

...les travaux du groupe de suivi sur la stratégie de réduction de l'artificialisation des sols

METTRE EN ŒUVRE LES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS À DROIT CONSTANT : LA QUADRATURE DU CERCLE ?

Face aux inquiétudes et difficultés persistantes dans la mise en œuvre et la déclinaison territoriale de la trajectoire de réduction du rythme de l'artificialisation des sols fixée par la loi Climat-résilience d'août 2021, le Sénat a constitué, en février 2024, un **groupe de suivi des dispositions législatives et réglementaires relatives à la stratégie de réduction de l'artificialisation des sols**, commun aux commissions des affaires économiques, de l'aménagement du territoire et du développement durable et des finances. Cette structure transpartisane, composée de 18 membres, est présidée par M. Guislain Cambier et M. Jean-Baptiste Blanc en est le rapporteur.

De mars à juillet 2024, ses membres ont entendu **plus de 70 acteurs** qui « font le ZAN » (élus locaux, représentants de l'État et de ses opérateurs, acteurs économiques et associatifs, urbanistes, universitaires...), au cours d'une dizaine d'auditions et tables rondes. Ces auditions ont été complétées par des entretiens bilatéraux menés par le président et le rapporteur, au Sénat ou lors de déplacements sur le terrain, ainsi que par de nombreuses contributions écrites. Les élus locaux ont également été invités à partager leurs analyses et leurs besoins *via* une [consultation en ligne](#) en mai 2024 sur le site internet du Sénat.



Au terme de ce cycle d'auditions dont l'ambition était d'être à l'écoute des élus locaux et des acteurs, le groupe de suivi a souhaité présenter un bilan de ses travaux et des informations qu'il a recueillies auprès de ceux qui « font le ZAN ». Ces derniers ont mis en évidence un large consensus autour de la nécessité de sobriété foncière mais également la persistance de difficultés concrètes et de **blocages, dont la levée ne paraît pas, à ce stade, pouvoir se faire autrement que par des évolutions législatives et réglementaires.**

Dès le printemps 2024, le groupe de suivi avait fait le choix d'une méthode pragmatique pour corriger les effets pervers d'une mise en œuvre non raisonnée et insuffisamment territorialisée de la trajectoire foncière définie en 2021 : **proposer, par amendements dans les textes en discussion au Parlement, des évolutions ciblées** des règles relatives à l'artificialisation des sols, afin d'éviter que ces dernières ne pénalisent excessivement **l'industrie, l'agriculture et le logement social**. La dissolution de l'Assemblée nationale intervenue en juin 2024 ayant rendu incertain l'avenir de ces textes, **de nouveaux vecteurs législatifs devront être trouvés** pour sécuriser ces avancées, qui devront être complétées par **des évolutions plus structurelles** pour renforcer la viabilité et l'acceptabilité de la stratégie nationale de réduction de l'artificialisation.

1. LE CONSTAT : LA LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS, UNE POLITIQUE À LA FINALITÉ CONSENSUELLE, MAIS DONT LA MISE EN ŒUVRE CONTINUE D'INQUIÉTER

A. UN CONSENSUS SUR L'OBJECTIF DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE, MAIS PAS SUR LA MÉTHODE

1. Une large adhésion des élus au principe de sobriété foncière, y compris sur leur propre territoire

Le constat qui a présidé à l'établissement d'objectifs ambitieux de réduction de l'artificialisation des sols dans la loi Climat-résilience demeure valable : **la France continue de perdre chaque année plus de 20 000 hectares d'espaces agricoles, naturels et forestiers (Enaf)** ; alors que la construction de logements constitue le premier facteur d'artificialisation des sols, cette dernière a augmenté, ces dernières décennies, **presque quatre fois plus vite que la population**¹.

Cette artificialisation génère des effets négatifs sur la biodiversité (en détruisant des habitats naturels) et sur la capacité de la France à atteindre ses objectifs climatiques (les sols fonctionnels, forêts et prairies étant des puits de carbone naturels). Si un tel rythme d'artificialisation se poursuit, il menace en outre d'**obérer notre souveraineté alimentaire**.

Face à l'urgence de préserver des sols remplissant de nombreux services écosystémiques, tous les acteurs interrogés dans le cadre des travaux du groupe de suivi se sont déclarés **favorables à une sobriété foncière accrue**, et ont souligné avec satisfaction les efforts déjà réalisés. Selon une enquête de la Fédération nationale des SCoT, **plus des deux tiers des intercommunalités et des SCoT souscrivent ainsi au principe de sobriété foncière - y compris sur leur propre territoire - et reconnaissent en conséquence la nécessité de changer de modèles d'aménagement** pour répondre aux grands défis climatiques, écologiques et sociétaux².

De fait, **les objectifs généraux de sobriété foncière** introduits par la loi « SRU » de 2000³, et progressivement intégrés au code de l'urbanisme - notamment par la loi « Élan » de 2018⁴, qui a inscrit l'objectif de lutte contre l'étalement urbain dans ses principes généraux, **sont bien intégrés par les élus, qui déclarent d'ailleurs souhaiter promouvoir, dans cette optique, de nouvelles formes de construction plus sobres** et respectueuses des enjeux d'adaptation au changement climatique et de protection de la biodiversité⁵.

2. Des modalités de fixation des objectifs de réduction de l'artificialisation trop rigides qui échouent à prendre en compte les réalités territoriales

⇒ L'article 191 de la loi Climat-résilience a fixé des objectifs très ambitieux de **réduction de l'artificialisation des sols** (« zéro artificialisation nette » en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié du rythme d'artificialisation sur la période 2021-2031 par rapport à la décennie 2011-2021). Ces objectifs, directement inspirés des propositions de la Convention citoyenne pour le climat (CCC), ont malheureusement été **fixés sans véritable étude d'impact**.

La France est d'ailleurs **le seul pays de l'Union européenne à avoir fixé dans la loi de tels objectifs chiffrés de réduction de l'artificialisation**, et ce alors même que son taux d'artificialisation est très inférieur à celui de l'Allemagne ou du Royaume-Uni, et comparable à celui de l'Italie⁶.

⇒ Ces objectifs ont d'une part été déterminés de façon arithmétique, **sans aucune prise en compte des réalités et dynamiques locales**. Le raisonnement selon lequel l'artificialisation constatée pendant la décennie 2011-2021 permettrait de refléter les dynamiques à l'œuvre dans les territoires et pourrait sur ce fondement être arbitrairement

¹ Étude d'impact de la loi Climat-résilience, p. 412.

² Étude de la Fédération nationale des SCoT (FedeScot), mars-avril 2024.

³ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

⁴ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique.

⁵ AMF, *Enquête nationale Mise en œuvre du Zéro artificialisation nette. Des élus désorientés par la méthode qui demandent plus de cohérence pour atteindre l'objectif*, juillet 2024, p. 6.

⁶ Sénat, *Les politiques de réduction de l'artificialisation des sols*, Étude de législation comparée n° 325, septembre 2023.

réduite de moitié, est doublement fautif. Au niveau local d'abord, il ne permet pas de prendre en compte les problématiques et contraintes locales. **Les spécificités des territoires ruraux, des communes littorales ou de montagne**, ont ainsi été **ignorées**, et **les communes vertueuses**, qui avaient déjà volontairement réduit leur consommation d'espace avant 2021, ont été **lourdement pénalisées**. **Cette injustice doit être corrigée**.

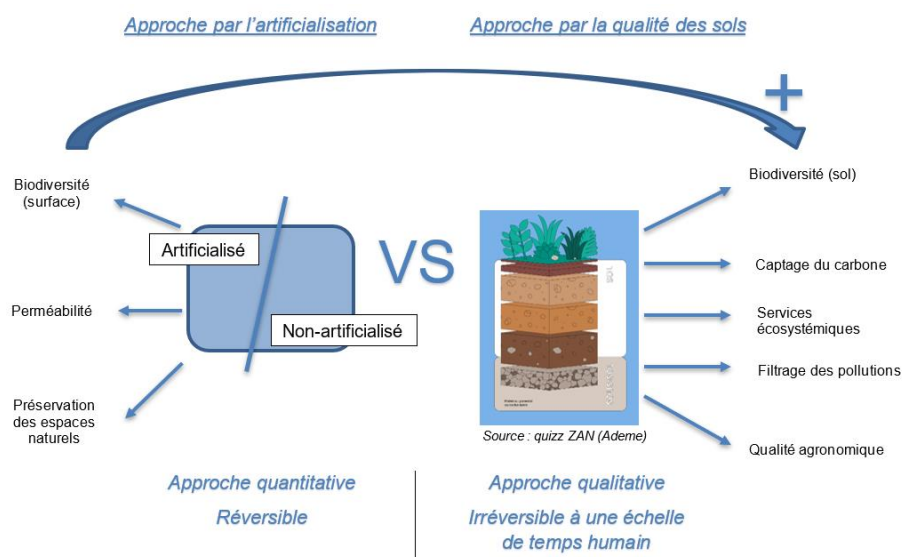
D'autre part, **déterminer une enveloppe globale d'artificialisation pour l'avenir, uniquement par référence aux dynamiques passées, ne permet pas de répondre aux besoins** objectifs de foncier induits par le volontarisme d'élus dont les efforts ont permis par exemple, d'implanter sur leur territoire une usine ou d'attirer de nouveaux habitants. Ce constat vaut aussi bien au niveau local qu'au niveau national, les politiques publiques en faveur de la réindustrialisation et du développement des énergies renouvelables accroissant par définition le besoin de foncier dans des proportions difficiles à anticiper avant 2021.

Le résultat de ce calcul technocratique et « au doigt mouillé » est sans appel : 60 % des élus estiment qu'en raison du « ZAN », ils ne disposeront pas de suffisamment de foncier pour répondre aux besoins de leur territoire, en particulier (plus de la moitié) pour la réalisation des projets économiques¹.

Cette **lacune avait été identifiée dès l'origine par le Sénat**, qui est parvenu à la corriger en partie dans le cadre de la [loi du 20 juillet 2023](#) en introduisant notamment une garantie de développement communal de 1 hectare et des dispositions spécifiques en faveur des communes littorales, et à ses décrets d'application qui, sur la demande insistante du Sénat, ont complété les critères de territorialisation des enveloppes d'artificialisation devant être obligatoirement pris en compte à l'échelle régionale, pour tenir compte des efforts de réduction déjà réalisés, des enjeux de revitalisation et des particularités géographiques locales, ainsi que des enjeux de maintien et de développement des activités agricoles. Toutefois, ces critères sont peu coercitifs et de fait, **75 % des élus ayant participé à la consultation en ligne organisée par le groupe de suivi estiment qu'ils ne sont pas correctement pris en compte** dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) en cours d'élaboration.

Pour le groupe de suivi, **le principe même de la fixation d'un objectif à l'échelon national, décliné ensuite territorialement de manière descendante**, pose difficulté.

⇒ Le groupe de suivi relève une autre incohérence dommageable à l'atteinte de l'objectif de préservation de la qualité des sols, à savoir **l'approche binaire et donc sans nuance retenue par la loi Climat-résilience, et à sa suite le décret « Nomenclature »** du 27 novembre 2023, **entre surfaces artificialisées et surfaces non artificialisées**. Cette approche réductrice ne permet pas de prendre en compte la diversité des qualités et des propriétés des sols et, partant, leur capacité à rendre des services écosystémiques et leurs potentiels agronomiques.



Source : groupe de suivi sur l'artificialisation des sols du Sénat

¹ Étude de la FedeScot précitée.

Lorsqu'on sait qu'il faut au moins 200 ans (et jusqu'à plusieurs milliers d'années) pour former un centimètre de sol¹, on mesure à quel point **la notion de « désartificialisation » est trompeuse**, laissant penser à tort que la destruction et la dégradation des sols induites par leur artificialisation est réversible : un sol désartificialisé recouvrera certes sa perméabilité et apportera à nouveau des bénéfices pour la biodiversité, mais ne retrouvera ses qualités agronomiques et écologiques qu'au terme d'un très long processus.

Bien que l'approche par la qualité des sols implique une appréhension complexe et dynamique des sols en tant que milieux, nécessitant en particulier la mise en place de nouvelles méthodologies robustes pour diagnostiquer leur état, **il n'apparaît pas souhaitable de persévérer dans une approche éloignée de la réalité pédologique selon laquelle tous les sols se valent**. C'est d'ailleurs l'angle retenu par la future directive européenne sur la santé des sols², qui prolonge et approfondit la première stratégie en faveur des sols de l'Union européenne de 2006, dont l'adoption conduira à sa transposition en droit national ces prochaines années. À terme, **on pourrait même imaginer qu'un meilleur ciblage de la protection des terres permette de desserrer la contrainte surfacique du « ZAN »**, au profit d'une consommation d'espaces dont la conservation apparaîtrait moins prioritaire au regard de leur potentiel écologique, pour un bilan environnemental équivalent.

⇒ De manière plus générale, le groupe de suivi déplore que la stratégie de réduction de l'artificialisation ait été élaborée « en silo », ce qui s'illustre notamment par son insuffisante articulation **avec les autres objectifs environnementaux et climatiques de la France**. Si la préservation des sols permet de maintenir leur potentiel de séquestration de carbone, mais aussi de réduire substantiellement les émissions de gaz à effet de serre induites par le secteur de la construction en encourageant les requalifications de bâtiments existant, **mettre en œuvre trop rigoureusement et sans discernement cette stratégie constituerait sans aucun doute un frein à la réalisation d'autres politiques publiques de décarbonation et de préservation de l'environnement**, comme le déploiement d'industries « vertes », d'infrastructures de production ou de transport d'énergies renouvelables ou encore le développement de modes de transports décarbonés.

Les souplesses et aménagements prévus dans les textes en vigueur (exemption, dans certaines configurations, pour la production d'énergie photovoltaïque, possibilité de mutualiser à l'échelle nationale les surfaces artificialisées nécessaires aux projets industriels d'intérêt majeur pour la transition écologique ou appartenant aux secteurs des technologies favorables au développement durable, etc.) sont **manifestement insuffisants**. Si les grands projets (*gigafactories*, Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest...) sont de manière générale assez bien identifiés, c'est plus rarement le cas pour les **projets de moindre envergure** (petites lignes de chemin de fer, postes électriques de moins de 220 kV, sous-traitants d'industries « vertes »...), pourtant essentiels tant au dynamisme des territoires qu'à l'atteinte de nos engagements nationaux en matière de transition verte.

3. Les premières avancées obtenues par le Sénat plébiscitées

En réponse à tous ces blocages, **les avancées obtenues par le Sénat** via la [loi du 20 juillet 2023](#) (report du calendrier de modification des documents de planification et d'urbanisme, outils de concertation et de gouvernance, mutualisation au niveau national de l'artificialisation induite par les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE), garantie de développement communal d'un hectare, prise en compte du recul du trait de côte, droit de préemption et sursis à statuer, décompte de l'artificialisation en net dès 2021) sont **unaniment saluées** et plébiscitées par les élus locaux et les acteurs - même si certaines pourraient encore être approfondies ou retravaillées. La version finale de la loi du 20 juillet 2023 s'éloigne en effet significativement, sur certains points, de l'intention première du Sénat, du fait de la nécessité de composer avec une Assemblée nationale plus rétive à procéder à des aménagements de la loi Climat-résilience. Comme attendu, ces concessions faites par le Sénat ont aujourd'hui des effets délétères.

Le groupe de suivi constate notamment que l'élaboration de la liste des PENE entre l'État et les régions n'a pas toujours répondu aux standards de concertation et de transparence qui pouvaient être attendus dans le cadre d'un dialogue territorial primordial pour l'acceptabilité politique et sociale du « ZAN ». La liste finale des projets figurant dans l'arrêté fait ainsi

¹ Fresque du sol.

² Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols), COM(2023) 416 final.

l'impasse sur plusieurs projets pourtant structurants, tant pour les territoires concernés qu'au niveau national.

La consultation en ligne des élus locaux menée par le groupe de suivi a en outre montré que **les nouveaux outils d'urbanisme créés par cette loi « ZAN 2 »** demeuraient **mal connus des élus**, plus de la moitié des répondants n'ayant, par exemple, pas connaissance du sursis à statuer ou du droit de préemption « ZAN », ce qui freine leur capacité à faire échec aux dynamiques locales obérant l'atteinte de la trajectoire foncière qu'ils ont définie.

B. DES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE PERSISTANTES

1. Une loi difficilement intelligible, dont les paramètres ont tardé à être explicités

⇒ Le groupe de suivi n'a cessé de recueillir des témoignages des difficultés éprouvées par les élus locaux à comprendre et s'approprier les obligations nouvelles qui leur incombent en matière de réduction de l'artificialisation des sols et le rôle respectif des différentes strates de collectivités territoriales. **Les nouvelles définitions et métriques introduites par la loi Climat-résilience d'août 2021 nécessitaient un accompagnement pédagogique qui a fait cruellement défaut, des explicitations** et des « modes d'emploi » que l'État a tardé à mettre à leur disposition, **alors même que la période de référence** pour atteindre le premier objectif de réduction de moitié de l'artificialisation d'ici 2031 **a débuté dès la promulgation de la loi, en août 2021.**

Les **retards dans la publication des décrets d'application de la loi Climat-résilience** n'ont en outre **pas permis aux collectivités** de s'approprier leur contenu suffisamment en amont des prises de décision concernant la territorialisation des enveloppes d'artificialisation, ni **de développer une véritable stratégie de développement et d'aménagement du territoire** tenant compte de ces nouveaux paramètres.

La publication en novembre 2023 de la seconde version du décret précisant les éléments de territorialisation des enveloppes d'artificialisation à prendre en compte au niveau régional a par exemple rendu nulle et non avenue une partie des discussions et réflexions engagées préalablement, ce qui a naturellement été source d'incompréhension et d'amertume pour de nombreux élus locaux.

Le Gouvernement n'a pas « corrigé le tir » pour les textes d'application de la loi « ZAN 2 » : alors que cette dernière a été votée en juillet 2023, l'arrêté fixant **la liste des PENE qui ne seront pas imputés à l'enveloppe d'artificialisation régionale n'a été publiée qu'en juin 2024, à peine six mois avant la date limite** de modification des Sradet, fixée en novembre 2024...

Ces retards ont en outre **fragilisé la qualité du dialogue avec les élus locaux**, dont certains ont eu l'impression de se voir imposer des contraintes nouvelles au dernier moment, de manière très descendante.

Plus fondamentalement, le groupe de suivi relève de **réelles lacunes de compréhension de certains concepts clefs** pour la mise en œuvre de la stratégie de réduction de l'artificialisation. **Plus des deux tiers des élus** ayant participé à la consultation en ligne organisée par le groupe de suivi ont ainsi indiqué éprouver des **difficultés à déterminer** quelles opérations seraient classées comme consommatrices d'Enaf. De même, plus des deux tiers des répondants n'ont pas connaissance du passage, prévu par la loi Climat-résilience, d'une comptabilisation en consommation d'Enaf à une comptabilisation en artificialisation réelle à compter de 2031.

« Une loi bien écrite n'a pas besoin de 160 pages d'explication de texte. »¹

Une démarche pédagogique et uniforme de la part des services de l'État est également attendue concernant les **conditions d'application de la garantie de développement communal** (notamment dans les régions et SCoT comportant beaucoup de communes bénéficiaires), ainsi que les modalités de **mise en œuvre des politiques de réduction de l'artificialisation pour les communes dépourvues de document d'urbanisme**, soumises de ce fait au règlement national d'urbanisme (RNU).

¹ Contribution d'élu local aux travaux du groupe de suivi.

Là encore, cette complexité nourrit le sentiment d'une réforme technocratique, imposée verticalement en méconnaissance des réalités de terrain.

2. Un accompagnement défaillant des collectivités par l'État

⇒ Le groupe de suivi prend **acte des efforts de pédagogie** déployés par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), et relayés par les services déconcentrés de l'État (circulaire du 31 janvier 2024, guide et fascicules explicatifs détaillés à destination des élus et des techniciens, déploiement d'une offre de formation en ligne et en présentiel, y compris à l'utilisation de l'outil OCS GE¹...).

Il constate néanmoins que **l'application de la réforme et la compréhension de ses concepts clés par les services déconcentrés de l'État demeurent très hétérogène**, nourrissant chez les élus défiance et inquiétude quant à leur capacité à atteindre les objectifs fixés par la loi.

De même, **l'accès des collectivités à leurs propres données de consommation demeure insatisfaisant**, des écarts de comptabilisation très significatifs étant fréquemment observés entre les données locales, quand elles existent, et les données fournies par l'État (outils MonDiagArtif et Observatoire de l'artificialisation).

⇒ De manière plus générale, de nombreux élus ont fait part aux membres du groupe de suivi de **l'absence regrettable de dialogue avec les services de l'État**. En dépit de la circulaire du 31 janvier 2024, plus de 80 % d'entre eux ne constatent aucune inflexion concrète sur le terrain, et plus de 90 % ne connaissent pas le référent « ZAN » nommé par l'État dans leur département².

Le groupe de suivi déplore également les cas de **zèle manifestement excessif des services de l'État qui lui ont été rapportés, dans l'évaluation du rapport de compatibilité entre les plans locaux d'urbanisme (PLU(i)) et les schémas de cohérence territoriale (SCoT), sur le fondement d'une prise en compte anticipée des objectifs « ZAN »**, en minorant exagérément les prévisions de croissance démographique et en déconsidérant les efforts des collectivités pour attirer activités et nouveaux habitants. Une telle attitude est extrêmement décourageante pour les élus, confrontés à des injonctions contradictoires : faire vivre leurs territoires et cesser toute artificialisation au motif de leur dynamisme insuffisant lors de la décennie passée.

Un approfondissement du dialogue est absolument nécessaire pour assurer l'acceptabilité de la politique de réduction de l'artificialisation des sols, non seulement auprès des élus, mais aussi auprès du grand public : il est essentiel que les élus comme l'administration soient en mesure d'expliquer cette politique, faute de quoi le « ZAN » pourrait conduire à une crise analogue à celle des « gilets jaunes ».

⇒ Le groupe de suivi appelle les pouvoirs publics à mettre fin au **manque persistant d'appréhension et de compréhension par les services de l'État des réalités locales**, ainsi qu'au déficit d'anticipation des besoins des territoires. Les services de l'État ne semblent raisonner que par projection des dynamiques démographiques et économiques passées, sans prendre en compte les recompositions territoriales à l'œuvre, à différentes échelles, ni anticiper les effets de politiques d'attractivité volontaristes tant au niveau national (efforts en faveur de la réindustrialisation par exemple) qu'au niveau local. Ce phénomène est aggravé par le fait que, dans plusieurs territoires, les élus interrogés ont fait état d'une « distribution » des enveloppes d'artificialisation aux collectivités locales par les services déconcentrés de l'État, en flagrante contradiction avec le processus de territorialisation en cours au niveau régional.

Au niveau national également, **l'État refuse de jouer son rôle d'aménageur et de stratège en participant à l'effort de rééquilibrage du territoire national**, alors qu'une mise en œuvre raisonnée des objectifs de protection des sols pourrait devenir un atout pour de nombreux territoires en déprise, peu attractifs ou riches en friches.

⇒ Enfin, malgré le travail d'accompagnement de qualité effectué par les différents opérateurs de l'État (Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), Cerema, Banque des territoires...), **le soutien en ingénierie fourni n'est pas à la hauteur des enjeux, obligeant trop souvent les collectivités à recourir à de coûteux services de conseil privés. L'ANCT**, dont la vocation est précisément d'accompagner les collectivités dépourvues

¹ Occupation du sol à grande échelle.

² Résultats de la consultation en ligne des élus locaux menée en mai 2024 par le groupe de suivi.

d'ingénierie, **n'a manifestement pas les moyens humains et financiers** pour se mettre au service de l'ensemble des collectivités, qui tirent pourtant les plus grands bénéfices de l'appui de ses services.

2. LA FEUILLE DE ROUTE : SOUTENIR VÉRITABLEMENT LES COLLECTIVITÉS FACE À L'IMMINENCE DE L'ÉCHÉANCE 2031, RENDRE COMPATIBLE LA STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE L'ARTIFICIALISATION AVEC LES GRANDS DÉFIS ÉCOLOGIQUES, ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

Quoique critique vis-à-vis de la politique de réduction de l'artificialisation des sols telle qu'initiée et promue par le Gouvernement, le groupe de suivi relève également un **profond besoin de stabilité normative à long terme**, tant de la part des élus que des professionnels de l'aménagement et des acteurs économiques, qui ont déjà consenti des efforts considérables pour répondre aux nombreuses prescriptions de la loi Climat-résilience.

En conséquence, il propose **une action en deux temps**, visant :

- pour la période 2021-2031, à renforcer l'accompagnement des collectivités en financement et en ingénierie et à opérer des modifications ciblées pour répondre aux grandes priorités nationales ;
- pour la période postérieure à 2031, à **dessiner une trajectoire de réduction de l'artificialisation et des modalités de mise en œuvre soutenables**, élaborées depuis les territoires (approche « *bottom-up* »).

A. POUR 2021-2031 : OUTILLER LES COLLECTIVITÉS POUR LUTTER CONTRE L'ARTIFICIALISATION TOUT EN RÉPONDANT À L'URGENCE DE LA CRISE DU LOGEMENT ET DE LA RÉINDUSTRIALISATION (T4 2024)

1. Engager l'État et ses opérateurs à passer des incantations aux actes

Le nouveau contexte politique et social actuel, depuis les élections législatives anticipées, démontre un profond sentiment d'abandon chez nombre de nos concitoyens, le groupe de suivi invite, plus que jamais, les services de l'État à mettre en accord leurs actes avec les paroles, en :

- garantissant **une véritable souplesse dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre l'artificialisation**, notamment par le biais d'une **application systématique de la tolérance de 20 % de dépassement de l'enveloppe d'artificialisation** mentionnée dans la circulaire ministérielle du 31 janvier 2024, lors du contrôle de légalité des documents d'urbanisme¹.

L'ensemble des maires et présidents d'EPCI devront être **informés officiellement de cette possibilité et de son opposabilité** aux services préfectoraux ;

- invitant les services déconcentrés en charge de l'urbanisme et de l'aménagement à compléter leurs actions de formation à destination des élus par un **accompagnement sur mesure sur le terrain**, qui prenne en compte les difficultés concrètes auxquelles sont confrontés les élus et aménageurs.

Cela pourrait par exemple prendre la forme d'un **guichet unique** auquel pourraient s'adresser les élus pour obtenir, dans un délai raisonnable, **des informations précises et circonstanciées** permettant d'éclairer les problèmes touchant à l'artificialisation des sols auxquels ils sont confrontés à l'occasion de la modification de leur document d'urbanisme, mais aussi de toute opération d'aménagement. Les « référents ZAN » nommés au sein des préfectures pourraient devenir, par une meilleure identification, les points de contact privilégiés pour bénéficier de ce service d'accompagnement dédié. Le recensement des questions les plus courantes et la mise à disposition de « foires aux questions » (FAQ) librement

¹ Cette marge de tolérance doit s'appliquer, aux termes de la circulaire, lorsque des cibles territorialisées d'artificialisation sont fixées dans le fascicule du Sradet (rapport de compatibilité). Si tel n'est pas le cas, elle doit trouver à s'appliquer *a fortiori* aux objectifs inscrits dans le rapport, conformément au rapport de prise en compte.

accessibles ne sauraient en effet suffire. La charge de la complexité ne saurait reposer uniquement sur les élus locaux : l'État doit prendre la part qui lui revient au titre des stratégies qu'il élabore et défend. Le groupe de suivi estime aussi qu'afin d'éviter le risque d'interprétations divergentes, une « FAQ » unique devrait être élaborée au niveau national, pour former une doctrine harmonisée sur la mise en œuvre des textes législatifs et réglementaires en vigueur.

2. Réduire le coût de la sobriété foncière

Depuis l'examen de la loi Climat-résilience d'août 2021, le Sénat fait le constat de **l'absence persistante de réflexion sur le financement de la stratégie de réduction de l'artificialisation des sols et sur les effets pervers de la fiscalité locale, par essence artificialisante**. Alors que la mobilisation des friches et la requalification des bâtiments existants et, de manière plus générale, la densification, **conduisent à des coûts** de construction **supérieurs aux projets reposant sur de l'artificialisation nouvelle, aucune étude fiable ne permet actuellement de quantifier ces surcoûts ni, a fortiori, d'élaborer les mécanismes idoines d'incitation à la réduction de l'artificialisation** pour l'ensemble des parties prenantes (collectivités, aménageurs, particuliers...). Or, pour ne pas inciter les collectivités territoriales à la consommation de nouveaux espaces, il faut impérativement que le coût d'artificialisation d'un sol naturel soit plus élevé que le coût de recyclage d'un sol déjà « artificialisé », ce qui est très loin d'être le cas actuellement.

Prenant acte de ce paradoxe, **la commission des finances du Sénat a lancé une [mission d'information relative au financement du « zéro artificialisation nette »](#)**, dont les conclusions seront publiées dans les prochaines semaines et pourraient être traduites dans le prochain projet de loi de finances. Le groupe de suivi s'appuiera naturellement sur ces initiatives pour neutraliser les puissants effets pervers de la fiscalité locale.

3. Lever temporairement et de manière ciblée la contrainte « ZAN » pour faire face à l'urgence de la crise du logement et de la crise climatique

Au printemps 2024, le groupe de suivi a proposé dans les textes en discussion au Sénat¹ des **modifications ciblées de la réglementation relative à l'artificialisation des sols**, visant à **éviter que cette dernière n'entre en contradiction avec d'autres politiques publiques** stratégiques, telles que celles relatives à la transition écologique, à la [réindustrialisation](#) ou à l'accès au [logement](#).

Il s'agissait, d'une part, d'**exempter du décompte de l'artificialisation, jusqu'en 2031, l'emprise foncière de l'ensemble des implantations industrielles**, afin d'accompagner le mouvement de relocalisation et de reconquête de la souveraineté industrielle. Cette mesure aurait d'ailleurs principalement bénéficié aux activités industrielles « vertes », contribuant à l'atteinte de nos objectifs climatiques, compte tenu du ciblage sur ces industries des autres mécanismes d'attractivité mis en œuvre au niveau national. Cet ajustement est d'autant moins préjudiciable à l'atteinte de l'objectif final d'absence d'artificialisation à l'horizon 2050 que **les implantations industrielles ne représentent qu'une part marginale des surfaces nouvellement artificialisées (4 %)**.

D'autre part, le groupe de suivi a proposé d'**exclure temporairement (jusqu'en 2031) du décompte de l'artificialisation des sols, sous certaines conditions, les constructions nouvelles de logements sociaux**, pour les communes faisant face à la rareté du foncier.

Sans certitude, à ce stade, quant à la reprise de ces textes par le nouveau Gouvernement, le groupe de suivi plaide donc pour que ces mesures soient réintroduites dans le prochain véhicule législatif pertinent, et formulera des propositions en ce sens.

¹ [Projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables](#) (texte n° 573 (2023-2024), déposé au Sénat le 6 mai 2024) et [projet de loi de simplification de la vie économique](#) (texte n° 550 (2023-2024), déposé au Sénat le 24 avril 2024).

B. POUR L'APRÈS-2031 : RENDRE LA STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION COMPATIBLE AVEC LES ENJEUX CLIMATIQUES, SOCIÉTAUX ET DE SOUVERAINETÉ (T1 2025)

1. Les évolutions nécessaires dont le calibrage doit être affiné

- **Le mode de comptabilisation de l'artificialisation (Enaf/artificialisation réelle)**

Avant la loi Climat-résilience d'août 2021, c'était la **consommation d'Enaf** qui faisait office d'indicateur de mesure de l'artificialisation des sols. Le Gouvernement considérant cette définition imparfaite¹, l'article 192 de la **loi Climat-résilience a créé une définition légale de l'artificialisation des sols**, désormais entendue comme « *l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol [...] ainsi que de son potentiel agronomique* » (la comptabilisation en Enaf étant néanmoins conservée, à titre transitoire, pour la décennie 2021-2031). Sur cette base, **le caractère artificialisé ou non d'un sol pourra être déterminé automatiquement grâce à l'intelligence artificielle**, à partir de la base de données de description de l'occupation du sol OCS GE, développée par le ministère de la transition écologique et l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN). Cet outil devrait être opérationnel pour tout le territoire à compter de 2025.

Pour le groupe de suivi, cette approche soulève **plusieurs difficultés majeures**.

Premièrement, **le changement de mode de comptabilisation de l'artificialisation génère de graves incertitudes parmi les élus, en particulier pour l'élaboration des nouveaux documents d'urbanisme** - ce problème a été relevé par plus de 80 % des répondants à la consultation en ligne organisée par le groupe de suivi -, qui devront prendre en compte deux métriques dont le suivi ne conduit pas aux mêmes résultats en termes d'artificialisation.

Deuxièmement, **la comptabilisation en artificialisation réelle ne permet pas aux collectivités de piloter l'artificialisation et de suivre en temps réel son avancée sur leur territoire** : alors qu'il est relativement aisé d'ajouter ou soustraire des surfaces de parcelles (classées nominale en Enaf ou non Enaf), le calcul de l'artificialisation au réel nécessiterait des mesures sur le terrain ou des retraitements complexes d'images aériennes ou satellitaires loin d'être à la portée d'une commune ne disposant pas d'expertise en système d'information géographique. Cette **complexité est accrue par les seuils d'observations de l'artificialisation** fixés par le décret « Nomenclature » de novembre 2023, qui oblige à ne prendre en compte que les bâtiments de 50 m² ou plus et, pour les autres types de surfaces, les ensembles contigus de 2 500 m² ou plus.

La notion de contiguïté implique d'ailleurs que, **contrairement à l'objectif de simplification et de clarification initialement affiché par le Gouvernement**², au moment de l'examen de la loi Climat-résilience, une même opération artificialisante ou désartificialisante située en-deçà de ces seuils peut être comptabilisée ou non comme de l'artificialisation ou de la désartificialisation, selon la nature des surfaces voisines. Contrairement aux arguments défendus par le ministère de la transition écologique, **l'outil OCS GE ne mesure en aucun cas l'artificialisation réelle, mais une approximation** jugée acceptable, sur la base de conventions préétablies, **tout comme le fait la comptabilisation de la consommation d'Enaf**.

Troisièmement, le maintien de la comptabilisation en Enaf aurait l'avantage - comme c'est du reste le cas actuellement - de **ne pas comptabiliser l'artificialisation des bâtiments agricoles (la présence, le projet de création ou la création de bâtiments agricoles sur une parcelle n'affectant pas sa qualité d'Enaf)**, levant ainsi le risque de leur voir préférer l'utilisation du foncier pour la construction de logements ou d'autres activités économiques, fiscalement plus rémunératrices ou mieux acceptées par les riverains. En effet, **la lutte contre l'artificialisation des sols n'a de sens que si elle permet le maintien effectif d'activités agricoles** sur les terrains préservés et assure la souveraineté agricole de notre pays.

Le maintien de la comptabilisation en Enaf au-delà de 2031 devra toutefois être assorti d'un **minutieux travail de correction des écarts observés entre les fichiers fonciers locaux et les données fiscales** à partir desquelles sont élaborées les bases du Cerema. La quasi-totalité des élus locaux interrogés ont en effet fait état d'importantes divergences.

¹ Étude d'impact de la loi Climat-résilience, p. 414.

² *Ibid.*

• **Les critères de territorialisation précisés dans la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales sont diversement mis en œuvre**, l'ultime recours, pour les collectivités s'estimant lésées, demeurant le contentieux, procédure lourde, coûteuse et incertaine.

Le groupe de suivi entend donc centrer sa réflexion, dans les prochains mois, sur la manière :

- de **mieux prendre en compte les spécificités des territoires** à besoins et contraintes particuliers, notamment les territoires ruraux, de montagne ou littoraux, ou soumis à des risques naturels, ou bien dans lesquels la protection de tout ou partie du bâti au titre du code du patrimoine limite fortement la possibilité de recourir à la renaturation. Il pourrait notamment être envisagé d'**inclure dans la loi des mécanismes de surcote de droit**, sur le modèle de la garantie de développement communal. Ce mécanisme de surcote pourrait notamment valoriser les projets contribuant au rééquilibrage ou au désenclavement territorial, à différentes échelles. Le cas échéant, le calibrage de ces mécanismes devra soigneusement éviter tout effet de bord préjudiciable à leur mise en œuvre et à leur acceptabilité par les autres collectivités ;
- d'introduire des **nouveaux critères de territorialisation ou des modalités d'application différenciée des objectifs de réduction de l'artificialisation**, qui pourraient tenir compte par exemple des différentiels de densité ou des dynamiques de peuplement et d'activité sur la période très récente, ainsi que de besoins dûment justifiés par les territoires, notamment en termes de logement.

Pour l'heure, le groupe de suivi estime que la seule manière de prendre réellement en compte les besoins des territoires, serait de **substituer à la logique de mise en œuvre centralisatrice et surplombante actuellement à l'œuvre une démarche ascendante, en invitant chaque collectivité à planifier son développement territorial « sous contrainte ZAN » en justifiant les besoins en foncier nécessaires à son développement et son dynamisme**, sans enveloppe limitative préétablie. Il s'agirait donc, ainsi que le propose l'AMF dans son étude, de procéder par évaluation préalable des capacités des communes et intercommunalités de contribuer à l'atteinte d'un objectif national, compte tenu de leurs contraintes propres¹. Afin d'éviter une dévastatrice « guerre du ZAN » préjudiciable à la cohérence territoriale, une condition importante serait qu'une consommation significative d'espace, si elle est dûment justifiée, ne pénalise pas la collectivité voisine en grevant sa propre enveloppe d'artificialisation, comme c'est pourtant le cas actuellement.

Plus ponctuellement, le groupe de suivi se penchera sur les **modalités de mutualisation de la garantie de développement communal**, pour laquelle des cas de blocage ont été identifiés. Il pourrait s'agir d'assouplissement ponctuel, à la discrétion des maires des communes bénéficiaires, sans remettre aucunement en cause le principe même de la garantie.

• Le groupe de suivi abordera également la question du développement et du renforcement des **outils d'aménagement et de l'ingénierie en faveur de la sobriété foncière**. S'il apparaît de prime abord que l'enjeu est davantage l'appropriation par les élus et les professionnels de l'aménagement et de la construction des outils existants, le groupe de suivi approfondira sa réflexion quant à l'élaboration de nouveaux outils - étant entendu que certains d'entre eux, comme l'appropriation des biens sans maître et des biens en état d'abandon, réclamée de longue date et de manière récurrente par les élus, se heurtent à l'obstacle de la recevabilité financière des initiatives parlementaires.

2. Des pistes de réforme plus structurantes à expertiser

• **Le calendrier de modification des documents d'urbanisme**

La [loi du 20 juillet 2023](#) a permis d'allonger de neuf mois le délai de modification des Srdet, désormais fixé à novembre 2024. Ce report était indispensable pour permettre aux régions de prendre en compte les différents facteurs de territorialisation et appliquer les dégrèvements.

¹ AMF, *Enquête nationale Mise en œuvre du « Zéro artificialisation nette »*. Des élus désorientés par la méthode qui demandent plus de cohérence pour atteindre l'objectif, juillet 2024, p. 4.

Cette loi a également allongé de six mois le délai de modification des documents d'urbanisme pour y intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation fixés par la loi Climat-résilience, à février 2027 pour les SCoT et février 2028 pour les PLU(i).

Selon l'étude menée par la FedeSCoT précitée, seulement 40 % des SCoT et 27 % des PLU(i) sont en cours de révision, anticipant sur la territorialisation des enveloppes d'artificialisation effectuée dans les documents de rang supérieur - même si selon un récent sondage réalisé par l'AMF, 60 % auraient déjà au moins entamé les travaux préparatoires, sans attendre la publication des documents modifiés¹.

Face à l'inquiétude des élus à l'approche de la date butoir de modification des documents d'urbanisme - renforcée par les réductions d'enveloppes causées arithmétiquement par le mécanisme des PENE et des parts régionales réservées - il convient de s'interroger désormais sur l'opportunité de **repousser** :

- à nouveau **le calendrier de modification des documents d'urbanisme** pour y inclure les objectifs de réduction de l'artificialisation ;
- **ou la période de référence** pour l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation.

Si le sursis à statuer et le droit de préemption « ZAN » introduits par la [loi du 20 juillet 2023](#) ont donné aux élus des outils pour endiguer la « ruée » vers une artificialisation d'aubaine, avant la modification des documents d'urbanisme, le fait que cette dernière interviendra alors qu'il ne subsistera plus que le tiers de la période laissée aux collectivités pour atteindre leurs objectifs décennaux de réduction de l'artificialisation soulève une interrogation : les collectivités dont les documents d'urbanisme n'étaient pas calibrés avant 2021 pour réduire drastiquement l'artificialisation pourront ainsi, malgré elles, se retrouver en situation de dépasser leur enveloppe et d'être pénalisées, alors même qu'elles auraient, dans les faits, très peu artificialisé sur la période 2011-2021.

Pour éviter cet écueil, le groupe de suivi pourrait ainsi recommander de décaler la période de référence, dont la temporalité reste à affiner, afin que les collectivités puissent anticiper et programmer la réduction de l'artificialisation et **élaborer des projets d'aménagement pertinents de ce point de vue, traduits dans leurs documents d'urbanisme**, les Enaf n'étant plus simplement considérés comme des espaces libres à construire.

Des **dispositions transitoires** devraient le cas échéant être prévues **afin d'éviter un phénomène de « ruée vers l'artificialisation »**, avant l'entrée en vigueur de règles plus strictes.

- **Les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE)**

La première liste des PENE, publiée le 9 juin 2024, représente plus de 11 870 hectares, sur les 12 500 hectares disponibles pour le territoire national sur la période 2021-2031. Si l'ensemble de cette surface n'a pas vocation à être artificialisée dans l'année à venir, il demeure probable que ce forfait sera dépassé avant 2031.

Cette enveloppe non limitative apparaît donc largement **une fiction**. Dès lors, ne serait-il pas plus pertinent et plus transparent de **s'interroger à nouveau sur la pertinence d'une exclusion totale du décompte de l'artificialisation des grands projets structurants**, d'envergure nationale ou européenne, **a fortiori ceux dont la réalisation revêt un caractère d'urgence** ? À l'heure où la nécessité de simplifier les procédures est unanimement identifiée comme une attente forte des Français, il devient difficilement défendable que la question de l'artificialisation puisse retarder l'installation d'entreprises, mais aussi d'infrastructures stratégiques ou de services publics : il n'est pas admissible, par exemple, que la construction d'un hôpital, ou même la détermination de sa localisation, soit dépendante au premier chef des enveloppes foncières artificiellement limitées par la loi Climat-résilience d'août 2021.

En outre, le principe même du double filtre de l'éligibilité des projets par rapport à une liste fixée dans la loi, et de l'inscription de chaque projet individuellement sur un arrêté ministériel, est **source de complexité, d'allongement des délais et d'insécurité juridique, pour les collectivités comme pour les porteurs de projets** et rassemble tous les ingrédients d'une compétition malsaine entre les territoires **quant à leur capacité à défendre leur cause**

¹ AMF, enquête précitée, p. 5.

après des administrations centrales. Une simplification de ce mécanisme doit être envisagée.

- **Le « ZAN », un leurre ?**

Plus fondamentalement, le groupe de suivi entend **s'interroger sur les objectifs et la trajectoire pour la période postérieure à 2031**. La loi Climat-résilience pose en effet un objectif extrêmement ambitieux de « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2050, mais sans déterminer de trajectoire de réduction de l'artificialisation après 2031. En instaurant une trajectoire trentenaire mal calibrée et impossible à tenir à fiscalité constante, cette mesure défendue par la Convention citoyenne pour le climat, qui a rendu ses travaux en juin 2020 constitue en réalité un « cadeau empoisonné » pour le législateur, les élus locaux et l'ensemble des acteurs de l'urbanisme.

S'agissant de la nécessité de prendre en compte la qualité des sols, **le « ZAN »** semble n'être en réalité qu'un **sigle vide de sens, impropre à protéger réellement nos sols, et notamment leurs qualités agronomiques et écologiques** : si tel est réellement l'objectif, son aboutissement devrait en réalité, compte tenu du temps nécessaire à la régénération des sols, être le « zéro artificialisation brute ». Formulées ainsi, la démesure et l'incongruité de l'objectif apparaissent clairement.

Dès lors, **comment concilier sobriété foncière, développement territorial, protection des sols, préservation de la biodiversité et des activités agricoles** ? Le groupe de suivi estime qu'il ne pourra pas faire l'économie de cette question : **le vote de l'article 191 de la loi Climat-résilience n'a-t-il pas cruellement manqué de concertation avec les élus locaux** ? Ne faudrait-il pas, plutôt qu'un objectif chiffré à la fois contraignant et illusoire, réaffirmer un objectif général de sobriété foncière ambitieux mais moins coercitif, et orienter en ce sens les choix d'aménagement du territoire et d'urbanisme, grâce à des outils financiers, fiscaux et juridiques permettant d'atteindre cet objectif sans sacrifier les autres priorités de l'action publique locale ?

Les travaux du groupe de suivi se poursuivront à l'automne 2024 et se matérialiseront par des propositions de nature législative au premier semestre 2025.

POUR EN SAVOIR +

- [Dossier législatif de la loi Climat-résilience](#)
- [Dossier législatif de la loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux \(n° 2023-630 du 20 juillet 2023\)](#)
- [Les politiques de réduction de l'artificialisation des sols. Étude de législation comparée n° 325 - septembre 2023](#)



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