

Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires  
Note de présentation – Éléments de contexte

Malgré la pression du Sénat et des associations d'élus depuis plusieurs mois, la première étape de mise en œuvre du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) s'est déroulée dans la confusion et l'inquiétude des élus (le 22 octobre 2022 était en effet la date limite pour que les conférences des SCoT transmettent aux Régions leurs propositions de cibles chiffrées avant que ne commence la modification des SRADDET).

Lors du Congrès des maires, la Première ministre a fait plusieurs annonces mais encore trop peu d'action concrète en cette fin 2022 :

- La création d'un « compte national » pour que les projets d'envergure nationale ne soient pas décomptés à l'échelle des régions concernées (la liste des projets devrait être arrêtée au cours du premier semestre 2023). Mais cette avancée est largement insuffisante et ne permet en aucun cas de répondre aux inquiétudes des territoires et particulièrement aux maires ruraux de la façon dont l'équilibre entre les territoires va pouvoir s'opérer.
- Un appui en ingénierie par la Caisse des Dépôts et Consignations de 200 millions d'euros en direction des plus petites collectivités pour le montage de leurs dossiers ZAN.
- Une évolution de la fiscalité locale pour mieux l'adapter aux exigences de sobriété foncière (mais aucune proposition concrète à ce stade et au contraire le rejet de nos propositions dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023).
- Une réécriture du décret sur la nomenclature de l'artificialisation des terres (aucun projet de rédaction proposé à ce stade, rappelant que le décret du 29 avril 2022 fait l'objet d'un recours pendant devant le Conseil d'Etat formé par l'Association des Maires de France).

Le Sénat a engagé dès la rentrée parlementaire un travail transpartisan : la mission d'information ZAN regroupe des sénateurs de 4 commissions (affaires économiques, aménagement du territoire, lois et finances).

Les travaux de cette mission ont permis de déposer une proposition de loi (PPL) sur le bureau du Sénat le 14 décembre 2022.

Cette PPL (13 articles) est orientée autour de 4 axes :

1. Le dialogue territorial et la gouvernance
2. L'accompagnement des projets structurants de demain
3. La prise en compte des spécificités des territoires
4. La préparation de la transition vers le « ZAN »

Elle sera examinée en séance d'ici fin février.

A noter, les objectifs (largement partagés) restent inchangés : division par deux du rythme d'artificialisation en 2031 et atteinte d'une artificialisation nette de 0% en 2050.

Présentation de la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires :

#### I- Favoriser le dialogue territorial autour de l'application du « ZAN » et renforcer la gouvernance

L'article 1<sup>er</sup> propose un nouveau calendrier, plus réaliste, pour l'évolution des documents de planification et d'urbanisme. Ainsi les délais de modification des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) sont reportés d'un an (soit au 22 février 2025). Et les objectifs ZAN devront avoir été intégrés aux SCoT, dans les 6 ans (et non plus dans les 5 ans) et donc, d'ici l'été 2027, et dans les 7 ans pour les PLU(i) et les cartes communales (donc d'ici l'été 2028).

L'article 2 amène de la souplesse dans l'application des objectifs régionaux de réduction de l'artificialisation : les dispositions des règles du fascicule du SRADDET s'appliquent aux SCoT, aux PLU et aux cartes communales dans un rapport de prise en compte (et non plus dans un rapport de compatibilité). L'article 2 renforce également l'effectivité du dialogue territorial : dans les cas où les « conférences des SCoT » se sont réunies entre août 2021 et octobre 2022, elles devront justifier, avant le lancement de la modification du SRADDET, de la manière dont il a été tenu compte des observations et propositions qui ont été remontées par les communes et intercommunalités.

L'article 3 instaure une gouvernance décentralisée du « ZAN » qui assure une meilleure représentation des élus communaux, des intercommunalités et des départements. La composition de cette « conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols » assure une représentation équilibrée des territoires urbains, ruraux, de montagne et du littoral. Cette conférence aura un rôle de suivi de la mise en application des objectifs de réduction de l'artificialisation au sein du périmètre régional, d'animation et de proposition sur toute évolution des objectifs régionaux de réduction de l'artificialisation des sols et de leur répartition territoriale. Elle est consultée dans le cadre de la qualification des projets d'envergure régionale, nationale ou européenne, et d'intérêt général majeur.

## II- Accompagner la réalisation des projets structurants de demain

L'article 4 prévoit que les grands projets d'ampleur nationale ou européenne et qui présentent un intérêt général majeur, sont comptabilisés séparément, au sein d'une « enveloppe nationale », afin que leur impact en termes d'artificialisation ne soit pas imputé à la Région.

L'article 5 prévoit que les projets d'ampleur régionale peuvent être mutualisés. Les communes et EPCI, les départements pourront être force de proposition dans l'identification de ces projets. Leur mutualisation sera décidée par la Région, après avis de la conférence de gouvernance. L'article 5 précise que la fixation des objectifs de réduction de l'artificialisation à l'échelle d'un EPCI doit prendre en compte les projets d'intérêt intercommunal et les identifier dans le PLUi.

## III- Mieux prendre en compte les spécificités des territoires

L'article 6 améliore la prise en compte des efforts déjà réalisés par les collectivités pour réduire leur rythme d'artificialisation. Et il propose, à compter de 2031 et pour chaque période décennale, un dispositif de « reports de droit », pour prendre en compte l'effort de réduction de l'artificialisation constaté au cours de la tranche précédente.

L'article 7 garantit à chaque commune une surface minimale de développement communal d'au moins 1 hectare. L'article 7 prévoit également une meilleure prise en compte des spécificités de la ruralité à chaque étape de territorialisation des objectifs de réduction de l'artificialisation.

L'article 8 prévoit en outre « une part réservée au développement territorial » au sein des enveloppes fixées par les documents régionaux, les SCoT et les PLUi pour des projets qui revêtent un intérêt supracommunal dont la réalisation impliquerait un dépassement de l'artificialisation autorisée.

L'article 9 prévoit que les surfaces végétalisées à usage résidentiel (jardins, parcs, pelouses...) seront considérées comme non artificialisées, dans le double objectif d'inciter les constructeurs à préserver des îlots végétaux au sein de leurs projets futurs, et de ne pas pénaliser la renaturation. L'article 9 permet aux communes et EPCI de délimiter, via leurs documents d'urbanisme, des « périmètres de densification et de recyclage foncier » dans lesquels l'utilisation des espaces végétalisés à fins de densification ne sera pas considérée comme de l'artificialisation : cela permettra de mener des opérations de densification de lotissements, de recyclage des friches, de remplissage des dents creuses au sein des hameaux.

L'article 10 concerne les territoires littoraux frappés par le recul du trait de côte : les surfaces artificialisées rendues impropres à l'usage en raison de l'érosion côtière sont considérées comme ayant fait l'objet d'une renaturation et sont décomptées de la consommation d'espace constatée sur la période de 10 ans concernée. L'article 10 prévoit également la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement relatif à l'application des objectifs « ZAN » aux territoires ultramarins.

#### IV- Mieux préparer la transition vers le « ZAN »

L'article 11 prévoit que l'État transmet aux collectivités des données fiables et complètes sur l'artificialisation des sols et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. L'objectif est de disposer rapidement d'un référentiel commun pour l'établissement des trajectoires et des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols.

L'article 12 propose deux outils pour faire obstacle au phénomène de « ruée vers le foncier » constatée dans certains territoires : un sursis à statuer spécifique, permettant à la commune ou à l'EPCI compétent de suspendre l'octroi d'un permis qui contreviendrait manifestement aux objectifs « ZAN » ; et un droit de préemption pour protéger des démarches spéculatives les terrains présentant un potentiel fort en matière de recyclage foncier ou de renaturation.

L'article 13 prévoit que les efforts de renaturation conduits par les collectivités dès l'adoption de la loi « Climat-résilience » seront pris en compte pour évaluer l'atteinte de leurs objectifs « ZAN ».