



N° 2215

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 décembre 2025.

PROPOSITION DE LOI

*visant à l'instauration d'une exemption rurale dans l'objectif zéro
artificialisation nette,*

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Lionel VUIBERT, M. Olivier BECHT, M. Philippe BONNECARRÈRE, M. Jean-Yves BONY, Mme Danielle BRULEBOIS, M. Jean-Luc BOURGEAUX, M. Sébastien HUYGHE, M. Loïc KERVRAN, Mme Brigitte KLINKERT, Mme Constance LE GRIP, M. Christophe BENTZ, M. Alexandre ALLEGRET-PILOT, Mme Delphine LINGEMANN, M. Laurent MAZAURY, Mme Sophie PANTEL, M. Aurélien PRADIÉ, M. Frédéric-Pierre VOS, M. Guillaume LEPERS, M. Charles RODWELL, Mme Anne-Sophie RONCERET, M. Xavier ROSEREN, M. Christophe NAEGELEN, M. Théo BERNHARDT, M. Pierre-Henri CARBONNEL, Mme Véronique BESSE, Mme Corinne VIGNON, Mme Annie VIDAL, M. Denis MASSÉGLIA, Mme Josiane CORNELOUP, M. Mikaele SEO, Mme Laure MILLER,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Publiée le 22 août 2021, la loi Climat et résilience a fixé l'objectif du zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050, avec une cible intermédiaire de réduction de moitié du rythme de consommation d'espaces d'ici à 2031. En une décennie, l'utilisation d'espaces naturels, agricoles et forestiers doit donc être divisée par deux par rapport à ce qui a été observé au cours des dix années précédentes, en réduisant la consommation d'espaces pour la construction de logements, de routes, d'équipements sportifs ou de tout autre bâtiment. En France, entre 20 000 et 30 000 hectares sont artificialisés chaque année. Cette artificialisation progresse près de quatre fois plus vite que la population, l'objectif étant de limiter autant que possible la consommation de nouveaux espaces et, lorsque cela est impossible, de rendre à la nature l'équivalent des superficies consommées.

L'enjeu est d'apporter la plus grande vigilance à nos modes d'urbanisation afin de consommer moins de terres naturelles, agricoles et forestières, de privilégier dans la mesure du possible la réutilisation de secteurs déjà urbanisés (logements vacants, friches industrielles ou commerciales) et de favoriser la conception et la construction d'opérations plus compactes intégrant des espaces verts. Cette maîtrise de l'urbanisation doit se refléter dans les documents de planification, notamment les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les schémas de cohésion territoriale (SCoT).

Il importe néanmoins de prendre en compte la réalité des territoires ruraux et les défis en matière de développement auxquels ils sont confrontés. La crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 a accentué un regain d'intérêt pour la ruralité, perceptible dans certaines zones périurbaines ou bien desservies. Toutefois, cette dynamique reste hétérogène : si quelques communes ont vu leur attractivité progresser, d'autres, notamment dans les espaces ruraux isolés, continuent de faire face à un recul démographique ou à des difficultés structurelles.

Le déploiement de la fibre optique et la généralisation du télétravail conjugués à la recherche de nouveaux modes de vie ont renforcé l'attractivité de certaines communes rurales, nécessitant la mise à disposition d'établissements scolaires, de commerces, d'offres de soins ou encore de services de proximité.

Or, les décrets d'application de la loi Climat et résilience ont privilégié une logique d'égalité formelle entre territoires, en appliquant uniformément

la règle de réduction de moitié de la consommation foncière, sans distinction entre les dynamiques territoriales. Cette approche a conduit à appliquer les mêmes contraintes à des communes rurales faiblement soumises à la pression foncière qu'à des territoires en forte croissance, ce qui les a privées de la possibilité d'ajuster leur trajectoire en fonction de leurs besoins réels en matière de développement économique, de logements, de services et d'équipements publics.

Depuis 2023, le législateur est revenu à plusieurs reprises sur le cadre juridique du ZAN afin d'en préciser les contours et d'en assouplir l'application. La loi du 20 juillet 2023 a introduit des marges de manœuvre supplémentaires pour les collectivités, comme une garantie minimale d'un hectare constructible par commune et par décennie, mais en réalité quasiment inapplicable au regard de l'objectif de la loi. Toutefois, ces ajustements se sont révélés le plus souvent inopérants pour répondre aux inquiétudes persistantes des élus ruraux, en particulier dans les territoires où la pression démographique est faible mais où les besoins en équipements publics, en logements et en services restent essentiels pour maintenir la vitalité locale. Dans ces zones, souvent marquées par un tissu économique fragile et une dépendance à l'emploi public, l'accès au foncier demeure un levier crucial pour accueillir de nouvelles activités et enrayer le déclin.

Dans ce contexte, la proposition de loi dite TRACE (trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les Élus locaux), adoptée par le Sénat en mars 2025, a marqué une nouvelle étape en réaffirmant la nécessité d'une co-construction de la trajectoire de sobriété foncière avec les élus territoriaux. Elle doit clarifier la définition de l'artificialisation, introduire une trajectoire tendancielle de réduction et allonger certains délais pour l'adaptation des documents d'urbanisme. TRACE doit reconnaître l'importance de la mutualisation de la consommation foncière liée aux grands projets nationaux ou européens, ainsi que la valorisation de la requalification des friches, désormais génératrice de crédits constructibles.

Toutefois, TRACE ne franchit pas l'étape suivante, celle qui consisterait à différencier réellement les espaces métropolitains des territoires ruraux. Elle maintient un cadre uniforme sans tenir compte de trois caractéristiques essentielles de nombreuses petites communes : la prédominance écrasante des espaces naturels, agricoles et forestiers, l'isolement hors de toute influence métropolitaine, et la fragilité

socio-économique de bassins d'emploi où le taux de chômage demeure nettement supérieur aux moyennes régionales ou nationales.

Il apparaît donc nécessaire d'aller plus loin que la loi dite TRACE en introduisant une véritable exemption rurale, c'est-à-dire un mécanisme permettant à certaines communes rurales d'être exemptées, de l'obligation uniforme de réduction de moitié de leur consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. L'objectif de la présente proposition de loi est de redonner un véritable élan d'attractivité à ces espaces, en leur permettant de disposer de marges de développement cohérentes avec leurs besoins locaux et leurs trajectoires démographiques.

Cette exemption repose sur un ensemble de critères objectifs permettant d'identifier les territoires qui cumulent des caractéristiques démographiques, géographiques et socio-économiques particulières. Les critères mobilisés portent notamment sur la taille de la population (moins de 10 000 habitants), la structure du territoire (plus de 90 % d'espaces naturels, agricoles et forestiers au niveau communal ou plus de 95 % au niveau intercommunal), la faible densité de population (moins de 100 habitants par kilomètre carré), la vulnérabilité économique (taux de chômage du bassin d'emploi supérieur à la moyenne nationale) ainsi que l'éloignement des grandes aires métropolitaines. En combinant ces critères, l'exemption rurale offre un cadre de planification plus adapté aux réalités de ces communes, en leur permettant de répondre à leurs besoins essentiels de logement, d'accueil de population et de maintien des services de proximité, tout en soutenant leurs dynamiques économiques locales.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 101-2-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 101-2-2.* – Il est institué une exemption rurale dans le cadre de la mise en œuvre de l'objectif de zéro artificialisation nette.
- ③ « Cette exemption a pour objet d'adapter les objectifs de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers aux spécificités des communes rurales.
- ④ « Sont considérées comme rurales, pour l'application du présent article, les communes qui remplissent au moins trois des cinq critères suivants :
- ⑤ « 1° Leur population municipale est inférieure à 10 000 habitants ;
- ⑥ « 2° S'agissant des espaces naturels, agricoles et forestiers :
- ⑦ « *a)* Soit leur territoire communal est constitué de plus de 90 % d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- ⑧ « *b)* Soit la commune appartient à un établissement public de coopération intercommunale dont la proportion d'espaces naturels, agricoles et forestiers est supérieure à 95 % ;
- ⑨ « 3° Leur densité de population est inférieure ou égale à 100 habitants par kilomètre carré ;
- ⑩ « 4° Elles appartiennent à un bassin d'emploi dont le taux de chômage moyen constaté est supérieur à la moyenne nationale ;
- ⑪ « 5° Elles sont situées en dehors des aires d'attraction des métropoles de plus de 200 000 habitants, au sens de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques.
- ⑫ « Les communes bénéficiant de cette exemption ne sont pas soumises à l'obligation de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 101-2-1. »

Article 2

- ① L'article L. 141-3 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les documents de planification territoriale veillent à intégrer l'exemption rurale prévue à l'article L. 101-2-2, notamment en adaptant la déclinaison régionale des objectifs de sobriété foncière aux spécificités des communes mentionnées audit article. »

Article 3

- ① Un décret en Conseil d'État précise, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, les modalités d'application de l'exemption rurale prévue à l'article L. 101-2-2. Il définit notamment :
- ② 1° Les sources statistiques retenues pour l'appréciation de chacun des critères ;
- ③ 2° La périodicité de référence utilisée.