

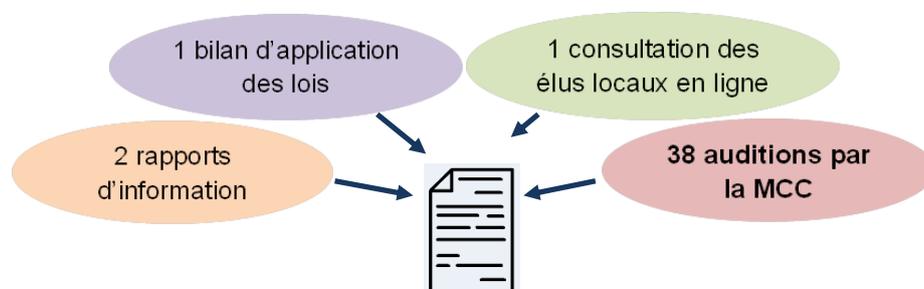
... la proposition de loi de la

MISSION CONJOINTE DE CONTRÔLE « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE »

La mise en œuvre des objectifs du « zéro artificialisation nette » (ZAN), fixés par la loi « Climat et résilience » en 2021, suscite nombre d'interrogations au cœur des territoires. Depuis un an et demi, les commissions permanentes du Sénat saisies de cet enjeu ont consulté les élus locaux (via la plateforme en ligne du Sénat), contrôlé les décrets d'application de la loi et questionné l'existence d'un modèle économique du ZAN.

Afin de mettre en commun ces travaux et de proposer des solutions concrètes, quatre commissions permanentes du Sénat (*affaires économiques, aménagement du territoire et développement durable, finances et lois*) ont créé en septembre 2022 une mission conjointe de contrôle, pluri-partisane, présidée par Valérie Létard et dont le rapporteur est Jean-Baptiste Blanc.

Alors que le Gouvernement multiplie depuis plusieurs mois les annonces relatives au « ZAN », mais n'a pourtant engagé aucune évolution législative ni réglementaire de nature à lever les obstacles qui sont désormais bien identifiés, la mission conjointe de contrôle a souhaité exercer son initiative législative sur ce sujet de premier ordre. Après avoir procédé à de nombreuses auditions et à un cycle de consultations approfondies, la mission présente, ce 14 décembre, une proposition de loi portant 25 mesures visant à faciliter la mise en œuvre du ZAN.



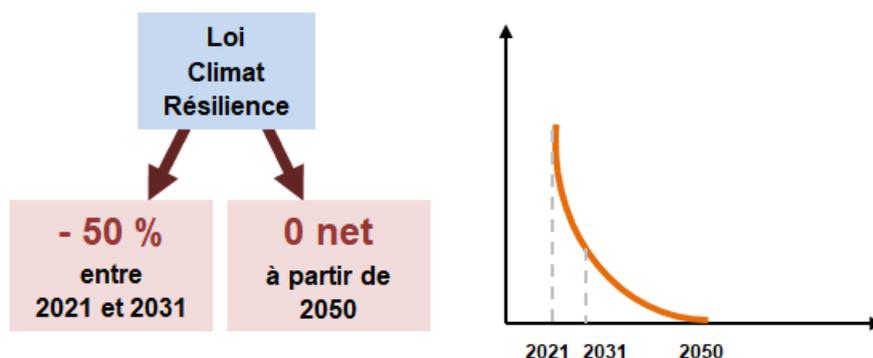
Proposition de loi de la MCC

- Axe 1** - Favoriser le dialogue territorial et renforcer la gouvernance décentralisée
- Axe 2** - Accompagner les projets structurants de demain
- Axe 3** - Mieux prendre en compte les spécificités des territoires
- Axe 4** - Prévoir les outils pour faciliter la transition vers le ZAN

Ces propositions, qui s'articulent autour de quatre axes, visent à **apporter de la souplesse et du pragmatisme à l'application du ZAN**. La mission a souhaité réaffirmer, dans le même temps, que ni les grands objectifs du ZAN (-50 % en 2030, zéro artificialisation nette en 2050), ni son application à l'ensemble du territoire et des politiques publiques ne doivent être remis en cause. Il répond en effet à une urgence climatique et environnementale incontestable, qui doit engager l'ensemble de la Nation dans une démarche commune de sobriété foncière.

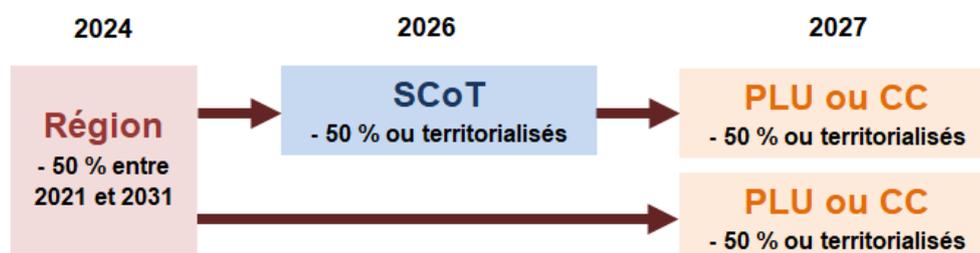
1. LES OBJECTIFS DE « ZAN » : UNE TRAJECTOIRE FIXÉE PAR LA LOI CLIMAT-RÉSILIENCE EN RÉPONSE À L'IMPÉRATIF ENVIRONNEMENTAL

La loi Climat-résilience a fait entrer la politique de l'urbanisme dans une nouvelle ère, celle de la « zéro artificialisation nette », en consacrant deux nouveaux objectifs nationaux : d'une part, la réduction de 50%, entre 2021 et 2031, du rythme d'artificialisation ; de l'autre, l'atteinte du « zéro artificialisation nette » (ZAN) d'ici 2050.



La lutte contre l'artificialisation des sols est un **levier primordial de protection de l'environnement et de la biodiversité**. Elle joue un rôle essentiel dans la préservation du capital agronomique des sols, dans le cycle de l'eau, et constitue un habitat pour les espèces végétales et animales. Entre 6 et 9% des sols du territoire français sont considérés comme artificialisés, c'est-à-dire que leurs fonctions ont été altérées par l'activité humaine. **Chaque année, entre 20 000 et 30 000 hectares supplémentaires sont artificialisés**, en dépit d'une baisse d'environ un tiers du rythme d'artificialisation au cours de la dernière décennie. La loi Climat-Résilience a donc prévu d'accélérer la diminution du rythme d'artificialisation à compter de 2021, jusqu'à atteindre un solde net d'artificialisation proche de zéro en 2050.

Pour cela, **la loi Climat-résilience a fixé aux collectivités territoriales d'ambitieux objectifs individuels** : chaque **Région** devra ainsi se fixer **d'ici 2024**, par le biais de son document de planification, un objectif de réduction de l'artificialisation d'au moins 50% d'ici 2031. Les Régions devront en outre « **territorialiser** » cet objectif, c'est-à-dire répartir et adapter l'effort de réduction entre les différentes zones de leur territoire. Les **documents d'urbanisme locaux**, c'est-à-dire les schémas de cohérence territoriale (SCoT), plans locaux d'urbanisme (PLU) et cartes communales, devront à leur tour décliner ces objectifs, afin de fixer des objectifs à **chaque commune, EPCI ou groupement d'EPCI, d'ici 2026 et 2027**. L'objectif de cette déclinaison « en cascade » est de piloter, via les documents d'urbanisme, plus précisément l'artificialisation au niveau de chaque collectivité.



La mobilisation générale des collectivités en faveur de l'application des objectifs « ZAN » de la loi Climat-résilience a débuté. Des « conférences des SCoT » se sont réunies dans chaque région pour émettre des propositions de territorialisation. Au cœur des communes et intercommunalités, les élus locaux se rassemblent déjà pour évaluer le potentiel foncier de leurs territoires, établir leurs priorités d'aménagement, identifier les projets communs et préparer l'intensification de leur effort de sobriété foncière.

2. LE CADRE JURIDIQUE DU « ZAN » DOIT ÊTRE COMPLÉTÉ ET ADAPTÉ POUR FACILITER SA MISE EN ŒUVRE PAR LES COLLECTIVITÉS

Dans la période actuelle de travail et de dialogue intense en faveur de la mise en œuvre du « ZAN », **les collectivités se heurtent toutefois à plusieurs difficultés.**

- Une partie des **décrets d'application se sont révélés inadaptés, voire incohérents**, au regard des dispositions prévues par la loi (concernant notamment le rôle de l'échelon régional ou la nomenclature des sols artificialisés). C'est **source de risque juridique, mais surtout de confusion** pour les collectivités territoriales et les acteurs tenus de les appliquer ;
- Le **calendrier et « l'architecture » institutionnelle** de la mise en œuvre du ZAN **doivent être ajustés**. Les échéances de modification des documents de planification sont trop proches pour permettre un dialogue véritablement qualitatif entre Régions, intercommunalités et communes.
- **Des outils manquent pour que les collectivités puissent réellement « faire le ZAN »**. Même si la loi Climat-résilience a créé de nombreuses obligations à l'endroit des collectivités territoriales, elle n'a prévu que peu d'outils concrets permettant de répondre à ces enjeux nouveaux, en particulier dans la période « transitoire » jusqu'à 2027 (hausse des prix fonciers, risques spéculatifs, besoin de financement accru des opérations de recyclage foncier, de rénovation et de renaturation...).

Ces nombreuses difficultés ont amené le Sénat à conduire, depuis la promulgation de la loi Climat-Résilience, de nombreux travaux sur la mise en application du « ZAN » (en particulier la consultation des élus locaux lancée *via* la plateforme en ligne du Sénat, qui a recueilli plus de 1200 témoignages d'élus issus de tous les territoires français).

En septembre 2022, quatre commissions permanentes du Sénat ont constitué une mission conjointe de contrôle, chargée de réaliser une synthèse de l'ensemble de ces travaux et de formuler des pistes d'évolutions concrètes du cadre juridique de la mise en œuvre du « ZAN ». Rassemblant des sénateurs représentant l'ensemble des groupes politiques du Sénat et des quatre commissions permanentes, la mission conjointe de contrôle **a conduit entre octobre et décembre 2022 près de quarante auditions et consultations.**

En réponse à la mobilisation du Sénat et de l'ensemble des acteurs concernés, **le Gouvernement a récemment admis que le cadre juridique du « ZAN » nécessitait des évolutions. Il a multiplié les annonces en ce sens depuis plusieurs mois, sans toutefois qu'aucune modification législative ni réglementaire concrète ne soit engagée.** Ce positionnement ambigu n'envoie pas le bon signal aux territoires, qui se voient tenus à des obligations dont les contours mêmes restent à ce jour mouvants.

La mission conjointe de contrôle a donc souhaité exercer son initiative législative sur ce sujet de premier ordre. En conclusion de ses travaux, elle présente une **proposition de loi d'initiative sénatoriale**, partagée par de nombreux groupes politiques et avançant **25 mesures visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « ZAN » de la loi Climat-résilience.**

Le texte vise à **apporter souplesse, pragmatisme et efficacité** à l'application du « ZAN » dans les territoires. Les propositions formulées par la mission **ne remettent en cause ni les grands objectifs du ZAN** (c'est-à-dire l'objectif de réduction de 50 % de l'artificialisation en 2031 et l'atteinte de « zéro artificialisation nette » en 2050), **ni son application à l'ensemble du territoire et des politiques publiques.** Le « ZAN » répond en effet à une urgence climatique et environnementale incontestable, qui doit engager l'ensemble de la Nation dans une démarche commune de sobriété foncière.

A. FAVORISER LE DIALOGUE TERRITORIAL ET RENFORCER LA GOUVERNANCE DÉCENTRALISÉE

LAISSER LE TEMPS AU DIALOGUE TERRITORIAL

Le calendrier fixé pour la révision « en cascade » des documents d'urbanisme est très contraint, comme l'avait déjà relevé le Sénat lors de l'examen de la loi « Climat et résilience ». Les projets de SRADDET révisés devraient être finalisés en mars 2023, soit moins de cinq mois après réception des conclusions des conférences des SCoT. **Cet échéancier ne permet pas aux Régions de procéder au nécessaire dialogue avec les SCoT, EPCI et communes concernant la répartition des efforts de lutte contre l'artificialisation.**

La MCC propose...

de **prolonger d'un an le délai laissé pour la modification des documents régionaux** (SRADDET, SAR, PADDUC, SDRIF) et des documents locaux (SCoT, PLU, CC).

Elle propose aussi **d'adapter les étapes de la procédure de modification du SRADDET** pour y intégrer le ZAN, afin de **maximiser le temps de conception du projet de document**, en raccourcissant le délai laissé aux préfets pour valider les documents et en permettant aux diverses consultations de se tenir simultanément.

MIEUX ASSOCIER LES COLLECTIVITÉS À L'ÉCHELON RÉGIONAL

La loi ayant confié à la Région, chef de file de la transition écologique, le rôle de fixer les objectifs de lutte contre l'artificialisation et de les répartir entre les différents territoires, **il est primordial de garantir qu'un dialogue qualitatif puisse se tenir à l'échelon régional.** Cette gouvernance doit **associer l'ensemble des collectivités**, puisque le ZAN impactera l'ensemble des projets relevant de leurs compétences. En particulier, **les communes et les EPCI**, acteurs de premier rang de l'aménagement, doivent y voir leur présence renforcée.

La MCC propose...

de **transformer la conférence des SCoT en « conférence régionale du ZAN »**, associant de manière renforcée les EPCI et les communes du périmètre régional.

Elle serait tenue de se réunir annuellement au moins, et aurait pour mission **d'effectuer un suivi des trajectoires du ZAN**, de **mettre à disposition de la Région des avis** sur certaines décisions (modification du SRADDET, grands projets, projets mutualisés...) et de servir de **forum de dialogue sur le ZAN**, pouvant être saisi par les collectivités locales.

B. ACCOMPAGNER LES PROJETS STRUCTURANTS DE DEMAIN

DISTINGUER LES GRANDS PROJETS D'INTÉRÊT NATIONAL

Près **d'un cinquième de l'enveloppe totale d'artificialisation des sols autorisée jusqu'en 2030 serait consommée par des « grands projets » d'ampleur nationale ou européenne, souvent conduits par l'État** (comme le Canal Seine Nord, les LGV, des *gigafactories* de l'automobile électrique, les grands ports...). Cela implique une réduction d'autant plus forte des enveloppes régionales et **obère la capacité des collectivités territoriales à réaliser les projets nécessaires** à l'exercice de leur compétence et au développement des territoires. Les collectivités sont rendues seules responsables de la réduction de l'artificialisation, alors que **l'État est lui aussi aménageur et constructeur.**

La MCC propose...

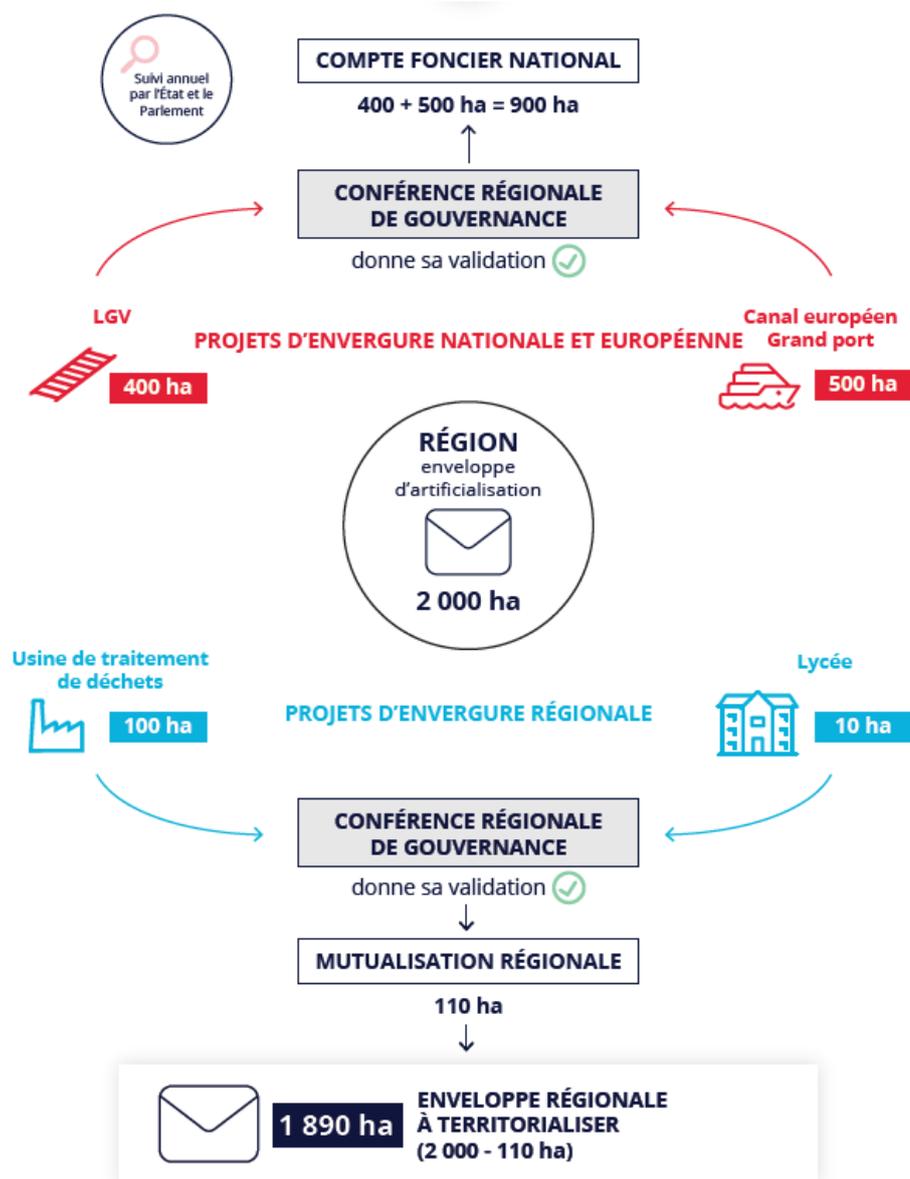
de placer les grands projets d'envergure nationale et européenne dans un « compte foncier national » spécifique, qui ne serait pas imputé aux enveloppes de la Région et des collectivités. Selon les critères qu'il est proposé de fixer dans la loi, la qualification des projets sera décidée par la Région, après avis de la conférence régionale du ZAN.

FACILITER LA MUTUALISATION RÉGIONALE ET INTERCOMMUNALE

À l'initiative du Sénat, la loi « Climat et résilience » avait prévu la possibilité de « mutualiser » au niveau régional l'impact d'artificialisation de projets d'envergure régionale, pour que la commune d'accueil ne porte pas seule cette charge. Les services de l'État semblent toutefois interpréter de manière restrictive cette faculté, alors même que certains projets qui ne sont pas directement portés par la Région peuvent avoir une portée régionale indéniable (routes départementales, équipements...).

La MCC propose...

de faciliter la mutualisation régionale des projets, tout en maintenant les objectifs régionaux de réduction de l'artificialisation. Il est proposé de donner aux communes, aux EPCI, aux départements et à leurs groupements un « droit de proposition » envers la Région, pour proposer des projets à la mutualisation. Ces projets seront en outre soumis à l'avis de la conférence régionale du ZAN, afin d'assurer la cohérence de ces choix.



C. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES

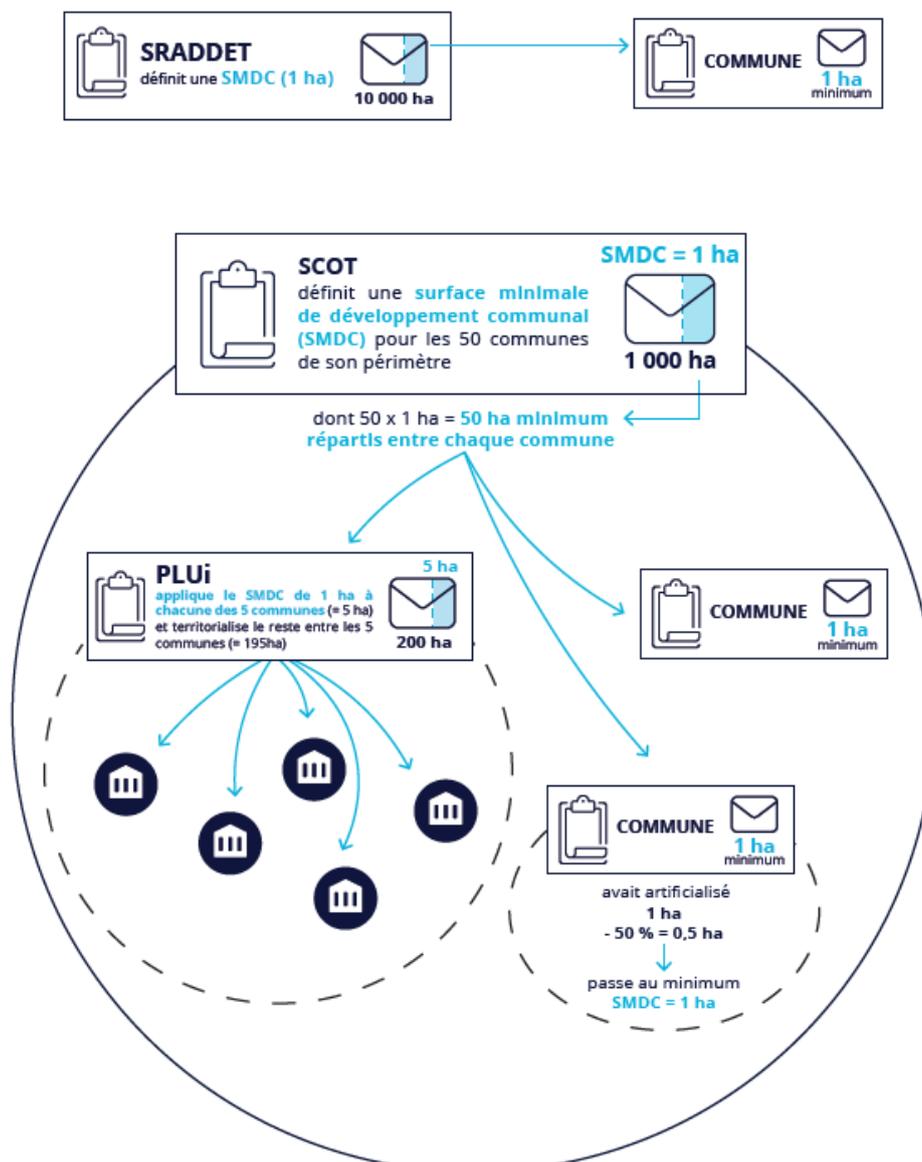
ASSURER À CHAQUE COMMUNE UN DROIT AU DÉVELOPPEMENT

L'application « comptable » du ZAN résulterait **paradoxalement, pour les communes ayant été les moins consommatrices en foncier** (surtout les plus petites communes et les zones rurales), **en un quasi-gel des possibilités de construction**. En outre, ces communes ont généralement un **poids moindre dans la gouvernance des PLUi et des SCoT**, ce qui peut limiter les rééquilibrages permis par la territorialisation. Il est donc impératif de garantir à ces communes que l'application du ZAN ne leur ôtera pas toute marge de manœuvre en termes de développement.

La MCC propose...

d'instaurer un « **plancher** » de droits, au titre duquel **aucune commune ne pourra disposer d'une enveloppe inférieure à 1 hectare à l'issue de la territorialisation**.

Cette mesure offrira donc un « **filet de sécurité** » **aux communes rurales et aux petites communes**, qui auraient consommé moins de 2 hectares au cours de la dernière décennie. Elle n'abondera pas les droits des communes plus consommatrices. Ce plafond sera **fixé par le SCoT**, ou, pour les territoires hors-SCoT, par la Région ; et il s'appliquera également aux objectifs fixés par les PLUi.



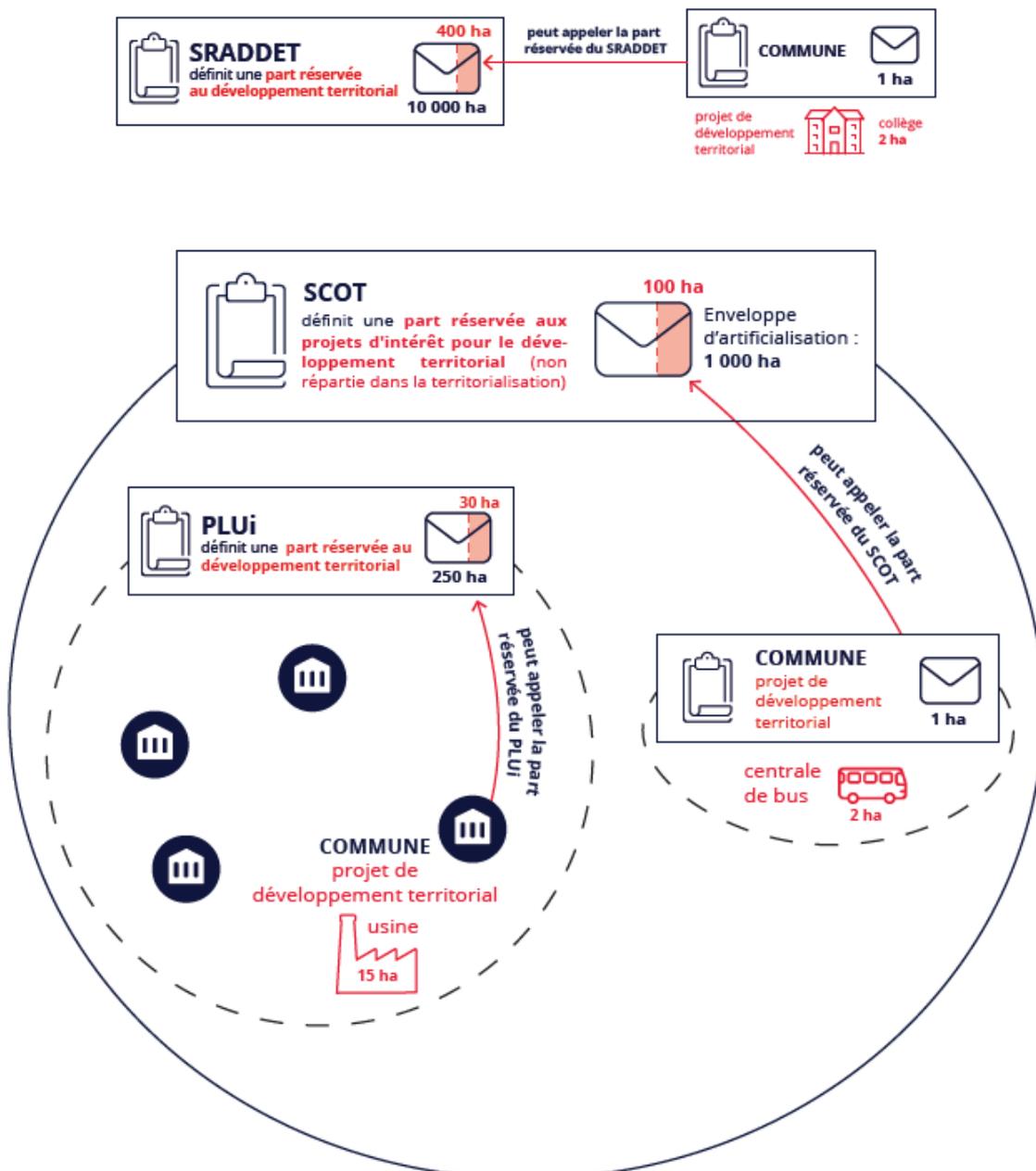
RÉSERVER UNE ENVELOPPE AUX PROJETS TERRITORIAUX

Dans les petites communes, un projet d'intérêt supracommunal (équipement public, installation d'un site de production, site de transports en commun...) peut consommer la totalité de l'enveloppe d'artificialisation attribuée à la commune seule, voire la dépasser, sans qu'il ne soit possible de l'abonder. Cela risque de **désinciter les communes à porter ces projets d'intérêt commun, pourtant nécessaires à la revitalisation de la ruralité ou à l'accès aux services publics.**

La MCC propose...

de mettre en place, au sein des SCoT et des PLUi, une « **part réservée** » aux **projets d'intérêt territorial**. Cette part, qui ne sera pas distribuée lors de la territorialisation initiale, servira à « **abonder** » de façon mutualisée les **enveloppes d'artificialisation des communes porteuses de ces projets**, lorsque leurs enveloppes propres n'y suffisent pas.

Pour les communes situées en dehors des SCoT ou des PLUi, la part réservée sera mise en œuvre au niveau régional.



PRENDRE EN COMPTE LE REcul DU TRAIT DE CÔTE

Les communes littorales frappées par l'érosion côtière verront des **terrains rendus inutilisables par le recul du trait de côte** et devront, de surcroît, libérer du foncier afin de « **relocaliser** » les **activités et bâtiments abandonnés à l'avancée de la mer**. La loi ne prend aucunement en compte ces spécificités et l'impact de cette perte de foncier.

La MCC propose...

de décompter de l'artificialisation constatée sur la période les terrains « perdus à la mer » du fait du recul du trait de côte (c'est-à-dire rendus inutilisables), ainsi que les opérations de recul stratégique visant à relocaliser les activités.

D. PRÉVOIR LES OUTILS POUR FACILITER LA TRANSITION VERS LE ZAN

UTILISER LES DONNÉES LOCALES À DÉFAUT DE DONNÉES D'ÉTAT

Les **données relatives à l'artificialisation transmises par l'État aux collectivités sont souvent incomplètes ou discontinues**, alors même que ces données doivent fonder le calcul des enveloppes d'artificialisation autorisées et des efforts à réaliser. De nombreuses Régions, SCoT ou PLUi **disposent de longue date d'observatoires locaux** qui possèdent, eux, des données fiables sur une période longue, mais ne peuvent les utiliser.

La MCC propose...

d'autoriser les collectivités, si l'État ne leur transmet pas sous six mois les données complètes nécessaires, à **continuer à utiliser les données locales préexistantes** relatives à l'artificialisation ou la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

PERMETTRE AUX MAIRES DE S'OPPOSER AUX PROJETS ABUSIFS

Avant que la modification des documents d'urbanisme ne soit menée à bien, les communes et EPCI **ne disposent pas d'outils réglementaires pour s'opposer, lorsque ce serait pertinent, à des projets qui consommeraient une grande partie de leur enveloppe d'artificialisation**. À l'inverse, **elles ne peuvent pas non plus protéger le foncier important** pour la conduite des actions de renaturation ou de recyclage foncier. Sur une grande partie de la période 2021-2031, les élus n'auront donc pas la maîtrise du rythme d'artificialisation dont ils sont pourtant rendus responsables.

La MCC propose...

d'instaurer un « **sursis à statuer ZAN** », afin de suspendre la délivrance de permis pour des projets qui contrediraient directement les objectifs ZAN d'une commune ou d'un EPCI, avant que son document ne soit révisé ; ainsi qu'un « **droit de préemption ZAN** » lui permettant, dans certains périmètres, de réserver le foncier présentant un potentiel fort pour l'atteinte de ses objectifs.

MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES EFFORTS DE RENATURATION

Si la loi prévoit bien une logique d'artificialisation « nette » à compter de 2031, l'évaluation de **la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers depuis 2021 n'est, elle, pas comptabilisée en logique « nette »**. Cela a un effet désincitatif à la renaturation, puisque les espaces rendus à la nature ne seront pas décomptés.

La MCC propose...

de prendre en compte dès 2021 les efforts de renaturation menés par le bloc communal.

FAVORISER LA DENSIFICATION ET PROTÉGER LES ESPACES VERTS

La nomenclature proposée par le Gouvernement regarde les parcs, jardins et autres espaces végétalisés des zones urbaines comme artificialisés. Cela ne reflète pas la réalité de ces terrains et de leur rôle pour la nature en ville et la lutte contre les îlots de chaleur. En outre, cela donne des incitations à supprimer ces espaces au bénéfice d'une emprise bâtie maximale.

La MCC propose...

de comptabiliser les parcs et jardins comme surfaces non artificialisées, mais de permettre aux communes et EPCI de délimiter des **périmètres de densification** dans lesquels la construction sur ces espaces ne sera pas considérée comme de l'artificialisation. Cela donnera aux collectivités la possibilité de piloter une densification intelligente et maîtrisée, tout en protégeant les espaces verts et le cadre de vie.

POUR EN SAVOIR +

- [La proposition de loi de la mission conjointe de contrôle](#)
- [Synthèse « Zéro artificialisation nette : consultation des élus locaux »](#)
- [Rapport d'information de Jean-Baptiste Blanc, Anne-Catherine Loisier et Christian Redon-Sarrazy fait au nom de la commission des affaires économiques « L'objectif ZAN à l'épreuve des territoires », déposé le 12 mai 2021](#)
- [Rapport d'information de Jean-Baptiste Blanc, fait au nom de la commission des finances « Les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette », déposé le 29 juin 2022](#)



Valérie Létard
Présidente
Sénateur
du Nord
(Union Centriste)



Jean-Baptiste Blanc
Rapporteur
Sénateur
du Vaucluse
(Les Républicains)

MISSION CONJOINTE DE CONTRÔLE
RELATIVE À LA MISE EN APPLICATION
DU « ZÉRO ARTIFICIALISATION
NETTE » (ZAN)

http://www.senat.fr/commission/mcc_zan.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

