

ASSOCIATION DES MAIRES
ET DES PRESIDENTS D'EPCI
DU CANTAL



ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE (ZAN)



CONFÉRENCE

Comment mettre en oeuvre les objectifs " ZAN" dans
les territoires ruraux ?



PROGRAMME



16/02/2023

de 14h00 à 18h00

Co animé par :

- M. SAUTAREL, Sénateur
du Cantal
- M. BLANC, Sénateur du
Vaucluse



Maison Départementale des
Sports
130 Av. du Général Leclerc
15000 Aurillac

- L'AMF partage les objectifs de la loi Climat et résilience, et notamment l'objectif de sobriété foncière
- Hélas, l'article 194 de la loi et ses décrets d'application pris dans la précipitation, sans étude d'impact et dans un calendrier irréaliste, **posent beaucoup de difficultés.**
- Par la recentralisation qu'ils opèrent, ils **accentuent les fractures territoriales en opposant les projets entre eux et sont contre-productifs car leur application arithmétique et indifférenciée va à rebours des aménagements vertueux en matière de lutte contre le changement climatique, mais aussi des aménagements indispensables à l'ambition de réindustrialisation du pays**



SÉCURISER LA MÉTHODE D'OBSERVATION ET DE MESURE DE
L'ARTIFICIALISATION

PLANIFIER LE ZAN

ARTICULER LE ZAN AVEC LES AUTRES OBJECTIFS DE POLITIQUE
PUBLIQUE

RÉPONDRE AUX BESOINS EN INGÉNIERIE DES COMMUNES ET
INTERCOMMUNALITÉS



LE ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE À L'ÉPREUVE DES TERRITOIRES



SÉNATEUR
JEAN-BAPTISTE BLANC

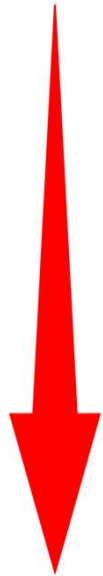
- 16 février 2023 -

RAPPORTEUR DE LA LOI
CLIMAT & RESILIENCE

FOCUS : SCoT / SRADDET



Ordre de proposition du
Gouvernement



ZAN → 2050

- 50% → 2031

SRADDET
(Objectifs – fascicule réglementaire)

SCoT

PLUi/PLU/
Cartes communales/RNU

2050 ← ZAN

2031 ← - 50%

SRADDET
(Objectifs)

SCoT

PLUi/PLU/
Cartes communales/RNU



Ordre de proposition du Sénat
(4 mois + 2 mois)

Agenda

6 mois de délai
supplémentaire

avant fin février 2022

avant fin avril 2022

avant fin octobre 2022

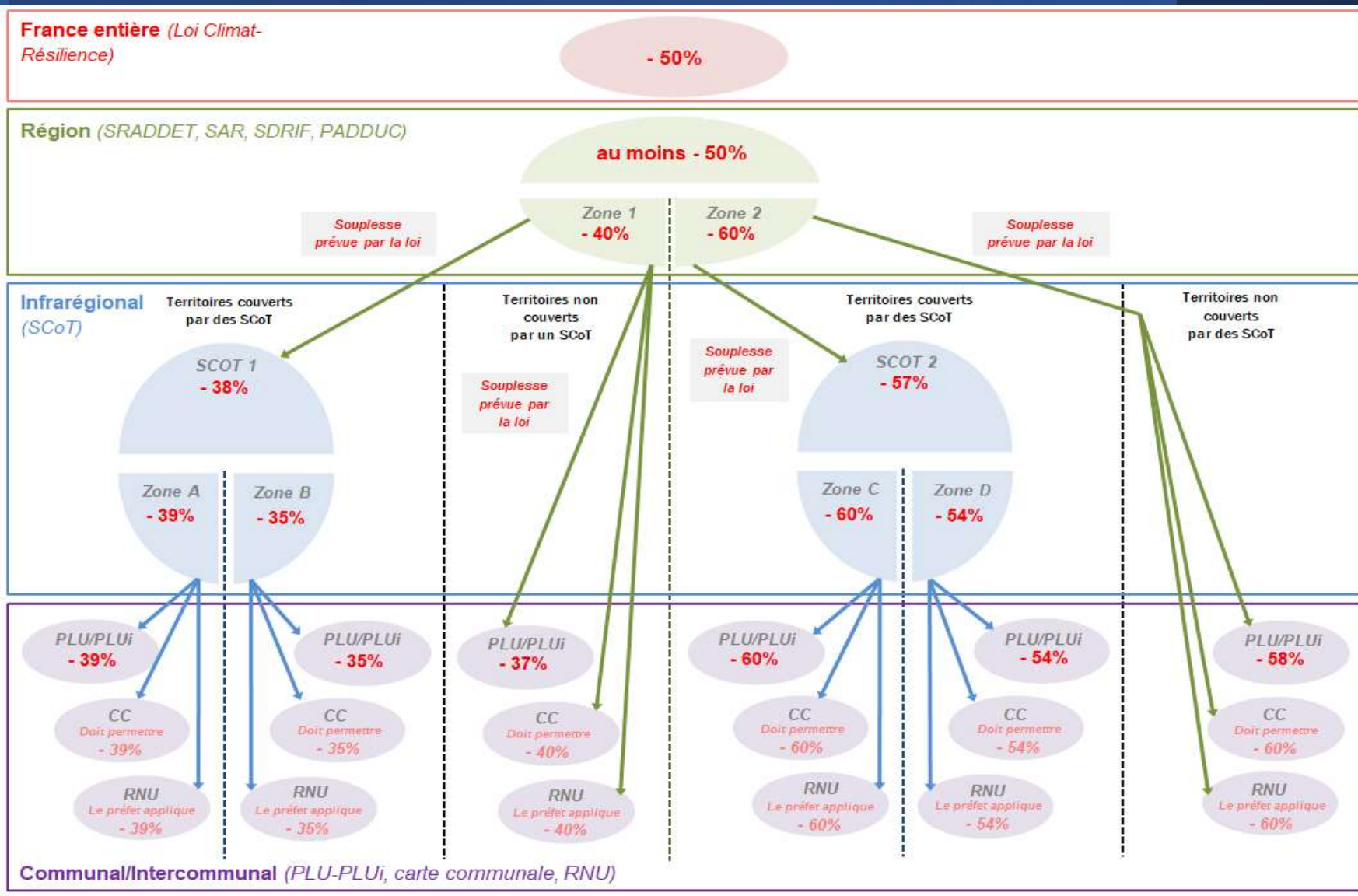
22 février 2024

Propositions
des SCoT

Propositions
Conférence des SCoT

Arrêt
Des SRADDET

Des possibilités de territorialisation pour une application différenciée





...le contrôle budgétaire relatif aux

OUTILS FINANCIERS en vue de l'atteinte de l'objectif de ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE

Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial des crédits de la mission « Cohésion des territoires » (logement et urbanisme) a présenté le mercredi 29 juin 2022 les conclusions de son contrôle budgétaire sur les outils financiers en vue de l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN).

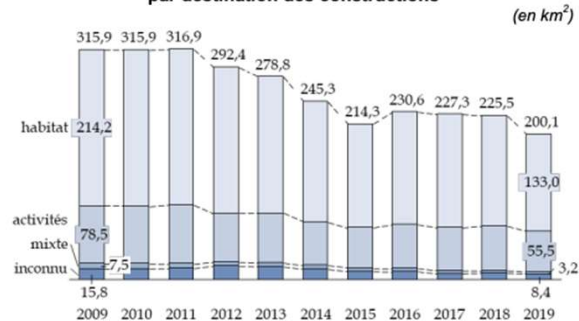
1. L'OBJECTIF ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE N'A PAS ENCORE TROUVÉ SON MODÈLE ÉCONOMIQUE

A. LE DÉVELOPPEMENT DÉMOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE S'EST FAIT JUSQU'À PRÉSENT EN CONSOMMANT TOUJOURS PLUS DE SOLS

1. L'urbanisation moderne, depuis le début du 20^e siècle, a été particulièrement gourmande en terres, au-delà même des effets de la croissance démographique

Depuis le 19^e siècle, le développement démographique et économique s'est appuyé sur une consommation d'espace sans précédent. Depuis 2010, l'artificialisation des sols a certes quelque peu ralenti, aussi bien pour l'habitat, avec la croissance de la part des logements collectifs parmi les logements neufs, que pour les zones d'activités. Cette diminution récente de l'artificialisation pourrait toutefois être stoppée dans les années à venir par le succès des villes petites et moyennes, en tout cas à la périphérie des métropoles.

Flux entre surfaces non artificialisées et surfaces artificialisées, par destination des constructions (en km²)



Lecture : en 2019, 200,1 km² d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) ont été artificialisés, dont 133,0 km² pour l'habitat, 55,5 km² pour des activités, 3,2 km² pour une destination mixte et 8,4 km² pour une destination inconnue. Les données pour 2009 et 2010 correspondent en fait à une moyenne sur deux ans.

Source : commission des finances, à partir des données de l'Observatoire national de l'artificialisation des sols



Or l'enjeu écologique et social de l'artificialisation n'est pas seulement une question quantitative : l'émiettement urbain est porteur de menaces plus importantes – rupture des continuités écologiques, altération des paysages, accroissement des émissions de carbone en raison des déplacements automobiles... – que la simple extension en continuité des centres villes.

2. Face à ces évolutions de long terme, la loi « Climat et résilience » a posé un principe fort, sans définir les outils financiers permettant sa mise en œuvre

D'ici à 2050, toute artificialisation devra être accompagnée de la « renaturation » d'une surface équivalente.

Dès les dix prochaines années, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale entre 2021 et 2031 devra être inférieure à la moitié de celle observée lors des dix années précédentes.

Alors que des décrets d'application pris rapidement ont entériné une interprétation maximaliste de la loi par le Gouvernement, les moyens permettant de mettre en œuvre ces objectifs n'ont pas été définis ni par la loi « Climat et Résilience », ni par la loi de finances pour 2022, et le Gouvernement n'a encore fait aucune annonce à ce sujet.

B. LES MOYENS ACTUELS NE PERMETTENT PAS DE LUTTER CONTRE L'ARTIFICIALISATION

Une politique résolue de sobriété foncière, à rebours des modes de développement et de construction suivis depuis le début de l'époque moderne, se heurte à la contrainte économique : il n'y a pas aujourd'hui de financement du ZAN viable sans intervention publique. En effet, la valeur environnementale des terres naturelles ne se reflète pas suffisamment dans les prix de marché qui, seuls, orientent les acteurs.

Or, la pression foncière joue en défaveur des terres naturelles et agricoles, qui ne peuvent apporter le même rendement que des terres urbanisées. En outre, il est généralement moins coûteux de construire des logements neufs, en particulier des maisons individuelles, que de reconstruire « la ville sur la ville ».

En conséquence, le modèle économique du ZAN reste à définir. La réhabilitation des friches et les opérations de renaturation sont difficilement rentables sans aides publiques.

Enfin, un « zéro artificialisation nette » mal maîtrisé serait porteur de risques pour la cohésion sociale. Les Français sont très attachés au modèle de la maison individuelle avec terrain, qui reste souvent, à distance des centres villes, le seul mode de logement accessible aux classes moyennes modestes. Celles-ci risquent d'être les premières victimes de la limitation de l'accès au foncier qui en renchérrira le coût dans les années à venir.

2. LA DÉFINITION D'UN MODÈLE DE FINANCEMENT BUDGÉTAIRE ET FISCAL EST UNE IMPÉRIEUSE ET URGENTE NÉCESSITÉ

L'État a fixé une norme : sa responsabilité est à présent de veiller à la mise en place des outils financiers qui permettront concrètement d'atteindre cet objectif.

A. CERTAINS DISPOSITIFS BUDGÉTAIRES ET FISCAUX NATIONAUX VONT DANS LA BONNE DIRECTION, MAIS DEMEURENT INSUFFISANTS

En premier lieu, la présentation des crédits budgétaires ne permet pas de déterminer exactement le montant des crédits budgétaires contribuant à l'objectif ZAN. Il est nécessaire de mieux identifier, dans les documents budgétaires, les dépenses de toutes natures contribuant à cet objectif et de préciser le dispositif de performance.



En particulier, les **établissements publics fonciers (EPF)** d'État et locaux sont un **outil majeur** pour le recyclage urbain. La réforme de la fiscalité locale, qui a réduit le produit des taxes spéciales d'équipement qui leur est affecté, a fait basculer une partie de leur financement vers une dotation budgétaire. Cette dotation doit être pérennisée et renforcée afin que les EPF soient les bras armés d'une véritable **politique de maîtrise publique du foncier**.

Le fort appel des collectivités au **fonds friches** rend nécessaire sa **pérennisation** et son **extension à l'ensemble des terrains** sur lesquels la construction peut se faire **sans artificialisation ou avec une artificialisation très limitée** n'entraînant pas d'extension urbaine : friches, mais aussi « dents creuses », réhabilitation et remise sur le marché de l'habitat vacant là où une demande existe.

B. ALORS QUE LES COLLECTIVITÉS LOCALES SONT LES PREMIÈRES CONCERNÉES PAR LA LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION, LEURS RESSOURCES NE SONT PAS ADAPTÉES À L'ATTEINTE DE CET OBJECTIF

La compétence d'urbanisme relevant du bloc communal, c'est à ce niveau que la création d'outils financiers sera cruciale pour permettre de basculer réellement dans un régime de sobriété foncière.

Alors que le **paysage des ressources des collectivités a été bouleversé par la suppression de la taxe d'habitation**, les collectivités sont soumises à des **injonctions contradictoires** : accroître leur stock de logements sociaux tout en satisfaisant la demande de logements de l'ensemble de leurs habitants et en réduisant la consommation d'espaces.

L'État impose avec la loi « Climat et Résilience » la **révision de nombreux documents d'urbanisme**, mais le montant de la dotation accordée au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme est bloqué en valeur depuis 2009. Dans le même temps, **de nombreuses circulaires récentes demandent aux préfets d'accompagner les élus, mais ceux-ci n'en ressentent guère les effets** : les difficultés d'accès à l'ingénierie de l'État demeurent criantes.

Surtout, **la fiscalité locale est au cœur des enjeux de la mise en œuvre du « zéro artificialisation nette »** et les propositions sont nombreuses (concernant la taxe d'aménagement, la taxe sur les surfaces commerciales, les taxes foncières, les droits de mutation...) afin de leur donner une composante « lutte contre l'artificialisation ». En conséquence, la commission des finances a demandé au Conseil des prélèvements obligatoires de réaliser une étude sur la prise en compte, par la fiscalité locale, de l'objectif de zéro artificialisation nette.

Le rapporteur spécial est convaincu **que l'objectif ZAN, mais aussi les besoins en logement ressentis dans de nombreuses communes, appellent à une véritable refondation de la fiscalité locale** afin de leur permettre de répondre à ces obligations et au financement des politiques publiques locales.

Afin de **donner aux acteurs locaux une réelle incitation à agir dans le sens de la sobriété foncière, les aides budgétaires et fiscales devront être réorientées de manière majoritaire, mais non exclusive**, vers les opérations tendant à la sobriété foncière (réhabilitation, rénovation, démolition-reconstruction) et non vers l'extension urbaine. Toutefois, à l'intérieur de ce principe général, **des aides sont et resteront nécessaires pour poursuivre des objectifs de politique publique** tels que la politique de logement social et intermédiaire ou certains projets de développement locaux.

Or la maîtrise de l'artificialisation nécessite la **connaissance pratique du territoire** que possèdent les maires, ainsi que des données pouvant être apportées aussi bien par les bases de données nationales que par celles qui proviennent d'observatoires locaux. En conséquence, la coopération entre le niveau national et les collectivités locales devrait être formalisée dans des **conventions garantissant l'accompagnement de l'État et de ses agences** ou opérateurs sous forme d'aides financières ou en ingénierie.

En particulier, les **aides à la pierre apportées pour la construction de logements sociaux** par le fonds national des aides à la pierre (FNAP) **devraient favoriser les projets économes en foncier**, selon des modalités à déterminer par le conseil d'administration de l'établissement.

C. IL EST NÉCESSAIRE DE METTRE EN PLACE UN GUICHET UNIQUE QUI APPORTERA UN SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS ET UN FINANCEMENT SUR LE LONG TERME PERMETTANT LA RÉALISATION DE CET OBJECTIF

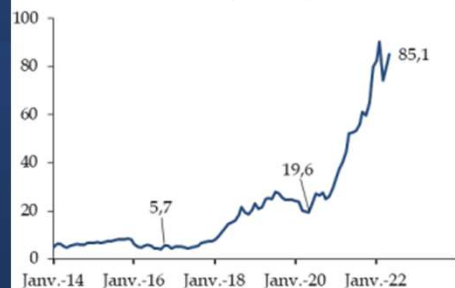
Le rapporteur spécial considère que l'**objectif ZAN**, par l'importance des politiques auxquelles il contribue – la lutte contre le changement climatique, mais aussi contre l'atteinte aux paysages –, des montants financiers nécessaires à une remise en cause des modes d'urbanisme pratiqués jusqu'à ce jour et du caractère de très long terme des objectifs (2031, puis 2050), **nécessite l'identification d'un acteur fort, de type « guichet unique », susceptible de porter cette politique.**

Face à la complexité des agences existantes pour les collectivités, il serait nécessaire d'offrir un guichet unique comme l'ANAH, d'apporter une vision et des financements de long terme comme l'ANRU, d'avoir une mission prioritaire de service auprès des territoires comme l'ANCT et de porter une capacité d'ingénierie comme les anciennes directions départementales de l'État. La mise en œuvre des moyens de l'État doit se placer dans le **cadre contractuel** avec les collectivités.

En outre, un « **comité d'observation et de prospective** » pourrait réunir des élus, mais aussi des juristes, des géographes et des sociologues, ainsi que des professionnels du secteur et des citoyens formés aux enjeux de la sobriété foncière et du développement local, qui pourraient apporter des **points de vue différents et complémentaires** sur la manière d'atteindre l'objectif de meilleure maîtrise de la consommation des sols. Sa mission serait de **sortir de la réflexion en silo** et de « **challenger** » les administrations qui sont en charge de leur mise en œuvre afin d'aboutir à des solutions durables et acceptables des collectivités et de la population.

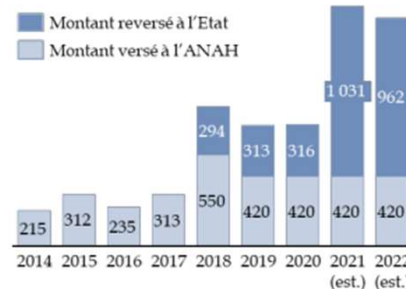
Enfin, parmi les **ressources** envisageables pour les projets « ZAN », le rapporteur spécial attire l'attention sur le montant élevé représenté depuis quelques années par les **ventes de quotas carbone**. Si une part de ce produit est affecté à l'Agence nationale de l'habitat, le surplus qui revient au budget de l'État a bénéficié de l'effet d'aubaine de l'augmentation du prix du carbone, que les politiques de lutte contre le climat devrait rendre durable.

Évolution du prix moyen des adjudications des quotas d'émissions carbone
(en euros par tonne de CO₂)



Source : commission des finances (données de l'Agence France Trésor)

Montant des recettes liées aux adjudications des quotas d'émission carbone
(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Or la directive SCEQE relative au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre prévoit que cette ressource doit, à 50 % au moins, être affectée à des projets luttant contre le changement climatique. Sans modifier la part revenant à l'ANAH, **le surplus pourrait donc être affecté à la réalisation d'actions menées en vue de l'atteinte de l'objectif ZAN.**

Les recommandations du rapporteur spécial

Recommandation n° 1 : Pérenniser le fonds friches et étendre son périmètre aux projets poursuivant l'objectif de sobriété foncière.

Un véritable « fonds ZAN » devrait être doté de ressources suffisantes pour supporter une extension de périmètre à l'ensemble des projets permettant de lutter contre l'artificialisation des sols. La pérennisation du fonds friches devrait être assurée par une dotation budgétaire sur le programme 135 et non, comme actuellement, sur les crédits temporaires du plan de relance.

⇒ cible : projet de loi de finances pour 2023

Recommandation n° 2 : Favoriser la voie contractuelle pour l'accompagnement de l'État et de ses opérateurs et l'attribution d'aides financières ou en ingénierie à destination des collectivités.

Les dispositifs définis selon des critères nationaux étant souvent inopérants pour des politiques qui relèvent d'une connaissance fine des dynamiques et des besoins locaux, les aides financières ou en ingénierie devrait être accordées autant que possible dans le cadre d'un dispositif contractuel entre l'État, ses opérateurs et les collectivités locales.

⇒ cible : mise en œuvre progressive

Recommandation n° 3 : Créer un guichet unique pour les collectivités et les particuliers en regroupant tous les moyens de l'État.

La réalisation de l'objectif ZAN sera mieux comprise si elle est assurée par un guichet unique regroupant les moyens de l'État pour les projets menés dans les territoires, les aides en ingénierie aux collectivités et l'information destinée aux citoyens. Les modalités d'attribution des moyens d'État aux collectivités doivent être définies en associant les élus.

⇒ cible : mise en œuvre progressive

Recommandation n° 4 : Créer un comité d'observation et de prospective du ZAN

Un comité d'observation et de prospective associerait des élus à des juristes, des géographes et des sociologues, des professionnels des métiers de l'aménagement et des citoyens formés aux enjeux de la sobriété foncière et du développement local, afin de tenir lieu de tiers observateur et de conseil, de sortir de la réflexion en silo, de « challenger » les administrations qui sont en charge de leur mise en œuvre afin d'aboutir à des solutions durables et acceptables pour les collectivités et la population.

⇒ cible : mise en œuvre progressive

Recommandation n° 5 : Poser un principe d'une orientation majoritaire, mais non exclusive, des aides budgétaires et fiscales vers la sobriété foncière (réhabilitation, rénovation, démolition-reconstruction) et non vers l'extension urbaine, surtout lorsque celle-ci conduit au mitage urbain.

À l'intérieur de ce principe général, des aides resteront nécessaires pour poursuivre des objectifs de politique publique tels que la politique de logement social et intermédiaire ou certains projets de développement.

⇒ cible : mise en œuvre progressive à partir du projet de loi de finances pour 2023



Recommandation n° 6 : Favoriser la maîtrise publique du foncier face aux initiatives privées accaparant du foncier.

Renforcer et garantir les moyens des établissements publics fonciers d'État et locaux, dépendants depuis 2021 d'une dotation budgétaire alors qu'ils bénéficiaient auparavant d'une recette fiscale affectée importante, afin qu'ils puissent mener une véritable politique de maîtrise foncière.

⇒ cible : mise en œuvre progressive

Recommandation n° 7 : Introduire un critère ZAN dans les aides attribuées par le fonds national des aides à la pierre (FNAP)

Les objectifs nationaux et régionaux d'utilisation des fonds du FNAP sont fixés par le conseil d'administration de cet établissement lors du vote du budget initial. Les crédits d'aides à la pierre financent principalement des subventions destinées aux opérations de développement de l'offre, c'est-à-dire de construction et d'acquisition/amélioration de logements sociaux. Il pourrait être demandé que le FNAP accorde des aides en priorité aux projets aidant les collectivités à atteindre les objectifs ZAN, eu égard aux difficultés de financement de ces projets, par rapport aux projets en extension urbaine.

⇒ cible : programmation des aides pour 2023

Recommandation n° 8 : Mieux identifier dans le budget de l'État (notamment les crédits budgétaires du programme 135, les taxes affectées aux opérateurs, les dépenses fiscales et dans le budget vert) les dépenses qui contribuent à l'atteinte de l'objectif « zéro artificialisation nette » ou, au contraire, qui y sont défavorables. Prévoir un indicateur de performance consacré à l'utilisation des crédits de l'État en faveur de l'objectif de zéro artificialisation nette.

⇒ cible : projet de loi de finances pour 2023



La mission conjointe de contrôle ZAN a souhaité exercer son initiative législative.

En conclusion de ses travaux, elle présente une proposition de loi d'initiative sénatoriale, partagée par de nombreux groupes politiques et avançant 25 mesures visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « ZAN » de la loi Climat – résilience.

Le texte vise à apporter souplesse, pragmatisme et efficacité à l'application du «ZAN» dans les territoires.

A. FAVORISER LE DIALOGUE TERRITORIAL ET RENFORCER LA GOUVERNANCE DÉCENTRALISÉE

LAISSER LE TEMPS AU DIALOGUE TERRITORIAL

Le calendrier fixé pour la révision « en cascade » des documents d'urbanisme est très contraint, comme l'avait déjà relevé le Sénat lors de l'examen de la loi « Climat et résilience ». Les projets de SRADDET révisés devraient être finalisés en mars 2023, soit moins de cinq mois après réception des conclusions des conférences des SCoT. **Cet échéancier ne permet pas aux Régions de procéder au nécessaire dialogue avec les SCoT, EPCI et communes concernant la répartition des efforts de lutte contre l'artificialisation.**

La MCC propose...

de **prolonger d'un an le délai laissé pour la modification des documents régionaux** (SRADDET, SAR, PADDUC, SDRIF) et des documents locaux (SCoT, PLU, CC).

Elle propose aussi **d'adapter les étapes de la procédure de modification du SRADDET** pour y intégrer le ZAN, afin de **maximiser le temps de conception du projet de document**, en raccourcissant le délai laissé aux préfets pour valider les documents et en permettant aux diverses consultations de se tenir simultanément.

MIEUX ASSOCIER LES COLLECTIVITÉS À L'ÉCHELON RÉGIONAL

La loi ayant confié à la Région, chef de file de la transition écologique, le rôle de fixer les objectifs de lutte contre l'artificialisation et de les répartir entre les différents territoires, **il est primordial de garantir qu'un dialogue qualitatif puisse se tenir à l'échelon régional.** Cette gouvernance doit **associer l'ensemble des collectivités**, puisque le ZAN impactera l'ensemble des projets relevant de leurs compétences. En particulier, **les communes et les EPCI**, acteurs de premier rang de l'aménagement, doivent y voir leur présence renforcée.

La MCC propose...

de **transformer la conférence des SCoT en « conférence régionale du ZAN »**, associant de manière renforcée les EPCI et les communes du périmètre régional.

Elle serait tenue de se réunir annuellement au moins, et aurait pour mission **d'effectuer un suivi des trajectoires du ZAN**, de **mettre à disposition de la Région des avis** sur certaines décisions (modification du SRADDET, grands projets, projets mutualisés...) et de servir de **forum de dialogue sur le ZAN**, pouvant être saisi par les collectivités locales.

B. ACCOMPAGNER LES PROJETS STRUCTURANTS DE DEMAIN

DISTINGUER LES GRANDS PROJETS D'INTÉRÊT NATIONAL

Près d'un cinquième de l'enveloppe totale d'artificialisation des sols autorisée jusqu'en 2030 serait consommée par des « grands projets » d'ampleur nationale ou européenne, souvent conduits par l'État (comme le Canal Seine Nord, les LGV, des gigafactories de l'automobile électrique, les grands ports...). Cela implique une réduction d'autant plus forte des enveloppes régionales et obère la capacité des collectivités territoriales à réaliser les projets nécessaires à l'exercice de leur compétence et au développement des territoires. Les collectivités sont rendues seules responsables de la réduction de l'artificialisation, alors que l'État est lui aussi aménageur et constructeur.

La MCC propose...

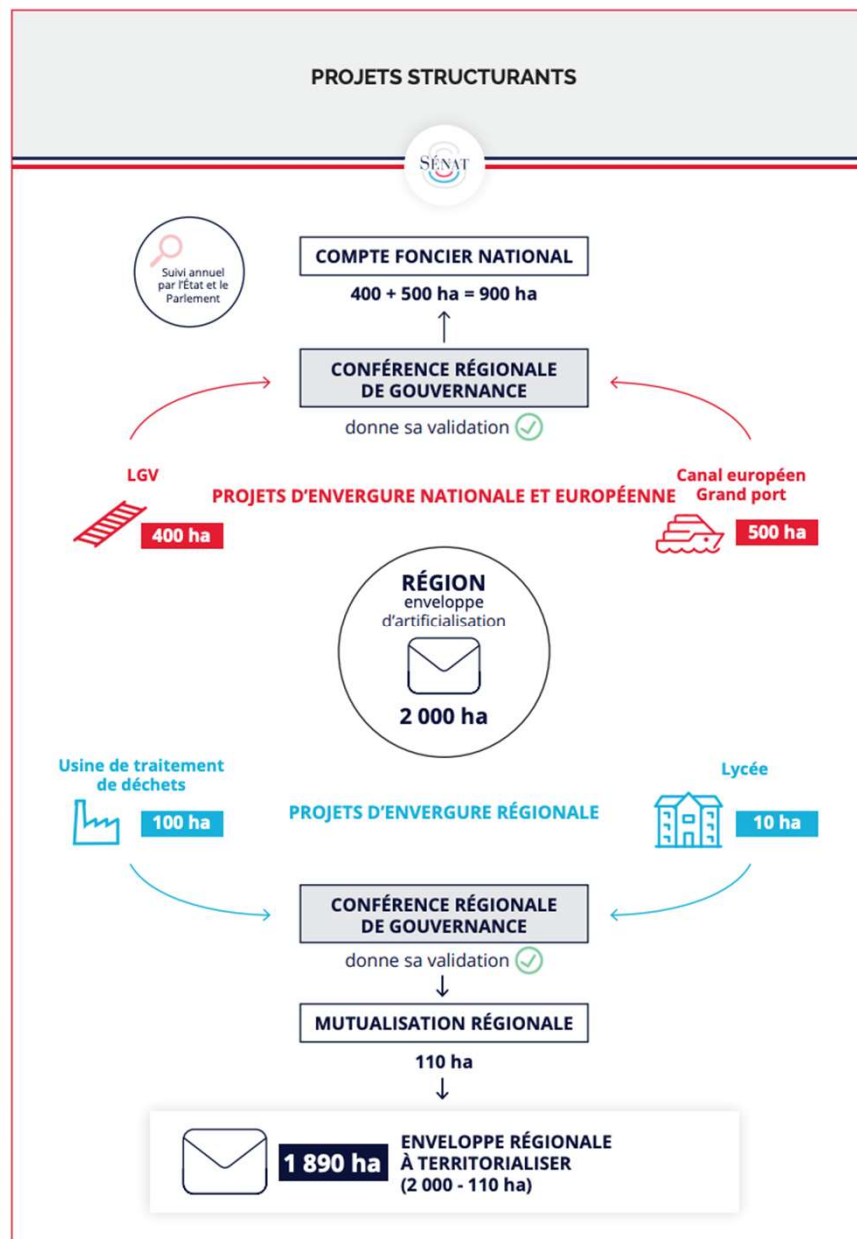
de placer les grands projets d'envergure nationale et européenne dans un « compte foncier national » spécifique, qui ne serait pas imputé aux enveloppes de la Région et des collectivités. Selon les critères qu'il est proposé de fixer dans la loi, la qualification des projets sera décidée par la Région, après avis de la conférence régionale du ZAN.

FACILITER LA MUTUALISATION RÉGIONALE ET INTERCOMMUNALE

À l'initiative du Sénat, la loi « Climat et résilience » avait prévu la possibilité de « mutualiser » au niveau régional l'impact d'artificialisation de projets d'envergure régionale, pour que la commune d'accueil ne porte pas seule cette charge. Les services de l'État semblent toutefois interpréter de manière restrictive cette faculté, alors même que certains projets qui ne sont pas directement portés par la Région peuvent avoir une portée régionale indéniable (routes départementales, équipements...).

La MCC propose...

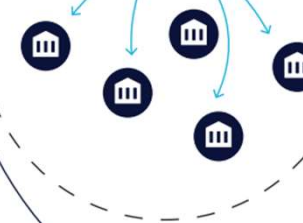
de faciliter la mutualisation régionale des projets, tout en maintenant les objectifs régionaux de réduction de l'artificialisation. Il est proposé de donner aux communes, aux EPCI, aux départements et à leurs groupements un « droit de proposition » envers la Région, pour proposer des projets à la mutualisation. Ces projets seront en outre soumis à l'avis de la conférence régionale du ZAN, afin d'assurer la cohérence de ces choix.



SURFACE MINIMALE DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAL



dont 50 x 1 ha = 50 ha minimum répartis entre chaque commune



C. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES

ASSURER À CHAQUE COMMUNE UN DROIT AU DÉVELOPPEMENT

L'application « comptable » du ZAN résulterait paradoxalement, pour les communes ayant été les moins consommatrices en foncier (surtout les plus petites communes et les zones rurales), en un quasi-gel des possibilités de construction. En outre, ces communes ont généralement un poids moindre dans la gouvernance des PLUi et des SCoT, ce qui peut limiter les rééquilibrages permis par la territorialisation. Il est donc impératif de garantir à ces communes que l'application du ZAN ne leur ôtera pas toute marge de manœuvre en termes de développement.

La MCC propose...

d'instaurer un « plancher » de droits, au titre duquel aucune commune ne pourra disposer d'une enveloppe inférieure à 1 hectare à l'issue de la territorialisation.

Cette mesure offrira donc un « filet de sécurité » aux communes rurales et aux petites communes, qui auraient consommé moins de 2 hectares au cours de la dernière décennie. Elle n'abondera pas les droits des communes plus consommatrices. Ce plafond sera fixé par le SCoT, ou, pour les territoires hors-SCoT, par la Région ; et il s'appliquera également aux objectifs fixés par les PLUi.

RÉSERVER UNE ENVELOPPE AUX PROJETS TERRITORIAUX

Dans les petites communes, un projet d'intérêt supracommunal (équipement public, installation d'un site de production, site de transports en commun...) peut consommer la totalité de l'enveloppe d'artificialisation attribuée à la commune seule, voire la dépasser, sans qu'il ne soit possible de l'abonder. Cela risque de **désinciter les communes à porter ces projets d'intérêt commun, pourtant nécessaires à la revitalisation de la ruralité ou à l'accès aux services publics.**

La MCC propose...

de mettre en place, au sein des SCoT et des PLUi, une « **part réservée** » aux **projets d'intérêt territorial**. Cette part, qui ne sera pas distribuée lors de la territorialisation initiale, servira à « **abonder** » de **façon mutualisée les enveloppes d'artificialisation des communes porteuses de ces projets**, lorsque leurs enveloppes propres n'y suffisent pas.

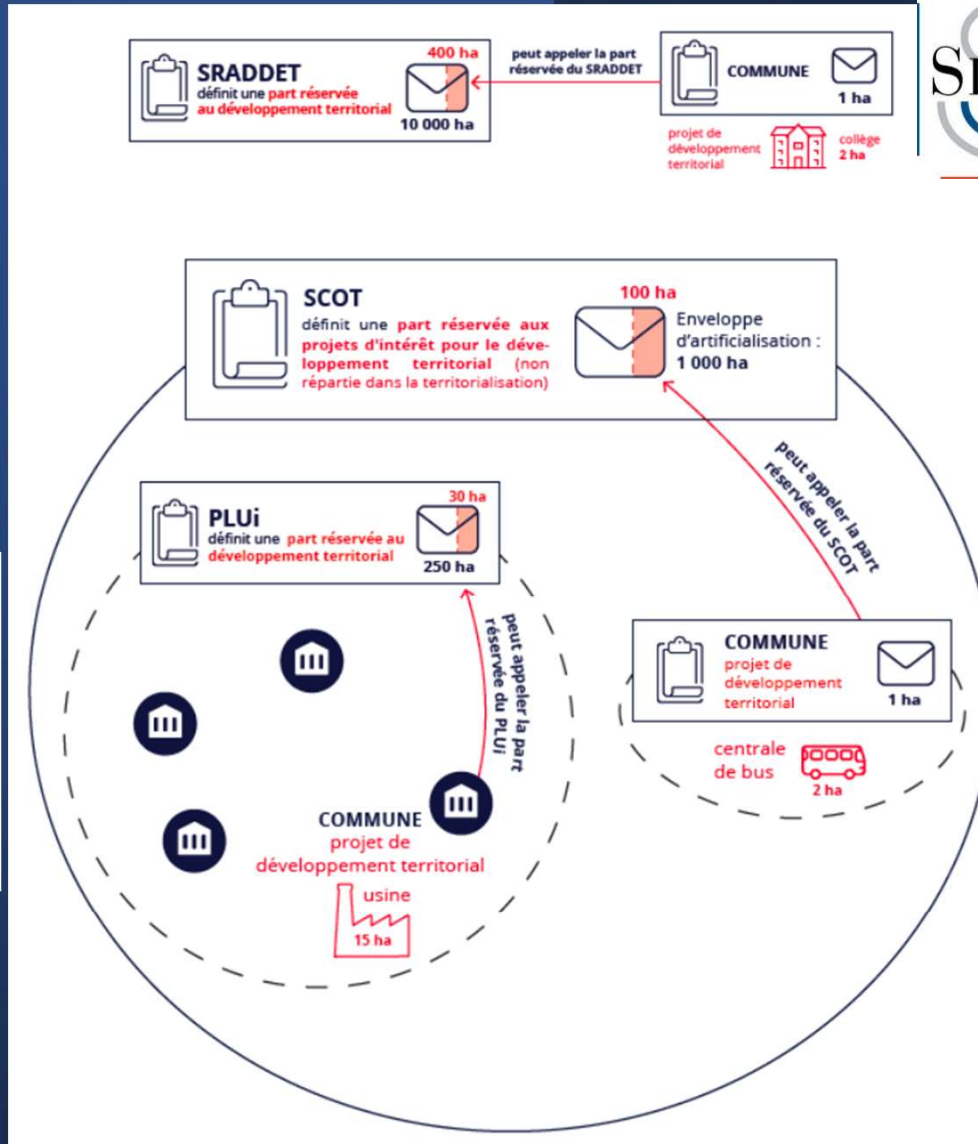
Pour les communes situées en dehors des SCoT ou des PLUi, la part réservée sera mise en œuvre au niveau régional.

PRENDRE EN COMPTE LE RECUIL DU TRAIT DE CÔTE

Les communes littorales frappées par l'érosion côtière verront des **terrains rendus inutilisables par le recul du trait de côte** et devront, de surcroît, libérer du foncier afin de « **relocaliser** » les **activités et bâtiments abandonnés à l'avancée de la mer**. La loi ne prend aucunement en compte ces spécificités et l'impact de cette perte de foncier.

La MCC propose...

de **décompter de l'artificialisation** constatée sur la période les terrains « perdus à la mer » du fait du recul du trait de côte (c'est-à-dire rendus inutilisables), ainsi que les opérations de recul stratégique visant à relocaliser les activités.



D. PRÉVOIR LES OUTILS POUR FACILITER LA TRANSITION VERS LE ZAN

UTILISER LES DONNÉES LOCALES À DÉFAUT DE DONNÉES D'ÉTAT

Les données relatives à l'artificialisation transmises par l'État aux collectivités sont souvent incomplètes ou discontinues, alors même que ces données doivent fonder le calcul des enveloppes d'artificialisation autorisées et des efforts à réaliser. De nombreuses Régions, SCoT ou PLUi disposent de longue date d'observatoires locaux qui possèdent, eux, des données fiables sur une période longue, mais ne peuvent les utiliser.

La MCC propose...

d'autoriser les collectivités, si l'État ne leur transmet pas sous six mois les données complètes nécessaires, à continuer à utiliser les données locales préexistantes relatives à l'artificialisation ou la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

PERMETTRE AUX MAIRES DE S'OPPOSER AUX PROJETS ABUSIFS

Avant que la modification des documents d'urbanisme ne soit menée à bien, les communes et EPCI ne disposent pas d'outils réglementaires pour s'opposer, lorsque ce serait pertinent, à des projets qui consommeraient une grande partie de leur enveloppe d'artificialisation. À l'inverse, elles ne peuvent pas non plus protéger le foncier important pour la conduite des actions de renaturation ou de recyclage foncier. Sur une grande partie de la période 2021-2031, les élus n'auront donc pas la maîtrise du rythme d'artificialisation dont ils sont pourtant rendus responsables.

La MCC propose...

d'instaurer un « sursis à statuer ZAN », afin de suspendre la délivrance de permis pour des projets qui contrediraient directement les objectifs ZAN d'une commune ou d'un EPCI, avant que son document ne soit révisé ; ainsi qu'un « droit de préemption ZAN » lui permettant, dans certains périmètres, de réserver le foncier présentant un potentiel fort pour l'atteinte de ses objectifs.

MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES EFFORTS DE RENATURATION

Si la loi prévoit bien une logique d'artificialisation « nette » à compter de 2031, l'évaluation de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers depuis 2021 n'est, elle, pas comptabilisée en logique « nette ». Cela a un effet désincitatif à la renaturation, puisque les espaces rendus à la nature ne seront pas décomptés.

La MCC propose...

de prendre en compte dès 2021 les efforts de renaturation menés par le bloc communal.



FAVORISER LA DENSIFICATION ET PROTÉGER LES ESPACES VERTS

La nomenclature proposée par le Gouvernement regarde les parcs, jardins et autres espaces végétalisés des zones urbaines comme artificialisés. Cela ne reflète pas la réalité de ces terrains et de leur rôle pour la nature en ville et la lutte contre les îlots de chaleur. En outre, cela donne des incitations à supprimer ces espaces au bénéfice d'une emprise bâtie maximale.

La MCC propose...

de comptabiliser les parcs et jardins comme surfaces non artificialisées, mais de permettre aux communes et EPCI de délimiter des périmètres de densification dans lesquels la construction sur ces espaces ne sera pas considérée comme de l'artificialisation. Cela donnera aux collectivités la possibilité de piloter une densification intelligente et maîtrisée, tout en protégeant les espaces verts et le cadre de vie.