

Commission « Aménagement des territoires et mobilités »  
Rapporteur : Michel MORVANT

## Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Contribution de la Région Bretagne à l'élaboration du troisième programme pluriannuel d'intervention de l'Etablissement Public Foncier de Bretagne - 2021-2025 »

### 1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

En 2009, le Conseil régional a pris une large part dans la création de l'Etablissement public foncier de Bretagne (EPFB).

Il avait participé à l'élaboration du programme pluriannuel d'interventions 2016-2020. Il renouvelle aujourd'hui cet exercice à partir des objectifs prioritaires de la Breizh Cop et du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) en identifiant un certain nombre d'enjeux fonciers à l'échelle régionale.

Parmi les 38 objectifs de la Breizh Cop, l'objectif 31 visant à mettre un terme à la consommation d'espaces naturels et agricoles est l'objectif parmi les plus centraux et transversaux parce que le foncier est le socle de toutes les activités humaines, il est également à la croisée de tous les enjeux environnementaux et plus généralement de développement durable. L'objectif est donc clairement affiché à l'horizon 2040 : zéro consommation nette de terres agricoles et naturelles.

Parmi les leviers d'actions à mobiliser, l'Etablissement public foncier de Bretagne est un acteur majeur. Pour cela, le Conseil régional propose que ce dernier s'engage sur 7 chantiers principaux :

- Le renouvellement urbain et la densification ;
- La production de logement abordables et durables ;
- Le développement et le renouvellement des centralités ;
- Le développement et le renouvellement des espaces d'activité économique ;
- La requalification des friches industrielles et agricoles ;
- La reconquête des milieux naturels et la renaturation ;
- La construction d'un dispositif régional de soutien foncier aux territoires.

### 2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

A sa création en 2009, certains élus des territoires ruraux avaient émis des réserves quant à la nature des investissements de l'Etablissement public foncier (EPF) qui se focaliseraient plutôt sur les zones urbaines. Le bilan, au bout d'une décennie, démontre que toutes les collectivités bretonnes qui ont sollicité l'EPF ont pu bénéficier de son concours, ce dont le CESER se réjouit. Dans les années à venir, les demandes seront de plus en plus variées : commerces, activités économiques, réhabilitation de logements dans les centralités, nouvelles formes de logements, nature en ville, programmes dans les communes petites et moyennes situées en territoires détendus ou moyennement tendus dans lesquels la mobilisation des opérateurs immobiliers est faible, besoins d'ingénierie dans certains territoires pour réaliser des opérations complexes... Des priorités d'intervention devront être définies.

### Sur la philosophie d'ensemble de la démarche :

Avec cette contribution, le Conseil régional cherche à inscrire, dans le programme de travail de l'EPF, les objectifs du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et de la Breizh Cop ; en adéquation avec son avis sur le SRADDET, le CESER salue cet effort de mise en cohérence.

Il sera intéressant de suivre la façon dont ces recommandations seront prises en compte et appropriées par l'EPF. Il sera également intéressant de voir comment d'autres partenaires seront mobilisés sur ce sujet.

Pour avancer vers l'atteinte d'objectifs ambitieux et acceptables en termes de réduction de la consommation foncière, le CESER souligne le besoin d'un diagnostic précis des gisements fonciers densifiables en Bretagne et dans ses différents territoires. Ce diagnostic devrait être mené de façon objective et vérifiable en associant toutes les parties prenantes y compris les collectivités locales (dont les Scot), le monde agricole, les associations environnementales et la société civile organisée.

### Sur les modalités proposées :

A plusieurs reprises, le Conseil régional propose de conditionner ou prioriser l'intervention de l'EPF aux opérations et/ou aux territoires qui définissent des objectifs ambitieux, cohérents avec le SRADDET. Il sera intéressant de suivre les conséquences de ces conditionnalités sur les interventions de l'EPF. Le CESER souhaite notamment que les secteurs où la consommation foncière a été faible au cours des années passées ne soient pas défavorisés.

Le Conseil régional souhaite également que l'EPF se mobilise pour accompagner les collectivités territoriales sur un certain nombre de sujets : démarches *bimby* (*build in my back yard*), modèle économique et technique autour de la renaturation de friches... Cet accompagnement est utile pour avancer sur des sujets nouveaux et complexes ; les modalités de diffusion et de partage de ces connaissances nouvelles devront être anticipées.

### Remarques thématiques :

Concernant l'objectif sur le développement et le renouvellement des centralités, le CESER se félicite des préconisations régionales visant à redynamiser les centralités par la mise en place de projets globaux et multithématiques. Il semble néanmoins que la notion de solidarité intercommunale ne soit pas suffisamment affirmée car la redynamisation d'un centre dépasse le seul périmètre communal.

D'autre part, il faut veiller à l'acceptabilité sociale lorsque l'on parle de densification, d'où l'importance d'associer la population ; la revitalisation d'une centralité n'est pas qu'une question technique. Par ailleurs, comme formulé dans son avis sur le SRADDET, le CESER rappelle la nécessité de définir les notions de centralités et de polarités.

Concernant les espaces d'activités économiques, il est intéressant de travailler sur les friches, notamment commerciales. Cet enjeu concerne les centres, mais aussi, à moyen terme, les périphéries.

Concernant le dispositif régional de soutien foncier aux territoires, le CESER souhaiterait en savoir plus sur les objectifs et les modalités de la gouvernance et du dispositif d'animation prévu entre les acteurs fonciers et de l'aménagement. Il souhaite également des précisions sur l'expérimentation annoncée autour d'un « marché de la consommation foncière ».

Concernant la contribution de l'EPF à l'objectif 8 de la Breizh Cop (faire de la mer un levier de développement pour l'économie et l'emploi), à l'instar du Conseil régional, le CESER confirme l'intérêt d'une action en maîtrise foncière publique au profit des activités spécifiques liées à la mer ; pour le CESER, il s'agit d'abord de garantir la place des activités productives maritimes<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. Produire **ET** résider sur le littoral en Bretagne !

## Vote sur l'Avis du CESER de Bretagne

### Contribution de la Région Bretagne à l'élaboration du troisième programme pluriannuel d'intervention de l'Etablissement Public Foncier de Bretagne

Nombre de votants : 89

Ont voté pour l'avis du CESER : 89

Sophie JEZEQUEL (CRAB), Edwige KERBORIOU (CRAB), Laurent KERLIR (CRAB), Cécile PLANCHAIS (FRSEA), Henri DAUCE (Confédération paysanne de l'Ouest), Philippe DAGORNE (Par accord CERAFEL-UGPVB-CIL), Patrice LE PENHUIZIC (Par accord FRCIVAM-IBB), Marielle TARTIVEL (U2P), Philippe LE ROUX (U2P), Sylvère QUILLEROU (CNPL), David CABEDOCE (CCIR), Séverine DUDOT (CCIR), Evelyne LUCAS (CCIR), Emmanuel THAUNIER (CCIR), Marie-Christine LE GAL (MEDEF), Annie SAULNIER (MEDEF), Daniel TUNIER (MEDEF), Brigitte LE CORNET (CPME), Yannick SAUVEE (CJDE), Martial WESLY (Comité régional de la fédération bancaire française), Bernard LAURANS (Par accord SNCF-SNCF Réseau-EDF-ENEDIS-RTE-ENGIE-La Poste), Jean-Yves LABBE (Bretagne pôle naval), Isabelle AMAUGER (URSCOP), Ronan LE GUEN (Collectif de fédérations d'insertion par l'activité économique : par accord entre la fédération des entreprises d'insertion Bretagne, Chantier école Bretagne, Collectif des associations intermédiaires 29, Fédération des associations intermédiaires 22, Union départementale des associations intermédiaires 56), Jean LE TRAON (IRT B-COM), Sergio CAPITAO DA SILVA (ID4CAR), Anne-Claude LEFEBVRE (Par accord CRITT-Centres techniques de Bretagne), Françoise BOUJARD (CFDT), Michel CARADEC (CFDT), Danielle CHARLES LE BIHAN (CFDT), Isabelle CONAN ROUSSEAU (CFDT), Joël DEVOULON (CFDT), Marie-Annick GARAUD LE GARS (CFDT), Norbert HELLUY (CFDT), Marie-Madeleine HINAULT (CFDT), Brigitte LE CLECH (CFDT), Chantal JOUNEAUX (CFDT), Thierry LEMETAYER (CFDT), Catherine LONEUX (CFDT), Gilles POUPARD (CFDT), David RIOU (CFDT), Hervé THIBOULT (CFDT), Jacques UGUEN (CFDT), Olivier CAPY (CGT), Nicolas COSSON (CGT), Stéphane CREACH (CGT), Ronan LE NEZET (CGT), Lindsay MADEC (CGT), Jean-Luc PELTIER (CGT), Florence PRIGENT (CGT), Nadine SAOUTI (CGT), Gaëlle URVOAS (CGT), Annie KERHAIGNON (FO), Fabrice LERESTIF (FO), Annie COTTIER (CFTC), Daniel CLOAREC (CFTC), Bertrand LE DOEUFF (UNSA), Catherine MAILLARD (CFE-CGC), Jean-Marc CLERY (FSU), Annie GUILLERME (FR-CIDFF), Lydie PORÉE (Planning Familial), Virginie TEXIER (APEL), Laetitia BOUVIER (JA), Filipe NOVAIS (CRAJEP), Antoine PIERCHON (Par accord UNEF-fédé B-FERIA), Jacqueline PALIN (CROS), Jean KERHOAS (Nautisme en Bretagne), Marie-Martine LIPS (CRESS), Marylène SIMON (Par accord URAPEI-CREAI), Marie-Christine CARPENTIER (URIOPSS), Carole LE BECHEC (Réseau Cohérence), Joseph-Bernard ALLOUARD (Mouvement Agir Tous pour la Dignité), Mireille MASSOT (UNAASS), Michel LE DIREACH (Par accord CPAM-CAF-MSA), Claudine PERRON (Kevre Breizh), Patrice RABINE (SYNDEAC), Marine LE GALL-ELY (Universités de Bretagne), M'Hamed DRISSI (Conférence des directeurs des Grandes écoles de Bretagne), Antoine DOSDAT (IFREMER), Michel MORVANT (par accord SOLIHA Bretagne et Habitat et développement en Bretagne), Gérard CLEMENT (Par accord entre l'UFC - Que choisir et Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)), Suzanne NOËL (EPL Bretagne-Pays de la Loire), Marie-Pascale DELEUME (Eau et rivières de Bretagne), Jean-Yves PIRIOU (Eau et rivières de Bretagne), Sylvie MAGNANON (Bretagne vivante), Jean-Luc TOULLEC (Bretagne vivante), Franck PELLERIN (Personnalité qualifiée), Anne LE MENN (Personnalité qualifiée), Bernard GAILLARD (Personnalité qualifiée)

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 0

**Adopté à l'unanimité**



## Intervention de David CABEDOCE

### Chambre de commerce et d'industrie de région Bretagne

Je m'exprime au nom des CCI de Bretagne.

Le Conseil régional positionne sa contribution au prochain Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI) de l'Établissement Public Foncier dans la perspective du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) et de la Breizh Cop. La question foncière constitue en effet un enjeu prééminent de ce projet régional ; elle est illustrée par l'objectif 31 de la Breizh Cop de mettre un terme à toute consommation d'espace naturel ou agricole à l'horizon 2040.

Cela conduit le Conseil régional à orienter les actions de l'EPF vers de nouveaux champs, délibérément au-delà des règles statutaires fixant ses missions.

La vocation de l'EPF, « favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain » est déterminée, je le rappelle, par la loi. Le décret fondant en 2009 l'EPF breton lui assigne des missions précises : aider les collectivités locales dans la maîtrise de leur foncier et dans la conduite d'études opérationnelles, assurer un portage foncier, apporter des aides techniques à l'élaboration d'une stratégie foncière.

La contribution de la Région au futur PPI appelle à étendre les missions de l'EPF, autour de l'objectif de maîtrise de la consommation du foncier et de la densification des espaces déjà urbanisés, sur de nouveaux domaines, en particulier le développement et renouvellement des centralités, ainsi que le développement et renouvellement des espaces d'activité économique.

Nous adhérons à la nécessité de déroger au principe d'intervention majoritaire de l'EPF en matière de logement dans les centralités. La redynamisation de celles-ci ne passe pas que par l'habitat. Nous avons milité, dans le cadre des opérations « centre-bourg/centre-ville » et « cœur de ville » pour que la dimension économique soit mieux prise en compte. L'attractivité d'un centre urbain, y compris pour les habitants, s'appuie largement sur l'offre de services et de commerces. Ces derniers participent au quotidien à l'animation de ces centralités, à l'envie et à la satisfaction de nos concitoyens de les fréquenter. L'EPF serait donc bien dans son rôle en répondant à des communes le sollicitant pour des opérations permettant de recréer de l'activité économique dans leur centre et participant ainsi au renouvellement urbain.

De même, la requalification de friches urbaines est un moyen d'accueillir des projets de développement sans consommer d'espaces agricoles ou naturels. Un recensement de ces friches, d'origine industrielle, commerciale voire de logement permettrait de jauger de leur intérêt. Si elles s'avèrent intéressantes, l'EPF est dans son rôle, comme il l'a déjà fait ponctuellement, en accompagnant les collectivités locales dans la reconquête de ces espaces, afin de les réaffecter à la localisation d'activités économiques ou d'habitat.

Les espaces d'activité économique, situés en périphérie des villes et des bourgs, présentent des enjeux très différents. Nous y travaillons pour notre part depuis plus de dix ans et avons déjà alerté sur l'aberration de certaines de ces zones d'activité : absence de besoin avéré pour les entreprises, positionnement géographique incohérent, manque de voies de communication, étendue sans lien avec les attentes des entreprises, déstructuration du tissu commercial. Nous affirmons clairement notre choix pour des zones d'activité denses, correspondant aux besoins et attentes des entreprises notamment dans leur localisation, requalifiables lorsque leur attractivité change.

Mais nous pensons que les expertises de l'EPF ne sont pas extensibles à l'identification des activités susceptibles d'être densifiées, de celle des besoins fonciers des entreprises ni de leurs critères de localisation. L'objectif de densification des zones d'activité économiques, mais aussi de la pertinence de la création de nouveaux sites, requiert de bien connaître les attentes des entrepreneurs, de dialoguer avec eux et de mener avec eux les réflexions sur ces sujets, en relation étroite avec les EPCI, compte tenu de leur compétence d'accueil des activités économiques et de leur qualité d'aménageur de leur territoire.

Je vous remercie de votre attention.



## Intervention de Marie-Christine LE GAL Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Bretagne

Je m'exprime au nom du MEDEF Bretagne.

Selon l'INSEE, la Bretagne pourrait voir sa population passer de 3,3 millions d'habitants à près de 4 millions, d'ici 2040.

Cette évolution démographique est cependant soumise à des variables sociétales, économiques, climatiques et à des facteurs d'attractivité.

Les acteurs économiques voient dans ce scénario des opportunités majeures : un rayonnement de la Bretagne, une capacité à attirer des actifs qualifiés, une dynamique économique et de l'emploi au service de l'aménagement et de l'équilibre du territoire.

Parallèlement à cette perspective, une autre enquête, menée par le Cevipof, à la demande de l'association des Maires de France, montre que les Français plébiscitent dans une large majorité, la vie à la campagne. Ils privilégient la qualité de vie, la proximité avec leurs concitoyens et la possibilité de se loger dans des conditions optimales.

En Bretagne, plus qu'ailleurs en France, à hauteur de + 10 %, la maison individuelle est recherchée pour concrétiser ce choix de vie dans une approche équilibrée entre vie professionnelle et vie privée.

Aujourd'hui, la Région a identifié le foncier comme enjeu important de l'équilibre des territoires et d'égalité des chances.

Cet enjeu se retrouve au centre de la Breizh Cop et du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement durable et d'Égalité des Territoires et l'Établissement Public Foncier (EPF) est cité comme acteur majeur de régulation du foncier.

Pour satisfaire cet enjeu, il est demandé aux acteurs de la construction, d'accepter le principe d'une « rupture négociée » visant à mettre un terme, je cite « complet et définitif », à la consommation d'espaces agricoles et naturels à l'horizon 2040.

Nous ne voyons pas, dans la démarche initiée par la Région, la volonté de négocier cette rupture mais plutôt de l'imposer. Il en est de même de l'étape intermédiaire d'une trajectoire de réduction globale de la consommation de 50 % d'espaces agricoles d'ici 2030.

Cette démarche qui se veut prescriptive sur les différents documents d'urbanisme (SCOT, PLU...), pourrait impacter considérablement les zones d'habitat, les zones économiques et commerciales, l'activité agricole.

Comment allons-nous, dans ces conditions, être en mesure d'accueillir les 500 000 habitants supplémentaires et répondre à leurs besoins les plus élémentaires ?

Il découle de cette orientation un principe de renouvellement urbain faisant de l'extension urbaine une exception devant être justifiée et potentiellement compensée.

La Région envisage que l'EPF conditionne ses interventions à des opérations prévoyant une densité brute minimale de 20 logements à l'hectare, voire de 35 logements à l'hectare au sein des unités urbaines de plus de 10 000 habitants. Dit autrement, cela revient à limiter à un peu plus de 200 m<sup>2</sup> la surface du terrain à construire et à ouvrir une concurrence territoriale accrue entre aires urbaines et zones limitrophes.

S'ajoute à ces contraintes, des critères de densification par habitant pour, je cite, « la généralisation du renouvellement et de la densification de tous les quartiers y compris les quartiers pavillonnaires ».

Dans ces conditions, les acteurs du logement ne peuvent que s'inquiéter de ce changement de modèle brutal, et du risque majeur d'une augmentation du coût du foncier, rendant les logements encore moins abordables.

Autant nous souscrivons aux principes permettant un aménagement durable des territoires en développant la rénovation de logements dans les centres bourgs et centres villes, autant nous alertons sur le risque de brider les territoires dans leur capacité à disposer du droit à l'extension quand les projets économiques ou mixant habitat et commerces le nécessitent.

Nous pourrions nous résumer en une phrase : nous sommes défavorables à une Bretagne récessive et figée, nous sommes favorables à une Bretagne innovante, équilibrée et accessible en matière foncière.

Les acteurs de la construction, souhaitent être associés à la réflexion de l'EPF dans le cadre de son programme pluriannuel d'intervention.

Je vous remercie de votre attention.