

Proposition de loi visant à instaurer une Trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (TRACE)

I. Travaux du Sénat sur l'artificialisation des sols

- ➔ Votée en 2021, la **loi Climat-résilience** instaure un objectif de zéro artificialisation nette des sols en 2050, et la réduction de 50% de l'artificialisation sur la période 2021 et 2031 par rapport à la période 2011-2021. Le dispositif prévoyait une fixation d'enveloppes d'artificialisation dans les SRADDET, déclinées dans les documents d'urbanisme locaux (SCoT, PLU(i)).
- ➔ De très nombreux maires ont alerté les parlementaires sur la **logique descendante et non-concertée** de cette politique de sobriété foncière, difficilement compatible avec les politiques de développement économique ou d'accueil de nouvelles populations (respect de la loi SRU, construction de nouveaux logements).

I.1. Mission conjointe de contrôle et loi du 20 juillet 2023

- ➔ Pour répondre à ces difficultés, le Sénat a constitué en 2022 une **mission conjointe de contrôle relative à l'application du ZAN**. Cette mission a débouché sur le dépôt d'une **PPL**, examinée par une **commission spéciale** (présidence de Valérie LETARD et rapport de Jean-Baptiste BLANC).
- ➔ Débattue au Parlement en 2023, la PPL est devenue la **loi du 20 juillet 2023**, visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs ZAN au cœur des territoires. La loi a octroyé de nouveaux outils aux élus pour faciliter l'application du ZAN :
- Allongement des **délais de modification des SRADDET** (novembre 2024), des **SCoT** (février 2027) et des **PLU** (février 2028) ;
- Sortie des **projets d'envergure nationale ou européenne (PENE)** du décompte ZAN des collectivités via la création d'un forfait national de 12 500ha ;
- Création d'un **droit à l'hectare** pour que chaque commune, dans le cadre de la répartition des droits à artificialiser par la région, n'obtienne pas moins d'1ha ;
- Création d'une **conférence régionale d'élus**, consultée sur la mise en œuvre du ZAN et rendant un avis sur l'identification des PENE ;
- Création d'un **droit de préemption et d'un sursis à statuer** facilitant pour les élus l'atteinte des objectifs ZAN.

I.2. Groupe de suivi et PPL déposée en 2024

- ➔ Malgré ces avancées importantes, les élus ont continué de rencontrer des difficultés dans la mise en œuvre de la loi Climat-résilience, dues notamment à la persistance d'une **logique planificatrice non-concertée de la part de l'Etat**.
- ➔ Le Sénat a souhaité maintenir une remontée d'information des élus, via la création d'un **groupe de suivi** en janvier 2024 (présidence de Guislain CAMBIER et rapport de Jean-Baptiste BLANC). Le groupe de suivi a consulté plus de 1400 élus, qui ont considéré que :
 - les **critères de territorialisation** des enveloppes d'artificialisation n'étaient pas correctement pris en compte (75% des répondants) ;
 - les **terrains considérés comme consommateurs d'ENAF** étaient difficiles à déterminer (plus de 2/3 des répondants) ;
 - le changement du **mode de comptabilisation de l'artificialisation en 2031** (comptabilisation des ENAF entre 2021 et 2031 puis comptabilisation en artificialisation entre 2031 et 2050) était problématique (81% des répondants) ;
 - Les **référénts territoriaux du ZAN**, créés par la loi de 2023 n'étaient pas identifiés en local (92% des répondants).

II. Une PPL pour assouplir les politiques de sobriété foncière et inverser la logique de territorialisation

- ➔ Dans le prolongement des travaux du groupe de suivi, les Sénateurs BLANC et CAMBIER ont déposé, le 7 novembre 2024, une **PPL visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux** (TRACE).
- ➔ La PPL vise à **inverser la construction des trajectoires de sobriété foncière, en partant des territoires** (au lieu de la logique planificatrice descendante qui part de l'Etat). La PPL abandonne l'acronyme ZAN, incarnation d'une **logique jacobine** dont les élus ne veulent plus.
- ➔ Composé de **5 articles**, le texte entend donner plus de pouvoirs aux élus pour adapter la sobriété foncière à leurs réalités locales. Ainsi :
 - **L'article 1^{er} maintient jusqu'en 2050 la mesure de l'artificialisation via les ENAF** (au lieu du passage, en 2031, à une logique complexe de comptabilisation selon l'« *altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol* »). Le renvoi aux ENAF permet de reprendre un **mode de comptabilisation connu des élus locaux, recommandé par les urbanistes et permettant d'exclure du décompte les bâtiments agricoles**. Par ailleurs, la comptabilisation en ENAF permettra de préserver une forme de modèle pavillonnaire et d'abandonner la « nomenclature du ZAN », extrêmement complexe, qui distinguait surfaces artificialisées et non artificialisées.

- **Cœur du dispositif, l'article 2 abroge l'objectif intermédiaire de réduction de 50% de l'artificialisation en 2031.** Les élus devront donc construire, à leur rythme et en fonction des besoins de leurs territoires, une trajectoire de sobriété permettant d'atteindre en **2050 le zéro consommation nette d'ENAF**.
- **L'article 3 repousse les dates butoirs de modification des documents d'urbanisme pour y inclure des objectifs de sobriété foncière :** 2031 pour les SCoT et 2036 pour les PLU(i) et cartes communales (au lieu de 2027 et 2028). Pour les régions qui n'auraient pas encore modifié leurs SRADDET, la PPL propose de prolonger le délai jusqu'au 22 août 2026 (au lieu du 22 novembre 2024).
- **L'article 4 exclut les PENE des enveloppes de consommation d'ENAF des collectivités.** Les grands projets jugés stratégiques par l'Etat ne grèveront plus les enveloppes foncières permettant le développement des projets locaux, et l'Etat devra définir sa propre trajectoire de sobriété foncière pour le développement de ses grands projets.
- **L'article 5 renforce le rôle des collectivités dans la définition des trajectoires locales de sobriété foncière.** En plus des actuelles compétences de la conférence régionale (désignation des PENE, suivi de la consommation à l'échelle régionale), la PPL prévoit :
 - ***Pour les régions ayant déjà modifié leur SRADDET afin d'y inclure une trajectoire de sobriété foncière :***
 - La conférence régionale **répartira entre les collectivités représentées** (communes et EPCI compétents en matière de documents d'urbanisme – ou qui en ont prescrit l'élaboration–, éventuellement représentés par un SCoT) **l'enveloppe de consommation d'ENAF arrêtée par la région**, en tenant compte de projets et besoins à court et moyen terme, ainsi que des contraintes liées notamment à la **montagne, au littoral ou à la ruralité** ;
 - La répartition est réputée acquise, à la **majorité simple des communes (1 commune = 1 voix**, même en cas d'EPCI ou de SCoT), si celles-ci représentent plus de la moitié de la population totale de la région ;
 - Une fois que la conférence régionale aura arrêté la répartition, celle-ci sera **annexée au SRADDET et s'appliquera obligatoirement** aux documents d'urbanisme ;
 - Le **travail préparatoire** s'effectue au sein de **formations départementales** de la conférence régionale, pour une territorialisation plus fine de la trajectoire.
 - ***Pour les régions qui souhaiteraient modifier leur SRADDET pour y inclure la trajectoire de sobriété foncière, soit qu'elle ne l'ait pas encore fait, soit qu'elle souhaite la corriger :***

- Les collectivités sont consultées *via* les **formations départementales** de la conférence régionale, réunissant l'ensemble des communes et EPCI du département compétent en matière de documents d'urbanisme –ou qui en ont prescrit l'élaboration–, ou leurs représentants au niveau des SCOT, les **parlementaires** du département, et 3 conseillers départementaux dont un d'opposition ;
 - Les formations départementales de la conférence formulent un **avis sur l'ampleur de l'enveloppe foncière proposée par la région**. L'enveloppe foncière est réputée approuvée, à la **majorité simple des communes (1 commune = 1 voix**, même en cas d'EPCI ou de SCOT, les parlementaires et les conseillers départementaux disposant également d'une voix), si celles-ci représentent plus de la moitié de la population totale de la région ;
 - Une fois les avis de toutes les formations départementales formulés, la **conférence régionale se réunit**. Elle formule un **avis général sur le montant de l'enveloppe foncière à inscrire dans le SRADDET**. Cet avis est conforme (la région ne peut passer outre) ;
 - **Si l'ensemble des formations départementales a émis un avis favorable**, la conférence régionale se prononce à la **majorité simple** (1 commune = 1 voix), si celles-ci représentent plus de la moitié de la population totale de la région. **Dans l'hypothèse où les formations départementales n'ont pas toutes émis un avis favorable**, la conférence régionale se prononce à la **majorité des 3/5^e** ;
 - Préalablement au vote de la conférence régionale, le projet d'enveloppe foncière est transmis au **préfet de région, qui se prononce sur la compatibilité avec l'objectif de zéro consommation nette d'ENAF en 2050**.
- La conférence régionale se réunit tous les 3 ans pour faire un bilan de la mise en œuvre des objectifs de sobriété foncière. Le bilan évalue notamment la nécessité de procéder à une nouvelle répartition de l'enveloppe foncière disponible au niveau régional, au vu des projets connus d'évolution des documents d'urbanisme.

La PPL entend ainsi redonner aux élus locaux la possibilité de définir eux-mêmes la trajectoire de sobriété foncière à l'échelle départementale, sur la base des propositions régionales, en supprimant l'objectif intermédiaire contraignant de 2031.

La PPL permet par ailleurs de contraindre l'Etat à s'appliquer les mêmes obligations que celles demandées aux élus (via la sortie des PENE des trajectoires locales).

Sans remettre en cause l'objectif final de consommation nette d'ENAF en 2050, la PPL vise à rompre la logique planificatrice de l'Etat en redonnant aux élus des marges de manœuvre.