

...la proposition de loi visant à

INSTAURER UNE TRAJECTOIRE DE RÉDUCTION DE L'ARTIFICIALISATION CONCERTÉE AVEC LES ÉLUS LOCAUX

La commission des affaires économiques a adopté, le 19 février 2025, la 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, vise à faciliter la mise en œuvre de la stratégie de sobriété foncière fixée par la loi Climat-résilience¹ de 2021, par le biais d'une meilleure différenciation territoriale. Pour ce faire, il supprime notamment l'obligation de réduire de moitié les surfaces artificialisées dans chaque région au cours de la décennie 2021-2031 par rapport à la décennie précédente.

La commission a confirmé l'ensemble des dispositifs du texte initial en les précisant, pour assurer une meilleure adaptation aux contraintes et réalités locales et la prise en compte des autres priorités des politiques publiques, tout en assurant une trajectoire crédible vers l'atteinte de l'objectif national d'absence d'artificialisation nette en 2050. En contrepartie de l'allègement de la contrainte pour la première période décennale, les régions devront ainsi proposer une trajectoire et des jalons intermédiaires, à un rythme librement choisi, en accord avec les collectivités locales. En complément, la commission a également facilité la mutualisation de la garantie de développement communal d'un hectare, essentielle pour garantir à chaque commune le droit au projet.

	consommation annuelle moyenne d'espaces en France
	part des élus locaux engagés en faveur de la sobriété foncière sur leur territoire ²
	part des communes et EPCI dont les documents d'urbanisme sont en cours de modification
	part des élus locaux qui estiment que leurs préoccupations sont insuffisamment prises en compte dans l'élaboration des objectifs régionaux de réduction de l'artificialisation ³

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

² Résultats d'une enquête menée par la Fédération nationale des schémas de cohérence territoriale (Fédéscot) en avril 2024.

³ Résultats de la consultation en ligne des élus locaux sur la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols, faite par le groupe de suivi sénatorial sur la stratégie de réduction de l'artificialisation des sols, juin 2024 (cf. ci-dessous « Pour en savoir + »).

1. LE CONSTAT : QUATRE ANS APRÈS LA LOI CLIMAT-RÉSILIENCE, UNE MISE EN ŒUVRE IMPOSSIBLE DES OBJECTIFS FIXÉS EN MATIÈRE D'ARTIFICIALISATION DES SOLS

Présent dans le code de l'urbanisme depuis plus de vingt ans, **l'enjeu de sobriété foncière est désormais bien intégré par les élus locaux** : plus des deux tiers d'entre eux déclarent souscrire à ce principe, et l'appliquer sur leur propre territoire.

Afin d'accélérer la marche vers la sobriété foncière, **la loi Climat-résilience de 2021 a fixé un double objectif de réduction de moitié de l'artificialisation sur la période 2021-2031 par rapport à la période 2011-2021, et de « zéro artificialisation nette » au niveau national en 2050.** Directement inspirées des propositions de la Convention citoyenne pour le climat, ces dispositions n'ont fait l'objet d'aucune réelle étude d'impact, et **leur déclinaison territoriale n'a pas été suffisamment anticipée.**



Quoique unanimement saluées par les élus, les améliorations apportées par la loi d'initiative sénatoriale « ZAN 2 » du 20 juillet 2023¹ (report des dates de modification des documents de planification et d'urbanisme, précisions des critères de territorialisation, prise en compte de la renaturation dès 2021, mutualisation au niveau national de l'artificialisation induite par les projets d'envergure nationale et européenne, garantie de développement communal, sursis à statuer et droit de préemption *ad hoc*...) **n'ont pas permis de lever tous les blocages.**

Près de quatre ans après l'adoption de la loi Climat-résilience, et l'approche de la date butoir de modification des documents d'urbanisme, **l'inquiétude des collectivités locales quant à leurs capacités de développement futures ne cesse de grandir.**

2. LE TEXTE INITIAL : DES PROPOSITIONS D'ÉVOLUTIONS CIBLÉES POUR TRACER AVEC LES ÉLUS UN CHEMIN VERS UNE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE SOUTENABLE

Afin de répondre à ces difficultés, la proposition de loi prévoyait :



Le maintien de la mesure de l'artificialisation via la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers (Enaf) au-delà de 2031. Ce mode de comptabilisation, bien connu des élus locaux, permettra à ces derniers de mieux anticiper et planifier leurs consommations foncières, et également de lever durablement la contrainte foncière sur les constructions et aménagements nécessaires à l'activité agricole, qui sont assimilés à des Enaf (**article 1^{er}**).



La suppression de l'objectif intermédiaire national de réduction de moitié de l'artificialisation sur la période 2021-2031 par rapport à la période 2011-2021 et de sa déclinaison uniforme dans chaque région, **au profit d'objectifs intermédiaires différenciés, fixés par les collectivités elles-mêmes (article 2).**



Le report des dates butoirs de modification des documents régionaux de planification et des documents d'urbanisme pour y intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation, afin de leur permettre de tirer parti des souplesses permises par la future loi Trace, et de laisser davantage de temps à la concertation (**article 3**).



L'exclusion totale du décompte de la consommation d'Enaf des projets d'envergure nationale et européenne (Pene), et non plus sa mutualisation au niveau national, injuste et pénalisante pour les régions et les collectivités, qui se

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.

sont ainsi vu imposer en cours de période un effort de réduction encore plus contraignant que celui initialement prévu (- 54,5 % au lieu de - 50 % sur la période 2021-2031), ainsi que l'**obligation pour l'État de définir une trajectoire de réduction de l'artificialisation pour ses propres projets**, comme la loi l'exige des collectivités (**article 4**).



La **création dans chaque région d'une instance de concertation rassemblant l'ensemble des élus locaux parties prenantes** à la mise en œuvre de la politique de réduction de l'artificialisation, dotée de pouvoirs décisionnels pour la fixation des objectifs régionaux et leur territorialisation (**article 5**).

3. LES APPORTS DE LA COMMISSION : DES DISPOSITIFS PLUS OPÉRATIONNELS ET MIEUX ADAPTÉS AUX ENJEUX LOCAUX ET NATIONAUX, POUR TRACER UNE TRAJECTOIRE CRÉDIBLE VERS 2050

A. CLARIFIER LA NOTION DE CONSOMMATION D'ENAF POUR DONNER AUX ÉLUS DAVANTAGE DE VISIBILITÉ EN LA MATIÈRE

Afin de **donner aux élus locaux davantage de visibilité** sur la manière dont seront décomptées leurs consommations futures, et ainsi **sécuriser l'évolution de leurs documents d'urbanisme**, la notion de « **consommation d'Enaf** » a été précisée, *via* l'inscription dans la loi de critères de définition des « secteurs urbanisés », ce qui permettra de **mieux encadrer les interprétations parfois divergentes de la notion de consommation d'Enaf par les services de l'État**. Les **spécificités des modèles d'urbanisation et d'habitat locaux** devront également être prises en compte.

La **comptabilisation de la consommation d'Enaf** étant réalisée par le Cerema¹, sur la base des fichiers fonciers à l'échelle de la **parcelle**, ce point a également été clarifié dans la loi.



Enfin, **dans le cadre du « porter à connaissance »** en amont de l'élaboration ou de la modification des documents d'urbanisme, **l'État fournira à chaque collectivité un bilan chiffré et détaillé de sa consommation passée**, afin de servir de base fiable à la collectivité pour la planification de ses consommations futures.

B. DONNER LA MAIN AUX RÉGIONS ET AUX COLLECTIVITÉS LOCALES, POUR ADAPTER LEURS TRAJECTOIRES AUX RÉALITÉS DES TERRITOIRES

1. Permettre aux régions de fixer leur propre trajectoire et leurs propres objectifs intermédiaires

La France continue de **perdre, chaque année, environ 20 000 hectares de surfaces agricoles, naturelles et forestières**, et la **décrue de l'artificialisation** observée depuis une vingtaine d'années **marque le pas depuis le début des années 2020**. Cette artificialisation porte atteinte à la biodiversité, à l'atteinte par la France de ses objectifs climatiques et à notre souveraineté alimentaire.

Pour toutes ces raisons, **la lutte contre l'artificialisation des sols demeure une priorité**. Même si la contrainte à court et moyen termes doit être assouplie, **l'objectif d'absence d'artificialisation nette à horizon 2050** reste une **boussole indispensable**.

Pour que l'atteinte de cet objectif demeure crédible, la commission a précisé que **les régions devront inscrire dans leurs documents de planification une trajectoire et des objectifs intermédiaires compatibles avec cet objectif**.



Afin de permettre la mise en œuvre effective de ces nouvelles règles, **la date butoir de modification des documents régionaux a été repoussée à août 2027**. Par cohérence, pour permettre la modification « en cascade » des documents d'urbanisme, les dates butoirs de

¹ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

modification de ces derniers ont également été repoussées, respectivement à août 2028 (pour les Scot) et 2029 (pour les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales).

2. Mieux associer les collectivités locales à la fixation des objectifs régionaux et leur redonner de la latitude dans leur application

- Plutôt que de créer une nouvelle instance de concertation, la commission, sensible au **besoin de stabilité** exprimé par les associations d'élus, a **modifié la composition des conférences régionales de gouvernance** créées par la loi « ZAN 2 » - rebaptisées « conférences régionales de sobriété foncière » -, **pour y assurer la prééminence des représentants des collectivités locales.**

Le pouvoir de ces conférences a également été renforcé, puisqu'elles pourront désormais :

- **contraindre la région à reconsidérer ses objectifs en matière de réduction de l'artificialisation et sa territorialisation**, et à se saisir des assouplissements permis par la future loi Trace ;
 - **se prononcer par un avis conforme sur la liste des projets d'envergure régionale** dont l'artificialisation fait l'objet d'une mutualisation au niveau régional, pour s'assurer que les projets retenus sont bien des projets d'intérêt commun.
- Conformément à la position déjà portée par le Sénat lors de l'examen préalable à l'adoption de la loi « ZAN 2 », la commission a également **levé le caractère prescriptif des documents régionaux de planification, pour le volet concernant la lutte contre l'artificialisation** : les objectifs et leur déclinaison territoriale s'appliqueront donc aux documents d'urbanisme dans un **rapport de simple prise en compte**. Les collectivités pourront donc, **au cas par cas, s'écarter des orientations fondamentales fixées par la région** en la matière, dans la mesure où l'intérêt des opérations projetées le justifie. Lors de son audition devant la commission des affaires économiques, le 29 janvier dernier, François Rebsamen, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, s'est déclaré ouvert à une telle évolution, revendiquée de longue date par le Sénat.
 - Enfin, avec l'accord du préfet, une collectivité pourra, **sur demande motivée**, obtenir un **délai supplémentaire de deux ans maximum** pour intégrer dans son document d'urbanisme les objectifs de réduction de l'artificialisation.

3. Concilier les objectifs contradictoires des politiques publiques nationales

Les élus sont aujourd'hui soumis à **des impératifs contradictoires, découlant de la déclinaison de différentes politiques publiques nationales non coordonnées.**

La stratégie nationale de réduction de l'artificialisation des sols s'inscrit dans le temps long, contrairement à **la lutte contre la crise du logement**, au soutien à **la réindustrialisation** ou à **la réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui imposent des mesures de court terme.**

Afin de lever la contrainte foncière pour les projets qui concourent à la mise en œuvre de ces politiques publiques prioritaires, y compris lorsqu'ils sont de faible ampleur et ne peuvent prétendre à la qualification de Pene, la commission a décidé d'**exclure temporairement, jusqu'en 2036, du décompte de la consommation d'Enaf :**



les implantations industrielles ;



les constructions de logements sociaux, dans les communes carencées au titre de la loi SRU¹ ;



les infrastructures de production d'énergie renouvelable.

¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

C. AMÉNAGER LA GARANTIE DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAL AU BÉNÉFICE DES PETITES COMMUNES

Créée par la loi « ZAN 2 », la **garantie de développement communal de 1 hectare a constitué une bouffée d'oxygène pour les communes rurales menacées de se voir privées de toute capacité d'artificialisation**. Les rigidités de sa mise en œuvre et son application homogène sur tout le territoire, pensées à l'origine pour protéger les maires des communes bénéficiaires, ont cependant abouti dans certains territoires à des **situations de gel du foncier, qui grèvent les enveloppes foncières disponibles pour les autres collectivités**.

Afin de remédier à cet effet de bord, la commission a ouvert la **possibilité de mutualiser la garantie au niveau du Scot et de la région**, a précisé que cette mutualisation pouvait être partielle, et a **simplifié l'évolution des documents d'urbanisme pour permettre aux collectivités de mobiliser effectivement les surfaces ainsi mutualisées**.

La commission souligne enfin qu'**en complément de ce texte d'urgence**, ciblé sur l'évolution des modalités de fixation et de déclinaison des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols, **des évolutions demeurent nécessaires en matière financière et fiscale, ainsi qu'en ce qui concerne les règles d'urbanisme et de construction**, afin de renforcer l'incitation à la sobriété foncière, et les outils à la main des maires pour y contribuer.

POUR EN SAVOIR +

- Travaux du [groupe de suivi sénatorial sur la stratégie de réduction de l'artificialisation des sols](#)
- *Mettre en œuvre les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols à droit constant : la quadrature du cercle ?*, [rapport d'information](#) n° 19 (9 octobre 2024), de MM. Guislain Cambier et Jean-Baptiste Blanc
- [Résultats de la consultation](#) en ligne des élus locaux sur la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols, faite par le groupe de suivi sénatorial sur la stratégie de réduction de l'artificialisation des sols (juin 2024)
- [Dossier législatif](#) 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
- [Dossier législatif](#) 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
- [Portail](#) de l'artificialisation des sols



Dominique Estrosi Sassone

Présidente

Sénateur
des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)



Jean-Marc Boyer

Rapporteur

Sénateur
du Puy-de-Dôme
(Les Républicains)



Amel Gacquerre

Rapporteuse

Sénatrice
du Pas-de-Calais
(Union Centriste)

[Commission des affaires économiques](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

[Consulter le dossier législatif](#) :

