

ZERO ARTIFICIALISATION NETTE (ZAN)

Mesdames et Messieurs les Maires,

Mesdames et Messieurs les Elus,

Pour donner suite à mon intervention à propos de la démarche « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) lors de l'Assemblée générale de l'Association départementale des Maires des Pyrénées-Atlantiques à Boucau, il me tenait à cœur de vous préciser l'état d'avancement d'un sujet au cœur de l'actualité des communes.

Comme vous le savez, la démarche ZAN a été consacrée en 2018 par le Plan Biodiversité, puis en 2020 par la Convention citoyenne sur le Climat. Elle a été confirmée et traduite législativement par le vote solennel du projet de loi Climat et Résilience (votée le 20 juillet 2021, promulguée le 21 août 2021).

La volonté de cette démarche est la suivante : réduire au maximum l'extension de l'urbanisation en limitant les constructions nouvelles sur des espaces naturels ou agricoles et en compensant l'urbanisation déjà effectuée par une plus grande place accordée à la nature au sein des communes. L'objectif est fixé pour 2050.

Pour entamer cette démarche, le projet de loi Climat et Résilience a introduit un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation par tranches de 10 années. Pour la première tranche, la volonté est de réduire de 50% le rythme d'artificialisation et de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à la consommation réelle mesurée en 2011 et 2020.

L'objectif recherché est louable. Nous devons absolument réussir à répondre aux nouveaux défis qui s'offrent à nous dont, en premier lieu, le défi climatique. Mais nous devons aussi relever le défi démographique que nous rencontrons, qui nous oblige à trouver des solutions pour loger l'ensemble de nos concitoyens au sein de nos communes. Ce défi est vital, particulièrement pour les communes rurales.

De ce fait, la démarche ZAN doit s'organiser sans dogmatisme ni verticalité. Elle doit tenir compte de nombreux critères et faire l'objet de discussion et de concertation. Elle doit donner la parole à tous les acteurs concernés par une telle démarche : citoyens, associations, entreprises et élus locaux bien sûr, en première ligne sur le terrain.

Surtout, elle doit tenir compte des spécificités de chacun de nos territoires et de chacune de nos communes. **Le risque sous-jacent serait que les territoires ruraux servent de variable de compensation aux grandes agglomérations.** Ce déséquilibre territorial n'est pas envisageable.

C'est pour cette raison que le Sénat était intervenu lors des discussions afin d'assouplir le dispositif et de fixer un certain nombre de dispositions qui lui paraissaient nécessaires pour adapter la loi à la réalité à laquelle sont confrontées les communes. Il avait notamment obtenu :

- L'exclusion des parcs et jardins des zones résidentielles et tertiaires, des terrains considérés comme artificialisés. Cela permettait de ne pas « surévaluer » l'artificialisation existante ou réalisée au cours des dernières années, et de ne pas pénaliser des modèles urbains laissant une place à la nature en ville.
- L'inscription d'une application différenciée et territorialisée de l'objectif de zéro artificialisation nette. Il s'agissait de tenir compte des situations particulières à chaque commune.
- L'introduction des critères de territorialisation permettant de prendre en compte les spécificités locales comme les besoins de logements et les obligations de production de logements sociaux, les besoins d'implantation d'activités économiques, l'impact des législations relatives aux zones

ZERO ARTIFICIALISATION NETTE (ZAN)

littorales et à la montagne, les besoins liés au développement rural, les efforts déjà réalisés par les collectivités ainsi que les projets d'intérêt communal ou intercommunal.

- La mutualisation à l'échelle régionale des grands projets d'intérêt collectifs, des aéroports ou des lignes TGV, afin que ces derniers ne pèsent pas entièrement sur le « compte foncier » de la commune d'accueil.

Toutefois, le 30 avril 2022, deux décrets publiés ont directement remis en cause les dispositions inscrites dans la loi votée et promulguée. Cela a eu pour effet de créer de nouveaux points de crispations sur les éléments suivants :

- Le décret relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols dispose que les surfaces consacrées aux parcs et jardins sont considérées comme artificialisées.
- Le décret relatif aux objectifs et aux règles générales du SRADDET élaboré par les Régions prévoit que le SRADDET ne permettra pas une application souple des objectifs mais s'imposera de manière très contraignante aux syndicats de SCoT, EPCI et communes, sans marge d'adaptation. Il a supprimé l'approche différenciée et territorialisée de la loi.
- Le décret relatif aux objectifs et aux règles générales du SRADDET a supprimé l'ensemble des critères de territorialisation introduits par le Sénat.
- Le décret relatif aux objectifs et aux règles générales du SRADDET ne permet pas la mutualisation à l'échelle régionale des grands projets d'intérêt collectif.

Un double problème se pose. D'une part, ces décrets ne tiennent pas compte du vote exprimé et du consensus établi après de longues heures de discussion par les deux assemblées. D'autre part, ils ne tiennent pas compte des difficultés auxquels les maires sont quotidiennement confrontés.

En réponse à ces décrets problématiques, le Sénat a lancé une grande consultation des élus locaux pour recueillir leurs opinions sur le sujet et l'AMF a déposé un recours devant le Conseil d'Etat pour que les dispositions de la loi s'imposent à ces décrets d'application. Le résultat de cette consultation est sans appel.

Si les collectivités sont confrontées à des difficultés dans la mise en œuvre concrète de leurs politiques d'urbanisme et de protection des sols, les élus ne contestent pas pour autant la nécessité de l'objectif de sobriété foncière. Néanmoins, ils ont déploré l'absence de concertation et le fossé entre l'esprit de la loi et la rédaction des décrets.

En réaction, le Sénat a appelé à la réécriture des décrets afin qu'ils respectent pleinement les dispositions de la loi votée, au lancement d'une consultation des collectivités locales dans cette procédure pour que la réécriture corresponde à la réalité du terrain ainsi qu'à l'instauration d'un moratoire sur les décrets d'application, jusqu'au 1^{er} septembre 2023 afin de procéder à leur réécriture en conformité avec la loi votée.

Pour ce faire, le 27 juillet, la commission des Affaires économique du Sénat a organisé une table ronde sur le déploiement des objectifs ZAN dans les documents d'urbanisme des communes et intercommunalités. Autour de la table étaient présent l'AMF, l'ARMF, Intercommunalités de France et France Urbaine. Cette dernière a notamment plaidé pour que les objectifs de réduction soient fixés au sein d'une convention de sobriété foncière qui, partant du projet de chaque territoire, soit adossée aux CRTE.

ZERO ARTIFICIALISATION NETTE (ZAN)

Le rapport de Jean-Baptiste BLANC pour la commission des Finances du Sénat juge également urgent de définir « *un modèle fiscal et financier accompagnant l'objectif de réduction de l'artificialisation* ». Le rapport suggère ainsi :

- D'introduire un critère ZAN dans les aides attribuées par le Fonds national des aides à la pierre ;
- De mieux identifier dans le budget de l'Etat les dépenses contribuant à atteindre l'objectif ZAN ou au contraire qui y sont défavorables ;
- De prévoir un indicateur de performance consacré à l'utilisation des crédits de l'Etat en faveur de l'objectif ZAN.

De son côté, le gouvernement semble prêt à bouger. Christophe BECHU, ministre de la Transition écologie et de la Cohésion des territoires, s'est ainsi déclaré ouvert « *à la réécriture d'une partie* » des décrets ZAN, au Sénat lors des QAG du 13 juillet. Il a également affirmé vouloir respecter l'objectif fixé par la loi « Climat » « *d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050* ».

David LISNARD quant à lui, en tant que président de l'AMF, a rencontré Elisabeth BORNE, Première ministre, le 5 août dernier. Il a insisté sur « *la nécessité* » de réécrire les décrets ZAN et demandé le report d'un an de l'adoption des SRADDET, « *délai indispensable pour éviter la mise en place d'un système qui ferait des territoires les plus ruraux ou les plus vertueux en termes de réduction passée de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, la variable de compensation des territoires les plus urbains, au détriment d'un développement territorial équilibré* ». Elisabeth BORNE ne s'est pas encore positionné sur ses demandes mais a déclaré « *être consciente de la nécessité de trouver les bonnes modalités de concertation* ».

Conscient de l'enjeu du sujet pour les communes, le Sénat demande de la clarté, du réalisme et de la stabilité. Vous pouvez compter sur mon engagement plein et entier sur cette thématique pour porter des mesures concrètes afin d'assouplir les objectifs fixés, de redonner de la marge de manœuvre aux collectivités et d'obtenir une territorialisation du texte.

Fidèlement,

Max BRISSON