

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets**

– Suite de l'examen du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (n° 3875 rect.) (*M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général, M. Damien Adam, M. Erwan Balanant, Mme Aurore Bergé, M. Lionel Causse, Mme Célia de Lavergne, Mme Cendra Motin, M. Mickaël Nogal et M. Jean-Marc Zulesi, rapporteurs*)..... 2

Lundi

15 mars 2021

Séance de 21 heures

Compte rendu n° 34

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

**Présidence de  
M. Bruno Millienne,  
Vice-Président**



*La commission spéciale poursuit l'examen du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (n° 3875 rect.)* (M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général, M. Damien Adam, M. Erwan Balanant, Mme Aurore Bergé, M. Lionel Causse, Mme Célia de Lavergne, Mme Cendra Motin, M. Mickaël Nogal et M. Jean-Marc Zulesi, rapporteurs).

**M. Bruno Millienne, président.** Chers collègues, nous poursuivons l'examen des articles du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (n° 3875 rectifié).

Nous avons examiné à ce stade 2 497 amendements, au rythme de 37 par heure en moyenne.

**Article 48 (suite)** (article L. 101-2 du code de l'urbanisme) : *Intégration parmi les principes généraux du droit de l'urbanisme d'un objectif de réduction de l'artificialisation des sols*

*Amendements identiques CS74 de M. Michel Vialay, CS1303 de Mme Nathalie Bassire, CS1786 de M. François-Michel Lambert et CS3932 de M. Thibault Bazin.*

**M. Michel Vialay.** Il reviendra au Conseil d'État d'établir une nomenclature des sols artificialisés, en fonction de l'occupation et de l'usage. La définition de l'artificialisation doit tenir compte du degré d'atteinte à la fonctionnalité des sols – régulation hydraulique, préservation de la biodiversité ou encore fertilité agronomique –, et non s'en tenir à une logique binaire.

Limiter l'artificialisation des sols suppose de chercher un équilibre entre, notamment, la maîtrise de l'étalement urbain, d'un côté, et le renouvellement urbain et l'optimisation de la densité des espaces urbanisés, de l'autre. À cet égard, certains sols situés en zone urbaine mais dont les fonctionnalités écologiques n'ont été que faiblement affectées pourraient être considérés comme déjà artificialisés.

**M. Thibault Bazin.** Il est important de déterminer l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée. Il faut également tenir compte du fait que certaines opérations de densification et de renouvellement urbain produisent des fonctionnalités diverses, répondant à un équilibre subtil. Parfois, les sols peuvent apparaître comme non artificialisés, mais cela résulte de la volonté de les maintenir dans cet état. Dans d'autres cas, des sols artificialisés conservent un certain potentiel. Il vous est proposé, à travers ces amendements, de prendre en compte la variété des atteintes à la fonctionnalité des sols et la diversité des occupations et usages possibles.

**M. Lionel Causse, rapporteur pour les chapitres III à V du titre IV.** Ces amendements visent à modifier les dispositions relatives au décret en Conseil d'État. Vous proposez de préciser que la nomenclature établie par le Conseil d'État tient compte « de la diversité et de la combinaison » des usages et des atteintes. C'est d'ores et déjà le sens de l'article : la nomenclature aura notamment pour objectif de préciser les actions décomptées

dans le calcul des terres artificialisées. Il n'est donc pas nécessaire de surdéterminer dans la loi chacun des items qui seront détaillés dans le décret. Avis défavorable.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement.** Même avis. L'alinéa visé comporte l'adverbe « notamment », ce qui me paraît de nature à satisfaire la demande. De même, la prise en compte de l'échelle à laquelle l'artificialisation est appréciée figure explicitement dans l'article.

*La commission rejette les amendements.*

*Amendements identiques CS113 de M. Dino Ciniéri, CS1468 de M. Thibault Bazin, CS2695 de M. Didier Le Gac, CS2903 de Mme Florence Lasserre, CS3137 de M. Alain Perea, CS4319 de M. Arnaud Viala, CS4859 de Mme Sandrine Le Feur, amendements identiques CS352 de M. Martial Saddier, CS489 de M. Pierre Vatin, CS702 de Mme Émilie Bonnivard, CS766 de M. Gérard Manuel (discussion commune).*

**M. Thibault Bazin.** L'amendement CS1468 vise à préciser le dispositif en le rédigeant de la manière suivante : « afin d'assurer un suivi de l'artificialisation par les collectivités compétentes en urbanisme et en aménagement », en cohérence avec les termes de l'article 50, qui prévoit un rapport sur l'artificialisation. Dans ce domaine, la planification et la gestion sont organisées à plusieurs échelles.

La collectivité dont j'ai eu la charge participe à un schéma de cohérence territoriale (SCOT), dans la version du dispositif issue du Grenelle de l'environnement. C'est d'ailleurs le plus grand SCOT de France : il rassemble plus de 400 communes. Son élaboration a demandé un énorme travail considérable. Or, il a fallu mettre les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) en conformité. Il ne faudrait pas que le nouveau dispositif provoque un bouleversement total du champ territorial et de l'échelle de temps : certaines collectivités ont déjà adopté une logique vertueuse et engagé de nombreux projets.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Ces amendements sont satisfaits par les articles 49 et 50, qui mettent en avant le rôle des collectivités territoriales en ce qui concerne tant l'application des dispositions que le suivi de l'artificialisation : ce sont bien les collectivités qui réaliseront le rapport que vous évoquiez, Monsieur Bazin. Je demande donc le retrait des amendements ; à défaut, avis défavorable.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** Même avis. D'abord, les rédactions proposées supprimeraient toutes les deux la référence à « l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée », qui est pourtant utile. Ensuite, les amendements sont satisfaits par les articles 49 et 50, qui donnent toute leur place aux collectivités. L'État mettra en place un observatoire, mais les collectivités assureront leur propre suivi, sur la base de définitions communes.

**M. Thibault Bazin.** Vous nous assurez donc, Madame la ministre déléguée, que c'est bien à l'échelle de la collectivité compétente en matière d'urbanisme – c'est-à-dire, très souvent, la communauté de communes – que le suivi de l'artificialisation des sols sera effectué, et qu'il ne sera pas renvoyé au niveau du département ou de la région ? Il est

important de le savoir, car les différents niveaux de collectivités traitent du sujet ; il y aura des schémas régionaux, qui seront ensuite déclinés.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** La principale question est de savoir à quel échelon sera déterminée la stratégie de lutte contre l'artificialisation. La réponse est : à tous les niveaux. Il y aura d'abord un objectif national, qui vient d'être adopté par votre commission. Ensuite, l'article 49 précisera les modalités de la déclinaison dans les différents d'orientation : à l'échelon régional, dans les SCOT, les PLUI et les PLU.

Le suivi sera réalisé à la fois par l'État, à travers l'observatoire national – qui existe déjà mais sera amélioré pour tenir compte des définitions données dans la loi –, et par chaque collectivité. Le décret en Conseil d'État précisera ce point si cela paraît nécessaire, parmi les autres modalités d'application du dispositif. À cet égard, vous demandiez précédemment que l'on tienne compte de l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols devait être appréciée. Or, la rédaction proposée dans ces amendements supprimerait cet élément, qui serait remplacé par le suivi. Au demeurant, ces deux dimensions seront couvertes par le décret.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendements CS4145, CS4116 et CS4089 de M. Alain Perea, amendements identiques CS114 de M. Dino Ciniéri, CS767 de M. Gérard Menuel, CS1122 de Mme Danielle Brulebois, CS1501 de M. Thibault Bazin, CS1639 de M. Hubert Wulfranc, CS2700 de M. Didier Le Gac, CS4330 de M. Arnaud Viala (discussion commune).*

**M. Guillaume Kasbarian.** L'amendement CS4145 a pour objet de ne pas considérer comme contribuant à l'artificialisation les projets de construction ou d'extension d'équipements qui toucheraient aux intérêts stratégiques ou à la souveraineté de la nation, enjeu auquel la majorité est particulièrement attentive.

**M. Thibault Bazin.** Il arrive, dans les zones déjà urbanisées – et donc considérées comme artificialisées –, que l'on démolisse une maison de petite taille installée sur une parcelle pour construire à la place un immeuble, ce qui contribue à densifier le bâti. Mon amendement vise à faire en sorte que les opérations de densification de ce type ne soient pas décomptées dans l'artificialisation nette, puisqu'elles répondent à une logique vertueuse.

**M. André Chassaing.** Nous estimons que l'article 48 n'est pas assez précis : il convient d'indiquer que la nomenclature est établie « afin de ne pas imputer à l'artificialisation nette d'un territoire l'artificialisation résultant d'une optimisation de la densité d'une zone urbaine ».

**M. Lionel Causse, rapporteur.** La nomenclature établie par le Conseil d'État précisera notamment les actions décomptées dans le calcul des terres artificialisées. Il n'est pas nécessaire de surdéterminer dans la loi chacun des items qui seront détaillés dans le décret, sous peine de limiter à l'excès le champ de celui-ci.

Par ailleurs, la densification ne sera pas décomptée dans l'artificialisation, dès lors que nous prenons pour référence la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) – nous le verrons plus en détail à l'article 49. De surcroît, je vous soumettrai, à l'article 51, un amendement visant à renforcer les dispositifs en faveur de la densification.

Selon moi, ces amendements sont donc satisfaits ; j'en demande le retrait.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** Les amendements CS4145 et CS4116 visent à exclure du calcul, compte tenu de leur destination stratégique, un certain nombre d'activités. Or la notion d'activité économique stratégique recouvre potentiellement un champ très large : on peut aller jusqu'à y inclure les transports et le logement.

L'artificialisation peut être légitime pour toute une série d'activités. L'objet du texte est simplement de limiter son volume total. Il s'agit de faire la somme des opérations d'artificialisation et de déduire les retours à la nature. La trajectoire est établie à chaque échelon – nous y reviendrons à l'article 49. Exclure par nature certaines activités, ce serait aller trop loin. Je demande le retrait des amendements ; à défaut, avis défavorable.

En ce qui concerne l'amendement CS4089 et les amendements identiques, je rejoins l'avis du rapporteur. Nous nous fonderons effectivement sur la consommation de terres naturelles, agricoles ou forestières. La première période de dix ans permettra de régler le problème. Ensuite, on en restera à l'échelle de la parcelle. Or la densification à cette échelle ne sera pas comptée dans l'artificialisation. Ces amendements me semblent donc satisfaits. Avis défavorable.

**M. Julien Aubert.** Les amendements de M. Perea sont très intéressants.

L'amendement CS4116, consacré à l'agriculture, soulève un problème dirimant : il ne faudrait pas, au prétexte de lutter contre l'artificialisation des sols, empêcher certaines exploitations de s'étendre et de se moderniser.

Je suis également favorable à l'amendement CS4145, à une nuance près : le dispositif permettrait de construire des extensions de parcs éoliens. Toutefois, je fais confiance aux représentants de l'État dans les départements : ils sauront déterminer ce qui est stratégique et ce qui ne l'est pas.

Certaines communes n'arrivent pas à se développer sur le plan économique, voire perdent des entreprises en l'absence de terrains où celles-ci pourraient s'installer.

**M. Guillaume Kasbarian.** J'entends les réticences liées au fait que le champ de l'amendement CS4145 pourrait être trop large, mais rien ne nous empêche de « cranter » cette avancée dès maintenant, quitte à préciser le dispositif en séance. Le décret relatif aux investissements étrangers en France (IEF), par exemple, comporte une liste des secteurs considérés comme stratégiques, ce qui permet à la sous-direction de la politique commerciale, de l'investissement et de la lutte contre la criminalité financière – dite MULTICOM – d'agir. Madame Lebec et moi-même connaissons bien le sujet pour avoir travaillé sur la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE). Nous pourrions tout simplement ajouter une référence à ce décret.

**Mme Delphine Batho.** Les secteurs stratégiques et les activités liées à la sécurité nationale bénéficient déjà de régimes particuliers. Il s'agit ici de l'artificialisation des sols : certes, on peut envisager des exceptions, mais se référer à la notion de secteurs stratégiques n'a pas de sens.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Si nous multiplions les exceptions, comme le proposent un certain nombre de collègues, nous n'allons pas nous en sortir. Le texte

pose une règle simple mais ambitieuse ; il serait dommage de la détourner, fût-ce pour de bonnes raisons.

Je voudrais vous rassurer, Monsieur Aubert : l'application du dispositif ne se fera pas au détriment des agriculteurs, bien au contraire, car la réduction de l'artificialisation permet avant tout de sauver des terres agricoles.

Tout à l'heure, certains disaient aussi que la définition de l'artificialisation durable était trop étroite : ce sont autant de tentatives de limiter l'impact du texte. Je ne crois pas que ce soit une bonne stratégie.

**M. André Chassaigne.** Monsieur le rapporteur général, vos propos contredisent ceux du rapporteur et de la ministre, qui nous disaient que plusieurs de nos amendements étaient satisfaits.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Suivant l'avis du rapporteur, elle rejette l'amendement CS1151 de Mme Danielle Brulebois.*

*Amendement CS5007 de M. Julien Aubert.*

**M. Julien Aubert.** Il prévoit que « les sols qui, par la nature des activités qu'ils accueillent, ont vocation à être transformés en étendues d'eau ne soient pas considérés comme des sols artificialisés ». J'entends déjà M. le rapporteur général nous dire que nous continuons à multiplier les exceptions. Mais il faut bien comprendre que c'est la conséquence du choix du Gouvernement : s'il n'avait pas émis une règle imprécise et proposé une définition aussi large, englobant tous les territoires, nous ne serions pas obligés de prévoir, par mesure de précaution, des exceptions destinées à protéger les activités les plus sensibles ou à éviter les situations litigieuses. Nous vous protégeons donc contre votre propre formulation.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Même argument que précédemment : la nomenclature sera définie par le Conseil d'État. Avis défavorable.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** Je crois me souvenir, Monsieur Aubert, que vous demandiez tout à l'heure que l'on prenne en compte le fait que certaines activités produisaient bel et bien de l'artificialisation, même si celle-ci était réversible. Or c'est exactement le cas des carrières, visées par cet amendement : pendant qu'elles sont exploitées, il s'agit de terrains artificialisés. Par ailleurs, j'ai pris l'engagement de travailler avec M. le rapporteur sur la notion d'atteinte durable. Le cas particulier que vous traitez dans l'amendement s'inscrit dans cette question et ne nécessite pas la création d'une exception. À ce propos, je rejoins M. le rapporteur général : à force d'ajouter des exceptions sectorielles, on en sera réduit à tout reprendre à zéro.

**Mme Émilie Chalas.** L'amendement de M. Aubert permet de souligner, s'il en était encore besoin, à quel point il est important de définir l'artificialisation, dont les enjeux incluent la perméabilité des sols et les atteintes à la biodiversité.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements identiques CS1135 de Mme Émilie Bonnivard, CS1216 de M. Jacques Cattin, CS1367 de Mme Valérie Bazin-Malgras, CS1416 de Mme Valérie Beauvais, CS3752 de M. Philippe Meyer, CS4409 de Mme Nicole Dubré-Chirat, amendement CS5008 de M. Julien Aubert (discussion commune).*

**Mme Valérie Beauvais.** La création de zones de transition entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés vise à prévenir les conflits d'usage liés à l'activité agricole. Il est d'autant plus indispensable de créer de tels espaces que la population a été sensibilisée à l'utilisation des pesticides. Par ailleurs, l'implantation de haies ou d'espaces de transition arborés favoriserait la biodiversité.

**M. Julien Aubert.** Ces amendements invitent à réfléchir à la notion de zone de transition, c'est-à-dire l'espace qui n'est pas encore la ruralité mais n'est plus tout à fait la ville. En effet, des conflits d'usage surgissent sur cette « ligne de front » de l'urbanisation. Le fait d'inclure dans tout projet de construction en limite de zone ou de parcelles agricoles la création d'un espace de transition végétalisé permettrait de réfléchir à la manière d'articuler ces territoires.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Même si je trouve l'idée très intéressante, je ne suis pas d'accord avec le caractère obligatoire du dispositif : on imposerait aux élus locaux de créer ces espaces de transition, sans tenir compte de leur pouvoir de décision et des enjeux locaux. Je vous propose de retirer ces amendements pour travailler à un autre mécanisme correspondant davantage aux attentes des élus locaux. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

*Les amendements CS1416 et CS5008 sont retirés.*

*La commission rejette les amendements CS1135, CS1216, CS1367, CS3752 et CS4409.*

*Amendement CS2886 de M. Matthieu Orphelin.*

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Avis défavorable.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** L'amendement vise à ajouter une trame brune au dispositif de trames verte et bleue. Or il en existe d'autres, notamment la trame noire pour les espèces nocturnes et la trame turquoise pour les espaces faisant le lien entre les milieux terrestre et aquatique. Il convient donc de retravailler le dispositif. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*L'amendement CS5123 de Mme Sandra Marsaud est retiré.*

*La commission adopte l'article 48 modifié.*

### **Après l'article 48**

*Amendement CS2657 de Mme Laurence Vichnievsky, amendements identiques CS143 de M. Dino Cinieri, CS1060 de M. Emmanuel Maquet, CS1264 de M. Loïc Dombreval, CS2061 de M. Dominique Potier, CS2887 de M. Matthieu Orphelin, CS4066 de M. Nicolas Turquois, CS4228 de M. Denis Sommer, CS4858 de Mme Sandrine Le Feur, amendement CS214 de M. Éric Girardin (discussion commune).*

**M. Dominique Potier.** Il s'agit, lors des demandes d'autorisation de défrichement, de privilégier l'utilisation de sols déjà artificialisés.

**Mme Delphine Batho.** On ne doit pas accorder l'autorisation de défrichement quand un projet peut être réalisé sur un terrain déjà artificialisé.

**M. Nicolas Turquois.** Il convient effectivement de privilégier l'utilisation de terrains déjà artificialisés.

**M. Denis Sommer.** Une illustration pour compléter les propos de mes collègues : dans le département voisin du mien, on a créé une nouvelle route sans tenir compte de l'existant. Ainsi, des hectares de forêt ont été détruits et, quand on va se promener en forêt, on retrouve l'ancienne route, avec son enrobé, qui ne sert plus à rien ! Le gaspillage est double, la nouvelle route ayant été réalisée dans des conditions très discutables alors que l'ancienne aurait dû être démantelée pour laisser place à la forêt. Notre amendement vise à éviter de telles pratiques.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Comme vous le soulignez dans vos amendements, une attention particulière doit être portée à l'usage des sols forestiers et à leur affectation. En l'état actuel du droit, le code forestier le prévoit déjà puisque nul ne peut user du droit de défricher ses bois et forêts sans avoir préalablement obtenu une autorisation. Ainsi, tout nouvel usage d'un sol non-artificialisé est juridiquement encadré. Il est inutile d'insérer cet alinéa puisque vos amendements sont satisfaits.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** Le Conseil d'État a eu l'occasion de se pencher sur les autorisations de défrichement et considère que le défrichement doit être apprécié sans qu'il ait lieu de prendre en considération les fins en vue desquelles les opérations sont entreprises.

Le sujet doit donc être traité dans l'autorisation de défrichement, qui existe déjà, et la préservation des espaces et des sols naturels, agricoles et forestiers est un objectif lié à la lutte contre l'artificialisation. L'application de ce principe permettra donc de définir les zones artificialisables et, en conséquence, de lutter contre ce type d'artificialisation. Je suis défavorable aux amendements.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendements CS4603 et CS4605 de M. Dominique Potier (discussion commune).*

**M. Dominique Potier.** La mesure est révolutionnaire puisqu'il s'agit d'étendre au niveau national un dispositif existant, celui des zones agricoles protégées. En classant l'ensemble des zones agricoles en zones agricoles protégées, la Nation les protégera de l'artificialisation.

Le deuxième amendement est de repli et renforce la capacité des maires ou, par délégation, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à classer des zones de leur territoire en zone agricole protégée, dans le cadre des PLUI ou des SCOT. Nous nous sommes inspirés du Canada où seul un tribunal autorise le déclassement des sols agricoles en vue de leur artificialisation. Ces mesures très restrictives visent à limiter les enveloppes d'urbanisation dans la planification urbaine.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** L'amendement CS4603 propose de préserver des zones agricoles en faisant de leur protection la règle, et non plus l'exception, en matière d'urbanisme. C'est une idée intéressante afin de protéger les surfaces agricoles, mais la mesure me semble trop forte, et de nature à stopper complètement le développement urbain, ce qui n'est pas l'objectif de l'article.

L'amendement CS4605 remonterait les procédures relatives aux zones agricoles protégées vers les seuls EPCI. Je suis très attaché à ce que les maires puissent conserver cette compétence.

Mon avis sera donc défavorable sur les deux amendements.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** Je partage l'avis du rapporteur. Votre premier amendement aboutirait, à l'inverse de tous les autres, à ce que, « par nature », il ne soit plus possible de toucher ou d'artificialiser aucune terre agricole. C'est trop restrictif : certaines terres agricoles doivent pouvoir être recyclées, sous réserve de respecter la trajectoire de réduction de l'artificialisation.

Comme le rapporteur, je trouve dommage d'interdire aux maires de prendre l'initiative de créer des zones agricoles protégées. Or, en réservant cette possibilité aux seuls établissements publics compétents en matière de PLU ou de SCOT, c'est ce que vous faites.

**M. Dominique Potier.** Je peux revoir les amendements pour la séance, mais je souhaiterais que cette faculté soit rappelée dans la loi car elle est encore trop méconnue et considérée comme marginale dans les zones agricoles à fort enjeu pour certaines filières ou dans les zones très sensibles. Or elle pourrait devenir la règle, sauf dans les zones ciblées à cinq ou dix ans dans les plans d'urbanisation. On sanctuariserait ainsi le foncier agricole.

S'agissant du deuxième amendement, je le dis sans concession et sans démagogie, il faut ôter cette capacité aux maires en conservant leur avis, en subsidiarité. Moi aussi, Monsieur le rapporteur, j'ai connu ces fonctions et, pour sortir des conflits d'intérêts, l'EPCI et le PLUI sont le bon niveau.

**Mme Émilie Chalas.** En l'état actuel du droit, les zones agricoles protégées ciblent déjà les territoires qui font l'objet de ces servitudes d'utilité publique. En conséquence, l'outil existe, si les élus le souhaitent.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendement CS3423 de M. Dominique Potier.*

**M. Dominique Potier.** Dans la même philosophie, il s'agit de faire des SCOT les schémas directeurs de l'usage des sols naturels et agricoles afin qu'ils fixent le cahier des charges de l'usage des terres agricoles, en lien avec les commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA). Il s'agirait d'une réforme institutionnelle majeure. Ainsi, sur un territoire donné, cela permettrait de connaître le sort réservé aux prairies, aux vergers, aux sols en agriculture biologique ; cela aiderait également à promouvoir des systèmes les plus vertueux et à définir un cahier des charges clair en matière de politique d'installation, de maintien de la biodiversité et de prix. Dans le cadre de ce nouveau paradigme, les citoyens et le territoire reprendraient ainsi la main sur l'orientation du foncier agricole.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Avis défavorable. De nombreux SCOT se sont déjà emparés de ces thématiques. D'autres outils, comme les projets alimentaires territoriaux (PAT), et d'autres structures, comme les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), sont plus adaptés pour évoquer les enjeux agricoles du territoire. Intégrer automatiquement ces derniers dans les SCOT n'est pas la meilleure solution.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** Même avis que le rapporteur. Les SCOT sont déjà articulés autour de trois piliers : la structuration des lieux de vie, la transition écologique et les activités économiques – dont l'agriculture. Ils ont donc une vocation plus large et ne sont pas le bon outil. Le rapporteur en a cité d'autres et on pourrait éventuellement prévoir une planification de l'usage des sols agricoles dans le code rural.

**M. Dominique Potier.** Cela revient à dire que, dans 70 % du territoire national, on ne peut protéger que quelques hectares de l'urbanisation folle – c'est ce que nous avons fait en Meurthe-et-Moselle en divisant par deux les surfaces allouées aux activités économiques, en réduisant le nombre de lotissements, etc. Que fait-on pour le reste ? Laisse-t-on les agriculteurs et l'État se battre en duel, les deux ayant parfois abandonné la partie ? Les désordres que cela engendre ont des conséquences dramatiques. Il faut donc remettre les territoires et les citoyens dans le jeu, avec le monde paysan, l'État restant garant des biens communs.

**M. Julien Aubert.** Je partage votre objectif, Monsieur Potier, celui de protéger les espaces naturels, mais je suis dubitatif sur la méthode car je ne saisis pas comment les SCOT – qui sont plutôt la chose, assez lointaine, des élus – permettraient d'associer les citoyens.

En outre, cela revient à ajouter une couche de normes sur des agriculteurs et un monde rural déjà presque asphyxiés... Je veux bien que l'on cherche à tout quantifier, paramétrer, prévoir mais l'humain ne rentre pas dans ces trajectoires et les Français nous demandent plutôt de les laisser vivre et d'arrêter de voter des lois qui s'empilent, créant un mille-feuille profondément indigeste.

*La commission rejette l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur, elle rejette aussi l'amendement CS2505 de M. Pierre Venteau.*

*Amendements CS2745 de M. Mohamed Laqhila et amendements identiques CS115 de M. Dino Cinieri, CS768 de M. Gérard Manuel, CS878 de M. Julien Aubert, CS1502 de M. Thibault Bazin, CS4295 de M. Arnaud Viala et CS4860 de Mme Sandrine Le Feur (discussion commune).*

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Avis défavorable, ils sont déjà satisfaits.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** Même avis que le rapporteur, ces informations figurant dans les principes généraux des documents d'urbanisme.

*La commission rejette successivement les amendements.*

**Article 49** (articles L. 4251-1, L. 4424-9 et L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales ; articles L. 123-1, L. 141-3, L. 141-8, L. 151-5, L. 151-9 et L. 161-3 du code de l'urbanisme) : *Insertion dans les documents d'urbanisme régionaux et territoriaux d'un objectif de réduction de moitié de l'artificialisation des sols et conditionnement de l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs*

*Amendement de suppression CS2146 de M. Sébastien Jumel.*

**M. André Chassaigne.** Il s'agit d'affirmer notre opposition à la régionalisation de la lutte contre l'artificialisation des sols et aux modalités de son application sur les territoires. Placer ces objectifs à l'échelle régionale viendrait une nouvelle fois réduire les compétences réelles des maires et des présidents d'EPCI dans l'aménagement de leur territoire, alors que le bloc local dispose des compétences directes de mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et qu'il est l'échelle de référence pour la planification locale et l'urbanisme.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Nous reviendrons sur le fond. L'article 49 étant important, je suis défavorable à sa suppression.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** J'y suis également défavorable, d'autant que l'article ne vise pas, *stricto sensu*, à de régionalisation, mais prévoit l'articulation entre les différents niveaux de compétences.

En outre, certains amendements en discussion permettront de territorialiser et donc de différencier en fonction des réalités territoriales, des efforts déjà fournis, etc.

L'article 49 rendra opérationnel les objectifs et définitions prévus aux articles 47 et 48, dont nous venons de discuter. Dans le cas contraire, nous en resterons à une pétition de principe, alors même que nous sommes attachés à la réalité de la lutte contre l'artificialisation.

**M. Dominique Potier.** À ce sujet, j'ajoute que les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) sont fondamentaux pour atteindre le « zéro artificialisation » à terme – et les 50 % dans dix ans. Sinon, les efforts des uns vont être ruinés par la désinvolture des autres et une forme de compétition déloyale risque de s'instaurer. Dans ce rôle, la région ne se substitue pas à la liberté d'initiative et à l'inventivité des territoires.

**M. Thibault Bazin.** L'amendement d'appel de nos collègues communistes est très intéressant car il pose la question de la place de la région dans le dispositif, alors que l'État doit assurer un aménagement équitable du territoire. Nous attendons d'ailleurs toujours une telle politique, où les normes ne pèsent pas plus sur certains que sur d'autres et où ceux qui ont été vertueux par le passé ne sont pas pénalisés.

Les SCOT visent à mettre les élus autour d'une table afin qu'ils trouvent ensemble des solutions pour maîtriser la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Quelle va être la place de la région dans le dispositif, entre l'État et les émanations des communes ? Qui arbitrera, l'État ou la région ?

**M. André Chassaigne.** Je n'ai pas la pugnacité de Sébastien Jumel mais j'ajouterai que ces dispositions contreviennent au principe de libre administration des collectivités territoriales. Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEM) a rendu un avis très sévère sur ces dispositions, en critiquant la verticalité de la décision prise, ainsi que le risque que fait peser une intégration de force au sein des documents d'urbanisme d'une telle définition.

En outre, le Conseil d'État a relevé des contraintes normatives qui imposent une révision lourde des documents d'urbanisme.

En conséquence, même s'il est d'appel, cet amendement soulève de véritables problèmes.

*La commission rejette l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CS1773 de Mme Anne-Laurence Petel.*

*Amendement CS3424 de M. Dominique Potier.*

**M. Dominique Potier.** Cet amendement, suggéré par Green Lobby, vise à intégrer les trames vertes, bleues et brunes dans les SRADDET à des fins de déploiement.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Le SRADDET est déjà un document très lourd à élaborer et à réviser. Je ne pense pas qu'il faille l'alourdir davantage.

En outre, il inclut déjà des objectifs de protection et de restauration de la biodiversité, définissant les enjeux régionaux en matière de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. L'état actuel du droit me semble donc suffisant.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Amendements identiques CS96 de M. Dino Cinieri, CS289 de M. Guy Bricout, CS749 de M. Gérard Menuel, CS1103 de Mme Danielle Brulebois, CS1480 de M. Thibault Bazin, CS1579 de M. Hervé Pellois et CS2618 de M. Charles de Courson, amendement CS3449 de M. Guillaume Gouffier-Cha, amendement CS4216 de M. Alain Perea et amendements identiques CS95 de M. Dino Cinieri, CS288 de M. Guy Bricout, CS730 de Mme Émilie Bonnivard, CS748 de M. Gérard Menuel, CS1156 de Mme Danielle Brulebois, CS1479 de M. Thibault Bazin, CS1578 de M. Hervé Pellois, CS2616 de M. Charles de Courson, CS2626 de M. Didier Le Gac et CS2942 de M. Mohamed Laqhila (discussion commune).*

**M. Thibault Bazin.** Il s'agit de ne pas pénaliser les territoires vertueux, qui ont déjà réduit leur consommation foncière. Il faut prendre en considération le travail réalisé.

**M. Guillaume Gouffier-Cha.** Le SRADDET fixe les objectifs de réduction de la consommation foncière sur le territoire régional. À ce jour, l'objectif de 50 % de réduction de la consommation foncière est déjà inscrit dans la plupart des schémas régionaux.

L'amendement propose que le fascicule du SRADDET fixe les objectifs territorialisés de réduction de la consommation foncière, tenant compte des dynamiques territoriales, ainsi que des efforts déjà réalisés par les territoires en termes de réduction de la consommation foncière.

**M. Alain Perea.** Notre amendement va un peu plus loin que celui de notre collègue Gouffier-Cha. En l'état actuel du droit, le SRADDET est un document d'information générale et seule la partie contenant les règles spécifiques est opposable. Nous souhaitons la déclinaison des choix stratégiques et objectifs du SRADDET sous forme de règles prescriptives, ainsi qu'un lien juridique clair entre SRADDET et SCOT. En outre, comme M. Gouffier-Cha, nous plaidons pour la territorialisation.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Le SRADDET existe précisément pour décliner des règles générales, qui peuvent varier entre les différentes zones du territoire régional.

En outre, la territorialisation, pour laquelle vous plaidez, sera bien une réalité grâce à l'amendement CS3169 de notre collègue Perea, qui suit. Je vous propose donc de retirer vos amendements identiques CS96 à CS2618, ainsi que l'amendement CS4216.

S'agissant des autres amendements, visant à la prise en compte des efforts de réduction de la consommation du foncier déjà effectués, je comprends tout à fait le sens de ce souhait, qui relève du bon sens. Ils me semblent satisfaits par le projet de loi, qui sera en outre complété sur ce point par l'amendement CS4212 présenté par notre collègue Sandra Marsaud. Ce dernier précisera les modalités de prise en compte par les SCOT des efforts passés dans l'élaboration de la stratégie de diminution de l'artificialisation. Je vous demanderai donc de bien vouloir également les retirer.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** Mon avis est similaire à celui du rapporteur. Effectivement, le premier groupe d'amendements identiques est satisfait par l'amendement CS3169 de M. Perea, sous-amendé par le rapporteur.

L'amendement CS3449 est très largement satisfait par la rédaction actuelle du projet de loi.

L'amendement CS4216 est également satisfait par le CS3169.

Quant aux amendements identiques qui proposent d'inscrire l'objectif de lutte contre l'artificialisation uniquement dans le document d'objectifs, et non dans les règles générales du SRADDET, ils en amoindriraient très fortement la portée. Avis défavorable.

**M. Julien Aubert.** En cours de route, vous substituez l'artificialisation à la consommation foncière. Les SRADDET devront-ils demain aborder à la fois la consommation foncière et l'artificialisation ? Ou s'agira-t-il d'une substitution ? Quelle sera la marge de manœuvre à l'échelon communal ? À l'échelon intercommunal ? À l'échelon du SCOT ? Quel schéma souhaite-t-on ?

Vous évoquez des amendements à venir ; c'est tout le problème de ces discussions hachées... Cette opération à plusieurs mains rend la stratégie illisible. On aurait pu commencer par faire un premier bilan des SRADDET et de leur impact effectif sur l'urbanisation. Je pense qu'on y trouverait à redire...

*L'amendement CS4216 est retiré.*

*La commission rejette successivement les autres amendements.*

*Suivant l'avis du rapporteur, elle rejette également les amendements CS701 de Mme Émilie Bonnivard, CS2528 de M. Charles de Courson et CS5107 de M. Thibault Bazin.*

*Amendement CS2961 de Mme Jennifer de Temmerman.*

**Mme Jennifer de Temmerman.** Par le biais d'une modélisation, France Stratégie suggère que, pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette dès 2030, il faudrait que nous réduisions de 70 % l'artificialisation brute et renaturions 5 500 hectares de terre artificialisées par an. Si aucune mesure n'est prise, les espaces naturels supplémentaires qui seront artificialisés d'ici 2030 représentent la superficie du Luxembourg.

Nous proposons donc de redéfinir l'objectif à l'horizon 2040 et de prévoir un premier palier de réduction ambitieux – de - 50 %.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Même avis défavorable que pour l'amendement à l'article 47 qui souhaitait fixer l'objectif à 2035.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** Avis défavorable, l'horizon à 2050 me paraît pertinent.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CS5121 de Mme Frédérique Tuffnell.*

**Mme Florence Lasserre.** Nous connaissons tous les conséquences très négatives de l'imperméabilisation des sols. Le présent amendement découle de l'action 21 de la feuille de route issue des Assises de l'eau. Il s'agit de permettre aux élus de mieux intégrer les enjeux liés au grand cycle de l'eau dans les documents d'urbanisme en rappelant que les PLU peuvent établir des règles visant à encadrer ou à compenser toute nouvelle imperméabilisation et ainsi à inciter à la désimperméabilisation des sols, sans mettre en difficulté le secteur de la construction.

La durée des périodes prévues serait modifiée – elle ne serait plus de dix mais de cinq ans – en cohérence avec ce que nous avons proposé pour les articles 47 et 48 – zéro artificialisation nette dans dix ans et non à terme – afin d'accélérer les changements.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** J'ai déjà répondu lorsque nous avons examiné l'article 47. Avis défavorable pour les mêmes motifs que précédemment.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** Avis défavorable. Vous souhaitez que l'on travaille par périodes de cinq ans. Or le bilan des SCOT a lieu tous les six ans et celui des PLU tous les neuf ans. On a besoin de temps pour adapter ces documents. Il me semble donc qu'une durée de dix ans est préférable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CS2210 de M. André Chassaigne.*

**M. André Chassaigne.** Cet amendement part de mon vécu d' élu local et rural. Je constate depuis de nombreuses années qu'il est quasiment impossible de construire dans des petits villages, pour des raisons tenant à l'application de règles d'urbanisme qui font qu'on ne peut pas obtenir de permis de construire si on change la destination d'une grange dans un hameau ou si c'est une dent creuse qui est concernée. Compte tenu des zones urbanisables qui sont retenues dans le cadre des PLU intercommunaux, souvent à l'issue d'une concertation insuffisante avec les communes, on ne peut pratiquement plus obtenir de permis de construire dans certaines communes.

Or le texte prévoit de s'appuyer sur l'artificialisation au cours des dix dernières années. Cela signifie qu'on subira une forme de double peine là où on n'a pas pu construire et que tout sera beaucoup plus facile là où il y a eu beaucoup de constructions et d'urbanisation, notamment dans les zones périurbaines et les métropoles – il y a une volonté de tout tirer vers ces dernières. J'appelle votre attention sur les conséquences qui peuvent en résulter. On est en train d'écrire la chronique de la mort de nos petits villages.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Vous évoquez le cas des communes, notamment celles qui sont inscrites en zone de revitalisation rurale, qui font face à un déclin de leur population. En effet, ces éléments démographiques sont importants. Le texte mentionne à cet égard qu'ils seront pris en compte lors des délibérations qui auront lieu à l'échelle régionale pour répartir l'effort de réduction de l'artificialisation entre les territoires. Avis défavorable.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** Ce que l'article 49 prévoit, c'est un principe de réduction par deux à l'échelle de chaque région et, en dessous, une territorialisation.

En réponse à une interpellation précédente, je précise que les SCOT seront probablement le lieu de la synthèse entre toutes les considérations. On pourra avoir une différenciation entre territoires à l'échelle régionale tout en gardant une cohérence afin d'atteindre l'objectif de réduction de 50 %. Le texte, complété par les dispositions qui ont été évoquées, devrait permettre de ne pas avoir une trajectoire linéaire partout.

Je rappelle aussi que la Convention citoyenne pour le climat a demandé une réduction de 50 % dans le cadre de chaque PLU. Ce n'est pas la rédaction que nous avons retenue, parce que nous avons considéré qu'il fallait tenir compte du fait que certains territoires ont beaucoup artificialisé précédemment et d'autres très peu. La possibilité de modulation sera renforcée par l'amendement CS3169 et son sous-amendement.

**M. André Chassaigne.** Votre réponse confirme le risque lié à la régionalisation. La vie réelle est différente. Les élus des métropoles et des zones urbanisées ont du poids dans les territoires. Les petites communes situées aux alentours souffriront de choix imposés par ceux qui compteront le plus au niveau de l'intercommunalité et on accentuera, en fin de compte, la désertification rurale : on ne pourra pas accueillir de nouvelles populations, qui iront dans les villes, et les problèmes continueront à se multiplier.

**M. Thibault Bazin.** Je soutiens André Chassaigne : les problèmes qu'il a évoqués correspondent à ce qu'on observe déjà dans des territoires qui se sont inscrits dans des dynamiques vertueuses – en tant que maire, j'ai diminué de 75 % les zones à urbaniser. Certains petits villages, où les projets peuvent se limiter à un seul logement, ne peuvent pas se développer. Ils subissent un chantage aux documents.

Vous avez répondu, Madame la ministre déléguée, que l'on travaillera à l'échelle des SCOT : on voit bien que ceux qui ont été vertueux seront pénalisés, alors que les autres pourront continuer sur la base de leur mauvaise gestion. Je trouve que c'est injuste.

**M. Bruno Millienne, président.** Le sujet étant important, je vais donner la parole à deux autres membres du groupe Les Républicains – au lieu d'un seul.

**M. Martial Saddier.** Je vous remercie, Monsieur le président.

Je rejoins ce qui a été dit. Qu'observe-t-on dans le cadre des SCOT depuis dix ou quinze ans ? Les préfets successifs ont eu pour consigne de dessiner des SCOT énormes et de faire des regroupements afin qu'il y ait un pôle urbain au cœur de chacun d'eux. Les préfets ont été notés en conséquence.

Si on applique ce que vous proposez, il se passera ce qu'André Chassaigne a expliqué. Dans les SCOT immenses qui comptent un pôle urbain extrêmement puissant, celui-ci prendra pour lui la constructibilité et considérera que le reste du SCOT constitue un espace devant être protégé à 100 %. C'était déjà la tendance qu'on observe avec la cavalcade de lois qui ont été adoptées depuis quinze, et ce que vous proposez va l'accentuer.

**M. Julien Aubert.** La ruralité n'est pas pensée. Il existe des projets urbains, et l'avenir, la trajectoire de bon nombre d'espaces ruraux se dessine uniquement par rapport au développement du pôle urbain. On assiste à une délocalisation de certains services publics et d'entreprises, à un appauvrissement démographique, à des fermetures de classes, etc.

C'est une erreur de croire qu'une négociation dans le cadre du SCOT permettra une bonne intégration des enjeux ruraux. Souvent, les villages et les autres communes sont déjà

dans la main du pôle central sur le plan politique. On le voit dans les intercommunalités, où la ville-centre a la moitié des sièges. On va donc obtenir une diagonale du vide, faute d'avoir pensé l'aménagement du territoire. Ce sera le pot de terre contre le pot de fer.

Le même problème se pose au niveau régional, qui est marqué par une métropolisation avancée, ce qui est l'inverse de ce que nous devrions faire. Le pire qui pourrait nous arriver, en effet, c'est d'avoir un pays tout vide, avec des centres ultra-peuplés et ultra-pollués.

**Mme Sandra Marsaud.** Je suis également très sensible à la crainte d'une non-concertation entre l'échelon régional et les échelons situés en dessous, ou d'une non-péréquation régionale, qui s'est fortement exprimée lors des auditions. Les différences entre le point de vue des régions, même si leurs représentants n'étaient pas tous d'accord, et celui des collectivités à l'origine des SCOT et des PLU m'ont alertée.

Des outils existent, notamment dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) qui a procédé à une nouvelle refonte des collectivités. Je pense en particulier aux conférences territoriales de l'action publique (CTAP), qui sont des « machins » ne fonctionnant pas très bien – ce sont de grandes réunions au niveau régional. Je vous proposerai de les réactiver et de les réformer pour qu'une péréquation ait lieu.

**Mme Émilie Chalas.** Je voudrais pondérer un peu les propos tenus par nos collègues du groupe Les Républicains.

S'agissant des énormes économies en foncier qui ont été réalisées depuis dix ans, je rappelle que la loi a limité le recours aux réserves foncières réalisées à des fins d'aménagement, et qu'on a déclassé des terrains précédemment ouverts à urbaniser. Par ailleurs, il n'y a pas que des pôles urbains dans les SCOT : il existe aussi des pôles secondaires et des pôles de proximité. Ne tombons pas dans la caricature.

Enfin, l'équation ne se résume pas à la question du droit à construire. Il y a l'enjeu du niveau des services publics : les gens vont dans les métropoles parce qu'il y a plus de services publics, c'est une réalité. Leur niveau ne pourra jamais être le même dans un petit village que dans une métropole. Il y a aussi les coûts de déplacement, qui augmentent, et la question de l'accès à l'emploi.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Je voudrais vous rassurer. Non, nous ne voulons pas figer la ruralité. Non, nous ne voulons pas empêcher une commune ou une intercommunalité de saisir une opportunité de développement économique importante.

Vous nous reprochez souvent, chers collègues, d'être centralisateurs, de tout décider et de prévoir les mêmes règles pour tout le monde en France. On vous a écoutés et là on fait le contraire : cela devrait répondre à vos attentes. On fait de la territorialisation et on fait confiance aux élus. Cela me paraît partir d'un bon sentiment...

Oui, il y aura des négociations compliquées entre les régions et le niveau en dessous – celui des SCOT et des intercommunalités – mais rien ne dit qu'il y aura une déclinaison uniforme, ni que ceux qui ont été vertueux auront des objectifs plus stricts à suivre que les autres. Rien ne le dit : ce sera l'objet de la négociation.

Au niveau des SCOT, des discussions un peu sévères sur la répartition de l'objectif auront lieu, mais c'est déjà le cas aujourd'hui – il n'y a rien de nouveau sous le soleil.

Nous parions sur la territorialisation et sur les collectivités.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CS5085 du rapporteur.*

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Je vous propose un paquet de modifications constitué des amendements CS5085, CS5321, CS5322, CS5323, CS5324 et CS5320 dont les objectifs sont d'adapter la lutte contre l'artificialisation aux besoins et aux capacités des élus et d'aménager une transition en douceur. Ce saucissonnage permet de ne pas faire tomber d'un coup tous les autres amendements.

Je propose de redéfinir le mode de calcul de l'artificialisation des sols lors de la première tranche de l'effort. L'artificialisation sera mesurée en fonction de la consommation des espaces NAF par l'extension d'espaces urbanisés. Cela permettra de répondre à plusieurs préoccupations qui se sont exprimées au cours des auditions et de nos débats, en particulier la volonté de ne pas compter la densification comme une artificialisation et de protéger les espaces NAF.

Ce mode de calcul servira à titre transitoire lors de la première période décennale. Des méthodes d'observation et de décompte de l'artificialisation seront alors mises au point en vue d'une mise en œuvre à partir de la période suivante.

Un décret en Conseil d'État déterminera les conditions d'application en veillant notamment à ce que les objectifs territorialisés soient intégrés dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et à ce que la réduction de la consommation des espaces NAF déjà réalisée soit prise en compte.

S'agissant des documents stratégiques de planification et d'urbanisme qui sont déjà vertueux et conformes aux futurs SRADDET, vous verrez qu'un amendement de notre collègue Sandra Marsaud leur réserva un traitement particulier – je réponds ainsi à M. Bazin.

Par ailleurs, les opérations de revitalisation du territoire (ORT) qui ont été créées par l'État sont de véritables outils pour les petits pôles et les petites communes. Vous pourrez demander à vérifier leur efficacité.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** Je suis favorable à l'amendement CS5085 et à la logique globale que le rapporteur propose. Cela permettra de rendre la première tranche de réduction de l'artificialisation, lors des dix prochaines années, la plus opérationnelle possible.

Le présent amendement tend à mettre en cohérence la rédaction concernant les objectifs et le mode de calcul pour la première décennie.

**M. Bruno Millienne, président.** L'adoption de cet amendement ferait tomber les suivants, jusqu'au CS2890 – inclus – de M. Orphelin.

**M. Julien Aubert.** Je voudrais répondre au rapporteur général à propos de la décentralisation. Vous connaissez cette citation célèbre : « C'est le même marteau qui frappe mais on en a raccourci le manche ». Négocier dans le cadre d'une centralisation régionale ou d'une centralisation parisienne, c'est à peu près la même chose quand on est dans une périphérie.

Si je comprends bien vos amendements, après avoir passé une demi-journée à discuter des mérites de l'artificialisation nette, vous nous expliquez que, comme on n'a pas de définition, on va surtout raisonner en termes de consommation foncière lors des dix prochaines années. On parlera dans la loi de l'artificialisation mais sa définition viendra plus tard, et elle s'appliquera dans dix ans.

C'est une reculade heureuse, parce que j'avais des incertitudes quant à votre définition, cela montre votre pragmatisme mais aussi le fait que le texte n'était pas vraiment bouclé. Vous êtes obligés de reconnaître que la loi s'appliquera dans dix ans, en réalité, quand on aura une définition. Dans ce cas, pourquoi avoir passé autant de temps sur les articles précédents, dans une danse linguistique sur la notion d'artificialisation nette ? C'est une méthodologie un peu compliquée...

**Mme Delphine Batho.** Je voudrais parler de l'amendement CS2890 puisqu'il risque de tomber. Pourquoi ne mentionnez-vous pas explicitement les espaces naturels, agricoles et forestiers à l'alinéa 4, comme nous le proposons ? Votre amendement parle de « consommation d'espace ».

J'ajoute qu'un « objectif de réduction du rythme de l'artificialisation » n'est pas tout à fait la même chose qu'une division par deux et un objectif de zéro artificialisation nette. Cela ne figurera pas à l'article 49.

**M. Dominique Potier.** On arrive au moment où on va voir comment les différents niveaux de planification que sont les SRADDET, les SCOT et les PLUI vont s'articuler. Je voudrais des réponses très précises de M. le rapporteur ou de Mme la ministre afin d'éclairer le débat.

Où en est la couverture des SCOT, par rapport à ce que prévoit la loi, sur le plan national ? Y a-t-il des SCOT partout, et à la bonne échelle ?

Qu'en est-il du rythme d'adoption des PLUI et que prévoyez-vous pour atteindre un taux de couverture de 100 % ?

S'agissant de l'objectif de réduction de 50 %, quelle est l'articulation prévue ? En matière de planification, les SCOT seront-ils plus prescriptifs et quel sera le rapport avec les PLUI ? Un principe de subsidiarité jouera-t-il ? Y aura-t-il simplement un objectif chiffré ou bien dessinera-t-on sur la carte des zones à protéger ?

**M. Lionel Causse, rapporteur.** J'aurais de toute façon émis un avis défavorable à l'amendement CS2890, Madame Batho. Il sera satisfait par l'alinéa 15, qui parle des « sols naturels, agricoles ou forestiers » – je proposerai de remplacer « sols » par « espaces ».

Je vais vous donner, Monsieur Potier, les éléments dont je dispose. Actuellement, 80 % du territoire français est couvert par un SCOT, ce qui représente 90 % de la population. Je n'ai pas de données concernant les PLUI. Néanmoins, je peux vous dire que les trames

vertes et bleues établies par les régions sont déclinées dans les SCOT, à une échelle beaucoup plus fine, et ensuite dans les PLU ou PLUI, au niveau des parcelles.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** La logique du projet de loi et des amendements du rapporteur consiste à faire rentrer dans les textes et surtout dans les pratiques un travail sur la véritable notion d'artificialisation, telle que vous l'avez définie dans les articles 47 et 48.

Comme elle est assez différente de la notion actuelle de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, nous acceptons une période de transition pendant laquelle, pour le démarrage de la logique de réduction prévue à chaque échelle, d'une manière territorialisée – dans le cadre des régions et potentiellement des SCOT et des PLUI –, on passera par la notion de consommation d'espaces. Ce ne sera pas pour l'éternité mais pendant une première phase de dix ans. On précisera la définition de l'artificialisation par décret – il faut qu'elle soit bien appropriée – et on l'utilisera lors des phases ultérieures.

Il n'y a donc pas de contradiction : nous voulons, pragmatiquement, faire en sorte que la dynamique s'enclenche grâce à des outils connus et qu'il y ait ensuite une prise de relais avec des outils plus ambitieux.

L'alinéa 26 continuera à faire référence à un rythme de diminution de 50 % à l'échelle régionale, Madame Batho. Le fait de remplacer « rythme » par « objectif » à l'alinéa 4 ne changera donc rien.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, les amendements CS2024 de M. Charles de Courson, CS1019 de Mme Frédérique Meunier, CS1091 de M. Vincent Descoeur, CS1761 de M. Bertrand Pancher, CS1882 de M. Thibault Bazin, CS2242 de M. Pierre Vatin, CS2301 de M. Maxime Minot, CS2579 de Mme Véronique Louwagie, CS2839 de M. Xavier Batut, CS3014 de Mme Agnès Thill, CS3198 de Mme Pascale Boyer, CS3828 de M. Julien Ravier et CS2890 de M. Matthieu Orphelin tombent.*

*Amendement CS4067 de Mme Florence Lasserre, amendement CS3169 de M. Alain Perea et sous-amendement CS5413 du rapporteur (discussion commune).*

**Mme Florence Lasserre.** L'amendement CS4067 prévoit de territorialiser à l'échelle des SCOT l'objectif de zéro artificialisation nette inscrit dans les fascicules des SRADDET. L'objectif de réduction de la consommation du foncier devra être décliné à l'échelle infrarégionale en évitant de pénaliser les territoires vertueux qui ont déjà réduit leur consommation foncière.

**M. Alain Perea.** S'agissant de la territorialisation, dont nous parlons depuis un moment, les régions n'auraient pas d'obligation dans la rédaction actuelle du projet de loi, et on pourrait imaginer qu'elles répercutent l'objectif de réduction de 50 % de l'artificialisation d'une manière systématique. L'objectif de mon amendement est que les régions conduisent une véritable réflexion sur la question de la territorialisation. Il faudra qu'il y ait une répartition en fonction d'objectifs choisis par les élus.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Je demande à Mme Lasserre de bien vouloir retirer son amendement au profit de celui de M. Perea, qui fait l'objet d'un sous-amendement que j'ai déposé. Il s'agit de préciser que les règles générales en matière d'artificialisation des sols seront territorialisées. Il reviendra à chaque région d'organiser la territorialisation dans le cadre d'une concertation avec les territoires, selon les modalités qu'elle jugera les plus pertinentes – on peut notamment penser aux CTAP.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** Je suis favorable à l'amendement CS3169 modifié par le sous-amendement CS5413. Cela permettra de répondre assez largement à la question de la différenciation à l'échelle infrarégionale, et je suis prête à ce qu'on ouvre le même type de réflexion s'agissant des SCOT et des PLUI.

La région ne pourra pas se contenter de prévoir une réduction de 50 % partout : l'amendement de M. Perea précise que « [les] règles générales sont territorialisées entre les différentes parties du territoire régional. » Cela veut dire qu'il faudra prendre en compte les efforts déjà réalisés et la réalité territoriale à l'échelle régionale. Cela me semble une réponse importante aux objections qui ont été faites tout à l'heure, notamment par le président Chassaigne.

On pourra y revenir plus tard, dans le cadre des débats en commission ou d'ici à la séance publique, mais je ne suis pas hostile à ce que l'on écrive la même chose au sujet des SCOT, si on considère que les dispositions actuelles ne permettent pas de faire en sorte que la négociation entre les petits et les gros – je reprends les termes qui ont été employés – soit équilibrée et que ceux qui ont peut-être moins de pouvoir de négociation puissent faire entendre leur voix.

On pourrait ainsi prévoir que les SCOT doivent prendre en compte, dans la démarche de lutte contre l'artificialisation, les besoins de différents territoires. Je ne doute pas que s'il est question des ruraux et des urbains, le littoral et la montagne seront aussi sur la table, mais on verra quelle rédaction pourrait raisonnablement être adoptée.

**M. Martial Saddier.** Monsieur le président, s'il n'y a qu'un amendement en discussion, on peut comprendre qu'il n'y ait qu'un intervenant par groupe, mais quand un amendement du rapporteur en fait tomber une quinzaine, dont un tiers déposé par l'opposition, il serait préférable que plusieurs d'entre nous puissent s'exprimer.

**M. Bruno Millienne, président.** Je l'ai permis tout à l'heure alors qu'un nombre encore plus important d'amendements pouvaient tomber.

**M. Martial Saddier.** On a voulu créer de grandes régions et, de fait, la Bourgogne-Franche-Comté compte 3 millions d'habitants, Auvergne-Rhône-Alpes 8,5 millions et l'Île-de-France près de 11 millions. Par ailleurs, si le site du ministère est à jour, 95 % de la population française vit dans des SCOT : il en existe 354, couvrant 189 000 habitants en moyenne.

Ce sont des mastodontes. On ne peut pas vraiment parler de décentralisation en matière d'urbanisation. Je souhaite bon courage aux assemblées régionales – je suis conseiller régional – s'il leur revient, demain, de répartir la constructibilité, qui serait ensuite déclinée dans d'immenses SCOT.

Il faut absolument envoyer un signal d'ici à la séance, comme l'a proposé Mme la ministre déléguée. Sinon, il est sûr et certain qu'il ne restera pas grand-chose pour la ruralité dans ces immenses SCOT.

**M. Dominique Potier.** La territorialisation à l'échelle des SRADDET et des SCOT n'est qu'une régulation visant à tenir compte de phénomènes extraordinaires, d'un potentiel de développement ou d'un handicap naturel.

Mon expérience d'un des plus grands SCOT de France, dans la Meurthe-et-Moselle, c'est que les règles absolument équitables et républicaines qui s'appliquent ont permis à tout le monde de se retrouver et que les votes ont lieu à l'unanimité. Les taux de croissance – du périurbain, de l'urbain, etc. – ont fait l'objet d'une négociation, et ils sont appliqués.

Ne refaisons pas de la sous-territorialisation : laissons les EPCI dotés de PLUI assurer d'une manière subsidiaire et intelligente la mise en œuvre des contraintes fixées par les SCOT dans un esprit républicain et, les trois quarts du temps, à l'unanimité. Ne compliquons pas la situation en établissant une liste à la Prévert des zones territorialisées. Les outils existent déjà.

**M. André Chassaing.** Les règles établies par les SRADDET sont fixées au niveau des conseils régionaux. Il y a une discussion, certes, mais elle se déroule dans le cadre des grandes régions constituées à la suite de la loi NOTRE, qui date de la législature précédente et que, pour ma part, je n'ai pas votée. Il y aura intérêt à ce que le contenu des SRADDET, qui sera opposable aux SCOT et aux documents d'urbanisme, ne consacre pas le déséquilibre dont j'ai parlé tout à l'heure. Compte tenu de la domination exercée par les métropoles dans les grandes régions et de la volonté de métropolisation extrêmement forte qui existe, je redoute vraiment les effets pervers qui risquent de se produire.

*L'amendement CS4067 est retiré.*

*La commission adopte successivement le sous-amendement CS5413 et l'amendement CS3169 sous-amendé.*

*Amendements identiques CS116 de M. Dino Cinieri, CS301 de M. Guy Bricout, CS351 de M. Martial Saddier, CS491 de M. Pierre Vatin, CS769 de M. Gérard Menuel, CS1108 de Mme Danielle Brulebois, CS1503 de M. Thibault Bazin, CS2798 de Mme Florence Lasserre et CS4323 de M. Arnaud Viala.*

**M. Martial Saddier.** L'objectif de zéro artificialisation nette disparaît d'un seul coup, mais je ne reviens pas sur ce point.

Je rappelle, en revanche, qu'on a adopté depuis vingt ans les lois Grenelle, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), la loi portant engagement national pour l'environnement, la loi relative au développement des territoires ruraux, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, ainsi que la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

On sort seulement de la dernière révision des PLU, dans lesquels tout cela a été imposé, y compris une réduction de 50 % de la constructibilité. Dans certains départements, qui font partie des plus dynamiques de France, la consommation de l'espace a été divisée par trois au cours des quinze dernières années. C'est le cas, par exemple, en Haute-Savoie, qui a la plus grosse démographie de France, avec la ville de Montpellier.

Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas continuer les efforts, mais il faut être conscient de ce qu'on va encore imposer et on ne doit pas oublier tout ce qui a été fait durant les quinze dernières années par l'ensemble des élus locaux et des représentants de l'État dans les départements.

**M. Pierre Vatin.** L'autonomie et la liberté d'action, dans un cadre libéral, seront toujours préférables. Par ailleurs, la « sobriété foncière » à laquelle ces amendements font référence et dont la Haute-Savoie a su faire preuve, par exemple, sera toujours meilleure que l'absence de toute artificialisation nette des sols, qui serait une contrainte ingérable dans beaucoup de situations.

*Amendement CS1503 de M. Thibault Bazin.*

**M. Thibault Bazin.** Plus nous avançons, plus j'ai le sentiment que la définition est floue et le mode opératoire confus, ce qui risque d'entraîner des injustices : je n'ai aucune envie que nous écrivions une loi pour les forts et les bien portants alors que l'aménagement du territoire doit être équitable.

Comment, en effet, les régions arbitreront-elles entre les SCOT vertueux, qui auront « consommé » du foncier et qui bénéficieront en théorie d'une enveloppe plus importante, et les autres ? Quel rôle l'État jouera-t-il ? Les SCOT émanent du bloc communal et sont élaborés par des représentants, légitimes et responsables, des communautés de communes capables de les co-construire dans le cadre des contraintes fixées par l'État. Demain, la région répartira « le gâteau » et le risque est grand d'avoir une urbanisation – en quelque sorte, des zones « Zéros artificialisation nette » (ZAN) – à plusieurs vitesses.

*Amendement CS2798 de Mme Florence Lasserre.*

**Mme Florence Lasserre.** J'insiste : il importe de remplacer « l'absence de toute artificialisation nette des sols » par « la sobriété foncière ».

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Je me suis déjà exprimé sur ces amendements : avis défavorable.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** Le Gouvernement, à moyen terme, tient à utiliser la formule d'« artificialisation nette » et accepte, pendant la première tranche de dix ans, de parler de « consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers ». Avis défavorable, donc.

Je suis rassurée qu'après avoir discuté de la libre administration des collectivités locales vous vous interrogez sur le rôle de l'État et sur sa capacité à soutenir tous les territoires. Avec la collectivité régionale et l'ensemble des collectivités territoriales associées,

il devra vérifier que les SRADDET ont bien territorialisé les objectifs de lutte contre l'artificialisation et, ainsi, il accompagnera les efforts des régions.

**M. Alain Perea.** La territorialisation, Monsieur Bazin, vise précisément à ce que la région ne procède pas mécaniquement à une répartition injuste mais raisonne en termes d'aménagement du territoire en déterminant les zones où le foncier est nécessaire pour le développement économique, l'habitat et l'habitat social. Ne parlons donc pas de « gâteau » qui serait réparti mais de véritables stratégies d'aménagement du territoire !

**M. Jean-Marie Sermier.** Je me demande sur quelle planète vivent certains d'entre nous.

J'ai eu l'occasion de réaliser deux SCOT et deux PLUI, dont un valant SCOT, dans une collectivité plutôt rurale et je peux vous assurer que c'est un vrai travail. Le problème, c'est que nos concitoyens ne comprennent plus rien. Parfois, un PLUI transforme un terrain constructible en un terrain qui ne l'est plus, ce qui revient d'une certaine façon à bafouer le droit de propriété.

De plus, le scrutin proportionnel, dans les conseils régionaux, favorise plutôt la représentation des élus urbains. Donner aux régions la possibilité de raisonner à l'échelle de l'ensemble d'un territoire revient en l'occurrence à ne plus faire confiance aux élus ruraux, voire, à favoriser la spoliation des citoyens, ce qui est très grave. Nous sommes en train de revenir sur le droit de propriété, consacré par la Révolution et fondamental pour notre République.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Il faut savoir raison garder et faire montre de prudence. Certaines situations sont sans doute regrettables mais il ne faut pas généraliser.

Nous faisons confiance aux décideurs territoriaux, locaux. Je suis convaincu que la région est à même de définir un plan d'aménagement global que déclineront ensuite les SCOT, les PLU et les PLUI. Ce sont d'ailleurs les régions qui ont imposé les Trames verte et bleue dans les documents d'urbanisme. Croyez-vous que leur tracé fait plaisir aux communes ?

Enfin, l'État s'assurera que les objectifs de limitation de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers seront atteints.

**M. André Chassaigne.** L'État a en effet vocation à approuver le SRADDET par arrêté et pourra vérifier le bon déroulement des procédures mais, compte tenu du poids politique des régions, je vois mal un préfet de région « retoquer » ce dernier. Votre optimisme fait fi d'une réalité plus complexe que vous ne le pensez.

*La commission rejette les amendements.*

Suspension de la réunion de vingt-deux heures cinquante-cinq à vingt-trois heures cinq.

*Amendement CS1742 de M. Thibault Bazin.*

**M. Thibault Bazin.** Madame la ministre déléguée, je réponds à vos souhaits en distinguant les « territoires communaux ou métropolitains urbains, littoraux, ruraux ou montagnards ainsi que les pourcentages de réduction exigés par rapport à la surface de zone constructible pour chacun de ces types de territoires. »

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Avis défavorable pour les mêmes raisons.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** Même avis. Vous proposez une distinction à l'échelle nationale alors que la question était de savoir si elle devait l'être à celle des SCOT.

*La commission rejette l'amendement.*

*L'amendement CS3285 de M. Alain Perea est retiré.*

**M. Bruno Millienne, président.** Les deux prochains amendements du rapporteur, s'ils sont adoptés, en feront tomber de nombreux autres. Je vous laisserai donc vous exprimer plus longuement.

*Amendement CS5321 du rapporteur.*

**M. Lionel Causse.** Par coordination, il convient de préciser pour la première période le nouveau mode de calcul de la quantité des espaces consommés.

**M. Julien Aubert.** Nous avons discuté d'une distinction subtile entre sols et espaces, or, selon l'exposé des motifs de cet amendement, « cette notion de consommation d'espaces, mieux maîtrisée par les acteurs, est cependant insuffisante pour tenir compte de l'atteinte à la fonctionnalité des sols ou à la biodiversité. » Est-ce à dire que la notion d'espace disparaît ? Je souhaiterais comprendre jusqu'à quel point vous tenez à modifier la disposition du Gouvernement.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** La position du Gouvernement est la même : à terme, l'artificialisation, donc, les sols mais, pour la première période, la consommation, donc les espaces naturels, agricoles et forestiers. Les amendements de M. le rapporteur vont en ce sens.

**M. André Chassaigne.** Après le marteau, la faucille, puisque l'alinéa 13 est supprimé. Au final, nous avons un couteau sans lame auquel ne manque que le manche.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, les amendements CS2211 de M. André Chassaigne, CS1485 de M. Thibault Bazin, CS2466 de Mme Nathalie Sarles, CS2468 de M. Didier Le Gac, CS3192 de M. Alain Perea, CS 3238 de M. Julien Aubert, CS4332 de M. Arnaud Viala, CS97 de M. Dino Cinieri, CS291 de M. Guy Bricout, CS750 de M. Gérard Manuel, CS1155 de Mme Danielle Brulebois, CS117 de M. Dino Cinieri, CS302 de M. Guy Bricout, CS350 de*

*M. Martial Saddier, CS492 de M. Pierre Vatin, CS770 de M. Gérard Menuel, CS1504 de M. Thibault Bazin, CS1641 de M. André Chassaigne, CS3193 de M. Alain Perea et CS 4334 de M. Arnaud Viala **tombent**.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CS5134 du rapporteur.*

*En conséquence, les amendements CS3883 de M. Jean-Luc Lagleize, CS128 de M. Dino Cinieri, CS311 de M. Guy Bricout, CS362 de M. Martial Saddier, CS2725 de M. Didier Le Gac, CS5231 de M. Pierre Vatin, CS5232 de M. Gérard Menuel, CS5233 de Mme Danielle Brulebois, CS5234 de M. Thibault Bazin et CS5235 de Mme Florence Lasserre **tombent**.*

*Amendement CS880 de M. Julien Aubert.*

**M. Julien Aubert.** Dans le rapport de présentation du schéma de cohérence territoriale, l'objectif de réduction du rythme d'artificialisation doit tenir compte de l'évolution démographique récente des intercommunalités concernées.

On ne peut pas dire qu'avoir passé une partie de la journée à définir des notions et une stratégie pour voter ensuite un amendement du rapporteur qui détricote l'ensemble et revient peu ou prou à la situation antérieure pour les dix prochaines années constitue un modèle méthodologique... Je ne sais pas ce que voulaient les « Conventionnels » mais, pour filer la métaphore de M. Potier, la Révolution n'est pas encore au rendez-vous.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** C'est la raison même des SCOT de tenir compte des évolutions, notamment démographiques, des territoires. Avis défavorable.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** Même avis.

Le Gouvernement visait d'emblée l'artificialisation, sans période de transition, et était prêt à « faire la Révolution », mais après avoir écouté les différentes parties prenantes, nous avons accepté le principe de la consommation pendant une décennie de transition.

**M. Julien Aubert.** Le SCOT prend certes en compte la question démographique mais mon amendement vise à moduler le rythme d'artificialisation en fonction de l'évolution démographique. Sans doute conviendrait-il de procéder ainsi, par exemple, pour un territoire qui connaîtrait une forte progression démographique.

Enfin, Madame la ministre, la Restauration est postérieure à la Révolution.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CS5130 du rapporteur.*

*Amendements identiques CS98 de M. Dino Ciniéri, CS292 de M. Guy Bricout, CS365 de M. Martial Saddier, CS751 de M. Gérard Manuel, CS1486 de M. Thibault Bazin, CS1575 de M. Pierre Vatin, CS1640 de M. Hubert Wulfranc, CS3200 de M. Alain Perea et CS4338 M. Arnaud Viala.*

**M. Martial Saddier.** Dans le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale, cet amendement rend facultative et non obligatoire la subordination de l'ouverture de nouveaux secteurs à urbaniser à certaines conditions particulières.

**M. Pierre Vatin.** Cela relève tout simplement de la libre administration des communes.

**M. Alain Perea.** Les communes sont en effet obligées de justifier cette ouverture, or si, dans certains cas, le SCOT peut faire état de règles particulières, aucun systématisme ne s'impose faute de quoi la procédure en serait considérablement alourdie alors même que de nombreux recours sont d'ores et déjà possibles.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Cela reviendrait à ne rien changer au droit. Je rappelle que les règles d'urbanisation conditionnelle ont été introduites en 2000 par la loi SRU relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Depuis, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) peut, de manière facultative, subordonner l'ouverture à l'urbanisation aux secteurs nouveaux ou aux secteurs à urbaniser à moyen terme – 1AU (« à urbaniser ») – et à long terme – 2AU – à deux conditions non cumulatives : l'utilisation prioritaire des friches urbaines de terrains situés en zones urbanisées desservies par les réseaux de distribution d'eau et d'électricité et des équipements d'assainissement, ainsi que des zones déjà ouvertes à l'urbanisation ; la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées permettant d'apprécier la capacité de densification des territoires. Cette possibilité étant insuffisamment appliquée, nous devons aller plus loin en la rendant contraignante.

Avis défavorable.

*La commission rejette les amendements.*

*La commission adopte l'amendement rédactionnel CS5322 du rapporteur.*

*Amendements CS2212 de M. André Chassaigne et CS1920 de M. Thibault Bazin (discussion commune).*

**M. André Chassaigne.** Il convient de tenir compte de l'existence de besoins liés aux évolutions démographiques, notamment de « celles des communes situées en zone de revitalisation rurale ou ayant connu une perte de population sur les dix années précédentes », autrement, cela reviendrait à acheter un âne dans un sac.

**M. Thibault Bazin.** Ce serait une erreur de perspective de croire que les zones détendues n'auraient pas besoin de nouveaux logements : à population constante, le vieillissement de la population peut entraîner un besoin de logements supplémentaires dès lors que de plus en plus de personnes veuves vivent plus longtemps dans leur logement.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Avis défavorables. L'analyse stratégique territoriale du SCOT définit les enjeux territoriaux et nul mieux que les élus locaux ne sauraient le faire.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendements CS3248 de M. Alain Perea, amendements identiques CS118 de M. Dino Cinieri, CS771 de M. Gérard Manuel, CS881 de M. Julien Aubert, CS1505 de M. Thibault Bazin et CS4330 de M. Arnaud Viala (discussion commune).*

**M. Alain Perea.** J'entends répéter que les élus locaux décident mais ils ont face à eux les services de l'État et ils peuvent se retrouver devant un tribunal. Il convient donc de leur laisser la possibilité d'organiser leur territoire en tenant compte notamment des évolutions démographiques mais, aussi, des évolutions des typologies de logements et du desserrement des ménages.

Le président du SCOT d'Épinal, qui préside également la Fédération des SCOT – que je co-préside – a besoin de logements alors que la démographie est plutôt en baisse. Si l'on s'en tient au seul critère démographique, il ne pourra pas défendre son projet de territoire.

**M. Jean-Marie Sermier.** Il convient de prendre en compte le desserrement des ménages parmi les conditions subordonnant l'ouverture de nouveaux secteurs à urbaniser dans le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale. Les familles sont en effet de moins en moins nombreuses et la situation diffère grandement selon les régions.

**M. Julien Aubert.** La réflexion sur l'artificialisation et la consommation devrait être l'occasion d'affiner les méthodologies. La démographie, en effet, n'est pas le seul critère : les familles évoluent – je pense par exemple à l'explosion du nombre de familles monoparentales –, ce qui soulève des questions évidentes en termes de logement.

**M. Thibault Bazin.** Nous nous inscrivons pleinement dans la logique développée par André Chassaing.

Si le nombre de logements d'une commune est gelé, que la population vieillit et que l'on assiste à un desserrement des ménages, le nombre d'habitants diminuera inexorablement. Si nous voulons que chaque territoire ait un avenir, y compris les communes qui souhaitent conserver le même nombre d'habitants, il faudra que des logements puissent être construits, et pas forcément à travers l'artificialisation.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Vous soulevez un problème important mais vos amendements sont satisfaits par l'alinéa 16 puisque l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à « L'existence de besoins liés aux évolutions démographiques ou bien à l'accueil ou la relocalisation d'activités économiques. »

J'ajoute, Monsieur Bazin, que ce projet de loi ne gèle en rien le développement d'une commune.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** La démographie ne concerne pas uniquement le nombre d'habitants : elle inclut l'évolution de la pyramide des âges, des couples et des modes de vie, autant de points que vous avez justement mentionnés et que

recouvre cette formule d'« évolutions démographiques », mais aussi d'autres points dont il serait difficile de faire la liste.

**Mme Sandra Marsaud.** La question des besoins des habitants en logements, avec le vieillissement de la population, l'évolution démographique à la baisse, le besoin de nouveaux types de logements, le desserrement des ménages, que l'on corrèle à un besoin d'espace supplémentaire, donc à un obstacle pour lutter contre l'artificialisation des sols, est une vraie difficulté. En tant qu'urbaniste, je n'ai pas pu la surmonter dans de nombreux documents d'urbanisme. D'ailleurs, c'est davantage en amont qu'elle doit être résolue, avec les documents de planification des politiques locales de l'habitat.

Le groupe Les Républicains a posé la question de la couverture du territoire dans les SCOT et les PLU. Je m'interroge aussi sur cette couverture dans les plans départementaux de l'habitat et les programmes locaux de l'habitat (PLH). Si, en amont des documents d'urbanisme, on avait cette politique bien établie qui permettrait d'avoir une gouvernance locale et une gestion du besoin, on consommerait moins d'espace, et les outils d'aide à la pierre de l'État fonctionneraient. Tentons de rentabiliser les outils de planification qui existent déjà, en amont, et qui aient à lutter contre le gaspillage de l'espace.

**M. Jean-Marie Sermier.** Dans ma région de Bourgogne-Franche-Comté, en vingt-et-un ans, on est passé de 2,5 à 2,2 occupants par logement. Il faut donc 15 % de logements en plus. Cette pression ne s'exerce pas de la même façon dans les métropoles et dans les zones rurales. Le nombre d'occupants par logement est beaucoup plus faible dans les métropoles, qui concentrent par exemple les logements universitaires ou les appartements de jeunes couples. Il faut y veiller, car les résultats se traitent différemment.

*La commission rejette successivement l'amendement CS3248 et les amendements identiques.*

*Amendement CS1642 de M. Hubert Wulfranc.*

**M. André Chassaigne.** Je ne suis pas étonné que les amendements précédents aient été considérés comme satisfaits car ils utilisaient tous la même forme de métalangage. Que signifient « typologie des logements » ou « desserrement des ménages » ? Je reviendrai à ce que j'appellerai le réalisme socialiste, en étant beaucoup plus clair. Je demande donc d'ajouter à l'alinéa 16 les mots « à la réalisation de programmes de logements sociaux ou d'accession sociale à la propriété ».

**M. Lionel Causse, rapporteur.** J'entends ce que vous voulez faire et suis d'accord avec vous sur le fond. Je reste toutefois convaincu que l'évolution démographique et économique doit répondre à la préoccupation qu'exprime votre amendement. De plus, à travers les règlements du PLU, les élus locaux ont les outils pour imposer des logements sociaux, des logements intermédiaires ou d'accession à la propriété.

**Mme Emmanuelle Wagon, ministre.** Chacun le sait, je soutiens fortement la loi SRU, son application, sa prolongation, la nécessité de produire des logements sociaux partout en France et, par ailleurs, l'accession sociale à la propriété. L'alinéa 16 traite cependant du besoin des territoires, qui n'est pas corrélé à la réalisation de programmes de logements sociaux. Cette réalisation, que je soutiens, est plutôt une réponse au besoin.

L'amendement n'est pas pleinement adapté à l'objectif que vous recherchez, Monsieur le président Chassaigne. Au fond, vous pouvez compter sur mon soutien au logement social.

**M. Martial Saddier.** L'inquiétude des députés est qu'il faudra choisir, à terme, entre le logement social et le parcours résidentiel.

Par ailleurs, Mme la ministre disait que tout avait été prévu dans la loi. Je n'ai pas de raison de remettre en cause ses propos mais, avec plus de 430 millions de nuitées, la France est la première destination touristique au monde. Dans les zones très touristiques, dont l'Île-de-France, le littoral, la montagne et certaines zones très rurales, ne risquera-t-on pas de devoir choisir entre les logements sociaux, le parcours résidentiel et l'hébergement de touristes, donc de continuer d'être la première destination touristique au monde ?

**M. Lionel Causse, rapporteur.** En Espagne, pays touristique, à population équivalente, l'artificialisation est 50 à 60 % moindre qu'en France. Cela n'empêche pas le pays d'accueillir des touristes et de loger ses habitants. La France doit renforcer sa volonté s'agissant d'aménagement et d'urbanisme, dans tous ses territoires.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre.** La question est traitée par l'alinéa 16, qui prévoit « l'existence de besoins liés [...] à l'accueil [...] d'activités économiques », dont le tourisme fait partie. Je sais que le tourisme en montagne vous est cher, Monsieur Saddier. La question est aussi celle de l'occupation des lits touristiques existants, la fameuse question des lits froids. La capacité à rénover et à mettre à niveau l'offre existante peut être une réponse positive pour les stations et la lutte contre l'artificialisation.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte l'amendement rédactionnel CS5131 du rapporteur.*

*Amendements identiques CS119 de M. Dino Cinieri, CS772 de M. Gérard Manuel, CS1110 de Mme Danielle Brulebois, CS1507 de M. Thibault Bazin, CS4346 de M. Arnaud Viala et CS4355 de M. Alain Perea.*

**M. Alain Perea.** L'amendement CS4355 me tient à cœur car il traite d'une question à laquelle je suis souvent confronté, puisque ma circonscription s'étend sur tout le littoral audois. Du fait de la loi littoral et de la diminution de l'artificialisation, nous nous posons la question du retrait stratégique. Tous les jours, un élu différent me contacte à ce sujet. Ce matin, encore, le maire de Fleury-d'Aude m'a dit, en me remettant le plan de sa commune, qu'entre loi SRU – nous la défendons, Madame la ministre, nous sommes d'accord sur ce point –, retrait stratégique et artificialisation, il ne savait que faire. L'urbanisme est mon métier – nous sommes plusieurs dans ce cas ici –, mais je ne sais pas faire non plus.

L'objet de l'amendement CS4355 est de donner au Gouvernement la possibilité de travailler dans l'ordonnance sur les stratégies de relocalisation pour toutes ces communes du littoral touchées par la montée des eaux.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** J'invite mon collègue Alain Perea à travailler avec moi sur l'article 58. Nous avons déjà certaines réponses. Peut-être pourrions-nous affiner les amendements que j'ai déposés ou que d'autres collègues présenteront, pour répondre à vos interrogations.

J'émet un avis défavorable sur tous ces amendements, considérant qu'ils ne sont pas suffisamment précis et qu'ils ajoutent encore des conditions à l'alinéa 16.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre.** La problématique de résilience est importante. Nous la traiterons plus loin dans le texte, avec toutes les mesures sur le trait de côte. Je vous demanderai donc de retirer les amendements au bénéfice des mesures spécifiques sur cette problématique.

**M. Thibault Bazin.** La problématique est réelle à Saint-Pierre-la-Mer, où se trouve le trait de côte pour la commune de Fleury-d'Aude. Les études engagées localement posent problème eu égard aux différents schémas et aux descentes. Il y a des incompréhensions sur les règles, qui sont parfois incohérentes. Je ne voudrais pas qu'en voulant lutter contre le réchauffement climatique, on se retrouve à geler totalement certains logements. Notre pays n'a pas besoin d'un afflux de lits froids.

**Mme Delphine Batho.** Je ne connais pas la situation spécifique de cette commune, mais s'il existe un problème de trait de côte, c'est peut-être en raison d'une élévation du niveau de la mer, parce que le climat se réchauffe. Ces discussions sont très intéressantes, mais nous discutons d'un texte sur le climat. Le sens général des propositions de la Convention citoyenne pour le climat sur l'artificialisation des sols est d'appeler à un changement culturel. Elle ne préconise pas de ne plus construire un logement, ou de ne plus créer une activité économique en France.

Au contraire, elle incite à préserver les espaces naturels, les espaces agricoles, les forêts et, lorsque l'on a besoin de construire quelque chose, de chercher d'abord à le faire dans ce qui est généralement laissé à l'abandon, par exemple les friches artificialisées. Il faut arrêter la logique de voracité de l'espace, qui est destructrice et aggrave les problèmes liés au changement climatique. Cette logique produit aussi de l'étalement urbain, qui a des conséquences sur la mobilité, la pollution, le coût de la vie pour les citoyens et la dépendance à la voiture. C'est une vision d'ensemble. J'entends les réticences et les résistances, mais il faut changer le modèle de conception de l'urbanisation des territoires en 2021.

*La commission rejette les amendements.*

*Amendements identiques CS720 de Mme Émilie Bonnivard, CS1473 de M. Thibault Bazin, CS1544 de M. Hervé Pellois, CS2610 de M. Charles de Courson et CS2854 de M. Mohamed Laqhila.*

**M. Thibault Bazin.** L'amendement CS1473 vise à supprimer l'alinéa 17, qui prévoit « la justification, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées [...] de l'impossibilité de répondre aux besoins mentionnés au 1° dans les espaces déjà urbanisés ou les zones ouvertes à l'urbanisation ou sur des terrains déjà artificialisés, en particulier des friches ».

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Avis défavorable aux amendements. Je suis attaché à l'alinéa 17, qu'il serait dommage de supprimer.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre.** Je partage l'attachement de M. le rapporteur à l'alinéa 17. Avant d'ouvrir de nouvelles zones à urbaniser, il s'agit de regarder si les zones déjà urbanisées ou définies comme étant à urbaniser pourraient permettre de répondre aux besoins. Si l'étude répond par la négative, l'urbanisation est toujours possible. L'alinéa prévoit une simple justification que les espaces déjà urbanisés ou les zones à urbaniser, y compris des zones ouvertes à l'urbanisation, ne répondent pas aux besoins, quitte à se dire que les zones à urbaniser que l'on n'urbanisera pas pourraient être sorties de cette catégorie. Cela permettra d'atteindre l'objectif de baisse de l'artificialisation qui, sinon, restera lettre morte.

**M. Thibault Bazin.** Le nouveau monde fait comme s'il n'y avait pas eu d'ancien monde auparavant : il semble qu'à l'an zéro, on a découvert que l'on devait mener des études de densification. (*Sourires.*) J'étais maire jusqu'en 2017. Je peux attester que ces études ont été menées car, une fois que des SCOT devenaient applicables, nous devons mettre en cohérence nos PLU, et faire ce travail fin de déterminer les espaces qui pouvaient encore être à urbaniser, y compris dans les zones déjà urbanisées. Tout cela a été mené. La disposition de l'alinéa 17 paraît superfétatoire par rapport au travail qui a déjà été réalisé.

Certains espaces ne parviennent pas à être sortis des zones à urbaniser. Il s'agit par exemple des friches, qui ne sont pas nécessairement industrielles – il en existe différents types. Le fonds friches est bien insuffisant par rapport à l'ensemble des friches qu'il faudrait utiliser. Je vous lance donc un appel, Madame la ministre, pour que vous mobilisiez plus de fonds pour conquérir davantage de friches.

**Mme Sandra Marsaud.** S'il y a un alinéa majeur dans l'article, c'est bien l'alinéa 17. Les documents d'urbanisme demandent d'établir un diagnostic et de décrire le besoin. Les urbanistes et les élus locaux n'en ont pas toujours les moyens car les bases de données, notamment sur les logements vacants, ne sont pas fiables. Mais nous devons tous nous concentrer sur ce besoin, que ce soit l'État, avec l'Observatoire national, qui sera créé, ou les collectivités, avec les documents de planification sur les besoins en habitat, qui ne sont pas fournis dans un peu moins d'une moitié de la France. Je le dis très souvent aux services de Mme la ministre.

Si nous réalisons ces études en amont, nous pourrions déterminer si nous pouvons nous étaler. On ne dit pas qu'on ne s'étalera plus du tout, on réduit l'étalement. On doit définir le besoin et utiliser les bons outils. Le code de l'urbanisme en est rempli. Il manque certainement des choses. L'État a lancé les territoires pilotes de sobriété foncière, où l'on étudie dans une vingtaine de territoires en France ce qu'il est possible de faire en matière de mutation des espaces. Les urbanistes ne sont pas payés pour cela, et n'en ont pas le temps.

L'alinéa 17 est donc un alinéa majeur pour reconquérir l'existant, et le faire muter, car, partout en France, nous ne savons pas bien le faire.

*La commission rejette les amendements.*

*Amendement CS3884 de M. Jean-Luc Lagleize.*

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Avis défavorable.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre.** Demande de retrait. L'amendement est satisfait par l'étude mentionnée à l'alinéa 17.

*L'amendement est retiré.*

*Amendements identiques CS1895 de M. Thibault Bazin, CS3195 de Mme Sylvia Pinel, CS3308 de M. François Pupponi et CS3605 de M. Stéphane Peu.*

**M. Thibault Bazin.** L'amendement CS1895 est constructif, dans tous les sens du terme. (*Sourires.*) Nous proposons de compléter l'alinéa 17 par un alinéa qui, lui, serait majeur puisqu'il introduit la démarche « bimby » pour *Build in my Backyard*, littéralement « construisez dans mon jardin ». Elle offre la possibilité aux propriétaires de logement en zone pavillonnaire de vendre une partie de leur terrain pour construire un nouveau logement. Parfois, cela se fait naturellement : la parcelle est découpée pour permettre à un membre de la famille de construire une maison à côté. C'est une forme de densification intelligente, qui permet des sociabilités traditionnelles. Parfois, cela est plus compliqué car des règlements de lotissement ou des documents d'urbanisme ne le permettent pas. Il vous est donc proposé une démarche de densification positive, volontaire, qui serait conciliable avec le plan local d'urbanisme et le programme local de l'habitat (PLH).

**M. André Chassaing.** L'amendement identique CS3605 a été très bien défendu par mon collègue, Thibault Bazin.

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Je vous propose de retirer ces amendements au profit de l'amendement CS5087 après l'article 51, qui vise également à renforcer les capacités dont nous disposons pour encourager les actions de densification urbaine. À défaut, avis défavorable.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre.** Je suis très favorable à la démarche « bimby » car c'est l'une des approches qui permettra d'obtenir une densité acceptable, sans opposer les zones pavillonnaires aux zones très denses.

En revanche, les amendements ne règlent pas les questions juridiques qui sont posées. S'agissant du PLUI, nous avons déjà les outils nécessaires. La difficulté réside parfois dans les règlements des lotissements. Je suis prête à retravailler, pour déterminer les facteurs bloquants et voir si la question juridique sous-jacente peut être traitée d'ici à la séance. À mon avis, les amendements n'atteindront pas l'objectif. C'est pourquoi, je vous suggère de les retirer.

*La commission rejette les amendements.*

*Amendements identiques CS1136 de Mme Émilie Bonnivard, CS1218 de M. Jacques Cattin, CS1368 de Mme Valérie Bazin-Malgras, CS1417 de Mme Valérie Beauvais, CS1576 de M. Pierre Vatin, CS3846 de M. Philippe Meyer, CS4221 de M. Florent Boudié et CS4574 de Mme Nicole Dubré-Chirat.*

**M. Martial Saddier.** Lorsque j'étais maire, j'ai pu constater que la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)

n'était pas compétente pour nous aider à préserver les terrains en zone d'appellation d'origine contrôlée (AOC). L'amendement CS1136 de Mme Bonnivard vise à compléter l'article pour que la CDPENAF devienne compétente et puisse protéger les terrains en zone AOC.

**Mme Valérie Beauvais.** La CDPENAF a le pouvoir d'émettre un avis sur l'opportunité de certaines décisions d'urbanisme, dans le but de préserver des terres agricoles, notamment les terres viticoles sous AOC. L'introduction de sa saisine est dans le droit-fil de sa création par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, de 2014. L'amendement CS1417 prévoit l'obligation d'une motivation renforcée pour passer outre l'avis de la CDPENAF. Cette obligation répond au souci de transparence de la décision publique.

**M. Pierre Vatin.** Je ne doute pas que le réchauffement climatique permette d'avoir prochainement des vignes dans l'Oise. (*Sourires.*)

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Je n'ai peut-être pas bien compris ces amendements. Vous proposez de rendre l'avis de la CDPENAF contraignant pour l'ouverture d'un nouvel espace à urbaniser. Monsieur Saddier, vous avez dit qu'en tant que maire, vous n'aviez pas été obligé de consulter la commission, mais vous pouviez ne pas ouvrir ces zones à urbaniser, puisque cette décision relève bien du maire ou du président de l'intercommunalité. Les maires ou les présidents d'intercommunalités, en fonction de qui a les compétences d'urbanisme, ont les cartes en main et peuvent répondre à ce besoin, sans rendre contraignant l'avis de la CDPENAF.

Si j'ai mal compris les amendements, je suis prêt à en rediscuter avec vous avant la séance. Dans le cas contraire, avis défavorable.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre.** Les amendements sont satisfaits par les compétences actuelles de la CDPENAF qui, par ailleurs, entrent non dans le code de l'urbanisme, mais dans le code rural. Si une subtilité nous a échappé, je vous propose de regarder ce point d'ici à la séance.

**M. Martial Saddier.** Je n'ai pas dit qu'on était obligé de consulter la CDPENAF quand on rédige un PLU. Lorsqu'il y a des terres sous AOC, c'est l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) qui est saisi et qui donne un avis. La CDPENAF n'a pas de compétence précise, pour appuyer un maire qui souhaiterait préserver ses terres. Son rôle mériterait d'être conforté d'ici à la séance. Je parle là sous l'autorité de mon collègue Jean-Marie Sermier, viticulteur.

*La commission rejette les amendements.*

*Amendement CS3302 de M. François Pupponi.*

**M. Lionel Causse, rapporteur.** Défavorable.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre.** Les SCOT et les PLU prévoient déjà la possibilité d'une densité minimale. Compte tenu de la sensibilité du sujet, dire que les SCOT et les PLU doivent en imposer une paraît disproportionné. *De facto*, ils imposeront une densité minimale très basse, ce qui ne permettra pas d'atteindre l'objectif. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*