

# RAPPORT

Service Climat Énergie  
Aménagement et  
Logement

DAUL / Unité  
aménagement urbanisme  
durable

# Charte pour une gestion économique du foncier en Bretagne

## Bilan au 18 juin 2014

juin 2014



Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement  
Bretagne

[www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr](http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr)





# SOMMAIRE

<b>1 - LA CHARTE POUR UNE GESTION ÉCONOME DU FONCIER EN BRETAGNE.....</b>	<b>5</b>
<b>2 - LE SUIVI DES ADHÉSIONS À LA CHARTE .....</b>	<b>17</b>
<b>3 - LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT .....</b>	<b>23</b>
3.1 - la mise en place d'un système partagé d'observations de la consommation de l'espace.....	23
3.1.1 -Les travaux d'observation menés dans le cadre de la charte foncière.....	23
3.1.2 -Des éléments de référence nationaux.....	24
3.1.3 -Des travaux qui se poursuivent au niveau régional, dans la suite de la réflexion menée sur les indicateurs inscrits dans la charte .....	25
3.2 - Les notes d'enjeux.....	27
3.3 - L'accompagnement financier de l'État.....	27
3.4 - La diffusion d'une culture de sobriété foncière à l'occasion d'études .....	28
<b>4 - L'ÉVOLUTION LÉGISLATIVE.....</b>	<b>30</b>
4.1 - La loi ALUR .....	30
4.2 - Les principales mesures concrètes de la loi ALUR.....	30



# 1 - La charte pour une gestion économe du foncier en Bretagne

## CHARTRE POUR UNE GESTION ÉCONOME DU FONCIER EN BRETAGNE

### Protocole

La Bretagne, région dynamique et attractive, est confrontée à des tensions sur le foncier. **Un diagnostic partagé est fait d'une consommation excessive d'espace.** Les surfaces artificialisées ont doublé en 20 ans. Le rythme annuel de consommation d'espace au niveau régional est deux fois supérieur à celui de la croissance démographique.

Les perspectives d'évolution d'une population proche des 3.5 millions d'habitants à l'horizon 2030 ne peuvent qu'accroître ces tensions.

**Les enjeux liés à la consommation de l'espace sont multiples :** préservation des terres agricoles et de leur potentiel économique, dynamique du développement économique, préservation des ressources naturelles (biodiversité, eau etc.), niveau de consommation énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre, maîtrise ou intensification des conflits d'usage sur les territoires, phénomènes de ségrégations socio-spatiales liées à l'augmentation des prix du foncier et de l'immobilier etc.

**Le foncier est une ressource naturelle non renouvelable** qui diminue de plus en plus rapidement en lien avec le développement de l'habitat, des activités et des infrastructures. Le foncier agricole diminue également avec le développement des par-

celles dédiées à des loisirs individuels ou à des jardins d'agrément. Le maintien de l'agriculture et de sa position stratégique en Bretagne est un point essentiel du Projet Agricole et Agroalimentaire Régional (PAAR) et de la Nouvelle Alliance agricole. Ces deux démarches font de l'enjeu foncier une priorité en Bretagne. La première action du PAAR vise précisément à favoriser une gestion équilibrée et économe du foncier en s'accordant notamment entre les partenaires sur un objectif régional de réduction d'un tiers du volume d'artificialisation de l'espace d'ici 5 ans.

Par ailleurs, les échanges préalables à l'élaboration de la charte ont montré que **la maîtrise du foncier** était une exigence pour le développement économique de la Bretagne et **la condition d'un développement durable au niveau local.**

Le diagnostic partagé souligne également l'impact majeur de la pression foncière sur les conditions d'habitat des bretons. Il relève l'aggravation des difficultés de logement que rencontrent de plus en plus de bretons, non seulement les moins favorisés mais également les classes moyennes et en particulier les jeunes générations. Il identifie enfin les effets de ségrégation socio-géographique qui en résultent, notamment dans le cadre de l'étalement urbain.



La problématique est globale et ne peut être abordée que dans sa globalité pour parvenir à des solutions partagées et pérennes à l'échelle des territoires. La réflexion sur l'ensemble des problématiques foncières et leurs interrelations constitue la bonne méthode y compris pour répondre aux enjeux purement agricoles qui ne constituent pas en soi une exception foncière.

Le phénomène d'excessive consommation d'espace n'épargne aucun secteur géographique, même s'il peut être appréhendé et géré de manière différente selon les territoires. Il est évidemment très présent dans les zones littorales et péri-urbaines, mais aussi dans les zones rurales, y compris lorsque la croissance démographique est faible.

Au cœur des réflexions et des projets de développement de l'habitat, des activités économiques, des infrastructures ou encore de la préservation de la biodiversité et des trames vertes et bleues, ce constat et les enjeux qui y sont liés nécessitent un changement des pratiques et la mise en place d'une culture de la sobriété foncière.

Au plan national, les lois Grenelle et la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) constituent des étapes importantes d'identification de l'enjeu d'une meilleure maîtrise de la consommation foncière. La loi Grenelle portant engagement national pour l'environnement a prévu, à compter de 2016, l'obligation d'analyser la consommation d'espace agricole et naturel des années passées et de définir des objectifs chiffrés de consommation d'espace dans les schémas de cohérence territoriale (Scot) et les plans locaux d'urbanisme (PLU). Quant à la LMAP, celle-ci a créé notamment des Commissions Départementales de la Consommation des

Espaces Agricoles (CDCEA) chargées de donner des avis simples sur l'opportunité de plans ou projets au regard l'objectif de la préservation des terres agricoles.

Au niveau régional, de nouveaux dispositifs ont également été mis en place, pour une gestion économe du foncier :

- **L'établissement public foncier (EPF) «Foncier de Bretagne»** créé par décret du 8 juin 2009, est un levier d'action important en faveur de la réduction de la consommation d'espace. L'objectif de promotion des opérations en renouvellement urbain est inscrit dans son projet stratégique. La révision de ce projet, en 2012, sera l'occasion de poursuivre la réflexion et de réaffirmer les ambitions régionales en matière d'économie d'espace.
- **Le projet agricole et agroalimentaire régional (PAAR) et la Nouvelle alliance agricole** mettent également l'accent sur la nécessité d'une gestion équilibrée et économe du foncier. La SAFER est un acteur important de ce point de vue.

D'autres initiatives, dont celles de la Chambre de commerce et d'industrie régionale de Bretagne (CCIR) et de la Chambre régionale d'agriculture de Bretagne (CRAB), confirment le besoin de rechercher une conciliation des différents usages du foncier.

Les agences d'urbanisme et de développement économique bretonnes sont également parties prenantes des efforts de rationalisation et de réduction des consommations foncières en Bretagne. Elles entendent bien poursuivre leur investissement dans ce domaine et contribuer, par leurs compétences, leurs outils et leurs savoirs-faire, à la réalisation des objectifs de la charte foncière.

Un nécessaire changement de culture est ainsi en train de s'opérer. De nouvelles pratiques territoriales favorables à une gestion plus économe du foncier émergent sans remettre en cause le dynamisme régional.

Le succès de la **démarche d'élaboration de la charte foncière** engagée depuis la conférence régionale foncière du **13 juillet 2011** montre une mobilisation de tous les acteurs de l'aménagement. Le colloque régional foncier organisé le **28 novembre 2011** a rassemblé plus de 250 élus et techniciens de Scot, de structures intercommunales, des mairies, de conseils généraux, de chambres consulaires, de l'EPF ou encore de la Safer.

La Charte foncière représente ainsi une nouvelle étape, complémentaire de la réflexion pour une maîtrise de la consommation foncière engagée notamment à l'occasion des chartes départementales «agriculture et urbanisme».

Formaliser dans une charte les **grands principes** dont la mise en oeuvre serait de nature à garantir une **maîtrise de la consommation de l'espace** en Bretagne, en particulier par leur inscription dans les documents de planification que sont **les Scot, les PLH, les PLU et les cartes communales**, est apparu comme un mode d'expression de la conviction commune qu'il convient d'agir de façon collective afin de mieux coordonner les initiatives locales.

**Cette charte constitue un acte d'engagement politique et moral volontaire et un document de référence pour une politique ambitieuse de gestion économe du foncier en Bretagne. Elle rappelle les**

enjeux d'une gestion économe du foncier et propose des actions que les acteurs de l'aménagement sont appelés à reprendre chacun dans l'exercice de leur compétence. Sans portée réglementaire, elle propose néanmoins des engagements pour un changement des pratiques.

Pour que cette charte devienne un document de référence, mais aussi **une expression d'un projet de société durable, partagé par tous**, elle sera proposée aux acteurs de l'aménagement et du foncier et notamment aux établissements publics porteurs de Scot, de PLH et PLU ainsi qu'aux collectivités locales porteuses des PLU et des cartes communales, mais aussi aux communes sans document d'urbanisme qui pourront prendre une délibération approuvant le contenu de la charte.

Un **suivi annuel de cette charte** sera mis en place et fera l'objet d'échanges, soit dans le cadre d'une conférence annuelle, soit dans le cadre d'un colloque régional.

La charte constitue une nouvelle étape de l'action collective qui s'est engagée pour changer les pratiques en matière de gestion du foncier en Bretagne.

La signature de la charte ou l'approbation de ses principes par délibération auront valeur d'engagement à respecter son contenu et à promouvoir les actions contribuant à sa mise en oeuvre.

**Agir de façon collective pour une plus grande sobriété foncière est une nécessité pour le développement durable de la Bretagne et pour son avenir.**

# **SOCLE DE LA CHARTE POUR UNE GESTION ÉCONOME DU FONCIER**

## **Sommaire**

- VOLET 1** Adopter une approche de la sobriété foncière dans les outils de la planification
- VOLET 2** Mobiliser toutes les possibilités d'économie d'espace lors de l'ouverture du foncier à l'urbanisation
- VOLET 3** Renforcer l'articulation entre les différents documents de planification et de programmation
- VOLET 4** Mettre en place un système d'observation **PARTAGE** de la consommation d'espace
- VOLET 5** Diffuser une culture de la sobriété foncière

# 1

## Adopter une approche de la sobriété foncière dans les outils de planification

Les outils de planification sont à la disposition des collectivités pour l'élaboration de leur projet de territoire. Les Scot, PLH et PLU, lorsque ces documents existent, traduisent ainsi l'ambition de ces dernières. La maîtrise de la consommation foncière est un enjeu essentiel qui doit structurer les réflexions à conduire préalablement à l'élaboration des documents de planification.

Les lois Grenelle prévoient que les Scot et les PLU doivent contenir des dispositions

plus prescriptives en matière de gestion économe de l'espace. Ainsi, la fixation d'objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace agricole et naturel et de lutte contre l'étalement urbain doivent être au centre des réflexions.

Les nouveaux documents de planification, et ceux qui entrent en révision, devront donc être plus ambitieux et utiliser les potentialités en matière de réduction de la consommation d'espace.

---

Les partenaires de l'aménagement se fixent comme objectif d'intégrer, dans les réflexions préalables à l'élaboration d'un document de planification, l'enjeu de la sobriété foncière. Ils étudieront les possibilités de renouvellement urbain et de densification avant de procéder à l'extension de l'urbanisation. L'État accompagnera ces réflexions aux côtés des collectivités.

---

### ► Les engagements

- Définir un projet de territoire basé d'une part sur des objectifs réalistes de développement en lien avec les projections démographiques de l'INSEE et les perspectives de développement économique et en tenant compte des impacts environnementaux potentiels et d'autre part sur un inventaire des potentialités de renouvellement urbain et de reconquête des friches industrielles
- Etudier des possibilités de réhabilitation des logements, de reconquête des logements vacants et du bâti ancien en milieu rural dans les centres-bourgs
- Recenser et optimiser, dans les études préalables, les disponibilités foncières dans les zones d'activités existantes sur le territoire du Scot, voire au niveau régional pour les zones les plus importantes

Afin d'optimiser la consommation d'espace, il conviendra de rechercher à inscrire tout projet de nouvelle zone dans des schémas concertés de zones d'acti-

vités économiques élaborés aux échelles régionales, départementales et locales

- Identifier l'enjeu agricole en conduisant des études à l'occasion de l'élaboration des Scot et des PLU

Ces études porteront notamment sur les impacts potentiels du projet de territoire sur le maintien de la surface agricole utile. Elles feront notamment un inventaire des parcelles agricoles qui ne sont plus exploitées en vue de se prononcer sur la possibilité d'un retour à l'agriculture, directement ou par échanges, avant d'envisager un changement d'usage.

Une réflexion sur les territoires agricoles devrait conduire à les classer en zone agricole (zone A), voire à renforcer leur protection juridique lorsqu'il existe un fort enjeu. Il conviendra d'examiner par exemple la pertinence de l'utilisation des outils tels que la zone agricole protégée (ZAP), le périmètre de protection et de mise en valeur de espaces agricoles et naturels (PAEN).

- ▶ Identifier les enjeux de préservation du patrimoine naturel et des continuités écologiques stratégiques
- ▶ Etudier des capacités d'assainissement avant l'ouverture du foncier à l'urbanisation, dans une logique de résultats afin de ne pas obérer les solutions adaptées à certains territoires

L'Etat s'engage à mettre à disposition les éléments dont il dispose pour faciliter l'élaboration du projet de territoire. Il réalisera, par ailleurs, des notes d'enjeux et des avis ambitieux sur les documents d'urbanisme et de programmation qui seront adressés ou présentés aux collectivités ou à leur EPCI (pour les Scot et les PLU). Un membre du corps préfectoral pourra faire cette présentation lors d'une réunion d'association par exemple.

Cette note d'enjeux constituera le document de référence pour l'Etat tout au long de la procédure d'élaboration du document de planification. En ce qui concerne l'enjeu d'une gestion économe de l'espace, elle s'appuiera sur une analyse de la consommation d'espace sur les années

passées au regard notamment de la démographie et des emplois. Une évaluation des perspectives de consommation sera faite pour les années à venir.

D'une manière générale, l'Etat recherchera un contact préalable avec les collectivités en cas de différence d'appréciation sur la mise en oeuvre des principes de la charte ou du droit de l'urbanisme, préalablement à la notification de l'avis donné en tant que personne publique associée.

L'Etat encouragera la demande de notes de cadrage environnemental afin de faciliter l'élaboration de documents d'urbanisme qui intègrent mieux les enjeux du développement durable.

Il mettra à disposition son expertise pour l'analyse de la consommation d'espace au niveau des Scot.

Il examinera la possibilité de renforcer l'accompagnement financier des collectivités qui réalisent des études préalables tenant compte des enjeux agricoles, économiques et environnementaux définis ci-dessus.

## 2

### Mobiliser toutes les possibilités d'économie d'espace lors de l'ouverture du foncier à l'urbanisation

La maîtrise de la consommation de l'espace nécessite des changements de pratiques importants dans le domaine de la planification urbaine. En effet, certaines pratiques engendrent des consommations d'espace excessives. Il convient donc dans un premier temps de s'inter-

roger sur l'intérêt de maintenir de telles pratiques. Dans un second temps, il y a lieu de rechercher les nouveaux outils qui permettront de conduire une stratégie foncière adaptée à chaque territoire en vue de les intégrer dans les documents de planification.

---

Les partenaires se fixent pour objectif d'examiner leurs pratiques actuelles et de rechercher les outils permettant de mieux maîtriser la consommation de l'espace à l'occasion de l'ouverture du foncier à l'urbanisation, y compris sur les territoires non couverts par un document de planification.

---

#### Les engagements

- ▶ Ne pas utiliser de «coefficients de rétention foncière» lors de l'estimation des besoins en foncier, sauf de manière très exceptionnelle sur la base de la justification de l'impossibilité d'utiliser les outils de l'action foncière (cf annexe). Ces coefficients ont pour objectif d'éviter le risque de rétention foncière en engendrant une offre foncière abondante (le besoin réel en foncier est multiplié par un coefficient, dénommé «coefficient de rétention foncière»). Ces coefficients conduisent donc à une sur-estimation du foncier à ouvrir à l'urbanisation. La mobilisation des différents outils existants, dans le cadre d'une stratégie adaptée au territoire, doit permettre de maîtriser le foncier et de faire face au phénomène de rétention foncière, sans ouverture excessive de zones à aménager.
- ▶ Réduire les marges de recul non obligatoires le long des voies dès lors que les intérêts publics (sécurité et tranquillité publique, qualité de l'urbanisme et des paysages, qualité architecturale, gestion de la voirie) le permettent (ce point ne vise pas les autoroutes, déviations, routes express et à grande circulation liées à l'article L.111-1-4 du code de l'urbanisme issu de la Loi Barnier)
- ▶ Eviter l'utilisation de coefficients d'occupation du sol (COS) et la fixation des hauteurs de bâtiments qui nuisent à la volonté de densification et d'élévation des constructions
- ▶ Etudier la possibilité de réduire l'enveloppe déjà urbanisable, notamment identifiée en zone d'urbanisation future (zones 2AU ou similaires)
- ▶ Définir dans les documents de planification un objectif de renouvellement urbain en recherchant notamment un investissement des dents creuses, en identifiant prioritairement les disponibilités foncières en zone aménagée (zone U)

- ▶ Fixer des objectifs de densités minimales différenciées selon les secteurs et typologies urbaines dans les documents de planification
- ▶ Prévoir les outils de maîtrise foncière adaptés à chaque territoire dans les Scot et les PLU (voir l'annexe sur les outils, par exemple les emplacements réservés, les secteurs de renouvellement urbain, les servitudes de mixité sociale...)
- ▶ Elaborer un calendrier d'ouverture à l'urbanisation dans les orientations d'aménagement et de programmation
- ▶ Rechercher une optimisation des aménagements paysagers dans un objectif de densification, notamment dans les

zones d'activités, sans remettre en cause de la qualité des espaces publics et privés

- ▶ Renforcer le volet foncier des PLH en le dotant notamment de moyens

Sur les territoires non couverts par des documents de planification (et lorsqu'il existe des projets de constructions se traduisant par plusieurs délibérations visant à les autoriser), les collectivités veilleront à l'application des principes de la présente charte dans le cadre du règlement national d'urbanisme et s'orienteront vers l'étude d'une carte communale ou d'un PLU afin de mieux maîtriser la consommation d'espace.

### 3

## Renforcer l'articulation entre les différents documents de planification et de programmation

Le développement de la planification se traduit par un besoin d'articulation des différents outils que sont notamment les Scot, les PLH et les PLU en matière d'urbanisme et de logement ou encore les SAGE en ce qui concerne la politique d'aménagement et de gestion de l'eau et les contrats de pays pour les projets de

territoire. Une cohérence de ces derniers doit être recherchée entre les différents niveaux territoriaux.

Cet enjeu est d'autant plus important que l'articulation peut apparaître délicate dans la pratique, en raison par exemple des temporalités différentes des documents de planification.

---

Les partenaires se fixent comme objectif de rechercher la bonne articulation entre les différents documents de planification applicables à leur territoire. L'Etat veillera à favoriser la cohérence entre ces différents documents.

---

### Les engagements

- ▶ Mettre en compatibilité les PLU et les cartes communales avec les orientations des Scot et des PLH dans les meilleurs délais
- ▶ Prévoir une assistance et une animation pour la mise en oeuvre des dispositions des Scot et des PLH à l'occasion de l'élaboration ou de la révision du PLU et de la carte communale d'une commune membre de l'EPCI chargé du portage du document de planification supra-communal et, le cas échéant, étendre cet accompagnement aux opérations d'aménagement opérationnel (ZAC, lotissements...)
- ▶ Mettre en révision les POS encore existants et les cartes communales pour prendre en compte les enjeux du Grenelle de l'Environnement

L'Etat favorisera l'articulation entre les différents documents de planification en apportant des conseils et, le cas échéant, en prescrivant de la mise en compatibilité des PLU et des cartes communales avec les Scot et les PLH.

Il examinera la possibilité d'un financement des actions d'animation et d'accompagnement des syndicats de Scot ou de PLH pour la mise en oeuvre de leurs orientations auprès des communes membres de l'EPCI à l'occasion de l'élaboration, la modification ou la révision d'un PLU ou d'une carte communale.

# 4

## Mettre en place un système partage d'observation de la consommation d'espace

L'élaboration d'une stratégie foncière adaptée à chaque territoire doit reposer sur un diagnostic partagé de l'évolution de la consommation de l'espace.

Or, à ce jour, il existe une multiplicité de sources de données et de méthodes de mesures, avec des intérêts différents, rendant difficile la construction d'un système d'observation de la consommation d'es-

pace pérenne et partenarial sur la base d'indicateurs communs et comparables d'un territoire à l'autre.

Par ailleurs, la définition d'objectifs de consommation d'espace prévus par les lois Grenelle exige des progrès méthodologiques et donc des outils nouveaux à élaborer collectivement.

---

Les partenaires se fixent pour objectif d'élaborer des indicateurs communs, permettant des comparaisons entre territoires, d'une part pour un suivi de la consommation de l'espace et d'autre part pour la détermination des objectifs chiffrés prévus par les lois Grenelle.

---

### Les engagements

- ▶ Réaliser un suivi annuel de consommation d'espace à l'échelle des Scot intégrant a minima le socle commun d'indicateurs identifiés en annexe
- ▶ Evaluer annuellement le respect de l'objectif de la consommation d'espace fixé dans les documents d'urbanisme

L'Etat s'engage à mettre à disposition plusieurs sources de données afin de faciliter le suivi de la consommation de l'espace et

la détermination des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain prévus par les lois Grenelle. Ces données seront disponibles sur le portail GéoBretagne.

Il contribuera à l'émergence de nouvelles méthodes de mesure de la consommation de l'espace et de l'occupation des sols ainsi qu'à l'élaboration d'indicateurs dans ces domaines.

# 5

## Diffuser une culture de la sobriété foncière

La gestion économe du foncier est une rupture dans la culture de l'aménagement et dans la représentation des citoyens. Elle nécessite une action sur plusieurs années. Il convient donc de prévoir une réelle pédagogie pour accompagner cette évolution.

L'enjeu de l'animation est donc essentiel pour changer les pratiques actuelles.

---

Les partenaires se fixent pour objectif de promouvoir et de diffuser diverses actions et pratiques innovantes contribuant à la sobriété foncière. L'Etat accompagnera ces évolutions.

---

### Les engagements

- ▶ Mettre en avant des bonnes pratiques de gestion économe du foncier et les adopter dans un objectif d'exemplarité
- ▶ Développer la formation des agents chargés de l'aménagement et de l'urbanisme aux outils de suivi de la consommation de l'espace et aux nouvelles formes urbaines économes en foncier

L'Etat contribuera, en tant que de besoins, aux actions de formation des élus et des agents des collectivités locales ainsi que des bureaux d'études spécialisés dans le domaine de l'urbanisme. Il initiera différentes actions d'animation, notamment l'organisation de colloques sur le foncier.

Il assurera un suivi et un accompagnement de la mise en œuvre des nouvelles dispositions issues notamment des lois

Grenelle et LMAP. Il se fera le relais, au plan national, des difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre.

Il diffusera des « guides méthodologiques », des analyses ou des études favorisant la maîtrise de la consommation foncière par exemple en se basant sur de nouvelles formes urbaines avec des densités adaptées à chaque territoire.

Il fera la promotion de la couverture du territoire breton par des Scot élaborés sur des périmètres pertinents.

L'EPF, Foncier de Bretagne, réalisera une «boîte à outils», présentant les moyens mis à la disposition des collectivités pour élaborer leur stratégie foncière. Le cas échéant, il participera à l'information et à la formation sur ces outils fonciers en lien avec l'Etat. Il apportera une ingénierie foncière au service des collectivités.



## 2 - Le suivi des adhésions à la charte

---

### **Près de 135 adhésions à la charte régionale foncière**

Lors du Colloque régional foncier de janvier 2013, une vingtaine de partenaires ont symboliquement signé la charte. À ce jour, près de 135 signataires ont adhéré à la charte régionale foncière dont 13 SCoT (représentant plus de 60% de la population des 30 SCoT bretons), 21 EPCI (représentant plus de 40% de la population des 117 EPCI bretons), 84 communes (représentant plus de 15% de la population des 1271 communes bretonnes) réparties sur plus de 40 EPCI. Le littoral sud-ouest et le littoral nord-ouest jusqu'au Léon ont majoritairement adhéré à la charte ainsi que le département d'Ille-et-Vilaine et le pays de St-Brieuc.

### **Liste et cartes des signataires de la charte pour une gestion économe du foncier en Bretagne au 1<sup>er</sup> juin 2014**

Le Préfet de la Région Bretagne et préfet d'Ille-et-Vilaine,

Le Préfet des Côtes-D'Armor,

Le Préfet du Finistère,

Le Président du Conseil Régional de Bretagne,

Le Président du Conseil Général des Côtes d'Armor,

Le Président du Conseil Général du Finistère,

Le Président du Conseil Général d'Ille-et-Vilaine,

Le Président de l'Association des Maires et des Présidents d'EPCI des Côtes d'Armor,

Le Président de l'Association des Maires Ruraux des Côtes d'Armor,

Le Président de l'Établissement Public Foncier de Bretagne,

Le Président de la SAFER Bretagne, société d'aménagement foncier et d'établissement rural,

Le Président de l'AUDIAR, agence Urbanisme Développement Intercommunal Agglomération Rennaise,

La Présidente de Cotes d'Armor Développement – CAD 22,

Le Président de l'Agence de Développement et d'Urbanisme de Quimper Cornouaille,

Le Directeur de IDEA 35, agence de développement économique,

Le Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Région Bretagne,

Le Président de la Chambre Régionale d'Agriculture,

Le Président de la Chambre Régionale des métiers et de l'artisanat de Bretagne,

Le Président du Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs de Bretagne,

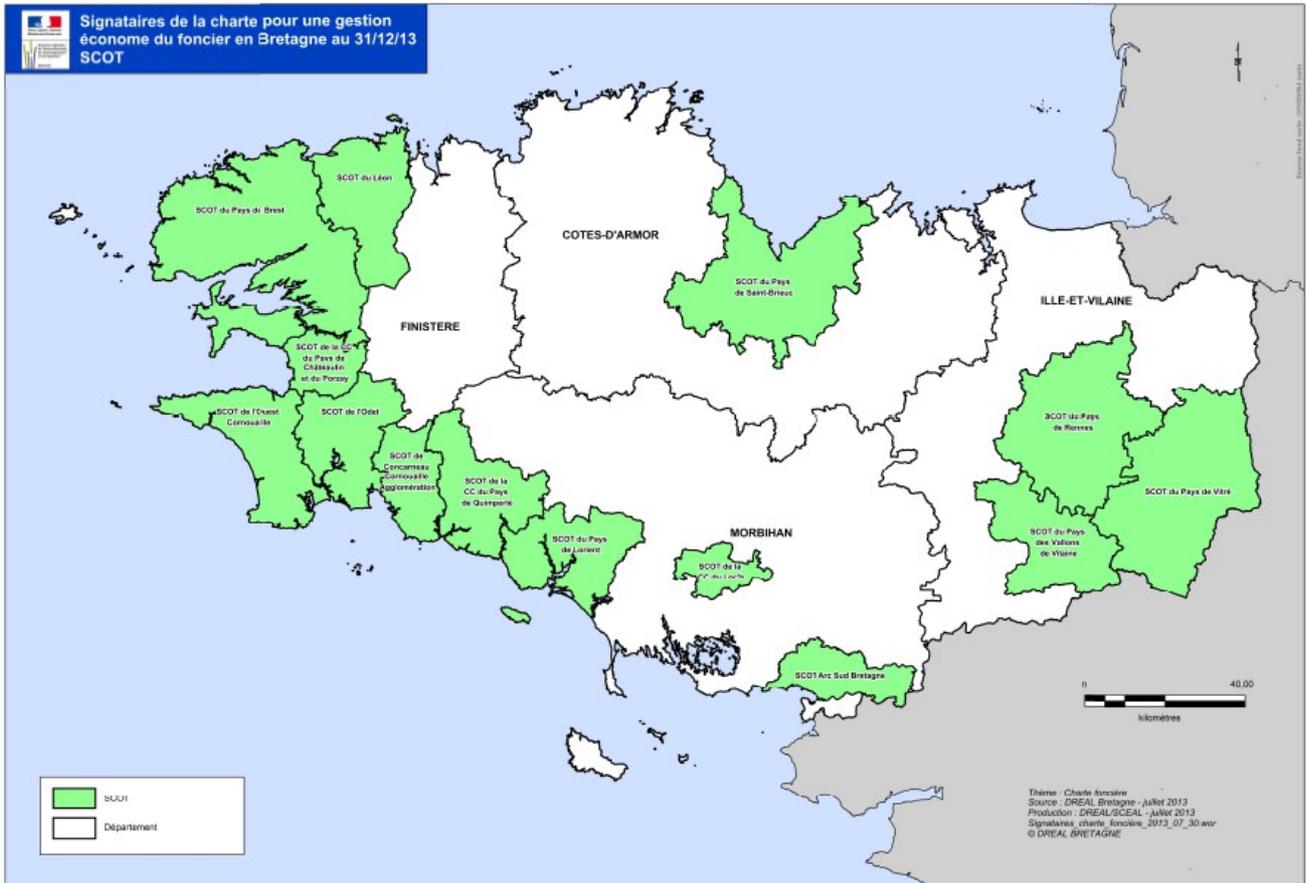
Le Président du SCoT du Pays de Brest,  
Le président du SCoT du Léon,  
Le président du SCoT du Pays de Lorient,  
Le Président du SCoT du Pays de Rennes,  
Le Président du SCoT du Pays de Saint-Brieuc,  
Le Président du SCoT du Pays des Vallons de Vilaine,  
Le Président du SCoT du Pays de Vitré,  
Le Président du Comité Syndical du SYMESCOTO en charge du SCoT de l'Odet,  
Le Président du SIOCA en charge du SCoT Ouest Cornouaille,  
Le Président de Concarneau Cornouaille Agglomération en charge du SCoT,  
Le Président de la Communauté de communes Arc Sud Bretagne en charge du SCoT,  
Le Président de la Communauté de Communes du Pays de Quimperlé en charge du SCoT,  
Le Président de la Communauté de Communes du Loc'h en charge du SCoT,  
Le Président de la Communauté de Communes du Pays de Chateaulin et du Porzay en charge du SCoT,  
Le Président de la Communauté Urbaine de Brest Métropole Océane,  
Le Président de Rennes Métropole,  
Le Président de Guingamp communauté,  
Le Président de Lamballe Comunauté,  
Le Président de Quimper Communauté,  
Le Président de Coglais Communauté Marches de Bretagne,  
Le Président de Montfort communauté,  
Le Président de la Communauté de Communes de la Bretagne Romantique,  
Le Président de la Communauté de Communes du Val d'Ille – pays de Rennes,  
Le Président de la Communauté de Communes du Pays de Guer,  
Le Président de la Communauté de Communes du Pays de Guesclin,  
Le Président de la Communauté de Communes du Pays de Montauban-de-Bretagne,  
Le Prédident de la Communauté de Communes du Pays de Questembert,  
Le Président de la Communauté de Communes du Pays de Saint-Meen-Le-Grand,  
Le Président de la Communauté de Communes de la Presqu'île de Crozon,  
Le Président de Lorient Agglomération,  
Le Président de Saint-Malo Agglomération,

Le Maire d'Allaire,	Le Maire de Betton,
Le Maire de Baillé,	Le Maire de Bonnemain,
Le Maire de Bréteil,	Le Maire de Bourgbarré,

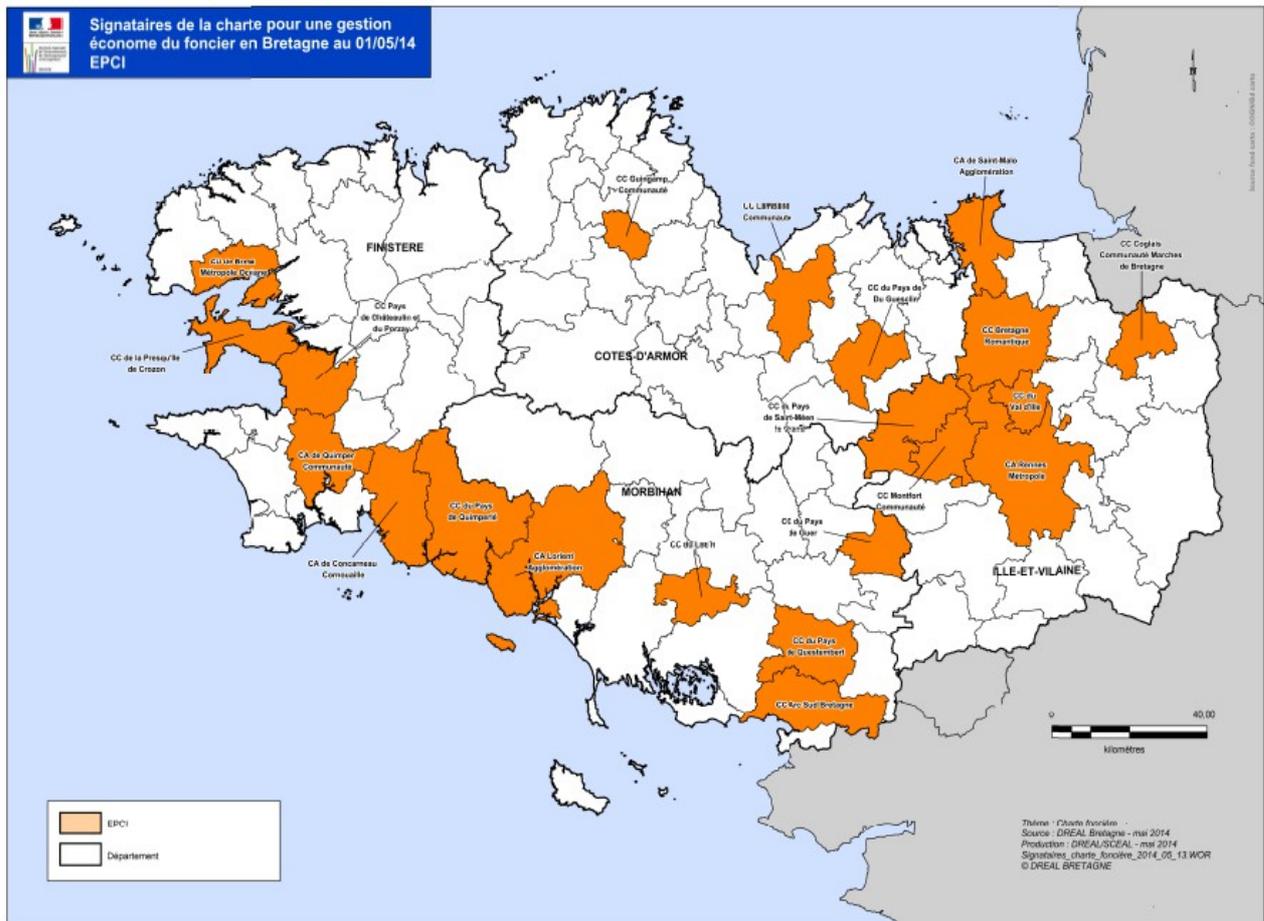
Le Maire de Callac,  
Le Maire de La Chapelle Thouarault,  
Le Maire de Chauvigné,  
Le Maire de Combourg, Le Maire de Dineault,  
Le Maire de Dingé,  
Le Maire d'Esquibien,  
Le Maire d'Etables-sur-Mer,  
Le Maire de Fougères,  
Le Maire de Gaël,  
Le Maire de Guipry,  
Le Maire de Hanvec,  
Le Maire de Hennebont,  
Le Maire de Josselin,  
Le Maire de Kernascléden,  
Le Maire de Lamballe,  
Le Maire de Landehen,  
Le Maire de Landerneau,  
Le Maire de Landivisiau,  
Le Maire de Lannilis,  
Le Maire de Lanloup,  
Le Maire de Lanmeur,  
Le Maire de Lanneuffret,  
Le Maire de La Cheze,  
Le Maire de La Noë Blanche,  
Le Maire de la Roche-Derrien,  
Le Maire de Lanvallay,  
Le Maire de Le Bono,  
Le Maire de Le Faou,  
Le Maire de Le Palais,  
Le Maire de Loperhet,  
Le Maire de Lorient,  
Le Maire de Loyat,  
Le Maire de Mauron,  
Le Maire de Melesse,  
Le Maire de Mellé,  
Le Maire de Meslin,  
Le Maire de Messac,  
Le Maire de Montauban-de-Bretagne,  
Le Maire de Montreuil sur Ille,  
Le Maire de Morlaix

Le Maire de Pacé,  
Le Maire de Penguily,  
Le Maire de Penvenan,  
Le Maire de Plémet,  
Le Maire de Plescop,  
Le Maire de Pleslin-Trigavou,  
Le Maire de Pleurtuit,  
Le Maire de Ploéven,  
Le Maire de Plonevez-Porzay,  
Le Maire de Plouarzel,  
Le Maire de Plougrescant,  
Le Maire de Plouguin,  
Le Maire de Plouider,  
Le Maire de Ploumagoar,  
Le Maire de Pludual,  
Le Maire de Plumelin,  
Le Maire de Pont-Aven,  
Le Maire de Saint Agathon,  
Le Député-Maire de Saint Avé,  
Le Maire de Saint Brice en Cogles,  
Le Maire de Saint-Gilles,  
Le Maire de Saint Gilles Vieux Marché,  
Le Maire de Saint Jacut de la Mer,  
Le Maire de Saint-Martin-des-Champs,  
Le Maire de Saint M'Hervé,  
Le Maire de Saint Nic,  
Le Maire de Saint Nolff,  
Le Maire de Saint Pabu,  
Le Maire de Saint-Pierre-de-Plesguen,  
Le Maire de Saint-Quay Portrieux,  
Le Maire de Séné,  
Le Maire de Taillis,  
Le Maire de Tourc'h,  
Le Maire de Trégueux,  
Le Maire de Trélivan,  
Le Maire de Vezin-le-Coquet,

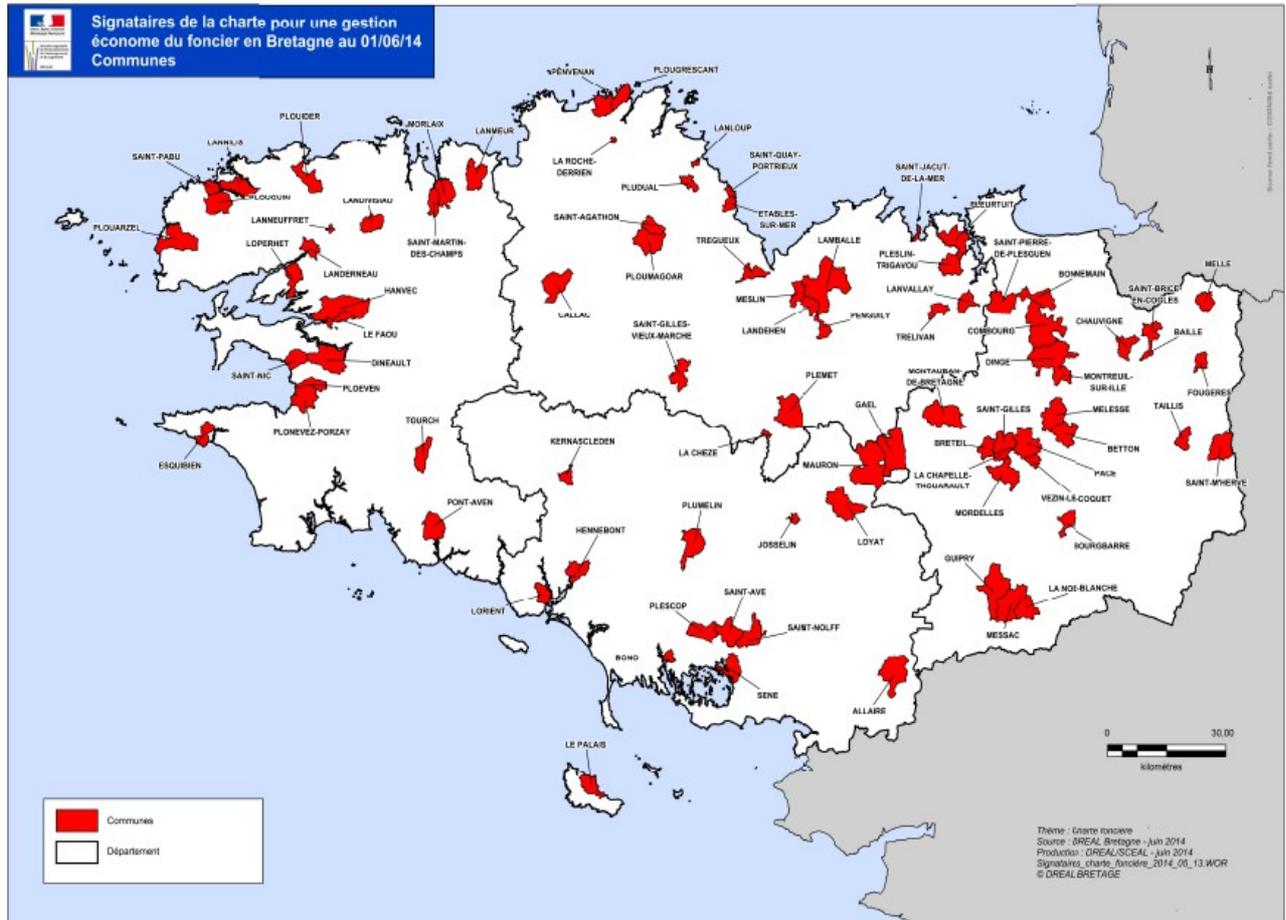
## 13 SCOT



## 21 EPCI



## 84 communes



## 3 - La mise en œuvre des engagements de l'État

### 3.1 - la mise en place d'un système partagé d'observations de la consommation de l'espace

L'État s'est engagé dans la charte régionale foncière à mettre à disposition plusieurs indicateurs afin de faciliter le suivi de la consommation de l'espace et la détermination des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain prévus par les lois Grenelle. Ces données sont disponibles sur le portail GéoBretagne co-piloté avec le Conseil régional. L'État contribue également à l'émergence d'un socle commun et homogène d'indicateurs de mesure de la consommation de l'espace et d'occupation des sols sur l'ensemble de la Bretagne.

#### 3.1.1 - Les travaux d'observation menés dans le cadre de la charte foncière

En 2012, dans le cadre de la démarche foncière régionale ayant abouti à la rédaction de la charte, un groupe de travail a été mandaté pour élaborer des indicateurs mesurant la consommation foncière à l'échelle régionale et des SCoT, selon une méthodologie commune. Ce groupe de travail a réuni des représentants de différents services de l'Etat (DREAL, DDTM29 et 35, DRAAF) et des collectivités et chambres consulaires (Chambre d'Agriculture 56, CCI Bretagne, ADEUPa, Pays d'Auray, Quimper Cornouaille Développement, EADM56).

Les indicateurs ci-après ont pour objectif de qualifier l'artificialisation des surfaces en permettant une comparaison à l'échelle des SCOT.

**- Indicateur n°1, surfaces artificialisées cadastrées et non cadastrées :**

Cet indicateur a pour objectif de mesurer l'artificialisation globale des sols sous une représentation chiffrée ; Le point « 0 » est fixé à l'année 2011

**- Indicateur n°2, surfaces artificialisées liées au bâti et aux infrastructures routières :** Restitution graphique (source RPG et Bd Topo)

Le premier indicateur a été calculé en prenant notamment en compte comme source de données, les fichiers fonciers MAJIC qui sont des fichiers d'origine fiscale (DGFIP). Cette source est très souvent citée comme source de référence au niveau national pour la mesure de l'artificialisation des sols, mais elle se limite aux surfaces cadastrées.

Les résultats des travaux du groupe de travail permettent d'obtenir une mesure plus fine et la plus exhaustive possible de l'artificialisation des sols, en tenant compte aussi de l'artificialisation des surfaces non cadastrées (par exemple la prise en compte du réseau routier non cadastré), grâce à l'utilisation d'autres sources de données (BD Topo). Les indicateurs sont annexés à la charte et diffusés via GéoBretagne. Ils définissent actuellement un état « 0 », correspondant à l'année 2011, qui servira à terme de référence pour évaluer les politiques mises en place dans le cadre de la charte.

Les fichiers fonciers, délivrés au niveau national, n'ont en effet pas encore été mis à jour pour 2013. Dès qu'ils le seront les indicateurs inscrits dans la charte foncière seront actualisés et offriront une première lecture de l'évolution de la consommation foncière en Bretagne selon cette référence régionale.

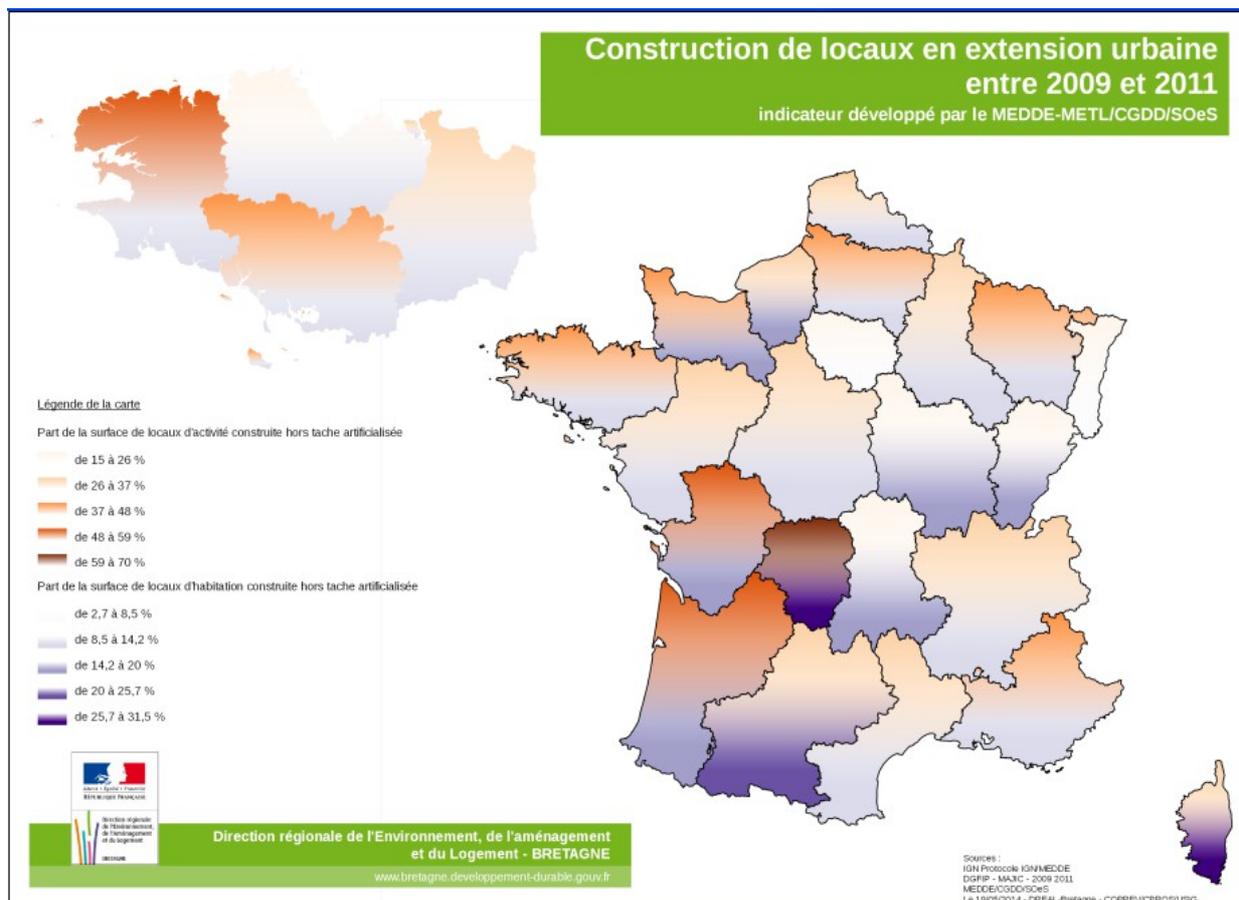
### 3.1.2 - Des éléments de référence nationaux

Les travaux nationaux menés par le service statistique du MEDDE (CGDD / SoeS), ont permis d'identifier des indicateurs sur la base des fichiers fonciers permettant de comparer respectivement les régions et les départements.

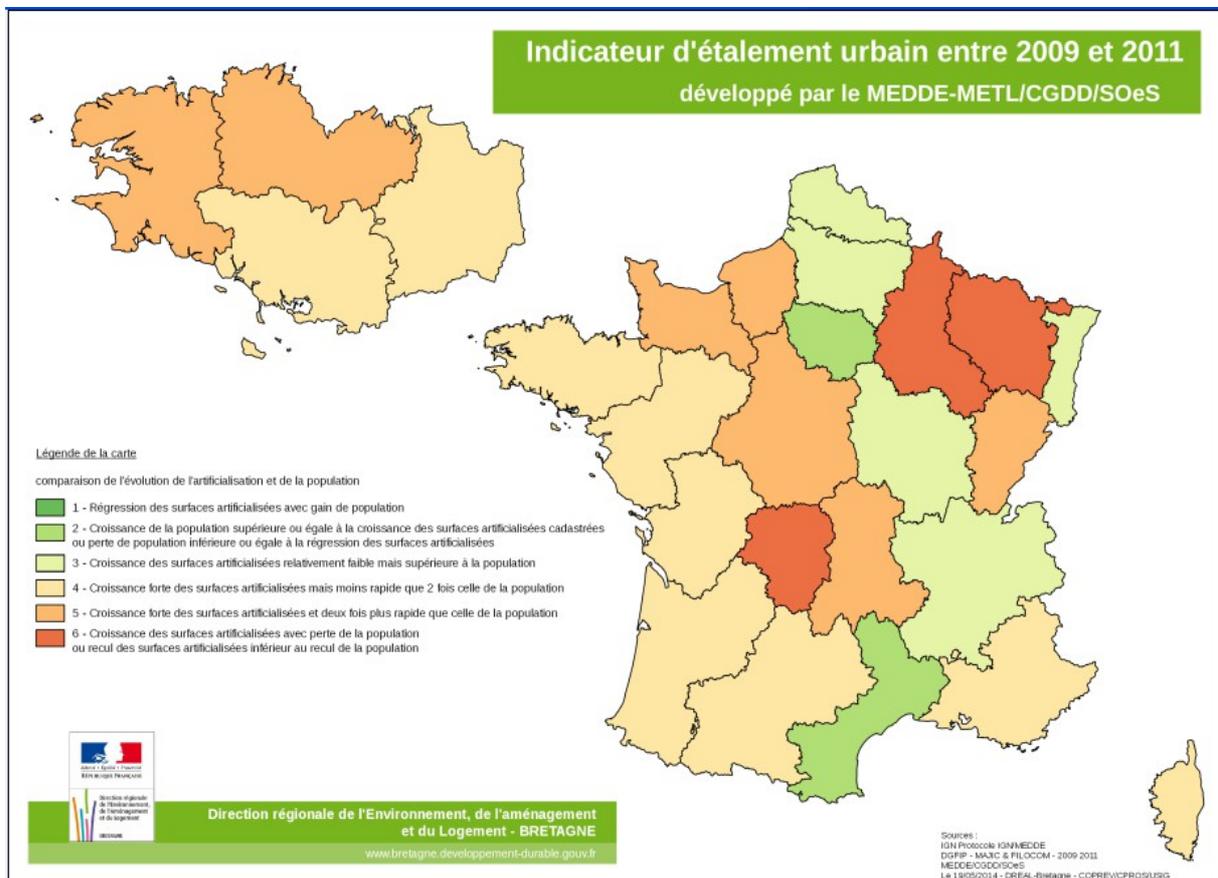
Toutefois, ces **indicateurs ne peuvent pas être comparés avec ceux réalisés au niveau régional** puisque les indicateurs du SOeS ne prennent en compte que les surfaces cadastrées.

Ces indicateurs ne sont pas significatifs à fine échelle, notamment à l'échelle des communes, mais ils ont l'intérêt de situer la Bretagne par rapport aux autres régions.

#### Indicateur mesurant la part de la construction de locaux (d'habitat et d'activité) en extension urbaine



**Indicateur d'étalement urbain : évolution de l'artificialisation des sols rapportés à l'évolution des populations fiscales, permettant de classer les régions et les départements**



**Bretagne** : Croissance forte des surfaces artificialisées (supérieure à celle de la population) mais qui reste inférieure à 2 fois celle de la population

**Départements** : 35 et 56 : Croissance forte des surfaces artificialisées (supérieure à celle de la population) mais qui reste inférieure à 2 fois celle de la population

22 et 29 : Croissance forte des surfaces artificialisées et supérieure à 2 fois celle de la population

La Bretagne et les 4 départements se situent en « milieu de classement ». Ces indicateurs nationaux sont en adéquation avec les résultats des indicateurs de la charte.

**3.1.3 - Des travaux qui se poursuivent au niveau régional, dans la suite de la réflexion menée sur les indicateurs inscrits dans la charte**

La réflexion se poursuit dans le cadre de la mise en place d'un dispositif régional d'observation du foncier qui associe aujourd'hui 26 membres acteurs publics locaux<sup>1</sup> et dont la réunion de lancement a eu lieu le 28 janvier 2014.

1 ADEUPa ; ADIL22 ; AUDELOR ; AUDIAR ; CA 35, 56 ; CCI Quimper ; CCIR Bretagne ; CG22, 29, 35, 56 ; Conseil Régional ; CAD22 ; DDTM22, 29, 35, 56 ; DRAAF ; DREAL ; EPF ; IDEA35 ; Pays d'Auray ; QCD ; SAFER ; SCoT du Pays de Saint-Brieuc

L'objectif de cette démarche, qui s'inscrit dans le cadre d'orientations stratégiques régionales, est de définir les principes et critères partagés au niveau régional concernant la mesure de la consommation de l'espace (ce qui inclue sa quantification, socialisation et sa qualification, à travers un travail de définition pour utiliser un vocabulaire commun, des éléments de méthode communs à l'ensemble des partenaires de l'observatoire, des travaux d'analyses). Il se veut être un lieu d'objectivité et de neutralité au regard des enjeux portés par les différents acteurs.

Fonctionnement : Le fonctionnement est collaboratif et repose sur la base du volontariat des partenaires. La DREAL assure le pilotage d'ensemble et la coordination entre les groupes de travail.

Production : Dans un premier temps, le travail du dispositif régional consiste en l'élaboration croisée de définitions et de base de données partagées. Cette phase devrait durer environ un an (jusqu'à la fin de l'année 2014). Des indicateurs seront ensuite produits sur ces bases, et publiés.

La prochaine réunion du comité de suivi aura lieu fin septembre et sera le moment de faire le point sur l'avancée des travaux des différents groupes.

**En conclusion**, les éléments de référence dont disposent les acteurs locaux sont :

- des indicateurs nationaux plutôt macroscopiques qui permettent de situer les macro-territoires -tels que les départements- les uns par rapport aux autres, sans fournir d'éléments d'analyse et assez sensibles aux conditions initiales
- des indicateurs régionaux plus précis et qui donnent une photographie plus fine sur l'ensemble de la région construits dans le cadre de la charte foncière
- différents travaux locaux détaillés, plus ou moins faciles à rapprocher d'un territoire à l'autre
- un dispositif de construction d'indicateurs en région permettant à la fois une observation fine des territoires et une comparaison avec les territoires voisins (dispositif régional d'observation foncière).

## 3.2 - Les notes d'enjeux

L'État s'est engagé dans la charte régionale foncière à réaliser des notes d'enjeux et des avis ambitieux sur les documents d'urbanisme et de programmation qui sont présentés ou adressés aux collectivités pour les SCoT et les PLU.

Dans le cadre de l'**association de l'État aux documents d'urbanisme et notamment à leur volet foncier**, la DREAL a réalisé en 2013 avec les DDTM :

- une [trame de note d'enjeux](#) à territorialiser pour les SCoT et PLU à enjeux,
- une [note d'enjeux type](#) pour les autres territoires,
- un [recensement des données](#) à mettre à disposition des collectivités

La **note d'enjeux** constitue le support de l'association des services de l'État pour l'élaboration du document, ainsi que pour l'avis final qui sera formulé. Les services de l'État s'engagent à transmettre :

1. **les données disponibles recensées à la collectivité dans le cadre du Porter À Connaissance (PAC)** : le PAC est transmis en amont de la procédure d'élaboration (courant de la **première année**) et peut se poursuivre pendant toute la durée de réalisation du document de planification, à mesure de l'élaboration ou de la disponibilité des études et des informations,
2. **la trame de note d'enjeux à la collectivité la première année** suivant la délibération d'élaboration ou de mise en révision du document et avant le PADD pour les SCoT.

Cette note d'enjeux contiendra un volet foncier ambitieux conformément à la charte.

La charte prévoit également d'encourager **les demandes de notes de cadrage environnementale** dont la responsabilité relève de l'Autorité environnementale à l'issu des travaux préparatoires à l'élaboration du PADD, ceci afin que la demande soit suffisamment précise pour générer un cadrage utile, pertinent et supportable dans le plan de charge de l'Autorité environnementale.

## 3.3 - L'accompagnement financier de l'État

En matière d'**accompagnement financier de l'État** sur les **réflexions innovantes en faveur de la sobriété foncière** :

1. l'État a sélectionné quelques projets ou études exemplaires (aide *Fonds national d'aménagement et de développement du territoire* -FNADT- d'environ 100 000 €) comme une démarche « *Bimby* »\* qui va bénéficier d'une aide de 20 000 €.

\* **Bimby** ou « *Build in my back yard* » signifie « *construire dans mon jardin* ». Il s'agit d'une nouvelle démarche d'urbanisation visant à produire du logement en centre-ville ou en agglomération, tout en optimisant le foncier et en densifiant le bâti existant.

2. l'État a accompagné également l'étude expérimentale de revitalisation des centres-bourgs de Mellé et Josselin (40 000 €) mené par l'EPF Bretagne.
3. Les critères de répartition entre les départements de la *dotations générale de décentralisation* (DGD) **au titre des documents d'urbanisme** prennent en compte depuis l'exercice 2013 le nombre de communes et EPCI en charge de la planification qui sont signataires de la charte.

L'État continue également à financer les documents d'urbanisme (appel à projet SCoT ruraux et PLUI)

### 3.4 - La diffusion d'une culture de sobriété foncière à l'occasion d'études

**L'État contribue, en tant que de besoin, aux actions de formation des élus et des agents des collectivités locales ainsi que des bureaux d'études spécialisés dans le domaine de l'urbanisme. Il initie différentes actions d'animation, notamment l'organisation de colloques sur le foncier ou rencontres spécifiques.**

Pour l'**accompagnement de la mise en œuvre du Grenelle**, l'État a présenté en février 2013 aux présidents des SCoT une étude sur les **bonnes pratiques Grenelle** des SCoT pour promouvoir notamment **la sobriété foncière et la couverture du territoire breton par des SCoT**.

Les DDTM poursuivent l'animation à destination des collectivités dans le cadre du conseil amont, de la **Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA)**, de groupes de travail SCoT ou interSCoT ou encore à destination des bureaux d'études. Elles ont également réalisé des études ou participé à des études sur le sujet :

	réflexion sur les "densités dans le Finistère" (valorisation du référentiel, extrapolation et portage en conseil auprès des collectivités et bureaux d'études)		Le CAUE et la DDTM 22 soutiennent les démarches de recherche d'un habitat dense de qualité en alternative à l'étalement urbain.		Densification et revitalisation des centres-bourgs ruraux et péri-urbains du pays de Guingamp - mars 2013 (DDTM22)	Réflexion sur la revitalisation des bourgs (logements vacants) dans le Finistère (portage auprès des collectivités pour futures expérimentations)	Réalisation de référentiel foncier à Quistinic dans le Morbihan	étude Belle-Ile-en-Terre dans le Morbihan	réflexion sur la sobriété foncière en Ille-et-Vilaine
---	--	---	---	---	--	---	---	---	---

L'EPF avec la participation de l'État et des collectivités locales ou leurs groupements (communes de Monteneuf, Yffiniac, Liffré et Roscoff et du Pays de Vitré) a réalisé la **boîte à outils de l'aménagement et du foncier** ainsi que le [référentiel de mobilisation](#) des possibilités de renouvellement urbain et de densification.

Afin de poursuivre la dynamique des adhésions et de l'appropriation de la charte, un nouveau colloque pourra être organisé à l'été 2014.

**Guides :**

	<p>Les fiches ressources de l'EPF Boîte à outils « réglementaires » : maîtrise de l'aménagement et du foncier</p>		<p>Politique foncière en faveur du logement par le CEREMA</p>		<p>Rapport final de la DREAL des méthodes de mesure de la consommation des sols par l'urbanisation</p>
	<p>Fiche de synthèse des méthodes de mesure de la consommation des sols par l'urbanisation</p>		<p>Plaquette EPF Meilleurs vœux ! {en juin, c'est possible}</p>		<p>Guide de l'évaluation environnementale est aujourd'hui disponible et la DREAL répond à toutes les demandes de cadrage de cette nature.</p>
	<p>Collectivité, concrétisez vos projets !</p>		<p>Favoriser la création de logements</p>		

**Démarche centres-bourgs :**

	<p>Capitalisation de la démarche expérimentale de revitalisation des centres-bourgs par le CEREMA</p>		<p>Les fiches ressources de l'EPF le référentiel foncier et immobilier : un outil pour identifier le potentiel en renouvellement urbain</p>		<p>Plaquette de l'EPF « centres-bourgs »</p>
--	---	--	---	--	--

## 4 - L'évolution législative

- Les lois Grenelle 1 et 2 (la limitation de l'étalement urbain est un objectif majeur de la loi SRU)
- La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27/07/2010 (vise à limiter la régression des espaces agricoles)
- La loi ALUR du 24/03/2014 (articles 65 à 67 : Lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers)
- La loi DUFLOT du 18/01/2013 (relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social)

### 4.1 - La loi ALUR

La loi ALUR, dans sa lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, conforte les orientations de la charte régionale foncière de Bretagne.

### 4.2 - Les principales mesures concrètes de la loi ALUR

- Urbanisation limitée en l'absence de SCoT à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 (1<sup>er</sup> janvier 2017 pour l'ensemble du territoire et dès à présent, pour les communes situées à moins de 15km du rivage ou de la limite extérieure d'une unité urbaine de 15 000 habitants). Objectif : renforcer la sécurité juridique des PLU afin que les élus n'aient plus qu'un document à examiner.
- renforcement des obligations des SCoT et des PLU en matière d'analyse de la consommation d'espaces naturels ou agricoles. Objectif : consommation économe de l'espace et analyse du potentiel de densification dans les SCoT et les PLU,
- suppression du Coefficient d'Occupation des Sols (COS) et de la superficie minimale des terrains constructibles. Objectif : supprimer les freins à la densification notamment dans les lotissements,
- caducité des Plan d'Occupation des Sols (POS) non transformés en PLU au 31 décembre 2015. Objectif : intégrer une analyse des potentiels de densification par l'élaboration d'un PLU,
- PLUi, transfert de compétence PLU aux communautés d'agglomération (CA) et aux communautés de communes (CC). Objectif : permettre une meilleure coordination des politiques d'urbanisme, d'habitat et une mutualisation des ressources en ingénierie et des moyens financiers.