



MINISTÈRE DES FINANCES  
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,  
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE



**Contributions des Services économiques des pays suivants :**  
**Allemagne, Belgique, Espagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal,**  
**Suisse**

Février 2016

Temps passé pour la réalisation  
de cette étude :  
35 jours agent,  
soit un coût théorique de 33950 €

**Bureau Stratégie, études et pilotage (STEP)**

Contact : Pascale Saint-Sulpice Bodin

Tél. : 01 44 87 22 63

email : [step@dgtresor.gouv.fr](mailto:step@dgtresor.gouv.fr)

Dossier n° 2015-008528

La direction générale du Trésor (DG Trésor) s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, elle ne peut en aucun cas être tenue responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans ce document.

Ce document de travail, réalisé par le réseau international de la DG Trésor sur la base d'un cahier des charges et questionnaire précis fournis par le(s) commanditaire(s), permet de disposer d'un panorama de diverses situations à l'international. Toutefois, il ne constitue d'aucune manière une prise de position de la DG Trésor (et par extension celle des ministères économiques et financiers) sur le sujet donné.

Le destinataire de l'analyse comparative s'engage à n'utiliser les informations fournies par la DG Trésor que pour ses besoins personnels et à ne pas les transmettre à des tiers sans l'autorisation expresse du bureau Stratégie, études et pilotage (STEP) de la DG Trésor.

## SOMMAIRE

<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>ALLEMAGNE.....</b>	<b>19</b>
<b>BELGIQUE.....</b>	<b>35</b>
<b>ESPAGNE .....</b>	<b>43</b>
<b>ITALIE.....</b>	<b>53</b>
<b>IRLANDE .....</b>	<b>59</b>
<b>PAYS-BAS .....</b>	<b>65</b>
<b>PORTUGAL .....</b>	<b>71</b>
<b>SUISSE .....</b>	<b>75</b>

# Introduction

*Ce dossier, réalisé pour le compte du MEDDE et du MAAF, comprend 8 fiches pays analysant les mesures prises pour limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour les besoins de l'urbanisation dans ces États.*

## **I Contexte et objectif de la demande :**

La consommation d'espaces pour les besoins de l'urbanisation apparaît problématique partout dans le monde et notamment en Europe au regard de la croissance démographique. Ce phénomène, dont les causes et les effets sont connus, a fait l'objet ces dernières années de nombreuses analyses afin de rechercher les voies et les moyens d'en limiter l'ampleur.

- **Éléments de position français**

En France, depuis les années 90, on constate une augmentation des surfaces de sols artificialisées ; celles-ci sont passées de 8,4 % du territoire métropolitain en 2006 à un peu plus de 10 % en 2014. Cette consommation d'espaces, jugée excessive par de nombreux acteurs, s'opère majoritairement aux dépens de terres agricoles (52%) et des milieux semi-naturels, à l'inverse des forêts qui connaissent une tendance de progression.

Les besoins d'espaces pour l'habitat et le développement économique s'expriment essentiellement par une consommation de foncier non encore urbanisé. La reconstruction « de la ville sur la ville » se heurte aux coûts élevés de réutilisation du foncier ancien, à une demande sociale qui s'oriente vers l'habitat en dehors des villes et aussi à la réaction souvent négative des habitants des villes autour de la question de la densification. Cette consommation de foncier neuf s'exerce surtout sur les espaces agricoles productifs et s'accompagne d'une fragmentation et d'un cloisonnement des milieux naturels, défavorables à de nombreuses espèces. Elle concourt également à l'augmentation des déplacements et à celle des émissions de polluants et de gaz à effet de serre.

Pour maîtriser ce phénomène, plusieurs mesures ont été prises pour renforcer les dispositifs existants en s'appuyant notamment sur les documents de planification. Dans les faits, la prise de conscience politique est relativement récente. Amorcée dans les années 2000 avec la loi SRU<sup>1</sup>, elle s'est poursuivie avec les lois "Grenelle" de 2010 qui a revalorisé le rôle des SCoT et des PLU pour maîtriser la consommation d'espaces et s'est renforcée en 2014 avec la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) qui a réaffirmé l'engagement de lutter contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Cela fait suite au constat que les mesures antérieures n'avaient pas réussi à lutter efficacement contre la tendance des dernières années de consommer toujours plus d'espace et sans pour autant réussir à satisfaire les besoins en logements des concitoyens.

Le SCoT est aujourd'hui positionné comme document stratégique intégrateur, garant de la cohérence des politiques publiques à l'échelle du bassin d'emploi ou de l'aire urbaine et comme document pivot pour encadrer l'aménagement commercial dont les particularités françaises (développement périurbain, entrées de villes...) nécessiteraient une intervention spécifique.. De plus, l'encouragement des démarches intercommunales, échelle adaptée à la mise en œuvre d'un urbanisme durable des projets d'aménagement privilégie le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) comme outil de planification opérationnel capable de générer une solidarité territoriale, de faciliter la concertation avec l'ensemble des acteurs et de permettre une mutualisation des moyens techniques et des compétences. Des échéances

---

1 loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains avait demandé aux documents d'urbanisme d'assurer l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages en respectant les objectifs du développement durable

ont été fixées en ce sens pour accélérer la couverture du territoire national par ces documents d'urbanisme.

De même, il est également intéressant de noter l'émergence de plans locaux d'agriculture (PLA) au côté de PDH et PDU sur des territoires de ScoT, des initiatives de PLUi intégrant l'habitat et les déplacements et aussi le développement progressif d'outils de préservation de l'activité agricole (zones agricoles protégées (ZAP), périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)).

Dans la même logique, la loi ALUR a incité la mise en place d'établissements publics fonciers (EPF), ces derniers ne couvrant actuellement qu'une partie du territoire national, pour renforcer l'ingénierie foncière au bénéfice des collectivités. Le rôle que jouent les EPF et les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) est essentiel à la mise en œuvre des politiques publiques et à une maîtrise de la destination des sols. Leurs interventions permettent de maintenir, même partiellement, un coût de foncier qui ne soit pas uniquement tributaire des logiques spéculatives, notamment pour la construction de logements.

Parallèlement aux lois Grenelle et ALUR, la création d'un observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA) en 2010<sup>2</sup>, devenu observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF) en 2014<sup>3</sup>, témoigne de la prise de conscience et de la volonté de lutter plus efficacement contre la consommation excessive d'espaces. Cet observatoire, non opérationnel pour le moment, constitue un levier pour informer et communiquer sur l'ampleur et les caractéristiques de ce phénomène et produire un discours à la fois qualitatif et quantitatif pour répondre aux enjeux environnementaux, de qualité du cadre de vie, de renouvellement urbain.

En complément, un géoportail de l'urbanisme (GPU), en cours de réalisation sur des sites pilotes et qui sera opérationnel au niveau national en 2020, permettra à terme d'aider les acteurs de l'aménagement, les collectivités locales et les citoyens à mieux appréhender et utiliser les documents d'urbanisme sous forme de cartes issues des données numérisées et géolocalisées. Cet outil sur lequel pourra se juxtaposer plusieurs référentiels géographiques comme le cadastre, des fonds photographiques, fonds de carte et qui pourra associer des couches d'informations géolocalisées et des documents écrits permettra à terme de disposer d'un outil de suivi en matière d'ouverture de droit à construire et de consommation d'espaces effective et projetée.

### **Éléments connus dans les autres pays**

En Europe, certains pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et la Suisse, confrontés aux mêmes phénomènes de croissance urbaine rapide, d'étalement urbain et de pressions foncières sont déjà fortement sensibilisés à ces questions de gestion économe d'espaces ont entrepris depuis plusieurs années de lutter contre la consommation excessive en se dotant d'outils et de stratégies à différentes échelles pour lutter contre ce phénomène.

Une analyse des dispositifs mis en œuvre dans les pays voisins visant à la maîtrise de la consommation de l'espace, réalisée par une mission conjointe du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) du ministère de l'Écologie et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) du ministère de l'Agriculture en 2012, a permis de comparer les politiques et les leviers de l'action publique développés dans certains pays limitrophes de la France (Bade-Wurtemberg en Allemagne, Flandre, pays basque espagnol, canton de Bâle en Suisse).

L'analyse comparative des situations observées chez nos voisins montre que l'efficacité de leurs documents de planification – en fait très proches des nôtres dans la forme – résulte d'une gouvernance très différente qui repose sur leur organisation institutionnelle de type fédéral dans lequel les différents niveaux de collectivités sont dans un mécanisme de tutelles emboîtées où chacun joue un rôle en matière de planification spatiale. Ceci conduit, d'une part, à une concertation permanente entre les trois niveaux de gouvernance partout présents (région-État, province-région et commune) et, d'autre part, à la

---

2 loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP)

3 loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'alimentation, l'agriculture et la forêt (LAAAF)

couverture totale du territoire, à terme par des schémas directeurs comme c'est déjà le cas en Allemagne et en Suisse. De plus, l'utilisation d'outils d'observation et de suivi (information géographique, données cadastrales, cartographies en temps réel des potentialités de densification des zones urbanisées) permettent une meilleure connaissance du phénomène et une anticipation de l'action.

Les démarches engagées dans les pays voisins sont, en ce domaine, riches d'enseignements, grâce notamment à l'utilisation systématique des données de l'information géographique et du cadastre. A titre d'exemple, la démarche opérationnelle d'aide à la décision dans le cadre du programme de recherche RAUM+ 1 permet notamment aux communes de disposer en temps réel d'une cartographie leur indiquant, par parcelle, les potentialités de densification des zones urbanisées.

Les quatre régions européennes étudiées utilisent différemment les outils d'intervention foncière. En Allemagne par exemple, la consultation préalable des propriétaires est une condition obligatoire pour procéder à l'aménagement de zones et à la mise à disposition de parcelles pour la réalisation de logements et d'équipements. La « répartition » décidée par la commune peut concerner un plan de secteur ou de quartier. Elle est alors inscrite dans le registre foncier. De même, en Suisse, le plan d'affectation des sols est opposable aux propriétaires mais négocié avec eux dans le cadre des projets d'urbanisation (y compris les équipements nécessaires). L'expropriation ne peut en effet être utilisée que pour des équipements publics, mais pas pour la construction de logements ou la réalisation de zone d'activités qui, elles, nécessitent le libre consentement des propriétaires. Autre exemple marquant, le prix d'expropriation en Flandre est calculé sur la base d'un barème administratif et ne dépend pas d'une décision de justice. En outre, dans ce territoire, une agence foncière spécialisée est compétente sur l'ensemble des terres agricoles, naturelles et forestières. Les acquisitions sont essentiellement destinées à réaliser des aménagements d'ouverture de ces espaces au public ou à servir de compensation lors d'opérations d'aménagement à vocation économique.

De même, en matière de fiscalité, ces pays ont élaboré des systèmes de compensation et de plus-value pour capter la rente foncière et de transfert de propriété partiel lors d'un changement d'usage du sol. D'autres initiatives cherchant à maîtriser le droit des sols sont expérimentées dans certains des pays étudiés comme la réalisation d'un plan d'affectation aux sols opposables aux propriétaires en Suisse, la proposition d'introduire un nouvel instrument sous la forme d'un contingentement des droits à construire en Allemagne ou encore la mise en place d'une banque des sols et de classement des sols selon leur valeur agronomique notamment.

## **II OBJECTIF DE LA DEMANDE**

Même si la ressource foncière est plus abondante en France que celle de la moyenne de l'Union européenne, la raréfaction de cette ressource stratégique pose la question de l'efficacité et de la durabilité des processus mis en place pour limiter cette consommation d'espaces. De plus, l'observation et la mesure de la consommation d'espace, et ce malgré la création d'un observatoire national, n'a pas encore permis de produire un discours clair sur l'ampleur et les caractéristiques de ce phénomène en France pour répondre aux enjeux environnementaux, de qualité du cadre de vie, de renouvellement urbain.

Il apparaît par conséquent opportun d'inscrire le contexte français dans une vision plus large pour comprendre ses spécificités et prendre connaissance des leviers utilisés ailleurs face à la même problématique.

Cette étude devra par conséquent contribuer à :

- porter l'enjeu de la consommation d'espace de manière plus affirmée dans toutes les politiques publiques et par tous les acteurs pour diminuer l'empreinte écologique des villes et permettre à terme d'élaborer une stratégie nationale cohérente qui dépassera la recherche d'une chiffre absolu en la matière
- connaître les leviers d'actions pour assurer une meilleure articulation et la cohérence des politiques à travers les outils à disposition : garantir la cohérence entre politiques publiques, aux différentes échelles en matière de maintien de l'agriculture, de limitation de la consommation d'espace et de préservation de la biodiversité

- d'inscrire dans les futurs schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), opposables aux SCoT, les objectifs de consommation d'espaces et les orientations stratégiques. Cette réforme sera l'occasion de faire entrer le niveau régional, porteur de documents stratégiques (SRCE, SRCAE), dans les discussions sur les enjeux d'aménagement et environnementaux et faciliter ainsi l'exercice complexe de mise en cohérence des différentes politiques sectorielles
- prendre en compte la valeur et la qualité des sols dans les réflexions et pour amorcer les discussions dans le cadre d'une nouvelle directive européenne sur les sols

## **II Questionnaire de l'étude :**

**Q1/-** Quels dispositifs d'observation et de suivi de la consommation d'espaces ont été mis en place dans les différents pays (données, indicateurs, échelles et fréquence d'observation, pilotage, partenariat, modalités de diffusion) ?

**Q2/-** Quels leviers et outils sont mis en place pour assurer l'articulation et la cohérence des politiques publiques, et plus particulièrement les politiques agricoles, environnementales, d'urbanisme et d'aménagement du territoire ?

**Q3/-** Quels leviers et outils sont mis en place pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques, qu'il s'agisse de normes, de schémas opposables, de commissions ou autorités produisant des avis ou des accords (pilotage, acteurs, partenaires, concertation, niveau de représentation...)?

**Q4/-** Quelles incitations (financières, fiscales, sensibilisation, ...) sont mises en œuvre pour contraindre les acteurs (propriétaires, aménageurs/constructeurs, acteurs économiques...) à limiter leur consommation d'espaces ?

## **III Situation française – Réponse pour la France au questionnaire**

**Q1/-** *Quels dispositifs d'observation et de suivi de la consommation d'espaces ont été mis en place dans les différents pays (données, indicateurs, échelles et fréquence d'observation, pilotage, partenariat, modalités de diffusion) ?*

La France semble déjà bien outillée pour répondre à la limitation de l'étalement urbain et de gestion économe de l'espace et d'artificialisation des sols. Pourtant, les mesures actuelles ne permettent pas de lutter efficacement contre la consommation d'espace.

### **Le cadre législatif - les principales lois et les mesures directes de préservation et de lutte contre la consommation excessive**

<b>Intitulé de la loi</b>	<b>principales mesures</b>
loi littorale	protection ponctuelle de zones spécifiques - gestion intégrée des zones côtières
L.321-2 du code de l'urbanisme	concilier la préservation des espaces naturels et agricoles en luttant contre l'artificialisation des sols, tout en garantissant aux collectivités de pouvoir répondre à la demande de logement et de développement des activités économiques (communes riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie > à 1000 ha ; riveraines des estuaires et

	des deltas, participant aux équilibres économiques et territoriaux (liste définie par DCE, désormais codifiée), représente environ 1000 communes
loi montagne  article 3 de la loi Montagne L.145-1 du code de l'urbanisme	protection ponctuelle de zones spécifiques  permettre le développement des territoires de montagne, tout en assurant la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers. Chaque zone de montagne est délimitée par arrêté interministériel et rattachée par décret à l'un des massifs. représente environ 5 698 communes
ordonnance du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logements	visé à optimiser l'utilisation des ressources foncières disponibles en ville. Dans les zones tendues, les maires peuvent déroger au règlement du PLU relatives au volume, gabarit, densité de construction (surélévation, réduction stationnement, changement d'usage)
loi SRU	affiche l'ambition de préserver les espaces affectés aux activités agricoles et forestières  remplacement progressif des POS par les PLU  institution des SCOT dans l'idée de favoriser la cohérence des politiques sectorielles (urbanisme, habitat, environnement, déplacement, équipements commerciaux...) autour d'un projet de territoire défini à l'échelle de plusieurs communes
loi de modernisation de l'agriculture (LMAP) du 27 juillet 2010	création d'un observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA)  objectif de réduire de 50% d'ici 2020 le rythme de la consommation des espaces agricoles  taxe sur les plus-values foncières réalisées lors des cessions de terrains agricoles devenus constructibles (taux variable de 5% à 10% selon les cas)
loi Grenelle du 3 août 2009 et 12 juillet 2010	les SCot et les PLU doivent présenter une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers et fixer des objectifs quantitatifs de limitation  institution des PLU intercommunaux  densités minimales de construction applicable dans certains secteurs
loi ALUR  titre 4	favoriser l'intensification urbaine et la lutte contre la consommation excessive de l'espace  bilan des objectifs chiffrés et analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis  exposer les dispositions qui favorisent la densification des espaces



	<p>renforcement du rôle des EPF en faveur de la protection des espaces naturels et agricoles grâce avec une extension de leur droit de préemption</p> <p>transfert de compétence PLU aux EPCI</p>
<p>loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) du 13 octobre 2014</p>	<p>extension du champ de compétence aux espaces naturels et forestiers</p> <p>l'ONCEA devient l'OENAF</p> <p>les CDCEA devient les CDPENAF et voit son rôle renforcé. accord des CDPENAF pour l'élaboration, la modification ou la révisions d'un PLU ou d'une carte communale ayant pour effet une réduction substantielle des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une AOP ou une atteinte substantielle aux conditions de production de l'appellation</p> <p>faculté d'auto-saisine sur des projets ou document d'aménagement ou d'urbanisme</p>
<p>loi de simplification de la vie des entreprises du 20 décembre 2014</p>	<p>permet de lever les freins à la construction en milieu urbanisé afin de limiter la consommation d'espace non encore artificialisé. plafonner la possibilité d'imposition actuelle du nombre de parking en fonction de la catégorie de logement et de la desserte en transport collectif (localisation à moins de 500 m d'une gare)</p> <p>objectif : maximiser la surface constructible affectée au logement plutôt qu'au stationnement</p>
<p>décret du 15 février 2015 relatif à l'aménagement commercial</p>	<p>les projets commerciaux sont appréciés selon 3 catégories : effets du projet en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs. Le contenu de chacun des critères a été précisé par le décret pour tenir compte des exigences nouvelles de la loi vis-à-vis des projets commerciaux, notamment en terme de compacité des projets (nouveau critère explicitement lié à la consommation d'espace), de meilleure prise ne compte de l'insertion urbaine du projet ou des modes de transport alternatif. de plus, la loi ALUR a prévu une obligation de démantèlement des commerces qui ne sont plus exploités pour encourager la reconversion des friches commerciales. Le décret en organise les conditions</p>

### Extraits des textes de loi définissant les différents dispositifs de maîtrise de la consommation d'espaces

#### **OENAF** Extrait de l'article L112-1 du code rural et de la pêche maritime :

« L'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers **élabore des outils pertinents** pour mesurer le changement de destination des espaces naturels, forestiers et à vocation ou à usage agricole. Il **évalue**, en coopération avec les observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers, la consommation de ces espaces et **apporte son appui méthodologique** aux collectivités territoriales et aux commissions prévues à l'article L. 112-1-1 pour l'analyse de la consommation desdits espaces.

Il **homologue des indicateurs** d'évolution des espaces naturels, agricoles et forestiers en coopération avec les observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers. L'observatoire effectue ses missions en s'appuyant sur les travaux et outils de l'Institut national de l'information géographique et forestière. »

**CDPENAF Extrait de l'article L112-1-1 du code rural et de la pêche maritime :**

« Dans chaque département, il est créé une commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, présidée par le préfet, qui associe des représentants de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des professions agricole et forestière, des chambres d'agriculture et des organismes nationaux à vocation agricole et rurale, des propriétaires fonciers, des notaires, des associations agréées de protection de l'environnement et des fédérations départementales ou interdépartementales des chasseurs. [...]

Cette commission peut être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation des espaces naturels, forestiers et à vocation ou à usage agricole. Elle émet, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme. Elle peut demander à être consultée sur tout autre projet ou document d'aménagement ou d'urbanisme, à l'exception des projets de plans locaux d'urbanisme concernant des communes comprises dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale approuvé après la promulgation de la loi n° 2014 1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. »

**SCOT Extrait de l'article L122-1-2 du code de l'urbanisme :**

« [Le rapport de présentation] identifie, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent **analyser les capacités de densification et de mutation en application** de l'article L. 123-1-2. Il présente une **analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années** précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs. »

**Extrait de l'article L122-1-5 du code de l'urbanisme :** « [Le document d'orientation et d'objectifs] arrête, par secteur géographique, des **objectifs chiffrés** de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain et décrit, pour chacun d'eux, les enjeux qui lui sont propres. »

**PLU Extrait de l'article L123-1-2 du code de l'urbanisme :**

« [Le rapport de présentation] **analyse la capacité de densification et de mutation** de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. [...]

Il présente une **analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années** précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme. »

**Extrait de l'article L123-1-3 du code de l'urbanisme :**

« [Le projet d'aménagement et de développement durables] fixe des **objectifs chiffrés** de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. »

***Q2/- Quels leviers et outils sont mis en place pour assurer l'articulation et la cohérence des politiques publiques, et plus particulièrement les politiques agricoles, environnementales, d'urbanisme et d'aménagement du territoire ?***

La cohérence recherchée entre les différents niveaux de collectivités et les différentes politiques sectorielles portées par chaque niveau est difficile à mettre en œuvre, la coordination des acteurs publics constituant en elle-même une difficulté. L'absence d'un langage commun pour mesurer la consommation d'espaces empêche pour le moment d'ouvrir le débat sur les enjeux qui se posent aux acteurs de chaque territoire, au-delà des intérêts sectoriels et dans l'intérêt général.

Le renforcement du rôle des collectivités dans la conception et la mise en œuvre de l'aménagement durable, au travers notamment des documents d'urbanisme, nécessite la mise en place de méthodes et d'outils harmonisés et partagés permettant d'une part de suivre la consommation d'espaces par l'urbanisation et de fédérer d'autre part les acteurs pour construire des projets de territoire à une échelle pertinente (bassin de vie, bassin d'emplois, unités paysagères...) prenant en compte à la fois les besoins de logements et d'emploi des populations à accueillir, tout en internalisant les enjeux agricoles, naturels et environnementaux dans un dialogue commun.

**Récapitulatif des principaux outils de lutte contre la consommation d'espaces en France aujourd'hui (liste non exhaustive)**

outils de connaissance et de suivi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OENAF</li> <li>- autres observatoires qui s'intéressent à l'artificialisation des sols (observatoire de la biodiversité, observatoire des territoires, observatoire national de la mer et du littoral)</li> <li>- Services statistiques des ministères (Soes, Agreste...)</li> <li>- observatoires régionaux</li> <li>- secteurs d'information sur les sols</li> </ul>
outils d'intervention foncière	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EPF d'État</li> <li>- EPF locaux</li> <li>- société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) : crée en 1960 et dotées du droit de préemption en 1962 sont chargées d'acheter des terres et d'orienter le foncier agricole vers les cultures prioritaires</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conservatoire du littoral</li> <li>- agence de l'eau</li> </ul>
outils économiques et fiscaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>- versement pour sous-densité (VSD) : création depuis le 1er mars 2012 de fixer une taxe pour basse densité au bon vouloir des communes. en dessous d'un certain plancher, paiement d'une taxe égale à la moitié de la valeur du supplément de terrain utilisé par rapport à la surface qui aurait été construite en respectant le plancher</li> <li>- taxe sur les logements vacants</li> <li>- taxe sur les locaux commerciaux vacants</li> <li>- taxe sur la vente de terrain non constructible</li> </ul>
outils de protection	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zones agricoles protégées (ZAP) : crée par la loi du 9 juillet 1999. institué à la demande des communes par arrêté préfectoral elles peuvent couvrir des zones dont la préservation présente un intérêt soit en raison de la qualité de leur production, soit du fait de leur localisation géographique. avis de la chambre d'agriculture et décision du préfet. nécessité d'avoir l'accord des communes au préalable</li> <li>- périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN) : crée par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, ils peuvent être mis en place par les conseils départementaux. protection forte qui ne peut être modifiée que par décret interministériel. nécessité d'avoir l'accord des communes au préalable (exemple département du Rhône)</li> <li>- Natura 2000, espaces boisés classés (EBC), espace naturel sensible (ENS), zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)</li> </ul>
outils de planification stratégique, sectoriel et opérationnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SRCE : schéma régional de cohérence écologique</li> <li>- SRCAE : schéma régional climat air énergie</li> <li>- SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires</li> <li>- SCOT : schéma de cohérence territorial</li> <li>- PLUi : plan local d'urbanisme intercommunal</li> <li>- PLA : plan local d'agriculture</li> <li>- PLH : plan local de l'habitat</li> <li>PDU : plan de déplacement urbain</li> </ul>

instances de concertation, de régulation et de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CDEPENAF : commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers</li> <li>- CDAC/CNAC : commission départementale et nationale d'aménagement commercial</li> <li>- autorité environnementale</li> </ul>
---	---

***Q3/- Quels leviers et outils sont mis en place pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques, qu'il s'agisse de normes, de schémas opposables, de commissions ou autorités produisant des avis ou des accords (pilotage, acteurs, partenaires, concertation, niveau de représentation...)?***

Les instances de contrôle (CDAC, CDEPENAF, autorité environnementale...) existantes ne permettent pas pour le moment de réguler la consommation d'espaces. Leur rôle essentiellement consultatif, qui consiste principalement à veiller à la qualité des projets et des choix d'aménagement. Lorsqu'elles sont essentiellement composées d'élus, comme les CDAC, les logiques économiques de court terme prennent parfois le pas sur les autres considérations, d'autant que le poids de la grande distribution et le développement des grandes surfaces commerciales en entrée de ville sont particulièrement affirmés en France.

#### **Zoom sur certaines mesures et outils**

##### **La loi ALUR : renforcement des outils de maîtrise de la consommation d'espace**

###### **Plusieurs leviers**

- Le développement de la planification stratégique (SCOT/PLU)
- La rénovation des règles d'urbanisme
- Une politique d'anticipation foncière
- Des procédures et outils d'aménagement modernisés
- Renforcement du principe d'urbanisation limitée en absence de document de planification stratégique

Les mesures directes de lutte contre la consommation excessive de l'espace bilan et objectifs de consommation d'espace à inscrire obligatoirement dans les PLU ;

- études de potentiels de densification dans les SCOT et dans les PLU contrôle des zones à ouvrir à l'urbanisation (zone AU des PLU) renforcé ;
- restrictions apportées aux possibilités de créer des « pastilles » d'urbanisation dans les zones agricoles, naturelles ou forestières des PLU (« STECAL »);
- la suppression du coefficient d'occupation des sols (COS) et des tailles minimales de terrains constructibles dans le règlement du PLU;
- l'introduction du coefficient de biotope dans les règlements de PLU pour favoriser la nature en ville, utile notamment en complémentarité d'une stratégie de densification soucieuse de la qualité du cadre de vie

## **Les établissements publics fonciers et leur rôle (EPF)**

### **Objectifs et missions des Etablissements Publics Fonciers**

Mobiliser du foncier pour la construction de logements, tout en luttant contre l'étalement urbain

Possibilité de contribuer au développement économique, à la protection des risques naturels et technologiques

Possibilité de contribuer, à titre subsidiaire à la protection des espaces naturels et agricoles

*Art L 321-1 : Les établissements publics fonciers mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat.*

### **Modalités d'intervention des EPF**

- intervention à l'amiable, expropriation ou délégation des droits de préemption prévu par le code de l'urbanisme

- 5 principales sources de financement : la taxe spéciale d'équipement (plafonné à 20€ par habitant), les emprunts, les subventions, le produit de la vente des biens, les revenus locatifs

- EPF d'État : intervention pour les collectivités et leurs groupements, État, autres établissements publics dans le cadre de conventions

- EPF local : intervention pour le compte de ses membres (EPCI et communes) avec accord de la commune

### **Coopérations EPF SAFER :**

- Coopération EPF SAFER est effective dans la plupart des cas.

- Renforcement par la loi ALUR (L321-1)

*« Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi qu'à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural et les autres organismes chargés de la préservation de ces espaces, dans le cadre de conventions. »*

### **En quoi les EPF favorisent-ils concrètement la limitation de l'étalement urbain ?**

- interventions se font le plus souvent en renouvellement urbain

- capacité d'ingénierie importante en termes de dépollution des sols, de requalification de friches...

- opérations qui comprennent toujours une part importante de logement social, ce qui vise à éviter la « fuite » des populations les plus modestes vers les espaces ruraux

- rôle de conseil et d'expertise auprès des collectivités : appui pour élaboration de diagnostics fonciers

#### **Autres actions, outils au service des politiques foncières**

##### **Droit de préemption :**

- Mise en cohérence des compétences PLU et DPU : le droit de préemption au service de la mise en œuvre du projet de territoire
- Extension du champ d'application du DPU (biens préemptables)
- Améliorer l'information du titulaire du DP : Documents complémentaires aux DIA, Visite des biens
- Usage du DPU : plus de souplesse et d'information de la collectivité mais aussi plus d'exigences / garantir le juste équilibre entre intérêt général et droit de propriété

**Vers une mise** à disposition large des données nécessaires à l'observation et aux diagnostics fonciers :

- **Fichiers fonciers** (cf site acquisition par le Ministère auprès de la DGFIP traitement des données, géolocalisation par le CEREMA, diffusion à l'ensemble des services déconcentrés (DREAL/DDT), diffusion collectivités, agences d'urbanismes, EPF... gratuitement ou au coût marginal de diffusion.
- **Demandes de valeurs foncières (DVF)** Processus similaire devrait être mis en place en 2015.

#### **Enquête nationale auprès des DREAL sur les observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF)**

L'enquête a révélé l'existence de 9 « dispositifs d'observation » régionaux, en Île-de-France, Haute-Normandie, Bretagne, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes, Limousin, Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Alsace.

##### ***Des dispositifs d'observation plutôt que des observatoires***

On parle ici de dispositif d'observation plutôt que d'observatoire, car les situations rapportées sont très diverses et aucune ne regroupe l'ensemble des composantes qui peuvent être attendues d'un observatoire (voir schéma page suivante), à savoir un partenariat large, la mise à disposition régulière de données et d'indicateurs, et la mise en place d'une communication externe. De fait, la frontière est poreuse entre observatoire, dispositif d'observation et club. Par ailleurs, beaucoup de dispositifs sont récents et la mise en œuvre de leurs objectifs n'est actuellement pas encore aboutie. Ainsi, si certaines initiatives prévoient bien, à terme, la création d'un observatoire et la mise à disposition de données, elles ne présentent actuellement qu'un aspect partenarial.

Deux types de dispositifs se rencontrent :

- des dispositifs construits sur un mode partenarial large, lieu de partage et d'échanges et de construction d'une vision régionale, qui fonctionnent notamment à travers l'organisation régulière d'ateliers ou de groupes de travail thématiques : Alsace, Bretagne, Poitou-Charentes, Haute-Normandie,
- des dispositifs orientés vers la production et/ou la mise à disposition de données et d'indicateurs, dont l'aspect partenarial est parfois peu développé : Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Limousin, Pays de la Loire.

Pour certains des dispositifs, les travaux ont pour ambition d'accorder les différents partenaires sur une méthode commune de mesure de la consommation d'espaces. C'est le cas de la Bretagne notamment. Un des groupes de travail thématiques mis en place dans le cadre du dispositif régional d'observation du foncier concerne l'évolution de la consommation d'espaces. Son objectif principal est d'établir une méthode d'évaluation de la consommation d'espaces NAF sur 10 ans.

### *...ou construire une analyse partagée*

D'autres dispositifs font au contraire le constat de la complémentarité des sources de données et des méthodes, ainsi que des limites inhérentes à chacune. Ils visent à construire une vision régionale du phénomène en croisant les résultats. C'est le mode de fonctionnement adopté par la plate-forme PREFACE en Alsace.

### *Deux types de pilotage*

Que le dispositif existe ou soit en projet, on trouve deux types de structures :

- des dispositifs limités aux services de l'État,
- des dispositifs ouverts aux partenaires extérieurs.

Les dispositifs limités aux services de l'État regroupent généralement la DREAL, la DRAAF et les DDT(M). Leurs travaux portent principalement sur la question du partage des méthodes, avec une animation technique. Certains de ces dispositifs ont l'ambition de s'ouvrir à l'extérieur (Pays-de-la-Loire<sup>2</sup>, Limousin<sup>3</sup>). En Languedoc-Roussillon, les travaux de la DREAL et de la DRAAF se sont concrétisés par la publication et la mise à disposition sur internet d'un atlas d'indicateurs cartographiques qui a vocation à être actualisé tous les 3 à 5 ans<sup>4</sup>.

### *Les dispositifs ouverts aux partenaires extérieurs*

D'autres dispositifs sont en revanche largement ouverts aux partenaires extérieurs (Alsace, Rhône-Alpes). Le portage est alors assuré par un ensemble regroupant la DREAL, la DRAAF et la Région. S'y ajoute un EPF d'État dans le cas de la Normandie et de Poitou-Charentes. Les partenariats mis en place sont plus ou moins larges : services de l'État, collectivités (association des maires, EPCI, Département, Région), CCI, Chambres d'agriculture, SCOT, PNR, Safer, agences d'urbanisme, professionnels, université, etc.

Les services ont largement utilisé les possibilités offertes par la mise à disposition des fichiers fonciers par le ministère. Seuls ou croisés avec d'autres données, les fichiers fonciers ont permis de mener des analyses parfois très approfondies sur la consommation d'espaces. Des expérimentations sont également menées à partir de l'exploitation des images satellites, en Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Limousin. En Languedoc Roussillon, la DRAAF travaille en partenariat avec l'Irstea sur le suivi de la progression de l'artificialisation à partir d'images satellites.



**Q4/- Quelles incitations (financières, fiscales, sensibilisation, ...) sont mises en œuvre pour contraindre les acteurs (propriétaires, aménageurs/constructeurs, acteurs économiques...) à limiter leur consommation d'espaces ?**

La réforme de la fiscalité de l'aménagement a été adoptée dans le cadre de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, parue au JO du 30 décembre 2010. L'article 28 crée un chapitre premier « Fiscalité de l'aménagement » au début du Livre III du Titre III du code de l'urbanisme. Le nouveau dispositif repose sur la Taxe d'aménagement (TA) en section I et le Versement pour sous-densité (VSD) en section 2 qui porte l'objectif de lutte contre l'étalement urbain et incite à une utilisation économe de l'espace.

Depuis mi-2012, la loi donc permet aux communes et communautés de communes de taxer tout détenteur de permis de construire dont le projet immobilier n'atteint pas le seuil minimal de densité fixé en lien avec le plan local d'urbanisme. Concrètement, la mesure est réservée aux seules communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan d'occupation des sols (POS), ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de PLU. Le seuil minimum de densité (SMD) ne s'applique que pour les zones urbanisées ou à urbaniser (U et AU) des documents d'aménagement. Certaines règles encadrent la définition de ce SMD (il ne peut être inférieur à la moitié ni supérieur aux  $\frac{3}{4}$  de la densité maximale autorisée par les règles établies par le PLU), ainsi que le montant de la taxe.

**Mode de calcul de la taxe**

valeur déclarée du terrain X surface de la construction résultant de l'application du SMD - surface construite

\_\_\_\_\_

2

SMD

\_\_\_\_\_ surface de la construction résultant de l'application du

La mise en place du VSD est pour l'heure facultative, ce qui a des implications importantes sur la portée de ce dispositif peu mis en place par les collectivités.

D'autre part, malgré les possibilités ouvertes par la réforme récente de la fiscalité de l'aménagement, la France ne dispose pas de moyens efficaces pour récupérer la rente foncière, au moins partiellement, pour taxer les changements d'usage et de destination des sols.



## ALLEMAGNE

### Eléments éventuels de contexte local

En Allemagne, entre 1993 et 1996, 120 ha de surface étaient en moyenne consommés par jour.

Objectif 2020 national fixé dès 2007 par l'État dans le cadre de la Stratégie nationale de développement durable : utilisation de nouvelles surfaces pour le logement et le transport de maximum 30 ha/jour, soit un quart de la valeur moyenne pour la période 1993-1996.



Sur les quatre années 2009-2012 :

– consommation de 74 ha/jour (58 ha/jour pour les constructions et 17 ha/jour pour les voies de communication) ;

– diminution des surfaces agricoles de 81 ha/jour, des forêts de 42 ha/jour.

Entre 2011 et 2014 : 69 ha/jour. En 2013, les surfaces de logements (incluant parkings et jardins) ont augmenté de 7,7% par rapport à 2000, celles de détente/loisirs de 59% et celles de transports de 5,7%.

Objectif temporaire pour 2015 émis par l'Agence fédérale de la protection de l'environnement (*Umweltbundesamt*) : 55 ha/jour.

Objectif 2050 : le Conseil d'experts pour les questions environnementales (*Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, SRU*) a proposé l'objectif de ne plus utiliser aucune nouvelle surface en 2050 dans ses recommandations pour la Stratégie nationale de développement durable. Cette mesure est également soutenue par le Conseil pour le développement durable (*Rat für Nachhaltige Entwicklung, RNE*), dans sa prise de position et de recommandations aux secrétaires d'État pour réussir l'objectif 2020, et la Fédération allemande pour la protection de la nature (*Naturschutzbund Deutschland, NABU*).

Q1/- Quels dispositifs d'observation et de suivi de la consommation d'espaces ont été mis en place dans les différents pays (données, indicateurs, échelles et fréquence d'observation, pilotage, partenariat, modalités de diffusion) ?

α) Création d'une carte en 2006 représentant en pourcentages le potentiel de réaffectation des superficies des bâtiments et des terrains vagues par Land :

Wiedernutzungspotenziale 2006



Anteil Wiedernutzungspotenziale an der Gebäude- und Freifläche 2006 in %



Länder, Stand 31.12.2004  
Datenbasis: Schätzungen auf Basis der Angaben  
der Gewerbebaulandumfrage 2006

Source: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/e6e82d01.pdf>  
p. 8

- Indicateurs de la Stratégie nationale de développement durable en lien avec la consommation de surfaces :

Indicateur	Description	Données	Echelle	Fréquence d'observation	État en 2012 Tendance en 2014
<b>Surfaces des régions hautement protégées</b>	<p>Pourcentage de la surface nationale occupée par les parcs nationaux (PN) et réserves naturelles (RN) (incluant les zones Natura 2000, les cœurs et zones périphériques des réserves de biosphère lorsqu'elles sont comptabilisées dans la classification des parcs nationaux et réserves naturelles).</p> <p>Pas d'objectif chiffré</p>	<p>Depuis 2010, enregistrement par les Länder auprès de l'Office fédéral de la protection de la nature de leur surface de PN et RN</p>	Nationale	Tous les ans	<p>Entre 2000 et 2012, augmentation de 3,2% à 4,3%</p>
<b>Consommation des surfaces (ha/jour)</b>	<p>Evolution en ha/jour des surfaces consommées pour les sites d'habitation et surfaces de circulation (constructions, terrains et bâtiments d'industrie, voies de circulation, espaces de détente et cimetières - donc pas uniquement les surfaces de revêtement imperméable : les surfaces pour les sites d'habitation et la circulation comprennent en effet des surfaces non revêtues, les surfaces revêtues représentant en moyenne entre 43 et 50% des surfaces pour les sites d'habitation et la circulation).</p> <p>Objectif pour 2020 : 30 ha/jour</p>	<p>Issues des registres cadastraux automatisés ;</p> <p>Analysées par les Instituts des statistiques des Länder ; rassemblées par l'Institut fédéral des statistiques</p>	Nationale	Tous les ans	<p>69 ha/jour en 2012</p> <p>Tendance en 2014 : en voie d'atteinte de l'objectif mais dont il restera encore 5 à 20% à remplir en 2020 si le rythme d'avancement reste le même que celui des dernières années.</p>

<p>Mitage du paysage – <i>Abandonné car trop complexe à établir et interpréter</i></p>	<p>Bilan de la perte de zones potentielles de biodiversité, en hectares de terrains dévalorisés par hectare de nouveaux terrains d’habitation (voies de circulation non prises en compte) pendant une période de référence.</p>	<p>/</p>	<p>/</p>	<p>(Tous les ans)</p>	<p>/</p>
<p><b>Morcellement du paysage (km<sup>2</sup>)</b></p>	<p>Mesure en km<sup>2</sup> de l’ampleur du morcellement en Allemagne à travers le réseau de transport</p> <p>Indicateur constitué de deux parties :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Détermination de la surface représentée par les « espaces non morcelés à faible densité de trafic », devant être d’au moins 100 km<sup>2</sup> pour être identifiés comme tels (espaces sans route, ni lignes de chemin de fer, ni agglomérations ou canaux).</li> <li>– Largeur de maille effective : décrit le degré de morcellement médian du paysage ainsi que les évolutions du morcellement, en particulier dans les régions déjà fortement morcelées ; valeur moyenne de la grosseur de maille du réseau de transport ; exprimée en surface de la maille imaginaire d’un réseau régulier d’axes de communication qui aurait le même effet de morcellement que de réels axes de communication sur la région étudiée.</li> </ul>	<p>Données sur les voies de communication issues du modèle numérique du territoire.</p> <p>Les axes de communication sont considérés comme étant « fragmentant » à partir d’un trafic d’au minimum 1 000 voitures/jour, moins les lignes de chemins de fer électriques et canaux. Les surfaces revêtues et les aéroports dont la surface est supérieure à 93 ha sont également considérés comme des barrières « morcelantes ».</p> <p>Données sur le comptage de passages de véhicules issues de l’Office fédéral de la circulation routière et des Länder.</p>	<p>Paysage 1:250 000</p>	<p>Tous les 5 ans</p>	<p>La part de surface des espaces non morcelés à faible densité de trafic doit rester la même qu’en 2005 (25,4%).</p> <p>État en 2010 : 23,2% (pas de données plus récentes)</p>

**Q2/- Quels leviers et outils sont mis en place pour assurer l'articulation et la cohérence des politiques publiques, et plus particulièrement les politiques agricoles, environnementales, d'urbanisme et d'aménagement du territoire ?**

**Outils réglementaires ou plans stratégiques :**

Intitulé de la référence	Principales mesures
<b>LOI ET TEXTES RÉGLEMENTAIRES</b>	
Loi fédérale sur l'aménagement du territoire ( <i>Raumordnungsgesetz, ROG</i> )	L'article 8 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire définit les différentes catégories de documents d'aménagement du territoire obligatoires : <ul style="list-style-type: none"> <li>- un plan d'aménagement du territoire à l'échelle du Land (<i>landesweiter Raumordnungsplan</i>) ;</li> <li>- des plans régionaux (<i>Regionalpläne</i>) découlant du plan d'aménagement du Land, la définition de l'échelon régional dépendant des Länder. Ces plans régionaux doivent aussi tenir compte des schémas directeurs des communes (<i>Flächennutzungsplan</i>) en vertu du principe des flux réciproques et ne peuvent, en toute hypothèse, réduire à néant la faculté d'auto-administration des communes.</li> </ul> En application de l'article 8 alinéa 5 de la ROG, les plans doivent préciser les dispositions relatives à l'organisation de l'espace : <ul style="list-style-type: none"> <li>- les objectifs concernant les espaces urbanisés en définissant notamment les destinations des différents espaces, les « lieux centraux »<sup>4</sup> et les priorités et axes de développement ;</li> <li>- les objectifs concernant les espaces naturels en définissant les dispositions relatives à leur protection, les utilisations autorisées dans ces espaces, la remise en état et le développement de leurs fonctionnalités, et les espaces à préserver pour la prévention des inondations ;</li> <li>- les espaces à réserver pour les infrastructures (sites et tracés) notamment pour les infrastructures de transport et le transbordement de marchandises et les infrastructures d'alimentation et d'évacuation.</li> </ul> §2 (2) 2. : L'urbanisation doit être concentrée dans l'espace, prioritairement dans les espaces urbains existants avec suffisamment d'infrastructures et orientée vers les lieux centraux. L'espace doit être protégé à travers des plans d'aménagement des espaces libres, des plans d'urbanisation et autres planifications ; il s'agit de créer un système à grande échelle d'espaces connectés, en réseau et écologiquement efficaces. Le morcellement supplémentaire du paysage et des forêts doit être évité autant que possible et l'utilisation de surfaces dans les espaces libres est à limiter.

<sup>4</sup> Pour ce faire, le Land doit déterminer les différentes catégories de villes. Selon leur taille et leurs fonctions, les villes sont classées en plusieurs catégories donnant droit à la construction d'équipements, d'infrastructures et de commerces correspondants. Les Länder définissent ainsi les petits centres urbains (*Grundzentren*), les centres urbains de taille moyenne (*Mittelzentren*) et les grands centres urbains (*Oberzentren*).

	<p>§2 (2) 6. : L'utilisation première des espaces libres pour les transports et le logement est à éviter, en particulier en exploitant prioritairement le potentiel de réaménagement de surfaces, la densification et d'autres mesures de développement des villes et communes, tout comme le développement des surfaces de transport existantes. Les dégradations de la nature sont à compenser, la nécessité des corridors écologiques doit être prise en compte.</p> <p>Exemples d'alternatives de certaines communes concernant la réduction d'utilisation de surfaces :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ne pas contrôler quantitativement la consommation de surfaces mais la freiner indirectement en prescrivant une densité minimale de zones à bâtir ;</li> <li>- création de couloirs/corridors d'espace libre pour la détente, l'agriculture et la nature.</li> </ul>
<p>Loi sur la statistique agricole  <i>(Agrarstatistikgesetz)</i></p>	<p>Les registres cadastraux généraux des Länder contiennent pour chaque parcelle des informations sur l'utilisation de ces dernières. L'utilisation du territoire allemand est ainsi totalement décrite, avec les surfaces en bâtiments, voies de transports et autres catégories répertoriées. C'est sur cette base qu'est relevée chaque 31 décembre l'extension des surfaces en bâtiments et voies de transports, et qu'est calculé le nombre d'hectares utilisés en moyenne par jour.</p> <p>Une modernisation du système est prévue par la création d'une banque de données géospatialisées uniformisée avec d'autres domaines, qui aurait comme avantage (selon (ministère de l'environnement, de la protection de la nature, de la construction et de la sûreté nucléaire i.e. le BMUB) d'avoir une information homogène et sans contradictions, mais avec une mise en place lente, et des litiges potentiels entre les différentes terminologies de catégories pouvant amener à des changements de catégories d'utilisation.</p>
<p>Loi de protection de la nature  <i>(Bundesnaturschutzgesetz)</i></p>	<p>§1.5 : Le morcellement et l'utilisation des surfaces du paysage doivent être évités ou aussi faibles que possible.</p> <p>Amendement d'avril 2013 : le règlement sur la compensation pour atteinte à la nature et au paysage prend désormais en compte les structures agricoles et en particulier les sols agricoles. De plus, l'amendement introduit la participation des autorités agricoles et forestières compétentes et permet une prise en compte renforcée des affaires agricoles. Il fait appel aux sols agricoles pour des mesures de compensation, mais uniquement lorsque que des mesures de désimperméabilisation, de reconnexion d'espaces écologiques ou d'autres mesures réglementaires ou obligatoires n'ont pas déjà été prises.</p> <p>2 mesures phares :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la déclaration de territoires protégés (avec entre autres les réserves naturelles et les espaces de conservation du paysage) qui ne peuvent dès lors plus être construits ni transformés à travers un plan d'urbanisme. La limitation de la consommation de surface peut donc se faire via cet instrument en désignant de nouveaux territoires protégés ;</li> </ul>



	<p>- la réglementation d'intervention liée au droit sur la protection de la nature : obligation de compenser et remplacer suite à une dégradation de la nature due à une mesure de construction, que ce soit une perte de biotope ou de fonction écologique du sol. Une mesure adéquate serait la désimperméabilisation ; cette action présentant un coût élevé, cela permet de freiner les nouvelles constructions et l'utilisation de surfaces supplémentaires, mais les actions de compensation ne sont en pratique que très peu réalisées.</p>
<p>Loi fédérale relative à la forêt  <i>(Bundeswaldgesetz)</i></p>	<p>Lorsque qu'un projet prévoit de détruire une forêt (par exemple lors de la construction d'une route), l'autorisation d'une autorité compétente est nécessaire. En général, cette dernière exige une compensation, à savoir un reboisement dans un autre endroit. Ainsi, le bilan général montre que les forêts deviennent plus importantes en Allemagne, mais souvent au détriment des terres agricoles.</p>
<p>Code de la construction  <i>(Baugesetzbuch)</i></p>	<p>Même si un plan local d'urbanisme (PLU) n'a pas à être toujours validé par les autorités responsables de l'aménagement du territoire (variable selon les Länder), un plan d'occupation des surfaces doit être au préalable défini et s'impose au PLU. Si ce n'est pas le cas, une procédure de révision doit être engagée pour assurer la conformité.</p> <p>La conception d'économie de surface et de protection du sol fait partie des nombreux thèmes et peut être légèrement mis en retrait par rapport à d'autres aspects. C'est pourquoi le code de la construction met l'accent sur les questions environnementales et insiste sur leur importance :</p> <p>§1. (5) : Les plans locaux d'urbanisme doivent contribuer à assurer un environnement digne d'un être humain, à protéger et développer les fondements naturels de la vie tout comme soutenir la protection et l'adaptation au climat, en particulier dans le développement des villes [...]. Le développement urbain doit se faire en priorité par des mesures de développement interne.</p> <p>§1.a. (2) : Pour la réduction de l'utilisation supplémentaire de surfaces pour la construction, les possibilités de développement des communes sont en particulier la réutilisation de surfaces, la densification et d'autres mesures pour le développement interne, tout comme la limitation de l'imperméabilisation des sols au strict minimum nécessaire. L'étendue des superficies utilisées pour l'agriculture, en forêt ou à des fins d'habitation ne sera modifiée que dans la mesure où cela est nécessaire. La nécessité de transformation des surfaces utilisées pour l'agriculture ou en forêt doit être justifiée ; ainsi les évaluations des possibilités de développement interne doivent être réalisées, en comptabilisant en particulier les jachères, espaces vacants, les terrains vagues et autres possibilités de densification.</p> <p><a href="https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf">https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf</a></p> <p>Amendement du 4 juillet 2012 : nouveaux règlements, après entente des ministères de la construction et de l'agriculture, pour une meilleure exploitation du potentiel interne des communes suivant le principe « Développement interne avant développement externe ».</p> <p>Amendement du 25 avril 2013 : nouvelles mesures diminuant l'utilisation des sols « extérieurs » (i.e. extérieurs aux zones urbaines) :</p>

	<ul style="list-style-type: none"><li>- limiter les bâtiments d'élevage dans les zones agricoles : les élevages commerciaux type hors sol relevant de l'obligation d'études d'impact environnemental (à titre d'exemple les élevages de plus de 1 500 porcs ou 15 000 poules pondeuses ou 600 bovins ou 500 veaux) ne bénéficient plus du privilège de construire en zone agricole. Pour ces derniers, un plan d'aménagement (<i>Bebauungsplan</i>) ou un projet avec plan de raccordement aux réseaux (<i>Vorhaben- und Erschließungsplan</i>) est exigé. Les éleveurs pouvant produire plus de la moitié de leur fourrage sur leurs propres terres continuent à bénéficier de ce privilège ;</li><li>- limiter la perte de terres agricoles : lors de l'application du plan d'aménagement, il doit d'abord être vérifié si la conversion de terres agricoles/forestières est nécessaire, et donc en premier lieu d'exploiter tout le potentiel du développement en interne, avec les jachères, terrains vagues, bâtiments non utilisés etc.</li></ul>
Décret sur l'occupation des sols ( <i>Baunutzungsverordnung</i> )	Il décrit les types de territoires que les communes doivent définir (habitations pures, habitations en général, mixte, villages, centres, industries, artisanat, autre), et réglemente également la densité maximale de construction au sein de chaque type d'occupation du sol (ex. : maximum 40% de la superficie peut être bâtie dans les zones d'habitation, et la superficie totale des bâtiments ne peut pas dépasser de plus de 20% la surface de la propriété).

PROJETS, PLANS ET STRATÉGIES	
Plan fédéral des voies de circulation ( <i>Bundesverkehrswegeplan</i> )	En 2003, ce plan a exposé les « besoins prioritaires » pour les autoroutes et routes fédérales, voies ferrées et voies d'eau, correspondant à une utilisation de surface estimée à 8 ha/jour (sur une durée de 13 ans). Actuellement, un nouveau plan est en cours d'élaboration (publication dans les semaines à venir) qui devra être valable jusqu'en 2030, en limitant les « besoins prioritaires » et en réduisant la consommation de surface à 2 ha/jour.
Stratégie nationale de développement durable	Dialogue entre les différents départements fédéraux (environnement, agriculture, construction, économie, intérieur etc.), entre l'État et les Länder, l'État et les communes (associations allemandes des villes, des communes etc.), et avec des professionnels, des ONG ou autres groupes de la société pour faire prendre conscience des conséquences négatives de l'utilisation des surfaces et arriver à des consensus autour d'outils et mesures nécessaires pour la réduction de la consommation de surfaces.  En règle générale, des propositions de lois, de programmes de soutien et d'autres mesures sont émises au début d'une législature par l'accord de coalition (actuellement, modèle du commerce de certificats, cf. question 4).
Stratégie de développement durable des Länder et communes	La plupart des Länder ont ou ont eu une stratégie de développement durable régionale. Environ 50% des Länder ont mis en place un objectif chiffré concernant la diminution de la consommation de surface ou au moins une déclaration quantitative à propos de leur contribution pour l'objectif 30 ha/jour.
2006 - 2012 : Projet de recherche national pour la réduction d'utilisation de surface et pour un management durable des surfaces : REFINA  (dans le cadre du programme de recherche pour la durabilité du ministère de l'éducation et de la recherche)	REFINA fait partie de la stratégie nationale de développement durable ; ce projet regroupe plus de 110 projets de système « cap and trade » mis en place dans les Länder, et décrit les résultats de recherches et les spécificités régionales dans l'objectif de proposer des pistes, stratégies et formes de management durables, tout en développant des innovations en termes spatial, législatif, économique, organisationnel et ainsi que des modifications d'instruments correspondants, de documents stratégiques et de procédures. Ce projet REFINA a montré que le nombre de communes qui véritablement échangeaient des parcelles restait limité à une dizaine.
Projet de l'Institut fédéral de la recherche en construction, urbanisme et espace (BBSR)	Etude pour la mise en œuvre des surfaces ayant du potentiel de développement interne ( <i>Innenentwicklungspotenziale Flächen – IEP</i> ; friches, espaces vacants, terrains vagues) dans les statistiques nationales sous formes d'une banque de données géolocalisées, afin d'améliorer la coordination au niveau national.  Objectif : examiner si une pré-sélection automatique de telles surfaces pour un 1 <sup>er</sup> recensement rapide serait possible et intéressant pour les communes. Quelques Länder soutiennent déjà leurs communes avec des outils de recensement de données d'IEP, et d'autres vont suivre pour travailler à cette dynamique et à la prise de conscience au sein de leurs communes. Le projet de l'Institut fédéral inclut également le recensement dans le registre cadastral, mais cette partie n'a jusqu'à présent pas été mise en application.

<p>Stratégie nationale « d’actualisation des bâtiments anciens »</p>	<p>Nouveau projet de recherche en urbanisme et constructions expérimentaux.</p> <p>Objectif : définir les mesures adéquates pour assister les communes dans leur décision de réhabilitation.</p> <p>En 2015 a été finalisé un premier prototype de plateforme internet de communication et d’information sur l’économie de surface et le renforcement du développement interne sur laquelle est mis à disposition des communes le savoir-faire existant en ce sens ; cette plateforme permet un transfert de connaissances entre communes.</p> <p><a href="http://www.aktion-flaeche.de/">http://www.aktion-flaeche.de/</a></p>
<p>Projet de développement interne potentiel</p>	<p>Déploiement du projet via la mise en action du projet de recherche « Intensification de l’urbanisation et changement climatique » montrant à l’aide d’études de cas la pertinence des quartiers concernés comme contribution au développement interne et à la limitation de l’utilisation des surfaces.</p>
<p>Association de l’ingénierie technique pour le management des surfaces contaminées et du recyclage des surfaces</p> <p><i>(Der Ingenieurtechnische Verband für Altlastenmanagement und Flächenrecycling, ITVA)</i></p>	<p>Créée en 1990, c’est aujourd’hui la seule plateforme d’information et de communication nationale de niveau politique dans ce domaine. Objectif : Soutenir le dialogue professionnel entre experts de différents domaines, focaliser la compétence sur la protection du sol et les solutions concernant les problèmes variés du traitement des déchets toxiques et du recyclage des surfaces.</p>

**Autres recommandations :**

- **Trois grands axes de propositions par l’Agence fédérale de l’environnement (Umweltbundesamt) pour atteindre l’objectif 30 ha/jour :**
- Plafonnement : plafond adapté pour la consommation de surfaces à venir fixé par les régions et communes, les Länder devant faire concorder en conséquence leur plan d’aménagement du territoire ;
- Densification : le soutien par les pouvoirs publics au développement interne, la réhabilitation et modernisation des bâtiments et infrastructures existants, au lieu d’en construire de nouveaux sur l’espace naturel ;
- Expérimentation : tentative de régulation par un système de commerce avec des certificats de surface.
- Recommandations de la Commission de protection du sol (dépendant de l’Agence fédérale pour l’environnement) «pour restreindre la consommation des surfaces », conseils pour répartir l’objectif 2020 « 30 ha/jour » entre les Länder (ex. en Saxe, atteindre 2 ha/jour en 2020, 2,5 ha/jour pour la Hesse etc.) :

1. Recyclage de surfaces en friche comme mesure principale en mettant ces dernières sur le marché.
2. Modification du code de la construction (*Baugesetzbuch*, §35 2.) en spécifiant dans ce dernier :
  - qu'un projet de construction extérieure aux villes dans un cas autre que ceux prévus par le code ne devrait être autorisé uniquement si une restauration écologique est effectuée dans les mêmes proportions ailleurs ;
  - que la notion de « nécessité » d'un développement externe doit être précisée, des preuves apportées sur la non disponibilité de densification interne, en particulier de friches et terrains vagues, et ainsi travailler sur une stratégie communale avec des indicateurs de développement et des rapports d'avancement ;
  - que les subventions publiques doivent être ciblées sur les terrains délaissés (friches) et que le réaménagement de ces derniers doit être récompensé (péréquations financières communales par ex.)
3. Transférer plus de compétence aux communes (avec un critère de contingence combinant l'utilisation de surface sur une période de référence et sa population à un jour donné ; « business plan des surfaces »).



#### Répartition de l'objectif 30 ha/jour entre les Länder

L'objectif des 30 ha/jour pourrait être réparti entre les communes selon le nombre d'habitants de ces dernières, par exemple :

- 50 000 habitants : 7,5 ha/jour
- 100 000 habitants : 13,5 ha/jour
- 250 000 habitants : 18 ha/jour

La croissance dégressive avec l'augmentation du nombre d'habitants amène les communes à utiliser leurs surfaces internes disponibles et rendre difficiles l'accès aux nouvelles surfaces de façon à appliquer la densification. Cette répartition comprend aussi une réserve nationale et régionale de 5 ha/jour.

Concrètement, peu de communes établissent des objectifs chiffrés quant à leur participation à l'objectif 30 ha/jour. Mais un nouveau projet-pilote de simulation d'utilisation de certificats pour acheter/vendre des surfaces est en cours de réalisation (cf. question 4 ; projet *UBA-Projekt FORUM*).

Le gouvernement fédéral estime que, lors de la planification d'infrastructures, il convient de vérifier que des mesures de conservation ou de construction moins consommatrices en surface ne sont pas possibles avant de consommer de nouvelles surfaces. A ce titre, la Deutsche Bahn développe son réseau ferré selon le principe « adaptation avant extensions nouvelles » (« *Ausbau vor Neubau* »).

### Focus sur le secteur agricole

- **Charte du ministère de l'agriculture pour l'agriculture et les consommateurs**

Suite aux mutations structurelles de l'agriculture, d'anciens bâtiments agricoles sont aujourd'hui abandonnés ; l'État souhaite donc adapter la réglementation pour que l'utilisation non agricole soit possible, tant que cela ne gêne pas le développement agricole, et ainsi stopper l'imperméabilisation des surfaces.

Le code civil de la construction n'a pas suffi à régler les conflits liés à l'installation d'élevages professionnels hors des zones urbaines ; le gouvernement fédéral a donc limité le privilège pour ces élevages de construire en zone agricole, et envisage une adaptation du code de la construction pour prendre en compte l'aménagement des surfaces dans les plans locaux d'urbanisme, faisant du développement interne des communes une priorité. L'utilisation des surfaces agricoles de grande valeur doit être réduite. En 2012, un groupe de travail au sein du ministère de l'agriculture (composé de représentants des Länder) a émis des propositions de lignes directrices pour l'utilisation cohérente du règlement d'intervention de la loi sur la protection de la nature et influencer le règlement sur la compensation. Il n'y a actuellement pas d'informations disponibles quant aux suites données.

- **Règlement sur la compensation**

L'utilisation des surfaces agricoles/forestières doit être limitée ; ceci est valable en particulier au regard des mesures compensatoires de l'utilisation de surfaces dans le cadre de la transition énergétique (compensations faites au détriment de surfaces agricoles/forestières).

La construction de logements et de voies de communication n'est en effet pas le seul élément impactant la réduction des sols agricoles : les mesures de compensation issues de la législation concernant la protection de la nature y participent également. En cas d'atteinte à la nature, les Länder peuvent prévoir une compensation financière en lieu et place de mesures compensatoires « physiques » (qui consommeraient de nouveaux terrains), et il est ainsi possible de réduire efficacement la consommation de surfaces liée aux mesures compensatoires, tant que cela n'implique aucune perte qualitative du point de vue environnemental (cf. question 4). La procédure d'évaluation des effets d'intervention sur les biotopes et le calcul de la compensation nécessaire sur la base d'un système de points font que le recours à l'utilisation des surfaces en tant que mesure compensatoire est limité dans les Länder. C'est pourquoi le ministère de l'agriculture travaille de manière transversale avec les Länder sur la meilleure compensation possible entre la construction d'infrastructures pour l'énergie, la protection des surfaces agricoles et la protection de la nature.

**Q3/- Quels leviers et outils sont mis en place pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques, qu'il s'agisse de normes, de schémas opposables, de commissions ou autorités produisant des avis ou des accords (pilotage, acteurs, partenaires, concertation, niveau de représentation...)?**

En juin 2012, le ministère de l'agriculture a mis en place une plateforme pour la protection de la ressource naturelle « sol » : des représentants de l'État, des Länder et des communes ainsi que d'associations, des chercheurs et des investisseurs travaillent sur un concept général dans le but d'élaborer une réglementation concernant la réaffectation des terres agricoles et leur gestion intelligente.

La stratégie nationale de développement durable indique que les Länder ont créé des « alliances » pour l'économie et le recyclage des surfaces et supportent des exemples de bonnes pratiques avec des acteurs communaux, industriels et commerciaux, des urbanistes, architectes et représentants du domaine de la protection de l'environnement, opérant ensemble pour trouver des solutions telles que les analyses coûts/bénéfices sur les constructions à l'extérieur des villes, le développement de banques de données sur le management des surfaces et la coopération entre les communes voisines. Le travail commun facilite par la suite la gestion communale des surfaces.

Les Länder participent à tous les niveaux de la discussion sur la question des incitations économiques et financières pouvant participer à la limitation efficace de la consommation de surfaces.

Les statistiques nationales sur la consommation de surfaces et indicateurs sont également un moyen permettant d'évaluer l'efficacité des politiques publiques (cf. question Q1).

**Q4/- Quelles incitations (financières, fiscales, sensibilisation, ...) sont mises en œuvre pour contraindre les acteurs (propriétaires, aménageurs/constructeurs, acteurs économiques...) à limiter leur consommation d'espaces ?**

Budget fédéral	700 M€ du budget fédéral sont destinés au soutien des villes et communes dans leur développement durable urbain et la rénovation ; ce budget vise à subventionner les mesures de constructions et de rénovations économes en surfaces dans le cadre d'un développement interne. Ce financement est indirect : il est versé aux Länder, et les communes doivent effectuer une demande pour y avoir accès en exposant les problèmes rencontrés et la manière dont le financement sera utilisé. L'État participe à hauteur de 30 à 40%, auxquels s'ajoute la participation des Länder de 30 à 40%, mettant ainsi à disposition 1,4 Mrds €. Les communes complètent avec 20 à 40%. Les Länder prennent en charge à 100% pour les communes économiquement défavorisées.
Impôt sur les résidences secondaires	Dans les communes ayant une pénurie de logements ou dans lesquelles se trouvent beaucoup de résidences secondaires, les foyers doivent payer un impôt sur ces dernières.
Réhabilitation d'anciens bâtiments militaires	D'ici 2020, 37 000 ha d'espaces militaires vont être rendus et réhabilités autrement. Un « guide pratique pour la reconversion des espaces militaires » est en cours d'actualisation par le gouvernement fédéral. L'accord de coalition actuel prévoit de réaliser une vente à prix réduits de terrains de reconversion. Le volume total pour les 4 prochaines années est limité à 100 M€, inclus dans le budget fédéral 2015.
Financement climat issu du ministère de l'environnement	L'initiative du ministère de l'environnement concernant la protection du climat inclut un financement aux communes mettant en œuvre des mesures de protection du climat, ceci étant valable pour le concept de structures d'habitat compactes économes en surface.

<p>Test de différents outils, dont la méthode des certificats</p>	<p>Suite à un projet-pilote national « <i>UBA-Projekt FORUM</i> » conduit de 2009 à 2012, 100 communes volontaires différentes en termes de taille, d'importance économique et de nombre d'habitants font partie d'un essai-pilote de l'Agence fédérale de l'environnement sur <b>la simulation</b> d'utilisation de certificats de surfaces commercialisables, de 2013 à 2016. Le but est de tester si cet outil est efficace dans la réduction de la consommation de surface et l'amélioration du développement interne. Un nombre total fixé de certificats sera délivré à chaque début d'année. Les communes, détentrices des plans d'urbanisme, reçoivent des certificats à échanger correspondant à 1000 m<sup>2</sup> de terrains constructibles supplémentaires. Les communes ayant trop de surface peuvent vendre des certificats, et inversement en acheter s'il leur en manque, après l'avoir prévu de manière autonome dans leur plan d'aménagement du territoire. Ainsi, quelles que soient les décisions des communes, l'aire de surface utilisée ne peut être supérieure à ce qui a été fixé. Le mécanisme offre/demande régule le prix de marché, et le développement interne est ainsi récompensé par une baisse du prix des certificats (plus les communes recyclent leurs surfaces, moins elles s'étendent et plus le prix des certificats est bas).</p> <p>Par le passé, ce système de plafonnement et d'échanges a déjà été expérimenté, et les résultats sont hétérogènes : les projets régionaux et au niveau des Länders « Spiel.Raum » et « DoRiF » ont montré que ce système était efficace, performant et peut être mis en pratique, même sur les petits marchés ; il est toutefois survenu une pénurie de l'offre et des effets prix indésirables, empêchant la formation de marchés liquides. D'autres projets ont abouti à de fortes réserves sur l'instrument « certificats », comparé à d'autres moyens testés, en particulier concernant les coûts de transaction attendus pour les acteurs, notamment pour faire accepter à ces derniers le renforcement des disparités entre les communes à fortes et faibles capacités financières. Une autre étude conduite de 2011 à 2013 par l'Institut fédéral de recherche en espace urbain (BBSR) a testé différents types de contrôle (allocations à l'occasion de la planification, restriction pour la protection de l'espace rural, contingent maximal sur la planification ou la détermination du développement des surfaces à bâtir etc.), et l'échange intercommunal de surfaces n'a pas été une option retenue.</p>
<p>Mesures compensatoires</p>	<p>Au printemps 2012, l'État a annoncé un règlement fédéral sur la compensation. Le projet de règlement de compensation, publié en 2013, a pour but qu'il ait lieu une compensation des nouvelles surfaces imperméabilisées avec intervention partielle, entre autres à travers des mesures de désimperméabilisation. Ce projet n'avait toujours pas vu le jour en mars 2015.</p> <p>§23 (3) de la loi générale sur les chemins de fer : les communes sont souveraines (avec les propriétaires de la voie ferrée) en ce qui concerne la décision de « désartificialisation » ou non.</p> <p>Une adaptation des équipements aux besoins de transport a souvent lieu par le reclassement des routes nationales en routes régionales ou communales ; dans ce cas, une concertation avec les futurs porteurs de projets permettra d'examiner le renforcement des voies non motorisées et la possibilité de désimperméabilisation.</p>



Instruments d'information	<p>Plateformes disponibles sur internet mises en place par les Länder, avec des campagnes d'information et des informations générales sur les bonnes pratiques pour les communes, les maîtres d'ouvrage et les personnes recherchant un logement, comme par exemple en Bavière : <a href="http://www.stmuv.bayern.de/umwelt/boden/flaechensparen/">http://www.stmuv.bayern.de/umwelt/boden/flaechensparen/</a></p> <p>Banques de données en ligne et outils de planification sur les surfaces inutilisées dans les communes et le potentiel de développement interne : <a href="http://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/flaechenmanagement_datenbank/index.htm">http://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/flaechenmanagement_datenbank/index.htm</a></p> <p>Outils de calculs des coûts et bénéfices engendrés par la consommation de nouvelles surfaces : (<a href="http://www.was-kostet-mein-baugebiet.de">www.was-kostet-mein-baugebiet.de</a>)</p>
---------------------------	---

### Autres propositions :

#### Proposition de conversion de l'impôt sur les mutations foncières :

Il a été constaté que cet impôt est contre-productif en Allemagne pour l'économie de surface, car il s'applique au prix de l'ensemble du bien (terrain + bâti), le commerce des terrains bâtis étant ainsi bien plus taxé que celui du non bâti. La réhabilitation de parcelles déjà construites est donc plus onéreuse.

L'Agence fédérale de l'environnement a donc proposé de convertir l'impôt sur les mutations en impôt sur les nouvelles imperméabilisations ou nouvelles « colonisations ».

Concernant l'impôt foncier, elle a également proposé avec l'association des villes allemandes, d'imposer uniquement la valeur des terres (ou bien la valeur + imperméabilisation des sols) et également une hausse du taux d'imposition sur les parcelles non bâties dans les zones en pénuries de surfaces disponibles afin que ces dernières soient mises en construction rapidement.

#### « Offensive protection de la nature – 2020 – Pour la biodiversité ! » (Octobre 2015) :

Début de développement d'un « Plan d'action de protection des surfaces » (« *Aktionsplan Flächenschutz* ») par le BMUB afin de proposer d'ici 2017 de nouvelles solutions pour que l'objectif d'une perte maximum de 30 ha/jour en 2020 soit respecté. Ce plan est également évoqué dans le rapport « Offensive 2020 pour la protection de la nature » du BMUB.

### Commentaires éventuels du pays questionné :

Le ministère fédéral en charge de l'environnement et de la construction, pilote en la matière, s'est dit intéressé par les résultats de cette étude et est prêt à poursuivre les échanges sur ces sujets avec ses homologues français.



## BELGIQUE

### **Q1/- Quels dispositifs d'observation et de suivi de la consommation d'espaces ont été mis en place dans les différents pays (données, indicateurs, échelles et fréquence d'observation, pilotage, partenariat, modalités de diffusion) ?**

En Belgique, le développement urbain et la gestion des espaces relèvent de la compétence des régions. On observe, entre 1985 et 2015 (cf. tableau en annexe), la baisse des parcelles non bâties, de 86 à 81% et la forte hausse des parcelles bâties, de 8 à 13% de la superficie du cadastre belge.

Le code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP) comprend l'essentiel des dispositions réglementaires en vigueur pour toutes les composantes de l'aménagement et de l'urbanisme en région wallonne : permis d'urbanisme, certificats, plans, lotissements, schémas, règlements, commissions consultatives, infractions, sites désaffectés, rénovation et revitalisation urbaines, etc.

En Wallonie, l'aménagement du territoire et l'urbanisme sont fixés par les plans et les règlements suivants :

- les plans de secteur (PS);
- Les plans communaux d'aménagement (PCA);
- Les règlements régionaux d'urbanisme ;
- Les règlements communaux d'urbanisme.

	Document d'orientation	Document à valeur réglementaire	Territoire couvert	Contenu	Règlements d'urbanisme
<b>Niveau régional</b>					
	Le schéma de développement de l'espace régional (SDER)		Tout le territoire de la Région wallonne	Options d'aménagement et de développement de la Région wallonne	Règlement régional
		Le plan de secteur (PS)	Partie du territoire de la Région wallonne	Plan d'affectation : zonage	Tout ou partie du territoire
<b>Niveau communal</b>					
	Le schéma de structure communal (SSC)		Tout le territoire communal	Document d'orientation, de gestion, d'évaluation et de programmation développement durable du territoire communal	Règlement communal
		Le plan communal d'aménagement (PCA)	Partie du territoire communal : - Unité de vie collective - Quartier - Ensemble urbain - Milieu rural	Plan de destination – prescriptions planologiques et urbanistiques	Tout ou partie du territoire

Base juridique	Principales mesures
Documents d'orientation	<p>- <b>Schéma de développement de l'espace régional (SDER)</b> Instrument de conception de l'aménagement du territoire wallon, le SDER est un document transversal qui oriente les révisions des plans de secteur et sert de référence aux décisions concernant l'habitat, le cadre de vie, les déplacements, l'implantation des activités économiques, l'urbanisme, la conservation des milieux naturels. 8 objectifs du SDER : structurer l'espace wallon ; intégrer la dimension supra-régionale dans le développement de la Wallonie ; mettre en place des collaborations transversales ; répondre aux besoins primordiaux ; contribuer à la création d'emplois et de richesses ; améliorer l'accessibilité du territoire wallon et gérer la mobilité ; valoriser le patrimoine et protéger les ressources et sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs.</p> <p>- <b>Schéma de structure communal (SCC)</b> : au niveau du territoire communal. Il constitue une source de références pour la mise en œuvre de la politique communale. La violation du SCC peut conduire à l'annulation d'un permis.</p>
Documents réglementaires	<p>Les plans d'aménagement : prescriptions graphiques et littérales ont une valeur réglementaire. Il ne peut y être dérogé que dans les cas prévus par le CWATUP. Les prescriptions d'un plan communal incompatibles avec celles d'un plan de secteur approuvé postérieurement cessent de produire leurs effets. Les prescriptions des plans peuvent impliquer des restrictions au droit de propriété, y compris l'interdiction de lotir ou de bâtir.</p>

	<p><b>Le plan de secteur</b> couvre une partie du territoire de la Région wallonne. Le Gouvernement désigne les secteurs d'aménagement qui font l'objet d'un plan, après avis de la CRAT (cf. infra). Le plan de secteur s'inspire des indications et orientations contenues dans le SDER.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <table border="1" data-bbox="443 360 922 723"> <caption>Le plan de secteur : art.21 à 46 les zones urbanisables</caption> <tr><td>Zone d'habitat</td><td>Art.26</td></tr> <tr><td>Zone d'habitat à caractère rural</td><td>Art.27</td></tr> <tr><td>Zone de services publics et d'équipements communautaires</td><td>Art.28</td></tr> <tr><td>Zone de loisirs</td><td>Art.29</td></tr> <tr><td>Zone d'activité économique</td><td>Art.30 ZI</td></tr> <tr><td>Zone d'activité économique spécifique</td><td>Art.31 AE GD RM</td></tr> <tr><td>Zone d'extraction</td><td>Art.32</td></tr> <tr><td>Zone d'aménagement différé à caractère industriel</td><td>Art.34</td></tr> </table> <table border="1" data-bbox="962 360 1453 723"> <caption>Le plan de secteur : art.21 à 46 les zones NON urbanisables</caption> <tr><td>Zone agricole</td><td>Art.35</td></tr> <tr><td>Zone forestière</td><td>Art.36</td></tr> <tr><td>Zone d'espaces verts</td><td>Art.37</td></tr> <tr><td>Zone naturelle</td><td>Art.38 N</td></tr> <tr><td>Zone de parc</td><td>Art.39 P</td></tr> </table> </div> <p>Règles à respecter lors de la révision du plan :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'inscription d'une nouvelle zone urbanisable est attenante à une zone urbanisable existante – avec quelques exceptions ;</li> <li>- l'inscription d'une nouvelle zone urbanisable ne peut prendre la forme d'un développement linéaire le long de voirie ;</li> <li>- l'inscription d'une nouvelle zone urbanisable doit être compensée par la modification équivalente d'une zone urbanisable existante en zone non urbanisable ou par toute compensation alternative.</li> </ul> <p><b>Le plan communal d'aménagement</b> concerne le territoire d'une ou plusieurs communes et précise le plan de secteur.</p>	Zone d'habitat	Art.26	Zone d'habitat à caractère rural	Art.27	Zone de services publics et d'équipements communautaires	Art.28	Zone de loisirs	Art.29	Zone d'activité économique	Art.30 ZI	Zone d'activité économique spécifique	Art.31 AE GD RM	Zone d'extraction	Art.32	Zone d'aménagement différé à caractère industriel	Art.34	Zone agricole	Art.35	Zone forestière	Art.36	Zone d'espaces verts	Art.37	Zone naturelle	Art.38 N	Zone de parc	Art.39 P
Zone d'habitat	Art.26																										
Zone d'habitat à caractère rural	Art.27																										
Zone de services publics et d'équipements communautaires	Art.28																										
Zone de loisirs	Art.29																										
Zone d'activité économique	Art.30 ZI																										
Zone d'activité économique spécifique	Art.31 AE GD RM																										
Zone d'extraction	Art.32																										
Zone d'aménagement différé à caractère industriel	Art.34																										
Zone agricole	Art.35																										
Zone forestière	Art.36																										
Zone d'espaces verts	Art.37																										
Zone naturelle	Art.38 N																										
Zone de parc	Art.39 P																										
<p>Conservation de la nature/biodiversité</p>	<p>Les Régions belges élaborent des plans d'action environnementale et effectuent les adaptations nécessaires dans leurs plans d'aménagement du territoire.</p> <p><b>Région wallonne</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Plan d'environnement pour le Développement Durable (PEDD) poursuit des objectifs à moyen et long terme (accueil de la vie sauvage et éléments naturels constitutifs des paysages urbains et ruraux).</li> <li>- La biodiversité en dehors des zones protégées, à travers divers instruments: les Plans communaux de développement de la nature (PCDN) pour mettre en valeur le patrimoine naturel des communes, les Contrats de rivières et les Parcs naturels</li> <li>- les Zones protégées (réserves naturelles domaniales et zones humides d'intérêt biologique).</li> </ul> <p><b>Région de Bruxelles-Capitale</b> compte au total 8 000 hectares d'espaces verts, la moitié de la superficie de la région. Dans le Plan régional de Développement (PRD), les zones classées zones vertes incluent, outre notamment les forêts et les parcs, des zones variées à valeur biologique.</p> <p><b>Région flamande</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan d'action environnemental flamand trace les grandes lignes de la politique environnementale, et se décline en programmes annuels.</li> <li>- des zones naturelles d'imbrication (NVWG), dans lesquelles la fonction de la nature doit s'accorder de manière équilibrée et durable avec les fonctions de l'agriculture, de la sylviculture et de loisir. Ces zones sont reliées entre elles via</li> </ul>																										

	<p>les zones naturelles de communication (NVBG) que les provinces flamandes désignent dans leurs plans d'aménagement du territoire.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la Flandre possède une superficie totale de 34 318 ha réserves naturelles et forestières (2,5 % de la Flandre)</li> <li>- La commune ou la province peut, de sa propre initiative, conclure un accord de collaboration avec les pouvoirs publics flamands au niveau de l'environnement. En échange de l'exécution d'un certain nombre de tâches, elle reçoit le soutien financier et l'encadrement du gouvernement flamand.</li> </ul> <p>Sites Natura 2000 pour les 3 régions belges</p>
--	--

**Q2/- Quels leviers et outils sont mis en place pour assurer l'articulation et la cohérence des politiques publiques, et plus particulièrement les politiques agricoles, environnementales, d'urbanisme et d'aménagement du territoire ?**

<p>Permis et certificats d'urbanisme</p>	<p><b>Actes et travaux soumis à permis :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- construire, utiliser un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations fixes</li> <li>- démolir, transformer ou reconstruire une construction. Un permis est requis avant d'entreprendre la démolition d'un ouvrage, quelle qu'en soit la raison (volontaire ou ordonnée en justice).</li> <li>- créer un nouveau logement dans une construction existante</li> <li>- modifier la destination d'un bien pour autant que cette modification figure sur une liste fixée par le Gouvernement wallon en tenant compte de l'impact de l'espace environnant et de la fonction principale du bâtiment</li> <li>- boiser ou déboiser à l'exclusion de la sylviculture en zone forestière.</li> </ul> <p><b>Actes et travaux dispensés de permis</b> selon une liste établie par le gouvernement wallon : certains travaux de faible importance sont soumis à une simple déclaration préalable au Collège du bourgmestre et des échevins (équivalent du conseil municipal).</p> <p>Tout lotissement est soumis à un permis préalable, écrit et expresse du Collège du bourgmestre et des échevins.</p>
<p>Agréments et Subventions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Agrément</b> par le Gouvernement wallon des personnes physiques ou morales, privées ou publiques, chargées de l'élaboration ou de la révision des schémas, des plans d'aménagement, des plans de lotissements ou des règlements d'urbanisme.</li> <li>- <b>Subvention</b> régionale, notamment pour le plan d'aménagement communal, le schéma de structure communal, le règlement communal d'urbanisme, le rapport des incidences environnemental relatif à un PCA ou l'étude d'intérêt général relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme</li> </ul>
<p>Instances de concertation, de régulation et de contrôle</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Commission régionale d'aménagement du Territoire (CRAT)</b> : Elle rend des avis sur certaines matières imposées par le CWATUP.</li> <li>- <b>Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM)</b> : Les communes sont tenues de lui soumettre pour avis pour les plans communaux d'aménagement, schémas de structure</li> </ul>

	<p>communaux, règlements communaux d'urbanisme, etc. La commission peut, de sa propre initiative, rendre des avis aux autorités communales sur les enjeux et les objectifs du développement territorial local.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Le Conseil wallon de l'environnement et du développement durable (CWEDD)</b> est un organe consultatif qui regroupe différents acteurs de la société présentant des compétences dans le domaine de l'environnement. Il conseille les autorités publiques en matière d'environnement dans le cadre du développement durable.</li> <li>- La Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne (CRMSF)</li> </ul>
<p>Outil d'aide à la décision et d'information</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT).</b> Il s'agit d'une plate-forme multidisciplinaire de recherches, de formation et d'échanges qui rassemble une cinquantaine de chercheurs.</li> <li>- <b>Les Maisons de l'Urbanisme</b> ont pour mission de sensibiliser, informer et de permettre le dialogue, le débat et la communication avec les citoyens sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme.</li> <li>- <b>Géoportail :</b> Le site, destiné aux citoyens, professionnels et aux administrations, contient des données géographiques en ligne au travers de cartes répertoriées par thème.</li> </ul>

**Q3/- Quels leviers et outils sont mis en place pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques, qu'il s'agisse de normes, de schémas opposables, de commissions ou autorités produisant des avis ou des accords (pilotage, acteurs, partenaires, concertation, niveau de représentation...)?**

- **Rapport annuel du gouvernement wallon pour le Parlement** sur la situation et les prévisions en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de patrimoine. Le rapport comprend le suivi des incidences notables sur l'environnement, la mise en œuvre des différents schémas de développement de l'espace régional et communal. Il fait l'objet d'une publication annuelle.

- **Rapport d'Evaluation du CWATUP de 2012.** L'étude du cabinet *Perspective Consulting*, commandée par le gouvernement wallon, fait le constat d'un dispositif pertinent mais mal défini. Elle relève une incompréhension de l'articulation et une mauvaise utilisation des outils ainsi qu'un allongement des procédures (cf. lien vers le rapport in fine). Par ailleurs les plans de secteur, en partie inadaptés aux objectifs, font l'objet de processus multiples de révision (modifications du PS par PCAR, ambiguïté intérêt régional/local, grande difficulté « d'assumer » et d'appliquer les compensations notamment).

**Q4/- Quelles incitations (financières, fiscales, sensibilisation, ...) sont mises en œuvre pour contraindre les acteurs (propriétaires, aménageurs/constructeurs, acteurs économiques...) à limiter leur consommation d'espaces ?**

En dehors des taxes « classiques » : taxes foncières (1,25% du revenu cadastral en Wallonie et Bruxelles) et 2,5% du revenu cadastral en Flandre) et taxes d'habitation. Quelques taxes spécifiques à l'occupation de l'espace existent en Wallonie et à Bruxelles :

- en région wallonne sur les *sites d'activités économique désaffectés*, en fonction de la surface du terrain et des bâtiments concernés. Son montant, indexé chaque année, s'élève pour la période 2016, par are de surface bâtie, à 661,12 euros (contre 657,00 euros en 2015) et par are de surface non bâtie, de 84,13 euros (contre 83,61 euros en 2015).

- Les communes bruxelloises peuvent instaurer une *taxe sur les immeubles ou logements inoccupés* et fixer son champ d'application. Dans la commune de Schaerbeek, par exemple, les immeubles inoccupés sont taxés annuellement sur la base de 8€/ m<sup>2</sup> de surface inoccupée. Cependant, la Cour des comptes de Belgique s'interroge sur l'efficacité du dispositif, peu appliqué, en tant que mécanisme de lutte contre l'abandon d'immeubles. La Cour a recommandé une évaluation du dispositif afin de le rendre plus efficace pour sanctionner les logements inoccupés.



ANNEXE

Evolution des surfaces du cadastre en Belgique entre 1985 et 2015 (Source : INSTITUT NATIONAL DE STATISTIQUE)

1985

2015

rubrique détail	nombre de parcelles	superficie imposable (ha)	superficie exonérée (ha)	superficie totale (ha)	superficie totale (pro mille)	nombre de parcelles	superficie imposable (ha)	superficie exonérée (ha)	superficie totale (ha)	superficie totale (pro mille)
<b>Total des parcelles non bâties dont :</b>	<b>5 065 892</b>	<b>2 557 639</b>	<b>76 228</b>	<b>2 633 867</b>	<b>863</b>	<b>4 327 197</b>	<b>2 375 114</b>	<b>92 546</b>	<b>2 467 659</b>	<b>808</b>
terres agricoles nda (1AE)	1 865 557	1 012 346	10 681	1 023 028	335	1 524 658	931 705	9 635	941 341	308
pâtures, prés (1BC)	1 393 600	713 722	7 964	721 686	236	1 189 943	646 788	12 095	658 883	216
jardins et parcs (1DI)	485 377	39 947	5 019	44 966	15	305 799	25 036	5 350	30 386	10
vergers (1F)	186 862	56 881	377	57 257	19	115 020	40 900	396	41 295	14
bois (1G)	536 680	598 845	10 769	609 614	200	518 977	585 642	19 472	605 115	198
terres vaines et vagues (1H)	206 219	80 531	17 373	97 904	32	188 591	74 344	17 743	92 087	30
<b>Total des parcelles bâties dont :</b>	<b>4 162 983</b>	<b>235 198</b>	<b>15 768</b>	<b>250 967</b>	<b>82</b>	<b>6 168 877</b>	<b>383 423</b>	<b>19 462</b>	<b>402 885</b>	<b>132</b>
appartements (2A1A2)	469 489	2 277	160	2 437	1	1 785 691	10 170	265	10 435	3
immeubles à appartements (2B)	47 155	1 608	6	1 614	1	64 720	2 804	22	2 826	1
maisons, fermes (2C)	2 904 856	168 852	463	169 315	55	3 526 191	266 660	469	267 129	88
annexes, y compris les serres (2DEF)	276 573	9 643	193	9 836	3	311 720	21 416	241	21 657	7
ateliers et bâtiments industriels (2G)	54 835	24 135	611	24 746	8	56 510	30 126	875	31 001	10
bâtiments de stockage (2H)	37 715	4 996	432	5 428	2	53 364	14 826	792	15 618	5
<b>Superficie cadastrée (4TOT)</b>	<b>9 228 937</b>	<b>2 792 840</b>	<b>91 996</b>	<b>2 884 836</b>	<b>945</b>	<b>10 496 206</b>	<b>2 758 712</b>	<b>112 110</b>	<b>2 870 822</b>	<b>940</b>
Superficie totale				3 051 801	1 000				3 052 793	1 000

Sites intéressants

[http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/publications/cwatupe\\_rapport\\_final.pdf](http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/publications/cwatupe_rapport_final.pdf)

Le SDER wallon : <http://www.wallonie.be/fr/publications/nouveau-schema-de-developpement-de-lespace-regional-sder>  
<http://sder.wallonie.be/Dwnld/Fiches/Fiche%2018.pdf>

Conservation de la nature en Belgique :  
[http://www.belgium.be/fr/environnement/biodiversite\\_et\\_nature/conservation\\_de\\_la\\_nature](http://www.belgium.be/fr/environnement/biodiversite_et_nature/conservation_de_la_nature)



## ESPAGNE

### Eléments éventuels de contexte local

La question de la maîtrise du développement urbain est un enjeu important pour l'Espagne, même si la crise de 2008 a mis fin, peut-être provisoirement, au boom immobilier qui était à l'œuvre depuis les années 1960, notamment dans les zones littorales. La dynamique de construction particulièrement soutenue dans les années 2000 (5% de croissance annuelle moyenne entre 1996 et 2007) a été à l'origine de nombreux dommages environnementaux et paysagers. Selon une étude de la fondation FEDEA<sup>5</sup> datant de 2013 : le parc de logements s'est accru de 30% entre 1996 et 2007 donnant lieu à une expansion démesurée de l'édification résidentielle et des sols artificialisés, encouragée par les municipalités et appuyée par les communautés autonomes. Cette expansion a été particulièrement excessive dans les zones métropolitaines, les archipels et la côte méditerranéenne.

Entre 1990 et 2006, les superficies artificielles ont augmenté de 384 000 hectares notamment en raison du développement du tourisme. Plus précisément, selon les données CORINE Land Cover (*Coordination of Information on the Environment*), les superficies artificielles ont augmenté de 33,7% entre 1987 et 2000, puis de 13,5% entre 2000 et 2006. Cette croissance soutenue a donné lieu à un nouveau modèle de gestion des territoires davantage dispersé (tissu urbain discontinu) que compact (pratiques de zonage). Face à cette consommation des espaces, il est important de rappeler que près de 37% du territoire espagnol est soumis à un risque de désertification et que le potentiel agricole des sols reste fragile et peu protégé (Annexe 1).

Le bloc constitutionnel de 1978, dans ses articles 45 à 47, tente d'assurer une cohérence entre le droit au logement et le principe d'utilisation raisonnable des ressources naturelles.

Du fait de son fort degré de décentralisation, l'Espagne délègue aux communautés autonomes (équivalent des régions en France) un certain nombre de compétences en matière d'aménagement du territoire, de politique urbaine et de logements. Les communautés autonomes disposent d'une compétence exclusive en matière d'urbanisme et sont responsables de l'adoption de leur propre loi d'aménagement du territoire. Il aura fallu près de 20 ans pour créer puis renforcer la structure juridico-administrative à l'échelon régional, la première loi d'aménagement du territoire ayant été adoptée en 1983 par la communauté autonome de Catalogne. La tendance récente vise un regroupement des différents textes législatifs relatifs à l'aménagement et à l'urbanisme en un seul corpus juridique au sein des communautés autonomes. Cela devrait favoriser un rapprochement des instruments d'aménagement et d'urbanisation. Cependant, seules 7 communautés autonomes (sur 19) ont adopté des Directives régionales pour l'aménagement du territoire afin d'encadrer les plans d'urbanisme locaux.

Les municipalités sont forces de proposition et d'exécution des plans d'urbanisme locaux et sont également en charge de la gestion des logements, parcs et jardins mais ne disposent pas à proprement parlé de compétence législative.

L'État central dispose quant à lui de compétences partagées (avec les communautés autonomes) en matière de protection de l'environnement. Selon le décret-loi royal du 30 octobre 2015, l'ensemble des administrations publiques ont l'obligation de proportionner l'usage des ressources naturelles aux contraintes d'ordre économique et de cohésion sociale (Annexe 2).

---

<sup>5</sup> Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA): "Los efectos medioambientales del boom y el parón inmobiliario en España", Gutiérrez, Marrero et Puch (2013).

**Q1/- Quels dispositifs d'observation et de suivi de la consommation d'espaces ont été mis en place dans les différents pays (données, indicateurs, échelles et fréquence d'observation, pilotage, partenariat, modalités de diffusion) ?**

Une stratégie de soutenabilité urbaine et locale (EESUL) a été adoptée en 2011, dans la droite ligne de la stratégie thématique européenne d'environnement urbain (2006) d'une part et de la stratégie espagnole de développement durable (2007) d'autre part. Moyennant ce document de référence, censé être valable pour l'ensemble des municipalités, l'objectif est d'assurer un cadre stratégique national minimal. Ce document a fait l'objet d'un consensus entre représentants de la société civile, du monde politique et administratif, puisqu'il a été approuvé par le Réseau des réseaux de développement durable locaux (RRDLS). La stratégie prévoit notamment de (i) mettre fin au modèle de croissance urbaine illimitée, (ii) renforcer la coordination entre administrations pour assurer une meilleure complémentarité entre les espaces urbains et ruraux. Plutôt que de recourir au développement extensif, la priorité est donnée à la réhabilitation du patrimoine construit et à la densification des zones urbaines selon les lignes directrices suivantes :

- rendre plus strict les critères de classification des parcelles en tant que sol urbanisable. Etablir un régime d'utilisation des sols ruraux non urbanisables pour assurer leur conservation et promouvoir les activités agricoles et forestières. Réguler l'utilisation des sols de façon à éviter la spéculation ;
- réviser à la hausse les seuils de densité afin de promouvoir des structures urbaines plus compactes, tout en optimisant les équipements de transports publics mis à disposition (pour relier les zones rurales aux centres urbains). Renforcer la complémentarité et la diversité des usages des sols en intégrant au sein des zones résidentielles des activités économiques et administratives ;
- développer des programmes de gestion du parc immobilier existant (réutilisation des logements vacants, mesures de réhabilitation énergétique,...) ;
- veiller à la transversalité des politiques publiques entre les différents échelons administratifs. Établir de nouveaux organes et mécanismes de coordination verticale et horizontale entre administrations pour une meilleure articulation des politiques publiques sectorielles (urbanistiques, énergétiques, de transports,...) ;
- mieux valoriser les bienfaits environnementaux, agricoles, forestiers et paysagers des territoires dans le cadre de la planification urbanistique. Établir des seuils minimaux pour les zones vertes et les espaces publics au sein des villes ;
- évaluer régulièrement la soutenabilité du développement urbain. Protéger les terrains à proximité des fleuves ou sources d'eau et mettre en marche des programmes de reforestation.

**Q2/- Quels leviers et outils sont mis en place pour assurer l'articulation et la cohérence des politiques publiques, et plus particulièrement les politiques agricoles, environnementales, d'urbanisme et d'aménagement du territoire ?**

L'articulation et la cohérence des politiques publiques laissent encore à désirer en Espagne, en raison de l'absence d'un véritable cadre supra-municipal opérationnel. Les lois d'aménagement du territoire des communautés autonomes ne s'accompagnent pas de plans d'urbanisme qui pourraient harmoniser les pratiques locales. Par ailleurs, l'État central s'est vu refuser par le Tribunal Constitutionnel la possibilité d'établir des normes en matière d'urbanisme comme règle supplétive. La stratégie de soutenabilité urbaine et locale consacre cependant un volet entier à la coordination entre administrations publiques. Les deux axes prioritaires concernent : (i) la meilleure articulation entre la planification urbanistique et l'évaluation environnementale à l'échelon des communautés autonomes, et (ii) l'exécution des Agendas Locaux 21 (programme des Nations Unies) à l'échelon des municipalités (enjeu saillant de coopération intercommunale).

En théorie : cette stratégie prévoit que des plans territoriaux supra-municipaux soient élaborés et que les documents relatifs à l'aménagement du territoire à l'échelle régionale ou locale détaillent l'impact éventuel des mesures d'urbanisation sur les finances publiques générales.

En pratique : ces principes restent encore lettre morte en Espagne. La gouvernance multi-niveaux est loin d'être opérationnelle. Néanmoins, l'imbrication des différents échelons est considérée comme une opportunité et un gage de flexibilité, permettant aux communautés autonomes d'adapter les lois adoptées par le Parlement national aux spécificités climatiques, démographiques et environnementales de leurs territoires. Certaines communautés autonomes, dont le Pays Basque (Tableau 1), ont adopté des mesures allant dans le sens d'une meilleure articulation des politiques locales et régionales.

**Q3/- Quels leviers et outils sont mis en place pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques, qu'il s'agisse de normes, de schémas opposables, de commissions ou autorités produisant des avis ou des accords (pilotage, acteurs, partenaires, concertation, niveau de représentation...) ?**

La stratégie de soutenabilité urbaine et locale promeut le développement d'un Système d'Indicateurs de Soutenabilité Urbaine (SISU), géré à l'échelon local, et permettant d'évaluer la soutenabilité urbaine dans ses trois dimensions sociale, environnementale et économique. L'idée est également de favoriser des études de *benchmarking* entre municipalités grâce à des indicateurs communs.

La dernière étude de suivi des initiatives en matière de soutenabilité urbaine en Espagne insiste sur l'absence criante de planification territoriale mises à part dans quelques communautés autonomes. Dans l'état actuel de la législation, les sols ont par défaut un caractère urbanisable. A l'insuffisance et l'inadéquation des instruments de planification s'ajoute leur bureaucratisation excessive. Ces tendances ne permettent pas de répondre aux enjeux pressants de l'occupation de la frange côtière et de l'accélération de l'urbanisation (développement des résidences secondaires) caractérisée par une faible densité. L'étude détaille un certain nombre de mesures législatives et opérationnelles endossées par les communautés autonomes. Un résumé non exhaustif est présenté en Annexe 3.

La communauté autonome du Pays Basque offre un cas d'étude intéressant pour comprendre les différents outils à disposition des régions pour mieux maîtriser le développement urbain (Tableau 1). Parmi les mesures phares entreprises par la communauté autonome, il est bon de citer :

- différents programmes de financements destinés aux municipalités pour couvrir certains frais de protection des territoires (notamment de plans d'actions pour la sauvegarde des paysages) ;
- diverses subventions destinées aux acteurs publics mais également privés pour couvrir certains frais de mise en conformité avec les standards ISO de qualité environnementale ;
- des efforts visant à rendre public les études d'impact environnemental et les projets techniques d'entreprises privées dans le cadre de programmes d'aménagements du territoire ;
- des actions préventives et correctives en matière de pollution des sols ;

**Tableau 1 – Mesures de la communauté autonome du Pays Basque visant à maîtriser le développement urbain. Principales initiatives en 2015 (liste non exhaustive)**

Texte législatif	Thématique	Mesures
Ordre du 25 novembre 2015	Subventions pour les entreprises qui réalisent des projets destinés à améliorer la connaissance et l'information sur la conservation du patrimoine naturel pour l'année 2016	Subventions pour les projets afférents à la vulgarisation des programmes Natura 2000, espèces florales ou animales protégées, éléments relatifs au patrimoine naturel. Enveloppe prévue de 160 000 euros.
Décret 202/2015 du 27 octobre 2015	Subventions pour les entreprises réalisant des investissements destinés à la protection de l'environnement	Subventions destinées aux investissements relatifs à l'amélioration des technologies de production ou d'éco-innovation.
Ordre du 22 juillet 2015	Financement pour les plans d'action du paysage des municipalités et le développement urbain soutenable	Lignes de subventions pour la réalisation de plans d'action de sauvegarde du paysage. Précise les requis des plans d'action: diagnostic et analyse des dynamiques des paysages, objectifs de qualité recherchés, définition des programmes d'actions,... Subventions destinées à l'ensemble des acteurs publics (organismes autonomes, municipalités, intercommunalités,...) pour financer les actions de développement durable notamment urbain.
Ordre du 19 juin 2015	Financement pour l'amélioration de l'information géographique et de la réalisation de cartographies municipales	Concessions de subventions aux mairies dans l'objectif de réaliser des cartographies municipales afin de perfectionner l'information géographique municipale à disposition. Subventions destinées à couvrir les frais de cartographie digitale ou papier.
Loi 4/2015 du 25 juin 2015	Prévention et correction de la pollution des sols	Réduction de l'intervention administrative, simplification administrative et principe de non tutelle lorsque celle-ci n'est pas nécessaire. Maintien strict des standards environnementaux. Prévention et correction de l'altération des caractéristiques chimiques résultant des actions d'origine anthropique. Liste des activités et installations potentiellement polluantes, définition d'instruments pour contrôler la qualité du sol (processus et actes administratifs requis, encadrements des projets d'explorations),... Obligations des personnes physiques ou juridiques propriétaires des sols quant à leur protection et connaissance de l'état des sols.
Ordre du 10 juin 2015	Transport public et qualité environnementale	Programme d'aides pour l'implantation de systèmes de gestion de qualité et de gestion environnementale dans le secteur des transports publics de marchandises et de passagers. Enveloppe de 24 000 euros de subventions destinées à couvrir certains frais de consulting et d'adoption des nouvelles mesures de qualité environnementale ISO pour les entreprises de transport public de marchandises ou de passagers.
Résolution du 15 avril 2015	Information publique	Présentation du projet technique et de l'étude d'impact environnemental de l'entreprise Tratamientos Geuria S.A. pour l'installation d'une activité de traitement des résidus près d'Irun.
Résolution du 15 avril 2015	Zone Spéciale de Conservation	Désignation comme Zone Spéciale de Conservation la zone d'Urkiola dans la province d'Alava, ainsi que les bords de cinq fleuves du territoire historique d'Alava.
Décret 25/2015	Status d'une agence pour l'eau	Entité publique de droit privé créée par la loi 1/2006 en charge de la politique de l'eau, composée d'administrations et d'usagers. Elabore les instruments de planification hydrologique, assure la protection du domaine public hydraulique, supervise les ouvrages hydrauliques d'intérêt général, assure le lien entre les plans régionaux et municipaux, concède des subventions pour son périmètre de compétences,...
Ordre du 19 janvier 2015	Protection du littoral	Introduction d'une période d'information publique avant toute adoption de projet d'aménagement du littoral. Qualification de "protection spéciale" des zones littorales des environs de Muriola et San Telmo.
Résolution du 30 octobre 2014	Financement de la conservation du patrimoine naturel	Liste de subventions pour des projets locaux de protection des habitats naturels pour un montant total de plus de 200 000 euros.

**Q4/- Quelles incitations (financières, fiscales, sensibilisation, ...) sont mises en œuvre pour contraindre les acteurs (propriétaires, aménageurs/constructeurs, acteurs économiques...) à limiter leur consommation d'espaces ?**

Une attention particulière est portée aux zones périurbaines, afin d'assurer la cohésion et la vitalité des activités agraires en périphérie des villes au travers d'un programme d'action nationale. Ce programme prévoit notamment des mesures fiscales adaptées à la réalité de ces espaces à l'équilibre fragile, souvent menacés par l'étalement urbain. Mais pour l'instant, la fiscalité afférente aux activités urbanistiques ne promeut pas un développement compact et raisonné des zones urbaines ; bien au contraire (Annexe 4).

La loi 42/2007 sur le patrimoine naturel et la biodiversité dispose qu'il revient aux communautés autonomes de mettre en place un panel d'incitations adéquat pour la conservation et l'usage durable des sols, du patrimoine naturel et de la biodiversité. La loi entérine la création d'un Fonds pour le patrimoine naturel et la biodiversité, qui finance divers projets d'investissements pour assurer la cohésion

territoriale. Ce Fonds est également en charge de campagnes de sensibilisation auprès du public espagnol sur l'utilisation durable des espaces forestiers et ruraux.

Les politiques d'incitations en matière de consommation des espaces soutiennent des objectifs qui semblent parfois contradictoires.

(1) D'une part, certaines incitations, directes et indirectes, promeuvent l'expansion du parc de logements. Ainsi, les Plans Étatiques de Logement regroupent un certain nombre de subventions à fonds perdus, taux d'intérêt bonifiés et accès à des prêts qualifiés pour la construction de logements.

(2) En revanche, d'autres interventions étatiques visent à favoriser la réhabilitation du bâti. Une aide financière unitaire de 2 000€ est proposée pour tout acte de conservation du logement, 2 000-5 000€ additionnels étant octroyés pour les travaux visant à améliorer la qualité environnementale ou l'accessibilité des logements. Cette aide prévoit des seuils maximaux par logement (11 000 €/100 m<sup>2</sup>) et par édifice (35% du coût éligible pour une subvention). De même, un programme spécifique destiné à la mise en valeur de quartiers et à la rénovation de certaines aires urbaines résidentielles, publiques et touristiques octroie des subventions jusqu'à hauteur de 40% pour financer des projets à durée maximale de 3 ans.

Un certain nombre d'aides sont accordées dans le domaine immobilier notamment, qui prennent davantage la forme de subventions que d'incitations fiscales. Les subventions sont financées par les communautés autonomes et accordées aux opérateurs en fonction des priorités politiques établies par le gouvernement central (notamment dans le domaine environnemental). Pour information : depuis 1999, la réforme fiscale de l'IRPF (impôt sur le revenu) met fin aux déductions pour les résidences secondaires (dont les rendements sont d'ailleurs soumis à imposition). En 2003, les réductions fiscales sur les revenus locatifs sont fixées à 50%, puis étendues à 100% en 2006 dans le cas où les locataires sont âgés de 18 à 35 ans. Le modèle de fiscalité espagnol sur le marché du logement se caractérise par une forte imposition des transactions immobilières (notamment au travers de l'impôt sur les transmissions patrimoniales). Les communes ont également la faculté d'accorder des incitations fiscales ciblées dans le cadre de leurs compétences normatives (bonifications concernant l'impôt sur les biens immeubles).

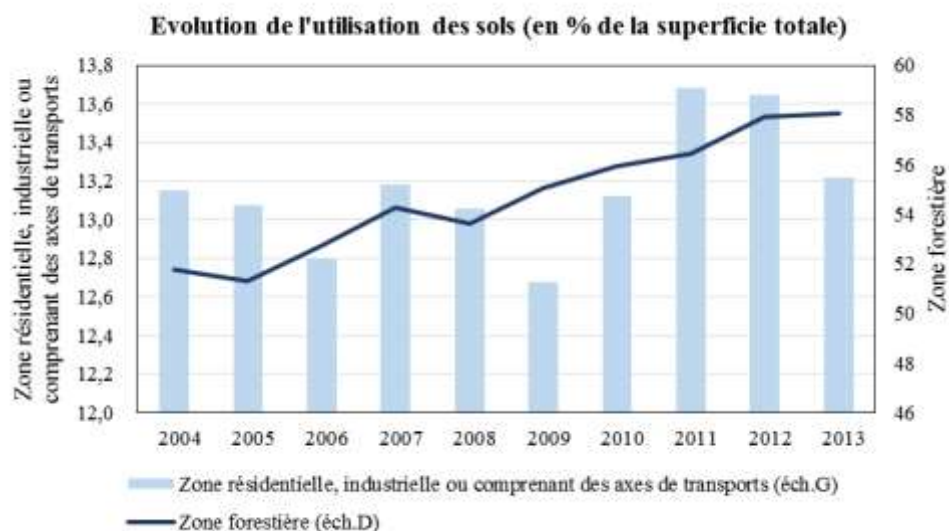
À cela s'ajoutent les financements reçus des fonds de l'Union européenne pour la période 2014-2020 en matière de développement urbain, spécialement dédiés à l'endiguement de l'étalement urbain, et de protection environnementale. Ces financements sont supervisés par le Réseau d'initiatives urbaines conjointement avec la Direction générale des Fonds communautaires du Ministère des finances et des administrations publiques.

ANNEXES

Annexe 1 – Statistiques relatives à l'utilisation des sols, par communauté autonome

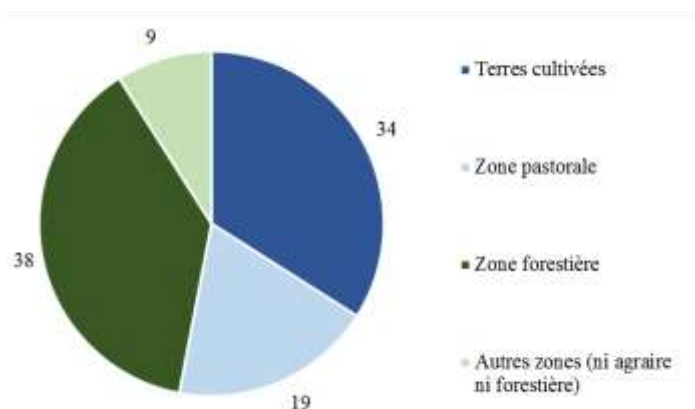
En % de la superficie	Tissu urbain continu 2006	Tissu urbain discontinu 2006	Zones industrielles et commerciales 2006	Zones en construction 2006	Zones vertes urbaines 2006	Zones cultivées 2009
Espagne	28,8	33,3	14,4	7	0,7	32
Andalousie	35,9	23,9	11,5	10,1	0,4	41,3
Aragon	30,5	13,4	19,7	12,7	0,3	41,9
Asturies	20,8	24,7	27,1	2,8	0,6	21,5
Balears	26,3	50,7	5	2,5	0	42,4
Canaries	39,4	33,7	6,3	8,7	0,4	7,3
Cantabrie	13,7	57,3	7,6	4,3	0,2	27,1
Castille-La Manche	36,8	26	11,2	13,2	0,1	49,8
Castille-et-Léon	21,2	27,3	14,4	4,4	0,6	41,8
Catalogne	28,8	43,2	16,5	2,2	0,2	30,1
Valence	29,6	36,7	16,6	8	0,3	30,2
Estrémadure	55	16,8	12,9	2,1	0,1	28,3
Galice	16,7	49,9	10,5	0,7	0	26,3
Madrid	10,5	47,8	13,7	9,2	3,6	28,9
Murcie	33,6	20,1	19,4	9,9	0,1	46,1
Navarre	38,2	15,6	29,5	6,2	0,9	38,5
Pays Basque	32,9	20,7	30,5	3,8	0,6	14,5
La Rioja	42,9	9,6	27	8	1	33,3
Ceuta	19,7	50,7	13,8	0	0	N.A
Melilla	54,1	19,9	6,7	6,1	0	0,8

Source : Direction Générale du Cadastre (IGN), dernières données disponibles téléchargées en janvier 2016.



Source : Ministère de l'Agriculture de l'Alimentation et de l'Environnement, de l'Agriculture, à partir de l'annuaire des statistiques 2014. Les zones urbaines représentent environ 2% de la superficie territoriale totale en Espagne.

Répartition de l'usage des sols en 2013





Annexe 2 – Principaux textes législatifs récents relatifs à l'aménagement du territoire et la politique d'urbanisation

Texte législatif	Année	Principales mesures adoptées / modifications apportées
<b>Loi 8/2007</b>	2007	<p>1) Met fin à la reconnaissance du droit exclusif de l'initiative privée dans le cadre de l'urbanisation. Reconnaît que la politique d'urbanisation est un service public d'intérêt général qui tombe sous la coupe des administrations publiques.</p> <p>2) Assure des standards de transparence, de participation citoyenne et d'évaluation tant dans le domaine économique qu'environnemental.</p> <p>3) Garantie une offre minimale de sols réservés aux logements résidentiels (minimum 30% sauf exception); garantie qui ne fasse pas obstacle aux cadres législatifs spécifiques à chaque communauté autonome.</p> <p>4) Définit les critères d'évaluation et de valorisation des sols.</p> <p>5) Prévoit une évaluation et un suivi de la soutenabilité du développement urbain tant du point de vue environnemental (cartographie des risques naturels dans le cadre des plans d'urbanisation, notamment hydrologique, maritime et terrestre) qu'économique (coût et pérennité de l'offre de services publics, raccordement à des réseaux électriques ou autres, ...).</p>
<b>Décret Royal Législatif 2/2008</b>	2008	<p>Refonte du RDL 1/1992 suite à l'adoption de la loi 8/2007. Précise notamment les modalités du régime urbanistique des sols (rural ou urbain selon l'état des faits et non l'utilisation prévue des sols) ainsi que du régime d'expropriation (valorisation selon la situation réelle et non l'usage attendu, contrairement au régime précédent).</p> <p>1) Modalités relatives aux infractions urbanistiques ou aux actions contrevenant à l'aménagement du territoire, aux recours administratifs notamment en ce qui concerne le Registre de propriété.</p> <p>2) Modalités relatives à l'aménagement du territoire qui tombe sous le contrôle des administrations publiques: reconnaissance de la participation de la communauté aux plus-values générées par l'action des entités publiques responsables, obligation de préservation des sols ruraux (maintien de la masse végétale pour éviter tout risque d'érosion, d'incendie, d'inondation ou de pollution).</p> <p>3) Modalités relatives à la politique d'urbanisation: proportion des sols réservée aux logements soumis à un régime de protection publique. Dédier 30% des sols ruraux faisant l'objet d'une urbanisation à l'édification résidentielle. S'assurer que 10% des sols urbains font l'objet d'une rénovation de l'urbanisation.</p>
<b>Décret Royal 1492/2011</b>	2011	<p>Révision des modalités de valorisation des sols et immobilière pour éviter les pratiques spéculatives dans le cadre du régime d'expropriation notamment.</p> <p>1) Valorisation du sol rural : valeur équivalente à la capitalisation du revenu annuel réel ou potentiel de l'exploitation. En cas d'absence d'exploitation, calcul d'un revenu théorique équivalent au tiers du revenu réel minimal du terrain (à partir de données statistiques et d'études publiées par des organismes publics ou des institutions spécialisées dans le domaine territorial).</p> <p>2) Valorisation du sol urbain : différentes règles de calcul sont précisées selon que le sol est construit ou non, que les édifices soient en cours de rénovation ou d'édification.</p>
<b>Décret Royal 233/2013</b>	2013	<p>Régulation du Plan étatique de développement de la location de logements, de la réhabilitation d'édifices et de la rénovation urbaine pour la période 2013-2016.</p> <p>Objectif: favoriser les locations de logements qui représentent 17% des résidences principales (contre 83% de propriétaires), un taux particulièrement bas en Espagne relativement à ses grands partenaires européens. Ce décret vise à redynamiser le secteur de la construction et de la rénovation urbaine, lourdement touché par la crise immobilière et financière de 2008.</p>
<b>Décret Royal Législatif 7/2015</b>	2015	<p>Modification apportées à la loi des sols et de la réhabilitation urbaine, notamment en matière d'urbanisation. Obligation pour l'administration en charge de l'urbanisation des sols de laisser libre de construction un pourcentage équivalent à celui des terrains constructibles (minimum 5% et maximum 20%).</p>

Source : Ministère du Développement.

**Annexe 3 – Tableau récapitulatif des principales législations dans le domaine de protection des sols et maîtrise du développement urbain par les grandes communautés autonomes espagnoles, 2011. Tableau non exhaustif.**

Thématique / CCAA	Espagne	Madrid	Catalogne	Pays Basque	Andalousie
<b>Maîtriser la consommation des sols</b>	<b>RDL 2/2008. Art.10:</b> Modalités relatives à la politique d'urbanisation. Proportion des sols réservée aux logements soumis à un régime de protection publique. Dédier 30% des sols ruraux faisant l'objet d'une urbanisation à l'édification résidentielle. S'assurer que 10% des sols urbains font l'objet d'une rénovation de l'urbanisation.	<b>L9/2001. Art.3:</b> Préservation des caractéristiques des espaces naturels protégés et des sols exclus du processus d'urbanisation.	<b>RDL305/2006. Art.3, 46, 96 et 100 :</b> S'assurer que les actions menées en zone non urbanisable ne promeuvent pas la perméabilité des sols.	<b>L 2/2006. Art.13, 24,28-30,225:</b> Sont jugés inéligibles pour les zones urbaines les terrains qui nécessitent le maintien de leur caractère rural ou la protection d'activités du secteur primaire.	<b>L7/2007. Art.129 et Annexe II:</b> Documentation et process requis pour un projet d'aménagement du territoire. Examen d'alternatives techniquement viables, impact de l'utilisation des sols sur l'environnement et les émissions résultantes, présentation des mesures de protection et de correction pour éviter de tels impacts environnementaux négatifs, viabilité économique, plan de suivi de la planification.
<b>Respecter le paysage</b>	<b>RDL 1/2008. Art.7:</b> Prévoir des études d'impact environnemental dans tout projet d'aménagement du territoire.	<b>L9/2001. Art.30:</b> L'urbanisation doit s'intégrer dans une planification respectueuse des biens déclarés d'intérêt culturel et ne pas casser l'harmonie du paysage urbain et rural traditionnels.	<b>RDL305/2006. Art.7:</b> Prévoir dans le cadre de projets d'urbanisation l'amélioration de l'espace public et des espaces verts, la suppression des barres d'immeubles.	<b>L 2/2006. Art.13, 24,28-30,225:</b> Conserver les sols, la masse végétale de telle manière à éviter l'érosion et pour assurer la sécurité et santé publiques.	<b>L2/2007. Art. 3 et 57:</b> Assurer un développement soutenable et cohérent des villes et du territoire, notamment un utilisant de façon raisonnée les sols et les ressources naturelles. Eviter la spéculation des sols, remplir les objectifs de conservation et réhabilitation des constructions. Modalités particulières pour les actes de construction dans des zones non urbanisables: inférieurs à 2 étages, respecter les caractéristiques esthétiques de la zone d'emplacement, être isolé, ne pas entraîner la démolition d'édifices de valeur.
<b>Diversifier les usages du sol</b>	<b>RDL 2/2008. Art.2:</b> Combiner les différents usages du sol de manière fonctionnelle en garantissant la mobilité en un temps et pour un coût raisonnable, l'accessibilité universelle des espaces d'usage public et des transports publics, l'usage efficient des ressources et de l'énergie.	<b>L9/2001. Art.3:</b> Assurer un développement urbain qui promeuve la diversité des fonctionnalités des espaces (résidentiels, infrastructures, publics et commerciaux) et une densité adéquate pour le bien-être des individus et la distribution raisonnable du territoire.	<b>RDL305/2006. Art.3, 46, 96 et 100 :</b> Favoriser un mélange équilibré de l'usage des sols.	<b>L 2/2006. Art.13, 24,28-30,225:</b> Occupation soutenable des sols qui favorise la réhabilitation et réutilisation des logements, l'usage de logements vacants.	<b>L2/2007. Art.9:</b> Eviter les projets de spécialisation des usages des sols lors des nouveaux développements urbanistiques.
<b>Favoriser un modèle de développement compact des zones urbaines</b>	<b>RD45/2007. Art.33:</b> Assurer la compatibilité du développement urbanistique avec la préservation de l'environnement, la disponibilité de l'eau et l'attention spéciale portée aux municipalités faisant partie du réseau Natura 2000. Favoriser la réutilisation des logements existants et préserver l'architecture rurale traditionnelle. Créer des désincitations à un urbanisme dispersé, tout particulièrement dans les zones rurales périurbaines.		<b>RDL305/2006. Art.3, 46, 96 et 100 :</b> Favoriser un développement compact des zones urbaines, éviter la dispersion de l'urbanisation et des édifications.	<b>L 2/2006. Art.13, 24,28-30,225:</b> La planification ne pourra pas prévoir d'extension de zones constructibles dans les zones non urbanisables de noyau rural. Le nombre de logements ne pourra pas être supérieur à 50% du parc immobilier déjà existant.	

Source : Ministère du Développement.

**Annexe 4 – Évolution du recouvrement fiscal liquide des impôts locaux relatifs à l'activité urbanistique**

Millions d'euros	2007	2010	2013	$\Delta$ 2013/2007 (%)
Impôt sur les constructions, installations et ouvrages	1 959,2	690	349,2	-82,2
Impôt sur la plus-value des terrains à caractère naturel	1 275,1	1 108,1	1 450,7	13,8

Source : Ministère des Finances et des Administrations Publiques, dernières données disponibles pour 2013.



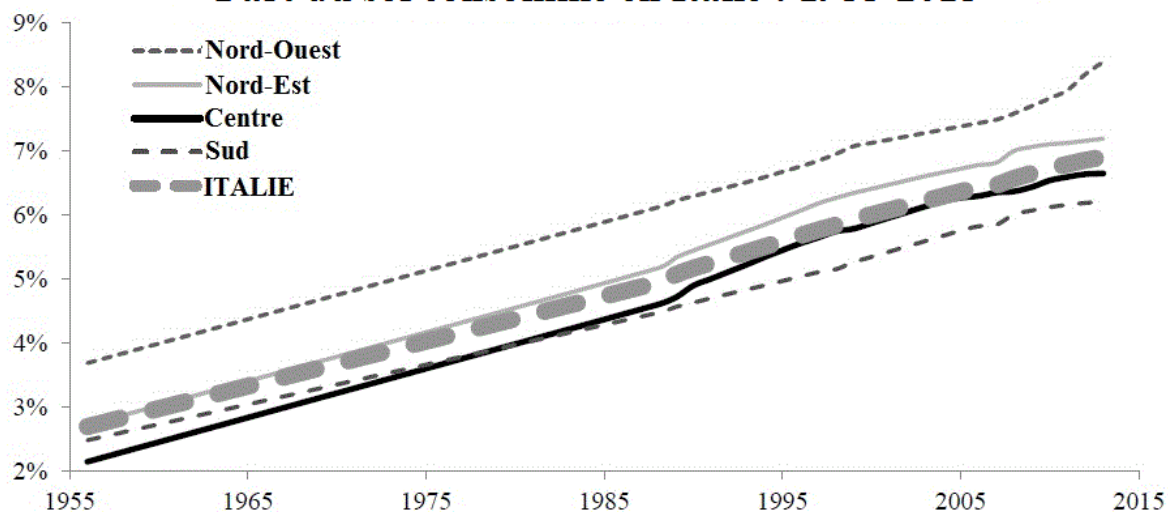
## ITALIE

### Éléments éventuels de contexte local

La notion d' « artificialisation » du sol diffère légèrement entre l'Italie et la France. En effet, le critère actuellement utilisé par l'administration italienne pour distinguer entre sol artificialisé et naturel est sa capacité d'absorption et de perméabilité à l'eau et non pas le fait d'avoir été transformé par l'activité humaine. Ainsi, à la différence de la France, les espaces verts urbains, les terrains de sport et les jardins ne sont pas considérés comme « artificiels », mais « semi-naturels ». On considère « consommé », et donc « artificiel », le sol couvert par des matériaux imperméables. Pour cette raison, en Italie on parle plutôt de « consommation » ou d'« imperméabilisation » du sol.

L'Italie, à l'origine pays fortement agricole, a connu une urbanisation et une industrialisation massives à partir de la fin des années 1950. On constate au cours des dernières décennies un élargissement considérable des espaces urbains et industriels, au détriment surtout des espaces agricoles. Ainsi, la part du sol « consommé » par l'étalement des espaces urbains et périurbains en Italie a augmenté fortement au cours des soixante dernières années, en passant de 8 100 km<sup>2</sup> (2,7% du territoire) en 1955, à 21 000 km<sup>2</sup> (7%) en 2015<sup>6</sup>.

### Part du sol consommé en Italie : 1955-2015



source: ISPRA

<sup>6</sup> « Il consumo di suolo in Italia » - <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/il-consumo-di-suolo-in-italia-edizione-2015>

**Q1/- Quels dispositifs d'observation et de suivi de la consommation d'espaces ont été mis en place dans les différents pays (données, indicateurs, échelles et fréquence d'observation, pilotage, partenariat, modalités de diffusion) ?**

En Italie, la compétence en matière de gestion du territoire est partagée entre État et collectivités locales (art. 117 de la Constitution), en particulier les Régions et les Communes. Le gouvernement exerce principalement une fonction d'orientation et de supervision au niveau national des différentes politiques régionales dans ce domaine. Les acteurs gouvernementaux compétents en la matière sont le Ministère des politiques agricoles, alimentaires et forestières et le Ministère de l'environnement et de la protection du territoire et de la mer, qui collaborent, au niveau local, avec les élus en charge des questions agricoles et environnementales des collectivités locales.

L'Institut Supérieur pour la Protection et la Recherche Environnementale (ISPRA) est l'agence du Ministère de l'environnement chargée du suivi des politiques environnementales, dont celles relatives à la gestion des espaces naturels. Au niveau local, cette compétence est déléguée aux agences régionales pour la protection de l'environnement (ARPA), et aux municipalités. Les Agences Régionales pour le Développement Rural (ERSA), chargées de la protection des espaces agricoles, participent également aux processus décisionnels.

Le suivi de la consommation du sol est assuré par l'ISPRA et les ARPA principalement à travers des systèmes d'information géographique (SIG) basés sur la cartographie en très haute définition fournie par le système satellitaire européen Copernicus. En outre, depuis 2005, un « réseau national pour le suivi de la consommation du sol » (*Rete nazionale di monitoraggio del consumo di suolo*), est en place. Ce dispositif, coordonné par l'ISPRA et l'ISTAT, agence statistique nationale, a comme objectif l'homogénéisation des données topographiques et télémétriques recueillies par les différentes agences environnementales régionales. Grâce à ce dispositif, ISPRA dispose d'une cartographie du territoire national extrêmement détaillée.

L'ISPRA et les ARPA sont aussi responsables de l'Inventaire de l'Usage du Sol (*Inventario dell'uso del suolo*, IUTI), rédigé selon les critères recommandés par le GPG-LULUCF, méthodologie adoptée par l'ONU et utilisée dans le cadre du protocole de Kyoto comme outil de mesure des contributions des espaces naturels et forestiers à la réduction de la CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère.

Ces agences rédigent chaque année des rapports sur la consommation du sol en Italie et dans leurs régions respectives, disponibles en ligne.

**Q2/- Quels leviers et outils sont mis en place pour assurer l'articulation et la cohérence des politiques publiques, et plus particulièrement les politiques agricoles, environnementales, d'urbanisme et d'aménagement du territoire ?**

Aucun outil n'a pas été mis en place au niveau national pour assurer la cohérence des politiques régionales de protection des espaces agricoles, naturels et forestiers.

Néanmoins, un projet de loi nationale qui vise spécifiquement la réduction de la consommation du sol, présenté au parlement en 2014 et en discussion depuis (voir Q4), devrait assurer la coordination des politiques régionales au niveau national, tout en respectant la répartition des compétences prévue par la Constitution.

**Q3/- Quels leviers et outils sont mis en place pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques, qu'il s'agisse de normes, de schémas opposables, de commissions ou autorités produisant des avis ou des accords (pilotage, acteurs, partenaires, concertation, niveau de représentation...)**

L'ISPRA rédige chaque année un rapport sur la consommation du sol en Italie<sup>7</sup>, dont la dernière édition publiée se réfère à l'année 2014. Au niveau régional, les ARPA collaborent avec les collectivités locales dans la définition des politiques environnementales notamment à travers des rapports annuels sur l'activité, qui contiennent souvent un chapitre dédié à l'état des sols. Ces publications ne jouent cependant qu'un rôle consultatif dans le cadre du processus décisionnel dans la plupart des Régions. Certaines collectivités, comme la Région Lombardie, ont néanmoins adopté une loi sur la réduction de la consommation des sols (voir Q4), dont le suivi technique est assuré par l'ARPA.

Plusieurs acteurs non gouvernementaux exercent une activité de lobbying à l'échelle nationale ou locale. En particulier, le Centre de Recherche sur la Consommation du Sol (CRCS)<sup>8</sup>, créé en 2009 par l'Institut National d'Urbanisme<sup>9</sup>, par l'ONG Legambiente<sup>10</sup> et par le Polytechnique de Milan, promeut la recherche scientifique dans ce domaine et il soumet régulièrement à l'administration publique des rapports et des projets<sup>11</sup> en matière de protection des espaces agricoles et naturels. Les ONG Legambiente et FAI (Fondo per l'Ambiente Italiano)<sup>12</sup>, lancent régulièrement des campagnes de sensibilisation de l'opinion publique sur le sujet, souvent en collaboration avec les collectivités locales et des entreprises.

**Q4/- Quelles incitations (financières, fiscales, sensibilisation, ...) sont mises en œuvre pour contraindre les acteurs (propriétaires, aménageurs/constructeurs, acteurs économiques...) à limiter leur consommation d'espaces ?**

*1. Législation nationale*

Actuellement, la loi italienne sur le sujet (décret législatif 152/2006) ne définit que les objectifs et les mesures de prévention des risques liés à l'instabilité hydrique ou géologique du territoire.

Selon l'ISPRA, l'absence de normes spécifiques en matière de conservation du sol dans la législation nationale est due principalement au caractère non contraignant des accords souscrits au niveau international sur le sujet, comme par exemple les bonnes pratiques en termes de gestion des sols adoptées par l'ONU<sup>13</sup> ou la feuille de route européenne « artificialisation zéro » à l'horizon 2050<sup>14</sup>.

Néanmoins, un projet de loi nationale visant spécifiquement la réduction de la consommation du sol a été présenté au parlement en 2014 à l'initiative du gouvernement et il est en discussion depuis (projet de loi 2039<sup>15</sup>). A travers cette loi, le gouvernement s'engage à définir par décret, avec les Régions et les Provinces autonomes, des politiques dans le but d'atteindre l'objectif européen d' « artificialisation zéro » à l'horizon 2050. Des mesures applicables dès l'entrée en vigueur de la loi sont également prévues, il s'agit de :

---

<sup>7</sup> « Il consumo di suolo in Italia » - <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/il-consumo-di-suolo-in-italia-edizione-2015>

<sup>8</sup> <http://consumosuolo.org/>

<sup>9</sup> Association d'architectes et d'ingénieurs, reconnue par le ministère de l'Environnement – [www.inu.it](http://www.inu.it)

<sup>10</sup> Principale ONG environnementaliste italienne en termes de relations avec les institutions publiques - <http://international.legambiente.it/>.

<sup>11</sup> Il s'agit essentiellement de bonnes pratiques de gestion du sol ou de projets de requalification d'espaces urbains.

<sup>12</sup> Le FAI, créé sur le modèle du National Trust britannique, est engagé dans la protection du patrimoine artistique et paysager italien - <http://eng.fondoambiente.it/>

<sup>13</sup> GPG-LULUCF/UCTF

<sup>14</sup> COM(2011) 571 et SWD(2012) 101 final/2

<sup>15</sup> <http://www.camera.it/leg17/126?pd1=2039>

- a. Interdiction pendant 3 ans de toute consommation de sol non prévue par un plan d'aménagement du territoire<sup>16</sup> ;
- b. Interdiction pour les collectivités de rédiger des plans d'aménagement urbain autorisant toute consommation de sol supérieure à 50% par rapport à la moyenne des 5 ans précédents ;
- c. Interdiction pendant au moins 5 ans de l'artificialisation des espaces agricoles ayant bénéficié de subventions publiques ;
- d. Obligation pour les collectivités de mise en place de mesures de soutien à la requalification des espaces artificialisés pour prévenir toute consommation de sol supplémentaire, à travers par exemple la rédaction d'inventaires des immeubles publics et privés vacants ou en état d'abandon ;
- e. Simplification des démarches administratives pour les travaux de rénovation et de reconversion des espaces artificialisés ;

Le projet de loi a été salué positivement, à travers plusieurs communiqués de presse par l'ANCE, l'association italienne des entreprises des BTP, qui appelle même des politiques plus ambitieuses pour la requalification des espaces urbains.

## 2. Législation régionale

Plusieurs régions ont mis en place des mesures de soutien à la requalification des zones urbaines et industrielles, encourageant les entrepreneurs à réaliser des projets immobiliers ou industriels dans les espaces artificialisés plutôt que dans des espaces agricoles ou naturels.

La région Lombardie constitue un bon exemple à cet égard. Acteur fondamental de l'économie et de l'industrie de la Péninsule (20% du PIB italien), la Lombardie est également un acteur majeur de l'agroalimentaire (17% de la production italienne) et héberge la principale aire urbaine italienne, Milan (environ 8 000 000 hab. pour 8 000 km<sup>2</sup>). L'équilibre entre ces trois aspects est à la base des plans régionaux d'aménagement du territoire et de la loi de réduction de la consommation du sol de la Lombardie, parmi les plus avancés en Italie.

**La loi régionale 31/2014** (*Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*, « Dispositions pour la réduction de la consommation et pour la requalification des sols dégradés »), apporte à la législation régionale d'aménagement du territoire des modifications importantes en matière de gestion des espaces naturels et il est le texte de loi de référence pour la réduction de la consommation de sol en Lombardie. Les points principaux de ce texte sont les suivants :

- Les collectivités locales de Lombardie, lors de la rédaction du plan d'aménagement des territoires relevant de leur compétence, sont obligées de justifier toute consommation de sol supplémentaire par rapport aux plans précédents. Les autorités locales doivent, en effet, motiver dûment les raisons techniques et économiques qui empêchent la requalification des espaces artificialisés inutilisés et produire une « charte de la consommation du sol » décrivant l'état des espaces naturels et agricoles de leur territoire ;
- La requalification du sol artificialisé est à considérer comme prioritaire dans la définition des plans d'aménagement et la réduction de la consommation de sol est désormais, avec la transparence, l'inclusion des citoyens dans le débat et la collaboration avec les entreprises, une des quatre valeurs de base des politiques régionales d'urbanisme ;
- Simplification des procédures administratives pour la requalification du patrimoine immobilier public inutilisé ;

---

<sup>16</sup> Selon la loi italienne, dans certains cas, des projets non prévus par un plan d'aménagement urbain peuvent néanmoins être réalisés, notamment dans des emplacements déjà desservis par des infrastructures.



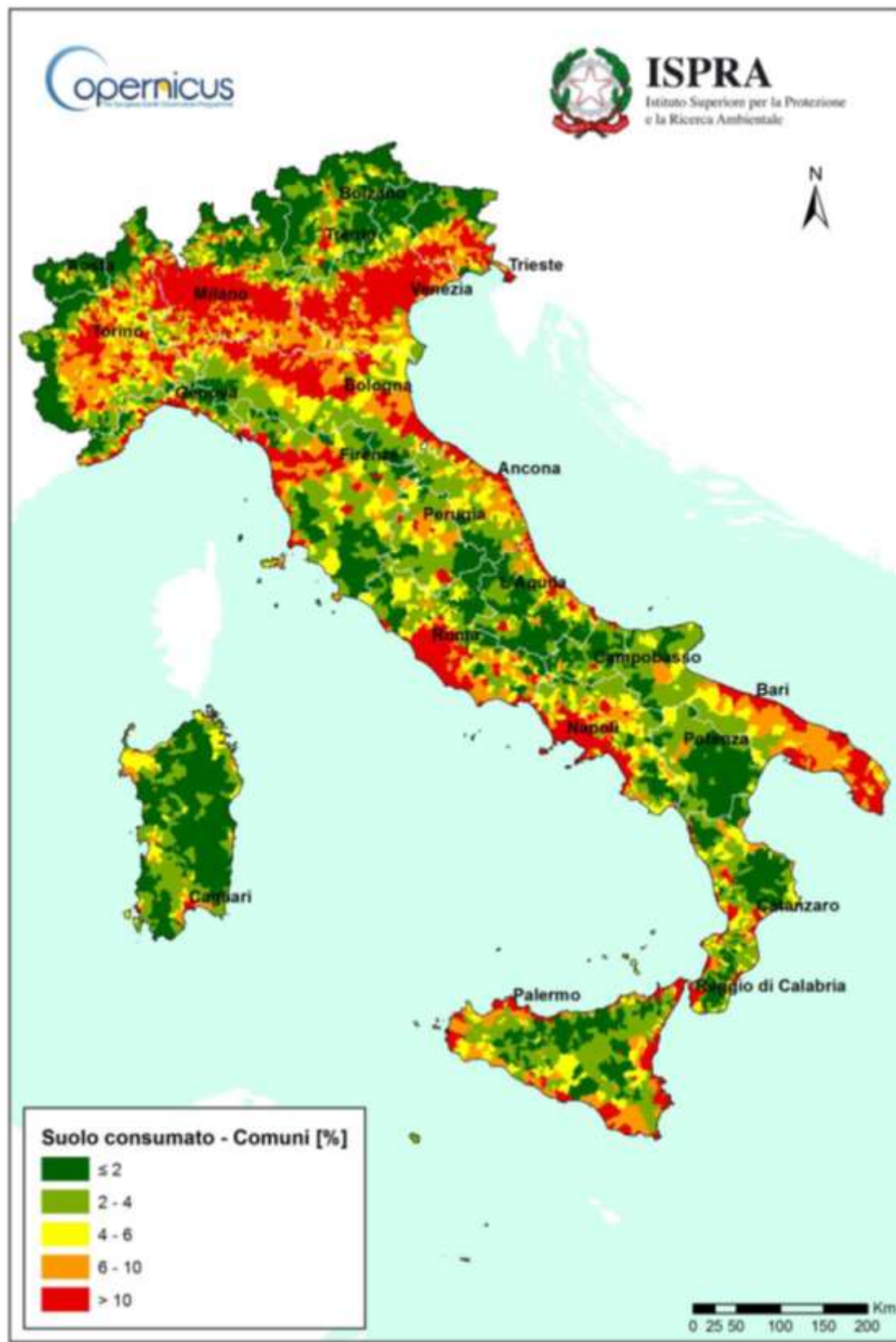
- Division virtuelle du territoire en parcelles homogènes à l'échelle municipale, afin d'assurer une meilleure gestion des espaces avec des politiques d'aménagement avec la participation des collectivités locales concernées (provinces, municipalités) ;
- Réduction de 60% des frais d'autorisation pour les projets de construction qui prévoient la démolition et la reconstruction d'immeubles sur le même terrain ;
- Augmentation entre 20% et 30% des frais d'autorisation pour les projets de construction d'immeubles sur du terrain naturel.

Pour information, à Milan, les frais d'autorisation d'un immeuble, calculés à partir de sa volumétrie, sont les suivants :

Type d'immeuble	Frais d'autorisation (€/m <sup>3</sup> )
Résidentiel	Entre 58,00 € et 73,98 € selon la parcelle
Industriel	186,08 €
Commercial/Services	346,40 €

La Région Lombardie a également lancé en 2015 le projet « S.U.O.L.I. » (*Superfici Urbanizzate : Opportunità di Lavoro per le Imprese*, Espaces urbains, Opportunités de Travail pour les Entreprises), en collaboration avec les Chambres de commerce locales et les associations d'entrepreneurs. Le projet vise à promouvoir les échanges de bonnes pratiques pour la requalification des zones artificialisées abandonnées avec les industriels souhaitant s'y implanter.

Annexe : part de sol consommé, en pourcentage, au niveau municipal



## IRLANDE

**Q1/- Quels dispositifs d'observation et de suivi de la consommation d'espaces ont été mis en place dans les différents pays (données, indicateurs, échelles et fréquence d'observation, pilotage, partenariat, modalités de diffusion) ?**

### Observation nationale des espaces naturels :

Dans le cadre de la base de données européenne d'occupation des sols (*Corine Land Cover*), l'agence nationale irlandaise de la protection environnementale EPA (*Environmental Protection Agency*) est chargée du suivi de la consommation des espaces en Irlande, réactualisé tous les six ans (2000, 2006, 2012...). Cela représente la seule observation nationale de l'occupation des sols irlandais, et depuis 2012, elle intègre les données géo-spatiales agricoles, forestières et des eaux, fournies par le *Department of Agricultural, Food and the Marine* (DAFM), le *Forest Service* et *Coillte*, l'entreprise publique qui gère le domaine public forestier. Les observations sont disponibles sur : <http://gis.epa.ie>.

### Observation nationale des terres agricoles :

Dans le cadre du suivi du « régime de paiement de base » pour les agriculteurs, le DAFM se charge du suivi de l'occupation des terres agricoles grâce à un système de cartographie et fournit les données à l'EPA. Il surveille également les changements opérés sur les frontières d'espaces agricoles, sans nécessairement partager ces informations avec l'EPA. L'agence irlandaise des statistiques CSO (*Central Statistics Office*) publie également un recensement agricole tous les dix ans, et depuis 2010, regroupe les données fournies à la fois par les participants (agriculteurs) et le DAFM. Les résultats du recensement 2010 sont disponibles sur :

<http://www.cso.ie/en/statistics/agricultureandfishing/censusofagriculture2010-finalresults/>

### Observation nationale des forêts :

Le DAFM a mené son premier recensement du domaine forestier en 2006 (*National Forest Inventory*) en examinant plus de 1 740 sites, suivi du deuxième recensement 2012 sur plus de 1 820 sites. Ces études sont réalisées sur une base d'un échantillon randomisé de sites forestiers. Les deux rapports sont disponibles sur : <http://www.agriculture.gov.ie/nfi/>

**Q2/- Quels leviers et outils sont mis en place pour assurer l'articulation et la cohérence des politiques publiques, et plus particulièrement les politiques agricoles, environnementales, d'urbanisme et d'aménagement du territoire ?**

En Irlande, toute politique publique nationale proposée par un ministère spécifique (agriculture, environnement...) doit être transmise au *Department of the Taoiseach* (Premier ministre) et au *Department of Finance*, et si elle porte une dimension juridique, à l'*Office of the Attorney General*. Elle doit également être mise à la disposition de tout autre ministère concerné. Le Conseil des ministères a ensuite 10 jours ouvrables pour donner son avis. Tout différend concernant la politique publique proposée doit être résolu avant sa présentation devant le *Dail*, le Parlement irlandais (*cf. annexe 1*).

Concernant la cohérence entre les politiques publiques locales et nationales, les autorités locales irlandaises sont chargées de la planification au niveau du logement, des routes, de la protection environnementale, de l'aménagement du territoire et des équipements collectifs. Chacune d'entre-elles publie une stratégie de développement économique et d'aménagement du territoire tous les six ans. Ces stratégies doivent être en accord avec le *National Spatial Strategy 2002-2020* qui constitue la pierre angulaire pour l'aménagement du territoire au niveau national sur la période donnée. Pour s'assurer de la cohérence entre les stratégies au niveau national et au niveau local, chaque ministère est obligé de consulter les autorités locales avant l'élaboration d'une stratégie nationale, et vice versa, afin

d'internaliser les enjeux agricoles, naturels et environnementaux dans un dialogue commun. Faute de cohérence, le ministère peut exiger que cette stratégie soit modifiée ou abandonnée. Enfin, l'État a mis en place un organisme indépendant de contrôle et d'appel, *An Bord Pleanála*, la Commission nationale de recours en matière d'aménagement. Toute personne peut saisir la commission de recours sur une question de planification pour attaquer la décision d'une collectivité locale concernant un projet d'aménagement du territoire.

**Q3/- Quels leviers et outils sont mis en place pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques, qu'il s'agisse de normes, de schémas opposables, de commissions ou autorités produisant des avis ou des accords (pilotage, acteurs, partenaires, concertation, niveau de représentation...) ?**

En Irlande, lorsqu'une autorité locale propose d'inclure dans son plan d'aménagement des espaces, un projet à cheval sur le périmètre d'une autre autorité locale, une consultation entre les deux autorités doit intervenir préalablement à l'inscription du projet. Lorsqu'il est souhaitable d'assurer l'aménagement du territoire d'une manière coordonnée, la loi irlandaise autorise l'établissement d'un plan reflétant la politique d'aménagement de l'ensemble du territoire considéré. De plus, les autorités locales ont l'obligation de communiquer, pour commentaire, une version provisoire du plan aux autorités locales voisines et à diverses autorités nationales telles que *An Bord Pleanála* ou encore *Failte Ireland*, l'agence nationale en charge du tourisme.

Par ailleurs, le gouvernement irlandais a recours à des « *cabinet committees* » interministériels ad hoc. Ces comités évaluent l'atteinte des objectifs en présentant un rapport d'avancement au moins une fois par an, ainsi qu'un rapport final. A l'échelon régional, chaque assemblée des élus locaux doit présenter un rapport d'avancement quant à sa stratégie d'aménagement, aux différents ministères concernés, tous les deux ans. Elle doit également transmettre ce rapport à la *National Oversight and Audit Commission*, qui l'examine et fait des recommandations au ministère concerné.

**Q4/- Quelles incitations (financières, fiscales, sensibilisation, ...) sont mises en œuvre pour contraindre les acteurs (propriétaires, aménageurs/constructeurs, acteurs économiques...) à limiter leur consommation d'espaces ?**

Selon le *Department of Finance*, il n'existe pas de mesures fiscales conçues pour contraindre directement les différents acteurs à limiter l'utilisation d'espaces en Irlande. Il est cependant intéressant de noter que, dans son rapport de 2012 « [Design of a Local Property Tax](#) », le groupe interministériel a recommandé que la superficie au sol doit servir de base au calcul de l'impôt foncier, récemment repris le rapport de 2015 « [Review of the Local Property Tax](#) ». Toutefois, le gouvernement irlandais a fait le choix de ne pas indexer le calcul de l'impôt foncier sur la superficie des logements pour ne pas léser les propriétaires en milieu rural par rapport aux propriétaires citadins. Ainsi, le gouvernement a choisi comme critère de calcul de la taxe foncière la valeur de marché du logement (*cf. annexe 2*), ce qui ne limite donc pas nécessairement la consommation d'espaces.

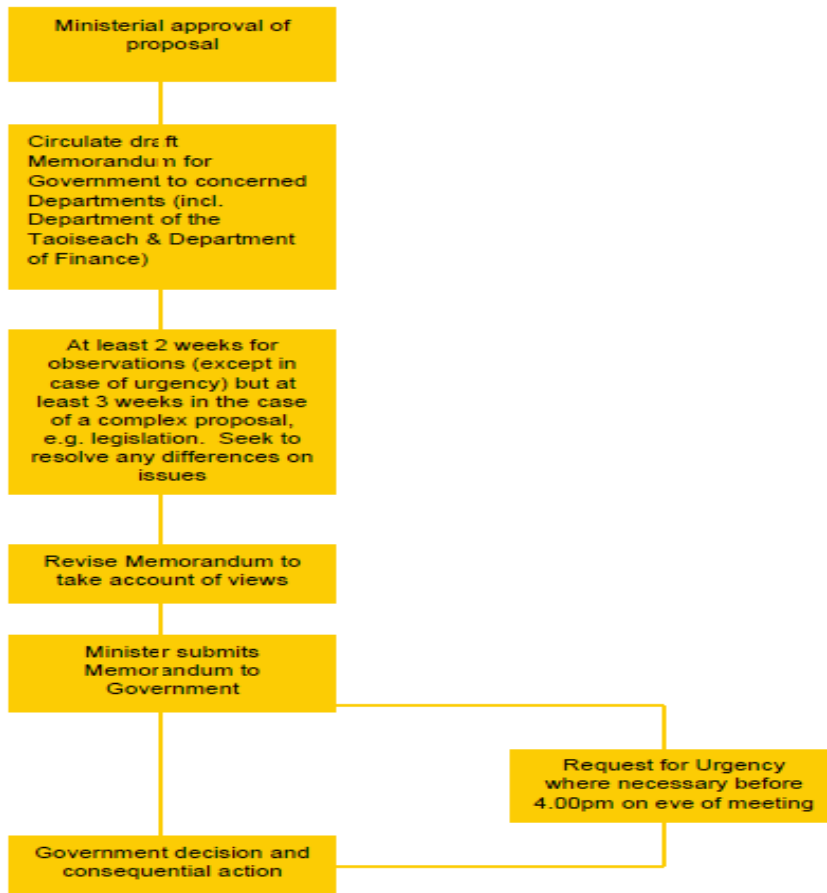
L'Irlande est cependant confrontée à un tout autre problème, celui d'une pénurie d'accès aux terrains constructibles. En effet, la crise immobilière et économique qu'a connue le pays depuis 2008 avec l'éclatement de la bulle immobilière, a eu pour conséquence de faire chuter le prix de l'immobilier et des terrains à bâtir. La conséquence directe a été le gel de la majorité des programmes de constructions (les propriétaires ne souhaitant plus vendre leurs terrains à un prix très inférieur à celui d'avant-crise).

Pour répondre à cette pénurie, la loi [Urban Regeneration and Housing Act 2015](#) est entrée en vigueur en juillet 2015, et prévoit un prélèvement sur sites vacants jusqu'à 3 % de la valeur de marché du site dépassant 0,05 hectares en superficie, dans les zones classées comme terrains à bâtir ou de régénération. Le prélèvement proposé sera applicable à la fois aux propriétés privées et aux propriétés appartenant à l'État et aux autorités locales.

Une autre solution envisagée pour limiter la consommation d'espaces en ville est de revoir la politique d'aménagement des grandes villes irlandaises. La ville de Dublin est en train d'élaborer son plan d'aménagement et de développement, le *Dublin City Development Plan 2016-2020*. Cependant, celui-ci devrait continuer à contraindre le nombre de grands immeubles (+ de 50 mètres), à l'exception de quatre quartiers de la capitale (vers le Port de Dublin et les Docks), encourageant de facto l'étalement urbain. Des voix divergentes chez certains acteurs tels que la NAMA (agence publique possédant des biens immobiliers), le HSE (en charge de la gestion des hôpitaux publics), et la *National Transport Authority*, cherchent un assouplissement de cette règle. Alors que de l'autre côté, des associations telles que *An Taisce* (protection du patrimoine irlandais) souhaitent renforcer ce dispositif pour que Dublin demeure une ville « horizontale ». Après une période de consultation publique, le projet de plan devrait être publié en juin 2016.

Enfin, dans le cadre de sa stratégie en faveur du développement durable, l'Irlande a fixé comme objectif une couverture forestière à 18 % du territoire national d'ici 2050 (11 % à ce jour contre une moyenne européenne de 38 %). Pour atteindre cet objectif, l'État irlandais subventionne les agriculteurs qui transforment leurs terres agricoles en forêts, couvrant les coûts de transformation des terrains et une partie des revenus perdus à court-terme. Les subventions (durée et montant) varient en fonction de la superficie du site et de la nature du bois planté (chêne, sycomore, etc.) (*cf. annexe 3*).

### Annexe 1 : Procédure pour une proposition de politique publique



Source :

[http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Publications/Publications\\_Archive/Publications\\_2007/CABINET\\_HANDBOOK2007.pdf](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Publications/Publications_Archive/Publications_2007/CABINET_HANDBOOK2007.pdf)

## Annexe 2 : Extraits relevant du calcul de la taxe foncière (superficie et valeur de marché)

“... However, the Group agrees with the 2009 Commission on Taxation that using floor space or area alone as the basis of assessment would offend the principle of equity as owners of similarly sized properties in large urban areas would pay the same tax irrespective of whether or not the properties were located in affluent areas or not. Similar issues could arise between urban and rural areas - a large house in a low value rural area could generate a greater tax liability than a small, and more expensive, apartment in a high value urban location.”

“..3.4.1 Market value was recommended as a basis of assessment by both Commissions on Taxation. In general, the market value of a housing unit is related to the house or apartment itself and the site on which it is located. The amenities (including schools and transport access) of the neighbourhood in which the residential property is located and the community and environmental characteristics also have an important bearing on market value. Generally, there will be a relationship between the market value of housing units and the benefits to the owners in terms of enjoyment of the amenity value of the properties, or in the case of rental properties, the rental income...”

Source: Design of a local property tax, p.121

<http://www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,31669,en.Pdf>

## Annexe 3 : Subventions pour les espaces forestiers

Forest Premium Rates Effective 1st January 2015			
Grant/Premium Category	Rate €/ha	Rate €/a	Duration (years)
1 Unenclosed	185	75	15
2 Sitka Spruce/LP	440	178	15
3 Sitka Spruce 10% Diverse	510	206	15
4 Norway Spruce	560	227	15
5 Sycamore/Broadleaf	575	233	15
6 Oak	615	249	15
7 Beech	615	249	15
8 Alder	575	233	15
9 Native Woodland Establishment (Scenario 1-3)	635	257	15
10 Native Woodland Establishment (Scenario 4)	635	257	15
11 Agro-forestry	260	105	5
12 Forestry for Fibre	180	73	10

Source : <http://www.fel.ie/grants-premiums.html>





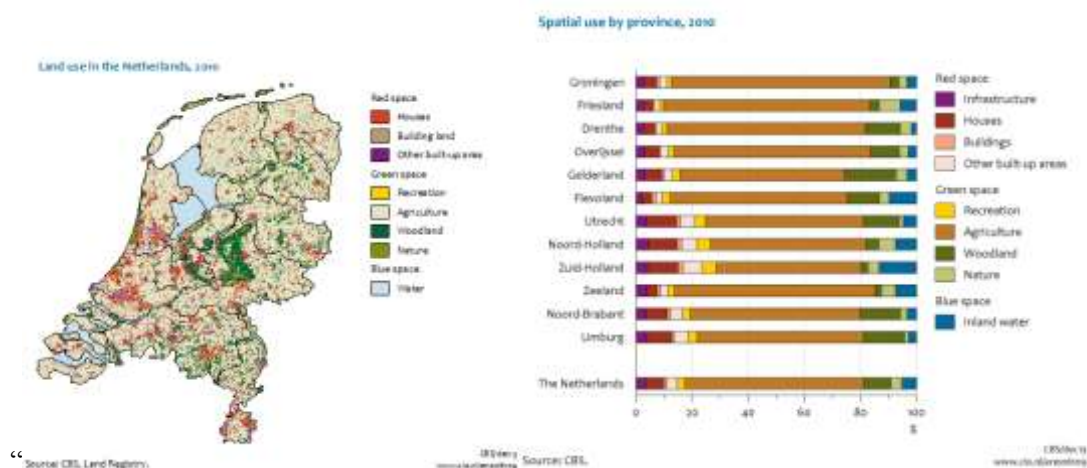
## PAYS-BAS

### Éléments de contexte local

Du fait de leur petite taille et de leur forte densité de population (502 habitants/km<sup>2</sup>)<sup>17</sup>, les Pays-Bas ont très vite pris conscience de la fragilité et la rareté des ressources. C'est la raison pour laquelle, la protection de l'écologie, l'économie durable et la promotion d'une société saine, les ont poussés à développer un programme national de planification du territoire précis et adapté.

Les Pays-Bas sont un pays dit « vert ». Les 4/5<sup>ème</sup> de leur territoire sont composés d'espaces agricoles, de forêts et de sites naturels. Ainsi, en 2012, près de 50 % (2116522 ha) de la surface correspond à des territoires agricoles, 8,5 % (351847ha) à des forêts et milieux semi-naturels et 6,4 % (265948 ha) à des territoires naturels. Les zones humides et les zones en eau recouvrent environ 19,5 % (810181ha) du territoire. 11,7% (487745ha) correspond à des territoires artificialisés (villes). Il est constaté une artificialisation des sols en augmentation aux dépens des terres agricoles et au profit du développement urbain, mais aussi une transformation de terres agricoles en zones naturelles<sup>18</sup>.

L'occupation des sols diffère d'une province néerlandaise à l'autre et, est fonction de la croissance de sa population, son niveau d'urbanisation et de ses besoins en mobilité (cf schémas 1 et 2).



Grand pays commercial, les Pays-Bas cherchent en priorité à préserver la compétitivité de leur économie. Dans le cadre de l'aménagement de leur territoire, ils s'évertuent à concilier plusieurs enjeux : préservation de ses richesses économiques et naturelles, sécurité et sûreté de leur territoire, maintien d'une qualité de vie de haut niveau pour ses citoyens, fonctionnalité et accessibilité des infrastructures ainsi que l'implantation d'entreprises internationales. Dans ce contexte, leur politique d'aménagement du territoire donne beaucoup de latitude à l'approche régionale, privilégie l'utilisateur, établit des priorités claires dans les investissements et crée un lien entre développement territorial et infrastructure.

<sup>17</sup> Pour la densité de sa population, les Pays-Bas se classent deuxième après Malte parmi les pays européens. (Sources : Compendium voor de Leefomgeving)

<sup>18</sup> Hazeu, G.W., 2014. Operational land cover and land use mapping in the Netherlands. In Manakos, I & Braun, M. (ed.): Land Use and Land Cover Mapping in Europe. Practices & Trends. Series: Remote Sensing and Digital <http://content.alterra.wur.nl/Webdocs/PDFFiles/AlterraRapporten/AlterraRapport2548.pdf>

Aux Pays-Bas, la consommation du foncier touche surtout la question des implantations d'entreprises et à moindre niveau l'habitat (le foncier locatif reste concentré dans les villes et aux abords des villes). Les villes semblent privilégier une construction et reconstruction « de la ville sur la ville » avec des phénomènes de densification de la ville<sup>19</sup>.

Pour maîtriser et protéger leur territoire, la législation néerlandaise sur l'aménagement du territoire, la *Wet ruimtelijke ordening* (autrefois *Wet op de Ruimtelijke Ordening*, WRO de 1965), aujourd'hui, la loi sur l'aménagement du territoire ou Wro, du 26 octobre 2006, a fait l'objet d'une réforme importante en 2008<sup>20</sup>. Les modifications apportées à cette loi sont venues préciser, notamment les compétences et responsabilités des différents niveaux administratifs (État central, provinces et communes). Dans cette nouvelle architecture, les pouvoirs hiérarchiques sont les suivants : les provinces peuvent intervenir au niveau communal, mais sont assujetties à leur tour à l'autorité de l'État central.

La loi Wro précise également que ces trois échelons hiérarchiques sont tenus de rédiger chacun un Schéma pour l'Infrastructure et l'Aménagement du territoire (appelés *structuurvisies*) -documents d'orientation et de stratégie, en matière d'urbanisme- dans lequel chaque autorité détaille sa vision de l'aménagement d'ici à 2040.

La *structuurvisie* de l'État central, le SVIR (*Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, soit « Vision sur l'infrastructure et l'espace ») de l'État central, est intervenue seulement le 13 mars 2012<sup>21</sup>. Elle comprend notamment un certain nombre d'intérêts nationaux intégrés (au nombre de 13) qui doivent être garantis au niveau national : infrastructure énergétique, ferroviaire, aéroportuaire, autoroutière, gestion de l'eau. Ce nouveau document s'est substitué à tous les documents de planification existants distincts (transport, environnement, développement urbain...) pour rendre plus cohérent l'aménagement du territoire.

En outre, ce cadre vise à permettre une meilleure efficacité des processus décisionnels qui étaient trop longs dans ce domaine.

Par ailleurs, en accompagnement de la loi, un géoportail de l'urbanisme a été déployé rendant obligatoire pour les acteurs de l'aménagement de mettre en ligne leurs documents de planification. Cela permet aux professionnels et particuliers d'avoir une connaissance précise sur l'aménagement du territoire et sur les nouveaux projets. Cet outil juxtapose plusieurs référentiels géographiques comme le cadastre et l'open data de l'administration<sup>22</sup>.

Enfin, une nouvelle évolution du cadre législatif est en cours. Dans le programme interministériel « Simplement mieux » (*Eenvoudig beter*), la Wro devrait être intégrée, à court terme, dans la nouvelle *Omgevingswet* (« loi sur l'environnement et l'aménagement du territoire »), qui regroupera 40 lois, 120 décrets ministériels (concernant le sol, la construction, l'environnement, le patrimoine, l'aménagement du territoire, la gestion de l'eau, etc.) dans une seule loi contenant 349 articles, 4 arrêtés et 10 arrêtés ministériels. Le projet de loi est en cours de discussion devant le Parlement.

En plus de mettre fin à une fragmentation de la réglementation, la future loi poursuit deux objectifs importants : le développement de l'aménagement du territoire et sa protection. D'une part, il est recherché la mise en place d'une approche intégrée, une facilitation des aménagements, rendre plus flexible le processus décisionnel, accélérer les procédures, permettre l'innovation et lever les obstacles. D'autre part, le nouveau système doit maintenir un niveau de protection élevée, un bon respect de la

---

<sup>19</sup> À titre d'exemple, dans son document de planification urbaine, la ville d'Amsterdam a opté pour la densification de son centre-ville. Elle n'a pas choisi d'augmenter sa surface, mais d'intensifier l'utilisation de son territoire urbain existant en transformant par exemple, des zones commerciales. En construisant 70,000 nouveaux bâtiments et les infrastructures de services nécessaires, il est possible de densifier l'utilisation de la ville et la rendre plus attractive. En complément, les constructions pourront être plus élevées et des efforts seront déployés pour trouver des terrains sous-terrains.

<sup>20</sup> Aux Pays-Bas, la loi établit en général uniquement les pouvoirs et responsabilités.

<sup>21</sup> Elle se substitue à tous les documents antérieurs, dont la Nota Ruimte. Ce nouveau texte conforte l'approche régionale, privilégie l'usager, définit clairement les investissements prioritaires et établit un lien entre développement territorial et infrastructures.

<sup>22</sup> <http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/roo/index>

qualité environnementale, améliorer la sécurité juridique des décisions et respecter les droits des citoyens et des entreprises. En résumé, la nouvelle loi devrait permettre une simplification de la législation dans ce domaine et la création de documents stratégiques encore plus intégrés pour garantir la cohérence des différentes politiques publiques et mieux encadrer l'aménagement des entreprises ou centres commerciaux (développement périurbain...).

**Q1/- Quels dispositifs d'observation et de suivi de la consommation d'espaces ont été mis en place dans les différents pays (données, indicateurs, échelles et fréquence d'observation, pilotage, partenariat, modalités de diffusion) ?**

Les Pays-Bas disposent de tout un arsenal législatif et juridique pour limiter l'étalement urbain et la gestion économe de l'espace et d'artificialisation des sols. Force est de constater que ce dernier n'a pas endigué la croissance de l'artificialisation des sols.

La *Wet ruimtelijke ordening* (« Loi sur l'aménagement du territoire ») ou *Wro* et ses deux décrets d'application respectivement intitulés, le décret de l'aménagement du territoire (Besluit van 21 april 2008 *tot uitvoering de Wet ruimtelijke ordening ou Bro*) et le décret de 2011 sur la répartition des compétences en matière d'aménagement du territoire (*Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)*), mettent en place plusieurs instruments importants suivants :

L'article 2 de la loi crée le Schéma pour l'infrastructure et l'aménagement du territoire. A l'échelon central, ce dernier est établi par le ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement. Il dresse un tableau global et stratégique de la politique en matière d'aménagement et de mobilité au niveau national et constitue la pierre angulaire de l'action gouvernementale en la matière. Il remplace tous les documents stratégiques précédents (Note sur l'aménagement du territoire, Stratégie Randstad 2040, Note sur la mobilité, Approche de la mobilité et Stratégie pour l'environnement autoroutier et redéfinit les objectifs et les orientations des documents suivants : PKB (stratégie précédente), *Tweede structuurschema Militaire terreinen*, *Agenda landschap*, *agenda Vitaal Platteland* et *Pieken in de Delta*.

Il couvre la totalité du territoire terrestre et maritime du Royaume des Pays-Bas (zone territoriale et zone d'exclusivité économique), y compris sa partie caraïbe et la zone économique exclusive correspondante, à l'exclusion des îles d'Aruba, de Curaçao et de Saint-Martin (et de leurs zones territoriales respectives).

Les décisions arrêtées dans ce Schéma s'appuient sur une étude d'impact environnemental (planMer) et sur la base de concertations que l'État a menées avec la population, les organisations de la société civile et les administrations concernées aux Pays-Bas et à l'étranger.

Les provinces et les municipalités doivent également publier ce document stratégique pour l'aménagement du territoire relevant de leurs compétences.

La version complète du schéma pour l'infrastructure et l'aménagement du territoire national, provincial et municipal est disponible sur le site Internet [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

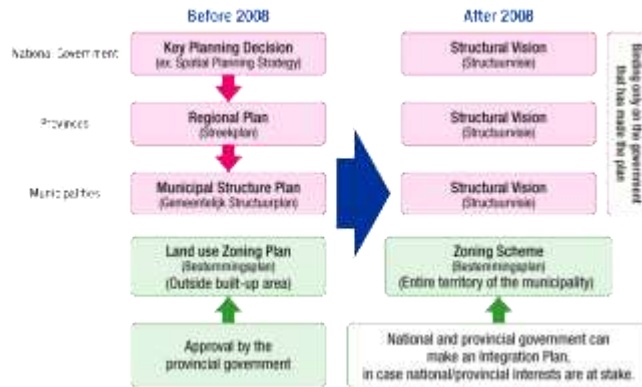
Plusieurs dispositions du Bro encadrent la participation du citoyen pour l'établissement de ce document ou encore précise les domaines sur lesquels les plans locaux peuvent fixer des règles (ex. le commerce de détail).

En ce qui concerne l'échelon local, le document d'urbanisme le plus important est le plan local d'urbanisme, ou *bestemmingsplan* (BP). Il couvre l'intégralité du territoire de la collectivité concernée, intègre un plan de protection environnementale (*leefmilieuverordering*) et un plan de rénovation urbaine (*stadsvernieuwingsplan*). Il est couplé aux autres instruments juridiques de l'urbanisme que sont les plans de réalisation (*exploitatieplannen*), imposés dans les programmes de construction urbains (*bouwplannen*) les plus importants, les règles relatives aux participations, et éventuellement la répartition des catégories d'habitats.

Le *bestemmingsplan* prend ainsi en compte les multiples plans venant des niveaux supérieurs. Si un projet d'une certaine importance, privé ou public, ne cadre pas avec les plans communaux en vigueur, la commune est obligée de revoir son *bestemmingsplan* pour le rendre compatible au projet. Cette mesure tend à réduire le nombre énorme de dérogations accordées par les communes. Le système

néerlandais peut donc être défini comme un système en « entonnoir ». Les politiques sectorielles (économie, écologie, transport, ...) créées à différents niveaux de pouvoir lesquels sont intégrés dans un seul et unique plan : le *bestemmingsplan* communal.

### Nouveau schéma d'aménagement du territoire



En outre, dans certaines régions spécifiques, il existe des restrictions au développement urbain : domaines et parcs naturels (Nationaal Natuur Netwerk), le littoral et aux abords des rivières pour des raisons de sécurité. Ces restrictions sont prévues par le Schéma pour l'infrastructure et l'aménagement du territoire et par la réglementation.

Enfin, d'autres instruments législatifs peuvent être utilisés tels que la Wabo. La « Loi sur les dispositions générales du droit de l'environnement » (*Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* ou Wabo), en vigueur depuis 2010, forme la base de la législation qui réglemente la construction. Elle a instauré notamment un permis unique pour les aspects physiques (le « permis environnemental » ou *omgevingsvergunning*), qui se substitue à quelque 25 permis, autorisations et dérogation précédemment en vigueur. La Wabo sera également intégrée dans la nouvelle *Omgevingswet*.

### Q2/- Quels leviers et outils sont mis en place pour assurer l'articulation et la cohérence des politiques publiques, et plus particulièrement les politiques agricoles, environnementales, d'urbanisme et d'aménagement du territoire ?

Au niveau procédural, le BP n'est soumis à aucune approbation de la province ni de l'État. Cependant, l'État et la province disposent d'instruments d'intervention qui leur permettent de sauvegarder leurs intérêts. Ces instruments modèlent la planification municipale, jusqu'à même s'y incorporer par l'effet de la loi. Il s'agit, à côté des « normes administratives générales » (*Algemene maatregelen van bestuur*, AMvB), notamment des « plans d'intégration » (*inpassingsplannen*) et des « directives » (*aanwijzingen*).

En revanche, l'*inpassingsplan* a été conçu comme un instrument d'intervention directe de l'État et de la province, dans la planification d'urbanisme de la commune. Il permet de modifier le *bestemmingsplan* communal, auquel il s'intègre de manière directe. En effet, destiné à devenir partie intégrante du *bestemmingsplan* municipal, l'*inpassingsplan* doit satisfaire aux mêmes exigences juridiques et financières. Les organes compétents sont respectivement le ministre de l'Infrastructure et de l'Environnement et les États provinciaux, toute délégation étant interdite.

L'État et la province peuvent également édicter des directives contraignantes (*aanwijzingen*), par exemple en indiquant la localisation de parcs éoliens. Elles peuvent être édictées en amont du *bestemmingsplan* (*proactieve aanwijzingen*) et en aval (*reactieve aanwijzingen*). La commune conserve son mot à dire sur le contenu détaillé des mesures, mais elle est tenue d'adopter un plan d'urbanisme conforme à la directive. L'État peut aussi imposer des directives aux provinces, que celles-ci devront

répercuter sur les communes. Dans tous les cas, une procédure de concertation et d'information est prescrite, en faveur des collectivités locales concernées.

Dans ce système, l'État intervient en facilitateur. Les communes sont chargées de mener, dans les cadres définis au niveau provincial, la coordination et la mise en oeuvre de l'urbanisation à l'échelle locale ou intercommunale.

L'État renonce à guider l'urbanisation par l'intermédiaire d'accords sur les taux de construction neuve dans les villes, les zones tampons ou les objectifs de restructuration. Seules les régions autour des mégaports (Amsterdam et Rotterdam) font l'objet d'accords avec les collectivités territoriales en vue de la programmation de l'urbanisation. De même, l'État délègue aux provinces la responsabilité des arbitrages entre urbanisation et valorisation du paysage, afin de mieux répondre aux besoins régionaux. Le paysage terrestre n'est donc plus du ressort de l'État, lequel reste cependant la seule autorité décisionnaire pour les qualités paysagère, naturelle et patrimoniale de la mer du Nord, de l'IJsselmeer et de la mer des Wadden. Pour la mer du Nord, le critère appliqué est : vue dégagée jusqu'à 12 milles marins depuis la côte (décret Barro).

Aussi, le gouvernement néerlandais a pris conscience qu'il existait une fragmentation des textes législatifs et réglementaires et trop de documents d'urbanismes se superposaient sur toutes ces questions. C'est la raison pour laquelle, un nouveau projet de loi sur l'environnement et l'aménagement du territoire, refondant toute la législation existante est en cours de discussions devant le Parlement. Ce texte d'envergure devrait être en vigueur à compter de 2018. À cette date toutes les autorités (nationale, provinciale et municipale) auront l'obligation de publier un document intégré, combinant toute les questions environnementales (*Omgevingsvisie*), au lieu de publier des documents distincts sur l'aménagement du territoire, la mobilité, la nature et l'agriculture.

### **Q3/- Quels leviers et outils sont mis en place pour évaluer l'efficacité de la mise en oeuvre des politiques publiques, qu'il s'agisse de normes, de schémas opposables, de commissions ou autorités produisant des avis ou des accords (pilotage, acteurs, partenaires, concertation, niveau de représentation...)?**

Le Bureau du plan pour l'environnement et le cadre de vie (PBL) et le Centre d'expertise pour la mobilité (KiM) évaluent bi annuellement la Stratégie nationale. Le PBL publie un rapport d'évaluation intitulé le (*Monitor Infrastructuur en Ruimte*) disponible sur ce site : <http://www.pbl.nl/publicaties/monitor-infrastructuur-en-ruimte>

Le PBL participe avec le Centre national des statistiques (CBS) et l'université de Wageningen au développement d'une plateforme laquelle permet l'accès aux professionnels et au public à une base de données et à de nombreux indicateurs indispensables dans le domaine du développement urbain. Certains de ces indicateurs sont disponibles en langue anglaise.

<http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/onderwerpen/nl0041-Monitor-Infrastructuur-en-Ruimte.html?i=40>

Comme vu précédemment, l'approche néerlandaise de la gestion de l'espace est décentralisée et les compétences en la matière sont dévolues à aux collectivités. C'est la raison pour laquelle certaines régions ont développé leur propre système d'évaluation. À cet égard, on peut citer l'exemple de la province de Zuid-Holland

<http://staatvan.zuid-holland.nl/Paginas/Thema.aspx?thema=Ruimte>

En outre, dans le cadre d'un projet d'infrastructure, le CNEE, connu sous le nom de Commissie voor de m.e.r prépare des rapports consultatifs obligatoires et facultatifs sur la portée et la qualité des évaluations environnementales (EE). L'évaluation environnementale est une procédure qui assure la prise en compte des informations environnementales, et si nécessaire, sociales et économiques, pour une prise de décision saine et équilibrée.

L'évaluation environnementale peut être entreprise à deux niveaux :

- Pour les projets individuels qui concernent par exemple un barrage, une autoroute, un aéroport ou une usine, elle est appelée Évaluation d'Impact Environnemental (EIE).
- Pour les plans, programmes ou politiques, comme par exemple un plan d'aménagement du territoire, ou un plan de développement durable, elle est appelée Évaluation Environnementale Stratégique (EES).

Enfin, dans le cadre du projet de loi sur l'environnement, mentionné supra, le PBL ainsi que le Conseil de l'environnement et des infrastructures (RLI) ont fourni des études d'impact et une évaluation ex ante de la future loi.

L'étude d'impact du RLI est consultable à cette adresse. [http://en.rli.nl/sites/default/files/rli\\_2015-07\\_eng\\_1.pdf](http://en.rli.nl/sites/default/files/rli_2015-07_eng_1.pdf)

**Q4/- Quelles incitations (financières, fiscales, sensibilisation, ...) sont mises en œuvre pour contraindre les acteurs (propriétaires, aménageurs/constructeurs, acteurs économiques...) à limiter leur consommation d'espaces ?**

Pour favoriser l'utilisation à bon escient de l'espace et éviter la surprogrammation, l'État introduit une «Feuille de route pour l'urbanisme durable » dans le décret d'application de la loi sur l'aménagement du territoire (Bro).

La feuille de route pour l'urbanisme durable comporte trois étapes :

1. Les autorités concernées examinent si le développement envisagé répond à une demande régionale ou intercommunale de zone d'activité, de bureaux, de logements, de commerce de détail et d'autres équipements urbains qui n'est pas satisfaite ailleurs. L'évaluation n'est pas seulement quantitative (superficie ou nombre de logements), elle porte aussi sur l'impact qualitatif à l'échelle régionale (par exemple : activité potentiellement polluante ou habitat spécifique). L'échelle régionale est principalement déterminée par le trajet domicile-travail.
2. Si le développement envisagé correspond à la demande régionale ou intercommunale, les autorités concernées étudient la possibilité de le réaliser dans la zone urbaine existante au moyen d'une restructuration ou d'une transformation.
3. Si la restructuration ou la transformation ne répond pas suffisamment à la demande, les autorités concernées examinent la possibilité de réaliser le projet de sorte qu'il s'intègre dans un cadre multimodal ou qu'il puisse être développé à cette fin.

<http://ladderverstedelijking.minienm.nl/#ladder>

Malgré l'intérêt de cet instrument, le Bureau du plan pour l'environnement et le cadre de vie (PBL) relève un usage peu assidu, sur 4 130 PLU, seuls 1045 ont été développés prenant en compte cette échelle. De son côté, le RLI considère cet instrument comme un excellent outil d'aide à la décision, mais déplore une juridisation du système en cas de désaccord.

## PORTUGAL

### Eléments éventuels de contexte local

Conséquence d'une urbanisation galopante et d'une migration de la population de l'intérieur du pays vers les zones côtières à partir surtout des années 1960/1970, l'organisation du territoire au Portugal est très déséquilibrée. La distribution de la population est asymétrique avec, d'un côté, un littoral dynamique qui se concentre principalement autour des villes de Lisbonne et de Porto et, de l'autre, un intérieur désertifié, où de nombreux terrains agricoles sont à l'abandon.

La croissance économique et la hausse du pouvoir d'achat des ménages pendant les années 1980 et 1990 ont incité les familles portugaises à devenir propriétaires, grâce à l'accès plus facile au crédit bancaire (conséquence de la baisse des taux d'intérêt) et aux aides fiscales promues par les gouvernements successifs. Le Portugal est ainsi passé d'une situation déficitaire chronique en termes de logement à un excès de son parc immobilier, devenant un pays essentiellement de propriétaires : en 2011, date du dernier recensement de la population, 73,2% des ménages étaient propriétaires tandis que les logements vacants augmentaient de 35% par rapport à 2001 (735 000 logements). En parallèle, le marché locatif affichait une dynamique très faible (~ 20% du marché) alors qu'il représentait jusqu'à près de la moitié du parc de logements dans les années 1970. La contraction du marché locatif a rendu la réhabilitation des logements anciens moins rentable, d'autant plus que les Portugais privilégiaient la construction neuve.

En 2014, le gouvernement portugais a procédé à la réforme de l'aménagement du territoire afin de modifier la gestion et la planification du territoire. La loi des sols en vigueur datait de 1976 tandis que la loi cadre d'aménagement du territoire et de l'urbanisme datait de 1998, étant toutes deux obsolètes et donc incapables de répondre aux nouvelles dynamiques territoriales. La réforme de l'aménagement du territoire prévoit notamment la réorganisation du système de gestion territoriale<sup>23</sup> et la révision du cadre juridique relatif aux instruments de gestion territoriale<sup>24</sup>

Le nouveau cadre juridique pour les sols, l'aménagement du territoire et l'urbanisme a comme principaux objectifs :

- (i) de simplifier le système de planification et de gestion territoriale ;
- (ii) de limiter l'expansion urbaine et contrarier les tendances spéculatives dans les secteurs foncier et immobilier avec notamment la suppression de la catégorie de sols « potentiellement urbains »/ urbanisables ;
- (iii) de renforcer le pouvoir des collectivités locales en matière de gestion territoriale ;
- (iv) de stimuler la réhabilitation et la régénération urbaines au détriment de la construction neuve ;
- (v) de valoriser la biodiversité et effectuer une utilisation rationnelle et efficace du sol, en tant que « ressource naturelle rare ».

---

<sup>23</sup> Voir loi n. °31/2014 en date du 30 mai sur « la politique publique des sols, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » <https://dre.pt/util/getpdf.asp?s=diad&serie=1&iddr=2014.104&iddip=20140809>

<sup>24</sup> Voir loi n. 80/2015 du 14 mai sur le « régime juridique des instruments de gestion territoriale » : <https://dre.pt/application/conteudo/67212743>

Quant au nouveau cadre juridique relatif aux instruments de gestion territoriale, il permet de faire une distinction entre programmes et plans territoriaux, corrigeant la dispersion existante et le chevauchement de règles :

- les programmes territoriaux sont les instruments qui dépendent de l'initiative de l'administration centrale et qui s'imposent aux entités publiques ;
- les plans territoriaux dépendent de l'initiative municipale et comprennent les formes juridiques déjà existantes telles que les Plans directeurs municipaux (PDM), les Plans d'urbanisation (PU) et les Plans de détail (PP - *planos de pormenor*). Ces plans doivent être compatibles avec les orientations définies dans les programmes territoriaux et s'imposent aussi bien aux entités publiques qu'aux particuliers.

L'affectation des sols est exclusivement assurée par les plans territoriaux, renforçant les pouvoirs des collectivités locales. La réforme de l'aménagement territorial renforce également la coopération entre collectivités locales, avec la possibilité de développer des **plans inter-municipaux**.

**Q1/- Quels dispositifs d'observation et de suivi de la consommation d'espaces ont été mis en place dans les différents pays (données, indicateurs, échelles et fréquence d'observation, pilotage, partenariat, modalités de diffusion) ?**

La Direction générale du territoire (DGT - <http://www.dgterritorio.pt>), entité sous la tutelle du Ministère portugais de l'environnement est chargée du suivi de la consommation d'espaces au Portugal. Elle s'occupe, entre autres, de l'actualisation de la base de données européenne d'occupation des sols (*Corine Land Cover*), la dernière en date de 2012.

La DGT a développé un Système national d'information territorial (SNIT) alimenté par les entités publiques qui ont des responsabilités dans le domaine de la gestion territoriale via une « Plateforme collaborative de gestion territoriale ». Opérationnel depuis janvier 2008, le SNIT est accessible à tous via le site de la DGT ([http://www.dgterritorio.pt/sistemas\\_de\\_informacao/snit/](http://www.dgterritorio.pt/sistemas_de_informacao/snit/)) et permet de consulter et d'assurer le suivi de l'ensemble des programmes et des plans territoriaux en vigueur au Portugal. Il permet notamment d'accéder à la Carte du régime d'affectation des sols du Continent (CRUS) qui mesure et évalue l'extension des espaces urbains et ruraux à partir de l'observation de l'affectation des sols et de l'occupation existante, sur la base d'orthophotographies produites périodiquement par la DGT. Le SNIT s'insère dans les initiatives de normalisation de l'information géographique au niveau européen et international (INSPIRE, OGC, CEN et ISO).

L'initiative iGEO (<http://www.igeo.pt/DadosAbertos/Listagem.aspx>), à laquelle participe la DGT, l'Institut de conservation de la nature et des forêts (ICNF) et l'Institut de l'habitation et de la réhabilitation urbaine (IHRU) permet également aux citoyens d'accéder aux données géographiques de référence produites par l'ensemble des entités publiques qui ont des responsabilités en matière d'aménagement du territoire et de protection de la nature. Parmi les cartes disponibles, signalons celle sur l'affectation et l'occupation du sol.

Dans le domaine forestier, l'ICNF publie tous les dix ans environ un inventaire national dont l'objectif est « d'évaluer l'abondance, l'état et les conditions des ressources forestières nationales ». Le premier inventaire a été mené en 1965 et les résultats du dernier ont été publiés en 2013. L'ensemble des documents est disponible sur : <http://www.icnf.pt/portal/florestas/ifn>



**Q2/- Quels leviers et outils sont mis en place pour assurer l'articulation et la cohérence des politiques publiques, et plus particulièrement les politiques agricoles, environnementales, d'urbanisme et d'aménagement du territoire ?**

Le chevauchement et la complexité des plans d'aménagement du territoire existants au Portugal nuisaient à la transparence et à la connaissance des règles, aussi bien pour les particuliers que pour l'administration publique. La réforme de la législation sur l'aménagement du territoire menée par le gouvernement portugais en 2014-2015 (*cf. supra*) vise précisément à garantir la compatibilité des normes des différents programmes et plans territoriaux à un seul niveau : le municipal, plus proche des citoyens. L'existence de différents modèles, propres à chaque collectivité locale, ne permettait en effet pas un développement intégré.

Les normes des programmes nationaux et régionaux qui conditionnent l'utilisation, l'occupation et la transformation du sol doivent être intégrées dans les plans directeurs municipaux ou inter-municipaux.

Conformément au décret réglementaire n. ° 30/2012 du 13 mars, il existe par ailleurs un Observatoire de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui fonctionne au sein de la DGT. Celui-ci doit assurer l'analyse permanente des dynamiques territoriales et garantir l'harmonisation des pratiques.

**Q3/- Quels leviers et outils sont mis en place pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques, qu'il s'agisse de normes, de schémas opposables, de commissions ou autorités produisant des avis ou des accords (pilotage, acteurs, partenaires, concertation, niveau de représentation...)?**

Tous les programmes et plans territoriaux doivent définir des paramètres et des indicateurs qui permettent de faire le suivi de leur stratégie respective, des objectifs et de l'efficacité de leur mise en œuvre.

L'Etat, les Régions autonomes (Açores et Madère) et les collectivités locales doivent produire des rapports de mise en œuvre qui doivent être divulgués publiquement, notamment via leurs sites Internet respectifs. Ainsi, tous les deux ans, le gouvernement doit soumettre à l'Assemblée de la République un rapport sur l'état des programmes et des plans territoriaux. Ce document fait une évaluation de la mise en œuvre du Programme national des politiques d'aménagement du territoire et aborde les principes directeurs et les formes d'articulation des politiques sectorielles et régionales à incidence territoriale. Pour leur part, les Commissions de coordination et de développement régional (CCDR - institutions publiques dont le travail vise à atteindre le développement intégré et durable des régions) doivent préparer un rapport, de quatre en quatre ans, sur l'état de l'aménagement du territoire à l'échelle régionale. Elles doivent soumettre ce document à l'appréciation du Ministère qui assure leur tutelle. De même, les mairies doivent rédiger un rapport tous les quatre ans à soumettre à l'Assemblée municipale ou aux Assemblées municipales des collectivités locales concernées. Une fois rédigés, les différents rapports sur l'état de l'aménagement du territoire sont soumis à une période de discussion publique dont la durée ne peut être inférieure à 30 jours.

Le Régime juridique des instruments de gestion territoriale a créé la Commission nationale du territoire (CNT). Cette Commission est composée des entités qui ont des responsabilités en matière d'aménagement du territoire au Portugal, à savoir la DGT, l'Agence portugaise de l'environnement (APA), l'Association nationales des municipalités (représentant les collectivités locales), les CCDR ou l'ICNF. La CNT, qui succède à l'ancienne Commission nationale de la réserve écologique nationale, est un organe collégial qui émet des avis et des recommandations sur toutes les questions relatives à l'aménagement du territoire et sur leur articulation avec les instruments d'aménagement de l'espace maritime, de sa propre initiative ou à la demande d'autres entités. Il se réunit généralement tous les deux mois et ses avis sont obligatoires et contraignants lorsque l'élaboration ou le changement de programmes de portée nationale ou régionale est nécessaire. C'est également la CNT qui doit assurer le suivi de l'élaboration du rapport national sur l'état de l'aménagement du territoire.

**Q4/- Quelles incitations (financières, fiscales, sensibilisation, ...) sont mises en œuvre pour contraindre les acteurs (propriétaires, aménageurs/constructeurs, acteurs économiques...) à limiter leur consommation d'espaces ?**

L'un des principaux changements introduits par la réforme de l'aménagement du territoire concerne la procédure de classification et de qualification des sols, avec la suppression de la catégorie de sols « potentiellement urbains » ou urbanisables pour mettre un frein à la rétention des sols à des fins spéculatives. Il n'existe donc plus que deux catégories de sols au Portugal: les sols urbains et les sols ruraux.

Par ailleurs, il est désormais obligatoire de démontrer la viabilité économique et financière de la transformation du sol rustique en urbain, au moyen d'indicateurs démographiques et des niveaux de l'offre et de la demande du sol urbain. Afin de garantir l'exécution de toute infrastructure urbanistique, le plan doit définir le délai d'exécution de l'infrastructure en question au terme duquel le classement du sol peut expirer. Le reclassement du sol implique la fixation, par voie contractuelle, des coûts urbanistiques de l'infrastructure et du délai respectif d'exécution ainsi que la redistribution des bénéfices et des charges, tenant compte de tous les coûts urbanistiques associés. Pour l'effet, les collectivités locales doivent élaborer un programme de financement urbanistique et établir un fonds municipal de durabilité environnementale et urbanistique.

Le gouvernement portugais a également mis fin aux incitations fiscales à l'acquisition immobilière et lancé un cadre de réformes structurelles pour dynamiser le marché locatif et promouvoir la réhabilitation urbaine. Sur ce dernier point, le gouvernement a notamment adopté un régime exceptionnel pour la réhabilitation urbaine en 2014<sup>25</sup>. Cette loi exempte, pour une période de 7 ans, les propriétaires souhaitant rénover des immeubles de plus de 30 ans d'un certain nombre de dispositions techniques (surface minimale d'habitation ou de hauteur de plafond ; installation d'ascenseurs, etc.).

**Commentaires éventuels du pays questionné :**

*Malgré nos nombreuses relances, ni la DGT ni les Ministères portugais de l'agriculture et de l'environnement n'ont répondu à nos questions sur cette commande.*

---

<sup>25</sup> Voir décret-loi n. °53/2014 du 8 avril sur le « régime exceptionnel et temporaire à appliquer à la réhabilitation d'immeubles ou de fractions » <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2014/04/06900/0233702340.pdf>

## SUISSE

**Q1/- Quels dispositifs d'observation et de suivi de la consommation d'espaces ont été mis en place dans les différents pays (données, indicateurs, échelles et fréquence d'observation, pilotage, partenariat, modalités de diffusion) ?**

<p><b>A. Information géographique</b></p>	<p>Au niveau fédéral, l'information géographique est partagée entre l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (ARE), l'Office fédéral de la statistique et l'Office fédéral de topographie (swisstopo), en collaboration avec les offices spécialisés pour les données qui en relèvent (ex : Office fédéral de l'énergie).</p> <p>Géré par Swisstopo, le géo-portail fédéral, <u>accessible sur le site internet dédié geo.admin.ch, présente sur une carte de la Suisse</u> (pouvant être visionnée sous tous angles en deux ou trois dimensions) <u>un grand nombre de données officielles émanant d'autorités diverses. Il met à disposition du public ses géo-données -</u> sauf si « <i>des intérêts publics ou privés prépondérants (...) s'y opposent</i> » - qui peuvent en principe être téléchargées gratuitement (la Confédération et les cantons peuvent percevoir des émoluments sur l'accès aux <u>données de base</u>).</p> <p>Sur la version du géo-portail accessible à tout public, plusieurs informations relatives à un même thème (géo-portail thématique) peuvent être affichées simultanément. Parmi les géo-portails thématiques, figurent notamment celui des "Plans sectoriels de la Confédération", « Cadastralinfo » et celui de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), permettant d'afficher sur la carte des données sur les types de cultures des sols sont disponibles. Les géo-portails thématiques ont été créés par le "domaine" (département/service) Coordination, Services et Informations Géographiques (COSIG) de Swisstopo. Les applications des géo-portails thématiques sont mises à la disposition du public par l'office fédéral en question.</p> <p>Le géo-portail fédéral, qui permet de géo-localiser, est régulièrement enrichi de nouvelles données et de nouvelles fonctions. Une fonction introduite en 2014 permet le téléchargement et le stockage local d'un extrait de carte prédéfini pour une utilisation hors connexion. En novembre 2015, le géo-portail fédéral s'est vu décerner le « prix spécial eGovernment », par la branche suisse du cabinet de conseil international BearingPoint.</p> <p>L'administration fédérale définit un cadre commun pour les données du géo-portail - qui sont fournies par les cantons - afin de les rendre comparables ; l'organe de coordination de la géo-information au niveau fédéral a adopté un échéancier pour l'introduction de modèles de géo-données minimaux. D'après des agents de l'ARE, des progrès peuvent être réalisés dans l'harmonisation de certaines données.</p>
---	--

	<p><b>Au niveau cantonal</b></p> <p>Chaque canton (à l'exception du Tessin) dispose d'(au moins) un géo-portail. La Conférence des services cantonaux de géo-information (CCGEO), association sans but lucratif assurant une représentation coordonnée des intérêts des cantons dans le domaine de la géo-information :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• vise à assurer l'offre de géo-services harmonisés par les cantons et les communes dans toute la Suisse à travers une infrastructure d'agrégation servant à un portail suisse des géo-services harmonisés des cantons «geodienste.ch». Dans ce but les géo-données de base des cantons doivent être mises à la disposition par les services concernés de façon harmonisée, agrégée et sous la forme de géo-services et géo-données. Geodienste.ch est ainsi une contribution à l'infrastructure nationale des géo-données (INGD) et au géo-portail national.</li> <li>• est un interlocuteur des services spécialisés de la Confédération (Swisstopo notamment) et des chefs de projets et directeurs de groupes de travail dans le cadre de projets inter-cantonaux portant sur les SIG. La CCGEO collabore étroitement avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement de laquelle elle tient un mandat de prestations, ainsi qu'avec les associations inter-cantoniales spécialisées, qui sont regroupées dans le comité de suivi géo-information.</li> </ul>
<p><b>B. Outils d'identification et de suivi des potentialités de densification des zones urbanisées</b></p>	<p><u>Une méthode payante de recensement des réserves à bâtir, Raum<sup>+</sup>, à laquelle les autorités responsables de l'aménagement du territoire peuvent recourir pour un projet</u>, a été conçue par la chaire de développement du territoire de l'Ecole Polytechnique fédérale de Zurich. L'élément clé de l'approche Raum<sup>+</sup> est le relevé des réserves de surfaces en collaboration avec les représentants communaux et cantonaux afin d'obtenir une vue d'ensemble quantitative et qualitative des réserves de surfaces acceptée par les acteurs concernés. La vue d'ensemble créée par Raum<sup>+</sup>, pouvant être mise à jour, fournit une base utile à la réalisation d'un développement urbain plus économe en surfaces / vers l'intérieur. Depuis 2002, 26 projets ont été menés à bien en ayant recours à la méthode Raum +.</p> <p>Deux projets Raum<sup>+</sup> sont actuellement en cours, dont « Raum<sup>+</sup> Agglo Fribourg » visant à recenser les réserves de surfaces urbanisables des 10 communes de l'agglomération (lancé en juin 2014 et mené en collaboration avec l'agglomération et le canton de Fribourg, le projet devrait s'achever à la mi-Avril 2016.)</p> <p>Selon le <a href="#">site dédié</a> à la méthode Raum + « pour l'ARE, Raum<sup>+</sup> est appelé à compléter l'actuelle statistique des zones à bâtir de la Confédération, fondée pour l'heure sur un modèle de données minimal en regard de l'art 31 OAT, afin d'intégrer l'aspect de la mobilisation des potentiels fonciers à l'intérieur du milieu bâti. En vue d'une utilisation à l'échelle suisse, un projet Raum<sup>+</sup> 2.0 a été mis au point à partir du prototype Raum<sup>+</sup> Schwytz et comporte un double objectif:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• étudier le développement technique de la plateforme Raum<sup>+</sup> dans l'optique d'une utilisation efficiente au niveau suisse et</li> <li>• préparer l'introduction de la méthode Raum<sup>+</sup> chez d'autres utilisateurs. »</li> </ul> <p>Autres outils soutenant le processus de densification :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans le canton de Lucerne, l'outil « <a href="#">LUBAT</a> » est en cours de développement</li> <li>• Un outil fondé sur une approche plus générale est actuellement utilisé pour la gestion durable des constructions immobilières</li> </ul>

**Q2/- Quels leviers et outils sont mis en place pour assurer l'articulation et la cohérence des politiques publiques, et plus particulièrement les politiques agricoles, environnementales, d'urbanisme et d'aménagement du territoire ?**

La politique suisse de gestion de l'espace trouve un équilibre entre la clarté de ses principes (répartition des compétences, établissement par la loi fédérale de règles de droit, claires, sur les seuls éléments essentiels, complétés par des règlements fédéraux et des dispositions cantonales), et la conciliation des intérêts des acteurs, dans l'élaboration des outils de planification (consultations et conciliation) et dans les cas d'espèce (les décisions devant se fonder sur une « pesée » des intérêts), contribuant à son efficacité en favorisant son acceptation par les acteurs.

Une répartition claire des compétences est assurée par la Constitution et la *loi fédérale sur l'aménagement du territoire* :

- L'administration fédérale a un rôle « macro » de planification, d'approbation et de supervision. Une administration, l'Office fédéral du développement territorial (ARE), concentre les responsabilités fédérales en matière de gestion de l'espace :
  - Coordination de l'élaboration des plans sectoriels avec les offices fédéraux spécialisés dans les secteurs concernés (ex : Office fédéral de l'agriculture pour le plans sectoriel des surfaces d'assolement) ;
  - Approbation (éventuellement avec réserves) ou non des plans directeurs cantonaux ;
  - Veille sur la conformité des plans d'affectation approuvés par les cantons au droit fédéral de l'aménagement du territoire (plans sectoriels etc.), l'ARE disposant d'un droit de recours contre les décisions cantonales d'approbation des plans d'affectation
  - Demande d'informations aux cantons, selon ses besoins
  - Examen des données qui lui sont fournies par les cantons (par les communes concernant les résidences secondaires) afin de fonder ses décisions sur des données objectives et de contribuer à l'information géographique
- Les cantons élaborent les principaux outils de planification de la gestion de l'espace que sont les plans directeurs cantonaux, et sont responsables de l'utilisation des sols sur leur territoire (via leurs décisions d'approbation de plans d'affectation, qui peuvent être contestées par l'administration fédérale, et leurs décisions d'octroi d'autorisations de construire). Leur législation et leurs décisions s'imposent aux communes.
- Dans la grande majorité des cantons, les communes élaborent les plans d'affectation **du sol** en zones, sous la responsabilité des cantons qui les approuvent.

La [modification du 15 juin 2012](#) de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) - version adoptée par le Parlement fédéral du contre-projet à une initiative populaire demandant une utilisation économe et efficace du sol - approuvée en votation par 62,9 % des votants en mars 2013 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014, dote l'administration fédérale de pouvoirs coercitifs :

- Les cantons ont l'obligation de maintenir les surfaces d'assolement (art. 15, al. 3 LAT) ;
- Dans un délai de cinq ans (art. 38a LAT), les cantons doivent :
  - adapter leurs plans directeurs aux articles 8 et 8a, comportant l'obligation de définir dans leurs plans directeurs la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation : à l'issue de ce délai ils ne pourront plus définir de nouvelles zones à bâtir tant que leur plan directeur n'aura pas été approuvé par le Conseil fédéral, sauf en prévoyant une compensation intégrale et simultanée par des surfaces équivalentes ou pour créer de manière urgente des zones affectées à des besoins publics ou d'importance cantonale (art. 52a de l'*Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire(OAT)*) ;
  - établir un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement,

comportant une taxe sur les plus-values des mesures d'aménagement et un régime d'indemnisation conforme à la loi. A l'issue du délai de cinq ans, les cantons non conformes seront désignés par le Conseil fédéral (après avoir été entendus) et ne pourront plus créer de zones à bâtir (sans exception).

Afin d'assurer une politique de gestion de l'espace cohérente, le droit fédéral prévoit :

- *Ex-ante*, lors de l'élaboration des principaux outils de planification de la gestion de l'espace, une conciliation :
  - Entre les offices fédéraux, dans le cadre de l'élaboration des Plans sectoriels de la Confédération ;
  - Entre les cantons et l'administration fédérale, afin de permettre l'approbation par le Conseil fédéral de plans directeurs cantonaux cohérents avec le droit fédéral ;
- *Ex-post*, dans le cadre de l'examen d'un projet d'aménagement du territoire :
  - Une coordination, conduite par une autorité désignée à cet effet, afin de permettre à l'administration de fournir une réponse cohérente au/aux porteur(s) du projet ;
  - Que les autorités prennent leurs décisions en réalisant une « *pesée des intérêts* », offrant une souplesse et une adaptabilité permettant de concilier les intérêts des acteurs ;

La prise en considération des différents intérêts permet de limiter le nombre de recours.

Les outils de planification de la gestion de l'espace et visant à limiter la consommation d'espace sont les suivants :

<p><b>Plans sectoriels de la Confédération</b></p> <p>Art. 13 de la <a href="#">Loi fédérale sur l'aménagement du territoire</a> (LAT)</p> <p>Art. 13 à 23 de l'<a href="#">Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire</a> (OAT)</p>	<p>Définition et objectifs : « <i>La Confédération établit des conceptions et des plans sectoriels pour planifier et coordonner celles de ses activités qui ont des effets importants sur le territoire et l'environnement</i> » (a. 14, al. 1 OAT). Les 6 plans sectoriels (« Surfaces d'assolement », « Transports » subdivisé par moyens de transport, « lignes de transport d'électricité », « Dépôts en couches géologiques profondes », « Conduites » et « Militaire ») et les deux « Conceptions » (« Paysage suisse » et « Installations sportives d'importance nationale ») au sens de l'article 13 LAT concernent l'ensemble du territoire de la Suisse.</p> <p><u>La procédure d'élaboration des Plans sectoriels de la Confédération prévoit une coordination entre offices et au besoin avec les cantons</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le service fédéral compétent élabore le Plan sectoriel correspondant à ses attributions, des adaptations et les études de base nécessaires en étroite collaboration avec l'ARE. « <i>Afin d'identifier à temps les conflits qui pourraient naître au cours du processus de planification et de les régler alors d'un commun accord, le service fédéral compétent s'attache à obtenir aussi tôt que possible la collaboration (...) des autorités concernées de la Confédération, des cantons et des régions limitrophes des pays voisins</i> » et des organisations assumant des tâches publiques à ce sujet (art. 18 <i>Collaboration</i> al. 1 OAT). L'ARE aide le service fédéral compétent pour le Plan sectoriel en cours d'élaboration/modification en cas de divergences de vues entre offices (Art. 17, a. 2 OAT). Les conflits persistants sont résolus par des discussions internes, organisées par le Département responsable des offices en conflit et, en cas de conflit entre offices relevant de différents départements, par le Conseil fédéral</li> </ul>
---	---

	<ul style="list-style-type: none"><li>• « Si un plan directeur cantonal en vigueur empêche ou entrave de façon disproportionnée la réalisation des objectifs visés par un plan sectoriel, le canton et le service fédéral compétent coordonnent les procédures d'adaptation du plan directeur et d'élaboration du plan sectoriel. » (Art. 18)</li></ul> <p>Les cantons et les communes sont consultés sur les projets de conceptions et de plans sectoriels de la Confédération (art. 19 OAT). Si, suite à la consultation, des contradictions entre les plans sectoriels et les plans directeurs cantonaux subsistent, les cantons peuvent demander une conciliation.</p> <p>Les incohérences entre plans sectoriels qui peuvent subsister à l'issue de la procédure d'élaboration sont traitées lorsqu'elles sont soulevées par l'examen de la conformité d'un projet aux dispositions fédérales. Un arbitrage est effectué, pour le projet en question, par une « pesée des intérêts », devant prendre en considération, « dans la mesure du possible », l'ensemble des intérêts concernés – la pondération des intérêts doit en outre être exposée dans la motivation de la décision (art. 3 OAT) ; en pratique, les intérêts publics sont le plus souvent considérés prépondérants, et le Plan sectoriel des surfaces d'assolement se voit souvent accorder une plus grande importance</p> <p>Le Plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA) a pour objectif principal la garantie de sources d'approvisionnement suffisantes en Suisse (afin de permettre l'auto-alimentation). Il soutient en outre la concrétisation d'autres objectifs généraux de la politique d'organisation du territoire, telles que la protection quantitative des sols et la préservation à long terme de bonnes terres cultivables. Le PS SDA a été adopté par un <a href="#">arrêté du Conseil fédéral</a> de 1992, qui a attribué à chaque canton un contingent de surfaces d'assolement, et fixé une surface minimale de SDA<sup>26</sup> pour l'ensemble de la Suisse (438.560 hectares*).</p> <p>* La Suisse compte au total 1 million d'hectares de surfaces agricoles utiles, protégées par la LAT, dont 440.00 hectares de terres cultivables, ce qui laisse peu de marge par rapport au contingent de 438.560 hectares de surfaces d'assolement (sols identifiés comme les meilleurs pour la production agricole sur la base d'un examen de la qualité agro-pédologique des terres) fixé en 1992. Toutefois, les rendements agricoles ont fortement augmenté depuis.</p> <p>Le PS SDA, dont les surfaces d'assolement prévues doivent être maintenues (art. 15, al. 3 LAT), est complété par des mesures d'application contenues dans l'OAT (articles 26 à 30 et 46). L'art. 30 OAT encadre strictement les possibilités de construction de zones à bâtir sur les zones d'assolement, par exemple en interdisant, depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014, la construction sur les surfaces d'assolement dont l'état des connaissances permet d'assurer qu'elles « seront utilisées de manière optimale ».</p> <p>Le canton de Fribourg, dont les (sept) préfets de district sont élus par les assemblées de district, a enfreint les règles du plan sectoriel d'assolement. En réaction, le 22 septembre 2014, les directeurs de l'ARE et des autres offices concernés (OFAG, OFEN, DEFR) ont signé, au nom de la Confédération, une convention administrative avec le canton de Fribourg, fixant un moratoire sur les surfaces d'assolement dans ce canton : la convention administrative interdit strictement au canton de Fribourg de construire sur des surfaces d'assolement.</p> <p>D'après le Conseil fédéral, en 2016 et 2017, un groupe d'experts fera des propositions pour le remaniement du PS SDA, dont l'actualisation de ses contingents, et son</p>
--	---

<sup>26</sup> Estimée sur la base des besoins du pays en auto-alimentation alimentaire sur la base des rendements agricoles de 1992 (révision de cette estimation en cours).

	<p>renforcement. La question de la place accordée dans la législation à la protection des terres cultivables et aux surfaces d'assolement fera alors partie des thèmes traités. Afin de garantir le maintien des surfaces d'assolement dans la durée, sont notamment envisagées des incitations à la densification vers l'intérieur (des zones urbanisées), la limitation des possibilités de construction à un seul niveau, avec en particulier une interdiction des parkings à un seul niveau.</p> <p><u>Hors du plan sectoriel SDA :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les pâturages sont soumis aux règles prévues hors des zones à bâtir (par l'article 16 de la LAT). Les deux critères permettant de déroger à l'interdiction de construire hors des zones à bâtir sont fixés à l'art. 24 LAT : impossibilité d'effectuer la construction ailleurs ; « <i>aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose</i> » ;</li> <li>• les Appellations d'origine protégées (AOP) et Indications géographiques protégées (IGP) sont protégées par un règlement, qui est appliqué de manière ponctuelle, produit par produit</li> </ul>
<p><b>Plans directeurs cantonaux</b></p> <p>Articles 6 à 12 de la LAT</p> <p>OAT</p>	<p>Les plans directeurs cantonaux sont des outils de planification à long terme (« réexaminés tous les dix ans et, au besoin, remaniés »), s'imposant aux cantons (une fois adoptés) et aux communes, mais devant être adaptés aux Plans sectoriels de la Confédération. Tous les cantons doivent établir « <i>un plan directeur dans lequel ils précisent au moins (...) la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, afin d'atteindre le développement souhaité(...). Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur.</i> » (art. 8 LAT).</p> <p>L'art. 8a de la LAT, introduit par la révision du 25 juin 2012, <u>oblige les cantons à définir dans leur plan directeur « la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale » et leur stratégie visant à limiter l'expansion de ces surfaces (« manière de coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain » ; « de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti » ; « d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 » ; « de renforcer la requalification urbaine. »). Les cantons doivent en outre, dans leurs plans directeurs, donner « <i>les mandats permettant de construire et densifier de manière efficace et en économisant le sol les zones à bâtir existantes ou nouvellement créées</i> » (art. 5a OAT).</u></p> <p>« <i>En vue d'établir leurs plans directeurs, les cantons élaborent des études de base dans lesquelles ils désignent</i> » les parties sensibles du territoire (ex : se prêtant à l'agriculture) et décrivent l'état et le développement de certaines catégories de sol, dont les terres agricoles (art. 6 LAT).</p> <p>Dans le cadre de l'élaboration de leurs plans directeurs, les cantons « <i>tiennent compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, des plans directeurs des cantons voisins, ainsi que des programmes de développement régional et des plans d'aménagement régional</i> » (Art. 6 al. 4 LAT). Ils « <i>collaborent avec les autorités fédérales et avec celles des cantons voisins lorsque leurs tâches entrent en concurrence.</i> » (art. 7, a. 1 LAT).</p> <p>L'avant-projet élaboré par l'office cantonal en charge de l'aménagement du territoire fait l'objet d'une <u>consultation</u>. Dans ce cadre, les autres offices cantonaux et les communes sont invités à se prononcer (d'autres acteurs peuvent également être consultés, s'ils y ont un intérêt : ex : autres cantons).</p>



	<p>Les cantons peuvent demander l'ouverture d'une procédure de conciliation (art. 12 LAT) « lorsque les cantons ne s'entendent pas entre eux ou avec la Confédération sur la coordination de celles de leurs activités qui ont un effet sur l'organisation du territoire » (art. 7, al. 2).</p> <p><u>Le Conseil fédéral approuve les plans directeurs, sur la base d'un rapport d'examen de l'ARE assorti d'une recommandation et d'éventuelles réserves.</u> Si le Conseil fédéral ne peut pas approuver un plan directeur ou une partie de celui-ci (du fait de son incompatibilité avec le droit fédéral), « il ordonne l'ouverture d'une procédure de conciliation après avoir entendu les intéressés » (art. 12 LAT) ; à l'issue de cette procédure, s'il subsiste des divergences, le Conseil fédéral approuve les plans directeurs avec des réserves, pouvant prendre la forme de demandes explicites d'ajustements aux cantons ou de mentions «Coordination en cours» sur des parties du plan :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans un seul cas (Fribourg en 2004), un plan directeur cantonal prévoyant une réduction (de 100 hectares) des surfaces d'assolement (pour la construction de la route nationale N1), donc contraire au Plan sectoriel des surfaces d'assolement, a été approuvé ; du fait de cette approbation, le PS SDA devra être adapté (et ne pourra pas prévoir un quota de surface d'assolement supérieur à celui qui a été approuvé)</li> </ul>
<p><b>Plans d'affectation du sol</b> réglant le mode d'utilisation du sol, sous la responsabilité des cantons et dont l'élaboration est le plus souvent déléguée aux communes</p> <p>Art. 13 à 27a LAT</p> <p>OAT</p>	<p>« <i>Les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol. Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger</i> » (Art. 14 LAT), qui doivent respecter les buts et principes de l'aménagement du territoire fixés par la LAT, ainsi que des législations spéciales (notamment en matière environnementale, par ex. le respect de valeurs maximales d'exposition au bruit pour l'établissement d'une zone à bâtir). Ils prévoient de nombreux types de zones (19 pour la ville de Fribourg, dont trois zones résidentielles distinguées par leur densité, faible moyenne ou forte). Les plans d'affectation sont opposables aux propriétaires concernés, qui sont consultés, l'expropriation ne pouvant être utilisée que pour des équipements publics ; « <i>une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation</i> » (art. 5 LAT).</p> <p>Depuis l'entrée en vigueur de la modification de la LAT du 25 juin 2012, le classement en zones à bâtir est strictement encadré par l'art. 15 LAT, dont l'alinéa 3 pose les conditions de principe. En outre,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al.3) ;</li> <li>• Les nouvelles zones à bâtir devront être définies « de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes » (al. 1) ; pour l'identification des besoins en zone à bâtir, les cantons doivent appliquer la méthode fixée par l'ARE dans une directive technique (art. 15, al. 5 LAT).</li> </ul> <p><u>Les cantons sont responsables des plans d'affectation, mais délèguent le plus souvent leur élaboration aux communes,</u> qui sont en mesure de désigner l'affectation du sol parcelle par parcelle sur leur territoire. Pour les projets ayant des incidences importantes sur la politique d'organisation du territoire du canton (par ex. pour désigner des zones industrielles ou des sites d'implantation de décharges d'importance régionale), les cantons peuvent réaliser des plans d'affectation cantonaux. Les cantons définissent en leur sein les compétences à cet égard, ainsi que la procédure à appliquer (y compris les délais et leurs effets) « <i>dans toutes les procédures requises pour implanter, transformer ou changer d'affectation les constructions et installations.</i> » Une « <i>Une autorité chargée de la coordination est désignée lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités</i> » - le cas le plus fréquent. L'autorité chargée de la coordination est en général le service de l'aménagement du territoire cantonal, qui doit consulter les autres services compétents dans les différents domaines (environnement, etc.) et veiller à ce que</p>

	<p>l'usager (ayant un projet d'aménagement) reçoive une réponse avec des exigences coordonnées (sans contradiction) entre les services de l'administration.</p> <p><u>Les cantons approuvent (décision d'approbation) ou non les plans d'affectation et leurs adaptations. Tant que les plans d'affectation ne sont pas approuvés, les communes ne peuvent pas entreprendre de projets de construction.</u> « Les cantons et les communes ont qualité pour recourir contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance et portant sur (...) la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir » (art. 34 LAT). Les cantons peuvent prévoir dans leur législation des mesures visant à assurer une densité minimale de construction dans les zones à bâtir, ainsi que, hors de la zone à bâtir, des restrictions concernant les projets de construction liés à l'agriculture sans y être nécessaires.</p> <p><u>Les modifications des plans d'affectation ayant des conséquences concrètes, des voies de recours sont prévues.</u> Les communes ont un <u>droit de recours</u> cantonal contre les décisions cantonales d'approbation des plans d'affectation. Les cantons et les communes ont un droit de recours fédéral contre les décisions de l'autorité cantonale de dernière instance concernant une indemnisation (résultant de restrictions au droit de propriété), la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir ou certaines catégories d'autorisation (art. 34 LAT).</p> <p><u>L'administration fédérale dispose d'un droit de recours</u> (devant le Tribunal cantonal puis le Tribunal fédéral) <u>contre les décisions d'approbation de l'autorité cantonale</u>, ouvert dès qu'elle apprend l'existence de projets. L'art. 46a OAT prévoit deux cas de notification obligatoire (nouvelles zones à bâtir pendant la période transitoire de cinq ans pour la mise en œuvre de la modification entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014 ; modification des plans d'affectation entraînant une diminution de plus de trois hectares des surfaces d'assolement), et la possibilité pour l'ARE d'exiger la notification de « <i>décisions relatives à des domaines sectoriels déterminés</i> ». <u>L'ARE a un droit de recours général</u>, alors que celui de l'OFAG porte sur les seuls projets requérant des surfaces d'assolement. D'après l'ARE, une dizaine recours contre les autorités cantonales ayant approuvé des projets contraires au plan sectoriel d'assolement seraient en cours de traitement. Le Tribunal fédéral a affirmé, dans son arrêt du 9 août 2013 (441/2669) concernant le cas de Cressier (Vaud), que les décisions d'approbation des plans des cantons doivent respecter la loi fédérale.</p> <p>En outre, l'article 37 LAT (<u>jamais utilisé à ce jour</u>) donne au Conseil fédéral la possibilité définir des zones d'affectation temporaires à l'intérieur desquelles « <i>rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement d'un plan d'affectation</i> », « <i>lorsque des territoires particulièrement favorables à l'exploitation agricole, des paysages ou des sites particulièrement remarquables sont directement menacés et que des mesures de sauvegarde ne sont pas prises dans le délai que le Conseil fédéral a imparti</i> ».</p>
<p><b>Interdiction de construire des résidences secondaires si leur part est supérieure à 20% dans les communes</b></p> <p>Article 75b de la <a href="#">Constitution fédérale</a> (institué par une initiative populaire adoptée en votation le 11 mars 2012) ; <a href="#">loi fédérale sur les</a></p>	<p>Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la construction de résidences secondaires est interdite dans les communes ayant plus de 20% de résidences secondaires, dont la proportion a été estimée à 17,7% par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) en novembre 2015. Les logements utilisés pour l'agriculture, y compris ceux qui ne peuvent être exploités toute l'année en raison de leur altitude, échappent au plafond.</p> <p>A l'expiration des délais transitoires (en 2017), chaque année, les communes fourniront à l'Office fédéral de la statistique (OFS) les données relatives à leurs habitants et effectueront un inventaire des logements dont elles introduiront les données dans le Registre fédéral des bâtiments et des logements. En s'appuyant sur les données de l'OFS, l'ARE vérifiera (en ayant la possibilité de demander des explications aux communes) que la part de résidences secondaires est bien inférieure à 20 % dans les communes qui l'ont</p>

<a href="#">résidences secondaires</a> dite LEX WEBER ; <a href="#">ordonnance sur les résidences secondaires</a>	indiqué dans le registre fédéral, et publiera sa propre estimation, faisant autorité, dans le registre fédéral, après avoir entendu le canton dans lequel se trouve la commune. Les données de population précises résultant de l'obligation des Suisses de s'enregistrer en indiquant leur résidence principale permettent une bonne estimation du nombre de résidences principales et donc, par déduction, une estimation du nombre de résidences secondaires.
---	--

**Q3/- Quels leviers et outils sont mis en place pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques, qu'il s'agisse de normes, de schémas opposables, de commissions ou autorités produisant des avis ou des accords (pilotage, acteurs, partenaires, concertation, niveau de représentation...)?**

Dans le cadre du « *monitoring du programme de la législature 2011-2015* » fédérale, un « Objectif » (n°23) en matière d'aménagement du territoire avait été fixé : « *La Suisse utilise le territoire et les sols de manière optimale et veille à protéger efficacement l'environnement, les terres cultivées et la nature, notamment en coordonnant davantage l'organisation du territoire et les infrastructures* ». L'objectif était assorti d'indicateurs de suivi portant sur les objectifs quantifiables suivants :

- Limitation à 400 m<sup>2</sup> de la surface d'habitat et d'infrastructure par habitant ;
- « *L'aménagement du territoire fournit une contribution essentielle à la préservation de la biodiversité en Suisse* » ;
- « *La part des transports publics et de la mobilité douce (piétons et cycles) dans l'ensemble des transports dans les agglomérations doit au moins être maintenue* ».

Par ailleurs, des évaluations ponctuelles de mesures d'aménagement du territoire peuvent être réalisées dans le cadre de rapports parlementaires ou de l'administration fédérale. Par exemple, la politique de « *Maintien de la superficie des terres cultivables* » a été évaluée dans le cadre d'un rapport du Contrôle parlementaire de l'administration achevé en 2015.

Plusieurs caractéristiques de la politique suisse de gestion de l'espace contribuent à son efficacité :

- le caractère obligatoire des plans :
  - Les plans directeurs cantonaux et les plans d'affectation approuvés par les cantons ont un caractère contraignant ;
  - Les Plans sectoriels doivent être respectés lors de modifications des plans d'affectation du sol et les plans directeurs cantonaux doivent y être adaptés ;
- Le recours à des solutions négociées dans l'ensemble de la politique de gestion de l'espace :
  - La possibilité de mener des procédures de conciliation et le recours systématique à des consultations, permettant d'intégrer le point de vue des intéressés lors de l'élaboration des plans (Q 2) ;
  - La « pesée » des intérêts en présence pour chaque projet lors du processus de préparation d'adoption de décisions ;
  - Une résolution des différends concertée, résultant de la possibilité de discussions et de l'intérêt des acteurs à la conciliation :
    - les cantons sont responsables de l'utilisation de leur territoire ; les porteurs de projets préfèrent éviter le recours à la justice si d'autres solutions permettant d'obtenir la prise en compte de leurs intérêts sont possibles (ex : expropriation : la pression d'une expropriation compensée par un prix qui serait inférieur à celui que les propriétaires concernés pourraient obtenir en vendant leur bien aux autorités les incite à négocier avec les autorités pour le leur vendre) ;
    - Il en résulte un faible taux de recours contre les décisions, qui peut être un indicateur de l'efficacité des procédures visant à concilier les intérêts.

- L'expérimentation effectuée via les projets-modèles pour un développement territorial durable, lancés en 2007, permet d'identifier des manières d'accroître l'efficacité sociale des politiques : les acteurs locaux, régionaux et cantonaux sont incités par l'administration fédérale à développer des approches novatrices face à des situations difficiles et à les tester sur le terrain ; pour la période 2014-2018, 31 projets ont été retenus (parmi 149 projets déposés) et bénéficieront du soutien de huit offices fédéraux pour un montant total de 3,7 MCHF. Les 31 projets sont regroupés en cinq axes thématiques :
  - *Aménager les espaces ouverts dans les agglomérations*
  - *Créer une offre de logements suffisante et adaptée aux besoins*
  - *Favoriser l'économie dans les espaces fonctionnels*
  - *Mettre en œuvre l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti*
  - *Utiliser et valoriser durablement les ressources naturelles*
- En outre, des échanges d'informations et de bonnes pratiques peuvent être organisés par les acteurs de l'aménagement du territoire. Le 29 mai 2015, l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN), « plate-forme d'informations et de discussions à l'intention des cantons, des communes et des entreprises privées, pour les questions liées à l'aménagement du territoire et à l'environnement », a organisé un congrès national consacré au thème « Densifier avec qualité ». Lors du Congrès, l'exemple de la commune d'Aarau (canton d'Argovie) a été présenté par la présidente de la Ville : la commune a considérablement augmenté la surface utile de son centre urbain sans ajouter de zone à bâtir en utilisant les possibilités de surélévation, revitalisation, etc. ; dans son quartier d'Aeschbach, une ancienne zone industrielle a été transformée en quartier urbain avec logements, locaux commerciaux, restaurants, lieux de loisirs et parc ; « pour la mise en œuvre exemplaire d'une densification de qualité et au bon endroit – en préservant l'identité propre aux différents quartiers », la commune s'est vu décerner (comme celle de Köniz), le Prix Wakker de Patrimoine suisse.

**Q4/- Quelles incitations (financières, fiscales, sensibilisation, ...) sont mises en œuvre pour contraindre les acteurs (propriétaires, aménageurs/constructeurs, acteurs économiques...) à limiter leur consommation d'espaces ?**

La modification de la LAT du 15 juin 2012 impose aux cantons de prévoir dans leur régime de compensation (art. 5), une taxe d'au moins 20 % (al. 1 bis à *quinquies*) sur les avantages résultant de mesures d'aménagement, dont, *a minima*, « les plus-values résultant du classement durable de terrains en zone à bâtir ». Une taxe similaire, ancienne, a longtemps existé avant d'être retirée de la loi.

Le produit de la taxe doit être utilisé pour financer des mesures visant à préserver, directement ou indirectement, les surfaces agricoles (al. 1ter). « *Lors du calcul de la taxe, le montant qui est utilisé dans un délai approprié pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement destiné à être exploité à titre personnel est déduit de l'avantage résultant d'un classement en zone à bâtir* » (al. 1quater). « *Iquinquies Le droit cantonal peut prévoir une exemption de la taxe dans les cas suivants:*

- a. *elle serait due par une collectivité publique;*
- b. *son produit escompté serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement.*

« *Isexies En cas d'impôt sur les gains immobiliers, la taxe perçue est déduite du gain en tant que partie des impenses.* »

À l'issue du délai de cinq ans dont les cantons disposent pour mettre en place cette taxe, les cantons non conformes seront désignés par le Conseil fédéral (après avoir été entendus) et ne pourront plus créer de zones à bâtir (sans exception).

Les excédents de surfaces de bureaux (immobilier professionnel vacant) peuvent être traités par les cantons :

- *A posteriori* via des incitations à vendre / convertir les logements (la propriété privée étant très fortement protégée en Suisse) ;
- *A priori* en n'octroyant pas de permis pour la construction de nouveaux bureaux.

### **Commentaires éventuels du pays questionné :**

L'Office fédéral du Développement territorial (ARE) s'est montré très intéressé par la démarche entreprise et s'est déclaré ouvert à tout échange complémentaire.

### **Annexe : La méthode Raum +**

1. Travaux préparatoires : A partir de données numériques et d'un système d'information géographique, des réserves potentielles en surfaces urbanisables sont identifiées, puis vérifiées à l'aide de relevés aériens, avant l'importation de ces surfaces géo-référencées dans la plateforme Raum +. Les cartes ainsi élaborées dans la plateforme servent de base aux entretiens d'enquête.
2. Des experts indépendants (ex: de l'EPF Zurich) mènent ou concourent à mener les entretiens d'enquête : Les surfaces urbanisables recensées lors des travaux préparatoires sont vérifiées sur place avec les représentants communaux et complétées avec des informations qualitatives connues seules des acteurs locaux (terrains en friche, aires ferroviaires désaffectées, surfaces sous-utilisées, etc.) qui sont directement saisies dans la plateforme. Les enquêteurs contrôlent ensuite la qualité des données.
3. Des entretiens ultérieurs permettent de mettre à jour les données, via la plateforme Raum<sup>+</sup>. Chaque commune peut le faire au fur et à mesure, mais, afin d'assurer la comparabilité des données entre les communes parties au projet, le site internet de Raum + conseille des mises à jour complètes tous les deux ans.

Avantages de la méthode Raum + par rapport aux statistiques cantonales des zones à bâtir (observation du territoire) :

- le modèle Raum<sup>+</sup> intègre les connaissances locales informelles dans une optique « *problèmes et solutions* »
- l'identification de potentiels de développement interne et de leurs qualités non décelables à l'aide de méthodes top-down purement analytiques, p. ex. analyse de géodonnées.

Données Raum + : Raum<sup>+</sup> recense les réserves de surfaces urbanisables (de 200 m<sup>2</sup> minimum), construites (p.ex. friches) et non construites, selon les règles de planification en vigueur (plan d'affectation des zones). Il fait la distinction entre trois catégories de surfaces (les dents creuses, les potentiels de développement interne et les réserves externes) permettant de cerner les informations déterminantes pour le développement des surfaces en question. Pour les trois catégories de surfaces, les informations suivantes sont recueillies : type de propriétaire (p.ex. personne privée, commune), intérêt du propriétaire à l'égard du développement ou de la vente de la surface et "demande spécifique" ; des informations complémentaires, différentes selon les surfaces, sont également relevées.

Les données relevées sont la propriété de l'instance titulaire du droit d'écriture sur la plateforme Raum + (en règle générale la commune), qui se trouve sur internet. Elles sont accessibles sur cette plateforme aux communes du projet et à l'autorité cantonale compétente. Elles peuvent être exportées directement de la plateforme sous forme de fichier EXCEL (information sur les surfaces) et DXF (géométrie des surfaces).

**Documents utiles pouvant être demandés au SE :**

- Evaluation de la protection des terres cultivées : Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national : « *Maintien de la superficie des terres cultivables* » (pdf, 42 pages).
- Arrêt du 9 août 2013 de la 1<sup>ère</sup> Cour de Droit public du Tribunal fédéral (pdf, 10 pages) ;
- Décision d'approbation avec réserves du plan directeur du canton de Fribourg par l'ARE en 2004 (pdf, 2 pages) ;

**Sources accessibles sur internet :**

- Territoire & Environnement Septembre 3/2015 « [Densifier avec qualité](#) », VLP-ASPAN ;
- [Site internet](#) de l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN) ;
- Site internet de l'ARE : ex : [Projets-modèles pour un développement territorial durable](#)

**Contacts au sein de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) :**

- Outils d'identification des potentiels de densification (Raum + et autres) : M. Matthias Howald : [matthias.howald@are.admin.ch](mailto:matthias.howald@are.admin.ch)
- Plans sectoriels (surfaces d'assolement en particulier) : Mme Elisabeth Clément : [elisabeth.clement-arnold@are.admin.ch](mailto:elisabeth.clement-arnold@are.admin.ch)