte par les transports collectifs²⁸, qui sont souvent exprimés en densité de logements par hectare.
- ➔ En outre, ce même DOO peut décliner les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols en tenant compte du potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà urbanisés et à urbaniser²⁹.

Dans le même sens, le règlement d'un PLU peut imposer, dans des secteurs qu'il délimite au sein des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, une densité minimale de construction³⁰.

La densité peut ainsi se traduire par une majoration des règles d'emprise au sol et de hauteur conjuguées sur un secteur défini³¹ ou encore par l'intermédiaire d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) dédiée.³²

Le PLU peut prévoir des dépassements de règles de gabarit pour permettre la réalisation de logements et en particulier de logements sociaux ou pour favoriser les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique³³. Enfin, **des dérogations au PLU en zones « tendues »** ont été introduites à l'article L. 152-6 par l'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logements, afin de faciliter la réalisation de projets dans les zones où le foncier est rare, notamment pour autoriser la surélévation d'une construction ou transformer du bureau en logement, et octroyer des bonus de constructibilité afin de favoriser la réalisation de logements et plus particulièrement de logements sociaux, avec pour ambition un haut niveau de qualité architecturale et d'insertion urbaine.

/ Les apports de la loi / Climat et résilience /

Concernant la planification

En matière de planification, la loi Climat et résilience est venue renforcer et compléter ces dispositions de droit commun.

Parmi les enjeux poursuivis et les critères pris en compte, les collectivités doivent notamment considérer l'optimisation de la densité de certains espaces de leur territoire pour assurer la déclinaison territoriale des objectifs de sobriété foncière.

Ainsi, au niveau régional, les objectifs fixés dans les SRADDET doivent tenir compte « *du potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà artificialisés, en particulier par l'optimisation de la densité, le renouvellement urbain et la réhabilitation des friches* »³⁴. Même si cette mention n'est pas faite en tant que telle pour les autres documents de planification régionale, cet enjeu doit tout autant être pris en compte. C'est par exemple bien l'un des objectifs du SDRIF qui vise à maîtriser l'utilisation de l'espace³⁵.

27. Article R. 111-21 du code de l'urbanisme.

28. Article L. 141-7, 5° du code de l'urbanisme Article L. 141-7, 5° du code de l'urbanisme, pour les SCoT prescrits à compter du 1^{er} avril 2021 ou qui ont fait le choix d'appliquer les dispositions issues de l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT. À défaut, l'article L. 141-7 s'applique dans sa version antérieure.

29. Article L. 141-8 3° du code de l'urbanisme, idem tel qu'issu de l'ordonnance du 17 juin 2020.

30. Article L. 151-26 du code de l'urbanisme.

31. Exemple du PLUi de Grenoble-Alpes Métropole qui définit des « fuseaux d'intensification urbaine » en fonction de la proximité d'un secteur à une gare de transports en commun, ainsi qu'à la qualité de leur desserte. Les périmètres concernés par l'article L.151-26 sont reportés au règlement graphique dans l'Atlas des périmètres d'intensification urbaine, et divisés en 6 fuseaux en fonction de la densité attendue.

32. Article L. 151-7 1° du code de l'urbanisme, ex du PLUi de Marseille Provence, où le recours à l'article L.151-26 s'observe à travers une OAP nommée « cohérence et formes urbaines ».

33. Article L. 151-28 du code de l'urbanisme.

34. Article R. 4251-3, 2° du code général des collectivités territoriales.

35. Article L. 123-1 du code de l'urbanisme.

Outre l'étude de densification maintenant obligatoire pour les PLU (voir fascicule 2, partie « *Déclinaison dans les documents d'urbanisme* ») qui permet de recenser les gisements fonciers et bâtis vacants, en matière de densité, cette loi introduit plusieurs dispositions, notamment des bonus de constructibilité supplémentaires qui s'appliquent par dérogation aux règles du PLU, afin de favoriser l'intensification urbaine et le recyclage des friches, à savoir :

- ➔ Le champ des dérogations potentielles aux règles du PLU est étendu aux périmètres des grandes opérations d'urbanisme (GOU) et dans les centres villes des opérations de revitalisation de territoire (ORT)³⁶;
- ➔ **Un bonus de constructibilité de 30 % est possible pour les projets réalisés dans des friches³⁷** en zone tendue ou non, donc sur tout le territoire, afin de favoriser l'équilibre économique des projets³⁸.

Non sans lien avec ces dispositions, il peut être rappelé que cet enjeu de densification est par ailleurs :

- pleinement intégré dans le cadre des observatoires de l'habitat et du foncier, (voir sous-chapitre « *Faire de l'anticipation foncière* »). Parmi les analyses réalisées, ils recensent en particulier les « *secteurs où la densité de la construction reste inférieure au seuil résultant de l'application des règles des documents d'urbanisme ou peut être optimisée en application de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme* »³⁹ ;
- appréhendable dans le cadre du recours au DPU (voir sous-chapitre « *Faire de l'anticipation foncière* » concernant le droit de préemption urbain pour l'optimisation de la densité).

Au niveau des projets

Le rythme d'artificialisation des sols peut en partie s'expliquer par la faible densification des nouvelles constructions. En ce sens les actions ou opérations d'aménagement doivent oeuvrer à l'atteinte d'une certaine densité avec des formes urbaines et un cadre de vie agréables, notamment qui favorisent le « recyclage foncier », la revitalisation des coeurs de ville (petites centralités), la valorisation des friches, la réinvention des périphéries (zones pavillonnaires, zones d'activité économique) ou encore l'intensification de certains quartiers comme les quartiers de gare.



La densité est nécessairement un des paramètres pris en compte dans les actions ou opérations d'aménagement.

C'est le cas par exemple pour les zones d'aménagement concerté (ZAC)⁴⁰. Le règlement d'un PLU peut fixer une surface de plancher par îlot en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments concernés⁴¹. Cette mesure se décline ensuite dans le cahier des charges de cessions qui indique le nombre de m² autorisés en fonction des activités concernées⁴². Ce cahier des charges peut aussi fixer des prescriptions techniques ou architecturales qui pourraient avoir un impact sur la densité proposée à l'échelle de l'îlot.

La loi Climat et résilience a permis de renforcer cet aspect et ce à différents niveaux. Pour les ZAC, dans le prolongement des dispositions susmentionnées, la loi a prévu plus directement que le cahier des charges reprenne la densité minimale de constructions qui s'applique à chaque secteur et qui est définie par le règlement du PLU⁴³.

Plus globalement, la loi en a fait un des moyens à retenir dans le cadre des finalités des actions ou opérations d'aménagement⁴⁴ qui peuvent être poursuivies.

Et il s'agit même d'un des volets à expertiser dans le cadre de l'évaluation environnementale pour celles qui y sont soumises⁴⁵. Une étude de densification au stade de la planification va porter sur les orientations et les règles susceptibles de favoriser une utilisation optimale du foncier alors que l'étude de densification au stade du projet va permettre d'étudier précisément les enjeux de sobriété foncière. Ces deux études sont donc complémentaires. L'étude « projet » va s'appuyer

36. Article L. 152-6 du code de l'urbanisme

37. Au sens de l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme – cf. *infra*.

38. Article L. 152-6-2 du code de l'urbanisme

39. Article L. 302-1, III, 3° du code de la construction et de l'habitation.

40. Article L. 311-1 et suivants du code de l'urbanisme.

41. Article L. 151-26 du code de l'urbanisme.

42. Article L. 311-6 du code de l'urbanisme.

43. Article 208 de la loi ; Articles L. 151-27 et L. 311-6 du code de l'urbanisme.

44. Article 214 de la loi ; Article L. 300-1 du code de l'urbanisme : « [...] notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser. »

45. Article 214 de la loi ; Article L. 300-1-1 du code de l'urbanisme. Voir également le décret n° 2022-1673 du 27 décembre 2022 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des actions ou opérations d'aménagement et aux mesures de compensation des incidences des projets sur l'environnement, qui complète l'article R. 122-5 du code de l'environnement sur ce point. L'obligation de produire une étude de densité concerne les actions et les opérations d'aménagement pour lesquelles la première demande d'autorisation faisant l'objet d'une évaluation environnementale a été déposée avant l'entrée en vigueur de la loi. Des dispositions transitoires sont par ailleurs précisées dans le décret pour la prise en compte de cette étude dans l'étude d'impact.

sur l'étude réalisée au moment de la planification. Autrement dit, par rapport à une étude de densification réalisée dans le cadre d'un document de planification, l'étude de densification liée à un projet sera opérationnelle et portera sur le projet et ses variantes.

La loi Climat et résilience capitalise également sur le dispositif partenarial entre l'État et les collectivités territoriales qu'est la **grande opération d'urbanisme** (GOU – voir fascicule 4). Etant donné que ce dispositif permet le recours à des moyens d'interventions renforcées, comme l'activation de dérogations au droit de l'urbanisme ou d'outils spécifiques et adaptés d'aménagement, l'objectif principal est de conditionner sa

réalisation à une mise en oeuvre effective de l'optimisation de consommation des espaces. Les GOU sont créées dans le cadre des contrats de projets partenariaux d'aménagement (PPA)⁴⁶ : **dans ces opérations la loi permet désormais de promouvoir systématiquement des formes urbaines sobres en foncier, en fixant un seuil minimal de densité, validé par l'intercommunalité, la ou les communes concernées, ainsi que le représentant de l'État**⁴⁷. L'intérêt porte sur l'obligation de discussion entre les signataires du PPA et les autorités compétentes pour délibérer la GOU quant à cette densité minimale, qui est nécessairement adaptée à chaque territoire.



© Getty Images

46. Article L. 312-1 du code de l'urbanisme.

47. Article 208 de la loi ; Article L. 312-4 du code de l'urbanisme.

Promouvoir la nature en ville et la renaturation

Favoriser et réinvestir les espaces ouverts, les protéger et leur redonner de la valeur est un **enjeu d'acceptabilité sociale de la densification**. La végétalisation des villes et des villages répond d'ailleurs à une forte demande sociétale, puisque 92 % des Français estiment qu'il n'y a pas assez de nature en ville (NewCorp Conseil, 2018). Ceci est d'autant plus prégnant dans les territoires carencés en espaces verts et fortement imperméabilisés.

Les schémas régionaux d'aménagement et les outils des documents d'urbanisme, SCoT et PLU, ont été renforcés par plusieurs dispositions de la loi Climat et résilience, afin de mieux appréhender la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, la renaturation, la préservation de la biodiversité, le maintien de sols vivants en milieu urbain, mais aussi de lutter contre les îlots de chaleur, et de préserver la qualité du cadre de vie, par l'apport de nature en ville.

Cette approche s'inscrit, pour rappel, dans des objectifs de préservation de la biodiversité, des écosystèmes,

des espaces verts ainsi que la création, la préservation et de la remise en bon état des continuités écologiques, qui sont des objectifs généraux de l'action en matière d'urbanisme des collectivités⁴⁸.

/ Le cadre existant /

Au niveau régional

Le SRADDET doit définir les règles permettant le rétablissement, le maintien ou l'amélioration de la fonctionnalité des milieux nécessaires aux continuités écologiques. Il accompagne ces règles d'indications sur des actions de gestion, d'aménagement ou d'effacement d'obstacles aux continuités écologiques, ainsi que des mesures conventionnelles et des mesures d'accompagnement permettant d'atteindre les objectifs de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques⁴⁹.

LE SCHÉMA RÉGIONAL DE COHÉRENCE ÉCOLOGIQUE (SRCE)⁵⁰ D'ÎLE-DE-FRANCE ET LES SCHÉMAS RÉGIONAUX VALANT SRCE (SAR ET PADDUC)

En Outre-Mer, en application de l'articulation de l'article L. 4433-7 du CGCT, les régions de Guadeloupe et de La Réunion, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique et le Département de Mayotte élaborent un schéma d'aménagement régional (SAR) qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement.

L'article L. 4433-7-1 prévoit que le SAR, pour la mise en œuvre de ses orientations en matière de protection et de restauration de la biodiversité, présente les continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue du territoire et identifie les éléments qui la composent. En outre, il définit les orientations et règles destinées à préserver et à remettre en bon état ces continuités et indique les principales mesures qui pourraient être prises à cet effet par d'autres collectivités, organismes ou personnes. Enfin, il comporte une carte des éléments de la trame verte et bleue régionale et une carte des objectifs de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. L'ensemble des dispositions applicables à

l'intégration de la biodiversité dans la planification régionale d'aménagement et d'urbanisme dans les Outre-mer sont regroupées dans un chapitre individualisé du SAR au même titre que les dispositions relatives aux orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral et à l'adaptation au changement climatique et d'amélioration de la qualité de l'air.

En Île-de-France la politique TVB se décline au travers d'un Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE), co-élaboré par l'État et par la Région. Ce qui n'est pas les cas des régions dotées d'un SRADDET qui intègre les éléments constitutifs de plusieurs documents sectoriels ou schémas existants.

Sur le volet TVB, s'agissant de la Corse, le législateur a choisi de s'appuyer sur les documents de planification existants et de les faire évoluer plutôt que de créer un document supplémentaire. Le PADD de la Corse a ainsi valeur de Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) et doit, à l'occasion de sa modification ou révision, intégrer un chapitre individualisé relatif à la TVB.

48. Article L. 101-2, 6° du code de l'urbanisme.

49. Article R. 4251-11 du CGCT

50. Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) vise à identifier, préserver et remettre en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques. Le SRCE s'impose à certains documents d'urbanisme infra-régionaux : schémas de cohérence territoriale (SCoT), plans locaux d'urbanisme (PLU, PLUi), cartes communales. L'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 (d'application différée) a pour effet de renforcer le niveau d'opposabilité du SRCE sur les SCoT, les PLU(i), les documents en tenant lieu et les cartes communales. Il rappelle également que ces documents doivent préciser les mesures permettant d'éviter, de réduire et, le cas échéant, de compenser les atteintes aux continuités écologiques que la mise en œuvre de ces documents de planification est susceptible d'entraîner.

Le SRADDET doit fixer des objectifs en matière de protection et de restauration de la biodiversité qui sont déterminés notamment par une analyse des enjeux régionaux relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, qui sont hiérarchisés et spatialisés.

Les objectifs et règles du SRADDET doivent s'articuler avec la stratégie nationale pour la biodiversité 2030, dont le premier volet intègre toutes les composantes de la trame verte et bleue - TVB (y compris faune nocturne pour la trame noire, faune aérienne, flore, sols, milieux littoraux et marins, etc.), ainsi qu'une déclinaison spécifique aux milieux humides.

La stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) a également été mise à jour et permet une projection jusqu'en 2030. Des plans d'actions territoriaux déclinant la SNAP à l'échelle régionale seront élaborés dans le cadre de la territorialisation de la stratégie. Il est attendu que les SRADDET intègrent les enjeux du territoire propres aux aires protégées tels qu'identifiés dans ces plans. Cet exercice doit, d'une part, garantir la cohérence et l'efficacité du réseau d'aires protégées existant et, d'autre part, intégrer les enjeux relatifs aux futurs projets d'aires protégées sur le territoire, notamment sous protection forte.

Le SRADDET doit également prendre en compte le document-cadre de l'article L. 371-2 du code de l'environnement. Le document-cadre intitulé « Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques » a été actualisé par le décret n°2019-1400 du 17 décembre 2019 en ajoutant la lutte contre la pollution lumineuse dans les objectifs pour atteindre la bonne préservation et restauration des continuités écologiques. Les enjeux et objectifs de la région sur ce volet trame noire doivent être intégrés au SRADDET et transcrits dans des règles prescriptives.

Le SRADDET doit enfin prendre en compte les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau définies à l'article L.211-1 du code de l'environnement. En application de l'article L.4251-2 du CGCT, le SRADDET doit être compatible avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Les SDAGE 2022-2027 viennent d'être adoptés. Ils comportent des orientations et dispositions visant à préserver et restaurer les milieux humides et à rétablir les continuités écologiques.

Aux échelles communale et intercommunale

Préalablement à la loi Climat et résilience, le code de l'urbanisme permettait déjà aux auteurs de PLU d'activer des outils en faveur de la nature en ville et de la renaturation.

Ainsi en est-il des orientations d'aménagement et de programmation thématiques sur les continuités écologiques, ou encore, l'identification dans le règlement d'éléments de paysage ou de secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique pour lesquels peuvent être définies des prescriptions de nature à assurer leur préservation⁵¹.

La qualité des aménagements pouvait déjà quant à elle être décrite dans le règlement du PLU en privilégiant par exemple certains types de plantations (arbustes, arbres favorables à l'habitat de certaines espèces animales par exemple) et d'aménagement (haies, murets, etc.) ou en délimitant des emplacements réservés pour la préservation des trames vertes et bleues, y compris en dehors des parcelles constructibles⁵².

Enfin, il était déjà possible d'intégrer dans le règlement des PLU des coefficients de pleine terre ou de biotope⁵³.



Exemple d'illustration du coefficient de biotope dans le PLU de Clermont-Ferrand.

51. Article L. 151-23 du code de l'urbanisme
 52. Article R. 151-43 du code de l'urbanisme
 53. Article L. 151-22 du code de l'urbanisme

/ Les apports depuis la loi / Climat et résilience

La loi Climat et résilience et celle du 20 juillet 2023 sont venues renforcer l'outillage existant en faveur de la nature en ville (voir sous-chapitre « Faire de l'anticipation foncière » concernant le droit de préemption urbain pour la renaturation).

« Cet enjeu est de ceux clairement identifiés en matière de lutte contre l'artificialisation des sols »⁵⁴

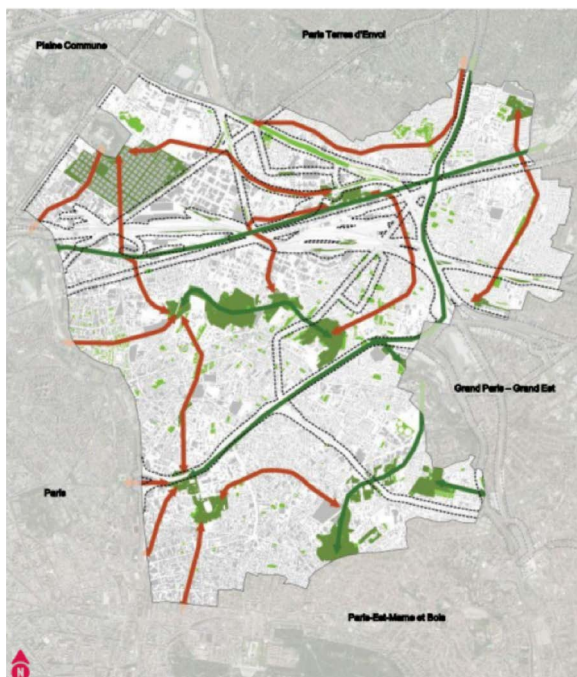
Le règlement des PLU doit intégrer obligatoirement **des coefficients de pleine terre ou de biotope⁵⁵ en zone dense**, à savoir dans les agglomérations urbaines, les communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et les communes de plus de 15 000 habitants.

Ces coefficients permettent de fixer une obligation de maintien ou de création de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables sur l'unité foncière. Les différentes manières de respecter cette obligation n'ayant pas la même efficacité, le PLU peut prévoir un coefficient différent en fonction des types de surface de la parcelle (pleine-terre, toit végétalisé, etc.).

Par ailleurs, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des PLU doivent obligatoirement comporter des **actions et des opérations nécessaires à la mise en valeur des continuités écologiques⁵⁶**.

Elles pourront comporter également des **OAP pour la protection des franges urbaines et rurales** et prévoir la localisation préférentielle des espaces de transition entre un espace agricole, par exemple et un espace urbanisé⁵⁷. Une **dérogation supplémentaire aux règles des PLU** est prévue afin de permettre un bonus de 15 % par rapport aux règles de gabarit pour les **projets favorisant l'amélioration du cadre de vie** notamment par l'apport d'espaces extérieurs⁵⁸.

Une autre dérogation relative aux règles de hauteur et d'aspect extérieur des PLU est désormais possible pour les bâtiments intégrant un dispositif de végétalisation de toiture ou de façade, en autorisant la délivrance d'autorisation d'urbanisme dérogeant à l'aspect extérieur des toitures fixé dans le règlement du PLU, tout en garantissant le respect de la qualité de la construction et son intégration dans le cadre bâti environnant⁵⁹. Le décret n° 2022-1653 du 23 décembre 2022⁶⁰ vient



Exemple d'OAP « renforcer les continuités écologiques » du PLUi d'Est-Ensemble (2020).

encadrer cette dérogation, en limitant le dépassement en hauteur à un mètre et en autorisant à déroger, le cas échéant, aux caractéristiques de la pente des toits définies par le règlement du PLU, afin de permettre techniquement d'installer un dispositif de végétalisation.

/ Définir et planifier / la renaturation

La notion de renaturation a été introduite et même définie dans le code de l'urbanisme (voir sous-chapitre « Définir et observer l'artificialisation des sols ») :

« La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé. »⁶¹

Cette définition s'applique aussi bien aux projets qu'aux documents d'urbanisme.

54. Article L. 101-2-1, 5° du code de l'urbanisme.

55. Ces coefficients correspondent aux secteurs contenant une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, tels que prévu au L. 151-22 du code de l'urbanisme. Fiche produite par l'ADEME : <http://multimedia.ademe.fr/catalogues/CTecosystemes/fiches/outil11p6364.pdf>.

56. Article L. 151-6-2 du code de l'urbanisme

57. Article L. 151-7 du code de l'urbanisme

58. Article L. 152-6 du code de l'urbanisme

59. Article L.152-5-1 du code de l'urbanisme

60. Voir l'article R. 152-5-1 du code de l'urbanisme

61. Article L. 101-2-1 7° du code de l'urbanisme

Par ailleurs, **les SCoT et les PLU auront la possibilité de définir des zones préférentielles pour la renaturation ou des OAP sur des secteurs à renaturer**⁶².

Il s'agira d'identifier les gisements d'espaces propices à la renaturation et de mener une stratégie de renaturation à l'échelle d'un territoire, plutôt qu'au coup par coup, de manière opportuniste. Cette stratégie devra s'appuyer notamment sur les objectifs de maintien ou de restauration des continuités écologiques (trames vertes et bleues, trames brunes), fixés au niveau des SRADDET et des SRCE et déclinés dans les documents infrarégionaux (SCoT et PLU), ainsi que sur les enjeux plus spécifiques de préservation de la ressource en eau également identifiés lors de la planification (SAGE, SCoT, PLU).

Au-delà de la planification et davantage au niveau des projets, le décret n° 2022-1673 du 27 décembre 2022 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des actions ou opérations d'aménagement et aux mesures de compensation des incidences des projets sur l'environnement apporte des précisions sur la localisation des mesures de compensation⁶³ au regard de la création des zones de renaturation. Les mesures de compensation d'atteinte à la biodiversité seront prioritairement développées à proximité des projets ou, le cas échéant, sur ces zones de renaturation, si elles ont été définies et si ceci permet d'atteindre des fonctionnalités équivalentes⁶⁴. Si cet ordre de priorité ne peut être tenu, notamment au regard des conditions de mise en oeuvre, les mesures de compensation sont nécessairement mises en oeuvre mais le cas échéant sur d'autres sites ou zones.⁶⁵ Ceci ne signifie cependant pas qu'il revient à la collectivité de porter la compensation des projets à la place de leur porteur, dans le cadre de

l'application de la compensation au titre du code de l'environnement.

La réflexion sur une localisation mutualisée ou anticipée de la renaturation à une échelle stratégique dépasse l'échelle du projet concerné par l'obligation de compensation pour aboutir à une réelle planification. Toujours dans le prolongement de la planification, il convient de rappeler que les finalités en matière d'aménagement foncier (actions ou opérations d'aménagement au sens du code de l'urbanisme) et plus précisément le DPU ont été renforcées sur le volet « renaturation » (voir sous-chapitre « *Faire de l'anticipation foncière* » concernant le droit de préemption urbain pour la renaturation).

Enfin, il convient de noter que la renaturation est un des types d'usages listés pour le changement d'usage de sites ou sols pollués, comme cela est spécifié dans le décret relatif à la définition du changement d'usage et des types d'usages dans la gestion des sites et sols pollués (décret n° 2022-1588 du 19 décembre 2022). La loi Climat et résilience a prévu dans son article 223 un nouvel article L. 556-1 A au code de l'environnement dont le I porte la définition du mot « usage » des terrains, au sens du chapitre VI du titre V du livre V de ce même code : « *Au sens du présent chapitre, l'usage est défini comme la fonction ou la ou les activités ayant cours ou envisagées pour un terrain ou un ensemble de terrains donnés, le sol de ces terrains ou les constructions et installations qui y sont implantées.* »

Le sujet de la restauration de la nature est également porté à l'échelle européenne.

RÈGLEMENT EUROPÉEN SUR LA RESTAURATION DE LA NATURE

Le projet de règlement européen sur la restauration de la nature, présenté en juin 2022 par la Commission Européenne, prévoit, dans sa dernière version, un objectif européen consistant à restaurer au moins 20 % des zones terrestres et 20 % des zones maritimes d'ici 2030 et tous les écosystèmes qui en ont besoin d'ici 2050. Pour atteindre ces objectifs, les pays de l'UE doivent remettre en bon état au moins 30 % des types d'habitats concernés par la nouvelle loi qui sont en mauvais état d'ici à 2030, puis 60 % d'ici à 2040 et 90 % d'ici à 2050. Les États membres devront adopter, dans le cadre d'un processus ouvert, transparent et inclusif, des plans nationaux de restauration détaillant la manière dont ils entendent atteindre ces objectifs. Pour l'écosystème urbain (article 6 du règlement), il prévoit d'imposer dans un premier temps (d'ici 2030) l'absence de perte nette de la superficie totale nationale des espaces verts et du couvert arboré dans les unités urbaines par rapport à 2021. Une augmentation de la superficie de ces espaces devrait ensuite être recherchée après 2030 (pour l'ensemble des unités urbaines au niveau national pour les espaces

verts et dans chaque unité urbaine pour le couvert arboré), y compris au moyen de l'intégration d'espaces verts urbains dans les bâtiments et infrastructures, jusqu'à l'atteinte d'un niveau satisfaisant (à définir au plus tard, en 2030, après une évaluation fondée sur des études scientifiques). Un rapportage sera réalisé tous les six ans après le 31 décembre 2030. A cette fin, il sera nécessaire de cartographier les agglomérations et villes concernées (plus de 4000 communes en France). Ce projet de texte a été adopté par le Parlement européen le 12 juillet 2023. Il a fait l'objet de discussions entre le Conseil et le Parlement européen pour parvenir à un accord. Le compromis trouvé le 9 novembre à l'issue des trilogues (regroupant Commission, Conseil et Parlement, travail entamé en juillet) a été adopté par les députés de la COMENVI (Commission Environnement du Parlement). Cette version du texte doit dorénavant être votée par la plénière du Parlement avant d'être définitivement adoptée. Une fois le texte voté également par le Conseil, il sera publié au Journal officiel de l'UE et entrera en vigueur 20 jours plus tard.

62. Articles L. 141-10 du code de l'urbanisme pour les SCoT et L. 151-7 pour les PLU. Voir également le décret n° 2022-1673 du 27 décembre 2022 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des actions ou opérations d'aménagement et aux mesures de compensation des incidences des projets sur l'environnement, et plus particulièrement les articles R. 141-6 et R. 151-7 du code de l'urbanisme.

63. Voir notamment l'article R. 163-1 A du code de l'environnement.

64. Au sens de l'article L. 163-1 du code de l'environnement

65. Voir le dernier alinéa de l'article R. 163-1 A du code de l'environnement.

Encadrer la consommation et l'artificialisation des activités économiques et encourager leur recyclage

Parmi les objectifs qui leur sont assignés en matière d'urbanisme, l'action des collectivités publiques doit viser à atteindre « une qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville » et « la diversité des fonctions urbaines et rurales [...] en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes [...] d'activités économiques »⁶⁶. Ces objectifs sont en lien avec ceux de lutte contre l'étalement urbain, d'utilisation économe des espaces naturels, agricoles et forestiers ou plus récemment affirmé, de lutte contre l'artificialisation des sols et d'absence d'artificialisation nette à l'horizon 2050. Le développement de stratégies de sobriété foncière propres aux espaces d'activité économique et commerciale est donc à encourager.

Au regard de ces enjeux, les collectivités territoriales compétentes en matière d'aménagement et d'urbanisme peuvent s'investir pleinement, sous l'angle de la planification, sur la question des zones activités économiques (ZAE) et plus particulièrement commerciales et de leur traitement. En effet, les ZAE représentent une part importante des surfaces urbanisées et artificialisées du territoire national : selon le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) il existerait jusqu'à 32 000 ZAE réparties sur le territoire national qui représente-

raient environ 450 000 hectares. Elles représentent un gisement foncier à requalifier, lorsqu'elles sont marquées par un taux élevé de vacance, une perte d'attractivité et un vieillissement de leurs actifs immobiliers. Une majorité des ZAE est par ailleurs caractérisée par une monofonctionnalité, une faible densité bâtie et une utilisation du foncier peu optimisée, conduisant à l'imperméabilisation de grandes surfaces. Afin d'améliorer la qualité architecturale et environnementale des bâtiments et de créer des espaces et aménagement publics, la mutation de certains de ces espaces peut être envisagée et encadrée par la collectivité. L'article 220 de la loi Climat et résilience a notamment introduit de nouveaux articles dans le code de l'urbanisme pour préciser et renforcer les dispositions spécifiques aux opérations d'aménagement de ZAE.

S'agissant plus précisément des zones commerciales périphériques, leur mutation devra nécessairement être appréhendée à l'échelle adéquate au regard des enjeux de l'urbanisme commercial, notamment au regard des effets sur les commerces de centre-ville et sur les autres zones commerciales en interaction. En cela, les éventuelles interactions avec les programmes « Action cœur de ville », « petites villes de demain », ou d'autres opérations de revitalisation de centres-villes devront être prises en compte.⁶⁷

/ Favoriser une meilleure connaissance des zones d'activité économique /

Intervenir sur les ZAE, en particulier lorsqu'elles sont dégradées voire obsolètes, peut permettre de dégager du foncier pour construire des logements, réaliser des équipements publics, installer des unités de production d'énergie renouvelable ou encore renaturer certaines parcelles. Afin d'identifier pleinement ces zones et ainsi développer des moyens d'intervention afférents, la loi Climat et résilience a créé dans le code de l'urbanisme, parmi les opérations d'aménagement,

une nouvelle section dédiée à ces zones. Sans donner de nouvelle définition de cet objet, l'article L. 318-8-1 du code de l'urbanisme indique que ces zones correspondent strictement aux zones listées au code général des collectivités territoriales renvoyant dès lors à la compétence de développement et d'aménagement économique des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre affirmée avec la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle

66. Article L. 101-2, 2° et 3° du code de l'urbanisme.

67. Les enseignements de l'appel à projet « repenser la périphérie commerciale » peuvent utilement être mobilisés pour la réalisation du diagnostic et l'écriture des orientations relatives à la mutation des entrées de ville. <https://www.ecologie.gouv.fr/repenser-peripherie-commerciale>

organisation territoriale de la République (NOTRe). Il s'agit de « zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ». Il s'agit donc d'un secteur du territoire globalement dédié à l'activité économique. Dans la plupart des cas, il s'agit d'un secteur situé sur une commune et comportant plusieurs bâtiments en ce sens, secteur que les documents d'urbanisme peuvent identifier en tant que tel.

Outre le champ défini à l'article L.318-8-1 du code de l'urbanisme, il est possible de se référer à un faisceau d'indices couramment mobilisé et notamment aux principes de reconnaissance dégagés par le commissariat général à l'Égalité des territoires (CGET) en 2017. Peuvent être pris en compte les indices suivants :

- ensemble foncier cohérent et continu réservé principalement à l'implantation d'activités économiques et regroupant au moins deux entreprises ;
- une volonté publique d'aménagement, de recyclage et/ou de gestion, actuelle ou future ;
- la mention éventuelle dans un document d'urbanisme.

Pour assurer l'entretien, la gestion voire le recyclage des zones existantes, la loi Climat et résilience permet d'en avoir une meilleure connaissance. Les autorités compétentes doivent réaliser un inventaire dont les conditions de réalisation et le contenu sont déterminés dans la loi⁶⁸. Même si cette pratique était déjà courante depuis 2015, la loi la généralise. Cet inventaire porte sur leur état et leur occupation ou vacance, potentiellement en vue de pouvoir engager les actions ou opérations de traitement et de requalification nécessaires.

L'objectif de la loi est de proposer un inventaire qui n'alourdisse pas la charge de l'échelon responsable de l'aménagement et de la gestion des ZAE, mais qui soit suffisamment précis pour que celui-ci puisse bénéficier d'un premier niveau de connaissance sur l'état d'occupation de la zone.

Ainsi, les collectivités peuvent évidemment se référer au cadastre pour connaître les propriétaires à partir des sections cadastrales et des n° de la parcelle. À partir de ces données, il est possible de questionner les propriétaires pour savoir s'ils sont directement occupants de la ZAE ou simplement bailleurs, auquel cas ils peuvent communiquer les coordonnées des occupants à la collectivité. La collectivité peut également faire un recensement des occupants de la ZAE « *in-situ* ».

Pour la vacance, la loi renvoie à un seul critère simple pour en définir le taux qui est le rapport entre le nombre total d'unités foncières de la zone d'activité au nombre d'unités foncières qui ne sont plus affectées à une activité assujettie à la cotisation foncière des entreprises (CFE) depuis au moins deux ans.

Cette définition est volontairement réductrice et ne couvre certainement pas tous les cas de vacance d'ac-

tivité, notamment les cas de locaux affectés à l'activité économique au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, mais qui sont restés inoccupés au cours de la même période.

Le fichier des locaux vacants au sens de la cotisation foncière des entreprises (CFE) est transmis chaque année entre avril et juin aux collectivités locales sur le portail internet de la gestion publique (PiGP). Ce fichier recense les locaux professionnels qui n'ont pas été taxés à la CFE l'année précédente. Il s'agit par définition de locaux inoccupés par un contribuable redevable de la CFE. De fait, ces locaux sont soit vacants, soit occupés par une personne non redevable de la CFE (personne publique, association...) dont l'administration fiscale ignore l'identité. Cette base de données permet de fiabiliser le recensement des occupants des ZAE.

Au-delà de cet item fixé par la loi, d'autres approches peuvent permettre de mieux appréhender la vacance de la zone. La loi ne limite pas le contenu de l'inventaire. Il constitue un premier niveau d'information qui permet de caractériser la ZAE, mais ces informations peuvent être confortées par des études complémentaires dans le cas où la collectivité décide d'engager une opération de réhabilitation ou de recyclage.

La procédure pour le conduire est laissée à la main de l'EPCI concerné, qui est libre d'en définir les modalités, si ce n'est qu'il doit prévoir une consultation des propriétaires et occupants pendant une période de trente jours au moins. Il ne s'agit pas d'une consultation publique, mais seulement d'une consultation des propriétaires et des occupants. Et ces derniers peuvent être en principe consultés sur les données qui les concernent, notamment pour vérifier l'exactitude des éléments recensés voire pour les compléter. Cette consultation est réalisée selon la forme que retient l'autorité concernée et évidemment dans le respect des règles qui trouvent à s'appliquer par ailleurs, par exemple en matière de protection des données à caractère personnel.

Cet inventaire peut utilement faciliter la planification et les stratégies foncières locales. C'est pourquoi la loi prévoit qu'il est transmis à l'autorité compétente en matière de schéma de cohérence territoriale (SCoT) et à l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme ou de document en tenant lieu. Cet inventaire pourra utilement servir à la réalisation des diagnostics territoriaux des éventuels SCoT et plans locaux d'urbanisme (PLUi) sur ces secteurs. Il est par ailleurs transmis aux observatoires locaux de l'habitat et du foncier qui sont mis en place dans le cadre des programmes de l'habitat (PLH). Ces observatoires le prennent en compte pour leurs analyses⁶⁹.

Ces inventaires sont également mobilisés pour la définition des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables ainsi que leurs ouvrages connexes⁷⁰, afin de

68. Article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme.

69. Article L. 302-1, III du code de la construction et de l'habitation.

70. Voir l'article 15 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables – articles L. 141-5-2 du code de l'énergie

valoriser les ZAE présentant un potentiel en la matière⁷¹. Ces inventaires sont en cours de réalisation. La loi prévoit qu'ils devaient être engagés dans un délai d'un an après sa promulgation et qu'ils doivent être dans tous les cas finalisés dans un délai de deux ans, soit avant le 21 août 2023.

Il est nécessairement actualisé au moins tous les six ans. Ce délai s'inscrit dans la même temporalité que celle adoptée pour l'actualisation du PLH mais également dans la même temporalité que celle du bilan du SCOT⁷². La synchronisation des délais peut permettre plus facilement d'organiser à termes la synchronisation des processus et de la transmission des informations, l'inventaire des ZAE constitue en effet un élément de connaissance pour bâtir la politique locale de l'habitat et pour traduire la stratégie territoriale dans les documents d'urbanisme.

Par ailleurs, ce délai de six ans correspond à un équilibre entre la volonté de ne pas alourdir les obligations des collectivités locales et la nécessité d'être en mesure de prendre en compte régulièrement les évolutions de l'occupation des ZAE.

Enfin, il s'agit d'un délai minimum; rien n'empêche la collectivité d'actualiser l'inventaire dans un délai inférieur si le besoin s'en faisait sentir ou même pour coïncider avec l'élaboration d'un PLH, d'un PLU ou d'un SCOT.

Intégration de dispositions relatives au foncier économique dans la planification

Avant même la loi Climat et résilience, de nombreuses dispositions existaient pour intégrer dans la planification une stratégie à l'égard du foncier économique qui favorise la sobriété et des aménagements durables. La loi Climat et résilience est essentiellement venue les renforcer. Parmi ces dispositions, une place particulière est allouée au sujet de la logistique.

Bien qu'il n'existe pas de stratégie logistique de niveau national au sens strict qui devrait se traduire par une déclinaison à l'échelle régionale, les stratégies nationales en faveur du développement de solutions de fret massifiées ou de logistique urbaine durable constituent chacune un maillon essentiel de la chaîne logistique.

Ainsi, le fait de spécifier que le transport concerne à la fois le transport de personnes et de marchandises au sein des SRADDET⁷³ est l'occasion de mettre en valeur la contribution régionale aux stratégies nationales de report modal vers des modes massifiés : stratégies nationales portuaire, ferroviaire et fluviale, ainsi que leur traduction en matière de plateformes multimodales, d'infrastructures et d'équipements nécessaires à l'atteinte de ces objectifs dans leurs dimensions régionale, interrégionale, nationale et européenne, notamment en fonction des besoins exprimés dans les projets stratégiques des grands ports maritimes.

Ces stratégies d'équipement répondent aux enjeux de réindustrialisation, de vitalité des territoires dans lesquels la vision stratégique des besoins de logistique est majeure, et de diminution des empreintes carbone globales pour lesquels le positionnement des stocks est un facteur structurel.

Au niveau régional

Via le SDRIF, le PADDUC ou les SAR, les régions concernées peuvent fixer des objectifs pour le développement et l'équilibre territorial dans ce domaine. Elles peuvent plus particulièrement intervenir en déterminant la localisation préférentielle des extensions urbaines ainsi que des activités économiques⁷⁴.

Les autres régions qui sont couvertes par un SRADDET fixent plus globalement des objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires. Dans le prolongement de la loi d'orientation des mobilités (LOM), la loi Climat et résilience⁷⁵ a renforcé le volet logistique du SRADDET. L'article 1^{er} de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte a conforté ce volet et, à l'instar des documents des autres régions, a ajouté un volet relatif au développement industriel⁷⁶. Ces objectifs porteront notamment sur la localisation préférentielle des implantations logistiques et industrielles.

Les SRADDET doivent par conséquent fixer de tels objectifs dans une visée, non pas d'accroissement, mais de dynamiques territoriales et d'évolutions des activités, en intégrant les projets de mutualisation de flux et de stocks⁷⁷. Ainsi, en matière logistique, le terme « développement » n'est pas à interpréter dans un sens de la fixation d'un objectif d'accroissement des flux de transport ou des constructions logistiques, mais d'amélioration qualitative et durable.

71. Cette approche est confirmée par l'article 20 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, qui dispose notamment que "les zones mentionnées à l'article L. 318-8-1 du code de l'urbanisme dans lesquelles les besoins des usagers sont couverts de manière substantielle par la production des installations de production d'énergie renouvelable ou de valorisation des énergies de récupération mentionnées au premier alinéa du présent article sont dénommées : « parc d'activités à énergie positive »".

72. Article L. 143-28 du code de l'urbanisme.

73. La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) prévoit au III de l'article 16 de remplacer la thématique « développement des transports » par la « logistique et développement des transports de personnes et de marchandises ». En outre, l'objectif « logistique » a été précisé par la loi Climat et résilience. Ces dispositions ne concernent que les SRADDET.

74. Voir notamment les articles L. 123-1 du code de l'urbanisme, et L. 4424-9 et L. 4433-7 du CGCT.

75. Dans son article 219.

76. Ce volet doit être intégré pour la première fois au plus tard lors de l'évolution prévue par l'article 83 de la loi Climat et résilience pour l'intégration des objectifs régionaux de développement d'énergies renouvelables, permettant l'application de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) - cf. article 1^{er} II de la loi industrie verte.

77. Le volet "développement industriel" est confirmé par l'article 1^{er} de la loi industrie verte.

Il peut également être souligné la nécessité de travailler en concertation entre régions notamment au regard des logiques transrégionales des flux logistiques qui peuvent, à titre d'exemple, animer les axes logistiques métropolitains majeurs : la vallée de la Seine, l'axe Nord, l'axe Méditerranée Rhône Saône et les axes logistiques Mosellan et Rhénan, l'axe Atlantique depuis l'Espagne jusqu'à Calais ainsi que les grands contournements franciliens et lyonnais. Le SRADDET, pour les enjeux de transport de marchandises et de développement logistique, devra *a minima* s'inscrire dans les politiques de corridors européens de fret.

Au niveau intercommunal

Pour accompagner la mutation d'une ZAE, afin notamment d'optimiser l'utilisation du foncier et améliorer la qualité urbaine de la zone, une étape préalable à la phase opérationnelle est la définition d'un projet de territoire formalisé dans le projet d'aménagement stratégique (PAS) du SCoT et dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU(i).

L'élaboration ou l'adaptation des documents de planification doit permettre d'identifier les besoins auxquels le territoire doit répondre, de définir les orientations d'aménagement pour y répondre, puis d'écrire les règles d'urbanisme permettant d'atteindre ces objectifs. Les documents suivants pourront ainsi utilement être mobilisés pour accompagner et encadrer la mutation des ZAE :

- Les diagnostics territoriaux présents dans les annexes du SCoT et dans le rapport de présentation du PLU(i),
- Les objectifs de développement et d'aménagement définis dans le PAS du SCoT,
- Le document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL) du SCoT,
- Les orientations générales d'aménagement dans le PADD du PLU(i),
- Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) thématiques dans le PLU(i),
- Des règles d'urbanisme adéquates dans le PLU(i). Ces règles doivent notamment permettre la mixité fonctionnelle pour former de nouveaux « quartiers de ville » (bâtiments à plusieurs niveaux, commerces en rez-de-chaussée, équipements, espaces publics...), de limiter les espaces de stationnement, de favoriser la densité plutôt que l'étalement urbain etc...

Les territoires dotés de SCoT et PLU(i) ayant intégré une stratégie d'aménagement commerciale validée par la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) peuvent expérimenter une suppression de l'avis des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) dans les conditions prévues à l'article 97 de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, décentralisation, déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique dite « 3DS ». Cette expérimentation vise à simplifier les procédures pour les porteurs de projets commerciaux dans des territoires disposant d'une stratégie commerciale formalisée dans leurs documents d'urbanisme.

Les plans de mobilité pourront également être mobilisés afin d'accompagner ces mutations. En effet, de nombreuses zones d'activités pâtissent de l'absence de transports en commun et d'accès par des mobilités douces peu développées. Le plan de mobilité pourra programmer une amélioration des conditions d'accès à ces sites et optimiser les emprises dédiées au stationnement.

À l'interface des problématiques de l'urbanisme et des mobilités, la question de la logistique doit également être prise en compte dans le cadre de la mutation des zones d'activités. En effet, des bâtiments liés à l'activité logistique peuvent se situer dans ces zones et les activités présentes nécessitent également l'accès aux services logistiques. La loi Climat et résilience a rendu obligatoire l'intégration de la question logistique dans le document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL). Cette pièce pourra ainsi être élaborée dans l'optique d'une optimisation du foncier utilisé par les activités logistiques. Les travaux des conférences régionales de la logistique, réunissant collectivités territoriales, État et acteurs privés, pourront alimenter l'écriture du DAACL. Leur objectif est d'aboutir à un diagnostic partagé sur les besoins, l'offre logistique – y compris en matière de localisation des constructions logistiques – et les moyens de les faire coïncider au niveau local en partageant expertises, ambitions et capitalisations des initiatives attendues à des échelles inter-régionales ou nationales.

Des dispositions pour intervenir au niveau opérationnel

Plusieurs dispositions visent à favoriser les interventions en faveur du recyclage du foncier économique et à limiter l'artificialisation des sols emportée par certains projets d'exploitation commerciale.

Au niveau des interactions entre périphéries et centres-villes

Les programmes Action cœur de ville (ACV) et petites villes de demain (PVD) accompagnent la revitalisation des cœurs de centralité et la requalification des zones périphériques. À ce titre, le champ de **l'opération de revitalisation de territoire (ORT) a été étendue** par la loi « 3DS » à des secteurs périphériques pour accompagner ces mutations. Cet outil donne notamment la possibilité de déroger à certaines règles du PLU, en particulier les règles relatives aux destinations des constructions pour favoriser la mixité fonctionnelle. Cette nouvelle disposition a spécifiquement été créée pour favoriser le « recyclage urbain » des quartiers périphériques monofonctionnels.

En matière d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC)

En ce qui concerne la création de surfaces commerciales, la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) est un des outils de régulation ou d'optimisation de l'usage du foncier, notamment dans les ZAE. Cette autorisation est nécessaire pour tout projet de création ou de transfert de 1 000 m² de surface de vente ou plus. L'AEC est délivrée par la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) au regard de treize critères définis à l'article L. 752-6 du code de commerce. En cas de recours, la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) examine le projet.

La demande d'AEC comprend en particulier une analyse d'impact du projet. Cette analyse doit démontrer qu'il n'existe aucune friche en centre-ville, ou, à défaut, en périphérie, susceptible d'accueillir le projet. En favorisant le renouvellement urbain, cet outil servira la stratégie foncière des collectivités pour limiter la consommation d'ENAF et l'artificialisation des sols.

Un principe général d'interdiction des nouveaux projets commerciaux engendrant une artificialisation des sols

Depuis la loi Climat et résilience⁷⁸, les nouveaux projets commerciaux engendrant une artificialisation des sols ne peuvent en principe être autorisés.

L'article L. 752-6, V du code de commerce dispose que « L'autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivrée pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols, au sens du neuvième alinéa de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme. ».

La définition d'un projet commercial artificialisant fait référence au 9^e alinéa de l'article L.101-2-1 du code de l'urbanisme qui indique que : « L'artificialisation est définie 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 ».

La notion de projet d'équipement commercial artificialisant est précisée à l'article R.752 du code de commerce : « est considéré comme engendrant une artificialisation des sols un projet d'équipement commercial dont la réalisation engendre, sur la ou les parcelles cadastrales sur lesquelles il prend place, une augmentation des superficies des terrains artificialisés, au sens du neuvième alinéa de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, par rapport à l'état de ces mêmes parcelles à la date du 23 août 2021. ».

Lors du dépôt d'un dossier, pour apprécier l'artificialisation des sols, plusieurs paramètres peuvent être étudiés (liste non exhaustive) :

- Le caractère imperméabilisé du site (présence d'un bâti, revêtement...);
- Le degré de perméabilité du terrain concerné ;
- La présence de pleine-terre ;
- Le type de végétation présente sur le site ;
- La qualification des habitats écologiques ;
- Le potentiel agricole du terrain (qualité, fertilité, usage agricole actuel ou passé...);
- Le niveau de pollution...

Pour conduire cette évaluation, il est possible de s'appuyer sur :

- Une analyse des photographies aériennes ;
- Une analyse diachronique de la couverture et de l'usage du site ;
- Des études de sols (composition, compaction, niveau de pollution...);
- L'expertise d'un écologue et d'un pédologue ;
- Des analyses hydrographiques...

Appréciation des atteintes portées aux fonctions des sols

L'appréciation du caractère artificialisant d'un tel projet **ne relève pas de la distinction opérée entre les catégories de surfaces artificialisées et non artificialisées, fixées aux 13^e et 14^e alinéas de l'article L.101-2-1 du code de l'urbanisme et notamment de la nomenclature détaillée qui est annexée à l'article R. 101-1 du même code.** Cette approche concerne le bilan surfacique pour la fixation et le suivi des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols dans les documents de planification et d'urbanisme.

La loi Climat et Résilience a défini l'artificialisation en référence aux atteintes portées aux fonctions écologiques du sol. Cette formulation recouvre les fonctions biologiques, physico-chimiques, hydriques et climatiques des sols. Elle prend en compte le rôle de régulation du cycle de l'eau, de dégradation et de rétention des polluants, de stockage de carbone, de production de biomasse, ainsi que d'habitat pour la biodiversité, de stabilisation mécanique des sols, autant de notions présentes dans le code de l'urbanisme⁷⁹.

78. Dans son article 215 et dans le décret n° 2022-1312 du 13 octobre 2022 relatif aux modalités d'octroi de l'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets qui engendrent une artificialisation des sols.

79. Voir les articles L. 111-18-1, L. 111-19, L. 141-3, L. 141-15, R. 111-14, etc. du code de l'urbanisme et la partie 1 « préserver les fonctionnalités écologiques et agronomiques des sols. »

Pour rappel, l'Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE) ainsi que d'autres auteurs (Millennium Ecosystem Assessment, 2005, Kibblewhite, 2008) ont dressé la liste des principales fonctions écologiques réalisées par les sols, contribuant à la fourniture de ces services écosystémiques :

1. Rétention, circulation et infiltration de l'eau (par ex. : réserve utile, lixiviation, percolation.) ;
2. Stockage, recyclage et transformation des matières organiques, qu'elles soient endogènes ou exogènes ;
3. Rétention et fourniture de nutriments pour les organismes du sol et les végétaux, essentiels à leur développement (par ex. : participation aux cycles biogéochimiques C, N, P, oligo-éléments, etc.) ;
4. Filtre, tampon et dégradation des polluants (organiques et inorganiques) ;

5. Habitat pour les organismes et régulation de la biodiversité, et interactions entre eux influençant leurs abondances et leur diversité (patrimoine biologique) ;
6. Support physique stable pour les végétaux, permettant l'implantation et le développement de végétaux (ancrage et croissance des racines) ;
7. Contrôle de la composition chimique de l'atmosphère (via les échanges gazeux entre le sol et l'atmosphère) ;
8. Contribution aux processus climatiques (stockage de carbone, lutte contre les îlots de chaleur urbain et limitation du ruissellement et des inondations en favorisant l'infiltration des eaux de surface) ;
9. Dynamique d'altération et de formation du sol : pédogénèse (ex : construction de technosols).

En cohérence avec le droit rural, le législateur a également précisé qu'un sol est regardé comme artificialisé lorsque son occupation ou son usage porte atteinte à son potentiel agronomique. Les fonctions agronomiques des sols mettent, quant à elles, en avant la valeur et le potentiel des sols au regard de leur fonction productive et nourricière. Elles s'apparentent à l'usage primaire, qui correspond notamment aux activités agricoles.

Un cadre dérogatoire au principe général d'interdiction

Des exceptions à ce principe général d'interdiction ont été prévues pour les projets avec une surface de vente inférieure à 10 000 m² et respectant certains critères définis au même article L.752-6 du code de commerce. Il s'agit de projets s'insérant « en continuité avec les es-

DÉFINITION DE LA NOTION D'OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT

Pour rappel, les opérations d'aménagement ne sont définies par l'article L.300-1 du code de l'urbanisme que par leur "finalité".

Elles ont ainsi pour objet de *"mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le recyclage foncier ou le renouvellement urbain, de sauvegarder, de restaurer ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, de renaturer ou de désartificialiser des sols, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser"*.

La jurisprudence a précisé cette définition et notamment des critères en indiquant que l'opération d'aménagement suppose une volonté et un effort d'organisation et d'agencement d'une partie du territoire (Conclusions du commissaire du gouvernement S. Lasvignes sous l'arrêt du CE 28 juillet 1993 "Commune de Chamonix Mont-Blanc") et qu'une opération dont les caractéristiques (en l'espèce 2 îlots d'une superficie de 7 215 m² dont un îlot sert de terrain d'assiette à l'hôtel existant et le second sera destiné à la construction d'une annexe de l'hôtel) et la faible importance des travaux d'équipement qu'elle nécessite, ne constitue pas une opération d'aménagement et d'équipement au sens des dispositions précitées de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme (ancienne codification).

Sont ainsi principalement considérés comme des opérations d'aménagement :

- Le lotissement ;
- Le projet d'une association foncière urbaine (AFU) ;

- Le projet partenarial d'aménagement (PPA) et la grande opération d'urbanisme (GOU) ;
- L'opération d'intérêt national (OIN) ;
- L'opération de revalorisation du territoire (ORT) ;
- La zone d'aménagement concertée (ZAC).

Sur le permis d'aménager :

Le permis d'aménager fait partie des autorisations d'urbanisme. La délivrance d'une autorisation d'urbanisme permet à la commune de vérifier que les travaux sont conformes aux règles d'urbanisme applicables sur les terrains considérés. Le permis d'aménager est un document légal nécessaire à la réalisation de certaines opérations d'aménagement (souvent plusieurs peuvent être nécessaires car l'ampleur du projet fait aussi partie de la définition jurisprudentielle de l'opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme). Il peut donc simplement être considéré comme un indice à la présence d'une opération d'aménagement.

Sur les zones d'activité économique :

La zone d'activité économique (ZAE) est davantage un outil de planification. Si elle peut faire l'objet en tout ou partie d'une opération d'aménagement (pour sa création, son développement ou sa transformation), elle n'en est pas une en soi. Il s'agit simplement d'une zone pour laquelle en principe les établissements publics de coopération intercommunale sont compétents, plus particulièrement pour en assurer l'aménagement et la gestion. Cette zone peut être identifiée dans les documents d'urbanisme en tant que telle et elle fait l'objet d'un inventaire par l'EPCI compétent.

paces urbanisés dans un secteur au type d'urbanisation adéquat », qui répondent « aux besoins du territoire » et respectant au moins un des quatre **critères** alternatifs suivants⁸⁰ :

"- soit la justification de l'insertion du projet dans un secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire définie au I de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Une carte du projet ou un plan est fourni à l'appui de cette justification ;

- soit la justification de l'insertion du projet dans une opération d'aménagement telle que définie à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme au sein d'un espace déjà urbanisé. Une carte du projet ou un plan est fourni à l'appui à cette justification ;

- soit la justification que les mesures présentées permettent de compenser les atteintes prévues ou prévisibles, directes ou indirectes, occasionnées par la réalisation du projet, en transformant un sol artificialisé en sol non artificialisé, au sens de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, afin de restaurer de manière équivalente ou d'améliorer les fonctions écologiques et agronomiques altérées par le projet [...];

- soit la justification de l'insertion du projet au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine, identifiés dans le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale, ou au sein d'une zone d'activité commerciale délimitée dans le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal, entrés en vigueur avant le 23 août 2021."

A titre d'illustration, ces critères empêchent la construction d'un supermarché "au milieu des champs" qui serait connecté à la zone urbaine uniquement par une route. A l'inverse, dans l'objectif de renforcer l'offre commerciale d'un quartier prioritaire de la ville, un projet commercial qui s'implanterait sur un terrain non artificialisé mais situé au sein d'espaces urbanisés pourrait être accepté.

Compensation de l'artificialisation des sols et des fonctions dégradées par le projet (critère possible pour motiver une demande de dérogation)

Dans le cadre d'une demande de dérogation, si le porteur de projet souhaite répondre à la condition de dérogation liée à la compensation, définie au 4^o du R.752-6 du code du commerce, son dossier doit comprendre : « la justification que les mesures présentées permettent de compenser les atteintes prévues ou prévisibles, directes ou indirectes, occasionnées par la réalisation du projet, en transformant un sol artificialisé en sol non artificialisé, au sens de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, afin de restaurer de manière équivalente ou d'améliorer les fonctions écologiques et agronomiques altérées par le projet ».

Il s'agit donc de renaturer un sol artificialisé et de se référer à la définition de la renaturation inscrite à l'article L.101-2-1, qui présente la renaturation comme la refunctionalisation d'un sol.

Pour la mise en œuvre de cette compensation, deux conditions principales doivent être réunies :

➔ La première : **garantir une équivalence entre les fonctions impactées des sols** nouvellement artificialisés par le projet et celles restaurées sur les sols désartificialisés en compensation. L'article R.752-6 du code de commerce précise à cet égard que « l'équivalence est appréciée en termes qualitatifs et quantitatifs. Les gains obtenus par la compensation doivent être au moins égaux aux pertes occasionnées par le projet. ». Le même article prévoit de « restaurer de manière équivalente ou d'améliorer les fonctions écologiques et agronomiques altérées par le projet ». Dans l'évaluation des atteintes portées aux fonctions des sols, les porteurs de projet se concentreront avant tout sur les fonctions citées par l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, à savoir les « fonctions biologiques, hydriques et climatiques » ainsi que le « potentiel agronomique ». Le respect du principe d'équivalence fonctionnelle est l'une des principales conditions à apporter.

Il convient de noter que :

- Les dispositions applicables ne prévoient pas que le sol désartificialisé soit restitué avec le même usage que celui qui prévalait. Ce qui importe, c'est la restauration des fonctions du sol considéré.
- L'appréciation de l'équivalence fonctionnelle ne peut pas se baser sur le recours à des ratios génériques surfaciques.

Ainsi, le porteur de projet doit identifier et quantifier⁸¹ :

- Les fonctions affectées par l'artificialisation emportée par le projet ;
- Les « gains obtenus par la compensation [qui] doivent être au moins égaux aux pertes occasionnées par le projet ». Le porteur de projet doit donc identifier et quantifier les fonctionnalités améliorées sur le site désartificialisé pour montrer, fonction par fonction, l'équivalence quantitative entre « pertes » et « gains ».

➔ La seconde condition à réunir : **assurer la proximité** des mesures compensatoires avec le site du projet d'aménagement : « les mesures de compensation sont mises en œuvre, en plus de ce qui peut être fait à proximité immédiate du projet, en priorité au sein des zones de renaturation préférentielles⁸² lorsque de telles zones sont identifiées en application du 4^o du I de l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme ou bien du 3^o de l'article L. 141-10 du même code et que les mesures s'inscrivent dans les orientations d'aménagement et de programmation » (article R. 752-6 du code de commerce).

80. D'après l'article L. 752-6, V du code de commerce et plus particulièrement tel que précisés par l'article R. 752-6, II, 4^o, c) du même code.

81. D'un point de vue méthodologique, le porteur de projet peut s'inspirer de « l'approche standardisée du dimensionnement des mesures de compensation » détaillée dans un guide du Commissariat général au développement durable, réalisé avec l'OFB et le CEREMA, en 2021.

82. Voir notamment le décret sur les zones préférentielles de renaturation (articles R151-7 et R141-6 du code de l'urbanisme).

Ainsi, au vu des éléments mentionnés ci-dessus, le porteur de projet doit s'intéresser à :

- Identifier les surfaces artificialisées et désartificialisées par le projet ;
- Sur les surfaces initialement non artificialisées, identifier et quantifier les fonctions du sol impactées par le projet ;
- Sur les surfaces initialement artificialisées, et qui viendront « compenser » les surfaces artificialisées, identifier et quantifier les « gains » en termes de fonctions du sol ;
- Vérifier que les fonctions impactées et compensées sont équivalentes en qualité et en quantité ;
- Vérifier que le sol renaturé permet la restauration des fonctions des sols.

Le critère dérogatoire relatif à la compensation peut être rempli si le porteur de projet propose une action ou une opération de renaturation, la moins éloignée possible du projet, et suffisamment qualitative sur le plan écologique pour démontrer que les fonctions écologiques des sols ont été effectivement restaurées. Par exemple, ce peut être la création d'un espace vert de qualité à la place d'un parking ou de toute autre surface artificialisée. En revanche, la transformation d'un parking recouvert d'enrobé en parking perméable par la pose de revêtements permettant l'infiltration de l'eau ne pourra être considérée comme une opération de renaturation.

Au demeurant, les critères de l'AEC donnent la possibilité de refuser les projets qui ne sont pas assez économes en matière de consommation d'espace, notamment en termes de stationnement, ou qui conduisent à une trop importante imperméabilisation des sols⁸³. À ce titre, les commissions départementales et nationales doivent porter une attention particulière à l'analyse des projets situés dans les ZAE en mutation au regard du projet d'ensemble sur le secteur. Une vigilance supplémentaire de la part des services instructeurs de l'AEC et du préfet est également attendue sur ces enjeux. Il est notamment demandé à ce dernier de déférer auprès de la CNAC les projets commerciaux artificialisants qui auraient été acceptés en CDAC.

Des moyens d'intervention renforcés

Compte tenu de l'état et des capacités à mobiliser certaines zones d'activités économiques (ZAE), dans une logique de renouvellement urbain et d'optimisation de l'utilisation de l'espace mais aussi de diversification des fonctions urbaines, plusieurs moyens d'intervention s'avèrent pleinement adaptés pour engager des actions ou opérations d'aménagement et d'urbanisme de mutation ou de requalification. Des outils ont d'ailleurs été renforcés, simplifiés ou étendus par les récentes lois⁸⁴.

Les outils « classiques » (ZAC, AFU)

Des outils « classiques » peuvent être mobilisés aux fins de requalifier les ZAE, comme les zones d'aménagement concerté (ZAC)⁸⁵, à la main d'acteurs publics, qui peuvent reposer encore davantage sur une réelle optimisation de la densité avec la loi Climat et résilience⁸⁶, ou comme les associations foncières urbaines (AFU)⁸⁷ qui permettent la mise en commun de moyens de personnes privées en vue de mener des actions concourant à un objectif de politique publique, cette mise en commun pouvant être plus ou moins contrainte par la puissance publique, comme l'AFU dite de projet.

LES ASSOCIATIONS FONCIÈRES URBAINES (AFU)

Dans le cadre de ce type d'associations qui peut être utilement mobilisé pour intervenir sur le traitement des ZAE, il peut y avoir des biens de personnes publiques. Ces dernières sont fréquemment propriétaires de volumes dans un ensemble immobilier. Elles ont d'ailleurs largement adhéré à ce type d'association. Afin d'assurer la stabilité des rapports entre les membres des associations existantes et pour lever toute ambiguïté sur la possible participation de personnes publiques à celles qui se créeraient à l'avenir, lorsque cela s'avère nécessaire, la loi Climat et résilience précise que, lorsque des personnes publiques sont membres d'une association syndicale de propriétaires, l'hypothèque légale ne s'applique pas à ceux de leurs immeubles qui appartiennent au domaine public⁸⁸.

Un cadre dérogatoire exceptionnel

Certains cadres opérationnels d'aménagement, exceptionnels et/ou contractuels (entre l'État et les collectivités) peuvent également être mobilisés, comme les opérations d'intérêt national (OIN)⁸⁹, les grandes opérations d'urbanisme (GOU) qui résultent d'un PPA⁹⁰ ou les ORT⁹¹. Ces dispositifs s'appuient sur des outils dérogatoires au droit commun pour en faciliter la réalisation, qui ont été grandement complétés pour les GOU et les ORT avec les lois Climat et résilience et 3DS. Le dispositif PPA-GOU bénéficie en particulier de procédures intégrées pour faire évoluer les documents de planification⁹² ou de potentielles dérogations aux règles du PLU⁹³.

83. Critères définis au I, 1^o, b) et I, 2^o, a) de l'article L. 752-6 du code de commerce

84. La loi Climat et résilience et la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite "3DS"

85. Articles L. 311-1 et s. du code de l'urbanisme

86. Articles 208 et 214 de la loi Climat et résilience.

87. Articles L. 322-1 et suivants du code de l'urbanisme.

88. Article 6 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires

89. Articles L. 102-12 et s. du code de l'urbanisme

90. Articles L. 312-1 et s. du code de l'urbanisme

91. Article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation.

92. Article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme

93. Articles L. 152-6 et L. 152-6-4 du code de l'urbanisme

Par ailleurs la loi Climat et résilience a prévu une faculté de mise en demeure de travaux dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) ou d'une opération de revitalisation de territoire (ORT) pour des biens délaissés ou abandonnés dans le cadre d'une ZAE⁹⁴.

Voir fascicule 4 sur les PPA.

Enfin les moyens d'intervention ont été complétés et renforcés par l'article 22 de la loi industrie verte⁹⁵. Ainsi, cette loi permet notamment d'accélérer la transformation des zones d'activité économique (ZAE) en facilitant le remembrement commercial pour accueillir de nouveaux projets, notamment industriels. De tels transferts sont en effet dans le droit commun soumis à

l'obtention d'une nouvelle autorisation d'exploitation commerciale (AEC), ce qui peut constituer un obstacle à certaines opérations de requalification de ces zones. La loi prévoit donc la possibilité d'exonérer une opération de remembrement commercial (**regroupements de surfaces de vente** pour libérer du foncier) de cette obligation, en assortissant la dérogation de conditions précises liées en particulier à l'inscription de ce regroupement au sein du cadre d'une grande opération d'urbanisme (GOU). Ces regroupements ne doivent ni occasionner de nouvelles surfaces de vente ni entraîner une artificialisation des sols (article L. 752-2, V du code de commerce).

UNE PROCÉDURE DE MISE EN DEMEURE SPÉCIFIQUE EN ZAE

Un traitement des zones d'activités économiques, en particulier lorsqu'elles sont dégradées voire obsolètes, permet de **dégager du foncier** pour construire des logements, réaliser des équipements publics, installer des unités de production d'énergie renouvelable ou encore renaturer certaines parcelles.

L'article 220 de la loi Climat et résilience permet en particulier de doter le préfet et les autorités locales de **pouvoirs supplémentaires pour imposer des travaux d'office** aux propriétaires dans ces zones. Cette capacité donnée aux collectivités de pouvoir prescrire des travaux d'office et, le cas échéant, de procéder à l'expropriation de biens lorsque les travaux prescrits ne sont pas réalisés, peut s'exercer sur l'ensemble des propriétés composant la ZAE, non seulement sur les locaux vacants, mais également sur les locaux en activité dont le niveau d'entretien n'est pas suffisant et dégrade l'image de la ZAE ainsi que la qualité urbaine du quartier. L'objectif est en effet de pouvoir traiter globalement la ZAE, dans le cadre d'un projet de remise à niveau ou dans le cadre d'un projet d'aménagement intégrant pour tout ou partie de la zone un objectif de recyclage avec des enjeux de mixité fonctionnelle (logement, équipement public, service public) voire de renaturation.

Cette disposition s'inspire de l'article L. 300-7 du code de l'urbanisme permettant d'imposer des travaux d'office aux propriétaires dans les **quartiers prioritaires de la politique de la ville** (QPV), dès lors que les niveaux d'entretien compromettent la réalisation des opérations de requalification. La procédure

prévue actuellement seulement pour les QPV est donc désormais étendue aux zones d'activité économiques situées sur le territoire d'un EPCI signataire d'une convention d'opération de revitalisation de territoire définie (ORT) ou d'un PPA.

Cette procédure prévoit la possibilité pour l'autorité compétente d'adresser une **mise en demeure de travaux** pour des locaux dans une ZAE inventoriée, qui présentent un état de dégradation ou une absence d'entretien pouvant nuire à la réalisation d'une opération d'aménagement, permettant ainsi la réalisation d'un PPA ou d'une convention ORT. Pour bénéficier de cette procédure, il convient que tous ces critères soient remplis.

Si la mise en demeure n'est pas suivie d'effets, les locaux concernés peuvent faire l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique au profit de l'État, d'une commune, d'un EPCI ou d'un établissement public d'aménagement (EPA). Un décret en Conseil d'État⁹⁶ a permis essentiellement de préciser les modalités d'exercice d'une telle mise en demeure. Le décret modifie seulement un article déjà existant dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme qui expose les conditions d'application de l'article L. 300-7 de ce même code pour la mise en demeure de réaliser des travaux sur des ensembles commerciaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). L'article R. 300-28 du code de l'urbanisme est ainsi complété pour intégrer les ZAE. Le décret apporte par ailleurs des précisions supplémentaires quant au délai d'exécution des travaux par rapport à l'opération projetée⁹⁷.

Un certificat de projet pour l'implantation de panneaux photovoltaïques en ZAEI

Dans le prolongement de la prise en compte des inventaires de ZAE pour la définition des zones d'accélération du développement d'énergies renouvelables, la loi AER a prévu une faculté de certificat de projet pour des installations de production d'énergie solaire implantées dans des ZAE par une société d'économie mixte dont l'EPCI compétent est actionnaire⁹⁸.

Un contrat de type concession d'aménagement pour sécuriser la revitalisation commerciale et artisanale

La loi 3DS⁹⁹ a permis de sécuriser l'intervention d'opérateurs qui agissent pour le compte des collectivités, dans le cadre de projets de revitalisation commerciale et artisanale, en permettant la signature de contrats de type « concessions d'aménagement » pour confier des actions ou opérations ayant cet objet dans :

94. Article L. 300-8 du code de l'urbanisme.

95. Voir notamment les articles L. 752-2, V du code de commerce et L. 214-21 du code de l'urbanisme.

96. Décret n° 2022-1639 du 22 décembre 2022 précisant les modalités de mise en demeure de travaux de réhabilitation de locaux, terrains ou équipements dans les zones d'activité économique.

97. Dans l'ensemble, voir les articles R. 300-28 et R. 300-29 du code de l'urbanisme.

98. Article 18 de la loi AER.

99. Article 110 de la loi 3DS ; article L.300-9 du code de l'urbanisme.

- les secteurs d'une opération de revitalisation de territoire (ORT) ;
- des espaces urbains situés dans le périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité défini pour exercer le droit de préemption prévu à l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme.

Le contrat prévoit le programme des actions ou opérations à réaliser, notamment foncières ou immobilières, ainsi que les conditions d'acquisition, de cession et, le cas échéant, de construction, de réhabilitation, de démolition et de gestion des locaux concernés.

Cette mesure permet par ailleurs de préciser que sur la base de ce dispositif contractuel, peuvent être délégués :

- le droit de préemption urbain (DPU), le cas échéant renforcé (DPUR)¹⁰⁰ ;
- le droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial (DP « fonds »)¹⁰¹. Cette disposition permet ainsi de renforcer le cadre d'intervention de l'ORT sur ces enjeux. Par ailleurs, en dehors des ORT, des actions ou opérations y répondant également pourront être confiées à un opérateur, comme cela pouvait être en partie le cas via le dispositif expérimental des contrats de revitalisation artisanale et commerciale (CRAC) qui a pris fin en 2019.

Recycler les friches

La mobilisation prioritaire des gisements fonciers disponibles et le renouvellement urbain sont des enjeux déterminants de la politique de lutte contre l'artificialisation des sols et de gestion économe des espaces. Parmi ces gisements, les friches représentent environ 170 000 hectares dont plus de 40 000 ha en zone tendue, à l'échelle nationale, à reconquérir et valoriser.

Des friches urbaines, commerciales, portuaires, aéroportuaires, ferroviaires, routières, industrielles, militaires ou minières, et plus généralement du foncier déjà artificialisé mais sous-utilisé, peuvent être réutilisés pour des projets d'aménagement ou la relocalisation d'activités, et ainsi permettre d'éviter l'artificialisation des sols.

L'article 222 de la loi Climat et résilience introduit une définition de la friche. Au sens du code de l'urbanisme, « on entend par " friche " tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables »¹⁰².

Cette définition permet de clarifier plusieurs leviers à la main des collectivités pour recycler les friches, qu'il s'agisse de dispositions existantes¹⁰³ comme de celles mises en place par la loi Climat et résilience notamment :

- ➔ Pour les PLU et les cartes communales, que les ouvertures à l'urbanisation d'ENAF ne sont prévues que s'il est justifié que **les espaces déjà urbanisés ne peuvent être mobilisés** (locaux vacants, friches, espaces déjà urbanisés...). La mobilisation prioritaire

des espaces déjà urbanisés dont les friches est aussi évoquée pour la carte communale¹⁰⁴ ;

- ➔ Un **bonus de constructibilité** de l'ordre de 30 % par dérogation aux règles d'un plan local d'urbanisme (PLU) pour les projets de construction ou de travaux sur une friche¹⁰⁵
- ➔ Un **recensement des friches constructibles** par les observatoires de l'habitat et du foncier¹⁰⁶.

Plus récemment, la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a prévu la faculté de pouvoir déroger sous certaines conditions à la loi Littoral pour l'installation d'ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire photovoltaïque ou thermique sur des friches listées par décret¹⁰⁷.

Par ailleurs la loi ZAN 2023 a renforcé les finalités en matière d'aménagement en y incluant le recyclage foncier et permettant la mobilisation du DPU dans des secteurs prioritaires comme des friches (voir le sous-chapitre « Faire de l'anticipation foncière » concernant le droit de préemption urbain pour la réhabilitation des friches).

La notion était déjà présente en droit, par exemple dans le régime des autorisations d'exploitation commerciale, le demandeur devant démontrer, dans l'analyse d'impact attendue, « qu'aucune friche existante en centre-ville ne permet l'accueil du projet envisagé. En l'absence d'une telle friche, il doit démontrer qu'aucune friche existante en périphérie ne permet l'accueil du projet envisagé. »¹⁰⁸.

100. Article L. 211-2-3 du code de l'urbanisme.

101. Article L. 214-1-1 du même code.

102. Article L. 111-26 du code de l'urbanisme.

103. Par exemple pour les opérations de revitalisation de territoire, où il fait mention de réhabilitation des friches urbaines : article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation.

104. Article 194 de la loi : voir notamment pour les PLU l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme.

105. Article 211 de la loi : article L. 152-6-2 du code de l'urbanisme.

106. Article 205 de la loi : article L. 302-1, III du code de la construction et de l'habitation.

107. Article 37 de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables et article L. 121-12-1 du code de l'urbanisme

108. Article L. 752-6 du code de commerce.

Au vu de ces éléments et afin de pouvoir rendre pleinement opérationnelle cette définition en matière d'urbanisme et d'aménagement, la loi prévoit qu'un décret en précise les modalités d'application. Ce dernier permet d'éclairer la définition et de faciliter l'identification des friches. Le décret vise essentiellement à préciser les deux critères cumulatifs que sont le caractère inutilisé du bien d'une part et le réemploi rendu nécessaire par son état ou sa configuration d'autre part. Il prévoit également que les terrains non bâtis à caractère agricole ou forestier ne peuvent être considérés comme des friches au sens de la définition donnée par le code de l'urbanisme ; les friches agricoles répondent en effet à une autre définition au sens du code rural et de la pêche maritime¹⁰⁹. Il est en particulier prévu un faisceau d'indices pouvant aiguiller la reconnaissance d'une friche.

En ce sens, la qualification d'une friche peut par ailleurs tenir compte de la mise en évidence de tout ou partie des indices suivants :

- ➔ Une concentration élevée de logements vacants ou d'habitats indignes ;
- ➔ Un ou des locaux ou équipements vacants ou dégradés en particulier à la suite d'une cessation définitive d'activités ;
- ➔ Une pollution identifiée pour laquelle l'exploitant du site ou son responsable a disparu ou est insolvable ;

- ➔ Un coût significatif pour son réemploi voire un déséquilibre financier probable entre les dépenses d'acquisition et d'interventions d'une part et le prix du marché pour le type de biens concernés, ou compte tenu du changement d'usage envisagé, d'autre part.

Enfin, une activité transitoire, avant un réemploi programmé, ne peut remettre en cause le statut d'une friche.

Du fait des recensements de friches qui peuvent être opérés, en particulier dans le cadre des observatoires locaux de l'habitat et du foncier, le décret indique que les inventaires conduits par des autorités publiques sont réalisés notamment d'après les standards du Conseil national de l'information géolocalisée (CNIG) et contribuent à alimenter un inventaire national.

Des acteurs, des dispositifs et des outils sont mobilisables dans le cadre de la réhabilitation des friches tels que les établissements publics fonciers (EPF) qui disposent d'une connaissance des marchés fonciers (veille foncière, connaissance du territoire via les conventions et les projets portés), peuvent produire et cofinancer des études avec des collectivités et les accompagner dans l'identification des gisements fonciers.

Intégrer la sobriété foncière et la protection des sols dans l'évaluation environnementale des projets et des documents d'urbanisme et de planification

Si la gestion économe des espaces et plus particulièrement la préservation des sols, étaient déjà prises en compte dans ces démarches, la lutte contre l'artificialisation des sols est désormais mentionnée en tant que telle dans les **études d'impacts de projets**¹¹⁰, comme

l'est l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers **parmi les enjeux protégés dans le régime des installations classées pour la protection de l'environnement**¹¹¹.

109. Voir notamment l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime qui mentionne un « inventaire des terres considérées comme des friches, qui pourraient être réhabilitées pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière. ».

110. Article 217 de la loi ; Article L. 122-3, II, 2° du code de l'environnement.

111. Article 218 de la loi ; Article L. 511-1 du code de l'environnement.

Principes généraux

Les documents d'urbanisme, les opérations d'aménagements et les constructions, notamment urbaines, sont soumis en fonction de leurs caractéristiques au processus d'évaluation environnementale.

Ce processus vise à tenir compte, le plus tôt possible, des incidences notables sur l'environnement dans les procédures d'approbation des documents d'urbanisme et d'autorisation ou d'approbation des projets.

Au cœur de cette démarche, la séquence ERC (Eviter, réduire, compenser) consiste, pour le porteur de projet ou l'autorité approuvant ou adoptant le document d'urbanisme ou de planification, à mettre en oeuvre des mesures pour éviter les atteintes à l'environnement, réduire celles qui n'ont pu être suffisamment évitées et, si possible, compenser les effets notables qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. Chaque étape de cette séquence permet donc d'intégrer pleinement l'environnement dans le projet ou le document d'urbanisme ou de planification et de prévenir, autant que possible, ses impacts sur l'environnement.

L'évaluation environnementale est un dispositif de premier plan pour mettre en oeuvre les principes de prévention et de précaution prévus par la charte de l'environnement.

L'évaluation environnementale prend en compte les impacts sur tous les aspects de l'environnement (sol, eau, air, climat, biodiversité, santé humaine, patrimoine culturel, paysage) ainsi que l'interaction entre ces différents aspects. Cette approche globale et transversale de l'environnement est indispensable pour faire face à des enjeux environnementaux interdépendants.

À ce titre, il s'agit d'une approche ensemblière complémentaire des différentes approches sectorielles (énergie, risques, biodiversité, eau, etc.).

L'évaluation environnementale est une démarche intégrée, proportionnée, continue et participative, conduite sous la responsabilité du responsable du document d'urbanisme ou de planification ou du porteur de projet, allant de la conception du plan ou du projet jusqu'à la décision d'approbation ou d'autorisation. Ses éléments de procédure (avis de l'autorité environnementale, consultation du public, prise en compte par l'autorité décisionnaire) viennent s'intégrer aux procédures d'autorisation ou d'approbation sectorielles existantes.

L'évaluation environnementale ne doit pas être abordée comme une simple procédure mais bien comme un processus d'intégration des enjeux environnementaux dans l'élaboration des projets et des plans et programmes.

Elle comprend :

- **l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement**

(« étude d'impact » - EI- pour les projets, « rapport de présentation » ou « rapport environnemental¹¹² » pour les documents d'urbanisme ou de planification) ;

- **la réalisation de consultations** (autorité environnementale, public, collectivités territoriales intéressées) ;
- **l'examen par l'autorité compétente** pour autoriser le projet ou approuver le document d'urbanisme ou de planification, en s'appuyant sur l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact ou le rapport environnemental ou de présentation et reçues dans le cadre des consultations.

En particulier, l'étude d'impact ou le rapport doit contenir un examen motivé sous l'angle environnemental des solutions de substitution raisonnables, en fonction du projet proposé et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, notamment une comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine.

L'évaluation environnementale permet donc d'améliorer la qualité environnementale des projets et des documents d'urbanisme ou de planification tout en permettant de faire émerger une véritable culture de la transition écologique.

L'évaluation environnementale est encore un exercice mal compris et insuffisamment exploité mais il constitue un outil clé pour améliorer les projets, sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs concernés et contribuer ainsi à faire de l'écologie un réflexe.

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme¹¹³

Les outils de planification sont concernés par l'évaluation environnementale. Les documents d'urbanisme en tant que documents de planification stratégiques sont les arènes idéales pour initier une démarche d'évitement, phase première de la séquence ERC et la plus intéressante du point de vue de l'absence d'effet induit sur l'environnement.

Les mesures définies dans le cadre de l'évaluation peuvent trouver leur place dans les parties prescriptives des documents d'urbanisme.

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme n'est pas une évaluation a posteriori des impacts une fois le document établi, mais une évaluation intégrée à l'élaboration du document, dite « ex-ante ». C'est une démarche d'aide à la décision qui prépare et accompagne la construction du document d'urbanisme, et permet de l'ajuster tout au long de son élaboration.

L'évaluation environnementale a notamment pour objectif de nourrir le SCoT, le PLU ou la carte communale et

112. Le SCoT est un document d'urbanisme qui ne comporte pas de rapport de présentation. De ce fait, l'évaluation environnementale est retranscrite au sein d'un rapport environnemental, annexé au SCoT – art. R. 104-18 du code de l'urbanisme.

113. Guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, CGDD, 2019.

tout son processus d'élaboration, son analyse des enjeux environnementaux du territoire, afin que ces enjeux en soient une composante au même titre que les questions urbaines, économiques, sociales, de déplacements, etc. L'évaluation environnementale doit contribuer aux choix de développement et d'aménagement et s'assurer de leur pertinence au regard des enjeux environnementaux du territoire.

Si l'extension urbaine est questionnée pour ses conséquences sur l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre et pour sa contribution au dérèglement climatique, elle peut également être questionnée pour d'autres effets sur l'environnement et notamment sur son utilisation directe de ressources naturelles, en particulier les terres, le sol, l'eau et la biodiversité.

Le rapport environnemental ou de présentation traitera donc de la question de la consommation d'espace. Le porteur évaluera et justifiera son besoin en aménagement, et élaborera et évaluera les solutions alternatives quant à l'opportunité du projet.

Le rapport environnemental ou de présentation appréciera la quantité et la qualité des espaces concernés par des aménagements afin de mettre en œuvre de manière optimale la séquence ERC. Le porteur de projet aura en tête que les friches sont souvent riches d'espèces particulières, pionnières et herpétofaune. La désartificialisation nécessitera une évaluation environnementale et une étude écologique particulièrement approfondies sur l'aménagement prévu.

L'évaluation environnementale proposera des adaptations en s'appuyant sur le respect de la hiérarchie de la séquence ERC. L'évitement est à rechercher en priorité, puis ensuite les incidences doivent être réduites. Au stade de la planification, les marges de manoeuvre existantes doivent permettre le plus souvent d'éviter ou de réduire les incidences.

À l'échelle de la planification, les documents d'urbanisme peuvent planifier la compensation, qui n'est à mobiliser qu'en dernier recours et en l'absence de solution alternative.

Comme évoqué ci-dessus, la Loi Climat et résilience a prévu, d'une part, que puissent être identifiées au sein des SCoT des **zones préférentielles pour la renaturation**, par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés, et que les orientations d'aménagement et de programmation des PLU puissent porter sur des secteurs à renaturer et que, d'autre part, les mesures de compensation écologiques prévues à l'article L. 163-1 du code de l'environnement soient mises en œuvre en priorité au sein de ces zones préférentielles. (Voir sous-chapitre « Faire de l'anticipation foncière » concernant le droit de préemption urbain pour la renaturation).

L'évaluation environnementale des projets d'aménagement ou de construction

Pour les projets soumis à évaluation environnementale, l'étude d'impact, dont les principes ont été présentés ci-avant, est réalisée sous la responsabilité du maître d'ouvrage. Elle porte sur la population, la santé humaine, la biodiversité, les terres, le sol, l'eau, l'air, le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris les aspects architecturaux et archéologiques, et le paysage¹¹⁴.

Le sol est l'une des ressources naturelles étudiées. Le maître d'ouvrage conduit la mise en œuvre de la séquence ERC, et si nécessaire et en dernier ressort, met en œuvre les mesures de compensation écologiques nécessaires pour s'assurer de l'absence d'impact résiduel notable. Ces mesures doivent être conçues au regard des impacts résiduels du projet après évitement et réduction, de manière à atteindre « un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité »¹¹⁵.

Les gains et les pertes de chaque élément de biodiversité affecté et compensé doivent être équivalents¹¹⁶. Cette équivalence se mesure en termes qualitatifs et quantitatifs, d'une part sur la nature des composantes affectées (mêmes habitats, mêmes espèces, mêmes fonctions que ceux affectés par le projet) et d'autre part sur leur qualité fonctionnelle, c'est-à-dire leur rôle au sein de l'écosystème affecté par le projet.

Ces objectifs d'absence de perte nette et d'équivalence impliquent, par ailleurs, que la compensation se fasse obligatoirement en nature.

Les territoires qui identifient des besoins de compensation, de restauration ou de renaturation pourront également mobiliser un autre outil que sont les sites naturels de compensation, de restauration ou de renaturation (SNCRR) introduits par la loi relative à l'industrie verte¹¹⁷. Ce dispositif vise à remplacer les sites naturels de compensation (SNC). Si ces SNCRR permettraient aux aménageurs d'anticiper la réalisation de mesures compensatoires par l'acquisition d'unités de restauration, ils pourraient, en fonction de leurs caractéristiques, également être un outil pour renaturer des espaces. Ces espaces renaturés pourront éventuellement être valorisés dans l'appréciation de l'atteinte du ZAN.

La Loi Climat et résilience a également prévu que pour les actions ou opérations d'aménagement soumises à évaluation environnementale, l'étude d'impact doit contenir les conclusions d'une étude « d'optimisation de la densité des constructions dans la zone concernée, en tenant compte de la qualité urbaine ainsi que de la préservation et de la restauration de la biodiversité et de la nature en ville. »¹¹⁸.

114. Article L. 122-1 du code de l'environnement.

115. Article L. 110-1 du code de l'environnement.

116. Approche standardisée du dimensionnement de la compensation écologique, guide de mise en œuvre, CGDD, 2021.

117. Article 15 de la loi industrie verte - Article L. 163-1-A du code de l'environnement

118. Article L.300-1-1 du CU modifié.



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

