Fondation Jean Jaurès

Environnement

UN AUTRE ZAN EST POSSIBLE : L'EXEMPLE DE LA DÉMARCHE BRETONNE

Laurence Fortin

27/05/2025

Fixée par la loi Climat et résilience en 2021, la mise en œuvre du zéro artificialisation nette (ZAN) d'ici 2050 n'est pourtant pas une mince affaire au vu de l'instabilité législative et réglementaire – comme en témoigne la bataille législative entre l'Assemblée nationale et le Sénat, deux propositions de loi antagonistes s'affrontant –, accentuée par un climat de *backlash* écologique. Laurence Fortin, vice-présidente du Conseil régional de Bretagne, en charge de l'économie, l'industrie et la stratégie foncière, présente la démarche collective de territorialisation de la sobriété foncière que la Région Bretagne a entreprise et qui pourrait être une inspiration au niveau national, à condition de stabiliser le cadre normatif, de faire confiance aux territoires et d'outiller les élus locaux.

Avancer. Toujours avancer. Toujours un peu plus, toujours un peu plus loin. Gagner de la place sur les espaces naturels est au cœur du logiciel du développement et de l'aménagement depuis des décennies, sinon des siècles. Le progrès se mesurait jusqu'ici à la taille de la « tache urbaine » et la présence des activités humaines là où elles n'étaient pas avant.

Ce besoin de foncier est une addiction et elle est dangereuse. Car ce qui se joue, c'est évidemment la protection de la biodiversité, la qualité de nos sols et de nos eaux ou la lutte contre le changement climatique. Mais c'est aussi la qualité de vie des familles.

Une maison excentrée, loin du travail, des loisirs, des commerces, c'est la certitude d'une dépendance à la voiture. Deux véhicules par foyer, des dizaines – voire des centaines – de kilomètres parcourus chaque jour : ce n'est tenable ni économiquement, ni socialement, ni environnementalement.

Ralentir notre consommation foncière, c'est aussi préserver nos terres agricoles, maintenir des paysages vivants, garantir une souveraineté alimentaire aujourd'hui menacée.

Alors, « ruralicide », le zéro artificialisation nette (ZAN) ? L'accusation est infamante. Mais à moins d'inventer l'agriculture sans terre, on ne peut pas, le matin, défendre les paysans la main sur le cœur et, l'après-midi, avec la même main, signer un permis d'aménager pour un nouveau lotissement de pavillons sur des dizaines d'hectares de terres agricoles.

S'engager vers la sobriété foncière est donc une exigence. C'est pour y répondre que la loi Climat et résilience, en 2021[1], a fixé un objectif national ambitieux : atteindre le ZAN d'ici 2050, en divisant par deux la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dès 2031.

L'ambition est juste, mais la loi, brouillonne. Et depuis, parlementaires et gouvernements n'ont cessé de « bégayer ». En effet, les territoires ont dû, en réalité, faire face à un double écueil : d'une part, l'absence d'outils financiers, fiscaux et réglementaires à la hauteur de l'enjeu ; d'autre part, une instabilité permanente, nourrie par des textes partiels, des réformes correctrices et des décrets d'application incomplets ou interprétés de manière hétérogène par les services déconcentrés de l'État.

La députée du Finistère Sandrine le Feur le soulignait dans son rapport parlementaire sur la mise en œuvre du ZAN[2] : tout en rappelant l'importance de l'objectif fixé, elle appelait à « stabiliser le cadre normatif » et à faire davantage confiance aux collectivités pour mener à bien cette transition complexe.

Dans ce contexte exigeant, et attachée au respect de la loi de la République, la Région Bretagne a fait le choix de la responsabilité. Plutôt que de subir l'incertitude, elle a engagé une démarche collective et méthodique de territorialisation de la sobriété foncière, fondée sur la concertation, la différenciation et le respect des compétences locales.

Ce cheminement, qui s'appuie sur l'intelligence des territoires, montre que l'objectif du ZAN peut être mis en œuvre avec ambition et pragmatisme – à condition de reconnaître le rôle central des élus locaux et leur donner les moyens d'agir. En résumé, cela est possible.

À partir de cette expérience concrète, cette note propose d'éclairer le débat actuel. Dans un contexte où deux propositions de loi différentes vont être en discussion – la proposition de loi (PPL) TRACE portée par le Sénat et la PPL « pour réussir la sobriété foncière » déposée par les députées Sandrine le Feur (Renaissance) et Constance de Pélichy (Liot) –, elle exprime un besoin : un cadre stabilisé, des outils adaptés et une confiance renouvelée envers les élus locaux.

En Bretagne, une prise en main progressive et collective des enjeux de sobriété foncière pour aboutir à un modèle équilibré du ZAN

En Bretagne, nous le savons peut-être plus qu'ailleurs : quand on est entouré par la mer, la finitude de la terre est une réalité tangible, le sol a une limite. Cela n'a pas toujours été une évidence et les modèles d'aménagement et de développement qui ont prévalu dans notre région reposaient largement sur une consommation foncière continue. Les zones commerciales et pavillonnaires ont mité notre territoire.

Conscient de cet enjeu, dès 2018, une démarche de concertation territoriale appelée Breizh COP[3] avait posé le sujet de la sobriété foncière et des limites de nos sols comme impératif pour l'aménagement et le développement de la Bretagne. La première version du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)[4] prévoyait ainsi un arrêt progressif de la programmation de nouvelles zones à urbaniser d'ici 2040, puis une consommation du stock restant prévu dans les documents d'urbanisme. En somme : un ZAN avant le ZAN.

La loi Climat et résilience est venue modifier les règles du jeu. Région par région, elle impose une réduction de moitié de la consommation foncière entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente, avec un arrêt complet en 2050. La loi était imparfaite, truffée de culs-de-sac et de non-dits. Mais elle fixait un objectif et – fait assez rare pour être souligné – elle offrait aux régions la possibilité de faire ce que l'État n'avait pas réussi : pondérer et différencier l'effort entre territoires, selon leurs besoins et leurs trajectoires.

La loi, c'est la loi. La responsabilité de tout élu de la République est de l'appliquer, avec méthode et discernement. Aussi, quelques jours après sa promulgation, la Région Bretagne a fait le choix d'un travail partenarial étroit avec les porteurs de Schémas de cohérence territoriale (SCoT)[5].

Le collectif « 26 + 1 » – réunissant les 26 SCoT couvrant la quasi-totalité de la Bretagne et la région – s'est engagé dans deux années de travail, totalisant plus de douze journées entières de concertation.

Pour **s'acculturer d'abord** et faire en sorte que chacun se saisisse des enjeux, comprenne ses propres contraintes et, plus important peut-être, comprenne les contraintes de ses voisins.

Débattre ensuite, « s'engueuler avec méthode », pour lever les doutes, réduire les ambiguïtés qui

nourrissent toutes les compétitions territoriales. Comprendre que la densité ne signifie pas la même chose à Rennes, à Concarneau ou dans une petite ville rurale. Comprendre aussi que limiter les hectares ouverts à l'urbanisation ici ou là n'inversera pas mécaniquement les dynamiques d'attractivité. Et pour le dire plus prosaïquement : « couper le robinet » aux métropoles ne rendra pas les territoires ruraux plus attractifs. Avec une évidence qui mérite d'être répétée : personne ne décide à la place des citoyens où ils souhaitent vivre.

Construire enfin. Ce travail commun a permis de définir des critères objectifs pour répartir l'effort de sobriété, en tenant compte des réalités de terrain : dynamique démographique, vitalité économique, capacité d'accueil, niveau d'optimisation du foncier déjà atteint, effort passé de sobriété foncière, rôle structurant des polarités urbaines et rurales.

	Critères	**Poids**
1	Niveau d'optimisation du foncier dans les espaces urbanisés	15%
2	Dynamiques démographiques prévisibles	15%
3	Dynamiques économiques prévisibles	15%
4	Effort consenti en matière de sobriété foncière dans les dix années passées	20%
5	Indice de ruralité	15%
6	Effort de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, des continuités écologiques, qualité écologique des masses d'eau	10%
7	Préservation de la sécurité des Bretonnes et Bretons : maîtrise des risques et nuisance	5%
8	Capacités d'accueil en matière d'équipements et de services à la population	5%

Source : Région Bretagne.

Ce n'était pas une règle imposée d'en haut : c'était une architecture construite en commun, dans le respect des spécificités de chaque territoire.

La Bretagne n'a pas appliqué mécaniquement une règle uniforme. Elle a reconnu que tous les territoires n'avaient pas les mêmes trajectoires ni les mêmes responsabilités. Là où la croissance démographique est forte, où les besoins en logements sont brûlants, les efforts ont été adaptés pour ne pas casser les dynamiques vitales. Ailleurs, la territorialisation a su intégrer les besoins de revitalisation rurale et de recomposition urbaine. Bref, chacun peut construire son projet de territoire.

Un fonds de solidarité foncière régional de 1100 hectares a également été créé pour accueillir les projets d'envergure régionale, afin que le poids d'une infrastructure utile à tout un bassin de vie ne pèse pas uniquement sur un seul territoire[6]. Le modèle stabilisé a été adopté en juillet 2023, permettant ensuite à chaque SCoT de prolonger ce travail de dialogue et de planification à l'échelle locale.

La gouvernance enfin… La loi du 20 juillet 2023[7] a instauré une nouvelle instance : la Conférence régionale de gouvernance (CRG) de la politique de réduction de l'artificialisation des sols.

En Bretagne, la composition de cette nouvelle instance, pléthorique et déséquilibrée, telle que prévue par la loi, faisait poser un risque majeur sur le dialogue déjà initié. Avec le soutien des parlementaires bretons, un amendement a permis aux Régions volontaires d'adapter la composition de leur CRG, sous réserve de l'accord de la majorité des collectivités compétentes en urbanisme.

C'est ce qu'a fait la Bretagne : 75% des collectivités ont approuvé la création d'une CRG « à la bretonne », prolongeant le collectif Région–SCoT et l'enrichissant de la participation des Départements, des associations départementales de maires et de l'Association des communautés de France.

Cette CRG a vu son rôle étendu au-delà du minimum légal : pilotage de l'enveloppe régionale de solidarité, animation de l'outil commun de mesure de la consommation foncière, réflexion sur les outils à inventer pour réussir la transition vers la sobriété foncière.

Tout cela démontre une chose essentielle : la sobriété foncière ne peut pas être décrétée depuis un bureau – ni à Paris, ni même à Rennes. Elle doit être gouvernée par celles et ceux qui vivent sur leur territoire et le connaissent : l'horizontal, plutôt que le vertical. Et la subsidiarité posée comme un principe systématique : décider au plus proche des citoyens, et là où c'est le plus efficace.

Au moment où l'instabilité normative fragilise l'action publique locale, l'exemple breton apporte une démonstration précieuse : faire confiance aux territoires, c'est possible. Et c'est efficace.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

Abonnez-vous

Instabilité législative et règlementaire : l'importance d'assumer son rôle (... mais que son rôle !)

Depuis l'adoption de la loi Climat et résilience en 2021, les territoires n'ont pas seulement dû relever le défi colossal de la sobriété foncière. Ils ont dû composer, aussi, avec une instabilité législative permanente. Pour un élu local, il y a pire que le changement de règle permanent : il y a la *promesse* d'un changement de règle à venir. C'est un rayon paralysant : l'invitation à poser le crayon en attendant la prochaine loi ou le prochain décret.

La loi Climat, suivie de la loi ZAN du 20 juillet 2023, puis de la proposition de loi TRACE[8], ont modifié en l'espace de quelques années des dispositifs que les territoires commençaient à peine à mettre en œuvre. À chaque fois, de nouvelles règles, de nouveaux ajustements, de nouvelles contradictions, souvent sans les décrets d'application correspondants. À chaque fois, l'impression que la loi elle-même n'avait pas le temps de produire ses effets avant d'être reformée. Et évidemment, sans jamais de prise en compte réelle du travail effectué par les élus locaux.

L'instabilité juridique, pour les élus locaux, ce n'est pas une abstraction. C'est l'impossibilité de planifier, de construire des projets de long terme, d'engager les habitants dans une transformation partagée.

À cette instabilité s'ajoute un second écueil. Le ZAN est emblématique d'une difficulté plus large : la grande confusion des compétences et des rôles entre l'État, les Régions, les intercommunalités et les communes.

Certains parlementaires sont sincèrement préoccupés par la complexité du ZAN. On peut les comprendre : le ZAN semble devoir endosser tous les malheurs du monde. La crise du logement ? Le ZAN. La désindustrialisation du pays ? Encore le ZAN. C'est fort pour un principe qui ne s'applique pas encore, et qui ne s'appliquera complètement que dans un quart de siècle : en 2050.

Mais au lieu de fixer des objectifs nationaux clairs et de laisser aux territoires la responsabilité de leur application, le Parlement multiplie les interventions dans les détails d'exécution locale, fixant les arbitrages à l'avance et résistant, à peine, à la tentation de dire aux élus locaux ce qu'ils doivent faire.

Un exemple récent témoigne de cette tendance de fond : le 31 janvier 2023, le Sénat a voté la validation législative d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) en Haute-Savoie, dans le Bas-Chablais, annulé par le juge administratif[9]. Plutôt que de respecter les décisions de justice et d'aider les élus à régulariser leur document, le législateur a choisi d'effacer rétroactivement l'irrégularité. Un précédent préoccupant, où la loi devient un outil d'exception au lieu d'être un socle commun.

S'agissant du ZAN, la proposition de loi TRACE, dans sa version initiale, envisageait que la Conférence régionale de gouvernance puisse modifier elle-même le SRADDET, sans passer par une procédure de révision. Autrement dit : permettre aux élus infrarégionaux de réécrire un document stratégique d'échelle régionale, le tout dans de grandes assemblées réunissant des centaines de maires. Ce n'est pas très opérant, en plus d'être un contresens institutionnel, et une inversion totale des responsabilités.

Cette confusion est dangereuse. À force de vouloir corriger, ajuster, réassurer, on finit par brouiller ce que devrait être la ligne claire d'une gouvernance partagée :

- un État stratège, garant de l'intérêt général ;
- un parlement qui fixe la trajectoire et l'ambition commune – d'où l'importance de conserver, en matière de sobriété foncière, des objectifs intermédiaires communs ;
- une Région planificatrice à l'échelle cohérente, espace privilégié de dialogue et de concertation – d'où la nécessité de conserver, s'agissant du ZAN, un caractère prescriptif au SRADDET ;
- des intercommunalités et des communes, moteurs de la mise en œuvre locale, portée par des élus matures, qui ont besoin qu'on les libère de certaines contraintes, pas qu'on leur tienne la main.

La Bretagne a fait le choix de respecter cette architecture. Elle prouve qu'en clarifiant les rôles, en dialoguant plutôt qu'en multipliant les exceptions, on peut avancer vers la sobriété foncière sans effacer l'autonomie locale.

Nous comprenons évidemment le souci de soutenir les élus des petites communes. Mais on entend

toujours plus facilement les désaccords que le travail silencieux des élus engagés.

Hier, la Bretagne était précurseur, mais aujourd'hui sa situation est la norme. Désormais 12 régions sur 14 ont adopté leurs SRADDET. Il y a, sous la ligne de mire de la visibilité médiatique, des milliers d'élus locaux qui se sont engagés, qui ont travaillé pour rendre concret l'objectif de la loi Climat et résilience.

Eux n'ont pas besoin d'une nouvelle loi, mais d'un cadre stabilisé, lisible, et d'une confiance renouvelée envers les territoires. Et surtout d'une vraie boîte à outils fiscaux, financiers et règlementaires. Voilà le chantier à ouvrir.

C'est compliqué et c'est pour cela qu'il faut le faire : construire la boîte à outils du ZAN

Depuis quatre ans, le débat sur la sobriété foncière se cristallise sur le même sujet : le nombre d'hectares et leur répartition entre les territoires. Une fixation qui vire à la myopie et encourage le pire : la compétition, voire la confrontation des territoires entre eux.

Or, il ne faut pas perdre de vue un point essentiel : dans l'environnement financier et réglementaire des maires, tout favorise naturellement l'expansion, le développement horizontal et la consommation de foncier. Fiscalité locale, calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF), outils réglementaires : si l'on veut sincèrement réussir le ZAN, voilà l'urgence. Et cela, les projets de loi de finance successifs se sont bien gardés de le traiter.

En avril 2025, la Région Bretagne et la Conférence régionale de gouvernance bretonne ont lancé une grande consultation auprès de l'ensemble des acteurs de l'aménagement, publics comme privés[10]. Objectif : identifier, à partir du terrain, les outils concrets qui manquent aujourd'hui pour faire de la sobriété foncière une réalité vécue ; en somme, passer de la théorie à l'action.

68 propositions opérationnelles sont soumises au débat, organisées selon les **trois piliers du développement durable : économie pour un ZAN viable, social pour un ZAN vivable, environnement pour un ZAN soutenable**.

Certaines propositions sont simples et de bon sens : **créer un fonds régional de portage foncier** pour aider les collectivités à préempter des terrains stratégiques ; **exonérer de taxe d'aménagement les opérations de recyclage urbain** ; **majorer la taxe foncière sur les terrains constructibles non bâtis** ; ou encore, **faciliter les opérations de surélévation dans les centres**

urbains, en adaptant les règles d'urbanisme local.

D'autres visent à **soutenir la reconversion des friches, en simplifiant les procédures de dépollution ou en renforçant les aides à la réhabilitation**.

À terme, cette démarche aboutira à un Livre blanc des outils nécessaires pour passer à l'action, avec la volonté de pouvoir expérimenter ces outils sur le territoire breton et d'éprouver leur reproductibilité à l'échelon national.

Cette initiative rejoint pleinement les constats du récent rapport parlementaire conduit par les députées Constance de Pélichy et Sandrine Le Feur[11]. Le rapport identifie trois besoins majeurs.

Le premier, c'est **la construction d'outils financiers et fiscaux adaptés** : création d'incitations fiscales pour favoriser la densification qualitative, lutte contre la rente foncière, mobilisation de moyens financiers pour reconvertir les friches et accompagner les opérations d'urbanisme circulaire. La Fondation pour la nature et l'Homme[12] propose aussi la création d'un fonds national pour le recyclage urbain et d'un crédit d'impôt pour la requalification foncière. Ces outils doivent être construits et mobilisés.

Le deuxième besoin, c'est **la simplification réglementaire** : réduire les délais d'instruction pour les projets qui respectent les objectifs de sobriété, clarifier les articulations entre SRADDET, SCoT, PLUi, sécuriser les opérations de recyclage urbain, lever les blocages juridiques qui freinent les projets vertueux.

Le troisième besoin, c'est **un besoin d'ingénierie territoriale renforcée** : en formant élus et techniciens, en encourageant la montée en compétences collective – et l'exemple breton montre que c'est possible – ou en développant une ingénierie mutualisée pour soutenir les territoires les plus fragiles.

En somme, la réussite de la sobriété foncière suppose une mobilisation nationale cohérente : moins de lois, plus d'outils ; moins d'injonctions, plus de moyens. La véritable urgence n'est donc pas d'écrire une nouvelle loi, surtout si elle multiplie les exemptions et les exceptions. Ce faisant, elle complexifie encore la mise en place du ZAN, rendant la vie plus compliquée à ceux qu'elle prétend pourtant défendre : les maires. On n'ose imaginer que ce soit là, en réalité, l'objectif caché : épuiser l'ensemble des parties prenantes pour renoncer, à bas bruit, à l'objectif.

La véritable urgence est de donner aux territoires les clefs pour réussir. Or, des initiatives existent. Des propositions sont sur la table. Aux parlementaires de s'en saisir.

En somme, la sobriété foncière est une exigence de lucidité et de responsabilité.

Lucidité devant la finitude du sol, devant l'urgence climatique, devant l'impératif de préserver nos terres agricoles et nos paysages vivants. Avec la certitude qu'on ne pourra pas faire comme avant et espérer un résultat différent.

Responsabilité devant l'histoire : celle de protéger notre souveraineté alimentaire et de laisser aux générations futures un monde à vivre, c'est-à-dire autre chose qu'un territoire fragmenté et dégradé.

Ce qui s'est passé en Bretagne est un exemple parmi d'autres en France. Partout, des élus locaux font la démonstration que le ZAN n'est pas une question d'idéologie ou de procédure, mais une question de méthode, d'outillage et de confiance.

C'est aussi une question intensément démocratique : tout n'a pas vocation à se décider à Paris. Le ZAN a été pour les principes de décentralisation et de différenciation un « crash test » grandeur nature. On a vu ce qu'il était possible de faire – en général, sur les territoires – et on a vu ce qui bloquait – en général, à Paris.

On en arrive à une conclusion : le ZAN est possible, mais à trois conditions – **stabiliser le cadre normatif, faire confiance aux territoires et outiller les élus locaux.**

Aujourd'hui, il ne manque pas de principes. Il manque des moyens d'agir. Et on peut le faire à coût constant, la pénalisation financière de l'étalement urbain peut financer la reprise des friches et la mise en place d'une densification heureuse, douce et adaptée aux territoires.

La France n'a pas besoin d'un nouvel inventaire législatif. Elle a besoin d'une mobilisation des intelligences locales, soutenues par un État stratège et respectueux.

1. Assemblée nationale, « Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets », *Journal officiel de la République française*, n°0196, 24 août 2021.
2. Sandrine Le Feur et Constance de Pélichy, « Rapport d'information n°1270 sur l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur la lutte contre l'artificialisation des sols », 17e législature, Assemblée nationale, 9 avril 2025.
3. Breizh COP, « C'est quoi la Breizh COP ? ».
4. Ministère de la Transition écologique, « SRADDET : un schéma stratégique, prescriptif et intégrateur pour les régions », 6 octobre 2021.
5. Ministère de la Transition écologique, « SCoT : un projet stratégique partagé pour l'aménagement d'un territoire », 6 octobre 2021.
6. « Adoption de la modification n°1 du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des

territoires, suite à consultation et composition de la Conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction et de la consommation des sols », Conseil régional de Bretagne, 14, 15 et 16 février 2024.

7. Assemblée nationale, « 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 », *Journal officiel de la République française*, n°0167, 21 juillet 2023.
8. Assemblée nationale, « Proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (TRACE) », 17e législature, 19 mars 2025.
9. Conseil constitutionnel, « Décision n°2023-852 DC Loi visant à régulariser le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Bas-Chablais du 20 juillet 2023. Contributions extérieures », 2023.
10. Région Bretagne, « Consultation sur le ZAN en Bretagne : de la théorie à l'action ! », 29 avril 2025.
11. Sandrine Le Feur et Constance de Pélichy, « Rapport d'information n°1270 sur l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur la lutte contre l'artificialisation des sols », 17e législature, Assemblée nationale, 9 avril 2025.
12. Félix Mailly et Thomas Uthayakumar, « Financement du ZAN : au plus près des besoins locaux », Fondation pour la nature et l'Homme, septembre 2024.