

...les résultats de la consultation en ligne lancée par le groupe de suivi sur la stratégie de réduction de l'artificialisation des sols

MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS : DES INQUIÉTUDES PERSISTANTES, MAIS PAS DE TENDANCE NETTE SUR LES SOLUTIONS

Près de trois ans après la fixation d'objectifs chiffrés de réduction du rythme de l'artificialisation des sols par la **loi Climat-résilience**, et près d'un an après le vote de la loi d'initiative sénatoriale visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux (dite **loi « ZAN 2 »**), Guislain Cambier, président du groupe de suivi sur l'artificialisation des sols, et Jean-Baptiste Blanc, rapporteur, **ont souhaité tirer un bilan de la mise en œuvre des dispositifs instaurés par ce texte, mais aussi recueillir les besoins et les difficultés des maires, dans la mise en œuvre des politiques de réduction de l'artificialisation.**

Outre les contributions directes reçues, plus de 1 400 maires, présidents d'EPCI et élus locaux ont répondu à la consultation lancée sur le site du Sénat, témoignant de leur forte mobilisation sur un sujet qui continue d'interroger et d'inquiéter nos concitoyens, à l'approche des échéances de modification des documents de planification régionaux pour y intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation, complétant les auditions menées par le groupe de suivi.



des répondants estiment que les critères de territorialisation des enveloppes d'artificialisation ne sont pas correctement pris en compte



des répondants bénéficiaires de la garantie de développement communal ont l'intention de l'utiliser



des répondants ont du mal à déterminer ce qui est classé comme « consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) »



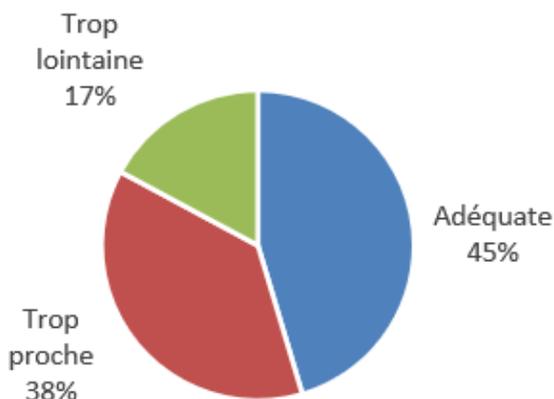
des répondants considèrent comme problématique le changement de mode de comptabilisation de l'artificialisation en 2031

1. LA LOI « ZAN 2 » : DES OUTILS PLÉBISCITÉS, MAIS DONT LA MISE EN ŒUVRE DEMEURE INSUFFISANTE

La loi « ZAN 2 » a créé plusieurs outils visant à **faciliter la concertation sur la réduction de l'artificialisation, afin de mieux prendre en compte les spécificités et contraintes locales, et à redonner la main aux élus locaux pour mieux gérer la période de transition jusqu'à la modification des documents d'urbanisme pour y inclure les objectifs de réduction de l'artificialisation**. Les résultats de la consultation témoignent d'une forte adhésion à ces outils, mais également de graves insuffisances dans leur mise en œuvre.

A. LES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION TÉMOIGNENT D'UNE TRÈS FORTE ADHÉSION AUX OUTILS MIS EN PLACE PAR LA LOI D'INITIATIVE SÉNATORIALE DU 20 JUILLET 2023

L'échéance de modification des documents d'urbanisme pour y inclure les objectifs de réduction de l'artificialisation est-elle... ?



Si les avis demeurent partagés sur les **échéances de modification des documents d'urbanisme pour y inscrire les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols, le report de six mois effectués par la loi « ZAN 2 » semble avoir permis de trouver un équilibre** : si moins de la moitié des répondants estiment le délai adéquat, les avis sont plus divisés parmi les mécontents, deux tiers l'estiment trop proche, et un tiers trop lointain.

La création des conférences régionales de gouvernance de la politique ZAN est plébiscitée : plus des trois quarts des répondants l'approuvent.

De même, **la garantie de développement communal répondait à un réel besoin**, puisque **91 % des bénéficiaires envisagent bien de l'utiliser d'ici à 2031**.

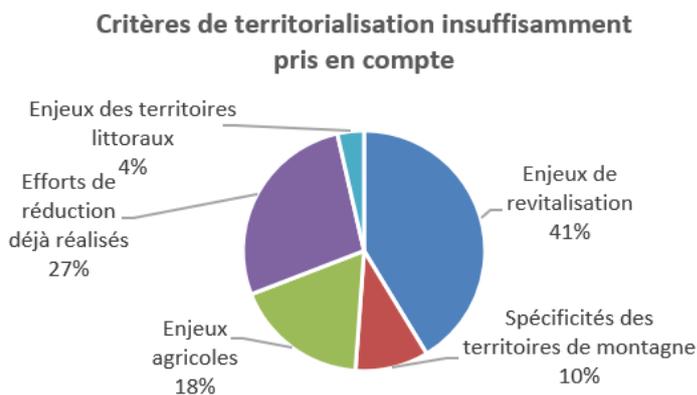
B. MAIS CES NOUVEAUX OUTILS SONT ENCORE MAL CONNUS...

Certains outils créés par la loi « ZAN 2 » demeurent mal connus des élus locaux : ainsi, **56 % des répondants ignorent l'existence du nouveau droit de préemption et du sursis à statuer « ZAN »**, et plus de la moitié de ceux qui les connaissent n'envisagent pas de les utiliser.

De même, **à peine plus de la moitié des répondants (55 %) savent que la loi « ZAN 2 » a ouvert la possibilité de compenser, dès la période 2021-2031, les consommations d'Enaf par des opérations de renaturation**, et moins de 30 % des répondants envisagent de se saisir de cette facilité.

Le principe des « projets d'envergure nationale ou européenne », dont l'artificialisation peut être mutualisée au niveau national, demeure également **mal compris**, puisque plusieurs répondants mentionnent, parmi les projets qu'ils souhaiteraient voir ainsi qualifiés, des bâtiments publics comme des écoles, bâtiments culturels ou hôpitaux, qui, si leur rayonnement peut excéder la commune, auraient sans doute davantage à être pris sur l'enveloppe d'artificialisation réservée du SCoT, voire de la région.

C. ... ET LEUR MISE EN ŒUVRE DEMEURE INCOMPLÈTE



Plus grave : alors que les décrets du 27 novembre 2023 ont, à la demande du Sénat, précisé les critères de territorialisation de l'artificialisation, pour mieux prendre en compte les besoins des territoires ruraux, littoraux et de montagne, et les efforts de sobriété foncière passés, **les trois quarts des répondants estiment que ces critères ne sont pas bien pris en compte dans les processus de territorialisation**

en cours. Ce ressenti est particulièrement vif dans les communes rurales, en ce qui concerne les enjeux de revitalisation (41 % de répondants) et les enjeux liés à l'agriculture (18 %), et en ce qui concerne la prise en compte des efforts de réduction des consommations foncières déjà réalisés (27 %).

Plus des deux tiers des bénéficiaires de la garantie de développement communal craignent, en outre, que la territorialisation ne leur garantisse pas concrètement un hectare de développement, alors même que ce principe est inscrit dans la loi. **Plus de la moitié d'entre eux désapprouvent même la possibilité de mutualiser cette garantie communale à l'échelle des intercommunalités** - alors même que la loi a explicitement précisé que cette mutualisation ne pourrait se faire qu'à l'initiative des maires des communes bénéficiaires.

Résultat : même si les réponses et commentaires témoignent de **situations très contrastées**, du rejet pur et simple du « ZAN » à des appels à des mesures plus coercitives pour limiter l'artificialisation, la stratégie de réduction de l'artificialisation des sols demeure **perçue comme une mesure inégalitaire, au détriment des territoires ruraux, malgré les assouplissements** introduits par la loi « ZAN 2 » : la quasi-totalité des commentaires appelle au **droit à la différenciation et au respect des particularités** de chaque territoire, à rebours de la logique descendante qui a présidé à la fixation des objectifs de réduction de l'artificialisation. Ressort également la **nécessité de laisser du temps pour mettre en place un véritable dialogue au niveau local avec l'ensemble des acteurs.**

« Le but du « ZAN » est louable mais les modalités de calcul des efforts à faire sont inéquitables. On a vraiment l'impression que la spécificité du monde rural échappe à nos dirigeants »

La consultation témoigne en outre de la **persistance de fortes tensions** exercées par les contraintes de réduction de l'artificialisation **sur le logement, les projets industriels et énergétiques et les infrastructures de transport**, catégories les plus souvent citées pour illustrer la pénurie de foncier causée par le « ZAN ».

2. UNE INQUIÉTUDE PERSISTANTE, EN PARTICULIER DANS LES TERRITOIRES RURAUX, EN FORTE DEMANDE D'ACCOMPAGNEMENT

A. DES ÉLUS INSUFFISAMMENT INFORMÉS...

Les résultats de la consultation confirment le ressenti sur le terrain : les élus se sentent **laissés à l'abandon, démunis face à une stratégie de réduction de l'artificialisation des sols technocratique** : plus des deux tiers d'entre eux n'ont pas connaissance de

la différence de mode de comptabilisation de l'artificialisation avant et après 2031 ! Or 69 % de ceux qui la connaissent affirment que cette modification pose problème pour la planification de l'artificialisation, dans les documents d'urbanisme. C'est dire le réservoir d'inquiétude et de mécontentement encore à venir !

« Les élus ont du mal à comprendre qu'un parking "naturel" et non imperméabilisé soit considéré comme de l'artificialisation. »

Dans l'immédiat, **l'accès aux données est un problème crucial pour la mise en œuvre des objectifs** fixés par la loi : 40 % seulement des communes disposent d'une base de données locale ou intercommunale, les autres étant contraintes d'utiliser les données fournies par l'État. Or **plus de la moitié des répondants constatent des discordances importantes entre les données locales et les données fournies par l'Observatoire de l'artificialisation**, et les deux tiers d'entre eux disent rencontrer des difficultés concrètes **pour déterminer ce qui est considéré comme de la consommation d'Enaf.**

B. ... ET EN MANQUE D'ACCOMPAGNEMENT PAR L'ÉTAT

Le déficit d'accompagnement de l'État est criant : si le ministère de la transition écologique affirme que tous les référents territoriaux départementaux sur l'artificialisation ont été nommés, **92 % des élus répondants affirment ne pas l'avoir identifié.** En dépit de la circulaire « d'assouplissement » du 31 janvier dernier, **83 % des répondants ne constatent, sur le terrain, aucune inflexion dans ce sens.**

Pourtant, la solution n'est pas coûteuse : parmi les éléments dont les élus estiment avoir besoin pour faciliter la réduction de l'artificialisation sur leur territoire, ont été le plus souvent cités **de nouveaux outils d'urbanisme et d'aménagement supplémentaires à la main des communes** (lutte contre les logements vacants, récupération des friches et des biens en état d'abandon, facilitation des changements de destination...). Les réponses pointent d'ailleurs souvent les enjeux spécifiques aux communes rurales, comme le taux de biens sans maître, plus élevé qu'en zone urbaine, et l'existence de nombreux gisements fonciers inexploités, notamment les bâtiments agricoles désaffectés.

Outils à développer en priorité pour faciliter la réduction de l'artificialisation

- 1 Outils d'aménagement et d'urbanisme**
- 2 Connaissance des règles**
- 3 Accompagnement en ingénierie de la part de l'État**
- 4 Adaptation de la fiscalité**
- 5 Financements**

Sont ensuite cités la nécessité d'une **meilleure connaissance des règles**, d'un **meilleur accompagnement par les services de l'État en matière d'ingénierie**, d'une adaptation de la fiscalité, et enfin, **seulement à la cinquième place, de moyens financiers supplémentaires.**



Guislain Cambier

Président

Sénateur du Nord
(Union Centriste)



Jean-Baptiste Blanc

Rapporteur

Sénateur du Vaucluse
(Les Républicains)

[Groupe de suivi des dispositions législatives et réglementaires relatives à la stratégie de réduction de l'artificialisation des sols](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20