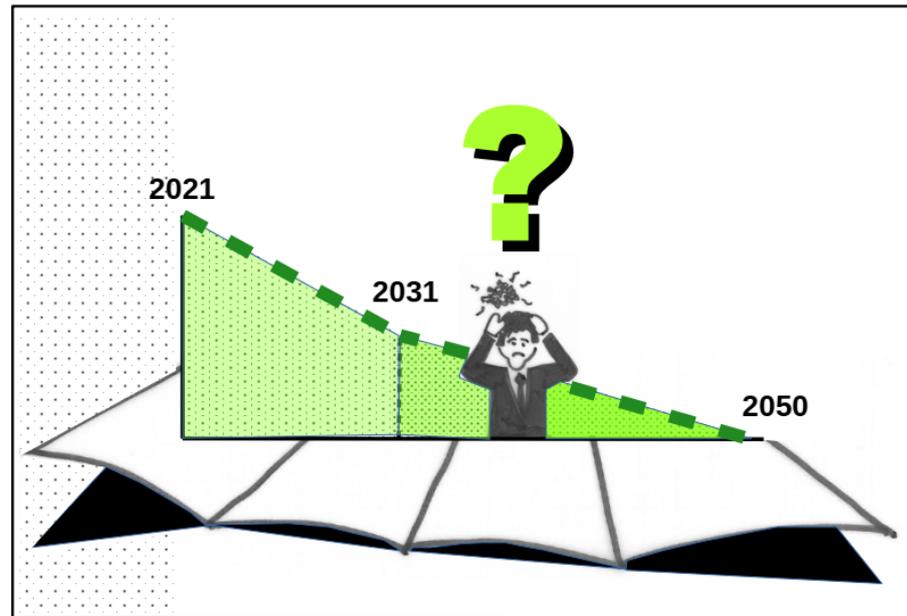


# PLANIF TERRITOIRES Bretagne



ATELIER COOPÉRATIF

Trajectoire ZAN

**Restitution de l'atelier n°1 du 27 septembre 2023**

(visio DGALN, DREAL, DDTM 22-29-35-56)

# SOMMAIRE

<b>I-PRÉAMBULE</b> .....	p. 3
- la genèse de l’atelier « Trajectoire ZAN »	
- l’enjeu : définir une méthodologie pragmatique et orthodoxe	
- la nécessité d’une démarche plurielle associant l’État et les acteurs locaux concernés	
- les participants à l’atelier du 27 septembre 2023	
<b>II- RESTITUTION SYNTHÉTIQUE DES QUESTIONNEMENTS ET DES ÉLÉMENTS DE RÉPONSE RÉSULTANT DES ÉCHANGES</b>	
1/ La question de la publication des référentiels nationaux.....	p. 9
2/ La question de la pluralité des outils de mesure du foncier.....	p.10
3/ La question de la mesure des consommations d’ENAF « en temps réel ».....	p.11
4/ La question de la transition « ENAF / ZAN » en 2031.....	p.12
5/ La question des imprécisions comptables à l’échelle communale.....	p.13
6/ La question du reclassement des zones 2AU en 1AU.....	p.14
7/ La question des « ZAE ».....	p.15
8/ La question des « parcs et jardins ».....	p.16
9/ Quelle stratégie au service de la trajectoire ZAN ?.....	p.17
<b>III-SUITES À DONNER DANS LE CADRE D’UN ATELIER COOPÉRATIF</b> .....	p.19

-|-  
**PRÉAMBULES**

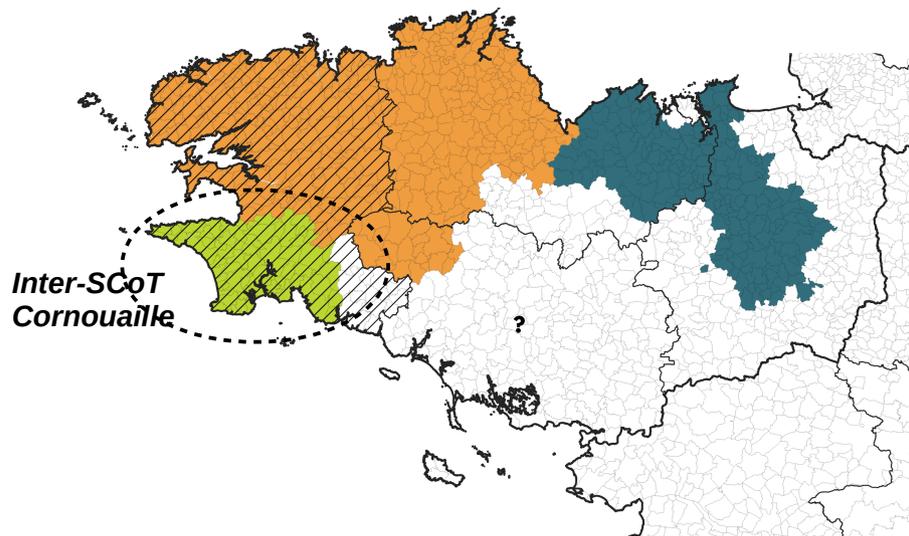


Le contrôle du juge se fera désormais en temps réel suivant une notion de « **contrôle de trajectoire** », et non au regard d'un objectif très différé dans le temps, par exemple – 50 % en 2031 ou ZAN en 2050...



Société d'Avocats

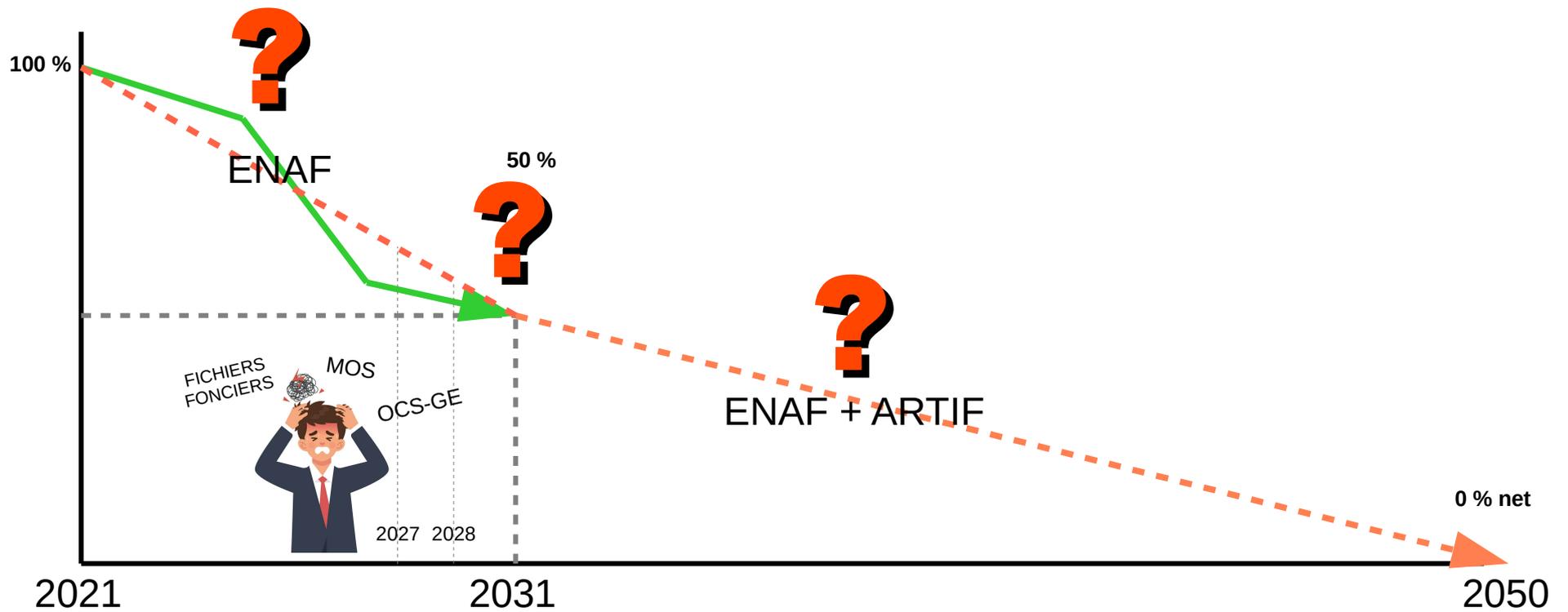
Jean-François VICQ, avocat-conseil



**Les séminaires « Comprendre la loi Climat-Résilience »**  
organisés par l'agence d'urbanisme Quimper-Cornouaille-Développement  
dans le cadre du réseau local « Inter-SCoT Cornouaille »

Les échanges entre les services de l'État, les agences d'urbanisme et les élus locaux ont mis en évidence l'enjeu de développer de la méthodologie. La démarche initiée par la DDTM 29 a été élargie aux 4 DDTM et à la DREAL dans le cadre des ateliers coopératifs du réseau Planif et Territoires

## LA GENÈSE DE L'ATELIER « TRAJECTOIRE ZAN »



L'ENJEU = DÉFINIR UNE MÉTHODOLOGIE PRAGMATIQUE ET ORTHODOXE

## Genèse de l'atelier

juin 2022

**1<sup>er</sup> séminaire ZAN de Quimper-Cornouaille Développement (le 27 juin 2022)**

=> analyse de la loi avec focus sur l'enjeu du « contrôle de trajectoire » (cabinet MRV, juriste et avocat)

avril 2023 :

**3<sup>ème</sup> séminaire ZAN de Quimper-Cornouaille Développement (le 6 avril 2023)**

=> contribution de la DDTM 29 sur l'enjeu de la « trajectoire ZAN »

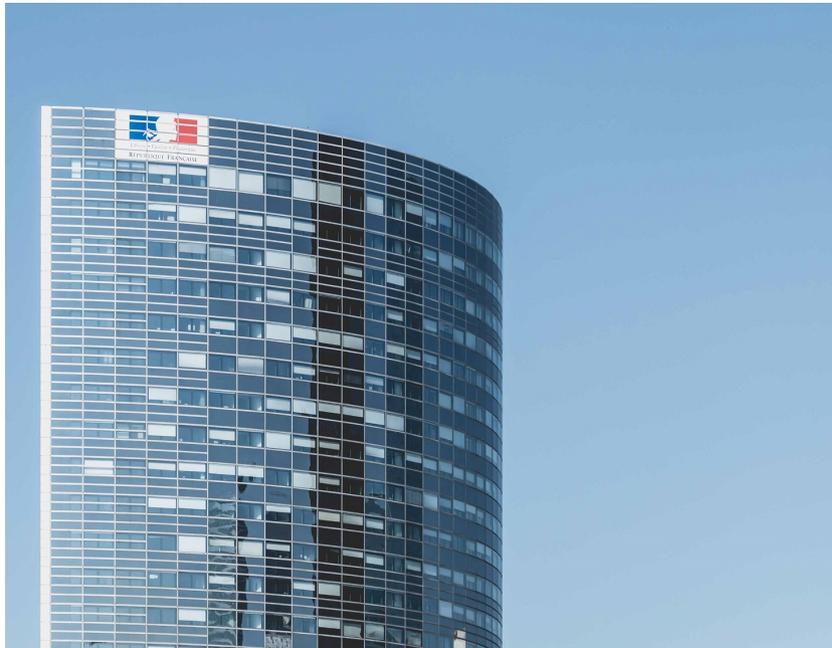
=> mise en évidence des difficultés et de la nécessité de développer et de partager de la méthodologie

mai 2023 :

**La DDTM 29 propose d'organiser un atelier local associant l'administration centrale, les DREAL et DDTM et les acteurs locaux concernés**

=> accord de la DHUP (DU, QV3)

=> élargissement aux 4 DDTM et à la DREAL dans le cadre des ateliers coopératifs « Planif et Territoires »



le 27 sept. 2023

**Réunion n°1 de pré-cadrage en format « Etat » : (DHUP, DREAL + 4 DDTM)**

- regrouper/ clarifier les questionnements et problématiques

- définir un process méthodologique (calendrier, format, méthodo, ...)

**UNE DÉMARCHÉ PLURIELLE  
ASSOCIANT L'ÉTAT ET LES ACTEURS DE TERRAINS CONCERNÉS**



## **DGALN / DHUP / QV3**

Émilie BONNET-DERIVIERE, cheffe de QV3  
Frédérique JOSON, juriste  
Anne-Laure WITTMAN, guide ZAN  
Constance BERTHE, foncier

## **DGALN / DHUP / AD1**

Matthieu GRAVIER, SRADDET

## **DGALN / TU**

Gwénaëlle BAUDET

## **DGALN / ICAPP**

Pascal LORY, outils de mesure



## **DREAL Bretagne**

Oriane LE PORCHER, chargée de mission foncier  
Malo LEBORGNE, stagiaire

## **DDTM 22**

Priscille GHESQUIÈRE, cheffe du service urbanisme  
Sophie LE FAUCHEUR-PELLAN, chargée de mission

## **DDTM 29**

Yves LE MARÉCHAL, directeur adjoint  
Olivier REMUS, chef du service urbanisme  
Nathalie BODERE-LELAY, cheffe du bureau planification  
François MARTIN, pilote du réseau Planif & Territoires, animateur

## **DDTM 35**

Bertrand DURIN, chef du service urbanisme  
Emmanuel PEREZ, adjoint au chef de service  
Frédéric TAHIER, chargé d'étude planification

## **DDTM 56**

Eric HENNION, directeur adjoint  
Jean-Matthieu HOUPEPE, chef du service urbanisme  
Alban DOMERGUE, chef du bureau planification  
Emmanuel CADORET, chargé d'études planification

-||-

## RESTITUTION SYNTHÉTIQUE DES QUESTIONEMENTS ET DES ÉLÉMENTS DE RÉPONSE RÉSULTANT DES ÉCHANGES



# 1/ LA QUESTION DE LA PUBLICATION DES RÉFÉRENTIELS NATIONAUX

## **Le vécu des services :**

- *inconfort chronique à devoir expliquer et mettre en œuvre une loi dont les effets sont immédiats, mais qui n'est pas accompagnée de l'outillage nécessaire*
- *un inconfort « technique » qui s'ajoute à l'inconfort de devoir contrarier des habitudes bien ancrées de consommation foncière...*

## **=> Quid du « guide ZAN » annoncé par la DGALN ?**

- **coordination** = Anne-Laure WITTMAN
- **une première version provisoire** a été mise en consultation auprès des chefs de services urbanisme des DDT : elle n'a pas été diffusée en externe du fait des modifications de la loi climat du 20/07/2021 par la loi modificative adoptée le 20/07/2023
- **une seconde version** (± 150 pages) est en cours de finalisation, conditionnée d'une part des négociations en cours sur des sujets de planification et sur la question de la « garantie communale », et d'autre part par les négociations en cours dans le cadre de la ré-écriture des décret « territorialisation du SRADDET » et « nomenclature de l'artificialisation »
- **la publication** espérée fin octobre, concomitamment à la publication des décrets

## **=> Quid des trois décrets « ZAN » ?**

### **Décret « territorialisation du SRADDET » et Décret « Nomenclature de l'artificialisation »**

- les deux sont en cours de ré-écriture et de validation suite à leur contestation par l'AMF
- signature et publication espérée fin octobre

### **Décret solaire photovoltaïque**

- sorti du Conseil d'État le 18 avril, négociations toujours en cours entre les différents ministères concernés
- principal point de négociation = l'espacement entre les panneaux
- enjeu de coordination avec le décret d'application de l'article 54 de la loi d'Accélération de la Production d'ENR
- signature espérée pour la fin octobre

## **2/ LA QUESTION DE LA PLURALITÉ DES OUTILS DE MESURE DU FONCIER**

### ***Le vécu des services :***

- beaucoup (services, élus, techniciens,...) se perdent entre les différents outils, leur niveau de précision, leur validité, leur devenir..., les bureaux d'étude n'ont pas/peu de technicité sur ces sujets là et ont besoin de données fermes
- la discussion sur les outils peut devenir sur-réaliste pour les élus quand la question est in fine de savoir dire si le terrain en question est comptabilisé ou non
- les différentiels de valeur (fichiers fonciers / MOS) peuvent aller du simple au triple dans un sens ou dans l'autre, ce qui rend la discussion très compliquée quand les services sont amenés à intervenir en PPA ou CL au niveau communal (cas des territoires sans PLUi)

### **=> Quid des trois outils ?**

#### **les fichiers fonciers :**

- il s'agit de données statistique non géolocalisées (même si le Cerema peut donner des données localisées)
- c'est à ce jour le seul outil disponible et harmonisé sur l'ensemble du territoire national
- de ce fait, c'est un outil « macro » qui permettra de mesurer la trajectoire nationale
- c'est pour ce rôle de dénominateur commun qu'il a été retenu comme base de mesure dans le projet de guide
- pour autant, il est recommandé aux territoires disposant d'outils plus précis tels que les MOS de s'en servir pour affiner localement les mesures de consommation d'ENAF sur la période « pré 2031 »
- les fichiers fonciers permettent néanmoins aux bretons de se comparer à d'autres territoires

#### **le MOS :**

- la Bretagne a la chance de bénéficier d'un MOS beaucoup plus précis que les fichiers fonciers
- le MOS dispose de fonctions de mesures de flux et de stock
- il dispose également de fonctions d'analyse au-delà de la seule mesure des consommations foncières

#### **l'OCS-GE :**

- l'OCS-GE est dédié à la mesure de l'artificialisation pour la période « post 2031 », ce que ne pourra faire le MOS breton pour diverses raisons juridiques et techniques
- la Bretagne disposera d'une couverture complète par l'OCS-GE d'ici à 2024, ce qui lui permettra de suivre sa trajectoire « conso des ENAF » avec le MOS et de pouvoir appréhender la mesure et la trajectoire « artificialisation » sans devoir attendre 2031
- les DDTM bretonnes ont tout intérêt à anticiper la mesure et l'analyse des deux courbes (du moins en interne)

### **=> Quid de l'outil à privilégier ?**

- cf ci-dessus : pas d'outil à privilégier, chaque outil est à utiliser dans son rôle
- pour la consommation d'ENAF : la Bretagne dispose de 2 outils, l'un plus précis que l'autre
- pour mesurer l'artificialisation, nous aurons l'OCS-GE qui sera le seul outil capable de le faire

### **3/ LA QUESTION DE LA MESURE DE LA CONSOMMATION D'ENAF « EN TEMPS RÉEL »**

#### ***Le vécu des services :***

- *sentiment de devoir être le plus exact possible dans l'énoncé des consommations, d'où la notion de « temps réel »*
- *crainte d'être en difficulté pour argumenter « l'opposabilité » d'une donnée (source, temporalité,...)*

#### **=> Quid de la faisabilité « en temps réel » ?**

- constat partagé qu'il est illusoire / utopique de vouloir connaître l'état de la consommation foncière « en temps réel » au regard des technologies disponibles
- il y a nécessairement un décalage entre « l'instant T » et les données disponibles
  - de l'ordre de 18 mois avec le portail foncier du CEREMA (données tributaires de la DGFIP,...)
  - de l'ordre de 3 ans avec le MOS (rythme de mise à jour annoncée à ce jour)
  - de l'ordre de 18 mois avec l'OCS-GE (10/12 mois pour l'orthophoto + 6 mois de traitement)
- de ce fait, la notion de « temps réel » deviendrait implicitement celle du « temps de la mesure »...

#### **=> Quid de la minoration de ce décalage ?**

- possibilité de procéder par le décomptage des PC ou PA (*cf par exemple l'agence d'urbanisme QCD*)
- perspective d'exploitation des données satellitaires « Copernicus » (*méthodo en phase R&D à ce stade*)

#### **=> Quid du contrôle de trajectoire dans ces conditions ?**

- règle de base: pour suivre une trajectoire, il ne faut pas changer d'outil en cours de route !
- une trajectoire sera plus facile à mesurer et plus significative au niveau d'un territoire de PLUi
- même avec le décalage, on peut voir si la trajectoire de consommation décroît, se maintient ou progresse

=> cette évaluation peut se faire raisonnablement sur un pas de temps de l'ordre d'un an

=> ce constat permettrait déjà, sans devoir attendre la donnée factuelle, d'identifier une dérive et d'alerter la collectivité.s concernée.s

=> l'enjeu est d'autant plus stratégique qu'on observe encore une tendance à la hausse des consommations foncières, ce qui aura pour effet d'accentuer les effets de rattrapage pour les années suivantes

## 4/ LA QUESTION DE LA TRANSITION « ENAF / ZAN » EN 2031 ?

### **Le vécu des services :**

- l'un remplace-t-il l'autre, ou s'ajoute-t-il à l'autre ?
- en Bretagne, le SRADDET en cours de finalisation d'arrête en 2031, et ne traite donc pas la période de transition
- dans les faits, les documents d'urbanisme en cours de procédure se projettent nécessairement au-delà de l'échéance 2031
- il est difficile / impossible de revenir en arrière (par exemple en refusant un Permis d'Aménager ou de construire) sur des zonages (U, AU) ou sur des ZAC déjà autorisés
- comment appréhender cette échéance, faut-il reproduire un effet périodique de réduction de 50 %, ... ?

### **=> Quid d'une projection de trajectoire « à cheval » sur 2031 ?**

- **exemple d'un SCoT** : l'horizon légal étant à 20 ans, il dépasse obligatoirement l'échéance de 2031 qui est celle du SRADDET breton

- **exemple d'un PLU** : un PLU(i) prescrit par exemple en 2023 avec un horizon de réalisation de l'ordre de 10 ans emmène obligatoirement dans la seconde période

- le référentiel à prendre en compte, c'est ce que dit la loi :

=> - 50 % en 2031

=> « ZAN » en 2050 (çàd un raisonnement « en net » à partir de 2031)

- à partir de 2031, on intégrera la mesure de l'artificialisation (avec l'OCS-GE) et on continuera à mesurer la décroissance des consommations d'ENAF de façon à ce que la trajectoire puisse aboutir au « ZAN » que la loi exige pour 2050

- la DGALN ne dispose pas encore de tous les éléments de réponse sur cette question

- il est recommandé aux DDTM de se familiariser avec la double mesure et à s'accoutumer à raisonner « en net » (utilisation des friches, renaturation, ...) sans attendre 2031

### **=> Quid de la mise en place de mesures fiscales incitatives ?**

- divers arbitrages sont en cours au niveau des Ministères concernés sur des mesures fiscales de nature à répondre avec un modèle économique qui favorise l'étalement faciliter, et au contraire à faciliter/ encourager le réemploi (gros besoin d'information au niveau des DDTM)

## 5/ LA QUESTION DES IMPRÉCISIONS COMPTABLES À L'ÉCHELLE COMMUNALE

### **Le vécu des services :**

- les maires sont généralement plus « éloignés » du ZAN que les élus des EPCI ou des villes ;
- ils considèrent pour certains, que « on peut consommer jusqu'en 2026 » ou « tant que le PLU n'est pas en révision », ce qui a pour effet de focaliser le contrôle de décroissance sur les communes en procédure et de générer des tensions avec les élus qui eux sont dans une logique de décroissance foncière ;
- le distingo de résultat entre une mesure « fichier foncier » (qui peut être « avantageuse » pour la commune en terme de bilan des consommations 2011/2021), peut se heurter à une mesure « MOS » plus précise donc plus restrictive ;
- de ce fait, les discussions peuvent être très tendues entre la DDTM qui se réfère au MOS et les élus qui se réfèrent aux fichiers fonciers... (l'écart pouvant aller du simple au triple, ou l'inverse) ;
- concernant l'outil de mesure, faute de bases légales sur l'outil opposable, les agents se trouvent souvent en difficulté même si le MOS est l'outil retenu solidairement par l'État, la Région et les ScoT/inter-ScoT.

### **=> Quid de la doctrine État en cas de grosses divergences d'analyse ?**

- pour des échelles de l'ordre de  $\pm 1$  ha, il est aussi possible de comparer avec des photos aériennes
- les chargés d'étude sont très demandeurs d'une doctrine officielle à laquelle se référer
- le guide ZAN apportera des éléments sur le sujet

### **=> Quid des communes qui bloquent leur PLU ?**

- cette stratégie est une sorte de fuite en avant, car de toutes façon si le PLU n'est pas compatible ZAN en 2027, la commune sera de toute façon pénalisée le moment venu
- il est clair que l'échelle PLUi réduit considérablement le problème, comme le constatent les DDTM dont les départements ont une forte couverture d'EPCI et de PLUi

## **6/ LA QUESTION DU RECLASSEMENT DES ZONES 2 AU EN 1 AU**

### ***Le vécu des services :***

- certaines DDTM ont pour doctrine de demander / d'imposer le gel de zones 1 AU, via leur reclassement en 2 AU en au moins en attendant l'échéance 2028 au regard des - 50 %
- la disparition programmée des zone AU pose un problème d'ordre social (cf l'enjeu du financement de la retraite des agriculteurs par la vente de terrain s agricoles transformables en zones urbanisables)
- dans certains cas, les stocks de zone AU sont tels que même avec des SCoT compatibles, il semble illusoire de penser que le taux de 50 % sera respecté en 2031

### **=> Quid du reclassement provisoire des 1 AU en 2 AU ?**

- sans pouvoir imposer de quotas au-delà de ce que permet la loi, ce peut être une solution transitoire...

### **=> Quid d'une fiscalité dissuasive ?**

- des mesures de fiscalisation des terrains nus en zones constructible sont en cours d'étude et d'arbitrages
- ne pas hésiter à évoquer auprès des élus les mesures envisagées dans le cadre du Projet de Loi de Finance

## **7/ LA QUESTION DES « ZAE »**

### ***Le vécu des services :***

- le ZAN c'est encore plus complexe pour les ZAE, car c'est vécu comme une réduction du « moteur financier » des EPCI et que contrairement à l'habitat, on ne dispose pas de références explicites en matière d'alternatives au niveau des formes urbaines plus vertueuses*
- les collectivités (via les Agences d'urbanisme) procèdent actuellement à l'élaboration de leurs Inventaires : toutes ne procèdent pas de la même façon, ce qui complique les choses*
- les SCoT sont très généreux en matière de surfaces « économiques » : en pratique un PLU peut être conforme au SCoT mais incompatible avec le ZAN*

**=> Quid de la justification d'un avis défavorable pour une ZAE qui bien que conforme au SCoT, serait manifestement hors de la trajectoire légale du ZAN ?**

- les SCoT et les PLUi ont justement vocation de gérer ce type de mutualisation foncière...

**=> Quid des inventaires, de leur disparité et de agrégation ?**

- un GT national est en cours  
(définition des notions de ZAE et de ZACOM, modalités d'élaboration des IZAE,...)

**=> Quid de l'enjeu de ré-industrialisation et de l'enjeu de faisabilité au regard de la ressource en eau ?**

- cf le GT national est en cours

## 8/ LA QUESTION DES « PARCS ET JARDINS »

### **Le vécu des services :**

- la question vise les espaces « naturels » en milieu urbains,
- ils sont comptabilisés comme « déjà consommés » par le MOS
- la pression induite par le ZAN conduit certaines collectivités à considérer trop hâtivement ces espaces comme des réserves foncières, alors que leur rôle est majeur (sur le plan paysager, sur le plan qualité de vie, sur le plan biodiversité, sur le plan « îlot de chaleur », ...qui plus est dans un contexte de re-densification des tissus urbains
- les services se sentent parfois mal à l'aise de devoir contrarier cette apparente ressource foncière alternative

### **=> Quid de l'urbanisation des « dents creuses vertes » ?**

- il y a en effet un enjeu majeur à « défendre » ces espaces de respiration urbaines, de prendre en compte leur valeur topologique, leur potentialité « îlot de chaleur » (même si ce n'est pas encore un argument très convainquant en Bretagne ! »
- pour convaincre, il faut surtout être capable de montrer des exemples concrets et désirables (cf le volet « ressources inspirantes », en cours de mise en place dans le cadre du réseau Planif et Territoires qui est très moteur en Bretagne)»
- le ZAN est une opportunité d'urbanisme de projet (cf le « double défi », développé par la DDTM du Finistère)

## 9/ QUELLE STRATÉGIE AU SERVICE DE LA « TRAJECTOIRE ZAN » ?

### Le vécu des services :

- même s'ils sont bien conscients de l'enjeu de changement de paradigme d'urbanisation, les services des DDTM se sentent très/trop pris dans une logique court-termiste du fait de l'agenda imposé par le « ZAN »
- cet inconfort tend à occuper les esprits et à rendre prioritaire l'approche « comptable » au détriment de l'approche « projet »

### => Quelle approche privilégier : l'approche comptable ou l'approche projet ?

- l'approche comptable du contrôle de trajectoire est nécessaires, même si elle est de toute évidence encore souvent compliqués à gérer du fait des échéances de court terme, de certains flous législatifs, de certains effets pervers, etc.
- pour autant, cette situation très sensible du fait du caractère désormais limité de la ressource foncière a de fait le mérite d'ouvrir les esprits et de permettre de recentrer le débat vers de nécessaires alternatives
- **c'est précisément la raison pour laquelle a été mise en place la démarche « réseau Planif et Territoires, imaginons ensemble nos territoires de demain »**



Stéphane BURON, DDTM29, exposant la notion de « double défi » dans le cadre du séminaire « la Cornouaille du défi du ZAN » co-organisé avec l'agence d'urbanisme « Quimper-Cornouaille-Développement » en janvier 2023

L'organisation du réseau Planif & territoires Bretagne (sept 2023)



**-III-**  
**SUITES À DONNER**  
**DANS LE CADRE D'UN ATELIER COOPÉRATIF**



# SUITES À DONNER DANS UNE LOGIQUE D'ATELIER COOPÉRATIF

## 1/ En toile de fond:

- => passer de la logique comptable à un logique consistant « donner envie aux élus » et à « acculturer / faire rêver les élus »
- => valoriser des cas concrets :  
(cf la base de données « ressources inspirantes » en cours de réalisation dans le réseau P&T)
- => impliquer nos ACE et PCE *(pm : les Ace et PCE bretons ont mobilisés sur l'enjeu P&T lors de la réunion régionale du 12 octobre avec les référents de la DREAL et des 4 DDTM)*

## 2/ Sur la présente question de la trajectoire ZAN :

- => inviter une/des collectivités à témoigner autour de qq cas concrets
- => organiser une séance en présence des acteurs les plus concernés (élus, services, bureaux d'études) pour bien percevoir la manière dont ces acteurs se confrontent à cette question (en terme de difficultés, mais aussi en terme de solutions valorisables)

## 3/ Cas de figure envisagés pour un séance fin 2023 / début 2024:

- => la DDTM 29 propose le **SCoT du COB**, avec l'acquis d'une répartition « ZAN »
- => la DDTM 22 propose un **PLUi** (par exemple Guingamp-Paimpol Agglo)
- => la DDTM 56 propose **St Pierre Quiberon** dont la maire « rêve du ZAN mais ne sait pas le faire, et nous met de fait devant notre aptitude à l'aider»