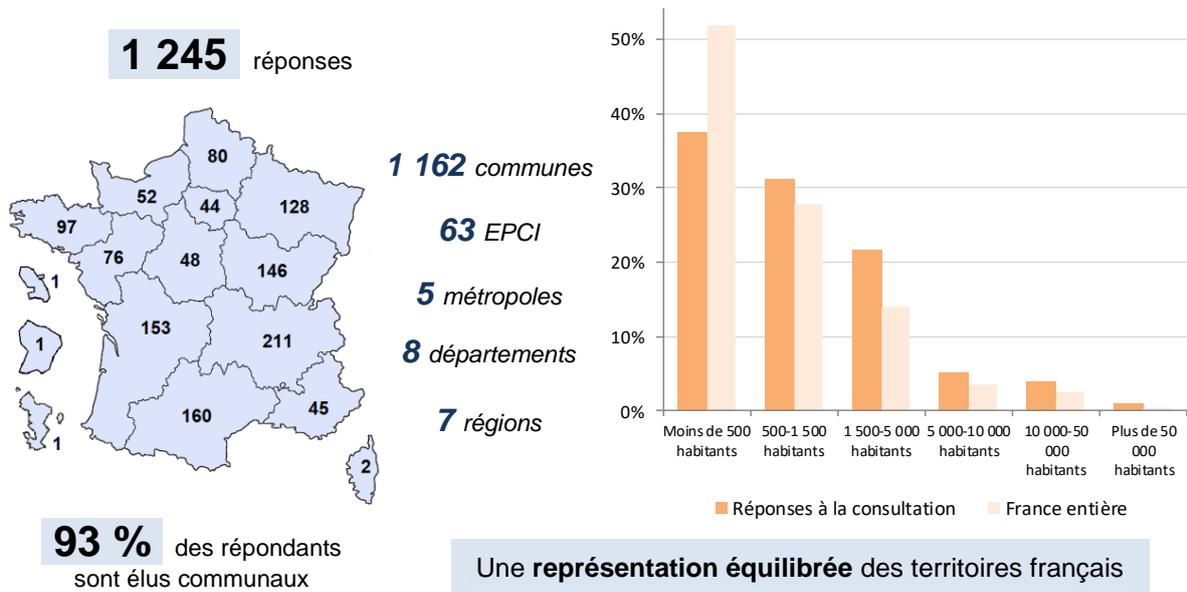


... les résultats de la consultation en ligne

## LES ÉLUS LOCAUX ET L'OBJECTIF « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE »

La commission des affaires économiques a initié, le 18 mai 2022, une **consultation des élus locaux via la plateforme en ligne du Sénat**, afin de recueillir leurs témoignages sur la mise en œuvre des dispositions de la loi « Climat et résilience » relatives à la lutte contre l'artificialisation des sols. **Y ont répondu 1 245 élus** de l'ensemble du territoire.



Leurs témoignages reflètent au premier chef **l'inquiétude des communes et EPCI, souvent démunis et trop peu accompagnés** dans la mise en œuvre concrète des objectifs très ambitieux de réduction de l'artificialisation.

La méthode retenue fait craindre une **aggravation des inégalités territoriales**, entre aires urbaines en croissance et ruralité en déclin, et est mal comprise par les élus comme par les citoyens.

L'absence de tout « **modèle ZAN** » éprouvé, en termes de financement mais aussi d'articulation entre politiques du logement, du développement économique, de fiscalité et de développement durable, est perçue comme un frein majeur à la lutte contre l'artificialisation.

Appelant l'État à prendre ses responsabilités, les élus locaux expriment un **besoin clair de dialogue territorial constructif, de souplesse et de moyens opérationnels et financiers** à la hauteur de l'enjeu.

### 1. LES MAIRES FACE AU « ZAN » : UN MANQUE FLAGRANT D'INFORMATION ET D'ACCOMPAGNEMENT DE LA PART DE L'ÉTAT

#### Les collectivités laissées seules face à la mise en œuvre du « ZAN »

Les réponses à la consultation traduisent le sentiment de flou et de solitude des élus locaux face aux nouvelles échéances qui s'imposent à eux : **près de 72 % d'entre eux estiment n'avoir pas été assez informés des obligations découlant la loi Climat**. Parmi les 58 % ayant reçu une présentation ou une formation sur le sujet, 36 % estiment que celles-ci ne leur ont pas permis d'atteindre un degré d'information suffisant.

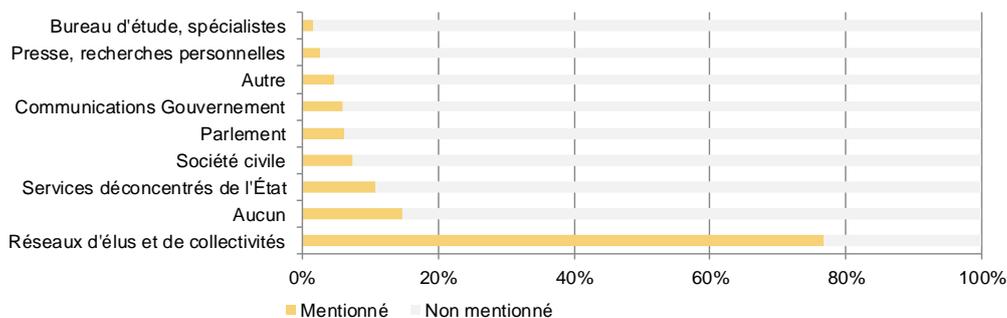
**72 %**

**des élus s'estiment  
insuffisamment  
informés sur le « ZAN »**

Interrogés sur les canaux leur ayant permis de s'informer sur les obligations du « ZAN », la majorité des élus **soulignent le rôle important joué par les réseaux d'élus et de collectivités** – associations d'élus locaux, enceintes intercommunales, lettres d'information à destination des élus – dans la sensibilisation des collectivités aux enjeux nouveaux de lutte contre l'artificialisation.

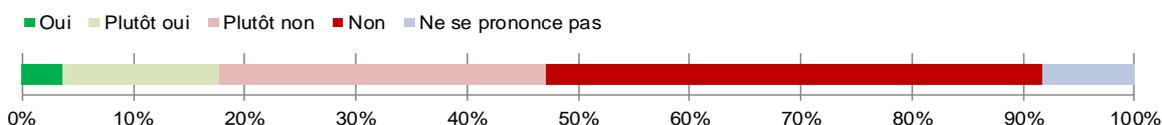
**Les services déconcentrés de l'État sont plus rarement cités (à peine 10 % des répondants), voire sont critiqués pour le manque de disponibilité** témoigné à l'égard des élus ; tandis que seuls 5 % des répondants environ déclarent avoir eu connaissance de communications gouvernementales.

**Par quels moyens avez-vous été informé des obligations découlant de la loi Climat en matière de lutte contre l'artificialisation des sols ?**



Au-delà du seul manque d'information, les élus consultés ont mis en avant le manque de moyens de leurs collectivités pour répondre à leurs obligations et déployer une véritable politique de lutte contre l'artificialisation des sols. **Seuls 18 % d'entre eux estiment disposer des moyens humains et techniques pour mettre en œuvre les dispositions d'urbanisme de la loi « Climat et résilience ».**

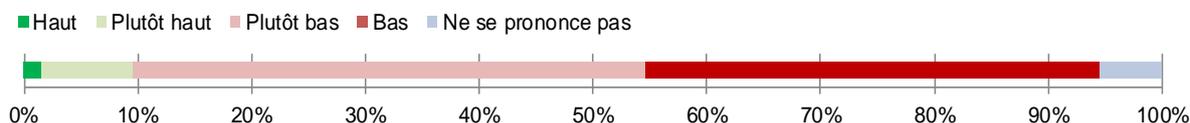
**Votre collectivité a-t-elle les moyens humains et techniques de mettre en œuvre les dispositions d'urbanisme de la loi "Climat-Résilience" ?**



## **Des mesures difficilement comprises et acceptées par les citoyens**

L'inquiétude des élus est d'autant plus forte qu'ils représentent le premier échelon de proximité pour les citoyens français, et sont ainsi responsables envers leurs habitants, qu'ils doivent sensibiliser à la politique de lutte contre l'artificialisation tout en garantissant l'acceptabilité de ces obligations nouvelles. **85 % des élus communaux estiment ainsi que le degré de compréhension et d'acceptation des mesures « ZAN » de la loi Climat par les citoyens de leur collectivité est bas.**

**Comment évaluez-vous le degré de compréhension et d'acceptation par les citoyens de la lutte contre l'artificialisation et de ses impacts potentiels ?**

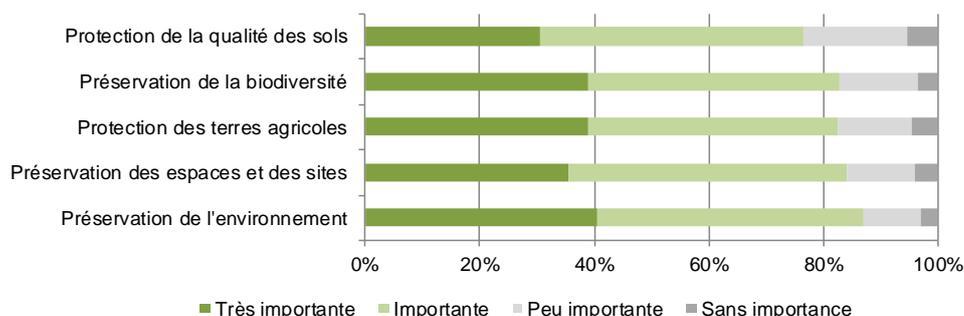


## **2. DES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX PARTAGÉS, MAIS UNE MÉTHODE QUI NE SATISFAIT PAS**

### **Une ambition partagée en faveur de la protection des sols et de l'environnement**

La majorité des élus interrogés accordent une grande importance aux objectifs environnementaux de la lutte contre l'artificialisation des sols. Environ **80 % d'entre eux considèrent ainsi que la protection des sols, des terres agricoles, de la biodiversité, des espaces et des sites, et de l'environnement tient une place importante ou très importante dans les politiques de leur collectivité.**

**Que l degré d'importance votre collectivité accorde-t-elle aux différentes finalités de la lutte contre l'artificialisation ?**



**La méthode inaboutie de déploiement des objectifs fait peser des risques sur la cohésion territoriale et la gouvernance locale**

Le contenu concret des mesures du volet « Artificialisation » de la loi Climat ne fait pas consensus. **46 % des élus déclarent qu'ils étaient en faveur de l'adoption de ces mesures**, contre 42 % en défaveur, tandis que 12 % ignoraient les propositions portées par la loi en 2021.

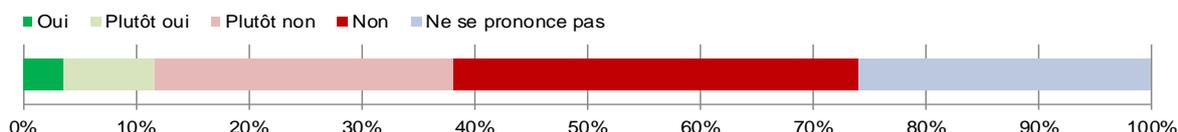
**Un an plus tard, à l'heure de la mise en œuvre concrète** des objectifs et obligations de la loi Climat, les réponses des élus locaux **expriment néanmoins une forte insatisfaction avec la méthode retenue par le Gouvernement**. Seuls 8 % des élus estiment pleinement que « *la méthode selon laquelle les cibles [...] seront décidées au niveau régional, puis déclinées à chaque niveau dans les documents d'urbanisme, permet à chaque collectivité de faire valoir ses spécificités et de garder une marge de manœuvre foncière suffisante pour assurer son développement économique et social* ».

**63 %**

des élus estiment que la **méthode de déclinaison verticale des objectifs ne permet pas de prendre en compte les spécificités locales**

Si la territorialisation des objectifs – obtenue par le Sénat lors de l'examen de la loi – est accueillie plutôt favorablement, les élus communaux **doutent de la capacité de la Région et des EPCI à faire la synthèse des intérêts des divers territoires de leur ressort et à adopter une répartition adéquate**. 54 % des élus communaux considèrent que la prise en compte au sein de l'intercommunalité des spécificités communales est déficiente ; tandis que 62 % craignent que la loi n'ait pas un impact équitable sur les différentes collectivités du même EPCI ou de la même région.

**Estimez-vous que la prise en compte au sein de l'intercommunalité des spécificités communales (en matière de foncier, de démographie, de dynamisme économique, de relief...) est satisfaisante ?**



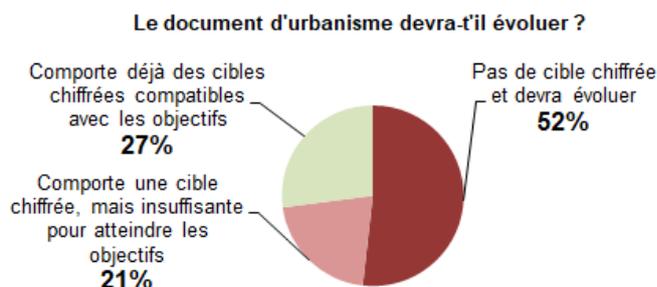
Pour **garantir une forme de solidarité territoriale**, notamment concernant les projets d'intérêt commun, **75 % des élus se déclarent favorables à une mutualisation intercommunale des projets** – en sus de celle, régionale, déjà prévue par la loi à l'initiative du Sénat.

**3. À LA RECHERCHE D'UN « MODÈLE ZAN » : L'IMPACT SUR LE LOGEMENT, LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET LES BUDGETS LOCAUX N'A PAS ÉTÉ SUFFISAMMENT ANTICIPÉ**

**Un impact budgétaire immédiat non compensé**

Les témoignages font ressortir une **incertitude forte liée à l'obligation de révision de l'ensemble des documents d'urbanisme** pour y intégrer les « objectifs ZAN ». Parmi les réponses, les élus anticipent que **73 % des plans locaux d'urbanisme ou carte communales devront être révisés dans les années à venir**. 44 % d'entre eux sont déjà lancés dans une procédure, tandis que 15 % et 19 % respectivement entendent la lancer sous 1 ou 2 ans.

Pourtant, **aucune aide financière ni technique n'est prévue pour les communes et EPCI** – en particulier ceux de faible taille – en dépit du budget conséquent qu'il faudra mobiliser. Les dotations budgétaires destinées aux documents d'urbanisme restent, à l'inverse, gelées depuis de nombreuses années.

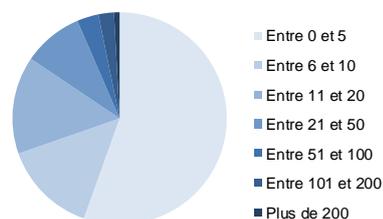


En outre, pour atteindre leurs objectifs, certaines communes et EPCI n'auront d'autre choix que de renoncer à des projets engagés de longue date. Or, les collectivités avaient parfois mobilisé d'importants moyens pour équiper en réseaux ou aménager les espaces dédiés à être construits (zones AU, zones d'activité économique, équipements publics...). **L'abandon contraint de ces projets représentera une perte nette pour les collectivités, qui ne pourront obtenir un retour sur investissement, et bouleverse la planification locale.**

## Les territoires hyper-ruraux face à un quasi-gel des permis de construire

Les élus des territoires les plus ruraux font part de leur incompréhension quant à la logique « comptable » retenue par la loi Climat. Selon les réponses, près de 55 % des communes **octroient seulement de 0 à 5 permis annuellement** (pour environ la moitié 0 ou 1, 21 % étant sous le régime restrictif du règlement national d'urbanisme). Dès lors, la réduction de 50 % de l'artificialisation **ne leur laisserait quasiment plus aucune marge de constructibilité.**

Nombre de permis délivrés par an pour de l'habitat dans la commune



**11 %**

des élus estiment que la **prise en compte** par la loi Climat des **enjeux de ruralité et de revitalisation** est suffisante

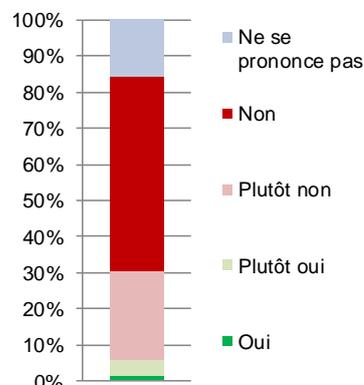
Les 1 162 communes interrogées (soit 3 % des communes françaises) déclarent, au niveau agrégé, devoir « rétrozoner » entre 8 000 et 12 000 hectares, soit la surface des villes de Saint-Étienne ou de Toulouse. Pour tenir leurs objectifs, elles seront en effet **tenues de « surcorriger » leurs documents d'urbanisme** et réduire fortement la constructibilité. Outre le problème d'acceptabilité pour leurs habitants, cela conduirait, selon les élus, à une **impasse dans les territoires hyper-ruraux déjà très contraints. Le risque d'un creusement des inégalités et de la fracture territoriale est donc réel.**

## Quel modèle viable pour le recyclage foncier et la renaturation ?

Si les élus déclarent à plus de 52 % que la renaturation est un levier intéressant de lutte contre l'artificialisation, ils restent **peu convaincus que le recyclage foncier et la renaturation pourront, seuls, permettre d'atteindre le « zéro artificialisation nette »** (« non » ou « plutôt non » à 45 %). Beaucoup rappellent que les territoires urbains disposent, en général, d'un gisement de foncier artificialisé historiquement plus important, et donc d'un plus grand potentiel « net » que les territoires hyper-ruraux, très largement agricoles.

**77 % des élus estiment d'ores et déjà que le foncier mobilisable est rare sur le périmètre de leur collectivité.** En conséquence, 74 % d'entre eux s'attendent à un impact négatif important du « ZAN » sur les prix et la disponibilité de foncier, et **33 % anticipent une évolution significative – et restrictive – de leur politique du logement.** À l'heure de la « relocalisation », de la réindustrialisation et de la revitalisation des centres-bourgs, **67 % estiment enfin que les objectifs de la loi Climat ne sont pas conciliables avec le développement économique** de leur collectivité.

En l'état, existe-t-il pour votre collectivité un modèle économique, financier et de fiscalité (foncière, locale, de l'aménagement...) adapté aux enjeux de lutte contre l'artificialisation ?



**Sophie Primas**

Présidente  
de la commission  
Sénateur  
des Yvelines  
(Les Républicains)



COMMISSION DES  
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

[http://www.senat.fr/commission/affaires\\_economiques/index.html](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.20