



# LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

Les 20 propositions de l'AMF  
pour la mise  
en œuvre du ZAN

DÉCEMBRE 2022

# Sommaire

Introduction p.3

Synthèse des propositions p.5

## Sécuriser la méthode d'observation et de mesure de l'artificialisation p.5

- 1 Réviser le décret du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature : introduire les échelles à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme
- 2 Réviser le décret du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature : confier aux PLU la classification des parcs, jardins et friches
- 3 La maîtrise de la donnée : laisser aux Régions, aux SCoT, aux communes et intercommunalités un droit d'option entre l'observatoire national et les observatoires locaux (régionaux, SCoT etc.)
- 4 Clarifier le point de départ et la méthode de calcul de la consommation effective d'espaces naturels, agricoles et forestiers
- 5 Permettre la prise en compte de la renaturation dès la période 2021- 2031

## Planifier le ZAN p.6

- 6 Réviser le décret du 29 avril 2022 relatif aux SRADDET pour réaffirmer le rapport juridique de prise en compte (et non de mise en compatibilité) de l'objectif ZAN
- 7 Réviser le décret du 29 avril 2022 relatif aux SRADDET pour imposer la prise en compte des efforts passés dans les critères de territorialisation à l'échelle régionale
- 8 Augmenter d'un an les délais prévus par la loi de révision des SRADDET, des SCOT, des PLU et cartes communales
- 9 Pérenniser les conférences régionales des SCoT comme instance de concertation locale sur le ZAN, en lien avec la région
- 10 Adapter les procédures d'autorisation des sols et d'appropriation foncière pour mieux maîtriser les projets pendant la période intermédiaire
- 11 Adapter l'objectif ZAN aux spécificités des communes et intercommunalités d'Outre-Mer

## Articuler le ZAN avec les autres objectifs de politique publique p.7

- 12 Articuler le ZAN avec les politiques de développement rural
- 13 Articuler le ZAN avec les besoins d'infrastructure et de réindustrialisation : sortir du calcul des 50% au niveau national et du ZAN à 2050, les projets d'envergure nationale et européenne
- 14 Articuler le ZAN avec les projets d'intérêt général : faire remonter au niveau régional les projets d'intérêt public régional et local
- 15 Articuler le ZAN avec le soutien à l'agriculture : Ouvrir les possibilités de changement de destination des bâtiments agricoles
- 16 Articuler le ZAN avec les servitudes de recul du trait de côte et les impératifs de relocalisation
- 17 Décompter différemment les projets favorisant la lutte contre le changement climatique et protecteur de la biodiversité
- 18 Mettre en cohérence les avis parfois contradictoires rendus par les services de l'Etat au service du projet de territoire
- 19 Élargir la saisine des commissions de conciliation des documents d'urbanisme aux communes et intercommunalités compétentes en matière de SCoT, PLU et cartes communales

## Répondre aux besoins en ingénierie des communes et intercommunalités p.9

- 20 L'AMF propose une majoration de la DGD et la révision de ses critères d'octroi

# Introduction

La réussite de la lutte contre le dérèglement climatique repose sur une adhésion forte de l'ensemble de la Nation, notamment les acteurs de l'aménagement. Depuis les lois de décentralisation, cette responsabilité appartient aux collectivités locales, assemblées de proximité élues par les habitants, qui se sont montrées soucieuses de sobriété foncière sans attendre les injonctions législatives et gouvernementales.

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, qui ne peuvent être réalisés en zone dense.

Il est indispensable à la réussite de son application de remettre sur de bons rails cette réglementation mal faite : il ne faut pas se contenter d'espérer que des arrangements pourront être trouvés lors de sa mise en œuvre, alors que le flou juridique et technique issu de la loi et des décrets d'application pourrait générer un contentieux important. Après plusieurs mois d'observation, le Gouvernement doit dire maintenant clairement quelles sont ses intentions.

Dans cette perspective, l'AMF a travaillé sur les imperfections de la loi et de sa déclinaison réglementaire et formule les 20 propositions suivantes.

## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

### Mesurer le ZAN

- 1 Introduire les échelles de calcul dans le décret relatif à la nomenclature
- 2 Confier aux PLU la classification des espaces verts, des parcs, jardins et friches
- 3 Laisser aux collectivités le choix de leurs observatoires et assurer l'interopérabilité des données
- 4 Clarifier le point de départ et la méthode de calcul de la consommation effective d'espaces naturels, agricoles et forestiers
- 5 Permettre la prise en compte de la renaturation dès la période 2021 - 2031

### Planifier le ZAN

- 6 Réviser le décret du 29 avril 2022 relatif aux SRADET pour réaffirmer le rapport juridique de prise en compte (et non de mise en compatibilité) de l'objectif ZAN
- 7 Réviser le décret du 29 avril 2022 relatif aux SRADET pour imposer la prise en compte des efforts passés dans les critères de territorialisation à l'échelle régionale
- 8 Augmenter d'un an les délais prévus par la loi de révision des SRADET, des SCOT, des PLU et cartes communales
- 9 Pérenniser les conférences régionales des SCoT comme instance de concertation locale sur le ZAN, en lien avec la région et instaurer un élargissement de leur composition aux communes et EPCI, en accord avec les associations d'élus
- 10 Adapter les procédures d'autorisation des sols et d'appropriation foncière pour mieux maîtriser les projets pendant la période intermédiaire
- 11 Adapter l'objectif ZAN aux spécificités des communes et intercommunalités d'Outre-Mer

### Articuler le ZAN avec les autres objectifs de politique publique

- 12 Articuler le ZAN avec les politiques de développement rural : autoriser les dérogations en ZRR
- 13 Articuler le ZAN avec les besoins d'infrastructure et de réindustrialisation : sortir du calcul des 50% au niveau national et du ZAN à 2050, les projets d'envergure nationale et européenne
- 14 Articuler le ZAN avec les projets d'intérêt général : faire remonter au niveau régional les projets d'intérêt public régional et local
- 15 Articuler le ZAN avec le soutien à l'agriculture : ouvrir les possibilités de changement de destination des bâtiments agricoles
- 16 Articuler le ZAN avec les servitudes de recul du trait de côte et les impératifs de relocalisation
- 17 Décompter différemment les projets favorisant la lutte contre le changement climatique et protecteurs de la biodiversité
- 18 Mettre en cohérence les avis parfois contradictoires rendus par les services de l'État au service du projet de territoire
- 19 Elargir la saisine des commissions de conciliation des documents d'urbanisme aux communes et intercommunalités compétentes en matière de SCoT, PLU et cartes communales

### Répondre aux besoins d'ingénierie

- 20 Majorer la DGD et réviser ses critères d'octroi

# ■ Sécuriser la méthode d'observation et de mesure de l'artificialisation

## 1 Réviser le décret du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature : introduire les échelles à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme

La loi Climat a introduit un nouvel article L. 101-2-1 dans le code de l'urbanisme qui renvoie à un décret en Conseil d'État l'établissement d'une nomenclature des sols artificialisés ainsi que son échelle d'application au-delà de laquelle une surface est classée soit dans les sols artificialisés, soit dans les sols non artificialisés. Aujourd'hui le décret du 29 avril ne fixe qu'une nomenclature, sans les échelles, renvoyées à un arrêté qui n'est pas encore publié. Ceci est contraire à la loi et fragilise juridiquement l'ensemble de la démarche. Cela ne permet pas d'ores et déjà aux élus de s'appuyer sur des hypothèses solides d'artificialisation des sols. Aucun travail d'observation et de définition d'une trajectoire ne peut être solidement établi sans ces éléments. L'AMF demande le respect de la loi, et donc l'intégration dans le décret relatif à la nomenclature des échelles d'appréciation.

## 2 Réviser le décret du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature : confier aux PLU la classification des parcs, jardins et friches

L'une des catégories de la nomenclature la plus critiquée en raison de ses biais d'interprétation est la catégorie 5 des surfaces artificialisées relatives aux : « 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 [entendue, selon la notice du décret, comme « non ligneuses » c'est-à-dire qui n'est pas boisée], y compris si ces surfaces sont en chantier ou sont en état d'abandon ».

En fonction de la présence ou non d'arbres ou d'arbustes observables, et de l'échelle d'appréciation de la catégorie (encore inconnue faute de publication de l'arrêté qui doit la définir), de la période d'observation de ces sols et de la pérennité de l'usage des sols, la surface de jardin, parc, terrain industriel ou friche sera identifiée dans les sols artificialisés (voués à la densification) ou non artificialisés (voués à la renaturation). Pour éviter l'insécurité juridique liée à l'absence de

lisibilité de cette catégorie, il est proposé, en vertu du principe de subsidiarité et en cohérence avec l'exercice décentralisé de la compétence en matière d'urbanisme des communes et intercommunalités, de laisser le PLU déterminer en dernière analyse, la classification de ces espaces, selon qu'il sont ou non considérés comme artificialisés au sens de la définition précisée dans la loi Climat.

## 3 La maîtrise de la donnée : laisser aux Régions, aux SCoT, aux communes et intercommunalités un droit d'option entre l'observatoire national et les observatoires locaux (régionaux, SCoT etc.)

L'État a confié en 2019 à l'IGN, établissement public national, la mission de mesurer à l'échelle nationale l'artificialisation des sols (l'Observatoire de l'Occupation des Sols à Grande Echelle – OCSGE). Construit à partir d'images satellitaires et automatisé par l'intelligence artificielle, cet outil est en phase de préfiguration et devrait être déployé à partir de 2024.

Si l'État a choisi de développer cet observatoire, l'AMF rappelle que le choix de l'outil de référence doit relever de la collectivité et non de l'État dans le cadre d'une compétence décentralisée comme l'urbanisme.

À ce titre, l'AMF est opposée à toute régulation de l'artificialisation des sols organisée au niveau national sur la base de données issues d'outils de mesure qui ne seraient pas compatibles et alimentés par des observatoires fonciers locaux et régionaux les plus à jour et qui nécessiteraient une ingénierie locale renforcée pour les utiliser.

Aussi, l'AMF demande que le libre choix de l'outil de référence soit garanti et que l'interopérabilité des données produites soit garantie : la transparence sur la méthode de production des données entre les différents observatoires est essentielle pour que tous les acteurs disposent de données comparables.

## 4 Clarifier le point de départ et la méthode de calcul de la consommation effective d'espaces naturels, agricoles et forestiers

La loi Climat précise que pour la première tranche de dix années (2021-2031), le rythme d'artificialisation est traduit par un objectif de réduction de 50% de la

consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) par rapport à la consommation réelle de ces espaces observée au cours des dix années précédentes, cet objectif devant être décliné dans les SRADDET, puis les SCOT, puis les PLU.

C'est la nomenclature des ENAF qui sera donc prise en compte, la nomenclature des sols artificialisés ne s'appliquant qu'à partir de 2031.

En attendant cette date, les élus expriment le besoin de définition de cette notion de « consommation effective d'espaces naturels agricoles et forestiers », pour consolider les indicateurs permettant d'appliquer la loi de manière équitable pour tous les territoires dans les 10 prochaines années. S'apprécie-t-elle au moment

du dépôt de la demande de permis de construire ? A l'achèvement des travaux ? Au stade de projet ?

## 5 Permettre la prise en compte de la renaturation dès la période 2021 - 2031

La notion d'artificialisation nette des sols ne s'appliquant qu'à compter de 2031, les actions de renaturation ne seront prises en compte qu'à compter de cette date. Pour permettre une certaine souplesse dans l'application du ZAN et inciter d'ores et déjà à la compensation des atteintes aux fonctions des sols, il est indispensable de prendre en compte dès la première tranche de dix ans, les renaturations des sols envisagées par les territoires.

## Planifier le ZAN

### 6 Réviser le décret du 29 avril 2022 relatif aux SRADDET pour réaffirmer le rapport juridique de prise en compte (et non de mise en compatibilité) de l'objectif ZAN

Le Sénat avait amendé le projet de loi Climat et Résilience pour que la trajectoire ZAN soit réintégrée dans les objectifs du SRADDET. Ce point avait fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire.

Le décret a contredit cet accord et la loi en renvoyant la déclinaison dans le SRADDET des objectifs territorialisés de réduction d'artificialisation des sols aux règles du fascicule du SRADDET, qui s'impose dans un rapport juridique de compatibilité avec les documents d'urbanisme (SCoT, PLU et cartes communales).

Le décret du 29 avril 2022 doit donc être révisé pour que la territorialisation des objectifs d'artificialisation soit réintégrée dans les objectifs du SRADDET afin de permettre sa déclinaison dans un rapport juridique de prise en compte plus souple, moins arithmétique, au plus proche du terrain.

### 7 Réviser le décret du 29 avril 2022 relatif aux SRADDET pour imposer la prise en compte des efforts passés dans les critères de territorialisation à l'échelle régionale :

Le critère des efforts de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers déjà réalisés par les collectivités compétentes en matière d'urbanisme au cours des vingt dernières années, est pris en compte en vertu de la loi pour la déclinaison au niveau des SCoT, mais il est absent en vertu du décret de la déclinaison au niveau régional. Ce qui a pour conséquence de rendre incohérentes les modalités de

décompte de la consommation d'espaces entre les deux niveaux d'intégration des objectifs, le SCoT (bloc local) qui doit évaluer ses objectifs en fonction des efforts passés et le SRADDET qui n'est pas obligé de le faire au niveau régional en vertu du décret du 29 avril.

Or ce critère est essentiel pour assurer une différence de traitement et une certaine équité entre les territoires ayant beaucoup consommés et ceux qui ne l'ont pas fait, notamment plus ruraux, ou encore, qui ont muri des projets ces dernières années qui ne sont pas encore entrés en phase de réalisation.

### 8 Augmenter d'un an les délais prévus par la loi de révision des SRADDET, des SCOT, des PLU et cartes communales

Le délai fixé par la loi Climat pour la révision des SRADDET a été fixé à 18 mois.

Or, la procédure de révision d'un SRADDET inclut des délais de concertation, consultation des personnes publiques, enquête publique etc...La computation de l'ensemble de ces délais rend irréaliste le délai.

Si l'on prend l'exemple de la précédente révision du SRADDET de la Région Grand Est, celui-ci a été lancé par une délibération du conseil régional en février 2017 et le projet a été arrêté le 24 janvier 2020.

La révision des SRADDET sera par ailleurs encore plus complexe pour intégrer les objectifs de la loi Climat. Plusieurs causes sont citées : les délais contraints de concertation et de consultation qui s'imposent aux SRADDET dans un contexte d'insécurité juridique sur les critères applicables en matière de territorialisation, notamment des grands projets d'envergure nationale et régionale, la persistance d'une ambiguïté forte sur les éléments de définition et de méthode applicables au ZAN telle qu'elle ressort des propositions des conférences régionales des SCoT, ou encore la nécessité de

garantir des instances de concertation pérennes entre la région et le bloc local à l'occasion de la négociation des SRADDET, intégrant au mieux les maires et présidents d'intercommunalité.

### 9 Pérenniser les conférences régionales des SCoT comme instance de concertation locale sur le ZAN, en lien avec la région

Pour une meilleure transparence et information sur leurs rendus, les Conférences régionales des SCoT devraient par ailleurs pouvoir être élargies, dans ses espaces de discussion, aux communes et intercommunalités désireuses de travailler sur la territorialisation de l'objectif ZAN.

### 10 Adapter les procédures d'autorisation des sols et d'appropriation foncière pour mieux maîtriser les projets pendant la période intermédiaire

Les communes et intercommunalités qui n'ont pas encore mis en compatibilité leurs documents d'urbanisme avec la trajectoire ZAN à 2050 (échéance en 2026 pour les SCoT et en 2027 pour les PLU et cartes communales), ne peuvent encore légalement refuser ou conditionner les permis de construire délivrés sur les zones constructibles à ce jour mais qui auraient vocation à retourner dans les espaces naturels, agricoles et forestiers au titre du ZAN, empêchant ainsi toute possibilité d'intégration rapide de cet objectif.

Au regard du calendrier d'évolution des documents d'urbanisme induite par la loi « Climat », notamment par la révision en cascade des SRADDET, des SCoT puis des PLU, de nombreuses communes se disent dans l'incapacité de maîtriser l'étalement urbain lié au décalage dans le temps de l'application de la trajectoire ZAN et craignent d'avoir consommé toute leur enveloppe en 2031.

Pour répondre à cette difficulté, l'AMF propose de faire

évoluer la procédure de sursis à statuer sur une demande de permis de construire pour qu'il soit permis de l'exercer durant la période comprise entre l'adoption du SCOT et le débat sur les orientations du PADD du PLU afin d'assurer une cohérence dans l'articulation des différents documents d'urbanisme.

En parallèle, il est proposé d'assouplir les outils d'appropriation foncière (biens sans maître et en l'abandon manifeste, droit de préemption) en étendant à toutes les communes les évolutions actées dans la loi 3DS afin de leur permettre de constituer des réserves foncières en centre-ville ou centre-bourg.

### 11 Adapter l'objectif ZAN aux spécificités des communes et intercommunalités d'Outre-Mer

Les communes et intercommunalités d'Outre-mer font valoir les problématiques particulières qui rendent l'application de l'objectif ZAN plus complexe qu'en métropole : rareté et coût important du foncier, souvent associé à des successions difficiles à régler, coût exorbitant des matériaux, importance des occupations sans droit ni titre, moindre présence d'opérateurs capables de traiter la vacance et l'habitat indigne et d'accompagner la construction de logements abordables, moindre couverture de ces territoires par des documents d'urbanisme, avis conforme des CDPENAF ...

Aucune évaluation de l'impact de l'objectif ZAN au regard du contexte local n'a été réalisée sur ces territoires au regard des enjeux de développement et d'accueil de nouvelles populations.

Or le retard dans la construction de logements sociaux et les impératifs de rattrapage des objectifs de construction nécessitent de lever les freins au développement du logement sur ces territoires.

Si l'on veut rendre possible le rattrapage, il est donc nécessaire de suspendre ou, a minima, d'adapter l'objectif ZAN dans les communes ultramarines soumises à la loi SRU.

## ■ Articuler le ZAN avec les autres objectifs de politique publique

### 12 Articuler le ZAN avec les politiques de développement rural

Selon l'AMF, les collectivités ne peuvent accepter le gel du développement des territoires ruraux, dans un contexte pourtant de relative dynamique démographique, pour permettre, à tort, à des agglomérations et à des villes de continuer à s'étendre en accentuant la fracture territoriale. Cette logique n'irait pas dans le

sens d'un meilleur équilibre urbain-rural revendiqué notamment dans le cadre de l'agenda rural porté par le gouvernement.

La territorialisation de l'objectif ZAN au niveau régional doit garantir cette exigence d'aménagement équilibré des territoires, en particulier dans les ZRR (zones de revitalisation rurale) qui nécessitent un soutien accru à leur développement.

En cohérence avec cette politique de soutien, l'AMF propose qu'il soit possible de déroger aux limitations des droits à artificialiser lorsque la commune est en ZRR.

Concrètement les cartes communales, PLU (i) de ces communes n'auraient pas à intégrer l'objectif ZAN de manière aussi rigoureuse que les autres documents d'urbanisme, et pourraient proposer des objectifs adaptés à leur situation et à leur besoin de revitalisation. Ces propositions intègreraient également la possibilité que soient accordés aux communes en ZRR les mêmes allègements de procédures que ceux prévus en ORT.

### **13** Articuler le ZAN avec les besoins d'infrastructure et de réindustrialisation : sortir du calcul des 50% au niveau national et du ZAN à 2050, les projets d'envergure nationale et européenne

Le poids des grands projets nationaux sur le foncier est l'un des principaux points de blocage pour atteindre l'objectif ZAN pour plusieurs régions.

Pour répondre à une partie du problème, l'AMF au même titre que Régions de France, propose de sortir de l'enveloppe de la consommation d'espaces un quota de « grands projets nationaux et européens » qui correspondent dans les faits aux « grands projet d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques qui sont d'intérêt général majeur », au sens du décret SRADDET (type canal Seine-Nord, LGV, ports, centrales nucléaire, grands projets relevant de la maîtrise d'ouvrage de l'État, projets de relocalisation des zones soumises au recul du trait de côte, projets d'ENR dépassant un certain seuil en hectares, etc.).

Les projets d'envergure moins importante pourraient, être portés à l'échelle régionale selon qu'ils participent à une certaine solidarité territoriale.

### **14** Articuler le ZAN avec les projets d'intérêt général : faire remonter au niveau régional les projets d'intérêt public régional et local

L'AMF propose de réintégrer une nouvelle strate de projets relevant du décompte régional, ceux répondant à un besoin de solidarité territoriale (relevant plutôt d'une échelle départementale mais qui viendraient combler une échelle entre le SCoT et l'échelle d'une région ou d'une partie de région, ces échelles étant à la libre appréciation de SRADDET après négociation avec le bloc local). Cela permettrait une prise en compte et un lissage au niveau régional (SRADDET et non PLU(i) et SCoT) des projets d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements publics, ou d'activités économiques, structurants pour plusieurs territoires (colèges, routes départementales, zones tampons des

ZFE, maintien d'un site industriel etc.).

### **15** Articuler le ZAN avec le soutien à l'agriculture : Ouvrir les possibilités de changement de destination des bâtiments agricoles

Pour éviter de créer des zones artisanales, donc artificialisées, et permettre de revitaliser les communes rurales, il est proposé de prévoir des possibilités de changement de destination des bâtiments agricoles de première, de deuxième ou de troisième génération dans les territoires ruraux. L'objectif étant de réhabiliter ces bâtiments, sur le modèle des friches industrielles, en leur donnant une fonction économique (type artisanale).

### **16** Articuler le ZAN avec les servitudes de recul du trait de côte et les impératifs de relocalisation

L'application de l'objectif ZAN ne doit pas doublement pénaliser les communes soumises au recul du trait de côte et à l'obligation de relocalisation stratégique du bâti grevé par une servitude d'inconstructibilité en raison de l'érosion littorale.

### **17** Décompter différemment les projets favorisant la lutte contre le changement climatique et protecteur de la biodiversité

L'AMF propose de retenir une définition large de la compensation de l'artificialisation permettant de prendre en compte non pas seulement la quantité d'espace non artificialisés mais également la qualité des projets au regard des objectifs de préservation de la biodiversité et de lutte contre le changement climatique.

L'objectif de réduction de l'artificialisation nette des sols, outre son rôle de prévention, permettra ainsi d'inciter à un développement de projet d'aménagement et de construction plus vertueux et durables. Le taux d'artificialisation d'un projet pourrait par exemple être pondéré à la baisse au regard de l'intégration d'éléments particulièrement vertueux (trames vertes et bleues, espaces verts, toitures végétalisées, liaisons douces cyclables, espace dédiés au recyclage des déchets, actions de dépollution et de végétalisation des bords de route, gestion de l'eau à la parcelle, création de zones humides etc.)

### **18** Mettre en cohérence les avis parfois contradictoires rendus par les services de l'État au service du projet de territoire

Les élus témoignent de la complexité pour mettre en cohérence d'une part, les objectifs écologiques, environnementaux et d'aménagement du territoire fixés



par l'État et d'autre part, les objectifs de préservation du patrimoine et des paysages urbains.

L'AMF propose d'ouvrir une possibilité de saisine aux communes et à leur intercommunalité du préfet de département en cas d'avis divergents des services de l'État, afin que celui arbitre par un avis unifié.

### **19** **Elargir la saisine des commissions de conciliation des documents d'urbanisme aux communes et intercommunalités compétentes en matière de SCoT, PLU et cartes communales**

Pour l'AMF, la déclinaison territoriale des objectifs de réduction par deux de la consommation des ENAF et de l'objectif ZAN en 2050 renvoie nécessairement à la question de l'arbitrage entre les différents besoins des territoires par une instance composée à la fois de l'État et de représentants des différentes collectivités compétentes.

Dès l'intégration de l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols dans la loi ELAN, l'AMF avait proposé de rouvrir la saisine des commissions de conciliation des documents d'urbanisme (article L.132-14 du code de l'urbanisme) aux communes et intercommunalités compétentes en matière de PLU, cartes communales et SCoT, supprimée à la faveur de recodification du code de l'urbanisme en 2015. Cette commission, organisée au niveau départemental, sous l'autorité du préfet, est en effet « chargée, à titre principal, de rechercher un accord entre l'autorité compétente pour élaborer les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme ou les cartes communales et les autres personnes associées à cette élaboration ou de formuler en tant que de besoin des propositions alternatives ». La fixation de la trajectoire ZAN bénéficierait en effet d'un dialogue récurrent entre les différentes parties prenantes à l'élaboration des schémas et documents d'urbanisme.

## **■ Répondre aux besoins en ingénierie des communes et intercommunalités**

Il est régulièrement fait part d'un manque d'ingénierie au niveau des plus petites communes, qui ralentit voire annihile tout projet de récupération foncière, de renouvellement urbain ou de demande d'aides. Si les dispositifs existent, seules les communes et intercommunalités les mieux dotées ou fléchées vers des programmes nationaux ont la capacité de se les approprier. Certains opérateurs manquent localement pour porter cette ingénierie (type EPF, valorisés dans la loi « Climat » mais qui n'ont pas été généralisés sur l'ensemble du territoire).

Au niveau de la planification, les différents documents d'urbanisme représentent un coût important pour les collectivités qui sera par ailleurs majoré par la mise en compatibilité des documents d'urbanisme dans le cadre

de l'atteinte de l'objectif ZAN. Or, la subvention de l'État en la matière, la Dotation Générale de Décentralisation (DGD), est soumise à des critères de population et de superficie. Ces critères ont été établis il y a 40 ans au moment de la décentralisation et paraissent aujourd'hui anachroniques. De fait, l'État ne participe plus aujourd'hui au coût de l'ingénierie dans l'élaboration des documents de planification, que ce soit pour les PLU ou les PLUi, comme précédemment.

**20** **L'AMF propose une majoration de la DGD et la révision de ses critères d'octroi** au regard du degré d'opérationnalité, afin que l'État participe au coût de l'ingénierie dans l'élaboration des documents de planification.

Enfin, reste entière la question du modèle économique du ZAN. La lutte contre l'artificialisation des sols est une politique de sobriété foncière, qui va nécessairement renchérir le coût du foncier. Le marché foncier doit donc être davantage régulé pour encourager le recyclage foncier plutôt que la rente foncière. La loi Climat et Résilience n'en dit mot, alors que les outils financiers seront aussi déterminants que les outils juridiques.

Des hypothèses du travail sont déjà sur la table, notamment depuis la remise du rapport du Sénateur Blanc en juin 2022 : pérennisation du fonds friches, généralisation des établissements publics fonciers... L'AMF formulera également des propositions sur ce volet, afin que la politique de sobriété foncière soit traitée dans toutes ses dimensions.



# LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

Les 20 propositions de l'AMF  
pour la mise  
en œuvre du ZAN



ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE   
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

41, quai d'Orsay 75343 Paris cedex 07

[www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr)

@l\_amf