

DOSSIER DE PRESSE

17 septembre 2024

Les communes... Heureusement!



 **ramf**
ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE 
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

SOMMAIRE

Communiqué de presse	03
Édito	05
Fiche de présentation de la campagne	06
Fiche sur le déficit public	08
Communiqué de presse <i>« Déclaration de l'AMF à la suite de la nomination du Premier ministre »</i>	11
Communiqué de presse <i>« Finances publiques locales »</i>	12
Enquête nationale <i>« Mise en œuvre du Zéro artificialisation nette »</i>	13
Enquête <i>« La restauration scolaire – Des communes volontaires malgré les difficultés persistantes »</i>	29



COMMUNIQUÉ DE PRESSE



Les maires et présidents d'intercommunalité doivent être respectés car les communes sont plus que jamais un pôle de stabilité et un repère pour les Français.

Alors que la rentrée est marquée par une forte incertitude politique et une situation institutionnelle inédite, l'AMF rappelle les principes fondamentaux qui doivent selon elle guider les relations entre l'Etat et les collectivités, et attire l'attention des pouvoirs publics sur plusieurs dossiers prioritaires.

► **Les maires et présidents d'intercommunalité doivent être respectés.**

Les attaques répétées de l'Exécutif envers les maires, accusés d'être responsables de la dégradation des comptes publics, de freiner la construction de logements, ou d'artificialiser excessivement les sols, sont malvenues et contreproductives. Elles détournent l'attention des vrais enjeux, tels que la nécessité de remédier à la dérive des comptes de l'Etat et des comptes sociaux, ou de libérer les contraintes qui pèsent sur le logement pour surmonter la crise. A l'heure où un nouveau Gouvernement s'apprête à être formé, l'AMF souhaite qu'il engage un dialogue loyal avec les collectivités pour construire une relation de confiance et travailler ensemble.

► **L'Etat doit trouver sa juste place dans le fonctionnement des pouvoirs locaux.**

Cela implique qu'il remplisse son rôle, notamment sa mission première de sécurité, et qu'il cesse d'empiéter sur des compétences qui appartiennent aux collectivités, comme l'urbanisme.

► **Dans cette période d'incertitude, les communes sont plus que jamais un pôle de stabilité et un repère pour les Français.**

Elles font fonctionner les services publics de proximité et démontrent, par leur action pragmatique, innovante et efficace au quotidien, que l'échelon local est porteur de solutions pour le pays. Il est essentiel de libérer leur capacité d'agir, en les débarrassant de la bureaucratie excessive qui entrave leur action, et en leur laissant les moyens financiers de le faire.

► **L'AMF appelle de ses vœux la concrétisation d'une réelle décentralisation.**

Pour apporter une respiration démocratique et améliorer l'efficacité de l'action publique en rapprochant la décision et l'exécution des politiques publiques du citoyen, l'AMF appelle à la concrétisation d'une réelle décentralisation. Le principe de subsidiarité doit enfin être respecté. Elle se tient à la disposition du nouveau Gouvernement et du Parlement pour y travailler. En cette rentrée, plusieurs enjeux devront par ailleurs être traités de façon prioritaire par le Gouvernement et le Parlement.

► **En matière de finances locales, alors que se prépare le budget pour 2025, l'AMF rappelle que les collectivités ne sont pas à l'origine du déficit public colossal et de la dette.**

Restreindre leurs dépenses ou leurs recettes ne résoudra pas le déséquilibre des comptes publics, et pourrait même porter atteinte aux recettes de l'Etat et à la croissance en raison du poids des investissements locaux dans l'investissement public (plus de 70 %).

► **La sécurité est une autre préoccupation majeure des maires et de leurs habitants.**

Face à l'explosion des violences depuis 2017, la participation des maires à la sécurisation de leur commune, notamment par le recrutement de policiers municipaux ou l'installation de systèmes de vidéoprotection, ne saurait exonérer l'Etat de sa mission première.

► **La situation des outre-mers, sur le plan sécuritaire, financier et sanitaire, est par ailleurs très alarmante.**

Les communes font état d'une situation qui demeure particulièrement violente, notamment en Nouvelle Calédonie et à Mayotte, et elles ne peuvent surmonter seules ces difficultés. La vie chère est aussi une préoccupation très forte des habitants d'outre-mer, sur laquelle les maires sont interpellés.

► **L'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux reste une nécessité.**

Pour faciliter l'engagement local des citoyens, l'AMF avait travaillé avec le Sénat et le Gouvernement sur un ensemble de mesures, qui devra être repris par le législateur pour aboutir d'ici la fin de l'année, comme l'Exécutif s'y était engagé.

► **La mise en œuvre du « zéro artificialisation nette » est une autre source d'inquiétude.**

Les délais prévus par la loi ne pourront pas être tenus et la mise en œuvre du dispositif génère déjà de nombreuses difficultés, comme en attestent les résultats de la grande enquête conduite par l'AMF cet été. Sans remettre en cause l'objectif de lutte contre l'artificialisation, l'Association demande un arrêt immédiat des obligations inapplicables et travaille sur une nouvelle méthode, qui prenne en compte la capacité contributive de chaque commune et respecte leur compétence.

► **L'AMF alerte aussi sur la situation financière des EHPAD, notamment publics mais aussi privés, et la prise en charge du grand âge.**

Il convient en urgence de répondre aux situations les plus critiques, et l'AMF plaide pour que les établissements municipaux qui n'ont pas perçu d'aides exceptionnelles puissent en bénéficier. Face aux défis du vieillissement, l'AMF porte aussi la demande d'une politique nationale à destination des personnes âgées s'appuyant sur des financements dédiés, et non sur les budgets communaux, aujourd'hui contraints. Plus largement, c'est tout l'accès aux soins qu'il convient de revoir, tant la multiplication des déserts médicaux fait naître des inquiétudes légitimes chez tous nos concitoyens.

► **Enfin, la crise de l'offre de logements reste au cœur des préoccupations prioritaires des maires.**

L'AMF a proposé un ensemble de mesures pour libérer l'acte de construire, et appelle le Gouvernement et le Parlement à s'en saisir.

Dans ce contexte de rentrée, l'AMF lance une vaste campagne à destination du grand public pour souligner le rôle essentiel des communes et intercommunalités, et la nécessité de libérer l'action locale.



« Les communes...Heureusement ! », une campagne nationale de sensibilisation du grand public sur les communes et leur rôle essentiel

Face aux crises que traverse notre pays, les communes sont plus que jamais un pôle de stabilité comme d'efficacité et un repère pour les Français. Oui, les communes, heureusement ! Heureusement que notre pays bénéficie de ce socle d'innovation et de performance publique, pour apporter nombres de services de proximité aux habitants, pour renforcer les liens entre eux, pour améliorer leur qualité de vie et pour porter des projets concrets pour l'avenir.

Heureusement que nos concitoyens peuvent s'appuyer sur près de 500 000 élus municipaux et intercommunaux dévoués à la chose publique, et sur les agents des collectivités, pour trouver des réponses à leurs problèmes du quotidien.

Heureusement que les communes et leurs intercommunalités construisent et entretiennent les écoles, des routes, des équipements sportifs et culturels, les cimetières, etc., sans jamais emprunter pour leur fonctionnement, donc en respectant la règle d'or financière, ce qui en fait parmi les plus vertueuses d'Europe.

L'AMF lance une campagne nationale de sensibilisation et d'information intitulée « Les communes... Heureusement ! », destinée à souligner ce rôle essentiel des communes et intercommunalités, avec comme point d'orgue le 106e Congrès de l'AMF, les 19, 20 et 21 novembre prochains. A rebours des discours stigmatisant les collectivités et leurs élus, tenus par l'Exécutif pour responsables de ce qui renvoie aux échecs de l'Etat, cette campagne met en lumière le travail réalisé au quotidien par les communes, et la nécessité pour l'Etat de faire confiance aux collectivités, en les libérant de la bureaucratie et en leur donnant les moyens d'agir.

Chaque commune est invitée à s'en saisir en la diffusant sur ses propres supports de communication.

Enfin, par ce travail de sensibilisation du grand public, l'AMF souhaite encourager les citoyens à s'engager dans la perspective des élections municipales de 2026, qui constituent un moment démocratique essentiel pour l'avenir de notre pays.

David Lisnard,
Président de l'AMF

André Laignel,
1er vice-président délégué de l'AMF

FICHE DE PRÉSENTATION DE LA CAMPAGNE



VALORISER ET SENSIBILISER LES CITOYENS AU RÔLE DE LA COMMUNE ET DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Dans la perspective du 106ème Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France, l'AMF lance une campagne de communication nationale, à destination des citoyens, sur le rôle et la place des communes et de leur intercommunalité comme pôles de stabilité de la démocratie et garantes des services publics de proximité.

Dans cette période d'incertitudes, cette campagne a pour objectif de sensibiliser et valoriser le rôle de la commune auprès des habitants afin d'éclairer et mobiliser les citoyens, partout en France, sur les différentes missions de proximité assurée par la commune, son intercommunalité, ses élus et ses agents :

UNE CAMPAGNE EN TROIS SÉQUENCES

▶ **Temps 1 :**

Cette première phase de la campagne se déploiera en amont du Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France, selon le calendrier suivant :

- **17 septembre** : Conférence de presse de lancement de la campagne
- **24 septembre au 18 novembre** : Diffusion digitale
- **21 octobre au 18 novembre** : Début de la diffusion sur les chaînes du Groupe TF1+ pendant un mois en replay
- **4 au 18 novembre** : Début de la campagne de sponsoring de la météo sur BFM TV pendant 14 jours

▶ **Temps 2 :**

Conférence de presse de présentation des travaux du Congrès et de l'illustration du rôle essentiel des communes

▶ **Temps 3 :**

Au moment du 106ème Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France, moment de rassemblement important des élus locaux devant lesquels les responsables politiques devront répondre aux interrogations et demandes des élus locaux.

LES MESSAGES

- **Assurer** les services publics de proximité
- **Améliorer** la qualité de vie des habitants
- **Innover** dans l'écologie de tous les jours
- **Renforcer** le lien social
- **Garantir** la démocratie locale

LE HASHTAG #MACOMMUNEHEUREUSEMENT

Le fil rouge qui permettra de coordonner l'ensemble des différents messages et actions sera le hashtag #MaCommuneHeureusement qui est à la fois l'expression de l'engagement démocratique et républicain des maires et constitue le cadre d'un dialogue apaisé entre l'Etat, les communes et les Français.

CAMPAGNE DÉPLOYÉE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

La campagne de communication menée par l'AMF veut mettre en avant la parole des maires de France. En amont, ils ont été pleinement associés à la définition des messages et des missions à valoriser. Pour leur permettre de participer pleinement à cette campagne, les maires seront aussi les destinataires d'un kit de communication constitué de différents formats de visuels, déclinables sur des supports physiques et numériques. Ils seront libres de donner toute la résonance qu'ils souhaitent aux messages pour amplifier la sensibilisation et la mobilisation. Ils seront également invités à prendre la parole localement pour relayer les messages de la campagne.

Une fois lancée, cette campagne sera visible dans de nombreuses communes de France.

LES MODES DE DIFFUSION DE LA CAMPAGNE

La campagne se déclinera pour s'adapter à l'ensemble des canaux de diffusion. Diffusée dans la presse, les réseaux sociaux ainsi que sur la télévision, elle sera visible par l'ensemble des citoyens et pourra s'adresser à tous les publics :

- **Présentation de la campagne** lors de la conférence de presse du 17 septembre 2024
- **Prise de parole sur l'ensemble du territoire** à partir du 18 septembre : les présidents des associations départementales de maires prendront la parole à l'occasion de points presse locaux notamment
- **Campagne nationale de communication digitale** diffusée sur les sites Web d'éditeurs ainsi que les réseaux sociaux pendant 2 mois
- **Diffusion d'un spot de 15 secondes** sur les chaînes du groupe TF1+
- **Campagne de sponsoring sur BFM TV**, en direct et en national, avec la diffusion d'un spot de 8 secondes
- **Réseaux sociaux** : les deux séquences de la campagne seront relayées via des bannières et des post sponsorisés sur YouTube, Facebook, LinkedIn et X.



AGGRAVATION DU DEFICIT PUBLIC



LES COLLECTIVITES TERRITORIALES NE SONT PAS LE PROBLEME DES COMPTES PUBLICS

Bercy projette pour 2024 un déficit de 16 milliards d'euros des administrations publiques locales. Ce chiffre est une projection sans que l'on ne connaisse quelles seront les évolutions réelles des six prochains mois.

Le déficit est la différence entre les recettes et les dépenses des administrations publiques. Un solde déficitaire traduit un besoin de financement, tandis qu'un solde excédentaire traduit une capacité de financement. Les collectivités territoriales ont l'obligation de voter un budget à l'équilibre et elles ne peuvent emprunter uniquement que pour financer leurs investissements. En revanche, le budget de l'État est en déficit structurel, et en déséquilibre car il doit s'endetter pour investir, mais aussi pour couvrir ses dépenses de fonctionnement. »

01.

LA HAUSSE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT N'EST PAS DUE À UNE MAUVAISE GESTION DES COLLECTIVITÉS MAIS À DEUX ÉLÉMENTS CLAIREMENT ÉTABLIS : LA HAUSSE DU POINT D'INDICE DÉCIDIÉE PAR L'ÉTAT POUR L'ENSEMBLE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET L'INFLATION QUI PÈSE SUR LE COÛT DES ACHATS ET DE L'ÉNERGIE

Les +2.5 mds d'euros de hausse

des dépenses de personnel résultent principalement des hausses successives du point d'indice

La croissance des dépenses de personnel qui se poursuit en 2024 en raison de la revalorisation de 1,5 % du point indiciaire des fonctions publiques au 1er juillet 2023 qui joue en année pleine à compter du 1er janvier 2024, de l'attribution de points d'indice majoré différenciés au 1er juillet 2023 pour les agents dont l'indice brut est compris entre 367 et 418 qui joue en année pleine à compte du 1er janvier 2024, de l'attribution au 1er janvier 2024 de cinq points d'indice à tous les agents publics, fonctionnaires et contractuels.

Dépenses de personnel : une charge supplémentaire de plus de 2 Md€ en année pleine pour l'ensemble de la FPT

Md€	2022	2023	2024
Hausse du point d'indice de 3,5% instaurée en 2022	0,600	1,2	1,2
Hausse du point d'indice de 1,5% instaurée en 2023	-	0,250	0,500
Ajout de 5 points instauré en 2023	-	-	0,523
TOTAL charges supplémentaires	0,6	1,45	2,223

Les +2.3 Mds d'euros

de hausse des charges externes sont liées à l'inflation subie sur l'ensemble de l'année

Si l'inflation est passé à 1,9 % au 31 août, cela n'efface pas la hausse des 6 premiers mois 2024 supérieur à 2 %, et pouvant même aller jusqu'à 8,5 % sur l'énergie (juillet 2024).

A noter que le coût de l'énergie pour les collectivités dépend de contrats pluriannuels, signés dans un contexte de coût élevé.

02.

LA HAUSSE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE +11.2%, COURANTE À CE STADE DU MANDAT MUNICIPAL, EST POSITIVE POUR L'ÉCONOMIE

Les dépenses d'investissement augmentent pour toutes les strates de collectivités : +24,5 % pour les régions, +11,2 % pour le bloc communal et +4,4 % pour les départements. (Source DGFIP - Situation mensuelle comptable des collectivités locales Situation 2024 au 31 juillet 2024)

Alors que le gouvernement démissionnaire table sur une croissance de 1,1 % en 2024, l'AMF rappelle que les collectivités locales participent à la croissance via leurs investissements qui représentent en effet 70 % de l'investissement public dont la moitié pour le bloc communal.

L'augmentation des investissements, si elle se poursuit jusqu'à la fin de l'année, permettrait une croissance cumulée des investissements 2020-2024 supérieure à l'inflation, alors que ce n'était pas le cas sur la période 2020-2023 :

%	Evolution de l'inflation	Evolution des investissements	Ecart à l'inflation
2020	0,50 %	-13,49 %	-13,99 %
2021	1,60 %	5,10 %	3,50 %
2022	5,20 %	9,70 %	4,50 %
2023	4,90 %	8,90 %	4,00 %
Au 31 juillet 2024	1,90 %	11,20 %	9,30 %
TOTAL 2020 au 31 juillet 2024	14,10 %	21,41 %	7,31 %

03.

LES RECETTES DES COLLECTIVITÉS DIMINUENT EN CONSÉQUENCE DES DÉCISIONS PRISES PAR L' ETAT, AVEC LA BAISSSE DES DOTATIONS ET LA DIMINUTION DU LEVIER FISCAL

Les dotations baissent en euros constants puisque la DGF progresse moins que l'inflation.

Par ailleurs, la nationalisation d'impôts locaux a réduit les marges de manœuvre des collectivités et conduit à une baisse des recettes. La suppression de la TH a impliqué une concentration des impôts locaux sur les propriétaires, réduisant du même coup les marges de manœuvres du bloc communal (plus de 80 % des collectivités locales du bloc communal n'augmentent plus leur taux de TFPB depuis 2020).

Par ailleurs, les recettes qui s'y substituent sont moins dynamiques. En 2024, les recettes de TVA qui atteignent désormais 10 % des recettes fiscales (7 % des recettes de fonctionnement), progresseront moins que les taxes foncières.

Les DMTO devrait poursuivre leur baisse qui serait de 10 %, voire plus en 2024.

04.

CETTE OFFENSIVE A POUR OBJECTIF DE DÉTOURNER L'ATTENTION DU VRAI PROBLÈME : LES COMPTES DE L'ETAT ET LES COMPTES SOCIAUX

Les collectivités territoriales contribuent depuis des années à améliorer les comptes publics, tandis que l'Etat connaît un dérapage structurel de ses dépenses. En effet, la dette desdites collectivités est stable et même en légère diminution depuis 30 ans, passant de 9 % du PIB en 1995 à 8.9 % en 2023, là où la dette de l'Etat s'est envolée, de 40.1 % du PIB à 89.7 % sur la même période.

La dette des collectivités n'est pas de même nature puisque les collectivités respectent la règle d'or donc ne peuvent s'endetter que pour investir.

Le montant de la dette des collectivités locales représente moins d'un an de recettes (10 mois en 2023) et 4,8 années de leur épargne brute.

Par ailleurs, les collectivités remboursent leur dette, là où l'Etat rembourse principalement les intérêts. Elles ont d'ailleurs une capacité de désendettement inférieure à cinq années.

Le vrai problème n'est donc pas les collectivités. Les ministres démissionnaires se livrent à une mise en cause caricaturale des comptes des collectivités locales pour masquer la gestion désastreuse qu'ils laissent derrière eux.

ANNEXE 1



COMMUNIQUE PRESSE

Paris, le 5 septembre 2024

DÉCLARATION DE L'AMF À LA SUITE DE LA NOMINATION DU PREMIER MINISTRE

L'AMF salue la nomination d'un Premier ministre au terme d'une longue période d'attente et appelle de ses vœux la constitution d'un Gouvernement sans délai, pour mettre fin à la situation du « Gouvernement démissionnaire » qui place le pays et les collectivités locales dans l'incertitude.

Dans un contexte institutionnel inédit, résultant de la dissolution de l'Assemblée nationale par le Président de la République, l'AMF souhaite à Michel Barnier de réussir à mettre en œuvre des mesures concrètes pour surmonter les défis auxquels la France est confrontée.

Portée par l'ensemble des élus locaux, la liberté locale, qui implique les moyens financiers et la capacité juridique d'agir des collectivités, reste prioritaire, car elle est une source d'efficacité de l'action publique et de vitalité démocratique. Le nouveau Gouvernement doit établir un dialogue de confiance pour relancer la décentralisation et rompre avec les discours stigmatisant les collectivités locales. L'AMF est à la disposition du nouveau Premier ministre et de son futur Gouvernement pour y travailler ensemble.

Marie-Hélène GALIN

Tél. 01 44 18 13 59

marie-helene.galin@amf.asso.fr

Thomas OBERLE

Tél. 01 44 18 51 91

thomas.oberle@amf.asso.fr

ANNEXE 2



COMMUNIQUE PRESSE

Paris, le 3 septembre 2024

FINANCES PUBLIQUES LOCALES : UNE MISE EN CAUSE DES COLLECTIVITÉS INFONDÉE

Les ministres démissionnaires de l'Économie et du Budget se sont livrés à une mise en cause infondée des comptes des collectivités locales pour masquer la situation désastreuse des comptes de l'Etat qu'ils laissent derrière eux.

Sur la base d'estimations dont les modalités de calcul ne sont pas communiquées, Bercy annonce un quasi-doublement du besoin de financement, présenté comme un déficit, des collectivités locales pour 2024, qui passerait de 9,9 milliards d'euros en 2023 à 16 milliards en 2024. Or, il s'agit d'hypothèses dont on ignore les fondements.

L'AMF rappelle que les collectivités territoriales, malgré des erreurs de gestion qui peuvent toujours exister, ne sont pas le problème des comptes publics. Les finances locales sont obligatoirement à l'équilibre car les collectivités respectent la « règle d'or » : elles ne peuvent pas voter de budget en déficit. La dette des collectivités est stable depuis 30 ans voire même en légère diminution, passant de 9 % du PIB en 1995 à 8.9 % en 2023, et elle ne finance que de l'investissement. Les dépenses des collectivités, malgré le « millefeuille administratif » qui caractérise la France, représentent moins de 12 % du PIB contre 18 % pour la moyenne européenne.

Comme en 2023, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales augmentent en 2024 sous la double pression des mesures de revalorisation des traitements des fonctionnaires décidées par l'Etat et de l'augmentation du coût de l'énergie et des achats courants.

En 2024, le coût supplémentaire des traitements des fonctionnaires territoriaux s'élèvera à plus de 2 milliards d'euros en raison de l'augmentation du point d'indice décidé par le Gouvernement.

La hausse des dépenses d'investissement des collectivités locales permet d'une part d'équiper le territoire français, et d'autre part est une contribution positive à l'économie française, dans un contexte de prévisions de croissance très faibles autour de 1 %.

Beaucoup de ces dépenses résultent d'obligations nouvelles que le Gouvernement et le Parlement ont mis à la charge des collectivités ces dernières années, par exemple dans le domaine environnemental, dans celui de la petite enfance, des transports, ou de façon plus insidieuse en matière de sécurité, et de toutes les obligations normatives et bureaucratiques qu'impose l'Etat aux collectivités.

Cette mise en cause grossière, par les ministres responsables de la dérive des comptes publics, de l'action des collectivités locales, qui restent un pôle de stabilité démocratique dans le contexte de blocage actuel des institutions, oublie de préciser que les collectivités locales ont participé de longue date à la réduction de la dette publique sans que pour autant l'Etat ne parvienne à maîtriser la dérive continue de ses propres comptes.

Marie-Hélène GALIN

Tél. 01 44 18 13 59

marie-helene.galin@amf.asso.fr

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

■ Introduction.....	4
■ 1. Les principaux enseignements et les propositions d'amélioration du dispositif 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

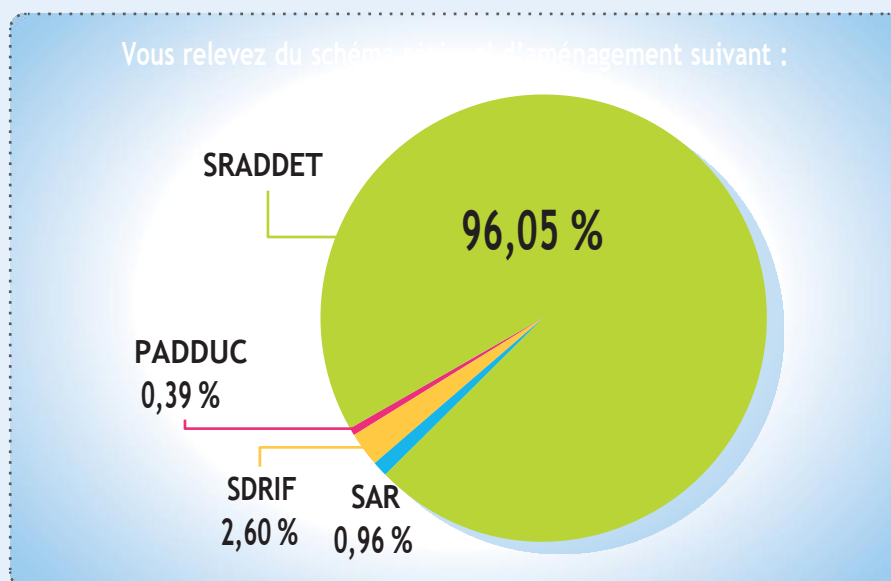
du « Zéro artificialisation nette »

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 passés 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 apparaît 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.

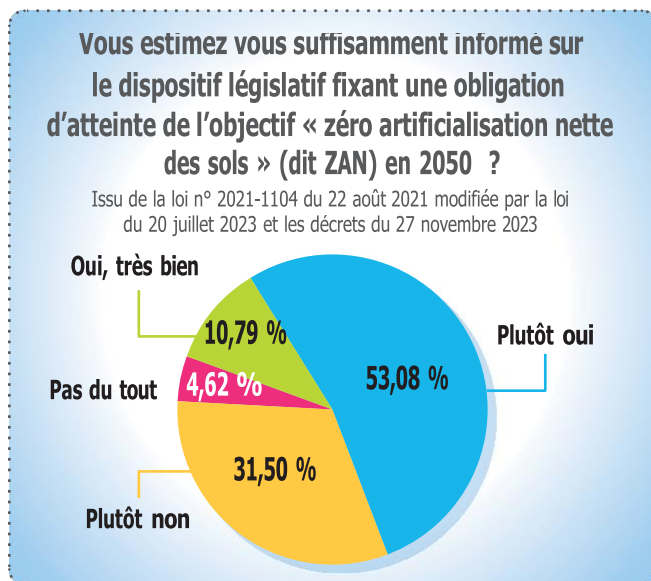
2. Analyse des résultats de l'enquête

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 2050¹, contre **31,50 %** ne se sentant pas assez informés (pas du tout à 4,62 %).



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 CGCT²). 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 pas³.

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

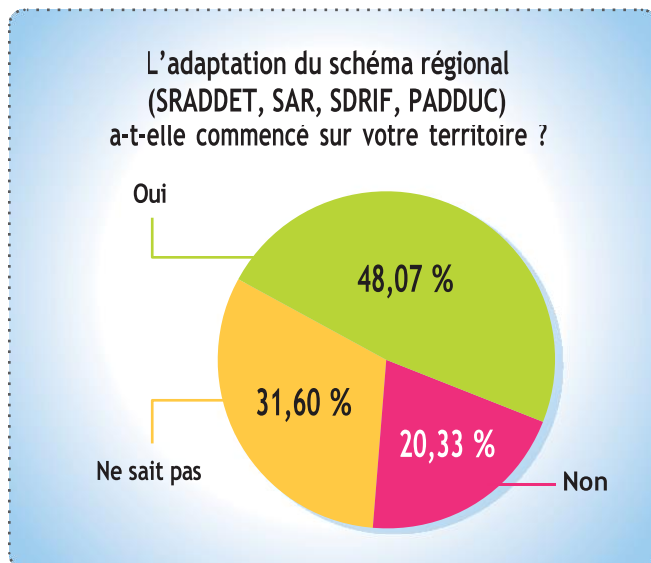
Sur l'intégration de la trajectoire, en premier lieu, au niveau régional, via les SRADDET, SDRIF, SAR et PADDUC, les répondants semblent **encore majoritairement peu informés des travaux en cours, des critères de territorialisation qui seront utilisés par la région ainsi que de leur échelle d'application**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

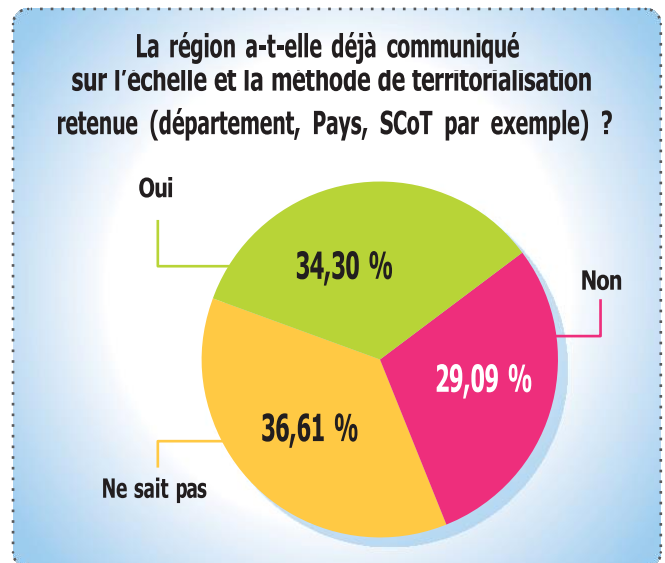
Les répondants évoquent par exemple un manque de redescende vers les communes d'informations sur le travail engagé, avec une démarche de concertation principalement organisée avec les SCoT et les EPCI.



■ Chez 34,30 % des répondants, **la 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 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.



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).

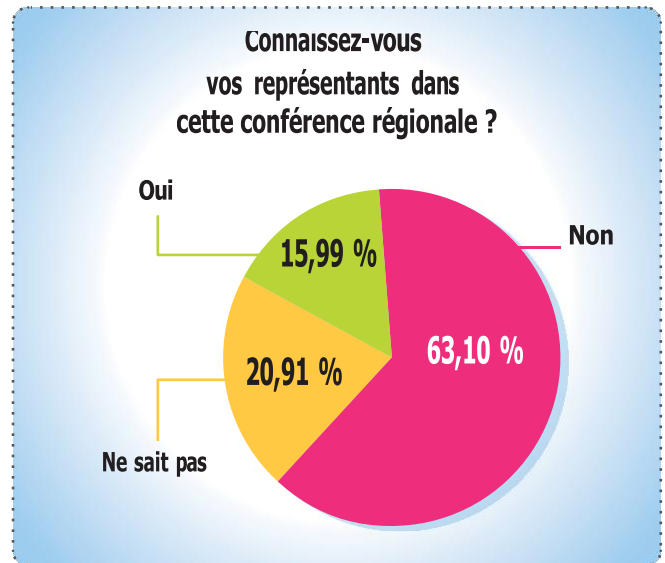
Les élus répondants ne connaissent pas, pour la grande majorité, leurs représentants dans les conférences régionales de la politique de lutte contre l'artificialisation des sols et ne s'estiment pas associés à ses travaux.

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.

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

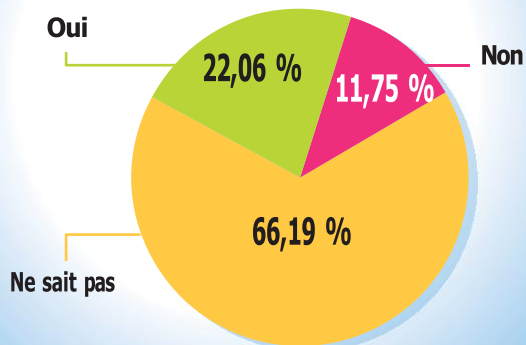


■ **76 % ne s'estiment pas associé au travail de cette conférence régionale.** Moins de 10 % des répondants se sentent associés.



La conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols a-t-elle été mise en place dans votre région ?

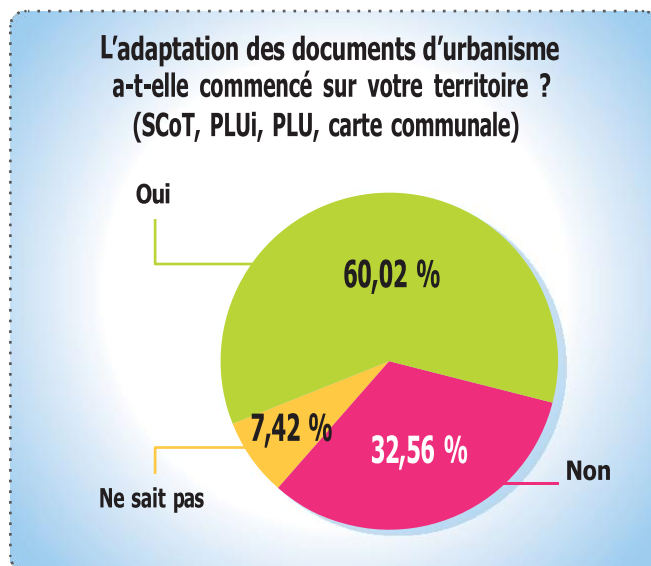
(article 2 de la loi du 20 juillet 2023, elle remplace la conférence des SCoT mise en place par la loi Climat)



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.



- 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.

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 ;



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 objectifs⁴.** 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) ? »

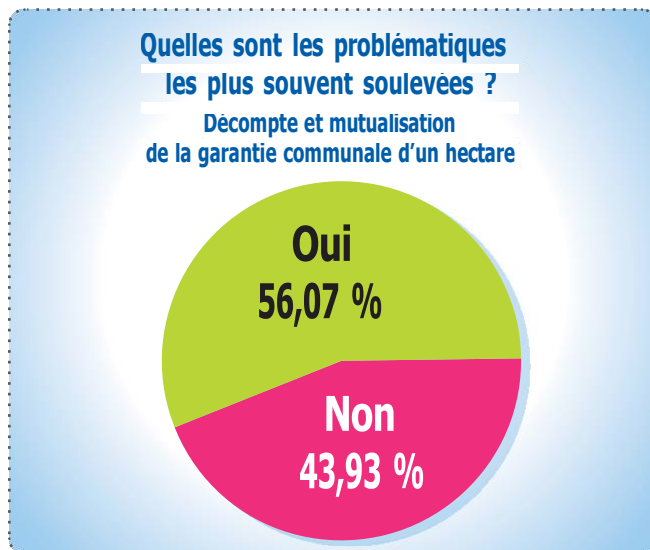
6. Des points de blocage doivent être levés pour une meilleure équité territoriale

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 %



- 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 SRADET

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 connaît 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.



41, quai d'Orsay 75343 Paris cedex 07

www.amf.asso.fr

@l_amf


ENQUÊTE 2024

La restauration scolaire

Des communes volontaires
malgré les difficultés persistantes



Juin 2024



■ Principaux enseignements	4
■ Analyse des principaux résultats	6
1. Un service de cantine majoritairement géré par la commune.....	6
2. Des tarifs accessibles mais en augmentation.....	6
3. Une prise en charge complexe des enfants à besoins particuliers	7
4. Des difficultés persistantes pour s’approvisionner	8
en produits durables et de qualité	
5. Une télédéclaration sur la plateforme nationale « Ma cantine »	10
peu connue et jugée complexe	
6. Des collectivités mobilisées pour limiter l’utilisation du plastique	11
et lutter contre le gaspillage alimentaire	
7. Un coût du service de plus en plus lourd et déficitaire	12
■ Pour aller plus loin	14

ENQUÊTE 2024

La restauration scolaire

L'AMF, en lien avec AgroParisTech, grande école du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, composante de l'Université Paris-Saclay, a lancé une deuxième enquête sur la restauration scolaire, après une première édition menée par l'Association à l'automne 2020.

Cette deuxième enquête met en évidence les efforts importants des communes et de leur intercommunalité pour atteindre leurs obligations issues des lois Egalim du 30 octobre 2018, AGEC du 10 février 2020 et Climat et résilience du 22 août 2021, et ce malgré une hausse des coûts et des difficultés de structuration des filières locales, tout en veillant à l'accessibilité de ce service pour tous.



Méthodologie

L'enquête, réalisée entre le 1^{er} et le 22 septembre 2023 auprès des communes disposant d'une école publique, a fait l'objet de 2 457 réponses complètes, provenant de 2 282 communes (soit 10,5 % des communes avec au moins une école) et 175 EPCI compétents.

Les réponses brutes ont été analysées par AgroParisTech. L'AMF en a tiré la présente synthèse.

Les réponses des communes ont été analysées selon les strates de population : moins de 2 000 habitants (65 % des réponses, taux de retour de 9,8 %), entre 2 000 et 9 999 habitants (23 % des réponses, taux de retour de 10,34 %), entre 10 000 et 29 999 habitants (3 % des réponses, taux de retour de 10,78 %), plus de 30 000 habitants (2 % des réponses, taux de retour de 17,7 %).

Principaux enseignements

Cette enquête met en évidence les efforts des communes et de leur intercommunalité pour atteindre les obligations fixées par les lois récentes (Egalim, Climat et Résilience...), malgré des difficultés persistantes et un coût en hausse.

- **82 % des élèves scolarisés fréquentent ce service.** La compétence institutionnelle de la restauration scolaire demeure très majoritairement à la main des communes (84 %), devant l'intercommunalité (12 %).

ritairement à la main des communes (84 %), devant l'intercommunalité (12 %).

- **L'enquête confirme que la gestion directe (régie) demeure le premier mode de gestion déclaré par les communes et EPCI compétents (48 %),** devant la gestion mixte du service (35 %) et la délégation totale du service à un prestataire (17 %). Dans le cas où le service est délégué en tout ou partie, 80 % au moins des collectivités ont reçu depuis 2022 une demande de revalorisation financière du contrat par le prestataire. Les hausses accordées par les collectivités se sont principalement situées entre 1 % et 5 % et entre 5 % et 10 % (dans 32 % dans chacun des cas).

- **Une partie des répondants estime que la réglementation est inadaptée en particulier pour les petites communes qui disposent de peu de moyens humains et logistiques pour y répondre.** Par ailleurs, des élus pointent notamment l'absurdité du calcul des seuils en coût HT des produits plutôt qu'en grammage. À l'instar de l'enquête de 2020, les maires sont en attente d'une **simplification des règles de la commande publique afin de pouvoir recourir plus directement aux producteurs locaux** dans les marchés, conformément à l'esprit de la loi Egalim. Cela confirme la demande de l'AMF en faveur de la mise en place d'une mesure

dérogatoire et pérenne au niveau européen, dans le cadre d'une « exception alimentaire ».

- **Les difficultés pour l'approvisionnement en produits de qualité et durables s'avèrent plus fortes en 2023 (40 %) qu'en 2020 (18 %), et sont plus prégnantes à mesure que s'accroît la taille des communes** (allant de 34 % pour les communes de moins de 2 000 habitants contre plus de 60

% pour les villes de plus de 10 000 habitants). Les principales difficultés rencontrées sont le coût (renseigné par 56 % des répondants, contre 38 % en 2020), l'insuffisance de diversité ou de quantité dans l'offre de produits durables et bio (40 % contre 27 % en 2020) et les contraintes logistiques (38 % contre 16 % en 2020).

- **Seulement 18 % des communes respectent les seuils de 50 % de produits de qualité et durables, dont 20 % de bio, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022.** L'enquête de 2020 montrait qu'elles étaient deux fois plus nombreuses à penser pouvoir respecter ces seuils à cette date. Pour les communes de plus de 30 000 habitants, 39 % de répondants satisfont à l'obligation Egalim de 50 % de produits de qualité et durables. Ce taux est de 26 % pour les communes qui ont entre 10 000 et 29 999 habitants, il passe à 20 % pour les communes qui ont entre 2 000 et 9 999 habitants et tombe à **16 % pour les communes de moins de 2 000 habitants.** Elles sont globalement un peu plus nombreuses à respecter le seuil de 20 % de produits bio en 2023 (37 %) qu'en 2020 (34 %). Dans les deux cas, d'importants écarts sont observés entre les communes de moins de 2 000 habitants (16 % respectent les deux seuils / 34 % respectent le seuil bio) et les villes de plus de 30 000 habitants (39 % / 75 %).

81 %
des communes
proposent
un tarif du repas
entre 1€ et 5€.

Les difficultés pour
l'approvisionnement
en produits de
qualité et durables
s'avèrent plus fortes
en 2023 qu'en 2020.

- Pour remédier à ces difficultés, les principales mesures qui sont ou seront mises en œuvre par la collectivité sont l'approvisionnement en produits locaux (cité par 48 % des répondants) et la mise en place d'un projet alimentaire territorial (21 %).

En outre, près des deux tiers des répondants (64 % contre 73 % en 2020) déclarent que l'approvisionnement en produits de qualité et durables génère un surcoût financier.

- **Un menu végétarien très largement répandu :** 90 % des communes et EPCI gestionnaires proposent un choix de menu végétarien comme l'oblige la loi Climat et résilience depuis la rentrée 2021, selon diverses modalités : hebdomadaire (cité par 79 % des répondants) et quotidienne (cité par 7 %). L'enquête révèle encore des difficultés pour les petites communes puisque 12 % des communes de moins de 2 000 habitants n'offrent aucun choix de menu végétarien.

- **Une diminution de l'utilisation du plastique et un engagement plus marqué dans la lutte contre le gaspillage alimentaire :** 62 % des répondants (contre 54 % en 2020) signalent l'absence d'utilisation de contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe ou de service en plastique dans le restaurant scolaire et 72 % des répondants (contre 57 % en 2020) déclarent avoir mis en place (effectif ou en cours) le diagnostic de lutte contre le gaspillage alimentaire, obligatoire depuis fin 2019.

- **Un coût du service de cantine de plus en plus lourd pour la commune : il s'élève pour les collectivités susceptibles de répondre (893), hors participation des familles, à 8,49 euros (contre 7,63 euros déclarés en 2020).** Celui-ci varie de 8,37 euros

pour les communes de moins de 10 000 habitants à 9,15 euros pour les communes entre 10 000 et 29 999 habitants et 10,40 euros au-delà de 30 000 habitants. **La majorité des collectivités ne perçoit aucune aide financière au titre du service de restauration scolaire (68 %) et constate des impayés de manière importante ou modérée (57 %).** Le reste à charge s'avère donc supérieur à 50 % pour 71 % des répondants (69 % en 2020). Le tarif demandé aux familles est généralement compris entre 1€ et 5€ (81 % des répondants). Près des deux-tiers des collectivités (63 %) ont augmenté les tarifs depuis la rentrée 2022, mais la hausse déclarée est majoritairement inférieure à 10 %.

- **Les élus sont demandeurs d'un plus fort soutien de l'État pour accompagner les communes à relever les défis de l'alimentation durable.** Ils alertent sur l'accroissement des difficultés rencontrées tant sur le plan humain, technique et financier pour maintenir un service de qualité dans un contexte caractérisé par une évolution toujours plus contraignante de la réglementation, la hausse des coûts et les difficultés de recrutement. Par ailleurs, les élus sont demandeurs d'aides techniques et financières tant pour les services de cantine que pour la structuration des filières agricoles locales à travers les **projets alimentaires territoriaux, et de formations adaptées. Enfin, ils souhaitent une simplification de la télédéclaration sur la plateforme gouvernementale « Ma cantine »**, qui nécessite des moyens dont toutes les communes ne disposent pas, notamment les moins de 2 000 habitants qui la remplissent peu. D'après l'enquête, seules 21 % des collectivités répondantes l'ont réalisée en 2023.

64 % déclarent que l'approvisionnement en produits durables et bio génère un surcoût financier.

Le coût moyen d'un repas, hors participation des familles, est estimé à **8,49 euros** (contre 7,63 euros déclarés en 2020)

Analyse des principaux résultats

1. Un service de cantine majoritairement géré par la commune

L'enquête 2024 confirme que la gestion directe (régie) par les communes et EPCI compétents demeure le premier mode de gestion déclaré (48 %), devant la gestion mixte du service (35 %) et la délégation totale du service à un prestataire (17 %).

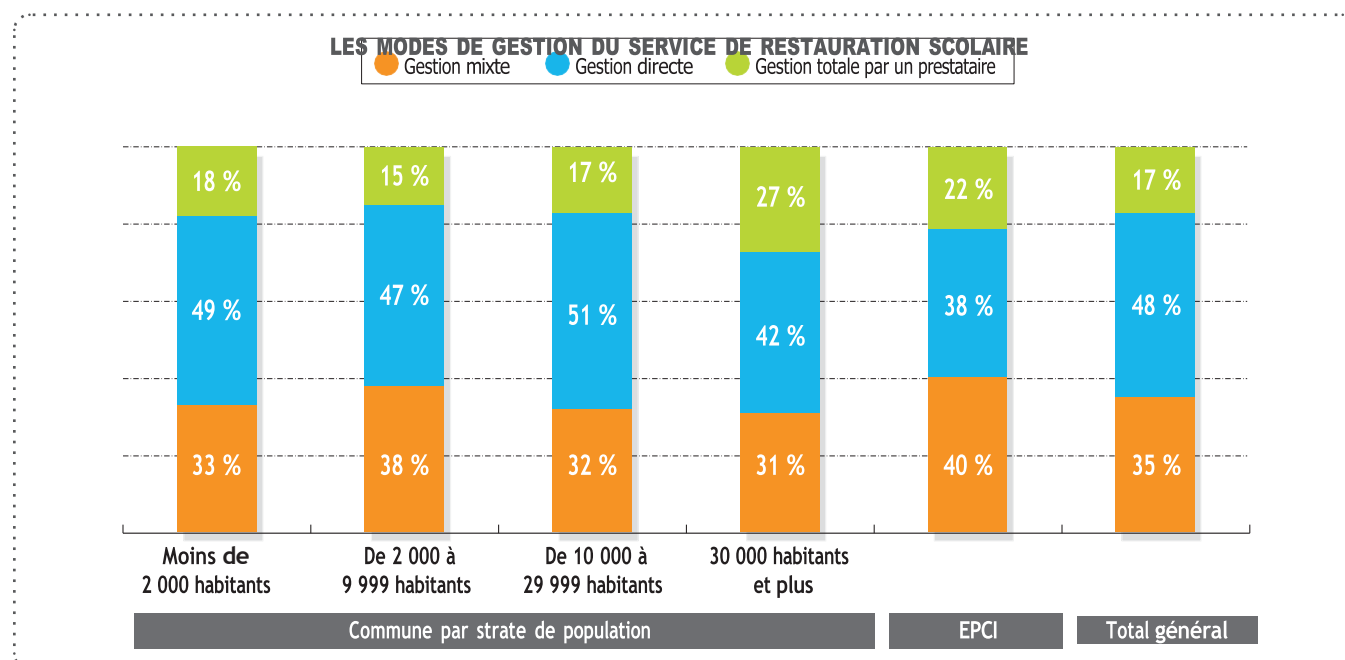
Les principaux services délégués dans le cadre d'une délégation totale ou d'une gestion mixte du service concernent la préparation des repas (autour de 77 %), les livraisons et les achats (autour de 70 %). Pour ces deux modes de gestion, il est principalement (autour de 68 %) fait appel à des entités privées commerciales (sociétés de restauration, traiteur ou restaurant) pour les achats et la préparation des repas.

Notre enquête révèle une stabilité dans le mode de gestion du service de cantine puisque 93 % des répondants n'ont

pas changé de mode de gestion depuis 2020. Les collectivités qui envisagent de changer de mode de gestion (6 %), que ce soit pour passer en gestion totale ou en gestion mixte, l'expliquent notamment par la hausse des coûts (denrées alimentaires, énergie, personnels), l'amélioration de la qualité des repas, la maîtrise de l'approvisionnement et la complexité des normes légales.

Dans le cas où le service est délégué en tout ou partie, 80 % des collectivités ont reçu depuis 2022 une demande de revalorisation financière du contrat par le prestataire.

Les hausses accordées par celles-ci se sont principalement situées entre 1 % et 5 % et entre 5 % et 10 % (dans 32 % des cas chacun).



2. Des tarifs accessibles mais en augmentation

La grande majorité des communes (81 %) applique un tarif compris entre 1€ et 5€, ou supérieur à 5 € (18 %). Les tarifs pour un repas sont en moyenne de 3,80 € (la médiane est au même niveau). 75 % des répondants ont un tarif inférieur à 4,30 € et 25 % ont un tarif compris entre 4,30 et 8,50 €. La gratuité pour les familles en difficulté est quant à elle citée par 1 % des répondants.

La hausse des coûts a conduit près des deux-tiers des communes et EPCI (63 %) à augmenter les tarifs des repas depuis la rentrée 2022. Toutefois la hausse reste inférieure à 10 % pour 86 % des collectivités qui ont appliqué une hausse.

La majorité des communes et EPCI (57 %) fait face à des impayés, dont 4 % de façon importante et 34 % de manière modérée mais en augmentation. 43 % des collectivités déclarent qu'elles sont rarement face à des situations d'impayés.

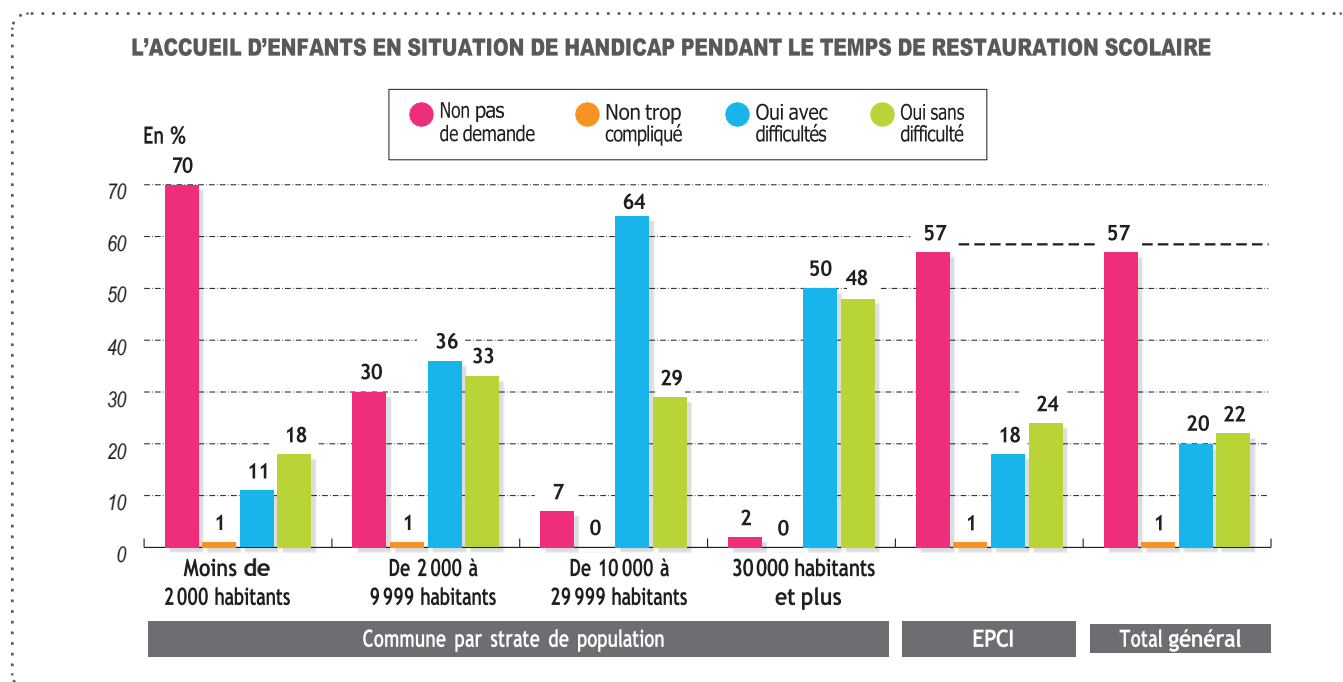
3. Une prise en charge complexe des enfants à besoins particuliers

57 % des collectivités ne font pas l'objet de demandes d'accueil d'enfants en situation de handicap pendant le temps de la restauration scolaire. 1 % des répondants refusent de prendre en charge cet accueil jugé trop compliqué. Parmi celles qui acceptent (42 %), une sur deux déclare rencontrer des difficultés.

L'accueil des enfants en situation de handicap est d'autant plus fréquent que la taille de la collectivité est grande. En effet, 29 % des communes de moins de 2 000 habitants font face à ce type de demande, alors qu'elles sont 69 % pour les communes de 2 000 à 9 999 habitants et jusqu'à 93 % dans les villes de 10 000 à 29 999 habitants et 98 % dans les villes de plus de 30 000 habitants accueillant des enfants en situation de handicap.

Parmi elles, on observe également que cet accueil pose d'autant plus de difficultés que la taille de la commune est grande. C'est le cas pour 40 % des communes qui ont moins de 2 000 habitants, 52 % pour les communes de 2 000 à 9 999 habitants, 69 % dans les villes de 10 000 à 29 999 habitants et 50 % dans les villes de plus de 30 000 habitants.

L'accueil de ces enfants est assuré par le recours à des agents municipaux (cité par 68% des répondants), bien au-delà des accompagnants d'enfants en situation de handicap (AESH) mis à disposition par l'Éducation nationale (38 %) et des personnels associatifs spécialisés (3 %). Seuls 15 % des collectivités ne prévoient pas un accompagnement spécifique.



S'agissant de l'accueil des enfants souffrant d'une pathologie (allergie, intolérance...) à la cantine, les solutions proposées par les collectivités sont variées. L'adaptation systématique des repas est décidée par un quart des collectivités (26 %). Elles sont dans une même proportion (26 %) à demander systématiquement aux parents un panier-repas, et 6 % le demandent seulement les jours de présence de l'allergène. Pour les autres collectivités (42 %), le choix entre l'adaptation des repas et le panier-repas est apprécié selon le contenu du protocole d'accueil individualisé (PAI).

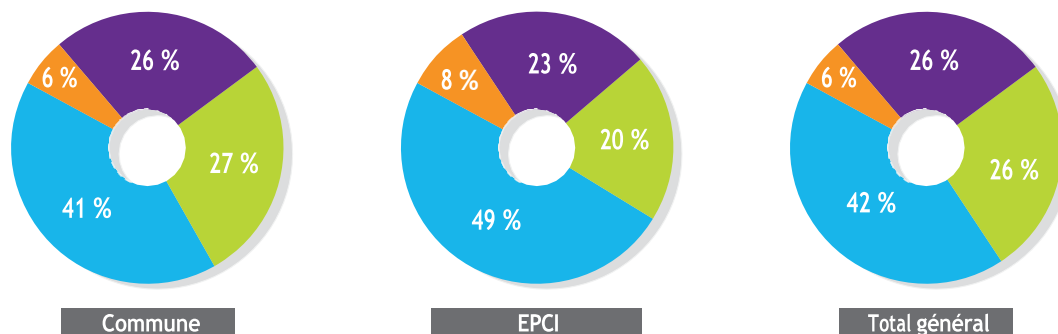
À 90%, les collectivités déclarent que le personnel est informé des mesures prévues dans le protocole d'accueil

individualisé, et, parmi elles, 66 % le sont suffisamment.

En général, les collectivités ne font pas usage des stylos injecteurs (79 %), 13 % le font sans difficulté et 7 % avec difficultés. Dans les observations, un certain nombre d'élus ont souligné les craintes du personnel en matière de responsabilité.

Par ailleurs, **l'affichage obligatoire des quatorze allergènes présents dans les repas (décret n°2015-447 du 17 avril 2015) est respecté par 58 % des répondants.** En revanche, 14 % des collectivités considèrent que cette obligation est trop compliquée à mettre en œuvre et 28 % déclarent ne pas en être informées.

LE TYPE D'ACCUEIL DES ENFANTS SOUFFRANT D'UNE PATHOLOGIE (ADAPTATION DES REPAS, PANIER-REPAS...)



4. Des difficultés persistantes pour s'approvisionner en produits de qualité et durables

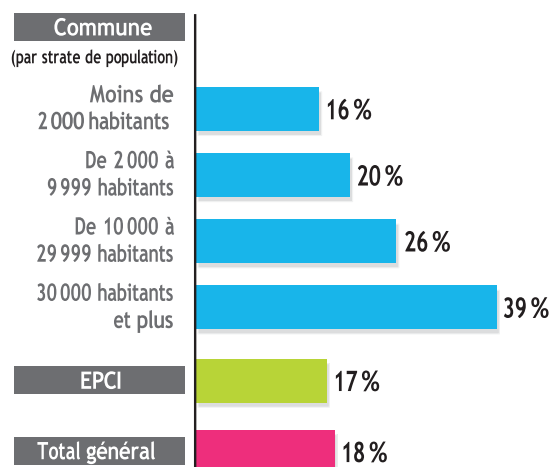
Comme la loi Climat et résilience les y oblige depuis la rentrée 2021, 90 % des communes et EPCI gestionnaires proposent un choix de menu végétarien, selon diverses modalités : hebdomadaire (cité par 79 % des répondants) et quotidienne (cité par 7 %).

L'enquête révèle encore des difficultés pour les petites communes dans la mise en place d'un choix de menu végétarien puisque 12 % des communes de moins de 2 000 habitants, 5 % des communes entre 2 000 et 29 999 habitants et 8 % des EPCI compétents indiquent n'offrir aucun choix.

L'enquête 2023 confirme les difficultés rencontrées par les collectivités gestionnaires pour respecter le seuil de 50 % en valeur d'achat hors taxe de produits de qualité et durables, dont 20 % de bio, au 1^{er} janvier 2022, puisque seules 18 % d'entre elles signalent les respecter. L'enquête de 2020 montrait que 36 % des gestionnaires pensaient pouvoir respecter ces seuils au 1^{er} janvier 2022.

En 2023, selon les strates de population, on observe des écarts dans la part des communes qui respectent le seuil Egalim, avec 16 % des communes de moins de 2 000 habitants et 17 % pour les EPCI, 20 % pour les communes de 2 000 à 9 999 habitants, 26 % pour celles dont la population se situe entre 10 000 et 29 999 habitants et jusqu'à 39 % pour les villes de plus de 30 000 habitants.

LE RESPECT DES SEUILS* IMPOSÉS PAR LA LOI EGALIM
 (* 50 % DES PRODUITS DURABLES ET DE QUALITÉ DONT 20 % DE BIO)



Les collectivités sont globalement un peu plus nombreuses à respecter le seuil de 20 % de produits bio en 2023 (37 %) qu'en 2020 (34 %), même si d'importants écarts sont aussi observés entre les communes de moins de 2 000 habitants et les EPCI (34 % et 33 %) et les villes de plus de 30 000 habitants (75 %).

56 % des répondants pensaient pouvoir atteindre le seuil de 60 % de viandes et de poissons de qualité et durables au 1^{er} janvier 2024 dans les repas servis tel que prévu par la loi Climat et résilience, et ce jusqu'à environ 67 % pour les villes de plus de 30 000 habitants. Pour les communes de moins de 2 000 habitants cette part est de 54 %.

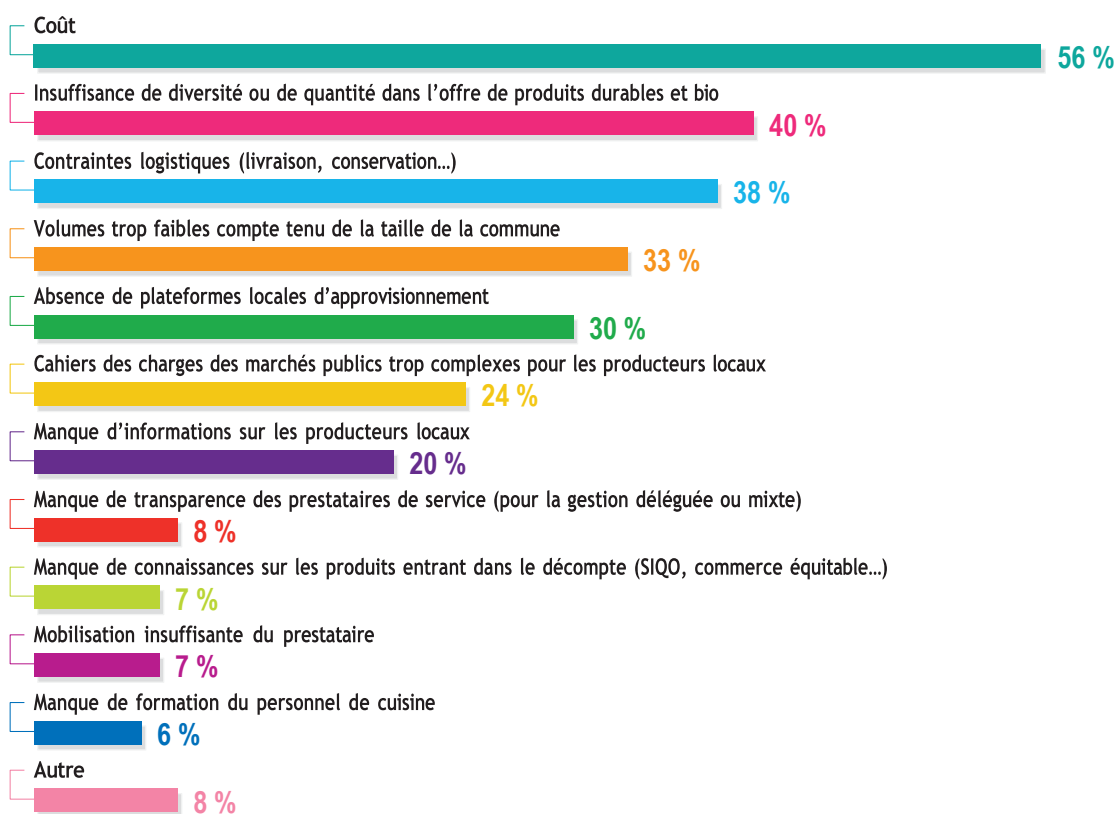
L'approvisionnement local pour tous les produits reste marginal (4 %). Il porte essentiellement sur quelques produits achetés (45 %), voire la majorité des produits (43 %).

Les collectivités (40 %) qui déclarent des difficultés dans l'approvisionnement en produits de qualité et durables sont plus nombreuses qu'en 2020 (18 % de l'échantillon). La part de communes qui rencontrent le plus de difficultés est d'autant plus forte que s'accroît la taille des communes

(allant de 34 % pour les communes de moins de 2 000 habitants contre plus de 60 % pour les villes de plus de 10 000 habitants).

Les principales difficultés mentionnées par ces collectivités sont le coût (renseigné par 56 % des répondants, contre 38 % en 2020), l'insuffisance de diversité ou de quantité dans l'offre de produits durables et bio (40 % contre 27 % en 2020), les contraintes logistiques (38 % contre 16 % en 2020), les volumes trop faibles compte tenu de la taille de la commune (33 %), l'absence de plateformes locales d'approvisionnement (30 %), les cahiers des charges des marchés publics jugés trop complexes pour les producteurs locaux (24 %) ou encore le manque d'informations sur les producteurs locaux (20 %).

LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES POUR L'APPROVISIONNEMENT EN PRODUITS DE QUALITÉ ET DURABLES



Les principales mesures mises en œuvre ou envisagées par les collectivités pour tenter de remédier aux difficultés rencontrées sont des solutions locales : il s'agit de l'approvisionnement en produits locaux (cité par 48 % des répondants) et la mise en place d'un projet alimentaire territorial

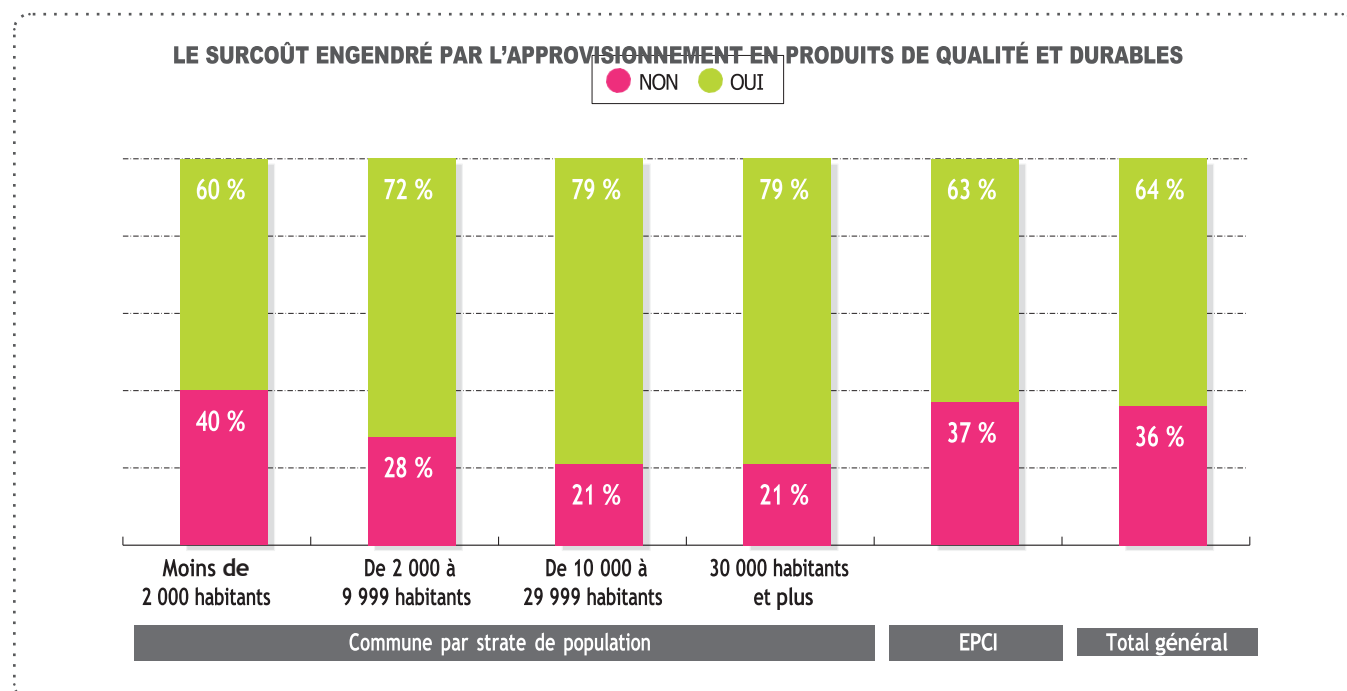
pour impulser une dynamique locale associant les acteurs de la chaîne alimentaire (cité par 21 %). D'autres mesures ont été citées comme le groupement d'achats ou autre type de coopération et mutualisation (15 %), ainsi que la formation et la réorganisation du personnel (14 %).

Près des deux tiers des répondants (64 % contre 73 % en 2020) rencontrent un surcoût financier lié à l'approvisionnement en produits de qualité et durables. Pour près de la moitié d'entre eux (49 %), ce surcoût se situe entre 10 % et 20 %, et pour le quart (25 %), entre 20 % et 30 %. La part de communes touchées par ce surcoût augmente avec la taille des communes.

Les collectivités ne rencontrant pas de surcoût lié à l'approvisionnement en produits de qualité et durables (36 %) l'expliquent notamment par la mise en place d'une politique de lutte contre le gaspillage alimentaire (cité par 42 % des répondants), de menus végétariens (28 %), d'une planification des menus pour anticiper les achats (26 %), d'une

négociation avec le fournisseur (24 %) et d'une réorientation de la politique d'achat vers des produits locaux (21 %).

Près d'un quart des collectivités (24 %) indique que la hausse des coûts a impacté le mode de préparation des repas, et ce jusqu'à un tiers (34 %) pour les communes de 10 000 à 29 999 habitants. De façon combinée, les collectivités citent la diminution du nombre de composantes dans les repas (citée par 32 % des répondants concernés), puis la diminution du nombre de choix (24 %) et celle de la fréquence de viandes servies (23 %), l'augmentation de la proportion de produits d'approvisionnements locaux (20 %), et dans une moindre mesure le recours à davantage de protéines végétales (15 %) et de produits industriels (13 %).



5. Une télédéclaration sur la plateforme nationale « Ma cantine » peu connue et jugée complexe

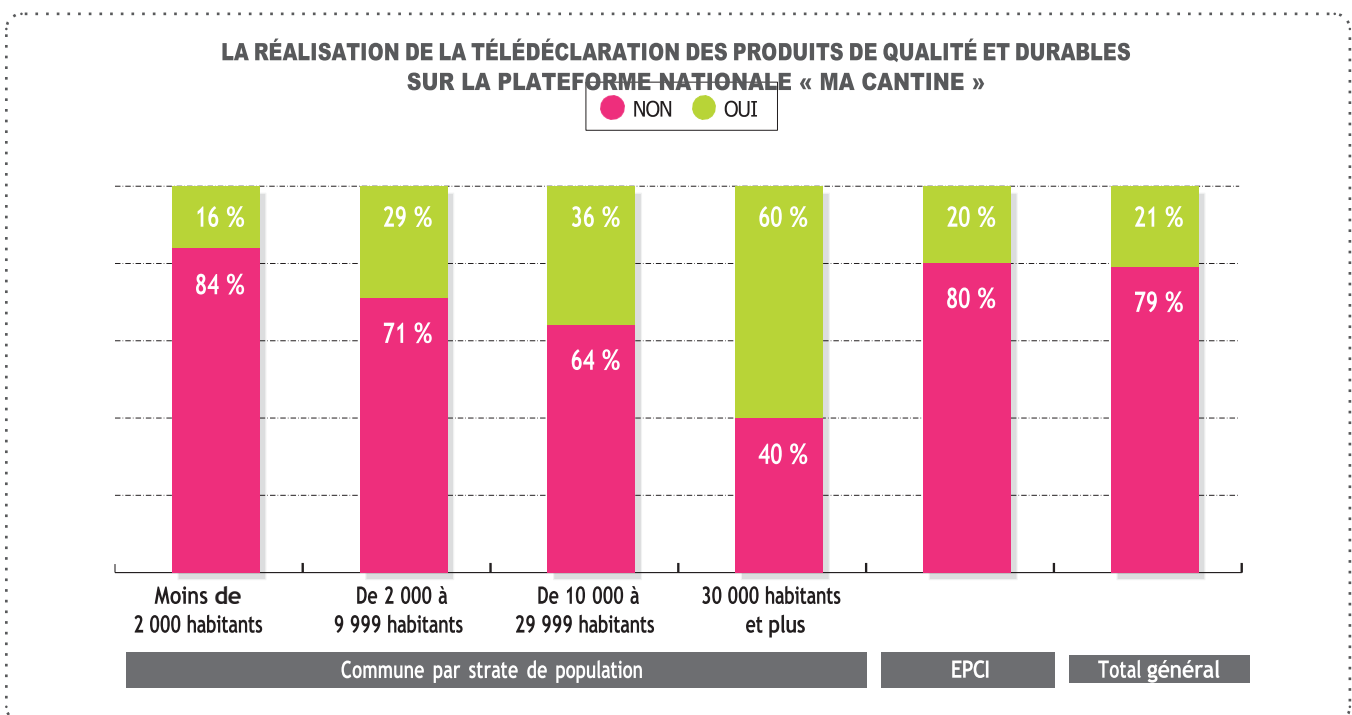
Seules 21 % des collectivités répondantes ont réalisé la télédéclaration des données pour 2022 sur la plateforme gouvernementale « Ma cantine ». **Il faut noter que les communes respectant les seuils de la loi Egalim auraient tendance à réaliser davantage leur télédéclaration (plus de 25 % des collectivités répondantes).**

Des écarts sont observés, plus les communes sont grandes, plus elles sont nombreuses à avoir télédéclaré : elles sont 16 % pour les communes de moins de 2 000 habitants, 20 % pour les EPCI, 29 % pour les communes de 2 000 à 9 999 habitants, 36 % pour les communes de 10 000 à 29 999 habitants et 60 % pour les communes de plus de 30 000 habitants.

Le principal motif justifiant l'absence de télédéclaration est lié à l'absence d'information de l'obligation de télédéclaration (citée par 63 % des collectivités concernées), en particulier pour les petites communes (66 %), devant le manque de connaissances sur les modalités de fonctionnement de la télédéclaration (18 %), le manque de moyens humains (18 %) ou encore le manque de données du prestataire (13 %, mais cela vise un champ plus restreint des collectivités concernées).

Un certain nombre d'élus de petites communes ont fait savoir qu'ils ne disposent pas de moyens pour remplir la télédéclaration, qu'ils jugent chronophage et complexe.

Dans le cas où le service est délégué, 65 % des collectivités (754) remontent que le prestataire a réalisé cette déclaration au titre de son contrat. Cette part est d'autant plus élevée que la commune est petite.



6. Des collectivités mobilisées pour limiter l'utilisation du plastique et lutter contre le gaspillage alimentaire

62 % des répondants (contre 54 % en 2020) n'utilisent pas de contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe ou de service en plastique dans le restaurant scolaire, qui sont prohibés à compter du 1^{er} janvier 2025 (2028 pour les petites communes) par la loi Egalim. 38 % des collectivités en utilisent donc toujours et parmi elles 28 % indiquent que les contenants en plastique sont en cours de retrait.

71 % des répondants déclarent avoir mis en place (effectif ou en cours) le diagnostic de lutte contre le gaspillage alimentaire, obligatoire depuis fin 2019 (57 % en 2020

l'avait élaboré ou était en voie de l'être). Cette mise en place (effective ou en cours) est d'autant plus forte que la taille de la commune est grande.

Concernant les communes préparant plus de 3 000 repas par jour, seul un quart d'entre elles (27 %, comme en 2020) a signé une convention de dons alimentaires avec une ou plusieurs associations agréées, obligation légale prévue par la loi Egalim depuis fin 2019.

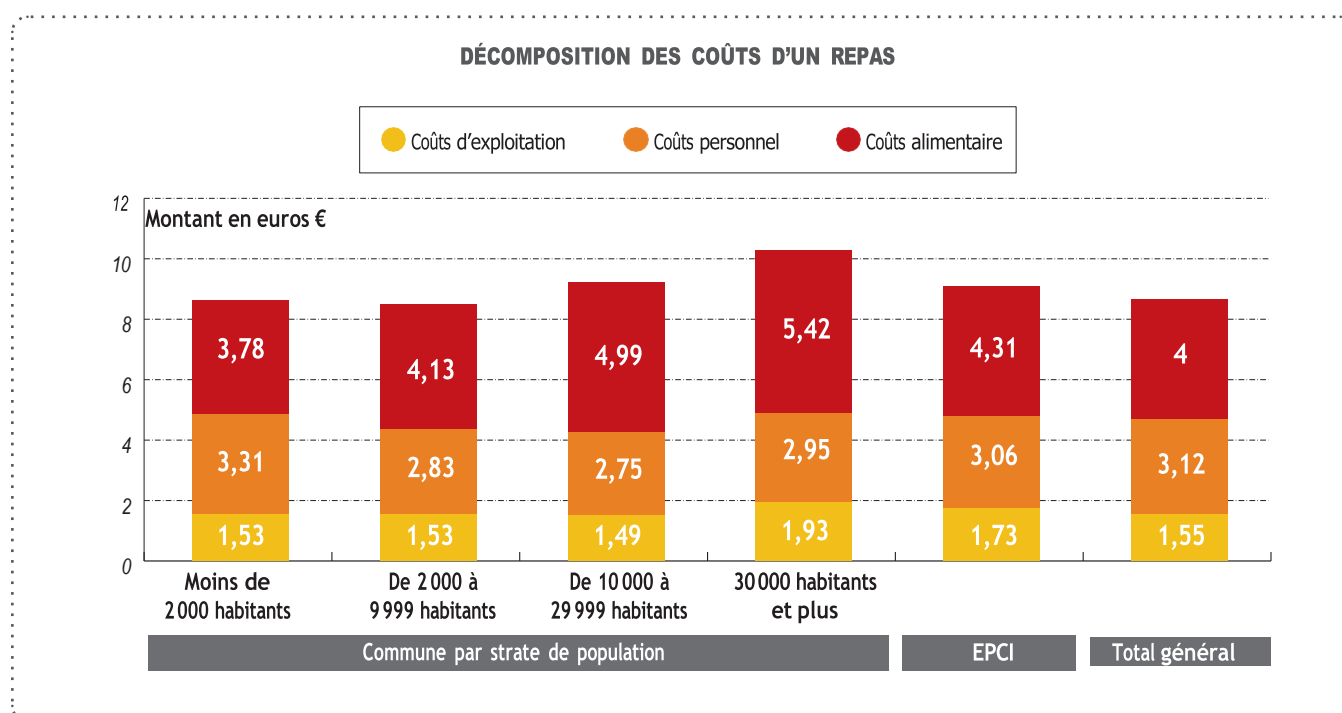
7. Un coût du service de plus en plus lourd et déficitaire

Les collectivités déclarent que le coût moyen d'un repas servi en restauration scolaire (incluant les denrées alimentaires, les personnels, les coûts d'exploitation...) est supérieur à 7,50 euros pour 51 % des collectivités répondantes (16 % au-delà de 10 euros), et inférieur à 7,50 euros pour 49 % d'entre elles (20 % à moins de 5 euros).

En retenant les réponses complètes apportées à la question de la décomposition de ce coût, soit 40 % des répondants, **nous obtenons un coût moyen d'un repas à 8,49 euros** (contre 7,63 euros estimé a minima en 2020). Celui-ci varie

de 8,37 euros en moyenne pour les communes de moins de 10 000 habitants, à 9,15 euros en moyenne pour les communes entre 10 000 et 29 999 habitants et va jusqu'à 10,40 euros au-delà de 30 000 habitants.

Quand on demande aux répondants de décomposer ce coût moyen, il se décompose de la manière suivante : 4 euros pour les personnels, 3,12 euros pour le coût alimentaire et 1,56 euros pour les coûts d'exploitation (en 2020, les coûts étaient respectivement de 3,46 euros, 2,78 euros et 1,16 euros).



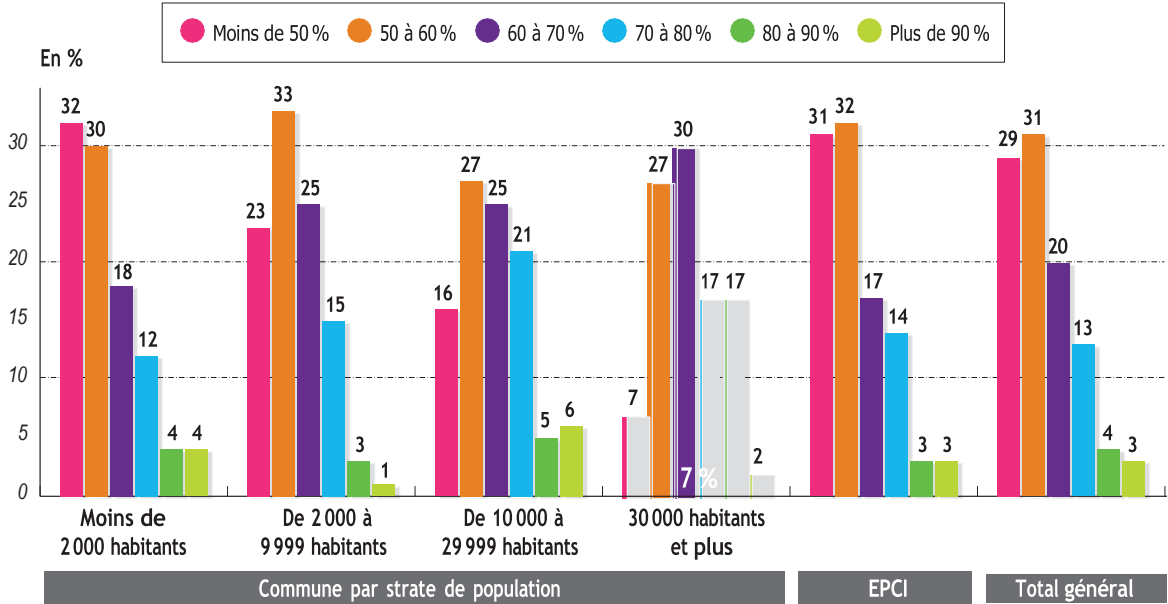
La participation des familles dans le coût global du service de restauration scolaire est inférieure à 50 % pour 77 % des collectivités (72 % en 2020). Celles-ci sont 37 % à déclarer une participation des familles de 30 % à 50 %, et 40 % à déclarer une participation des familles en-deçà de 30 %.

Si 68 % des collectivités ne perçoivent aucune aide financière au titre du service de restauration scolaire, ce niveau est en recul par rapport à 2020 (80 %). 16 % des répondants perçoivent une aide de l'État au titre de l'opération « Cantine à un euro » et 11 % d'une aide de la Caf au titre de l'animation de la pause méridienne. Les autres aides possibles sont

rare (3 % venant d'autres collectivités, 1 % provenant pour chacun d'entre eux des fonds communs de l'État (DETR, DPV...), de l'aide « Petit-déjeuner gratuit » et des fonds européens.

Enfin, le reste à charge financier du service de cantine pour la collectivité s'avère supérieur à 50 % pour 71 % des répondants (69 % en 2020). Ce niveau de reste à charge s'avère plus fréquent dans les villes de plus de 10 000 habitants (84 %) et celles de plus de 30 000 habitants (93 %) que dans celles des autres strates de communes et pour les EPCI (entre 68 % et 77 %).

LE RESTE À CHARGE FINANCIER POUR LA COLLECTIVITÉ
 (DÉDUCTION DES PARTICIPATIONS FAMILIALES ET DES AIDES FINANCIÈRES)



Pour aller plus loin...

- **Site internet de l'AMF : www.amf.asso.fr**

- **Plateforme gouvernementale « Ma cantine » :** <https://ma-cantine.agriculture.gouv.fr/accueil>

La plateforme numérique publique « Ma cantine », mise en place par le ministère en charge de l'Agriculture et de l'Alimentation, vise à aider les acteurs de la restauration collective à mieux comprendre la loi Egalim du 30 octobre 2018 ainsi que la loi Climat et Résilience du 22 août 2021, qui comportent des objectifs ambitieux en matière d'alimentation durable et de qualité.

Elle offre les services suivants :

- l'accompagnement pour la mise en œuvre des obligations des lois Egalim, Anti-gaspillage pour une économie circulaire, et Climat et Résilience ;
- des outils pratiques de pilotage et de gestion (autodiagnostic, suivi des achats alimentaires, etc.) ;
- des supports de communication et d'information pour valoriser auprès des usagers l'engagement et les initiatives prises ;
- l'accès aux guides et documents produits par le Conseil national de la restauration collective (CNRC) ;
- l'outil de déclaration annuelle de la valeur des aliments achetés permettant de vous situer grâce au suivi des objectifs de la loi fait par l'administration dans son bilan annuel ;
- le service de support utilisateur permettant l'accompagnement et la prise en main des fonctionnalités de la plateforme (webinaires, tutoriels, chat ...).

- **Cantine à un euro :**

- <https://ma-cantine-1.gitbook.io/ma-cantine-egalim/dispositif-cantines-a-1eur>
- <https://www.asp-public.fr/aides/cantine-a-1-euro>

- **Petits déjeuners gratuits :** <https://www.education.gouv.fr/des-petits-dejeuners-dans-les-ecoles-pour-favoriser-l-egalite-des-chances-1061>

- **Programme Lait et fruits à l'école :** <https://www.franceagrimer.fr/Accompagner/Dispositifs-par-filiere/Lait-et-Fruits-a-l-ecole>

- **Projets alimentaires territoriaux :** <https://agriculture.gouv.fr/mots-cles/projet-alimentaire-territorial>

- **Plateforme Optigede, plateforme nationale de ressources sur l'économie circulaire, de l'Agence pour la transition énergétique et écologique (ADEME) :** <https://www.optigede.ademe.fr/>

- **L'institut national de l'origine et de la qualité (INAO) :** établissement public en charge du dispositif français des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (AOC/AOP, IGP, STG...) : <https://www.inao.gouv.fr/>

- **Activités du Défenseur des droits en matière de restauration scolaire :**

- Rapport « Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants » publié le 18 juin 2019 : <https://www.defenseurdesdroits.fr/rapport-un-droit-la-cantine-scolaire-pour-tous-les-enfants-289>
- Décisions du Défenseur des droits : <https://www.defenseurdesdroits.fr/recherche?keys=cantine>

Enquête réalisée par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité

Rédaction : Nelly Jacquemot, responsable du département DASOCES (AMF),
Sébastien Ferriby, conseiller du département DASOCES (AMF)

dasoces@amf.asso.fr

Mise en page : Christine Mahoudiaux Graphiste (CMG), Paris

Infographie : Emmanuel Séguier, Paris

Crédit photo : AdobeStock/ Robert Kneschke

L'AMF, en lien avec AgroParisTech, grande école du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, composante de l'Université Paris-Saclay, a lancé une deuxième enquête sur la restauration scolaire, après une première édition menée par l'Association à l'automne 2020.

Cette deuxième enquête met en évidence les efforts importants des communes et de leur intercommunalité pour atteindre leurs obligations issues des lois Egalim du 30 octobre 2018, AGEC du 10 février 2020 et Climat et résilience du 22 août 2021, et ce malgré une hausse des coûts et des difficultés de structuration des filières locales, tout en veillant à l'accessibilité de ce service pour tous.



ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE 
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

41, quai d'Orsay 75343 Paris cedex 07

www.amf.asso.fr

@l_amf