



Participants :

Jean-Pierre CAROFF, personne qualifiée - Guillaume HARDY, Crédit Mutuel ARKÉA : co-animateurs de la commission

Bernard COLLOBERT, personne qualifiée - Éric MOREAU, UDAF - André ROUMP, APF France Handicap - Aurélie LAREUR, association DON BOSCO - Jean-Claude LEBRETON, UNSA - Jean-Michel LE BIHAN, personne qualifiée - Gwenaél LEBLONG-MASCLET, DGA en charge du développement économique et urbain Brest métropole - Éric BEAUDU, Directeur des dynamiques urbaines Brest métropole - Nadège LOURDEAU, ADEUPa, pour le Pôle métropolitain du Pays de Brest - Mickaèle LE BARS, Conseil de développement de la Métropole et du Pays de Brest.

**Introduction de Jean-Pierre CAROFF**

Pourquoi avoir choisi le sujet du ZAN, Zéro Artificialisation Nette ? C'est une question incontournable ne serait-ce que par les impacts sur le SCoT qui devra être mis en conformité avec la loi Climat et Résilience ainsi que les PLUi. Ce sujet est régulièrement abordé dans la presse. Un projet de loi est également en navette entre l'Assemblée Nationale et le Sénat pour prendre en compte les inquiétudes de certains territoires sur la mise en œuvre du ZAN notamment pour les petits territoires ruraux.

Il présente un diaporama issu du webinaire « Les territoires innovent pour un foncier responsable » organisé à l'échelle régionale par l'État, la Région, l'Établissement public foncier de Bretagne et la Banque des territoires à l'intention des collectivités.

**Exposé de Nadège LOURDEAU**

Elle rappelle brièvement ce qu'est le Schéma de Cohérence Territoriale (=SCoT) : c'est un document d'urbanisme qui concerne les 7 intercommunalités du Pays de Brest, soit 103 communes et 420 000 habitants. Ce document comprend 3 volets :

- le Projet d'Aménagement Stratégique (=PAS), qui décrit le projet politique à 20 ans ;
- le Document d'Orientation et d'Objectifs (=DOO), qui est le document prescriptif pour mettre en œuvre ce projet ;
- les annexes, qui comprennent le diagnostic, l'évaluation environnementale, la justification des choix...

Sont abordés dans le SCoT plusieurs thèmes dont le foncier, le logement, les mobilités, l'économie, la préservation de la trame verte et bleue, le commerce, la ressource en eau... Le SCoT prend en compte des documents qui lui sont supérieurs (loi Littoral, SRADDET, SDAGE...) et s'applique aux plans locaux d'urbanisme (PLU).

Le SCoT est actuellement en révision pour prendre en compte l'intégration de la communauté de communes de Pleyben-Châteaulin-Porzay au Pays de Brest, mais aussi les nouvelles lois dont la loi Climat et Résilience. Cette révision fera l'objet d'une consultation de la commission.

## **Présentation du Zéro Artificialisation Nette (ZAN)**

Derrière le terme de ZAN se regroupent 2 notions différentes (consommation d'espace et artificialisation) et 2 temporalités (de 2021 à 2031 et de 2031 à 2050).

### **Objectif 1 : -50% de consommation d'espace entre 2021 et 2031 par rapport à 2011-2021**

La consommation d'espace, ce sont les terrains à vocation agricole ou naturelle urbanisés soit pour l'habitat (y compris les jardins), soit pour l'économie, soit pour des équipements, infrastructures ou urbain mixte. Les nouveaux bâtiments agricoles en revanche ne sont pas comptabilisés.

2 références existent aujourd'hui pour suivre cette consommation d'espace :

- les chiffres du CEREMA : Centre d'études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
- les chiffres du MOS : Mode d'Occupation des Sols.

Bien que s'appuyant sur les mêmes bases de données, les chiffres du MOS sont plus précis que ceux du Cerema, car ils sont vérifiés et corrigés sur base notamment de photo-interprétation. Le MOS a été déployé récemment à l'échelle de toute la Bretagne.

L'objectif de - 50% est un objectif national qui doit être traduit aux échelles régionales. La loi climat n'est pas territorialisée par régions donc toutes les régions doivent baisser leur consommation d'espace d'au moins 50%. La Région Bretagne modifie donc actuellement son SRADDET (**S**chéma **R**égional d'**A**ménagement, de **D**éveloppement **D**urable et d'**E**galité des **T**erritoires) en ce sens et territorialise par territoires de SCoT cet objectif.

Le projet de modification du SRADDET a été présenté à la session du Conseil Régional du 28 juin. Cette proposition de répartition est basée notamment sur la différence entre les chiffres du MOS et les chiffres du CEREMA. La Région Bretagne propose ainsi :

- que chaque territoire de SCoT fasse -50% par rapport à leur consommation foncière 2011-2021 chiffrée par le MOS. Pour le Pays de Brest, cela conduit à 1 247 divisé par 2 = 624 hectares.
- que la différence entre les chiffres CEREMA et MOS (2300 hectares) soit affectée :
  - pour partie aux projets d'envergure régionale (voire nationale). Parmi les différents scénarios proposés, c'est le chiffre de 1 100 hectares qui a été retenu, correspondant à la consommation passée pour les projets d'envergure régionale,
  - pour partie entre les différents territoires de SCoT suivant 8 critères. Sur les 1 200 hectares restants (2 300 de différence MOS/CEREMA moins les 1 100 hectares de projets régionaux), le SCoT du Pays de Brest se voit ainsi attribuer 122 hectares supplémentaires.

Le Pays de Brest se verrait ainsi attribuer par la Région un total de 745 hectares maximum pour la période 2021-2031 (hors projets régionaux et nationaux), soit un effort de réduction de 40 % par rapport à la consommation 2011-2021 mesurée par le MOS.

Gwénaél LEBLONG-MASCLET souligne que, en actant dès à présent son principe de territorialisation, la Région Bretagne a pris une posture différente des autres régions qui, elles, attendent de voir ce que le législateur va décider. Des évolutions ou précisions sont en effet en cours de discussion actuellement à l'échelle nationale, comme la question d'une « garantie rurale » dont parlent beaucoup les journaux. D'autres éléments encore plus complexes sont discutés, comme le rapport de conformité entre documents d'urbanisme (conformité ou simple prise en compte ?). La Région a fait le choix d'essayer de faciliter la vie des territoires sur la première période.

### **Quelle traduction dans le SCoT du Pays de Brest ?**

- Dans le PAS, le SCoT prendra acte de la consommation maximale allouée au Pays de Brest par le SRADDET, soit 745 ha.
- Dans le DOO, ces 745 ha seront répartis entre les différentes intercommunalités.

Le PAS est en cours de rédaction, il sera présenté à l'automne 2023 aux intercommunalités, aux Personnes Publiques Associées et à la commission ADD du conseil de développement. À l'issue de ces consultations, des réunions publiques seront organisées. Il sera débattu début 2024.

*Le polder est-il comptabilisé ?*

Non, les nouvelles définitions ne ciblent que la surface terrestre.

*Recul du trait de côte, quelle prise en compte ?*

La loi Climat et Résilience renforce la prise en compte du recul du trait de côte dans les documents d'urbanisme. Le SCoT doit ainsi définir des orientations de prévention et d'adaptation à ce risque. Les communes listées par décret<sup>1</sup> doivent quant à elles délimiter les zones exposées à un horizon de 30 ans et les zones exposées à un horizon de 30 à 100 ans. Ces cartes devront être intégrées dans leurs PLU, avec interdiction d'augmenter la capacité d'accueil dans les zones exposées à 30 ans et obligation de démolir lorsque la sécurité des personnes ne pourra plus être assurée dans les zones exposées à 100 ans.

*Si les communes ne respectent pas la procédure ?*

La loi Climat et Résilience prévoit des contraintes fortes. Si le SCoT n'a pas intégré ces objectifs avant août 2026, les PLUi ne pourront plus ouvrir leurs zones 2AU à l'urbanisation en les passant en 1AU. Si les PLUi n'ont pas intégré ces objectifs avant août 2027, les collectivités ne pourront plus délivrer d'autorisations d'urbanisme en zone 1AU (*ndlr : ces délais ont été augmentés de 6 mois depuis – cf. loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires*).

### **Quelques éléments sur la consommation passée du Pays de Brest (2011-2021) – Chiffres MOS**

Au total 1 251 ha consommés :

710 ha en habitat : 57%

315 ha en économie : 25%

226 ha en équipements, infrastructures, urbain mixte

Détail de la consommation passée par EPCI en habitat, économie et autres en annexe.

*Le déficit de construction de collectif est-il pris en compte pour l'avenir ?*

Nadège LOURDEAU indique qu'effectivement la réflexion autour de la territorialisation de l'effort de réduction de la consommation d'espace sera globale. Concernant l'habitat, une réflexion sera ainsi menée sur le nombre de logements à produire, le type de logements nécessaire pour diversifier le parc et répondre à l'ensemble des besoins (taille, forme), la densité, les possibilités de renouvellement urbain...

*Est-ce que cette nouvelle donne bouleverse les grands équilibres existants ?*

Dans le SCoT actuel, l'objectif était de réduire d'au moins 20% la consommation d'espace. Cet objectif a été jugé insuffisant par le juge et le SCoT est aujourd'hui partiellement annulé sur ce point.

Gwénaél LEBLONG-MASCLET craint que le ZAN conduise à figer les modèles de développement pour l'avenir, que l'on soit en train de vivre le dernier grand acte d'aménagement du territoire. C'est une très grande responsabilité pour les acteurs d'aujourd'hui envers les générations futures. Il cite l'exemple du sujet de l'accessibilité, notamment le renforcement de la ligne très grande vitesse à 3

---

<sup>1</sup> [Décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

heures de Paris. Si les hectares n'ont pas été prévus au titre du ZAN, l'État sera légitime à dire qu'il n'y a pas de modernisation du réseau si les hectares ont déjà été consommés. Quel est le mode de développement souhaité à la pointe de la Bretagne ? La question résidentielle est très forte, à l'heure actuelle le territoire connaît une situation sur l'habitat qui se tend de plus en plus : le modèle qui sera figé pour la fin du siècle, est-ce un modèle avec un habitat éparpillé ou un habitat compact avec uniquement de l'habitat collectif ? De quels modèles d'activité avons-nous besoin / que voulons nous pour demain ? Il faudra prioriser.

Dès 2014, l'objectif du PLU de Brest métropole était d'être à 50% de renouvellement urbain, aujourd'hui le taux est de 85% de renouvellement. Cet effort de reconstruire la ville sur elle-même est déjà fait en matière d'habitat. L'une des difficultés est de savoir comment à l'échelle de l'Ouest breton on continue à accueillir des activités industrielles (telles que les activités portuaires).

Les participants en concluent que l'enjeu est de savoir quelle trajectoire est souhaitée pour le territoire et comment chacun évolue. La réflexion doit être globale (démographie, habitat, économie, équipements, enjeux de désimperméabilisation). Ces éléments seront affinés dans le DOO.

*Est-ce que c'est parce que l'on construit que l'on fait venir des habitants ou est-ce que c'est parce des habitants arrivent sur le territoire qu'il y a des constructions ?*

Éric BEAUDU indique que le constat n'est pas le même partout. Sur la période passée, la construction dans certains territoires a bien conduit à la création de nouvelles résidences principales, à l'accueil de population, tandis que sur d'autres, une construction de logement génère par ricochet un logement vacant ou une résidence secondaire.

*De quel type de logement a-t-on besoin ?*

Du fait du vieillissement de la population les logements plus petits sont un enjeu pour l'ensemble du territoire.

Éric BEAUDU indique que parmi les communes de Brest métropole, certaines ont pris le parti de construire des plus petits logements au centre-ville. Des personnes âgées sont venues s'y installer, libérant ainsi des maisons pour accueillir des nouvelles familles. Sans construire de pavillons, les communes ont réussi à redynamiser leur centre et à accueillir des familles. C'est un changement de modèle : aujourd'hui pour beaucoup d'élus, garantir une classe ouverte pour leur école c'est par la construction de pavillon. Il faut amener à ce que les mentalités s'ouvrent vers d'autres leviers.

## **Objectif 2 : à partir de 2031, réduire l'artificialisation pour atteindre le ZAN à l'horizon 2050 : de quoi parle-t-on ?**

L'artificialisation est une notion toujours en cours de définition. Des décrets devraient paraître prochainement à ce sujet. La principale différence pour le moment avec la consommation d'espace, c'est qu'en plus de l'habitat, l'économie, les équipements et infrastructures, les nouveaux bâtiments agricoles devraient être considérés comme de l'artificialisation.

L'idée du « net » est qu'une compensation sera possible, mais les modalités de cette compensation ne sont pas encore arrêtées : un m<sup>2</sup> pour un m<sup>2</sup>, prise en compte des services rendus à l'environnement ?

L'artificialisation doit être réduite progressivement durant la période 2031-2050, pour atteindre le ZAN à l'horizon 2050. Le SCoT doit donner des objectifs chiffrés de réduction du rythme d'artificialisation par tranches de 10 ans dans le PAS. Le SRADDET de la région Bretagne ne se prononce pas pour l'instant sur cette notion. Le SCoT propose donc d'inscrire dans son PAS les objectifs suivants :

- 2031-2041 : réduction de 50% de l'artificialisation nette par rapport à 2021-2031
- 2031-2041 : réduction de 50% de l'artificialisation nette par rapport à 2031-2041

Ces objectifs seront ensuite territorialisés dans le DOO.

D'après le MOS, plus de 300 hectares ont été artificialisés par des bâtiments et chantiers agricoles dans le Pays de Brest entre 2011 et 2021. C'est un réel enjeu pour demain.

Un étudiant réalise un stage de 6 mois au Pôle métropolitain du Pays de Brest sur la question des friches agricoles bâties et du potentiel de renaturation/compensation qu'elles peuvent représenter à l'échelle du Pays de Brest dans l'optique ZAN. Il réalise un inventaire de terrain sur 7 communes (1 par intercommunalité).

*Les espaces verts au sein de la tâche urbaine ne devraient plus être comptés ? Exemple : si une cour d'école bétonnée est transformée en jardin partagé sera-t-elle-comptabilisée ?*

Dans les textes en cours de discussion aujourd'hui, les jardins, parcs non arborés, parkings végétalisés... seraient considérés comme artificialisés, notamment s'ils font moins de 2 500m<sup>2</sup>.

Les participants trouvent cela dommageable car cela n'incite pas à créer des espaces de nature en ville alors que les bénéfices seraient grands (lutte contre les îlots de chaleur, qualité de vie, biodiversité...).

*La déconstruction des bâtiments agricoles posera le problème du désamiantage qui implique une charge financière. Des dispositifs d'aide sont à envisager.*

## **Conclusion**

Jean-Pierre CAROFF conclut en soulignant le fait que l'objectif ZAN ne se résume pas à un simple partage d'hectares mais invite à réfléchir de manière globale à l'aménagement du territoire. Il remercie les participants à cette première réunion de la commission qui a permis un partage d'informations et les encourage à participer à la suite des travaux. En effet, la commission sera notamment sollicitée pour la révision du SCoT du Pays de Brest et la révision du PLUi de Brest métropole.

## **La problématique de réduction de la consommation d'espace n'est pas nouvelle :**

**2 000 SRU** : prémices d'une réflexion globale sur l'utilisation économe des sols et la densification des espaces urbanisés

**2 010 GRENELLE II** : « consommation d'Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers » (ENAF) et « modération de la consommation de l'espace »

**2 021 03 SRADDET Bzh** : objectif « mettre un terme à la consommation d'espace »

**2 021 08 CLIMAT & RESILIENCE** : objectif « Zéro Artificialisation Nette en 2050 » (ZAN)

### **Lexique :**

Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires

Centre d'études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement

Mesure de l'Occupation des Sols

Occupation du Sol – Grande Echelle