

cérur

DREAL Bretagne

Etude sur l'ouverture du foncier à l'urbanisation en Bretagne

Novembre 2011

groupe **reflex**

Acadie, Paris
AceifEst, Strasbourg
Adeus, Marseille
Aures, Nantes
Cérur, Rennes
Place, Bordeaux
Trajectoires, Lyon

171 rue de Vern - BP 70416
35204 Rennes Cedex 2
Tél : 02 99 50 70 22 - Fax : 02 99 53 13
60
cerur@cerur-reflex.org - www.cerur-
reflex.org

Contexte et enjeux

Réflexions sur les préconisations : Préalable

■ Pourquoi viser une diminution des consommations foncières ? : préciser les objectifs recherchés et les priorités

➤ D'abord, pour protéger l'agriculture

- ✓ En tant qu'activité économique, sans distinction pour le type d'activité ou de production
 - => consensus autour de cet objectif
 - En particulier, préserver les capacités d'épandage, car réduire les surfaces d'épandage se traduit par une réduction supérieure (plus que proportionnelle) de la capacité de production

- ✓ En tant que ressource : cf. notion de « capital » introduite par le Grenelle

➤ De façon plus secondaire, pour mieux organiser le développement urbain

- ✓ Rentabilité des investissements en équipements,
- ✓ Organisation des déplacements,
- ✓ ...

Réflexions sur les préconisations : Préalable

■ Quels principes de mesure du phénomène ?

➤ Définition de la consommation foncière : deux types d'observation

- ✓ A posteriori : évolution de l'occupation du sol
 - Indicateur = superficie des terrains faisant l'objet d'un permis d'aménager, ou d'un permis de construire pour création de nouveau bâtiment (cf. fichier Majic de la DGI)
- ✓ A priori : évolution des surfaces ouvertes à l'urbanisation à court terme
 - Indicateur : superficie non bâtie en U (= recensement des « dents creuses ») et 1AU dans les PLU
- ✓ Des observations qui n'existent pas aujourd'hui à l'échelle régionale

➤ Quelle méthode de calcul ?

- ✓ En valeur absolue ou en valeur relative aux consommations passées ?
- ✓ En rapport à un nombre de logements, d'habitants, d'emplois, d'entreprises, de création de recettes fiscales ?

➤ Suppose de trouver un point zéro de référence pour le suivi des consommations

➤ Une réflexion à articuler avec les travaux du laboratoire COSTEL, et à lier avec les approches en nombre de logements et nombre d'emplois

Proposition de quatre principaux registres d'intervention

- 1. Cohérence des thématiques et des fonctions urbaines**
- 2. Gouvernance**
- 3. Cadre réglementaire**
- 4. Conditions d'ouverture et modalités d'urbanisation**

1. Cohérence des thématiques et des fonctions urbaines

■ Mieux justifier les objectifs de développement et le choix des motifs de développement

- **Formaliser quelques indicateurs de lecture des PLU, notamment pour comparer et confronter les objectifs visés dans le PLU aux réalités des tendances passées**
 - ✓ Évolution démographique
 - ✓ Création d'emplois
 - ✓ ...
- **Dans le cas de déclinaison d'objectifs définis à l'échelle supracommunale (SCOT, PLH) dont les éléments d'arbitrage ne figurent pas au PLU**
 - ✓ Améliorer la « traçabilité » des arbitrages
 - ✓ Favoriser la définition d'une hiérarchisation des territoires de développement basée sur les pôles : différencier les objectifs selon les types de communes
- **Objectifs démographiques**
 - ✓ A priori, difficulté voire impossibilité pour les SCOT et les services de l'État d'interroger la pertinence des ambitions de développement démographique des communes
 - ✓ Des marges de manœuvre qui renvoient au travail de pédagogie effectués par le prestataire et les PPA auprès des communes
- **Objectifs économiques**
 - ✓ De manière générale, quasi impossibilité d'interroger les objectifs de développement économique, et a fortiori, de maîtriser ce type de foncier.
 - ✓ Des marges de manœuvre qui renvoient au travail de pédagogie effectués par le prestataire et les PPA auprès des communes
 - ✓ Et l'intérêt, évoqué par CAD 22 lors des entretiens, d'utiliser des clauses particulières dans les contrats de vente de foncier aux entreprises, et d'engager un dialogue approfondi entre élus et entreprises pour mieux cerner les besoins. Certaines initiatives ont déjà été mises en œuvre dans ce sens, mais sans avoir abouti à des sanctions.

1. Cohérence des thématiques et des fonctions urbaines

■ Définir la « capacité d'accueil » de la commune

➤ Obligatoire pour les communes littorales

- ✓ Mais pas de définition précise de la notion de « capacité d'accueil »

Au-delà des communes littorales :

➤ Prise en compte de l'agriculture

- ✓ Une attention à porter aux changements de destination pour protéger les terres d'épandages
 - Un travail à poursuivre avec les Chambres d'agriculture pour le calcul et la mise en cohérence des Surfaces Potentiellement Epandables (SPE) des exploitations au regard du cheptel présent sur la commune
- ✓ Limiter l'emprise des terrains occupés par les logements de fonction des exploitants
 - Pastiller NH le terrain strictement nécessaire à la construction de la maison et de son jardin d'agrément, et non toute la parcelle.

➤ Prise en compte des équipements et réseaux

- ✓ Absence de fondement juridique pour conditionner l'ouverture à l'urbanisation à la présence et à la capacité des réseaux d'assainissement ⇒ Un argument qui relève davantage de la pédagogie.
- ✓ Prévoir des réseaux avec des capacités suffisantes pour anticiper une future densification des secteurs ouverts à l'urbanisation.
- ✓ Améliorer la gouvernance, notamment en associant la police de l'eau (cf. DDTM35)

2. Gouvernance : compétences réunies / outils et moyens d'intervention des différentes parties

■ Élus locaux

➤ Culture urbaine : connaissance des enjeux, maîtrise des outils fonciers et de l'urbanisme

- ✓ Promouvoir au-delà des démarches SCOT, PLH, PLU qui présentent l'intérêt de susciter un premier niveau de réflexion, et créer un socle commun de connaissance
 - Expérience réussie du syndicat d'urbanisme de Vitré, due à l'ancienneté de cette structure et à son positionnement de « conseil aux collectivités ».
 - Importance de territorialiser les exemples (étude DDTM 29 sur des opérations d'habitat dense du territoire départemental).

➤ Utilisation des outils, notamment pour limiter les dysfonctionnements du marché foncier

- ✓ Maîtriser le fonctionnement du marché foncier, intervenir pour lutter contre les dysfonctionnements inhérents
- ✓ Articuler les échelles communales (PLU) / intercommunales (PLH, SCOT)
- ✓ Mobiliser les différents leviers fiscaux, notamment pour tenter de réduire l'écart de valeur entre un terrain agricole et un terrain urbanisable :
 - Majoration de la valeur locative des terrains constructibles en zone U (CGI, art. 1396), taxe communale sur les terrains nus devenus constructibles (CGI, art. 1529), au delà de la taxe obligatoire instaurée par LMA (taxe sur la vente de terrains nus rendus constructibles, au profit d'un fonds pour jeunes agriculteurs, CGI, art. 1605 nonies-I)
 - Question de l'effet de levier de ces outils fiscaux

■ Personnes associées (DDTM, SCOT) : pédagogie, avis ... et limites

➤ Privilégier des interventions de l'amont à l'aval

- ✓ Travailler le calendrier d'intervention
 - Aujourd'hui, l'association des DDTM dépend des orientations stratégiques de chaque service. Demain, quelle évolution possible ?
 - NB : Des moyens d'accompagnement et de pédagogie qui diffèrent selon les territoires (notamment en fonction de l'existence ou non d'une agence d'urbanisme)

■ Acteurs locaux (propriétaires fonciers, voisinage, associations, ...) et population

➤ Élargir la participation de ces acteurs à l'élaboration du PLU

- ✓ Au-delà du cadre réglementaire de concertation (enquête publique, ...)
- ✓ Notamment, quel rôle pour Foncier de Bretagne dans les PLU : présence à renforcer ?

➤ Former aux enjeux, sensibiliser

3. Cadre réglementaire :

Quelles marges de manœuvre par rapport aux textes ?

■ Quel impact des évolutions législatives (Grenelle, LMA) ?

➤ Grenelle : de nouvelles obligations

- Analyser consommations d'espace passées, et justifier les nouvelles consommations foncières envisagées
- Intégrer des « Orientations d'aménagement et de programmation » (OAP), mais pas de définition de contenu obligatoire

➤ LMA :

- Commission départementale donnant son avis sur le volet consommation foncière des SCOT et PLU

➤ Loi de finance rectificative 2010, pour une mise en application, au 1er mars 2012

- Versement pour sous-densité
- Lissage des principes de taxation des plus-value de cession de terrains nus constructibles quelque soit la durée de propriété avant la vente

3. Cadre réglementaire :

Quelles marges de manœuvre par rapport aux textes ?

- **Désormais, quelles marges de manœuvre quant à l'interprétation des textes, et quelle sécurité / risque juridique :**
 - **Sur le calibrage des zones d'urbanisation future**
 - ✓ Quelques jurisprudences sur le non respect du principe de « gestion économe du foncier » demandé dans le CU, art. 121-1
 - **Sur les possibilités de protection des espaces**
 - ✓ Voir l'opportunité de renforcer la protection sur les espaces agricoles via les outils : PAEN (contraignant, car nécessite accord de toutes les communes et ne peut être levé que par un décret du Conseil d'Etat), ZAP, ...
 - **Sur les temporalités**
 - ✓ Difficultés à travailler avec les temporalités spécifiques des différents documents.
 - Ex de PLU s'inscrivant dans une logique d'anticipation maximale en identifiant dans le PLU toute l'enveloppe foncière définie à l'échelle du SCOT et en zonant en 2AU
 - ✓ Une articulation possible entre SCOT et PLU:
 - possibilité de recourir à des schémas de secteur,
 - attention à accorder à la reprise du SCOT par le PLH, notamment sur les volets de répartition territoriale, de densité, ...
 - ✓ A l'échelle du PLU : voir l'opportunité et la possibilité de cadrer la durée de vie d'un PLU, de cadrer les délais ou fréquences de révision / de modification, ...
 - Pas de cadrage juridique,
 - mais la possibilité d'intégrer un « échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation » dans les OAP
 - Cf. réflexion en cours au niveau de la DDTM 35 pour favoriser un certain cadrage : « 1 PLU = 2 PLH = 12 ans »

3. Cadre réglementaire :

Quelles marges de manœuvre par rapport aux textes ?

- **SCOT : un souhait de SCOT précis et prescripteurs, comme garant de démarches véritablement inscrites dans une logique de gestion économe du foncier, mais des risques de contestations juridiques**
 - ✓ Question sur la validité juridique de la notion d'inconstructibilité des hameaux
 - ✓ Ex : « champs urbains » (SCOT du Pays de Rennes), « zones d'agriculture pérenne » (SCOT du Pays de Brest)

4. Conditions d'ouverture et modalités d'urbanisation

Mise en cohérence entre les objectifs / le zonage et le règlement

■ Quand nécessaire, infléchir / corriger les précédents documents d'urbanisme largement ouverts

➤ Calibrer les zones AU aux objectifs de développement

■ Définir des principes de zonage

➤ Calibrage et localisation des zones AU

- ✓ Au-delà du critère juridique reposant sur la proximité ou non des équipements, utiliser les différents zonages comme outils de maîtrise des rythmes d'urbanisation
 - En particulier, utiliser le zonage 2AU comme outil de négociation de maîtrise des rythmes et contenus des opérations d'aménagement.
 - Un risque de fragilité juridique pour certains zonages, mais peu de contentieux.

➤ Repérage, identification et valorisation des potentiels d'accueil en U

- ✓ Nécessité de faire un diagnostic des disponibilités foncières en zone U avant d'élaborer le PLU. Sensibiliser les élus et les bureaux d'étude à cette question.
- ✓ Mobiliser outils et moyens pour favoriser le renouvellement urbain, dans une logique de « coût global »
 - Via les partenaires : Foncier de Bretagne, ANRU, bailleurs sociaux, PSMV, ...
 - Via différents dispositifs locaux : OPAH, ORU, RHI, PNRQAD, EcoFAUR2 (dont la priorité est désormais portée sur la réhabilitation et le renouvellement urbain)...
 - Question du portage des coûts : aujourd'hui, renouvellement à charge essentiellement des collectivités (alors que les charges des opérations neuves, tel que dans les ZAC, sont répercutées sur les acquéreurs)

➤ Utilisation des outils de maîtrise des rythmes de développement

4. Conditions d'ouverture et modalités d'urbanisation

Mise en cohérence entre les objectifs / le zonage et le règlement

■ Travailler les modalités d'urbanisation

- **Règlement, articles 6 à 10 des PLU : tendre vers une écriture plus « vertueuse »**
 - ✓ Leviers fiscaux : versement pour sous densité à compter de mars 2012 (cf. loi de finance rectificative 2010)

- **Contenu des OAP (orientations d'aménagement et de programmation)**
 - ✓ Sachant que le Grenelle 2, qui les rend obligatoires, ne fait qu'élargir le panel des possibilités, mais n'impose pas de contenu particulier.
 - ✓ Demain, des prescriptions à préciser, en incitant (obligeant ?) l'utilisation des possibilités offertes par le Grenelle
 - Cf. exemple DDTM 22 : souhaite intégrer cette question dans ses notes d'enjeux.

- **Usages des outils de maîtrise foncière**
 - ✓ emplacements réservés, secteurs de renouvellement urbain, servitudes d'attente, DPU

5. Vers la formalisation d'un référentiel?

- **Parvenir à la formalisation d'un référentiel au sens d'un « guide » qui donnerait une substance à la notion de « gestion économe du foncier »**
 - A partir de la précision des objectifs de réduction des consommations foncières
 - Pour faciliter la lecture des PLU
 - Pour renforcer l'argumentaire des personnes associées auprès communes
 - Pour faire évoluer les arbitrages par les services de la préfecture en charge du contrôle de légalité en faveur d'une lecture plus stricte de la notion de « gestion économe du foncier »
- **Quelles marges de manœuvre maintenir aux communes?**
 - Un référentiel qui doit pouvoir s'adapter à des situations communales diverses.

Préconisations en vue d'une meilleure prise en compte d'une gestion économique du foncier dans les documents d'urbanisme

Pourquoi gérer le foncier de façon économe ?

- **En tant que ressource non renouvelable**
- **Pour protéger l'agriculture**
- **Pour optimiser les investissements et le fonctionnement des équipements, services et réseaux**

Les limites des méthodes d'élaboration des PLU pratiquées jusqu'à présent

■ Des écueils à éviter

- **Des objectifs de développement pouvant paraître parfois très ambitieux, voire irréalistes**
 - ✓ Une réflexion qui peut manquer de justification objective, en termes de perspectives démographique et économique
 - Une tendance à une sur-évaluation des impacts d'un contexte jugé porteur, de l'attractivité économique, ...
 - Des ambitions pouvant apparaître incohérentes au regard du niveau de structuration de la commune (au regard des modes et capacités d'assainissement, ...)
 - ✓ A lier aussi aux travaux menés à des échelles supracommunale : PLH, SCOT

- **Des politiques de maîtrise foncière insuffisantes**
 - ✓ La méconnaissance des outils et/ou leur non utilisation conduisent à une sur-évaluation des « besoins » fonciers
 - ✓ Des règlements et des zonages qui limitent ou s'opposent à la gestion économe du foncier
 - Limitation des densités
 - Des potentiels d'accueil en zone U insuffisamment identifiés / valorisés

Les limites des méthodes d'élaboration des PLU pratiquées jusqu'à présent

■ Des obstacles réels à relever

- **L'héritage du passé (POS) et les impacts de choix d'aménagement (système d'assainissement)**
- **Des espaces agricoles vulnérables, peu protégés par rapport aux espaces naturels, et au cœur de différentes pressions**
- **Une maîtrise foncière qui nécessite des moyens, notamment en ingénierie**
- **Des freins qui relèvent de blocages culturels**

Les limites des méthodes d'élaboration des PLU pratiquées jusqu'à présent

■ Mais un contexte favorable à une inflexion des pratiques

➤ **Évolutions législatives et réglementaires**

- ✓ Grenelle de l'Environnement : évolution du contenu des documents d'urbanisme
- ✓ Loi de Modernisation Agricole : évolution de la gouvernance des documents d'urbanisme (commission départementale)

➤ **Des partenaires qui affinent leur doctrine**

- ✓ DDTM : refus des coefficients de rétention foncière, ...
- ✓ Foncier de Bretagne
- ✓ EPCI, à travers leur politique foncière

Préconisations

■ **Mobiliser largement les compétences et les acteurs lors des travaux sur le PLU**

➤ **Pour garantir une approche globale et transversale, prenant en compte l'ensemble des enjeux se posant sur le territoire**

- ✓ Personnes publiques associées et partenaires (DDTM, SCOT, Foncier de Bretagne, ...) : les mobiliser au maximum, tout au long de la démarche
 - Au-delà du rôle de contrôle, valoriser les compétences mobilisables (apport de connaissances, mise en perspective avec des expériences menées sur d'autres territoires, ...) dans une logique de complémentarité avec l'intervention des prestataires
- ✓ Acteurs locaux : propriétaires fonciers, agriculteurs, associations de protection de l'environnement, professionnels de l'habitat ou du développement économique, ...
 - Favoriser l'expression des points de vue dans toute leur diversité

➤ **Dans une logique de partage**

- ✓ Travailler la définition des objectifs de développement de la commune en collaboration avec les différents acteurs et parties prenantes (PPA, acteurs locaux) : associer ces acteurs tout au long de la démarche

Préconisations

- **Bien justifier les objectifs de développement, démographique et économique notamment, de la commune**
- **Au regard des éventuels documents supracommunaux existants (SCOT, PLH)**
 - ✓ Vérifier la cohérence des objectifs
 - ✓ Vérifier la cohérence des temporalités : quel est l'horizon défini pour les objectifs inscrits dans les documents supracommunaux d'une part, dans le PLU d'autre part ?
- **A l'échelle communale**
 - ✓ Comparer les objectifs visés sur la base d'un rappel du contexte passé et présent, et justifier les écarts

Préconisations

■ Bien définir les conditions d'ouverture et les modalités d'urbanisation

- **Valoriser les potentiels d'accueil en secteur U (nu ou bâti mutable), où les équipements existent**
 - ✓ Suppose un recensement de ces potentiels, et une analyse de leur degré de mutabilité
 - ✓ Modérer l'enveloppe d'extension urbaine au regard de ces potentiels

- **Utiliser le zonage comme outil de maîtrise du rythme d'urbanisation**
 - ✓ U et 1AU : secteurs sur lesquels la collectivité a défini un projet, ou sur lequel existe un projet accepté par la collectivité, avec
 - Possibilité de définir des « servitudes d'attente » pour les secteurs à enjeux sur lesquels le projet n'est pas défini
 - Possibilité de définir un « échancier des ouvertures à l'urbanisation » : intérêt de l'inscrire dans les OAP pour lui conférer une valeur juridique
 - ✓ 2AU : terrains destinés à une constructibilité future, mais sur lesquels n'existent pas de projet validé par la commune au moment de l'élaboration du PLU

- **Garantir un développement et un aménagement cohérents avec les objectifs visés par la collectivité**
 - ✓ Travailler le contenu des OAP
 - ✓ Rédiger un règlement cohérent avec les objectifs visés, notamment en terme de gestion foncière économe (en particulier articles 6 à 10)
 - A mettre en regard avec futur versement pour sous-densité

■ Renforcer la protection des zones agricoles

- Voir la pertinence de ZAP
- Définition de zonages spécifiques favorisant la pérennisation de l'activité : cf. « champs urbains » et « secteurs d'agriculture pérenne » de certains SCOT : quelles possibilités au niveau des PLU ?