

Contribution de FNE Bretagne à la consultation ZAN

Propositions pour le Livre Blanc du foncier en Bretagne

Depuis la dernière modification du SRADDET Bretagne et l'inscription des objectifs de réduction de moitié de l'artificialisation des sols à l'horizon 2031 par rapport à la décennie 2011-2021, FNE Bretagne apprécie l'initiative consultative pionnière lancée par la Région Bretagne du 22 avril au 30 septembre 2025.

Dans la perspective d'un Livre blanc sur la mise en œuvre du ZAN en Bretagne, FNE Bretagne, avec le concours de ses associations membres, garantes de la démocratie environnementale, et représentantes de la société civile, vous adresse ses positions.

Concernant la procédure de consultation : 68 propositions sont réparties de manière détaillées sur les trois piliers du Développement Durable (environnemental, social et économique):

Conformément aux modalités de participation du public, et en tant que représentant de la société civile, nous vous soumettons les observations suivantes :

La plateforme de l'Atelier breton est certes accessible pour le grand public, mais le degré de complexité et de connaissances requises pour s'appropriier les enjeux du ZAN reste particulièrement difficile. Plusieurs de nos associations nous ont fait part de leur incapacité à pouvoir se positionner sur les propositions par des difficultés, en raison d'un manque de compréhension, dues le plus souvent à la complexité technique de leurs formulations. Cette consultation ne peut se limiter à la participation d'experts de l'aménagement foncier puisque chaque acteur doit pouvoir s'approprier les enjeux de préservation de sols vivants, de sobriété foncière, de justice sociale et environnementale.

- **La formulation de certaines propositions**, plus particulièrement sur le volet environnemental aurait gagné à plus de clarté, et de sobriété ; certaines propositions contenant même 2 items portant sur des sujets différents
- **Notre inquiétude face aux nombreuses propositions de création de nouveaux indices ou protocoles** à mettre en œuvre par les collectivités territoriales dont les ressources financières sont très contraintes. Nous vous faisons part de notre crainte de voir la mise en œuvre du ZAN retardée, complexifiée, à l'heure de la simplification où les slogans « trop de normes » se multiplient et détricotent le droit de l'environnement.
- **Notre regret de constater qu'aucune des 68 dispositions n'aborde le sujet de la santé** : un manquement particulièrement dommageable dans les volets environnemental et social. C'est pourquoi, nous vous proposons d'ajouter un volet santé aux volets environnement et social.
- **La proposition n°6, ne nous paraît pas respecter les règles de la démocratie environnementale, constatant l'omission regrettable des représentants de la société civile au sein de la gouvernance** : nous demandons l'ouverture de la CRG à la société civile, aux associations de protection de la Nature, des consommateurs et de la santé

Actuellement, la priorité nationale dans la réussite de l'application de la sobriété foncière réside dans une refonte de la fiscalité foncière qui ne pénalise pas les ENAF et n'encourage pas la spéculation immobilière. Au niveau de la Bretagne, les besoins essentiels sont de soutenir l'accès des collectivités territoriales à une ingénierie de qualité et de renforcer les outils et moyens financiers d'une réelle maîtrise foncière.

*D'après une consultation lancée par le Sénat en 2022, 80 % des 1 200 élus interrogés considèrent que « la protection des sols, des terres agricoles, de la biodiversité, des espaces, des sites et de l'environnement tient une place importante ou très importante dans les politiques de leur collectivité. ». **Pourtant, la plupart d'entre eux affirment ne pas avoir les ressources financières et humaines suffisantes pour mener à bien une politique ambitieuse de sobriété foncière.***

En complément de nos positions sur la consultation en ligne, le réseau Territoires de FNE Bretagne, investi sur l'aménagement du territoire en Bretagne par la présence active de ses associations membres, vous adresse cette note qui explicite nos observations sur les propositions. Nous ne les traitons pas de manière cloisonnée car nous estimons nécessaire d'aborder les enjeux de préservation des sols vivants de manière croisée.

Table des matières

Volet environnemental

Indicateur IVEAS	4
Prise en compte de la multifonctionnalité des sols dans les documents d'urbanisme	5
Quelle définition des installations agricoles au titre de la loi ZAN ?	6
Artificialisation en zone littorale : capacité d'accueil et recul du trait de côte	7

Volet social et santé

Densification urbaine et qualité de vie	9
Consommation d'ENAF en corrélation avec les zones tendues ?	9
Artificialisation en zone littorale : capacités d'accueil et résidences secondaires/logements vacants	10
Enjeux de santé environnement et inégalités sociales	12
Permettre l'accueil de nouvelles formes d'habitat non artificialisantes	12

Volet économique et financier

Quels soutiens financiers pour les actions de restauration de sols artificialisés ou pollués ?	13
Les coûts financiers directs de l'étalement urbain	13
Bilan de la mission d'information sur l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur l'artificialisation des sols, avril 2025	14
Proposition d'une Gouvernance diversifiée	15
Proposition d'ajout du volet Santé-Environnement	16
Le ZAN-scope : Guide créé par FNE à disposition des élus	17

Volet environnemental

89% de l'artificialisation se fait sur des terres agricoles. La loi Climat et résilience, en fixant les objectifs de "Zéro artificialisation nette" (ZAN) permet de réduire fortement la pression de l'urbanisation sur les terres agricoles et la production alimentaire. Les projets et propositions de loi actuellement au Parlement annuleraient tout ou partie de ces bénéfices si elles devenaient effectives. On estime à 390 000 hectares les terres agricoles préservées par la mise en œuvre du ZAN dans sa version de 2021 (dit ZAN1) d'ici 2050. La préservation des terres agricoles, c'est notre capacité future de pouvoir assurer une production alimentaire en phase avec nos objectifs de souveraineté alimentaire et de résilience face aux aléas de toutes sortes, climatiques pour commencer.

La préservation du patrimoine naturel et culturel breton commence par la sanctuarisation d'une part des terres agricoles et des espaces naturels et d'autre part par son corollaire, le freinage rapide de l'étalement urbain. La situation est particulièrement cruciale sur le littoral dont les équilibres continuent à se dégrader rapidement, mais aussi de à la périphérie des villes les plus « dynamiques. »

La meilleure (re)naturation urbaine réside dans la priorisation de l'évitement, le renouvellement urbain en finesse et la valorisation des friches industrielles et commerciales en adéquation avec des besoins démographiques justifiés.

Proposition 1 - Créer un Indice de Valeur Écologique/Agronomique du Sol (IVEAS) pour caractériser le niveau de priorité en termes de protection ou de renaturation (avec ou sans prescription)

Mitigé : L'indicateur IVEAS pourrait être pertinent s'il était opérationnel : existe-t-il actuellement ? Existe-t-il des exemples d'application avec un accompagnement et un suivi scientifique ? Nous souhaitons des réponses à ces questions car nos recherches concernant cet indice IVEAS se sont avérées infructueuses . Le **projet national MUSE** du CEREMA semble différent et nécessite des investigations complémentaires potentiellement coûteuses. Pour notre part, le modèle d'indice à utiliser serait à rechercher en suivant la méthodologie retenue pour les zones humides potentielles (outil CNRS-INRAE SIG zones humides). L'impact sur le paysage serait à prendre en compte dans ce type d'approche pour compléter les indicateurs réglementaires de type espaces remarquables. Il faudrait également intégrer des **indicateurs de santé environnement**.

Points essentiels :

- La conception et la mise en œuvre d'un indice IVEAS ou autre ne doit pas retarder la mise en œuvre du ZAN.
- Quelle serait la banque de données exploitée ?
- Il faudrait disposer de bureaux d'études certifiés et agréés pour les études sur la qualité des sols.

Si l'indicateur est opérationnel et validé par un comité scientifique , il pourrait servir d'outil de pilotage et de suivi de la mise en œuvre du ZAN par une instance pluridisciplinaire guidant les décisions.

Cependant, la qualité des espaces, étroitement liée aux enjeux de santé publique et de qualité de vie, ne se résume évidemment pas à la qualité bio-physique intrinsèque des sols, même évaluée selon une méthodologie standard définie sur des bases scientifiques. Elle ne peut relever que d'une évaluation multicritères, englobant des facteurs qualitatifs.

Ainsi, par exemple, la valeur paysagère des espaces fait l'objet de diverses mesures réglementaires correspondant à une classification en termes de protection (sites classés, sites inscrits, espaces remarquables et caractéristiques du littoral, espaces sensibles, etc.), d'étendue (grand site national, élément remarquable de paysage, etc.), de statut (parc national, arrêté de biotope, ORE sur terrain privé,...).

A cela s'ajoute d'autres considérations, qui peuvent être d'ordre symbolique et poétique, porteuses de valeurs d'usage du Vivant (sociales, économiques, religieuses, politiques...).

La valeur biologique d'un sol elle-même ne préjuge pas forcément de sa valeur agronomique, sachant que des sols considérés comme plutôt pauvres peuvent supporter d'excellentes productions de blé noir, biologiques de surcroît. **Ceci incite à rester prudent sur l'usage des termes : le sol (au sens pédologique et biologique) n'est pas le terroir, ni l'espace, et encore moins le territoire (qui est un espace approprié).**

Prise en compte de la multifonctionnalité des sols dans les documents d'urbanisme

Nous soutenons la méthode MUSE¹ d'intégration de la multifonctionnalité des sols dans les SCOT bretons (Vallons de Vilaine, Pays de Rennes) intégrant la valeur agronomique des sols plutôt, en complément d'une approche arithmétique des surfaces. Une expertise sérieuse des capacités d'accueil² ainsi que l'intégration d'une démarche ZAN dans les études d'impacts et évaluations environnementales sont également des mesures pertinentes pour estimer la soutenabilité d'accueil de nos territoires (gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau, TVB, ...).

Proposition 2 – Utiliser l'Indice de Valeur Écologique / Agronomique du Sol (IVEAS) pour passer d'un ZAN surfacique à un ZAN « qualité des sols »

Défavorable : Nous trouvons l'approche inadaptée de prioriser la qualité des sols au détriment de la surface. Pourquoi consommer des ENAF même de mauvaise qualité ? Il faut en priorité réduire drastiquement l'artificialisation des sols. Nous préconisons de créer des indicateurs de pilotage et de suivi de mise en oeuvre du ZAN surfacique. Cet indicateur IVEAS pourrait-il servir de caution à la consommation/compensation ? Pour que "la qualité des sols renaturés et compensatoires soit équivalente à la qualité du sol artificialisé", l'échelle temporelle est longue: 1 cm de sol désartificialisé nécessite plus de 200 ans pour se recomposer.

¹ <https://www.cerema.fr/fr/actualites/muse-methode-cartographier-multifonctionnalite-potentielle>

² Pour une meilleure adéquation entre pression humaine et ressources littorales : évaluer la capacité d'accueil du territoire, Chadenas, Pottier, Poullaude, Struillou, Després ; 2009 ;

Quelle définition des installations agricoles au titre de la loi ZAN ?

Proposition 9 : Supprimer l'impossibilité de refuser une nouvelle installation agricole au titre du ZAN et encourager le nécessaire "renouvellement" agricole des bâtis et installations existantes

Défavorable : Nous ne sommes pas d'accord sur cette proposition n'encadrant pas le développement d'installations agricoles, définies de manière trop large et contribuant à l'artificialisation de sols agricoles lorsqu'il s'agit de construction de bâtis ou d'activités annexes non essentielles à l'activité agricole.

L'interprétation "extensive" de la définition du Code rural d'une installation agricole octroie le droit à de trop nombreuses artificialisations pour des projets requalifiés en agricoles (usines à méthanisation, parcs photovoltaïques au sol, agrivoltaïsme, zoos, usine de petits pois...) et, de ce fait, décomptés du ZAN. Pour éviter toute dérive, **il est indispensable d'encadrer le développement d'activités artificialisantes non nécessaires à la maîtrise et à l'exploitation à titre principal d'un cycle biologique animal ou végétal.**

Sur le volet de la **sécurisation du foncier agricole**, nous souhaitons attirer l'attention sur de vastes projets de développements économiques engagés par certaines communes qui vont à l'encontre de la préservation des terres agricoles.

De nombreux projets de parcs photovoltaïques au sol fleurissent sur nos territoires et des questions essentielles se posent sur leur décompte du ZAN en tant qu'activités annexes non essentielles à l'agriculture. En effet, bien que les ENR répondent à une raison impérieuse d'intérêt public majeur (RIIPM) qui les exonèrent de comptabilisation foncière, cette activité n'est pas nécessaire au développement de l'activité agricole et ne doit pas entrer en concurrence avec les objectifs premiers d'une installation agricole de cultiver des terres destinées à la consommation animale ou humaine. Et non de satisfaire à un effet d'aubaine financière.

Notre positionnement est clair comme l'a souligné Nicolas Richard, vice-président de FNE :

*« Si les énergies renouvelables sont, avec la sobriété et l'efficacité énergétique, un pilier essentiel de la transition énergétique visant à respecter nos objectifs climatiques, leur déploiement ne peut se faire ni n'importe où, ni n'importe comment. **Il est indispensable de rendre compatible le déploiement des projets ENR, et notamment du Photovoltaïque, avec les enjeux de protection de la biodiversité.** FNE, du fait de son objet associatif, y est particulièrement attachée, que ce soit au niveau des projets comme au niveau des plans-programmes. **La question de la légitimité d'implanter des projets en Espace Naturel, Agricole et Forestier (ENAF) alors que des zones artificialisées et bâties sont disponibles se pose. Et le cas échéant, il faut déterminer comment implanter le PV au sol avec le moindre impact environnemental possible.** »*

Nos associations sont et resteront mobilisées pour prévenir les effets pervers de projets permissifs ou mal conçus que risquent de favoriser les nombreuses exemptions a priori en matière d'artificialisation des sols : bâtis agricoles, projets d'agrivoltaïsme, ou logement social.

Artificialisation en zone littorale : capacité d'accueil et recul du trait de côte

Les enjeux liés à l'artificialisation des sols sont étroitement liés au respect de la loi littoral pour protéger la bande côtière et anticiper le recul du trait de côte (proposition 20) à l'horizon 2100. La préservation des espaces proches du rivage et des espaces remarquables du littoral est d'une urgence absolue pour freiner l'érosion des côtes bretonnes, mieux s'adapter aux aléas climatiques et ne pas exposer les populations à des risques de submersion marine.

Proposition 16 – Encadrer législativement la méthodologie qui permet d'estimer la capacité d'accueil d'un territoire

Favorable : Cette mesure de la capacité d'accueil existe déjà pour les communes littorales mais elle est majoritairement non appliquée (loi ELAN qui oblige l'intégration dans le SCOT). Un arrêt récent de la CAA de Nantes qui a conclu à un non-respect des capacités d'accueil et à l'annulation complète du projet de SCOT du Golfe du Morbihan devrait faire évoluer la situation. D'autant qu'une seconde annulation vient d'être prononcée avec les mêmes motifs pour le SCOT d'AURAY. Le CNRS a établi une méthodologie en 2010. Nous vous invitons à consulter l'étude suivante, [Pour une meilleure adéquation entre pression humaine et ressources littorales : évaluer la capacité d'accueil du territoire](#) (Chadenas et al, 2009). De plus, nous souhaitons voir s'étendre sous l'égide d'un conseil scientifique garant une méthodologie adaptée aux communes non littorales puisque des problématiques similaires vont se poser.

Proposition 19 – Inscrire les communes littorales sur la liste du décret "érosion" dès qu'elles sont identifiées par l'État et étendre les dispositions de l'article L 321-15-1 du code de l'environnement aux zones d'érosion à 30-100 ans

Favorable : Nous sommes en faveur d'étendre le décret érosion à l'horizon 30-100 ans pour mieux anticiper l'aménagement littoral et le recul du trait de côte. Il est dans l'intérêt des élus de l'appliquer pour se prémunir de recours juridiques de leurs habitants et des assurances. Nous sommes donc pour rendre obligatoire l'inscription des communes littorales dans ce décret érosion. Toute commune littorale est exposée aux risques de submersion marine et au recul du trait de côte.

Dans le décret du ministère de la transition écologique, publié le 1^{er} août 2023, dans le cadre de la loi climat et résilience, **93 communes sont recensées comme vulnérables à l'érosion côtière**. Ces communes devront donc adapter leurs règles d'urbanisme parmi lesquelles :

- Des études pour détailler les risques à 30 ans et à 100 ans devront être effectuées pour déterminer les restrictions. Elles seront financées à 80% par l'Etat.
- Les constructions seront interdites par les municipalités si elles se situent dans un périmètre exposé d'ici 30 ans. Si le risque existe d'ici 100 ans, le permis de construire pourra être autorisé mais avec obligation de démolition quand le péril sera proche.

Communes dont le territoire est reconnu vulnérable à l'érosion côtière

non classée publication au Journal Officiel 2022 publication au Journal Officiel 2023



Source: [Journal Officiel du 01/08/2023](#), [Journal Officiel du 29/04/2022](#)

Selon le Cerema, la valeur des logements menacés par le recul du trait de côte pourrait atteindre 1,1 milliard d'euros d'ici 2050 (environ 5200 logements) et jusqu'à 86 milliards d'euros d'ici 2100 (près de 450 000 logements).

Proposition 20 – Rendre inconstructibles les fonciers compris dans la bande de recul du trait de côte pour favoriser l'anticipation des démarches de recomposition foncière

Favorable : Il faut rendre inconstructibles les fonciers compris dans la bande du recul du trait de côte à horizon de 100 ans afin de mieux planifier les risques naturels dans les futurs schémas d'aménagement, prévenir la population de manière anticipée (et concertée) et prévoir l'adaptation des communes littorales au recul du trait de côte. Dans le cadre de la loi littoral, une adéquation avec la capacité d'accueil des communes littorales doit être prise en compte pour avoir une bonne gestion de la ressource en eau, le fonctionnement des réseaux d'assainissement, des transports/voiries, déchets...

Volet social (mixité sociale, santé environnement ...)

Densification urbaine et qualité de vie

La densification urbaine ne doit pas s'effectuer au détriment de la qualité de vie en milieu urbain, mais au contraire viser à la renforcer. En effet, la densification risque de rentrer en compétition sinon en conflit avec les fragments dispersés de biodiversité en ville et les trames vertes et bleues imbriquées dans la structure des agglomérations et des tissus urbains ; éléments dont les multiples fonctionnalités et aménités sont essentiels au confort et au bien-être des habitants. **C'est pourquoi, nous sommes mitigés sur la proposition 7.**

Il est essentiel de garantir plus qu'un minimum de biodiversité en ville. Il y a urgence, au regard des effets de l'accélération du changement climatique de maintenir ou créer des îlots de fraîcheur, mettre en valeur des zones naturelles de stockage de l'eau, laisser à la nature des zones d'expansion de crues, etc. Les friches industrielles et commerciales, grandes ou modestes, offrent de multiples opportunités de réaménagement à des fins culturelles, récréatives, écologiques, pédagogiques, de lien social, etc. – réutilisations qui peuvent souvent se faire à des coûts relativement modestes avec la participation des habitants et usagers.

Chaque quartier, chaque rue, chaque îlot a ses propres spécificités. Ce qui n'empêche pas de fixer des densités maximales par secteur et des cahiers des charges urbanistiques, paysagers et architecturaux pour les secteurs opérationnels sur la base des besoins démographiques et des évolutions d'usages des bâtiments.

Les « dents creuses » ne sont pas forcément des espaces voués à l'artificialisation. Notamment s'ils disposent déjà d'un patrimoine végétal -même très modeste, un arbre, quelques buissons...- ils peuvent être traités comme des îlots de nature urbaine, à fonction sociale et écologique, en fonction de leurs potentialités.

Proposition 1 – Réformer le PLU et instituer le Nouveau Plan Local d'Utilisation des Sols (NPLUS) avec de nouveaux zonages caractérisant la mutabilité foncière et les potentiels de densification

Favorable: A moyen terme, nous sommes favorables au lancement d'un groupe de travail sur la modification des zonages réglementaires trop incitatifs à l'étalement urbain. De manière intégrée aux documents d'urbanisme, un nouveau zonage devrait identifier les zones de densification potentielle (si besoins justifiés), celles en renouvellement urbain, les zones de renaturation, et délimiter les zones de protection forte des ENAF. L'exemple des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels (PEAN) qui sanctuarisent les zones agricoles et naturelles en est une illustration. (https://www.loire-atlantique.fr/44/environnement-energies/les-perimetres-de-protection-d-espaces-agricoles-et-naturels-pean/c_1308192)

D'autre part, l'étude du potentiel de densification et de renouvellement urbain reste une solution à la portée des élus de manière concrète.

De nouveaux outils sont maintenant déployables afin d'accélérer la transformation des bureaux vacants en logements.

Par exemple, la loi du 16 juin 2025³ visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements autorise les maires (ou les présidents d'intercommunalités) à déroger, au cas par cas, aux destinations prévues dans le PLU (ou PLUi) pour les changements de destination du bâti tertiaire en vue de créer du logement. Elle permet également d'alléger les règles de copropriétés pour favoriser les projets de transformation en faveur du logement résidentiel⁴.

³ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051745438>

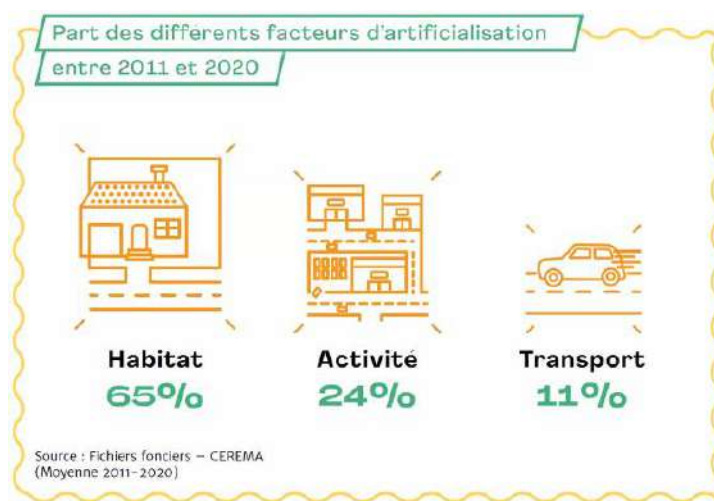
⁴ <https://www.vie-publique.fr/loi/292874-faciliter-transformation-de-bureaux-en-logements-loi-du-16-juin-2025>

Proposition 6 – Encadrer précisément les référentiels fonciers justifiant les ouvertures à l’urbanisation dans les procédures de PLU

Favorable: Nous demandons l'impossibilité d'ouvrir des zones à l'urbanisation en présence de zones urbanisées densifiables, ou de zones prévues en renouvellement urbain. En théorie, il est déjà interdit d’ouvrir des zones à l’urbanisation en présence de zones non urbanisées dans les secteurs déjà ouverts à l’urbanisation.

Consommation d’ENAF en corrélation avec les zones tendues ?

Le Cerema a publié en avril 2025 les données 2009-2023 sur la consommation foncière en France⁵ : **les logements représentent encore 63 % de la consommation d’ENAF**. 19 263 hectares ont été artificialisés en 2023, chiffre le plus bas depuis le lancement de cette étude en 2009, inscrivant dans la durée la baisse de la consommation foncière depuis 2021.



Pour analyser de manière plus approfondie cette tendance globale, quelques chiffres soulignent l’importance de nuancer cette baisse :

- **Moins de 6 % des communes concentrent à elles seules 40 % de la consommation nationale d’ENAF**
- **60,7 % de la consommation foncière de 2011 à 2023 a eu lieu dans des communes peu tendues (zone C).**

Nous constatons donc que la justification de l’artificialisation n’est souvent pas proportionnelle aux besoins identifiés en termes de démographie, d’équipements de services et d’infrastructures. La sobriété foncière aurait donc pu s’appliquer dans ces communes peu tendues qui concentrent pourtant 2/3 de la consommation foncière.

Artificialisation en zone littorale : capacités d’accueil et résidences secondaires/logements vacants

La période estivale liée au tourisme accroît les pressions sur les ressources disponibles des territoires et les capacités d’accueil : réseaux d’assainissement, gestion des déchets, transports,

⁵ <https://www.cerema.fr/fr/actualites/cerema-publie-donnees-2009-2023-consommation-fonciere>

préservation des milieux naturels...Le projet du territoire se retrouve donc impacté par une période de l'année à flux tendus qui bénéficie qu'à une partie de la population. Les élus doivent pouvoir concilier l'accueil de ménages permanents et la réduction de l'artificialisation. La justification d'urbaniser par une hausse de la croissance démographique en période estivale exige la mise en place d'outils réglementaires permettant de réguler le taux de logements vacants et de résidences secondaires.

Cet attrait des communes littorales pour de nouveaux ménages qui souhaitent s'installer devient de plus en plus difficile en raison de l'insuffisance de l'offre de logements disponibles à des prix abordables. **Dès lors, la solution n'est pas d'urbaniser davantage puisque le prix des logements ne va cesser de croître et sera réservé aux plus aisés, mais de réguler le pourcentage de résidences secondaires et de locations saisonnières dans les zones tendues.** A Cancale, le maire a décidé de mettre à l'ordre du jour du Conseil municipal l'interdiction de construire de nouvelles résidences secondaires face aux difficultés de se loger des actifs dans certains secteurs de la commune. Près de 41% des logements sont des résidences secondaires.

L'objectif serait de permettre un accès équitable aux logements et de revitaliser des communes. Aujourd'hui, par espoir de dynamiser leurs centres-villes et pour leurs finances, des communes ont fait le choix de développer l'offre de logements mais se retrouvent avec des écoles et des commerces vides. **Une régulation visant la destination des nouveaux logements, le stock de logements vacants et de meublés touristiques devrait donc bénéficier aux résidents permanents.**

Proposition 21 – Permettre à toutes les communes de définir des secteurs d'usage exclusif de "résidences principales" et généraliser le recours à la procédure de régulation des meublés touristiques

Favorable: Nous sommes pour rendre obligatoire une priorité de résidences principales dans les communes dépassant 10% de résidences secondaires dans les zones tendues. La **loi Echaniz-Le Meur du 19 novembre 2024** ouvre déjà la possibilité aux communes dépassant un taux de 20% de résidences secondaires d'intégrer dans le PLU une servitude de résidence principale pour les nouvelles constructions.

Comme évoqué ci-dessus, pour une politique d'aménagement socialement juste et favoriser la mixité sociale, il ne doit pas être envisageable d'avoir des écoles et commerces vides dans des communes qui ont artificialisé. Les périodes saisonnières peuvent impacter la soutenabilité d'un territoire mais l'objectif serait de répondre en premier lieu aux logements des actifs et des résidents permanents.

Une récente étude souligne l'échec de l'urbanisation en Bretagne pour attirer les habitants. En effet, 9% des permis délivrés sur la côte bretonne le sont pour des résidences secondaires, ce qui représente un habitant pour 2 hectares de terres. En outre, certaines communes atteignent déjà des niveaux exorbitants de résidences secondaires à près de 80% » (Source INSEE)

« Ce phénomène touche aussi les zones très urbanisées du littoral. À Brest, le nombre de résidences secondaires a doublé entre 2009 et 2020, passant de 1.510 à 3.052. À Saint-Brieuc, de 593 à 1.335. À Rennes, de 2.309 à 5.541. Cela contribue à appauvrir le stock de logements disponibles, à repousser la population vers les périphéries et favoriser l'artificialisation. »⁶
« A vannes de 1412 en 2011 à 2776 en 2022 » (Source INSEE)

⁶ <https://splann.org/enquete/littoral-breton-tentation-beton/>

En août 2025, l'Institut Montaigne fait le constat que la crise du logement en zone tendue ne s'explique pas par un déficit de l'offre de logements. Bien qu'il y ait des facteurs conjoncturels, l'étude souligne que les facteurs structurels sont dominants pour expliquer le blocage du marché du logement. Certes, la difficulté à produire des logements neufs s'accroît mais l'offre de logements se fragilise en raison « surtout de la faiblesse de la mobilité résidentielle et de l'existence de logements employés à d'autres usages que l'habitation (logements vacants, résidences secondaires). La Direction générale du Trésor calcule ainsi que les besoins en construction estimés par l'Union sociale pour l'habitat (USH) à 500 000 logements par an recouvrent 150 000 logements construits pour être des logements vacants ou des résidences secondaires. »⁷

Enjeux de santé environnement et inégalités sociales

Nous portons à votre connaissance l'omission d'un axe majeur dans la consultation, celui des enjeux de santé environnementale. Dans le cas présent, il s'agit de la prévention sanitaire par la préservation et la bonne gestion des sols. **La sobriété foncière joue un rôle-clef pour améliorer la santé des habitant.es à une multitude de niveaux** : la qualité de l'air, de l'eau, et des sols ; la quiétude, l'exercice physique et la réduction de la fatigue quotidienne des transports.

Les coûts sanitaires de l'étalement urbain et de l'artificialisation des sols sont conséquents : les cancers, les allergies, les troubles respiratoires et cardio-vasculaires, le stress et les troubles psychiques afférents ne cessent de croître dans des territoires hyper-urbanisés, éclatés et souvent « dénaturés ». La raréfaction d'îlots urbains de nature et de calme, de zones humides, l'artificialisation des terres agricoles, l'imperméabilisation et le drainage (urbain et agricole) généralisé, l'effondrement de la biodiversité nous rendent toujours plus vulnérables et altèrent notre capacité à nous adapter face aux divers aléas et au changement climatique.

Les plus précaires sont les premiers touchés par les pollutions et nuisances urbaines : abords des axes routiers, proximité des activités polluantes, temps et conditions de transport parfois extrêmes, conditions de travail précaires, alimentation déséquilibrée et de mauvaise qualité,...

C'est pourquoi, il est essentiel de prendre en compte la question de la justice sociale dans l'aménagement global des territoires, en la liant étroitement à la sobriété foncière et à la restauration des équilibres écologiques.

Proposition 24 - Promouvoir de nouvelles formes d'habiter non artificialisantes : l'habitat léger et réversible

Mitigé: Au lieu de « promouvoir », nous souhaitons formuler une proposition plus concrète de « permettre l'accueil de nouvelles formes d'habitats non artificialisantes » dans un cadre bien défini en zones constructibles, selon des critères sociaux sans provoquer de l'étalement urbain. Cette forme d'habitats doit être encadrée et facilitée selon les usages : pour l'installation des jeunes agriculteurs, des aires spécialisées d'accueil pour les gens du voyage, les campings littoraux, les tiny-house... Il importe que les paysages ne soient pas mités par ces formes d'habitat légers d'autant plus qu'elles nécessitent des aménagements, des connexions aux voiries et aux réseaux d'assainissement.

⁷ <https://www.institutmontaigne.org/publications/classes-moyennes-les-nouvelles-cles-dacces-la-propriete>

Proposition 25 - Créer un « kit ZAN » pour tous-tes les élu-es de Bretagne souhaitant développer l'acceptabilité sociale de la sobriété foncière

Favorable: Nous sommes pour que les élus disposent d'un accompagnement en ingénierie de qualité et en conseil urbanisme accessible financièrement afin de s'approprier les enjeux de sobriété foncière sans être dépourvu de moyens techniques. Nous approuvons la proposition de l'Ordre des architectes de Bretagne d'organiser une table-ronde à destination des maires et présidents d'EPCI sur ce sujet.

Volet économique et financier

Nous ne sommes pas en mesure d'analyser en profondeur les multiples propositions sur le volet économique dont nous approuvons les axes affichés. Toutefois l'on aurait pu y introduire explicitement un principe de « **pollueur-payeur** » **équilibré** et, plus encore, une prise en compte des services matériels rendus par l'environnement. On pense particulièrement au développement de certaines **politiques de prévention, par exemple aux rôles des sols de bonne qualité écologique pour réduire les coûts de la pollution des eaux et freiner l'érosion**. Et aussi à la réorientation de crédits publics existants et à la recherche de nouveaux dispositifs permettant de mieux financer des périmètres de protection des captages d'eau potable dignes de ce nom.

Quels soutiens financiers pour les actions de restauration de sols artificialisés ou pollués ?

L'accumulation des coûts financiers et économiques induits par une artificialisation des sols irrationnelle et un manque d'anticipation face aux risques climatiques (sécheresses, inondations...) se font déjà durement ressentir par les collectivités et les habitants. Les coûts de dépollution de l'eau se répercutent directement sur les usagers au détriment des pollueurs (pesticides et PFAS). C'est pourquoi, il est nécessaire d'accompagner les élus dans cette transition et de déployer des outils fiscaux et budgétaires incitatifs en faveur de la préservation de sols vivants, en complément des outils réglementaires.

Proposition 11 – Demander une participation financière des acteurs économiques exonérés des objectifs ZAN au titre des Projets d'Envergure Nationale ou Européenne (PENE), pour le financement de projets de compensation et de protection environnementale

Mitigé: Nous sommes pour défendre le principe pollueur-payeur en mettant l'accent en priorité sur la mise en oeuvre de la doctrine éviter-réduire-compenser (ERC). Ces PENE doivent faire l'objet de compensations à la hauteur des atteintes à l'environnement causées par leur ampleur. En premier lieu, il revient de bien étudier la justification de ces PENE qualifiés d'intérêt général majeur, leur utilité sur le territoire breton, leur localisation et les nuisances cumulatives engendrées pour la population et les écosystèmes.

Les Coûts financiers directs de l'étalement urbain

La faible densité relative est aujourd'hui l'une des principales caractéristiques de l'étalement urbain en France, compte tenu de la prédominance écrasante d'un habitat individuel édifié sur des parcelles relativement grandes, en périphérie des grandes agglomérations comme en milieu rural. Cette caractéristique ne semble guère favorable au principe de mutualisation sur lequel repose la gestion des services urbains, dont la responsabilité incombe aux collectivités locales, ou aux entreprises délégataires de services publics relevant de l'État : services postaux, etc. Le second âge d'or* de l'innovation technologique en matière de services urbains (distribution de l'eau, assainissement, élimination des déchets, distribution du gaz et de l'électricité) correspond à une période de

forte croissance et de densification des villes (de 1900 à 1960 pour la France). Or, ces services ont été organisés sur un mode collectif et centralisé et conçus, techniquement et économiquement, pour répondre aux densités élevées des concentrations urbaines issues de l'industrialisation et de l'émigration rurale. On se trouve donc souvent confronté mécaniquement à une moindre efficacité technique et économique, lorsque cette densité diminue (pertes/fuites des réseaux d'eau et d'énergie, difficultés d'exploitation). Il en résulte une forte tendance à l'accroissement des coûts d'investissement et de fonctionnement.⁸



France, photographie aérienne. Expression de l'étalement urbain selon différents critères (forme, types de logement, position par rapport au centre et aux voies de communication). Photothèque Veolia Environnement - © Christophe Majani d'Inguibert

Bilan de la mission d'information sur l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur l'artificialisation des sols, avril 2025

Les députées Sandrine Le Feur et Constance de Pélichy ont travaillé sur une mission d'information dont le rapport a été publié le 9 avril 2025⁹, visant à examiner les politiques publiques affectant l'artificialisation des sols. Nous souhaitons que le Livre Blanc du ZAN en Bretagne s'appuie fortement sur les mesures proposées, notamment sur le volet fiscal et budgétaire.

⁸ « ETALEMENT URBAIN / Réflexions croisées et termes du débat », FNE-VEOLIA, 2013

⁹ <https://www.assembleenationale.fr/dyn/contenu/visualisation/904507/file/Dossier%20de%20presse%20-%20MI%20ZAN>

« À travers l’audition des collectivités territoriales et de l’ensemble des acteurs locaux « qui font le ZAN » au quotidien dans toutes les politiques publiques, cette mission a exploré les opportunités et les difficultés liées à la territorialisation des objectifs du ZAN. Elle apporte en retour des réponses concrètes et équilibrées pour faire du ZAN un levier de développement durable au service des élus locaux et des acteurs du territoire. »

Pour accompagner les collectivités, FNE soutient :

Le développement de leviers opérationnels : réforme de la fiscalité foncière, financement dédié à la sobriété, ingénierie territoriale, et soutien à la transformation des modèles économiques locaux. Des orientations notamment portées par le rapport Le Feu/Pélichy cité précédemment qu’il est désormais urgent de mettre en oeuvre.

Proposition d’une gouvernance diversifiée

Nous sommes convaincus qu’intégrer une diversité d’acteurs pluridisciplinaires pour co-construire le plan d’actions ZAN breton facilitera sa mise en œuvre dans les territoires. Nous approuvons des propositions très pertinentes d’élus déjà engagés sur le ZAN, du Conseil de développement de Lannion-Trégor Communauté, de l’ABB et de l’Ordre de architectes.

Proposition 6 (volet environnemental) – Confier à la CRG Bretagne l’organisation d’un plan d’actions et d’organisation du ZAN auprès de l’ensemble des opérateurs fonciers (EPF, Conservatoire du Littoral, SAFER...)

Défavorable : Nous ne sommes pas d'accord sur cette proposition confiant le pilotage du ZAN uniquement à des élus et opérateurs fonciers en omettant les représentants de la société civile.

Cette proposition de gouvernance du foncier est trop restreinte. Elle ne doit pas se limiter aux opérateurs fonciers motivés pour partie par des intérêts privés ou catégoriels. Nous demandons d'inclure les voix de la société civile, des acteurs de la santé, des APNE... pour avoir une représentation d'acteurs publics garants de l'intérêt général. D'autres structures de gouvernance illustrent bien les limites et dérives de la sous-représentation des acteurs de la société civile pour préserver le bien commun (eau par exemple).

C’est pourquoi, à l’issue de cette consultation, il semble opportun de convier l’ensemble des acteurs du territoire pour élaborer le Livre Blanc du foncier ZAN breton à travers des Groupes de travail inter-acteurs.

Proposition d'ajout d'un volet santé-environnement (Une Seule Santé)

Nouvelles propositions « environnementales » de FNE Bretagne pour mettre en œuvre le ZAN à l'échelle, à la fois, bretonne et nationale.

Proposition principale :

- intégrer un **volet « Prévention santé environnement »**

- son objectif : **mettre en cohérence les trois axes précédents** avec ce volet de par sa nature transversale et ses **enjeux majeurs de prévention sanitaire par la préservation de l'environnement, selon le concept One Health / Une seule santé** (validé par OMS, OMA, FAO, PNUE) qui est le **thème directeur du PNSE 4** actuel (ce qui implique de *territorialiser la santé environnement* pour laquelle une gestion sobre du foncier est primordiale).

Ses caractéristiques :

. **Répondre aux objectifs de la loi climat et résilience** pour éviter ou corriger "l'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".

. Le fondement de cette démarche est de tenir compte, à tous niveaux d'actions, du fait que **la biodiversité est au cœur de cette santé globale** ; ce qui signifie de considérer *l'interdépendance sanitaire* de l'humain avec celle des animaux (sauvages et domestiqués), des plantes, des sols, écosystèmes et climat.

. Important : par biodiversité, il faut considérer, aussi bien sa composante visible (macro-biodiversité : ensemble des espèces animales et végétales), qu'invisible : micro-biodiversité constituée de populations de micro-organismes organisés en microbiotes spécifiques de leur environnement et des espèces qui les hébergent et dont dépendent leurs états biologiques.

Ces microbiotes sont les fondements du vivant et fonctionnent en continuum, souvent avec des échanges à bénéfice mutuel (symbiose), ce qui conditionne cette interdépendance sanitaire.

C'est ce qui explique et justifie toutes les actions (agronomiques mais aussi en milieu urbain) veillant à ce que l'humain bénéficie des « *bienfaits de la Nature pour la santé* » qui sont attestés par nombre d'études scientifiques portant sur la réduction de la prévalence des maladies et de la mortalité par des contacts réguliers avec la nature ou des espaces verts en ville et aussi par l'étude de l'amélioration des microbiotes d'enfants bénéficiant de la renaturation des cours de leurs écoles.

. **Mieux protéger l'environnement avec le ZAN c'est considérer que la biodiversité est une assurance vie** : préserver l'environnement c'est aussi agir en faveur de la santé selon une démarche transversale cohérente.

L'intégration d'une politique publique régionale de la santé environnement dans les 3 axes :

➤ **Axe 1 : ZAN et qualité des sols en fonction d'un « Indice valeur écologique » :**

Il est effectivement très important de se référer à des critères témoignant du caractère « vivant » d'un sol selon des indicateurs biologiques pour en déduire un diagnostic et des leviers d'action :

. **diagnostic analytique et fonctionnel**, en fonction d'indicateurs physico-chimiques, microbiologiques et de la faune du sol (populations microbiennes et de champignons, activités enzymatiques, abondance et diversité en vers de terre, carabidés, collemboles et nématodes).

. **leviers d'action** : agronomiques (ces critères objectifs étant en faveur de l'agroécologie et de l'agriculture biologique) ; en milieu urbain pour désimperméabiliser les sols, créer des espaces verts, des îlots de fraîcheur et plus généralement en faveur d'un urbanisme favorable à la santé.

Mais aussi à compléter par une analyse des polluants éventuels d'origines industrielles ou agricoles (exemple de l'alerte récente au sujet de niveaux élevés de cadmium dans les sols et aliments céréaliers apportés par les engrais phosphatés provenant du Maroc et en relation avec une nette augmentation de la prévalence des cancers du pancréas¹⁰).

➤ **Axes 2 (Planification et effort collectif) et Axe 3 (Mieux prévenir, éviter, réduire et compenser les impacts) :**

- En Bretagne :

En Bretagne, dans le cadre de CLS (Contrats locaux de santé) validés par l'ARS, 11 de ses 23 territoires de santé, jusqu'à présent, se sont pourvus d'un Plan local santé environnement (PLSE), couplé avec un « Plan de préservation de la biodiversité », pour améliorer l'état de leur bassin de vie, en suivant la démarche novatrice de Lorient Agglomération.

Un PLSE comporte nombre d'actions spécifiques au territoire en fonction d'un diagnostic préalable et aussi des thématiques incontournables comme « Améliorer et préserver le cadre de vie » ou « Favoriser une eau, une alimentation et un air de qualité », notamment par *un urbanisme favorable à la santé et une saine gestion du foncier*.

Ce qui implique au préalable d'établir en concertation avec l'ARS un Diagnostic local santé environnement (DLSE) qui recense les facteurs d'exposition à des risques (exposome), les indicateurs sanitaires, socio-économiques et l'état de l'environnement du territoire (type Epci le plus souvent). Cette démarche novatrice a donné lieu ensuite à la publication par l'ARS de Bretagne d'un guide méthodologique destiné aux régions Bretagne et Pays de la Loire¹¹.

Il s'agirait par conséquent pour la Région de mettre en cohérence sa démarche ZAN avec celles des territoires regroupés en communautés de communes pour territorialiser la santé environnement, avec son PRSE et son SRADDET (très important : veiller à ce que celui-ci intègre des critères santé environnement) par le principe de différenciation territoriale d'"adaptation des normes et des compétences à la diversité des territoires" issu de la loi 3DS.

¹⁰ <https://reporterre.net/Pates-pain-Le-cadmium-cancerogene-certain-est-partout-en-France>

¹¹ <https://www.bretagne.prse.fr/guide-d-aide-aux-dlse-a502.html>

- Au niveau national :

Les travaux actuels des groupes de suivi du PNSE 4 (groupes intitulés « Une seule santé » et le « Comité d'animation des territoires »), portent en grande partie sur cette territorialisation de la santé environnement et un urbanisme favorable à la santé. Certains rapports ont validé les indicateurs utilisés par Lorient Agglomération pour établir un DLSE suivi de l'élaboration d'un PLSE. Par conséquent les démarches innovantes bretonnes ont vocation à faire école au niveau national.

Le ZAN-scope : Guide créé par FNE à disposition des élus

A ce titre, **FNE a élaboré le ZAN-scope**¹², un outil d'analyse des documents d'urbanisme sous le prisme de l'intégration des enjeux du ZAN, destiné aux élus, aux acteurs de l'aménagement du territoire, aux membres des Commissions CDAC, CDPENAF, ou CODERST, associations ou citoyens. Ce Guide vise à souligner dès les étapes de concertation publique des documents d'urbanisme (élaboration d'un SCOT ou PLUi) les points à étudier en matière de consommation d'ENAF, de densification urbaine, d'évolutions démographiques, de logements vacants, ou de logements sociaux. Ce travail permet de s'impliquer bien en amont de la consultation publique afin de pouvoir participer concrètement à l'élaboration du projet de territoire.

Nous vous invitons à le consulter : <https://fne.asso.fr/actualites/zan-co-construisons-maintenant-les-territoires-sobres-en-foncier-de-demain>

Au-delà des contraintes réglementaires, la loi ZAN représente ainsi une formidable opportunité pour imaginer des territoires plus résilients et désirables. En repensant nos modes d'urbanisation, nous pouvons ainsi :

- Favoriser un renouvellement urbain de qualité
- Privilégier la densification raisonnée pour limiter l'étalement urbain
- Protéger les terres agricoles, les espaces naturels et les écosystèmes qui nous nourrissent et nous protègent
- Concevoir un aménagement et des espaces nous permettant de mieux atténuer et nous adapter aux changements climatiques, en s'appuyant d'abord sur les « solutions fondées sur la nature »

Nous vous remercions de bien vouloir prendre pleine considération de nos demandes. Les associations de protection de la nature et de l'environnement en Bretagne seront toujours au rendez-vous pour animer une démocratie environnementale de proximité entre les acteurs du territoire, nos représentants, et, plus largement, auprès des bretonnes et des bretons, car nous sommes des relais de proximité implantés sur tout le territoire breton.

En comptant sur votre engagement en faveur d'une Bretagne écologique et solidaire, nous sollicitons un entretien avec vous pour vous présenter nos observations sur la consultation en cours, le ZAN-scope et les enjeux de santé environnement liés à la sobriété foncière.

¹² Guide de référence, 10 mars 2025 : <https://fne.asso.fr/publications/zanscope>

En tant qu'acteur de la démocratie environnementale en Bretagne depuis de nombreuses années, FNE Bretagne souhaiterait être associée aux prochaines étapes d'élaboration du Livre Blanc du foncier en Bretagne, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes de l'aménagement du territoire.

Dans l'attente de vous rencontrer, veuillez recevoir Madame la Vice-Présidente, nos plus sincères salutations associatives.