

LA MISE EN ŒUVRE DU ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE (ZAN) : ACTUALITÉ JURIDIQUE

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, appelée communément loi Climat et résilience, instaure l'objectif de zéro artificialisation nette des sols en 2050 (ZAN). Cette nouvelle étape vers une gestion plus économe du foncier poursuit une démarche initiée depuis la fin du XX^e siècle. Ce focus apporte des clefs de lecture sur les modalités pratiques de sa mise en œuvre à l'échelle locale et sur les dernières évolutions du cadre juridique national.

UNE TRAJECTOIRE DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE PLANIFIÉE

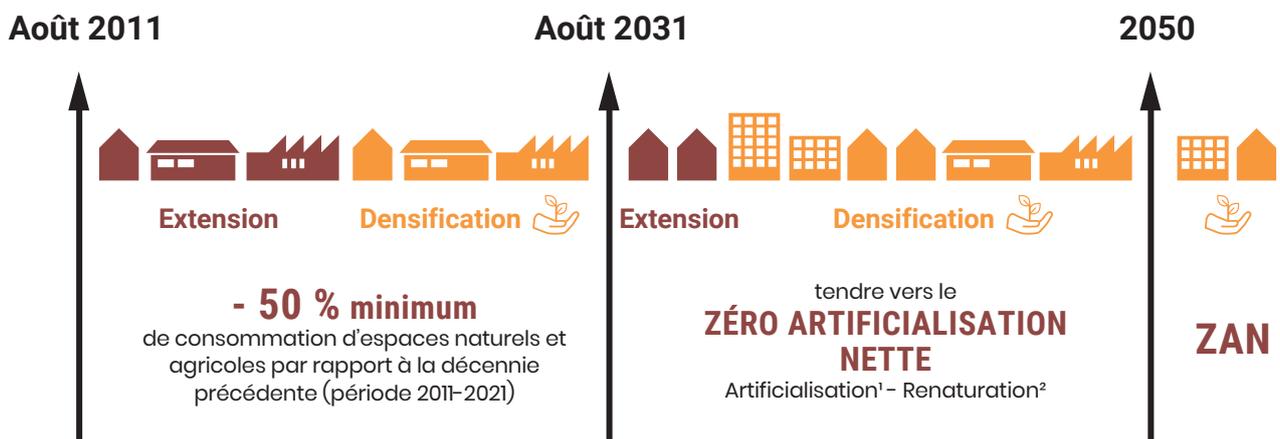
LA FIN DE L'ÉTALEMENT URBAIN À L'HORIZON 2050

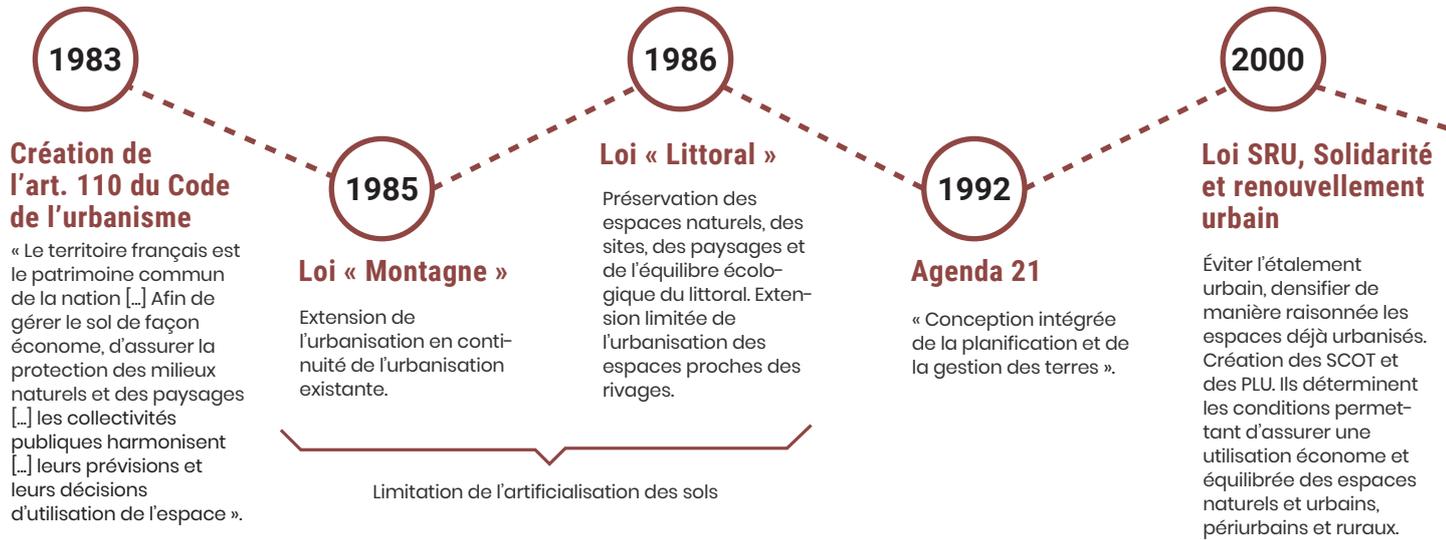
Depuis plusieurs décennies, le modèle d'étalement urbain est remis en question. Amorcé à la fin de la Seconde Guerre mondiale, il s'intensifie à partir des années 1970 avec le développement de la maison individuelle, des zones d'activités périphériques et de l'usage de l'automobile. Les limites du modèle sont apparues avec le temps : coûts d'aménagement, d'entretien des réseaux, allongement des temps de transport et dépendance aux mobilités carbonées, atteintes à la biodiversité par la rupture des corridors écologiques, gestion des eaux pluviales perturbée par l'imperméabilisation des sols, etc. Progressivement le législateur a incité les territoires à modérer leur consommation fon-

cière (cf. frise p. 2 & 3) pour finalement imposer en 2021 une trajectoire mesurable, assortie de délais de mise en œuvre.

DES OBJECTIFS TRADUITS DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

La mise en œuvre des objectifs de la loi Climat et résilience passe par le canal des documents de planification et d'urbanisme. Le SRADDET (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires), document de planification stratégique régional, est placé en première ligne pour la réalisation des objectifs fixés par la loi. Il donne la trajectoire à suivre pour le projet de territoire de la Région pour les 20 prochaines années, fixe des objectifs et définit des règles qui s'imposent aux documents d'urbanisme locaux, principalement les SCoT et à défaut les PLU.





Source : AUDAT, Comment comprendre l'objectif « Zéro artificialisation nette des sols », Décryptage, avril 2021.

Le projet de modification du SRADDET breton, arrêté en juin 2023, a pour but la mise en conformité avec cette loi. Il fixe, à l'échelle de la région Bretagne des objectifs territorialisés de réduction de la consommation foncière effective d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) de - 50 % sur la décennie 2021-2031 par rapport à la décennie précédente, puis de réduction progressive de l'artificialisation des sols pour atteindre le zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050.

UNE TERRITORIALISATION CONCERTÉE À L'ÉCHELLE RÉGIONALE

La Région s'est dotée d'un outil de mesure de la consommation foncière uniforme sur le territoire régional, élaboré avec l'appui des agences d'urbanisme : le mode

d'occupation du sol (MOS). Sur une base commune, elle a pu concerter les élus des SCoT à travers la Conférence des SCoT et décider du partage de l'enveloppe foncière entre les territoires de SCoT, au regard de la situation de chacun d'entre eux. Plusieurs critères ont été pris en compte : efforts de sobriété foncière passés, dynamique démographique et économique, ressources en eau, risques littoraux, etc. Ainsi, la Cornouaille se voit dotée d'un capital foncier maximal de 674 hectares jusqu'en 2031 (cf. carte p. 4).

DES OUTILS COMMUNS DE MESURE DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE

Le mode d'occupation du sol est un outil cartographique d'observation du foncier qui permet de catégoriser son usage³ selon l'occupation

effective du sol observée, et non selon le zonage du plan local d'urbanisme. Il s'appuie sur les données des fichiers fonciers de l'administration fiscale, l'interprétation de photographies aériennes et la vérification des territoires (EPCI, communes).

L'occupation du sol à grande échelle (OCS-GE) est un type d'outil similaire développé par l'État à l'échelle nationale. Il devra permettre de mesurer l'évolution de l'artificialisation des sols, notion appliquée à partir de 2031. Au-delà de l'usage, il spécifiera la couverture du sol : bâti, couvert végétal arboré, herbacé, surface d'eau, etc.

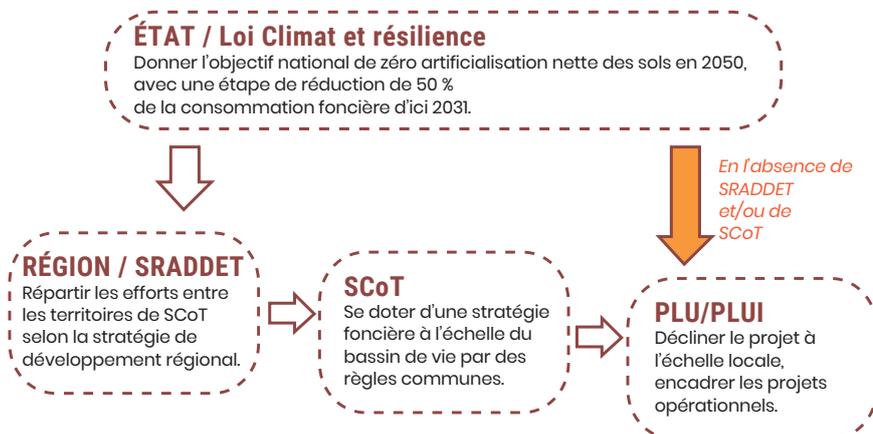
DE NOUVELLES POSSIBILITÉS DEPUIS LA LOI DU 20 JUILLET 2023

La loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 vise à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux. En voici les principales mesures.

LA POURSUITE DU TRAVAIL COLLABORATIF ENTRE LES SCOT ET LA RÉGION BRETAGNE

La Conférence des SCoT, installée en 2021 par la loi Climat et résilience, a permis aux élus des SCoT bretons d'échanger librement et régulièrement sur leurs visions de la politique foncière, de partager

Objectifs de réduction de la consommation foncière, qui fait quoi ?



40 années de la prise en compte croissante de la gestion économe de l'espace

2010

Loi Grenelle II

Définition d'objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espace dans les documents d'urbanisme (SCoT / PLU).



2014

Loi ALUR, portant sur l'Accès au logement et un urbanisme rénové

Analyse des capacités de densification au sein des documents d'urbanisme.



Nicolas Hulot

« Zéro perte de biodiversité ».



2019

Emmanuel Macron

« Objectif présidentiel de zéro artificialisation nette (ZAN) ».



2018

Plan biodiversité

« Limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) ».



Loi Elan portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

Lutte contre la dévitalisation des centres-villes
Création de nouveaux outils.

#LoiElan

leurs connaissances et de s'approprier collectivement ce sujet complexe pour porter une vision commune auprès de la Région. En 2024 elle devient légalement « Conférence régionale de gouvernance de la politique de l'artificialisation des sols », dite CRGZAN, avec pour mission de produire des rapports et bilans sur le suivi de l'artificialisation et de donner un avis consultatif sur l'inscription des projets d'envergure régionaux, nationaux et européens.

Afin de poursuivre la concertation engagée avec succès, la Région a souhaité transformer la Conférence des SCoT en une commission consultative de Conférence territoriale de l'action publique (CTAP Collectivités de Bretagne), tout en maintenant sa composition. Pour rappel, la CTAP est composée :

- du Président du Conseil régional de Bretagne,
- des 4 présidents des Conseils départementaux,
- des Présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants,
- d'un représentant des EPCI de moins de 30 000 habitants par département,
- d'un représentant des communes de plus de 30 000 habitants par département,
- d'un représentant des communes entre 3 500 et 30 000 habitants par département,
- d'un représentant des communes de moins de 3 500 habitants par département,

- d'un invité permanent, le Président du CESER (conseil économique, social et environnemental régional).

LE PRINCIPE DE LA GARANTIE COMMUNALE POUR NE PAS ENTRAVER LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNES

Chaque commune couverte par un plan local d'urbanisme (PLU) ou document d'urbanisme prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026 se voit garantir une surface minimale d'un hectare pour la première tranche de 10 ans (2021-2031).

La garantie communale est limitée par le droit commun du code de l'urbanisme. Ainsi, le respect des servitudes ou périmètres de protection environnementale (zones humides, réserves biologiques, etc.) reste en vigueur.

DES SPÉCIFICITÉS POUR LES COMMUNES LITTORALES SOUMISES AU REcul DU TRAIT DE CÔTE

Les surfaces artificialisées dans une zone de recul du trait de côte peuvent être considérées comme désartificialisées si ces surfaces ont vocation à être renaturées dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale du littoral. Au terme de chaque tranche de 10 ans, les surfaces non renaturées seront de nouveau considérées artificialisées. Cette disposition concerne les communes inscrites sur le décret-liste national⁴.

UN RÉGIME SPÉCIFIQUE PROVISOIRE DU SURSIS À STATUER

L'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme peut surseoir à statuer sur des demandes pouvant compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers pour la période 2021-2031 susceptibles d'être fixés par le document d'urbanisme en cours d'élaboration ou de modification.

Le sursis doit être motivé par l'ampleur de la consommation du projet ou les faibles capacités résiduelles de consommation.

Il ne peut pas s'opposer aux projets compensant la consommation par la renaturation à surface équivalente. Le propriétaire du terrain qui se voit opposer cette décision peut mettre en demeure la collectivité de procéder à l'acquisition du terrain.

Une fois les PLU/PLUi approuvés, le sursis à statuer ou le refus d'une autorisation d'urbanisme au motif de la consommation d'espace seront impossibles.

UN ÉLARGISSEMENT DU DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN

La commune ou l'EPCI compétent peut définir dans le document d'urbanisme des secteurs prioritaires à mobiliser, présentant un potentiel

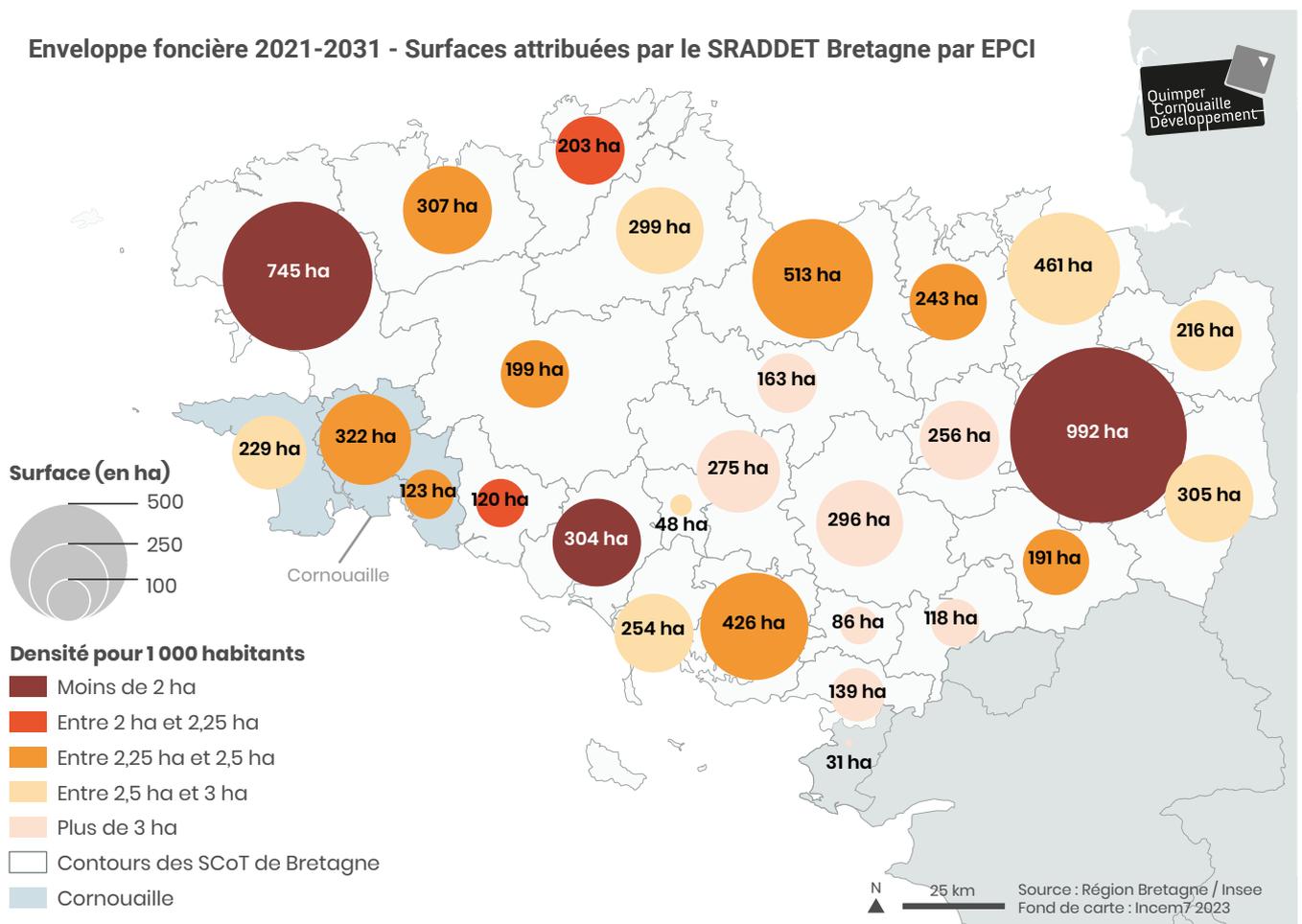
foncier majeur pour réduire l'artificialisation des sols :

- des terrains contribuant à la préservation ou à la restauration de la nature en ville (surfaces végétalisées ou naturelles dans des espaces urbanisés) ;
- des zones de renaturation présentant un fort potentiel (préservation ou restauration des continuités écologiques) pouvant être identifiées dans le SCoT ;
- des terrains susceptibles de contribuer au renouvellement urbain, à l'optimisation de la densité des espaces urbanisés ou à la réhabilitation des friches.

PASSER DE L'ÉTUDE DE LA CONSOMMATION D'ESPACES À LA PLANIFICATION TERRITORIALE

Selon le guide du ZAN publié par l'État le 21 décembre 2023, la somme des surfaces potentiellement urbanisables dans le projet de règlement du PLU⁵, situées en espaces naturels, agricoles ou forestiers selon le MOS, devra être compatible avec l'enveloppe foncière allouée au territoire par le SCoT. Des zones pourront également être planifiées pour une ouverture à l'urbanisation après 2031, au-delà de l'enveloppe foncière accordée pour la période 2021-2031.

Enveloppe foncière 2021-2031 - Surfaces attribuées par le SRADET Bretagne par EPCI



1. Artificialisation : 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.
 2. Renaturation (ou désartificialisation) : consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé.
 3. Au total, le MOS décline 50 usages, répartis dans 9 catégories (habitat, activités économiques, urbain mixte, équipements, infrastructures, défense, agricoles, carrières, naturel et forestier, surfaces en eau)
 4. Liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro-sédimentaires entraînant l'érosion du littoral : décret n° 2022-750 du 29 avril 2022, mis à jour par le décret n° 2024-531 du 10 juin 2024. Suivre les mises à jour de la liste des communes en application de l'article L. 321-15 du Code de l'environnement sur www.legifrance.gouv.fr
 5. Les surfaces potentiellement urbanisables des PLU regroupent les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), et les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL)