

Pour une proposition de loi “zéro artificialisation nette” à la hauteur des enjeux

Briefing Presse

La lutte contre l’artificialisation des sols : pilier de la transition écologique	2
Des régressions majeures par rapport à la loi Climat et Résilience qui complexifient et compromettent l’objectif ZAN	4
L’allègement de l’opposabilité de l’objectif ZAN	4
Les périmètres de densification ou comment artificialiser sans comptabiliser	4
Un prétexte à la non-renaturation des surfaces menacées par l’érosion côtière	5
Nos propositions	5
Quelle place pour les “projets structurants de demain” ?	5
La prise en compte nécessaire mais trop floue des “projets structurants de demain”	5
Nos propositions	5
Un « plancher » de droits à l’artificialisation qui pose question	6
Dissocier revitalisation des communes et besoin de consommation d’espaces	6
Nos propositions	6
Outiller les collectivités afin de faciliter la mise en oeuvre de l’objectif de “Zéro Artificialisation Nette”	7
Des mesures qui outillent les collectivités territoriales	7
La fiscalité, un volet absent	7
Nos propositions	7
Contacts presse	8

La lutte contre l'artificialisation des sols : pilier de la transition écologique

Chiffres clés de l'artificialisation en France

La loi Climat et Résilience définit l'artificialisation des sols 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"¹.

De manière inquiétante, la superficie des espaces artificialisés par l'urbanisation a augmenté de 72% entre 1982 et 2018 en France métropolitaine, passant de 2,9 Mha à 5,0 Mha². Les sols artificialisés recouvrent ainsi 8% du territoire national, faisant de la France l'un des pays européens ayant artificialisé le plus de sols³.

Cet accroissement rapide des surfaces artificialisées est d'ailleurs décorrélié des dynamiques démographiques puisque la population française n'a crû que de 19% entre 1982 et 2018 : la croissance de l'artificialisation est donc allée 3,7 fois plus vite que celle de la population. Sur la période 2011-2016, on constate même que pour 26% des communes françaises, l'artificialisation des sols a augmenté alors que le nombre de ménages diminuait⁴.

Lutter contre l'artificialisation : un défi essentiel pour le climat, la biodiversité, la souveraineté alimentaire

Cette situation est particulièrement problématique car les sols jouent un rôle crucial dans les cycles du carbone et de l'eau, pour la biodiversité et la production agricole. Les sols remplissent en effet également de nombreuses fonctions essentielles comme le stockage du carbone, la rétention d'eau, la filtration des polluants, la fourniture d'un support et de nutriments pour les écosystèmes : protéger les sols est donc indispensable pour enrayer l'effondrement en cours de la biodiversité et pour mener plus globalement la transition écologique.

Les sols constituent une ressource naturelle limitée : il faut entre 10 000 et 100 000 ans pour qu'un sol puisse se former, alors qu'il pourra être dégradé de façon souvent irréversible en quelques heures de travaux. L'artificialisation des sols entraîne la destruction et la fragmentation de la nature, l'altération des sols, la non-adaptation de nos territoires aux impacts climatiques, mais renforcent aussi les fractures sociales, territoriales et économiques. Elle est une menace pour notre souveraineté alimentaire car elle s'opère majoritairement aux dépens des espaces naturels et des terres agricoles. Dans un contexte de changement climatique accéléré et de tensions géopolitiques exacerbées, protéger les sols et les terres agricoles est ainsi une priorité.

Il est donc urgent de sortir du modèle d'aménagement et d'étalement urbain actuel, qui nous rend vulnérable, et de nous projeter dans une nouvelle façon de concevoir les territoires, qui préserve les sols dont nous dépendons.

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043967077

² [L'occupation du sol entre 1982 et 2018 | Agreste, la statistique agricole](#)

³ <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-2019-artificialisation-juillet.pdf>

⁴ Cerema, *L'artificialisation des sols et ses déterminants d'après les fichiers fonciers, 2020, p52*, cité dans : [Artificialisation des sols : état des lieux d'un défi complexe - Fondation pour la Nature et l'Homme](#)

Une proposition de loi du Sénat dont la volonté affichée est de faciliter la mise en oeuvre du ZAN

La politique ZAN introduite dans la loi Climat et résilience a pour objectif de réduire progressivement le rythme auquel l'urbanisation détruit les sols afin d'atteindre, en 2050, un équilibre entre les surfaces artificialisées et les surfaces renaturées : le zéro artificialisation nette (ZAN). La loi prévoit ainsi que cette transition vers le ZAN s'opère en plusieurs étapes, avec des objectifs de réduction successifs. Pour la première période de mise en œuvre, de 2021 à 2031, l'objectif est de diviser par deux le rythme d'artificialisation des sols. Il ne s'agit donc pas d'empêcher les nouvelles constructions mais de planifier la fin progressive de l'étalement urbain, en cohérence avec les politiques publiques développées au cours des deux dernières décennies, et dans un calendrier compatible avec l'objectif de neutralité carbone en 2050.

Depuis 2021, la mise en œuvre et le modèle économique des objectifs ZAN ont suscité remous et interrogations parmi les élus locaux. Les décrets d'application publiés le 29 avril 2022 ont déjà fait l'objet d'un recours déposé par l'Association des maires de France devant le Conseil d'État⁵ et une mission conjointe de contrôle sénatoriale relative à la mise en application du « Zéro artificialisation nette » a été créée en septembre 2022. Cette mission a abouti à une proposition de loi dont l'objectif affiché est de faciliter la mise en œuvre du ZAN mais qui, malgré quelques points positifs, affaiblit considérablement l'objectif ZAN et la possibilité de l'atteindre d'ici 2050.

Dans son affichage, cette proposition de loi prévoit des outils pour faciliter la transition vers le ZAN. Cependant, sous prétexte de prendre en compte les spécificités des territoires dans la mise en œuvre de l'objectif ZAN, ce texte introduit des régressions majeures et multiplie les régimes dérogatoires qui sont autant de mesures qui empêcheront d'atteindre les objectifs de ZAN et qui complexifient les textes juridiques et leur application sur le terrain.

Alors que l'examen de cette proposition de loi vient de débiter au Sénat, les organisations du Réseau Action Climat attendent un texte et un accompagnement à la hauteur des enjeux multiples et qui doivent s'articuler autour des points clés suivants :

- **Respecter les délais et objectifs chiffrés** de réduction de l'artificialisation établis dans la loi Climat et Résilience ;
- **Conserver le caractère obligatoire** des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols dans tous les documents d'urbanisme, sans cela l'objectif ZAN ne saurait être atteint ;
- Mettre en place des **mécanismes de solidarité territoriale** pour partager équitablement les possibilités d'artificialisation entre les territoires afin de prendre en compte leurs spécificités et leurs efforts passés, **sans pour autant créer de dérogations à l'objectif ZAN** ;
- Ne **pas faire régresser la nomenclature de l'artificialisation des sols**, notamment en matière de protection de la biodiversité ;
- Être force de proposition sur les dispositifs d'**accompagnement humains et financiers** des collectivités pour la mise en œuvre du ZAN, pour identifier et inciter au recyclage foncier ainsi que des dispositifs d'**accompagnement social** de la sobriété foncière ;
- Une **meilleure implication citoyenne** dans les processus de décisions d'aménagement du territoire.

⁵ <https://www.amf.asso.fr/documents-decrets-climat-resilience-zan-lamf-saisit-conseil-detat/41279>

Des régressions majeures par rapport à la loi Climat et Résilience qui complexifient et compromettent l'objectif ZAN

L'allègement de l'opposabilité de l'objectif ZAN

Le texte remplace le rapport de compatibilité du document de planification de certaines régions envers les documents d'urbanisme par un rapport de prise en compte, concernant les objectifs et trajectoires de réduction de l'artificialisation des sols. Concrètement, cela signifie que les dispositions concernant le ZAN de ces régions ne seront que très faiblement opposables au niveau infra-régional puis local. En effet, rappelons que le rapport de prise en compte impose de "ne pas s'écarter des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt [de l'opération] et dans la mesure où cet intérêt le justifie" (CE, 9 juin 2004, 28 juillet 2004 et 17 mars 2010). C'est un rapport juridique qui est en réalité très permissif en freinant seulement les dispositions significativement contraires aux documents qui doivent être pris en compte. Il est pourtant essentiel que la trajectoire ZAN soit respectée à tous les niveaux pour que l'objectif régional puisse être atteint.

Ce texte constitue donc une régression majeure, reproduisant l'échec des précédentes politiques de lutte contre l'étalement urbain. Il est donc nécessaire de maintenir un niveau d'opposabilité suffisant entre les schémas régionaux et les documents d'urbanisme de façon à garantir que l'objectif ZAN sera atteint.

Les périmètres de densification ou comment artificialiser sans comptabiliser

La proposition de loi propose de considérer les parcs et jardins ainsi que toutes les pelouses des zones industrielles et tertiaires comme des surfaces non artificialisées alors qu'un décret de 2022 a déjà fixé une nomenclature de ce qui doit être considéré comme artificialisé et non artificialisé. Ce n'est donc pas au niveau de la loi de modifier la nomenclature.

Les textes actuellement en vigueur classent les "surfaces végétalisées constituant un habitat naturel" comme non artificialisées, en les distinguant des pelouses des espaces résidentiels, industriels et tertiaires. Le texte du Sénat revient donc sur cette classification en proposant que toutes les pelouses, peu importe leurs qualités écologiques, soient considérées comme des espaces non artificialisés, dans un objectif affiché de préserver ces espaces de la construction. Pourtant, des outils urbanistiques existent déjà pour limiter les risques d'emprise bâtie maximale sur les parcs et jardins (les zonages PLU, les Obligations Réelles Environnementale etc...).

Cette nouvelle classification permettrait aux communes de soustraire de nombreux espaces à la comptabilisation de l'artificialisation, en mettant à égalité des espaces végétalisés très fréquentés, gérés de manière intensive, qui ne constituent aucunement un habitat naturel, et des espaces peu fréquentés et gérés de manière écologique. Au-delà de l'impact immédiat sur le suivi de l'artificialisation, ce nivellement par le bas aurait un impact négatif sur la qualité des travaux de renaturation car créer des pelouses industrielles serait considéré comme une action de renaturation.

Finalement, la proposition de loi introduit même la possibilité pour les projets de densification se situant dans des parcs et jardins de ne pas être comptabilisés comme de l'artificialisation supplémentaire, créant une nouvelle dérogation au suivi de l'artificialisation et de l'objectif ZAN.

Un prétexte à la non-renaturation des surfaces menacées par l'érosion côtière

Les communes littorales frappées par l'érosion côtière verront en effet des terrains rendus inutilisables par le recul du trait de côte et devront en plus libérer du foncier afin de « relocaliser » les activités et bâtiments abandonnés à l'avancée de la mer. Si la commission est revenue sur la proposition très inquiétante permettant de considérer automatiquement les surfaces artificialisées « perdues à la mer » du fait du recul du trait de côte comme ayant été renaturées, le texte permet toujours une dérogation à l'objectif ZAN. En effet, il prévoit que les projets de relocalisation suite au recul du trait de côte ne soient pas comptabilisés comme de l'artificialisation.

Cette dérogation n'est pas justifiée et doit être supprimée. Malgré tout, les enjeux du recul du trait de côte restent primordiaux et une solution doit être trouvée pour les personnes devant être relocalisées.

Nos propositions

- **Conserver le rapport d'opposabilité** actuel des objectifs ZAN régionaux contenus dans les documents de planification vis-à-vis des documents d'urbanisme, sans cela, il ne sera pas possible d'atteindre l'objectif ZAN ;
- Ne **pas faire régresser la nomenclature de l'artificialisation des sols**, en ajoutant de nouvelles catégories de surfaces considérées comme non artificialisées ;
- Entamer une réflexion sur une définition en gradient d'artificialisation représentative de la gradation des impacts écologiques.

Quelle place pour les “projets structurants de demain” ?

La prise en compte nécessaire mais trop floue des “projets structurants de demain”

Près d'un cinquième de l'enveloppe totale d'artificialisation des sols autorisée jusqu'en 2030 serait consommé par des " grands projets " d'envergure nationale ou européenne, souvent portés par l'État (tels que le canal Seine Nord, les lignes ferroviaires à grande vitesse, les grands ports...). La proposition de loi du 14 décembre 2022 estime que ces opérations devraient être comptabilisées séparément dans une enveloppe nationale et non être comptabilisées dans les objectifs régionaux. En l'état, cela revient à ne plus comptabiliser ces projets pour évaluer l'atteinte des objectifs ZAN dans chaque région. L'artificialisation induite par les projets nationaux ne doit pas sortir du calcul de l'artificialisation, mais être répartie équitablement entre les territoires qui en bénéficient, pour ne pas pénaliser démesurément les territoires d'implantation. Ne pas mettre en place une telle répartition permettrait aux collectivités d'avoir des possibilités trop importantes de continuer à consommer de nouveaux espaces et rendrait les objectifs de réduction de l'artificialisation plus difficilement atteignables. Il faut également préciser et restreindre les critères définissant les projets "d'envergure nationale ou européenne" car le flou de la définition proposée dans le texte actuel entraînerait des abus et l'inclusion de la vaste majorité des projets d'un territoire dans cette enveloppe.

Nos propositions

- Restreindre par décret la définition des projets d'envergure nationale ou européenne ;

- **Répartir de manière équitable entre les régions** la surface artificialisée par ces projets dans leurs objectifs de réduction de l'artificialisation, à l'aide d'une méthode établie par décret.

Un « plancher » de droits à l'artificialisation qui pose question

Dissocier revitalisation des communes et besoin de consommation d'espaces

Le ZAN est une opportunité de réinterroger notre manière d'aménager le territoire pour articuler l'ensemble des besoins économiques et sociaux avec les défis cruciaux de lutte contre le changement climatique, de préservation de la biodiversité et de protection des terres agricoles. Le ZAN est ainsi un levier pour avancer vers un nouveau paradigme de l'aménagement du territoire qui permet d'assurer la revitalisation de nos territoires, l'avenir de nos sociétés et celui de la planète.

En effet, depuis plusieurs décennies, l'adage selon lequel il faudrait construire toujours plus et donc consommer toujours plus d'espaces pour avoir une commune "dynamique" est perpétué. Or ce n'est pas le cas : 70 % de l'artificialisation a eu lieu dans des zones sans tension sur le marché du logement et 20% se situait dans des communes dont la population décroît⁶.

Pourtant, la proposition de loi prévoyait dans sa version initiale que chaque commune dispose de la garantie de pouvoir consommer au minimum 1 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers tous les 10 ans pour se développer, et ce, sans que cette surface soit comptabilisée au sein des enveloppes d'artificialisation régionales ou locales. Cette garantie constituait aussi une régression majeure et une nouvelle dérogation de comptabilisation de l'espace artificialisé.

Bien que la commission du Sénat a fait évoluer le texte pour que cette surface minimale soit comptabilisée dans la consommation d'espaces, la garantie d'un minimum de 1 hectare pour toutes les communes françaises est toujours beaucoup trop large et pourrait être reconduite sur les décennies suivantes.

La priorité doit être donnée à la mise en place de dispositifs d'accompagnement importants, facilement accessibles pour les collectivités et adaptés à leurs moyens respectifs, afin de les aider à contribuer à l'objectif ZAN et à dynamiser leur territoire et ainsi d'assurer une transition juste vers la sobriété foncière.

Nos propositions

- **Ne pas reconduire cette garantie d'artificialisation** après la première décennie 2021-2031. Il faut au contraire prioriser l'utilisation des locaux (logements, bureaux, commerces) déjà disponibles ainsi qu'aborder la question de la déprise un échelle de territoire plus large pas seulement commune par commune.
- Dans tous les cas, **comptabiliser cette consommation** pour calculer les objectifs de réduction de la période suivante à l'échelle intercommunale et régionale.

⁶ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Objectif%20z%C3%A9ro%20artificialisation%20nette.pdf>

Outiller les collectivités afin de faciliter la mise en oeuvre de l'objectif de “Zéro Artificialisation Nette”

Des mesures qui outillent les collectivités territoriales

Le Réseau Action Climat soutient les outils introduits pour faciliter la mise en œuvre du ZAN par les collectivités. En ce sens, la proposition de loi appuie sur les critères de transparence posés par la Loi Climat et Résilience, avec une ambition forte de mise à disposition des données et la possibilité d'utiliser les données locales préexistantes en l'absence de celles transmises par l'Etat.

Le texte propose également des mesures permettant aux maires de s'opposer aux projets abusifs qui risqueraient de mettre à mal l'atteinte du ZAN sur leur territoire. En effet, avant que la modification des documents d'urbanisme ne soit menée à bien, les communes ne disposent pas d'outils réglementaires pour s'opposer à des projets qui consommeraient une grande partie de leur enveloppe d'artificialisation. La proposition de loi introduit donc un droit de préemption et un sursis à statuer quant aux permis et autorisations qui engendreraient une artificialisation dans certaines zones sensibles ou un déséquilibre dans les objectifs de réduction de l'artificialisation du territoire.

Finalement, dans un souci de meilleure prise en compte de l'ensemble des collectivités dans la gouvernance du ZAN, le texte propose de transformer la conférence des SCoT introduite lors de la loi Climat et Résilience en « conférence régionale du ZAN ». Si le Réseau Action Climat soutient un meilleur dialogue territorial entre les échelons des collectivités, que ce soit entre la conférence des SCoT et les régions ou au sein d'une « conférence régionale du ZAN », nous déplorons l'exclusion de la société civile qui demeure absente de ces instances. L'aménagement du territoire est pourtant intimement lié et impacte nos modes de vie, il est donc crucial, pour un processus plus démocratique, que ces instances de concertation incluent des représentants de la société civile, soient multi-acteurs et pluridisciplinaires.

La fiscalité, un volet absent

La fiscalité est nécessaire pour accompagner la mise en œuvre du ZAN. C'est un levier efficace pour permettre la prise en compte de cet enjeu par tous les acteurs. La fiscalité en vigueur reste pourtant incohérente et peut aller parfois à l'encontre de l'objectif ZAN en maintenant des aides néfastes à la biodiversité et en n'incitant pas assez à la sobriété foncière. La future loi de finance 2024 sera l'occasion d'intégrer certains amendements fiscaux allant dans le sens du ZAN sur différents volets.

Nos propositions

- Elargir la conférence des SCoT ou la conférence régionale de gouvernance aux **représentants d'organismes et associations de protection de l'environnement** ainsi qu'aux acteurs de la santé ;
- **Supprimer les subventions néfastes**, telles que l'abattement de 50% de la taxe d'aménagement pour certains aménagements (locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, entrepôts, hangars, parkings) ou encore la subvention aux constructions dans des espaces riches en biodiversité ou dans les sites inscrits ;
- Créer de nouvelles **mesures fiscales pour inciter à la sobriété foncière** en favorisant l'implantation sur des lieux déjà urbanisés et artificialisés ;

- **Développer des mesures permettant la protection des espaces naturels** tels que les zones humides, les bois communaux, des surfaces en agricultures biologiques et permettre le développement des Obligations Réelles Environnementales via la mise en place d'un régime fiscal incitatif.

Contacts presse

Fiona Steffan - Réseau Action Climat - Chargée de mission Artificialisation des sols
fiona.steffan@reseauactionclimat.org - 06 78 33 98 34

Florence Bardin - Fondation pour la Nature et l'Homme - Attachée de presse
florence.bardin@agencef.com - 06 77 05 06 17

Maxime Paquin - France Nature Environnement - Chef de projet Biodiversité et Territoires
maxime.paquin@fne.asso.fr - 07 57 46 79 82

Sandrine Bélier - Humanité et Biodiversité - Directrice d'Humanité et Biodiversité
sandrine.belier@humanite-biodiversite.fr - 07 80 90 67 87

Tanguy Borgarelli - Ligue pour la Protection des Oiseaux - Responsable de projet Nature en ville
tanguy.borgarelli@lpo.fr - 07 77 93 32 66

Céline Le phat vinh - Notre Affaire à Tous - Juriste en charge des recours locaux
celine.lephatvinh@notreaffaireatous.org - 06 88 58 94 73

Chloé Gerbier - Terres de luttés - Coordinatrice
gerbierchloe@gmail.com - 06 46 43 55 09

Le Réseau Action Climat fédère les associations impliquées dans la lutte contre le dérèglement climatique

