Dossier de presse

Projet de loi Climat et Résilience
Lutte contre l'artificialisation des sols

Conférence de presse
Mardi 16 mars 2021

Médiatisé par la Convention Citoyenne pour le Climat, le projet de loi « Climat et Résilience » du Gouvernement porte sur des thèmes simples à percevoir, comme éviter de prendre l'avion pour une réunion de travail à Bordeaux quand on habite Paris, réguler la circulation des voitures les plus polluantes, encourager une agriculture moins consommatrice d'engrais et de pesticides, ou encore préserver les zones naturelles.

En matière de construction, le texte prévoit de freiner drastiquement l'ouverture à l'urbanisation tout en privilégiant la mobilisation des logements vacants et le recyclage des friches pour répondre aux besoins en logements. Guidée par une ambition de sobriété foncière, **cette trajectoire sous-tend la nécessité de densifier les villes et élève la lutte contre l'artificialisation au rang d'objectif général du droit de l'urbanisme**.

Si l'UNAM partage les objectifs de sobriété foncière et de préservation de la biodiversité poursuivis par le projet de loi, elle dénonce ses modalités de mise en œuvre qui, faute de pragmatisme, fragiliseront les territoires et donneront lieu une crise immobilière majeure. Parmi les critiques adressées au projet de loi :

- **Une négation des aspirations des Français en matière d'habitat** en raison de la priorité donnée à la densification urbaine ;
- **Une flambée généralisée des prix de l'immobilier** portant atteinte au pouvoir d'achat des Français, sachant que plus d'un ménage sur deux n'a pas aujourd'hui les moyens d'accéder à la propriété ;
- **Une pression exercée sur les élus** et les mécanismes de contrôle des documents d'urbanisme **qui risque paralyser la chaine de planification** ;
- **Un blocage du marché immobilier** qui freinera la relance et ne permettra pas de répondre aux besoins de logements : même la réaffectation théorique de tout le parc de logements actuellement vacants ne comblerait qu'à peine 20% des besoins urgents en logement sur les dix prochaines années. Le surcout lié à la récupération des friches, avec un doublement, voire le triplement des prix des terrains, obérera quant à lui la capacité des opérateurs à produire du logement abordable.

Illustration du décalage entre l'administration centrale, convaincue d'agir dans le bon sens, et les acteurs de l'aménagement, sur le terrain, le projet de loi ne peut pas raisonnablement être adopté en l'état. Dans un contexte de crise économique majeure, de crise sociale et de crise du pouvoir d'achat, **le marché ne pourra pas encaisser un nouveau recul de la construction, déjà affectée par la crise sanitaire et les élections municipales**.

Face aux enjeux climatiques et du logement, l'UNAM plaide pour une approche pragmatique autour de 4 idées maîtresses :

- **Territorialiser les objectifs** pour répondre à la diversité des besoins et rationaliser la production.
- **Apporter une définition opérationnelle et précise de l'artificialisation** pour ne pas pénaliser les projets qui sanctuarisent les ENAF dans leur périmètre.
- **Mieux encadrer la construction à l'échelle** du bâti (RE 2020) et celle **du territoire par un renforcement des fondamentaux du permis d'aménager** (diagnostic foncier, étude de densification, volet bioclimatique).
- **Consacrer le principe d'un urbanisme contractualisé avec les élus locaux et les opérateurs par la mobilisation et l'adaptation des outils disponibles** : la **déclaration de projets**, le temps de conduire la modification des documents d'urbanisme à son terme, les **Contrats de Relance et de Transition Écologique** (CRTE) et les **Opérations de Revitalisation Territoriale** (ORT) pour accélérer les projets.

Sommaire

1. Le projet de loi en 10 points techniques sur le volet artificialisation 3
2. Les problèmes posés par la rédaction du texte 4
3. Les propositions de l'Unam 8

1. Le projet de loi en 10 points techniques sur le volet artificialisation

Articulé autour des articles 47 à 58, le projet de loi :

i. inscrit la **division par deux du rythme d'artificialisation** dans les SRADDET (article 49).

ii. arrête une **définition de l'artificialisation** par l'occupation ou l'usage qui affecte durablement toute ou partie des fonctions des sols (article 48).

iii. confie à l'administration la mission de **fixer par décret les conditions d'application** nécessaires à la mise en œuvre de la définition (article 48).

iv. **conditionne l'ouverture à l'urbanisation à la mobilisation préalable des fonciers déjà urbanisés** ou artificialisés et à la reconversion des friches (article 49).

v. instaure une **étude de densification** pour toute ouverture à l'urbanisation décidée au niveau des SCOT, pour démontrer l'impossibilité de répondre aux besoins démographiques et économiques pour les zones déjà urbanisées (article 49).

vi. impose une **mise en compatibilité de toute la chaîne de planification** au 1er juillet 2025, avec un engagement des procédures dans les 6 mois suivants l'adoption du texte (article 49).

vii. donne la possibilité au Gouvernement de **légiférer par ordonnance pour renforcer et rationnaliser les critères d'ouverture à l'urbanisation** pour, dans un délai de 9 mois après la promulgation de la loi (article 55) :

- ouvrir des possibilités de dérogations au PLU au profit des projets sobres en foncier,
- introduire des objectifs de sobriété foncière dans les PLH et PDU,
- décomplexifier les procédures d'urbanisme et environnementales pour accélérer les procédures de ZAC, la délivrance des PA et des PC dans le périmètre des OIN, des GOU, de ORT et en secteur artificialisés.

viii. oblige les maîtres d'ouvrage à **étudier le potentiel de réversibilité des bâtiments** pour les demandes de permis de construire déposées après le 1er janvier 2023 (article 54).

ix. fixe un objectif de couvrir au moins 30% du territoire national et des espaces maritimes par des aires protégées (article 56).

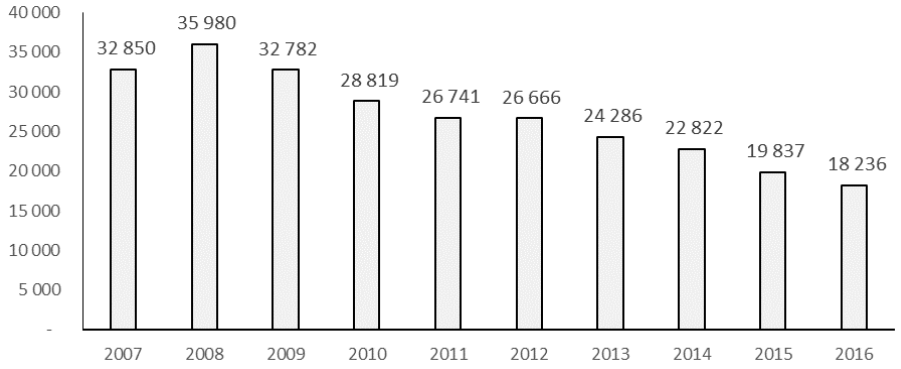
x. pose un principe d'**interdiction d'implantation de nouvelles exploitations commerciales** se traduisant par une artificialisation (article 52).

2. Les problèmes posés par la rédaction du texte

2.1. La réduction par deux du rythme de l'artificialisation : une contrainte à rebours des besoins en matière de logements.

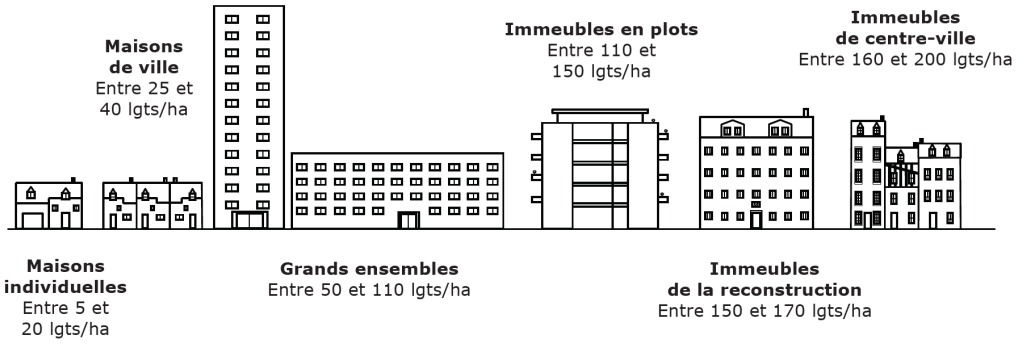
Selon l'enquête Teruti-Lucas, 2 136 326 ha de terrains artificialisés (21 360 km²) sont dédiés à l'habitat. Ces terrains recouvrent 3.9% des 543 940 km² du territoire. Ils concentrent de l'ordre de 36 millions de logements (résidences principales, résidences secondaires et logements vacants), soit 17 logements à l'hectare. En retenant à partir de ce constat qu'un hectare est mobilisé en moyenne pour la construction de 17 logements, la production annuelle de 400 000 unités[1] sous tendrait la consommation de 23 500 ha (= 400 000/17). Un résultat cohérent avec le rythme d'artificialisation annuel qui s'établit, toujours selon les données Teruti-Lucas, à 20 000 ha par an (soit 20 logements à l'hectare) ou encore avec la consommation annuelle d'ENAF pour l'habitat établie à partir des fichiers DVF (graphique 1).

Graphique 1 : Consommation annuelle d'ENAF pour l'habitat (en ha) – Cerema (2018)

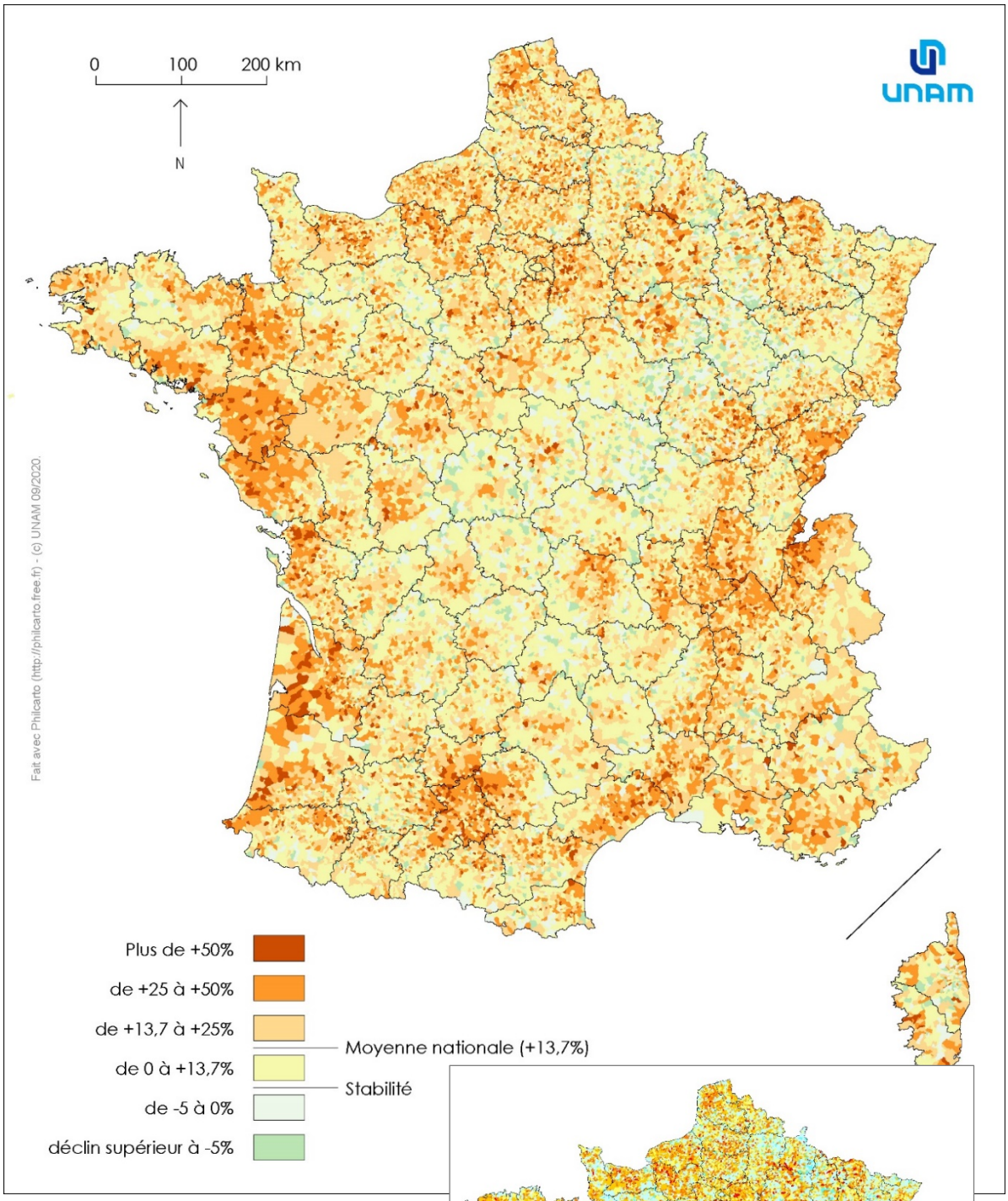


En décidant de réduire par deux le rythme de l'artificialisation, 10 000 ha par an seraient donc urbanisables à l'horizon 2030. Un objectif qui porterait une densité de construction de 40 logements par hectare. Appliqué sans discernement, cela reviendrait à considérer qu'**il ne sera plus possible de construire des logements individuels sur certains territoires** (graphique 2).et de répondre à la diversité des besoins (carte 1).

Graphique 2 : Les différentes densités de construction – Aucame (2008)



[1] La demande potentielle de logements devrait s'élever à +4,1 millions de logements à l'horizon 2030. Un chiffre qui prend en compte : La croissance démographique de la population française avec une perspective consolidée à 70,5 millions d'habitants en 2030 (dont 66,3 millions en métropole), contre 66,9 millions aujourd'hui : +1,3 millions de logements nécessaires. La baisse constante du taux d'occupation des logements en lien avec le « desserrement » des ménages (croissance des ménages monoparentaux et de personnes âgées seules) : +1,7 millions de logements nécessaires. La croissance de la vacance immobilière : +830 000 logements nécessaires pour remplacer les logements exclus du marché (logements vétustes, absence de relocation). Les besoins en matière de renouvellement du parc immobilier en raison des sorties de bâtiments hors du secteur du logement (démolitions, désaffectations) : +290 000 logements nécessaires.
Source : UNAM, 2021, L'utilisation du foncier pour le logement à l'horizon 2030. Besoins et préconisations, Rapport scientifique (26p.).

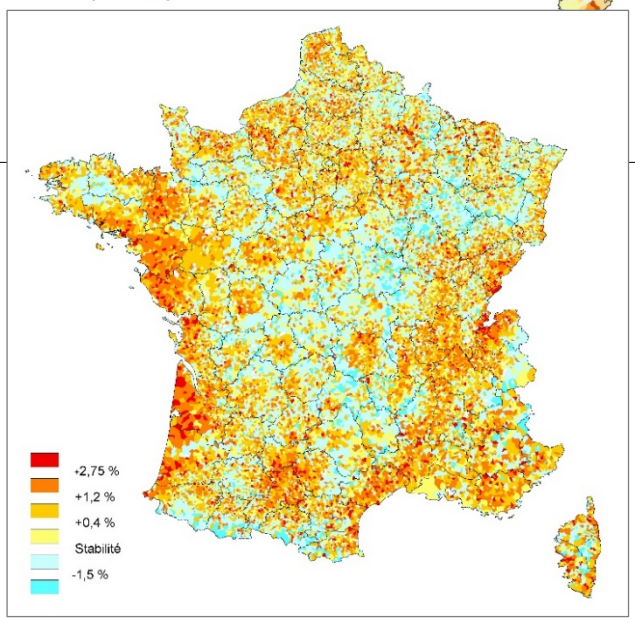


Carte 1 (ci-dessus) : accroissement prévisible du parc de logements par commune en France métropolitaine, période 2017-2030

Sources : Données INSEE, période 2007-2017 ; Base Filocom, 2010-2014.

Carte 2 (ci-contre) : accroissement démographique annuel prévisible par commune, période 2017-2030, en %

Source : INSEE, 2020 (extrapolation linéaire de la tendance 2007-2017).



2.2. La priorité donnée à la densité et à la reconstruction de la ville sur la ville ne répond pas aux attentes des Français

- **54% des Français préfèrent des villes moins denses**, quitte à vivre plus loin des centres[2]
- Le rejet de la densité concerne toutes les catégories de population, sans distinction entre celles qui vivent dans une commune rurale (57%) ou dans les grandes agglomérations (54%).
- **60% des Français souhaiteraient dans l'idéal vivre dans une petite ville** (31%) **ou un petit village** (29%) pour se rapprocher de la nature.
- Cet idéal est porté par le sentiment que les petites communes offrent une meilleure qualité de vie ou une proximité à la nature, sans oublier l'opportunité d'avoir un logement plus abordable et plus grand.
- 74% des habitants des communes rurales déclarent vouloir y rester.

2.3. La densité est un motif de sanction des élus

- Les élus sont électoralement sanctionnés lorsqu'ils imposent une densité refusée.
- Ils sont contraints de renégocier ou de reporter leurs projets de construction sous la pression des recours administratifs.
- **Seuls 33% des maires des communes de 2 000 à 20 000 habitants sont favorables à des villes denses**.

2.4. Une définition de l'artificialisation impossible à appréhender

- La définition de l'artificialisation est fondée sur u**n critère de l'affectation des fonctions des sols qui n'est pas connu par le droit de l'urbanisme**.
- Sans plus de précisions, le projet de loi ne procure aucune visibilité sur la traduction opérationnelle du concept, d'autant que la mesure de la consommation de foncier pour la construction demeure, à ce jour, une tâche méthodologique complexe et imprécise.

2.5. Une planification retirée aux élus communaux et intercommunaux

- Le texte apparaît antagoniste avec l'ambition assignée au projet de loi 4D qui met l'accent sur la différenciation entre les territoires et la décentralisation.
- Aucun article ne reprend l'exposé des motifs qui insiste sur la volonté de donner plus de pouvoir aux élus locaux pour réglementer et expérimenter.
- **La totale liberté laissée au pouvoir réglementaire pour décliner les idées générales annoncées en matière de planification (article 48) est contraire à la Constitution** qui confère à la loi (article 34) la mission de définir les principes fondamentaux garantissant la libre administration des collectivités (article 72, alinéa 3).

2.6. La mobilisation du foncier déjà artificialisé comme préalable à l'ouverture à l'urbanisation pénalise le modèle économique de l'aménagement des territoires

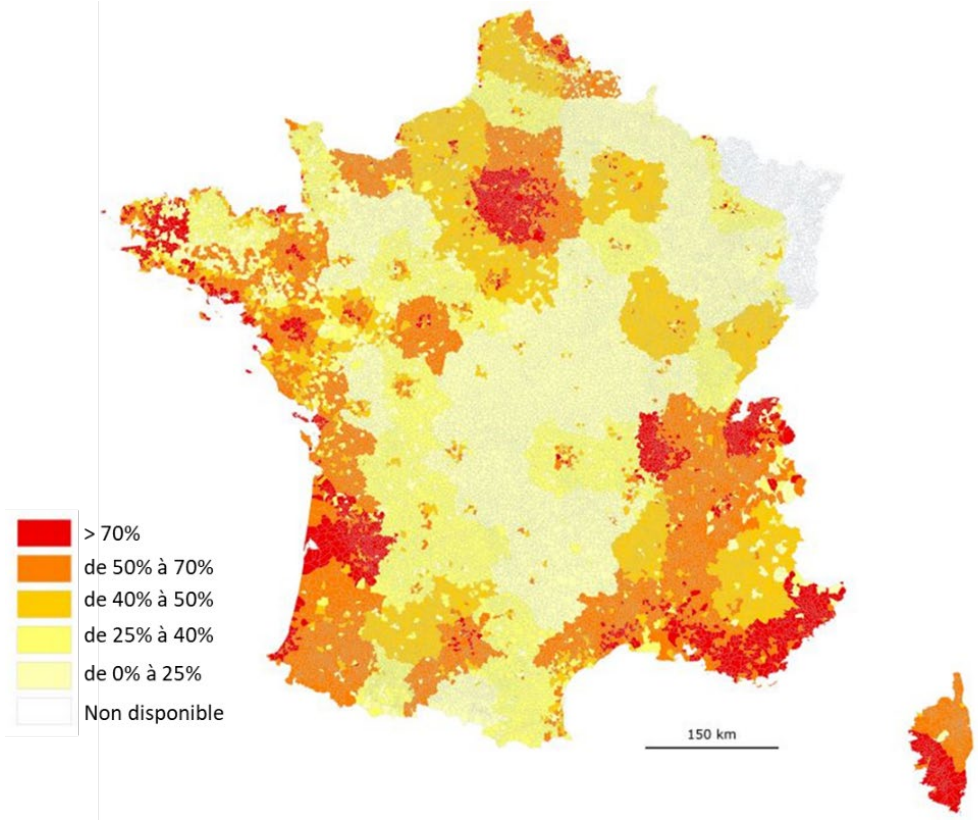
- Ce préalable annihile toute possibilité de pratiquer des péréquations entre secteurs ouverts à l'urbanisation (pour tenir compte de la complexité et du poids des opérations de restructuration).
- Les inévitables délaissés bloqueront les projets des élus.

[2] OpinionWay pour Fédération des SCOT &Unam (janvier 2021)

2.7. Une atteinte au pouvoir d'achat des ménages : le projet de loi fait planer le risque d'une hausse des prix de l'immobilier.

Carte 3 : Part des ménages exclus de l'accession propriété[3]

Sources : DVF, Insee, ERFS, calculs Unam (2021)



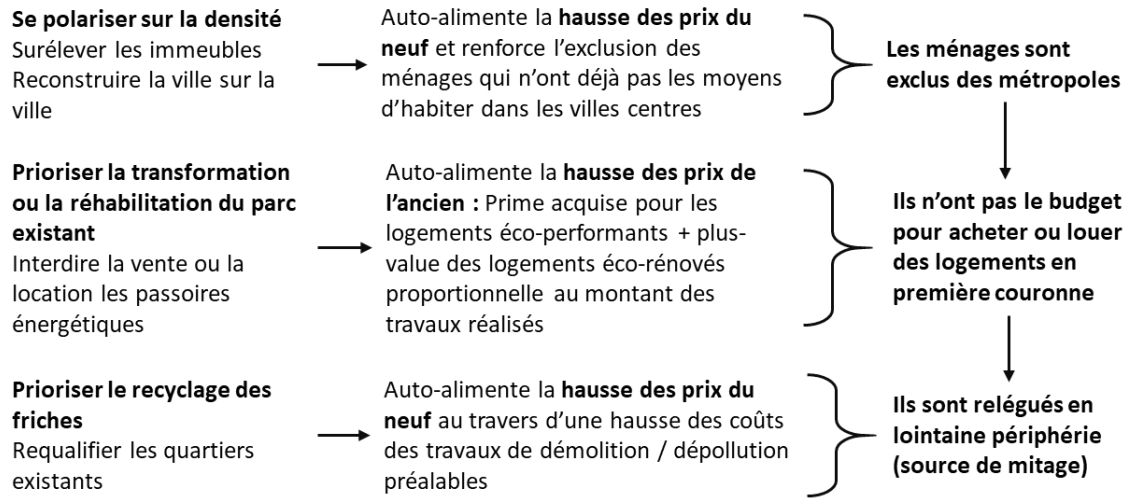
- La raréfaction des terrains, déjà accentuée sous l'effet des déclassements de fonciers constatés, entrainera une flambée des **prix du foncier**.
- Une hausse des coûts de construction associée au recyclage des friches ou la transformation du parc existant fera augmenter les **prix du neuf**, déjà impactés par la RE 2020.
- Une interdiction pour les bailleurs de louer des logements des classes F et G, conjuguée à la disparition progressive du Pinel, entrainera une contraction de l'offre locative et une hausse des **prix des loyers**.
- Les coûts de rénovation énergétique des bâtiments et la recherche de plus-values par les propriétaires de logements éco-performants, alimenteront de nouvelles hausses des **prix de l'ancien**.
- L'augmentation généralisée des prix ne laissera pas d'autres choix aux pouvoirs publics que de subventionner la demande pour aider les ménages à se loger ou réaliser des travaux d'éco-rénovation.

[3] La part des ménages exclus de la propriété correspond ici au % des ménages dont le revenu disponible n'est pas suffisant pour obtenir un crédit, hors apport personnel, afin de financer l'achat d'un appartement ou d'une maison au prix moyen des transactions réalisées en 2019 et le 1er semestre 2020 sur une commune donnée. Les prix moyens sont corrigés des effets de structure à l'échelle de la commune ou ici redressés à l'échelle du département lorsque les échantillons ne sont pas représentatifs.

2.8. Un étalement urbain qui ne sera pas endigué.

- Par le seul jeu d'un objectif quantitatif, le projet de risque d'avoir un résultat contraire à celui recherché.
- La lutte contre l'artificialisation des sols pourrait se transformer en puissant facteur d'étalement urbain.

Graphique 2 : ZAN, un nouveau facteur de l'étalement urbain



Source : Unam (2021)

3. Les propositions de l'Unam

3.1. Donner une définition précise de l'artificialisation

La définition de l'artificialisation résultant du projet de loi articulée autour de l'occupation ou l'usage des sols affectant durablement tout ou partie de leurs fonctions, ne coïncide avec aucun des concepts retenus par le droit de l'urbanisme[4].

L'Unam propose de définir l'artificialisation (article 48) autour de deux critères cumulatifs, celui de la réduction des espaces naturels, agricoles et forestiers, et celui de l'imperméabilisation des sols.

Une telle définition serait conforme à l'esprit du texte, sans pénaliser la création des jardins ou des espaces verts en milieu urbain, ni la mobilisation d'enclaves en secteur urbanisé (dents creuses).

3.2. Se référer au principe de sobriété foncière

Le projet de loi ne définit pas la notion « d'absence de toute artificialisation nette des sols ». Il est donc proposé de la remplacer par celle de « sobriété foncière », déjà connue et retenue par les référentiels juridiques (pacte pour la relance de la construction durable, circulaire aux préfets du 29 juillet 2019).

[4] Exemple : si les surfaces de pleine terre n'entrent pas dans le champ de l'artificialisation, cela permet de réduire la surface des terrains artificialisés dans le cadre des opérations réalisées en extension urbaine (par soustraction des espaces verts). Mais dans ce cas, la construction en dent creuse située dans l'enveloppe urbaine existante serait assimilée à de l'artificialisation. Un résultat inverse à celui recherché : densifier serait alors contraire à la lutte contre l'artificialisation.

Cette notion pourrait aisément s'adapter au niveau local par comparaison avec la densité moyenne pratiquée sur le territoire concerné au cours des dix dernières années. Cela supposerait de préserver au mieux les attributions des élus locaux en matière de planification.

3.3. Transformer la lutte contre l'artificialisation en objectif national assorti d'une application territorialisée

Le projet de loi propose une division par deux du rythme d'artificialisation des sols sans préciser l'échelle de détermination de cet objectif.

L'Unam propose de préciser que l'objectif s'apprécie globalement à l'échelle nationale en pratiquant une différenciation territoriale selon la réalité des besoins et économiques rencontrés au niveau local., pour ne sous-estimer les besoins de construction sur les territoires en déprise démographique.

3.4. Territorialiser et contractualiser la planification urbaine

L'Unam souhaite promouvoir la contractualisation de la planification urbaine (article 49) pour permettre aux élus, dans une logique de territorialisation de l'objectif de lutte contre l'artificialisation, de décider des ouvertures à l'urbanisation fondées sur opérations d'aménagement d'ensemble, au besoin en déclinant les contrats territoriaux de relance et de transition écologique (CRTE) en contrats d'aménagement et de développement (CAD portés par les associations d'élus).

3.5. Donner aux élus le temps de traduire la future loi Climat et Résilience dans leurs documents de planification

Le projet de loi impose d'intégrer les dispositions de la future loi au plus tard le 1er juillet 2004 pour les schémas de cohérence territoriale et le 1er juillet 2025 pour les plans locaux d'urbanisme.

Ces impératifs calendaires sont assortis de deux sanctions (sans limite de temps) : une suspension de toute possibilité d'ouverture à urbanisation et une interdiction de délivrer des autorisations d'urbanisme.

Les professionnels de l'aménagement et les services instructeurs savent que les échéances imparties ne sont pas réalistes. Les bureaux d'étude ne pourront matériellement répondre simultanément aux demandes de l'ensemble des collectivités

L'Unam a alerté sur les effets dramatiques de ces dispositions punitives dont elle demande la suppression.

3.6. Compléter la définition des opérations d'aménagement d'ensemble

L'Unam propose de compléter la définition des opérations d'aménagement (article L. 300-1 du Code de l'urbanisme), autour d'une vision politique et d'un projet de territoire répondant à l'impératif de sauvegarde environnementale.

Cette nouvelle définition participerait de projets structurés intégrant les fonctions du sol (production alimentaire, biodiversité pour la santé, stockage carbone, résilience climatique), assortis d'une programmation élargie sanctuarisant des espaces naturels, agricoles et forestiers éventuellement renaturés dans le périmètre de l'opération, aux côtés des autres fonctionnalités : habitat, recyclage urbain, préservation et restauration de la biodiversité dans les parcs et jardins, activités, services, commerces, santé, mobilité, circuits courts, intelligence énergétique, ...

Elle présente surtout la vertu de ne pas séparer les espaces naturels, des lieux d'habitat, de travail, d'activités commerciales et de services.

3.7. Lier l'ouverture à l'urbanisation au développement de projets d'ensemble

L'Unam estime que l'ouverture de secteurs à urbaniser doit être associée (article 48) au développement de projets d'aménagements d'ensemble (afin d'éviter la dispersion en diffus consommatrice d'espace) selon la définition retenue à l'article L 300-1 du Code de l'urbanisme qu'elle a proposé de compléter (*supra*).

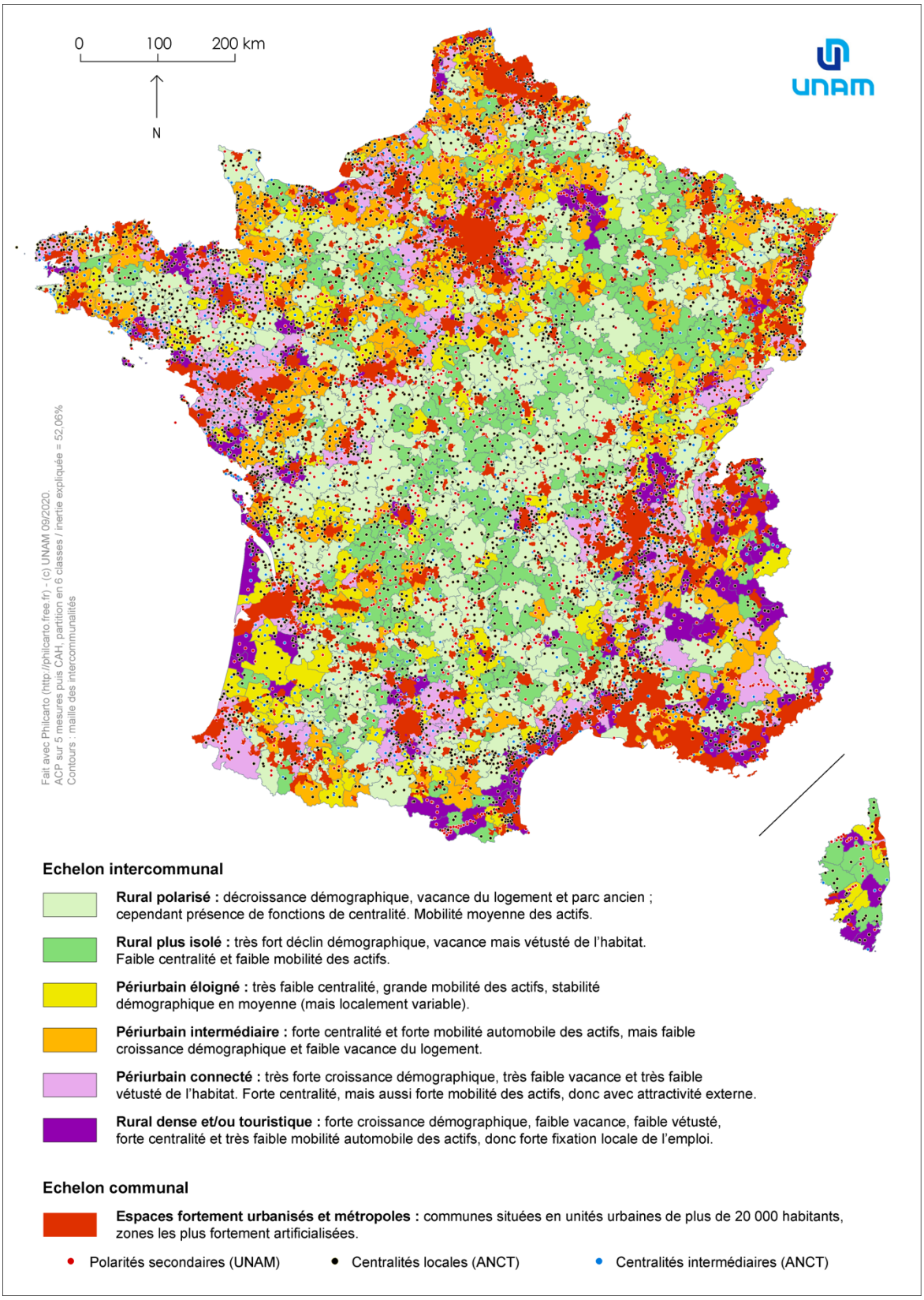
Elle répond ainsi directement à l'objectif du projet de loi (article 48) visant à maîtriser l'étalement urbain, à optimiser les densités d'habitat, à reconquérir la biodiversité en ville et à préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers.

3.8. Ne pas subordonner l'ouverture à l'urbanisation au renouvellement urbain existant

Le projet de loi crée une condition subordonnant l'ouverture à l'urbanisation à la mobilisation préalable des espaces urbanisés, artificialisés et des friches disponibles (article 49).

L'Unam préfère intégrer ces derniers à l'intérieur des projets d'aménagement d'ensemble.

Elle alerte sur le projet de loi qui entraînera, en l'état, un phénomène de surenchérissement sur les terrains immédiatement disponibles.



Carte 4 : typologie intercommunale des différentes réponses possibles à l'impératif ZAN dans les territoires – Sources : UNAM, base équipements INSEE, 2018 et ANCT/Observatoire des territoires pour la qualification statistique des intercommunalités ; ANCT, base équipements INSEE, 2017, en ne retenant que les catégories « centre local » et « centre intermédiaire », dont on a retranché les unités urbaines de plus de 20 000 habitants et les pôles déjà identifiés par la première méthode.

3.9. Rationnaliser les procédures d'urbanisme pour accélérer les projets

Le projet de loi confère au gouvernement la possibilité de légiférer par ordonnance (article 55) afin de rationaliser les procédures d'autorisation d'urbanisme et environnementale pour accélérer les projets sur les terrains déjà artificialisés, dans le périmètre des opérations de revitalisation de territoire, des grandes opérations d'urbanisme ou des opérations d'intérêt national (catégories d'opération portées par le financement de l'État).

L'Unam souhaite, dans un contexte de relance de l'économie et de la construction, de ne pas limiter l'opportunité ainsi ouverte de rationaliser les procédures d'autorisation d'urbanisme à ces seules opérations. Elle propose :

- **de renforcer les fondamentaux du permis d'aménager** et ses extensions (PUP, ASL, permis d'aménager multisites, permis d'innover) par :
    - une étude densification (habitat)
    - un diagnostic foncier (potentialités et limites afférentes aux sols)
    - un volet bioclimatique (biodiversité, potentialités énergétiques)
    - des prescriptions constructives (unité architecturale et paysagère, performance énergétique, habitat modulable et évolutif) avec l'intervention d'un architecte coordinateur.
- **de lutter contre la construction en diffus et le mitage du territoire en imposant à titre de principe le recours au permis d'aménager** (article L. 421-2 du Code de l'urbanisme) **et de n'autoriser la division foncière par déclaration préalable** (article L. 421-4) qu'à ces conditions strictes, limitées à l'existence d'un ou plusieurs bâtis destinés au logement, à l'exercice d'activités économiques ou de service public ; le permis d'aménager obligera le porteur de l'opération à se concerter avec la mairie (élus et service instructeur) sur le contenu et le périmètre du projet d'aménagement d'ensemble (habitat, activités, fonctions des sols, biodiversité, services). On évitera ainsi la division des sols par déclaration préalable (acquise tacitement après silence d'un mois) difficilement contrôlable pour les collectivités.
- **d'instaurer un permis d'aménager pré-instruit** qui reposerait sur l'idée de capitaliser la période de concertation entre l'aménageur et la collectivité qui précède le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme. Cette période de concertation est opérationnellement suivie d'un temps préparation du dossier par l'aménageur, lequel y intègre les observations exprimées par le service instructeur et par les élus. Le maire pourrait consécutivement délivrer le permis d'aménager dans un délai raccourci de plusieurs mois, dans le respect de la compétence qui lui est dévolue à l'article L. 422.1 du Code de l'urbanisme, et serait par ailleurs toujours investi du droit de procéder à son retrait dans les conditions prévues à l'article L. 424-4 du Code de l'urbanisme.
- **de promouvoir un aménagement structurant de projets urbains complets et, à cette fin, d'accélérer le montage financier au moyen de garanties d'achèvement** (article R. 442-13 du Code de l'urbanisme) pour chacune des tranches (prémunissant la collectivité contre le risque de défaillance de l'aménageur dans l'achèvement des travaux en cause). Actuellement, les établissements financiers qui délivrent les garanties, appréhendent l'opération d'aménagement comme un tout indivisible. Cette situation complexifie et retarde le montage des projets d'urbanisme.
- **de délivrer les permis de construire dès que le permis d'aménager est purgé de tout recours afin d'accélérer le processus de production de logements.** Cette possibilité est actuellement exclue dans le cas des maisons individuelles (article R. 442-18 du Code de l'urbanisme). Une telle possibilité serait assortie d'une garantie financière d'achèvement et d'un planning de livraison accompagné de l'attestation de surface de plancher aux fins de sécuriser juridiquement les clients.