

Pour aller plus loin - Foire aux questions sur le ZAN

Juin 2024



Table des matières

Questions pratiques (le ZAN dans les communes)	3
1) Comment utiliser les outils en ligne donnant les chiffres de la consommation foncière ?	3
2) Quelle forme doit prendre le rapport triennal sur l'artificialisation ?	4
3) D'après la loi climat et résilience, le point de départ de la trajectoire ZAN est la date de promulgation de la loi, autrement dit le 22 août 2021. Est-ce bien celle-ci la date charnière entre « consommation passée » et « consommation future » ?	4
4) Est-ce qu'un document d'urbanisme devra forcément faire l'objet d'une évolution pour être considéré comme compatible ou pourra-t-il être considéré comme compatible s'il s'avère que les potentialités de consommation d'ENAF et d'artificialisation sont sous le plafond du maximum fixé par le SCoT ?	5
5) Comment motiver le « sursis à statuer ZAN » ?	5
6) Est-ce qu'il faut oublier la notion d'artificialisation entendue comme perte des fonctions écologique des sols ou altération de son potentiel agronomique ?	5
7) Dans quel cas un projet de commerce soumis à AEC (autorisation d'exploitation commerciale) qui artificialise les sols peut-il être autorisé ?	5
8) Une fois que le DOO aura fixé des objectifs de baisse de l'artificialisation (pour l'après-2031), comment quantifier les surfaces artificialisées futures dans un PLU ou une CC ?	6
9) Le photovoltaïque flottant est-il comptabilisé dans la consommation d'ENAF? Et dans l'artificialisation ?	6
10) Le droit de préemption urbain « ZAN », comment ça marche ?	6
11) Concernant le gel de la création de nouvelles zones 1AU en cas de retard d'intégration des objectifs du SRADDET dans le SCoT, quelles sont les exceptions ?	7
Autres questions (origine du « ZAN » et modulation des objectifs de baisse)	7
12) D'où vient ce principe d'obligation de résultat en matière de sobriété foncière ?	7
13) Pourquoi l'objectif global de baisse de consommation à l'échelle de la région est-il fixé à 54,5% ?	7
14) A quoi correspond l'objectif fixé par le SRADDET au SCoT du Pays Lauragais ?	11

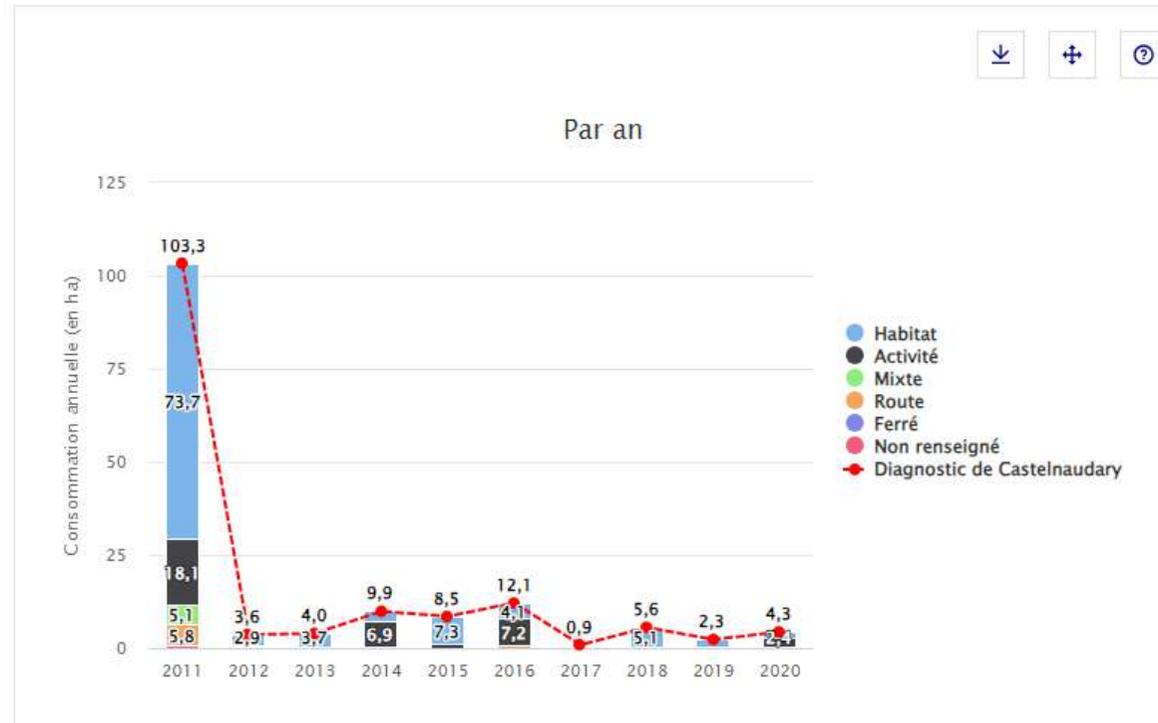
15)	Les objectifs du SRADDET seront-ils pleinement contraignants ?	14
16)	Quel est l'objectif fixé par le SRADDET pour la période 2031-2041 ?	14
17)	Comment le SCoT va-t-il lui-même fixer des objectifs aux PLU(i) et cartes communales ?	15
18)	La liste des PENE et des PER est-elle susceptible d'évoluer et si oui comment ?	15

Questions pratiques (le ZAN dans les communes)

1) Comment utiliser les outils en ligne donnant les chiffres de la consommation foncière ?

Voici les graphiques et les tableaux que l'on peut obtenir sur <https://mondiagartif.beta.gouv.fr>

Déterminants de la consommation



Données											
Déterminant	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Habitat	+73,7	+2,9	+3,7	+2,8	+7,3	+4,1	+0,5	+5,1	+2,1	+1,4	+103,6
Activité	+18,1	+0,3	+0,1	+6,9	+1,1	+7,2	+0,0	+0,4	+0,2	+2,4	+36,6
Mixte	+5,1	+0,1	+0,1	+0,2	+0,1	+0,0	+0,4	+0,0	+0,0	+0,0	+6,0
Route	+5,8	+0,3	+0,0	+0,0	+0,0	+0,9	+0,0	+0,0	+0,1	+0,5	+7,6
Ferré	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0
Non renseigné	+0,6	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+0,6
Total	+103,3	+3,6	+4,0	+9,9	+8,5	+12,1	+0,9	+5,6	+2,3	+4,3	+154,4

Option 2 : utilisation de <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

Dans le bandeau vert aller sur « Mesurer la consommation d'espaces » et dans le menu déroulant cliquer sur « Visualiser les données ». Descendre → en bas à droite, le visuel d'un tableau de bord apparaît, cliquer dessus.

2) Quelle forme doit prendre le rapport triennal sur l'artificialisation ?

Les services de l'Etat n'ont pour l'instant pas d'exigence particulière en matière de formalisme. Pour rappel, MonDiagArtif (question n°1) peut être utilisé et la loi exige un débat au sein du Conseil Municipal, acté par une délibération.

3) D'après la loi climat et résilience, le point de départ de la trajectoire ZAN est la date de promulgation de la loi, autrement dit le 22 août 2021. Est-ce bien celle-ci la date charnière entre « consommation passée » et « consommation future » ?

En réalité, il semble très difficile de se caler sur la date du 22/08/2021. En tout état de cause, les données des fichiers fonciers compilent les données au 1^{er} janvier de chaque année et le rapport sur l'artificialisation doit exprimer les chiffres de consommation d'ENAF **par année civile**. Il est donc vivement recommandé aux communes de prendre pour **date de référence le 01/01/2021**, ainsi que le fait le SRADDET en cours de révision et ainsi que le fera le SCOT.

4) Est-ce qu'un document d'urbanisme devra forcément faire l'objet d'une évolution pour être considéré comme compatible ou pourra-t-il être considéré comme compatible s'il s'avère que les potentialités de consommation d'ENAF et d'artificialisation sont sous le plafond du maximum fixé par le SCoT ?

Les DDT sont encore en réflexion sur ce point.

5) Comment motiver le « sursis à statuer ZAN » ?

La loi de juillet 2023 indique simplement que le sursis à statuer doit être fondé sur l'ampleur de la consommation résultant du projet faisant l'objet de la demande d'autorisation ou de la faiblesse des capacités résiduelles de consommation au regard des objectifs de réduction. Les DDT n'ont pas de directive plus précise que cela à donner pour le moment.

6) Est-ce qu'il faut oublier la notion d'artificialisation entendue comme perte des fonctions écologiques des sols ou altération de son potentiel agronomique ?

Oui et non. En fait il y a deux définitions de l'artificialisation :

- Celle qui vaut pour la trajectoire ZAN repose sur la nomenclature qui croise couverture et usage des sols (cf document joint au courrier),
- En revanche cette nomenclature n'a pas vocation à s'appliquer au niveau d'un projet, pour lequel l'artificialisation induite est appréciée directement au regard de l'altération durable des fonctions écologiques ainsi que du potentiel agronomique du sol, par exemple pour déterminer si un projet de commerce soumis à autorisation d'exploitation commerciale (AEC) peut être autorisé ou pas (cf question n°9).

7) Dans quel cas un projet de commerce soumis à AEC (autorisation d'exploitation commerciale) qui artificialise les sols peut-il être autorisé ?

La loi climat et résilience pose un principe général d'interdiction à l'égard des projets qui artificialisent les sols. Des dérogations sont cependant possibles pour les projets :

- en continuité des espaces urbanisés
- et dans un secteur au « type d'urbanisation adéquat »
- et qui répondent aux besoins d'un territoire
- et qui remplissent au moins une de ces quatre conditions :
 - insertion dans un secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ;
 - insertion du projet dans une opération d'aménagement au sein d'un espace déjà urbanisé, afin de favoriser notamment la mixité fonctionnelle du secteur concerné ;
 - la compensation par la transformation d'un sol artificialisé en sol non artificialisé ;

- insertion au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine identifiés dans le document d'orientation et d'objectifs du SCoT entré en vigueur avant la publication de la loi climat et résilience ou au sein d'une zone d'activité commerciale délimitée dans le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal entré en vigueur avant la publication de la même loi

8) Une fois que le DOO aura fixé des objectifs de baisse de l'artificialisation (pour l'après-2031), comment quantifier les surfaces artificialisées futures dans un PLU ou une CC ?

Le décret sur le suivi de l'artificialisation des sols précise que la qualification en surfaces artificialisées et non artificialisées **est seulement attendue pour l'évaluation du solde d'artificialisation nette des sols** (flux) dans le cadre de la fixation et du suivi des objectifs des documents de planification et d'urbanisme. Il ajoute que pour traduire ces objectifs dans le document d'urbanisme, il appartient à l'autorité compétente de construire un projet de territoire (dans le schéma de cohérence territoriale, puis dans le plan local d'urbanisme ou dans la carte communale), en conciliant les enjeux de sobriété foncière, de qualité urbaine et la réponse aux besoins de développement local. Autrement dit, il n'est pas obligatoire (car difficile) de quantifier les futures surfaces artificialisées dans les PLU et CC. Cependant, il existe un risque contentieux selon la Fédération des SCoT : pour elle, les auteurs des PLU et CC auront quand même intérêt à estimer les futures surfaces artificialisées, à partir du zonage.

9) Le photovoltaïque flottant est-il comptabilisé dans la consommation d'ENAF? Et dans l'artificialisation ?

Le décret du 29 décembre 2023 *définissant les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'ENAF* est muet sur le **photovoltaïque flottant**. Lors d'un webinar de la Fédération des SCoT, un intervenant a estimé qu'il lui paraissait difficilement concevable que ce type de projet échappe à la comptabilisation de la consommation d'ENAF ainsi qu'à celle de l'artificialisation. Le PETR a interrogé les trois DDT et la question est remontée au ministère. Elle est toujours en attente à ce jour.

10) Le droit de préemption urbain « ZAN », comment ça marche ?

Le code de l'urbanisme (article L211-1-1) dispose qu'une commune ou un EPCI compétent en matière d'urbanisme peut, par délibération motivée, délimiter au sein du plan local d'urbanisme ou de la carte communale des secteurs prioritaires à mobiliser qui présentent un potentiel foncier majeur pour favoriser l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols prévus, à l'intérieur desquels est déjà institué le droit de préemption urbain (DPU).

Ces secteurs prioritaires peuvent couvrir en particulier :

- 1° Des terrains contribuant à la préservation ou à la restauration de la nature en ville, notamment lorsqu'il s'agit de surfaces végétalisées ou naturelles situées au sein des espaces urbanisés ;
- 2° 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, et qui peuvent notamment être les zones préférentielles pour la renaturation identifiées dans le schéma de cohérence territoriale, ;
- 3° Des terrains susceptibles de contribuer au renouvellement urbain, à l'optimisation de la densité des espaces urbanisés ou à la réhabilitation des friches.

NOTA : Le DPU peut être délégué à un établissement public foncier local.

11) Concernant le gel de la création de nouvelles zones 1AU en cas de retard d'intégration des objectifs du SRADDET dans le SCoT, quelles sont les exceptions ?

Il y a une condition dans laquelle une zone 1AU peut être créée dans un PLU malgré un SCoT non « ZANisé » : si le secteur concerné était déjà classé en 2AU et ce avant le 01/07/2002. Cette condition *a priori* étrange s'explique par le fait que le législateur a fait en sorte que les conditions de gel de l'ouverture à l'urbanisation soient les mêmes que celles qui valent sur les territoires dépourvus de SCoT, où s'applique une constructibilité limitée.

Autres questions (origine du « ZAN » et modulation des objectifs de baisse)

12) D'où vient ce principe d'obligation de résultat en matière de sobriété foncière ?

Le principe d'une obligation de résultat a été proposé par la Convention citoyenne pour le climat (avec des objectifs différents de ceux fixés par la loi).

<https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pdf/ccc-rapport-final.pdf> (voir thématique « Se Loger », objectif SL3)

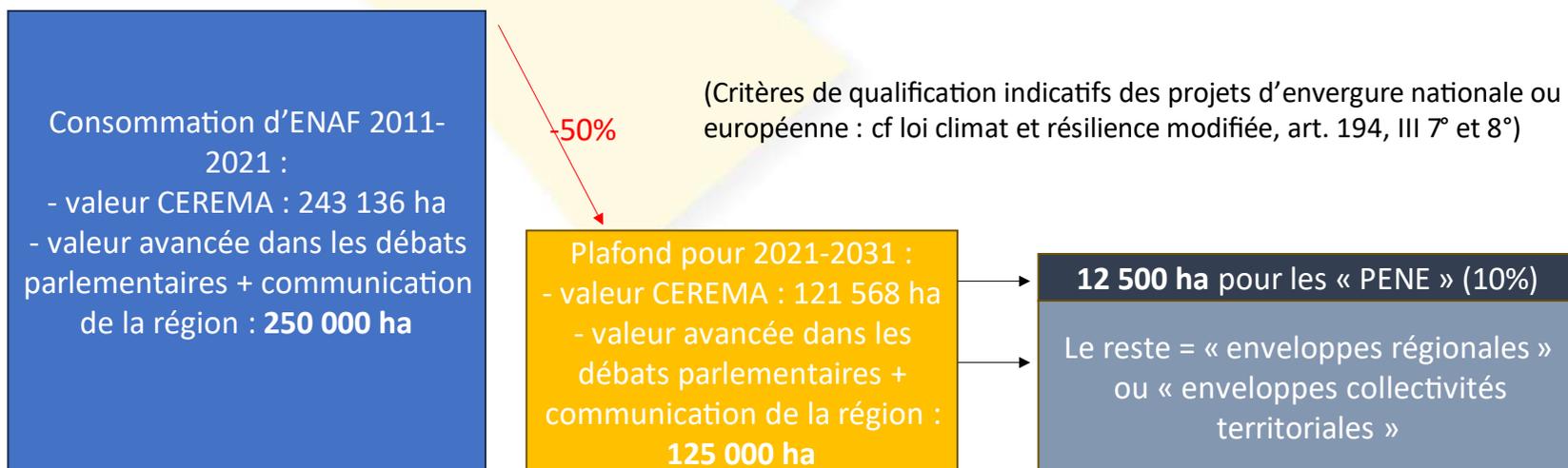
13) Pourquoi l'objectif global de baisse de consommation à l'échelle de la région est-il fixé à 54,5% ?

Ceci est dû à la mutualisation des « PENE » (projets d'envergure nationale et européenne) comme l'illustrent les diapos ci-dessous :

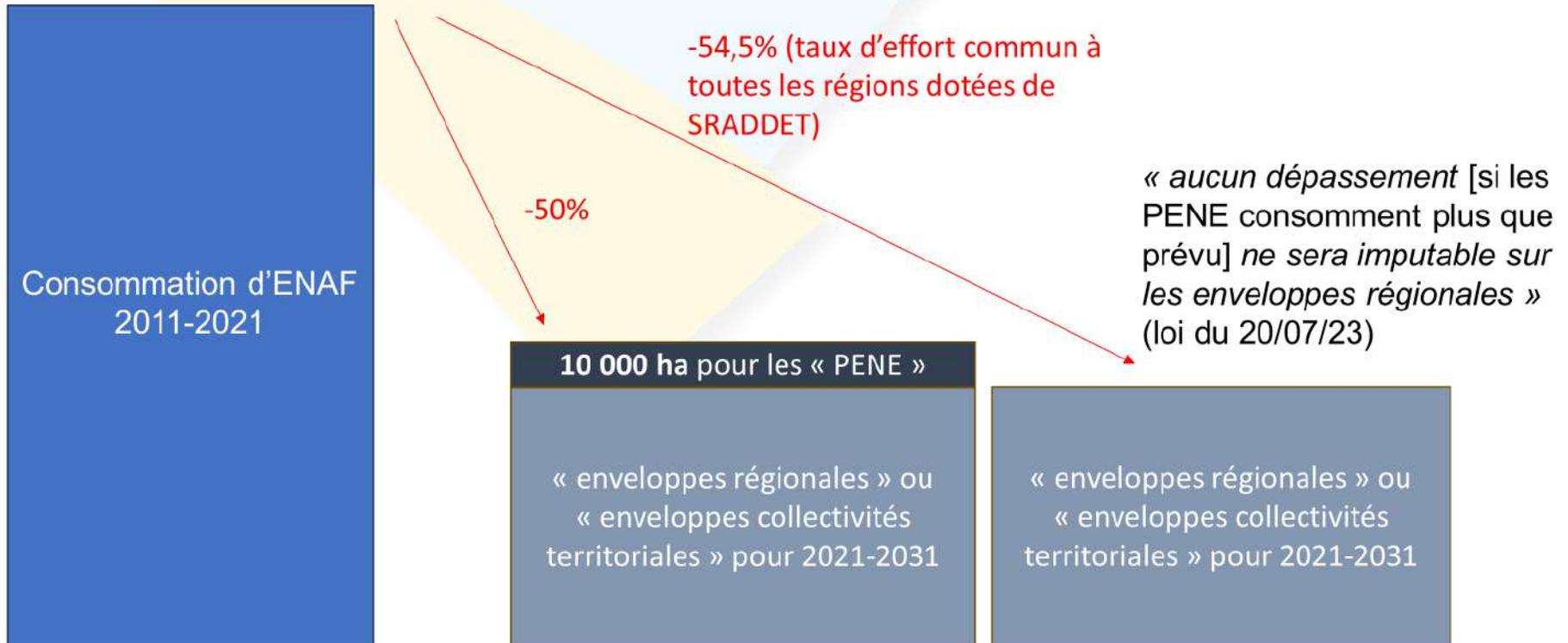
La mutualisation des « PENE » pour 2021-2031

- Un forfait national de **12 500 hectares** pour les **projets d'envergure nationale ou européenne (PENE)** dont **10 000 hectares** pour l'ensemble des régions dotées d'un **SRADDET** (le reste concerne l'Île-de-France, la Corse et les régions et départements d'Outre-Mer)

France entière :



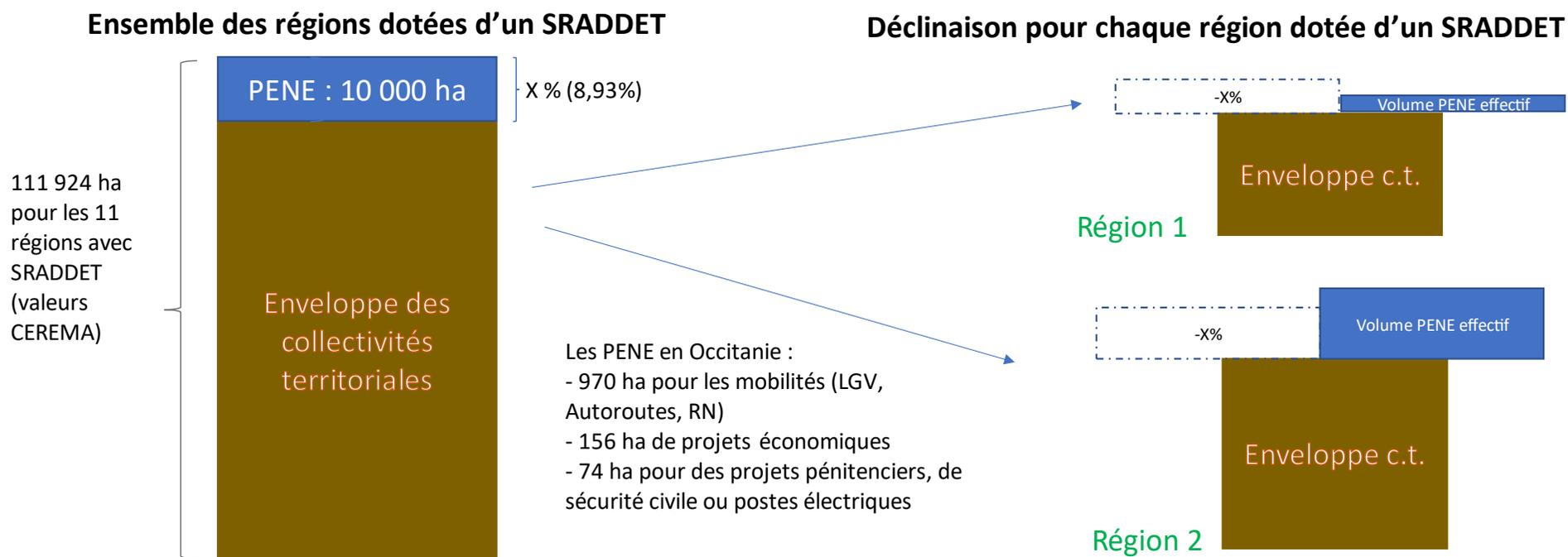
La mutualisation des « PENE » pour 2021-2031 : zoom sur les régions dotées de SRADDET



La loi d'ajustement du ZAN : zoom sur la mutualisation des « PENE »

Principes :

- un forfait national réparti au prorata des droits à artificialiser de chaque région résultant de la précédente période décennale, indépendamment de la localisation des projets.
- aucun dépassement ne sera imputable sur les enveloppes régionales.



NOTA : La liste des PENE complète a été fixée par le décret du 31 mai 2024 qui est accessible ici : [Arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#). !\ : il y a une liste principale et une liste indicative (voir question n°18).

14) A quoi correspond l'objectif fixé par le SRADET au SCoT du Pays Lauragais ?

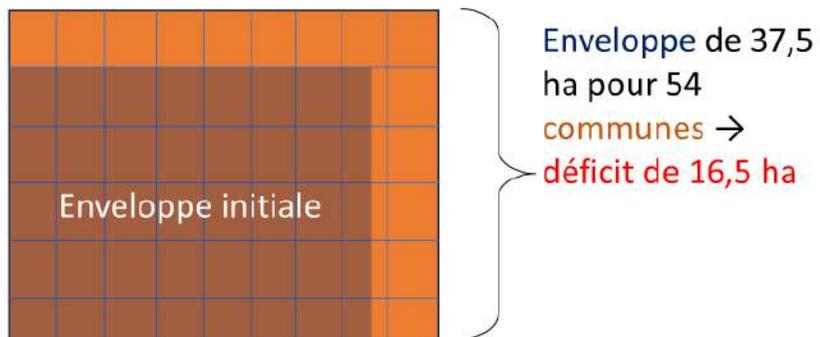
Le taux d'effort de tous les territoires infrarégionaux est amplifié par deux éléments : d'une part la prise en compte (incomplète) de **la surface minimale de développement** et d'autre part la **mutualisation (partielle) des projets d'envergure régionale** (les « PER »).

La surface minimale de développement (SMD) de 1 ha

La surface minimale de développement de 1 ha doit être **garantie par le SRADET et par le SCoT** :

→ 1^{er} niveau : la région a recensé les territoires de SCoT (ou EPCI dépourvus de SCoT) où le nombre d'hectares résultant de l'objectif de baisse était inférieur au nombre de communes.

Exemple de territoire déficitaire

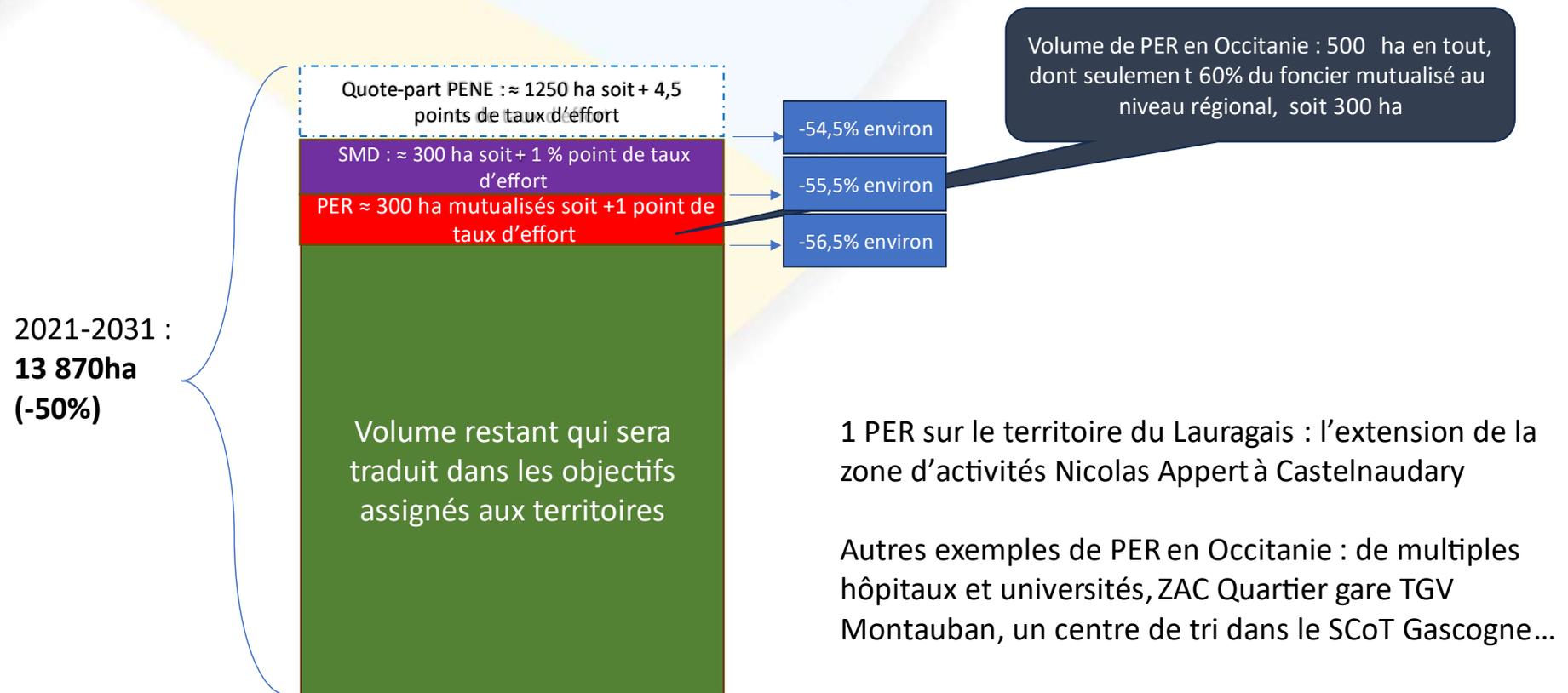


Résultat : 21 territoires concernés, pour un déficit cumulé de 300 ha
→ +1,1 point de taux d'effort appliqué uniformément mais avec identification des territoires pouvant mobiliser la « réserve régionale »

NOTA : Voir la **question n°17** pour le 2^{ème} niveau (prise en compte de la surface minimale de développement par le SCoT).

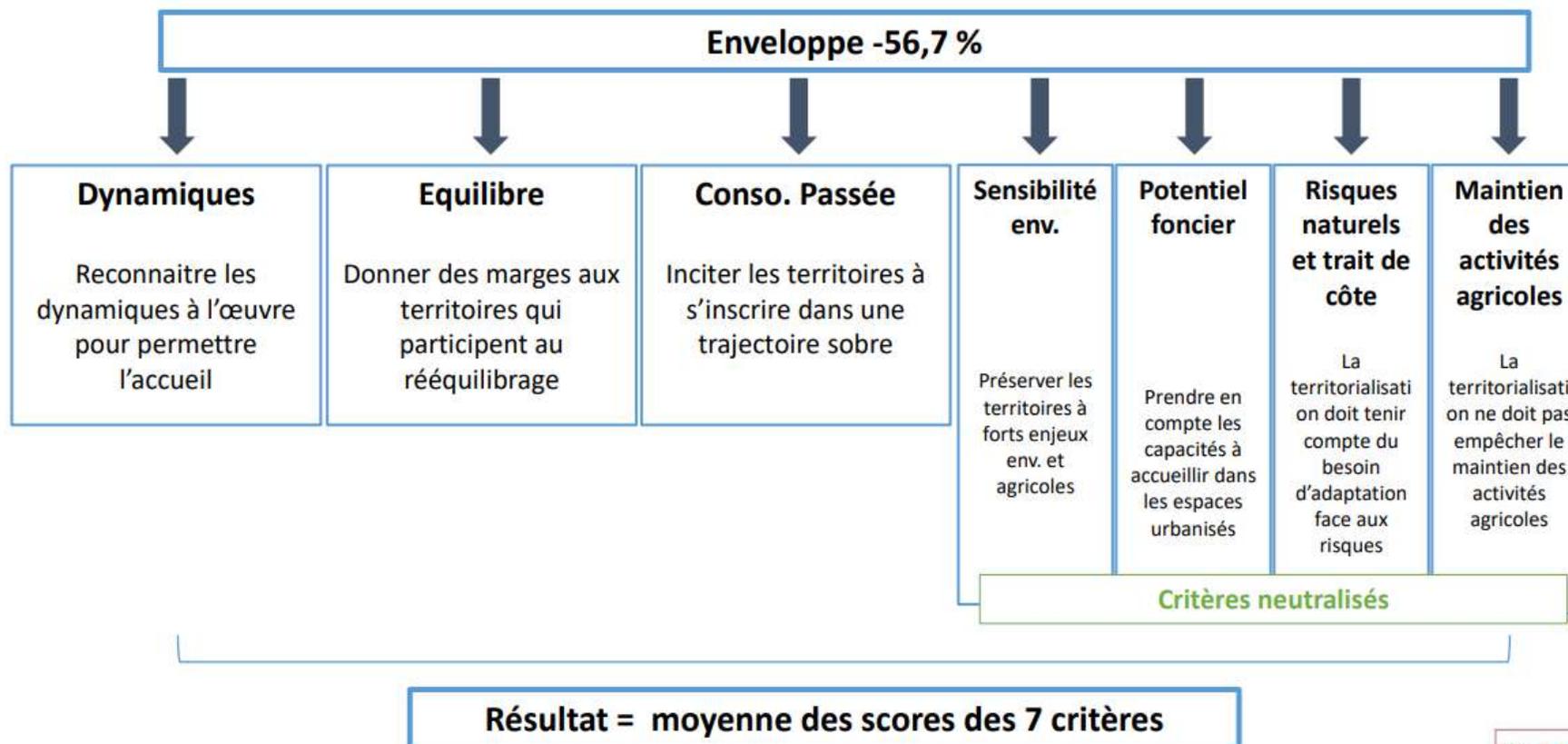
Les grands projets d'envergure régionale (« PER »)

Principe de mutualisation similaire à celui des PENE mais en plus subtil : la mutualisation ne serait que partielle



Par ailleurs les objectifs sont différenciés entre les territoires infrarégionaux selon les critères suivants :

La méthode de territorialisation



15) Les objectifs du SRADDET seront-ils pleinement contraignants ?

Certes, le décret de novembre 2023 a apporté les modifications suivantes :

- la **différenciation** des règles entre les territoires infrarégionaux devient facultative,
- les objectifs **chiffrés** ne seraient plus obligatoirement fixés dans le **fascicule des règles**

Mais **le rapport d'objectifs du SRADDET doit toujours comporter des objectifs chiffrés par tranche de 10 ans et déclinés entre les différentes parties du territoire** (art L4251-1 du CGCT) qui s'applique selon un rapport de **prise en compte**. Les avis des juristes divergent sur la question de savoir si la notion de prise en compte correspond à un lien juridique sensiblement plus distendu que dans un rapport de compatibilité ou pas.

Remarque : La liste des projets mutualisés au niveau régional continuerait de figurer dans le fascicule des règles, qui s'applique selon un rapport de compatibilité.

16) Quel est l'objectif fixé par le SRADDET pour la période 2031-2041 ?

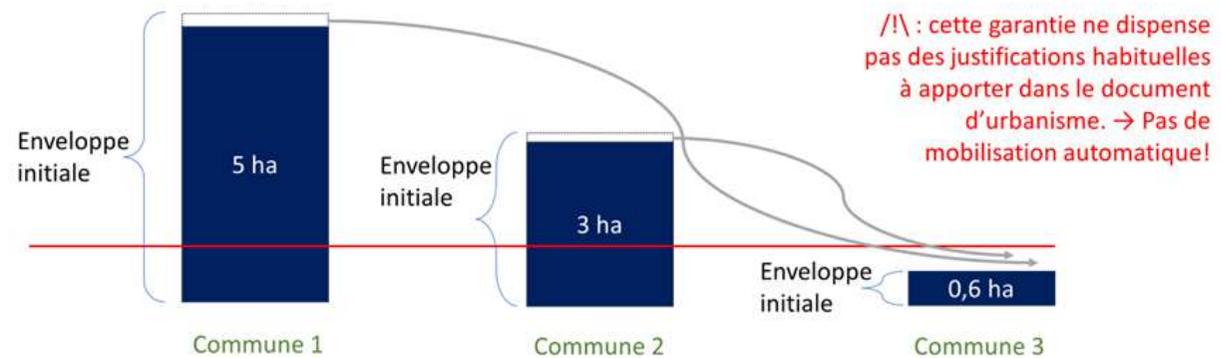
Le SRADDET modifié comportera un objectif de baisse de l'artificialisation pour 2031-2041 qui n'est pas connu à ce jour mais qui sera de toute façon fixé à titre provisoire dans la mesure où il n'aura pas été concerté. Le SRADDET modifié en 2024 fera l'objet d'une nouvelle évolution dès 2026, laquelle fixera des objectifs concertés de baisse de l'artificialisation.

17) Comment le SCoT va-t-il lui-même fixer des objectifs aux PLU(i) et cartes communales ?

Comme indiqué en réponse à la question 14, la région va prendre en compte la surface minimale de développement mais de façon incomplète. En effet, elle doit se borner à s'assurer que ses propres objectifs n'aboutissent pas à ce que le nombre d'hectares fixé à un territoire infrarégional soit inférieur au nombre de communes dudit territoire. Or bien évidemment, la plupart des territoires infrarégionaux, à l'instar du Pays Lauragais, ne sont pas dans ce cas. Pour autant, ils compteront forcément des communes dont l'application des objectifs de baisse conduira à une enveloppe inférieure à 1 ha et qui seront donc « éligibles » à la surface minimale de développement. C'est pourquoi les SCoT devront « compléter » le travail.

La surface minimale de développement de 1 ha (suite)

→ 2^{ème} niveau : les SCoT vont a minima recenser les communes où l'application de l'objectif de baisse conduit à un résultat < 1 ha. Deux options pour garantir la surface minimale de développement : soit une méthode similaire à celle de la région (taux d'effort uniforme mais avec identification des communes pouvant mobiliser la réserve), soit une différenciation des pourcentages.



18) La liste des PENE et des PER est-elle susceptible d'évoluer et si oui comment ?

- S'agissant des PENE, l'arrêté ministériel qui a été édicté le 31 mai 2024 sera mis à jour annuellement. En effet, de nouveaux projets peuvent émerger, tandis que d'autres vont prendre du retard, voire être annulés. C'est pourquoi une liste dite « indicative », sorte de liste d'attente, figure dans l'arrêté en plus de la liste principale.
- En revanche, s'agissant des PER, toute modification de la liste suppose une modification du SRADDET.