

La planification de la sobriété foncière à l'échelle locale

2 terrains de football, c'est la surface moyenne d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui a été urbanisée chaque jour entre 2011 et 2021 dans le Finistère¹. Ce constat d'une consommation de terres importante n'est pas propre au Finistère et peut être partagé sur l'ensemble du territoire national. C'est face à ce constat qu'a été introduit dans la législation française en 2021 l'objectif ZAN (pour Zéro Artificialisation Nette), qui vise la réduction progressive de l'artificialisation des sols en France et son arrêt en 2050.

Cet objectif implique des changements certains dans la manière de piloter nos politiques publiques d'aménagement, et nos manières d'habiter les territoires. Où en sommes-nous en Bretagne, et quels sont les grands enjeux à venir ?

Des objectifs de sobriété foncière nationaux...

La modération de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers n'est pas un principe nouveau des politiques d'aménagement du territoire en France, et existe dans le Code de l'urbanisme depuis plusieurs années maintenant. La nouveauté introduite par la loi Climat et Résilience d'août 2021² est qu'elle inscrit des objectifs chiffrés pour cette modération. Plus précisément, 2 principaux objectifs peuvent être distingués :

- Une réduction de 50 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la période 2021-2031 par rapport à la consommation d'espaces observée sur la période 2011-2021 ;
- Puis à partir de 2031, une poursuite de la tendance de réduction de l'artificialisation des sols, pour aboutir au Zéro Artificialisation Nette en 2050, soit une absence d'artificialisation (ou une artificialisation compensée par de la désartificialisation).

L'objectif d'une baisse de 50 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la décennie 2021-2031 est celui qui nous concerne à court terme. Objectif inscrit à l'échelle nationale, il est à décliner dans les documents de planification des échelles inférieures : à l'échelle régionale d'abord à travers le SRADDET³, et aux échelles locales ensuite à travers les SCoT⁴, et les PLU/PLUi⁵ ou les Cartes communales.

... repris à l'échelle régionale...

Conformément à la loi, la Région Bretagne a, à travers l'arrêt de son projet de modification du SRADDET en juin 2023⁶, repris l'objectif d'une réduction de 50 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers à l'échelle régionale pour la période 2021-2031.

Outre la constitution d'une enveloppe de solidarité régionale destinée à mutualiser la consommation foncière induite par des projets d'envergure très consommateurs d'espaces, le projet de SRADDET a territorialisé près de 7 800 ha entre les territoires de SCoT bretons. C'est-à-dire qu'il a partagé cette enveloppe selon un certain nombre de critères relatifs aux efforts passés en matière de sobriété foncière déjà consentis par les territoires de SCoT, à leur caractère



plus ou moins rural, au niveau d'optimisation de leurs espaces urbanisés, ou encore à leurs dynamiques démographiques et économiques.

Chacun des territoires de SCoT de Bretagne s'est ainsi vu attribuer une enveloppe foncière d'un certain nombre d'hectares pour la décennie 2021-2031. L'enjeu est maintenant, et avant les échéances prévues par la loi que sont le 22 février 2027 pour les SCoT, et le 22 février 2028 pour les PLU/PLUi et Cartes communales, de rendre compatible les documents d'urbanisme locaux avec les objectifs de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers fixés à l'échelle régionale par le SRADDET.

... et à décliner localement dans les documents d'urbanisme

Le partage, dans les documents d'urbanisme locaux (SCoT, PLU/PLUi, Cartes communales), d'une ressource foncière diminuée, est un exercice complexe qui va nécessiter un important travail de concertation et d'anticipation. Pour faciliter cela, plusieurs principes peuvent être mis en avant.

Face à la diminution de la ressource foncière, il apparaît primordial de veiller à conserver la notion du « projet de territoire » dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme. Pour cela, favoriser les approches supra-communales en mettant en avant la solidarité entre les territoires peut être intéressant, tout comme veiller à la complémentarité des usages (habitat, activités économiques, équipements publics) pour l'utilisation du foncier, en répondant aux besoins de chacun. Le préalable indispensable est certainement l'identification des besoins réels en matière de foncier de son territoire.

Par ailleurs, depuis 2021, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers se poursuit sur nos territoires, à un rythme parfois soutenu. Il semble également nécessaire de veiller à maîtriser au mieux cette consommation d'espaces, dans la crainte de voir les enveloppes foncières pour 2021-2031 rapidement réduites. Pour ce faire, des outils ont été introduits par la loi dite « ZAN 2 »⁷ : ce sont le sursis à statuer et le droit de préemption, le premier permettant de suspendre des autorisations d'urba-

nisme qui pourraient compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols de son territoire, le second d'identifier des secteurs propices à leur atteinte dans lesquels un droit de préemption urbain peut être institué. Le législateur ayant fourni à l'échelon local ces outils, il en découle une responsabilité de l'élu de se les approprier et de les mettre en œuvre le cas échéant.

Enfin, pour faciliter l'appropriation par le plus grand nombre des évolutions urbanistiques induites par la réduction de la ressource foncière, un important travail de sensibilisation va être nécessaire, en rappelant que les nouvelles manières d'aménager l'espace (formes urbaines plus denses, densification et renouvellement des espaces déjà urbanisés, BIMBY⁸, etc.) peuvent tout à fait être qualitatives et continuer à répondre aux aspirations de la population, même en milieu rural.

Plus largement, rappeler les bénéfices de la préservation des terres agricoles et naturelles et de la limitation de l'étalement urbain, qu'ils soient d'ordre environnemental (préservation de stocks de carbone, de la biodiversité, meilleure gestion de la ressource en eau, etc.) ou socio-économiques (souveraineté alimentaire, réduction des coûts liés à l'étalement urbain - réseaux électriques, d'assainissement... -, revitalisation des centres-bourgs, etc.), peut faciliter l'appropriation des enjeux liés à l'atteinte du ZAN.

Pierre JÉGOT

*Chargé de mission Sobriété foncière pour le bloc local breton
Poste bénéficiant du soutien financier des SCoT bretons,
de la Région Bretagne et de l'État en région*
Contact : sobrietefonciere.scotbretagne@outlook.fr



1. Chiffre provenant du Mode d'Occupation des Sols réalisé en Bretagne.

La surface d'espaces naturels, agricoles et forestiers urbanisée s'élève à environ 3430 ha en Finistère entre 2011 et 2021.

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

3. SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

4. SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

5. PLU/PLUi : Plan Local d'Urbanisme - intercommunal

6. Le projet de modification du SRADDET est actuellement mis en concertation publique sur le site internet du Conseil régional à ce lien : <https://www.bretagne.bzh/actions/grands-projets/breizhcop/sradDET/>

7. 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

8. BIMBY : Build In My Back Yard », ou « construire dans mon jardin »