N° 1270

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 avril 2025.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

En application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION [1]
*sur l'***articulation** *des* **politiques publiques** *ayant un* **impact** *sur la* **lutte contre** *l'***artificialisation** *des* **sols**

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

ET PRÉSENTÉ PAR

MMES SANDRINE LE FEUR ET CONSTANCE DE PÉLICHY

Rapporteures
Députées

(1) La composition de la mission d'information se trouve au verso.

La mission d'information sur l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur la lutte contre l'artificialisation des sols est composée de : Mme Lisa Belluco, MM. Lionel Causse, Mickaël Cosson, François-Xavier Ceccoli, Stéphane Delautrette, Mme Constance de Pélichy, MM. Denis Fégné, Timothée Houssin, Sébastien Humbert, Mmes Sandrine Le Feur, Claire Lejeune, MM. Bastien Marchive, Pascal Markowsky, Marcellin Nadeau, Mmes Ersilia Soudais, Anne-Cécile Violland et M. Frédéric-Pierre Vos.

SOMMAIRE

—

Pages

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE LA MISSION, M. MARCELLIN NADEAU 5

SYNTHÈSE ET LISTE DES PROPOSITIONS 7

INTRODUCTION 15

I. CONSOLIDER LES AMBITIONS INITIALES DU ZAN EN PERMETTANT SA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DANS LES TERRITOIRES 17

A. SIMPLIFIER LE CADRE JURIDIQUE SANS RENONCER AUX OBJECTIFS INITIAUX DE LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS 17

1. Les objectifs ambitieux de lutte contre l'artificialisation des sols sont nécessaires pour préserver les fonctions écologiques des sols 17

2. Une simplification du cadre juridique actuel est envisageable sans compromettre les objectifs initiaux de la loi « Climat et résilience » 28

B. POURSUIVRE LA TERRITORIALISATION DE LA TRAJECTOIRE DU ZAN DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME 37

1. Une adaptation du dialogue territorial conduira à une meilleure territorialisation et appropriation par les élus locaux 37

2. Les spécificités des territoires ultramarins nécessitent des réponses adaptées dans la mise en œuvre du ZAN 40

II. METTRE EN PLACE DE NOUVEAUX OUTILS POUR FACILITER LA TRANSITION VERS UN NOUVEAU MODÈLE D'AMÉNAGEMENT 43

A. FINANCER LE ZAN EN CRÉANT DE NOUVEAUX LEVIERS FISCAUX ET BUDGÉTAIRES À LA MAIN DES ÉLUS LOCAUX 43

1. La fiscalité locale doit inciter les élus locaux et les porteurs de projet à un aménagement urbain sobre en foncier 43

2. Les outils budgétaires existants doivent être renforcés pour soutenir les projets vertueux en matière de sobriété foncière 52

B. ACCOMPAGNER LE ZAN EN RENFORÇANT LES OUTILS DE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE 55

1. La nécessité de donner aux élus et aux acteurs les outils juridiques leur permettant d'agir sur l'aménagement de leur territoire 55

2. L'accompagnement en ingénierie des collectivités territoriales doit être renforcé et mieux articulé avec l'offre locale 62

TRAVAUX DE LA COMMISSION 67

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 69

DÉPLACEMENTS RÉALISÉS 75

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE LA MISSION, M. MARCELLIN NADEAU

La lutte contre l'artificialisation des sols constitue un enjeu majeur, non seulement pour la préservation de l'environnement, mais également pour garantir un développement durable et équilibré de nos territoires. Pendant trop longtemps, l'expansion urbaine s'est faite au détriment des espaces naturels, agricoles et forestiers, depuis le littoral jusqu'à la montagne, fragilisant ainsi notre biodiversité, augmentant notre vulnérabilité face aux risques naturels, et amplifiant les fractures territoriales entre les territoires. Aujourd'hui, l'impératif d'une transition vers un modèle d'aménagement sobre et respectueux des sols est devenu incontournable, et c'est tout le sens de l'objectif de zéro artificialisation nette fixé par la loi « Climat et Résilience » à horizon 2050.

Pour autant, l'ambition nationale du ZAN ne pourra être pleinement réalisée sans l'appropriation et l'engagement des élus locaux, premiers acteurs de terrain chargés de traduire ces objectifs ambitieux en réalisations concrètes et adaptées à leurs territoires. En effet, nos territoires sont divers par leurs réalités géographiques, économiques et démographiques : la déclinaison locale des politiques de sobriété foncière doit nécessairement tenir compte de ces différences pour être acceptée, appropriée et efficacement mise en œuvre.

Cette nécessité de territorialisation s'impose avec une force particulière dans les territoires dits d'outre-mer, où les spécificités sont marquées et multiples. Confrontés pour certains à une pression démographique forte, ces territoires doivent également composer avec des disponibilités foncières contraintes du fait, soit de leur insularité – à l'exception de la Guyane, soit de l'importance des espaces naturels protégés qu'ils hébergent. Par ailleurs, ils sont confrontés à des régimes fonciers hétérogènes du fait, dans certains territoires, de l'importance des indivisions successorales non résolues et des difficultés persistantes dans l'identification précise de la propriété foncière. Ces réalités sont autant de freins à une gestion raisonnée du foncier et à la mise en place d'une politique ambitieuse de sobriété foncière fondée sur le principe de subsidiarité.

En outre, les territoires dits d'outre-mer se distinguent par une forte exposition aux aléas climatiques extrêmes et aux risques naturels, qui exigent une stratégie d'aménagement encore plus exigeante en matière de résilience et de préservation des sols naturels. Pour répondre à ces enjeux, il est indispensable que l'État accompagne davantage les collectivités territoriales ultramarines dans la révision en cours des schémas d'aménagement régional et renforce sa coopération avec ces dernières, en développant une ingénierie foncière adaptée, des mécanismes financiers spécifiques et une gouvernance plus conforme aux réalités locales.

À ce titre, la Guyane illustre parfaitement les enjeux particuliers auxquels sont confrontés nos territoires dits d'outre-mer. Avec la quasi-intégralité de son territoire couvert par la forêt amazonienne et une grande partie de ses communes enclavées sans accès routier, la Guyane est soumise à des contraintes

démographiques exceptionnelles, accentuant les besoins déjà importants en termes de logements, d'infrastructures et d'équipements publics. Cette réalité rend indispensable une adaptation du cadre législatif du ZAN, en permettant une souplesse suffisante pour concilier les impératifs de sobriété foncière avec les besoins de développement du territoire.

SYNTHÈSE ET LISTE DES PROPOSITIONS

Le phénomène d'artificialisation des sols, marqué par la consommation de près de 24 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) par an, constitue **une menace majeure pour la biodiversité, aggrave les effets du changement climatique et renforce les fractures territoriales et sociales**. La loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 fixe ainsi des objectifs clairs qu'il convient de préserver : zéro artificialisation nette des sols en 2050 et réduction de moitié de la consommation d'ENAF en 2031.

Ces objectifs nécessaires imposent une véritable rupture dans les politiques publiques d'aménagement et exigent des collectivités territoriales une évolution rapide et profonde de leurs pratiques en matière d'urbanisme et de gestion foncière. Mais **leur mise en œuvre nécessite une adhésion claire et active des élus locaux, qui sont aujourd'hui en première ligne pour concilier sobriété foncière et attractivité territoriale**.

Pour renforcer cette adhésion des élus locaux, **la présente mission d'information propose des solutions opérationnelles pour faciliter la mise en œuvre concrète du zéro artificialisation nette (ZAN)** dans les territoires. Elle s'inscrit dans une double perspective : d'une part, consolider les ambitions initiales du ZAN en assurant une mise en œuvre effective, réaliste et équitable sur l'ensemble du territoire national et, d'autre part, doter les élus locaux et les acteurs territoriaux de nouveaux outils d'aménagement adaptés, afin de réussir collectivement la transition vers l'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050.

A. CONSOLIDER LES AMBITIONS INITIALES DU ZAN EN PERMETTANT SA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DANS LES TERRITOIRES

La mise en œuvre de la loi « Climat et résilience » se poursuit, avec l'adoption définitive ou en cours des schémas régionaux par les **deux tiers des régions métropolitaines** et l'engagement d'une démarche de révision des schémas de cohérence territoriale par près de **70 % des élus consultés par la FédéSCoT**. Il ressort par ailleurs des auditions et des déplacements réalisés que la grande majorité des élus partagent le principe de sobriété foncière et reconnaissent qu'ils ne peuvent pas faire face aux défis climatiques, écologiques et sociétaux, sans changer de modèle d'aménagement.

● Plusieurs assouplissements, dont le report des échéances de révision des schémas et documents d'urbanisme, la mutualisation nationale des projets d'envergure nationale et européenne (PENE) et la création d'une garantie communale d'un hectare, ont déjà été mis en œuvre par la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre du ZAN. Aussi, **Mme Sandrine Le Feur estime**

que l'édifice législatif et réglementaire doit désormais être stabilisé et préconise de ne pas modifier une troisième fois les échéances de la loi « Climat et résilience » de 2021. À l'inverse, pour favoriser l'appropriation effective par les élus locaux, **Mme Constance de Pélichy préconise plutôt un report des échéances intermédiaires, avec un objectif de réduction de moitié de la consommation d'ENAF décalé de 2031 à 2034**. Ce report permettrait de dégager, selon le Gouvernement, autour de 37 500 hectares. Dans tous les cas, le rapport propose une **prolongation jusqu'à 2044 de la méthode actuelle de comptabilisation par consommation d'ENAF**, avant le passage à une mesure au réel de l'artificialisation. Cette prolongation conduira à **la création d'une seconde tranche de dix ans de comptabilisation de la consommation d'ENAF** avec un nouvel objectif de réduction de moitié de la consommation observée.

● La territorialisation, au cœur du dispositif ZAN, doit par ailleurs être renforcée par une meilleure prise en compte des réalités locales, notamment pour les communes rurales. Ainsi, **la garantie communale, offrant à chaque petite commune une surface minimale d'urbanisation, doit être mutualisée par défaut**, sauf décision explicite et motivée du conseil municipal. Enfin, **la composition actuelle de la conférence régionale de gouvernance gagnerait à être revue** afin de mieux intégrer les élus locaux directement impliqués dans la planification territoriale, sans remettre en cause les conférences de gouvernance déjà constituées.

Par ailleurs, le rapport souligne que **la mise en œuvre du ZAN dans les territoires ultramarins** nécessite une prise en compte approfondie de leurs spécificités culturelles, historiques, géographiques et démographiques. Ces territoires connaissent notamment des difficultés liées aux indivisions successorales, à une pression démographique élevée et à une gouvernance foncière complexe. Ces enjeux sont **particulièrement marqués en Guyane**, où la rareté du foncier disponible, les besoins importants en infrastructures et en logements, ainsi que la forte pression démographique imposent d'assouplir nettement les règles du ZAN.

B. METTRE EN PLACE DE NOUVEAUX OUTILS POUR FACILITER LA TRANSITION VERS UN NOUVEAU MODÈLE D'AMÉNAGEMENT

La transition vers l'objectif ambitieux du ZAN d'ici à 2050 nécessite de repenser les pratiques d'aménagement du territoire et de renforcer les outils financiers, fiscaux, juridiques et techniques à la disposition des collectivités territoriales.

● Le rapport **préconise une réforme ambitieuse de la fiscalité locale** pour mieux inciter à la sobriété foncière des acteurs de l'ensemble des politiques publiques concernées. Ces nouveaux outils fiscaux, dont la plupart sont à la main des élus locaux, doivent aussi permettre de financer certaines mesures incitatives du rapport (crédit d'impôt pour la réhabilitation des logements vacants, offres

d'ingénierie nationale et locale, dotation au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour favoriser les ENAF, *etc.*).

Le rapport propose ainsi **la suppression des exonérations fiscales contraires à la lutte contre l'artificialisation**, telles que l'exonération de taxe foncière pour les constructions nouvelles ou les exonérations de taxe d'aménagement pour les entrepôts, les hangars, les stationnements couverts ou les premiers mètres carrés (diminution par deux de la surface exonérée de 100 à 50 mètres carrés).

Il propose également une refonte de la fiscalité locale afin de **donner à l'initiative des élus locaux des outils plus incitatifs** en matière de sobriété foncière :

– un renforcement de la **taxe d'aménagement** par un doublement du taux maximal de droit commun et la création d'un taux spécifique pouvant atteindre 50 % pour les nouveaux secteurs urbanisés ;

– la généralisation de la **taxe sur les friches commerciales** pour inciter à la libération du foncier en friche, accompagnée de son extension aux **friches industrielles** ;

– l'extension de la **taxe sur les surfaces commerciales** aux entrepôts logistiques et aux aires de stationnement, assortie d'une nouvelle modulation incitative selon la localisation et la consommation d'espace ;

– la modernisation de la **fiscalité appliquée aux logements vacants** et la création d'une majoration progressive ciblant les multipropriétaires de logements sous-utilisés.

Le rapport préconise aussi de **valoriser par la fiscalité les espaces à préserver dont l'artificialisation représente un coût pour la société** qui n'est pas, à ce jour, pris en compte par les acteurs. Il propose ainsi de renforcer les exonérations de **taxe foncière** sur l'ensemble des terres naturelles, agricoles et forestières. Pour éviter la spéculation autour de leur artificialisation, il préconise de moderniser et renforcer substantiellement **les taxes sur les plus-values des terrains devenus constructibles**.

Enfin, les **outils budgétaires existants** comme la dotation globale de fonctionnement (DGF) et les dotations d'investissement local (fonds vert, DETR, DSIL) doivent par ailleurs être mieux orientés vers la sobriété foncière. La **création d'une dotation spécifique au sein de la DGF**, récompensant les communes exemplaires en matière de préservation des ENAF, est proposée, ainsi qu'une **bonification explicite des dotations d'investissement** pour les projets sobres en foncier.

● Par ailleurs, le rapport propose de renforcer les **leviers opérationnels et juridiques** dont disposent les élus locaux pour mieux maîtriser le foncier

disponible, lutter contre la spéculation et accélérer le recyclage urbain. Il recommande ainsi de créer un nouveau **droit de préemption spécifique aux ENAF**, afin de protéger ces terrains de la spéculation foncière, et de généraliser et **prolonger le droit de sursis à statuer** pour sécuriser la réalisation des objectifs de sobriété foncière fixés par les documents d'urbanisme en cours de révision.

Une gestion proactive du foncier existant est aussi indispensable. Le potentiel constitué par les biens abandonnés ou sans maître doit être exploité, mais les procédures actuelles sont complexes et longues. Afin d'accélérer leur mobilisation, le rapport propose de réduire à dix ans (contre trente actuellement) le délai pour déclarer un bien issu d'une **succession sans maître**, indépendamment de tout zonage territorial. Elles recommandent également de faciliter **la sortie d'indivision successorale** en permettant, sous conditions, la vente judiciaire simplifiée des biens indivis, notamment en cas de succession vacante. Il suggère enfin la création d'un crédit d'impôt en faveur de la réhabilitation et de la remise sur le marché des **logements vacants**.

Pour atteindre les objectifs du ZAN, il est aussi crucial **d'assouplir certaines règles d'urbanisme** afin de favoriser la densification au détriment de l'étalement urbain. Le rapport préconise d'autoriser explicitement les collectivités à fixer des densités minimales, d'étendre les possibilités de dérogation aux règles d'urbanisme (hauteur, gabarit, emprise au sol) pour favoriser la reconversion des friches et dans les cœurs de ville ruraux.

Enfin, le rapport insiste sur l'importance d'un accompagnement renforcé en ingénierie foncière et technique. Une **offre nationale structurée d'accompagnement pilotée par l'Ademe**, combinée à des conventions locales de financement des acteurs territoriaux (CAUE, agences d'urbanisme) et au financement d'un chef de projet à l'échelon supra-communal, permettrait une action cohérente et coordonnée. La structuration d'un parcours complet d'accompagnement, déployé dès 2025 dans certaines régions pilotes, puis généralisé dès 2026, serait financée à moyen constant par le fonds vert.

Proposition n° 1 (Sandrine Le Feur) : conserver les échéances actuelles de réduction de moitié du rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers en 2031 et d'absence d'artificialisation nette des sols en 2050.

Proposition n° 1 *bis* (Constance de Pélichy) : décaler l'objectif intermédiaire de réduction du rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour la première décennie de 2021-2031 à 2024-2034 sans décaler la décennie de référence associée.

Proposition n° 2 : reporter à 2041 (ou 2044 si décalage de l'objectif intermédiaire) l'utilisation de la notion d'artificialisation des sols et introduire une seconde décennie de comptabilisation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la période 2031-2041 (ou 2034-2044).

Proposition n° 3 : mutualiser de droit la garantie communale sauf délibération contraire et motivée de la commune rurale éligible qui souhaite en bénéficier pour la réalisation d'un ou de plusieurs projets.

Proposition n° 4 : rétablir, par défaut, une composition des conférences régionales de gouvernance similaire à celle des anciennes conférences régionales des SCoT ; dans les régions ayant déjà adopté un schéma régional intégrant les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols, il est proposé de reconduire à l'identique la conférence régionale, sauf opposition du président du conseil régional.

Proposition n° 5 : assouplir les modalités d'application du ZAN en Guyane du fait des caractéristiques territoriales particulièrement complexes de ce territoire tout en conservant une obligation d'élaboration d'une stratégie de sobriété foncière en lien avec les orientations fondamentales du territoire en matière de développement durable.

Proposition n° 6 : supprimer l'exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les constructions nouvelles ou en cas d'affectation de terrains à des usages commerciaux ou industriels.

Proposition n° 7 : faire de la taxe d'aménagement un outil de sobriété foncière en supprimant les exonérations favorisant l'artificialisation (services publics, OIN, ZAC, 100 à 50 premiers m^2, entrepôts, hangars et stationnements couverts), en augmentant la taxe sur les aménagements consommateurs d'espace (piscines, stationnements, terrasses), en doublant le taux maximal de droit commun (de 5 à 10 %) et en créant un taux spécifique pouvant atteindre 50 % pour les secteurs urbanisés sur des ENAF.

Proposition n° 8 : généraliser l'application de la taxe sur les friches commerciales sur l'ensemble du territoire, sauf opposition explicite de la commune, et augmenter le taux maximal dans la durée afin de dissuader durablement l'inactivité foncière.

Proposition n° 9 : généraliser l'application d'une taxe sur les friches industrielles, sauf opposition explicite de la commune, sur le modèle de la taxe sur les friches commerciales.

Proposition n° 10 : élargir l'assiette de la taxe sur les surfaces commerciales aux entrepôts logistiques et aux aires de stationnement des grandes surfaces et augmenter fortement la taxe pour les établissements les plus consommateurs d'espace, notamment en doublant son montant pour les nouvelles implantations commerciales situées en périphérie. Les recettes seraient affectées aux établissements publics fonciers.

Proposition n° 11 : adapter la fiscalité pour encourager la préservation des ENAF en exonérant totalement de taxe foncière sur les propriétés non bâties les terres agricoles soumises à un bail rural à clauses environnementales (BRE) ou à un contrat d'obligations réelles environnementales (ORE), en augmentant l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties de 30 % à 50 % en faveur des propriétaires d'ENAF, en exonérant d'impôt sur le revenu les revenus issus du fermage et en renforçant les exonérations existantes pour les terrains situés en zone humide.

Proposition n° 12 : fusionner et renforcer les taxes sur les plus-values des terrains devenus constructibles en supprimant les exonérations liées à la durée de détention, en appliquant la taxe dès que la plus-value dépasse deux fois le prix d'acquisition et en portant le taux maximal de taxation à 60 %, afin de dissuader la rétention foncière et la spéculation associée. Les recettes seraient affectées aux établissements publics fonciers.

Proposition n° 13 : fusionner la taxe sur les logements vacants et la taxe d'habitation sur les logements vacants en une taxe locale facultative, appliquer à celle-ci la majoration aujourd'hui prévue pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires afin d'éviter les phénomènes d'optimisation fiscale entre ces deux dispositifs, et supprimer le critère d'appartenance à une zone d'urbanisation en conservant uniquement celui lié à la tension immobilière pour l'application de cette majoration.

Proposition n° 14 : instaurer une majoration progressive sur la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et la taxe d'habitation sur les logements vacants, ciblant particulièrement les multipropriétaires afin de décourager l'accumulation de logements sous-utilisés, de favoriser leur remise sur le marché et ainsi de réduire indirectement la pression sur les espaces naturels, agricoles et forestiers.

Proposition n° 15 : renforcer ou a minima maintenir, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, les enveloppes « friche » et « renaturation » au sein du fonds vert sur le programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Proposition n° 16 : renforcer la place des établissements publics fonciers en incitant les collectivités à recourir à leurs services, en leur assurant une stabilité financière par une hausse des taxes affectées proposées par ce rapport, en étendant leur couverture géographique à l'ensemble du territoire et en augmentant les délais d'exonération sur les plus-values immobilières pour les terrains destinés au logement social.

Proposition n° 17 : créer une nouvelle dotation aux communes pour la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, attribuée chaque année aux communes ayant une consommation d'ENAF nulle au cours des cinq dernières années, et répartie selon leur population et la superficie de leurs ENAF.

Proposition n° 18 : supprimer le critère de la longueur de voirie dans la répartition de la dotation de solidarité rurale (DSR), pour le remplacer par un critère combinant superficie et densité, conformément à la proposition validée par le comité des finances locales.

Proposition n° 19 : introduire une bonification des projets sobres en foncier pour l'attribution des dotations d'investissement aux collectivités territoriales dans le cadre de la prochaine circulaire relative à l'attribution de ces dotations.

Proposition n° 20 : créer un droit de préemption pour les collectivités territoriales sur les espaces naturels, agricoles et forestiers lorsque l'acquisition des terrains par la collectivité territoriale permet de favoriser l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols.

Proposition n° 21 : généraliser le sursis à statuer pour les collectivités territoriales sur une demande d'autorisation d'urbanisme entraînant une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols.

Proposition n° 22 : prolonger d'un an les délais maximaux des sursis à statuer des collectivités territoriales sur les documents d'urbanisme.

Proposition n° 23 : permettre le recours à la procédure de biens sans maître pour les successions ouvertes depuis plus de 10 ans au lieu de 30 ans et faciliter la résolution des successions en déshérence pour les indivisions constituées depuis au moins 10 ans en permettant sous conditions leur aliénation sur autorisation du tribunal judiciaire.

Proposition n° 24 : créer un crédit d'impôt de 25 % des dépenses engagées pour la réhabilitation et la remise sur le marché de logements vacants depuis au moins cinq ans dans les communes confrontées à un besoin marqué de revitalisation de leur habitat, situées dans les périmètres des opérations de revitalisation du territoire (ORT) ou dans les zones France ruralités revitalisation (FRR).

Proposition n° 25 : assouplir les règles d'urbanisme pour favoriser la densification en permettant aux collectivités de fixer une densité minimale tout en interdisant la densité maximale ; en élargissant les dérogations aux règles d'urbanisme pour des projets de réemploi des friches et pour des constructions situées dans des communes confrontées à un fort déséquilibre de logements ou en forte croissance démographique ; enfin, en permettant des dérogations d'urbanisme aux communes situées en zone France ruralités revitalisation pour limiter la consommation foncière.

Proposition n° 26 : simplifier les conditions de mise en œuvre de la responsabilité de la maison mère pour la réhabilitation d'un site pollué par une de ses filiales défaillantes.

Proposition n° 27 : mettre en place une offre d'accompagnement destinée aux collectivités souhaitant s'engager dans une démarche de sobriété foncière. Ce parcours mobiliserait, à travers le fonds vert, des aides pour des études préalables, des modules d'accompagnement adaptés à chaque territoire, et serait expérimenté dès 2025 dans plusieurs régions avant sa généralisation en 2026.

Proposition n° 28 : renforcer l'ingénierie disponible au sein des collectivités par le financement direct d'un chef de projet dédié au sein des intercommunalités les plus rurales, le cas échéant en priorisant la mesure sur les structures portant des zones préférentielles de renaturation.

Proposition n° 29 : mettre en place des conventions avec les acteurs de l'ingénierie locale pour proposer une offre locale d'accompagnements sur mesure au niveau local et mobiliser la conférence régionale de gouvernance pour structurer et financer cette offre locale.

INTRODUCTION

La France fait aujourd'hui face à un défi majeur : préserver la richesse de ses espaces naturels, agricoles et forestiers, tout en répondant aux besoins légitimes de développement urbain et économique des territoires. L'artificialisation des sols, phénomène longtemps sous-estimé dans ses impacts environnementaux, économiques et sociaux, a profondément transformé le paysage national au cours des dernières décennies. Elle menace aujourd'hui directement la biodiversité, accélère les effets du changement climatique, fragilise la sécurité alimentaire et accentue les fractures territoriales.

Face à l'urgence climatique et écologique, la loi « Climat et résilience » de 2021 a fixé un objectif ambitieux : atteindre l'absence de toute artificialisation nette des sols d'ici 2050. Cet objectif nécessaire impose une véritable rupture dans les politiques publiques d'aménagement et exige des collectivités territoriales une évolution rapide et profonde de leurs pratiques en matière d'urbanisme et de gestion foncière. Mais il ne pourra être atteint sans une adhésion claire et active des élus locaux, qui sont aujourd'hui en première ligne pour concilier sobriété foncière et attractivité territoriale.

La présente mission d'information a précisément pour ambition de proposer des solutions opérationnelles pour faciliter la mise en œuvre concrète du ZAN dans les territoires. Elle s'inscrit dans une double perspective : d'une part, consolider les ambitions initiales du ZAN en assurant une mise en œuvre effective, réaliste et équitable sur l'ensemble du territoire national et, d'autre part, doter les élus locaux et les acteurs territoriaux de nouveaux outils d'aménagement adaptés, afin de réussir collectivement la transition vers l'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050.

Ainsi, la première partie du rapport propose des adaptations nécessaires pour simplifier le cadre juridique actuel sans affaiblir l'ambition originelle du ZAN, tout en garantissant une meilleure appropriation et une territorialisation plus juste des objectifs fixés (I). La seconde se concentre sur la nécessité d'équiper les collectivités d'outils fiscaux, budgétaires et d'accompagnement technique innovants, afin de leur permettre de réaliser pleinement cette transition vers une gestion sobre et responsable du foncier (II).

I. CONSOLIDER LES AMBITIONS INITIALES DU ZAN EN PERMETTANT SA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DANS LES TERRITOIRES

Avec près de 24 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) consommés chaque année en France au cours de la décennie écoulée, l'artificialisation des sols menace la biodiversité, accélère le changement climatique et renforce les fractures sociales et territoriales. Pour enrayer ce phénomène, **le zéro artificialisation nette (ZAN) est le premier outil réglementaire à tenter de limiter la consommation foncière**, dans la mesure où les appels à la sobriété se sont avérés purement théoriques à ce jour : en une quarantaine d'années, les terres artificialisées sont passées de 5,7 % du territoire métropolitain en 1982 à 9,5 % du territoire métropolitain en 2022, soit une croissance plus de trois fois supérieure à celle de la population sur la même période.

Parallèlement, **la densité urbaine a diminué** en passant de 600 habitants au kilomètre carré en 1962 à 400 habitants par kilomètre carré en 2010 [(1)]. Le phénomène résulte dès lors principalement des **évolutions sociales et sociétales**, avec notamment l'augmentation du nombre de ménages, la sous-exploitation du bâti existant et une préférence collective pour un logement pavillonnaire avec jardin.

La présente partie analyse tout d'abord les objectifs fixés par la loi « Climat et résilience » ainsi que les simplifications mises en place et celles envisageables pour permettre une meilleure adhésion des acteurs locaux au principe de lutte contre l'artificialisation des sols (A). Elle aborde ensuite les conditions nécessaires à une territorialisation plus équitable des objectifs ZAN dans les documents de planification et d'urbanisme en cours de révision (B).

A. SIMPLIFIER LE CADRE JURIDIQUE SANS RENONCER AUX OBJECTIFS INITIAUX DE LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

1. Les objectifs ambitieux de lutte contre l'artificialisation des sols sont nécessaires pour préserver les fonctions écologiques des sols

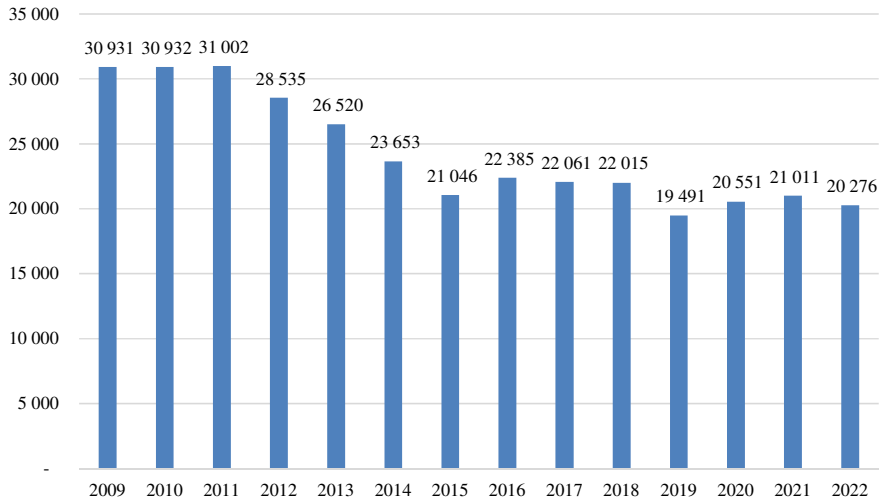
● Le constat de l'artificialisation des sols en France métropolitaine est posé en des termes simples : **24 000 hectares d'ENAF ont été consommés chaque année en France sur la période 2009-2021**, équivalant à près de cinq terrains de football par heure. Cette tendance est toutefois légèrement en baisse depuis une dizaine d'années, avec une stabilisation de la consommation d'ENAF autour de 21 000 hectares par an depuis 2015 en moyenne.

---

(1) Institut national de la statistique et des études économiques, Le découpage en unités urbaines de 2010*, INSEE Première, n° 1364, août 2011.*

CONSOMMATION D'ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS POUR LA PÉRIODE DE 2009 À 2022

(en hectares)



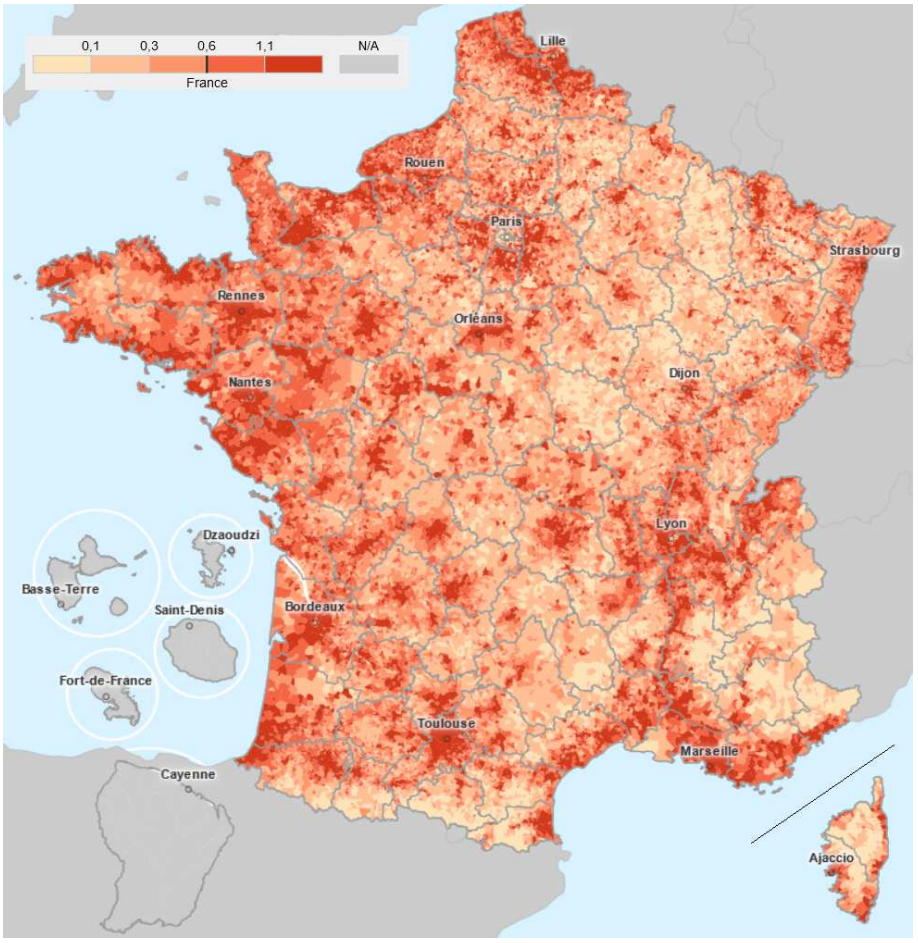
Sources : Observatoire de l'artificialisation des sols, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, 2024.

Cette **consommation foncière** (le flux) est majoritairement destinée en 2022 à **l'habitat** (66 %), aux **activités économiques** (24 %, dont 29 % au bénéfice du secteur industriel), aux **infrastructures** de transport (5 %), à des opérations mixtes (2 %) et le restant sans affectation connue (3 %). Elle se traduit dans **l'usage qui est fait des sols artificialisés** (le stock) qui sont consacrés en 2022 principalement à l'habitat (45 %), aux transports (30 %), à l'agriculture (8 %), aux commerces et aux services (7 %), aux activités sportives et culturelles (5 %), aux activités industrielles (4 %) et autres (1 %) [(1)].

La croissance démographique n'explique pas à elle seule la prépondérance de l'habitat dans l'artificialisation des sols. Entre 1982 et 2022, la superficie occupée par les sols artificialisés en France métropolitaine augmente trois fois plus vite que la population (+ 66 % pour les sols artificialisés, contre + 21 % pour les habitants). Ce phénomène s'explique en grande partie par des **évolutions des modes de vie**, comme la **décohabitation**. Le nombre moyen de personnes par ménage est passé de 2,8 en 1982 à 2,2 en 2021, ce qui entraîne mécaniquement une hausse des besoins en logements pour une population identique. Par conséquent, depuis 1982, le nombre de résidences principales a augmenté de 50 %, soit un rythme de croissance 2,5 fois supérieur à celui de la population.

(1) Institut national de la statistique et des études économiques, Le découpage en unités urbaines de 2010*, INSEE Première, n° 1364, août 2011.*

PART D'ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS CONSOMMÉS SUR LA SURFACE COMMUNALE TOTALE DE 2009 À 2023



Source : Observatoire de l'artificialisation des sols, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, 2024, Observatoire des territoires.

Par ailleurs, la construction de **résidences secondaires** contribue également à l'artificialisation, particulièrement dans les territoires jusqu'alors peu urbanisés. Le nombre de résidences secondaires a progressé de 56 % sur cette même période, avec une accélération notable sur les façades littorales méditerranéennes et atlantiques ainsi que dans les départements alpins. La croissance du nombre de logements a aussi été portée par la construction de **maisons individuelles**, surtout jusqu'en 2010, en raison d'une préférence marquée des ménages français pour ce type d'habitat. La **taille des logements** a ainsi augmenté, passant de 3,6 pièces en 1982 à 4 pièces en 2021 [(1)].

(1) Agreste, Sols artificialisés : + 66 % en 40 ans mais un ralentissement depuis 2010*, n° 1, Les dossiers Primeur, février 2025.*

CONSOMMATION D'ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS PAR USAGE POUR LA PÉRIODE 2009 À 2022

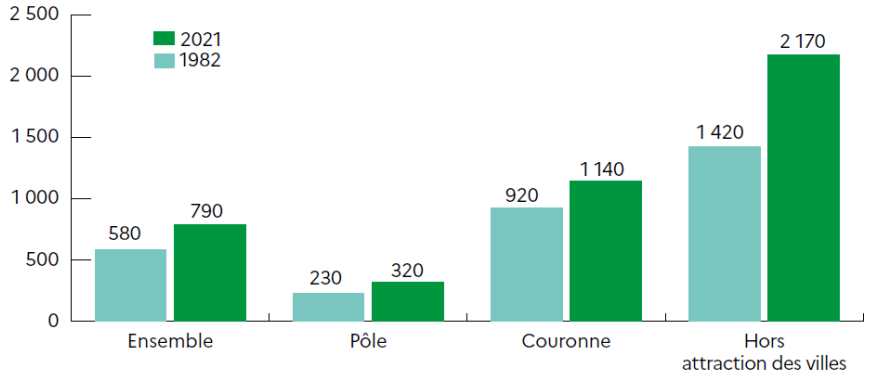
(en hectares)

	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Habitat	19 563	19 565	19 498	18 333	16 800	15 042	13 004
Activités économiques	7 057	7 058	7 070	5 887	5 659	5 283	5 068
Usage mixte	687	687	606	551	490	443	433
Infrastructures routières	2 279	2 280	2 093	2 084	1 956	1 559	1 343
Infrastructures ferroviaires	57	57	422	151	67	66	107
Sans attribution connue	1 287	1 286	1 314	1 528	1 548	1 260	1 090
Total consommation ENAF	**30 931**	**30 932**	**31 002**	**28 535**	**26 520**	**23 653**	**21 046**
	2016	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Habitat	14 028	13 796	13 835	12 175	13 453	13 615	13 318
Activités économiques	5 397	5 160	5 525	5 078	4 660	4 981	4 962
Usage mixte	424	433	358	313	337	342	348
Infrastructures routières	1 431	1 375	1 427	1 159	1 333	1 072	946
Infrastructures ferroviaires	86	539	37	90	76	223	65
Sans attribution connue	1 019	758	833	676	693	777	637
Total consommation ENAF	**22 385**	**22 061**	**22 015**	**19 491**	**20 551**	**21 011**	**20 276**

Sources : Observatoire de l'artificialisation des sols, Cerema, 2024.

Cette dynamique est **particulièrement marquée dans les couronnes périurbaines ainsi que dans les communes les plus éloignées des pôles urbains**, où le foncier est moins coûteux et les terrains constructibles plus abondants. Dans ces derniers territoires, caractérisés par une très faible densité, l'empreinte spatiale moyenne par habitant a augmenté de façon très significative (de + 750 mètres carrés par habitant en quarante ans) et s'établit en moyenne à 2 170 mètres carrés de surface artificialisée par habitant en 2021, un chiffre nettement supérieur à celui observé dans les couronnes périurbaines (1 140 mètres carrés par habitant) et, plus encore, dans les pôles urbains (320 mètres carrés par habitant). Aussi, bien qu'elles accueillent moins de 7 % de la population, ces communes concentrent à elles seules 18 % des surfaces artificialisées. En comparaison, les couronnes périurbaines abritent 43 % de la population mais représentent 63 % des surfaces artificialisées.

SUPERFICIE DES SOLS ARTIFICIALISÉS EN MÈTRE CARRÉ PAR HABITANT EN 1982 ET 2021, SELON LE ZONAGE EN AIRES D'ATTRACTION DES VILLES

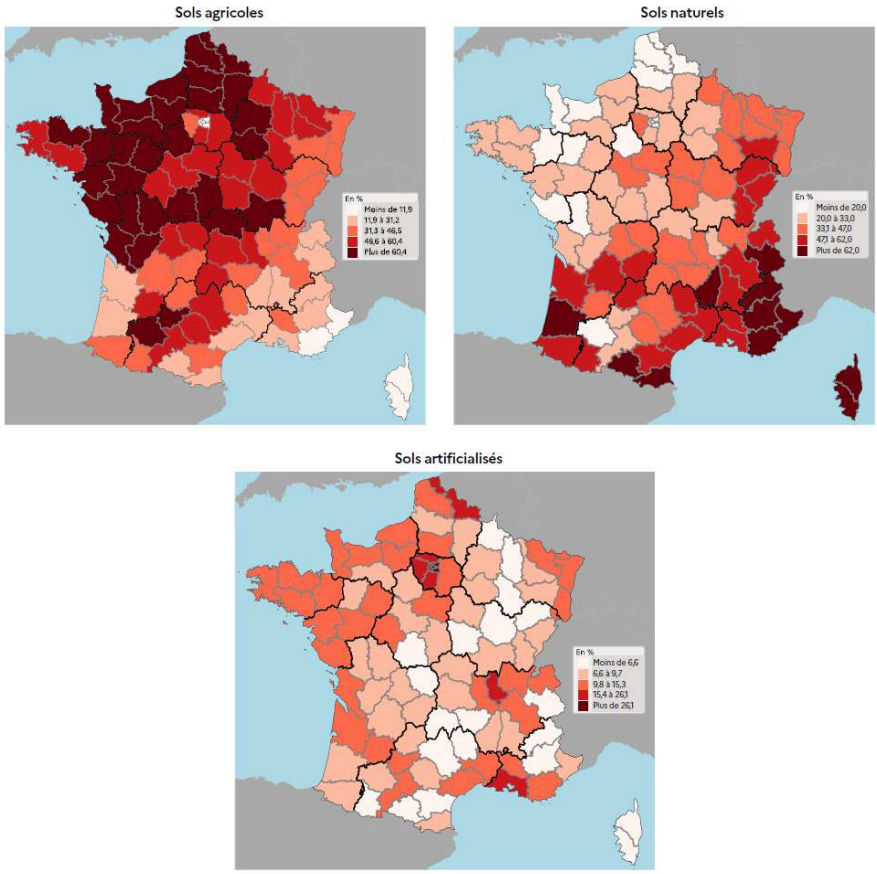


Sources : Agreste, Sols artificialisés : + 66 % en 40 ans mais un ralentissement depuis 2010*, n° 1, Les dossiers Primeur, février 2025.*

Du fait du rythme important d'artificialisation observé ces dernières années, les **surfaces artificialisées couvrent désormais 9,5 % du territoire métropolitain en 2022**, soit 5,2 millions d'hectares, contre seulement 5,7 % du territoire en 1982. Corrélativement, la part des **terres agricoles** a reculé pour passer de 54,8 % à 50,4 % du territoire, soit une baisse de 7,9 % de ces surfaces. Cette évolution s'explique en grande partie par l'étalement urbain dans la mesure où environ trois quarts des terres agricoles perdues se trouvent dans les zones d'attraction des villes. Enfin, les **sols naturels** couvrent 40,1 % du territoire métropolitain. Ils sont constitués principalement de forêts et d'autres sols boisés, et se concentrent autour du littoral méditerranéen et au sein des massifs montagneux [(1)].

(1) Agreste, Sols artificialisés : + 66 % en 40 ans mais un ralentissement depuis 2010*, n° 1, Les dossiers Primeur, février 2025.*

PART DES SOLS AGRICOLES, NATURELS ET ARTIFICIALISÉS EN 2022 PAR DÉPARTEMENT



Sources : Agreste, Sols artificialisés : + 66 % en 40 ans mais un ralentissement depuis 2010*, n° 1, Les dossiers Primeur, février 2025.*

Les sols artificialisés regroupent **différents types de sols et degrés d'artificialisation** : 43 % sont des sols imperméables, c'est-à-dire soit bâtis (immeubles, maisons, hangars) soit revêtus (routes, aires de stationnement, places). Ces sols empêchent l'infiltration de l'air et de l'eau, avec un impact environnemental difficilement réversible en raison de la durabilité de leur revêtement. Les sols artificialisés incluent également 19 % de sols stabilisés ou compactés (chemins, pistes, voies ferrées, terrains vagues) et 39 % de sols couverts d'herbe ou nus, mais fortement façonnés par un usage lié à des activités humaines non agricoles (jardins, pelouses, parcs, bords de route).

● Face à ce constat, **l'article 191 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets**, dite loi « Climat et résilience » [(1)], issue des recommandations de la **Convention citoyenne pour le climat**, a fixé deux objectifs :

– un objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, c'est-à-dire qu'à compter de cette date, toute artificialisation devra faire l'objet d'une renaturation d'une surface équivalente ;

– un objectif intermédiaire de réduction de la moitié du rythme de la consommation d'ENAF pour la période 2021-2031, par rapport à la période de référence fixée à 2011-2021.

L'article 192 de la loi « Climat et résilience », codifiée à l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, définit **l'artificialisation** comme « *l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage* » et **la renaturation** comme « *des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé* ». **L'artificialisation nette des sols** est ainsi définie comme le solde entre ces deux notions sur un périmètre et une période donnée. Cette définition ne trouvera toutefois une application concrète qu'à compter de 2031, dans la mesure où l'objectif intermédiaire applicable pour la première décennie ne fixe pas un rythme d'artificialisation mais de réduction de la consommation d'ENAF.

Pour permettre la mise en œuvre de ces objectifs sur le terrain, **l'article 194 de la loi « Climat et résilience »** précise que ces objectifs sont appliqués de manière **différenciée et territorialisée par le biais des différents documents de planification et d'urbanisme**. En effet, pour mettre en œuvre les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols, la loi a retenu une application par le biais des outils de planification urbaine, c'est-à-dire les schémas régionaux, les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux (PLU(i)) et les cartes communales. Ainsi, l'article 194 de la loi « Climat et résilience » a introduit, au sein des différents articles du code de l'urbanisme ou du code général des collectivités territoriales (CGCT), les différentes obligations relatives à la mise en œuvre du ZAN pour l'élaboration de ces documents :

– l'article L. 4251-1 du CGCT relatif aux **schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)**, applicables aux régions métropolitaines (hors Île-de-France), impose la réalisation « *d'une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif*

(1) Article 191 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

de réduction du rythme de l'artificialisation ». Cet objectif doit faire l'objet d'une déclinaison entre les différentes parties du territoire régional ;

– l'article L. 4424-9 du CGCT relatif au **plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC)**, l'article L. 4433-7 du CGCT relatif aux **schémas d'aménagement régionaux (SAR)** applicable dans les régions d'outre-mer, et l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme relatif **au schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF)** disposent également que chaque schéma doit fixer « *une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation* » ;

– les articles L. 141-3 et L. 141-8 du code de l'urbanisme relatifs au contenu des **schémas de cohérence territoriale (SCoT)** précisent que ces derniers doivent fixer « *par tranche de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation* » qui doit être décliné « *par secteur géographique* » en tenant compte des besoins de chaque territoire ;

– l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme relatif au projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du **plan local d'urbanisme (PLU)** et l'article L. 161-3 du même code relatif à la **carte communale** disposent que ces documents doivent prendre en compte les objectifs de réduction d'artificialisation des sols prévus dans les SCoT, ou en l'absence de celui-ci, les objectifs prévus dans les schémas régionaux applicables.

L'article 194 de la loi « Climat et résilience » précise toutefois que **seuls les SRADDET sont soumis à un objectif chiffré de réduction de la consommation d'ENAF** tel que pour la première tranche de dix années, c'est-à-dire sur la période 2021-2031, le rythme de consommation d'ENAF ne peut « *dépasser la moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle de ces espaces au cours des dix années précédentes* ». Cet objectif chiffré doit ensuite être pris en compte dans les documents d'urbanisme. Les autres schémas régionaux (PADDUC, SAR, SDRIF) ne sont soumis qu'à un objectif de réduction tendancielle du rythme de l'artificialisation des sols.

● Afin de permettre une mise en œuvre progressive des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols, la loi « Climat et résilience » introduit **deux notions distinctes** : d'une part, **la consommation d'ENAF** qui s'applique pour la première décennie à compter de la promulgation de la loi et, d'autre part, **l'artificialisation des sols** qui s'applique à l'issue de cette première décennie, soit à compter de 2031 en l'état du droit.

La mesure de la **consommation d'ENAF** permet d'apprécier les changements de destination ou d'usage des espaces (et non des sols), en distinguant les ENAF et les espaces urbanisés, permettant ainsi principalement de lutter contre *« la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés »*. Dans cette méthodologie, l'aménagement et la construction de terrains situés au sein d'espaces

déjà urbanisés (« dents creuses ») ne constituent pas de la consommation d'ENAF. Par ailleurs, les espaces urbanisés sont appréciés indépendamment des zonages réglementaires des PLU(i) ou des cartes communales, dans la mesure où un ENAF est considéré comme consommé à compter du démarrage effectif des travaux, et non à compter de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme. La loi « Climat et résilience » impose également de prendre en compte en déduction la transformation effective d'espaces urbanisés en ENAF.

Pour effectuer le bilan et mesurer la consommation effective d'ENAF, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) se base sur les **données issues des fichiers fonciers** pour la période 2011 à 2021. Ces données font l'objet d'un traitement à l'échelle infracommunale et notamment **parcellaire**. Le choix de suivre la consommation d'ENAF correspond à une demande des collectivités au moment de la loi « Climat et résilience ». Cette disposition a pour vocation d'être **un dispositif transitoire dans l'attente de l'élaboration d'outils de mesure plus robustes** pour piloter l'artificialisation des sols telle que définie par la loi.

Dans ce cadre, la mesure de **l'artificialisation des sols** appréhende l'atteinte portée à la fonctionnalité des sols, en considérant leur état physique, sur la base de l'évolution de leur couverture et de leur usage, ce qui permet une appréciation plus fine du phénomène même au sein d'un espace urbanisé. Le bilan surfacique qui sera réalisé, sur un territoire donné et par tranche de dix ans, sera conduit à partir des surfaces artificialisées (que l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme définit comme « *une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites* ») et des surfaces non artificialisées (« *une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisé à usage de cultures* »). L'article R 101-1 du code de l'urbanisme [(1)] précise les modalités d'application de ces dispositions à compter de 2031, dont le tableau annexé détaille sous forme de catégories la distinction entre les deux types de surface.

Contrairement à la consommation d'ENAF, la notion d'artificialisation des sols permettra un suivi plus fin et plus homogène, notamment au sein de l'enveloppe urbaine, que le décompte en consommation d'ENAF. De plus, elle permettra un suivi des sols vivants et de leur santé dans les politiques d'urbanisme et d'aménagement, au-delà du seul objectif de gestion économe de l'espace. Pour effectuer les bilans surfaciques, il est prévu **la mise à disposition par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) de données d'occupation des sols à grande échelle (OCSGE)** qui est une base de données vectorielles de description de l'occupation et de l'usage du sol de l'ensemble du territoire. Le processus de production de l'OCSGE fait appel à des procédés

(1) Créé par le décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme, et modifié par le décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols.

d'intelligence artificielle pour classifier la couverture ou l'occupation, et devrait être finalisé d'ici fin 2025.

NOMENCLATURE D'ARTIFICIALISATION DES SOLS APPLICABLE À COMPTER DE 2031

Catégories de surfaces		Exemples (non exhaustifs)	Seuil de référence *
Surfaces artificialisées	1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).	Bâtiments y compris ceux agricoles ou informels	Supérieur ou égal à 50 m^2 d'emprise au sol
	2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).	Aires de stationnement goudronnées ou routes bétonnées	Supérieur ou égal à 2 500 m^2 d'emprise au sol ou de terrain
	3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux, ou dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).	Voies ferrées (rails et ballast), chemins ou décharges	
	4° Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée **.	Pelouses de jardin résidentiel, aux abords d'une infrastructure de transport, d'une industrie ou d'une zone commerciale	
	5° Surfaces entrant dans les catégories 1° à 4°, qui sont en chantier ou en état d'abandon.	Friches bâties, bases chantier, constructions ou aménagements en cours	
Surfaces non artificialisées	6° Surfaces naturelles dont les sols sont soit nus (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couverts en permanence d'eau, de neige ou de glace.	Plans d'eau, cours d'eau, canaux, étangs, lacs, plages, carrières en exploitation ou glaciers	
	7° Surfaces à usage de cultures dont les sols sont soit arables ou végétalisés (agriculture), y compris si ces surfaces sont en friche, soit recouverts d'eau (pêche, aquaculture, saliculture).	Champs agricoles ou marais salants	
	8° Surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage sylvicole.	Forêts	
	9° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui constituent un habitat naturel.	Prairies ou tourbières	
	10° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes.	Parcs ou jardins urbains boisés	

* Les infrastructures linéaires sont qualifiées à partir d'une largeur minimale de cinq mètres.

** Une surface végétalisée est qualifiée d'herbacée dès lors que moins de vingt-cinq pour cent du couvert végétal est arboré.

Source : article R 101-1 du code de l'urbanisme.

Les politiques de lutte contre l'artificialisation des sols en Europe

La stratégie des sols pour 2030 de l'Union européenne adoptée en 2021 vise le *no net land take* à l'horizon 2050. Cet objectif, inscrit dans la feuille de route de la Commission européenne, est ainsi confirmé, sans devenir juridiquement contraignant.

Bien que le cadre européen exerce une influence limitée sur les politiques de sobriété foncière des États membres, divers dispositifs y sont déployés. La France a retranscrit l'objectif européen dans la législation nationale, lui donnant une valeur contraignante, tandis que le portage politique est davantage régional dans des États tels que la Belgique, l'Allemagne et l'Italie. Certaines collectivités locales, en première ligne face à l'étalement urbain, mobilisent également différents outils de lutte contre l'artificialisation des sols. La mise en œuvre des politiques de sobriété foncière au sein de l'Union européenne est ainsi avant tout *« le reflet des préoccupations nationales et régionales, des priorités politiques ainsi que des cultures d'aménagement du territoire de chacun »*.

L'étude des dispositifs de sobriété foncière pionniers permet une vision élargie des leviers qu'il est possible de mobiliser. Ceux-ci sont d'ordre législatif, financier, et interviennent également en incitation à la réhabilitation et à la compensation environnementales.

Des **objectifs chiffrés contraignants** sont intégrés à la législation. La **Flandre** fait figure d'avant-garde en la matière. Le gouvernement flamand a adopté en 2022 l'objectif ambitieux de zéro artificialisation brute d'ici 2040, sous le nom de *bouwshift,* plus connu sous l'appellation de « stop au béton ». Pour faciliter l'acceptation de la mesure, les propriétaires, dont le terrain change d'affectation, bénéficieront d'une indemnité, pour laquelle un fonds de 100 millions d'euros a été prévu.

Le **gouvernement fédéral allemand** a quant à lui inscrit dès 2002 l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols due au logement et au transport à 30 hectares quotidiens d'ici 2020 dans sa première stratégie de développement durable. Sa révision en 2016 vise la limitation de l'artificialisation à moins de 30 hectares par jour d'ici 2030. La réalisation de cet objectif politique incombe toutefois aux *Länder* et municipalités, sans qu'une répartition territoriale soit établie.

La mobilisation des **outils financiers et fiscaux** permet d'influencer le coût de revient du foncier, déterminant central de la consommation des sols. L'**Italie** a mis en place un fonds de lutte contre l'artificialisation des sols au niveau national doté de 160 millions d'euros sur cinq ans en 2023, répartis entre régions et provinces autonomes. La région italienne d'Émilie-Romagne, présentant un taux d'artificialisation parmi les plus élevés du pays, a quant à elle fourni 27 millions d'euros pour le financement des projets de rénovation urbaine à destination des communes de moins de 60 000 habitants.

Au-delà des subventions, la création d'un **système d'échange de certificats fonciers** peut également contribuer à limiter l'artificialisation des sols. L'**Allemagne** a mis à l'essai tel mécanisme pour le compte de l'Agence fédérale de l'environnement entre 2012 et 2017. 87 municipalités ont participé à cette expérimentation en rejoignant une bourse de zone permettant l'achat et la vente de certificats. Un système pérenne à l'échelle nationale n'a toutefois pas été instauré.

La **réhabilitation** de bâtiments abandonnés et de friches industrielles s'intègre dans la démarche « Éviter Réduire Compenser » (ERC). Elle peut contribuer au respect des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. La **Flandre** est pionnière en la matière, avec la mise au point des *Brownfields Covenant* en 2007. Ces contrats civils passés entre le gouvernement flamand, les développeurs de projets et les autres parties concernées sécurisent les opérations et donnent droit à des avantages administratifs, juridiques et financiers.

La **compensation** constitue le dernier maillon de la séquence ERC. L'Allemagne a mis en œuvre un système inspirant en la matière. Depuis 2010, la règle concernant les interventions sur la nature (*Eingriffsregelung*) est inscrite dans la loi fédérale sur la protection de la nature et s'applique directement dans les *Länder*. Les modifications de forme ou d'utilisation de terrains, susceptibles de porter atteinte de manière significative à l'équilibre naturel ou au paysage, doivent être évitées ou à défaut compensées. La compensation peut être effectuée dans la zone de projet, en dehors, ou en finançant des crédits de compensation.

La ville-État de **Berlin** facilite la mise en œuvre de cette règle grâce à son système global de compensation intégré à la planification de la ville. Le *Gesamtstädtische Ausgleichskonzeption* (GAK), élaboré en 2004, oriente les opérations de compensation là où elles sont nécessaires et efficaces. Les secteurs prioritaires identifiés sont regroupés au sein du *Berliner Ökokonto* mis en place en 2019 et font l'objet d'un diagnostic particulier.

Source : Politiques publiques sur l'artificialisation des sols, enquête menée dans le cadre de la mission d'information sur l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur l'artificialisation des sols, effectuée par le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP), réponses transmises par les parlements des pays suivants : Autriche, Belgique, Canada, Espagne, Finlande, Géorgie, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie. Les politiques de réduction de l'artificialisation des sols, Étude de législation comparée, n° 325, septembre 2023, Sénat. Les outils de la sobriété foncière en Europe, Les dossiers FNAU, n° 57, décembre 2023, Fédération nationale des agences d'urbanisme, Sciences Po École urbaine.

2. Une simplification du cadre juridique actuel est envisageable sans compromettre les objectifs initiaux de la loi « Climat et résilience »

● Les difficultés rencontrées sur le terrain, dans la mise en œuvre pratique des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols, ont conduit à l'adoption de **plusieurs mesures d'assouplissement**, parmi lesquels **un report régulier des différentes échéances calendaires** pour effectuer la modification ou la révision des schémas ou documents concernés.

L'article 194 de la loi « Climat et résilience » prévoyait initialement plusieurs **délais de modification ou révision des schémas et documents d'urbanisme**, reportés une première fois en février 2022 par la loi dite « 3DS » [(1)], puis une seconde fois en juillet 2023 par la loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer

(1) Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

l'accompagnement des élus locaux [1]. **Ces délais sont en l'état du droit fixés au 22 novembre 2024 pour les schémas régionaux, au 22 février 2027 pour les SCoT, au 22 février 2028 pour les PLU(i) et les cartes communales**.

ÉVOLUTION DES ÉCHÉANCES DE MODIFICATION OU RÉVISION DES SCHÉMAS ET DOCUMENTS D'URBANISME

	Loi « Climat et résilience » de 2021	Loi « 3DS » de 2022	Loi « ZAN » de 2023
Schémas régionaux	22 août 2023	22 février 2024	22 novembre 2024
SCoT	22 août 2026	22 août 2026	22 février 2027
PLU(i) et cartes communales	22 août 2027	22 août 2027	22 février 2028

Source : article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

La loi précise également **qu'en l'absence de modification ou de révision des schémas régionaux** dans les délais impartis (sauf en Corse et en outre-mer), le SCoT, ou en l'absence de celui-ci, le PLU(i) ou la carte communale, doit engager l'intégration d'un objectif de réduction de la moitié de la consommation d'ENAF par rapport à la consommation réelle observée sur les dix années précédentes. Cela revient à appliquer directement et de manière uniforme les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols à l'échelle régionale, sans territorialisation des besoins et sans adaptation aux réalités locales. Elle prévoit également qu'**en l'absence de modification ou de révision des SCoT ou des PLU(i) et des cartes communales** dans les délais impartis, les ouvertures à urbanisation et les autorisations d'urbanisme dans les zones à urbaniser sont suspendues.

Il doit être noté que les documents d'urbanisme qui ont été élaborés ou modifiés antérieurement à l'entrée en vigueur des schémas régionaux prévoyant la territorialisation, et qui seraient néanmoins compatibles avec les objectifs de réduction de la consommation d'espace prévue par le document de rang supérieur (schéma régional ou SCoT) n'ont pas à être modifiés.

● **La loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux** a aussi mis en œuvre plusieurs mesures d'assouplissement pour l'élaboration des schémas et documents d'urbanisme :

– la comptabilisation au niveau national de la consommation d'ENAF par les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) qui présentent un intérêt national majeur, dont la liste, définie par arrêté après avis des régions, peut être mise à jour à tout moment en fonction des besoins identifiés sur le territoire. Il s'agit ainsi de permettre que la consommation de ces projets ne pèse pas sur les trajectoires de réduction de l'artificialisation des sols fixées par les documents de

(1) Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

planification et d'urbanisme locaux. Cette consommation est ainsi prise en compte, pour la première tranche de dix années, dans le cadre d'un forfait national fixé à hauteur de 12 500 hectares pour l'ensemble du pays, dont 10 000 hectares sont mutualisés entre les régions couvertes par un SRADDET. En cas de dépassement du forfait, le surcroît de consommation ne pourra pas être imputé sur l'enveloppe des collectivités territoriales ou de leurs groupements ;

– la possibilité de qualifier de projets d'envergure régionale (PER) ou de projets d'intérêt intercommunal les aménagements, les équipements et les logements directement liés à la réalisation d'un PENE qui présente un intérêt général majeur, auxquels cas l'artificialisation des sols ou la consommation d'ENAF qui en résulte est prise en compte de manière mutualisée à l'échelle régionale ou intercommunale.

Définition des projets d'envergure nationale ou européenne à l'article 194 de la loi « Climat et résilience »

Peuvent être considérés comme des projets d'envergure nationale ou européenne :

a) Les travaux ou les opérations qui sont ou peuvent être, en raison de leur nature ou de leur importance, déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'État ou par arrêté ministériel. Pour les infrastructures fluviales sont concernés les travaux ou les opérations qui sont réalisés sur le domaine public de l'État ou de ses opérateurs ;

b) Les travaux ou les opérations de construction de lignes ferroviaires à grande vitesse et leurs débranchements ;

c) Les projets industriels d'intérêt majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique ainsi que ceux qui participent directement aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs des technologies favorables au développement durable ;

d) Les actions ou les opérations d'aménagement qui sont réalisées par un grand port maritime ou fluviomaritime de l'État ou pour son compte, et qui sont conformes aux orientations prévues dans son projet stratégique pour sa circonscription ainsi que celles réalisées par le port autonome de Strasbourg ;

e) Les opérations intéressant la défense ou la sécurité nationales ;

f) Les opérations de construction ou de réhabilitation d'un établissement pénitentiaire qui sont réalisées par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice ;

g) Les actions ou les opérations de construction ou d'aménagement réalisées par l'État ou, pour son compte, par l'un de ses établissements publics ou, le cas échéant, par un concessionnaire, dans le périmètre d'une opération d'intérêt national ;

h) La réalisation d'un réacteur électronucléaire ;

i) Les opérations de construction ou d'aménagement de postes électriques de tension supérieure ou égale à 220 kilovolts.

Source : article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Par ailleurs, la **circulaire du 31 janvier 2024 relative à la mise en œuvre de la réforme vers le zéro artificialisation nette des sols** est venue introduire plusieurs assouplissements pour l'élaboration des documents de planification :

– en appelant les préfets à « *faire preuve de souplesse en accompagnant les territoires dans la mise en œuvre de la réforme* » et, au titre du contrôle de légalité, à veiller « *à l'application appropriée, nécessaire et proportionnée de cette réforme* » en incluant une marge d'appréciation dans l'atteinte de l'ensemble des objectifs fixés, dont celui sur la réduction de la consommation d'ENAF ;

– en demandant la désignation d'un « *référent territorial pour la mise en œuvre de cette politique prioritaire du gouvernement* » qui doit être facilitateur des projets des élus locaux et assurer « *la communication autour de la réforme, le déploiement des outils d'observation foncière, le suivi de l'évolution des documents de planification et d'urbanisme, ainsi que la mobilisation des aides financières et des aides à l'ingénierie* ». À ce jour, 16 référents ZAN régionaux (sur 18 régions et collectivités) ainsi que 68 référents ZAN départementaux (sur 101 départements) ont été désignés par les préfets ;

– en précisant les modalités de prise en compte des zones d'aménagement concerté (ZAC), pour lesquelles il est possible, au choix du maire ou président d'intercommunalité compétent, soit de comptabiliser la consommation d'espaces de manière progressive, soit de comptabiliser la ZAC en totalité au démarrage effectif des travaux. Cette approche est notamment applicable pour les ZAC dont les travaux ont débuté avant 2021, et dont la consommation peut être intégralement comptée pour la période 2011-2021 ;

– en autorisant un dépassement de la consommation d'ENAF qui « *à défaut d'une justification spécifique, peut aller jusqu'à 20 %* » dans les espaces ouverts à l'urbanisation, dans la mesure où jamais la totalité de ces espaces n'est effectivement consommée ou artificialisée sur la période de leur ouverture à la constructibilité.

● Les derniers décrets d'application ayant été publiés, **l'édifice législatif et réglementaire semble désormais stabilisé**, notamment pour poursuivre l'intégration des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation dans les documents de planification régionale et d'urbanisme.

Dans ce contexte, pour la première tranche 2021-2031, l'objectif de réduction du rythme d'artificialisation devant être mis en œuvre au travers des SRADDET est de réduire de **54,5 % la consommation d'ENAF par rapport à celle observée lors de la décennie précédente**. Les régions couvertes par un SRADDET ont en effet consommé de l'ordre de 224 000 hectares entre 2011 et 2021, soit un objectif de consommation de 112 000 hectares entre 2021 et 2031, auxquels il convient de soustraire le forfait national de 10 000 hectares au titre des PENE d'intérêt général majeur.

À ce jour, **la moitié des régions continentales (6 sur 12) disposent désormais d'un schéma de planification en vigueur** fixant une trajectoire (Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Hauts-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Île-de-France) **et trois régions poursuivent leurs travaux**, qui devraient aboutir d'ici le premier semestre 2025 (Grand Est, Occitanie, Sud). Dans certaines collectivités d'outre-mer (Guyane, La Réunion notamment) et en Corse, qui ont opté pour une procédure de révision plus lourde, l'adoption devrait intervenir en 2026. En revanche, **seules trois régions n'ont aujourd'hui pas ou plus de calendrier de modification** (Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Pays de la Loire).

Trois cas de figure illustrant l'appropriation du ZAN parmi les régions qui ont approuvé leur schéma régional

Le **SRADDET adopté par la région Normandie** prévoit un taux d'effort territorialisé compris entre – 42 % et – 62 %, avec des enveloppes de consommation foncière permettant une mobilisation de la garantie communale, la prise en compte du recul du trait de côte et une mutualisation de projets d'envergure régionale qui seront définis en lien avec la conférence régionale de gouvernance. La maille territoriale consiste en des périmètres dont la population est supérieure à 15 000 habitants, allant de l'EPCI comme échelle minimale au SCoT, en passant par des regroupements entre EPCI non couverts par un SCoT.

Le **SRADDET adopté par la région Bretagne** identifie l'échelle du SCoT comme la maille territoriale minimale pour décliner la territorialisation vers l'horizon ZAN. Sur la base de l'enveloppe de consommation régionale, deux sous enveloppes sont constituées :

– l'une est territorialisée, avec des enveloppes de consommation par SCoT en hectares. Pour répartir ces taux d'effort, le SRADDET s'appuie sur des critères de territorialisation pondérés : niveau d'optimisation du foncier dans les espaces urbanisés (15 %) ; dynamiques démographiques prévisibles (15 %) ; dynamiques économiques prévisibles (15 %) ; effort consenti en matière de sobriété foncière dans les dix années passées (20 %) ; indice de ruralité (15 %) ; effort de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, des continuités écologiques, qualité écologique des masses d'eau (10 %) ; préservation de la sécurité et maîtrise des risques et nuisances (5 %) ; capacités d'accueil en matière d'équipements et de services à la population (5 %) ;

– l'autre, dite de solidarité territoriale, est conservée pour des projets d'envergure régionale, qui seront définis en lien avec la conférence régionale de gouvernance.

Le **SRADDET adopté par la région Nouvelle-Aquitaine** fixe comme échelle de territorialisation le SCoT et les regroupements d'EPCI non couverts par un SCoT, notamment lorsqu'ils sont contigus et dans le même département. Cinq profils de territoires sont définis : littoral et rétrolittoral ; aire métropolitaine ; grands pôles urbains structurants et aires d'influence ; secteurs intermédiaires en gain d'emplois et d'habitants ; secteurs en perte d'emplois et d'habitants.

Sur cette base, un taux pivot de – 52 % est fixé, avec un possible point de bonification en fonction des efforts passés. À titre d'exemple : l'aire métropolitaine bordelaise se voit fixer un taux d'effort de – 55 % ; les territoires littoraux et rétrolittoraux entre – 55 % ou – 54 % ; les territoires dits en revitalisation (secteurs de petites villes, villes moyennes, ruraux, en gain d'habitants et d'emplois) entre – 49 % et – 48 %. Enfin, une part plafonnée à 2,7 % de la consommation d'espaces ou de l'artificialisation des sols régionale maximale est réservée par décennie (2021-2030, 2031-2040, 2041-2050) pour une liste de projets d'envergure régionale (notamment en matière d'infrastructures de transport en lien avec les objectifs du SRADDET ou en matière de projets économiques structurants).

Source : réponses écrites au questionnaire envoyé par les rapporteures à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

À l'échelle des SCoT, sur la base d'un questionnaire réalisé par la Fédération nationale des schémas de cohérence territoriale (FédéSCoT) à destination des élus locaux et auquel 1 615 élus ont répondu, il ressort que l'avancement de la prise en charge du sujet de la trajectoire ZAN est réel : 5 % des élus répondants ont validé leur SCoT avec la nouvelle trajectoire, 40 % avaient lancé la révision de leur document et 24 % avaient lancé les discussions politiques. **Ainsi, près de 70 % des élus consultés ont initié une réflexion autour de la prise en compte de la trajectoire ZAN dans leurs documents d'urbanisme, pour une échéance prévue à ce jour en 2027.** Par ailleurs, près de 70 % des élus consultés partagent le principe de sobriété foncière et reconnaissent qu'ils ne peuvent pas faire face aux défis climatiques, écologiques et sociétaux sans changer de modèles d'aménagement.

Les rapporteures soulignent que l'adoption définitive ou en cours des schémas régionaux par les deux tiers des régions métropolitaines et l'avancement d'une réflexion ZAN dans plus des deux tiers des SCoT illustrent l'appropriation globale par les élus locaux du dispositif issu de la loi « Climat et résilience ». Elles rappellent que le non-respect des dispositions de la loi par trois régions les expose désormais à une application directe et uniforme des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols aux différents SCoT et PLU(i), au détriment des besoins locaux observés dans les territoires concernés. Elles rappellent également que les multiples revirements législatifs autour du ZAN, à l'initiative principalement du Sénat, conduisent les régions et les établissements portant les SCoT, dont le travail d'élaboration et de concertation est avancé, à remettre en cause régulièrement certaines orientations définies.

Pour ces raisons, **les rapporteures recommandent,** au contraire des dispositions examinées au Sénat dans le cadre de la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux [(1)], **de ne pas remettre en cause significativement l'ensemble de**

(1) Proposition de loi, adoptée par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux, n° 1157, déposée le mercredi 19 mars 2025.

l'architecture concernant la trajectoire de lutte contre l'artificialisation des sols. Dès lors, elles estiment qu'il est nécessaire :

– de maintenir la mutualisation au niveau national des PENE. Les rapporteures rappellent sur ce point que les projets en question sont des projets qui bénéficient à l'ensemble des territoires concernés par leur implantation et, qu'en cas de dépassement du forfait national, le surcroît de consommation ne sera pas imputé sur l'enveloppe des collectivités territoriales ou de leurs groupements ;

– de ne pas multiplier les exonérations nouvelles, au-delà du cas très particulier accordé en 2021 à l'agrivoltaïsme, au risque d'exonérer progressivement l'ensemble des secteurs consommateurs de foncier et de vider d'effet les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols ;

– d'étudier avec beaucoup de réserve la proposition formulée par le Gouvernement de créer un nouveau dispositif de réserve nationale à hauteur de 10 000 hectares destiné à répondre aux besoins identifiés dans le cadre de la réindustrialisation, aux côtés des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur.

En effet, sur ce dernier point, les rapporteures soulignent que le dispositif actuel des PENE permet déjà de soutenir les projets industriels d'importance nationale : sur les 424 projets d'ores et déjà listés, représentant 11 870 hectares [(1)], 30 % sont des projets industriels tels qu'une usine STMicroelectronics à Crolles dans l'Isère, une usine Framatome en Normandie ou encore l'extension des sites industriels d'Airbus en Occitanie. L'annexe I de l'arrêté, qui recense les projets dont les caractéristiques sont bien définies et dont le calendrier est certain, identifie **167 projets dont 55 projets industriels**, représentent **un total de 5 205 hectares, soit près de la moitié de la réserve allouée à ce stade**. L'ancien ministre, M. Christophe Béchu, avait par ailleurs assuré qu'**aucun « *projet industriel n'a été refusé sur la liste et aucun n'a été bloqué par la mise en œuvre du ZAN* »** et que le « *décret pourra faire l'objet de modifications ultérieures pour refléter des nouveaux projets qui émergeront au cours de la décennie à venir, quelle que soit leur nature* ».

De même, **les projets industriels d'importance régionale ou locale**, ainsi que l'ensemble des aménagements, des équipements et des logements directement liés à la réalisation d'un projet industriel, **peuvent déjà faire l'objet d'une mutualisation régionale ou intercommunale volontaire. La création d'une nouvelle enveloppe forfaire de 10 000 hectares ne viendrait que contraindre les régions dans l'affectation des enveloppes de consommation d'ENAF.**

Le secteur industriel est par ailleurs un secteur dans lequel les opportunités de recyclage foncier sont significatives, dans la mesure où la France compte entre **90 000 et 150 000 hectares de friches industrielles** (dont 41 500 hectares en zone

(1) Arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur.

tendue). Le rapport Mouchel-Blaisot relatif à la mobilisation pour le foncier industriel évalue à **10 000 hectares** les besoins en réhabilitation de friches pour le secteur industriel pour 2030, soit moins de 10 % des friches existantes [(1)].

● Par ailleurs, dans la même logique, **Mme Sandrine Le Feur estime que l'édifice législatif et réglementaire doit désormais être stabilisé et préconise de ne pas modifier une troisième fois consécutive les échéances de la loi « Climat et résilience » de 2021**. Elle estime en effet que les multiples assouplissements déjà réalisés par la loi du 20 juillet 2024 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols ont permis de répondre aux principales difficultés rencontrées par les élus locaux : mutualisation des grands projets dans le cadre des PENE, création d'une garantie communale et nouveau report des échéances calendaires de révision des schémas d'aménagement et des documents d'urbanisme. **Un troisième report depuis 2021 imposerait inévitablement de revoir une nouvelle fois l'ensemble des schémas et documents d'urbanisme, alors que les élus locaux et les porteurs de projet sont désormais en attente de stabilité législative et réglementaire sur ce sujet.**

À l'inverse, pour favoriser l'appropriation effective par les élus locaux, Mme Constance de Pélichy préconise plutôt un report des échéances intermédiaires, avec un objectif de réduction de moitié de la consommation d'ENAF décalé de 2031 à 2034, sans modifier la période de référence de 2011 à 2021. Ce report permettrait de dégager, selon le Gouvernement, autour de 37 500 hectares d'artificialisation des sols au bénéfice des territoires. Elle estime en effet qu'il est nécessaire de donner de la souplesse aux élus locaux dans la déclinaison territoriale du ZAN, en excluant les années 2021 à 2023 du décompte de la consommation d'ENAF, sur lesquelles les élus locaux ne peuvent plus agir. La mesure leur permettrait aussi de bénéficier de davantage de temps pour mettre en œuvre et initier des aménagements urbains plus sobres en consommation foncière.

Dans tous les cas, le rapport propose une prolongation jusqu'à 2041 (ou 2044 en cas de décalage de l'objectif intermédiaire) de la méthode actuelle de comptabilisation par consommation d'ENAF, avant le passage à une mesure au réel de l'artificialisation des sols. Cette prolongation conduira à la création d'une seconde tranche de dix ans de comptabilisation de la consommation d'ENAF avec un nouvel objectif de réduction de moitié de la consommation observée au cours de la décennie précédente. Il s'agit ainsi de donner plus de temps aux élus locaux pour s'approprier la nouvelle méthode de comptabilisation « au réel » de l'artificialisation des sols, qui reste à ce jour la méthode la plus précise et équitable pour la mise en œuvre des objectifs de la loi « Climat et résilience ».

(1) Rollon Mouchel-Blaisot, Mission nationale de mobilisation pour le foncier industriel, juillet 2023.

Proposition n° 1 (Sandrine Le Feur) : conserver les échéances actuelles de réduction de moitié du rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers en 2031 et d'absence d'artificialisation nette des sols en 2050.

Proposition n° 1 *bis* (Constance de Pélichy) : décaler l'objectif intermédiaire de réduction du rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour la première décennie de 2021-2031 à 2024-2034 sans décaler la décennie de référence associée.

Proposition n° 2 : reporter à 2041 (ou 2044 si décalage de l'objectif intermédiaire) l'utilisation de la notion d'artificialisation des sols et introduire une seconde décennie de comptabilisation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la période 2031-2041 (ou 2034-2044).

La proposition de loi sénatoriale visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (« PPL Trace »)

Le Sénat a adopté, le 18 mars 2025, une proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (« PPL Trace »). Ce texte, élaboré dans la lignée des travaux du groupe de suivi sénatorial sur l'artificialisation des sols, prétend faciliter la mise en œuvre de la stratégie de sobriété foncière fixée par la loi « Climat-résilience » de 2021, par le biais d'une meilleure différenciation territoriale.

Pour ce faire, il procède à une simplification poussée du cadre légal existant qui conduit à supprimer la quasi-intégralité des objectifs de la loi et à exonérer de très nombreux secteurs consommateurs d'ENAF. **Ainsi, la proposition de loi adoptée par le Sénat prévoit :**

– de supprimer l'obligation de réduire de moitié les surfaces artificialisées au cours de la décennie 2021-2031 par rapport à la décennie précédente ; à la place, les régions devront fixer un objectif volontaire de réduction de la consommation d'ENAF pour la période 2024-2034, à un rythme librement choisi pour atteindre l'absence de toute artificialisation en 2050, en accord avec les collectivités locales ;

– de supprimer la mesure de l'artificialisation des sols au réel à compter de 2031, en maintenant la mesure par le biais de la consommation d'ENAF, permettant corrélativement de lever toute contrainte foncière sur les constructions et aménagements nécessaires à **l'activité agricole** ;

– de reporter une troisième fois les dates butoirs de modification des documents régionaux de planification et des documents d'urbanisme pour y intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation (août 2027 pour les régions ; août 2028 pour les SCOT et août 2029 pour les PLU et les cartes communes) ;

– de permettre un dépassement de 20 % des surfaces ouvertes à urbanisation dans les documents d'urbanisme, sans justification, par rapport à l'objectif local de consommation maximale d'ENAF (souplesse déjà permise par la circulaire du 31 janvier 2024) ;

– d'exclure totalement du décompte de la consommation d'ENAF les PENE au lieu d'une mutualisation du décompte au niveau national, tout en rendant éligibles à cette enveloppe les surfaces nécessaires aux constructions, aménagements, équipements, installations et travaux directement liés aux PENE ;

– d'exclure totalement du décompte de la consommation d'ENAF l'artificialisation intervenant au sein de l'enveloppe urbaine ou en bordure de celle-ci ;

– d'exclure totalement du décompte de la consommation d'ENAF les implantations industrielles et leurs raccordements électriques, **les constructions de logements sociaux**, **les infrastructures de production d'énergie renouvelable**, les installations de production d'hydrogène vert, les postes électriques de tension supérieure à 63 kilovolts, **les services publics d'eau et d'assainissement**, les zones d'aménagement concerté créées avant 2021 ainsi que les grandes opérations d'urbanisme et les opérations d'intérêt national ;

– **de rendre éligibles aux projets d'envergure régionale** ou à une mutualisation régionale les **bâtiments scolaires**, les **aires d'accueil de gens du voyage** et les **plateformes de recyclage des déchets** ;

– de mettre en place un abondement de l'objectif local de consommation maximale d'ENAF de 0,5 hectare pour chaque hectare de **friche industrielle** ou de **bâtiments agricoles amiantés requalifiés** ;

– de modifier à la marge les possibilités de **mutualisation de la garantie communale**, qui aboutit aujourd'hui dans certains territoires à des situations de gel du foncier grevant les enveloppes foncières disponibles pour les autres collectivités, en permettant une mutualisation partielle (et non pas que totale).

B. POURSUIVRE LA TERRITORIALISATION DE LA TRAJECTOIRE DU ZAN DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME

1. Une adaptation du dialogue territorial conduira à une meilleure territorialisation et appropriation par les élus locaux

● Afin de renforcer une application différenciée du ZAN dans les territoires, la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux a précisé **les modalités de prise en compte des communes littorales concernées par le recul du trait de côte**, en indiquant à l'article L. 321-15-1 du code de l'environnement que les surfaces artificialisées situées dans une zone exposée au recul du trait doivent être considérées comme désartificialisées, dès lors que ces surfaces ont vocation à être renaturées dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale du territoire littoral.

● La loi du 20 juillet 2023 a également mis en place, au bénéfice des petites communes et des communes rurales, **une garantie de surface minimale appelée « garantie communale »**. Ce dispositif prévoit que toute commune qui est soit couverte par un PLU, par un document en tenant lieu ou par une carte communale, soit qui a entamé les démarches pour s'en doter avant le 22 août 2026, ne peut être

privée, en raison de la déclinaison des objectifs du ZAN dans les documents de planification et d'urbanisme, d'une surface minimale de consommation d'ENAF. Cette surface minimale a été fixée à 1 hectare pour la période 2021-2031. Les communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris après le 1er janvier 2011 peuvent bénéficier d'une majoration de surface de 0,5 hectare pour chaque commune déléguée, dans une limite de 2 hectares. Cette surface peut être **mutualisée à l'échelle intercommunale** à la demande du maire, après avis de la conférence des maires de l'EPCI ou, à défaut, du bureau de l'EPCI concerné si l'ensemble des maires des communes membres en fait partie.

Les rapporteures ont constaté que l'application concrète de cette « garantie communale », perçue positivement par les élus ruraux, soulève certaines difficultés d'application, dans la mesure où il n'est pas toujours aisé d'intégrer cette contrainte, notamment pour les territoires disposant de nombreuses communes éligibles. Le mécanisme de garantie communale a ainsi pu limiter la marge de manœuvre des collectivités, notamment vis-à-vis des agglomérations les plus dynamiques : exemple du SRADDET des Hauts-de-France qui englobe 3 788 communes bénéficiant de la garantie pour 5 934 hectares à répartir, auxquels il convient de soustraire 1 483 hectares pour des projets d'envergure régionale, ce qui laisse 663 hectares pour réellement territorialiser l'effort de réduction de la consommation d'ENAF. **La garantie communale crée ainsi un effet de répartition très étalée des objectifs de sobriété foncière, en entravant la territorialisation dans les cas où il y a pratiquement autant de communes que d'hectares à territorialiser.**

De même, il semble que la mutualisation de ces hectares à l'échelle intercommunale, que de nombreux acteurs appellent cependant de leurs vœux, n'est dans les faits pas ou très peu mise en œuvre. **C'est la raison pour laquelle les rapporteures proposent d'inverser la logique en permettant aux seules communes rurales de demander, par une délibération de leur conseil municipal, à bénéficier d'une surface minimale de consommation d'ENAF.** Cette délibération du conseil municipal devra être motivée au regard du ou des projets envisagés concernant l'utilisation de la surface minimale, et devra intervenir avant le 22 novembre 2027. La mesure n'aurait pas pour conséquence de remettre en cause les projets portés au sein des communes rurales, mais permettrait une mutualisation de plein droit de la garantie communale sauf délibération contraire des communes éligibles.

Proposition n° 3 : mutualiser de droit la garantie communale sauf délibération contraire et motivée de la commune rurale éligible qui souhaite en bénéficier pour la réalisation d'un ou de plusieurs projets.

● Enfin, **elle a renforcé le dialogue territorial par la mise en place dans chaque région d'une conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols**. L'article L. 1111-9-2 du CGCT prévoit deux cas de figure pour la composition de cette conférence : soit elle est fixée par

délibération du conseil régional, sur avis conforme de la majorité des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre compétents en matière de PLU et des conseils municipaux des communes n'ayant pas transféré leur compétence en matière de PLU. Dans ce cas, la commission doit comprendre au moins un représentant de chaque département du périmètre régional, qui siège à titre consultatif ; soit, si aucune proposition n'est faite par le président du conseil régional pour la composition de cette commission ou à défaut d'avis conforme des EPCI et des conseils municipaux concernés, la composition et le nombre de membres de cette conférence sont ceux fixés par l'article L. 1111-9-2 du CGCT. Dans les faits, une majorité des régions a retenu la composition « par défaut », les délais impartis pour d'obtenir l'aval de la majorité des EPCI pour fixer une composition ad hoc rendant difficile un tel exercice.

COMPOSITION PAR DÉFAUT DE LA CONFÉRENCE RÉGIONALE DE GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE RÉDUCTION DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

Personne représentée	Nombre de représentants
Région	15
Établissements publics porteurs du SCoT	5
EPCI compétents en matière de documents d'urbanisme dont au moins 1 représentant par département et 3 d'EPCI non couverts par un SCoT	15
Communes compétentes en matière d'urbanisme, dont au moins 1 représentant par département	7
Communes non couvertes par un document d'urbanisme	5
État	5
Total	**52**

La conférence est également composée d'un représentant par département siégeant à titre consultatif.

Source : l'article L. 1111-9-2 du code général des collectivités territoriales.

La conférence régionale de gouvernance bénéficie par la loi d'un ensemble de **compétences** en lien avec la mise en œuvre du ZAN :

– elle peut se réunir sur tout sujet lié à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols à l'initiative de la région ou d'un établissement public porteur de SCoT, transmettre des analyses sur ce sujet à l'État et consulter, en tant que de besoin, les personnes publiques associées (PPA) :

– elle est consultée pour la qualification des PENE et celle des projets d'envergure régionale ;

– elle peut décider de réunir une conférence départementale pour tout sujet lié à la mise en œuvre communale ou intercommunale des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ;

– lorsqu'est prescrite une évolution d'un schéma régional qui a des conséquences sur les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols, elle peut, dans un délai de 3 mois, transmettre à l'autorité compétente une proposition sur ces objectifs régionaux ;

– elle doit établir un bilan de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols et doit remettre au Parlement, au cours du premier semestre 2027, un rapport sur le niveau de consommation foncière et sur les résultats obtenus en matière de réduction de l'artificialisation des sols, au regard des objectifs régionaux qui auront été fixés.

Les rapporteures estiment toutefois que la création de cette nouvelle conférence a conduit à gommer le travail engagé au sein des conférences régionales des SCoT et de la région, en ajoutant un facteur de complexification de la concertation. Elles estiment également que la composition fixée par la loi induit une sous-représentation des élus chargés des SCoT, qui devraient être les interlocuteurs privilégiés sur ce sujet d'urbanisme et de gestion du foncier. À ce titre, elles considèrent que l'ancienne gouvernance était plus appropriée et proposent de rétablir une composition par défaut similaire à celle des conférences des SCoT. Toutefois, afin de ne pas remettre en cause les équilibres existants dans certains territoires, dans les régions où le schéma régional a déjà été modifié pour intégrer les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols, il est proposé de reconduire à l'identique les conférences régionales de gouvernance existantes, sauf opposition du président du conseil régional.

Proposition n° 4 : rétablir, par défaut, une composition des conférences régionales de gouvernance similaire à celle des anciennes conférences régionales des SCoT ; dans les régions ayant déjà adopté un schéma régional intégrant les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols, il est proposé de reconduire à l'identique la conférence régionale, sauf opposition du président du conseil régional.

2. Les spécificités des territoires ultramarins nécessitent des réponses adaptées dans la mise en œuvre du ZAN

La mise en œuvre du ZAN dans les territoires ultramarins ne peut être pleinement efficace qu'à condition d'intégrer profondément les spécificités historiques, culturelles, économiques et géographiques propres à ces territoires, tout particulièrement en Guyane.

● Le rapport d'Interco' Outre-mer sur le foncier [(1)] met en lumière des enjeux majeurs qui nécessitent des réponses adaptées pour que les objectifs ambitieux du ZAN puissent être atteints. Ces enjeux sont de plusieurs natures :

– une dimension culturelle et sociétale de **l'attachement au foncier dans les territoires d'outre-mer** : les élus insistent sur le fait que le foncier ne représente

(1) Interco' Outre-mer, L'enjeu foncier en outre-mer, Observations, alertes et propositions des élus d'Interco' Outre-mer, décembre 2022.

pas simplement une ressource économique ou environnementale, mais revêt également une forte dimension identitaire et sociale pour les populations locales. La propriété foncière et la gestion des terres y sont profondément liées à l'histoire locale et aux traditions familiales. Cette particularité culturelle doit être prise en compte afin d'éviter des tensions sociales et des résistances à l'application des réglementations issues du ZAN ;

– une organisation foncière complexe, notamment du fait de **la question des indivisions successorales**, qui constitue un obstacle significatif à la mise en œuvre opérationnelle du ZAN dans ces territoires. L'absence de régularisation foncière claire et la complexité juridique des successions indivises bloquent de nombreux projets de développement et empêchent une gestion optimisée et durable des sols. Le rapport préconise un plan urgent de mobilisation spécifique pour résoudre ces indivisions, un accompagnement financier renforcé et une adaptation des procédures administratives et juridiques aux réalités locales. Ce constat a suscité l'adoption de la loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer, dite « loi Letchimy ». Celle-ci a abaissé, pour les successions ouvertes depuis plus de dix ans dans certaines collectivités ultramarines, les seuils de majorité et a dérogé, dans certaines conditions, à la règle de l'unanimité du droit commun ;

– une forte **pression démographique**, accentuée parfois par des flux migratoires massifs, souvent clandestins, notamment à Mayotte et en Guyane. Cette dynamique démographique des territoires ultramarins génère **une artificialisation spontanée, incontrôlée, souvent illégale**, qui complique l'application des règles d'urbanisme et la planification foncière durable. Il est donc indispensable que l'État intensifie ses interventions régaliennes et adapte ses mécanismes de soutien aux collectivités pour leur permettre de répondre à ces enjeux spécifiques ;

– une **gouvernance foncière difficile**, qui devrait intégrer davantage les collectivités locales et favoriser une concertation avec l'État. Les élus locaux soulignent la nécessité d'améliorer le dialogue État-collectivités, de stabiliser la présence des fonctionnaires d'État et d'instaurer un véritable climat de confiance mutuelle. La création d'instances régulières de concertation territoriale pourrait contribuer efficacement à cette dynamique.

Par conséquent, les rapporteures recommandent une meilleure adaptation des lois et règlements nationaux au contexte ultramarin, notamment par un recours à l'article 73 de la Constitution permettant l'adaptation législative dans ces territoires. En parallèle, une ingénierie locale renforcée et des mécanismes de subventions adaptés devraient être déployés afin de renforcer les capacités des collectivités territoriales à mener des politiques ambitieuses conformes aux objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols.

● Parmi les territoires ultramarins, la **Guyane** présente des caractéristiques territoriales et géographiques particulièrement complexes qui rendent indispensable une adaptation spécifique à ce territoire du dispositif du ZAN. Couverte en grande partie par la forêt amazonienne, partiellement gérée par le parc amazonien de Guyane, **le territoire de la collectivité territoriale de Guyane (CTG) dispose de surfaces urbanisables limitées**, concentrées principalement sur la zone littorale. Cette situation particulière est aggravée par un enclavement significatif d'une partie du territoire dans la mesure où près **d'un tiers des communes sont dépourvues d'accès routier** direct.

Par ailleurs, la **pression démographique importante** que connaît la Guyane, avec une population projetée en hausse de plus de 500 000 habitants à l'horizon 2050, rend impératif le **développement rapide d'infrastructures** routières et ferroviaires, de logements salubres et d'équipements publics adaptés pour l'accueil de ces nouvelles populations. Or, la rareté du foncier disponible, le coût élevé du marché immobilier et la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols accentuent une crise structurelle du logement. Cette situation engendre des **phénomènes d'occupation spontanée et précaire**, limitant davantage les possibilités d'urbanisation planifiée, raisonnée et durable.

De surcroît, les contraintes du ZAN entrent en conflit direct avec les **besoins de développement économique et agricole de la région**. Les élus de la chambre d'agriculture de Guyane craignent en particulier que l'agriculture vivrière et la petite agriculture, essentielles à l'économie locale et à la sécurité alimentaire de la population, risquent d'être entravées par une application trop rigide des objectifs de sobriété foncière, du fait d'un besoin de développement des infrastructures pour accompagner cette agriculture.

Face à ces enjeux spécifiques, l'ensemble des élus guyanais rencontrés par les rapporteures font état de leur très vive opposition à la mise en œuvre du ZAN dans leur territoire.

Les rapporteures estiment pour leur part nécessaire d'adapter fortement les règles du ZAN au contexte guyanais. Cette adaptation passe par un adoucissement des dispositions mises en œuvre dans ce territoire, sans pour autant exonérer les élus locaux d'une réflexion sur une véritable stratégie de sobriété foncière en lien avec les orientations fondamentales du territoire en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement.

Proposition n° 5 : assouplir les modalités d'application du ZAN en Guyane du fait des caractéristiques territoriales particulièrement complexes de ce territoire tout en conservant une obligation d'élaboration d'une stratégie de sobriété foncière en lien avec les orientations fondamentales du territoire en matière de développement durable.

II. METTRE EN PLACE DE NOUVEAUX OUTILS POUR FACILITER LA TRANSITION VERS UN NOUVEAU MODÈLE D'AMÉNAGEMENT

La transition vers l'objectif ambitieux du ZAN d'ici à 2050 nécessite de repenser les pratiques d'aménagement du territoire et de renforcer les outils financiers, fiscaux, juridiques et techniques à la disposition des collectivités territoriales. Afin d'assurer la faisabilité opérationnelle et l'appropriation dans les territoires de cette transition, il est indispensable de mobiliser des outils fiscaux et budgétaires innovants, adaptés aux réalités et aux besoins des élus locaux (A), tout en renforçant l'accompagnement des collectivités par un soutien accru en ingénierie et en expertise technique, permettant ainsi une gestion plus sobre et efficace des ressources foncières (B).

A. FINANCER LE ZAN EN CRÉANT DE NOUVEAUX LEVIERS FISCAUX ET BUDGÉTAIRES À LA MAIN DES ÉLUS LOCAUX

1. La fiscalité locale doit inciter les élus locaux et les porteurs de projet à un aménagement urbain sobre en foncier

La fiscalité locale constitue aujourd'hui un levier essentiel mais paradoxalement insuffisamment mobilisé pour atteindre les objectifs de sobriété foncière fixés par le ZAN. Elle est davantage construite pour répondre aux besoins de financement des équipements collectifs et procurer des recettes aux collectivités territoriales, et non dans la perspective de protéger les espaces naturels et forestiers, ni dans celui de préserver les terrains agricoles.

Le système fiscal actuel favorise encore trop souvent l'artificialisation en rendant économiquement plus attractives les opérations d'étalement urbain que celles visant à densifier ou réutiliser des terrains déjà artificialisés. En effet, les dispositifs fiscaux existants, tels que la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe d'aménagement, ou encore les taxes sur les surfaces commerciales et sur les friches commerciales, ne prennent pas en compte ou de manière insuffisante les externalités négatives de l'artificialisation sur l'environnement et la biodiversité. Ils n'offrent pas non plus les incitations nécessaires pour encourager les collectivités et les acteurs privés à privilégier des opérations de renaturation ou de densification. De plus, la valeur foncière des terrains constructibles ayant fortement augmenté ces dernières années, une évolution du cadre fiscal devient indispensable afin d'éviter des phénomènes spéculatifs pénalisants pour les collectivités.

Dans ce contexte, **il est essentiel d'adapter les dispositifs fiscaux existants en fonction des nouveaux objectifs imposés par la mise en œuvre du ZAN** pour réorienter efficacement les choix d'aménagement vers une gestion plus économe de l'espace, tout en permettant aux collectivités de disposer des moyens financiers nécessaires pour accompagner et financer cette transition. **La majorité de ces nouveaux outils fiscaux seront à la main des élus locaux, qui pourront**

décider de s'en saisir ou non, et permettront aussi de financer certaines mesures du rapport telles que la création d'une dotation aux collectivités territoriales de préservation des ENAF, la mise en place d'un crédit d'impôt pour la réhabilitation des logements vacants, le renforcement du fonds vert et des offres d'ingénierie à destination des collectivités territoriales, ou encore les interventions foncières des EPF.

● **Les rapporteures proposent de recentrer les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) majoritairement sur les opérations de construction sur des zones déjà artificialisées.** Cette proposition conduit à la suppression de l'exonération de taxe foncière applicable aux deux premières années suivant l'achèvement de constructions nouvelles. Par ailleurs, les collectivités devraient disposer du pouvoir de supprimer intégralement, par simple délibération, cette exonération pour toutes les constructions ou reconstructions nouvelles. Enfin, il conviendrait également de supprimer l'exonération actuellement applicable en cas de conversion d'un bâtiment agricole en maison ou en usine, ainsi que dans les cas d'affectation de terrains à des usages commerciaux ou industriels tels que chantiers, lieux de dépôts de marchandises et autres emplacements similaires. Ces mesures permettraient ainsi de décourager l'artificialisation nouvelle tout en renforçant les ressources fiscales des collectivités engagées dans une démarche responsable d'aménagement.

Proposition n° 6 : supprimer l'exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les constructions nouvelles ou en cas d'affectation de terrains à des usages commerciaux ou industriels.

● **Les rapporteures estiment qu'il est également nécessaire de faire évoluer la taxe d'aménagement afin qu'elle soit plus cohérente avec l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols.** À cette fin, les exonérations qui incitent à l'artificialisation doivent être supprimées, et les collectivités territoriales doivent pouvoir disposer de davantage de flexibilité dans la fixation des taux afin de lutter efficacement contre l'étalement urbain.

Les rapporteures proposent ainsi de mettre fin aux exonérations applicables aux constructions et aménagements destinés aux services publics, aux projets réalisés dans les périmètres des opérations d'intérêt national (OIN), dans les zones d'aménagement concerté (ZAC) lorsque les équipements ont été mis à la charge des constructeurs ou aménageurs, ou encore aux aménagements réalisés dans le cadre des conventions de projet urbain partenarial. Il sera également nécessaire de revoir l'exonération concernant les constructions nouvelles bénéficiant d'un prêt à taux zéro, les premiers mètres carrés des résidences principales (passage de 100 premiers mètres carrés exonérés à 50 premiers mètres carrés) ainsi que celles accordées aux entrepôts, hangars et parcs de stationnement couverts, qui aujourd'hui vont à l'encontre des objectifs de sobriété foncière. Par ailleurs, la taxe pourrait être augmentée sur les aménagements particulièrement consommateurs d'espace, tels que les piscines, les places de stationnement ou les terrasses

extérieures, afin d'envoyer un signal économique clair en faveur de la préservation des sols.

Depuis 2012, les communes et leurs intercommunalités peuvent faire varier les taux de la taxe d'aménagement d'un secteur à l'autre de leur territoire entre 1 % et 5 % de manière générale, et jusqu'à 20 % lorsque d'importants aménagements et équipements doivent être réalisés. Cela permet de favoriser la densification en centre-ville, la reconstruction de la ville sur la ville, la requalification de friches urbaines, par l'institution d'un taux minimal dans ces secteurs, et de défavoriser l'étalement urbain, en instaurant un taux plus élevé en périphérie. **Les rapporteures estiment que cette faculté doit être fortement renforcée, d'une part, par un doublement du taux maximal de la part communale ou intercommunale de droit commun de 5 à 10 % et, d'autre part, par la création d'un taux spécifique de lutte contre l'artificialisation des sols pouvant aller jusqu'à 50 % dans les secteurs ouverts à urbanisation sur des ENAF.**

Enfin, par cohérence, **les rapporteures proposent que les recettes issues de la taxe d'aménagement puissent venir utilement financer les actions de lutte contre l'artificialisation des sols** (lutte contre l'étalement urbain, renouvellement urbain, optimisation de la densité, qualité urbaine, préservation et restauration de la biodiversité, protection des sols, renaturation).

Proposition n° 7 : faire de la taxe d'aménagement un outil de sobriété foncière en supprimant les exonérations favorisant l'artificialisation (services publics, OIN, ZAC, 100 à 50 premiers m², entrepôts, hangars et stationnements couverts), en augmentant la taxe sur les aménagements consommateurs d'espace (piscines, stationnements, terrasses), en doublant le taux maximal de droit commun (de 5 à 10 %) et en créant un taux spécifique pouvant atteindre 50 % pour les secteurs urbanisés sur des ENAF.

● La **taxe sur les friches commerciales** constitue un dispositif fiscal également utile pour répondre aux objectifs du ZAN, en ce qu'elle vise à inciter les propriétaires de friches commerciales à remettre sur le marché des terrains déjà artificialisés mais aujourd'hui vacants et inutilisés. Actuellement, de nombreuses friches demeurent à l'abandon faute d'intérêt économique ou de contraintes techniques et financières trop lourdes (pollution, coûts de démolition, mise en sécurité). Cette situation freine considérablement les opérations de recyclage foncier nécessaires à la sobriété foncière et conduit à privilégier l'artificialisation de nouveaux ENAF. Ces friches constituent pourtant un potentiel foncier considérable qui pourrait être valorisé pour répondre aux besoins d'aménagement sans recourir à une nouvelle artificialisation.

Il s'agit d'une taxe facultative, prévue à l'article 1530 du code général des impôts (CGI), mise en œuvre par la commune ou l'EPCI à fiscalité propre compétents en matière d'aménagement des zones d'activités commerciales, qui touche les locaux à usage commercial, y compris de bureaux (et leurs espaces de stationnement, lieux de dépôt et de stockage) inoccupés depuis au moins deux ans. Elle n'est pas due lorsque l'absence d'exploitation du bien est indépendante de la

volonté du contribuable (biens ayant vocation à disparaître, biens mis en location ou en vente et ne trouvant pas preneur ou acquéreur, biens faisant l'objet d'une procédure contentieuse). L'assiette utilisée est identique à celle de la TFPB, tandis que le taux retenu augmente en fonction du nombre d'années d'inoccupation : 10 % la première année, 15 % la deuxième et 20 % à partir de la troisième. Ces taux peuvent être majorés dans la limite du double par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre. Le redevable n'a pas de déclaration annuelle à faire. Les conseils municipaux et les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre compétents qui ont institué la taxe communiquent, chaque année, à l'administration des finances publiques, la liste des adresses des biens susceptibles d'entrer dans le champ d'application de la taxe sur les friches commerciales.

Pour envoyer un signal fiscal clair en faveur du réemploi de ces terrains artificialisés mais inoccupés, **les rapporteures proposent de généraliser la mise en œuvre de la taxe sur les friches commerciales sur l'ensemble du territoire, sauf opposition de la commune, et d'augmenter le taux maximal applicable aux terrains laissés en friche sur de longues périodes afin de dissuader l'inactivité et l'attentisme foncier.** Elles proposent également de moderniser les modalités de perception de cette taxe par l'administration fiscale. Ainsi réformée, la taxe sur les friches commerciales deviendrait un véritable outil stratégique pour encourager le recyclage urbain, réduire la pression sur les espaces non artificialisés et contribuer directement à l'objectif de réduction de l'artificialisation nette des sols.

Proposition n° 8 : généraliser l'application de la taxe sur les friches commerciales sur l'ensemble du territoire, sauf opposition explicite de la commune, et augmenter le taux maximal dans la durée afin de dissuader durablement l'inactivité foncière.

● De la même manière, **les rapporteures sont favorables à la création d'une taxe sur les friches industrielles** afin d'inciter efficacement les propriétaires à remettre en usage des terrains déjà artificialisés mais actuellement inoccupés. En effet, le Cerema évalue à 150 000 hectares l'espace mobilisable occupé par des friches industrielles, dont 41 500 hectares en zone tendue. Ce stock important de friches industrielles est abandonné en raison des contraintes techniques ou financières associées à leur réhabilitation. En instituant une taxe dédiée aux friches industrielles, sur le modèle de la taxe sur les friches commerciales, les collectivités territoriales pourraient disposer d'un outil fiscal puissant pour décourager durablement cette inactivité foncière. La recette ainsi générée pourrait bénéficier aux collectivités territoriales (comme pour la taxe sur les friches commerciales) ou bénéficier à l'Agence de la transition écologique (Ademe) pour le financement de ses actions de dépollution des friches industrielles.

Proposition n° 9 : généraliser l'application d'une taxe sur les friches industrielles, sauf opposition explicite de la commune, sur le modèle de la taxe sur les friches commerciales.

● Les rapporteures estiment que la **taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)** représente aujourd'hui un levier fiscal important pour orienter l'aménagement commercial dans une logique de sobriété foncière. Actuellement basée sur le chiffre d'affaires au mètre carré, elle pourrait être rendue plus incitative en **élargissant son assiette aux entrepôts logistiques et aux aides de stationnement des grandes surfaces commerciales**. En effet, ces équipements, souvent très consommateurs d'ENAF, ne sont pas suffisamment pris en compte dans les dispositifs actuels. L'intégration des entrepôts et des espaces de stationnement dans le périmètre de la TASCOM permettrait ainsi d'envoyer un signal fiscal clair incitant les acteurs économiques à optimiser leur usage du foncier et à privilégier des solutions plus économes en espace, telles que la densification verticale des stockages ou la mutualisation des espaces de stationnement.

Par ailleurs, afin d'encourager une implantation commerciale vertueuse sur le plan environnemental et urbanistique, il apparaît essentiel d'introduire une **modulation renforcée des taux de la TASCOM**. Cette modulation consisterait à augmenter significativement les taux appliqués aux établissements les plus étendus et les plus consommateurs en espace foncier. De plus, un doublement de la TASCOM serait appliqué aux surfaces commerciales nouvellement construites en périphérie, notamment dans des zones ouvertes à urbanisation sur des ENAF.

Enfin, les recettes additionnelles générées par cette majoration pourraient utilement être affectées à l'Ademe pour soutenir les actions de requalification de friches industrielles et commerciales ou aux **établissements publics fonciers (EPF)**, afin de financer directement les actions de lutte contre l'artificialisation des sols, telles que les opérations de recyclage foncier, la réhabilitation de friches et la renaturation d'espaces artificialisés.

Proposition n° 10 : élargir l'assiette de la taxe sur les surfaces commerciales aux entrepôts logistiques et aux aires de stationnement des grandes surfaces et augmenter fortement la taxe pour les établissements les plus consommateurs d'espace, notamment en doublant son montant pour les nouvelles implantations commerciales situées en périphérie. Les recettes supplémentaires issues de la surtaxe seraient affectées aux établissements publics fonciers.

● La **taxation du foncier non bâti** est plus élevée en France que dans les autres pays européens, conduisant à diminuer la rentabilité des terres naturelles, agricoles et forestières, et donc à faciliter l'urbanisation de ces dernières. Le foncier non bâti est soumis à plusieurs taxes indépendantes des revenus qu'il procure : **la taxe foncière sur les propriétés non bâties**, la taxe pour frais de chambres d'agriculture, les droits de mutation à titre onéreux et à titre gratuit et, le cas échéant, l'impôt sur la fortune immobilière. Ces taxes à elles seules rendraient systématiquement négatif le rendement annuel après impôts du foncier non bâti, non

productif de revenu. Outre celles-ci, les propriétaires de terres agricoles productives de revenus sont redevables, sur ceux-ci, de **l'impôt sur le revenu** et des prélèvements sociaux, dont le taux annuel varie en fonction des tranches d'imposition. Ces taux, additionnés aux taxes indépendantes du revenu, conduisent à un prélèvement global pouvant dépasser l'intégralité du revenu foncier non bâti, même lorsque le taux de taxation au titre des revenus est aux premières tranches d'imposition [(1)].

Cette rentabilité négative du non-bâti est accentuée par l'encadrement des **loyers de fermage** qui sont réglementés et qui s'établissent en moyenne à 150 euros par hectare en France contre 300 euros par hectare dans les pays européens (et 550 euros au Danemark et en Suisse ou plus de 800 euros en Italie et aux Pays-Bas). En outre, ces loyers de fermage augmentent moins vite que l'inflation, et entre 1999 et 2019, le rendement locatif brut des terres agricoles a diminué de près de moitié.

Cette situation (forte taxation, faibles revenus) pousse les détenteurs de terrains non bâtis à les artificialiser, tout en tirant leurs prix vers le bas, dans la mesure où le prix d'un actif reflète pour un investisseur la somme actualisée de ses revenus futurs. Elle aboutit en France à des **prix des surfaces agricoles extrêmement bas** de 6 000 euros en moyenne contre 25 000 euros en Allemagne et au Royaume-Uni, 35 000 euros en Belgique et en Italie, 38 000 euros en Irlande et 73 000 euros aux Pays-Bas [(2)].

Dans ce contexte particulier, le modèle économique en vigueur, dans les faits, consiste pour les propriétaires de terrains non bâtis, à urbaniser ces derniers pour pouvoir, grâce à la plus-value réalisée, compenser leurs pertes structurelles accumulées, en particulier dans le milieu agricole au moment du départ à la retraite d'une grande partie des exploitants agricoles. À partir de 2050, et progressivement à compter d'aujourd'hui, ce modèle ne pourra plus perdurer du fait de la mise en œuvre des objectifs liés au ZAN. **Cette situation défavorable à la lutte contre l'artificialisation en France doit être compensée par la mise en place d'un cadre fiscal stable et incitatif, favorisant une rentabilité qui peut être faible mais minimale pour l'investissement, par un allégement de la taxation des terres non bâties et de leurs revenus associés. Aussi, les rapporteures préconisent :**

– d'exonérer de **taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) les terres agricoles lors de la signature d'un bail rural à clauses environnementales (BRE)** qui permet d'insérer dans un bail rural des clauses visant à la préservation de la biodiversité, des paysages, des sols et de la ressource en eau, mais pour lesquels, en contrepartie de cet effort, les minimas de loyers de fermage fixés dans chaque département ne s'appliquent pas et sont donc inférieurs. Par analogie, il est proposé également d'exonérer les propriétaires fonciers qui ont un contrat faisant

---

(1) Guillaume SAINTENY, Quel modèle économique pour les sols après le ZAN ?*, dans* Sols Vivants Mieux prendre en compte les sols dans l'aménagement*, sous la direction de Jean-Baptiste BUTLEN, Pauline SIROT et Mathurin BASILE, Éditions Parenthèses, août 2024.*

(2) Guillaume SAINTENY, La taxation des terres agricoles en France favorise l'artificialisation des sols*, dans* La transition énergétique à la croisée des chemins*, L'Économie politique, n° 97, février 2023.*

naître des **obligations réelles environnementales (ORE)** visant à assurer le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de services écosystémiques ;

– de **diminuer la TFPNB pour les propriétaires de terrains agricoles** ; cette mesure a été partiellement mise en œuvre dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2025 dont l'article 66 a augmenté l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties applicable à la plupart des espaces agricoles et forestiers [(1)] de 20 % à 30 % ; l'article L. 415-3 du code rural impose toutefois que cette exonération partielle bénéficie intégralement au locataire et non au propriétaire ; **il est proposé de renforcer l'exonération de TFPNB et de faire bénéficier de ce renforcement le propriétaire afin de rétablir une rentabilité suffisante pour les actifs agricoles et forestiers, en passant l'exonération applicable de 30 % à 50 % au profit du propriétaire ;**

– de diminuer la taxation applicable sur les revenus issus du fermage en les exonérant de l'impôt sur les revenus ;

– de diminuer la TFPNB pour les propriétaires de terrains situés dans une zone humide qui bénéficient actuellement d'une exonération limitée de 50 % pour une durée de 5 ans, ce qui restreint les incitations à la préservation de ces terres.

Proposition n° 11 : adapter la fiscalité pour encourager la préservation des ENAF en exonérant totalement de taxe foncière sur les propriétés non bâties les terres agricoles soumises à un bail rural à clauses environnementales (BRE) ou à un contrat d'obligations réelles environnementales (ORE), en augmentant l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties de 30 % à 50 % en faveur des propriétaires d'ENAF, en exonérant d'impôt sur le revenu les revenus issus du fermage et en renforçant les exonérations existantes pour les terrains situés en zone humide.

● Les rapporteures estiment que pour décourager l'artificialisation des sols, il faut décourager la transformation d'ENAF en zones immobilières. C'est dans cet esprit que le législateur a mis en place une taxation des plus-values réalisées par les propriétaires de terrains nus qui, devenus constructibles à la faveur d'une décision de la commune, sont revendus dans un contexte de forte hausse du prix du foncier. Aujourd'hui, deux taxes sur les plus-values existent afin de limiter les bénéfices qu'un propriétaire peut tirer de la revente de son terrain devenu constructible : la **taxe locale sur la cession de terrains devenus constructibles** (article 1529 du CGI) et la **taxe nationale sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles** (article 1605 *nonies* du CGI). De manière surprenante, ces deux taxes s'appliquent de manière différente :

(1) L'exonération s'applique, selon les termes de l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908, aux natures de culture ou de propriété suivantes : terres ; prés et prairies naturels, herbages et pâturages ; vergers et cultures fruitières d'arbres et arbustes ; vignes ; bois, aulnaies, saussaies, oseraies ; landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues ; lacs, étangs, mares, abreuvoirs, fontaines, canaux non navigables et dépendances, salines et marais salants ; jardins autres que les jardins d'agrément et terrains affectés à la culture maraîchère, florale et d'ornementation, pépinières.

– la taxe nationale ne s'applique que si le prix de la cession est supérieur à dix fois le prix d'acquisition tandis que cet écart ne doit être que trois fois pour la taxe locale ;

– l'assiette de la taxe nationale est réduite d'un dixième par an au-delà de la huitième année suivant le classement du terrain en zone constructible (exonération au bout de 18 ans) tandis que l'exonération est applicable au bout de 18 ans de détention sans abattements successifs pour la taxe locale ;

– le taux de la taxe nationale est enfin extrêmement modeste à 5 % de la plus-value comprise entre dix et trente fois le prix d'acquisition et 10 % quand elle le dépasse trente fois, tandis qu'il est fixé à 10 % sans progressivité pour la taxe locale.

Les rapporteures estiment que cette taxation des plus-values semble pouvoir être rendue facilement plus performante et dissuasive en fusionnant ces deux taxes, qui pourraient s'appliquer dès que la plus-value dépasse deux fois le prix d'acquisition. Cette fusion des taxes serait également l'occasion de **supprimer le critère de la durée de détention**. Les abattements successifs dont bénéficie le vendeur (pour la taxe nationale) jusqu'à l'exonération totale au bout de 18 ans de possession (pour les deux taxes) incitent aujourd'hui à la rétention foncière de ces terrains afin de maximiser la plus-value.

Par ailleurs, **le taux de taxation, aujourd'hui très faible au regard des plus-values souvent très importantes réalisées lors du passage d'un terrain nu en terrain constructible, devrait être augmenté significativement jusqu'à 60 %** afin de réduire les inégalités économiques entre les propriétaires dont les terrains deviennent constructibles et ceux dont les terrains restent inconstructibles du fait d'une décision d'urbanisme qui leur échappe. Enfin, les recettes issues de cette mesure seraient affectées aux EPF afin de financer directement des actions de lutte contre l'artificialisation des sols et des opérations de renaturation en milieu urbain.

Proposition n° 12 : fusionner et renforcer les taxes sur les plus-values des terrains devenus constructibles en supprimant les exonérations liées à la durée de détention, en appliquant la taxe dès que la plus-value dépasse deux fois le prix d'acquisition et en portant le taux maximal de taxation à 60 %, afin de dissuader la rétention foncière et la spéculation associée. Les recettes seraient affectées aux établissements publics fonciers.

● La **taxe sur les logements vacants (TLV)**, définie à l'article L. 232 du CGI, est une taxe nationale appliquée dans les communes où la demande de logements excède significativement l'offre disponible, qui sont soit situées dans une zone d'urbanisation de plus de 50 000 habitants, soit marquées par une proportion élevée de logements vacants ou de résidences secondaires. Elle vise à inciter les propriétaires à remettre sur le marché leurs biens immobiliers inoccupés depuis plus d'un an. La **taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)**, définie quant à elle à l'article L. 1407 *bis* du CGI, relève d'une décision locale facultative pour soumettre à la taxe d'habitation les logements inoccupés depuis plus de deux ans.

Elle est perçue par les communes ou les EPCI à fiscalité propre qui ne sont pas concernés par la TLV et constitue ainsi une ressource locale. Enfin, **la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS),** définie à l'article 1407 *ter* du CGI, est également facultative, décidée par les collectivités locales dans les zones tendues où s'applique la TLV, afin de décourager l'acquisition excessive de résidences secondaires au détriment du parc immobilier principal. Cette majoration est comprise entre 5 % et 60 % de la THRS.

Actuellement, la coexistence de la TLV et de la THLV entraîne des difficultés de lisibilité et une efficacité réduite des dispositifs fiscaux. **C'est la raison pour laquelle les rapporteures proposent de fusionner ces deux taxes en une taxe locale facultative de lutte contre les logements vacants**, tout en permettant aux collectivités locales de disposer directement des recettes ainsi générées. Cette mesure donnerait davantage de moyens aux collectivités pour mettre en œuvre concrètement les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols. Par cohérence, **les rapporteures proposent d'assujettir la THLV à la majoration de 5 % à 60 % aujourd'hui applicable à la THRS pour éviter les phénomènes à l'œuvre d'optimisation fiscale** entre ces deux taxes. Enfin, pour l'application de cette seule majoration, il conviendrait **de supprimer le critère actuel lié à l'appartenance à une zone d'urbanisation, tout en maintenant celui lié à la tension sur le marché immobilier, et ce, afin de renforcer la cohérence et l'efficacité de la majoration de THRS** en ciblant les territoires les plus exposés aux phénomènes de spéculation immobilière et de vacance structurelle.

Proposition n° 13 : fusionner la taxe sur les logements vacants et la taxe d'habitation sur les logements vacants en une taxe locale facultative, appliquer à celle-ci la majoration aujourd'hui prévue pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires afin d'éviter les phénomènes d'optimisation fiscale entre ces deux dispositifs, et supprimer le critère d'appartenance à une zone d'urbanisation en conservant uniquement celui lié à la tension immobilière pour l'application de cette majoration.

Enfin, pour renforcer encore l'incitation à la mise sur le marché des logements vacants ou sous-utilisés, **les rapporteures proposent d'instaurer une majoration progressive spécifique ZAN sur la THRS et la THLV, ciblant particulièrement les multipropriétaires**. En effet, ces derniers contribuent souvent à la vacance résidentielle ou à la raréfaction du logement principal en accumulant plusieurs logements secondaires ou vacants. Une majoration progressive en fonction du nombre de biens possédés constituerait un signal fiscal fort, encourageant la remise sur le marché de ces logements et réduisant indirectement la pression sur les espaces naturels, agricoles et forestiers, conformément à l'objectif de sobriété foncière porté par le ZAN. Le produit de cette surtaxe pourrait être affecté aux EPF.

Proposition n° 14 : instaurer une majoration progressive sur la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et la taxe d'habitation sur les logements vacants, ciblant particulièrement les multipropriétaires afin de décourager l'accumulation de logements sous-utilisés, de favoriser leur remise sur le marché et ainsi de réduire indirectement la pression sur les espaces naturels, agricoles et forestiers.

2. Les outils budgétaires existants doivent être renforcés pour soutenir les projets vertueux en matière de sobriété foncière

Au-delà des outils fiscaux mobilisables, il est aussi essentiel que les collectivités territoriales disposent des ressources financières adéquates et des outils incitatifs adaptés afin d'accompagner efficacement leurs actions de sobriété foncière. Ainsi, il apparaît pertinent de renforcer les dispositifs existants, tels que le fonds vert, les EPF, la dotation globale de fonctionnement (DGF) et les dotations d'investissement local (DETR, DSIL), en les réorientant explicitement vers des projets exemplaires en matière de recyclage foncier, de renaturation et de préservation des ENAF. Les propositions formulées par les rapporteures ci-après visent précisément à renforcer l'impact de ces leviers pour accélérer concrètement la transition vers un urbanisme plus sobre en foncier.

● À ce titre, le **fonds vert constitue un outil stratégique essentiel** à l'atteinte des objectifs de sobriété foncière fixés par le ZAN, en permettant d'apporter aux collectivités territoriales les moyens financiers nécessaires pour engager la reconversion et la requalification des friches, ainsi que la renaturation urbaine. En soutenant directement les opérations de recyclage foncier, de dépollution des sols et de renaturation, ce fonds contribue à limiter fortement l'artificialisation des ENAF. À titre d'exemple, l'action « Renaturation des villes et des villages » au sein du fonds vert en 2023 a engagé 150 millions d'euros pour un total de 827 dossiers, tandis que l'action « Recyclage foncier » a engagé 370 millions d'euros pour un total de 700 dossiers [(1)]. **Les rapporteures estiment que le renforcement ou a minima le maintien du fonds vert apparaît ainsi déterminant pour faciliter la transition vers un modèle urbain plus sobre en foncier**, en optimisant l'utilisation des espaces déjà artificialisés et en réduisant structurellement la pression sur les sols non encore artificialisés.

Proposition n° 15 : renforcer ou a minima maintenir, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, les enveloppes « friche » et « renaturation » au sein du fonds vert sur le programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

● Par ailleurs, **les EPF, tant locaux que d'État, jouent un rôle central dans la mise en œuvre des objectifs du ZAN** grâce à leur mission stratégique et opérationnelle d'accompagnement des collectivités locales. Ils apportent une

(1) Rapport d'information de Mme Alma DUFOUR et M. Sébastien ROME, déposé en application de l'article 146 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire relatif à la mobilisation du Fonds vert pour les collectivités territoriales, n° 2631, mai 2024.

ingénierie foncière essentielle en menant des études de gisements fonciers afin d'identifier des terrains propices au renouvellement urbain et à la densification. Par leurs interventions, ils privilégient le recyclage foncier et la reconversion des friches urbaines, commerciales et industrielles, tout en maîtrisant les coûts et en limitant la spéculation foncière par des négociations à prix maîtrisés, la préemption et l'expropriation lorsque nécessaire. Ils sont également actifs dans la gestion des contraintes techniques telles que les pollutions des sols, sécurisant ainsi les projets d'aménagement urbain et les collectivités qui les portent.

Les EPF contribuent à la mise en œuvre du ZAN par une coopération renforcée avec différents acteurs territoriaux tels que les agences d'urbanisme, les conservatoires d'espaces naturels ou les parcs naturels régionaux. Ils développent des outils innovants tels que les observatoires locaux des friches et dispensent des formations spécifiques aux élus et techniciens territoriaux pour intégrer concrètement les enjeux du ZAN dans la planification locale. Leur capacité à mobiliser des financements ciblés, notamment pour les opérations de reconversion ou de renaturation, renforce leur rôle de levier opérationnel majeur dans la transition vers une plus grande sobriété foncière.

Pour accroître davantage l'impact positif des EPF dans la lutte contre l'artificialisation des sols, **les rapporteures préconisent d'inciter davantage les collectivités à la mobilisation des EPF pour l'exercice de leur compétence et de leur assurer une meilleure stabilité financière par un accroissement pérenne des taxes affectées** proposées par ce rapport. En outre, **étendre la couverture géographique des EPF à l'ensemble du territoire national** permettrait de faciliter l'acquisition et la requalification du foncier en mutation, tandis **qu'une augmentation des délais de l'exonération sur les plus-values immobilières (PVI) pour les ventes de terrains destinés au logement social** offrirait aux EPF le temps nécessaire pour effectuer l'accompagnement et le portage foncier des projets en question.

Proposition n° 16 : Renforcer la place des établissements publics fonciers en incitant les collectivités à recourir à leurs services, en leur assurant une stabilité financière par une hausse des taxes affectées proposées par ce rapport, en étendant leur couverture géographique à l'ensemble du territoire et en augmentant les délais d'exonération sur les plus-values immobilières pour les terrains destinés au logement social.

● La **dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue aujourd'hui la principale dotation financière versée par l'État aux collectivités locales** pour leur permettre d'assurer leurs dépenses courantes de fonctionnement. Toutefois, ce dispositif **ne prend pas actuellement en compte de manière satisfaisante les efforts de préservation foncière réalisés par les communes**. Pire, les critères actuels de répartition peuvent parfois inciter les élus à davantage d'artificialisation, par exemple en augmentant le nombre d'habitants par une politique foncière expansionniste sur des espaces non artificialisés ou encore en augmentant le kilométrage de routes communales sur leur territoire. L'évolution de la DGF pourrait donc constituer un levier décisif pour encourager davantage les collectivités

à préserver activement leurs ENAF en introduisant des critères explicites liés à la sobriété foncière dans les modalités de répartition de cette dotation.

Dans cette perspective, **les rapporteures jugent pertinent de faire évoluer la DGF en instaurant une dotation complémentaire spécifiquement dédiée à la valorisation des efforts des communes exemplaires en matière de lutte contre l'artificialisation**. Cette nouvelle dotation serait financée par un prélèvement sur recettes au sein même de la DGF existante, éventuellement abondée par les recettes supplémentaires issues des différentes mesures fiscales proposées par ce rapport. Ce mécanisme permettrait ainsi de **récompenser directement et de manière incitative les communes ayant une gestion vertueuse du foncier**, tout en leur offrant des ressources supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre des projets de renaturation, de recyclage urbain et de préservation écologique des territoires.

Les rapporteures proposent ainsi la création d'une nouvelle dotation aux communes de préservation des ENAF, qui serait attribuée chaque année aux communes dont la consommation d'ENAF au cours des cinq dernières années est nulle. Elle serait ensuite répartie chaque année entre les communes éligibles en fonction, d'une part, de leur population et, d'autre part, de la superficie de leur territoire couvert par des ENAF, en comptant triple ceux issus d'une opération de renaturation.

Par ailleurs, **les rapporteures proposent de supprimer les critères de répartition au sein de la DGF qui ne sont pas compatibles avec les objectifs de la lutte contre l'artificialisation des sols**. Ainsi, les attributions individuelles des communes éligibles à l'une ou l'autre de des deux fractions de la dotation de solidarité rurale (DSR) sont déterminées à hauteur de 30 % proportionnellement à **la longueur de voirie classée dans le domaine public communal**. Dans la mesure où cet indicateur incite à l'artificialisation des ENAF, il est proposé de le supprimer pour le remplacer par un critère de superficie et de densité. Lors de son groupe de travail du 12 juillet 2022, le comité des finances locales (CFL) a étudié les incidences d'un remplacement du critère de longueur de voirie par la superficie de la commune, pondérée par un coefficient de densité et un coefficient de population. Dans sa délibération du 6 septembre 2022, le CFL a validé cette orientation.

Proposition n° 17 : créer une nouvelle dotation aux communes pour la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, attribuée chaque année aux communes ayant une consommation d'ENAF nulle au cours des cinq dernières années, et répartie selon leur population et la superficie de leurs ENAF (pondération triple en cas de renaturation).

Proposition n° 18 : supprimer le critère de la longueur de voirie dans la répartition de la dotation de solidarité rurale (DSR), pour le remplacer par un critère combinant superficie et densité, conformément à la proposition validée par le comité des finances locales.

● Les **dotations d'investissement, telles que la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL),** constituent des leviers essentiels pour le financement des projets d'équipement structurants des collectivités territoriales, notamment en matière d'aménagement, de développement durable et de transition écologique. À ce titre, elles représentent un potentiel significatif pour accélérer la réalisation d'opérations conformes aux objectifs de sobriété foncière portés par le ZAN. Afin d'encourager et de valoriser davantage ces projets exemplaires, **les rapporteures souhaiteraient introduire une bonification explicite en faveur des opérations sobres en consommation foncière dans les critères d'attribution des dotations d'investissement aux collectivités**. Cette mesure pourrait être formalisée dès la prochaine circulaire relative à l'attribution de ces dotations, renforçant ainsi la cohérence des politiques publiques en faveur de la transition écologique et foncière des territoires.

Proposition n° 19 : introduire une bonification des projets sobres en foncier pour l'attribution des dotations d'investissement aux collectivités territoriales dans le cadre de la prochaine circulaire relative à l'attribution de ces dotations.

B. ACCOMPAGNER LE ZAN EN RENFORÇANT LES OUTILS DE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

1. La nécessité de donner aux élus et aux acteurs les outils juridiques leur permettant d'agir sur l'aménagement de leur territoire

Pour permettre une mise en œuvre effective du ZAN dans les territoires, il est essentiel que le**s élus locaux disposent d'outils juridiques et opérationnels renforcés pour maîtriser efficacement leur foncier, prévenir l'artificialisation des sols et accélérer le recyclage urbain**. Si la loi du 20 juillet 2023 a introduit des mécanismes importants, tels qu'un droit de préemption urbain et un droit de sursis à statuer spécifiques à l'artificialisation des sols, ces dispositifs doivent être renforcés et pérennisés pour être pleinement efficaces. Par ailleurs, la mobilisation du foncier existant, notamment les biens abandonnés ou sans maître, représente un potentiel important qui pourrait être mieux exploité par les collectivités. Enfin, une adaptation ambitieuse et stratégique des règles d'urbanisme, combinée à une responsabilisation accrue des entreprises dans la dépollution des sites industriels, constitue une condition indispensable à la réussite du ZAN. **Les rapporteures souhaitent renforcer ces leviers opérationnels et juridiques pour accélérer concrètement la transition vers un aménagement du territoire durable et sobre en foncier.**

● La loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus

locaux [1] a mis en place deux outils à la main de ces derniers pour faciliter la mise en œuvre des objectifs du ZAN :

– la création d'un nouveau **droit de préemption urbain** à l'article L. 211-1-1 du code de l'urbanisme permettant à l'autorité compétence de délimiter au sein du PLU ou de la carte communale des secteurs prioritaires à mobiliser qui présentent un potentiel foncier majeur pour favoriser l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols. Ce nouveau droit de préemption est toutefois limité car il doit permettre de couvrir des terrains contribuant à la préservation ou à la restauration de la nature en ville, notamment lorsqu'il s'agit de surfaces végétalisées ou naturelles, des terrains présentant un fort potentiel en matière de renaturation ou encore des terrains susceptibles de contribuer au renouvellement urbain, à l'optimisation de la densité des espaces urbanisés ou à la réhabilitation de friches. **Les rapporteures proposent de renforcer cet outil par la mise en place d'un droit de préemption sur les ENAF permettant à la collectivité territoriale compétente en matière d'urbanisme de préserver ces terrains de toute spéculation foncière et ainsi d'atteindre ses objectifs en matière de lutte contre l'artificialisation des sols ;**

Proposition n° 20 : créer un droit de préemption pour les collectivités territoriales sur les espaces naturels, agricoles et forestiers lorsque l'acquisition des terrains par la collectivité territoriale permet de favoriser l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols.

– la création d'un nouveau **droit de sursis à statuer** [2] sur une demande d'autorisation d'urbanisme entraînant une consommation d'ENAF qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de réduction susceptibles d'être fixés par le document d'urbanisme en cours d'élaboration ou de modification. Cette décision doit être motivée en considération, soit de l'ampleur de la consommation résultant du projet faisant l'objet de la demande d'autorisation, soit de la faiblesse des capacités résiduelles de consommation. Le sursis prend fin après l'approbation du document d'urbanisme modifié. Toutefois, le dispositif introduit dans la loi ne s'applique que pour la première tranche de dix années prévue dans le cadre de la loi « Climat et résilience ». **Les rapporteures proposent dès lors de pérenniser ce nouveau dispositif et de mieux l'articuler avec les droits de préemption existants. Elles proposent aussi d'allonger d'une année la durée des droits de sursis à statuer existants, notamment celui applicable en cas de modification d'un document d'urbanisme en cours ;**

(1) Article 6 de la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

(2) Au 14° de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Proposition n° 21 : généraliser le sursis à statuer pour les collectivités territoriales sur une demande d'autorisation d'urbanisme entraînant une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols.

Proposition n° 22 : prolonger d'un an les délais maximaux des sursis à statuer des collectivités territoriales sur les documents d'urbanisme.

● La mise en œuvre du ZAN impose par ailleurs une gestion raisonnée de l'espace foncier existant au sein des centres bourgs et urbains, et en particulier **la mobilisation du foncier existant** lorsque celui-ci est abandonné. Ce terme de « biens abandonnés » ne renvoie pas précisément à une catégorie juridique existante. Le droit applicable prévoit plusieurs hypothèses où une personne publique peut gérer un bien abandonné ou en devenir propriétaire :

– **les biens en état d'abandon manifeste** peuvent faire l'objet d'une expropriation au profit de la commune pour assurer leur réhabilitation. Les articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du CGCT permettent au maire d'une commune d'engager une procédure de déclaration d'une parcelle en état d'abandon manifeste pour un bien sans occupant à titre habituel et qui n'est manifestement plus entretenu. Dans un premier temps, par procès-verbal provisoire, le maire doit constater l'état d'abandon manifeste et indiquer la nature des désordres auxquels il convient de remédier. Ce procès-verbal est notifié aux propriétaires et fait l'objet de mesures de publication et d'affichage. À l'issue d'un délai de trois mois, si le propriétaire n'a pas réalisé les travaux nécessaires ou ne s'y est pas engagé, le maire constate par un procès-verbal définitif l'état d'abandon manifeste de la parcelle. Le conseil municipal peut alors décider d'en poursuivre l'expropriation au profit de la commune ou d'une autre personne publique à des fins d'aménagement. Dans ce cas, une procédure d'expropriation simplifiée s'applique, sur la base d'un projet simplifié d'acquisition publique, mis à disposition pendant une durée minimale d'un mois pour que le public puisse formuler ses observations ;

– **les biens sans maître** issus, soit d'une succession ouverte depuis plus de 30 ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté, soit d'immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers, peuvent faire l'objet d'une appropriation de plein droit par une personne publique dans un but d'intérêt général. Lorsque le bien est déclaré sans maître, la commune ou l'EPCI à fiscalité propre peut, par délibération, l'incorporer dans son domaine. À défaut de délibération prise dans un délai de six mois, la propriété de celui-ci est attribuée à l'État. Aux termes des articles L. 1123-1 à L. 1123-3 du code général des personnes publiques (CG3P), le délai de trente ans applicable à une succession ouverte est ramené à dix ans lorsque les biens se situent dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme ou d'une opération de revitalisation de territoire, dans une zone France Ruralité Revitalisation ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. **Les rapporteures proposent de généraliser la mise en œuvre du délai**

de dix ans pour les biens issus d'une succession sans maître, indépendamment de tout zonage ;

– **les biens issus d'une succession vacante**, lorsque personne ne la réclame ou ne s'en occupe, sont administrés par l'État par la direction nationale d'intervention domaniale (DNID), et peuvent exceptionnellement déboucher sur **une succession en déshérence**, qui sont déférés à l'État en l'absence d'héritiers. La DNID est alors chargée de mobiliser l'actif de succession (notamment en vendant les biens qui dépendent de la succession) afin de régler les dettes de la succession, dans l'intérêt des héritiers qui pourraient se manifester. Elle ne peut toutefois vendre les immeubles issus de la succession que si la vente des meubles n'est pas suffisante pour désintéresser les créanciers. La vacance de succession n'emporte aucun transfert de propriété au profit d'une personne publique, l'État étant uniquement responsable de la gestion des biens. En 2024, la DNID assurait ainsi la gestion de 27 000 biens immobiliers, dont 8 821 en indivision, parmi lesquelles 61 % de bâtis. De manière exceptionnelle, les articles 811 à 811-3 du code civil permettent à l'État de prétendre à la succession d'une personne qui décède sans héritier ou à une succession vacante, en demandant l'envoi en possession au tribunal. Toutefois, la procédure actuelle ne prévoit aucun mécanisme pour régler les successions lorsqu'il n'est pas possible d'identifier ou de connaître un ou plusieurs indivisaires.

Les rapporteures proposent de reprendre les recommandations visant à faciliter la résolution des successions en déshérence pour les indivisions, formulées dans la proposition de loi visant à simplifier la sortie de l'indivision successorale, et adoptées par l'Assemblée nationale le 6 mars 2025 [(1)]. Cette proposition de loi permet à l'administration chargée du domaine (la DNID) de faire procéder à la vente d'un bien indivis sur autorisation judiciaire, dans le cas d'une indivision constituée depuis au moins dix ans et comprenant un indivisaire décédé depuis au moins deux ans dont la succession a été déclarée vacante, et lorsque l'identité ou l'adresse d'un ou de plusieurs des indivisaires n'est pas connue. La vente s'effectue alors par licitation et est opposable aux indivisaires. Par ailleurs, la proposition de loi abaisse le seuil des droits indivis prévu par l'article 815-5-1 du code civil pour aliéner un bien indivis avec l'autorisation du tribunal judiciaire, de deux tiers à la majorité simple des droits des indivisaires.

Proposition n° 23 : permettre le recours à la procédure de biens sans maître pour les successions ouvertes depuis plus de 10 ans au lieu de 30 ans et faciliter la résolution des successions en déshérence pour les indivisions constituées depuis au moins 10 ans en permettant sous conditions leur aliénation sur autorisation du tribunal judiciaire.

● Dans la même logique, **la vacance des logements** constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour la revitalisation des territoires ruraux et la mise en œuvre effective du ZAN. En effet, dans de nombreuses communes dont le besoin de réhabilitation de l'habitat en centre-ville est particulièrement marqué, ou situées en

(1) Proposition de loi de Mme Louise MOREL et M. Nicolas TURQUOIS, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à simplifier la sortie de l'indivision successorale le 6 mars 2025, T.A. n° 63.

zone de revitalisation rurale, un nombre important de logements restent durablement inoccupés, ce qui entraîne à la fois une dégradation du bâti existant, une perte d'attractivité résidentielle et parfois un étalement urbain supplémentaire. Or, ces logements représentent un potentiel foncier et immobilier considérable pour répondre aux besoins d'habitation sans artificialiser. Face à ce constat, **les rapporteures préconisent la mise en place d'un dispositif fiscal incitatif sous forme de crédit d'impôt pour encourager les particuliers à engager des travaux d'amélioration sur des logements vacants depuis au moins cinq ans, afin de les réintroduire rapidement sur le marché locatif ou en résidence principale.**

Ce nouveau crédit d'impôt, fixé à 25 % des dépenses engagées pour l'amélioration du logement, cible spécifiquement les territoires où les besoins de réhabilitation de l'habitat sont les plus marqués : les communes en opération de revitalisation du territoire, celles situées dans les zones France ruralités revitalisation, et celles identifiées comme nécessitant une intervention urgente sur leur parc immobilier. Le plafond de dépense fixé à 150 000 euros par logement garantit un ciblage de l'aide sur des travaux substantiels, propices à la revitalisation qualitative du patrimoine bâti.

Proposition n° 24 : créer un crédit d'impôt de 25 % des dépenses engagées pour la réhabilitation et la remise sur le marché de logements vacants depuis au moins cinq ans dans les communes confrontées à un besoin marqué de revitalisation de leur habitat, situées dans les périmètres des opérations de revitalisation du territoire (ORT) ou dans les zones France ruralités revitalisation (FRR).

● La mise en œuvre du ZAN dans les territoires rend aussi **indispensable d'adapter et d'assouplir certaines règles d'urbanisme actuellement en vigueur** afin de favoriser la densité des installations, au détriment de la consommation de nouveaux espaces fonciers. Aujourd'hui, le code de l'urbanisme prévoit déjà certaines dérogations afin de permettre aux collectivités de dépasser ponctuellement les règles de densité, de hauteur, d'emprise au sol ou de gabarit fixées par leurs documents d'urbanisme, notamment pour des motifs de performances environnementales, de production d'énergies renouvelables, d'optimisation foncière ou encore pour favoriser la mixité fonctionnelle et sociale. **Le code de l'urbanisme permet par exemple :**

– **d'imposer une densité minimale de construction** mais uniquement dans des secteurs qu'il délimite au sein des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés (article L. 151-26 du code de l'urbanisme) ou dans des zones d'aménagement concerté (article L. 121-27 du même code) ;

– de définir au sein des documents d'urbanisme des secteurs où un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol est permis (article L. 151-28 du code de l'urbanisme) : 20 % pour l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation ; 50 % pour la réalisation d'un programme de logements sociaux ; 30 % pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ;

– de déroger aux règles d'urbanisme relatives à l'emprise au sol, à la hauteur, à l'implantation ou à l'aspect extérieur des constructions, par décision motivée, pour permettre par exemple la **reconstruction** de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle (article L. 152-4 du code de l'urbanisme), la mise en œuvre d'une **isolation thermique** (article L. 152-5), l'installation de dispositifs de **végétalisation** des façades et des toitures (article L. 152-5-1) ou encore les constructions faisant preuve **d'exemplarité environnementale** (article L. 152-5-2). L'article 20 du projet de loi de simplification de la vie économique prévoit par ailleurs d'étendre ces dérogations pour l'installation d'équipements de **production d'énergies renouvelables** ou d'équipements de **réseaux de chaleur ou de froid** (1) ;

– de déroger aux règles d'urbanisme relatives au gabarit, dans la limite d'une majoration de 30 % de ces règles, et aux obligations en matière de stationnement, pour des projets de construction ou de travaux réalisés pour permettre le réemploi d'une **friche** (article L. 152-6-2 du code de l'urbanisme) ;

– de déroger, dans les communes urbaines en zone tendue ou à forte croissance démographique, aux règles d'urbanisme, notamment aux règles de gabarit et de densité pour autoriser une construction de logements ou encore aux règles de densité et de création d'aires de stationnement pour autoriser la surélévation ou la reconstruction d'un immeuble à usage d'habitation (article L. 152-6 du code de l'urbanisme) ;

– de déroger, dans les zones urbaines d'une grande opération d'urbanisme ou d'une opération de revitalisation de territoire, aux règles d'urbanisme, notamment aux règles de retrait fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives, aux règles relatives au gabarit et à la densité dans la limite d'une majoration de 30 %, aux obligations en matière de stationnement ou encore aux obligations de destination pour contribuer à la diversification des fonctions urbaines du secteur (article L. 152-6-4 du code de l'urbanisme) ;

Cependant, ces dispositifs restent limités et insuffisants pour encourager véritablement la densification rendue nécessaire par la mise en œuvre du ZAN. **C'est pourquoi les rapporteures proposent d'aller plus loin en :**

– permettant aux collectivités territoriales de fixer explicitement une densité minimale dans leurs documents d'urbanisme et d'interdire la fixation d'une densité maximale, afin de favoriser clairement et systématiquement des opérations d'aménagement plus denses ;

– élargissant les dérogations possibles en matière de règles d'urbanisme (hauteur, emprise au sol, gabarit) pour les constructions permettant la mise en œuvre d'un projet de réemploi d'une friche ;

---

(1) Projet de loi, adopté par le Sénat, de simplification de la vie économique, n° 481, 17e législature, Assemblée nationale, 23 octobre 2024.

– élargissant les communes éligibles aux dérogations possibles en matière de règles d'urbanisme de densification urbaine, notamment aux communes où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements et aux communes en forte croissance démographique ;

– permettant à toutes les communes situées en zone France ruralités revitalisation de bénéficier de dérogations renforcées en matière de règles d'urbanisme, sous réserve d'une intégration harmonieuse dans le territoire concerné, visant à faciliter la transformation ou la revitalisation de la commune concernée et à lutter contre la consommation des ENAF.

Proposition n° 25 : assouplir les règles d'urbanisme pour favoriser la densification en permettant aux collectivités de fixer une densité minimale tout en interdisant la densité maximale ; en élargissant les dérogations aux règles d'urbanisme pour des projets de réemploi des friches et pour des constructions situées dans des communes confrontées à un fort déséquilibre de logements ou en forte croissance démographique ; enfin, en permettant des dérogations d'urbanisme aux communes situées en zone France ruralités revitalisation pour limiter la consommation foncière.

● Enfin, le recyclage foncier et la réutilisation des friches industrielles jouent un rôle déterminant pour lutter contre l'artificialisation des sols. Or, la pollution résiduelle des sols constitue souvent un frein majeur à ces opérations, tant sur le plan économique que technique. **Afin de lever cet obstacle et d'encourager une mobilisation rapide et effective des friches industrielles, les rapporteures proposent de renforcer les obligations légales de dépollution en facilitant l'extension de cette responsabilité à l'ensemble du groupe d'entreprises concerné, et non plus uniquement à l'entité directement propriétaire ou exploitante du site pollué.**

En effet, depuis son intégration dans le code de l'environnement il y a bientôt quinze ans [(1)], aucune décision judiciaire ordonnant à une maison mère de payer tout ou partie d'une réhabilitation de site pollué par une de ses filiales défaillantes n'a été prononcée malgré plusieurs tentatives à l'initiative des services déconcentrés de l'État. Les conditions juridiques fixées par l'article L. 512-17 du code de l'environnement pour la mise en jeu de la responsabilité de la maison mère se heurtent à la nécessité de démonstration d'une faute caractérisée qui a contribué à la réalisation de l'insuffisance d'actif de la filiale. La faute caractérisée s'entend comme étant une succession de fautes simples qui, en s'additionnant, forment une faute caractérisée. **Aussi, les rapporteures proposent de simplifier les conditions de la mise en jeu de cette responsabilité environnementale en ne retenant que la notion de faute simple.** Cette mesure a déjà été ajoutée, à l'initiative d'un amendement du Gouvernement adopté au Sénat, à l'article 19 du projet de loi de simplification de la vie économique [(2)].

(1) Article 227 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

(2) Amendement n° 505 du Gouvernement au projet de loi de simplification de la vie économique, 1ère lecture, 31 mai 2024.

Proposition n° 26 : simplifier les conditions de mise en œuvre de la responsabilité de la maison mère pour la réhabilitation d'un site pollué par une de ses filiales défaillantes.

2. L'accompagnement en ingénierie des collectivités territoriales doit être renforcé et mieux articulé avec l'offre locale

La mise en œuvre opérationnelle du ZAN nécessite une offre ambitieuse d'accompagnement en ingénierie des collectivités territoriales. En effet, la transition vers la sobriété foncière représente un véritable défi pour les élus locaux, confrontés à une complexité accrue des projets d'aménagement, tant sur les plans technique, juridique, que financier. **Or, les rapporteures estiment que l'offre actuelle d'ingénierie territoriale reste souvent insuffisante et clairsemée face aux besoins diversifiés des collectivités, qui nécessitent un accompagnement sur mesure, adapté à leurs spécificités locales.**

● Dans ce contexte, les agences et les établissements tels que **l'Ademe, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), le Cerema et la Banque des Territoires** jouent un rôle essentiel en apportant une ingénierie complète, à la fois méthodologique, technique et financière. Ces structures mettent déjà en place des dispositifs ciblés, tels que **l'expérimentation « Objectif ZAN »** pilotée par **l'Ademe**, qui offre aux collectivités des outils pédagogiques, méthodologiques et des accompagnements techniques spécifiques adaptés à leur niveau de maturité sur le sujet. Ce programme a déjà soutenu 22 territoires pour la réalisation d'études nécessaires à l'élaboration d'une trajectoire de sobriété foncière et son intégration dans les divers plans et documents d'urbanisme, ainsi que la réalisation de projets d'aménagement contribuant à cette stratégie. Par ailleurs, en matière de **reconversion de sites et sols pollués**, l'Ademe met en place des actions visant à mettre en sécurité les sites pollués à responsables défaillants. Pour ce faire, elle favorise des actions de recyclage et de revitalisation des sites et friches pollués, en apportant un soutien financier et un accompagnement technique aux opérations de reconversion de friches.

De même, **l'ANCT** accompagne activement les territoires à travers son dispositif **« Territoires pilotes de sobriété foncière » (TPSF)**, destiné aux villes moyennes Action Cœur de Ville, qui favorise l'élaboration de stratégies locales concrètes, notamment par l'identification et la requalification des friches économiques et industrielles. Pour le foncier industriel, l'agence coordonne aussi **la démarche des 55 sites « clés en main France 2030 »** qui consiste, dans l'objectif de concilier sobriété foncière et réindustrialisation, à accompagner des sites de maturité diverse vers l'accueil rapide et facilité d'un projet industriel. Par ailleurs, le **Cerema** produit différents **outils utiles à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie foncière** : Datafoncier pour les données foncières, UrbanSimul pour l'élaboration d'une stratégie foncière, Cartofriches pour l'identification des friches, Urbanvitaliz pour obtenir des conseils en recyclage de friches, France Foncier + pour identifier du foncier permettant l'installation rapide d'entreprises et Otelo pour l'estimation des besoins en logements.

Enfin, la **Banque des Territoires** a intégré dans son plan stratégique un axe en faveur de l'accompagnement des territoires dans leur trajectoire de sobriété foncière, et a conçu un plan d'action visant à mobiliser toutes ses capacités d'intervention sur cette thématique. Elle a notamment porté en lien avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), dans le cadre du programme d'investissements d'avenir, un **programme « Démonstrateurs de la ville durable »** dont les lauréats pouvaient bénéficier d'une phase d'incubation du projet d'une durée de 36 mois soutenue financièrement et techniquement par l'État. Une fois arrivés à maturation, les projets pouvaient bénéficier d'un soutien financier pour leur réalisation jusqu'à 10 millions d'euros par démonstrateur.

Les rapporteures déplorent toutefois que, malgré la pertinence de ces différentes démarches, ces dernières restent aujourd'hui marginales et limitées à des expérimentations en faveur de quelques territoires pilotes. Elles estiment qu'il est urgent de changer radicalement d'échelle : à l'heure de la territorialisation des objectifs de ZAN, l'axe prioritaire à développer est l'ingénierie en amont à l'échelle de la planification territoriale pour renforcer la stratégie du territoire et sa traduction dans les documents d'urbanisme (notamment au moment du diagnostic territorial pour améliorer la connaissance du territoire sur la qualité des sols, et les gisements fonciers disponibles ou à reconquérir).

Sur la base des expérimentations déjà réalisées, les rapporteures souhaitent la mise en place d'un parcours destiné aux collectivités souhaitant s'engager vers une politique de sobriété foncière. Ce parcours pourrait être piloté par l'Ademe et mobiliser des aides financières pour des études et des modules d'accompagnement au changement, actionnables en fonction de la maturité du porteur de projet. La mise en œuvre de ce parcours global et intégré pourrait être réalisée dès 2025 dans plusieurs régions pilotes avant d'être élargie à l'échelle nationale en 2026. Le financement de cette nouvelle stratégie d'ingénierie technique et financière pourrait s'appuyer à moyens constants sur le fonds vert. Cet élargissement de périmètre représente un impact très modéré sur l'enveloppe du fonds vert tout en permettant d'accompagner les collectivités avec des moyens en ingénierie conjugués et de susciter un effet d'entraînement des territoires.

Proposition n° 27 : mettre en place une offre d'accompagnement destiné aux collectivités souhaitant s'engager dans une démarche de sobriété foncière. Ce parcours mobiliserait, à travers le fonds vert, des aides pour des études préalables, des modules d'accompagnement adaptés à chaque territoire, et serait expérimenté dès 2025 dans plusieurs régions avant sa généralisation en 2026.

● Au-delà de la mise en place d'une offre nationale intégrée d'accompagnement des élus locaux, **les rapporteures soulignent la nécessité de renforcer directement l'ingénierie disponible au sein même des collectivités territoriales, en particulier dans les intercommunalités les plus rurales**. En effet, ces structures rencontrent souvent d'importantes difficultés pour disposer

d'une ingénierie interne adaptée, ce qui limite considérablement leur capacité à concevoir et à conduire des projets répondant aux exigences du ZAN.

Inspirée par les modèles des programmes territoriaux portés par l'ANCT tels que Territoires d'industrie, Action Cœur de Ville ou Petites villes de demain, **les rapporteures proposent ainsi de financer spécifiquement la mobilisation d'un chef de projet dédié au sein des intercommunalités ou structures supra-communautaires rurales comme les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR)**. Ce chef de projet, véritable référent local en matière de sobriété foncière, aurait pour mission principale d'accompagner les élus locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre opérationnelle de leurs stratégies ZAN, tout en assurant un lien efficace avec les dispositifs nationaux et locaux existants. Ce soutien opérationnel direct permettrait ainsi aux collectivités rurales de renforcer significativement leur capacité d'action, tout en favorisant une appropriation locale rapide et efficace des enjeux et objectifs du ZAN.

Cette mesure pourrait faire l'objet dans un premier temps d'une **priorisation en faveur des collectivités territoriales souhaitant mettre en place ou ayant mis en place des zones préférentielles de renaturation (ZPR)**, pour soutenir la dynamique de transformation des sols artificialisés en sols non artificialisés, et préciser les modalités de mise en œuvre des projets de renaturation dans ces secteurs. Le chef de projet pourrait également dans ce cadre faciliter le financement dudit projet par l'enveloppe « Renaturation des villes et des villages » du fonds vert.

Proposition n° 28 : renforcer l'ingénierie disponible au sein des collectivités par le financement direct d'un chef de projet dédié au sein des intercommunalités les plus rurales, le cas échéant en priorisant la mesure sur les structures portant des zones préférentielles de renaturation.

● Enfin, il est essentiel d'appuyer davantage l'ingénierie locale existante, déjà reconnue et implantée sur le territoire. À ce titre, **les rapporteures estiment nécessaire de mettre en place, en lien avec les collectivités territoriales compétentes, des conventions spécifiques de financement avec les acteurs clés de l'ingénierie locale**, tels que les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), les agences techniques départementales (ATD) et les agences d'urbanisme. Ces conventions permettraient de financer des accompagnements sur mesure adaptés aux réalités locales, couvrant des études stratégiques foncières, des actions de réhabilitation du bâti existant, de reconquête et de réaménagement d'espaces urbains, ainsi que des démarches d'animation territoriale visant à réunir les acteurs locaux autour de projets concrets de sobriété foncière.

Afin de structurer, de coordonner et de financer efficacement ces interventions à l'échelle régionale ou départementale, **la mobilisation des conférences régionales de gouvernance peut sembler particulièrement pertinente**. Ces instances offriraient un cadre idéal pour élaborer et valider une

offre d'ingénierie locale intégrée et cohérente au niveau régional, voire départemental, associant les compétences spécifiques des différents acteurs en présence. Elles permettraient aussi d'assurer une meilleure articulation entre l'offre locale et les dispositifs nationaux existants, notamment l'offre d'accompagnement qui devra être mise en place par l'Ademe sur proposition du présent rapport.

Proposition n° 29 : mettre en place des conventions avec les acteurs de l'ingénierie locale pour proposer une offre locale d'accompagnements sur mesure au niveau local et mobiliser la conférence régionale de gouvernance pour structurer et financer cette offre locale.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 9 avril 2025, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné le rapport de la mission d'information sur l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur la lutte contre l'artificialisation des sols *(Mmes Sandrine Le Feur et Constance de Pélichy, corapporteures)*.

Ce point de l'ordre du jour ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo de l'Assemblée à l'adresse suivante :

https://assnat.fr/v0yY8v

*

La commission a autorisé la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Table ronde sur la lutte contre l'artificialisation des sols et les finances locales

– World Wild Fund (WWF) France *

M. Jean Burkard, directeur du plaidoyer

Mme Louise Vaisman, chargée du plaidoyer Villes et territoires durables

– Fondation pour la nature et l'homme (FNH) *

M. Thomas Uthayakumar, directeur des programmes et du plaidoyer

Fédération nationale des Schémas de cohérence territoriale (FédéScot)

M. Michel Heinrich, président

Mme Françoise Rossignol, première vice-présidente

Mme Stella Gass, directrice

Table ronde « Élus locaux »

– Association des maires de France (AMF)

Mme Véronique Pouzadoux, vice-présidente de l'AMF, co-présidente de la commission aménagement du territoire, maire de Gannat, présidente de la communauté de communes Saint-Pourçain Sioule Limagne

Mme Nathalie Fourneau, responsable du département « Aménagement du territoire »

Mme Charlotte de Fontaines, responsable des relations avec le Parlement

– Intercommunalités de France

M. Christophe Degruelle, président de la communauté d'agglomération de Blois, membre du Bureau d'Intercommunalités de France

Mme Carole Ropars, responsable du pôle aménagement

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

– Départements de France

M. Pascal Coste, vice-président, président du département de la Corrèze

M. Édouard Guillot, conseiller « environnement, transition énergétique, agriculture, eau et réseaux »

M. Brice Lacourieux, conseiller relations avec le Parlement

Table ronde « Élus locaux de territoires spécifiques »

– Association nationale des élus du littoral (ANEL)

M. Philippe Schmit, expert associé sur l'atelier consacré au zéro artificialisation nette (ZAN)

– Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT)

M. Philippe Sueur, président

Mme Géraldine Leduc, directrice générale

M. Simon Lebeau, chargé de mission

– Association nationale des élus de la montagne (ANEM)

Mme Marie-Annick Fournier, déléguée générale

Régions de France

Mme Laurence Rouede, présidente déléguée de la commission aménagement du territoire

M. Pascal Gruselle, conseiller pour les affaires européennes et l'aménagement du territoire

M. Frédéric Eon, conseiller juridique et parlementaire

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

M. Vincent Montrieux, adjoint au directeur

Mme Céline Bonhomme, sous-directrice de l'aménagement durable

Mme Marion Vandevelde, adjointe à la sous-directrice de l'aménagement durable

Table ronde « Établissements publics fonciers »

– Association nationale des établissements publics fonciers locaux

M. Arnaud Portier, secrétaire général de l'Association nationale des EPFL, directeur de l'EPFL Pays Basque

Mme Charlotte Boex, responsable des affaires générales de l'Association nationale des EPFL

– Réseau national des établissements publics fonciers d'État

M. Sylvain Brillet, directeur général de l'EPF de Nouvelle-Aquitaine

M. Thomas Welsh, directeur général de l'EPF de Vendée

Table ronde « Logements »

– Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) *

M. Jacques Ehrmann, vice-président

M. Didier Bellier-Ganiere, délégué général

Mme Anne Peyricot, directrice de cabinet et des relations institutionnelles

– Fédération française des constructeurs de maisons individuelles (FFCMI) *

M. Damien Hereng, président

– Fédération française du bâtiment (FFB) *

M. Philippe Servalli, président de la commission économique

M. Loïc Chapeaux, directeur des affaires économiques

M. Yann Le Corfec, délégué national à l'aménagement et au foncier de pôle « Habitat »

Mme Léa Lignères, chargée d'études

– Union sociale pour l'habitat (USH) *

M. Antoine Galewski, directeur des relations institutionnelles et parlementaires

M. Thierry Asselin, directeur des politiques urbaines et sociales

– Conseil supérieur du notariat *

Maître François Gouhier, notaire à Montigny-le-Bretonneux

Mme Camille Stoclin-Mille, directrice des relations avec les institutions

Table ronde « Ingénierie locale »

– Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

Mme Annabelle Ferry, directrice « Territoires et ville »

– Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

M. Stanislas Bourron, directeur général

– **Agence pour la transition écologique (Ademe)**

Mme Anne-Cécile Sigwalt, directrice exécutive adjointe de l'expertise et des programmes

Mme Anne Lefranc, coordinatrice du pôle « Aménagement des villes et territoires »

– **Banque des Territoires – Caisse des Dépôts**

M. Michel-François Delannoy, directeur du département « Appui aux territoires à la direction du réseau » de la Banque des Territoires

M. Christophe Charenton, conseiller « relations institutionnelles » à la Caisse des dépôts et consignations

Table ronde « infrastructures de transport »

– Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA) *

M. Dominique Marras, Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR)

M. Cédric Heurtebise, VINCI Autoroutes

– SNCF Réseau – Groupe SNCF *

Mme Isabelle Hazard, directrice juridique et de la conformité de SNCF Réseau

Mme Corinne Roecklin, responsable « Environnement & Projets », direction de la stratégie et performance de SNCF Réseau

Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire du groupe SNCF

– Union des ports de France (UPF) *

M. Antoine Berbain, directeur général délégué d'Haropa Port

Mouvement des entreprises de France (Medef) *

M. Jean-Baptiste Léger, responsable du pôle « Transition écologique »

M. Sébastien Sureau, directeur de mission au pôle « Transition écologique »

Mme Charlotte Dronneau, chargée de mission senior au pôle « Affaires publiques »

Table ronde « Enjeux économiques, industriels et logistiques »

– France Industrie *

M. Alexandre Saubot, président

M. Jean-Philippe Thierry, directeur « Innovation et industrie du futur »

Mme Murielle Jullien, directrice « Affaires publiques »

– France Logistique *

M. Maxime Forest, directeur général

M. Yannick Buisson, directeur « Expérience clients et développement durable » de FM Logistic

Mme Diana Dizian, déléguée générale d'Afilog

Mme France Beury, directrice des affaires publiques et de la communication de l'Union TLF

– **Chambre de commerce et d'industrie France (CCI France) ***

M. Philippe Roussy, président de la CCI Touraine, président de la mission « Territoire » pour CCI France

M. Augustin Rogy, responsable des relations avec les élus locaux et les territoires

Table ronde « agriculture »

– Fédération nationale des SAFER (FNSafer)

M. Emmanuel Hyest, président

M. Nicolas Agresti, directeur des études et de la prospective

Mme Sabine Agofroy, chargée de relations publiques et internationales

– Chambres d'agriculture France

M. François Beaupère, 2e vice-président de Chambres d'agriculture France et président de la chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire

M. Mickael Didat, juriste foncier

Mme Alix David, chargée de mission « Affaires publiques »

M. Louis Minet, stagiaire au service « Affaires publiques »

M. Guillaume Sainteny, expert sur la fiscalité liée au ZAN

Table ronde « Mise en œuvre du ZAN en Martinique et en Guadeloupe »

– Safer de la Martinique

M. Robert Catherine, directeur général délégué

– Association des maires de Guadeloupe

M. Jocelyn Sapotille, président de l'association et maire du Lamentin

– Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais (Assaupamar)

Mme Rosalie Gaschet, présidente

Table ronde « Fiscalité locale et ZAN »

– Direction de la législation fiscale (DLF)

Mme Ève Perennec-Segarra, sous-directrice de la fiscalité locale

Mme Julie Deschênes, cheffe du bureau de la fiscalité locale des professionnels

M. Benjamin Montaignac, chef du bureau de la fiscalité locale des personnes

– Direction générale des collectivités locales (DGCL)

M. Yoann Blais, sous-directeur adjoint à la sous-direction des finances locales et de l'action économique

Mme Séverine Reymund, cheffe du bureau de la fiscalité locale

M. Julien Rouge, chef de bureau des concours financiers de l'État

– Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

M. Damien Botteghi, directeur

Table ronde « Mise en œuvre du ZAN en Guyane »

– Collectivité territoriale de Guyane

M. Chester Leonce, vice-président

Mme Kalthoum Ben M'Barek, cheffe du département aménagement

– Chambre d'agriculture de Guyane *

M. Thierry Basso, directeur par intérim, chef du service entreprise et productions végétales

Interco' Outre-mer

Mme Lyliane Piquion-Salomé, présidente d'Interco' Outre-mer

M. Ali Moussa Moussa Ben, président de l'association des intercommunalités de Mayotte, président de la CCSUD, maire de Bandrélé

M. Rama Ahmed, vice-président d'Interco' Outre-mer, élu de la 3CO à Mayotte

M. Eugène Larcher, vice-président d'Interco' Outre-mer, vice-président de la CAESM et maire de Les Anses d'Arlet

Mme Caroline Cunisse, directrice générale d'Interco' Outre-mer.

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

DÉPLACEMENTS RÉALISÉS

21 JANVIER 2025 – PROGRAMME DE DÉPLACEMENT DANS LE DÉPARTEMENT D'EURE-ET-LOIR

Heure	Séquence
7h32 – 8h18	**Paris Montparnasse > Dreux**
8h18 – 8h30	**Gare de Dreux > Mairie de Dreux**
8h30 – 9h00	**Accueil à la mairie** M. Pierre-Frédéric BILLET, Vice-Président de la communauté d'agglomération Agglo du Pays de Dreux, Maire de Dreux
9h00 – 10h30	**Table ronde avec quelques élus locaux du territoire sur la mise en œuvre du ZAN** M. Pierre-Frédéric BILLET, Vice-Président de la communauté d'agglomération Agglo du Pays de Dreux, Maire de Dreux ; M. Jean-Michel POISSON, Premier adjoint à l'urbanisme et grands projets ; M. Pierre SANIER, maire de Bû.
10h30 – 10h45	**Mairie de Dreux > Sanatorium** *(rue de la Muette)*
10h45 – 12h45	**Visite du projet de reconversion du sanatorium de Dreux** M. Pierre-Frédéric BILLET, Vice-Président de la communauté d'agglomération Agglo du Pays de Dreux, Maire de Dreux. M. Arnaud BAUDEL, Directeur général délégué de Histoire & Patrimoine (Groupe Altarea)
12h45 – 13h19	**Sanatorium > Gare de Dreux**
13h19 – 14h15	**Dreux > Paris Montparnasse**

30 JANVIER 2025 – PROGRAMME DE DÉPLACEMENT DANS LE DÉPARTEMENT DU NORD

Heure	Séquence
7h45 – 8h48	**Paris Nord > Lille Flandres**
8h48 – 9h15	**Lille Flandres > Préfecture de région** *1 Place de la République, 59000 Lille*
9h15 – 9h30	**Accueil à la préfecture** M. Bertrand GAUME, préfet du Nord M. Pierre MOLAGER, secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement de Lille, référent ZAN
9h30 – 11h00	**Table ronde avec les services de l'État mobilisés sur la mise en œuvre du ZAN** M. Luc FERET, DDTM, référent ZAN M. Guillem CANNEVA, DDTM adjoint M. Simon KARLESKIND, directeur régional Haut-de-France de l'Ademe M. Olivier DUPRÉ, Responsable du groupe Connaissance du Foncier et de ses Usages Département DATHA Cerema Hauts-de-France
11h00 – 12h00	**Table ronde avec les acteurs de l'ingénierie locale** Mme Catherine BARDY, directrice générale de l'EPF Hauts-de-France M. Didier DECOUPIGNY, Agence d'urbanisme de Lille Mme Isabelle RICHARD, Directrice de la planification stratégique, Agence d'urbanisme et de développement Région Flandre Dunkerque M. Ambre LEGRAND, Responsable du pôle planification, Agence d'urbanisme de Maubeuge M. Christophe HERBIN, directeur de l'ATD INORD M. Benoit PONCELET, directeur du CAUE Nord

12h00 – 13h00	**Table ronde avec les représentants des SCoT et les maires du département** **SCoT du département** M. Francis VERCAMER, Président du SCOT Lille Métropole et Vice-Président de la Métropole européenne de Lille Mme Brigitte GROENEWALD, directrice du pôle Planification stratégique et SCOT M. Pierre DUPONCHEL, Directeur du Syndicat Mixte Flandre et Lys pour le SCoT Flandre et Lys Mme Marielle DIVAY, directrice du SCOT GRAND DOUAISIS **Association des maires du Nord (AMN)** M. David BAILLEUL, membre du CA de l'AMN, Maire de Coudekerque-Branche M. Georges FLAMENGT, membre du CA de l'AMN, Maire de Saint-Python M. Stéphane DIEUSAERT, membre du CA de l'AMN, Maire d'Oxelaëre et Conseiller départemental M. Sylvain OXOBY, VP de la CC Sud Avesnois et Maire de Ohain
13h00 – 14h30	**Déjeuner**
14h30 – 15h00	**Déplacement vers Fives Cail**
15h00 – 16h30	**Visite de Fives Cail** M. Antoine SOYER, chef de projet Fives Cail M. Romain BAYART, chargé d'opération sur le projet
16h30– 17h12	**Fives Cail > Lille Flandres**
17h12 – 18h14	**Lille Flandres > Paris Nord**