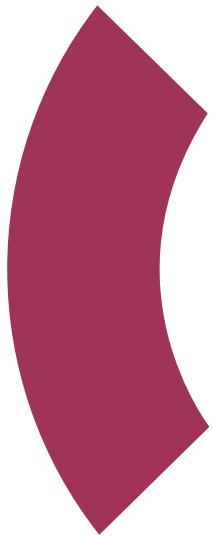




ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE

QUELS MOYENS POUR UN URBANISME
FAVORABLE AUX TERRITOIRES ET AU
DIALOGUE DÉMOCRATIQUE ?



Sommaire

LES DISPOSITIFS D'OBSERVATION

P. 4

P. 4 Connaître

P. 4 Acquérir une vision prospective

P. 4 Etablir un bilan

LES RÉPONSES APPORTÉES PAR LE PLU INTERCOMMUNAL

P. 5

P. 8 Se donner de la souplesse

P. 8 Définir un projet ancré dans le territoire

P. 8 Arbitrer et exprimer une vision prospective du territoire

LA NÉCESSAIRE COMPLÉMENTARITÉ ENTRE PLANIFICATION ET CONTRACTUALISATION

P. 9

P. 9 Mobiliser toutes les marges de manoeuvre pour garantir une mise en œuvre efficiente de l'objectif national

P. 10 Mettre en commun des moyens pour la réalisation des opérations nécessaires au suivi de la trajectoire ZAN

METTRE LA FISCALITÉ AU SERVICE DU ZAN

P.11

A l'échelle nationale, l'objectif de zéro artificialisation nette impose de réduire sur la décennie de 2021 à 2031 la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de 50 % par rapport à la décennie précédente. A l'horizon 2050, l'objectif de zéro artificialisation nette des sols implique qu'à terme toute artificialisation soit compensée par une renaturation.

La territorialisation de l'objectif fixé par la loi sera arbitrée dans les documents régionaux¹ mais son atterrissage sur le territoire sera assumé par le bloc local. Ce dernier doit autant que possible se donner des marges de manœuvre pour la mise en œuvre de l'objectif ZAN.

En effet, dans un contexte de crises répétées les politiques d'urbanisme conduites par le bloc local accompagnent une **adaptation constante du territoire** pour une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux et pour répondre aux besoins en logement, développement économique et équipements.

Plusieurs conditions doivent être réunies pour parvenir à un urbanisme favorable aux territoires avec le ZAN :

- **Repenser notre rapport au territoire**: le changement climatique et la crise énergétique affirment la nécessité de préserver les ressources naturelles et la biodiversité. Les fonctionnalités écologiques du sol prennent une importance fondamentale, par exemple leur potentiel de production agricole ou d'infiltration des eaux pluviales. La renaturation donne l'opportunité de repenser nos espaces urbains pour une meilleure cohérence avec les enjeux environnementaux notamment en termes de gestion de l'eau et de prévention des risques naturels. L'usage du sol devra être optimisé.
- **Réaffirmer la démocratie locale autour du projet de territoire** pour des décisions politiques éclairées et une meilleure acceptation de leurs conséquences (renaturation, densification, transformation du bâti...): dès lors que la ressource "sol" est posée comme une ressource finie, relevant du bien commun, le débat démocratique de proximité autour du projet de territoire et des choix d'urbanisme est essentiel. Le projet de territoire doit permettre d'accompagner les dynamiques économiques et, ou démographiques, qui selon les territoires tendus ou en déprise peut être très différentes.
- **Rassembler les acteurs** publics et privés, porteurs de projets et partenaires pour la réalisation du projet de territoire.
- **Garder de la souplesse pour la mise en œuvre des politiques d'urbanisme** pour permettre au territoire de s'adapter et d'être résilient.

Plusieurs outils complémentaires pour la mise en œuvre des politiques d'urbanisme doivent pouvoir être mobilisés:

- **Les dispositifs d'observation** pour acquérir une vision prospective du territoire,
- **Le plan local d'urbanisme intercommunal** pour se donner de la souplesse et définir un projet ancré dans le territoire,
- **La contractualisation** pour mobiliser toutes les marges de manœuvre possibles et s'engager collectivement dans une trajectoire de ZAN permettant l'adaptation continue du territoire.

La fiscalité doit être adaptée pour accompagner le changement de modèle induit par le ZAN.

Du fait de ses compétences et obligations (urbanisme, habitat, développement économique, mobilités, gestion de l'eau, Gemapi, élaboration de PCAET...) **l'intercommunalité constitue l'échelle de proximité pertinente pour mettre en œuvre de façon démocratique et efficace ce volet de la transition écologique.**



¹ Plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC), le schéma d'aménagement régional (SAR) pour la Guadeloupe, La Réunion, la Guyane, la Martinique et Mayotte, le schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) pour les autres régions.

LES DISPOSITIFS D'OBSERVATION

Les dispositifs d'observation sont un outil d'aide à la décision. Ils doivent permettre de construire une vision prospective du territoire. L'atteinte de l'objectif ZAN implique de mettre en place un suivi régulier de l'artificialisation qui ne doit pas conduire à figer l'usage des sols.

Connaître

Des dispositifs d'observation sont nécessaires pour évaluer les possibilités d'optimisation de l'usage du sol et les conditions de la pleine mobilisation de leur fonctionnalité écologique ou de leur potentiel de production agricole.

La loi « Climat et résilience » prévoit que l'autorité compétente en matière de création, d'aménagement et de gestion des zones d'activité économique est chargée d'établir un inventaire des zones situées sur le territoire sur lequel elle exerce cette compétence avant le 22 août 2023. Cet inventaire doit comporter : un état parcellaire des unités foncières, l'identification des occupants de la zone d'activité économique, le taux de vacance de la zone d'activité économique.

Cette même loi instaure l'observatoire de l'habitat et du foncier, dont l'installation doit se faire au plus tard trois ans après que le PLH a été rendu exécutoire. Des dispositions sont également prévues pour faciliter la mise en place de ces observatoires pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale qui ne sont pas couverts par un PLH ou qui n'ont pas la capacité de mettre en place un tel dispositif.

Acquérir une vision prospective

La vision prospective d'un territoire se construit sur une bonne compréhension du caractère fini de ses ressources, de ses contraintes et des projets qui y sont portés par les acteurs publics et privés.

La gestion de la ressource en eau (eau potable et assainissement) donne aux intercommunalités une bonne compréhension de la disponibilité de la ressource. Que ce soit par l'élaboration de leur PCAET ou l'animation du réseau d'acteurs, les intercommunalités sont investies dans la construction du projet énergétique de territoire.

La gestion des eaux pluviales et la Gemapi permettent aux intercommunalités de donner à l'eau toute sa place dans la ville. L'élaboration des plans intercommunaux de sauvegarde invite les intercommunalités à anticiper la réalisation de risques naturels et technologiques. Elles peuvent ainsi penser l'urbanisme en lien avec la gestion de crise.

Compétentes en développement économique, autorités organisatrices de l'habitat ou de la mobilité, ou simplement intervenant dans ces domaines, les intercommunalités disposent d'importants leviers pour le devenir des territoires.

Etablir un bilan

La loi Climat et résilience prévoit que les communes ou les EPCI compétents, dès lors que leur territoire est couvert par un document d'urbanisme, établissent un rapport tous les trois ans sur le rythme de l'artificialisation des sols et le respect des objectifs déclinés au niveau local. Le décret du 29 avril 2022 *relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme* qui devrait être modifié prochainement fait un lien entre le suivi de cette artificialisation des sols et la nomenclature définie au niveau national.

Pour Intercommunalités de France, la réalisation de ce bilan ne doit pas conduire à une perception figée de l'usage du sol, mais bien se comprendre comme une photographie à un moment donné de son usage. Le bilan triennal doit donc se limiter à comparer au global la superficie des espaces artificialisés.

Pour faciliter la réindustrialisation, les superficies artificialisées pour cette vocation pourraient être pondérée pour moins peser dans le bilan.

LES RÉPONSES APPORTÉES PAR LE PLU INTERCOMMUNAL

Un dynamique largement engagée

Les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, les métropoles et les communautés urbaines sont obligatoirement compétentes en PLUi. Les communautés d'agglomération et les communautés de communes le sont sur transfert de la compétence.

Hors transfert obligatoire, les territoires où le PLU est resté de compétence communale sont principalement ceux subissant une pression foncière importante ou à l'inverse les espaces de montagne où le RNU reste courant.

Les cartes ci-après montrent la progression de l'élaboration des PLU intercommunaux.

Une réduction de la consommation d'espace mieux anticipée par les intercommunalités compétentes en PLUi

Ces dernières années, l'engagement des PLUi a permis de mettre en œuvre les objectifs de modération de la consommation d'espace confortés par les lois Grenelle 2, ELAN, ALUR, Climat et résilience. Cela y compris dans le périmètre de communes dont les documents d'urbanisme initiaux étaient permissifs du fait de leur ancienneté ou inexistant.

Pour les intercommunalités ayant approuvé un PLUi en 2013, 2014 ou 2015² l'entrée en vigueur du PLUi a été suivie par une modération de la consommation d'espace.

- 663 intercommunalités compétentes pour l'élaboration d'un PLUi, soit 52 % des intercommunalités.
- Enquête d'Intercommunalités de France³ : parmi les répondants estimant que leurs documents d'urbanisme et de planification ont déjà largement intégré la modération de la consommation d'espace, 80% sont des intercommunalités compétentes en PLUi.
- Consommation d'espace des intercommunalités⁴ au cours de la période 2021-2015 rapportée à la consommation d'espace au cours de la période 2015-2009⁵:
 - * 74 % pour l'ensemble des intercommunalités ;
 - * 69 % pour les intercommunalités ayant approuvé un PLUi en 2013, 2014 ou 2015.

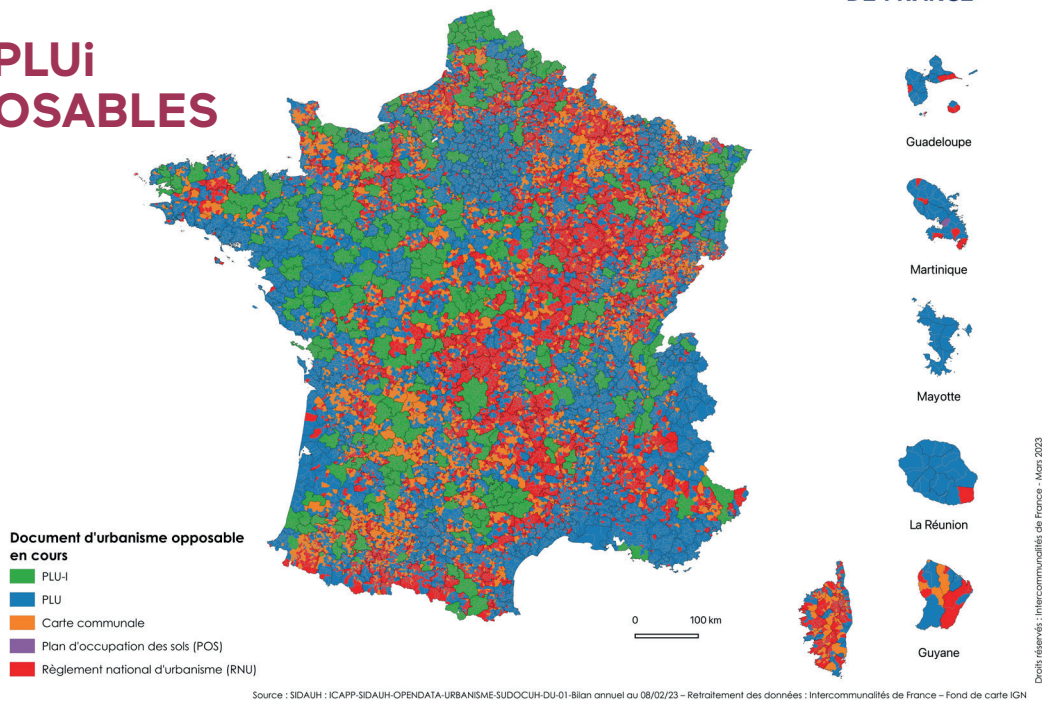
.....
² Brest Métropole, CA de Haguenau, CA de Vesoul, CA du Pays de Saint-Omer, CA Flers Agglo, CA Lisieux Normandie, CA Mont-Saint-Michel-Normandie, CA Villefranche Beaujolais Saône, CC Argentan Intercom, CC Arize Lèze, CC Canaux et Forêts en Gâtinais, CC Causses et Vallée de la Dordogne, CC de la Baie du Cotentin, CC de la Cléry, du Betz et de l'Ouane, CC de l'Outre-Forêt, CC des Forêts du Perche, CC des Quatre Vallées, CC du Haut-Allier, CC du Pays de Honfleur-Beuzeville, CC du Pays de Montbozon et du Chanois, CC du Pays de Wissembourg, CC Fumel Vallée du Lot, CC Saône-Beaujolais, CC Thiérache Sambre et Oise, CC Val de Gâtine, CU du Grand Poitiers.

³ Enquête menée par Intercommunalités de France en 2022, ayant recueilli plus de 150 réponses, dont 64% d'intercommunalités compétentes en PLUi.

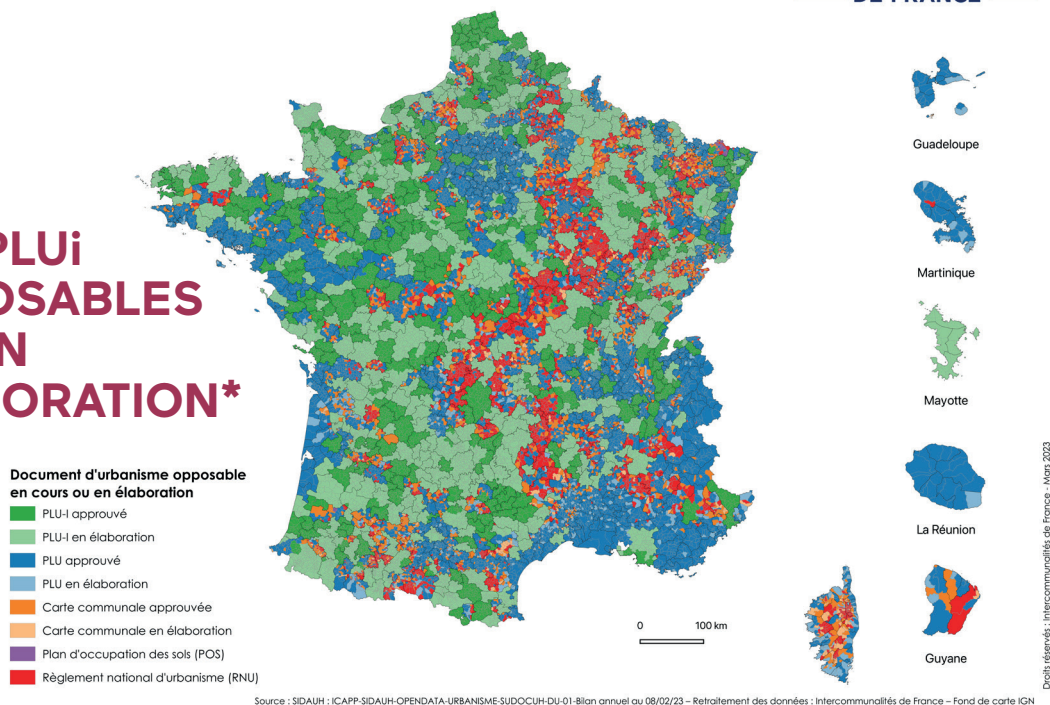
⁴ Périmètre des intercommunalités en 2021.

⁵ Analyse des données du Cerema par Intercommunalités de France

215 PLUi OPPOSABLES

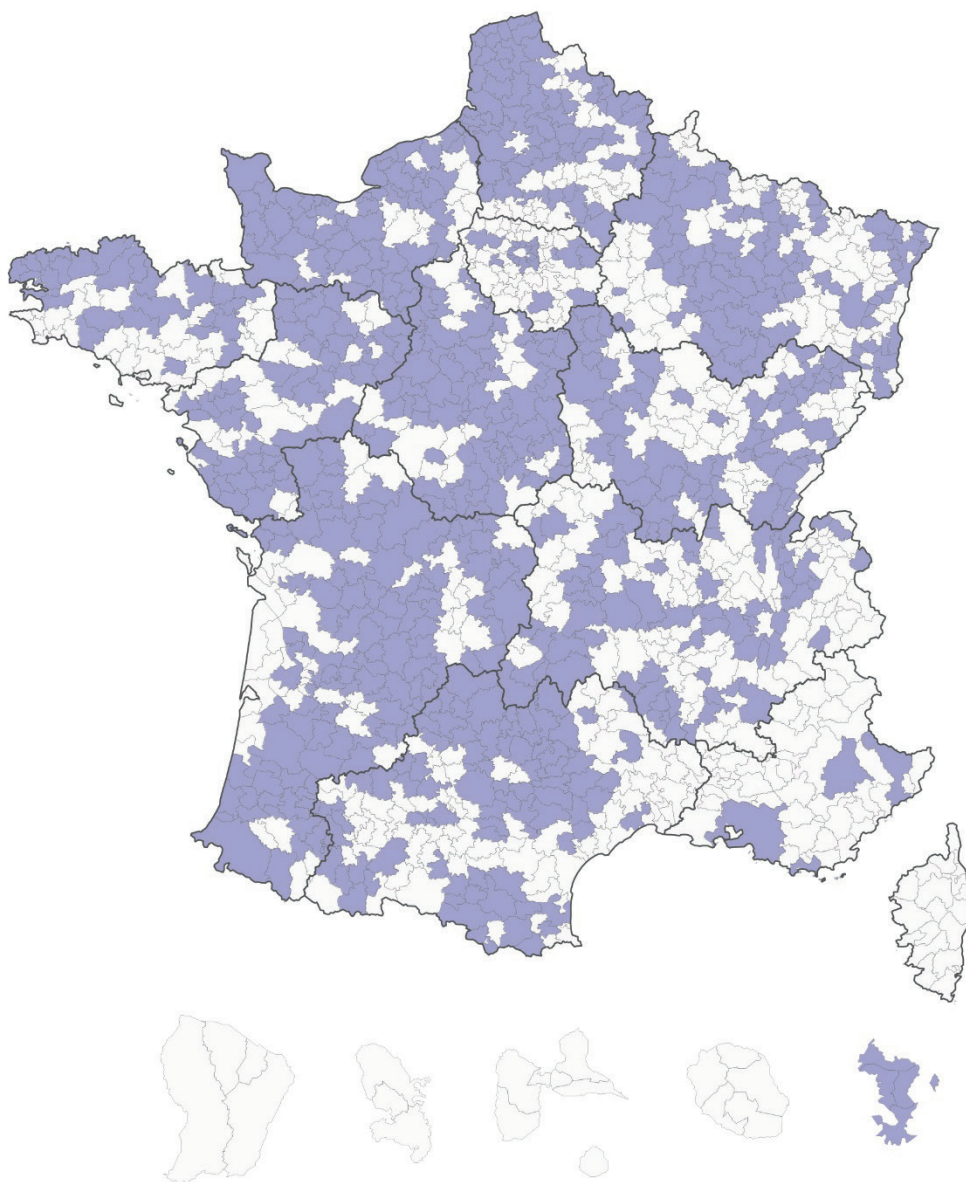


568 PLUi OPPOSABLES OU EN ÉLABORATION*



* 53,5 % des communes, 45,1 % de la population

Urbanisme



663

Intercommunalités (52%) compétentes en matière de **plan local d'urbanisme**

Source des données : Suivi des documents d'Urbanisme et d'Habitat (SuDocUH), mars 2022

Mais au-delà de la simple modération de la consommation d'espace le PLUi permet de conduire une politique d'urbanisme favorable au territoire avec l'objectif du ZAN.

Se donner de la souplesse

Le PLUi permet de mutualiser les possibilités d'artificialisation et de renaturation pour les répartir librement sur le périmètre intercommunal.

Le PLUi permet par exemple de :

- Assurer une diversité du parc de logements à l'échelle intercommunale et poursuivre la production d'habitat individuel dans les communes peu denses,
- Répartir spatialement les possibilités d'artificialisation en conséquence,
- Mutualiser les aménagements de renaturation pour compenser l'artificialisation,
- Établir une vision globale et échelonner dans le temps les projets nécessaires pour répondre aux besoins du territoire dans le respect de la trajectoire ZAN (dépollution de friche, réduction de la vacance, renouvellement urbain).

Définir un projet ancré dans le territoire

Dans un dialogue continu entre élus et administrés et nourri d'une connaissance très fine du territoire

La définition du projet de territoire s'inscrit dans un dialogue continu entre élus et administrés. Elle est l'occasion de formaliser une approche commune et de l'approfondir. La densification des espaces urbanisés tient une place essentielle dans ce dialogue et sa mise en œuvre doit s'appuyer sur une connaissance très fine du territoire (projet des propriétaires, constructibilité, risques connus mais non cartographiés...) enrichie par des outils d'observation.

Tenant compte des dynamiques à l'œuvre dans le bassin de vie

Les dynamiques du territoire se jouent dans une interaction forte entre les communes : par exemple en termes de pression foncière, de suivi du parcours résidentiel, d'accès à l'emploi et aux services, d'équilibre des polarités commerciales...

Cohérent sur les éléments qui traversent le territoire

Les grands paysages, les continuités écologiques, les cours d'eau, les axes de déplacements, les risques naturels et technologiques traversent les bassins de vie. Le PLUi permet de leur donner un traitement d'ensemble.

Arbitrer et exprimer une vision prospective du territoire

L'élaboration des PLUi est l'occasion d'arbitrer entre les grands projets (publics ou privés) portés localement et de les inscrire formellement dans les documents d'urbanisme.

Ces arbitrages doivent s'inscrire dans les dynamiques promues par les documents de planification régionale et les SCoT⁶ ; ils doivent nourrir la compréhension prospective du territoire inscrite dans ces documents supra territoriaux.

.....
⁶ 44 % des SCoT sont portés par une intercommunalité : Communauté d'agglomération, Communauté de communes, Communauté urbaine, Les autres SCoT sont portés par un Pôle d'équilibre territorial et rural, un Pôle métropolitain ou un Syndicat mixte.

LA NÉCESSAIRE COMPLÉMENTARITÉ ENTRE PLANIFICATION ET CONTRACTUALISATION

La contractualisation doit permettre un dialogue local pour s'engager collectivement dans une mise en œuvre du ZAN adaptée au territoire.

En complémentarité avec la planification, l'engagement dans un contrat doit permettre d'étayer le bien fondé du projet de territoire en termes de :

- **Sincérité** de la collectivité par son engagement à réaliser des opérations de renaturation pour compenser l'artificialisation et, ou des opérations de renouvellement urbain, dépollution permettant de réduire l'artificialisation induite pour répondre aux besoins du territoire.
- **Faisabilité** de la trajectoire de sobriété foncière inscrite dans le PLUi ou le SCoT, au regard des opérations à réaliser (renaturation, renouvellement urbain, dépollution...), des besoins en financement et ingénierie, et de l'implication des différents acteurs pour la réalisation de ces opérations.

Ainsi étayé, le projet de territoire pourrait justifier de mobiliser toutes les marges de manœuvre laissées par la loi pour l'application du rapport de compatibilité et de prise en compte dans la traduction du document de planification régionale et du SCoT. Le contrat ne permettrait pas de déroger au document *supra*.

Ce contrat ne suivrait pas un modèle unique mais serait un outil à mobiliser autant que de besoin, dans une configuration spécifique à chaque territoire.

Mobiliser toutes les marges de manœuvre pour garantir une mise en œuvre efficiente de l'objectif national

La modération de la consommation d'espace n'est pas nouvelle dans les politiques d'urbanisme. Mais la définition d'une enveloppe finie au niveau national implique une répartition des droits à artificialiser entre les territoires, et de ce fait un caractère figé de ces droits pour que chaque territoire puisse effectivement compter sur les droits acquis à l'issue des arbitrages régionaux et locaux.

Pour autant les territoires doivent pouvoir poursuivre leur constante adaptation aux enjeux sociaux, économiques et environnementaux et être résilients.

Les documents de planification régionale et le SCoT s'imposent aux documents *infra* avec un rapport de prise en compte ou un rapport de compatibilité qui laissent une marge de manœuvre⁷. **Un engagement contractuel devrait permettre de mobiliser cette marge de manœuvre au niveau local, tout en maintenant à terme la trajectoire de ZAN posée au niveau national.**

EXEMPLES DE MISE ŒUVRE ENVISAGÉS, QUI DÉPENDRONT AUSSI DE LA RÉDACTION SPÉCIFIQUE DE CHAQUE DOCUMENT DE PLANIFICATION RÉGIONALE OU SCOT :

- **Un contrat pour adapter dans le temps la trajectoire de sobriété foncière.** Ce contrat pourrait acter un engagement de l'intercommunalité à compenser une consommation d'espace importante par une réduction au cours des années suivantes ou par des travaux de renaturation. Plusieurs objets pourraient être pré fléchés pour cela :
 - * L'implantation d'unités industrielles valorisant l'utilisation d'une ressource naturelle renouvelable, concourant à la transition énergétique ou relevant de l'indépendance nationale qui n'aurait pas l'envergure suffisante pour être inscrit dans le SRADDET parmi les grands projets,
 - * L'accueil de constructions liées à un projet d'envergure régionale ou nationale, par exemple les logements destinés à l'accueil des employés d'un site d'activités d'envergure régionale.
- **Un contrat pour adapter dans l'espace la répartition des possibilités d'artificialisation.**
 - * Un contrat devrait permettre d'acter un transfert des possibilités d'artificialisation entre territoires, avec le cas échéant avec une contrepartie au renoncement à l'artificialisation.
 - * Un contrat devrait permettre d'acter le transfert des possibilités d'artificialisation vers les territoires qui disposeraient de peu ou pas de possibilité du fait d'une absence de consommation d'espace la décennie passée.

⁷ *Articuler SCoT et PLU(i)* Guide juridique et méthodologique Fédération des SCoT et Intercommunalités de France (AdCF) 2020 <https://www.intercommunalites.fr/publications/articuler-scot-et-plui-guide-juridique-et-methodologique/>

Mettre en commun des moyens pour la réalisation des opérations nécessaires au suivi de la trajectoire ZAN

Les aménagements en renouvellement urbain ou appelant une compensation par renaturation seront plus complexes et plus onéreux que la plupart des projets lancés à ce jour.

La planification seule ne suffira pas à engager ce changement qui appelle à mettre en commun les moyens d'actions (ingénierie, financement, portage foncier ou dispositifs d'observation).

EXEMPLE DE MISE ŒUVRE

- **Un contrat pour acter la contribution des différentes parties (Etat, intercommunalités, région...) dans cette mise en commun de moyens**

METTRE LA FISCALITÉ AU SERVICE DU ZAN

La perspective d'une réduction de la consommation foncière pourrait donner lieu à une fiscalité moins rémunératrice et avoir un effet sur les recettes fiscales des collectivités du bloc local à court ou moyen terme. Si l'on considère que la fiscalité s'inscrit dans une logique de rendement, l'arrivée de nouveaux logements ou l'installation de nouvelles entreprises est supposée accompagner le financement des services induits par les habitants supplémentaires (écoles, équipements et services de proximité...), ou encore des aménagements urbains spécifiques concernant les entreprises (voirie, déplacements des salariés...). Dès lors, les collectivités qui envisageaient de se développer selon un mode extensif, consommateur d'espaces naturels, agricole ou forestier (NAF) pourraient voir ce modèle remis en question.

La large panoplie d'outils fiscaux et de taxes d'urbanisme à la disposition des collectivités est-elle aujourd'hui en mesure d'accompagner ces changements ?

Aujourd'hui, la fiscalité de l'aménagement mobilise les comportements sur deux types de logiques, une « incitation à faire » et à favoriser la densification des espaces et une « incitation à ne pas faire » c'est-à-dire à ne pas consommer de ressources foncières naturelles.

La taxe foncière joue désormais un rôle pivot après les nombreux ajustements opérés sur le panier de ressources des collectivités du bloc local au cours de la dernière décennie (suppression de la TH, réduction de moitié des valeurs locatives industrielles, suppression de la CVAE). Selon la Cour des comptes la hausse du produit de la taxe sur le foncier bâti entre 2016 et 2020 (+10,4 %) repose pour l'essentiel sur l'évolution des bases. Plusieurs facteurs expliquent cette progression: un effet volume du fait des nouvelles constructions, des sorties d'exonération (logement social en particulier) mais aussi un effet revalorisation forfaitaire annuelle⁸. Concernant l'implication des constructions nouvelles sur la progression des assiettes, il est difficile de faire la part entre la progression liée à des opérations artificialisantes, de celles touchant le tissu urbain existant.

Pour autant la mise en œuvre du ZAN pose la question du rendement futur de la fiscalité locale, foncier bâti mais aussi CFE, TEOM, THRS... En outre la territorialisation à venir des « droits à artificialiser » va redistribuer entre collectivités les perspectives de croissance de leurs assiettes fiscales, avec des différences territoriales très marquées.

Certes, si l'on prend en compte la mise en application très progressive du ZAN, ces effets seront dilués dans le temps, mais ils impliquent une adaptation du modèle fiscal actuel pour accompagner les changements.

Les élus d'Intercommunalités de France conduisent actuellement une réflexion, aidés d'experts en plusieurs domaines, visant à déboucher sur des propositions afin de mettre ces outils fiscaux au service des nouveaux modes de développement.

Plusieurs directions sont à l'étude :

La simplification des dispositifs fiscaux existants

La fiscalité en lien avec le foncier et l'aménagement est foisonnant. C'est un ensemble complexe constitué de très nombreux dispositifs, dont certains très anciens. De nombreuses situations et acteurs sont impliqués. Les nombreux ajustements opérés au cours des dernières années sur ces dispositifs ont contribué à brouiller la lisibilité de ces outils, les objectifs poursuivis et à diminuer leur efficacité.

L'adaptation de la fiscalité locale aux perspectives du ZAN

La fiscalité de stock (taxe sur foncier bâti et CFE principalement) reste une ressource essentielle pour les collectivités du bloc local. Les opérations de densification (construction de logements de bureaux, reprise de friches ...), devraient permettre aux collectivités de maintenir une certaine dynamique fiscale. A ce titre il est essentiel que les valeurs locatives fassent l'objet d'une actualisation en lien avec la réalité économiques des marchés immobiliers. On ne peut que regretter que la loi de finances pour 2023 ait repoussé une nouvelle fois l'actualisation des valeurs locatives des locaux d'habitation. Cette révision doit urgemment être remise à l'agenda.

Le foncier non bâti est aujourd'hui d'une rentabilité très faible et pousse à l'artificialisation, tout comme le modèle économique du monde agricole qui pousse au classement de parcelles naturelles en zone constructible. Il convient de revoir en profondeur l'assiette du foncier non bâti.

Une plus grande incitation à la densification via des outils fiscaux adaptés

Actuellement il n'y a pas de signal prix entre utilisation d'un foncier vierge et l'utilisation d'un foncier déjà artificialisé, devant être réhabilité et plus coûteux. Il conviendrait de mieux inciter à l'utilisation du foncier déjà artificialisé.

Identifier de nouvelles perspectives de recettes

Notamment pour financer à partir de 2030, d'éventuelles compensations à l'artificialisation.

⁸ Les bases de foncier bâti sont indexées sur l'évolution annuelle de l'indice des prix à la consommation harmonisée (IPCH) pour ce qui est bases sur les locaux d'habitation, soit 70 % des bases

CONTACTS

RÉDACTION

Carole Ropars, responsable du pôle Environnement et Aménagement, conseillère Urbanisme Mobilités Gestion des risques, Intercommunalités de France

Claire Delpech, responsable de pôle Finances / fiscalité, Intercommunalités de France

RELECTURE

Floriane Boulay, directrice générale, Intercommunalités de France

RÉALISATION GRAPHIQUE ET CRÉDITS PHOTOS

Mathilde Lemée, chef de projets évènementiels et coordinatrice éditoriale des études, Intercommunalités de France

CARTOGRAPHIE

Yoann Jacquet, responsable de la communication institutionnelle et des relations presse, Intercommunalités de France

Crédit photo : @ Julien Couanon