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

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

Introduction 4

1. Les principaux enseignements et les propositions d'amélioration du disposif zéro artificialisation nette 5

2. Analyse des résultats de l'enquête 8

1. L'information et l'accompagnement des élus sur le dispositif en vigueur sont absolument nécessaires 8
2. Les délais d'intégration sont, comme annoncés, trop courts pour les schémas et documents d'urbanisme 9
3. L'association des communes et intercommunalités par les régions est encore insuffisante 10
4. Les différences d'avancement dans l'intégration de la trajectoire ZAN dans les SCoT, PLU(i) et cartes communales sont source de confusion 12
5. Les outils de maîtrise foncière créés par l'article 6 de la loi du 20 juillet 2023 sont encore très peu utilisés (droit de préemption et sursis à statuer « ZAN ») 13
6. Des points de blocage doivent être levés pour une meilleure équité territoriale 14

Enquête réalisée par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
Rédaction : Nathalie Fourneau, responsable du département Aménagement des territoires (AMF)
Mise en page : Christine Mahoudiaux Graphiste (CMG), Paris
Infographie : Emmanuel Séguier, Paris
Crédit photo : AdobeStock

ENQUÊTE NATIONALE

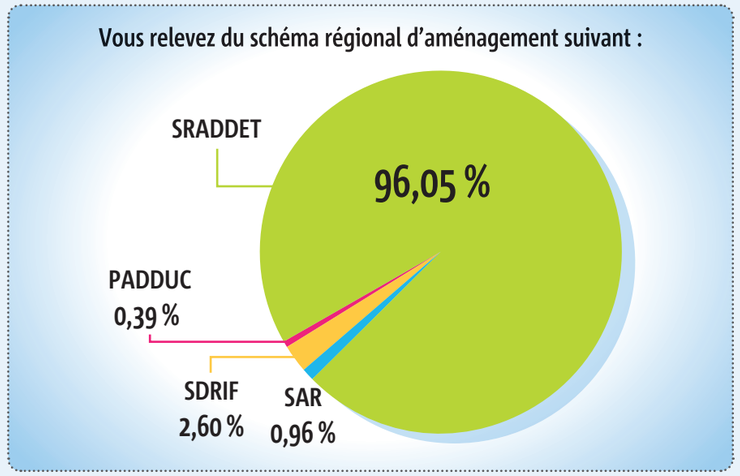
Mise en œuvre du « Zéro artificialisation nette »

Des élus désorientés par la méthode qui demandent plus de cohérence pour atteindre l'objectif

Méthodologie

Conduite entre le 23 mars et le 7 mai 2024, cette enquête a recueilli 4 754 réponses, représentant 95 % de communes et 7 % d'intercommunalités.

L'analyse présentée dans ce document s'appuie sur les réponses à des questions fermées, mais aussi sur les observations et propositions des répondants à deux questions ouvertes et, en particulier, sur des points d'attention tels que les modalités de financement, l'application des dérogations issues de la nomenclature sur les installations de photovoltaïque sur les sols agricoles, sur les parcs et jardins, etc.



Introduction

Dès l'élaboration de la loi Climat du 22 août 2021, l'AMF a contesté la méthode descendante dans la mise en œuvre de l'objectif ZAN. Elle a exprimé sa préférence pour un dispositif fondé sur l'évaluation préalable des capacités contributives des communes et des intercommunalités pour atteindre l'objectif national, dans le respect des situations différentes entre collectivités. L'uniformisation nationale des critères et des objectifs chiffrés est apparue dès l'origine comme un point de faiblesse du dispositif. L'AMF s'est ensuite mobilisée pour obtenir plus de souplesse, en particulier dans la rédaction des textes, ainsi qu'une meilleure prise en compte des besoins de développement local, y compris dans les zones rurales, dans le respect de l'exercice de la compétence en matière d'urbanisme à la charge des communes et intercommunalités.

Les élus, unanimes, partagent le constat selon lequel il convient d'inscrire les politiques d'aménagement dans un objectif de sobriété foncière garant des enjeux de protection des sols, des espaces et de la biodiversité. Il serait contreproductif que la mise en œuvre de cette réglementation se concrétise, *in fine*, par une réglementation descendante essentiellement arithmétique et dans des délais particulièrement contraints, qui serait inadaptée sur le terrain et inefficace à tous points de vue. Au final, ce serait contraire à l'intérêt général et à la mise œuvre des politiques publiques.

Plusieurs textes sont déjà venus modifier ce dispositif jugé trop contraignant et complexe, dont la loi du 20 juillet 2023 et les trois décrets du 27 novembre 2023. Quatre fascicules et une circulaire du 31 janvier ont depuis été publiés par le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires pour expliquer les modalités de mise en œuvre et la doctrine administrative applicables.

L'arrêté ministériel listant les projets d'envergure nationale et européenne entrant dans le forfait des 12 500 hectares de l'enveloppe nationale, dont 10 000 sont forfaitisés entre les régions en charge de l'élaboration des SRADDET, a été finalement publié le 9 juin 2024. Ce dernier pourrait évoluer en tant que de besoin.

En parallèle tant le Sénat que l'Assemblée nationale ont lancé des groupes de suivi sur la mise en œuvre de l'objectif ZAN et les points de blocage actuels.

Dans ce contexte, l'AMF a lancé une vaste enquête auprès de ses adhérents afin de mieux connaître les réelles difficultés de mise en œuvre au niveau local et de porter des propositions d'amélioration.

Ce document présente et analyse non seulement les résultats de l'enquête mais dévoile aussi les principaux enseignements ainsi que les propositions d'action suggérées par les élus pour améliorer le dispositif ZAN.

1. Les principaux enseignements et les propositions d'amélioration du dispositif zéro artificialisation nette

1 Les enseignements

L'information et l'accompagnement des élus sur le dispositif en vigueur sont absolument nécessaires.

Une **grande majorité des élus répondants s'estiment plutôt bien informés** sur le dispositif en vigueur et sur les échéances d'intégration de la trajectoire ZAN dans les documents d'urbanisme. Néanmoins, **une partie non négligeable (plus de 30 %) ne se considère pas bien informée, y compris sur les échéances d'intégration dans les documents d'urbanisme.** En outre, le reste de l'enquête montre que, sur des sujets importants, **un grand nombre d'élus n'est en réalité pas correctement informé des dispositifs prévus par la loi** (définitions des notions de consommation d'espaces, et d'artificialisation des sols notamment…).

Les délais d'intégration sont, comme annoncés, trop courts pour les schémas et documents d'urbanisme.

Une grande majorité des répondants constate des **délais d'intégration trop courts,** au regard d'un certain nombre de facteurs, notamment le coût des procédures, le manque d'ingénierie et l'instabilité et la complexité des règles applicables. S'y ajoutent des calendriers inégaux d'évolution des SCoT et documents d'urbanisme en cours.

L'association des communes et intercommunalités par les régions est encore insuffisante.

Au niveau régional, l'intégration de la trajectoire, via les SRADDET, SDRIF, SAR et PADDUC, semble encore majoritairement peu connue par les répondants. C'est notamment le cas des travaux en cours, des critères de territorialisation **qui seront utilisés par la région ainsi que de leur échelle d'application** (SCoT, PETR, secteur spécifique infra régional, etc.).

Les différences d'avancement dans l'intégration de la trajectoire ZAN dans les SCoT, PLU(i) et cartes communales sont source de confusion.

L'intégration de la trajectoire dans les SCoT, PLU(i) et cartes communales a déjà commencé pour une grande majorité des répondants (60 %) sans attendre la publication des SRADDET, dont la préparation s'effectue en parallèle avec les difficultés de mise en compatibilité en chaîne qui en découlent.

Les outils de maîtrise foncière créés par l'article 6 de la loi du 20 juillet 2023 sont encore très peu utilisés (droit de préemption et sursis à statuer « ZAN »).

Plus de 86 % des élus interrogés déclarent n'avoir jamais décidé de surseoir à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme concernant un projet qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs « ZAN ».

Des points de blocage doivent être levés pour une meilleure équité territoriale.

Les points les plus problématiques identifiés par les élus dans la mise en œuvre du dispositif, sont en priorité :

- les modalités de décompte et de mutualisation de la **garantie communale d'un hectare,**
- **la prise en compte des efforts passés dans la décennie** (ou les 20 ans pour les SCoT),
- **les modalités de définition des projets susceptibles d'être mutualisés à l'échelle intercommunale,**
- **la mise à disposition des données sur la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers,**
- l'**appréciation divergente de l'État** sur l'observation des consommations d'espaces passées et sur le rythme d'évolution des documents d'urbanisme et/ou leur périmètre pour se conformer à l'objectif ZAN,
- **les modalités de décompte des « coups partis »,** avant et depuis l'entrée en vigueur de la loi Climat, ainsi que le **besoin d'ingénierie et la prise en compte de la spécificité des territoires.**

2 Les propositions des répondants visant à redonner de la cohérence au dispositif pour atteindre l'objectif ZAN en 2050

Clarifier les divers objectifs poursuivis dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation des sols

Les élus constatent, encore à ce jour, **l'absence d'une compréhension et d'une acceptation par les habitants** de la loi Climat et des conséquences de la mise en œuvre du ZAN sur la densité et leur cadre de vie.

Ils ont le sentiment également que **le dispositif tel qu'il est appliqué reste défavorable pour les communes, notamment rurales,** ayant peu consommé dans la décennie de référence (2011-2021), sans possibilité d'objectiver les efforts passés.

C'est pourquoi **les élus souhaitent une clarification des divers objectifs** poursuivis dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation des sols et l'adaptation du dispositif à chacun d'entre eux : protection des terres agricoles, de la nature et des forêts et protection de la biodiversité. Ils demandent notamment de **préciser le rôle joué par les jardins d'agrément privés et non imperméabilisés, les abords des équipements publics et les îlots végétalisés en ville, aujourd'hui en partie comptabilisés dans les sols artificialisés** eu regard de leurs caractéristiques. En effet, dans un contexte de nécessaire adaptation au changement climatique, il est indispensable que la démarche soit cohérente pour faciliter la renaturation des bourgs et centres-villes, en luttant notamment contre l'effet albédo (pouvoir réfléchissant d'une surface).

Les élus observent enfin **l'incohérence entre l'objectif ZAN et le développement des installations d'énergie renouvelables bénéficiant de dérogations.**

Définir un modèle économique et financier incitatif

Selon une partie des répondants, il faut tout d'abord **traiter la problématique des coûts liés au renouvellement urbain en secteur attractif** qui ne sera plus équilibré par des opérations en extension urbaine.

En conséquence, il apparait nécessaire aux élus de **créer des outils de régulation du prix du foncier :** l'application du ZAN sans modification du régime de propriété foncière et notamment sans modification des modes d'évaluation des terrains à préempter ou exproprier contribue à renchérir le coût de ces acquisitions et créer des rentes de situation pour les propriétaires de terrains artificialisés qui vont percevoir une plus-value qui découle des investissements publics auxquels ils auront peu contribué.

Pour certains répondants, la quasi-disparition de la fiscalité foncière locale, via les dispositifs d'exonérations, renforce **le côté aberrant et asymétrique d'une situation où le bloc communal subit sans ne plus pouvoir agir.** Le manque d'acteurs dans les zones ne bénéficiant pas de dispositifs de défiscalisation est également un facteur de blocage des opérations.

Enfin, **les élus souhaitent promouvoir de nouvelles formes de construction** – qui intéressent les habitants - plus sobres et respectueuses des enjeux d'adaptation au changement climatique et de protection de la biodiversité qui bénéficieront de coefficients correcteurs dans le cadre du décompte des sols artificialisés (système d'incitation par exemple).

Assouplir la mise en œuvre de la trajectoire dans les documents d'urbanisme

Sur la mise en œuvre des procédures d'évolution des documents d'urbanisme, les élus soulignent **l'absence de souplesse sur l'échéance à 2031** avec l'impossibilité de reporter à ce jour sur la nouvelle décennie (2031 - 2040) les hectares non utilisés de la période 2021-2030 qui pourrait paradoxalement conduire à des surconsommations. En outre, ce n'est pas compatible avec l'accueil d'opérations d'une certaine ampleur, comme les zones d'activités.

Les délais pour l'aménagement de zones d'activités liés notamment aux études environnementales et le temps de commercialisation ne permettront pas, selon eux, d'engager de grosses opérations avant 2031. Le risque pour les communes est de ne pouvoir mobiliser suffisamment d'hectares consommables que pour l'habitat, au détriment de l'activité économique.

Orienter l'action de l'État plus vers l'accompagnement que la sanction

Les élus demandent le respect de la libre administration des communes et intercommunalités, s'agissant de leur compétence en matière d'urbanisme lorsque celles-ci souhaitent mutualiser leurs projets. En effet, il est constaté une démarche active de l'État déconcentré auprès des maires pour inciter au transfert de la compétence en matière d'élaboration des documents d'urbanisme à l'intercommunalité, sans délais suffisant pour se projeter sur un projet de territoire ni écrire une charte de gouvernance qui puisse être tenue après les élections de 2026.

3 Tout en réaffirmant les objectifs de sobriété foncière et de protection de la biodiversité et de la qualité des sols, l'AMF demande à revoir la méthode de mise en œuvre du dispositif actuel. En conséquence, au regard des travaux d'ores et déjà entamés, des échéances connues et des difficultés rencontrées, il est indispensable de marquer un temps de pause pour redéfinir certaines modalités opératoires.

C'est par exemple le cas, en premier lieu, de l'obligation de rédaction du rapport triennal avant la fin août 2024 qui doit faire l'objet d'un débat devant l'assemblée délibérante suivi d'un vote sur les éléments de décompte de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers en nombre d'hectares et la trajectoire à tenir, alors même que les schémas régionaux d'aménagement n'ont pas encore été adoptés.

Il s'agit également de permettre une concertation suffisante sur les modalités de la territorialisation au niveau régional, l'échéance du 22 novembre 2024 pour permettre l'intégration de l'objectif ZAN dans les schémas régionaux d'aménagement ne permettant pas aux régions de satisfaire ce besoin d'information, compte-tenu des délais procéduraux applicables à ces documents.

Ensuite, il est nécessaire de s'assurer de la pertinence de la trajectoire à 2031 notamment au regard de l'ensemble des dispositifs dérogatoires entrés en vigueur depuis 2023 (grands projets d'envergure nationale et européenne, photovoltaïque, industrie etc.) et de leur impact sur la trajectoire ZAN à 2031, 2041 et 2050.

Il s'agira enfin de formuler des pistes d'amélioration du dispositif, qui au-delà du modèle incitatif à trouver, devront permettre d'assurer à la fois une équité territoriale entre les zones urbaines et plus rurales, en matière de développement, d'accès au logement et à l'emploi, mais également de contribuer à l'adhésion des habitants à de nouvelles formes urbaines inévitablement plus denses.

Pour l'AMF, ce travail passera nécessairement par un mécanisme inversé de territorialisation du ZAN partant du bloc communal (SCoT, PLU, cartes communales) vers la région, respectant la subsidiarité dans l'exercice des compétences en matière d'urbanisme.

2. Analyse des résultats de l'enquête

Les résultats de cette enquête permettent de tirer un certain nombre de grandes lignes caractérisant la mise en œuvre du dispositif.

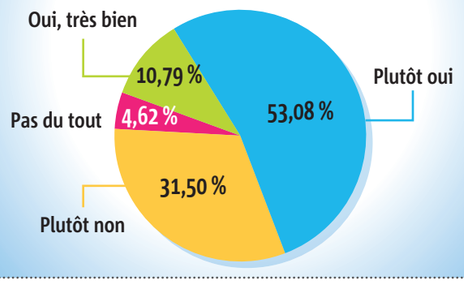
1. L'information et l'accompagnement des élus sur le dispositif en vigueur sont absolument nécessaires

Si une **grande majorité des élus répondants s'estiment plutôt bien informés** sur le dispositif en vigueur et sur les échéances d'intégration de la trajectoire ZAN dans les documents d'urbanisme, **une partie non négligeable (plus de 30 %) ne se considère pas bien informée, y compris sur les échéances d'intégration dans les documents d'urbanisme.**

- 67,82 % des répondants ont été informés des échéances d'intégration de la trajectoire ZAN dans leurs documents d'urbanisme (non à 32,18 %)
- **53 %** s'estiment **plutôt bien informés (très bien à 10,79 %)** sur le dispositif législatif fixant une obligation d'atteinte de l'objectif ZAN en 2050[1], contre **31,50 %** ne se sentant pas assez informés (pas du tout à 4,62 %).

Vous estimez vous suffisamment informé sur le dispositif législatif fixant une obligation d'atteinte de l'objectif « zéro artificialisation nette des sols » (dit ZAN) en 2050 ?

Issu de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 modifiée par la loi du 20 juillet 2023 et les décrets du 27 novembre 2023



Les répondants ont demandé des informations sur des points particuliers :

- *la nomenclature des sols artificialisés issue du décret du 27 novembre 2023 n'est que très peu connue ;*
- *moins de 5 % des répondants connaissent l'obligation de réalisation d'un rapport de suivi de l'artificialisation des sols avant le 25 août 2024 ;*
- *plus d'un quart (25,53 %) des répondants a déjà commencé à recenser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, exprimée en nombre d'hectares depuis septembre 2021 ;*
- *seuls 9 % des répondants sont informés de la désignation d'un référent territorial, au sein des services déconcentrés de l'État, pour accompagner la mise en œuvre de la politique de lutte contre l'artificialisation des sols.*

- Sur la connaissance de la **définition d'un sol artificialisé : 81,12 % des répondants ne connaissent pas le décret « nomenclature », applicable à partir de 2031, modifié par le décret du 27 novembre 2023** qui fixe la définition des sols artificialisés (il est connu pour 18,88 % des répondants).

- **Sur la connaissance de l'obligation de rédiger un premier rapport triennal avant le 25 août 2024**

La loi Climat et le décret du 27 novembre 2023 relatif au relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols (dit décret nomenclature) prévoit, tous les trois ans, la réalisation d'un rapport relatif à l'artificialisation des sols (article L. 2231-1 du CGCT[2]). Le premier rapport est donc prévu pour le 25 août 2024, au plus tard.

1. La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 modifiée par la loi du 20 juillet 2023 et les décrets du 27 novembre.

2. Le maire d'une commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale doté d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale, présente au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante, au moins une fois tous les trois ans, un rapport relatif à l'artificialisation des sols sur son territoire au cours des années civiles précédentes.

Or, seuls 4,91 % des répondants ont prévu de délibérer à cette date contre 72,25 % ne l'ayant pas prévu et 22,83 % ne sachant pas si une telle délibération est prévue.

- **Sur le recensement de la consommation effective d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) depuis l'entrée en vigueur de la loi Climat** (permet de calculer l'état de consommation de la garantie d'1 ha et de fixer le stade de consommation par rapport à la première échéance à 2031), **seuls 25,53 % des répondants ont déjà commencé** le recensement ainsi qu'à évaluer le respect de l'objectif ZAN dans leur document d'urbanisme, **contre 65,51 % ne l'ayant pas fait et près de 9% ne sachant pas.**
- **Sur la désignation d'un référent territorial au niveau des services déconcentrés, seuls 8,86 % des répondants sont informés de sa désignation,** contre 69,17 % ne l'étant pas et 22 % ne le sachant pas[3].

2. Les délais d'intégration sont, comme annoncés, trop courts pour les schémas et documents d'urbanisme

Une grande majorité des répondants reconnaît des **délais d'intégration trop courts,** au regard d'un certain nombre de facteurs, notamment le coût des procédures, le manque d'ingénierie ou l'instabilité et la complexité des règles applicables, auxquelles s'ajoutent des calendriers inégaux d'évolution des SCoT et documents d'urbanisme en cours.

- **52,79 % trouvent insuffisants les délais d'évolution des documents d'urbanisme** (24,18 % pensent que c'est suffisant et 2,03 % ne savent pas).

Parmi les 25 % de répondants ayant laissé des commentaires, reviennent le plus souvent les justifications suivantes :

- *les coûts et délais importants de la mise à jour des documents pour ceux ayant été adoptés récemment, notamment lié à la réalisation des études préalables ;*
- *l'accompagnement insuffisant en ingénierie publique et privée, notamment dans les territoires ruraux ;*
- *le choix de priorisation des interventions sur des sujets plus urgents (accès aux services publics, aux soins, etc.) ;*
- *des délais trop courts d'évolution des SCoT et PLU prévus en période de renouvellement des exécutifs municipaux en 2026, ce qui rend l'exercice encore plus complexe ;*
- *la nécessité d'informer les habitants sur les enjeux du ZAN ;*
- *la complexité liée à la mise en cohérence des différents documents dans les procédures de révision générale devant prendre en compte de nombreuses injonctions contradictoires issues des différents niveaux de responsabilités (État et ses différents services, Région, SCOT, chambre d'agriculture etc.) ;*
- *le manque de clarté des règles à suivre ;*
- *le délai accru d'élaboration en cas de passage d'un PLU à un PLUi ;*
- *le choix opéré d'attendre l'élaboration du PLUi après 2028 avec le risque de perdre la capacité de délivrer des permis de construire sur certaines zones ;*
- *l'importance des spécificités locales dont il est nécessaire voire indispensable de tenir compte si l'on veut construire une politique cohérente ;*
- *la difficulté de comptabiliser les consommations effectives d'espaces depuis l'entrée en vigueur de la loi Climat ;*
- *un trop grand nombre d'informations qui arrivent tardivement par rapport aux échéances à respecter…*

3. La circulaire du 31 janvier 2024 sur la mise en œuvre du ZAN prévoit la désignation d'un référent territorial avant le 9 février 2024.

3. L'association des communes et intercommunalités par les régions est encore insuffisante

Sur l'intégration de la trajectoire, en premier lieu, au niveau régional, via les SRADDET, SDRIF, SAR et PADDUC, les répondants semblent **encore majoritairement peu informés des travaux en cours, des critères de territorialisation qui seront utilisés par la région ainsi que de leur échelle d'application** (SCoT, PETR, secteur spécifique infra régional etc.).

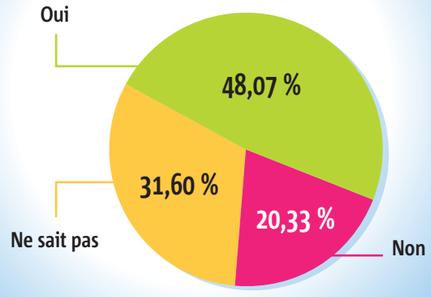
3.1 Un besoin de transparence sur les étapes et les critères de mise en œuvre de la territorialisation du dispositif ZAN définis au niveau régional.

Comment les communes et intercommunalités sont-elles informées et associées à la mise en œuvre au niveau régional ?

- Chez **48 %** des répondants, l'adaptation du schéma régional (SRADDET, SAR, SDRIF, PADDUC) a commencé sur leur territoire (non à 20 %) ; **32 %** ne savent pas encore si l'adaptation a débuté ou non.

Les répondants évoquent par exemple un manque de redescente vers les communes d'informations sur le travail engagé, avec une démarche de concertation principalement organisée avec les SCoT et les EPCI.

L'adaptation du schéma régional (SRADDET, SAR, SDRIF, PADDUC) a-t-elle commencé sur votre territoire ?

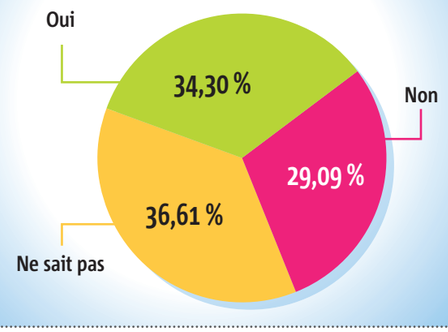


- Chez 34,30 % des répondants, l**a région a déjà communiqué sur l'échelle et la méthode de territorialisation retenue (département, Pays, SCoT par exemple). Ce n'est pas le cas pour** 29,09 % d'entre-eux et **36,61 % qui ne savent pas.**

Parmi les commentaires, sont évoqués :

- *la priorisation de l'échelle des SCoT et des intercommunalités non couvertes par des SCoT, pour assurer cette territorialisation, certaines régions travaillant également à l'échelle des PETR ;*
- *l'absence de clarté sur les critères et les biais de mise en en œuvre sont signalés ;*
- *le fait que les projets régionaux ne soient pas encore listés est également évoqué comme participant à la difficulté de concertation entre la région et le bloc communal.*

La région a-t-elle déjà communiqué sur l'échelle et la méthode de territorialisation retenue (département, Pays, SCoT par exemple) ?



3.2 Un constat (et un regret) de ne pas être suffisamment associés aux travaux de la conférence régionale de la politique de lutte contre l'artificialisation des sols (article 2 de la loi du 20 juillet 2023).

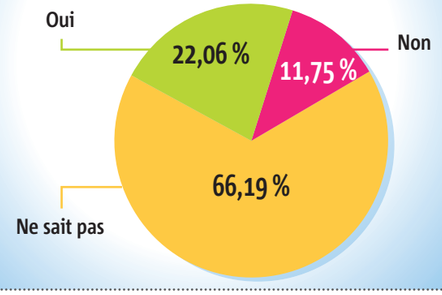
Les élus répondants ne connaissent pas, pour la grande majorité, leurs représentants dans les conférences régionales de la politique de lutte contre l'artificialisation des sols et ne s'estiment pas associés à ses travaux.

Parmi les commentaires évoqués :

- *le peu de connaissance des travaux de la conférence régionale qui n'a été que récemment mise en place ;*
- *la difficulté d'appropriation des comptes-rendus adressés par les représentants des communes et EPCI au sein des conférences régionales ;*
- *le sentiment que la concertation ne prend pas en compte les réalités des plus petites communes, et n'est pas faite pour elles ;*
- *le sentiment que les représentants défendent les spécificités de leur propre commune ou intercommunalité et non pas les enjeux variés des territoires qu'ils représentent ;*
- *le sentiment de devenir un échelon subsidiaire et de n'être destinataire que d'une simple information plus que d'être réellement partie prenante d'une concertation sur des politiques déjà décidées à l'avance ;*
- *la difficulté d'appropriation de la technicité du sujet.*

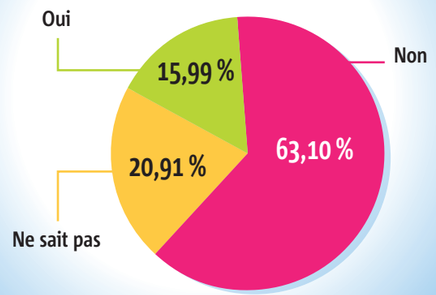
- **66 %** des répondants ne savent pas **si la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols a été mise en place dans leur région (article 2 de la loi du 20 juillet 2023, elle remplace la conférence des SCoT mise en place par la loi Climat).** La conférence a été mise en place chez 22,06 % de répondants.

La conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols a-telle été mise en place dans votre région ?
(article 2 de la loi du 20 juillet 2023, elle remplace la conférence des SCoT mise en place par la loi Climat)



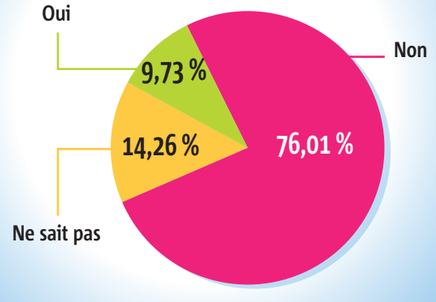
- **63 % ne connaissent pas leurs représentants** dans cette conférence régionale (16 % les connaissent).

Connaissez-vous vos représentants dans cette conférence régionale ?



- **76 % ne s'estiment pas associé au travail de cette conférence régionale.** Moins de 10 % des répondants se sentent associés.

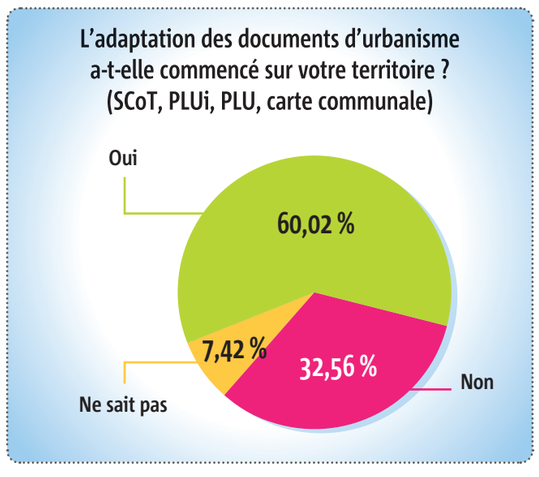
Vous estimez-vous associé au travail de cette conférence régionale ?



4. Les différences d'avancement dans l'intégration de la trajectoire ZAN dans les SCoT, PLU(i) et cartes communales sont source de confusion

L'intégration de la trajectoire dans les SCoT, PLU(i) et cartes communales aurait déjà commencé pour une grande majorité des répondants (60 %) parallèlement à l'évolution des SRADDET, avec les difficultés de mise en compatibilité en chaîne qui en découlent.

- **60,02 % des répondants ont déjà commencé l'adaptation des documents d'urbanisme (SCoT, PLUi, PLU, carte communale) sur leur territoire. Ce n'est pas le cas pour 32,56 %** et 7,42 % ne le savent pas.



Au-delà des éléments d'information sur le stade d'évolution pour chacun de leur SCoT et PLU(i), sont évoqués, dans les commentaires :

- *la difficulté d'apprécier la répartition de l'enveloppe historique de consommation d'espaces selon des critères « à inventer » est ressentie par certains comme inéquitable à ce stade des discussions au risque de susciter des tensions entre communes ;*
- *le degré de prise en compte par l'Etat des efforts réalisés lors des révisions engagées depuis 2017 au regard de l'objectif de réduction de la consommation d'espaces, reste incertain ;*
- *la difficulté d'une mise en compatibilité quasiment en continu au regard des évolutions législatives récentes, avec la proposition, pour y remédier, de définir une périodicité pour déclencher ces procédures afin d'éviter qu'un PLU, à peine adopté, ne devienne déjà obsolète au regard d'un document ou schéma d'un rang supérieur (n.b : il faudrait une évolution législative pour le permettre) ;*
- *le fait que la prise en compte des « coups partis » aura un impact sur l'ensemble des communes d'une intercommunalité et pourra remettre en cause les objectifs du PADD des PLU(i) et du document d'orientation et d'objectifs (DOO) des SCoT ;*
- *La durée trop longue d'élaboration des PLU(i) engagés à marche forcée, sans souplesse.*

- Pour les répondants, ce travail de définition de la trajectoire ZAN nécessite d'avoir une vision commune à l'échelle de tout le territoire. Certains mettent en place des chartes de gouvernance.
- D'autres témoignent d'une « ZANisation » partielle du document d'urbanisme en deux temps avec une première révision adoptée début 2024 dans l'attente de l'adoption du SRADDET, et ensuite, la mise en œuvre d'une modification simplifiée, au dernier trimestre 2024, pour parachever la mise en compatibilité du document d'urbanisme avec la nouvelle version du SRADDET.

5. Les outils de maîtrise foncière créés par l'article 6 de la loi du 20 juillet 2023 sont encore très peu utilisés (droit de préemption et sursis à statuer « ZAN »[4])

- **67 % des répondants ne se sont pas prononcés sur l'exercice du nouveau droit de préemption urbain « ZAN » qui permet de délimiter au sein du document d'urbanisme (PLU, carte communale) des secteurs prioritaires à mobiliser qui présentent un potentiel foncier majeur pour favoriser l'atteinte des objectifs[4].** Pour 24 % des répondants, la réflexion est en cours alors qu'il a été exercé par moins de 7 % des répondants.
- **Plus de 86 % des élus interrogés déclarent n'avoir jamais décidé de surseoir à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme concernant un projet qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs « ZAN »[5].** Les permis des projets concernés sont en cours d'instruction pour 4,14 % et ont fait l'objet d'une décision de sursis à statuer pour 6,17 % des répondants.

Ce qui revient dans les commentaires :

- *l'absence de possibilité de recourir au sursis à statuer et au droit de préemption urbain en RNU revient souvent dans les commentaires libres. De même, pour certaines communes, il est nécessaire de bénéficier d'une délégation de compétence lorsque la compétence PLU a été transférée à l'intercommunalité pour exercer le droit de préemption. Pour d'autres, la réflexion sur le sursis à statuer est en cours et pourrait se mettre en place, dans le cadre de l'évolution du PLU, une fois le pré-zonage et les comptes fonciers établis.*

4. définis à l'article 6 loi de la loi du 20 juillet 2023.
5. nouvelle procédure issue de l'article 6 de la loi du 20 juillet 2023 qui intègre un point 14 dans l'article 194 de la loi Climat) ? »

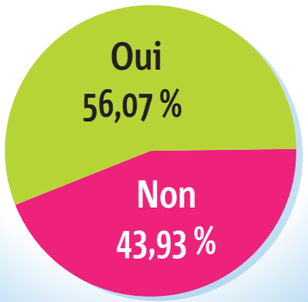
6. Des points de blocage doivent être levés pour une meilleure équité territoriale

L'enquête a permis d'identifier et de prioriser les points les plus problématiques dans la mise en œuvre du ZAN. Elles ont été classées comme suit :

- **Les modalités de décompte et de mutualisation de la garantie communale d'un hectare, en particulier à l'échelle des PLU et cartes communales**
  ☑ Oui à 56,07 % ✗ Non à 43,93 %

Quelles sont les problématiques les plus souvent soulevées ?

Décompte et mutualisation de la garantie communale d'un hectare



- **L'appréciation divergente de l'État sur l'observation des consommations d'espaces passées**
  ☑ Oui à 59,44 % ✗ Non à 40,56 %

- **La prise en compte des efforts passés dans la décennie (ou les 20 ans pour les SCoT)**
  ☑ Oui à 58,38 % ✗ Non à 41,62 %

- **Le respect du premier seuil de réduction de 50 % à 2031 pour les territoires relevant des SRADDET**
  ☑ Oui à 58 % ✗ Non à 42 %

- **La mise à disposition des données sur la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers**
  ☑ Oui à 57,23 % ✗ Non à 42,77 %

- **Les modalités de définition des projets susceptibles d'être mutualisés à l'échelle intercommunale**
  ☑ Oui à 54,24 % ✗ Non à 45,76 %

- **L'appréciation divergente des élus avec l'État sur le rythme d'évolution des documents d'urbanisme et/ou leur périmètre pour se conformer à l'objectif ZAN (anticipation des échéances, notamment).**
  Voir ci-contre commentaires de élus
  ☑ Oui à 53,85 % ✗ Non à 40,37 % ■ Autre 5,78 %

- **La prise en compte des spécificités du territoire (littoral, montagne, ruralité, risques naturels, érosion notamment)**
  ☑ Oui à 51,73 % ✗ Non à 48,27 %

- **Les modalités de décompte des « coups partis » avant et depuis l'entrée en vigueur de la loi Climat**
  ☑ Oui à 50,29 % ✗ Non à 49,71 %

Commentaires des élus sur l'appréciation divergente de l'État sur le rythme d'évolution des documents d'urbanisme et/ou leur périmètre pour se conformer à l'objectif ZAN :

- *une notion de « consommation effective d'espaces naturels, agricoles et forestiers » encore floue (notamment s'agissant des dents creuses, des espaces agricoles situés en périphérie d'espaces urbanisés, des bâtiments agricoles ou encore des installations photovoltaïques sur les surfaces agricoles) ;*
- *l'absence de définition précise des sources à prendre en compte pour établir le calcul de ces surfaces (permis de construire ? fichiers fonciers ? permis de démolir ? installations agricoles ? unités foncières ? permis accordés, travaux non commencés ?) ;*
- *l'incomplétude des outils de mesure mis à disposition par l'État (basé sur les fichiers fonciers), y compris au-delà 2031 ;*
- *des difficultés et biais de décomptes liés à des calendriers croisés de documents engagés sur des temporalités différentes qui doivent tenir compte d'une période de référence de consommation foncière identique (2011-2021) ;*
- *des questions persistantes sur la définition et la gestion de la renaturation venant en compensation des surfaces artificialisées ;*
- *des demandes de précision sur le rapport triennal : aucune méthodologie n'a encore été communiquée pour le calcul de la version prévue pour 2024.*

Les autres points de blocage soumis aux élus dans le questionnaire portent sur :

- **Les modalités de définition des projets d'envergure nationale ou européenne (PENE), relevant d'une enveloppe nationale mutualisée entre régions** (12 500 hectares) définis par un arrêté ministériel (à venir).
  ☑ Oui à 34,30 % ✗ Non à 65,70 %

- **Les modalités de définition des projets susceptibles d'être mutualisés à l'échelle régionale**
  ☑ Oui à 34,10 % ✗ Non à 65,90 %

- **La mise à disposition d'une ingénierie suffisante permettant d'accompagner l'évolution des documents d'urbanisme sur ces enjeux**
  ☑ Oui à 45,38 % ✗ Non à 54,62 %

- **La transparence sur l'application des critères de territorialisation au niveau régional fixés par le décret du 27 novembre 2023**
  ☑ Oui à 41,62 % ✗ Non à 58,38 %

- **La concertation avec les habitants sur les déclassements en zone inconstructible qui seront réalisés**
  ☑ Oui à 41,14% ✗ Non à 58,86%

Mise en œuvre du « Zéro artificialisation nette »

Des élus désorientés par la méthode qui demandent plus de cohérence pour atteindre l'objectif

Plusieurs groupes de suivi tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale ont souhaité entendre les associations d'élus sur l'application du ZAN à la suite de la loi du 20 juillet 2023, pour mieux comprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne toujours pas. L'AMF a relayé les difficultés auxquelles sont confrontés les élus sur le terrain : délais d'application trop contraints, doctrine administrative encore rigide, mise en œuvre de la garantie communale disparate en fonction des régions, absence de désignation des référents territoriaux, (pourtant utiles mais mal identifiés), ou besoin d'un État accompagnateur plutôt que censeur.

Afin d'évaluer la mise en œuvre du dispositif, quelles que soient les typologies de communes et intercommunalités, l'AMF a lancé au printemps une grande enquête sur la mise en œuvre de l'objectif ZAN auprès de l'ensemble de ses adhérents qui a recueilli 4 754 réponses.

Les résultats confirment le besoin encore important d'accompagnement et de simplification, une partie non négligeable des répondants (plus de 30 %) ne se considérant encore pas bien informée, y compris sur les échéances d'intégration de l'objectif dans les documents d'urbanisme. Une part très majoritaire ne connait pas la nomenclature des sols artificialisés, ni l'obligation de réalisation d'un rapport triennal de suivi de l'artificialisation des sols.

Une grande majorité des élus pointe ensuite des délais d'intégration encore trop courts et constatent ne pas connaître les travaux de la conférence régionale de la politique de lutte contre l'artificialisation des sols prévue, ni leurs représentants.

Les répondants souhaitent voir le dispositif ZAN évoluer vers plus de clarté par rapport aux divers objectifs poursuivis dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation des sols et d'adaptation du dispositif à chacun d'entre eux : protection des terres agricoles, de la nature et des forêts et protection de la biodiversité. Une demande de définition d'un modèle économique et financier incitatif est également formulée ainsi qu'une demande de souplesse et d'accompagnement de l'État dans la mise en œuvre de la trajectoire dans les documents d'urbanisme.

Les résultats de cette enquête alimenteront les propositions de l'AMF et pourront servir aux travaux parlementaires de suivi de la loi Climat, elle-même complétée par la loi du 20 juillet 2023.

À cette fin et dans l'immédiat, le Bureau de l'AMF demande l'arrêt des obligations issues du dispositif qui ne pourront être respectées dans les délais impartis, ainsi que la redéfinition d'une méthode rendant le dispositif plus cohérent sur les objectifs poursuivis et plus proche des dynamiques et des besoins locaux.

AMF
ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

41, quai d'Orsay 75343 Paris cedex 07
www.amf.asso.fr
@l_amf