



Des outils pour construire des partenariats

Colloque régional

Le 18 juin 2014
à Saint-Brieuc (22)

Ouverture du colloque par le préfet des Côtes d'Armor et le président du Conseil Régional.

Présentation par M^{me} Annick BONNEVILLE, Directrice-adjointe de la DREAL, du bilan de la charte pour une gestion économe du foncier et des outils de la maîtrise foncière, par Pascal BRERAT, sur le thème de l'observation foncière et par Pascal LEVEAU, sur les nouvelles dispositions de la loi ALUR.

Présentation par M. Daniel CUEFF, Président et M. Didier VILAIN, Directeur Général, de l'Établissement Public Foncier de Bretagne, sa mobilisation, ses engagements, son accompagnement, son expertise pour maîtriser le foncier au niveau local.



PRÉFET
DE LA RÉGION
BRETAGNE





Synthèse

Dans le cadre du salon des Écoterritoriales qui s'est déroulé le 18 juin à Saint-Brieuc, les services de l'État, de la Région et de l'Établissement public foncier (EPF) de Bretagne, avaient donné rendez-vous aux élus et services des collectivités locales pour l'édition 2014 du colloque foncier, intitulé « Des outils pour construire des partenariats ».

Ce colloque a réuni 230 participants : maires, élus et techniciens d'EPCI et de SCoT et une diversité d'acteurs de l'aménagement et du foncier.

Ce rendez-vous avait pour objectif d'une part de faire un point d'étape sur la mise en œuvre de la **charte régionale pour une gestion économe du foncier** en Bretagne, un peu plus d'un an après les premières signatures.

Aujourd'hui 135 signataires se sont engagés à adopter les principes et orientations de cette **charte innovante**, qui vise à mettre en place de **nouvelles pratiques en matière d'urbanisme et d'aménagement**, dans une région où le rythme de l'artificialisation des sols reste très supérieur à la moyenne nationale.

Les partenaires avaient d'autre part, l'objectif de présenter les **différents outils** à la disposition des collectivités pour bâtir une véritable stratégie foncière : système d'observation partagé sur le foncier, mobilisation du foncier public, nouvelles dispositions prévues par la loi ALUR (loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové), études, expérimentations et appel à manifestation d'intérêt national pour la revitalisation des centres-bourgs, guides des aides existantes, partage de bonnes pratiques (expériences menées par les SCoT, densité et formes urbaines).

L'EPF a pu illustrer par différents exemples la possibilité de mobiliser son expertise et son accompagnement pour maîtriser le foncier au niveau local.

Au-delà du colloque, tous les partenaires restent mobilisés pour **diffuser cette culture de la sobriété foncière**, gage d'un aménagement durable pour la Bretagne.

Pierre SOUBELET

Préfet
du département des Côtes d'Armor

Dans le cadre de la charte pour un foncier économe en Bretagne, ce colloque a pour ambition d'accompagner les élus et les collectivités dans leur politique d'aménagement et d'urbanisme dont l'ambition est la sobriété foncière. Elle est le fruit d'un travail collaboratif avec les principaux acteurs bretons de l'aménagement et du foncier.

Depuis plusieurs années, il existe en Bretagne une consommation d'espace excessive, avec le doublement des surfaces artificialisées en 20 ans. Les perspectives démographiques prévoyant une augmentation de la population bretonne de plus de 25 % d'ici 2040 laissent également entrevoir des risques d'accroissement de ces phénomènes d'artificialisation. Il est donc nécessaire de développer une culture de la sobriété foncière dont la charte est un premier résultat.

Cette dernière définit un équilibre entre plusieurs enjeux :

- la préservation du foncier agricole,
- la protection des ressources naturelles,
- un développement équilibré et durable qui répond aux besoins en logement, en activité économique, en infrastructures.

La Bretagne est pionnière dans cette démarche volontariste. La charte compte 135 signataires. Dans cette charte, l'État met en place un système partagé d'observation du foncier, il participe financièrement à la réflexion innovante en faveur de la sobriété foncière. La démarche de densification des bourgs et du tissu pavillonnaire du pays de Vitré, l'étude expérimentale de revitalisation du centre bourg de Mellé et Josselin constituent les premiers exemples de ce dynamisme. L'élaboration par l'EPF d'une boîte à outils de l'aménagement et du foncier, d'un guide des aides à l'habitat ancien, d'un référentiel de mobilisation des possibilités de renouvellement urbain et de densification sont également l'œuvre des services de l'État.

Les dispositifs prévus par la loi ALUR prévoient l'augmentation du nombre de logements, tout en freinant l'artificialisation des sols et en luttant contre l'étalement urbain. Plusieurs mesures de la loi étaient déjà présentes dans la charte. D'autres vont plus loin en favorisant la densification des zones urbanisées, comme :

- le renforcement des obligations des SCOT et des PLU en matière d'analyse préalable des consommations d'espaces naturels ou agricoles,
- la suppression du COS et de la superficie minimale des terrains constructibles,
- la caducité automatique des POS non transformés en PLU au 31/12/2015.

La centralité des petites et moyennes villes en Bretagne est aussi soutenue via une limitation de l'urbanisation, Ainsi, l'EPF a engagé depuis 2 ans des expérimentations comparables de réutilisation de centres-bourgs qui confirme la pertinence de ces approches.



Pierrick MASSIOT

Président
du Conseil régional de Bretagne



En 20 ans nous avons consommé autant de terre qu'en 2000 ans. L'espace n'est pas une ressource inépuisable. C'est une ressource rare, un bien commun. Les élus doivent donc garantir l'intérêt général de l'utilisation de ce bien commun. Ce qui signifie au préalable un bon état des lieux, un bon diagnostic de la situation. Le foncier est d'abord une question d'anticipation.

C'est pourquoi le Conseil régional (CR) soutient très fortement la création d'un observatoire du foncier, pour déterminer les usages actuels et futurs du foncier. Il convient de connaître, d'anticiper et de planifier à partir des SCOT, car la dimension communale ne peut suffire pour l'aménagement du foncier. 86% de la population bretonne bénéficie aujourd'hui des services de Foncier de Bretagne. Le projet de loi portant sur l'organisation territoriale de la république pourrait conforter ce rôle du Conseil régional en créant des schémas d'aménagement et de développement durable du territoire qui deviendraient prescriptifs.

En Bretagne, des contrats de partenariats entre le Conseil régional et les îles et les Pays sont prévus pour une enveloppe de 266 millions d'euros. Chaque projet sera étudié à l'aune de la grille de développement durable, qui contient 8 cibles, dont celle, prioritaire, du « foncier maîtrisé ». L'alliance pour l'agriculture, Qualiparc, complètent le dispositif. La sobriété foncière n'est pas un frein au développement local, mais un préalable pour un développement réfléchi, maîtrisée et réussie. L'aménagement du territoire doit non pas juxtaposer les usages mais les relier, les superposer.

Bilan de la charte pour une gestion économe du foncier et des outils de la maîtrise foncière par Annick BONNEVILLE, Directrice-adjointe de la DREAL

La consommation du foncier en Bretagne est supérieure à la croissance de la population de la région, et supérieure à la moyenne nationale. En effet, nous faisons le constat partagé d'une excessive consommation d'espace en Bretagne supérieure à la moyenne nationale (0,9% de plus par an contre 0,7% pour la moyenne nationale).

Ce phénomène touche particulièrement les espaces littoraux et péri-urbains, mais aussi les zones rurales. Il est donc indispensable de préserver les ressources naturelles, l'eau, la trame verte et bleue pour la circulation des espèces et de la biodiversité, le climat ; optimiser les investissements, le fonctionnement des équipements des services et des réseaux. Cela suppose une utilisation foncière intelligente qui passe par la maîtrise de l'urbanisation à travers les documents de planification et par l'observation pour suivre la consommation foncière. Cela permettra une durabilité et un équilibre du développement qui répondent aux différents besoins : l'habitat, les activités économiques, les infrastructures, notre région a besoin de se développer mais de manière raisonnable qui ne préjuge pas de l'avenir pour les futures générations. L'observation est indispensable à cette bonne gestion, de même que les outils d'urbanisme.

Pour répondre à ces enjeux, **une charte ambitieuse** a été présentée au dernier colloque du 7 janvier 2013 : plusieurs axes visent à développer une culture de la sobriété foncière et un équilibre qui permettent à la fois de répondre aux enjeux de développement durable mais aussi aux besoins de préservation et de préparation de l'avenir et du maintien de l'attractivité de la Bretagne. Une sollicitation par le préfet de région des acteurs de signer la charte a été réalisé après le colloque.



Concrètement, la charte n'a pas de portée juridique mais c'est un engagement moral, une dynamique affichée auprès des concitoyens, un travail sur la rénovation foncière.

À ce jour, la charte a été adoptée par 13 SCoT, 21 EPCI et 81 communes. L'État accompagne les projets innovants qui visent à densifier, sans préempter sur des terrains agricoles (exemple du syndicat mixte de Vitré).

La DREAL, en lien avec les DDTM, a travaillé sur des notes d'enjeux qui sont transmises aux collectivités dans le cadre de l'association aux documents d'urbanisme.

Pascal BRERAT précise que la mise en place d'outils d'observation et d'évaluation de la politique foncière, partagés par les différentes collectivités, quelle que soit leur taille, était essentielle. Ce dispositif régional d'observation du foncier est l'aboutissement d'une démarche initiée par la DREAL et la DRAAF au cours de l'année 2013. Grâce au développement de ces nouveaux indicateurs, on peut mieux suivre l'évolution de l'artificialisation des territoires agricoles, ou comparer pour un territoire donné, la consommation foncière avec la dynamique démographique. Dans un premier temps, le travail du dispositif régional consiste en l'élaboration croisée de définitions et de bases de données partagées. Cette phase devrait durer, selon les groupes de travail, environ un an (jusqu'à la fin de l'année 2014). Des indicateurs seront ensuite produits et publiés.



Pascal LEVEAU présente l'évolution législative qui tend à limiter la consommation foncière. La loi Duflo va ainsi faciliter l'acquisition des biens d'État ou des établissements publics (avec une décote sur le prix de vente) par les collectivités pour réaliser du logement social ou des équipements publics. Dès lors que les sites sont identifiés par l'État ou par des collectivités, puis examinés par une commission ad hoc, la vente avec décote de ces sites peut avoir lieu. La loi ALUR va aussi permettre aux collectivités de mieux maîtriser l'usage du foncier. Ainsi elles pourront, via le SCOT, réaliser un état des lieux précis des possibilités de densification. Elles pourront surtout, via les nouvelles dispositions du PLU, supprimer le COS ainsi que d'autres mesures qui encourageaient à consommer de l'espace. Il s'agit aussi de faire évoluer, à l'instar de Brest, le PLU communal vers un PLU intercommunal, qui est une échelle de territoire plus pertinente pour gérer le foncier.



Daniel CUEFF, Président et Didier VILAIN, Directeur Général, de l'Établissement Public Foncier de Bretagne présente les stratégies, les engagements et les innovations pour une maîtrise du foncier.



Comment élaborer une stratégie foncière ?

Les communes de Bretagne disposent généralement d'un large potentiel foncier sous forme de reconstruction ou de requalification du patrimoine existant, notamment en centre bourg. En quatre ans, l'EPF a ainsi permis la construction de 27 000 logements avec seulement 1,24 ha d'emprise sur le terrain agricole.

Une collectivité qui adopte une stratégie foncière obtient de meilleurs résultats en termes de prix d'acquisition, de rythme d'urbanisation, de maîtrise sur l'aménagement du territoire, grâce à une vision globale du marché et qui s'inscrit dans le temps.

Quels moyens ?

Les moyens sont l'acquisition certes, mais aussi tous les documents d'urbanisme. Le préalable de toute stratégie reste le repérage des sites. Pour ce faire, un outil existe : le référentiel foncier. Il permet, dans l'enveloppe urbaine, de repérer les biens stratégiques, d'anticiper leurs futures mutations et de les prioriser.

Vient ensuite la description de ces biens, pour évaluer ses caractéristiques techniques, administratives et commerciales. En dernier lieu se déroule l'acquisition et la traduction de l'opération dans les documents d'urbanisme.

La maîtrise des opérations immobilières

L'immobilier fonctionnant par cycles, la maîtrise du développement des collectivités peut s'effectuer par les documents d'urbanisme, (servitudes, emplacements réservés, ...).

L'établissement du bilan économique prévisionnel de l'opération est essentiel pour la prise de la décision. L'EPF peut aider la collectivité à formaliser l'étude opérationnelle.

Comment déterminer le juste prix d'un bien ?

Le prix d'un bien dépend beaucoup de sa localisation, mais aussi des contraintes d'urbanisme exercées sur le bien. Sur le plan de la méthodologie, la méthode d'évaluation dite par termes de références (on compare le bien avec un produit similaire déjà vendu dans le même secteur) reste ainsi, plus utilisée par les professionnels de l'immobilier.

D'autres méthodes existent comme celle du compte à rebours, déterminé par l'écart entre les recettes et les dépenses. Ces méthodes, non exclusives les unes des autres, peuvent être complémentaires et servir ainsi de base de négociation entre la collectivité et le propriétaire. Dans cet exercice, l'EPF peut apporter son expertise, en complément de France Domaine.



J'achète ou pas ?

La prise de décision pour acheter ou non est souvent difficile. C'est pourquoi l'EPF prône quatre critères d'aide à la décision : le potentiel d'aménagement, la dureté foncière (soit les difficultés de négociation), le modèle économique, l'approche sensible (représentant le volontarisme politique de la collectivité).

Contrairement aux idées reçues, le défaut de projet ne constitue pas un réel obstacle à la préemption d'un bien. En effet, la recherche de densification du bourg peut suffire en lui-même à justifier l'acte.

Comment renouveler les friches ?

Il s'agira en premier lieu d'expertiser le site, de réaliser tous les diagnostics à cet effet. Il faut ensuite établir le projet, de telle sorte qu'il soit le plus adapté possible à son environnement. L'EPF peut fournir cette aide.

Comment agir pour renouveler les centres ?

La vétusté des centres bourgs peut dissuader la population de réinvestir ces lieux. C'est pourquoi, dans le cadre du plan Bretagne bâtiment durable, l'expérimentation d'un nouvel urbanisme dans huit communes pilotes a été réalisée, avec l'appui de nombreux experts (architectes, urbanistes, sociologues, artisans...). L'enjeu est aussi de réaliser des réhabilitations pour un montant global abordable pour la population locale.

Comment optimiser les espaces d'activités ?

Il est étonnant de constater le nombre de zones d'activités en construction lorsqu'en parallèle, il demeure autant de zones d'activités soit en friche, soit inutilisées. Afin de rationaliser la démarche, il semble pertinent de vérifier les besoins du foncier économique, avant de requalifier, réinvestir ces zones, toujours dans le but de densifier le territoire.

Le bilan de l'EPF

En 4 ans, EPF a permis la construction de plus de 27 000 logements, soit 20% de la production bretonne. 30% des opérations de l'EPF correspondent à des logements locatifs sociaux, tous en centralité. Très peu de surface agricole a été consommée. 16 ha ont même été remis en agriculture.

Au final, avec la charte pour une gestion économe du foncier, les collectivités peuvent présenter dans leur bilan une surface agricole positive, tout en respectant mieux la biodiversité, ainsi que le potentiel paysage et agricole.

Siège social : DREAL Bretagne - l'Armorique
10, rue Maurice Fabre - CS 96515
35065 - Rennes Cedex

Téléphone : 02 99 33 42 63

Télécopie : 02 99 33 42 73

Courriel : fabrice.chaboche@developpement-durable.gouv.fr

Directeur de publication : Bernard Meyzie

Rédaction : Fabrice Chaboche

Comité de relecture : Frédéric Maignan, Anime Benzidir, Olivier Bernicot,
Sébastien Hamard, Catherine Gueguen, Daniel Cueff,
Carole Contamine, Annick Bonneville, Pascal Brérat,
Anicette Paisant-Béasse, Pascal Leveau et Sophie Corderoch

Conception - réalisation : Mission communication de la DREAL

Crédit photos : Mission communication de la DREAL
