

Pour une stratégie foncière
régionale adaptée aux enjeux
des politiques territoriales
en Bretagne

Copyright © Région Bretagne – Conseil économique et social de Bretagne

7 rue du Général Guillaudot – 35069 RENNES Cedex

Mai 2007

Les rapports du CESR peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique
par les rapporteurs.

Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique et social de Bretagne.
Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESR, venez visiter le site Internet de la
Région Bretagne : <http://www.region-bretagne.fr>

Avant-propos

La Bretagne est confrontée à une pression foncière consécutive à un accroissement démographique régional continu, au développement permanent de la périurbanisation, à une attractivité toujours plus forte du littoral. Ces évolutions entraînent une augmentation incontrôlée du coût du foncier.

De cette situation résulte aujourd'hui un risque de remise en cause de la cohésion sociale et territoriale. Une politique foncière efficace et concertée est nécessaire.

Cette politique relève à l'évidence de la compétence des collectivités territoriales locales : départements, établissements publics de coopération intercommunale, communes notamment. Cependant, le phénomène observé est largement partagé sur l'ensemble du territoire régional.

Au moment où le Conseil régional, l'Etat, les autres collectivités locales et de nombreux acteurs, réfléchissent aux formes que pourrait prendre un futur établissement public foncier régional (EPFR), outil fonctionnel qui aura pour vocation d'assurer, pour le compte des collectivités, les prestations nécessaires à l'acquisition et au portage foncier, il est indispensable d'ancrer les missions d'un tel établissement dans le cadre d'une véritable stratégie foncière régionale.

C'est pourquoi, la Commission "Aménagement et développement des territoires, environnement " du Conseil économique et social de Bretagne présente aujourd'hui cette étude qui a donc pour objet d'identifier ce que pourrait être, en Bretagne, ***une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales.***

L'une des difficultés rencontrées au cours de cette réflexion collective a été de constater que le foncier, bien que omniprésent (chaque homme se situe à l'aplomb d'une partie de la surface de la terre), bien qu'élément incontournable de tout projet d'aménagement et de construction, bien que contrôlé, géré, contraint, ... par un nombre impressionnant d'outils, d'acteurs, de politiques, de lois, ..., reste globalement un inconnu. Ressource limitée par ses dimensions intrinsèques, le territoire physique n'est réellement perçu que lorsque les pressions qui s'y exercent deviennent insurmontables.

Cherchant à découvrir ce foncier et l'ensemble des problématiques qui s'y rapporte, le travail de la Commission s'est appuyé sur des apports fort riches de personnes auditionnées. Que tous et toutes en soient remerciés.

Notre souhait est maintenant que les éléments présentés dans ce document, pour autant qu'ils proposent des analyses et repères pertinents, puissent être utiles à de nombreux acteurs, et en particulier, à l'ensemble des décideurs et responsables de notre région.

Les rapporteurs, MM. Pierre MARQUET et Jean-Marie ZELLER

Composition de la Commission

Rapporteurs : MM. Jean-Marie ZELLER et Pierre MARQUET
(M. Pierre MARQUET a succédé à M. Guy LE FUR en cours d'étude)

1. Membres de la Commission

"Aménagement et développement des territoires, environnement"

- M. Noël BINOIS
- M. Patrice BOUDET
- M. François BOUILLE
- M. Ange BRIERE
- M. Pierre BUDET
- M. Claude CHAIGNEAU
- M. Jean CLANCHIN
- M. Jean-Edmond COATRIEUX
- M. Patrick COUDERC
- M. Jacques FEUNTEUNA
- M. Jean FLEURY
- M. Bernard GUILLEMOT
- M. Jean-Paul GUYOMARC'H
- M. Jacques JAOUEN
- M. Joël JOSSELIN
- M. Guy JOURDEN
- M. Emmanuel LE BOLZER
- M. Youenn LE BOULC'H
- M. Robert LE FANIC
- M. Guy LE FUR
- M. Yves LE GOURRIEREC
- M. Alain LE MENN
- M. Marcel LE MOAL
- M. René LOUAIL
- M. Bernard MAILLARD
- M. Pierre MARQUET
- M. Éric MARTIN
- M. Robert SANQUER
- M. Michel SEYDOUX
- M. Louis René SIFFERT
- M. Jacques UGUEN
- M. Jean-Marie ZELLER

2. Assistance technique

- M. Olivier COUTAND, conseiller technique
- M. Sébastien HAMARD, conseiller technique
- M. Patrice LE HIR, stagiaire
- M. Nicolas POMMIER, stagiaire
- Mme Stéphanie VINCENT, secrétaire de la Commission

Sommaire

SYNTHESE

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE LE FONCIER EN BRETAGNE : ÉTAT DES LIEUX. 5

CHAPITRE 1 DEFINITIONS ET EVOLUTIONS..... 9

1. Le foncier 13
2. Le sol 14
3. Les territoires 16
4. La propriété 21
5. Les conflits d'usage..... 27

CHAPITRE 2 LE SOL ET SES USAGES MULTIPLES 29

1. L'occupation des sols 33
2. Le sol et le sous-sol exploités 35
3. Le sol, support de l'habitat..... 42
4. Le sol, support des activités économiques 46
5. Le sol, au service de l'usager 52
6. Le sol au naturel 62

CHAPITRE 3 DE NOMBREUX ACTEURS, OUTILS ET POLITIQUES 69

1. Les opérateurs fonciers..... 73
2. Les outils d'aménagement 82
3. Les servitudes administratives..... 101
4. Les droits de préemption 104
5. Outils fiscaux 110
6. Les politiques des territoires..... 120

DEUXIEME PARTIE LES ENJEUX DU FONCIER EN BRETAGNE 133

CHAPITRE 4 LE FONCIER SOUS PRESSION..... 137

1. Des perceptions différentes (intérêts privés, intérêts collectifs)..... 141
2. Des disparités géographiques 154
3. Des éléments explicatifs de cette pression foncière 159
4. Les conséquences de cette pression foncière..... 165

CHAPITRE 5 LES ENJEUX POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET POUR L'ENVIRONNEMENT	173
1. Les enjeux pour le développement économique.....	177
2. Les enjeux pour le développement humain	186
3. Les enjeux en matière d'environnement, d'aménagement de l'espace et des territoires	192
 TROISIEME PARTIE UNE STRATEGIE FONCIERE POUR LA REGION	 199
 CHAPITRE 6 LA DIMENSION FONCIERE DANS LES POLITIQUES DE LA REGION.....	 203
1. Les politiques et actions de la Région	207
2. Marge de manœuvre et rôle de la Région	220
 CHAPITRE 7 UN ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER REGIONAL	 227
1. La démarche jusqu'au projet de décret de création de l'EPFR	231
2. Objectifs et périmètre d'un EPF d'État en Bretagne	232
3. Le mode de fonctionnement de l'EPF	240
4. L'appréciation du niveau de consensus des acteurs en Bretagne	252
 CHAPITRE 8 DES STRATEGIES FONCIERES POUR LA REGION	 255
1. Une politique foncière territoriale	260
2. La nécessité de l'intervention publique régionale	269
3. Une Région qui agit sur le foncier	271
4. Un système régional de mesures et d'observation	283
 CONCLUSION.....	 291
 AUDITIONS	 295
 ANNEXES.....	 299
 TABLES.....	 313
 TABLE DES MATIERES	 323

Synthèse

PLAN DE LA SYNTHÈSE

A. Le foncier sous pression

1. Des usages diversifiés
 - a. Un sol exploité
 - b. Le sol support de l'habitat
 - c. Le sol support des activités économiques
 - d. Le sol au service de l'utilisateur
 - e. Le sol au naturel
2. Des pressions dans tous les domaines
 - a. Pressions économiques
 - b. Pressions humaines et sociales
 - c. Pressions sur l'environnement et le territoire

B. Des enjeux déterminants pour le développement régional

1. Encourager le développement économique régional
2. Favoriser le développement social et humain
3. Préserver l'environnement et assurer l'aménagement de l'espace et des territoires

C. La nécessité de l'intervention publique régionale

1. Des compétences dispersées
 - a. Communes
 - b. Intercommunalités
 - c. Départements
 - d. Pays
2. L'utilité d'interventions de la Région
 - a. Affirmer ses compétences territoriales et faire preuve d'exemplarité
 - b. Exercer un effet de levier à l'aide de ses politiques sectorielles
 - c. Des orientations prioritaires pour l'Établissement public foncier régional
 - d. Mettre en place un système régional de mesures et d'observation

***"POUR UNE STRATEGIE FONCIERE REGIONALE
ADAPTEE AUX ENJEUX DES POLITIQUES
TERRITORIALES EN BRETAGNE"***

Le foncier est une ressource limitée, parfaitement quantifiable. Sol, terre, propriété, terrain, le foncier constitue le territoire. Il s'agit d'un "patrimoine commun de la Nation" (1^{er} article du Code de l'urbanisme) qui au-delà de ses caractéristiques physiques se définit par son usage, ses valeurs économiques, sociales, environnementales, son statut et les transformations que toutes ces caractéristiques subissent.

Élément essentiel dans l'aménagement du territoire, le foncier est l'objet de politiques publiques. Plusieurs échelons de collectivités disposent de compétences à son égard. Dans leur action, les collectivités cherchent à garantir une certaine maîtrise du foncier nécessaire à l'intérêt général, afin de gérer au mieux "l'équilibre foncier d'un territoire" et de limiter les effets néfastes des conflits d'intérêts, d'usage, de propriété, dommageables au développement harmonieux du territoire et à la qualité du cadre de vie des habitants.

De longue date, pour les collectivités publiques, **le foncier** est en quelque sorte la matière première d'une politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire ; thème transversal, il est ainsi **au cœur de tous les projets**, avec la nécessité d'une gestion maîtrisée de l'espace pour un développement durable, dans un but de développement économique, de cohésion sociale et de cohérence territoriale.

La Bretagne est confrontée à une pression foncière consécutive à un accroissement démographique, à une évolution des modes de vie, au développement de la périurbanisation et à une attractivité toujours plus forte des espaces métropolitains mais aussi en particulier du littoral.

De cette situation, qui entraîne en certains points du territoire une augmentation incontrôlée du coût du foncier, résulte aujourd'hui un risque de remise en cause de la cohésion sociale et territoriale. **Une politique foncière efficace et concertée est donc nécessaire.**

Alors qu'est attendue la création d'un Établissement public foncier régional d'État (EPFR) qui aura pour vocation d'assurer, pour le compte des collectivités, les prestations nécessaires à l'acquisition et au portage foncier, il est indispensable d'ancrer les missions d'un tel établissement dans le cadre d'une véritable stratégie foncière régionale. La présente étude s'attache donc à identifier ce que pourrait être, en Bretagne, **"une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales"**.

Dans un premier temps, nous verrons que la forte pression dont le foncier peut être l'objet est avant tout la conséquence d'une importante **concurrence entre ses usages** (A.). Nous montrerons ensuite (B.) que cette pression foncière s'inscrit dans des **enjeux actuels et futurs** qui s'articulent autour des trois dimensions fondamentales du développement durable :

- la **dimension économique** avec des enjeux de développement, de pérennité et de redéploiement des activités,
- la **dimension sociale et humaine** avec des enjeux pour l'habitat, la mobilité, le maintien des services dans une logique de cohésion sociale,
- la **dimension environnementale et territoriale** avec des enjeux de préservation des espaces et des ressources en s'assurant d'un équilibre territorial.

Cette analyse permet enfin de dessiner les contours de l'**intervention publique**, en particulier à l'échelle régionale (C.). Ainsi, plusieurs préconisations visant une meilleure maîtrise de ces enjeux sont présentées pour répondre aux principaux défis et permettre de combiner un bon développement économique tout en assurant une cohésion sociale et territoriale pour le présent, mais aussi pour des perspectives futures.

A. Le foncier sous pression

Un territoire est un système complexe. Il se caractérise par son histoire, son patrimoine, mais aussi par la manière dont les populations l'habitent, se l'approprient (type d'habitat, d'utilisation des terres...) et aménagent l'espace (armature urbaine, réseau de desserte...). Il se définit également par ses propriétés naturelles (relief, milieux, climat...) qui déterminent les potentialités et les contraintes de développement. C'est enfin une entité dotée d'une organisation sociale et d'institutions.

La consommation d'espace est la manifestation la plus visible de la présence humaine sur un territoire. Habité, géré, aménagé et exploité, l'espace est une ressource limitée qui fait l'objet d'usages diversifiés (1.), et donc de **nombreux conflits d'usage**. Les zones artificialisées ne cessent de grignoter les terres agricoles du périurbain et gagnent petit à petit l'arrière pays littoral. Les campagnes constituent toujours l'essentiel du territoire, mais la transition entre l'urbain et le rural est de moins en moins nette, en particulier aux abords des villes où les paysages "se dénaturent" ; le foncier est "sous pression" dans tous les domaines (2.).

1. Des usages diversifiés

Le sol, milieu vivant, complexe et multifonctionnel, est le support des écosystèmes terrestres et du développement humain sous toutes ses formes.

La Bretagne couvre un territoire qui s'étend sur près de 27 510 km² (5 % de la superficie de la France métropolitaine) qui a la particularité d'être largement littoral puisque bordé par la mer sur 2 730 km (un tiers du littoral français).

Les paysages ruraux dominent le territoire breton en occupant près de 89 % de la superficie totale (95 % pour la France). Les espaces naturels (roches, eaux permanentes et zones humides, landes, bois et forêts, etc.) couvrent 20 % de la surface totale régionale, les terres agricoles (prairies, cultures annuelles, vergers, haies, arbres épars, peupleraies, etc.) 69 %. La partie artificialisée du sol breton (sols artificiels bâtis et non bâtis, voies de communication, parkings, etc.) représente aujourd'hui 11 % du territoire régional.

a. Un sol exploité

L'agriculture est la première activité consommatrice de sol et donc d'espace : 65 % du territoire régional est recensé dans les surfaces agricoles utilisées. Le sol est avant tout exploité pour ses qualités nutritives à l'égard de tous les végétaux à l'origine de la chaîne alimentaire. Les productions évoluent et chaque année, environ 5 % des terres agricoles changent d'affectation, de type de cultures (soit 90 000 hectares en Bretagne!). La diversification des marchés agricoles amène à imaginer qu'une partie de cette terre pourrait être exploitée pour produire des matières premières pour des productions énergétiques, pour la construction, l'habillement, ...

L'organisation de ces territoires ruraux fait l'objet d'une réflexion d'ensemble depuis la mise en œuvre de la procédure de remembrement, principal outil d'aménagement foncier.

Mais le sol est aussi support de la forêt. Les surfaces boisées qui représentent 12 % du territoire régional ont faiblement augmenté ces vingt dernières années en Bretagne (+ 5 %).

Enfin, le sol est aussi mobilisé pour l'exploitation du sous-sol d'où sont extraits les matériaux de construction. Les mines et carrières de Bretagne s'étendent sur une toute petite partie du territoire (0,2 %), mais cette surface cumulée d'exploitation est tout de même équivalente à la superficie du territoire de la commune de Rennes (50 km²).

b. Le sol support de l'habitat

Le logement occupe sur le territoire breton, environ 1 000 km² soit **3,6 % du territoire régional**. La principale caractéristique du parc de logement en Bretagne est qu'il est composé à 71 % de logement individuel (57 % en moyenne nationale), dix fois plus consommateur de foncier que le logement collectif (100 m² en moyenne pour un logement collectif contre 1 100 m² moyen pour une maison).

13 % des logements que compte la Bretagne sont des résidences secondaires (moins de 10 % pour la France métropolitaine). Celles-ci se concentrent en forte proportion le long du littoral. Le pays d'Auray par exemple se caractérise par le taux le plus élevé de résidences secondaires de Bretagne : 40 % de son parc de logements en 1999, soit 23 000 logements.

c. Le sol support des activités économiques

Que ce soit pour l'industrie, le commerce et l'artisanat, l'ensemble des entreprises de services, il est très difficile d'obtenir des données sur les quantités de foncier déjà consommées. En revanche, l'information est plus précise pour ce qui concerne les projets.

Toutefois, on peut retenir que la consommation de foncier par l'industrie est parfois importante car les implantations industrielles disposent le plus souvent de grandes surfaces d'un seul tenant : grandes surfaces pour les bâtiments de production, grandes surfaces de stockage, grandes surfaces de parking et de voiries de circulation internes

En outre, les implantations industrielles et les grandes surfaces commerciales ont aussi pour caractéristiques de se situer dans un même type de secteur géographique : à proximité d'un bassin d'habitat important, bénéficiant d'une accessibilité aisée, donc souvent située sur des axes de transport renforcés (autoroute ou voie express).

Pour ce qui concerne la surface artificialisée pour les commerces de plus de 300 m² de surface de vente, elle représente en Bretagne environ 10 millions de mètres carrés (1 000 hectares), soit l'équivalent de la superficie d'une commune comme Fougères.

Puisque la diversité des entreprises de services et de leurs caractéristiques est infinie, leur consommation foncière l'est aussi. Entre une entreprise ne comptant qu'un ou deux bureaux dans un immeuble de dix étages et une entreprise implantée dans la future zone logistique de Domagné-Servon-Châteaubourg dont le projet affiche une réserve foncière s'étendant sur 255 hectares, il n'y a pas de comparaison possible. Ce dernier exemple nous montre combien certaines activités économiques peuvent être consommatrices de foncier.

Enfin, les activités de service liées au tourisme occupent aussi un foncier important, tout particulièrement dans les communes littorales et de façon encore plus marquée dans une bande côtière relativement limitée ; par exemple, une proportion importante de campings est implantée à moins de 500 mètres du rivage.

Il est important de souligner l'aspect intermittent de la valorisation par ces activités touristiques d'un espace précieux, notamment pour les activités économiques permanentes liées à la mer, dans la mesure où les équipements touristiques les plus consommateurs de foncier n'assurent leur rentabilité économique que pendant la période estivale.

d. Le sol au service de la population

Que ce soit pour permettre la mobilité ou pour accéder à nombre de services, le sol est également mobilisé.

Ainsi, toutes les activités économiques précédemment citées s'appuient sur un maillage de réseaux de transports et sur une utilisation toujours plus importante de véhicules à moteur sur route.

Le maillage interurbain d'infrastructures de transports mobilise aujourd'hui en Bretagne environ 656 km² (soit **2,4 % de la superficie totale du territoire**). Ce chiffre ne prend pas en compte l'ensemble des voiries et parcs de stationnement dans les espaces totalement urbanisés où ils sont pourtant omniprésents.

L'emprise au sol des infrastructures et aménagements dédiés aux transports en général et à l'automobile en particulier prend des proportions considérables dans la surface dite artificialisée du territoire. Il est alors intéressant de regarder aussi dans notre espace privatif ce que représentent les surfaces réservées, affectées et aménagées en vue de nos déplacements, on entend par là essentiellement la place dédiée à l'automobile (garage, espace de stationnement, allée ...).

De même, une part non négligeable du sol est mobilisée pour l'ensemble des **services publics et parapublics**. Sièges de l'emploi public, les services administratifs et les services techniques des collectivités territoriales et des services de l'État, les crèches, les écoles (écoles maternelles, écoles primaires), les collèges, les lycées, les universités et tous les autres lieux d'enseignements, les services publics hospitaliers et autres services de santé (hôpitaux, maisons de retraites, foyers, ...), les services sociaux, les services de sécurité (armée, police, gendarmerie, prisons), la Poste, ... forment un ensemble de bâtiments et d'espaces la plupart du temps à la charge de la collectivité et globalement consommateur de foncier.

Favorisés par l'évolution du niveau de vie et la diminution du temps de travail, **les loisirs** sont de plus en plus nombreux, de plus en plus diversifiés. Ils consomment de plus en plus de foncier ; et pour ne citer que des exemples extrêmes comme le golf ou les courses équestres, ces loisirs peuvent parfois être des consommateurs de

grandes superficies (les 34 golfs bretons occupent au sol la même surface que les 9 plus grands aéroports et aérodromes que compte le territoire régional, soit 2 500 hectares).

e. Le sol au naturel

Reste enfin une proportion encore non négligeable du territoire breton que l'on peut qualifier d'espace naturel : environ 1/5^{ème} de la surface totale régionale est couverte par les roches, les eaux permanentes et zones humides, les landes, les bois et forêts, etc.

2. Des pressions dans tous les domaines

Toutes les utilisations du sol précédemment exposées interagissent, s'associent ou se concurrencent, créant une pression foncière dont l'intensité varie et qui est ressentie plus ou moins fortement dans différents domaines, dans différents lieux et par les différents acteurs.

La situation géographique d'une portion de territoire induit son attrait, ainsi que l'intérêt que peut y porter un nombre plus ou moins important d'acteurs souhaitant bénéficier de cette position pour s'y installer.

Du fait de l'augmentation de la population et de sa mobilité, de l'évolution des modes et du niveau de vie, **la société tend à s'approprier le territoire dans son intégralité** ; globalement, elle occupe de plus en plus de place pour des usages diversifiés et marque son emprise par un développement "tous azimuts" de l'urbanisation et donc de l'artificialisation du sol.

La Bretagne est confrontée ainsi à une pression foncière qui résulte à la fois de la vitalité de ses activités économiques (a.), d'un accroissement démographique continu (b.), du développement permanent de la périurbanisation et d'une attractivité toujours plus forte du littoral (c.).

a. Pressions économiques

La société et l'environnement économique évoluant, les modes de vie, les habitudes de transport, les choix alimentaires, et plus largement la manière de produire et de consommer transforment l'occupation de l'espace.

Ainsi, les pressions exercées sur le foncier sont d'autant plus importantes que les utilisations possibles du sol sont nombreuses. Plus la position géographique d'une parcelle est recherchée, plus la valeur du foncier risque d'être élevée car la loi du marché, celle de l'offre et de la demande, fait qu'il y a surenchère.

D'une part, **l'étalement urbain entraîne une pression croissante sur les terres agricoles**. Les statistiques régionales font ainsi état entre 1989 et 2006 d'une perte annuelle d'environ 3 600 hectares en moyenne de territoires agricoles au profit des zones urbanisées (2 550 hectares) et des surfaces boisées (1 050 hectares). On peut également souligner une autre pression sur le foncier agricole. L'agriculture s'est fortement restructurée par l'extension ou l'agrandissement des exploitations. Avec la concurrence pour l'acquisition de surfaces, on constate que pour la période 1988-2005, le nombre d'exploitations agricoles bretonnes de plus de 50 hectares a doublé passant de 7 091 à 14 097 pour une surface agricole utilisée quasi stable (- 4 %).

D'autre part, le **développement industriel et commercial** engendre également des pressions foncières de deux ordres :

- **le long des axes majeurs de transports**, essentiellement routiers, car les

réserves foncières pour des constructions industrielles et commerciales le long de ces axes structurants facilitent l'étalement urbain. Les surfaces de ces nouvelles implantations, favorisées par des prix d'appel sur le foncier, sont plus grandes, ce qui permet de ne pas limiter les développements futurs, même si une partie du terrain reste, dans un premier temps, vide d'occupation ;

- **en tissu urbain où la réutilisation des friches industrielles est coûteuse**, puisque ces terrains, laissés à l'abandon car trop contraints pour l'activité économique¹, sont souvent non réutilisables en l'état pour d'autres types d'occupation : surcoûts liés à la dépollution, à la déconstruction, ...

Le problème foncier pour les projets d'implantations industrielles nouvelles est surtout une question d'opportunité à très court terme. La disponibilité immédiate de capacité foncière devient alors un élément déterminant dans la concurrence que se livrent les territoires pour l'accueil de nouvelles entreprises. L'anticipation et la réalisation de réserves foncières sont déjà une pratique courante pour l'implantation de zones d'activités. De nombreuses collectivités se sont constituées au fil des années des réserves destinées à l'implantation de nouvelles activités sur leur territoire.

Le tourisme n'est pas en reste, les investisseurs comme les vacanciers recherchant en priorité les zones côtières, sièges d'activités économiques, telles que la pêche, la conchyliculture, la construction navale et les ports. **Les résidences secondaires**, liées à l'attractivité de la Bretagne, ont également un impact fort.

b. Pressions humaines et sociales

Les principales pressions foncières à caractères social et humain sont liées à l'habitat.

Depuis les années soixante, l'évolution des modes de vie entraîne une forte **augmentation du nombre des ménages et une diminution de leur taille**. Cette tendance résulte notamment de l'individualisation des modes de vie, de l'accroissement du nombre de divorces et de séparations, de l'allongement du temps de vie, de l'effritement des modes traditionnels de cohabitation entre générations. Ces transformations de la famille ont une incidence directe sur le logement et l'habitat.

Ainsi, **pour loger 1 000 personnes, il fallait 323 logements en 1968**, 385 en 1990 et **417 en 1999**. Cette tendance à l'augmentation du nombre de logements implique une **consommation d'espace accrue**, même à population stable. Par conséquent, une ville dont la population n'aurait pas augmenté entre 1990 et 1999 aurait vu son parc de logements s'accroître de 8,3 %.

Paradoxalement, cette augmentation n'entraîne pas une diminution de la taille des logements demandés. **La surface moyenne des résidences principales a augmenté de 0,5 % par an** entre 1992 et 2003. Elle est aujourd'hui de plus de 90 m² alors qu'elle était de 77 m² en 1978.

D'après l'enquête sur l'utilisation du territoire (Teruti), **la superficie occupée par l'habitat** (c'est-à-dire, le logement avec ses jardins et pelouses, ses voies d'accès et ses parkings) **a augmenté de 23 % entre 1992 et 2003**.

Cette augmentation des surfaces foncières consacrées à l'habitat, qui est donc due pour partie à l'augmentation de la population et pour partie à la diminution du nombre de personnes par logement, est aussi imputable à l'amélioration du niveau

¹ D'après l'étude de préfiguration de l'EPFR, 400 hectares seront concernés jusqu'en 2015.

de vie et à la **forte croissance de la part représentée par le logement individuel**. L'engouement pour la maison individuelle (idéal d'habitat pour 87 % des français) s'affirme d'autant plus qu'aides fiscales et faibles taux d'intérêts en facilitent l'acquisition. Ainsi, ces aspirations des ménages pour une meilleure qualité de vie entraînent le besoin de plus d'espace.

Avec le développement de l'urbanisation et, surtout, de la périurbanisation, devenir propriétaire d'un bien foncier est de plus en plus lié à l'installation résidentielle des ménages. Acquérir du sol, ce n'est plus désormais se garantir la disposition d'un outil de production, c'est aussi se constituer un **patrimoine** dont la valeur est garantie sur la longue durée. Transmissible entre générations ce patrimoine, outre les revenus qu'il peut procurer, devient un élément dans l'**assurance sociale** que les ménages cherchent à obtenir pour eux (retraite) comme pour leurs descendants. Être propriétaire, c'est aussi conquérir le droit à être « chez soi ».

Cette évolution est aussi celle d'une société qui s'oriente vers le **temps libre, les loisirs**, le bien-être et l'information, entraînant une pression accrue sur le foncier pour les besoins liés au **tourisme** (résidences secondaires, campings, etc.), aux équipements de loisirs, aux surfaces industrielles et commerciales dédiées à ces nouvelles activités (bricolage, jardinage, sport, etc.) et à tous ces nouveaux services conçus pour répondre aux nouvelles attentes de la société.

c. Pressions sur l'environnement et le territoire

Dans ce domaine, il est également difficile de disposer de données faisant état de l'utilisation réelle du territoire, en particulier pour tous les espaces urbanisés, l'observation de photos aériennes et maintenant de photos prises par satellite permet de constater **une importante évolution des "taches urbaines"**, signes d'une **colonisation progressive du territoire**.

Cette artificialisation ne cesse de croître : en 2003, les zones artificielles couvraient 8 % du territoire national contre 7 % dix ans auparavant.

Cette progression n'est **géographiquement pas homogène**. En effet, la pression foncière en Bretagne s'exerce essentiellement sur l'**agglomération rennaise**, et sur **les côtes**, tout particulièrement le sud (Golfe du Morbihan, agglomération de Vannes, ...). Le littoral est 2,7 fois plus artificialisé que l'ensemble du territoire. Mais la pression n'est pas la même non plus en cœur de ville centre et en périphérie, sur le trait de côte ou plus loin dans les terres.

Cet accroissement du peuplement et de la densité de population se poursuit essentiellement dans les lieux attractifs : les agglomérations, principalement pour l'emploi et les services, le littoral pour les paysages et la proximité de la mer.

Néanmoins, depuis la fin des années 90, on assiste à une nouvelle occupation du territoire, avec une intensification de la construction dans les zones qui étaient les moins denses (territoires ruraux sous influence d'une aire urbaine qui s'étale petit à petit), phénomène accru par l'augmentation des coûts du foncier.

Dans notre société, **l'étalement urbain rend la voiture indispensable pour se déplacer**, se rendre sur son lieu de travail, faire ses courses, ... Voiture et développement des infrastructures permettent un gain de temps lors des déplacements interurbains. Ainsi, même si la distance moyenne entre habitat et ville centre a sensiblement augmenté, l'amélioration du maillage d'infrastructures et les améliorations techniques sur les véhicules ont largement atténué la dimension temporelle des déplacements permettant à budget-temps constant de parcourir des distances plus longues. Donc, grâce au développement des moyens et des réseaux de transports de plus en plus performants, la mobilité s'est accrue et les logements

peuvent être plus éloignés des autres lieux de vie, lieu de travail, lieu de consommation, espaces de loisirs, ...

L'association de tous ces facteurs exerce sur le territoire des pressions au détriment de l'environnement.

B. Des enjeux déterminants pour le développement régional

La présence humaine sur le territoire et le développement économique et social régional se traduisent par la croissance des zones artificielles (habitat, infrastructures de transport, implantations industrielles, ...) et inévitablement par le développement de pressions foncières. Aujourd'hui, la réflexion d'aménagement ne saurait dissocier la réalisation des équipements de celle de la gestion du foncier. **Parce que l'espace est une ressource limitée, maîtriser sa consommation est un enjeu fort du développement durable.**

L'organisation du territoire est à la fois un problème d'agencement, un problème de quantité d'offre et de réduction des inégalités.

Toute réflexion sur l'aménagement de l'espace et sur l'organisation du territoire soulève donc de façon incontournable des **conflits d'usage et de priorité** entre des impératifs tous aussi justifiés les uns que les autres mais concurrents :

- **soutenir l'économie** notamment dans ses volets agricole, maritime, industriel, artisanal et commercial (1.),
- **favoriser le développement social et humain** en **veillant au logement pour tous**, à la mixité sociale, facteur de cohésion, à la réalisation d'équipements collectifs répondant aux besoins de la population : santé, loisirs, services de proximité, ... (2.),
- mais aussi **préserver l'environnement** et assurer l'aménagement de l'espace et des territoires en maîtrisant l'étalement urbain notamment (3.).

L'enjeu est, dès lors, de réussir à concilier au mieux intérêts particuliers ou catégoriels et intérêt général. Il est donc nécessaire :

- de **rechercher des compromis** en donnant chaque fois que possible plusieurs utilisations à la même parcelle,
- d'**imposer des contraintes** pour certains usages, telle que la limitation de l'étalement urbain ou la réduction des déplacements par la revitalisation des centres villes,
- d'**établir des priorités** en fonction des usages, ces priorités pouvant varier d'un secteur à un autre.

1. Encourager le développement économique régional

Le principal enjeu économique relatif au foncier est finalement d'en maîtriser le coût.

La première priorité est de **produire suffisamment de terrains à bâtir**. Une offre plus conséquente de terrains doit permettre de limiter la pression du foncier sur le territoire, mais aussi et surtout d'atténuer la pression sur le prix de revient des constructions, et en particulier celle des logements.

Mais l'offre de terrains à bâtir ne doit pas se faire n'importe où. Il est important de **favoriser une croissance et** une organisation territoriales permettant de **limiter**

l'étalement urbain (constructions en cœur de ville, et en périphéries immédiates des villes et des bourgs).

Pour produire suffisamment de terrains à bâtir, il faut :

- **élargir l'emprise des zones à urbaniser (AU)** dans les communes d'agglomération et autour des bourgs en campagne,
- **faire pression sur les propriétaires** pour limiter la rétention foncière en :
 - *augmentant la pression fiscale sur les terrains nus en zone urbanisable,*
 - *associant les propriétaires à l'élaboration et à la réalisation des projets d'aménagement.*

Pour le **maintien et le développement économique**, il faut aussi proposer suffisamment de terrains bien situés en vue de nouvelles implantations d'activités et de grandes entreprises, en particulier sur des axes de transports, **en favorisant la multimodalité**.

Parmi ces implantations sur ces nouvelles zones d'activités, il faut favoriser l'accueil d'entreprises susceptibles de libérer du foncier en cœur d'agglomération en ayant négocié la réhabilitation des sites libérés dans l'offre foncière. Ces nouvelles implantations ne doivent pas grever trop de foncier ni pour les espaces de parking, ni pour d'éventuelles extensions. Il est donc nécessaire de réfléchir à des constructions sur plusieurs niveaux, de proposer une desserte régulière de ces sites par des transports en commun, de laisser les terres réservées pour les extensions à la disposition d'exploitants agricoles ...

Pour le maintien de l'activité agricole, il faut préserver les terres qui lui sont indispensables. Par conséquent, tout projet d'aménagement qui touche des terres agricoles ou potentiellement exploitables pour des productions agricoles doit intégrer des études d'impact portant à la fois sur les entreprises, sur l'économie agricole locale dans son ensemble, et sur les sols.

Pour ce faire, après avoir identifié les espaces agricoles et la typologie des exploitations, il faut renforcer la contrainte "**zones agricoles protégées (ZAP)**", dans les documents d'urbanisme. Ces ZAP, ou tout autre type de contraintes, doivent permettre d'orienter le développement urbain et économique hors des espaces agricoles stratégiques pour lesquels il est nécessaire de **préserver les meilleures terres arables**, en tenant compte notamment des qualités agronomiques et biologiques des sols.

Dans les lieux où la tension foncière est la plus forte (îles, trait de côte, centres-villes ...), la collectivité publique devrait :

- *soit imposer des contraintes fortes pour le maintien des activités les plus fragiles que sont l'agriculture, la conchyliculture, l'artisanat, les services à la personne, ... (zones agricoles protégées, zones conchylicoles ou aquacoles protégées, locaux réservés ou obligatoires dans les projets de construction, ...),*
- *soit maîtriser le foncier et/ou l'immobilier consacrés exclusivement à ces activités (fermes, pépinières d'entreprises, locaux commerciaux et artisanaux, locaux pour services à la personne, ...).*

2. Favoriser le développement social et humain

Aujourd'hui, une des priorités doit consister à mieux **adapter les politiques publiques aux besoins et aux moyens des populations**. En effet, la modification de la situation économique des ménages a des effets sur les localisations bien plus structurants que n'importe quel plan d'urbanisme. Les outils de planification urbaine

fonctionnent mieux lorsqu'ils répondent à la demande des habitants. La portée des **politiques spatiales** s'avère insuffisante, voire même inefficace ou contre-productive, si elle ne se double pas de **politiques de rééquilibrage social et économique**. Cette articulation n'est pas simple mais constitue l'enjeu notamment des initiatives régionales en lien avec les autres collectivités.

On aurait pu imaginer que le développement de la mobilité allait permettre de résoudre les problèmes fonciers, en particulier ceux liés à l'habitat. En effet, la mobilité a participé à augmenter l'offre de terrains ; cependant, simultanément, elle a accentué les effets de hiérarchie spatiale et de ségrégation entre les niveaux de revenu et d'accessibilité des populations.

D'ores et déjà, les coûts du foncier tendent à exclure toute une partie des populations à bas revenu des centres-villes et de certains secteurs périurbains et littoraux et conduisent donc à éloigner ces populations de leurs lieux de travail, générant paradoxalement des coûts de transport pénalisants.

La hiérarchisation des espaces tend aussi à la spécialisation des quartiers, source d'exclusions, à défaut de politiques publiques correctrices de ces inégalités.

Le logement social ne doit donc pas se contenter des espaces les plus facilement mobilisables, car peu valorisables ; il **doit bénéficier au contraire d'une bonne accessibilité physique** (routes, transports en commun) et globalement d'un bon niveau d'accès aux services.

Pour favoriser la **mixité sociale et spatiale**, pour permettre l'**accès au logement** à l'ensemble des populations dont les revenus sont souvent largement consacrés à des remboursements de crédits, la **collectivité publique doit s'affirmer par des politiques** sociales d'habitat **correctrices des inégalités**.

Toutes les collectivités devraient intervenir à leur niveau pour favoriser le logement social, en particulier en mettant en application la loi Borloo (ou loi ENL)² qui à travers son article 4 renforce l'article L. 123-2 du Code de l'urbanisme, et autorise le conseil municipal "à délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale".

La contrainte d'un minimum de 20 % de logements sociaux (article 55 de la loi SRU³) devrait ainsi être renforcée et s'imposer à toutes les collectivités locales, quelle que soit leur population résidente.

Tout programme de construction de logements devrait :

- *respecter au minimum 20 % de logements sociaux,*
- *participer à la densification urbaine (**reconstruction de la ville sur la ville**),*
- *réutiliser du foncier urbain en construisant, après réhabilitation, sur des friches.*

L'intérêt général étant porté par l'ensemble des collectivités publiques, tout terrain propriété, publique ou privée, d'une collectivité devrait, avant changement d'affectation, avant réutilisation, faire l'objet d'une concertation de l'ensemble des collectivités. Priorité devrait ainsi pouvoir être donnée à des projets publics, quelle qu'en soit l'échelle.

Pour favoriser cela, le foncier public devrait facilement pouvoir être "remembré", "échangé" entre collectivités. **Les dispositions de l'article L. 240-1 du Code de l'urbanisme** (introduites par l'article 15 de la loi Borloo) instituant un droit de

² Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

³ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi Gayssot).

préemption applicable aux terrains propriétés de l'État et de ses établissements au profit des collectivités territoriales, **pourraient ainsi être élargies à l'ensemble des propriétés publiques.**

3. Préserver l'environnement et assurer l'aménagement de l'espace et des territoires

Un des problèmes majeurs aujourd'hui est représenté par la poursuite et l'accélération de l'**étalement** de toutes les constructions attestant de l'occupation humaine du territoire. L'**artificialisation** progresse plus vite que le développement démographique. La ressource foncière étant limitée, il est indispensable de pouvoir **gérer, contrôler** et même **limiter l'utilisation du sol**, pour que chacun puisse y trouver sa place.

Pour ce faire, il faut pouvoir "densifier la ville" en favorisant :

- **une densification des modes de construction**, que ce soit pour l'habitat, en proposant des alternatives au logement individuel sur grande parcelle, mais aussi pour les activités en particulier commerciales. Il faut également favoriser la mutualisation des espaces qui pour certains peuvent être utilisés de façon décalée dans le temps (parking d'un supermarché et d'une salle de spectacle, ...),
- **la reconquête des friches urbaines**, que ce soit celles laissées par l'industrie, l'armée, ..., ou par un habitat dégradé.

*Par ailleurs, pour la **maîtrise des déplacements**, et en particulier des flux routiers en lien avec les phénomènes de tension sur les marchés immobiliers du logement, il faut valoriser l'utilisation des transports collectifs :*

- en **favorisant l'intermodalité entre moyens de transport** (par exemple des parkings relais en début de ligne de bus ou de transport en commun en site propre gratuits ou à prix incitatif, ou aux abords des gares),
- en **densifiant l'urbanisation des quartiers bien desservis** par les transports collectifs, en milieu urbain, mais aussi dans les bourgs bénéficiant d'une desserte ferroviaire ou par car interurbain,
- en développant des aires de covoiturage.

Pour beaucoup, **les espaces naturels et les terres agricoles** sont perçus comme des espaces vides d'occupation donc libres pour l'urbanisation, aménageables. Il faut donc les **préserver** contre cette idée préconçue qui laisserait supposer qu'ils sont disponibles quand on cherche du foncier constructible et pas cher.

*Il faut aussi **renforcer les études d'impact** avant toute inscription d'un nouveau périmètre en zone à urbaniser, **renforcer le PADD** (plan d'aménagement et de développement durable), notamment dans sa dimension d'anticipation :*

ce PADD ou ces études d'impact doivent prendre en compte l'environnement, mais aussi les nécessités sociales (logement, services publics, autres services, ...) et l'économie locale, en particulier l'agriculture et les activités maritimes sur le trait de côte, pour ne pas déstabiliser ou démembrer des exploitations.

La préservation du foncier "naturel", l'environnement, c'est aussi et avant tout, pour la Bretagne, **préserver tous les atouts** qui font ses qualités et son attractivité (tourisme).

Pour ce faire, il faut :

- favoriser l'action du Conservatoire du littoral, des départements ou de la Région dans la préservation et la gestion des espaces naturels sensibles, patrimoine qui

- renforce l'attractivité de la Bretagne,
- favoriser l'action et la réflexion de tous les organismes, professionnels et associations qui bénéficient d'un savoir et d'une expertise qui doivent être partagés et bénéficier à tous, en particulier aux décideurs locaux responsables de l'aménagement du territoire et de l'utilisation d'un foncier de plus en plus précieux.

C. La nécessité de l'intervention publique régionale

Dans une perspective de développement durable, la gestion et l'aménagement des territoires apparaissent comme essentiels dans la recherche d'un **équilibre entre le respect des milieux et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures**.

Les biens fonciers et immobiliers ne se traitent pas comme les autres marchandises parce qu'ils sont localisés, disponibles en quantité limitée, et sont, de ce fait, non complètement substituables. Ils profitent d'effets de rente. Pour un économiste, l'aménagement et l'urbanisme en particulier peuvent se définir en partie comme la façon dont les pouvoirs publics interviennent pour réguler la production foncière.

Le traitement de la question foncière ne peut donc se faire dans l'urgence par quelques mesures ponctuelles. Il ne peut s'agir que de **stratégies à long terme**, intégrant l'ensemble des facteurs sociopolitiques qui ont un impact sur la destination et la mise à disposition des terrains.

La situation actuelle montre en fait une carence dans l'utilisation des outils d'accompagnement et de moyens financiers au service des politiques territoriales.

Une Région qui se doterait d'une politique foncière incitatrice et mettant à disposition des collectivités responsables de leur foncier un outil tel un établissement public foncier régional pourrait participer activement aux rééquilibrages territoriaux présentés dans toutes les stratégies politiques.

1. Des compétences dispersées

En France, les collectivités ont à disposition un ensemble d'outils pour gérer et coordonner toute l'activité de la cité, c'est à dire ses activités économiques, ses emplois, ses habitats, ...

La planification spatiale à travers les Directives territoriales d'aménagement (DTA), les Schémas de cohérence territoriale (SCoT), les Programmes locaux de l'habitat (PLH), les Schémas de mise en valeur de la mer (SMVM), les Plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales et autres réglementations spécifiques à objectif sectoriel, obéit donc à un grand nombre de règles. La **difficulté en matière foncière** réside plus dans la **superposition de ces outils et la diversité d'acteurs** tous porteurs d'une politique d'aménagement de leur territoire pas systématiquement définie en concertation avec les échelons géographiques et administratifs supérieurs ou inférieurs (exemple de la problématique des déchets). D'autant que ces territoires ne recouvrent pas vraiment la réalité physique du **bassin de vie, entité qui pourtant paraît constituer le cadre le plus pertinent pour une stratégie foncière cohérente**.

a. Communes

Ce sont donc les collectivités locales et essentiellement les **communes qui**

détiennent maintenant l'essentiel des prérogatives **d'action foncière**. Quelle que soit la planification stratégique en amont (DTA, SCoT), la commune fixe la règle du jeu principalement au moyen du Plan local d'urbanisme (zonage à la parcelle).

Elle peut par ailleurs intervenir directement sur le marché foncier avec les outils mis à sa disposition par les lois et règlements et notamment le **droit de préemption** urbain. Elle dispose surtout d'une capacité d'encadrer et de contrôler l'occupation du sol par la **maîtrise des procédures** de permis d'aménager et de permis de construire.

C'est donc la commune qui détient le rôle central dans la politique foncière, qu'il s'agisse d'urbanisme réglementaire ou d'urbanisme opérationnel, sauf à transférer ses compétences à un établissement public de coopération intercommunale.

La tension actuelle sur le foncier a été en partie alimentée par le comportement de certaines communes d'agglomération, qui, après avoir vu augmenter leur population, ont adopté une politique de croissance réduite. Des arguments de protection des paysages ont servi à favoriser les **politiques de freinage démographique, d'autonomie communale et de sélection sociale**.

Les politiques locales mettent l'accent sur la protection des centres et le souci de contrôle de l'étalement urbain. Il y a un décalage entre la perception des problèmes qui est souvent très localisée et la dimension des enjeux non maîtrisés aujourd'hui et qui relèvent *a minima* d'une dimension intercommunale.

La lutte contre l'étalement urbain, lorsqu'elle se contente de réduire les zones à urbaniser dans les documents d'urbanisme communaux, est inefficace. Elle a surtout pour effet d'alimenter la crise immobilière, d'accentuer la sélection sociale (au détriment de la mixité) et de reporter plus loin la périurbanisation.

b. Intercommunalités

La décentralisation de l'urbanisme qui a dans un premier temps profité aux communes au début des années quatre-vingt, a connu un second âge, avec la mise en avant des intercommunalités, à partir des lois Chevènement⁴, Voynet (LOADDT)⁵ et Gayssot (SRU).

Les coopérations intercommunales se développent alors, mais à des tailles réduites. Elles évoluent moins vite que ne s'agrandissent les territoires vécus. Le débat sur l'efficacité des politiques d'aménagement et d'urbanisme pour réguler les grands territoires porte par conséquent sur leur capacité à s'adapter à l'échelle et à la vitesse d'évolution des aires urbaines⁶ et des bassins d'emploi⁷. Jusqu'à présent la réponse est négative, malgré le développement de l'intercommunalité. Pendant que les thématiques politiques se focalisent sur la cohérence interne du développement de l'agglomération, à travers les SCoT, les PLH, les plans de déplacements urbains (PDU), les enjeux de volume et de croissance se situent souvent au delà.

Bien que les politiques d'agglomération aient leur légitimité, parce que c'est là que se

⁴ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

⁵ Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (loi Pasqua).

⁶ Ensemble de communes liées par des déplacements domicile-travail, délimité à partir d'un pôle d'emploi autour duquel sont agrégées les communes dont au moins 40% des actifs vont travailler dans l'aire ainsi obtenue.

⁷ Zone d'étude pour l'analyse du marché du travail déterminée avec un principe d'agrégation semblable à celui ci-dessus.

concentrent les nuisances, l'encombrement de l'espace public et les pollutions, leur portée est limitée. **Une partie importante des enjeux d'aménagement du territoire et donc d'utilisation et de gestion du sol se joue désormais aussi au-delà des agglomérations.**

c. Départements

Par leurs responsabilités en termes de routes et de transports interurbains, et dans le domaine des politiques d'aménagements fonciers agricoles et de préservation des espaces naturels sensibles, en complément de leurs compétences dans le domaine social, les départements concourent à la **bonne maîtrise des espaces**, en particulier **ruraux**, et à la **préservation d'un environnement** menacé par l'artificialisation du territoire. Mais ils ne disposent pas toujours d'une vue d'ensemble de la situation foncière et leurs actions sont de ce fait limitées. Néanmoins, par la connaissance, même sectorielle de leur territoire, **ils doivent être associés à la définition d'une politique foncière régionale.**

d. Pays

La nouvelle échelle que constitue le Pays est une entité géographique tout à fait intéressante pour une réflexion d'ensemble sur l'organisation et la cohérence territoriales des bassins de vie. A travers les SCoT qui en Bretagne recouvrent souvent le territoire du Pays (11 sur 21), la Région bénéficie d'un appui pour la connaissance et la réflexion foncière.

Principalement lieux de concertation, **les Pays avec leur Conseil de développement offrent à la Région un bon échelon d'application d'une stratégie foncière** devant bénéficier à tout le territoire régional et pouvant s'appliquer à chaque bassin de vie.

2. L'utilité d'interventions de la Région

La région Bretagne compte des agglomérations en pleine expansion renvoyant souvent à plus de 25 km l'implantation d'un habitat pour de nouveaux jeunes ménages, un littoral très convoité où l'économie des activités liées à la mer est de ce fait fragilisée, un cœur géographique à l'insuffisant dynamisme, une agriculture menacée par la pression de l'urbanisation, un environnement à préserver, voire à restaurer, un maillage urbain important tissé par un réseau routier assurant les liaisons entre espaces dispersés, ... ; autant d'exemples se reproduisant à différentes échelles dans différentes portions du territoire breton. Ces phénomènes observés sont donc largement partagés sur l'ensemble du territoire.

Aussi la Région, responsable des schémas régionaux (schéma régional d'aménagement du territoire, schéma régional de développement économique, schéma régional emploi formation, schéma régional du tourisme...) et qui s'est fixé un rôle de fédération des énergies, de portage d'un projet pour la Bretagne, "d'ensembliser" des politiques publiques de développement, de centre de ressources dans les domaines de la prospective et de la stratégie territoriale, semble donc constituer **le bon échelon pour définir les orientations générales au service de tous les territoires.** L'échelle régionale paraît donc intéressante pour mettre en place une réflexion globale regroupant toutes les problématiques touchant à la question foncière.

Par ses orientations "foncières", la Région pourra accompagner les contrats

entre les collectivités, les créateurs et les acteurs de projets. La Région deviendrait alors centre de ressources, initiateur d'outils au service des projets de territoires (projets qui s'inscrivent dans le cadre des contrats de Pays et dans le contrat de projet État - Région).

Elle confortera ainsi son appui aux Pays en matière de réflexion et d'action, et pourra aussi conforter son soutien aux collectivités territoriales par des incitations et des aides politiques et financières via ses politiques sectorielles et, entre autres, son établissement public foncier.

La mission de la Région doit être de rendre possible les conditions de l'équité et de la cohésion territoriale et sociale à son échelle, par delà les divergences d'intérêts.

La Région devra donc définir sa politique foncière porteuse de cohérence à l'échelle de son territoire, favorable au développement durable et respectueuse des équilibres territoriaux et sociaux. Pour cela, elle devra se doter des outils nécessaires.

Cette stratégie, soutenue par les outils mis en place, mais aussi par une exemplarité de l'Institution régionale, aurait pour vocation l'incitation à la mise en place de réflexions et de plans d'actions à l'échelle des agglomérations, des bassins de vie ou des Pays (puisque c'est l'échelle territoriale qui se rapproche probablement le plus d'une échelle pertinente pour la stratégie foncière). Elle devra donc s'appliquer dans toutes les politiques régionales, dans toutes les contractualisations et pour toutes les actions directement engagées par la Région.

Cette **politique foncière devra s'inscrire dans la durée, dans une démarche de programmation transversale et d'évaluation**, et être prise en compte dans les documents de planification : SCoT, PLU, etc.

a. Affirmer ses compétences territoriales et faire preuve d'exemplarité

En élaborant une stratégie foncière globale, la Région devrait chercher tout d'abord à affirmer les compétences dont elle a la charge en matière d'aménagement du territoire ainsi que de développement économique. Rappelons qu'elle a la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre du schéma régional d'aménagement du territoire (SRADT), du schéma régional de développement économique (SRDE), mais aussi qu'elle définit un schéma régional du tourisme et qu'elle a entamé une démarche de mise en œuvre d'un agenda 21 régional combinant développement économique, développement social et environnemental.

C'est avant tout à travers la politique territoriale régionale que s'inscrit son objectif de **favoriser le développement et la solidarité des territoires**, et que peut se définir une stratégie foncière pour la Bretagne.

La Région doit par ailleurs **faire preuve d'exemplarité** sur les biens fonciers qui sont sa propriété.

Concernant le futur siège de la Région, par exemple, il est utile dès maintenant, bien en amont du projet, d'appréhender la question foncière dès avant et dans l'étude de programmation qui définira les besoins et les attentes pour le ou les bâtiments et leur environnement immédiat.

Pour le foncier relatif aux aéroports, il conviendra de prendre en compte l'augmentation recherchée du trafic sur les aéroports bretons et renforcer les mesures de protection des populations voisines en interdisant la construction de nouvelles habitations aux abords des pistes et en augmentant les aides pour améliorer la protection acoustique de l'habitat existant.

Dans la gestion des ports, on s'assurera de la conciliation entre les besoins

économiques et les différentes attentes, en particulier sur les terrains au contact de la ville, afin de limiter les conflits d'usage.

Pour le patrimoine des lycées enfin, il conviendra de favoriser les initiatives qui permettent de mutualiser des équipements ou des terrains qui appartiennent à la Région, et de réfléchir à l'utilisation optimisée d'emprises foncières parfois inutiles pour ces établissements.

b. Exercer un effet de levier à l'aide de ses politiques sectorielles

La principale **politique sectorielle** à soutenir par le biais d'une politique et d'outils fonciers, est celle du logement et en particulier le **logement social**. Par des aides à l'acquisition foncière destinées à soutenir des projets de collectivités territoriales définis dans des ScoT, PLH ou PLU, par le portage foncier exercé par le biais de l'Établissement public foncier régional.

La seconde semble être l'aménagement de l'espace en lien avec une **protection renforcée de l'environnement** dans toutes ses composantes (espaces naturels, eau, ...) et les paysages. Le programme **éco-FAUR** (co-financement de projets d'urbanisme durable des collectivités) tel que présenté aujourd'hui **est un outil à renforcer** en portant une attention toute particulière à l'utilisation du foncier dans tous les projets aidés.

c. Orientations prioritaires pour l'Établissement public foncier régional

L'établissement public foncier régional, premier outil foncier à l'échelle régionale voulu conjointement par l'État et la Région, semble pouvoir être un outil réellement efficace à la disposition des collectivités territoriales bretonnes qu'il peut fédérer par une mutualisation des moyens.

La préfiguration de cet EPFR a établi que les quatre grands axes prioritaires pourraient être le logement, le développement économique, la protection de l'environnement et la reconversion des friches.

Le logement

Il s'agit de :

- garantir la production équilibrée de l'ensemble des segments de l'offre nécessaires pour répondre aux besoins de logements des populations résidentes,
- assurer la mixité sociale, générationnelle et territoriale, sans oublier le logement des jeunes,
- lutter efficacement contre la trop forte éviction résidentielle,
- **favoriser les formes urbaines de qualité et peu consommatrices de foncier** (haute qualité environnementale).

L'objectif affiché de l'EPFR est de participer à l'horizon 2015 à la construction d'environ 4 000 logements par an (20 % du marché breton), en ciblant sur la diversification des produits aidés (accession sociale, locatif social et intermédiaire).

Sur la base de 50 logements par hectare (forme d'urbanisation assez économe), cet objectif se traduirait par la remise annuelle sur le marché d'environ 80 hectares pour le logement.

L'économie

En matière de soutien à l'économie, les interventions de l'EPFR pourraient conduire à favoriser la mise en oeuvre de zones d'activités d'envergure régionale ou départementale, voire d'intérêt communautaire. L'intervention de l'EPFR consisterait à assurer un portage foncier permettant d'accueillir dans des zones déterminées les entreprises pour lesquelles l'implantation est consommatrice d'espace.

L'engagement de l'EPFR, à hauteur de 20 % des besoins, se traduirait donc par une remise sur le marché de 40 hectares par an.

L'environnement

Pour l'axe environnement, les priorités seront avant tout :

- la prévention du risque inondation,
- l'**acquisition d'espaces naturels** remarquables en vue de les préserver durablement,
- l'acquisition d'espaces agricoles, en vue de favoriser le maintien d'une agriculture moins agressive pour l'environnement et de préserver durablement des coupures vertes en convention avec la SBAFER,
- l'acquisition de terrains pour mettre en oeuvre une politique de gestion des déchets,
- la protection des captages d'eau potable.

Les friches urbaines et périurbaines

La reconquête de ces espaces délaissés concourt à une **gestion économe et durable du foncier** en limitant la consommation de nouveaux espaces au détriment des autres usages du sol. Elle peut offrir à la collectivité l'opportunité de créer de nouveaux quartiers de ville associant logements, pôle de développement économique et services urbains.

L'action de l'EPFR consisterait à acquérir ces terrains, effectuer les travaux nécessaires à leur future utilisation et les remettre sur le marché dans le cadre du projet urbain défini par l'agglomération.

*Les grands axes que sont **le logement, le développement économique, la protection de l'environnement et la reconversion des friches** sont **prioritaires** dans l'action de cet établissement public foncier régional, mais il nous semble important de **ne pas fermer la porte à toute éventualité nouvelle, à toute sollicitation ponctuelle et / ou originale qui pourrait se présenter à cet établissement.***

d. Mettre en place un système régional de mesures et d'observation

Si ces interventions semblent pouvoir impulser une amélioration de la situation foncière en Bretagne, elles sont cependant conditionnées à **une meilleure appréhension de la situation**. Or, la connaissance de l'occupation réelle du territoire est aujourd'hui très limitée et sectorielle. Il est très difficile d'obtenir des données fiables et actualisées. Cette observation foncière se fonde sur des bases de données qui ne recouvrent jamais la totalité du territoire ni la totalité des marchés. Les statistiques sont parfois établies sur des échantillons peu représentatifs, trop sectorisés, trop ciblés.

Par conséquent, la conduite de la politique foncière, comme celle de la politique d'aménagement ainsi que leur évaluation, a besoin d'être éclairée en permanence par une **connaissance du fonctionnement et de l'évolution des marchés fonciers**. Il apparaît très clairement que le besoin actuel est avant tout de réorganiser les outils existants et de les développer.

Un **dispositif d'observation foncière est donc indispensable** à la compréhension de l'évolution des marchés fonciers. Il aura tout avantage à être conçu comme un **système pérenne et global**, car c'est l'interrelation des marchés dans la durée et sur l'ensemble des secteurs géographiques qu'il importe de connaître.

L'observation à l'échelle régionale est le complément nécessaire à l'action. Elle

permettra avec l'ensemble des acteurs impliqués :

- de **comprendre la réalité** sur laquelle on agit,
- de **partager cette connaissance** de la réalité avec l'ensemble des acteurs impliqués,
- d'**élaborer une programmation réaliste** à l'échelle régionale,
- d'**évaluer l'impact** des politiques publiques et des stratégies des acteurs régionaux et locaux.

Un système d'observation foncière devrait s'attacher à respecter les règles suivantes :

- l'observation doit être **pérenne** et s'organiser institutionnellement,
- l'observation doit **miser sur la durée** : c'est sur une durée assez longue (au moins cinq ans) que se manifestent les évolutions qu'il faut suivre,
- la **diffusion des résultats** doit être organisée (notamment par la mise en ligne de publications sur internet),
- la **neutralité de l'observation** doit être garantie.

Eclairée par des données fiables, la Région serait mieux armée pour apporter :

- **un appui aux échelons territoriaux** où sera mise en place une politique foncière, échelons qui pourraient aussi bien être les Pays, les agglomérations, et les communes (**évaluation des politiques**),
- une **connaissance comparative** des enjeux de développement économique et urbain (**observation**),
- un **pôle de compétences techniques** appui à l'action foncière (**action**),
- un **appui financier et logistique** sur les secteurs à enjeux "lourds" ou sur les thématiques d'échelle régionale que sont le logement social, le développement économique, la protection de l'environnement, les friches urbaines, les transports, ... (**investissement**), en un mot, les objectifs de l'établissement public foncier régional.

L'une des entités pertinentes de l'observation paraît être le Pays ; elle permettra notamment une bonne évaluation de la réalisation des contrats de Pays.

La Région, dont la politique territoriale est fortement adossée à une prise en compte active de l'échelon des Pays, **semble** par conséquent **l'échelle la plus adéquate en tant que centre de ressources et support technique**.

Conclusion

Par ces initiatives en vue d'une stratégie foncière régionale qui s'associera la coopération des autres collectivités territoriales, des Pays, et de l'État (Contrat de Projets, PASER) la Région favorisera une meilleure gestion du foncier au service d'un développement économique, environnemental et social durable.

Garante de la cohérence territoriale et d'une forme d'équité, porteuse d'un effet de levier par ses politiques sectorielles, soutien financier à travers l'Etablissement public foncier régional, gestionnaire d'un système de mesures et d'observation du marché foncier, la Région, dans le cadre des priorités qu'elle se donne, pourra apporter son soutien à l'action foncière menée par les collectivités locales compétentes.

Introduction

Dans une perspective de développement durable, la gestion et l'aménagement des territoires apparaissent comme essentiels dans la recherche d'un équilibre entre le respect des milieux et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

La Bretagne est un territoire qui par sa géographie, par son économie, son histoire et par son dynamisme démographique fait l'objet d'une pression foncière croissante.

L'espace non urbanisé, qu'il soit naturel ou à vocation agricole, recule inexorablement, grignoté par les villes, cisailé par les infrastructures, approprié par de nouveaux arrivants. L'évolution de la population régionale, tant dans sa dimension, ses habitudes, ses attentes, ses modes de vie... a entraîné une consommation déséquilibrée du foncier sur le territoire, créant une situation de **tensions**.

Support de constructions (habitations ou activités), outil de travail et de production des agriculteurs, terrain naturel concourant à l'équilibre écologique, assiette d'équipements et d'infrastructures d'intérêt collectif, le foncier remplit de multiples **rôles**.

Propriété publique ou propriété privée, héritage familial chargé d'affectivité, placement refuge dont la valeur dépend de sa situation géographique et des règles d'urbanisme qui s'y rapportent, base de calcul de l'impôt local, source de revenus locatifs, le foncier a un très grand nombre de **statuts**.

Les biens fonciers et immobiliers ne se traitent pas comme les autres marchandises parce qu'ils sont localisés, disponibles en quantité limitée, et sont, de ce fait, non complètement substituables.

L'aménagement du territoire en général et l'urbanisme en particulier peuvent se définir en partie comme la façon dont les pouvoirs publics interviennent pour réguler la production foncière. La difficulté pour la collectivité, c'est de concilier ses objectifs centrés sur l'intérêt général et le développement économique et social avec la maîtrise des flux engendrés par l'évolution des marchés fonciers, l'attractivité et la concurrence entre espaces.

La pression foncière qui se traduit par des besoins en matière de développement économique, territorial et social justifie pleinement une intervention active de la puissance publique à l'échelle régionale et locale.

Ainsi, le Conseil économique et social régional s'est donné comme objectif de dessiner les contours de ce qui pourrait constituer une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne.

Dans une première partie, il propose de procéder à un état des lieux du foncier en Bretagne ; après avoir rappelé quelques définitions propres au thème du foncier en présentant les évolutions de ce vocabulaire (chapitre 1.), il passe en revue les utilisations essentielles du territoire breton à travers notamment les différentes occupations possibles du sol (chapitre 2.). Enfin, il cherche à recenser la plupart des acteurs, outils, règles et règlements, contraintes et politiques qui touchent plus ou moins directement à la question du foncier (chapitre 3.).

La deuxième partie a pour objectif d'identifier les enjeux liés au foncier en vue de proposer un certain nombre de préconisations ; le CESR s'appuie d'abord sur une description de l'ensemble des pressions qui peuvent s'exercer sur le foncier, à travers les perceptions différentes que chacun peut en avoir et les disparités géographiques qui jouent sur un territoire. Il cherche ensuite à en expliquer les mécanismes et constate enfin les conséquences de cette pression foncière (chapitre 4.). Il parcourt les différents enjeux que représente la maîtrise du foncier, élément essentiel au regard du développement durable et propose, pour chacun d'eux des recommandations, préconisations et attentions à porter sur la question foncière (chapitre 5.).

Le CESR cherche enfin, dans la troisième partie, à dessiner les contours de ce que pourrait être une politique foncière régionale. Il s'attache tout d'abord à décrire ce qui existe déjà et comment la Région prend d'ores et déjà en compte le foncier dans ses différentes politiques quelles sont ses marges de manoeuvres et ce sur quoi elle pourrait porter une attention plus particulière (chapitre 6.). L'établissement public foncier régional étant l'un des outils majeurs pouvant traduire la volonté régionale en matière foncière, il en est rappelé les principes, objectifs et modes de fonctionnement tels qu'ils sont prévus dans le dossier de préfiguration (chapitre 7.). Enfin, considérant que le rôle régional en matière foncière ne doit pas s'arrêter à la définition des interventions possibles de l'EPFR, le CESR suggère aux collectivités responsables : région, départements, établissements de coopération intercommunale des recommandations pour tendre vers une stratégie foncière régionale cohérente, en proposant notamment la mise en place d'un système régional de mesures et d'observation.

Première partie

Le foncier en Bretagne :
État des lieux

La surface du territoire ne change pas

La Bretagne a une superficie d'environ 27 510 km² qui, en dehors d'une infime partie du littoral grignotée par la mer et le vent, n'évolue pas et n'évoluera pas à l'échelle du temps qui est la nôtre.

Mais l'occupation du territoire évolue

L'utilisation du sol est partiellement modifiée chaque année.

Si 75 % du territoire breton est recensé en terres agricoles, d'une part, une partie importante de ces terres change d'affectation (4,5 % de la surface totale en moyenne annuelle), d'autre part, ce même territoire est de plus en plus artificialisé : depuis vingt ans, le territoire agricole perd environ 2 600 hectares par an au profit des zones bâties et aménagées.

Même s'il est très difficile de disposer de chiffres faisant état de l'utilisation réelle du territoire, en particulier pour tous les espaces dits "artificialisés", l'observation de photos aériennes et maintenant de photos prises par satellite permet de constater une importante évolution des "tâches urbaines".

C'est ainsi aujourd'hui près de 11 % du territoire régional qui est recensé en espaces urbanisés, c'est-à-dire, l'ensemble des surfaces bâties ou couvertes par de l'asphalte, les parcs et jardins, les espaces de loisirs, ... Tous ces éléments sont le reflet de l'occupation physique du territoire par l'homme.

Ce dernier utilise de plus en plus le sol, non plus seulement pour se nourrir, mais pour disposer d'un espace à soi, pour y développer des activités économiques et sociales. Les modes de vie évoluent, et l'occupation humaine de l'espace est de plus en plus diversifiée, de plus en plus prégnante.

Et malgré de nombreux outils d'aménagement, le foncier reste une préoccupation

En France, l'aménagement du territoire et la planification urbaine obéissent à un grand nombre de règles.

Ce sont aujourd'hui les collectivités locales et principalement les communes qui détiennent l'essentiel des prérogatives d'aménagement et d'urbanisme et donc d'action foncière.

Ainsi, dans l'objectif de dessiner les contours d'une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne, le Conseil économique et social régional propose, dans une première partie, de procéder à un état des lieux du foncier en Bretagne :

- Aborder les questions relatives au foncier suppose d'en clarifier préalablement les termes, et dans les définitions ainsi proposées, d'apporter des éclairages historiques et juridiques. Cette approche permet la prise en compte des interdépendances en jeu, en abordant successivement les notions de foncier, puis de sol qui lui tient lieu de support, lui-même délimité en espaces et territoires sur lesquels s'exercent dans des conditions déterminées la propriété, privée ou publique, et de multiples conflits d'usage.
- Cependant, ce sol n'est pas uniquement destiné à la jouissance du propriétaire. Il apparaît aussi comme un élément de la prospérité économique, du bien-être social et pourrait-on presque dire, de l'identité républicaine. Le sol, milieu vivant, complexe et multifonctionnel, est le support de la plupart des écosystèmes et du développement humain sous toutes ses formes. S'il on peut encore parler d'un sol "au naturel", c'est

plus justement cependant d'un sol "humanisé" qu'il s'agit. En effet, l'occupation des sols ne laisse aucun sol à l'écart, qu'il soit exploité, serve de support à l'habitat ou aux activités économiques ou à tout un chacun en qualité d'usager. Enfin, à côté de ces occupations du sol, se préserve ou se développe un espace du "sol au naturel".

- Enfin, l'intervention volontariste (publique ou privée) sur le foncier se distingue de l'initiative des particuliers par ses acteurs, qui peuvent mettre en œuvre des outils d'aménagement, mais dans le respect des servitudes administratives, des droits de préemption et, pour certains, à l'aide d'outils fiscaux, ainsi que de politiques foncières territoriales.

Chapitre 1

Définitions et évolutions

1. Le foncier	13
1.1. Du fonds au foncier.....	13
1.2. Réserve foncière.....	14
2. Le sol.....	14
2.1. Le sol, surface de la Terre.....	14
2.2. Le sol : un milieu complexe, une ressource non renouvelable.....	15
3. Les territoires.....	16
3.1. Définitions de territoire.....	16
3.1.1. <i>Le territoire, espace géographique et politique</i>	16
3.1.2. <i>Le territoire, patrimoine commun</i>	17
3.2. Le territoire découpé en zones.....	17
3.2.1. <i>Les zones urbaines, zones U</i>	18
3.2.2. <i>Les zones à urbaniser, zones AU</i>	18
3.2.3. <i>Les zones agricoles, zones A</i>	18
3.2.4. <i>Les zones naturelles et forestières, zones N</i>	18
3.3. Le littoral	19
3.3.1. <i>L'espace littoral</i>	19
3.3.2. <i>La Côte</i>	20
3.3.3. <i>Le trait de côte</i>	20
3.4. Autre définition utile à notre réflexion : le "trait de crayon".....	20
4. La propriété.....	21
4.1. Les définitions de la propriété.....	21
4.2. La propriété foncière	21
4.2.1. <i>La propriété du sol, un concept difficile</i>	22
4.2.2. <i>Puissance symbolique de la propriété foncière</i>	22
4.2.3. <i>Les limites du droit de propriété foncière : espace social et espace privé</i>	23
4.3. La propriété publique : domaine public, domaine privé.....	24
4.3.1. <i>Le domaine public</i>	24
4.3.2. <i>Le domaine privé</i>	24
4.4. L'expropriation	25
4.5. La préemption.....	25
4.6. Le droit de délaissement.....	25
4.7. Les notions de plus-value ou moins-value foncière	26
4.7.1. <i>Plus-value foncière d'urbanisation</i>	26
4.7.2. <i>Plus-value foncière d'urbanisme</i>	26
4.8. La notion de rente foncière	26
5. Les conflits d'usage.....	27

Aborder les questions relatives au foncier suppose d'en clarifier préalablement les termes, et dans les définitions ainsi proposées, d'apporter des éclairages historique et juridique. Cette approche permettra la prise en compte des interdépendances en jeu dans ce travail.

Nous aborderons successivement les notions de foncier (1.), puis de sol (2.) qui lui tient lieu de support, lui-même délimité en espaces et territoires (3.) sur lesquels s'exercent dans des conditions déterminées la propriété (4.), privée ou publique, et qui sont la proie de plus en plus de conflits d'usage (5.).

1. Le foncier

1.1. Du fonds au foncier

Bien que d'usage courant, le terme "foncier" n'a que rarement une définition de sens commun. Cette définition est alors des plus simples : le foncier, c'est la "propriété foncière".

Foncier, foncière se décline avant tout sous la forme d'un adjectif dont la définition la plus complète qu'en propose le Grand dictionnaire de la langue française des éditions Hachette est : "*se dit d'un bien constitué par un fonds de terre, de la personne à qui il appartient et du revenu qui en est tiré (propriété foncière, propriétaire foncier, rentes foncières)*".

La définition la plus courante de l'adjectif "foncier", dans le sens qui intéresse notre étude, est : "qui se rapporte à un bien-fonds".

Le bien-fonds pour le dictionnaire Littré de 1880 est défini par les termes : immeubles, terres, maisons.

Historiquement, le terme foncier apparaît au XIV^{ème} siècle, il est dérivé du mot "fonds". Puis au XVI^{ème} siècle, on rencontre cette définition : "*Le seigneur foncier est celui auquel les cens, saisines et desaisines, ou la rente foncière, ou les loyers sont deus, d'autant qu'il est seigneur direct du fonds de la terre*"⁸.

Pour le Dictionnaire Littré (1880), "FONCIER, IÈRE" est un adjectif :

1. Qui est relatif à un fonds de terre. Propriétaire foncier.

Terme de droit coutumier. Seigneur foncier, celui qui était seigneur du fonds.

Justice foncière, juridiction qui appartenait au seigneur, bailleur du fonds.

2. Qui est établi sur le fonds d'une terre. Rente foncière. Charges foncières.

Impôt foncier, impôt établi sur le fonds d'un terrain édifié ou non."

Les termes et expressions ce rapportant au mot foncier sont :

propriété foncière, propriétaire foncier (voir point 4. de ce chapitre) • posséder, possession • terre (l'élément), sol (voir point 2. de ce chapitre) et terrain • qui est relatif à, ou évoque la campagne • grande exploitation agricole privée • bien foncier • crédit foncier • expert agricole et foncier • impôt foncier • taxe sur le foncier bâti (voir chapitre 3, point 5.4.1.) • taxe sur le foncier non bâti (voir chapitre 3, point 5.4.2.) • Livre foncier • Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER : voir chapitre 3, point 1.3.).

⁸ LAURIÈRE -Glossaire du droit français, XVIème.

1.2. Réserve foncière

La réserve foncière est un outil anti-spéculatif permettant l'acquisition de façon anticipée de terrains dans un secteur où un parti d'aménagement a été défini, mais dont l'affectation et le programme d'utilisation demeurent imprécis et sont différés à moyen ou long terme. Le gel de ces terrains a pour objet d'éviter que leur utilisation immédiate ne compromette l'usage ultérieur qui est envisagé par la collectivité publique⁹.

2. Le sol

2.1. Le sol, surface de la Terre

Étymologiquement et historiquement, le mot sol provient du mot "soul" utilisé au XV^{ème} siècle en Haute Bretagne pour désigner la « *surface de la terre où l'on se tient, où l'on marche* »¹⁰.

L'une des définitions pour le dictionnaire Littré en 1880 désignait par le mot sol la "surface sur laquelle reposent les corps terrestres".

Selon le dictionnaire Trésor de la Langue Française (informatisé) du Laboratoire d'Analyse et de Traitement Informatique de la Langue Française, le sol est :

- ◆ la partie de la croûte terrestre, à l'état naturel ou aménagée, sur laquelle on se tient et se déplace, et spécialement en droit, le terrain considéré comme la propriété de quelqu'un ; par métonymie, et avec le plus souvent une nuance affective, le sol désigne le pays, la contrée, la région (exemple : le sol français) ;
- ◆ le sol est aussi un terme qui en agronomie désigne le terrain considéré par rapport à sa nature, à ses constituants, à ses qualités productives. Il désigne par là même les caractéristiques et l'étendue d'un terroir, d'un territoire.

En agriculture sont précisés, les termes "sol actif" et "sol inerte". Le sol actif est le sol que forme la portion entamée par les instruments aratoires, celle qui reçoit les fertilisants, les amendements et les semences ; il sert directement à la végétation de la plupart des plantes herbacées. Par opposition, le sol inerte est la portion placée entre le sol actif et le sous-sol ; il repose sur ce dernier.

En pédologie, ce terme désigne la couche superficielle terrestre située au dessus du sous-sol, étudié par la géologie qui le désigne alors par "sol primordial", qui est le nom donné, non aux terrains primitifs, mais à ceux qui sont les premiers dans l'ordre des superpositions et qui forment l'échelle géognostique.

Selon l'Organisation internationale de normalisation (ISO, 1994), le sol correspond à "la couche supérieure de la croûte terrestre, composée de particules minérales, de matière organique, d'eau, d'air et d'organismes vivants (racines, faune, micro-organismes)".

⁹ Philippe CHÂTEAUREYNAUD, Dictionnaire de l'urbanisme, éd. Le Moniteur, 2003.

¹⁰ PLANIOL, "La Très ancienne coutume de Bretagne", p. 191.

2.2. Le sol : un milieu complexe, une ressource non renouvelable¹¹

Les sols résultent principalement de processus complexes d'altération des roches, qui dépendent de la nature de la roche initiale, de l'action des climats, et des activités biologiques et humaines. La pédogénèse¹² aboutit à une différenciation verticale en strates (horizons) aux caractéristiques physiques, chimiques ou biologiques très variables. La lenteur de cette évolution et la disparition des conditions initiales de la formation des sols (climat, végétation...) doivent les faire considérer comme une ressource non renouvelable à l'échelle de temps humaine.

Le sol joue un rôle d'interface dans l'environnement et fonctionne comme un réacteur biogéochimique. Il est traversé par différents flux de matière (eau, éléments nutritifs...) et d'énergie, de vitesses variables, qui participent à des cycles naturels ou interviennent de façon directe ou indirecte dans des processus économiques (production agricole, production industrielle, production d'eau potable...). Le bilan des flux de matière (excès, déficit) peut se révéler, à échéance variable et par des enchaînements de causes à effets parfois difficiles à prévoir, favorable ou défavorable à la santé et aux intérêts humains (atteintes à l'environnement).

Les processus économiques et les cycles naturels peuvent mettre en jeu différentes propriétés ou fonctions du sol : utilisation du stock d'eau et d'éléments nutritifs pour la production alimentaire, capacités d'épuration et de rétention protégeant les ressources en eau potable, richesse faunistique et floristique, etc. L'aptitude plus ou moins grande du sol à réaliser chacune de ces fonctions est une caractéristique de sa qualité. Celle-ci est une notion composite, dont les éléments physiques, chimiques et biologiques peuvent être pondérés différemment suivant les usages du sol. Les modalités de ces usages peuvent altérer la capacité du sol à remplir une ou plusieurs de ces fonctions, et porter ainsi atteinte à sa qualité.

Les fonctions du sol sont multiples, à la fois interactives et interdépendantes.

Porter : le sol est un support mécanique. La plupart des infrastructures humaines (habitations, routes) et les cultures reposent sur le sol. La construction des infrastructures implique dans la majorité des cas la destruction des sols naturels, ou du moins l'altération de certaines de leurs propriétés (imperméabilisation).

Produire : le sol joue un rôle majeur dans la production alimentaire. Les plantes extraient du sol l'eau et les éléments nutritifs nécessaires à leur croissance. La présence, la quantité et la qualité de ceux-ci dépendent de la nature de la roche originelle, des pratiques agricoles anciennes et actuelles, et des apports atmosphériques. Un sol de bonne qualité pour la production alimentaire doit tout d'abord retenir des éléments nutritifs, puis les libérer pour répondre à la demande des plantes.

Épurer : véritable filtre, le sol peut, selon sa nature, fixer durablement des substances organiques ou minérales considérées comme polluantes, notamment vis-à-vis des eaux de surface ou souterraines, ou des chaînes alimentaires. Les réactions chimiques et l'activité biologique, dont il est le lieu, influent sur l'état chimique de certaines substances (spéciation), en modifie la mobilité vers les nappes d'eau ou les végétaux (biodisponibilité) et transforme des molécules organiques. La rétention de

¹¹ D'après "L'ENVIRONNEMENT en France", Édition 2002 du rapport de l'Institut français de l'environnement, chapitre 4, p.74 à 76.

¹² Pédogénèse : étude des processus de formation et d'évolution des sols (Petit Robert).

substances polluantes peut avoir pour effets une accumulation à long terme et une éventuelle libération ultérieure.

Réguler : l'eau des précipitations peut, soit s'infiltrer dans le sol pour y être stockée ou utilisée par les végétaux, soit migrer à travers celui-ci jusqu'aux nappes souterraines. Si elle ne peut s'infiltrer, elle ruisselle à la surface, érode les sols et vient grossir le cours des rivières, provoquant éventuellement des crues brutales. Le partage ruissellement-infiltration dépend des propriétés physiques de la surface du sol. La quantité d'eau qu'il retient constitue une réserve vitale pour les végétaux, et détermine fortement la part des précipitations drainée vers les nappes souterraines.

Stocker : avec 1 500 milliards de tonnes de carbone contenues dans ses constituants organiques, le sol constitue le plus gros réservoir superficiel échangeant du carbone avec l'atmosphère, et il se comporte comme une source ou un puits de gaz carbonique.

Recycler : le sol est le lieu naturel de recyclage des matières organiques issues de la production de biomasse dans la biosphère continentale. Cette fonction, essentielle pour le fonctionnement de la part continentale des cycles biogéochimiques, a traditionnellement été exploitée par l'homme, à la fois pour éliminer économiquement ses déchets (agricoles ou urbains) et pour entretenir la fertilité des sols.

Héberger : support de la végétation, qui y déploie son système racinaire, le sol abrite une communauté de micro-organismes (bactéries, champignons...) essentiels au recyclage des éléments nutritifs et à la croissance des végétaux. Il sert d'habitat à de nombreuses espèces d'insectes au stade larvaire ou adulte, ou d'animaux supérieurs (reptiles, mammifères...) constituant des écosystèmes. Certaines espèces comme les lombrics jouent un rôle déterminant dans l'évolution des sols et leurs propriétés. Par la diversité et la densité des organismes qu'il abrite, le sol constitue une véritable réserve biologique.

Archiver : parce qu'il conserve la trace des activités humaines du passé, le sol est une véritable mémoire historique. Matière première de l'archéologie, son étude peut renseigner sur l'évolution de certains paramètres environnementaux comme le climat ou la végétation.

3. Les territoires

3.1. Définitions de territoire

3.1.1. Le territoire, espace géographique et politique

Le territoire désigne une partie de la surface terrestre, un espace géographique donné, plus ou moins nettement délimité, qui présente généralement une certaine unité, un caractère particulier (contrée, région, province).

Le territoire peut être une étendue de la surface terrestre où est établie une collectivité humaine, un espace borné par des frontières, soumis à une autorité politique qui lui est propre, espace géographique ne constituant pas un État souverain, mais qui forme une partie d'un tel État et jouit d'un statut particulier.

Un déterminant peut alors indiquer ses parties constitutives et par extension les domaines où s'exerce la souveraineté de l'État (le territoire métropolitain, le territoire maritime).

Dans des emplois faisant référence à son organisation, on retrouve l'aménagement du territoire ou la division du territoire (en cantons, en départements, en régions).

Le territoire est une étendue de terre, espace où sont circonscrits une activité, un phénomène, en rapport avec l'utilisation, l'aménagement de cet espace (terrain, terre, territoire agricole, cultivé (ou non), labourable, rural), en rapport avec un phénomène politique, social, culturel.

Par analogie ou au figuré, le territoire est un lieu, un espace qu'une personne considère comme sien, où elle se sent à l'aise. C'est son territoire, son domaine d'intimité.

3.1.2. Le territoire, patrimoine commun

En son premier article (numéroté L. 110), le Code de l'urbanisme précise que le *"territoire français est le patrimoine commun de la Nation. Chaque collectivité publique en est le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources ..."*.

Un territoire est de fait un système complexe. Il se caractérise par son histoire, son patrimoine, mais aussi par la manière dont les populations l'habitent, se l'approprient (type d'habitat, d'utilisation des terres...) et aménagent l'espace (armature urbaine, réseau de desserte...). Il se définit également par ses propriétés naturelles (relief, milieux, climat...) qui déterminent les potentialités et les contraintes de développement. C'est enfin une entité dotée d'une organisation sociale et d'institutions.

3.2. Le territoire découpé en zones

Dans le cadre du Plan local d'urbanisme (PLU)¹³, le zonage est l'opération qui consiste à diviser le territoire en zones et secteurs dans lesquels l'occupation des sols est soumise à des réglementations différentes. Il permet d'organiser l'utilisation de l'espace en séparant les activités et les occupations du sol incompatibles et en réunissant au contraire celles qui sont compatibles.

Obéissant à une logique d'aménagement, le zonage ne coïncide pas forcément avec les limites parcellaires des propriétés foncières qui se sont constituées au hasard des divisions et des mutations dont elles ont été l'objet.

Depuis la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, l'objectif poursuivi par les pouvoirs publics à travers le zonage est de contrôler l'urbanisation en empêchant la dispersion des constructions et en favorisant l'utilisation optimale des équipements collectifs.

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 et son décret d'application du 21 mars 2001 ne reviennent pas sur ces objectifs initiaux. Ceux-ci sont poursuivis au nom des principes de la consommation économe

¹³ Voir chapitre 3, point 2.2.4.

de l'espace et du développement durable qui peuvent difficilement s'accommoder d'extensions urbaines anarchiques.

Dans un plan local d'urbanisme, le territoire est réparti en quatre zones : les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières.

3.2.1. Les zones urbaines, zones U

Les zones urbaines, dites « zones U » sont « les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter »¹⁴.

3.2.2. Les zones à urbaniser, zones AU

« Peuvent être classées en zones à urbaniser, dites zones AU¹⁵, les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation ». Dans ces zones, les modalités d'ouverture à l'urbanisation sont différentes selon que les équipements existant à la périphérie sont ou non suffisants pour desservir les constructions à implanter. On distingue les secteurs urbanisables immédiatement en raison de la présence à leur périphérie immédiate de voies publiques et de réseaux (eau, électricité, assainissement) dont la capacité est suffisante pour desservir les constructions à implanter, et les zones insuffisamment desservies pour lesquelles l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du Plan local d'urbanisme.

3.2.3. Les zones agricoles, zones A

Les zones agricoles, dites « zones A » sont des « secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles »¹⁶. Réserve aux terres affectées à la culture ou à l'élevage, le classement en zone agricole a pour objet de protéger les terrains de l'urbanisation qui gênerait ou rendrait impossible leur exploitation. Seules peuvent être admises dans ces zones les constructions et installations nécessaires à l'exercice de l'activité agricole et celles nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif (antennes de télécommunication, châteaux d'eau, éoliennes, ...).

3.2.4. Les zones naturelles et forestières, zones N

Les zones naturelles et forestières, dites « zones N » sont les « secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels »¹⁷.

¹⁴ Zones U : article R.123-5 du Code de l'urbanisme.

¹⁵ Zones AU : article R.123-6 du Code de l'urbanisme.

¹⁶ Zones A : article R.123-7 du Code de l'urbanisme.

¹⁷ Zones N : article R.123-8 du Code de l'urbanisme.

3.3. Le littoral

Il n'existe pas de définition précise, mesurable, incontestable au sens juridique du terme de la notion de littoral. Ce terme a pourtant supplanté au cours des deux dernières décennies le vocable de "côtes" dans la terminologie administrative et institutionnelle française.

D'un point de vue étymologique, le mot "littoral" vient du latin "litus, litoris", signifiant le "rivage".

Selon le dictionnaire Larousse, le littoral est l'étendue de pays le long des côtes, du bord de la mer. Pour l'édition du Robert, il est défini comme la zone de contact entre la terre et la mer.

De fait, le littoral est un territoire dont la définition varie selon les problématiques : trait de côte soumis à une grande variabilité naturelle et artificielle, zone d'exutoire de la majorité du territoire français via les bassins versants des fleuves et des rivières, zone de balancement des marées (estran) aux habitats spécifiques, zones humides terrestres, lieux de reproduction ou de migration, frange côtière devenue espace vital, ...

Sur le plan environnemental, le littoral par sa diversité est d'une richesse écosystémique inégalée : plages, dunes, falaises, marais, cordons, vasières, zones d'herbiers, frayères, gisements naturels de coquillages ... se succèdent le long d'un linéaire dont il est aujourd'hui particulièrement délicat d'estimer qu'elle est la partie encore "naturelle"¹⁸.

3.3.1. L'espace littoral

La Section Mer Littoral du CESR de Bretagne, dans sa contribution de juin 2004 intitulé : "*Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne*"¹⁹ retenait comme définition de l'espace littoral : "l'espace chevauchant la terre et la mer dont la limite en mer sera celle des eaux territoriales et qui, à l'intérieur des terres, ira jusqu'aux limites des bassins de vie en relation avec la mer", traduit ici par le Pays au sens de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite loi Voynet.

Pour notre sujet d'étude aujourd'hui, il est probablement plus adapté de retenir la notion de littoral prise en compte dans la loi n° 2000-1028 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) qui, de manière indirecte, a précisé cette notion en retenant une frange de 15 kilomètres depuis le rivage de la mer en deçà de laquelle toute commune qui n'entre pas dans un périmètre de schéma de cohérence territoriale (SCoT) est soumise à un certain nombre de restrictions quant à son développement.

Pour le géographe Daniel NOIN, cette bande d'une quinzaine de kilomètres de largeur correspond "à la portée des navettes pour les actifs, et à la distance qu'acceptent de parcourir les estivants aux moyens modestes pour se loger à plus faible prix dans l'arrière-pays des stations balnéaires"²⁰.

Dans cette étude, nous considérerons donc le littoral par une approche plus juridique (droit de l'urbanisme et de l'environnement) qui dicte les règles d'aménagement qui

¹⁸ D'après "L'ENVIRONNEMENT en France", Édition 2002 du rapport de l'Institut français de l'environnement, chapitre 8, p.156.

¹⁹ Rapporteurs MM. Pierre EUZENES et François LE FOLL.

²⁰ Dans "Information géographique", avril 1999, n°66, p. 65-73.

contraindront l'utilisation du foncier dans cette bande littorale d'une quinzaine de kilomètres extrêmement sollicitée par un grand nombre d'usages.

3.3.2. La Côte

La côte est le littoral maritime, le bord ou le rivage de la mer, la zone qui borde la mer. Par extension, c'est la zone maritime entre le rivage et le large.

3.3.3. Le trait de côte

Frontière entre l'espace terrestre et le domaine marin, le trait de côte est en général matérialisé, par l'extension maximale du couvert végétal dense. La position du trait de côte peut être déduite, entre autres, de photographies aériennes verticales disponibles auprès de l'IGN (contraste des teintes entre la dune végétalisée et la plage). Le trait de côte est une ligne qui marque la limite la plus extrême jusqu'à laquelle peuvent parvenir les eaux marines, c'est-à-dire l'extrémité du jet de rive lors des fortes tempêtes survenant aux plus hautes mers de vives eaux. Il ne se confond pas avec la limite du Domaine Public Maritime (DPM), définie en France par le bord de l'eau calme lors des plus hautes mers possibles (plus précisément lors du plus fort flot du mois de mars), car les vagues de tempête peuvent franchir aisément la limite du D.P.M. Le trait de côte n'est pas constamment visible sur le terrain par une discontinuité dans la topographie ou la couverture végétale.

Dans cette étude, le trait de côte se rapportera à la bande de foncier côtier, bande de terre dont la largeur n'est pas précisément définie (10-100 mètres), mais territoire très convoité pour toutes les activités directement en lien avec la mer.

Une importante proportion de la partie bâtie du trait de côte est occupée par des activités à dominante touristique ou de loisirs ; activités nautiques d'une part, mais aussi résidences secondaires, hôtels et campings, pour lesquels une position physique "les pieds dans l'eau" ou "avec accès direct à la mer" est très recherchée.

Les ports sous toutes leur formes ont bien évidemment leurs activités terrestres sur ce trait de côte et les bâtiments des exploitations conchylicoles et aquacoles marines se doivent aussi d'être sur ce trait de côte.

3.4. Autre définition utile à notre réflexion : le "trait de crayon"

Le "trait de crayon" est une expression souvent employée pour définir l'action des modifications des zonages urbains.

En fonction de l'échelle de la carte, une ligne (ou "trait de crayon") quelle que soit son épaisseur, c'est-à-dire, même si elle est la plus fine possible, peut se traduire à l'échelle 1/1, sur le terrain, par une zone de quelques centimètres de large (plan au 1/50^{ème}) ou par une zone beaucoup plus conséquente, de quelques mètres de large quand elle est tracée sur une carte à l'échelle inférieure au 1/2000^{ème}.

Avant l'ère de l'informatique et des systèmes d'information géographique (SIG), cette bande de terre ainsi surchargée d'un trait de crayon sur la carte pouvait être affectée à l'une ou l'autre zone que le trait partageait ; et c'était ce trait avec toute son imprécision qui positionnait géographiquement et donc réglementairement telle ou telle partie du territoire dans telle ou telle zone avec telles ou telles contraintes et

servitudes. Pour caricaturer, mais c'était parfois la réalité : une petite parcelle se retrouvait inconstructible parce que, sur la carte, le dessinateur avait tracé une ligne d'une épaisseur de 0,8 mm ; elle aurait été constructible s'il avait plutôt utilisé une ligne d'une épaisseur de 0,3 mm. Et c'était là tout l'enjeu du "trait de crayon". Aujourd'hui, les précisions informatique et satellitaire permettent d'éviter ce genre d'approximation, mais beaucoup de plans sont encore sous format papier ou scannés d'après un plan papier (par exemple le Cadastre) ; la règle veut alors que se soit le milieu du trait qui soit pris en compte pour déterminer la vraie limite.

4. La propriété

4.1. Les définitions de la propriété

Selon le dictionnaire de l'Académie française dans sa 8ème édition (1932), la propriété est le droit par lequel une chose appartient en propre à quelqu'un (propriété foncière, propriété mobilière). Propriété se dit aussi de la Chose qui appartient en propre à quelqu'un ("cette maison, ce champ sont ma propriété"). Il s'emploie aussi absolument et se dit des biens-fonds, comme les terres, les maisons.

Dans sa définition la plus courante, la propriété est la possession légale d'un bien, de quelque nature qu'il soit, ou le droit légal qu'à une personne à disposer d'un bien qui lui revient en propre. Par métonymie, c'est l'ensemble des biens, à l'exclusion des biens incorporels, possédés par une personne ou un groupe de personnes.

Le mot propriété peut être suivi d'un adjectif spécifique ou d'un complément de nom précisant :

- l'appartenance ou la référence à un système politique déterminé (propriété individuelle, personnelle, privée -en opposition à propriété collective, publique-)

- la nature de l'objet possédé :

- ◆ "propriété mobilière" : droit de disposer de biens meubles,
- ◆ "propriété immobilière" : droit de disposer de biens immeubles,
- ◆ "propriété foncière" : droit de disposer d'un bien-fonds.

Quelques syntagmes et locutions (la nature de l'objet possédé est sous-entendue) :

- ◆ "droit de propriété" : droit exclusif de posséder un bien corporel, meuble ou immeuble,
- ◆ "accès, accession à la propriété" : accès à un bien meuble ou immeuble,
- ◆ "acte de propriété" : acte notarié reconnaissant la possession d'un bien,
- ◆ "certificat, titre de propriété" : attestation des droits de propriété ou de jouissance d'un bien,
- ◆ "en toute, en pleine propriété" : en possession entière et exclusive (à la différence de la copropriété, de la multipropriété ou de la nue-propriété).

4.2. La propriété foncière

Pour pouvoir définir la propriété foncière, notion importante pour cette étude, il faut en fait définir ce droit. "Le droit de propriété, appliqué à un terrain n'est jamais la propriété d'une chose, il n'est, en définitive, que la propriété d'un droit. Être

propriétaire d'un terrain consiste à être propriétaire de certains ou de l'ensemble des droits que les individus peuvent exercer sur le sol."²¹

Pour le droit, est propriétaire celui qui jouit des trois prérogatives de la propriété : l'*usus*, le *fructus* et l'*abusus*²². Or, l'exercice de l'*abusus* sur le sol ne peut être poussé jusqu'à ses conséquences extrêmes²³. En effet, on ne peut pas détruire le sol, ce dernier étant constitué d'un volume physique qui, selon le droit français, correspond à un cône de Terre qui s'étend de la surface au centre de notre planète²⁴.

4.2.1. La propriété du sol, un concept difficile

Autant la propriété d'un objet est une idée simple et d'acceptation quasi universelle, autant la propriété d'un espace pose problème car c'est un concept difficile à saisir. A proprement parler, personne ne peut posséder un terrain comme on possède n'importe quel objet. Ce foncier, on ne peut ni le prendre, ni l'emporter, ni le détruire ; on ne peut que s'y déplacer et y agir.

Quand un espace est réservé à un groupe, à un individu, quand il est placé sous contrôle, c'est la notion de territoire qui s'applique. L'autorité en charge d'un territoire n'exerce pas son pouvoir sur le territoire, mais sur la population qui habite ou qui traverse ce territoire.

En droit français, le premier article du Code de l'urbanisme (L. 110) avec sa formule "le territoire est le patrimoine commun de la Nation", marque bien cette tension entre le pouvoir du propriétaire foncier sur son terrain et le pouvoir de la société sur son territoire. Le territoire n'est à première vue qu'un ensemble de terrains ; la société n'est rien d'autre qu'un ensemble d'individus.

4.2.2. Puissance symbolique de la propriété foncière

A l'origine, la propriété foncière n'a d'abord été que le droit de récolter ce que l'on avait semé. C'est ainsi qu'historiquement, en Europe, le droit de propriété foncière fut d'abord un droit saisonnier. Les vieilles coutumes de chaque province définissaient les dates de début et de fin de la propriété du paysan sur ses champs. L'hiver, l'espace n'était plus approprié, il retournait à la vaine pâture, seul subsistait le contrôle de chaque groupe (de chaque communauté) sur son territoire.

Avant 1789, le droit de propriété est éclaté entre la propriété utile de l'exploitant agricole, qui n'est que temporaire, et la propriété directe du seigneur qui lui permet de percevoir un loyer. Avec le développement de l'économie monétaire, ces deux sortes de propriété se vendent séparément, le seigneur bénéficiant d'un droit de retrait, c'est à dire de préemption. Sous l'Ancien Régime, la propriété absolue du sol n'existe pas. Cohabitent plutôt des prérogatives dissociables les unes des autres, qui peuvent être distribuées entre des personnes différentes.

Depuis 1789, s'est enracinée l'idée que la propriété du sol pouvait être absolue. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 pose en son article 17 que "*la propriété est un droit inviolable et sacré*". Le propriétaire du sol ne dispose pas de

²¹ Joseph COMBY, 1998, "La fabrication de la propriété" in "propriété et environnement", Dalloz.

²² Rappelons que l'*usus* permet l'utilisation du bien, le *fructus* permet l'exploitation de ses richesses (récoltes, par exemple) tandis que l'*abusus* y autorise toute action de transformation, y compris celle de le détruire.

²³ Joseph COMBY, 1989, "*L'impossible propriété absolue* - in ADEF, "*Un droit inviolable et sacré : la propriété*". Paris, éd. de l'ADEF, 359 p. pp. 9-20.

²⁴ L'article 552 du Code Civil précise que « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous », la propriété foncière induit donc la propriété tréfoncière.

toutes les libertés. Le régime de la propriété du sol limite la liberté à s'approprier l'espace.

Selon le Code civil²⁵ de 1804, *"la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les réglemens"*.

Droit plus qu'absolu, le droit de propriété est surtout celui d'obéir à la multitude de règlements qui le limitent, comme le confirme l'article 545 qui dispose que l'utilité publique l'emporte sur le caractère absolu de la propriété : *"nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique"*. Un propriétaire exproprié ne peut pas prétendre à des dommages et intérêts, l'indemnisation étant strictement effectuée à hauteur de la valeur vénale du bien.

L'article 552 est similaire sur le principe : *"Le propriétaire peut faire au-dessus toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos, sauf les exceptions établies au titre des servitudes de services fonciers. Il peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements de police"*. Si, en principe, le propriétaire du sol détient les volumes situés sous ses pieds son droit de jouissance concret est amputé par une multitude de prescriptions limitatives. Les richesses minières, par exemple, ne lui appartiennent pas.

On pourrait donc s'attendre à ce que le droit de propriété foncière soit absolu et que le propriétaire du sol dispose de toutes les libertés. Or, il n'en est rien, le régime de la propriété du sol limite la liberté à s'approprier l'espace, et ce depuis la Révolution Française.

Par ailleurs, la puissance publique n'a pas attendu la Révolution Française pour s'attribuer des prérogatives exorbitantes au regard du droit commun : la notion d'expropriation est pour la première fois relevée dans une ordonnance de Philippe le Bel qui date de 1303.

Après la Deuxième guerre mondiale, les normes régies par des dispositions d'ordre public (Code de la construction, Code de l'urbanisme, Code de l'environnement, etc.) ont pris de plus en plus d'importance.

Organisant l'insertion des parcelles détenues privativement dans des ensembles plus vastes et dans des contraintes plus collectives, de telles normes sont de fait incompatibles avec l'exercice d'un droit absolu et individuel sur les propriétés foncières.

4.2.3. Les limites du droit de propriété foncière : espace social et espace privé

En dépit de proclamations vantant le caractère absolu de la propriété, la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 comme le Code civil de 1804 ont continué d'imposer aux propriétaires des contraintes de toute nature (utilité publique, expropriation, etc.). Depuis deux siècles, ces contraintes d'ordre public deviennent de plus en plus nombreuses au fur et à mesure que croît la conflictualité entre les usagers (étalement périurbain, développement des équipements, tourisme, chasse, etc.) et que se développent les sensibilités en matière de protection du patrimoine ou de sauvegarde des paysages et des écosystèmes.

Pourtant, jusqu'à aujourd'hui, le principe de la propriété absolue demeure inscrit dans le Code civil.

En France, compte tenu des évolutions récentes du droit, la relation entre propriété

²⁵ Code civil de 1804, art. 544, p.100.

du sol et appropriation de l'espace paraît à la fois plus étroite et plus conflictuelle. Par nature, la planification des usages du sol suppose des atteintes au droit de la propriété (limites de constructibilité, servitudes d'alignement, droits de passage, droit de chasse, etc.)²⁶. Pour bénéficier de ses droits sur le sol, le propriétaire doit en accepter les limites exigées par l'intérêt collectif.

La propriété foncière n'est que la propriété d'un droit sur un espace et ce droit est toujours relatif, en compétition avec d'autres droits, à commencer par le droit de la collectivité nationale²⁷. En fait, l'essence du droit de propriété est la faculté de vendre ce droit.

De plus, en France, contrairement à d'autres pays, propriété du sol et propriété des droits à construire sont confondus.

Une telle superposition de règles montre qu'une parcelle foncière n'est pas seulement un bien matériel isolé dont son propriétaire pourrait jouir sans limite. A une échelle plus vaste, c'est aussi une composante de l'espace social, ce dernier lui attribuant une bonne part de ses caractéristiques et de sa valeur²⁸.

4.3. La propriété publique : domaine public, domaine privé

Depuis le 22 avril 2006 date de publication de l'ordonnance n°2006-460, il existe un Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP). Le droit de la propriété publique était auparavant un droit essentiellement jurisprudentiel issu de textes dispersés dans différents codes (Code général des collectivités territoriales, Code de l'environnement, Code général des impôts, Code du patrimoine, Code de l'urbanisme, etc.).

4.3.1. Le domaine public

Dans son article L. 2111-1, le Code général de la propriété des personnes publiques définit le domaine public et en limite l'étendue : "Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L.1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas, ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.". L'article L. 2111-2 précise que "Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable."

Les articles L. 2111-4 et suivants donnent les définitions des domaines publics naturels et artificiels maritimes, fluviaux, routiers, ferroviaires, aéronautique, hertzien.

4.3.2. Le domaine privé

L'article L. 2211-1 du Code général de la propriété des personnes publiques précise que font partie du domaine privé les biens qui ne relèvent pas du domaine public. Il

²⁶ Servitudes non indemnisées.

²⁷ Joseph COMBY - "La propriété, de la Déclaration des droits au Code civil"- études foncières n°108, mars-avril 2004.

²⁸ Voir définition du territoire dans ce même chapitre point 3.

en est ainsi notamment des réserves foncières et des biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public.

Par ailleurs (art. L. 2212-1 du CGPPP), il est indiqué que font également partie du domaine privé, les chemins ruraux et les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier (confirmation de principe existant).

4.4. L'expropriation

L'expropriation est l'action d'exproprier quelqu'un de quelque chose et par extension, l'action d'exproprier quelque chose. L'expropriation peut être forcée (droit civil, saisie immobilière) ou pour cause d'utilité publique (droit administratif). L'expropriation est alors la procédure complexe permettant à l'État, aux départements, aux communes, à certaines entreprises privées d'intérêt général, d'obtenir à leur profit, par jugement, après déclaration d'utilité publique, transfert de propriété des immeubles fonciers et prise de possession desdits immeubles après paiement aux ayants droit d'une indemnité fixée par le jury d'expropriation.

De 1841 à 1936, un jury spécial composé de propriétaires, dit jury d'expropriation, est chargé de fixer le montant de l'indemnité versée au propriétaire touché par l'expropriation, en cas de désaccord de celui-ci avec l'offre de l'administration. Ce jury a été remplacé depuis 1936 par la commission arbitrale d'évaluation.

4.5. La préemption

La préemption ou droit de préemption est la priorité dont jouit un acheteur (notamment l'Administration) pour se porter acquéreur d'un bien avant toute autre personne.

(Voir les droits de préemption point 4 du chapitre 3.).

4.6. Le droit de délaissement

Le droit de délaissement est un droit reconnu aux propriétaires de biens supportant certaines charges ou servitudes administratives qui les rendent inutilisables, ou destinés à une opération d'aménagement, de mettre en demeure la collectivité bénéficiaire de s'en porter acquéreur²⁹.

À compter de la publication du périmètre provisoire d'une opération d'aménagement par exemple, les propriétaires qui bénéficient d'un droit de délaissement peuvent proposer au titulaire du droit de préemption d'acquérir leur bien en indiquant le prix qu'ils en demandent. À défaut d'accord amiable, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation.

²⁹ Philippe CHÂTEAUREYNAUD, Dictionnaire de l'urbanisme, éd. Le Moniteur, 2003.

4.7. Les notions de plus-value ou moins-value foncière

La plus-value foncière est l'augmentation (ou la diminution) de la valeur d'un terrain due à des facteurs locaux ou nationaux qui ne dépendent pas de l'action ou des travaux du propriétaire. On ne parle donc pas de plus-value quand le changement de valeur d'un terrain correspond aux coûts engagés pour sa viabilisation et son aménagement.³⁰

4.7.1. Plus-value foncière d'urbanisation

Cette plus-value est l'augmentation de la valeur d'un terrain due aux aménagements urbains réalisés ou en projet. À titre d'exemple, les travaux de viabilisation à la périphérie d'une agglomération provoquent une augmentation des valeurs foncières de tous les espaces rendus ainsi plus accessibles.

4.7.2. Plus-value foncière d'urbanisme

Cette plus-value est l'augmentation de la valeur d'un terrain due à un changement de réglementation, en particulier à un changement de constructibilité. Ainsi, si un nouveau règlement d'urbanisme augmente les densités autorisées dans un quartier, tous les terrains du quartier augmenteront de valeur.

À l'inverse, certains changements de réglementation peuvent provoquer une moins-value, parfois conséquente, quand un terrain jusqu'alors urbanisable devient inconstructible par modification des zonages dans les documents d'urbanisme.

4.8. La notion de rente foncière

La rente est un revenu tiré d'un capital ou d'un bien que l'on possède.

La rente est la conséquence de la fixité de l'offre, c'est sa rémunération.

Pour les économistes classiques, la rente foncière est, au même titre que les revenus du travail, un des revenus primaires, liée à la propriété du sol. Selon Adam Smith (1723-1790), la rente foncière résulte d'un prélèvement effectué par les propriétaires fonciers sur le produit du travail appliqué à la terre.

Suite aux travaux de Von Thünen (1827), le lien entre productivité d'un sol et prix/rente de celui-ci s'est doublé d'une réflexion sur la taille des parcelles, leur prix et l'occupation du sol: qu'il s'agisse de distance à un centre (de consommation ou de réacheminement) ou de qualité du sol, le niveau de rente varie en fonction du prix de la production et du profit qu'elle permet de dégager. Cela induit mécaniquement une spécialisation des territoires car une activité à faible rendement ne pourra pas payer des rentes élevées et sera immédiatement évincée d'un lopin que la qualité de la localisation ou du sol promet à des usages plus "rémunérateurs".

Appliqué à la croissance des villes, le modèle de rente lié à la production permise par un lieu ou un sol (que l'utilisation soit agricole, industrielle ou autre) permet de comprendre comment le sol à bâtir (plus cher) remplace progressivement le sol agricole en frontière des villes à mesure que la population urbaine croît et comment

³⁰ Dans "études foncières" n°101 de janvier-février 2003, publication de l'ADEF. p 48.

les différentes activités se localisent les unes par rapport aux autres au sein de la ville. Utilisé comme élément de compréhension et de modélisation des villes, la rente foncière se retrouve au cœur des modèles économiques permettant d'analyser les conséquences d'investissements particuliers ou de tarifications des transports sur la forme des villes.

Dans cette approche, la rente foncière s'apparente par beaucoup d'aspects au loyer du sol. L'adéquation entre les prix et loyers des bureaux, usines, commerces ou logements dépend alors des modes de régulation propres au marché immobilier et du droit associé.

5. Les conflits d'usage³¹

Les conflits d'usage mettent aux prises des individus entre eux ou des individus et un groupe plus large. Ils peuvent être provoqués par la coexistence dans un même lieu d'activités identiques ou différentes ou par des projets d'implantation de ces activités. Ils ont souvent pour cause immédiate la concurrence pour l'utilisation d'une ressource, l'accès à cette ressource ou à une voie de communication (chemin, sentier) et enfin l'altération de la qualité de la ressource par pollution ou destruction (air, eau, diversité biologique, cadre de vie, paysage) par différentes nuisances (sonores, olfactives, visuelles).

On constate l'existence d'un conflit à partir du moment où l'opposition entre les parties se manifeste sous une forme quelconque telles que des plaintes orales, plaintes écrites, altercations physiques, pétitions, campagnes de presse et publications diverses, la constitution ou le rattachement à un groupe de pression, des actes de malveillance, les manifestations ou encore l'assignation en justice.

Les conflits d'usage cristallisent sur l'utilisation du sol des insatisfactions individuelles et des tensions qui ont parfois d'autres origines. Ils expriment des divergences d'intérêts mais aussi parfois des différences d'identités professionnelles et territoriales.

³¹ Définition proposée par un groupe de réflexion encadré par Alain ETCHEGOYEN, alors commissaire au Plan, et publiée dans un cahier détaché de La Gazette des communes le 9 mai 2005. p. 192.

Chapitre 2

Le sol et ses usages multiples

1.	L'occupation des sols	33
2.	Le sol et le sous-sol exploités	35
2.1.	L'agriculture	35
2.1.1.	<i>La répartition du territoire</i>	<i>35</i>
2.1.2.	<i>Constats pour l'utilisation agricole du sol</i>	<i>39</i>
2.1.3.	<i>Les exploitations agricoles</i>	<i>40</i>
2.1.4.	<i>L'aménagement foncier rural</i>	<i>40</i>
2.2.	La sylviculture.....	41
2.3.	La conchyliculture.....	41
2.4.	Le sous-sol	41
3.	Le sol, support de l'habitat.....	42
3.1.	Les tendances de la construction neuve	42
3.1.1.	<i>L'attrait de la maison individuelle</i>	<i>44</i>
3.1.2.	<i>Vivre à la campagne, travailler en ville ?</i>	<i>44</i>
3.1.3.	<i>L'effet "Prêts à taux zéro".....</i>	<i>45</i>
3.1.4.	<i>L'attractivité résidentielle de la Bretagne</i>	<i>45</i>
3.2.	Les résidences secondaires	45
3.2.1.	<i>Le parc de résidences secondaires en Bretagne</i>	<i>45</i>
3.2.2.	<i>Le marché de la construction de résidences secondaires.....</i>	<i>46</i>
4.	Le sol, support des activités économiques	46
4.1.	L'industrie	46
4.2.	Le commerce et l'artisanat.....	47
4.3.	Les entreprises de services	49
4.3.1.	<i>La logistique</i>	<i>50</i>
4.3.2.	<i>Le secteur du tourisme.....</i>	<i>50</i>
5.	Le sol, au service de l'usager	52
5.1.	Une assise pour se déplacer	52
5.1.1.	<i>Les voies de communication</i>	<i>52</i>
5.1.2.	<i>Les aéroports.....</i>	<i>53</i>
5.1.3.	<i>Les ports.....</i>	<i>54</i>
5.1.4.	<i>La place de l'automobile.....</i>	<i>54</i>
5.2.	Support des services publics	55
5.3.	Support des activités de loisirs	56
5.4.	D'autres utilisations "publiques" du sol	57
5.4.1.	<i>Les énergies</i>	<i>57</i>
5.4.2.	<i>Les eaux</i>	<i>58</i>
5.4.3.	<i>Les déchets</i>	<i>60</i>
5.4.4.	<i>Les cimetières.....</i>	<i>61</i>
5.4.5.	<i>Les fourrières automobiles ou animales.....</i>	<i>61</i>
6.	Le sol au naturel	62
6.1.	Les milieux naturels	62
6.1.1.	<i>Les landes</i>	<i>62</i>
6.1.2.	<i>Le bocage breton.....</i>	<i>63</i>
6.1.3.	<i>Les eaux continentales et les zones humides.....</i>	<i>63</i>
6.1.4.	<i>La forêt.....</i>	<i>63</i>
6.2.	Les actions et les outils de protection et de gestion en faveur de ces milieux ..	63
6.2.1.	<i>Natura 2000</i>	<i>64</i>
6.2.2.	<i>Les zones naturelles d'intérêts écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)</i>	<i>65</i>
6.2.3.	<i>Le Conservatoire du littoral.....</i>	<i>65</i>
6.2.4.	<i>Les espaces naturels sensibles</i>	<i>66</i>
6.2.5.	<i>Le parc naturel régional d'Armorique</i>	<i>66</i>
6.2.6.	<i>Les contrats Nature</i>	<i>67</i>
6.2.7.	<i>Les espaces remarquables de Bretagne.....</i>	<i>67</i>
6.2.8.	<i>Les réserves de chasse et de faune sauvage</i>	<i>67</i>
6.2.9.	<i>Le Conservatoire botanique national de Brest.....</i>	<i>68</i>

Comme nous l'avons vu précédemment, qu'il soit de propriété publique ou privée, le sol n'est pas de fait uniquement destiné à la jouissance du propriétaire. Il apparaît aussi comme un élément de la prospérité économique, du bien-être social et pourrait-on presque dire, de l'identité républicaine.

Le sol, milieu vivant, complexe et multifonctionnel, est le support de la plupart des écosystèmes et du développement humain sous toutes ses formes.

S'il on peut encore parler d'un sol "au naturel", c'est plus justement cependant d'un sol "humanisé" qu'il s'agit. En effet, l'occupation des sols (1.) ne laisse aucun sol à l'écart, qu'il soit exploité (2.), serve de support à l'habitat (3.) ou aux activités économiques (4.) ou à tout un chacun en qualité d'utilisateur (5.). Enfin, à côté de ces occupations du sol se préserve ou se développe un espace du "sol au naturel" (6.).

1. L'occupation des sols

La Bretagne couvre un territoire qui s'étend sur près de 27 510 km² ce qui représente 4 % du territoire français pris dans son ensemble et 5 % de la superficie du territoire métropolitain.

Les paysages ruraux dominent le territoire breton en occupant près de 89 % de la superficie totale (95 % pour la France). Les espaces naturels (roches, eaux permanentes et zones humides, landes, bois et forêts, etc.) couvrent 20 % de la surface totale régionale, les terres agricoles (prairies, cultures annuelles, vergers, haies, arbres épars, peupleraies) 69 %. La partie artificialisée du sol breton (sols artificiels bâtis et non bâtis, routes, parkings) représente aujourd'hui 11 % du territoire régional.

Superficie (en hectares)		Situation en 2004			Total 1993
		Zones naturelles	Zones agricoles	Zones artificielles	
Situation en 1993	Zones naturelles	471 331	41 472	12 408	525 211
	Zones agricoles	74 537	1 834 324	62 005	1 970 866
	Zones artificielles	4 611	9 294	238 580	252 485
Total 2004		550 479	1 885 090	312 993	2 748 562
+ Zones interdites (camps militaires...) 2 110					2 750 672

Tableau 1. Les principaux mouvements de l'occupation des sols entre 1993 et 2004 en Bretagne. Sources : Enquête Teruti, ministère chargé de l'agriculture.

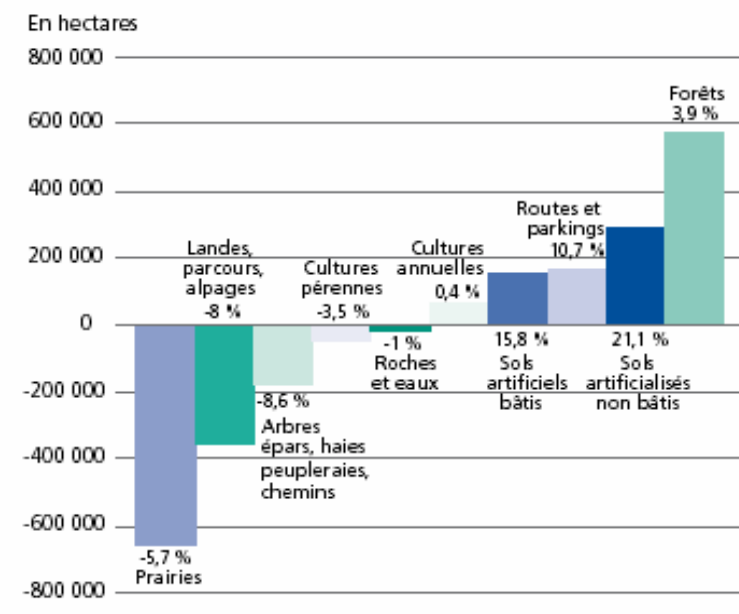
Comme nous le constatons dans ce tableau, l'occupation des sols évolue et même de manière significative puisque les échanges entre zones naturelles, zones agricoles et zones artificielles ont concerné 204 327 hectares entre 1993 et 2004, soit près de 7,5 % du territoire breton. Ainsi, des espaces agricoles redeviennent espaces naturels et inversement, des espaces naturels et des espaces agricoles sont artificialisés, et plus rarement le contraire (ce sont tout de même 13 905 hectares recensés comme artificiels en 1993 qui sont devenus zones naturelles ou agricoles en 2004, soit 6,8 % des modifications rapportées).

L'important est ici de constater l'évolution globale des surfaces de chaque zone. C'est ainsi près de 3 % de la superficie régionale (soit 85 776 ha) que perdent les zones agricoles, au profit des zones naturelles (+ 25 268 ha) et surtout au profit des zones artificielles qui progressent de 60 508 hectares, soit une augmentation de 24 % en

11 ans.

Ce tableau des évolutions de l'occupation de l'espace que nous venons d'analyser est issu de l'enquête Teruti, enquête de l'utilisation du territoire, réalisée par les statisticiens agricoles (service central des enquêtes et études statistiques du ministère chargé de l'Agriculture – SCEES) à partir de l'observation annuelle d'un échantillon de points régulièrement répartis sur l'ensemble du territoire. Teruti permet de connaître l'occupation du territoire, tant du point de vue physique (surfaces occupées par les cultures, prairies, friches, landes, forêts et autres espaces naturels, terrains bâtis, routes, etc.) que du point de vue fonctionnel (agriculture, réseau routier, habitat, etc.). Il est à regretter que le nombre de points observés (550 000 de 1982 à 2003) a été réduit à 155 000 en 2004. Les données depuis 2004 ne sont donc pas directement comparables avec les données antérieures. Une série 1992 à 2003 a été recalculée *a posteriori* en se basant sur l'échantillon réduit de 2004. C'est cette série recalculée qui est ici utilisée.

Évolution de l'occupation du sol entre 1993 et 2003 en France métropolitaine



Source : ministère de l'Agriculture et de la Pêche (Scees), Teruti.

32

Ces données proposées par la statistique agricole qui permettent de découvrir la diversité du territoire sont complétées et confirmées par l'inventaire cartographique "Corine Land Cover", base de données géographiques réalisée dans le cadre du programme européen "CORINE" (coordination de l'information sur l'environnement). Cet inventaire biophysique de l'occupation des terres fournit une information géographique de référence. L'Agence européenne pour l'environnement est responsable de la continuité de ce programme et de la diffusion des données. En France, l'Institut français de l'environnement (IFEN) est chargé d'assurer la production, la maintenance et la diffusion de données et de cartes.

³² Source : IFEN, "l'Environnement en France", édition Octobre 2006. p. 73.

2. Le sol et le sous-sol exploités

Le sol et le sous-sol offrent un grand nombre de ressources que pour sa survie et son développement l'homme a toujours su rechercher et exploiter.

Comme nous l'avons vu, le sol est avant tout un substrat, source et/ou support pour tous les organismes vivants. Tout végétal qui pousse sur Terre s'ancre dans le sol. On peut donc considérer le sol comme à l'origine de la chaîne alimentaire.

L'homme exploite ce sol pour nourrir les denrées qu'il consomme.

La nature du sol, substrat pour la nature, est aussi directement liée à la roche initiale sur laquelle le sol évolue. Cette roche et les minéraux que la Terre renferme sont aussi exploités par l'homme. Le sous-sol, devient alors matière première, en particulier pour la construction.

2.1. L'agriculture³³

La première activité consommatrice de sol et donc d'espace, est l'agriculture. C'est particulièrement vrai en Bretagne où la surface agricole utilisée (SAU) représente presque les deux tiers du territoire régional (17 905 km² sur 27 510) et place la SAU régionale au sixième rang des régions françaises, alors que la superficie totale n'est qu'au neuvième rang.

L'agriculture bretonne est principalement présente par ses productions animales où elle place la région au premier rang national (viande porcine, œufs de consommation, volailles de chair, lait, viande bovine pour les veaux). La Bretagne est également une région légumière, notamment avec les primeurs cultivés en zone côtière sur le littoral nord. Plus des trois quarts des choux-fleurs et des artichauts français sont cultivés en Bretagne, 30 % des petits pois et des haricots verts, 20 % des tomates.

La Bretagne est au cinquième rang français pour le nombre des exploitations agricoles (40 632 en 2005), mais ce nombre évolue très vite. Ainsi, depuis le recensement agricole de 2000, le nombre des exploitations a baissé de 21 % (-14 % ailleurs en France). Cela se traduit aussi par une augmentation de la surface des exploitations restantes. Mais, avec 41 hectares, l'exploitation bretonne moyenne reste moins étendue que l'exploitation française moyenne (49 hectares). En fait, l'importance des productions hors sol donne à l'exploitation bretonne une dimension économique supérieure à la moyenne française.

2.1.1. La répartition du territoire

Le tableau présenté ci-après qui fournit une ventilation de l'occupation territoriale en grandes catégories d'utilisation principale est révélateur de la prégnance du monde agricole sur l'occupation du sol : à peine 13 % de la surface régionale est classée dans la catégorie "territoire non agricole autre". Pour l'AGRESTE dans sa définition, c'est un poste "solde" sans aucune autre précision. En dehors des surfaces occupées par les eaux intérieures (étangs en rapport non compris), les terres stériles, les rochers, les parcs et jardins d'agrément, il s'agit en fait de toutes les surfaces

³³ Sources pour ce chapitre : "Tableaux de l'agriculture bretonne", AGRESTE statistiques agricoles, publiés par la Direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF) Bretagne (Tableaux 2006 et précédents).

artificialisées, et donc de toutes les surfaces occupées par l'homme et ses activités, toutes les surfaces urbanisées.

Année 2005 (en hectares)	Côtes- d'Armor	Finistère	Ille-et- Vilaine	Morbihan	Bretagne	Bretagne 2004
Céréales (y c. semences)	170 100	132 000	153 650	122 600	578 350	<i>570 620</i>
Oléagineux (y c. semences)	9 992	4 215	8 020	6 480	28 707	<i>27 181</i>
Protéagineux (y c. semences)	1 616	700	2 450	3 000	7 766	<i>7 691</i>
Plantes à fibres (y c. semences)	52	-	129	43	224	<i>208</i>
Cultures industrielles diverses (n. c. semences)	11	-	20	37	68	<i>107</i>
Plantes aromatiques, médicinales et à parfum	-	-	-	53	53	<i>50</i>
Pommes de terre (y c. plants)	1 978	4 941	1 130	2 370	10 419	<i>11 551</i>
Légumes frais	13 079	22 300	3 816	10 200	49 395	<i>48 998</i>
Légumes secs (y c. semences)	10	-	-	30	40	<i>22</i>
Fleurs et plantes ornementales	125	715	77	83	1 000	<i>1 000</i>
Semences et plants divers	68	281	408	1 100	1 857	<i>1 857</i>
Choux, racines et tubercules fourragers	1 500	900	1 000	1 200	4 600	<i>4 600</i>
Fourrages annuels	82 800	72 300	91 035	63 000	309 135	<i>318 135</i>
Prairies artificielles et temporaires	120 000	100 000	128 500	108 225	456 725	<i>476 725</i>
Jardins et vergers familiaux des exploitants	1 000	300	830	200	2 330	<i>2 370</i>
Jachères	22 000	20 000	23 000	23 436	88 436	<i>69 560</i>
Terres arables	424 331	358 652	414 065	342 057	1 539 105	<i>1 540 675</i>
Cultures fruitières (y c. châtaigneraies)	454	550	1 818	617	3 439	<i>3 444</i>
Pépinières ligneuses	80	250	165	83	578	<i>578</i>
Autres cultures permanentes	6	-	-	-	6	<i>6</i>
Cultures permanentes	540	800	1 983	700	4 023	<i>4 028</i>
Surfaces toujours en herbe des exploitations	21 000	35 000	36 000	37 000	129 000	<i>132 200</i>
Surface agricole utilisée des exploitations	445 871	394 452	452 048	379 757	1 672 128	<i>1 676 903</i>
Jardins et vergers familiaux des non exploitants	3 430	3 500	1 920	4 440	13 290	<i>13 950</i>
Surfaces toujours en herbe hors exploitations	32 100	22 100	37 000	14 500	105 700	<i>104 900</i>
Surface agricole utilisée totale	480 301	419 152	492 368	398 697	1 790 518	<i>1 795 683</i>
Territoire agricole non cultivé	38 946	92 000	26 300	91 700	248 946	<i>251 000</i>
Peupleraies en plein	2 500	190	2 000	700	5 390	<i>5 490</i>
Surfaces boisées	82 700	74 640	64 250	114 000	335 590	<i>335 590</i>
Etangs en rapport	520	-	1 200	500	2 220	<i>2 220</i>
Territoire non agricole autre (y c. eaux intérieures)	94 655	92 709	99 100	81 539	368 003	<i>360 684</i>
Surface totale	699 622	678 691	685 218	687 136	2 750 667	<i>2 750 667</i>

Tableau 2. Répartition du territoire agricole breton³⁴

Avec 1 790 518 hectares (en 2005), la Surface agricole utilisée (SAU) bretonne représente plus de 65 % de la surface du territoire régional. Elle comprend les terres arables, les surfaces toujours en herbe, les cultures permanentes et les jardins et vergers familiaux.

Parmi les terres agricoles, il convient de bien distinguer les **terres arables** (labourées), des **prairies** permanentes (ou pas) et du **territoire agricole non cultivé**. En règle générale, les terres arables présentent de meilleures qualités agronomiques, notamment dans la mesure où elles peuvent supporter un large éventail de productions végétales ; elles disposent d'une capacité de rétention d'eau ; elles sont mécanisables et permettent des coûts de production faibles. A l'opposé, les surfaces toujours en herbe (prairies permanentes) sont souvent difficiles à mécaniser et ne sont valorisées qu'au travers des productions animales.

A. Les terres arables

56 % de la surface du territoire breton est composé de **terres arables**. Cette

³⁴ Tableau extrait des "Tableaux de l'agriculture bretonne 2006" publié par la direction régionale de l'agriculture et de la forêt pour l'AGRESTE (statistiques agricoles) – p 51.

surface n'évolue que très peu (moins de 1 % de variation à la hausse ou à la baisse depuis 10 ans). On entend par terres arables, les terres labourables qui comprennent les superficies en céréales, oléagineux et protéagineux (COP), betteraves industrielles, plantes textiles, médicinales et à parfum, pommes de terre, légumes frais et secs de plein champ, cultures fourragères, ainsi que les jachères, auxquelles, par convention, on ajoute les terres en cultures maraîchères et florales et les jardins familiaux des exploitants.

- ◆ **Les cultures de céréales, oléagineux, et protéagineux** occupent 22 % du territoire breton en 2004. Il s'agit ici de l'ensemble de la production récoltée, et non de la seule production commercialisée (ou "livrée"). Les semences sont comprises. Les céréales récoltées en grain et utilisées pour l'alimentation animale à la ferme sont incluses ici. En revanche, les céréales récoltées en vert (essentiellement maïs, mais aussi sorgho, blé, seigle, etc.) sont classées en fourrages annuels. Les surfaces cultivées en céréales augmentent progressivement (+ 22 % en 2005 par rapport à 1990). Par contre, les surfaces de cultures de protéagineux ont largement diminué (surface globale divisée par six entre 1991 et 2005).
- ◆ **Les cultures fourragères** qui avec 765 900 hectares en 2005 représentent la moitié des terres arables bretonnes, et près de 28 % du territoire régional, sont réparties en :
 - **prairies artificielles** : prairies de 0 à 5 ans ensemencées exclusivement en légumineuses fourragères (luzerne, trèfle violet, sainfoin, minette, lotier...),
 - **prairies temporaires** : prairies de 0 à 5 ans ensemencées en graminées fourragères, ou éventuellement mélangées à des légumineuses. Si elles sont ensemencées depuis plus de 5 ans, elles sont assimilées à des surfaces toujours en herbe,
 - **fourrages annuels** (maïs fourrage³⁵, trèfle incarnat, ray-grass³⁶),
 - cultures de **racines et tubercules fourragers** (betteraves pour la consommation animale, choux fourragers, navets fourragers³⁷, topinambours...).
- ◆ **Les cultures de légumes frais, de pommes de terre et de légumes secs de plein champ** représentaient en 2005 près de 60 000 hectares (4 % des terres arables bretonnes).
- ◆ **Le maraîchage** correspond aux surfaces exclusivement consacrées aux légumes et aux cultures sous serres et abris hauts (1 512 hectares en 2005, mais avec une diminution de 15 % de ces surfaces en trois ans).
- ◆ **Les jardins et vergers familiaux** sont des superficies de faible importance, destinées à la culture de produits pour la consommation du ménage. Une distinction est faite entre ceux des exploitants agricoles, et ceux des autres ménages ; les jardins ouvriers sont compris dans les jardins familiaux des non exploitants.
- ◆ **Les superficies de ces jardins cultivées** en fleurs ou plantes ornementales

³⁵ Le maïs récolté plante entière ensilé, est considéré comme « maïs fourrage ». Le maïs pour déshydratation est noté dans ce poste également. Le maïs-grain ensilé est compté en céréales.

³⁶ Les ray-grass occupant le sol pendant une campagne agricole complète sont par convention comptés en prairie.

³⁷ Navets cultivés pour leur racine, les navets cultivés pour la feuille sont classés au poste "autres fourrages annuels".

pour l'agrément sont classées, de même que les jardins d'agrément, dans le territoire non agricole (voir page suivante).

- ♦ **La jachère** désigne historiquement et étymologiquement une terre labourable que l'on laisse à l'état de repos un an après une ou deux récoltes de céréales à paille (jachère dite "traditionnelle" ou "agronomique"). L'année sans récolte n'était pas sans travaux du sol, notamment pour maîtriser les mauvaises herbes, éviter le ruissellement et enfouir la matière organique.

Cette pratique avait quasiment disparu, mais non complètement : certaines parcelles ne pouvant pas être semées certaines années pour raisons accidentelles (climat, exploitation vacante, etc.) d'où la persistance de jachère qualifiée de "conjoncturelle".

Avec la réforme de la PAC de 1992, la jachère, ou plus exactement, les jachères ont augmenté de façon très importante passant de 6 200 hectares en Bretagne en 1989 à 90 000 hectares en 1994 (maximum atteint).

Les jachères sont maintenant définies comme des terres non mises en culture ou portant des cultures non destinées à être récoltées. Apparaît la notion de "jachère aidée" (dite aussi "jachère institutionnelle" ou "gel") : pour avoir droit aux aides sur les COP (céréales, oléagineux et protéagineux), les agriculteurs ayant une production annuelle théorique de plus de 92 tonnes de COP doivent mettre en jachère une partie de leurs terres ; les surfaces ainsi gelées donnent droit à une aide à l'hectare. Cette jachère aidée peut ne pas porter de récolte (comme la jachère traditionnelle) ; mais elle peut recevoir des cultures destinées à des fins non alimentaires (dont l'exemple type est le colza pour diester). Elle est alors appelée "jachère industrielle" ou "jachère non alimentaire", bien qu'elle n'ait de jachère que le nom. Pour la Statistique agricole annuelle (SAA), le terme "jachère" exclut la jachère industrielle et ne désigne que la jachère ne donnant pas de récolte, aidée ou pas.

Les terres laissées au repos en vue du renouvellement d'une plantation (vigne, arbres fruitiers) figurent ici, à condition qu'elles n'aient pas porté de cultures pendant la période étudiée.

Ne sont pas comptés dans les jachères :

- les terres en friches, les vignes ou les vergers abandonnés, classés en territoire agricole non cultivé ;
- les cultures non réussies, classées suivant la nature de ces cultures dans la mesure où elles n'ont pas été remplacées.

Dans le tableau de la répartition du territoire, il est important de noter que les surfaces des différentes catégories de terres arables peuvent annuellement évoluer de façon significative. Ainsi, entre 2003 et 2004, la surface céréalière a augmenté de 43 300 hectares (+ 8 %), les oléagineux ont couvert 2 190 hectares supplémentaires (+ 9 %), la surface exploitée pour les légumes frais a perdu 6 % (- 3 327 hectares), les jachères ont diminuée de 14 891 hectares (- 18 %) pour augmenter à nouveau de plus de 21 % l'année suivante (+ 18 876 hectares).

B. Les surfaces toujours en herbe et prairies non permanentes

Elles comptent pour 13 % de la SAU totale. Les surfaces toujours en herbe sont destinées à la production de plantes fourragères herbacées vivaces. Elles comprennent les prairies semées de longue durée et les prairies naturelles, non semées, dont la production est d'au moins 1 500 unités fourragères à l'hectare et

suffit à couvrir les besoins d'une unité gros bétail (UGB³⁸) à l'hectare pendant six mois. Les prairies peuvent être fauchées (pour affouragement en vert ou pour le foin), mais elles peuvent aussi être pâturées. Les surfaces toujours en herbe peu productives (parcours, landes productives, etc.) donnent une production inférieure au seuil présenté précédemment et sont essentiellement pacagées. Une partie de la superficie est souvent occupée par une végétation ligneuse ou semi ligneuse.

Une partie parfois importante des surfaces toujours en herbe n'est pas "rattachée" aux exploitations agricoles, soit parce que leur utilisation est collective, soit parce qu'elles font l'objet de locations très précaires difficiles à appréhender. Cependant, elles sont dans leur quasi-totalité mises en valeur par des exploitations. En 2005 en Bretagne, 105 700 hectares étaient recensés dans cette catégorie.

C. Territoire agricole non cultivé

Ce poste comprend les landes non productives, friches, terres incultes, landes non pacagées, exploitations abandonnées, cultures permanentes abandonnées et les chemins d'exploitation non stabilisés.

Les friches (ou superficies agricoles utilisables, mais non utilisées) sont des terres non comprises dans l'assolement depuis plus d'une campagne agricole. Elles correspondent à des superficies autrefois cultivées, qui ne sont plus du tout exploitées mais dont la remise en culture pourrait être réalisée avec des moyens normalement disponibles sur une exploitation. Ce changement d'usage du sol ne revêt donc pas un caractère irréversible.

Le territoire non agricole breton a augmenté progressivement jusqu'en 1999, où il semble avoir atteint un maximum (+ 1 % par an depuis 1989 en moyenne, soit environ + 2 500 hectares par an). Il diminue actuellement chaque année avec la même régularité (- 1 500 hectares environ, soit - 0,6 % par an en moyenne).

2.1.2. Constats pour l'utilisation agricole du sol

Surface agricole utilisée totale et territoire agricole non cultivé représentent près de 75 % du territoire. Ceci montre toute l'importance du monde agricole quand il est question de foncier.

Néanmoins, deux constats sont importants à faire :

- ◆ d'une part, nous constatons que l'occupation agricole du sol n'est pas figée ; si la surface agricole utilisée totale régionale diminue de 2 387 hectares entre 2003 et 2004, ce sont 94 327 hectares qui ont en fait évolué en changeant de catégorie, soit plus de 5 % de la SAU ;
- ◆ il faut d'autre part souligner que le territoire agricole global (SAU + territoire agricole non cultivé) diminue de plus de 54 000 hectares entre 1989 et 2005 (2,6 % de sa surface de 1989 pour une moyenne annuelle de 3 400 hectares), ce qui en 16 ans représente l'équivalent de 25 fois la superficie moyenne d'une commune bretonne. Parmi ces 54 000 hectares, 38 000 sont *a priori*³⁹

³⁸ Soit par exemple un gros bovin ou 5 brebis unités.

³⁹ Nous relèverons ici toute la difficulté d'exploiter les chiffres des statistiques agricoles et en particulier ceux de l'enquête Terruti qui dans sa ligne "solde" ne détaille pas des surfaces englobant des éléments pourtant très variés : surfaces réellement artificialisées, c'est-à-dire bâties ou bitumées, surfaces d'agrément et jardins publics et privés, surfaces consacrées aux loisirs, ..., mais aussi surfaces de l'ensemble des eaux intérieures (cours d'eau et plans d'eau). Nous pouvons néanmoins supposer que les surfaces des eaux intérieures ne varient pas (ou très peu) et que donc, l'évolution de cette ligne "solde" se fait à l'unique profit des surfaces "artificialisées", urbanisées ou exploitées par l'homme pour son confort (propriété) et ses loisirs.

transformés au profit des surfaces artificialisées et 16 000 pour les surfaces boisées et peupleraies.

2.1.3. Les exploitations agricoles

L'exploitation agricole est définie, au sens de la statistique agricole, comme une unité économique répondant simultanément aux trois conditions suivantes :

- elle produit des produits agricoles,
- elle atteint ou dépasse une certaine dimension (1 hectare, 1 animal reproducteur...),
- elle est soumise à une gestion courante indépendante.

La Bretagne comptait quelques 40 632 exploitations en 2005, alors qu'elle en comptait 151 000 en 1970. Cette diminution importante du nombre d'exploitations agricoles est logiquement proportionnelle à l'augmentation de la surface agricole utilisée par chaque exploitation. Près de 18 % des exploitations professionnelles⁴⁰ (sept exploitations sur dix) disposent d'une surface agricole utilisée de plus de 80 hectares ; ces grandes exploitations étaient encore très rares il y a dix ans. En 1988, il n'y avait que 122 exploitations agricoles de plus de 100 hectares en Bretagne, elles étaient déjà 1 942 en l'an 2000 (16 fois plus nombreuses).

2.1.4. L'aménagement foncier rural

Plus connu sous le terme de remembrement, l'aménagement foncier rural a pour buts principaux d'améliorer les conditions d'exploitation des propriétés rurales agricoles ou forestières, d'assurer la mise en valeur des espaces naturels ruraux et de contribuer à l'aménagement du territoire communal ou intercommunal tel que défini dans les documents d'urbanisme. (Voir au chapitre 3, le paragraphe 2.3.1.).

Les opérations aménagement foncier rural démarrées au début des années cinquante ont progressé assez lentement jusqu'au milieu des années soixante, puis sur un rythme beaucoup plus soutenu par la suite (40 à 50 000 hectares livrés tous les ans de 1965 à 1980). Depuis cinq ans, une moyenne de 9 000 hectares bénéficient de ce remembrement chaque année. Aujourd'hui en Bretagne, 70 % des terres agricoles *a priori* concernées par un aménagement foncier ont bénéficié de travaux (80 % des terres concernées dans le Morbihan, 70 % dans les Côtes-d'Armor, 60 % dans le Finistère et en Ille-et-Vilaine). Néanmoins, l'aménagement foncier rural doit rester un outil actif au service des mutations agricoles et des évolutions du monde rural car de nouveaux remembrements sont nécessaires pour permettre aux exploitations agricoles de suivre les évolutions techniques et sociétales. Ainsi, la prise en compte globale du développement durable engendre des échanges et regroupements parcellaires principalement pour faciliter l'exploitation des terres et pour limiter les conflits d'usage. Ces aménagements fonciers peuvent par exemple permettre de

⁴⁰ Une exploitation professionnelle atteint une dimension économique d'au moins 12 hectares équivalent blé et emploie au moins 0,75 UTA (Unité de Travail Annuel) ; l'UTA est une mesure du travail fourni par la main-d'oeuvre, elle correspond au travail d'une personne à plein temps pendant une année entière. Le travail fourni sur une exploitation agricole provient, d'une part de l'activité des personnes de la famille (chef d'exploitation compris), d'autre part de l'activité de la main-d'oeuvre salariée (permanents, saisonniers, salariés des entreprises de travaux agricoles et des coopératives d'utilisation de matériel agricole - CUMA). *Source* : d'après le rapport "Filière laitière des régions de l'ouest : comment maintenir demain, le plus grand nombre d'exploitations et d'actifs ?", avis de CESR de Basse-Normandie, Bretagne et Pays de la Loire – décembre 2006. Rapporteur : M. P. FERREY.

limiter les déplacements d'engins agricoles sur de trop grandes distances entre les parcelles d'une même exploitation ou d'éviter qu'un agriculteur ait pour son travail à traverser une zone urbanisée ou un axe de circulation à fort trafic.

2.2. La sylviculture

En Bretagne, d'après l'Inventaire forestier national, la superficie des forêts est de 326 720 hectares à laquelle s'ajoutent les 5 405 hectares de peupleraies, soit un total de 332 125 hectares correspondant à 12 % du territoire (contre 28 % au niveau national). Toutes surfaces cumulées, la superficie des forêts (et peupleraies) bretonnes a progressé de 25 % en vingt ans (environ 3 000 hectares par an).

Ces forêts sont majoritairement privées. La superficie des forêts gérées par l'Office national des forêts n'est que de 33 100 hectares (10 %), mais ces dernières ont, entre autres vocations, une vocation primordiale d'ouverture au public.

Les boisements (extensions forestières) et reboisements (qui consistent principalement à transformer en futaie feuillue ou résineuse de médiocres taillis ou taillis sous futaie) sont de façon générale peu développés en Bretagne (80 hectares concernés en 2004, 451 hectares en 2003).

2.3. La conchyliculture

L'activité conchylicole bretonne exploite 8 500 hectares du domaine public maritime (1 500 hectares pour les moules, 5 250 hectares pour les huîtres plates et creuses, 1 750 hectares d'élevages mixtes ou pour d'autres coquillages).

Pour la Bretagne nord, les principales zones de production sont la baie de Cancale, St-Cast-le-Guildo, la baie de St-Brieuc, Paimpol, Morlaix, les Abers et Brest. Pour la Bretagne sud, les entreprises occupent des rivières réputées comme Belon, Étel, Crac'h ou Auray, mais aussi une partie du Golfe du Morbihan, la Baie de Quiberon, la presqu'île de Rhuys, et l'embouchure de la Vilaine.

L'activité conchylicole ne concerne que très peu le territoire breton dans le sens terrestre de notre approche. Par contre, cette activité "s'ancre" à terre sur une partie très stratégique du territoire, le trait de côte. Même si l'emprise foncière de chaque entreprise reste quasi marginale (souvent moins d'un hectare), l'accès direct à la mer et la desserte terrestre sont indispensables aux 702 exploitations conchylicoles bretonnes. Le trait de côte est une zone particulièrement prisée et protégée d'où une grande difficulté pour le développement et même le maintien de l'activité conchylicole, essentiellement du fait de difficultés foncières.

2.4. Le sous-sol

Dans la problématique foncière qui affectera plutôt directement le sol lui-même, l'étude du sous-sol, source de matières premières minérales dont l'exploitation se fait plus ou moins aisément, ne semble pas fondamentale (bien qu'il en soit le fondement). Il serait pourtant nécessaire de regarder ce que représente le potentiel souterrain par le biais de sa partie visible, c'est-à-dire la surface d'exploitation des ressources (carrières et mines).

L'impact foncier de l'extraction des ressources souterraines semble relativement peu important car la totalité des sites d'exploitations minières et de carrières ne représente qu'un peu moins de 0,2 % de l'ensemble du territoire breton.

Mais avec 5 036 hectares en 2005, la surface totale des 234 carrières soumises à autorisation d'exploitation en Bretagne représente tout de même une superficie équivalente à celle du territoire de la commune de Rennes! Et pour certaines communes, les carrières font réellement "partie du paysage" : pour Ploemeur dans le Morbihan, près de 10 % du territoire communal est concerné par des exploitations de matériaux (kaolin) ; à Gourin (Morbihan), les carrières mobilisent 474 hectares (6,3 % du territoire) ; et même à Quimper (préfecture du Finistère), commune urbaine de près de 65 000 habitants, plus de 5 % de la superficie communale de cette grande commune sont comptabilisés en surfaces d'exploitation de matériaux.

Il est aussi à noter que l'impact environnemental au sens du développement durable des exploitations de carrières et de mines peut être très important. Un cadre réglementaire dense régit la gestion des autorisations d'extraction de matériaux du sous-sol et la nécessaire réhabilitation des sites en fin d'exploitation.

La liste des impacts à prendre en compte est nourrie : pollutions des eaux, pollutions par le bruit, les poussières, ..., risques routiers (car plus de 95 % du transport des matériaux extraits se fait par camion), risques d'effondrement de galeries pour les extractions souterraines, modification des paysages, faune et flore, ...

Du point de vue du foncier, la réflexion ne doit pas se limiter au périmètre circonscrit de la carrière ou de la mine, afin de ne pas négliger les infrastructures nécessaires jusqu'au site d'exploitation (voirie lourde qui doit éviter villes et villages souvent créée pour l'ouverture à l'exploitation d'un site).

3. Le sol, support de l'habitat

La première préoccupation de l'homme moderne est d'habiter, de se trouver un toit, un lieu de vie et de résidence.

La première utilisation du sol qui intéresse donc les hommes est celle consacrée à leur habitat. On rejoint rapidement ici la notion de propriété. À cet égard, la Bretagne se distingue puisque 65,4 % des ménages bretons sont propriétaires de leur logement (56,8 % de moyenne nationale)⁴¹. Autre caractéristique de la situation bretonne : 71 % des ménages habitent une maison individuelle (56 % de moyenne nationale), type d'habitat consommateur d'espace par excellence.

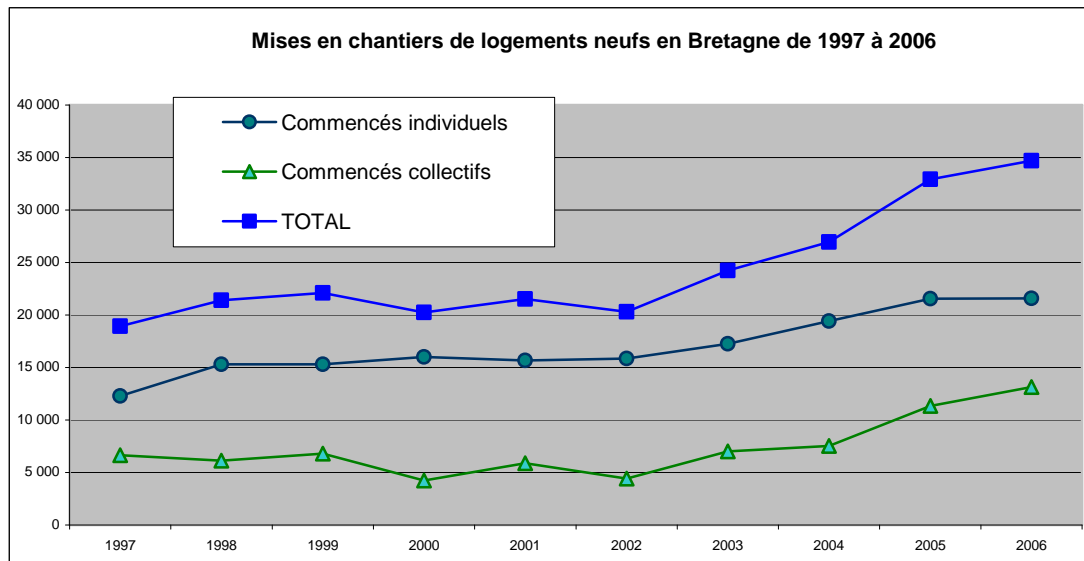
Le logement occupe sur le territoire breton, environ 1 000 km² soit 3,6 % du territoire régional.

3.1. Les tendances de la construction neuve

En Bretagne, du fait de la dynamique de la construction neuve, le nombre de résidences principales augmente en moyenne annuelle de 1,5 % depuis 1990. Ce parc de résidences principales est aujourd'hui composé de 1,3 million de logements. En 2006, 42 100 logements ont été autorisés et 34 000 ont été commencés⁴².

⁴¹ Source : INSEE, "La France et ses régions", édition septembre 2006.

⁴² Source : Unité statistique de la Direction régionale de l'équipement, "La construction neuve en



La croissance continue depuis 2002 du nombre de logements mis en chantier en Bretagne est due à une forte demande, mais résulte aussi pour partie du dispositif "de Robien" (défiscalisation des investissements dans du logement locatif) qui depuis sa mise en place concerne un logement sur cinq⁴³.

Il est largement montré que la croissance de la demande de logements n'augmente pas que du seul fait de la croissance démographique. Certes, la population augmente, et la population bretonne devrait dépasser les 3 300 000 habitants dans 20 ans (environ 3 millions en 2005, soit une augmentation de 10 % en 15 ans), mais le nombre de résidences devrait, lui, augmenter de plus de 30 %. Au cœur de cette demande accrue de logements apparaissent l'évolution démographique donc, du fait de l'allongement de la durée de la vie et de l'attractivité territoriale pour la Bretagne, mais aussi des évolutions sociétales et des modes de vie⁴⁴ dont la décohabitation engendrée par les divorces et les séparations de tout type.

Globalement, la demande de logements croît et ce, à une vitesse bien supérieure à la croissance de la population relativement importante en Bretagne. Et depuis la fin des années 90, on assiste à un rééquilibrage de l'occupation du territoire, avec une intensification de la construction dans les zones qui étaient les moins denses⁴⁵.

Entre 1990 et 1998, la construction neuve était concentrée autour de quelques grandes métropoles ou de quelques zones littorales ou frontalières. Depuis 1999, la croissance du parc de logements est devenue beaucoup plus diffuse : désormais, un canton sur deux dépasse la moyenne ; c'était moins d'un canton sur trois entre 1990 et 1998. Elle a ralenti dans les grandes métropoles et concerne davantage les communes périurbaines, voire même certaines communes rurales isolées. Cependant, les tropismes restent les mêmes, et en Bretagne, en dehors de l'agglomération rennaise, le littoral, et en particulier la côte sud restent les zones où se construisent le plus de logements. Seules quelques zones rurales restent en déclin.

Bretagne", résultats de l'année 2006 publiés en février 2007.

⁴³ Cellule économique de Bretagne, "évaluation du dispositif de Robien en Bretagne" – Mai 2005.

⁴⁴ Voir "La Bretagne et l'évolution des modes de vie" (et en particulier dans sa 1ère partie, le chapitre 2, paragraphe 2) - Contribution de la section prospective du CESR de Bretagne. Rapporteur : Alain EVEN – Janvier 2004.

⁴⁵ D'après Mme Claire PLATEAU, chef du bureau des synthèses sur le logement et l'immobilier, SESP/MTETM, dans "études foncières" n°121, mai-juin 2006. p. 4 à 6.

3.1.1. L'attrait de la maison individuelle

En France, la progression de la construction neuve depuis une dizaine d'année coïncide avec une préférence pour la maison individuelle ou à défaut pour le "petit collectif". Ainsi, 61 % des logements construits entre 1999 et 2004 sont des maisons individuelles contre seulement 50 % au début des années 90. On note toutefois, depuis mi-2003, une envolée de la construction de logements collectifs stimulée par le dispositif fiscal de Robien et donc proportionnellement un recul de la construction de logements individuels.

À titre d'illustration, pour l'année 2006, sur un total de 401 994 logements ordinaires dont la construction a commencé en France métropolitaine, 230 704 sont des logements individuels (57,4 %). Pour la Bretagne, cet attrait est encore plus fort puisque les chiffres sont de 34 708 logements commencés dont 21 572 logements individuels (62,2 %)⁴⁶.

Cette progression de l'habitat individuel a aussi contribué au fait que les logements plus récents sont, en moyenne, plus vastes, avec 113 m² et 3,9 pièces par logement pour ceux construits entre 1999 et 2004, contre seulement 105 m² et 3,5 pièces pour ceux construits entre 1990 et 1998. Par ailleurs, en dépit de la politique de lutte contre l'étalement urbain, les terrains d'assise des maisons sont de plus en plus grands, la taille médiane passant d'une période à l'autre de 900 m² à 1 000 m².

Le mouvement en faveur de l'habitat individuel s'accompagne d'une régression des grandes opérations d'une part, et des immeubles de grande hauteur d'autre part :

- ◆ dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, seulement un logement collectif sur cinq appartient à un programme de plus de 100 logements, soit deux fois moins qu'il y a dix ans,
- ◆ seuls 3 % des nouveaux immeubles collectifs comptaient plus de neuf étages en 2004 : ils étaient 6 % dix ans auparavant.

3.1.2. Vivre à la campagne, travailler en ville ?

Cet envol de la construction neuve bénéficie surtout, depuis 1999 en France métropolitaine, aux communes rurales ou aux petites unités urbaines. Alors que seulement 25 % du parc de logements existant est localisé dans une commune rurale, ces communes ont accueilli 33 % des nouveaux logements construits entre 1999 et 2004.

Toutes les communes rurales ne sont pas également attractives. La croissance du parc de logements est spectaculaire lorsqu'elles se trouvent dans l'aire d'influence d'une ville qui offre des emplois.

Le choix de vivre dans une commune rurale résulte en fait des aspirations des ménages pour une meilleure "qualité de vie" ou simplement plus d'espace, mais aussi de contraintes économiques qui pèsent sur leur choix. La hausse des prix du foncier, en rejetant les ménages moins aisés à la périphérie, a sans doute contribué au dynamisme de ces communes à la périphérie. Il s'explique aussi surtout par le blocage de l'aménagement dans les premières couronnes, dans le prolongement de la loi SRU⁴⁷ et d'un report de ce fait de la construction dans des petites communes plus lointaines.

⁴⁶ Source : DRE Bretagne – Sitadel.

⁴⁷ Loi n°2000-1028 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Ainsi, la zone d'influence des métropoles s'étend. La distance moyenne des constructions neuves par rapport au centre du pôle urbain s'accroît nettement. Ce phénomène est frappant autour de Rennes où cette distance est passée de 8,7 kilomètres entre 1990 et 1998 à 13,3 kilomètres entre 1999 et 2004.

Cet effet qui traduit l'étalement urbain a pour conséquence d'une part que la croissance démographique s'étend toujours plus loin des villes, d'autre part, que les dépenses de transports sont de plus en plus importantes dans les communes périurbaines : 1230 € par an et par foyer contre 930 € à l'intérieur du pôle urbain.

3.1.3. L'effet "Prêts à taux zéro"

Cette mesure fiscale n'a pas contribué à freiner l'étalement urbain, au contraire. En effet, les acquisitions financées par un prêt à taux zéro (PTZ) sont situées d'autant plus loin dans l'aire urbaine que la taille de cette aire urbaine est grande. Ainsi, lorsqu'ils étaient locataires, les bénéficiaires d'un prêt à taux zéro habitaient en moyenne à 10,8 kilomètres du centre de l'aire urbaine alors que leur nouveau logement en acquisition est situé à 14,3 kilomètres en moyenne de ce centre.

3.1.4. L'attractivité résidentielle de la Bretagne

À cela s'ajoute, et depuis de nombreuses années déjà, l'attractivité résidentielle de la Bretagne, terre de vacances et de repos familial. Les Bretons qui sont allés chercher du travail ailleurs et vivent ailleurs, reviennent pour les vacances. Souvent, ils reviendront définitivement à l'heure de la retraite. Mais il n'y a pas que les Bretons pour apprécier la Bretagne pour le temps des vacances ou de la retraite. Parmi ceux qui adoptent la Bretagne comme terre d'accueil pour les vacances ou même pour lieu de résidence plus durable, les anglais sont souvent mis en avant. Étrangers proches de leur territoire, souvent ils se regroupent dans des villages autrefois désertés par la population autochtone où ils acquièrent un habitat parfois encore peu cher et de qualité (au sens patrimonial).

Si le cœur Bretagne est en ce sens privilégié par la population britannique ci-avant désignée, ce n'est pas la partie du territoire breton la plus sensible au problème du logement et du foncier nécessaire pour bâtir ces logements.

On désignera en premier lieu les îles, puis le littoral, les agglomérations et leurs périphéries de plus en plus étendues, lieux où le nombre d'usages possibles du sol est très important et concentré sur une faible proportion de territoire.

3.2. Les résidences secondaires⁴⁸

3.2.1. Le parc de résidences secondaires en Bretagne

13 % des 1,7 million de logements que compte la Bretagne sont des résidences secondaires⁴⁹. **Plus des deux tiers de ce parc se situe sur le littoral.** À l'échelle du département, c'est le Morbihan qui avec 18,5 % de son parc de logement en

⁴⁸ Source : Cellule économique de Bretagne.

⁴⁹ "Les résidences secondaires sont des logements utilisés pour les week-ends, les loisirs ou les vacances ; sont également classés en résidences secondaires les logements meublés (ou à louer) pour des séjours touristiques", dans "La France et ses régions", publication de l'INSEE.

résidences secondaires en compte la plus grosse proportion. À l'échelle du Pays, Auray se caractérise par le taux le plus élevé de résidences secondaires de Bretagne : 40 % de son parc de logements en 1999, soit 23 000 logements. Et cette proportion de résidences secondaires peut être encore plus importante à l'échelle d'une commune. Parmi les plus caractéristiques : Dinard (21 500 habitants) a un parc de logements composé à 42 % par des résidences secondaires, Lancieux (Côtes-d'Armor) : 60 %, Damgan (Morbihan) : 76 %, l'Île-aux-moines (île du Golfe du Morbihan) : près de 80 %.

Composé en grande majorité de maisons individuelles en secteur diffus (plus des trois quarts), le parc de résidences secondaires est, en Bretagne, plutôt ancien (la moitié d'avant 1948) et assez spacieux (souvent supérieur à 75 m²).

Les propriétaires de ces résidences secondaires sont souvent bretons (42 %) ou parisiens (31 %). La part d'étrangers propriétaires de résidences secondaires n'est que de 5 %, mais cette proportion est plus importante en Bretagne intérieure (plus de 10 % : présence anglaise).

3.2.2. Le marché de la construction de résidences secondaires

Les chiffres concernant les résidences secondaires sans doute les plus impressionnants en Bretagne sont ceux de la construction de ce type de logement : entre 1993 et 2002, 14 329 logements à destination de résidence secondaire ont été mis en chantier en Bretagne, **dont 86 % sur le littoral**, et plus encore, **pour 47 % sur le seul littoral morbihannais**.

La tendance de la construction de résidences secondaires est plutôt à la hausse ces dernières années, en particulier, toujours dans le Morbihan.

4. Le sol, support des activités économiques

4.1. L'industrie

La consommation de foncier par l'industrie peut être importante dans le sens où les implantations industrielles disposent le plus souvent de grandes surfaces d'un seul tenant : grandes surfaces pour les bâtiments de production auxquelles s'ajoutent de grandes surfaces de stockage et de grandes surfaces de parking et de voiries de circulation internes.

A titre d'exemple, l'une des plus grandes unités industrielles de Bretagne, l'usine Citroën (PSA) à Chartres de Bretagne occupe 240 hectares (2,5 % de la surface de la commune) dont seulement un quart sont couverts par les bâtiments.

Si la proportion de bâti par rapport au terrain reste dans une fourchette d'un quart à un tiers, nous pouvons en déduire que pour la Bretagne, ce sont entre 140 et 280 hectares de foncier qui chaque année sont mis à disposition des industriels⁵⁰.

La diversification des productions et l'automatisation d'une grande partie des chaînes de production ont aussi favorisé une demande croissante d'espace industriel.

⁵⁰ D'après "La construction neuve en Bretagne", publication annuelle de l'Unité statistique de la Direction régionale de l'équipement, les surfaces autorisées pour des locaux industriels ont été de 475 000 m² en 2004 et de 700 000 m² en 2006.

Les implantations industrielles ont aussi pour caractéristique de se regrouper dans un même secteur géographique. Elles doivent pouvoir être à proximité d'un bassin d'habitat important où la population active mobilisable est nombreuse. Les entreprises industrielles sont des entités d'emploi qui demandent souvent beaucoup de main-d'œuvre. Elles doivent aussi pouvoir bénéficier d'une accessibilité aisée, d'une part pour leurs employés, d'autre part pour le transport de leurs matières premières et de leurs productions. Elles se situent souvent sur des axes de transports renforcés (autoroute ou voie express), et peuvent parfois combiner sur leurs sites ou à proximité des modes de transports différents (route ou rail, air, mer). Ainsi, les externalités foncières nécessaires à l'activité industrielle sont elles aussi particulièrement importantes.

L'illustration ci-après, avec l'exemple de l'implantation des usines agro-alimentaires (35,5 % des emplois industriels⁵¹), nous montre bien qu'en Bretagne, une proportion importante d'industries se situe dans les communes traversées par une route à 2x2 voies.

Emploi salarié agroalimentaire par commune en 2000



4.2. Le commerce et l'artisanat

L'artisanat s'inscrit dans une relation particulière avec les territoires. Grâce à sa capacité d'adaptation et d'innovation, grâce aussi à sa souplesse de fonctionnement, l'artisanat joue un rôle moteur pour créer de l'emploi et revitaliser l'espace. Par leurs productions ou leurs services, les entreprises artisanales répondent aux besoins variés et quotidiens des consommateurs : alimentation, bâtiment et équipement de la maison, réparations diverses, transports, services à la personne, loisirs et culture...

Nous distinguerons l'artisanat et les commerces de bourgs et de ville centre, dits de proximité, des zones commerciales et des zones artisanales des périphéries urbaines. Bien évidemment, la problématique foncière n'est pas la même.

En premier lieu, il est bon de rappeler que les zones commerciales et artisanales de périphérie sont conçues et se développent selon le critère primordial d'une

⁵¹ Source : INSEE, recensement 1999.

accessibilité automobile. La situation même de celles-ci, en périphérie, concourt à favoriser l'usage de l'automobile qui reste un très grand consommateur d'espace. Les grandes surfaces commerciales peuvent certes regrouper en leur sein un nombre important de commerces qui de ce fait engendrent certaines économies d'échelle, mais l'ensemble du public potentiellement accueilli dans ces zones commerciales doit l'être, ce qui signifie que chaque client peut venir seul avec son véhicule et trouver une place de stationnement à proximité du commerce ou du centre commercial de son choix. La capacité des parkings est donc calculée au regard de la capacité maximale estimée (le 24 décembre en fin d'après-midi par exemple). Les grandes surfaces sont donc synonymes de grandes surfaces de parc de stationnement. La démarche sera la même pour tous les commerces de ces zones de périphérie urbaine ; ils se doivent d'offrir dans leur immédiate proximité une place de parking à chacun de leurs clients potentiels.

Le public accueilli dans les zones artisanales est beaucoup moins nombreux, la surface consacrée à l'automobile et de ce fait moins importante, par contre, pour son activité, l'artisan doit bénéficier d'un certain nombre de locaux, en particulier d'atelier ou de stockage, espaces qui représentent des surfaces bâties, aménagées.

Le constat pour l'artisanat est moins une nécessité d'accessibilité et de regroupement que l'impossibilité pour les artisans de trouver en cœur de ville les surfaces nécessaires à leurs activités pour un coût économiquement viable.

Le commerce et l'artisanat qui se maintiennent dans les bourgs ou les villes centres, soit n'ont pas besoin de grandes surfaces pour leurs activités, soit bénéficient de la proximité d'une clientèle suffisante. Ils se fondent alors dans le tissu urbain au milieu de sociétés de service, d'un habitat dense et de tout ce qui compose le cœur urbain. L'accessibilité automobile de la clientèle n'est pas une nécessité absolue, le client acceptant aisément une marche d'approche beaucoup plus importante qu'en périphérie.

L'impact foncier de ces activités de proximité en cœur urbain peut difficilement être distingué de l'impact foncier de cet ensemble dense composé de logements, de commerces et de services qui forme la ville. Le défi pour cette dernière est de conserver en son sein ses commerces et d'y maintenir au mieux une activité artisanale.

Selon l'Observatoire régional du commerce⁵², la Bretagne comptait au 1er janvier 2006, 24 535 commerces de détail pour une estimation de surface commerciale de 4,9 millions de m² (490 hectares). Parmi ces établissements commerciaux, la région en compte 2 913 de plus de 300 m² (pour une surface cumulée de plancher commercial de près de 3,4 millions de m²).

La densité des grandes et moyennes surfaces, toutes activités confondues, s'élevait à 1 162 m² pour 1 000 habitants. La densité en supermarchés (179 m² pour 1000 habitants) est nettement plus élevée en Bretagne que la moyenne nationale (117 m²), ce qui s'explique en partie par le maillage urbain du territoire (nombre important de villes moyennes) et le mode d'habitat "extensif" et par l'activité touristique régionale. Les surfaces spécialisées dominent le paysage commercial breton en rassemblant les deux tiers de la surface de vente et les trois quarts des établissements. L'offre commerciale est globalement similaire d'un département à l'autre avec, partout, une nette domination de l'équipement de la maison (1 226

⁵² La lettre de l'Observatoire régional du commerce – n°1, octobre 2006, et "évolution du commerce de détail en Bretagne", publiée en janvier 2007 - Chambre régionale de commerce et d'industrie.

établissements en Bretagne pour 1,5 million de m²).

En 2005, le commerce breton de plus de 300 m² a vu sa surface de vente augmenter de 207 082 m² (dont 97 229 m² uniquement en grandes et moyennes surfaces d'équipement pour la maison), soit une hausse de 6,5 % sur l'année.

À titre d'exemple, le futur magasin IKEA qui sera *a priori* construit d'ici 2008 sur le territoire de la commune de Pacé (ouest de Rennes) aura une surface hors œuvre nette (SHON) de 27 000 m² (2 hectares de surface de vente) et va mobiliser au total plus de 7,5 hectares de terrain dont une bonne partie sera consacrée aux 1 129 places de stationnement prévues⁵³.

En considérant que les surfaces commerciales sont quasi exclusivement de plain-pied et que, comme le montre l'exemple précédent, elles ne représentent qu'une partie de la surface de sol effectivement mobilisée par l'exploitation commerciale (puisque n'est pas pris en compte l'ensemble des surfaces artificialisées, et en particulier les parkings et voiries), il faut multiplier par deux, voire parfois par trois la surface de vente pour disposer des surfaces réellement affectées à la fonction commerciale (nous évoquons toujours ici les commerces de périphérie urbaine accessibles en voiture et qui représentent donc le type de commerce le plus consommateur d'espace). Par une estimation rapide, il est probable que, en Bretagne, la surface artificialisée pour les commerces de plus de 300 m² de surface de vente approche les 10 millions de mètres carrés (1 000 hectares), soit l'équivalent de la superficie de la commune de Fougères.

Conscient de ce poids important de l'automobile sur le foncier commercial, le législateur, par son ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme prévoit dorénavant que *"l'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées aux aires de stationnement annexes d'un commerce [...] ne peut excéder une fois et demie la surface hors oeuvre nette des bâtiments affectés au commerce"*⁵⁴.

4.3. Les entreprises de services

La diversité des entreprises de services et de leurs caractéristiques est infinie. Ces entreprises n'ont pas toujours de points communs : des bureaux d'étude, des sous-traitants de services aux entreprises, des services commerciaux et juridiques, des activités de transferts de technologie, des sociétés de conseil, les assurances, les services financiers, les sociétés de services informatiques, toutes les entreprises de formation ou de communication, les entreprises de services opérationnels (nettoyage, surveillance - sécurité), la logistique, les échanges inter-entreprises (B to B⁵⁵), mais aussi toutes les entreprises des secteurs du tourisme et de la culture, et l'ensemble des services de santé (en ne prenant en compte ici que le secteur privé), etc.

Pour ce qui est de l'utilisation du sol, ces entreprises sont, au regard du nombre des emplois concernés, généralement peu consommatrices d'espaces (à part probablement la logistique, qui requiert de grandes surfaces de stockage, et les

⁵³ Chiffres obtenus auprès du service d'urbanisme de la mairie de Pacé.

⁵⁴ Extraits de l'article 6 de l'ordonnance.

⁵⁵ **B to B** ou "Business to Business" : d'après l'encyclopédie du "journal du net", "se dit d'une activité professionnelle (échanges ou transactions commerciales) effectuée d'entreprise à entreprise. Le commerce B to B désigne par exemple les échanges entre un fournisseur de produits intermédiaires et un producteur distribuant au consommateur final. Services B to B : services aux entreprises".

campings), mais elles peuvent avoir besoin d'une "bonne localisation", "avoir pignon sur rue".

Les locaux qu'occupent une agence, un cabinet, un bureau, etc., ne sont pas très importants. Ils s'insèrent dans un tissu urbain mixte avec de l'habitat et des petits commerces ou ils se regroupent dans des zones ou bâtiments de bureaux. Mais, bien évidemment, comme ce secteur regroupe une part de plus en plus importante de l'emploi breton, et concerne aujourd'hui environ 715 000 personnes, les surfaces artificialisées qui lui sont consacrées sont importantes dans la ville et le développement urbain.

4.3.1. La logistique

Au service du commerce et de l'artisanat, au service des entreprises industrielles, au service de l'économie en général, les entreprises de logistique nécessitent une emprise foncière importante au regard de leurs activités de stockage et de manutention d'un grand nombre de produits plus ou moins encombrants. De grandes surfaces couvertes pour le stockage et le tri, de grandes aires de manœuvre pour le ballet incessant des camions, des voies de communication importantes et calibrées en conséquence sont les besoins primordiaux de ces sociétés de service spécifiques. À titre d'exemple, la future plateforme logistique du groupe Casino (EASYDIS) qui va s'implanter à Gaël (Ille-et-Vilaine) dispose d'un terrain de 17,7 hectares. Le bâtiment occupera 6,5 hectares, la voirie : 7,2 hectares et les espaces verts : 4 hectares⁵⁶.

Parmi les six plus grosses opérations de construction de locaux autorisées en 2006 en Ille-et-Vilaine⁵⁷, quatre sont destinés au secteur de la logistique. Ces quatre projets représentent 155 300 m² de bâtiments, ce qui, si l'on retenait la même proportion de foncier par rapport au nombre de m² bâtis que le projet EASYDIS à Gaël, représenterait plus de 40 hectares de consommation foncière, soit l'équivalent d'une exploitation agricole moyenne bretonne.

4.3.2. Le secteur du tourisme⁵⁸

Nous mettrons en exergue dans ce paragraphe l'aspect quelque peu intermittent de l'occupation d'un espace précieux par les activités de service liées au tourisme, avec sur le plan de l'importance des surfaces mobilisées la place spécifique qu'occupent les campings, en particulier sur le littoral.

Alors que les formules d'accueil touristiques sont nombreuses en Bretagne (hôtellerie, gîtes et chambres d'hôtes, résidences secondaires, amis, campings, aires d'auto-caravanage pour les camping cars, centres de vacances, etc.), l'activité touristique, se concentre essentiellement sur les deux mois d'été. Le taux d'occupation des campings par exemple est d'environ 15 % en juin, 50 % en juillet, 60 % en août, 13 % en septembre⁵⁹. La majorité des centres de vacances ne sont

⁵⁶ Informations obtenues auprès de la Communauté de Communes du Pays de Saint-Méen-le-Grand extraites du permis de construire.

⁵⁷ Chiffres publiés en février 2007 par la Direction régionale de l'équipement de Bretagne dans sa note "La construction neuve en Bretagne, résultats de l'année 2006".

⁵⁸ Pour de plus amples informations sur ce secteur du tourisme, un autre rapport du CESR traite spécifiquement du sujet : "*Impacts en Bretagne des nouvelles demandes touristiques*", janvier 2004 – Rapporteur : Henry DEPOID.

⁵⁹ Source : INSEE Bretagne et le réseau MORGOAT (Mise en Oeuvre Régionale et Globale d'un outil d'Observation de l'Activité Touristique).

ouverts qu'en été. Beaucoup d'équipements et d'activités ne fonctionnent que pendant les périodes de vacances scolaires.

Nous ne rappellerons pas ici l'importance que représentent les résidences secondaires en Bretagne et en particulier dans les îles et sur le littoral, et donc l'importance foncière de ce type d'habitat, de ce type d'hébergement touristique.

Nous évoquerons plus spécifiquement le cas des campings car leur présence sur le territoire, en particulier sur la côte aussi, est flagrante dans le paysage. Avec le développement de l'habitat léger de loisir et des mobil homes, confort d'un hébergement "en dur" et avantages du camping, avec le développement des services offerts aux campeurs au sein même du camping (piscine, salle d'animation, tennis et autres aires sportives...), avec le développement des aires d'auto-caravanage, le camping "marque" le paysage toute l'année, alors qu'auparavant, les aires de camping pouvaient passer relativement inaperçues hors saison, car se confondant avec les terres agricoles toujours en herbe voisines. Les campings sont de plus en plus nombreux et de plus en plus grands, offrant toujours plus de services et donc de confort à leur clientèle. Ils se concentrent bien évidemment sur le littoral, la mer étant une destination privilégiée de nos visiteurs estivaux. L'implantation d'un camping est jugée favorable si le campeur a moins de 600 mètres à parcourir pour gagner la plage. Au-delà, il prend sa voiture, ce qui représente alors une contrainte forte, les parcs de stationnement à proximité de la mer étant une autre préoccupation des communes littorales, d'autant que ces parkings, souvent payants, le sont aussi pour les résidents.

À titre d'exemple, les 18 campings situés sur le territoire de la commune de Fouesnant représentent 60 hectares, soit près de 2 % de la superficie communale. Si on prend en compte la portion de territoire de la commune comprise dans une bande fictive de 600 mètres de profondeur depuis la côte⁶⁰, elle est alors couverte à près de 10 % par des équipements et installations liées aux loisirs (dont les trois quarts par les campings).

Autre exemple, l'Île-Tudy, petite commune de 126 hectares, compte 2 campings qui couvrent au total près de 4 hectares, soit 3 % de son territoire par ailleurs urbanisé à 75 % en grande partie par des résidences secondaires représentant 77 % de son parc de logement.

Au premier trimestre 2006, la Bretagne compte 770 campings dont plus des deux tiers sont situés dans les communes littorales. Les 290 campings privés s'étalent sur près de 930 hectares⁶¹. Si on rapporte la surface moyenne de ces campings à la totalité des campings bretons, le calcul permet d'estimer à 2 500 hectares la surface mobilisée pour les campings sur le territoire régional, soit 0,8 % de la surface artificialisée régionale, l'équivalent de la superficie d'une commune comme Pontivy.

Un problème tout à fait spécifique se pose aussi et essentiellement pour la bande littorale du territoire : l'implantation de mobil homes et de caravanes sur terrains privés. En dehors des résidences secondaires, des hôtels, des centres de loisirs, et de l'ensemble des hébergements touristiques possibles, des surfaces parfois importantes d'un territoire communal peuvent être "aménagées", souvent illégalement, pour de l'hébergement touristique sur parcelles privées.

Ainsi, par exemple, à Pénestin, commune littorale à l'extrémité sud de la Bretagne (Morbihan), ce sont 75 hectares qui sont mobilisés pour le camping (3,5 % de la

⁶⁰ 600 mètres, c'est la distance maximale qu'un vacancier accepte de parcourir à pied pour se rendre à la plage ; au-delà, il utilisera son véhicule.

⁶¹ Source : UBHPA (Union Bretonne de l'Hôtellerie de Plein Air), 2006.

superficie communale) : près de 14 hectares que se partagent les cinq campings privés professionnels, mais aussi plus de 61 hectares de parcelles privées (603 terrains) où les constructions, même temporaires (mobil homes), ne sont souvent pas autorisées⁶².

5. Le sol, au service de l'utilisateur

5.1. Une assise pour se déplacer

La mobilité étant de plus en plus nécessaire à l'activité économique et à notre mode de vie⁶³, le fonctionnement d'un territoire dépend en grande partie de ses infrastructures de transport.

Sur les 11 % du territoire breton qui sont déclarés comme artificialisés, une part non négligeable l'est donc pour favoriser nos déplacements ou le transport de matériaux, marchandises et autres denrées.

5.1.1. Les voies de communication

En dehors des anecdotes 54 kilomètres recensés dans le réseau autoroutier national (A84), la Bretagne compte 1 125 km de routes nationales (dont 941 km de 2X2 ou 2X3 voies), 17 174 km de routes départementales, 45 957 km de voies communales, 1 151 km de voies ferrées, 750 km de voies navigables.

Avoir une connaissance fine de la surface affectée aux déplacements est souvent difficile car les routes et rues qui représentent la part la plus importante des voies de communication ne sont pas recensées car appartenant au domaine public non cadastré⁶⁴.

D'autre part, il est difficile de calculer la superficie que représente ce linéaire de voies de communication car, mise à part la voie elle-même, espace réellement artificialisé (la plupart du temps couvert d'asphalte ou de ballast), les fossés et bas côtés sont de dimensions variables. Dès qu'une voie de communication traverse un relief, la largeur de l'emprise aménagée est souvent bien plus importante que la largeur de la seule voie. Néanmoins, en estimant la largeur moyenne de l'emprise d'une autoroute à 50 m, celle d'une 2X2 voies à 30 m, celle d'une nationale classique à 20 m, celle d'une route départementale à 12 m, celle de la voirie communale à 8 m, la largeur d'une voie ferrée à 10 m, l'emprise d'un canal ou d'une rivière aménagée pour la navigation et des chemins de halage à 40 m, nous pouvons multiplier ces chiffres avec les longueurs de réseaux pour aboutir à une estimation pour la Bretagne de plus de 650 millions de mètres carrés, soit plus que la superficie du Pays d'Auray (28 communes) et plus de la moitié de la superficie du Golfe du Morbihan.

⁶² Informations recueillies pendant l'audition de M. Jean-Claude BAUDRAIS, maire de Pénestin, et M. Michel LE CLERC, conseiller municipal, le 29 août 2006, et auprès de GéoBretagneSud, cabinet de géomètres experts à Vannes en charge du "remembrement" foncier des parcelles privées utilisées pour du camping-caravaning sur le territoire de la commune de Pénestin.

⁶³ Cf : Contribution de la section Prospective du CESR "*Prospective des mobilités en Bretagne*" à paraître prochainement.

⁶⁴ À Rennes, le domaine public non cadastré (721 hectares) représente près de 15 % de la superficie du territoire communal (5 039 hectares).

Type de voie de communication		Longueur totale sur le territoire (en km)	Largeur moyenne de l'emprise (en m)	Emprise totale sur le territoire (en km²)
Autoroute	A 84	54	50	2,7
Route Nationale	2x2 - 2x3 voies	941	30	28,2
	"classique"	184	20	3,7
Route Départementale		17 174	12	206,1
Voie Communale		45 957	8	367,7
Voie ferrée		1 174	15	17,6
Voie navigable		750	40	30,0
Total =		66 234		656,0

Superficie de la Bretagne (en km²) = 27 510

emprise au sol sur le territoire = 2,38%

Tableau 3. Calcul de la surface d'emprise des voies de communication de Bretagne

A cela s'ajoutent les surfaces d'emprise des ports et aéroports bretons (voir ci-après), l'ensemble des surfaces d'emprise SNCF ou RFF des gares (en dehors du linéaire de voies classiques déjà pris en compte)⁶⁵, et les emprises des réservoirs d'eau (barrages) permettant l'alimentation des canaux. Les cinq réservoirs bretons (Vioreau, Bosmeléac, Corrong, Boulet et Bégardière) représentent une emprise globale d'environ 575 hectares⁶⁶.

Au total, l'emprise au sol de l'ensemble des voies de communication et de leurs espaces annexés représente plus de 2,5 % du territoire régional.

5.1.2. Les aéroports

Comparés aux autres moyens utilisés pour les déplacements en Bretagne, le transport aérien est relativement moins consommateur d'espace au sol.

Ainsi, pour 2 millions de voyageurs annuels qui sortent ou entrent dans la région par ce mode de transport, ce ne sont qu'environ 2 500 hectares d'emprises pour les pistes et l'ensemble des infrastructures aéroportuaires qui sont mobilisées en Bretagne.

Par contre, un aéroport représente une surface importante d'un seul tenant. Le plus grand aéroport de Bretagne est celui de Lann-Bihoué (aéroport militaire de Lorient) qui pour ses installations essentiellement militaires mobilise 820 hectares de terrains sur le territoire de la commune de Ploemeur. Les trois plus gros aéroports bretons en termes de trafic passagers (Brest, Rennes et Dinard) mobilisent respectivement 255, 274 et 304 hectares sur les territoires des communes voisines de Guipavas, St Jacques de la lande et Pleurtuit. Pour St Jacques de la lande, c'est près du quart de la surface communale qui est occupé par l'aéroport.

Mais en dehors de l'importance de la mobilisation foncière localisée, un aéroport

⁶⁵ À Rennes, par exemple, la surface cadastrée occupée par les voies ferrées et les canaux de navigation représente 61 hectares.

⁶⁶ Source : M. Kader BENFERHAT, Président du "Comité de promotion des canaux bretons", membre du CESR de Bretagne.

engendre aussi des contraintes fortes pour le développement urbain des communes d'accueil, car les avions polluent l'air et l'environnement sonore. Une servitude décrite par un plan d'exposition aux bruits limite la constructibilité dans le prolongement des pistes et freine donc l'accueil de nouvelles populations.

5.1.3. Les ports

Mis à part les plus grands ports bretons que sont Brest, Lorient (ports de commerce et ports militaires)⁶⁷ et dans une moindre mesure Saint Malo (commerce et passagers), Concarneau (pêche) et St Briec ("Le légué"), les ports constituent rarement des emprises foncières énormes. Pourtant, ce foncier portuaire est souvent très convoité. D'une part, parce que la ville s'est développée autour de son port et que de ce fait, les espaces portuaires se retrouvent souvent enclavés dans un espace urbain, d'autre part parce qu'un port est aussi, par définition, sur "le trait de côte", zone par excellence convoitée par de multiples usages et acteurs.

La Bretagne compte 3 ports régionaux, 93 ports départementaux et une centaine de ports communaux⁶⁸ ; ces derniers se limitent parfois à un petit mouillage et à une cale, l'impact foncier est alors très faible (mais il est toujours sur le trait de côte).

16 ports ont une activité de commerce (marchandises et / ou passagers) ; 15 ports ont une criée (Le Guilvinec et Lorient sont les ports de pêche dont le volume d'activité est le plus important). La Bretagne recense aussi 95 ports de plaisance et 145 mouillages.

À titre d'exemple, le port de plaisance de Port la Forêt (Commune de La Forêt Fouesnant dans le Finistère) occupe 23 hectares sur la côte ; en dehors des parcs de stationnement automobile et des bâtiments d'exploitation du port (capitainerie, hangars de construction et de réparation navale...), une part importante de la surface du port est consacrée aux espaces de carénage et de stockage des bateaux.

5.1.4. La place de l'automobile

En France métropolitaine, environ 39 % des surfaces artificialisées sont des surfaces bitumées pour les routes et les parkings (soit près de 3,1 % du territoire). Entre 1992 et 2003, ces surfaces ont augmenté de 12 %. Rapportée au nombre de véhicules en circulation, la surface bitumée est d'environ 600 m² par voiture.

En dehors de tous les réseaux interurbains conséquents précédemment présentés (64 310 km de linéaire de routes en Bretagne pour une emprise globale évaluée à plus de 600 km²), l'emprise au sol des infrastructures et aménagements dédiés à l'automobile prend aussi des proportions considérables en centre urbain où voiries, places et parcs de stationnement sont omniprésents⁶⁹.

Comme nous l'avons constaté précédemment, les centres commerciaux périurbains mettent encore plus en exergue ce phénomène : tout est conçu pour une approche en voiture ; rien n'est fait, ou très peu, pour le piéton ou les cycles ; et les aménagements pour les transports en commun sont rares.

⁶⁷ Le port de Brest s'étend à terre sur près de 187 hectares (près de 4 % de la surface communale) ; celui de Lorient sur près de 200 hectares (12,5 % de la surface communale).

⁶⁸ Pour un complément d'information, se rapporter à la contribution de la Section mer littoral "Pour une stratégie portuaire dans une région maritime", CESR de Bretagne, janvier 2006 – Rapporteurs : MM. Gustave VIALA et Bernard GUILLEMOT. 290 p.

⁶⁹ Rappel de la note de bas de page ⁵⁶ : à Rennes, 15 % du territoire communal est mobilisée pour les voiries, sans compter les parkings, ni les places de stationnement publiques ou privées.

Il est alors intéressant de regarder aussi dans notre espace privatif ce que représentent les surfaces réservées, affectées et aménagées en vue de nos déplacements, on entend par là essentiellement la place dédiée à l'automobile (garage, espace de stationnement, allée ...).

Presque tous les foyers disposent d'une, ou même de plusieurs voitures. Les surfaces de stationnement de ces véhicules et les voiries privées occupent souvent un espace non négligeable. Le garage représente en moyenne 20 % de l'emprise au sol d'une maison traditionnelle. La voirie d'accès à ce garage, elle aussi, représente une surface importante des espaces extérieurs d'une parcelle privée. Bien évidemment, plus les propriétés sont grandes, moins la voiture occupe d'espace en proportion, mais dans une perspective avérée de réduction de la superficie moyenne du parcellaire pour l'habitat individuel, on ne peut que constater l'augmentation inversement proportionnelle des surfaces aménagées pour l'automobile. La taille d'une voiture et son empiètement restent sensiblement les mêmes ; la taille du garage de base pour une voiture restera standardisée autour de 18 m².

Dans l'habitat collectif et dans les bâtiments de centre urbain, les espaces occupés par le stationnement des automobiles représentent souvent l'essentiel des espaces extérieurs. Quand ce n'est pas le cas, ils sont plutôt représentatifs en terme de coût à la construction car prévus en sous-sol (cinq fois plus cher qu'une place de stationnement en surface).

5.2. Support des services publics

Bien sur, nous mobilisons une part non négligeable du sol pour l'ensemble des services publics et parapublics. Sièges de l'emploi public, les services administratifs et les services techniques des collectivités territoriales et des services de l'État, les crèches, les écoles (écoles maternelles, écoles primaires), les collèges, les lycées, les universités et tous les autres lieux d'enseignements, les services publics hospitaliers et autres services de santé (hôpitaux, maisons de retraites, foyers, etc.), les services sociaux, les services de sécurité (armée, police, gendarmerie, prisons), la Poste... forment un ensemble de bâtiments et d'espaces généralement à la charge de la collectivité et globalement consommateur de foncier.

La population est très attentive à l'ensemble des services qui sont à sa disposition dans un périmètre qui varie en fonction de l'importance que revêt chaque service, chacun acceptant de parcourir une distance plus ou moins importante avant de trouver tel ou tel service public. L'exemple le plus parlant est probablement celui de l'hôpital et d'un service d'urgences ; bien évidemment, toute fermeture de service hospitalier peut entraîner débats et controverses indépendamment de la question foncière.

Même s'il est très difficile d'obtenir les chiffres, les différentes administrations ayant une connaissance parfois très succincte de leur patrimoine foncier, le domaine public occupe une proportion importante de notre territoire urbain en particulier.

A titre d'exemple, nous évoquerons le cas des universités de Rennes : ce sont près de 88 hectares qui sont mobilisés par les diverses implantations des deux universités (1,75 % de la surface de la commune). Rennes 2 avec un campus relativement restreint a été conçue comme une université de ville au cœur d'un quartier (Villejean). Rennes 1 bénéficie d'un domaine beaucoup plus grand avec en particulier un campus beaucoup plus ouvert (Beaulieu à l'est de Rennes : 60 hectares), mais

aussi des implantations dans le quartier de Villejean et des entités de centre ville relativement conséquentes. Mais dans l'agglomération rennaise, le campus de Ker Lann à Bruz est encore beaucoup plus grand (170 hectares, près de 6 % de la surface de la commune), complètement ouvert et pas encore totalement aménagé.

Dans des ordres de grandeur quelquefois aussi importants, les emprises liées au monde de la santé (hôpitaux, cliniques, maisons médicalisées, foyers de vie, maisons pour personnes dépendantes...) représentent souvent de grandes emprises, parfois en cœur de cité quand il y a eu réaménagement d'un site ancien.

Ainsi, toujours avec l'exemple de Rennes, les huit plus grandes structures hospitalières sur le territoire de la commune recouvrent une surface de plus de 87 hectares (équivalente à celle qu'occupe l'enseignement supérieur) avec en particulier deux grandes emprises de plus de 30 hectares chacune relativement proches du centre de la ville que sont Pontchaillou (CHU) et Guillaume Régnier (hôpital psychiatrique).

5.3. Support des activités de loisirs

Les espaces consacrés aux activités de loisirs sont nombreux et de plus en plus diversifiés. Beaucoup de ces espaces, même s'ils semblent préserver un environnement "naturel et paysagé" (parcs urbains, golfs, zones de pratique sportive en milieu naturel...), sont fortement consommateurs de foncier. Les loisirs sont souvent synonymes d'espaces et de liberté.

Au cœur de nos cités sont appréciés et même recherchés les espaces verts et les parcs de loisirs. Leur importance sociale n'est pas négligeable, leur impact foncier non plus. La qualité d'un espace urbain se mesure en partie par le nombre, la taille et l'aménagement de ces parcs de cœur de ville ou de quartier. Les appartements donnant sur un parc seront plus chers. L'aménagement de ces parcs se fait parfois sur des zones naturelles difficilement exploitables pour des constructions (zones humides et /ou inondables), d'où des surfaces parfois importantes presque en cœur de ville (les prairies St Martin à dix minutes à pied du centre de Rennes représentent 28 hectares : 0,55 % de la surface de la commune). Peut aussi y être associé l'aménagement de jardins familiaux, parcelles "privatisées" à disposition des habitants de la cité, ces jardins, dont l'importance sociale est toute particulière, participent à la création et au renouvellement de l'espace vert urbain.

Au sein de la ville et de sa vie sociale, se trouvent aussi tous les espaces sportifs, stades, gymnases, salles de sport en tout genre (piscines, patinoires, vélodrome, dojo...). Le cumul des surfaces ainsi mobilisées pour les équipements sportifs représente parfois un ensemble foncier non négligeable dans la cité.

D'autres équipements socioculturels ou de loisirs se logent au cœur des villes : les salles de spectacles, les cinémas, les théâtres ou autres salles de concert. Les plus grands ont parfois du mal à se loger dans la ville, ils sont alors aménagés en périphérie et sont accompagnés de grandes surfaces de parc de stationnement.

On pourrait aussi y associer les parcs d'exposition. Même s'ils sont plutôt au service de l'économie, ils offrent leurs surfaces couvertes ou non pour beaucoup d'activités en rapport aux loisirs. La surface du parc des expositions de Rennes (Bruz / St Jacques de la lande) est de près de 50 hectares dont plus de 30 pour le parking (30 000 places).

En dehors de la ville elle-même, on trouve de plus en plus d'équipements au service de nos loisirs et ces aménagements s'étendent souvent sur de grandes surfaces qui ont été "empruntées" aux espaces naturels ou agricoles.

On trouve aujourd'hui en Bretagne 34 golfs, pour la plupart dans les communes littoral. Certains sont aménagés sur de très beaux terrains qui dominent la mer (Dinard, St Cast-le-Guildo, Fréhel, Val-André, Carantec, Ploemeur, Belle-Île). En surfaces cumulées, les golfs occupent plus de 2 100 hectares sur le territoire régional et de nouveaux projets de création sont en cours d'élaboration.

Un hippodrome mobilise entre 10 et 20 hectares alors qu'il n'a qu'une activité souvent très réduite sur une année (quelques jours par an) ; il y en a 30 en Bretagne (environ 450 hectares au total). Les chevaux se retrouvent essentiellement dans les centres hippiques, les haras ...

Les 9 aérodromes (vol loisir ou sportif) comptent plus de 400 hectares.

Les principaux parcs zoologiques de Bretagne (Pont Scorf, La Bourbansais, Trégomeur) mobilisent près de 50 hectares. Le parc animalier et botanique de Branféré (commune de Le Guerno) fait à lui seul 44 hectares, la surface d'une exploitation agricole moyenne et près de 5 % de la surface de la commune. À cela s'ajoutent les terrains d'implantation plus urbains des aquariums : Océanopolis à Brest, le Grand Aquarium à St Malo, celui de Vannes...).

En règle générale, pour toutes les activités de loisirs, les bâtiments ne sont pas forcément nombreux, mais ils sont souvent accompagnés d'une surface importante de parc de stationnement.

Le cumul des surfaces de ces équipements représente une part non négligeable du territoire et plus encore dans les communes littorales qui rassemblent la majorité des activités touristiques que propose la Bretagne.

5.4. D'autres utilisations "publiques" du sol

5.4.1. Les énergies

En termes d'énergies, la Bretagne est fortement dépendante : plus de 95 % de l'énergie qu'elle consomme provient des régions voisines ou proches.

Pour ne citer que l'énergie électrique, seule l'usine marémotrice de la Rance fournit une énergie significative, et l'électricité nous provient pour l'essentiel de trois autres régions : de la centrale thermique de Cordemais près de Nantes, et des centrales nucléaires de Flamanville dans la Manche et de Chinon en région Centre.

Le transport de l'énergie dans notre région a des impacts environnementaux au sens large (impact sur les paysages, pollutions du transport sur route, risques...), mais l'impact sur le foncier est probablement moins perceptible.

Si on ne prend pas en compte les infrastructures routières pour l'acheminement des carburants, mis à part l'emprise des lieux de stockage et des stations services, l'emprise au sol du pétrole et de ses dérivés énergétiques semble faible et stable.

Pour ce qui est de l'électricité, l'impact du transport de cette énergie par le biais de lignes à haute tension est surtout visuel. En terme de foncier, on considère souvent comme anecdotique l'emprise au sol des pylônes. Pourtant, il serait bon de regarder l'impact réel de la présence d'une ligne à haute tension, on constaterait alors qu'il n'est pas neutre, en tout cas pour l'établissement humain. Même si l'utilisation du sol sous une ligne à haute tension n'est pas grevée pour tout le monde, elle l'est en tout

cas pour l'habitat (ou devrait l'être).

À Domloup, près de Rennes, le plus gros poste électrique de Bretagne occupe 1,8 hectare soit à peu près 1 % de la superficie de la commune. 12 lignes à haute tension convergent vers ce poste électrique en "survolant" une grande partie du territoire communal et portées par un grand nombre de pylônes implantés sur le sol de cette commune.

Sur la commune de La Richardais près de Dinard, 6 lignes à haute tension partent de l'usine marémotrice de la Rance, les postes électriques et les bâtiments d'exploitation de RTE (Réseau de transport électrique) occupant 4,2 hectares (1,3 % du territoire communal).

Pour ce qui concerne les éoliennes, ce n'est pas tant l'emprise foncière de chaque installation qui peut être prise en compte (quelques mètres carrés au sol et les vaches peuvent coexister alentour), mais la "servitude sonore" et plus encore l'impact sur le paysage qui seront critiqués. L'éolienne ne mobilise que très peu de foncier, mais elle risque de modifier les types d'usages possibles des terrains proches (contrainte essentiellement pour l'habitat).

Parmi les énergies renouvelables, la plus consommatrice de foncier (mais aujourd'hui en France, la principale source d'énergie renouvelable) est l'énergie hydraulique. Construire un barrage, surtout dans une région où le relief n'est pas très marqué a pour conséquence le recouvrement par les eaux de superficies parfois très importantes sur un linéaire conséquent. Le lac ainsi formé constitue une grosse et souvent longue coupure dans le paysage et grève beaucoup de foncier.

En dehors de l'usine marémotrice précédemment citée, usine hydroélectrique atypique, sur les 27 barrages réservoirs de plus de 500 000 m³ que compte la Bretagne, seulement 3 ont (ou avaient) pour vocation principale la production d'électricité (Guerlédan, Réservoir St Michel, Rophémel)⁷⁰. Ces trois principales retenues d'eau ainsi formées représentent la mobilisation d'environ 850 hectares⁷¹, surfaces qui seront plutôt comptabilisées dans l'alimentation en eau ou les loisirs (pêche et sports d'eau) que pour la production d'énergie.

5.4.2. Les eaux

Il est tout d'abord intéressant de noter que pour la statistique agricole, les territoires occupés par les eaux permanentes (ruisseaux, rivières, fleuves, lacs et pièces d'eau) sont recensés au même titre que les espaces artificialisés dans la rubrique "territoire non agricole autre".

Le sous-sol breton favorisant le ruissellement de l'eau en surface, la place des eaux intérieures sur le territoire est très importante. Avec 30 000 km de cours d'eau répartis sur plus de 560 bassins versants débouchant à la mer, le réseau hydrographique est dense (1 km/km²). À travers les zones inondables, les eaux intérieures ont un impact foncier incontournable au cœur de servitudes d'aménagement souvent négligées ou sous estimées. Il est très difficile de prévoir la hauteur des eaux en cas de crue et les références (crues centennales par exemple) ne restent que des références ; les dérèglements climatiques envisagés pour un avenir plus ou moins proches risquent de produire des événements supérieurs aux

⁷⁰ Source : "Les chiffres clefs de l'environnement en Bretagne", 2005, édité par le réseau d'information sur l'environnement en Bretagne. 120 p. www.bretagne-environnement.org. p. 74 : "Les retenues d'eau".

⁷¹ Source : EDF - Mission Eau & Environnement.

références actuelles. Le territoire à protéger et à aménager contre les inondations n'est pas à négliger, aujourd'hui, un quart des communes bretonnes est concerné par le risque d'inondation.

Comme ces événements climatiques restent exceptionnels, nous ne nous intéresserons ici à l'eau que sous l'angle des aménagements nécessaires à son contrôle, son exploitation, son traitement et de tous les aménagements *a priori* nécessaires pour en éviter la pollution.

Au quotidien, l'homme a besoin d'eau (210 litres par jour et par habitant en Bretagne⁷²) donc il doit programmer son pompage et son traitement. Et puisqu'il rejette la totalité de cette eau après l'avoir "souillée", il doit nécessairement assurer son épuration.

Dans le cas du pompage d'eau destinée à la consommation humaine, bien que la Bretagne ait pour spécificité de disposer d'une ressource en eau qui provient à 80 % des eaux de surface⁷³, le foncier nécessaire correspond aux implantations des stations de prise d'eau superficielle (106 en Bretagne) et à la zone de protection immédiate des captages dans le cas de pompage d'eau souterraine (380 en Bretagne). Cette dernière correspond à une zone d'environ 30 m de côté autour du point de captage, zone renforcée par un périmètre de protection rapprochée (un à dix hectares autour du point de captage) qui correspond à un périmètre où peuvent être interdits ou réglementés toutes les activités et installations et tous les dépôts susceptibles de nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux⁷⁴.

L'eau ainsi distribuée est ensuite rejetée. Les eaux usées doivent alors être traitées.

En 2003, la Bretagne comptait 916 stations d'épuration dont 11 % d'une capacité épuratoire de 10 000 équivalent-habitants⁷⁵. Une station d'épuration comme celle de Châteaulin (Finistère) bénéficiant d'un système biologique unique pour 25 000 équivalent-habitants occupe 2,5 hectares.

Le lagunage, système extensif d'épuration des eaux usées, préconisé par le CESR de Bretagne dans son rapport sur la qualité des eaux⁷⁶, est un système qui comme sa définition l'indique nécessite de grandes parcelles de terrains. Il est donc mobilisateur de foncier. Néanmoins, les performances de ce système alliées à ses qualités biologiques d'autant qu'il peut être couplé à un traitement des eaux par filtration végétale (donc naturel) qui permet de réduire la surface de lagunage, restent largement un atout pour le traitement des effluents urbains de petites communes.

Par ailleurs, la réglementation européenne et l'état des eaux bretonnes obligent de plus en plus à l'implantation de stations de traitement des déchets d'élevages qui ne doivent plus être éliminés par épandage (le rejet des lisiers est le facteur essentiel de la quantité bien trop importante de nitrates présents dans les eaux en Bretagne).

La région compte à ce jour près de 350 centres de traitement de lisiers ce qui mobilise un nombre à peu près équivalent d'hectares (une station occupant entre 0,5

⁷² Dans "Le défi de la qualité des eaux en Bretagne", étude de la Commission "Aménagement et développement des territoires, environnement" du CESR de Bretagne, rapporteurs : MM. FLEURY et GUYOMARC'H, juin 2003, 483 p - p 43.

⁷³ Idem précédent, p 9 et p 248.

⁷⁴ Délimitation obligatoire d'un périmètre de protection pour tous les pompages d'eau destinée à la consommation humaine définie dans la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, loi simplifiée par la loi n°2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

⁷⁵ Dans "Les chiffres clés de l'environnement en Bretagne" (voir note page précédente) p. 84 : "L'assainissement".

⁷⁶ Voir ci avant, note de bas de page n°72. p 76.

et 2 hectares), mais qui de fait "libèrent" cent fois plus de terres des épandages et donc diminuent d'autant les risques de pollution des eaux par les nitrates.

À titre d'exemple, à Ploudaniel (Finistère), le groupement d'intérêts économiques (GIE) "*An Erminig*" vient d'implanter sur une parcelle de 2,1 hectares un centre de traitement des lisiers qui traitera les excédents de huit exploitations (2 000 truies, 200 vaches). À elle seule, cette station démobilise les 250 hectares de terres auparavant nécessaires à l'épandage des déchets de ces huit élevages⁷⁷.

5.4.3. Les déchets

Même s'il est vrai que désormais on trie plus et mieux en Bretagne, comme partout le volume des déchets ne cesse d'augmenter.

Aujourd'hui, ce sont ainsi 230 déchetteries⁷⁸, 11 centres de stockage (décharges) de 3 000 tonnes et plus, 16 centres de tri, 11 incinérateurs, 28 unités de compostage, 3 unités de traitement des mâchefers et 27 plates-formes de transfert qui sont réparties sur le sol breton. A cela s'ajoutent toutes les zones de dépôts de déchets en tri sélectif, et s'il on veut aller plus loin sur l'impact foncier que représentent les déchets, on peut considérer l'occupation de l'espace de toutes les poubelles publiques ou personnelles dans les espaces publics, la rue, les copropriétés, son jardin...

Le tri, s'il est une bonne chose pour l'environnement et la valorisation des déchets, est consommateur d'espaces depuis sa cuisine jusqu'aux centres spécifiques de valorisation de chaque type de déchets. Même si le tri sélectif n'atteint pas le degré d'exigence demandé à la population japonaise qui dans certaines collectivités doit trier parfois plus de 20 types de déchets, on peut supposer (et même souhaiter) que la valorisation des déchets et donc leur tri va prendre de plus amples proportions. Même si aujourd'hui, 100 % de la population bretonne est desservi par une déchèterie (39 % seulement en 1996), l'espace nécessaire pour nos déchets sera probablement encore plus important demain.

À titre d'exemple, une demande de permis de construire a été déposée à Saint-Méen-le-Grand (Ille-et-Vilaine) pour une usine de déconstruction automobile. Pour la Bretagne, ce premier centre de tri des matériaux composant nos véhicules en vue de leur recyclage demande aujourd'hui une surface de 20 hectares⁷⁹.

Cette surface est aussi équivalente à celle de toutes les emprises "déchets" sur le territoire de la commune de Rennes (21,5 hectares) où sont recensés⁸⁰ : un centre d'enfouissement technique des déchets (CETD) de 15 hectares environ, une usine d'incinération des ordures ménagères (UIOM) qui occupe 2,6 hectares, 3 déchèteries accessibles au public (0,7 hectare de surfaces cumulées), et un site, partagé entre les entreprises Véolia Environnement et Netra Onyx, d'une surface de 3,3 hectares. Ce site accueille une déchèterie réservée aux professionnels, un centre de tri des collectes sélectives, un centre de tri des déchets industriels banals (suite au dépôt en

⁷⁷ Dans le Télégramme de Brest du 6 janvier 2007, puis, pour la surface, par téléphone auprès de M. Michel TANNE, agriculteur, président du GIE gestionnaire du site où est implanté ce centre de traitement des lisiers.

⁷⁸ Définition : une déchetterie est un centre permanent de réception par apport volontaire pour les déchets encombrants. Elle complète les collectes classiques (ordures ménagères résiduelles, monstres, déchets verts, déchets inertes, déchets ménagers spéciaux) et la collecte sélective des déchets ménagers (papiers, cartons, verre, textiles, plastiques, métaux ferreux et non ferreux).

⁷⁹ Informations obtenues auprès de la Communauté de Communes du Pays de Saint-Méen-le-Grand extraites du permis de construire.

⁸⁰ Source : Service Valorisation des Déchets Ménagers de Rennes Métropole.

déchèteries), un parc à bennes (stockage et stationnement des camions poubelles), une plate-forme de verre et un centre de tri des gravats.

Un problème tout spécifique liés aux déchets se pose dans notre région : en 2004, ce sont plus de 70 000 tonnes de déchets dangereux, dits de "classe 1", qui ont été exportés dans les régions limitrophes. En effet, sur son territoire, la Bretagne ne dispose, ni de centre de stockage ultime de déchets dangereux, ni d'incinérateur pour les déchets industriels spéciaux⁸¹.

5.4.4. Les cimetières

Dans notre société d'origine judéo-chrétienne, la place des sépultures de nos ancêtres au cœur de la ville peut aujourd'hui être remise en cause. Avec la réduction de la durée proposée des concessions, on s'aperçoit que pour nos morts aussi, la question du foncier est cruciale. Le recours à la crémation est de plus en plus courant, mais la tradition de pouvoir se recueillir sur la tombe de ses proches reste une pratique plus que majoritaire.

Un cimetière occupe de l'espace. Chaque tombe occupe de façon encore souvent quasi définitive et en tout cas sacrée, des mètres carrés qui cumulés représentent une superficie importante des territoires communaux.

La ville a rejoint les zones extérieures où se trouvaient souvent autrefois les cimetières. Et si aujourd'hui à nouveau, les cimetières s'éloignent autant que faire se peut des centres villes, la surface à aménager aux pourtours de ces cimetières (essentiellement pour les visiteurs et donc pour leurs automobiles), augmente sensiblement. Prévoir la surface à grever pour l'extension ou la création d'un cimetière n'est pas chose aisée, d'autant que la présence d'un cimetière est une contrainte aussi pour la réglementation sur l'eau.

À titre d'exemple, à Redon, où un nouveau cimetière paysager vient d'être aménagé sur une parcelle de 4 hectares prévue à cet effet depuis 1994⁸², la totalité du foncier pour les cimetières de la commune est aujourd'hui de 6 hectares (sur 1500 hectares de surface communale).

5.4.5. Les fourrières automobiles ou animales

Autres utilisations foncières parmi toutes les utilisations du sol, les fourrières. Les fourrières pour automobile comme pour tous nos espaces consacrés à l'automobile nécessitent de la place.

Les refuges pour animaux errants sont sans doute moins gourmands en surface, mais ils nécessitent des conditions d'implantation particulières ; comme les animaux font du bruit, nous ne pouvons imaginer ces fourrières dans un quartier résidentiel par exemple.

⁸¹ Dans "Les chiffres clés de l'environnement en Bretagne". p. 102 à 106 : "Les déchets".

⁸² Source : Article de Ouest-France du 9 janvier 2007 : "Pour créer un cimetière, le terrain est rare".

6. Le sol au naturel⁸³

Pour le service des statistiques de l'agriculture, sont définis comme espaces naturels : les eaux permanentes et les zones humides, les sols à roche mère affleurante, les sols à couverture boisée, les alpages, les estives et les superficies en herbe à faible productivité, les landes et les friches. Ces espaces naturels couvrent environ 1/5^{ème} de la superficie régionale.

Pour ce qui concerne la Bretagne, il est important d'évoquer les milieux naturels littoraux, et en particuliers les milieux dunaires.

6.1. Les milieux naturels

En Bretagne, landes, tourbières, dunes, vasières, fonds de vallée, etc. constituent une mosaïque extrêmement riche et diversifiée de milieux maritimes, littoraux et intérieurs. Les espaces naturels occupent ainsi plus de 26 % de la surface régionale. On y trouve de grands ensembles territoriaux tels les îles, les Monts d'Arrée, les landes de Lanvaux, la forêt de Paimpont, le golfe du Morbihan ou la rade de Brest.

S'il existe quelques grands ensembles "verts" en Bretagne, la plupart des espaces naturels de la région sont très fragmentés. Mais ces nombreux sites de faible superficie sont aussi d'un grand intérêt pour de nombreuses espèces végétales ou animales sédentaires ou migratrices.

Les milieux naturels subissent une pression foncière due à l'aménagement de l'espace et à l'artificialisation. En 25 ans, les Monts d'Arrée ont ainsi perdu 3 500 hectares de landes et près de 20 % de la flore régionale est aujourd'hui en voie de disparition.

De nombreuses institutions et associations en Bretagne mènent des actions pour connaître, protéger, conserver et sensibiliser le public au patrimoine naturel régional, à sa richesse et sa fragilité.

Le réseau écologique européen Natura 2000 compte 73 sites bretons. Plus de 16 000 hectares d'espaces naturels, gérés par le Conservatoire du Littoral, les Conseils généraux, les associations et les professionnels concernés, ont été achetés pour être soustraits à l'artificialisation, au manque d'entretien ou au grignotage urbain. Des programmes, comme les contrats Nature, mènent des missions de connaissance et de gestion impliquant des associations naturalistes, des syndicats mixtes ou des communes bretonnes.

Nouveaux venus dans les outils réglementaires, les espaces remarquables de Bretagne sont des réserves naturelles régionales mises en place par le Conseil régional de Bretagne. Le sillon de Talbert et le marais de Sougéal sont les premiers sites classés.

6.1.1. Les landes

Couvrant environ 2,6 % de la superficie régionale soit près de 72 000 hectares, les

⁸³ Une grande partie des informations contenues dans ce chapitre 6. sur les espaces naturels a pour source : "Les chiffres clefs de l'environnement en Bretagne", 2005, déjà cité - p. 26 à 29 et p. 38 à 43 : "*Le patrimoine naturel*".

landes composent l'un des paysages les plus typiques de Bretagne. Les plus étendues d'entre elle se situent dans les Monts d'Arrée (15 000 hectares environ) et sur quelques secteurs littoraux comme, par exemple, la presqu'île de Crozon, le Cap Fréhel ou encore Belle-Île. On les rencontre également clairsemées au milieu des cultures et boisements (Landes de Lanvaux, de Paimpont, du Mené, etc.).

Aménagements divers, défrichements agricoles et boisements artificiels menacent ce milieu. De ce fait, la flore change et des habitats spécifiques à des espèces rares disparaissent.

6.1.2. Le bocage breton

Élément "culturel" du paysage rural breton fortement affecté par les opérations connexes des remembrements, le bocage est aussi reconnu pour réguler le ruissellement des eaux de pluie, limiter l'érosion des sols et favoriser le maintien de la biodiversité dans les zones de culture. Une enquête, menée en 1997 par la Direction régionale de l'agriculture et de la forêt, chiffrait à 251 000 km la longueur cumulée des haies constituant le bocage breton.

La réhabilitation du bocage, situé essentiellement sur des propriétés privées, ne peut se faire qu'à l'initiative de propriétaires volontaires. En 2004, 514 kilomètres de haies ont ainsi été plantés. Il est cependant difficile de quantifier le linéaire de haies qui disparaît chaque année.

6.1.3. Les eaux continentales et les zones humides

Rivières, lacs et étangs s'étendent sur 1,3 % du territoire breton (soit près de 35 800 hectares). Mais l'eau domine aussi de nombreux autres milieux comme les tourbières, les marais, ou encore les fonds de vallées inondables : tous ces milieux sont des "zones humides" et l'ensemble couvre 0,4 % du territoire breton (soit environ 10 600 hectares).

Particulièrement remarquables parce qu'elles abritent des espèces animales et végétales rares, les tourbières disparaissent peu à peu suite à des drainages ou des boisements. L'actualisation de l'inventaire des tourbières du Finistère, réalisé en 2004, a permis d'en recenser 200 (dont 11 d'intérêt national) pour une superficie totale de 3 300 hectares.

6.1.4. La forêt

(Voir chapitre 2., paragraphe 2.2.)

6.2. Les actions et les outils de protection et de gestion en faveur de ces milieux

D'une part, les naturalistes bretons effectuent des inventaires pour connaître le patrimoine naturel régional. Les espaces d'intérêt remarquable sont classés en Znieff (zone naturelle d'intérêts écologique, faunistique et floristique) et en Zico (zone d'importance communautaire pour les oiseaux).

<i>Programme</i>	<i>Nombre de sites</i>	<i>Superficie (en hectares)</i>
Connaissance du patrimoine		
Sites Ramsar (golfe du Morbihan et baie du Mont-Saint-Michel)	2	85 000
Zico (plus baie du Mont-Saint-Michel)	21	171 563
Réserve de biosphère (Il d'Ouessant et mer d'Iroise)	1	20 613
Znieff 1	773	76 000
Znieff 2	83	413 750
Outils de protection		
Natura 2000 ZPS = sites de la directive « oiseaux »	21	67 790
Natura 2000 ZSC = sites de la directive « habitats »	52	205 790
Sites du conservatoire du littoral	122	6 172
Réserves naturelles régionales volontaires	1	11
Arrêtés préfectoraux de biotopes	53	1 965
Sites inscrits	349	130 000
Sites naturels classés	318	23 000
Réserves naturelles nationales	7	1 727
Outils de gestion		
Parc naturel régional d'Armorique	1	172 320
Espaces naturels sensibles	393	10 701
Contrats Nature	81	4 050

Tableau 4. Les sites couverts par des actions de protection des milieux naturels et leurs surfaces – Bretagne – 2005⁸⁴.

D'autre part, un ensemble de territoires et de sites sont classés en zones spéciales, réserves, parcs, etc., gérés par différentes entités rassemblées dans le principal but de la préservation de ces milieux naturels :

- ◆ les zones spéciales de conservation (ZSC) et les zones de protection spéciale (ZPS) qui constituent le réseau écologique européen Natura 2000,
- ◆ les réserves naturelles et le Parc naturel régional d'Armorique s'appliquent à un territoire et sont généralement soumis à de fortes contraintes,
- ◆ les arrêtés préfectoraux de biotope et les sites classés et inscrits participent à la préservation de sites très localisés,
- ◆ les contrats Nature et les espaces naturels sensibles sont des programmes d'action complémentaires développés par le Conseil régional et les conseils généraux,
- ◆ les sites Ramsar dédiés à la conservation des zones humides,
- ◆ les sites du Conservatoire du littoral acquis petit à petit depuis 1975 pour protéger le littoral,
- ◆ la réserve de biosphère d'Iroise définie dans le cadre du programme sur « l'homme et la biosphère » de l'Unesco (1970),
- ◆ le Conservatoire botanique national de Brest, ...

6.2.1. Natura 2000

Natura 2000 est un réseau écologique européen dont le principal objectif est de préserver la biodiversité en protégeant les habitats naturels les plus remarquables (dunes, landes, rivières, tourbières, etc.) et les espèces de la faune et de la flore

⁸⁴ Source : "Les chiffres clés de l'environnement en Bretagne", 2005, déjà cité - p. 38.

menacées à l'échelle européenne.

En Bretagne, il s'étend sur quelques 212 000 hectares et comprend 73 sites ; 52 désignés au titre de la directive « Habitats » (les zones spéciales de conservation) et 21 au titre de la directive « Oiseaux » (les zones de protection spéciale), ces dernières se superposent le plus souvent aux premières. Il est projeté d'étendre le réseau breton pour les oiseaux, les chauves-souris et quelques plantes.

Dans la région, on compte 50 habitats naturels d'importance communautaire sur les 200 répertoriés en Europe. La région abrite des espèces menacées comme le Narcisse des Glénan, la Loutre d'Europe, le Saumon ou encore l'Escargot de Quimper. Au total, 12 espèces végétales présentes en Bretagne sur les 430 répertoriées en Europe sont concernées ainsi que 35 espèces animales sur 200 européennes.

Les deux tiers des sites Natura 2000 bretons sont littoraux ou marins (Baie du Mont-Saint-Michel, Côte de Granit Rose, etc.), mais il existe aussi de grands ensembles à l'intérieur des terres (Monts d'Arrée, Rivières Scorff, Marais de Vilaine, etc.).

6.2.2. Les zones naturelles d'intérêts écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)

Amorcé en 1982 à l'initiative du ministère de l'Environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêts écologique, faunistique et floristique est un outil de connaissance du patrimoine naturel français. A ce titre, il constitue une des bases scientifiques majeures de la politique de protection de la nature.

On distingue les zones de type 1 des zones de type 2. Les premières sont des secteurs d'une superficie généralement limitée identifiés pour leur intérêt biologique remarquable (présence d'espèces et/ou de milieux rares caractéristiques du patrimoine naturel national ou régional). Les secondes sont de grands ensembles naturels (massif forestier, vallée, plateau, estuaire, etc.) riches et peu modifiés, qui offrent des potentialités biologiques importantes.

L'inventaire en Bretagne est réalisé par des spécialistes⁸⁵ : scientifiques, associations naturalistes, bureaux d'études, etc. il est ensuite validé, en deux étapes, par le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) et le Muséum national d'histoire naturel (MNHN).

En 2005, l'inventaire compte 856 sites dont 773 Znieff de type 1 couvrant 76 000 hectares et 83 Znieff de type 2 sur une surface de 413 750 hectares. 73 d'entre eux sont en cours d'actualisation dans le Finistère.

6.2.3. Le Conservatoire du littoral

Au 31 décembre 2005, la superficie des sites d'intervention du Conservatoire du littoral en Bretagne est de 16 987 hectares, pour une superficie acquise de 6 172 hectares sur plus de 120 sites et un linéaire d'environ 200 kilomètres⁸⁶.

⁸⁵ Toutes les Znieff bretonnes sont répertoriées et détaillées sur le site Internet "Cartographie du patrimoine naturel de Bretagne" à l'adresse : www.bretagne-environnement.org/pacnature.

⁸⁶ Sources : "Les chiffres clefs de l'environnement en Bretagne", 2005, déjà cité - p. 58, et M. Denis BREDIN, délégué régional du Conservatoire du littoral, lors de son audition par la Commission le 14 mars 2006.

La délégation bretonne est celle qui compte le plus de sites en France, ceci en raison du linéaire côtier important, de la dispersion de l'habitat, du morcellement foncier et de la diversité des milieux. Le Conservatoire est présent sur la plupart des grands sites naturels : Baie d'Audierne, Cap de la Chèvre, dunes des Blancs sablons, Pointe du Raz, Ploumanac'h, côte sauvage de Belle-Île, etc.

Les objectifs, plus particulièrement en Bretagne, sont de sauvegarder l'unité paysagère en préservant de grandes coupures naturelles, de résorber le caravanage sauvage et les constructions précaires, de préserver ou de reconquérir le potentiel écologique de zones naturelles menacées et de garantir la bonne gestion des sites naturels.

(Pour un complément d'informations sur le Conservatoire du littoral, voir chapitre 3, point 1.4.)

6.2.4. Les espaces naturels sensibles

Les espaces naturels sensibles sont des sites acquis par les conseils généraux dans le but de préserver leur patrimoine naturel. Ces sites sont tous ouverts au public. Les acquisitions sont financées par une taxe sur les permis de construire, appelée taxe départementale des espaces naturels sensibles (Voir chapitre 3, point 5.4.2.B.)⁸⁷.

En 2005, on compte au total 10 701 hectares acquis par les conseils généraux bretons. Il s'agit de sites aussi réputés que le Cap d'Erquy, les dunes d'Erdeven, la pointe du Grouin ou Forest-Landerneau.

Département	Nombre de sites	Surface totale (en hectares)
Ille-et-Vilaine	49	2 590
Finistère	162	2 769
Morbihan	105	2 992
Côtes d'Armor	77	2 350

Tableau 5. Les espaces naturels sensibles dans les départements bretons en 2005⁸⁸.

(Pour un complément d'informations sur les espaces naturels sensibles des départements, voir chapitre 3, point 1.5. et point 6.6.).

6.2.5. Le parc naturel régional d'Armorique

Les parcs naturels régionaux ont l'ambition de concilier les objectifs de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social ainsi que d'éducation du public sur un territoire donné.

Le parc d'Armorique a été créé en 1969. Il s'étend sur 172 000 hectares, dont 60 000 en espace maritime, et compte 52 000 habitants. Il s'étend sur le territoire de 39 communes très diverses et, de ce fait, abrite des paysages variés allant des îles de la mer d'Iroise aux Monts d'Arrée, en passant par la presqu'île de Crozon et l'Aulne, l'Elorn, la Penzé, le Queffleuth, ou le Douron⁸⁹.

⁸⁷ Compléments d'information recueillis lors des auditions de MM. MAILLARD et CLAUDEL, respectivement responsables des Services Espaces Naturels Sensibles des conseils généraux des Côtes d'Armor et du Morbihan, le 14 février 2006.

⁸⁸ Source : "Les chiffres clés de l'environnement en Bretagne", 2005, déjà cité - p. 41.

⁸⁹ Audition de M. KERMARREC, Directeur adjoint du parc naturel régional d'Armorique, le 14 février 2006.

La révision de la charte du PNRA est prévue pour 2007-2008. Cette charte est composée d'un rapport, d'un plan de parc et d'annexes. Elle est sujette à une délibération du Conseil régional. Elle est alors adoptée pour 10 ans.

De 1993 à 1996, un programme agri-environnemental a mobilisé près d'un agriculteur sur quatre dans les Monts d'Arrée (178 contractants) et permis d'assurer la gestion de 2 200 hectares de landes et de prairies humides⁹⁰.

6.2.6. Les contrats Nature

Le Conseil régional de Bretagne subventionne, via des contrats Nature, des actions pluriannuelles de restauration, de gestion et de valorisation pédagogique du patrimoine naturel breton. Ils concernent soit un territoire (fonds marins du Golfe du Morbihan, marais de Sougéal), soit une thématique (invertébrés, flore, etc.).

Depuis 1994, 81 contrats Nature ont été mis en place dont 60 territoriaux (12 en Côtes d'Armor, 20 en Finistère, 10 en Ille-et-Vilaine et 18 en Morbihan), 21 thématiques qui concernent des sujets aussi variés que les poissons migrateurs, les invertébrés, les tourbières, etc. 23 contrats Nature sont destinés au Fonds régional d'aide au conseil pour des études de la faune et de la flore.

La superficie concernée par l'ensemble des contrats Nature est de plus de 4 050 hectares.

6.2.7. Les espaces remarquables de Bretagne

Les espaces remarquables de Bretagne sont des réserves naturelles régionales mises en place par le Conseil régional de Bretagne. Elles ont pour vocation de protéger et de valoriser des sites de grande valeur écologique ou géologique mais aussi de servir de support pour sensibiliser le public à l'environnement. La création de ces réserves naturelles régionales se fait en complémentarité avec les actions déjà menées par l'État, le Conservatoire du littoral, les départements et les associations.

Conformément à la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui donne à la Région la possibilité de créer ces réserves naturelles, la procédure de classement est initiée par le Conseil régional ou à la demande du/des propriétaire(s) volontaires.

Cette procédure vient de permettre à la Région de classer ses deux premières réserves naturelles régionales (ou "espaces remarquables de Bretagne") : le sillon de Talbert (Côtes d'Armor) et le marais de Sougéal (Ille-et-Vilaine). D'autres sites naturels sont à l'étude dans le Finistère et le Morbihan et pourraient être classés prochainement.

6.2.8. Les réserves de chasse et de faune sauvage

Les principales "réserves de chasse et de faune sauvage", où la chasse est interdite, se situent sur le Domaine public, en particulier, le Domaine public maritime qui compte 41 réserves couvrant 67 369 hectares. Elles sont gérées par des

⁹⁰ En 2005, le Parc a mis en ligne un portail cartographique numérique couvrant l'ensemble de son territoire. Le site Internet "www.armoris.fr" a pour but de mettre à la disposition des collectivités membres, des partenaires et du grand public, un outil d'aide à la décision innovant.

associations, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et le Conservatoire du littoral. Sur le Domaine public fluvial, l'État gère 26 réserves totalisant un linéaire de 170 kilomètres de rivières et 267 hectares de plans d'eau.

Par ailleurs, certains départements, ou parties de départements, sont soumis au régime des Associations communales de chasse agréé (Acca) : les réserves y sont obligatoires et doivent couvrir 10 % de la superficie "chassable" du territoire de l'association.

Enfin, sur le domaine terrestre d'autres sites sont mis en réserve et ou gérés par des organismes publics (Office national des forêts, ONCFS, Conservatoire du littoral) ou des associations (fédérations départementales des chasseurs, associations locales de chasse, associations de protection de la nature).

		<i>Bretagne</i>	<i>Côtes d'Armor</i>	<i>Finistère</i>	<i>Ille-et-Vilaine</i>	<i>Morbihan</i>
Domaine public maritime	<i>Nombre de sites</i>	41	11	19	1	10
	<i>Surfaces (ha)</i>	67 369	16 020	32 339	3 272	15 738
Domaine public fluvial	<i>Nombre de sites</i>	26	1	2	19	4
	<i>Linéaire de cours d'eau (km)</i>	170	8	8	93	61
	<i>Surfaces de plan d'eau (ha)</i>	267			136	131
Réserves d'Acca	<i>Nombre de sites</i>	281		4	218	59
Autres réserves	<i>Nombre de sites</i>	39	5	15		19
	<i>Surfaces (ha)</i>	2 483	441	1 233		809

Tableau 6. Réserves de chasse et de faune sauvage en Bretagne – 2005⁹¹.

6.2.9. Le Conservatoire botanique national de Brest

La préservation du milieu naturel passe aussi par la conservation organisée et méthodique du patrimoine végétal. Ainsi, les 25 hectares du Conservatoire botanique national de Brest qui couvre une vallée encaissée proche du littoral à la lisière des communes de Brest et de Guipavas permettent de cultiver et de conserver plus de 1 700 espèces de plantes parfois très rares provenant du monde entier dont 72 sont éteintes dans la nature, 397 en danger immédiat d'extinction et les 127 plantes protégées de Bretagne⁹².

⁹¹ Source : "Les chiffres clés de l'environnement en Bretagne", 2005, déjà cité - p. 43.

⁹² D'après un article du magazine d'information édité par le Conseil général du Finistère, n°101, février 2007. p. 24.

Chapitre 3

De nombreux acteurs, outils et politiques

1. Les opérateurs fonciers	73
1.1. Les établissements publics fonciers de l'État	74
1.2. Les établissements publics fonciers locaux	75
1.3. Les SAFER	76
1.3.1. <i>Le cadre législatif des SAFER n'a cessé d'évoluer</i>	76
1.3.2. <i>La SAFER, point de rencontre des acteurs du monde rural</i>	77
1.4. Le conservatoire du littoral	78
1.5. Les départements	80
1.6. Les Associations foncières urbaines (A.F.U.)	80
1.6.1. <i>Diversité des A.F.U. au regard de leur nature juridique</i>	80
1.6.2. <i>Diversité de l'objet des Associations foncières urbaines</i>	80
1.6.3. <i>Pacte de relance pour la ville (loi n°96-987 du 14 novembre 1996)</i>	82
2. Les outils d'aménagement	82
2.1. Les règles générales d'occupation des sols et de l'espace	82
2.1.1. <i>Le principe général de constructibilité limitée</i>	82
2.1.2. <i>Le règlement national d'urbanisme (RNU)</i>	84
2.2. Les outils de planification	85
2.2.1. <i>Les directives territoriales d'aménagement (DTA)</i>	85
2.2.2. <i>Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)</i>	86
2.2.3. <i>Les schémas de cohérence territoriale (SCoT)</i>	88
2.2.4. <i>Les plans locaux d'urbanisme (PLU)</i>	90
2.2.5. <i>Les cartes communales</i>	92
2.3. Autres outils au service de l'aménagement	93
2.3.1. <i>L'aménagement foncier rural</i>	93
2.3.2. <i>Les zones d'aménagement concertées (ZAC)</i>	94
2.3.3. <i>Les zones d'aménagement différé (ZAD)</i>	97
2.3.4. <i>Les autorisations d'urbanisme</i>	98
3. Les servitudes administratives	101
3.1. Servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols	101
3.1.1. <i>Servitudes d'urbanisme</i>	102
3.1.2. <i>Autres servitudes d'utilité publique</i>	102
3.2. Liste des servitudes	102
3.2.1. <i>Servitudes relatives à la conservation du patrimoine</i>	102
3.2.2. <i>Servitudes relatives à l'utilisation de certaines ressources et équipements</i>	103
3.2.3. <i>Servitudes relatives à la défense nationale</i>	103
3.2.4. <i>Servitudes relatives à la salubrité et la sécurité publique</i>	103
4. Les droits de préemption	104
4.1. Le droit de préemption urbain (DPU)	104
4.2. Le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (ZAD)	105
4.3. Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles	105
4.4. Le droit de préemption dans les espaces agricoles et naturels périurbains	106
4.5. Le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)	107
4.5.1. <i>Objet du droit de préemption des SAFER</i>	107
4.5.2. <i>Échappent au droit de préemption de la SAFER :</i>	108
4.6. Les autres droits de préemption	108
4.6.1. <i>Le droit de préemption de l'exploitant preneur en place</i>	108
4.6.2. <i>Le droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce ou les baux commerciaux</i>	109

5. Outils fiscaux	110
5.1. Le cadastre.....	110
5.1.1. <i>Rôle et mission</i>	<i>110</i>
5.1.2. <i>Nature et contenu des données cadastrales</i>	<i>111</i>
5.2. Le Domaine	113
5.2.1. <i>Rôle et mission</i>	<i>113</i>
5.2.2. <i>Nature et contenu des données foncières et immobilières.....</i>	<i>114</i>
5.3. Les intérêts communs et les besoins de chacun.....	116
5.3.1. <i>L'accès aux données foncières et immobilières</i>	<i>116</i>
5.3.2. <i>De nouvelles perspectives</i>	<i>116</i>
5.4. Les taxes liées au foncier et à la construction	117
5.4.1. <i>La taxe foncière sur les propriétés bâties.....</i>	<i>117</i>
5.4.2. <i>La taxe foncière sur les propriétés non bâties.....</i>	<i>117</i>
5.4.3. <i>Différentes taxes d'urbanisme.....</i>	<i>118</i>
6. Les politiques des territoires	120
6.1. Les évolutions du cadre législatif.....	120
6.2. La loi SRU	121
6.2.1. <i>Importance du projet politique</i>	<i>122</i>
6.2.2. <i>L'idée de cohérence demeure.....</i>	<i>122</i>
6.3. La loi littoral	123
6.3.1. <i>Le champ d'application de la loi.....</i>	<i>123</i>
6.3.2. <i>Les règles d'urbanisme propres au littoral.....</i>	<i>124</i>
6.3.3. <i>La portée de la loi littoral.....</i>	<i>125</i>
6.4. Programme local de l'habitat (PLH)	126
6.4.1. <i>Champ d'application des P.L.H.</i>	<i>127</i>
6.4.2. <i>Contenu du P.L.H.</i>	<i>127</i>
6.5. Plan de déplacements urbains (PDU)	127
6.5.1. <i>Historique des plans de déplacements urbains</i>	<i>127</i>
6.5.2. <i>Le contenu des plans de déplacements urbains</i>	<i>128</i>
6.6. Espaces naturels sensibles	128
6.7. Actualité : la loi ENL, une déclinaison en urbanisme.....	129
6.7.1. <i>De nouvelles marges de manoeuvre fiscales</i>	<i>130</i>
6.7.2. <i>L'accès au fichier immobilier</i>	<i>130</i>
6.7.3. <i>Comment donner une nouvelle place au logement dans les outils d'urbanisme ? ...</i>	<i>131</i>

Si en France, la planification urbaine à travers les Directives territoriales d'aménagement (DTA), les Schémas de cohérence territoriale (SCoT), les Programmes locaux de l'habitat (PLH), les Plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales et autres réglementations spécifiques à objectif sectoriel, obéit à un grand nombre de règles, ce sont les collectivités locales et principalement les communes qui détiennent l'essentiel des prérogatives d'action foncière.

L'intervention volontariste (publique ou privée) sur le foncier se distingue de l'initiative des particuliers par ses acteurs (1.), qui peuvent mettre en œuvre des outils d'aménagement (2.), mais dans le respect des servitudes administratives (3.), des droits de préemption (4.) et, pour certains, à l'aide d'outils fiscaux (5.), ainsi que de politiques foncières territoriales (6.).

Dans ce contexte, quels que soient les acteurs concernés, les outils utilisés, les contraintes appliquées ou subies, et la planification stratégique, c'est globalement toujours la commune qui fixe la règle du jeu de l'aménagement territorial, et ce, principalement au moyen du Plan local d'urbanisme (zonage à la parcelle). Elle peut par exemple intervenir directement sur le marché foncier avec le puissant outil que constitue le droit de préemption urbain. Elle dispose surtout d'une capacité d'encadrer et de contrôler l'occupation du sol par la maîtrise des procédures de permis d'aménager et de permis de construire.

C'est donc la commune qui détient le rôle central dans la politique foncière, qu'il s'agisse d'urbanisme réglementaire ou d'urbanisme opérationnel.

1. Les opérateurs fonciers

De multiples acteurs aux intérêts variés, parfois divergents agissent sur le foncier : l'Union européenne, l'État, les collectivités locales, le Conservatoire du littoral, la société bretonne d'aménagement foncier et d'établissement rural (SBAFER), les offices HLM, de nombreux intervenants privés... ; ces innombrables propriétaires fonciers ont un ensemble de raisons et des stratégies variées pour intervenir dans ce domaine.

Certains opérateurs fonciers sont investis de missions de service public. Ils comprennent les SAFER et les établissements fonciers publics d'État ou locaux.

Les **établissements publics fonciers** (EPF) ont vocation à constituer des réserves foncières en vue d'aménagements publics. Ils ont des compétences strictement foncières : achat, portage, gestion, remise en état, dépollution et revente des terrains, soit à une collectivité, soit à son opérateur. Ces EPF peuvent fournir toutes prestations techniques et d'ingénierie à leurs membres dans le cadre de leurs compétences. Ils n'ont pas vocation à être des propriétaires sur le long terme ni à être des aménageurs.

Les **sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural** (SAFER) ont pour mission d'orienter le marché foncier rural pour viser à un meilleur aménagement de l'espace agricole et rural. Elles peuvent constituer des stocks fonciers en vue de préparer des aménagements. Elles n'ont pas vocation à détenir d'immeubles à long terme contrairement par exemple au Conservatoire du littoral.

1.1. Les établissements publics fonciers de l'État

Les établissements publics fonciers d'État relèvent du Code de l'urbanisme. Les premiers ont été créés dans les années 1970 notamment pour résoudre le problème des friches industrielles en Lorraine et dans le Nord-Pas-de-Calais. Ils ont au fil du temps élargi leur zone de compétence à l'ensemble du territoire de leur région administrative. Depuis 1996, ils peuvent intervenir en vue de la protection des espaces naturels, notamment des espaces agricoles.

Ils sont constitués sous un statut d'Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Ils sont habilités à procéder à toutes opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement au sens de l'article L. 300 du Code de l'urbanisme : renouvellement urbain, reconversion des friches industrielles, réhabilitation des sites urbains dégradés, protection des espaces agricoles, préservation des espaces naturels remarquables, aménagement du territoire, et réalisation des études et travaux nécessaires à leur mission.

Chaque établissement public foncier est créé par un décret constitutif qui rappelle les missions de la loi (référence à l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme). Si l'on se réfère aux établissements publics compétents sur des régions, ils sont créés par décret signé par le Président de la République, le Premier ministre, et par le ministre de l'Équipement. La signature du ministre de l'Agriculture n'apparaît jamais ni celle du ministre de l'Environnement sauf quand cette compétence revient au ministre en charge de l'Aménagement du territoire.

Le décret constitutif fixe la composition du Conseil d'administration, voire celle d'un Bureau, qui varie sensiblement d'un EPF à l'autre. Le Conseil d'administration est constitué de conseillers régionaux, de conseillers généraux, de représentants des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) représentant les principales agglomérations et de représentants régionaux des milieux professionnels (Chambre régionale de commerce et d'industrie, Chambre régionale d'agriculture, Chambre régionale de métiers et parfois membres du Conseil économique et social régional). L'équilibre entre les élus régionaux et départementaux s'établit EPF par EPF. Les représentants de l'agriculture ont selon les cas de 2 à 7 % des sièges d'administrateurs. L'ensemble des représentants des chambres consulaires a entre 7 % (en PACA) et un tiers des sièges (Nord-Pas-de-Calais).

Le Préfet de Région publie par arrêté la composition nominative du Conseil d'administration. La fonction des administrateurs cesse avec le mandat électif dont ils sont investis.

Le Conseil d'administration fixe le programme pluriannuel d'interventions (PPI). Il vote le budget, autorise les emprunts. Il détermine les conditions de recrutement du personnel placé sous l'autorité du directeur général. Il élit un Bureau dont la composition entre types de représentants est définie dans le décret.

Il fixe le montant de la taxe spéciale d'équipement (TSE) prévue par l'article 1608 du Code général des impôts dans des limites prédéfinies. Cette taxe porte sur les quatre taxes locales : taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti.

Le Préfet de Région est chargé du contrôle de l'Établissement. Les délibérations du Conseil d'administration ne sont exécutoires qu'après approbation par le Préfet de Région (ou en l'absence de rejet ou d'approbation dans un délai déterminé). Le

Préfet assiste de droit aux réunions du Conseil d'administration et du Bureau.

Les directions régionales de l'équipement, de l'agriculture, de l'environnement ont accès aux séances du Conseil d'administration et y sont entendues chaque fois qu'elles le demandent.

Le directeur général de l'Etablissement public est nommé par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme, après consultation du Président du Conseil d'administration et du Préfet. Le statut du personnel est fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'urbanisme, du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'Intérieur après avis des conseils d'administration des EPF et consultation des organisations syndicales les plus représentatives. En l'absence d'arrêté, le statut du personnel relève du privé. Les fonctions d'agent comptable sont confiées par le Préfet, après avis du trésorier-payeur général, soit à un comptable direct du trésor, soit à un agent comptable spécial nommé sur proposition du Conseil d'administration.

Les ressources de l'établissement public foncier proviennent de ressources fiscales spécifiques autorisées par la loi, de dotations, subventions, avances, fonds de concours ou participations, dons, legs, des produits de la vente des biens meubles et immeubles et des rémunérations des prestations de services. L'activité des EPF s'exerce dans le cadre d'un programme pluriannuel d'interventions (PPI).

1.2. Les établissements publics fonciers locaux

Les établissements publics fonciers locaux (EPFL) sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Ils sont compétents pour leur compte, pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, pour réaliser toute acquisition foncière ou immobilière en application des articles L. 221-1 et L. 221-2 du Code de l'urbanisme. Ils sont aussi compétents, au sens de l'article L. 300-1, pour la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement ayant pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension, ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

Ils peuvent acheter à l'amiable des terrains et immeubles, exercer, par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption (urbains, zones d'aménagement différé, espaces naturels sensibles) et agir par voie d'expropriation. Aucune opération de l'EPFL ne peut être réalisée sans l'avis favorable de la commune sur le territoire de laquelle l'opération est prévue.

Un EPFL est créé par le Préfet au vu des délibérations concordantes des établissements publics de coopération intercommunale, compétents en matière de schéma de cohérence territoriale, de réalisation de zone d'aménagement concerté et de programme local de l'habitat, ainsi que, le cas échéant, des conseils municipaux des communes non membres de l'un de ces établissements. Les adhérents à un EPFL ne peuvent être que des EPCI ou des communes, départements ou régions. L'adhésion du Département ou de la Région n'a pas pour effet d'étendre et imposer le périmètre d'intervention de l'EPFL au territoire départemental ou régional.

Les délibérations fixent la liste des membres de l'Etablissement, la composition de l'Assemblée générale et du Conseil d'administration de l'EPFL, en tenant compte de

l'importance de la population. L'Assemblée générale élit un Conseil d'administration. Elle vote le produit de la taxe spéciale d'équipement dans la limite d'un plafond fixé par la loi de finances. Cette taxe est répartie sur les taxes foncières des propriétés bâties et non bâties, et sur la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. Le Conseil d'administration fixe le Programme pluriannuel d'intervention (PPI). Toute opération non inscrite dans le PPI est examinée par le Conseil d'administration. Le Conseil vote l'état prévisionnel des recettes et des dépenses. Il élit un Président et un ou plusieurs vice-président. Il nomme le directeur sur proposition du Président.

Les actes et délibérations de l'établissement public sont soumis au contrôle de légalité prévu dans le Code général des collectivités locales. Le comptable de l'établissement public est un comptable direct du Trésor nommé par le Préfet.

1.3. Les SAFER

La loi d'orientation agricole n°60-808 du 5 août 1960 a établi le cadre juridique pour la création et le fonctionnement des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Elles ont été créées pour moderniser, restructurer les exploitations agricoles, au moment de la création du marché commun de l'Europe des six.

Par la loi n°62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole, les organisations professionnelles agricoles ont obtenu que les SAFER soient dotées d'un droit de préemption pour orienter le marché foncier agricole vers l'installation et le renforcement de structures agricoles pour leur permettre de dépasser un seuil de viabilité.

Au fil des ans, le savoir-faire, la technicité, la connaissance du marché foncier rural des SAFER ont été mis à profit pour faciliter les remembrements, notamment les remembrements avec inclusion d'emprise pour les grands travaux d'infrastructures (autoroutes, lignes TGV).

1.3.1. Le cadre législatif des SAFER n'a cessé d'évoluer

Depuis la loi n°90-85 du 23 janvier 1990, complémentaire à la loi n°88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, les SAFER doivent contribuer au développement rural et à la protection de l'environnement, notamment par la réorientation des terres vers des usages non agricoles auprès des collectivités agricoles ou des porteurs de projets.

Elles peuvent apporter leur concours technique aux collectivités territoriales et aux établissements publics, auxquels elles sont rattachées, pour la mise en œuvre d'opérations foncières et, notamment, des droits de préemption dont ces collectivités ou ces établissements sont titulaires. Dans le cadre de ce concours technique, les SAFER peuvent assurer :

- ◆ l'assistance à la mise en œuvre des droits de préemption dont ces personnes morales sont titulaires ;
- ◆ la négociation de transactions immobilières portant sur les immeubles ruraux ;
- ◆ la gestion du patrimoine foncier agricole de ces personnes morales ;
- ◆ la recherche et la communication d'informations relatives au marché foncier ;
- ◆ l'aide à la mise en œuvre et au suivi des politiques foncières en zone rurale.

En 1999, la loi a conféré aux SAFER un nouvel objectif de préemption pour des motifs environnementaux, et la possibilité d'acquérir, à l'amiable, des biens ruraux, non naturels, en vue de contribuer au développement rural.

Sur proposition du Directeur régional de l'environnement (DIREN) ou, le cas échéant, du président d'un parc national ou d'un parc naturel régional, la SAFER peut exercer son droit de préemption. Ce droit, dûment motivé, doit permettre la réalisation de projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'État ou les collectivités locales et leurs établissements publics.

La LOADDT, loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (ou loi Voynet) précise que les SAFER contribuent à la mise en œuvre du volet foncier du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux.

La SAFER a pour mission de mettre en œuvre le volet foncier de la politique *d'aménagement et de développement durable du territoire rural* (article L 141-1.1 du Code rural). Elle doit notamment favoriser la mise en valeur durable de l'espace agricole et forestier, la répartition spatiale des activités agricoles, forestières et non agricoles et la préservation des paysages et de l'environnement. Elle concourt :

- ◆ au développement de l'agriculture et de la forêt (installation, transmission d'entreprises agricoles, aménagement parcellaire, lutte contre la déprise, développement équilibré des exploitations et des filières dans le cadre de la politique des structures) ;
- ◆ au développement rural et à l'aménagement du territoire ;
- ◆ à la protection de l'environnement ;
- ◆ à la régulation et à la mise en transparence du marché foncier rural.

Elle a pour mission d'améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations agricoles ou forestières, par la mise en valeur des sols et, éventuellement, par l'aménagement et le remaniement parcellaires. Elle peut concourir à la préservation de l'environnement. Les SAFER assurent la transparence du marché foncier rural.

1.3.2. La SAFER, point de rencontre des acteurs du monde rural

La SAFER est le lieu privilégié, pour les acteurs de l'aménagement, de débats et d'arbitrages pour orienter le foncier rural vers le meilleur usage sous le contrôle de l'État. Toutes les attributions SAFER doivent être agréées par deux commissaires du Gouvernement, l'un représentant le ministère de l'agriculture, l'autre celui des finances. Les collectivités locales ne sont pas absentes puisque régions, conseils généraux et autres détiennent au moins le tiers des postes d'administrateurs⁹³.

Au niveau départemental, les comités techniques, qui formulent des avis sur tous les projets d'attribution réunissent notamment :

- ◆ le Conseil général ;
- ◆ une association départementale des maires ;
- ◆ les actionnaires départementaux de la SAFER, dont la Chambre d'agriculture.

⁹³ La Région Bretagne qui était jusqu'alors absente du Conseil d'administration de la SAFER Bretagne (dite SBAFER) y est entrée par le biais d'une participation à son capital en octobre 2006 (décision modificative du budget régional), permettant de ce fait d'obtenir deux sièges d'administrateurs et deux places de titulaires, plus deux places de suppléants, dans chaque comité technique, instance départementale de la SBAFER.

En outre, de nombreuses commissions locales (cantonales ou communales) permettent de recueillir l'avis des acteurs de terrain sur les aménagements à conduire. De plus en plus, les élus locaux sont informés des projets SAFER et sont amenés à donner leur avis.

Les SAFER interviennent sur 15 à 20 % des surfaces du marché foncier rural ; 9/10^{ème} de leurs acquisitions se réalisent à l'amiable (89 % en Bretagne et 11 % par préemption sur les biens agricoles ou destinés à la protection de l'environnement⁹⁴).

Les SAFER peuvent intervenir à l'amiable sur tous types de biens ruraux ; par contre par préemption, elles ne peuvent intervenir que sur les biens à vocation agricole. Cette restriction aboutit au fait que la SAFER ne peut pas intervenir en vue de la protection de l'environnement sur tous types de biens naturels. Par ailleurs, elle ne peut pas préempter pour satisfaire une demande de collectivité locale en faveur du développement local.

Aujourd'hui, les SAFER, sont financées à hauteur de plus de 80 % par les tributaires et les bénéficiaires des services rendus. Les subventions perçues par les SAFER ne sont attribuées que pour certaines opérations d'aménagement à finalité agricole ; elles ne représentent que 17 % de leurs ressources. Leur capacité de stockage propre s'établit aux environs de 80 M€ ; elle ne représente que 20 % des acquisitions annuelles.

La SAFER est un opérateur foncier rural, investi de missions de service public. Elle doit évoluer en fonction des nouvelles problématiques foncières des zones rurales en articulant ses missions avec celles des établissements publics fonciers. Elle peut être un opérateur pour le développement agricole, la protection de l'environnement, et le développement local notamment au profit des collectivités qui ne peuvent se doter de services fonciers propres. Les modalités de fonctionnement et de financement doivent être adaptées en conséquence.

1.4. Le Conservatoire du littoral

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL ou plutôt Conservatoire du littoral) a été créé par la loi n°75-602 du 10 juillet 1975⁹⁵.

C'est un établissement public de l'État, à caractère administratif, qui a pour mission de mener, après avis des conseils municipaux et en partenariat avec les collectivités territoriales intéressées, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique.

Le Conservatoire intervient dans 48 départements (dont les quatre départements bretons et les quatre départements d'Outre-mer), 1 309 communes ainsi que les collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon.

Dans une situation de très forte pression foncière, la mission du Conservatoire est d'acquérir des terrains afin de protéger des sites menacés, malgré la réglementation, par l'urbanisation ou par des formes insidieuses de construction (caravanes, cabanes...). Le Conservatoire intervient également dans les sites marqués par une dégradation de la biodiversité ou lorsque la maîtrise du site apparaît comme le

⁹⁴ MM. Joseph GAUTIER et Jean-Paul LE LAN, respectivement Président directeur général et Directeur général de la SBAFER (société bretonne d'aménagement foncier et d'établissement rural), lors de leur audition par la Commission le 10 janvier 2006.

⁹⁵ Code rural : articles L. 243-1 à L. 243-14 et articles R. 243-1 à 243-28.

moyen d'assurer le maintien ou la réimplantation d'activités traditionnelles qui participent à sa conservation et au développement local.

Le Conservatoire peut donc jouer un rôle important pour le maintien, dans ces zones, d'activités agricoles, d'élevage (moutons de pré-salé, par exemple), de parcs à huîtres et d'établissements d'aquaculture.

Le Conseil d'administration du Conservatoire est composé, pour moitié, d'élus nationaux et locaux et, pour moitié, des représentants des ministères concernés et de personnalités qualifiées. Il décide des acquisitions et des grands principes d'aménagement et de gestion. Neuf conseils de rivages, organisés par façade littorale, sont composés exclusivement de représentants des régions et des départements ; ils donnent leur avis sur les acquisitions, les programmes d'aménagement et de gestion et les projets de partenariat, leur président siège au Conseil d'administration du conservatoire du littoral.

Le Conservatoire dispose d'un conseil scientifique qui apporte sa capacité d'évaluation et d'expertise.

Le budget annuel du Conservatoire est de l'ordre de 30 millions d'euros, dont les deux tiers proviennent de l'État, le reste venant des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

L'établissement achète entre 2 000 et 4 000 hectares chaque année. Son objectif est de parvenir, à l'horizon 2030, à sauvegarder le "tiers sauvage" du littoral français soit 200 000 hectares. Pour arriver à atteindre cet objectif, le Conservatoire privilégie les transactions à l'amiable, tout en usant du droit de préemption et, exceptionnellement, du droit d'expropriation. Les terrains acquis sont classés dans le domaine propre de l'établissement public et deviennent inaliénables. Les relations entre le Conservatoire du littoral, propriétaire, et le gestionnaire font l'objet d'une convention accompagnée d'un plan de gestion établi sous la responsabilité du Conservatoire en concertation avec ses partenaires locaux : communes, groupements de communes, avec l'appui des départements et des régions, ou pour les départements directement. Interviennent également des associations et des établissements publics comme l'ONF ou des parcs nationaux.

Les nombreux agriculteurs qui exploitent les terrains du Conservatoire le font en suivant des règles qui permettent le respect des milieux naturels et des paysages. Sur les acquisitions faites en 2003, on peut noter, à titre d'exemple, qu'un jeune agriculteur a été installé sur une ferme de 35 hectares, dans le marais poitevin, pour assurer la reconversion des terres labourables en prairies d'élevage grâce à la mise en place d'un contrat d'agriculture durable. Par ailleurs, ce site, avec les terrains périphériques, sera classé en réserve de chasse. En Gironde, l'acquisition de 302 hectares de marais permettra, notamment, l'installation d'une exploitation conchylicole extensive. On voit donc que le maintien de l'agriculture peut être un élément favorable à la conservation et à l'entretien de certains sites naturels.

De 1976 à fin 2005, 75 000 hectares ont été acquis par le Conservatoire du littoral soit plus de 300 sites (dont 120 en Bretagne), ce qui représente 11 % du linéaire côtier.

Le prix du mètre carré inconstructible étant passé de 0,42 € en 1999 à 0,90 €, soit plus qu'un doublement, une intervention maintenue du Conservatoire suppose en conséquence l'augmentation de ses moyens.

(Pour les actions régionales du Conservatoire du littoral, voir chapitre 2, point 6.2.2.C.).

1.5. Les départements

À travers leur politique d'espaces naturels sensibles, les départements sont opérateurs fonciers avec pour objectif de préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels. Nous traitons de ces prérogatives départementales (encore que le Préfet conserve des compétences et pouvoirs non négligeables) dans le paragraphe 6.6. de ce chapitre "Espaces naturels sensibles". (Voir aussi chapitre 2, point 6.2.2.D.).

1.6. Les associations foncières urbaines (AFU)

Les associations foncières urbaines, selon les termes de l'article L. 322-1 du Code de l'urbanisme, sont des associations syndicales de propriétaires régies par les dispositions de la loi du 21 juin 1865 et des textes pris pour son application (en particulier le décret du 18 décembre 1927), ainsi que par celles du Code de l'urbanisme qui leur sont spécialement consacrées (articles L. 322-1 à L. 322-11 et R. 322-1 à R. 322-40).

1.6.1. Diversité des AFU au regard de leur nature juridique

Il en existe deux catégories :

A. Les associations foncières urbaines libres

Personnalités morales de droit privé, les associations foncières urbaines libres sont des organismes de droit privé qui se forment sans l'intervention de l'administration de par le consentement unanime des associés.

B. Les associations foncières urbaines ayant le caractère d'établissements publics à caractère administratif

Cette qualité d'établissements publics à caractère administratif emporte diverses conséquences juridiques et, en particulier, confère aux associations foncières urbaines autorisées ou constituées d'office des prérogatives de puissance publique que ne détiennent pas les associations foncières urbaines libres :

- la possibilité d'avoir un domaine public ;
- le bénéfice de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le caractère de marchés publics des contrats passés par l'association pour l'exécution de ses travaux ;
- le caractère de travaux publics des travaux syndicaux, et l'intangibilité qui en résulte ;
- le droit d'établir et de percevoir des taxes syndicales, assimilées aux contributions directes et perçues par voie de rôle ;
- l'absence de voies d'exécution forcée contre l'association.

1.6.2. Diversité de l'objet des associations foncières urbaines

Leur objet peut prendre quatre formes distinctes :

A. Remembrement parcellaire

Peuvent d'abord faire l'objet d'une association foncière urbaine le remembrement de parcelles et la modification corrélative de l'assiette des droits de propriété, des charges et des servitudes qui y sont attachées, ainsi que la réalisation des travaux d'équipement et d'aménagement nécessaires.

Les associations foncières urbaines de remembrement ont donc pour objet de remodeler un parcellaire existant en vue de rendre constructibles des terrains. Dans bien des cas, le remembrement doit s'accompagner de l'exécution de travaux d'équipement pour atteindre l'objectif. Ces associations procèdent par là même à des opérations d'aménagement au même titre que les lotisseurs qui créent un nouveau parcellaire destiné à l'édification de bâtiments.

Les opérations de remembrement peuvent porter aussi bien sur des terrains bâtis que sur des terrains non bâtis, étant précisé qu'après leur achèvement, la construction des immeubles restera l'affaire de chaque propriétaire.

B. Groupement de parcelles en vue d'en conférer l'usage à un tiers

Peut également faire l'objet d'une association foncière urbaine le groupement de parcelles en vue d'en conférer l'usage à un tiers, notamment par bail à construction, ou d'en faire apport ou d'en faire la vente à un établissement public ou société de construction ou d'aménagement.

Le but de l'association est de permettre à des propriétaires de traiter ensemble avec un constructeur, en trouvant dans leur association un pouvoir de dialogue et donc de contestation qu'ils n'auraient pas isolément.

Ainsi, les propriétaires qui, individuellement, n'auraient tiré aucun parti intéressant de leurs parcelles, peuvent, au travers de l'AFU, soit en conférer l'usage à un tiers, en particulier par bail à construction, soit en faire apport à une société de construction ou d'aménagement, soit en faire la vente à une société de construction ou d'aménagement ou à un établissement public.

En contrepartie, chacun des membres de l'association peut choisir d'être payé, en tout ou partie, en espèces ou par remise d'un ou plusieurs immeubles ou fractions d'immeubles lorsque les règles applicables à l'organisme constructeur ou aménageur ne s'y opposent pas (article L. 322-2, 2^e).

C. Construction, entretien et gestion d'ouvrages d'intérêt collectif

Peuvent aussi faire l'objet d'une association foncière urbaine la construction, l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif tels que voiries, aires de stationnement, et garages enterrés ou non, chauffage collectif, espaces verts plantés ou non, installations de jeux, de repos ou d'agrément (énumération sans caractère limitatif).

Il est important de rappeler qu'en ce qui concerne la voirie, l'article L. 318-3 du Code de l'urbanisme prévoit une possibilité de transfert d'office dans le domaine public de la commune des voies privées ouvertes à la circulation publique dans les ensembles d'habitation et ce, après enquête publique et sans indemnité.

D. Conservation, restauration et mise en valeur des secteurs sauvegardés

Peuvent enfin faire l'objet d'une association foncière urbaine la conservation, restauration et mise en valeur des secteurs sauvegardés ainsi que la restauration immobilière.

À ce titre, la circulaire n°75-133 du 3 septembre 1975 relative aux associations foncières urbaines précise que les AFU pourront réaliser :

- ♦ soit des travaux de conservation, de restauration et de mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles compris dans un secteur sauvegardé, créé et délimité par l'autorité administrative (voir articles L. 313-1 à L. 313-3 du Code de l'urbanisme), ces travaux étant définis par le plan de sauvegarde et de mise en valeur dudit secteur ;
- ♦ soit des travaux de restauration immobilière effectués dans un périmètre fixé par l'autorité administrative, ces travaux étant énumérés par l'article R. 137-27 : réparation, assainissement, aménagement, installation d'équipements de confort ; transformation ou réfection de bâtiment ; démolition totale ou partielle de constructions ; sous certaines conditions, constructions additionnelles.

1.6.3. Pacte de relance pour la ville (loi n°96-987 du 14 novembre 1996)

Peuvent faire l'objet d'une association, le remembrement foncier ou le groupement de parcelles en vue de la restructuration urbaine des grands ensembles et quartiers d'habitat dégradés (article 20 de la loi n°96-987 relative à la relance pour la ville ; Code de l'urbanisme, article L. 322-2 6°). Visant à régler tant les problèmes de restructuration foncière des grands ensembles que la revitalisation de ces quartiers dégradés, cette loi étend considérablement l'objet de l'AFU. Celui-ci peut, dès lors, comporter la conduite d'actions de toute nature menées ou prescrites à l'occasion des travaux nécessaires et inclure des actions d'insertion professionnelle et sociale en faveur des habitants du quartier.

Les conditions de création de ces AFU sont, toutefois, définies de manière dérogatoire. Une association autorisée ne peut être constituée qu'avec l'accord unanime de tous les propriétaires concernés. Cette exigence étant de nature à freiner la constitution d'AFU dans des hypothèses où elle est nécessaire, l'article 22 permet de lever cet obstacle en prévoyant la possibilité pour l'autorité administrative de constituer d'office une AFU "lorsque la disposition actuelle des parcelles compromettrait ou empêcherait la mise en œuvre d'un programme de restructuration urbaine d'un grand ensemble ou d'un quartier d'habitat dégradé".

2. Les outils d'aménagement

Ces outils encadrent l'action des collectivités publiques.

2.1. Les règles générales d'occupation des sols et de l'espace

2.1.1. Le principe général de constructibilité limitée

A. Le principe

La loi n°83-8 de décentralisation du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, a introduit dans le Code de l'urbanisme sous les articles L. 111-1-2 et L. 111-1-3 une règle fondamentale dite de la "constructibilité limitée".

Ce texte pose le principe selon lequel toute construction est interdite en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune, en l'absence de plan d'occupation

des sols (POS), de plan local d'urbanisme (PLU), de carte communale opposable aux tiers, ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu (ce qui comprend traditionnellement les plans de sauvegarde et de mise en valeur).

L'objet de cette règle, modifiée par loi n°86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, puis par la loi SRU, visait ainsi initialement à éviter le mitage de l'espace rural et à inciter les petites communes à se doter de plans d'occupation des sols.

L'application de ce principe a donné lieu à un contentieux extrêmement abondant visant à définir au cas par cas pour chaque construction, si celle-ci se situe, ou non, dans une "partie urbanisée" de la commune.

Pour ce faire, le Conseil d'État utilise la méthode du faisceau d'indices, puisqu'un seul critère ne semble pas suffisant pour emporter la conviction des juges. La jurisprudence se réfère ainsi notamment à la desserte des réseaux, à la présence de voies d'accès, au nombre de constructions voisines, à la distance de l'habitation par rapport au bourg, à la continuité ou proximité de l'urbanisation, etc. Précisons qu'en sa qualité de juge de cassation, le Conseil d'État s'interdit de censurer les appréciations des juges d'appel, sauf erreur manifeste⁹⁶.

B. Les exceptions

L'article L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme assortit la règle de la constructibilité limitée de quatre exceptions. En l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale opposable aux tiers, ou encore de tout document d'urbanisme en tenant lieu, seules sont autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune :

- ◆ l'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes. Ont par exemple été retenus au titre de cette exception les travaux sur une ancienne grange comportant réfection et surélévation d'environ 50 cm de la toiture, agrandissement des ouvertures de la façade, percement de quelques ouvertures supplémentaires et réaménagement des espaces intérieurs⁹⁷. En revanche, selon la jurisprudence, cette exception ne permet pas la reconstruction totale de bâtiments en partie en ruines et désaffectés⁹⁸ ;
- ◆ les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national. À titre d'exemple, a été autorisée la construction d'une décharge d'ordures ménagères⁹⁹ ;
- ◆ les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes. Entre, par exemple, dans le champ d'application de cette exception la construction d'une "zone d'activité" comportant des installations industrielles ou agricoles "génératrices de fortes nuisances (bruit, odeur, poussière, etc.), d'insalubrité, voire de dangers"¹⁰⁰.
- ◆ les constructions ou installations que l'intérêt communal justifie. C'est

⁹⁶ CE, 26 juill. 1996, Mlle Pruvost : BJDU 4/1996, p 290, concl. J.D. Combrexelle.

⁹⁷ CE, 28 sept. 1994, min. équip., transp. et tourisme, req. n° 115541 : Petites affiches 18 déc. 1995, p 7.

⁹⁸ CE, 13 mai 1992, Angel Fernandez, req. n° 107914 : Petites affiches 2 nov. 1992, p 12. – 25 mars 1994, M. et Mme Delmon, req. n° 139070. – TA Lyon, 15 juin 1990, Voogda, req. N° 894225.

⁹⁹ CE, 23 déc. 1988, Association de défense pour l'environnement de la région de Miremont, cité par F. Bouyssou in Gaz. Pal. 1989, 1, doct. P 262.

¹⁰⁰ Réponse ministérielle. n° 4830 : JOAN Q 13 déc. 1993, p 4505.

naturellement au Conseil municipal que revient le soin d'en délibérer. Ces constructions ou installations ne doivent pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publique, ni entraîner un surcroît important de dépenses publiques. Enfin, le projet ne doit pas être contraire aux objectifs visés à l'article L. 110 du Code de l'urbanisme et aux dispositions des chapitres V et VI du livre I^{er} de ce Code ou aux directives territoriales d'aménagement précisant leurs modalités d'application. À titre d'exemple, la délibération du conseil municipal peut être motivée par le fait que le projet est créateur d'emplois¹⁰¹ ou qu'il vise à éviter la diminution de la population de la commune (loi SRU).

2.1.2. Le règlement national d'urbanisme (RNU)

A. L'objet du RNU

Le règlement national d'urbanisme (RNU) résulte d'une habilitation large donnée par le législateur (article L. 111-1 du Code de l'urbanisme) au pouvoir réglementaire pour fixer les règles générales d'urbanisme, en dehors de l'utilisation du sol pour la production agricole.

Ces dispositions constituent la base du droit de l'urbanisme et présentent un intérêt majeur dans les zones rurales non dotées d'un document d'urbanisme. Elles se trouvent codifiées sous les articles R. 111-2 à R. 111-26 du Code de l'urbanisme.

Ces règles générales sont classées en trois catégories :

- ◆ les dispositions relatives à la localisation et à la desserte des constructions (articles R. 111-2 à R. 111-15 du Code de l'urbanisme) : d'une façon générale, les constructions nouvelles ne doivent pas subir de nuisances ou, au contraire, faire courir de risques à l'environnement, ni entraîner des dépenses publiques exagérées. Dans le cas contraire, le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de prescriptions spéciales imposant le respect de cette règle ;
- ◆ les dispositions relatives à l'implantation et au volume des constructions (articles R. 111-16 à R. 111-20 du Code de l'urbanisme) : il s'agit ici de garantir aux futurs occupants des constructions de bonnes conditions d'hygiène, d'éclairage, de vue et d'ensoleillement, en imposant des règles dénommées "prospect", qui consistent au respect d'une certaine distance entre deux bâtiments ou entre un bâtiment et la voie publique ;
- ◆ les dispositions relatives à l'aspect extérieur des constructions (articles R. 111-21 à R. 111-24 du Code de l'urbanisme) : ces dispositions touchent à l'esthétique et à l'harmonie en privilégiant la protection des sites, des paysages naturels et urbains, des espaces ruraux et du littoral, dans les zones typées et présentant un caractère homogène, mais également une implantation en harmonie au regard du bâti existant.

B. Le champ d'application du RNU

Le Règlement national d'urbanisme est par principe supplétif ou subsidiaire en ce que ses dispositions ne s'appliquent que sur les territoires des communes non dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU), d'un plan d'occupation des sols (POS) ou d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

¹⁰¹ CE, 29 juin 1994, M. et Mme Piérard.

Certaines dispositions du Règlement national d'urbanisme sont d'ordre public. Celles-ci s'appliquent donc même en présence d'un POS ou d'un PLU.

Ces règles ont trait à la sécurité et la salubrité publiques (articles R. 111-2 du Code de l'urbanisme), à la conservation des sites et vestiges archéologiques (articles R. 111-3-2), aux conditions de desserte, d'accès et de stationnement des véhicules (article R. 111-4), à la protection de la nature et de l'environnement (article R. 111-14-2), à la prise en compte des actions d'aménagement du territoire (article R. 111-15), au respect des lieux avoisinants, des sites et paysages naturels et urbains ainsi que des perspectives monumentales (article R. 111-21).

C. La valeur juridique du RNU

D'un point de vue juridique, les règles du Règlement national d'urbanisme peuvent être classées en deux catégories : les règles impératives et les règles permissives

a. Les règles impératives

Ce sont les règles d'ordre public que tout projet de construction est obligatoirement tenu de respecter (articles R. 111-11 et R. 111-16 à 19 du Code de l'urbanisme). Pour l'application de ces règles, l'administration dispose d'une compétence liée (ce qui signifie qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir d'interprétation).

Le contrôle juridictionnel est quant à lui normal, c'est-à-dire qu'il porte sur la qualification des faits qui ont déterminé l'action administrative. Le législateur admet néanmoins l'existence de dérogations possibles aux règles impératives sous l'article L. 111-1 du Code de l'urbanisme. Ainsi, l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol dispose d'un pouvoir de dérogation aux règles impératives du RNU, sous réserve de pouvoir légitimer sa décision par un intérêt général. Le juge applique ici la règle de la proportionnalité, de sorte que la dérogation est admise si les atteintes portées à l'intérêt général que les règles d'urbanisme protègent ne sont pas excessives par rapport à l'intérêt général ayant justifié la dérogation¹⁰².

b. Les règles permissives

L'autorité compétente dispose d'un pouvoir d'appréciation que souligne la formule explicite « le permis de construire peut-être refusé ou n'être accordé que... ». On y retrouve la plupart des règles générales d'urbanisme précitées (articles R. 111-2 à 15 et article R. 111-21 du Code de l'urbanisme). Le contrôle du juge est ici minimum.

2.2. Les outils de planification

2.2.1. Les directives territoriales d'aménagement (DTA)

A. Contenu et champ d'application

Les directives territoriales d'aménagement (DTA) sont des règles supra locales d'urbanisme. Leur objectif est assez général puisqu'elles visent, d'une part, à permettre une meilleure articulation entre la politique d'aménagement du territoire de l'État et les politiques d'urbanisme et, d'autre part, à clarifier la hiérarchie entre les documents d'urbanisme.

¹⁰² CE 9 juillet 1993, Madame Martin, Rec p 559.

Les directives territoriales d'aménagement ne fixent que des objectifs et orientations relevant de l'État. Cette catégorie de normes a été introduite par la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT ou loi Pasqua), qui modifie l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme.

Aux termes de la loi, les directives territoriales d'aménagement fixent :

- ◆ les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires ;
- ◆ les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transports ou des équipements publics et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ;
- ◆ les modalités d'application des lois montagne et littoral adaptées aux particularités géographiques locales. Les DTA ont vocation à être mises en œuvre sur certaines parties du territoire, en fonction de l'enjeu foncier du lieu, de sa fragilité, de l'absence d'aménagement, de la nécessité de coordonner l'action des pouvoirs publics ou encore d'insuffler des orientations fondamentales. Leur périmètre dépasse donc les découpages administratifs habituels et s'attache davantage à la notion d'espace.

B. L'élaboration des DTA

L'initiative en matière de DTA appartient à l'État, le cas échéant après demande de la part d'une Région avec consultation du Conseil économique et social régional.

L'élaboration d'une Directive territoriale d'aménagement se fait sous la responsabilité de l'État, en association avec les régions, les départements, les communes et groupements de communes. La procédure d'élaboration comprend deux phases :

- ◆ l'établissement d'un rapport sur les études préalables (pertinence de l'entreprise et détermination du périmètre précis) avec mandat donné au préfet coordonnateur pour l'écriture de la DTA proprement dite ;
- ◆ la consultation du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (aujourd'hui CIIACT), et l'enquête publique.

La décision d'approbation de la DTA se fait par décret en Conseil d'État.

C. La portée juridique des DTA

Les orientations des DTA s'imposent aux documents d'urbanisme locaux (SCoT, POS, PLU et Plan de sauvegarde et de mise en valeur) qui doivent être rendus compatibles avec elle. Ce principe est réaffirmé par la loi SRU du 13 décembre 2000.

En règle générale, elles n'ont pas d'effet pour les tiers. Cependant, lorsqu'elles interviennent pour préciser les modalités d'application des lois littoral ou montagne, les DTA bénéficient, par la loi, d'une opposabilité directe aux personnes et aux projets qui les concernent.

2.2.2. Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)

Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire est élaboré par la Région en association avec les autres collectivités (départements, établissements publics territoriaux, etc.). Il fixe les grandes orientations à moyen terme de développement durable du territoire régional. Il veille à la cohérence des projets d'équipement avec la politique de l'État et des différentes collectivités

territoriales (dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional).

Les lois de décentralisation¹⁰³ ont désigné l'échelon régional comme étant celui de la planification, de la coordination et de la définition des orientations stratégiques. Depuis la loi du 4 février 1995¹⁰⁴, complétée par la loi du 25 juin 1999¹⁰⁵, chaque région peut se doter d'un SRADT.

Selon le bilan¹⁰⁶ réalisé par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en 2003, les SRADT ou assimilés sont souvent des documents de communication, sortes de plaidoyers pour le fait régional. Le processus de métropolisation et la complexification des relations entre le rural et l'urbain sont des questions abordées par la plupart des régions.

En 2002-2003, la Région Bretagne a élaboré un document à valeur de SRADT : "Bretagne 2015". Présenté comme une charte proposant pour la Bretagne une stratégie régionale pour un développement durable, ce projet n'a pas été finalisé après le renouvellement de l'Assemblée régionale.

A. Acteurs et territoires concernés

Le Conseil régional élabore et approuve le SRADT après avis des Conseils généraux des départements concernés et du Conseil économique et social régional (CESR). En plus du CESR, sont associés les agglomérations, les Pays, les Parc naturels régionaux, les représentants des activités économiques et sociales et des associations, les communes préfectorales de département, sous-préfectures, les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme.

Le SRADT fait l'objet d'une évaluation et d'une révision selon le même rythme que celui fixé pour les schémas de services collectifs. Il est révisé selon la même procédure que celle fixée pour son élaboration.

B. Définition

Le SRADT comprendra désormais trois documents spécifiques :

- ◆ un document d'analyse prospective (avec une vision interrégionale ou transfrontalière à échéance),
- ◆ une charte d'aménagement et de développement durable du territoire régional (outil d'action et de programmation stratégique),
- ◆ des documents cartographiques (traduction spatiale des orientations et des options retenues).

Il définit les objectifs de la région en matière de :

- ◆ localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général,
- ◆ développement des projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois,
- ◆ développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux,
- ◆ protection et de mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturel et urbain,

¹⁰³ En particulier la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (article 34).

¹⁰⁴ Loi n°95-115 du 4 février 1995, dite loi «Pasqua», d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) (article 5) qui crée les SRADT.

¹⁰⁵ Loi n°99-533 du 25 juin 1999, dite loi «Voinet», d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) qui transforme les SRADT, (article 5).

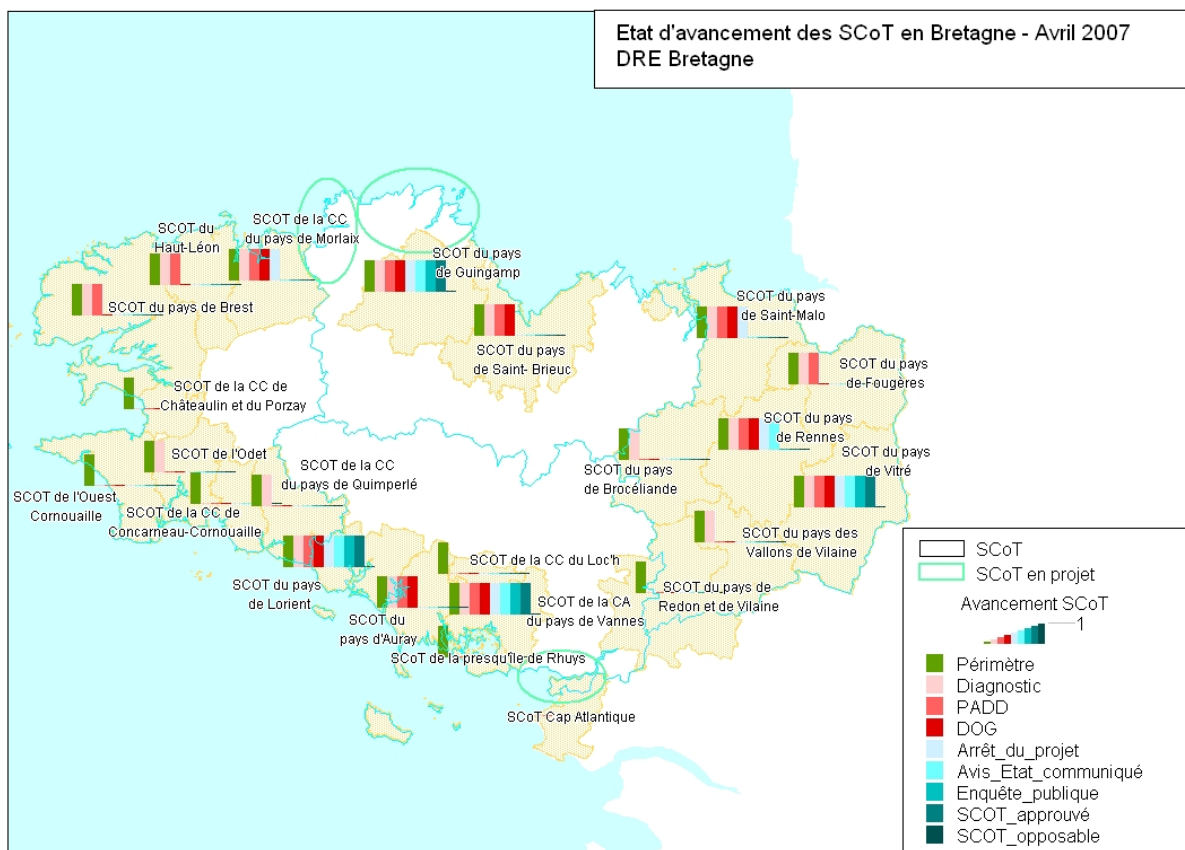
¹⁰⁶ DATAR, "Etat des lieux des SRADT : rapport final", document réalisé par Acadie. 2003, 141 p.

- ◆ réhabilitation des territoires dégradés,
- ◆ prise en compte de la dimension interrégionale et transfrontalière.

C. Valeur juridique des SRADT

Les SRADT n'ont aucun caractère prescriptif que ce soit vis-à-vis des documents d'urbanisme, des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme et resteront donc des documents indicatifs tirant leur force de la qualité de la concertation dont ils sont issus.

2.2.3. Les schémas de cohérence territoriale (SCoT)



A. Le SCoT, document de planification à l'échelle de l'agglomération

Le SCoT est l'une des principales innovations de la loi SRU du 13 décembre 2000. Succédant aux anciens schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) devenus schémas directeurs avec la décentralisation en 1983, les SCoT fixent les orientations fondamentales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés.

Ils déterminent les objectifs des différentes politiques publiques telles que l'habitat, le développement économique, les déplacements, etc. Pour ce faire, ils doivent présenter un projet d'aménagement et de développement durable. Les SCoT ont également pour objet de définir la localisation ou la délimitation "d'espaces et sites naturels ou urbains à protéger" (article L. 122-1 5° du Code de l'urbanisme).

Les règles qui encadrent le passage des schémas directeurs aux SCoT sont détaillées au sein de l'article L. 122-18 du Code de l'urbanisme. À la différence des schémas

directeurs, les SCoT n'ont plus à déterminer la "destination générale des sols" et ne contiennent donc plus de carte de destination des sols, ni de tracé des grands équipements. Les dispositions concernant le SCoT sont codifiées aux articles L. 122-1 et suivants du Code de l'urbanisme. L'article L. 122-1 confirme bien la vocation du SCoT à être un instrument de planification stratégique et prospective de l'espace : "les schémas de cohérence territoriale exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, des transports, d'équipements et de service". Ainsi, le SCoT permet une mise en cohérence d'un certain nombre de politiques publiques à l'échelle de l'agglomération. En effet, d'un point de vue territorial, le SCoT, document de planification, comprend nécessairement plusieurs communes ou plusieurs groupes de communes. L'article L. 122-3 du Code de l'urbanisme dispose que le périmètre du "schéma de cohérence territoriale délimite un territoire d'un seul tenant sans enclave". Le SCoT est un document de synthèse.

B. Le contenu

Le SCoT comprend quatre éléments (article R. 121-1 du Code de l'urbanisme) :

- ◆ un rapport de présentation, sans valeur normative, qui permet d'identifier les principaux enjeux du SCoT ;
- ◆ grande nouveauté introduite par la loi SRU, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui rassemble des informations essentielles puisqu'il fixe les objectifs des politiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacement de personnes et de marchandises, de stationnement et de régulation du trafic automobile ;
- ◆ un document d'orientation, qui précise les orientations de l'occupation du sol et de l'espace ;
- ◆ des documents graphiques.

Les dispositions légales qui encadrent le SCoT sont relativement souples de sorte que les auteurs des schémas disposent d'un pouvoir d'appréciation étendu quant à leur contenu. Il faut aussi noter que, à l'intérieur du SCoT, seuls sont opposables les dispositions du document d'orientation et les documents graphiques (article R. 122-2 du Code de l'urbanisme).

a. La procédure d'élaboration

L'initiative de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale appartient aux communes ou aux groupements de communes.

• Élaboration :

- ◆ le Préfet recueille l'avis du ou des conseils généraux concernés puis publie par arrêté le périmètre ;
- ◆ le schéma est élaboré par un établissement public qui peut être un syndicat mixte. Celui-ci n'est composé que de communes ou d'établissements publics de coopération intercommunale compris dans son périmètre ;
- ◆ une fois la structure d'élaboration composée et le périmètre défini, il est procédé à diverses concertations, consultations et associations de personnes publiques. Le projet auquel sont joints tous les avis intervenus est ensuite soumis à enquête publique ;
- ◆ une délibération motivée peut adopter des modifications éventuelles, mais nécessairement mineures pour tenir compte des avis.

- Décision

L'établissement public approuve le schéma. Cette délibération approuvant le schéma devient exécutoire deux mois après sa transmission au Préfet. Ce dernier se borne à exercer en la matière un contrôle de légalité en appréciant la compatibilité du document avec les règles d'urbanisme supérieures. Des mesures de publicité doivent intervenir au cours des différentes phases de l'élaboration du SCoT. Après notification, si une commune estime que ses intérêts sont lésés par le SCoT, elle a la possibilité de se retirer. Les dispositions du SCoT sont dès lors abrogées pour son territoire, ceci entraînant une réduction du périmètre du document (article L. 122-12 du Code de l'urbanisme).

Notons que le sort de l'établissement public suit celui du SCoT, sa dissolution emportant abrogation du schéma (article L. 122-3 du Code de l'urbanisme).

b. La portée

Le schéma de cohérence territoriale se présente comme un véritable document de stratégie locale s'inscrivant dans un rapport de hiérarchie. Il a une autorité plus large que celle des anciens schémas directeurs.

Il impose ainsi un rapport de compatibilité à un ensemble de documents et d'opérations : les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacement urbain, les PLU, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les cartes communales, certaines opérations foncières et d'aménagement ainsi que les programmes relatifs à la politique des espaces naturels sensibles ainsi que les autorisations (zone d'aménagement concerté, lotissements, zone d'aménagement différé, réserves foncières de plus de cinq hectares et autorisations d'urbanisme commercial).

Toutefois, le SCoT doit lui-même être compatible avec les règles supra-locales : les directives territoriales d'aménagement, les prescriptions particulières à un massif (exemple : parcs naturels régionaux), la loi littoral et la loi montagne.

c. Le SCoT à l'épreuve du temps

Le SCoT est un document évolutif qui devient caduc à défaut d'adaptations. L'organe compétent pour élaborer le SCoT est également compétent pour en assurer :

- ◆ le suivi : une fois le SCoT adopté, les acteurs locaux ont l'obligation d'entreprendre dans un délai de dix ans une analyse de l'évolution finalisée par une délibération pour maintenir ou réviser en tout ou partie le SCoT sous peine de caducité (article L. 122-14 du Code de l'urbanisme) ;
- ◆ la modification : elle est possible pour le SCoT comme pour les schémas directeurs approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi SRU, sous réserve de l'absence d'atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable ;
- ◆ la révision : on applique ici la règle du parallélisme des formes (mêmes modalités que pour l'adoption) ;
- ◆ la mise en compatibilité : elle intervient sur l'initiative de l'État et peut résulter de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet d'une opération incompatible avec le SCoT.

2.2.4. Les plans locaux d'urbanisme (PLU)

A. Le PLU, document de référence de la réglementation urbaine locale

Tout comme le SCoT, le plan local d'urbanisme a été introduit par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Acte administratif réglementaire, le plan local d'urbanisme (PLU) est le successeur du plan d'occupation des sols (POS). Alors que le POS est surtout un instrument foncier, le PLU se présente comme un document de projet urbain durable et un document de synthèse, qui doit à ce titre être compatible avec d'autres documents relatifs à la vie des agglomérations (à l'instar du plan de déplacement urbain – PDU - et du programme local de l'habitat – PLH -).

D'un point de vue territorial, le PLU couvre l'ensemble du territoire communal. Cela sous-entend l'intégralité d'une commune ou l'intégralité du territoire de tout ou partie des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale.

Le PLU reste un document facultatif, son absence entraîne entre autres l'application de la règle de la constructibilité limitée posée par l'article L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme.

a. Le contenu

Aux termes de l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme, le PLU contient au minimum le zonage (cf. infra et chapitre 1. paragraphe 3.1.) et les règles d'implantation des constructions. Outre cette obligation minimum, il peut également déterminer l'affectation des sols, les règles relatives aux constructions, les tracés des voies et peut fixer des COS (coefficient d'occupation des sols, qui consiste en un rapport entre le nombre de mètres carrés de plancher hors œuvre susceptible d'être construit et le nombre de mètres carrés de la parcelle) dans les zones urbaines et à urbaniser et dans les zones naturelles à protéger. Le contenu réglementaire relève pour l'essentiel du pouvoir discrétionnaire des autorités compétentes, il sera donc variable selon les PLU.

Il est bon de rappeler que la réforme de la loi SRU a modifié le zonage existant. L'ancien zonage comptait les zones urbaines (U), les zones d'urbanisation future (NA), les zones peu équipées à urbanisation conditionnée (NB), à protéger en raison de leur richesse (NC), les zones à préserver en raison de leur qualité ou de risque (ND). Le nouveau zonage se limite à quatre zones : les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A), les zones naturelles et forestières (N).

Le Plan local d'urbanisme est constitué de cinq éléments :

- ◆ un rapport de présentation qui explique les choix d'urbanisme retenus. Ce rapport expose le diagnostic territorial et l'état initial de l'environnement. C'est l'élément de la légalité du document ;
- ◆ un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) : document de référence du PLU, ce PADD détermine les orientations d'urbanisme et d'aménagement pour l'ensemble de la commune ;
- ◆ des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou des secteurs ;
- ◆ un règlement qui comporte un zonage et les règles propres à chaque zone ;
- ◆ des documents graphiques qui matérialisent les prescriptions du règlement ;
- ◆ des annexes comprenant la liste des servitudes d'utilité publique.

b. Valeur juridique et dérogations

Seuls sont opposables le règlement, les documents graphiques et les orientations d'aménagement des quartiers et secteurs lorsqu'il y en a. Néanmoins, les différents éléments du Plan local d'urbanisme doivent être cohérents avec le projet d'aménagement et de développement durable (article L. 123-1 du Code de l'urbanisme). Par ailleurs, dès que le PLU devient exécutoire, les servitudes d'urbanisme qu'il instaure vont produire tous leurs effets.

Les dispositions du Plan local d'urbanisme ne peuvent pas faire l'objet de dérogations, mais seulement d'adaptations mineures, sauf, d'une part, pour les bâtiments détruits ou endommagés par une catastrophe naturelle ou, d'autre part, pour les monuments historiques.

B. Élaboration et mise en œuvre du Plan local d'urbanisme

Voir annexe 1.a.

2.2.5. Les cartes communales

Les cartes communales sont des documents d'urbanisme simplifiés adaptés aux nécessités des petites communes rurales non dotées d'un plan local d'urbanisme ou de tout autre document qui régleme nte l'aménagement et la construction sur le territoire communal. Les cartes communales sont réglementées par les articles L. 124-1 et R. 124-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Elles font suite aux Marnu (Modalités d'application du règlement national d'urbanisme). L'article 6 de la loi SRU en a fait un véritable document d'urbanisme (article L. 124-1 du Code de l'urbanisme).

A. L'objet

La carte communale est un document d'application des règles générales d'urbanisme. Elle délimite les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises à l'exception de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension des constructions existantes, des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles (article L. 124-2 du Code de l'urbanisme). Les réformes successives ont fait de la carte communale un document d'urbanisme de plus en plus complet comme en témoigne sa composition actuelle.

B. Les éléments constitutifs

La carte communale comprend un rapport de présentation et des documents graphiques :

- ♦ *le rapport de présentation* (article R. 124-2 du Code de l'urbanisme) analyse l'état initial de l'environnement et expose les prévisions de développement, les choix retenus au regard de l'urbanisation, ainsi que l'évaluation des incidences des choix sur l'environnement et les modalités de sa prise en compte et de sa préservation ;
- ♦ *les documents graphiques*, seuls opposables aux tiers, déterminent les secteurs constructibles et non constructibles, les secteurs réservés à des activités et les secteurs interdisant les reconstructions à l'identique après sinistre.

C. L'élaboration

La procédure d'élaboration d'une carte communale répond aux formes prescrites par le décret n°01-260 du 27 mars 2001 relatif aux documents d'urbanisme. La carte pouvant être communale ou intercommunale, l'élaboration est conduite par le Maire ou le Président de l'établissement de coopération intercommunale auquel la commune a délégué ses compétences en matière d'urbanisme. Comme pour l'élaboration, toute la procédure connaît ici l'application du principe de "porter à connaissance" qui voit le Préfet transmettre les règles d'urbanisme utiles en l'espèce.

Lorsque celui-ci existe, la consultation du document de gestion de l'espace rural est obligatoire.

Une fois élaboré, le projet de carte communale est soumis à enquête publique avant d'être approuvée par le Conseil municipal (ou l'organe délibérant de l'EPCI). Le projet de carte est ensuite transmis au Préfet pour approbation. Ce dernier dispose de deux mois pour se prononcer, à défaut de quoi la carte est réputée approuvée. La délibération et l'arrêté approuvant la carte font l'objet de publicité.

La carte est ensuite tenue à la disposition du public. La carte communale peut être révisée en application de la règle du parallélisme de forme, de procédure et de compétence.

D. Portée juridique et effets

La carte communale s'inscrit tout en bas dans la hiérarchie des règles d'urbanisme. Elle doit donc être compatible avec les SCoT, les schémas de secteur, les schémas de mise en valeur de la mer, les chartes des parcs naturels régionaux, les plans de déplacements urbains et les programmes locaux de l'habitat (article L. 124-2 du Code de l'urbanisme). Depuis la loi n°2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, la carte communale doit également être compatible avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau, les objectifs de qualité et de quantité des eaux (article L. 212-1) et les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (article L. 212-3). En cas de préexistence de la carte par rapport à ces données, celle-ci doit être rendue compatible dans un délai de trois ans.

La carte communale est opposable pour la délivrance des autorisations qui sont octroyées sur le fondement des règles générales d'urbanisme. La carte communale permet aussi le transfert à une commune de la compétence pour délivrer les permis de construire et autres autorisations d'occupation du sol, sauf décision du Conseil municipal de maintenir la délivrance du permis de construire au nom de l'État. La carte communale présente également comme conséquence d'empêcher l'application de la règle de constructibilité limitée.

Un droit de préemption appartient aussi aux conseils municipaux des communes dotées d'une carte communale (article L. 211-1 du Code de l'urbanisme).

2.3. Autres outils au service de l'aménagement

2.3.1. L'aménagement foncier rural

Par la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, le décret n°2006-394 du 30 mars 2006 relatif aux procédures d'aménagement foncier rural et le décret n°2006-821 du 7 juillet 2006 relatif à la protection et à la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, l'aménagement foncier rural a pour but d'améliorer les conditions d'exploitation des propriétés rurales agricoles ou forestières, d'assurer la mise en valeur des espaces naturels ruraux et de contribuer à l'aménagement du territoire communal ou intercommunal défini dans les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu.

Depuis la loi n°80-502 d'orientation agricole du 4 juillet 1980 et la loi n°85-1496 du

31 décembre 1985 relative à l'aménagement foncier rural, l'aménagement foncier avait regroupé le remembrement rural, le remembrement aménagement (zones sous influence urbaine), la réorganisation foncière, les échanges d'immeubles ruraux et le remembrement forestier.

La loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages a aussi introduit plusieurs modifications aux textes qui le régissent. Désormais, une étude environnementale et paysagère est souvent réalisée en même temps que la pré-étude d'aménagement foncier.

Le remembrement rural est la principale procédure d'aménagement foncier. Instauré en 1941, il consiste en une redistribution des terres qui a pour but de regrouper les parcelles, de les rapprocher, si possible, du siège de l'exploitation. Préparé par les services compétents des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), il est réalisé par la commission communale d'aménagement foncier qui procède à un échange général des droits de propriété à l'intérieur du périmètre de remembrement. Cet échange est mené de telle sorte que chaque propriétaire reçoive en compensation des terres qu'il a cédées, d'autres terres de superficie et productivité équivalentes. Le remembrement s'accompagne de travaux connexes destinés à améliorer la desserte et les conditions d'exploitation des terres (chemins, hydraulique agricole ...). L'opération est conduite par un géomètre expert.

A côté du remembrement agricole, se sont développées d'autres procédures d'aménagement foncier qui visent à atténuer les dommages causés par les grands travaux d'infrastructure (autoroute, lignes TGV, routes des estuaires en Ille-et-Vilaine), à intégrer les contraintes collectives (réserves foncières des communes, PLU) et à maintenir l'équilibre du milieu naturel.

2.3.2. Les zones d'aménagement concerté (ZAC)

Pour le seul département d'Ille-et-Vilaine, sont recensées au 1^{er} janvier 2007, 167 ZAC, pour un total de 4 557 hectares (27 hectares en moyenne) et un total cumulé de près de 10 millions de m² constructibles affichés.

Parmi les plus grandes ZAC d'Ille-et-Vilaine, nous pouvons citer à titre d'exemple, le campus de Ker Lann à Bruz, ZAC créée par le Conseil général en 1991 sur une surface de 160 hectares pour y bâtir 401 000 m² de SHON pour de l'enseignement, mais aussi la ZAC de la Courrouze à Rennes (créée fin 2003) qui sur un terrain de 140 hectares prévoit la construction de 550 000 m² de SHON pour des logements, des commerces, mais aussi des bureaux dont ceux du futur siège de la Région, ou encore la ZAC de Beaugard-Quincé toujours à Rennes (photo centrale de la couverture de ce rapport), qui sur seulement 27 hectares prévoit la construction de 1 800 logements (67 logements à l'hectare).

A. Objet de la ZAC

L'objet de la ZAC consiste en l'aménagement et l'équipement de terrains.

Pris initialement pour répondre à un besoin urgent de logement, le décret n°58-1464 du 31 décembre 1958 avait institué les zones urbaines prioritaires (ZUP). L'objet de ce texte était de créer sous l'autorité de l'État des zones d'une superficie suffisante pour contenir au moins 500 logements avec les édifices, installations et équipements annexes. Ce système, cependant, a été très vivement critiqué pour sa démesure, sa nature impersonnelle et les germes de ségrégation sociale qu'il pouvait renfermer. C'est ce qui a conduit le législateur, par la loi d'orientation foncière n°67-1253 du 30 décembre 1967, à créer les zones d'aménagement concerté. Après de multiples

modifications et la décentralisation partielle de la procédure, le régime juridique des ZAC a été réformé en profondeur par la loi SRU du 13 décembre 2000.

Les zones d'aménagement concerté sont aujourd'hui le moyen le plus courant pour la réalisation d'opérations d'aménagement¹⁰⁷. L'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme définit les zones d'aménagement concerté comme des "zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les accéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés".

La ZAC est donc une opération publique, même si sa mise en œuvre peut être confiée à des personnes privées. En effet, la création d'une ZAC est toujours décidée par les collectivités publiques qui déterminent les modalités de sa réalisation et contrôlent celle-ci. Par ailleurs, la procédure des ZAC fait largement appel aux prérogatives de puissance publique.

Néanmoins, l'objectif d'une ZAC n'est pas précisément défini. Il revient aux autorités compétentes (généralement la commune) de le déterminer au cas par cas dans l'acte créant la zone. Ainsi, l'objet d'une ZAC peut-il être très variable, ce dispositif permettant aussi bien la création d'équipements de loisirs que celle d'un centre commercial avec des logements et de l'habitat. Une ZAC peut également comprendre l'urbanisation d'un périmètre déterminé ou seulement la rénovation ou la réhabilitation d'un quartier. Ainsi, il s'agit d'un moyen d'aménagement très souple. Cette souplesse se retrouve d'ailleurs tout autant dans sa mise en œuvre puisqu'il n'existe aucun seuil en termes de superficie ou de coût. Il appartient donc au cas par cas aux juridictions de définir si les caractéristiques de l'opération et les faibles coûts ne permettent pas de qualifier une opération de ZAC¹⁰⁸. L'idée centrale de cette opération est que la vente des terrains et les opérations de construction qui vont suivre permettent de financer l'aménagement de la zone.

B. La ZAC et les documents d'urbanisme

La zone d'aménagement concertée doit être compatible avec la loi littoral, mais aussi avec le Schéma de cohérence territoriale lorsque celui-ci existe.

La ZAC, élément du Plan local d'urbanisme, doit en respecter les dispositions. Le PLU devra le cas échéant être révisé ou modifié à cette fin. Depuis la loi SRU, la localisation des opérations d'aménagement constitue un élément du PLU :

- ◆ le Plan d'aménagement et de développement durable peut prévoir "des orientations d'aménagement" (article L. 123-1 2° du Code de l'urbanisme) ;
- ◆ dans les zones urbaines, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes permettant de geler les constructions dans l'attente de l'approbation d'un projet d'aménagement global, ou de pré-réserver un emplacement pour la réalisation de logements, installations d'intérêt général, voies et espaces verts (article L. 123-2 du Code de l'urbanisme) ;
- ◆ dans les ZAC, le plan local d'urbanisme doit préciser la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, modifier ou créer et la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts. Ces informations sont précisées dans les documents graphiques et dans les annexes du PLU (article L. 123-3 du Code de l'urbanisme).

¹⁰⁷ En 1997, on recensait en France plus de 6 000 ZAC, dont près de 5 000 en cours de réalisation.

¹⁰⁸ CE 28 juillet 1993, commune de Chamonix-Mont-Blanc, RDP 1994 p 1462.

Jusqu'à la loi SRU, les zones d'aménagement concerté étaient généralement pourvues d'un document d'urbanisme qui leur était propre : le plan d'aménagement de zone (PAZ). Ce document fixait des règles spéciales au périmètre de la zone. Les PAZ adoptés avant la loi subsistent tant que la commune n'adopte pas de plan local d'urbanisme. Ce document a donc vocation à disparaître à l'avenir puisque, désormais, la réalisation des opérations d'aménagement se fera dans le seul cadre du PLU.

En l'absence de plan local d'urbanisme, une zone d'aménagement concertée est tout à fait réalisable. Dans une telle hypothèse, ont vocation à s'appliquer :

- ◆ le droit général de l'urbanisme hors PLU et notamment le principe de la constructibilité limitée (article L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme et *cf.* point 2.1.1. de ce chapitre) ou les secteurs délimités par une carte communale ;
- ◆ les règles spécifiques à certains territoires (loi littoral et loi montagne).

C. La création de la ZAC

Voir Annexe 1.b.

D. La réalisation de la ZAC

a. Le dossier de réalisation

La personne qui a pris l'initiative de la création de la ZAC doit établir un dossier de réalisation (article R. 311-7 du Code de l'urbanisme). Il comporte le programme des équipements publics et des constructions à réaliser et les modalités prévisionnelles de financement. Ce dossier est approuvé par l'autorité compétente. Le programme des équipements publics a une valeur réglementaire¹⁰⁹.

b. Les choix de mise en œuvre de la réalisation

Le Code de l'urbanisme laisse toute latitude à la personne qui a pris l'initiative de la création quant au mode de réalisation (articles L. 311-5 et R. 311-6). Il existe deux possibilités :

- ◆ la régie : les opérations sont conduites directement par la personne publique qui a pris l'initiative de la zone d'aménagement concerté ;
- ◆ la concession d'aménagement : un concessionnaire public ou privé assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements. Cette notion, très récente, résulte de la loi n°2005-809 du 20 juillet 2005 sur les concessions d'aménagement. Pour mener à bien l'opération, ce concessionnaire peut bénéficier du droit de préemption et d'expropriation.

c. Le processus de la réalisation

Dans une première phase, la réalisation comprend l'acquisition des terrains par négociation amiable, expropriation, préemption ou réserve foncière¹¹⁰. Puis intervient dans une deuxième phase la réalisation des équipements. Enfin, il est procédé à la cession des terrains ainsi équipés. La convention de réalisation prévoit les conditions de ces cessions (ou concessions d'usage) et un cahier des charges permet de contrôler le déroulement de ces cessions ou concessions. Les terrains sont vendus après leur équipement, mais ils peuvent néanmoins être commercialisés avant l'achèvement des travaux, sous réserve de garantie d'achèvement.

¹⁰⁹ CE 3 novembre 1997, société Top Loisirs Guy Merlin, BJDU 6- 1997 p 416.

¹¹⁰ Voir Chapitre 1

E. Fiscalité

Dans la décision de création, la personne morale de droit public qui a l'initiative de l'opération doit choisir le régime financier de l'opération et préciser si la taxe locale d'équipement sera applicable ou non. Dans la négative, le coût des équipements est mis à la charge de l'aménageur de la zone qui le répercute sur les acquéreurs des terrains.

F. L'achèvement de la ZAC

La loi SRU a simplifié la procédure. Dorénavant, un simple acte de suppression de la ZAC permet de mettre un terme à l'opération d'aménagement. Cet acte est entrepris par l'autorité qui a pris l'initiative de la création de la zone. Le formalisme est tout à fait minimal puisque l'article R. 311-2.1 du Code de l'urbanisme ne requiert qu'un rapport de présentation exposant les motifs de la suppression outre la publicité de cet acte. Il entraîne la caducité du cahier des charges.

2.3.3. Les zones d'aménagement différé (ZAD)

Les zones d'aménagement différé ont été créées par la loi n°62-48 du 26 juillet 1962, avec le double objectif de délimiter le périmètre de futures opérations d'aménagement et lutter contre la spéculation foncière par la mise en œuvre du droit de préemption. Le droit applicable dans ces zones, codifié sous les articles L. 212-1 et suivants du Code de l'urbanisme, a été entièrement renouvelé par la loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement.

La ZAD est un secteur au sein duquel l'État institue, sur proposition ou après avis des collectivités territoriales intéressées, un droit de préemption urbain lui permettant, en vue d'une opération d'aménagement, d'en prendre la maîtrise foncière. Le droit de préemption ainsi créé s'exerce pendant 14 ans à compter de la publication de l'acte qui crée la zone. Il importe de préciser qu'une ZAD peut être créée dans toutes les communes, peu importe que celles-ci disposent ou non d'un plan local d'urbanisme. Une ZAD n'a pas à être compatible avec les documents locaux d'urbanisme. Cependant, elle fait partie des opérations foncières qui doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale.

A. La création des ZAD

Les zones d'aménagement différé sont créées par arrêté préfectoral motivé, sur proposition ou après avis de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale. Le régime des ZAD relève donc de la compétence exclusive de l'État. En cas d'avis défavorable de la commune ou de l'EPCI compétent, la zone est créée par décret en Conseil d'État. La décision précise le périmètre de la ZAD et le titulaire du droit de préemption.

Afin de faire bénéficier le titulaire de son droit de préemption sans délai, le Préfet peut prendre un arrêté délimitant le périmètre provisoire de la zone dès la proposition de la création. À compter de la publication de cet arrêté et jusqu'à la publication de l'acte créant la ZAD, un droit de préemption est ouvert dans le périmètre provisoire. Toutefois, cet arrêté devient caduc si la zone n'a pas été définitivement créée dans les deux ans qui suivent.

À compter de la publication du périmètre provisoire, les propriétaires bénéficient d'un droit de délaissement, ce qui signifie qu'ils peuvent proposer au titulaire du droit de

préemption d'acquérir leur bien en indiquant le prix qu'ils en demandent. À défaut d'accord amiable, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation. L'acte par lequel est créée une ZAD n'a pas de caractère réglementaire¹¹¹. Le juge administratif exerce sur la création d'une ZAD le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation¹¹².

B. Le droit de préemption

La décision de création désigne le bénéficiaire du droit de préemption qui sera une collectivité publique, un établissement public ou une société d'économie mixte.

Le droit de préemption s'exerce à compter de la publication de l'acte de création ou, ainsi qu'il a été précisé plus haut, à compter de la publication du périmètre provisoire.

2.3.4. Les autorisations d'urbanisme

Les multiples régimes d'autorisation existants ont été regroupés en trois permis (permis de construire, permis d'aménager et permis de démolir) et une déclaration préalable¹¹³ par l'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme ratifiée par l'article 6 de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

A. Le permis de construire

Le permis de construire est un acte administratif individuel par lequel une autorité administrative autorise l'édification d'une construction ou la modification d'une construction existante. Le permis de construire a un caractère préalable ; l'édification d'une construction sans permis constituant un délit¹¹⁴. Il s'agit donc d'une technique de contrôle préalable de l'utilisation des sols et de l'espace. Ce contrôle se réalise au regard des règles d'urbanisme et des autres dispositions que le législateur ou le pouvoir réglementaire ont spécialement énumérées, assurant ainsi l'emboîtement avec d'autres législations. La législation du permis de construire revêt, à cet égard, un caractère d'ordre public.

Le permis de construire a un caractère réel, de sorte qu'il n'est pas rattaché à la personne mais à un terrain. Il est donc cessible et n'entraîne pas l'obligation d'exécuter les travaux autorisés. Enfin, il est toujours délivré sous réserve du droit des tiers.

a. Le champ d'application

- Les ouvrages soumis à permis de construire

On retrouve la législation du permis de construire codifiée dans l'article L. 421-1 (et suivants) du Code de l'urbanisme, lequel pose pour principe général que "*quiconque désire entreprendre ou implanter une construction à usage d'habitation ou non, même ne comportant pas de fondations, doit au préalable obtenir un permis de construire*".

En résumé, le permis de construire est obligatoire pour toute construction neuve

¹¹¹ CE, 25 mars 1996, Association syndicale du domaine d'Ibarriz-Mouriscot, BJDU 1-1995.

¹¹² CE, 16 décembre 1994, commune de Veauchette, Req. 104 389, rec T p 602 : vérification par le juge que la ZAD répond à des besoins effectifs.

¹¹³ Voir le décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 et la circulaire n°2007-1 du 6 janvier 2007 portant réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme.

¹¹⁴ Article L. 480-4 du Code de l'urbanisme.

quelle que soit sa destination, que le bâtiment soit à usage d'habitation ou non. Mais le permis est également exigé "*pour les travaux exécutés sur les constructions existantes, lorsqu'ils ont pour effet d'en changer la destination, de modifier leur aspect extérieur ou leur volume ou de créer des niveaux supplémentaires*".

Par ailleurs, l'article 31 de la loi SRU, codifié sous l'article L. 421-1 5° du Code de l'urbanisme, a créé un régime spécial pour les constructions temporaires destinées à être régulièrement démontées et réinstallées : le permis fixe la période de l'année pendant laquelle la construction doit être démontée. Ainsi, un nouveau permis n'est pas exigé à chaque réinstallation de la construction (exemple : les chapiteaux). Sont soumis au respect de la législation sur le permis de construire toutes les personnes physiques comme morales, particuliers comme collectivités publiques.

- Les ouvrages exemptés de permis de construire

~ *Les opérations qui ne sont soumises à aucun contrôle.*

Les articles R. 421-1 et suivants du Code de l'urbanisme liste un certain nombre de travaux et ouvrages qui ne sont pas soumis à l'obligation de permis de construire et ne sont donc soumis ni à permis de construire, ni à déclaration de travaux (exemples : pylônes, poteaux, candélabres ou éoliennes d'une hauteur inférieure ou égale à 12 mètres, les antennes d'émission ou de réception de signaux radioélectriques dont aucune dimension n'excède 4 mètres¹¹⁵).

Certains autres travaux en sont également exemptés du fait de textes spécifiques (exemple : les dispositifs qualifiés de publicité, enseigne et pré-enseigne, etc.).

~ *Les ouvrages soumis à déclaration préalable*

Il s'agit d'un régime de contrôle préalable simplifié. On y retrouve les travaux de ravalement, les travaux couverts par le secret de la défense nationale, les dispositifs nécessaires aux systèmes de radiocommunication numérique de la police et de la gendarmerie, les travaux sur les immeubles classés, certains travaux touchant aux établissements pénitentiaires, certains travaux relatifs à la défense nationale ou les travaux dont la faible importance ne justifie pas l'exigence d'un permis de construire (ex : piscines non couvertes, habitations légères de loisirs de moins de 35 m², etc.).

Le principe veut que tous les travaux de construction exemptés de permis de construire, sauf ceux expressément exclus, doivent faire l'objet d'une déclaration préalable auprès du maire avant leur commencement. La déclaration est présentée par le propriétaire ou son mandataire et mentionne la localisation et les caractéristiques du projet. Le délai d'instruction est d'un mois (sauf si une consultation s'impose, à l'instar de l'architecte des Bâtiments de France). Le silence de l'Administration pendant un mois vaut décision implicite d'acceptation des travaux. L'autorité compétente peut cependant également sous ce délai s'opposer par décision expresse et motivée ou encore imposer certaines prescriptions.

Si les travaux ne sont pas entrepris dans un délai de deux ans à compter du dépôt de la déclaration de travaux ou s'ils sont interrompus pendant une période supérieure à un an, la déclaration devient caduque.

Notons, concernant la réforme en cours du permis de construire et des autorisations d'urbanisme et *a priori* applicable à l'automne 2007, que jusqu'à présent, le champ d'application du permis était source de grande incertitude juridique pour de multiples travaux. Cette question fondamentale du champ d'application est donc tranchée par le décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 sur le permis de construire et les

¹¹⁵ Sous réserve des servitudes radioélectriques existantes sur le terrain.

autorisations d'urbanisme, lequel établit une liste exhaustive de ce qui ne sera soumis ni à permis ni à déclaration. Les projets de faible importance seront soumis à déclaration préalable et non plus à déclaration de travaux, parce que, dans de nombreux cas, il n'y aura justement pas de travaux (notamment pour les lotissements). Les projets de moindre importance ne seront soumis à aucune obligation. Trois types de travaux vont désormais être distingués :

- ◆ les constructions neuves : la règle voudra qu'une construction neuve soit soumise à permis. Toutefois, des exceptions seront limitativement définies par décret ;
- ◆ les travaux sur les constructions existantes et les aménagements (terrains de golf, camping, terrassements, etc.) : par principe, il n'y aura aucune autorisation à obtenir. *A contrario*, le décret précisera la liste limitative des travaux soumis à permis de construire ou à déclaration ;
- ◆ la démolition (cf. point suivant).

S'agissant de savoir si une construction est soumise à permis de construire ou déclaration, les projets de moindre importance seront toujours soumis à déclaration. Les constructions de moins de 20 m² seront soumises à déclaration préalable. S'agissant du permis d'aménager, la déclaration préalable s'appliquera pour les aménagements de faible conséquence, les autres seront soumis à permis.

b. Demande et instruction

Voir Annexe 1.c.

c. Les suites et implications du permis de construire

Voir Annexe 1.c.

B. Le permis d'aménager

A la date d'entrée en vigueur du décret d'application de l'ordonnance du 8 décembre 2005 (décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 sur le permis de construire et les autorisations d'urbanisme), le permis d'aménager remplacera le permis de construire pour les lotissements, les parcs d'attractions, les aires de jeux, les terrains aménagés pour les sports motorisés, les affouillements et exhaussements soumis à études d'impact.

C. Le permis de démolir

Le permis de démolir est une autorisation administrative préalable à la démolition de tout ou partie des bâtiments, ainsi qu'à certains travaux assimilés. Le régime juridique des contrôles de la démolition tel qu'il existe aujourd'hui résulte de la loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme. Ses dispositions se trouvent codifiées aux articles L. 430-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

a. Champ d'application territorial

- Le champ d'application matériel

L'article L. 430-2 du Code de l'urbanisme pose le principe général selon lequel "quiconque désire démolir tout ou partie d'un bâtiment à quelque usage qu'il soit affecté doit au préalable obtenir un permis de démolir. Cette obligation s'impose aux collectivités publiques, établissements publics et aux concessionnaires de services publics de l'État, des régions, des départements et des communes comme aux personnes privées".

Pour nécessiter un permis de démolir, les travaux doivent donc consister en une véritable démolition. Ainsi, des travaux mineurs en sont dispensés. Par ailleurs, cet

article précise qu'est "assimilée à une démolition l'exécution de tout travail qui aurait pour effet de rendre l'utilisation des locaux impossible ou dangereuse".

Un certain nombre de travaux sont exemptés de permis de démolir. Il s'agit (article L. 430-3 du Code de l'urbanisme) :

- ◆ des démolitions effectuées sur un bâtiment menaçant ruine ou insalubre ;
- ◆ des démolitions effectuées en application d'une décision de justice devenue définitive ;
- ◆ dans des secteurs délimités par un PLU, des permis de construire dont la délivrance est subordonnée à une démolition préalable ;
- ◆ des démolitions prévues par un plan de sauvegarde et de mise en valeur ;
- ◆ des démolitions des immeubles frappés de servitudes de reculement ;
- ◆ bien que cela ne figure pas dans la liste, les démolitions des constructions édifiées sur le domaine public à titre précaire en raison de leur nature même.

- Le champ d'application territorial

Par ailleurs, le permis de démolir ne s'impose que sur des territoires précisément listés par le législateur dans l'article L. 430-1 du Code de l'urbanisme. On y retrouve :

- ◆ les communes concernées par la loi n°48-1360 du 1^{er} septembre 1948 sur la protection des occupants des logements (Paris et les communes situées dans un rayon de 50 km de ses fortifications ainsi que les communes de plus 10 000 habitants et celles figurant sur une liste définie par décret) ;
- ◆ les périmètres concernés au titre de la protection des quartiers, monuments et sites.

b. La demande et l'instruction

Voir Annexe 1.d.

c. L'instruction et la délivrance

Voir Annexe 1.d.

3. Les servitudes administratives

Parmi les nombreuses servitudes administratives édictées par les lois et règlements, figurent deux catégories de servitudes susceptibles de concerner une opération d'aménagement. D'une part, les servitudes affectant l'usage du sol qui, sans être instituées par le Code de l'urbanisme, ont des incidences particulièrement importantes pour la réalisation des constructions ; d'autre part, les servitudes d'urbanisme proprement dites instituées par le Code de l'urbanisme, qui vont s'imposer dans de nombreux domaines aux propriétaires et constructeurs.

Les différentes servitudes ont un régime juridique qui relève pour l'essentiel des textes législatifs et réglementaires qui les prévoient. Ces textes fixent leurs modalités de création et leurs conséquences, notamment, quant aux obligations qu'elles imposent à ceux qui y sont soumis.

3.1. Servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols

Les servitudes administratives ou servitudes d'utilité publique, distinctes des

limitations apportées au droit de propriété par des mesures de police spéciale, grèvent une propriété en raison de son emplacement ou de son élévation et sont établies au profit de la collectivité des citoyens dans un but d'intérêt général.

3.1.1. Servitudes d'urbanisme

Les servitudes d'urbanisme découlent en premier lieu de textes applicables à l'ensemble du territoire (dispositions ayant des incidences sur l'utilisation ou l'affectation des sols résultant notamment des prescriptions nationales ou particulières dans le cadre des lois d'aménagement et d'urbanisme ; règles générales d'urbanisme d'origine législative ou réglementaire, articles L. 111-1 et R. 111-1 et suivants). Elles découlent aussi en application de ces dispositions, du règlement des différents documents d'urbanisme applicables dans telle ou telle zone (PLU, PAZ, Plan de sauvegarde et de mise en valeur, etc.). Ces servitudes d'urbanisme relèvent d'un régime spécifique résultant pour l'essentiel du Code qui en fixe les modalités d'institution, les effets juridiques et les conditions éventuelles d'indemnisation.

3.1.2. Autres servitudes d'utilité publique

Les autres servitudes d'utilité publique sont distinctes des servitudes d'urbanisme : elles sont instituées dans un but d'utilité publique, selon les règles propres à chacune des législations en cause, législations distinctes, extérieures et indépendantes du Code de l'urbanisme sauf dans l'hypothèse de la servitude de passage le long du littoral qui, bien qu'appartenant à la catégorie des servitudes d'utilité publique, est instituée par l'article L. 160-6 du Code de l'urbanisme. Certaines de ces servitudes peuvent affecter directement l'utilisation du sol, d'autres étant sans incidence immédiate de ce point de vue (exemple des servitudes liées à la loi n°79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité ou à la loi du 27 septembre 1941 concernant les fouilles archéologiques, etc.).

Une liste formalisée de ces servitudes a été dressée par le législateur.

3.2. Liste des servitudes

3.2.1. Servitudes relatives à la conservation du patrimoine

A. Protection du patrimoine naturel

- ◆ servitudes relatives aux réserves naturelles et aux parcs nationaux ;
- ◆ servitudes de protection des forêts soumises (Code forestier, art. L. 151-1 à 6), des forêts de protection (Code forestier, art. L. 411-1 à L. 413-1) ainsi que des servitudes pouvant être imposées aux propriétaires en application des articles L. 421-1, L. 432-1 et 2, L. 531-1 et L. 541-2;
- ◆ réserves de terrain créées en application de l'article 4 de la loi n°63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime et de la servitude de passage sur le littoral (Code de l'urbanisme, art. L. 160-6 et L. 160-6-1) ;
- ◆ servitudes instituées pour le flottage sur les cours d'eau non domaniaux, pour le passage des engins mécaniques d'entretien sur les berges et dans le lit des cours d'eau, pour la protection des eaux potables (Code de la santé publique, art. L. 736 et suivants).

B. Protection du patrimoine culturel

- ♦ servitudes instituées au profit des monuments historiques inscrits ou classés et de leurs abords ;
- ♦ servitudes instaurées au profit des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 ;
- ♦ servitudes résultant de la création de ZPPAUP (zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager).

C. Protection du patrimoine sportif

Terrains de sports dont le changement d'affectation est soumis à autorisation (loi n°84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives).

3.2.2. Servitudes relatives à l'utilisation de certaines ressources et équipements

- ♦ l'énergie : l'électricité et le gaz (périmètres à l'intérieurs desquels s'appliquent les servitudes prévues par différentes lois et ordonnances de : 1906, 1925, 1946, 1958, 1964), l'énergie hydraulique, les pipelines, les stockages souterrains d'hydrocarbures et les réseaux de chaleur ;
- ♦ les mines et carrières (Code minier, art. 71 à 73) ;
- ♦ les canalisations de produits chimiques, d'eau et d'assainissement, d'irrigation (Code rural) et d'écoulement des eaux nuisibles ;
- ♦ les communications : servitudes relatives aux cours d'eau (servitudes de halage et de marchepied), à la navigation maritime, aux voies ferrées, au réseau routier (servitudes de visibilité, d'alignement et relatives aux interdictions d'accès aux voies expressives), à la circulation aérienne (servitudes aéronautiques de dégagement et de balisage, Code de l'aviation civile) ... ;
- ♦ les télécommunications : servitudes de protection des centres radioélectriques d'émission et de réception, servitudes attachées aux réseaux de télécommunications et servitudes d'élagages (Code des Postes et télécommunications).

3.2.3. Servitudes relatives à la défense nationale

Il s'agit des servitudes concernant la sécurité de la navigation et la défense des côtes (loi du 11 juillet 1933), les polygones d'isolement autour des établissements fabricant ou conservant des munitions, des servitudes intéressant les terrains d'aviation (décret du 30 octobre 1933), les fortifications, les abords des champs de tir et les postes électro-sémaphoriques.

3.2.4. Servitudes relatives à la salubrité et la sécurité publique

- ♦ les cimetières (Code des communes, art. L. 361-1 et 4) ;
- ♦ les établissements de conchyliculture et d'aquaculture et les gisements coquilliers (décret du 30 octobre 1935, art. 2) ;
- ♦ les plans de prévention des risques naturels prévisibles ou documents équivalents (loi n°95-101 du 2 février 1995 et décret n°95-1089 du 5 octobre 1995) ;
- ♦ l'application des articles 7-1 à 7-4 de la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ; ...

4. Les droits de préemption

En France, il existe aujourd'hui, plusieurs types de droits de préemption pour des objectifs d'intérêt général :

- ◆ le droit de préemption urbain attribué à la commune (ou à l'intercommunalité) ;
- ◆ le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé attribué à une collectivité publique ou à des aménageurs publics ;
- ◆ le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles, attribué au département (Conseil général) ;
- ◆ le droit de préemption du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;
- ◆ le droit de préemption de la SAFER ;
- ◆ le droit de préemption de l'établissement public foncier local.

La loi n°85-729 du 18 juillet 1985, relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, a opéré une réforme des principaux instruments de préemption qui existaient jusque-là. Elle a ainsi mis en place, par son article 5, dans la partie législative du Code de l'urbanisme, en tête du livre II, l'article L. 210-1 qui définit la finalité des droits de préemption.

Cet article, complété ensuite par le paragraphe III de l'article 19 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, tend à définir et à délimiter globalement la finalité des droits de préemption qui sont institués par les chapitres I (Droit de préemption urbain, art. L. 211-1 à L. 211-7), II (Zones d'aménagement différé, art. L. 212-1 à L. 212-5) et III (Dispositions communes aux droits de préemption, art. L. 213-1 à L. 213-8) du Code de l'urbanisme.

4.1. Le droit de préemption urbain (DPU)

Le droit de préemption urbain peut se définir comme une procédure administrative qui aboutit à priver le vendeur d'un bien du choix de l'acquéreur de celui-ci, et à entraîner, pour ce dernier, la soumission à un régime de droit différent quant aux conséquences de la vente. Il s'agit en somme, pour une collectivité publique, de faire valoir son droit de préférence pour l'acquisition d'un bien mis en vente dans le but de réaliser une opération d'aménagement ou d'urbanisation destinée à satisfaire l'intérêt général.

L'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme dispose que : "les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels".

Le droit de préemption urbain ne peut être institué que dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme rendu public :

- ◆ sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par ce plan ;
- ◆ dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines définis en application de l'article L. 1321-

2 du Code de la santé publique ;

- ◆ dans les périmètres définis par un plan de prévention des risques technologiques en application du I de l'article L. 515-16 du Code de l'environnement ;
- ◆ dans les zones soumises aux servitudes de prévention des inondations prévues au paragraphe II. de l'article L. 211-12 du même code ;
- ◆ ainsi que sur tout ou partie de leur territoire couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur de quartiers et d'ensembles urbains présentant un intérêt historique ou esthétique rendu public ou approuvé en application de l'article L. 313-1 lorsqu'il n'a pas été créé de zone d'aménagement différé ou de périmètre provisoire de zone d'aménagement différé sur ces territoires.

Pour les communes dotées d'une carte communale, la loi n°2003-590 urbanisme et habitat du 30 juillet 2003 a ouvert la possibilité de délimiter un ou plusieurs périmètres de préemption (au titre du DPU) qui peuvent se situer hors des zones constructibles de la carte en vue de réalisations d'équipements collectifs, de constitution de réserves foncières ... donc sur des territoires naturels (agricoles et forestiers), à condition que soit précisé l'équipement ou l'opération projetée.

Un droit de délaissement¹¹⁶ est reconnu au propriétaire d'un bien soumis au droit de préemption urbain. Le propriétaire peut ainsi proposer au titulaire du droit de préemption l'acquisition de ce bien, en indiquant le prix qu'il en demande (article L. 211-5 du Code de l'urbanisme).

En cas de renonciation par le titulaire du droit de préemption à acquérir le bien au prix proposé, le propriétaire peut alors l'aliéner, sans avoir à purger le droit de préemption urbain, mais à la condition de réaliser la vente au prix indiqué dans sa proposition initiale.

4.2. Le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (ZAD)

Ce droit s'applique dans les périmètres ou périmètres provisoires des zones d'aménagement différé. Ces ZAD permettent de constituer des réserves foncières dans des zones urbaines ou naturelles, dans les communes dotées ou non de documents d'urbanisme.

Ce droit de préemption est instauré par le représentant de l'État dans le département.

Ce droit de préemption ZAD prime le droit de préemption urbain. Il est attribué à une collectivité publique.

En cas d'évaluation des biens par le juge de l'expropriation, les valeurs foncières sont fixées à leur valeur un an avant la publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire de la ZAD. Cette pratique se justifie dans la mesure où le changement de valeur n'est pas imputable au propriétaire mais à la collectivité.

Le propriétaire ne subit donc aucun préjudice.

4.3. Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles

Ce droit de préemption est attribué aux départements (conseils généraux) et au

¹¹⁶ Cf. définition du droit de délaissement au chapitre 1., point 4.6.

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres lorsqu'il est territorialement compétent, à l'extérieur des zones de préemption délimitées par le département, des zones urbaines ou à urbaniser délimitées par les plans d'urbanisme locaux et des zones constructibles délimitées par les cartes communales. Ce droit de préemption permet la préservation des sites, des paysages et des milieux naturels. Les zones sur lesquelles ce droit de préemption peut être institué ne sont pas limitées, mais doivent répondre à la notion d'espaces naturels sensibles. Les biens acquis (du moins par les départements) doivent être ouverts au public.

Lorsque la mise en oeuvre de la politique prévue à l'article L. 142-1 le justifie, le droit de préemption peut s'exercer pour acquérir la fraction d'une unité foncière comprise à l'intérieur de la zone de préemption.

À titre exceptionnel, l'existence d'une construction ne fait pas obstacle à l'exercice du droit de préemption dès lors que le terrain est de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public et qu'il est, par sa localisation, nécessaire à la mise en oeuvre de la politique des espaces naturels sensibles des départements. Dans le cas où la construction acquise est conservée, elle est affectée à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels.

Si un terrain acquis par exercice du droit de préemption n'a pas été utilisé comme espace naturel, dans les conditions définies à l'article L. 142-10, dans le délai de dix ans à compter de son acquisition, l'ancien propriétaire ou ses ayants cause universels ou à titre universel peuvent demander qu'il leur soit rétrocédé.

4.4. Le droit de préemption dans les espaces agricoles et naturels périurbains

Ce droit de préemption institué par l'effet de la loi n°2005-157 du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux, s'exerce par le département dans les périmètres d'intervention qu'il a délimités avec l'accord de la ou des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme, après avis de la chambre départementale d'agriculture et enquête publique. Le périmètre d'intervention doit être compatible avec le schéma de cohérence territoriale, s'il en existe un.

Par délibération, le Conseil municipal délimite un périmètre d'intervention pour mettre en oeuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Il ne peut inclure des terrains situés dans une zone urbaine U ou à urbaniser AU d'un plan local d'urbanisme, dans un secteur constructible d'une carte communale ou dans un périmètre ou un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé.

En accord avec les communes ou les EPCI, le département élabore un programme d'actions qui "précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre délimité".

Ces programmes doivent être compatibles avec la charte de parc naturel régional, s'il en existe un.

À l'intérieur du périmètre, en vue de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, les terrains peuvent être acquis par le département ou avec l'accord de celui-ci, par une autre collectivité territoriale ou un EPCI, à l'amiable ou par expropriation ou, dans les zones de préemption des espaces naturels sensibles, en utilisant ce droit de préemption.

Les biens préemptés sont intégrés dans le domaine privé de la collectivité territoriale ou de l'établissement public qui les a acquis. Ils doivent être utilisés en vue de la réalisation des objectifs définis par un programme d'actions élaboré par le département (voir article L. 143-2 du Code de l'urbanisme). Ils peuvent être cédés de gré à gré, loués conformément aux dispositions du titre I^{er} du livre IV du Code rural ou concédés temporairement à des personnes publiques ou privées à la condition que ces personnes les utilisent aux fins prescrites par le cahier des charges annexé à l'acte de vente, de location ou de concession temporaire.

4.5. Le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)

Les SAFER sont attributaires d'un droit de préemption en vertu d'un décret ministériel d'habilitation qui précise les zones à l'intérieur desquelles le droit de préemption peut être exercé ainsi que la superficie minimale des biens susceptibles d'être préemptés.

Le droit de préemption de la SAFER ne peut primer les droits de préemption établis par les textes en vigueur au profit de l'État, des collectivités publiques, des établissements publics et des cohéritiers bénéficiaires de l'attribution préférentielle prévue à l'article 832-2 du Code civil.

Le décret ministériel d'habilitation attribue le droit de préemption pour une durée déterminée (généralement cinq ans), susceptible de prorogation.

La SAFER de Bretagne (SBAFER) bénéficie d'une habilitation en vertu d'un décret ministériel du 9 janvier 2002 qui lui confère le droit de préemption dans les départements des Côtes-d'Armor, du Finistère, d'Ille-et-Vilaine et du Morbihan, à l'exclusion des zones urbaines inscrites dans un document d'urbanisme rendu public et des zones d'aménagement concerté. Le décret précise que dans les zones d'aménagement différé, ainsi que dans les zones d'urbanisation future, la SBAFER ne peut exercer son droit de préemption qu'à défaut d'exercice du droit de préemption urbain institué au profit des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale. Le décret fixe à dix ares la superficie minimale des biens susceptibles d'être préemptés ; Ce seuil est toutefois ramené à zéro dans les parcelles classées en zone agricole par un document d'urbanisme et dans les périmètres d'aménagement foncier en cours.

4.5.1. Objet du droit de préemption des SAFER

Selon l'article L. 143-2 du Code rural, l'exercice de ce droit de préemption a pour objet, dans le cadre des objectifs définis par l'article 1^{er} de la loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole :

- ◆ l'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ;
- ◆ l'agrandissement et l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations existantes conformément à l'article L. 331-2 ;
- ◆ la préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt public ;
- ◆ la sauvegarde du caractère familial de l'exploitation ;
- ◆ la lutte contre la spéculation foncière ;
- ◆ la conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la

- cession séparée des terres et de bâtiments d'habitation ou d'exploitation ;
- ◆ la mise en valeur et la protection de la forêt ainsi que l'amélioration des structures sylvicoles dans le cadre des conventions passées avec l'État ;
- ◆ la réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'État ou les collectivités locales et leurs établissements publics ;
- ◆ la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains à la demande et au nom du département.

L'article L. 562-1 du Code rural prévoit également l'exercice du droit de préemption de la SAFER à la demande d'un organisme de jardins familiaux afin d'acquérir des terrains destinés à la création ou à l'aménagement de tels jardins.

La SAFER dispose normalement d'un délai de cinq ans pour rétrocéder les biens qu'elle a acquis afin de permettre la réalisation d'une opération conforme aux finalités du droit de préemption.

La loi ne prévoit toutefois aucune sanction particulière en cas de méconnaissance de cette obligation.

4.5.2. Échappent au droit de préemption de la SAFER :

- ◆ les terrains destinés à la construction et à des aménagements industriels sous réserve d'un engagement de construire ou d'aménager dans un délai maximum de cinq ans ;
- ◆ les terrains destinés à l'extraction de substances minérales ;
- ◆ les jardins familiaux ;
- ◆ les terrains boisés.

4.6. Les autres droits de préemption

4.6.1. Le droit de préemption de l'exploitant preneur en place

Le droit de préemption de l'exploitant preneur en place peut être exercé par le titulaire d'un bail rural soumis au statut du fermage, écrit ou verbal, opposable au propriétaire ayant exercé pendant trois ans au moins la profession agricole et exploitant par lui-même ou sa famille les biens mis en vente (articles L. 412-1 et suivants du Code rural).

Le conjoint ou le partenaire d'un pacte civil de solidarité du preneur décédé, ainsi que ses ascendants et ses descendants âgés d'au moins seize ans, au profit desquels le bail continue en vertu de l'article L. 411-34 alinéa 1er du Code rural, bénéficient, dans l'ordre de ce même droit, lorsqu'ils remplissent les conditions prévues à l'alinéa 2 ci-dessus et exploitent par eux-mêmes ou par leur famille le fonds mis en vente, à la date d'exercice du droit.

Ne peuvent pas se prévaloir du droit de préemption :

- ◆ le preneur déjà propriétaire de terrains représentant une superficie supérieure à trois fois la surface minimum d'installation (SMI) arrêtée par le schéma directeur départemental des structures agricoles¹¹⁷ ;
- ◆ le preneur titulaire d'un bail de « petites parcelles » dont la superficie totale est

¹¹⁷ Dans le département de l'Ille-et-Vilaine, la SMI est fixée à 18 hectares.

inférieure à un seuil fixé dans chaque département par arrêté préfectoral¹¹⁸.

Le preneur peut exercer personnellement ce droit, soit pour exploiter lui-même, soit pour faire assurer l'exploitation du fonds par son conjoint ou le partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité participant à l'exploitation ou par un descendant si ce conjoint, partenaire ou descendant a exercé la profession agricole pendant trois ans au moins ou est titulaire d'un diplôme d'enseignement agricole.

Il peut aussi subroger dans l'exercice de ce droit son conjoint ou le partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité participant à l'exploitation ou un descendant majeur ou mineur émancipé qui remplissent les conditions prévues à l'alinéa précédent.

Le droit de préemption peut être exercé s'il n'a été fait usage des droits de préemption établis par les textes en vigueur, notamment au profit de l'État, des collectivités publiques et des établissements publics.

Le droit de préemption de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ne peut s'exercer contre le preneur en place, son conjoint ou son descendant régulièrement subrogé que si ce preneur exploite le bien concerné depuis moins de trois ans.

Le preneur conserve son droit de préemption même lorsque la destination agricole des biens est susceptible d'être modifiée en application des dispositions du plan local d'urbanisme ou du plan d'occupation des sols (sauf résiliation préalable du bail pour changement de destination agricole des biens loués dans les conditions prévues à l'article L. 411-32 du Code rural).

En cas de vente partielle du bien loué, le preneur peut exercer son droit de préemption sur les biens mis en vente, en conservant la qualité de locataire pour le surplus.

Le preneur qui exerce son droit de préemption a l'obligation de conserver la destination agricole des biens et de les exploiter personnellement ou de les faire exploiter par son conjoint ou descendant, pendant une durée d'au moins neuf ans.

4.6.2. Le droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce ou les baux commerciaux

Dès lors qu'est délimité un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité par délibération du Conseil municipal, ce droit de préemption est institué pour toutes les cessions de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux par l'effet de la loi (articles L. 214-1 et suivants du Code de l'urbanisme). La commune est titulaire de ce droit de préemption et peut le déléguer à l'établissement public de coopération intercommunale dont elle fait partie.

La commune doit, dans le délai d'un an à compter de la prise d'effet de la cession, rétrocéder le fonds artisanal, le fonds de commerce ou le bail commercial à une entreprise immatriculée au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers, en vue d'une exploitation destinée à préserver la diversité de l'activité commerciale et artisanale dans le périmètre concerné.

¹¹⁸ Dans le département de l'Ille-et-Vilaine, ce seuil est fixé à 1 hectare.

5. Outils fiscaux

L'action des pouvoirs publics nécessite la connaissance du foncier et de sa valeur par le Cadastre (5.1.). Elle s'exerce notamment par le Domaine (5.2.). La mise en commun des informations collectées par ces deux outils d'État doit permettre de faciliter l'accès aux données foncières et immobilières (5.3.).

La fiscalité des collectivités publiques s'appuie aussi sur un système de taxes sur le foncier et sur les constructions (5.4.), taxes foncières sur les propriétés bâties ou non et un ensemble de taxes d'urbanisme à disposition des collectivités qui par délibérations les perçoivent ou non.

5.1. Le Cadastre

5.1.1. Rôle et mission

Le Cadastre peut se définir comme un inventaire exhaustif et permanent, descriptif et évaluatif de la propriété foncière.

Il contient une documentation graphique : le plan cadastral (sans valeur juridique) et une documentation littérale : la matrice cadastrale.

Il peut être regardé comme l'état civil de la propriété bâtie et non bâtie, ayant pour objectif d'apporter à l'administration fiscale une estimation suffisamment exacte de la valeur locative cadastrale de chaque unité qui sert de base au calcul des impôts relevant de la fiscalité directe comme la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe d'habitation ou encore la taxe professionnelle. Toutefois, cette valeur locative cadastrale a été construite à partir d'une méthode d'évaluation datant des années 1970 qui n'entretient que des rapports lointains avec la valeur vénale du bien.

C'est la loi du 15 septembre 1807 relative au budget de l'État qui est à l'origine de la création du Cadastre parcellaire napoléonien. La conservation régulière du cadastre n'intervient qu'en 1898 et pour les seules communes s'étant engagées à en assurer le coût. Puis, la loi du 16 avril 1930 ordonne la rénovation générale du cadastre de la France et la conservation, aux frais de l'État, des cadastres rénovés. Le service du Cadastre, service de la Direction Générale des Impôts (DGI), devient l'administration chargée, depuis 1948, d'établir, de mettre à jour et de conserver les documents cadastraux. Il existe 580 000 planches cadastrales pour 100 millions de parcelles.

Les missions technique, foncière et fiscale du Cadastre consistent à recenser les propriétés, les évaluer et en identifier les propriétaires. Les services du Cadastre ont également pour objectif de fournir, aux collectivités locales et au public, un plan et une documentation littérale performants. Ainsi, les services du Cadastre remplissent quatre fonctions.

A. Une fonction fiscale

Ils évaluent tous les biens fonciers, recensent les changements fiscaux les affectant et déterminent les bases d'imposition des taxes foncières et d'habitation et, pour partie, celle de la taxe professionnelle.

B. Une fonction technique

Ils établissent et tiennent à jour le plan cadastral. Aujourd'hui encore, les plans cadastraux sont de qualité diverse. Selon les zones (y compris sur une même commune) et la politique d'actualisation¹¹⁹, les plans sont plus ou moins anciens et les éléments reportés sont de qualité et précision hétérogènes. En effet, on considère qu'environ la moitié du territoire est couverte par des fonds de plan d'origine napoléonienne, mis à jour mais de qualité médiocre, que 30 % du territoire sont couverts par des plans qui ont été renouvelés mais qui sont néanmoins de qualité moyenne, que 20 %, surtout des zones urbaines, sont couverts par des plans entièrement refaits, pour lesquels la délimitation des parcelles a fait l'objet d'une procédure contradictoire entre les propriétaires et dont la qualité est jugée bonne.

Les mises à jour consistent à recenser les terrains et les nouvelles constructions à partir :

- ◆ de la transmission mensuelle des fichiers Sitadel en provenance des services de l'équipement (permis de construire, déclaration de travaux et permis de démolir) ;
- ◆ du parcours des communes par les agents du Cadastre afin de constater et de recueillir des informations sur l'achèvement de travaux, des constructions non répertoriées ;
- ◆ des données recueillies auprès des communes qui assurent elles-mêmes la gestion et l'instruction de leurs permis de construire de manière informatisée.

C. Une fonction foncière

Ils identifient chaque immeuble et chaque propriétaire et fournissent la description physique des propriétés afin de répondre aux obligations de la publicité foncière.

Les conditions de mise à jour cadastral sont définies par les décrets n°55-22 du 4 janvier 1955 et n°55-471 du 30 avril 1955 portant réforme de la publicité foncière.

D. Une fonction documentaire

Ils diffusent les données qui intéressent un grand nombre d'utilisateurs publics ou privés comme les professionnels de l'immobilier, les administrations, ou les collectivités locales. À ce titre, un serveur professionnel des données cadastrales a été créé il y a deux ans. Il permet aux notaires, qui sont, à ce jour, les seuls professionnels habilités par la CNIL (Commission nationale informatique et libertés), de disposer en ligne des informations nominatives et parcellaires. En contrepartie, les notaires s'engagent à mieux remplir les actes notariés.

5.1.2. Nature et contenu des données cadastrales

Le Cadastre est constitué de multiples composantes qui sont complémentaires, à savoir un plan et des données littérales associées.

A. Le plan cadastral : le document graphique :

Le plan cadastral d'une commune est un document graphique qui se compose de feuilles parcellaires de format 75x105 cm dit « grand-aigle », et d'un tableau d'assemblage de même format, établi à moyenne échelle (1/20 000^{ème} ou 1/10 000^{ème}). Ce dernier permet de repérer la situation géographique de chaque feuille par rapport au territoire communal.

¹¹⁹ Mise à jour, révision, renouvellement, réfection, remaniement, remembrement.

À l'échelle d'une commune, le plan cadastral est subdivisé en sections, subdivisions de sections, lieux-dits et parcelles cadastrales. La section représentée de manière générale par une feuille cadastrale unique est destinée à faciliter l'établissement, la consultation et la tenue des documents cadastraux. Son périmètre est constitué le plus souvent par des limites naturelles ou des voies de communication. Sa surface varie entre cent et trois cents hectares, selon l'échelle du plan.

Le lieu-dit correspond à un groupement de parcelles du territoire communal auquel les habitants ont coutume d'appliquer une certaine appellation. Il est toujours entièrement compris dans une même section et sur une même feuille de plan.

Le plan cadastral comporte la représentation de différents objets :

- ◆ le parcellaire comprend les parcelles elles-mêmes, les numéros de parcelles¹²⁰, les signes de mitoyenneté, les bornes et les subdivisions fiscales ;
- ◆ le bâti est constitué des bâtiments « durs » (représentés hachurés) et des bâtiments « légers » (représentés par des croisillons) ;
- ◆ les détails topographiques comprennent les divers éléments qui permettent une meilleure localisation et qui renforcent la quantité d'information du plan. Par exemple, on y trouvera les cimetières, les voies ferrées, les numéros de voirie, la toponymie ...

De plus, le domaine non cadastré, c'est-à-dire toute partie du territoire non identifiée par un numéro de parcelle (car des parcelles peuvent exister sans être représentées sur le plan), doit être considéré comme un élément du plan dès lors qu'il constitue un repère topographique (cours d'eau, voirie ...). Chacun de ces éléments est susceptible d'être créé, modifié ou supprimé par différents moyens selon sa nature. La grande majorité demande un levé, d'autres une simple constatation sur le terrain, d'autres encore résultent de divers documents transmis à l'Administration. La comparaison entre la réalité du terrain et l'état du plan cadastral permet de juger de son actualité. Il s'agit là de l'aspect le plus visible de la conservation du plan.

- La parcelle :

La parcelle est la description immédiate de la propriété foncière. Sa gestion découle directement de la définition du droit de propriété et des mécanismes mis en œuvre pour le garantir et le protéger. Aussi, la modification d'une parcelle n'est-elle possible que si l'ensemble des conditions posées par le droit de propriété ont été satisfaites : il s'agit essentiellement de l'identification certaine des personnes et des biens, et de l'accord des personnes sur la définition et sur la propriété des biens. Ces deux aspects doivent pouvoir être garantis par le respect de procédures formellement définies.

B. La matrice cadastrale : la donnée

La matrice cadastrale récapitule pour chaque propriétaire les biens qu'il possède dans la commune, avec leur consistance et leur évaluation fiscale. Elle renseigne sur les exonérations éventuelles, et les montants de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties. Contrairement à la composante graphique, cette donnée a été mise à jour de manière régulière depuis la création du Cadastre. En effet, de par sa fonction de document de référence en matière d'imposition foncière, la matrice cadastrale a toujours fait l'objet d'une actualisation minutieuse.

¹²⁰ Chaque parcelle porte un numéro d'ordre dont la série est ininterrompue dans une section. La numérotation suit le principe du « limaçon dextrogyre » : elle commence à l'angle supérieur gauche de la feuille et se poursuit, autant que possible, dans le sens des aiguilles d'une montre.

La gestion de cette matrice, qui comprend son alimentation, sa mise à jour et son exploitation, est informatisée pour toutes les communes de France depuis le 1^{er} janvier 1994.

Les fichiers informatisés fonciers qui correspondent aux données littérales sont entre autres :

- ◆ le Fichier des Propriétaires (FP) : il permet l'identification des personnes, individu ou personne morale, redevables ou exonérées des taxes foncières et des personnes passibles de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;
- ◆ le Fichier des Propriétés Bâties (FPB) : il répertorie toutes les informations relatives à l'identification et à l'évaluation de locaux : nom du propriétaire, classement du local, valeur locative, niveau d'escalier, type de bâtiment, adresse et parcelle...
- ◆ le Fichier des Propriétés Non Bâties (FPNB) : il présente, par commune, toutes les informations relatives aux parcelles, aux lots non bâtis, et le cas échéant, aux subdivisions fiscales correspondantes (propriétaire, surface cadastrale, valeur locative ...).

Ces fichiers peuvent notamment être consultés lors de l'instruction des demandes d'autorisation d'occupation du sol, de l'exploitation des déclarations d'intention d'aliéner, de la constitution des dossiers d'acquisitions ou de ventes foncières, pour la gestion des voiries, des réseaux, l'envoi aux propriétaires fonciers de courriers d'informations sur des opérations d'aménagement, la réalisation d'études foncières...

Pour en disposer, chaque utilisateur doit définir précisément les utilisations qu'il souhaite faire des données cadastrales. Seuls les services ayant un besoin permanent de ces données au titre d'une au moins des finalités déclarées du fichier (service du Cadastre, de l'urbanisme, des travaux de voirie), disposent d'un accès direct aux informations.

La composante littérale (matrice cadastrale) sert de base de calcul pour les impôts fonciers. De fait, elle est fréquemment mise à jour par les services du Cadastre.

Les informations relatives à ces fichiers sont délivrées uniquement aux collectivités territoriales, aux administrations de l'État, représentées par leurs services centraux ou territoriaux et aux organismes chargés d'une mission de service public.

5.2. Le Domaine

5.2.1. Rôle et mission

Le Domaine exerce le rôle de commissaire du gouvernement auprès du juge de l'expropriation. Dans le contexte de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui oblige à la recherche d'une meilleure connaissance du patrimoine immobilier et à l'identification d'un interlocuteur unique sur le sujet, la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et la DGI ont conclu au transfert du Domaine à la DGCP à l'horizon 2007.

Par ailleurs, le Président de la République a annoncé le 6 janvier 2006 que le patrimoine immobilier de l'État serait transféré au service France Domaines. Désormais, ce nouveau service assurera pour l'État les fonctions de propriétaire et programmera les principales décisions de cessions ou d'acquisitions. Les ministères devront, dans le cadre de schémas pluriannuels de stratégie immobilière, fixer leurs objectifs immobiliers. De plus, le droit domanial sera simplifié, avec la publication, au printemps, du nouveau Code des domaines de l'État.

Les services des domaines remplissent quatre missions.

A. Gérer le patrimoine immobilier de l'État

Cette mission concerne notamment les évaluations domaniales pour le compte de l'État à l'occasion de la création d'une infrastructure comme par exemple l'expropriation ou l'acquisition amiable. Elle porte également sur la négociation avec le ou les propriétaires concernés, sur la rédaction et la signature des actes¹²¹. Elle est étendue à la rédaction des baux pour le compte de l'ensemble des ministères et des ventes des propriétés appartenant à l'État.

Enfin, une dernière partie concerne la gestion des autorisations d'occupation du domaine public et des concessions de logement.

B. Évaluer le patrimoine immobilier des collectivités

Cette mission concerne essentiellement l'évaluation en cas de cession ou d'achat au-dessus d'un certain seuil (loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite loi MURCEF).

En sa qualité d'expert des collectivités publiques, le service des Domaines est appelé à émettre des avis sur la valeur vénale ou locative des biens immobiliers dans différents actes : acquisition ou prise à bail, cessions.

C. Évaluer les acquisitions des SAFER (au-delà d'un certain seuil)

D. Gérer le patrimoine privé (principalement des successions vacantes).

5.2.2. Nature et contenu des données foncières et immobilières

L'ensemble des mutations de biens immobiliers et fonciers est connu des services fiscaux, qui les conservent, les classent et en constituent des fichiers pour assurer leur mission d'évaluation domaniale.

A. Le fichier des hypothèques :

Tous les actes de ventes sont enregistrés dans un fichier et conservés aux Hypothèques : le FIDJI, Fichier Informatique des Données Juridiques Immobilières. Tout demandeur peut se faire délivrer une copie certifiée conforme d'un acte dont il connaît l'existence.

Le fichier des hypothèques est exhaustif mais n'a pas vocation à être utilisé à des fins statistiques. Sa fonction est seulement d'assurer une conservation juridique.

B. Les collections d'extraits d'actes de mutations

De 1975 à 2004, les services des Domaines ont constitué des fichiers manuels à partir d'extraits des actes notariés : les FEFD, Fichiers des Évaluations Fiscales et Domaniales.

a. Contenu de l'extrait d'acte

Les données accessibles auprès des services fiscaux sont issues des extraits d'acte de mutation immobilière transmis par les notaires et sont donc tributaires de la qualité de ces extraits. Certaines variables comme la superficie peuvent donc être parfois mal renseignées.

¹²¹ Y compris mandatement et paiement.

L'extrait d'acte sert à la perception des taxes pour toute forme de mutation bâtie ou non bâtie, ainsi qu'à la justification du droit du propriétaire. Il comporte différentes informations dont :

- ◆ l'identité des vendeurs ;
- ◆ l'identité des acheteurs ;
- ◆ une description plus ou moins détaillée des biens ;
- ◆ une déclaration au regard de la fiscalité précisant la destination du bien :
 - destination du bien foncier : inconnue, agricole, revente, industrie, habitation collective, maison individuelle, équipement public, commerces bureaux,
 - destination du bien immobilier : inconnue, logement individuel, logement collectif, commerces, bureaux, artisanat, mixte, loisirs, industriel, équipement ;
- ◆ le prix (une mutation peut être onéreuse ou non onéreuse) :
 - les mutations non onéreuses concernent essentiellement les successions et donations pour lesquelles les biens sont transmis à titre gratuit. Les valeurs déclarées ne reflètent pas l'état du marché, elles sont de la compétence des parties de l'acte et non du notaire (l'estimation de la valeur du bien constitue la base pour la perception des taxes),
 - les mutations onéreuses donnent lieu à une transaction commerciale. Elles constatent un prix de vente qui est la base du calcul des taxes (ventes, adjudications, préemptions, expropriations...),
 - Une mutation individuelle sanctionne un changement de propriété. Aussi, la construction de maison individuelle ne peut pas être décrite par un extrait d'acte. On ne peut donc pas observer par ce biais l'ensemble de la construction neuve.

b. Diffusion des données issues des extraits d'actes :

Les institutions ayant une compétence en matière de politique publique foncière et d'aménagement peuvent bénéficier de ces informations. Il ne peut y avoir aucun commerce de ces données. La collecte ne peut être faite que par des fonctionnaires ou agents de l'État et des collectivités locales sur place¹²².

Jusqu'en avril 2004, au-delà d'une période de cinq ans, ces extraits sont archivés et ne deviennent plus consultables.

C. Le fichier ŒIL (Observatoire des évaluations immobilières locales)

a. Contenu du fichier

Il a été créé en 1993 à partir des extraits d'actes de mutation pour les besoins propres de l'administration des Domaines. Il est surtout utilisé comme système d'indexation informatique permettant de retrouver tous les exemples de mutations ayant telle ou telle caractéristique, et trouver ainsi des prix de référence à l'appui d'une évaluation ou d'un contrôle fiscal. "Le module ŒIL a pour finalité de permettre aux services de fiscalité immobilière et du Domaine de disposer, pour les besoins d'évaluation des biens, de termes de comparaison et d'études de marché" (arrêté du 19 juin 1996)¹²³. Ce fichier ne contient aucune information sur l'acquéreur et le vendeur. Les informations sur le droit du sol sont peu renseignées par les notaires.

¹²² Circulaire ministérielle 87/60 du 7 juillet 1987.

¹²³ Relatif à la création par la DGI de traitements automatisés de gestion et de contrôle des dossiers relevant de la compétence des services de fiscalité immobilière et du domaine.

b. Diffusion

Depuis l'arrêté du 3 juin 2005, ces données sont accessibles aux services du Domaine, aux services chargés de la fiscalité immobilière et aux services à compétence nationale. A l'extérieur de ces services, sont également destinataires de ces informations les autres services de l'État, les collectivités locales et les établissements publics d'aménagement, dans les limites et pour les objectifs fixés par l'article L. 135B du Livre des procédures fiscales.

5.3. Les intérêts communs et les besoins de chacun

5.3.1. L'accès aux données foncières et immobilières

La question foncière a été mise sous les projecteurs avec la crise du logement, qui a révélé que ce sujet n'était globalement intégré ni par les collectivités ni par les services de l'État. Pour que chacun puisse se saisir pleinement de cette question stratégique, il est nécessaire que les données concernant tant le marché foncier que le marché immobilier puissent être accessibles.

Les extraits d'actes de mutation constituent la source administrative la plus riche. Cette source dépend néanmoins de la qualité de la saisie effectuée par les notaires. Depuis 2004, les rapports des directions des services fiscaux avec les études notariales évoluent (mise en ligne sur Internet des extraits cadastraux¹²⁴ par exemple) et une sensibilisation sur la qualité des extraits d'actes permet d'attendre une réelle amélioration à moyen terme. Cette évolution concerne également les collectivités locales et leur groupement qui expriment de fortes attentes dans ce domaine.

Toutefois, à ce jour les réformes organisationnelles des services fiscaux qui étaient axées principalement sur l'enregistrement de la donnée et sa consultation interne doivent aujourd'hui intégrer les besoins de traitement qui se font jour au sein des autres services de l'État et des collectivités locales. De plus, comme nous le détaillerons au paragraphe 6.7.2. de ce chapitre, la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) oblige les services fiscaux à fournir aux collectivités territoriales qui en font la demande les données foncières dont ils disposent.

5.3.2. De nouvelles perspectives

Les services du Cadastre et des Domaines sont en cours de restructuration. La numérisation du Cadastre et la conception de nouveaux systèmes d'informatisation des données patrimoniales ouvrent de nouvelles perspectives d'offres de services auprès des usagers de cette administration (entreprises, particuliers, collectivités locales), mais aussi auprès des autres services de l'État. La numérisation des PLU serait, par exemple, très utile pour l'exercice des missions des services du Cadastre comme celle des services des Domaines.

Cette situation s'explique probablement par la méconnaissance des missions de chacun et la culture de secret qui caractérisait jusqu'alors l'administration fiscale. Concernant les données foncières et immobilières, des collaborations locales existent, l'application de la loi ENL va les renforcer ou les concrétiser.

¹²⁴ En 2004, près de 75% des extraits cadastraux ont été délivrés aux notaires par ce canal.

5.4. Les taxes liées au foncier et à la construction

5.4.1. La taxe foncière sur les propriétés bâties¹²⁵

Pour cette taxe, les propriétés imposables sont constituées de toutes les constructions fixées au sol à perpétuelle demeure et présentant le caractère de véritables constructions. A titre d'exemple, on peut citer les locaux destinés à abriter les personnes (immeubles d'habitation) ou les biens professionnels (ateliers, hangars), certains ouvrages d'art et certaines voies de communication, les terrains formant une dépendance immédiate et indispensable de ces constructions, etc.

La base d'imposition est constituée par le revenu cadastral égal à 50 % de la valeur locative cadastrale, telle qu'elle résulte des mises à jour régulières effectuées par l'Administration.

Le montant de la taxe s'obtient en multipliant la base d'imposition par les taux votés par chacune des collectivités locales bénéficiaires, pour l'année considérée.

La taxe est due par le propriétaire du bien au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

5.4.2. La taxe foncière sur les propriétés non bâties¹²⁶

La taxe foncière sur les propriétés non bâties est établie annuellement à raison de la détention des propriétés non bâties de toute nature situées en France, à l'exception de celles qui font l'objet d'exonérations permanentes (propriétés publiques) ou temporaires (mesures diverses d'encouragement à l'agriculture ou au reboisement). Le redevable est, en principe, le propriétaire du bien au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Le revenu cadastral servant de base d'imposition est fixé à 80 % de la valeur locative cadastrale telle qu'elle résulte des évaluations foncières mises à jour par l'Administration. Le montant de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est obtenu en multipliant le revenu cadastral de chaque propriété par les taux votés par chacune des collectivités locales bénéficiaires, pour l'année considérée.

L'établissement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties repose donc essentiellement sur le Cadastre qui, abstraction faite du domaine public, décompose le territoire communal en parcelles ou en îlots de propriété eux-mêmes décomposés, le cas échéant, en subdivisions fiscales.

La parcelle s'entend, en principe, de toute portion de terrain d'un seul tenant située dans un même lieudit présentant une même nature de culture (terre, vigne, bois, jardin, etc.) ou une même affectation (chemin de fer, carrière, etc.) et appartenant à un même propriétaire.

L'îlot de propriété est constitué par l'ensemble des parcelles contiguës appartenant à un même propriétaire ou à une même indivision dans un même lieudit et formant une unité foncière indépendante selon l'agencement donné à la propriété.

La subdivision fiscale est le nom donné à chaque parcelle faisant partie intégrante de l'îlot de propriété.

Suivant ce principe, seuls les terrains cadastrés sont imposables à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

¹²⁵ Articles 1380 à 1387 du Code général des impôts.

¹²⁶ Articles 1393 à 1395 du Code général des impôts.

Échappent, entre autres, à ladite taxe, les territoires des communes d'Île-Molène (72 hectares) et Île-de-Sein (56 hectares) comprises dans le département du Finistère¹²⁷.

5.4.3. Différentes taxes d'urbanisme

Les taxes d'urbanisme sont dues sur les opérations de construction, de reconstruction, d'agrandissement de bâtiments de toute nature à l'exception de simples travaux de transformation qui ne créent pas de superficie supplémentaire.

A. La taxe locale d'équipement (TLE)¹²⁸

La Taxe Locale d'Équipement est perçue au profit de la commune dans laquelle elle est instituée, afin de lui fournir une partie des ressources financières nécessaires à la réalisation d'équipements publics. Elle constitue l'imposition forfaitaire et générale grevant les opérations de constructions. Elle est affectée au financement des dépenses générales d'urbanisation de la commune.

Elle est applicable de plein droit dans les communes de plus de 10 000 habitants. Toutefois, par délibération valable trois ans et non modifiable dans ce délai, le Conseil municipal peut renoncer à sa perception.

Elle est applicable par délibération du conseil municipal (valable pour une durée minimale de trois ans et non modifiable dans ce délai), dans les communes de moins de 10 000 habitants.

La TLE est perçue au profit de la commune ou de certains groupements de communes compétents pour la réalisation d'équipements d'infrastructure.

C'est la délivrance du permis de construire qui entraîne le paiement de la taxe.

Elle est calculée sur la valeur de l'ensemble immobilier (terrain et bâtiment) à construire. L'assiette de la taxe est déterminée en multipliant la surface hors œuvre nette par une valeur forfaitaire dont le montant varie selon la catégorie de la construction (habitation, local agricole, maison individuelle ou collective ...). À ce chiffre est appliqué un taux normalement de 1%, mais le Conseil municipal peut le fixer jusqu'à 5% par arrêté.

B. La taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS)¹²⁹

Pour mettre en œuvre la politique prévue à l'article L. 142-1 du Code de l'urbanisme, le Département peut instituer, par délibération du Conseil général, une taxe départementale des espaces naturels sensibles. Cette taxe, dont le taux est donc fixé par le Conseil général pour chaque catégorie de constructions, remplace l'ancienne taxe départementale d'espaces verts. Dans le département du Finistère, par exemple, le taux est de 1 % pour toutes les communes faisant partie du "périmètre sensible" départemental, et pour toutes les catégories de construction.

Son produit est essentiellement destiné à l'acquisition et à l'aménagement d'espaces naturels en vue d'en assurer la protection et l'ouverture au public.

¹²⁷ Décision ministérielle du 10 novembre 1914 confirmant une situation de fait ancienne et motivée dès l'origine tant par les conditions de vie exceptionnellement dures dans les deux îles que par les services rendus à la navigation dans une zone particulièrement dangereuse.

¹²⁸ Articles 1585 A à 1585 H, 1635 bis B et 1723 quater à 1723 septies du Code général des impôts et articles 317 bis à 317 septies de l'annexe II et articles 328 D bis à 328 D quater de l'annexe III du Code général des impôts

¹²⁹ Articles L. 142-2 à L. 142-5 du Code de l'urbanisme (Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, article 12).

La TDENS est une taxe additionnelle à la Taxe locale d'équipement dont elle suit le régime (taux maximum : 2%). Pour les installations et travaux divers, la TDENS est calculée à partir de la superficie de terrain soumise à autorisation.

Le défaut de paiement de la TDENS donne lieu à une amende fiscale égale au montant de la taxe non payée. Sur le plan fiscal, la TDENS constitue un élément du prix de revient de l'ensemble immobilier.

Cette taxe tient donc lieu de participation forfaitaire aux dépenses du Département :

- ◆ pour l'acquisition, par voie amiable, par expropriation ou par exercice du droit de préemption mentionné à l'article L. 142-3 du Code de l'urbanisme, de terrains ou ensembles de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de terrains, ainsi que pour l'aménagement et l'entretien de tout espace naturel, boisé ou non, appartenant au Département, sous réserve de son ouverture au public dans les conditions prévues à l'article L. 142-10 ;
- ◆ pour sa participation à l'acquisition, à l'aménagement et la gestion des terrains du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres¹³⁰, pour sa participation à l'acquisition de terrains par une commune ou par un établissement public de coopération intercommunale compétent, ainsi qu'à l'entretien des terrains acquis par l'une ou l'autre de ces personnes publiques ou par l'agence des espaces verts de la Région Île-de-France dans l'exercice du droit de préemption, par délégation ou par substitution, prévu à l'article L. 142-3.

C. La taxe pour le financement des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (TDCAUE)¹³¹

La TDCAUE peut être instituée par le Conseil général. Elle est exigible en cas de construction, reconstruction et d'agrandissement de bâtiments de toute nature.

Taxe additionnelle à la TLE dont elle suit le régime avec un taux maximum de 0,3%, le Département peut renoncer à percevoir cette taxe.

D. La participation au financement des voies nouvelles (PVNR)¹³²

La participation au financement des voies nouvelles permet de couvrir le financement d'une voie nouvelle et celui d'autres équipements d'infrastructures liés à la voirie (écoulement des eaux pluviales, éclairage public, réseau d'eau potable, électricité, gaz et assainissement).

Cette participation est exigible à l'occasion de la délivrance du permis de construire sous réserve que le terrain soit situé entre 60 et 100 mètres maximum de la voie, selon la commune. Une convention est passée entre le propriétaire et la commune. Elle détermine le délai de réalisation des travaux et les modalités de paiement. Elle est remboursée si les travaux projetés ne sont pas réalisés.

E. Autres taxes ou participations

La participation pour raccordement au réseau public de collecte des eaux usées (tout à l'égout), à partir du moment où le raccordement est effectué.

La participation pour non réalisation d'aires de stationnement.

¹³⁰ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, article 164.

¹³¹ Article 1599 B du Code général des impôts.

¹³² PVNR : participation pour voie nouvelle et réseaux ; articles L. 332-11-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

6. Les politiques des territoires

Les politiques des territoires s'inscrivent dans un cadre législatif et réglementaire vivant.

Trois lois instituent l'essentiel de la réglementation des politiques territoriales : la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT, loi n°99-533 du 25 juin 1999 dite loi "Voynet"), la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi n°99-586 du 12 juillet 1999 ou loi "Gayssot") et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite "SRU" (loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000). Ce dispositif se complète de lois ciblées sur des territoires spécifiques (ex. la loi "Littoral" ou la loi relative au développement des territoires ruraux), ou des problématiques sectorielles particulières (transports, logement...).

Dans les paragraphes suivants, seront présentés ces lois et les outils issus de ces lois qui permettent l'établissement de politiques foncières et l'intervention volontariste sur le foncier : la loi SRU (6.2.), la loi littoral (6.3.), les programmes locaux de l'habitat (6.4.), les plans de déplacement urbain (6.5.), la protection des espaces naturels sensibles (6.6.) et enfin (en 6.7.), les éléments de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL). Cet ensemble de présentations est introduit par un rappel de l'évolution du cadre législatif au cours de ces quarante dernières années (6.1.).

6.1. Les évolutions du cadre législatif

Les années 1960-70 se caractérisent en France par une forte croissance démographique et urbaine. Cette urbanisation est massive d'autant qu'elle est marquée par une tendance à l'étalement urbain. La loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, dite LOF, va tenter d'y répondre par une volonté de maîtrise et d'organisation à long terme du développement urbain. Des outils sont mis en place :

- ◆ des outils prévisionnels, à caractère prospectif et à grande échelle : les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU),
- ◆ des outils réglementaires de niveau local : les plans d'occupation des sols (POS),
- ◆ et des outils opérationnels : les zones d'aménagement concerté (ZAC).

La LOF contient par ailleurs les germes d'un urbanisme concerté.

La Loi n°75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière modifie les droits de préemption en créant les zones d'intervention foncière (ZIF) à côté des zones d'aménagement différé (ZAD) instituées en 1962.

Avec la loi n°85-729 du 18 Juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement, le droit de préemption urbain (DPU) fait son entrée en remplacement des ZIF. La fiscalité de l'urbanisme est clarifiée à travers notamment la participation des constructeurs aux dépenses d'équipement. La vocation des ZAD est étendue par les lois du 2 août 1989 (loi n°89-550 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles) et du 13 juillet 1991 (loi n°91-662 d'orientation pour la ville).

Plus de trente ans après la LOF, les lois SRU, et Urbanisme et Habitat (aujourd'hui complétées par la loi ENL) proposent une approche plus globale de l'aménagement et du développement urbain.

Trois objectifs sont désormais poursuivis :

- ◆ rechercher l'équilibre entre les logiques de renouvellement urbain et d'étalement urbain (principe de gestion économe de l'espace),
- ◆ mettre en cohérence les différentes échelles d'intervention, supra-communales et communales, et permettre une meilleure articulation des politiques sectorielles : habitat, transport, commerces, etc.,
- ◆ favoriser la lutte contre les exclusions sociales et les phénomènes de ségrégation spatiale.

Pour atteindre ces objectifs, les outils de planification urbaine sont modifiés. Le schéma de cohérence territoriale, qui remplace le schéma directeur à l'échelle de l'aire urbaine, met en cohérence les différentes politiques sectorielles. Le plan local d'urbanisme, qui se substitue au plan d'occupation des sols, traduit le projet urbain à l'échelle de la commune au-delà du seul droit des sols. Il doit être compatible avec le programme local de l'habitat, qui doit lui-même être compatible avec le SCoT.

6.2. La loi SRU

La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite "SRU", a réformé les outils de l'urbanisme : les plans d'occupation des sols (POS) cèdent la place aux plans locaux d'urbanisme (PLU) tandis que les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) sont remplacés par des schémas de cohérence territoriale (SCoT). La nouveauté est que ces textes imposent formellement aux élus de réfléchir en amont à leur « projet de ville », avant d'écrire les règlements des PLU et des SCoT.

Trente ans après la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967, à l'origine des plans d'occupation des sols et des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, cette loi solidarité et renouvellement urbains, a réformé la "boîte à outils" de l'urbanisme. Au-delà du changement de vocabulaire (POS-PLU, SDAU-SCoT), la loi prend acte des dérives de la loi d'orientation foncière et de l'évolution du paysage, à savoir l'émergence du pouvoir communal et de la démocratie de proximité, de la montée des contentieux et du souci du cadre de vie, des préoccupations environnementales, etc.

Le texte de la loi SRU, déjà modifié plusieurs fois, notamment par la loi n°2003-590 urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 (loi UH), est ambitieux. Il entend lutter contre la ségrégation et l'étalement urbains, tout en imposant une vision nouvelle, plus respectueuse de la morphologie des villes. Six ans après, les témoignages d'élus et de professionnels confirment le caractère très politique de l'urbanisme.

Lorsqu'une communauté d'agglomération existe, le PLU se fait à cette échelle. Ailleurs, les SCoT devraient encadrer les PLU. Les schémas de cohérence territoriale traduisent l'ambiance politique locale, la force de la collaboration intercommunale.

La question du PLU n'intéresse pas toutes les communes. Les petites mairies du monde rural n'en ont ni les moyens ni le besoin. D'où l'existence de formules simplifiées. Au 1^{er} janvier 2005, selon les chiffres de l'Administration centrale, 14 600 communes appliquaient le règlement national d'urbanisme (RNU) et 4 000 autres ont fait le choix de la carte communale, qui définit les zones constructibles. Restent environ 18 000 communes - des métropoles, des villes moyennes, des banlieues, des bourgs ... - où se concentrent la population (55 millions d'habitants) et les problèmes urbains. Parmi elles, environ 2 000 ont adopté un PLU ; "les premières à se lancer

sont les villes à fort dynamisme"¹³³.

Ce critère n'explique pas tout. Il faut souligner aussi que l'élaboration d'un document d'urbanisme - dont la durée de vie est de dix-quinze ans - est une entreprise lourde que l'on engage par nécessité, soit parce que le POS est à bout de souffle, soit pour pouvoir lancer des opérations d'urbanisme.

6.2.1. Importance du projet politique

Avec la loi SRU, les documents d'urbanisme passent d'une logique de droits à construire à une logique de projet collectif.

La grande innovation - et la pièce maîtresse - du PLU, est le plan d'aménagement et de développement durable (PADD). Ce plan expose le projet municipal. C'est en quelque sorte le discours de politique générale. Appuyé sur un état des lieux très fouillé - incluant une évaluation environnementale -, il va au-delà de l'urbanisme au sens strict et aborde l'habitat, le développement économique, les déplacements, les équipements, ou encore la préservation du patrimoine bâti ou naturel. La diversité est la règle. On passe d'une logique de droits individuels des propriétaires de terrains à une logique de projet urbain collectif.

Pour le reste, la loi SRU tend à alléger le formalisme du règlement. Son contenu obligatoire s'est restreint.

Cette simplification va de pair avec une nouvelle pensée urbaine, moins quantitative, plus paysagère et "contextuelle". Les prescriptions de gabarit, plus à même de définir des morphologies urbaines, sont donc privilégiées.

L'instauration du Plan d'aménagement et de développement durable va de pair avec un élargissement de la concertation à toutes les étapes de la procédure. Globalement, le cadre formel s'assouplit, mais le Conseil municipal a pour contrainte de se tenir à ce qu'il a décidé.

La loi Urbanisme et habitat a supprimé le caractère opposable du Plan d'aménagement et de développement durable. De ce fait, il n'est pas évident que les élus aient vraiment assimilé l'importance de ce PADD.

Pour favoriser une meilleure maîtrise de l'espace - afin de faciliter les déplacements par exemple-, la loi SRU interdisait aux communes de fixer une surface minimale de terrain en dessous de laquelle on ne pouvait pas construire. En imposant des grandes parcelles, une commune peut en effet limiter la densité et "filtrer" les habitants. Mais le gouvernement Raffarin est revenu sur cette mesure à la demande d'élus locaux. La fixation d'une surface minimale est possible si elle est justifiée.

6.2.2. L'idée de cohérence demeure

Bien que la loi Urbanisme et habitat ait supprimé le caractère opposable du Plan d'aménagement et de développement durable, l'idée de cohérence demeure.

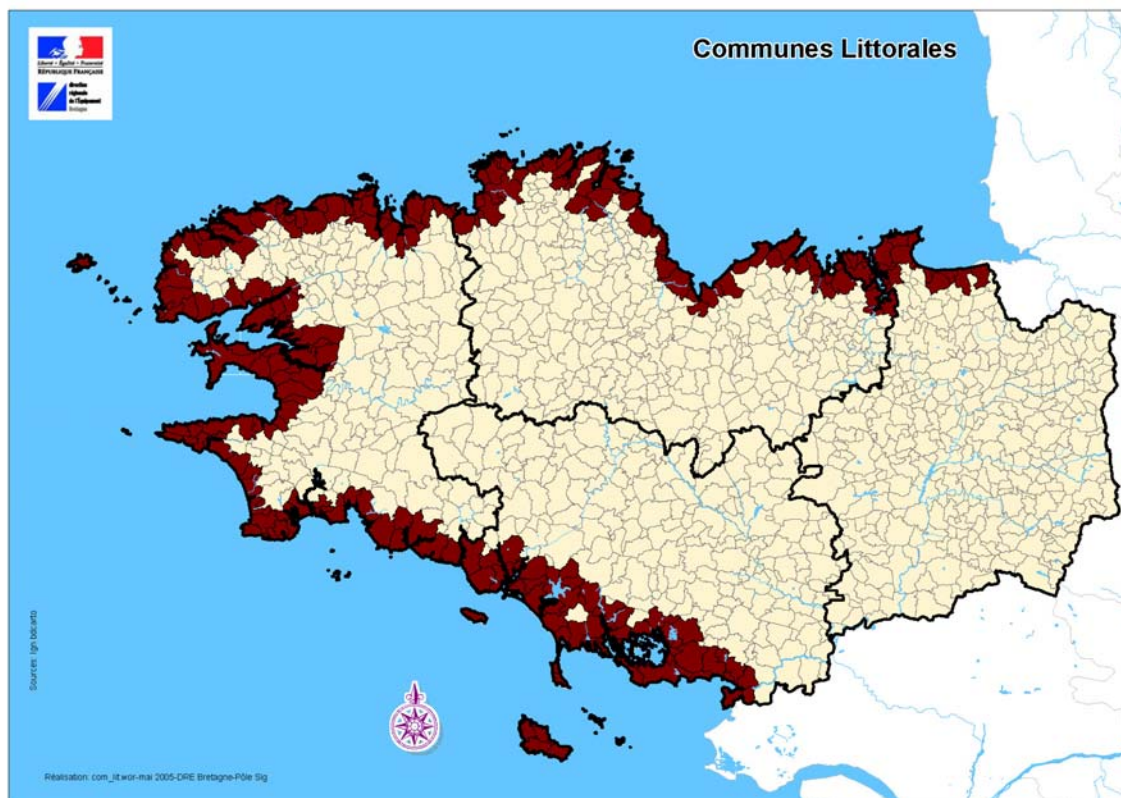
C'est également au nom de cette cohérence que la notion de ZAC a été réformée. Finies les opérations "hors sol", parfois violentes, dessinées sans considération pour le voisinage. Le plan d'aménagement de zone (PAZ) n'existe plus, le contenu des projets urbains en cours ou à venir doit dorénavant s'intégrer dans le PLU sous forme d'orientations particulières.

Les schémas de cohérence territoriale reprennent ces grands principes. Ils reposent

¹³³ selon Philippe GRAND, chef du service aménagement et urbanisme au ministère de l'équipement.

sur un PADD, mais n'ont plus de "carte de destination générale des sols", source de tant de contentieux. Les communes auront trois ans pour se mettre en cohérence avec les nouveaux SCoT.

6.3. La loi littoral



6.3.1. Le champ d'application de la loi

La loi n°86-2 du 3 janvier 1986, dénommé communément loi littoral, vise à la fois à l'aménagement, et à la protection et la mise en valeur du littoral. En effet, selon l'article L. 321-1 du Code de l'environnement, le littoral est une entité géographique qui implique une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur. Les principaux objectifs de la loi littoral sont de combiner la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages et du patrimoine, le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau et le maintien, voire le développement, des activités agricoles ou sylvicoles, de l'artisanat et du tourisme.

Les dispositions spécifiques au littoral sont majoritairement codifiées aux articles L. 146-1 à L. 146-9 du Code de l'urbanisme et aux articles L. 321-1 et suivants du Code de l'environnement. Elles s'appliquent à de nombreuses communes puisque le littoral français représente 7 800 kilomètres de côtes en France métropolitaine et 2 500 outre-mer. Sa protection est aussi l'œuvre du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, établissement public de l'État à caractère administratif, propriétaire de 73 000 hectares sur 880 kilomètres de côtes.

Le champ d'application de la loi du 3 janvier 1986 est communal. Sont concernées :

1. les communes littorales de plein droit : elles sont riveraines des mers et océans, des étangs salés et des plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 hectares : l'application de la loi couvre alors l'ensemble du territoire communal ;

2. les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux : seules certaines dispositions de la loi leur sont alors applicables. La liste de ces communes a été déterminée par le décret n°2004-311 du 29 mars 2004 ;

3. les communes qui ne sont pas littorales, mais qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, lorsqu'elles en font la demande auprès du Préfet : la loi littoral a alors vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de ces communes.

6.3.2. Les règles d'urbanisme propres au littoral¹³⁴

A. Les grands principes relatifs à l'implantation des constructions

a. La continuité de l'urbanisation

L'extension de l'urbanisation doit se faire soit en continuité avec les agglomérations et villages existants¹³⁵, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

b. L'extension limitée de l'urbanisation

Dans les espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs, seule est autorisée une urbanisation limitée qui doit être justifiée et motivée dans le PLU.

c. L'inconstructibilité de la bande des 100 mètres en dehors des espaces urbanisés

Les constructions et installations sont interdites, en dehors des espaces urbanisés, sur une bande littorale de 100 mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs, à l'exception de celles qui sont nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Là encore, leur réalisation est toutefois soumise à enquête publique. Le PLU peut élargir à plus de 100 mètres l'interdiction lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient. La jurisprudence se montre très stricte sur ce principe : des permis de construire sont annulés en totalité alors même qu'un seul des bâtiments autorisés est dans la bande des 100 mètres si l'opération forme un tout¹³⁶.

d. La protection de certains espaces

Les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral doivent être protégés et seuls des aménagements légers peuvent y être admis, dès lors toutefois qu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur ou à leur ouverture au public (article L. 146-6 du Code de l'urbanisme). Tel n'est pas le cas, par exemple, de l'implantation d'une aire de jeux et de sport¹³⁷. Le décret n°2004-310 du 29 mars 2004, codifié à l'article R. 146-2 du Code de l'urbanisme donne la liste de ces

¹³⁴ Articles L. 146-1 à L. 146-9 du Code de l'urbanisme.

¹³⁵ Exemple : CAA Nantes 31 mai 2000, commune de Dragey-Ronthon, BJDJ 3/2000 p 204.

¹³⁶ CE 8 mars 2004, société des constructions immobilières de Bretagne BJDJ/2004 p 348.

¹³⁷ CE 20 octobre 1995, commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat et autres, BJDJ 5/1995 p 365.

aménagements légers.

e. Les espaces boisés classés

Le PLU doit classer en espaces boisés les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes après consultation de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites (article L. 146-6 dernier alinéa du Code de l'urbanisme).

B. Les règles relatives aux infrastructures

a. L'article L. 146-7 du Code de l'urbanisme

Cet article prévoit des dispositions particulières pour les routes nouvelles. Ainsi, les nouvelles routes de transit doivent être à plus de 2 000 mètres du rivage. Cette disposition ne s'applique cependant pas aux rives des plans d'eau intérieurs. Sauf lorsque la configuration des lieux s'y oppose ou en cas de contraintes liées à l'insalubrité, les nouvelles routes de desserte locale ne peuvent être réalisées sur le rivage ou le longer et aucune route ne peut être implantée sur les plages elles-mêmes, les cordons lagunaires, les dunes ou les corniches.

b. L'article L. 146-3 du Code de l'urbanisme

Cet article rappelle l'usage libre et gratuit des plages et le libre accès du public au rivage. Selon le législateur, les opérations d'aménagement doivent donc préserver ce libre accès au rivage.

6.3.3. La portée de la loi littoral

La portée de la loi littoral est différente selon qu'il existe ou non une directive territoriale d'aménagement.

Les directives territoriales d'aménagement peuvent préciser les modalités d'application de la loi littoral, dans le strict respect de celle-ci. L'existence d'une directive territoriale d'aménagement permet de concrétiser à l'échelle locale l'application de la loi littoral. C'est au regard des choix faits à son niveau qu'il convient d'apprécier si les opérations et projets sont ou non compatibles avec la loi littoral¹³⁸.

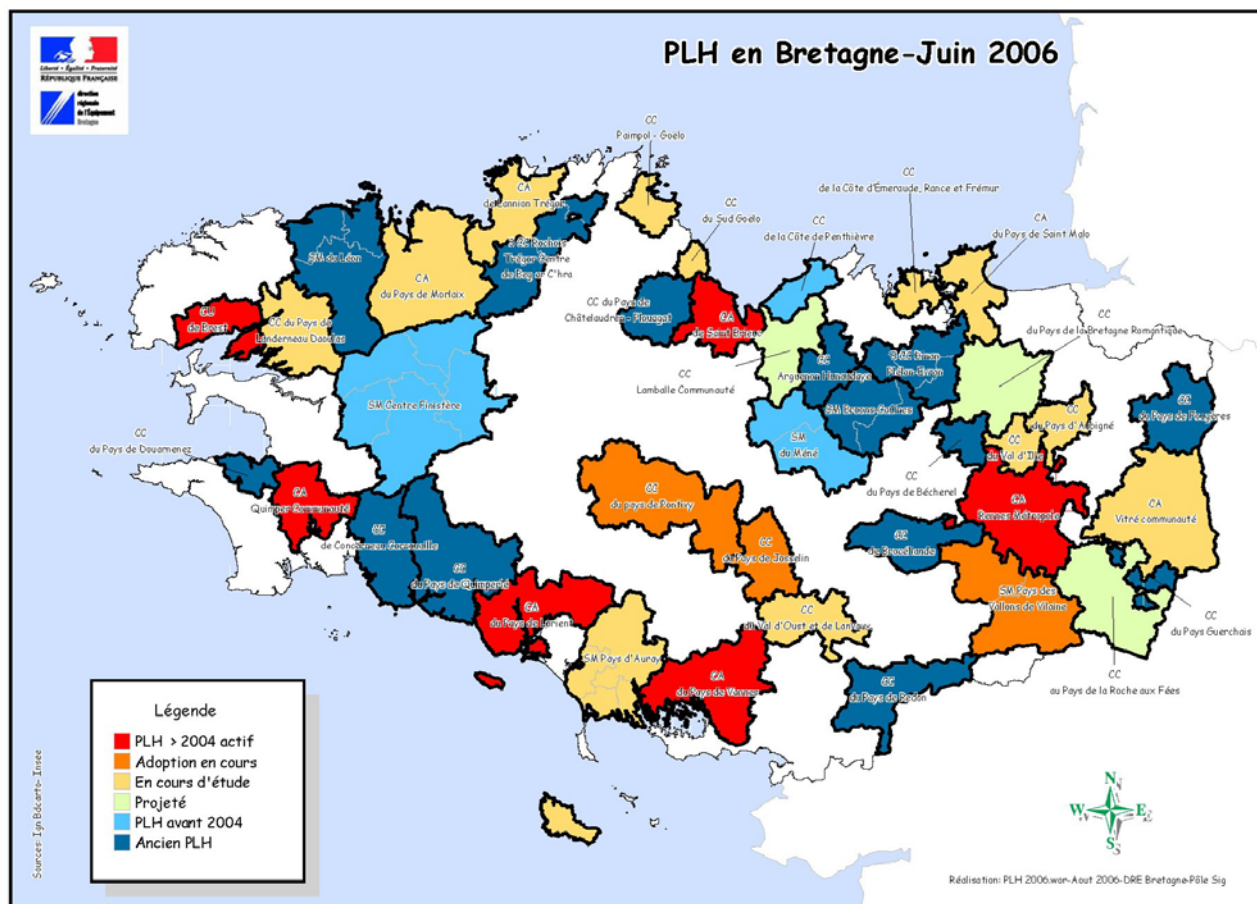
L'absence de directive territoriale d'aménagement reste aujourd'hui l'hypothèse la plus fréquente. Dans ce cas, la loi littoral s'applique aussi bien à un document d'urbanisme qu'à une opération d'aménagement ou à un permis de construire.

Précisons que les schémas de mise en valeur de la mer sont des documents d'urbanisme et doivent donc à ce titre respecter les dispositions de la loi littoral.

Signalons qu'une circulaire sur "l'application de la loi littoral" a été adoptée le 14 mars 2006. Cette circulaire permet de préciser les concepts essentiels de la loi littoral en rappelant les objectifs fondamentaux poursuivis par le législateur, éclairés par la jurisprudence du Conseil d'État. Elle clarifie ainsi les notions d'espaces proches du rivage, d'extension d'urbanisation, d'agglomérations, de hameaux nouveaux ainsi que la différence entre urbanisation nouvelle et construction nouvelle. Elle ne porte cependant pas sur le traitement des espaces remarquables, notion qui avait fait l'objet d'une circulaire le 15 septembre 2005.

¹³⁸ CE 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du Port-Vauban, Vieille ville d'Antibes-Est, BJDU 4/2005 p 243.

6.4. Programme local de l'habitat (PLH)



Les programmes locaux de l'habitat ont été institués par la loi de décentralisation n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. L'établissement des PLH est de la compétence des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale. Ils ont comme fonction de déterminer leurs opérations prioritaires et notamment les actions en faveur des personnes mal logées ou défavorisées.

Les PLH institués en 1983 ont une double fonction. Ils doivent permettre aux communes ou aux agglomérations (s'ils sont élaborés par des groupements de communes) de replacer leur politique de l'habitat dans le cadre d'une prévision et d'une programmation à moyen terme. Par ailleurs, ces programmes doivent être pris en compte par l'Etat dans le cadre de la répartition des financements privilégiés du logement social (exemple : prêts locatifs aidés).

La loi n°91-662 du 13 juillet 1991 dite "loi d'orientation pour la ville" fait des PLH l'un des principaux instruments de la mise en œuvre du droit à la ville. À cette fin, elle vise à en faire des outils de programmation articulant aménagement urbain et politique de l'habitat. Le champ d'application, le contenu, les conditions d'élaboration et, surtout, la portée des PLH sont précisés dans les articles L. 302-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation dont les conditions d'application ont été définies par le décret n°92-459 du 22 mai 1992.

6.4.1. Champ d'application des PLH

En principe, les PLH doivent concerner tout ou partie d'une agglomération ou d'un ensemble de communes qui entendent par leur coopération répondre à des objectifs communs en matière d'habitation. Ils sont donc de la seule compétence des établissements publics de coopération intercommunale. La mise en place d'un PLH est, en toute hypothèse, facultative et dépend de la seule volonté de coopérer des communes concernées.

La loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la relance pour la ville dispose dans son article 30 que toute commune comprenant sur son territoire tout ou partie d'une zone sensible urbaine, au sens de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, doit être dotée d'un PLH.

6.4.2. Contenu du PLH

Dans sa structure, le PLH doit comporter un diagnostic, l'énoncé de principes et d'objectifs et un programme d'actions (Code de la construction et de l'habitation, art. 302-1 et suivants).

Il constitue tout d'abord un diagnostic et une prévision portant sur les besoins en logements des habitants actuels et futurs, établie en fonction de l'évolution démographique et économique de l'agglomération et de sa politique d'aménagement et d'équipement (particulièrement en ce qui concerne la desserte en transports). En outre, s'il ne constitue pas un document d'urbanisme, le PLH doit être élaboré en fonction des opérations d'aménagement déterminées par les différents schémas d'aménagement urbains.

À partir de ces prévisions, il doit définir, pour une durée de cinq ans minimum, une politique locale de l'habitat conforme aux nouveaux principes de la politique de la ville. À cet effet, il doit préciser les objectifs quantitatifs retenus en matière de constructions neuves et de réhabilitation, décrire les principes qu'il retient pour permettre de répondre aux besoins en logements et assurer entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

6.5. Plan de déplacements urbains (PDU)

6.5.1. Historique des plans de déplacements urbains

Les plans de déplacements urbains ont été formalisés pour la première fois dans la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI). Ils prennent un caractère obligatoire avec la loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE). La loi SRU¹³⁹ renforce encore le rôle des plans de déplacements urbains.

Ces plans déterminent, dans le cadre d'un périmètre des transports urbains (PTU), l'organisation du transport des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement. Tous les modes de transports sont concernés, ce qui se traduit par la mise en place d'actions en faveur des modes de transports alternatifs à la voiture particulière : les transports publics, les deux roues, la marche à pied ... La réalisation

¹³⁹ Voir paragraphe 6.2. de ce même chapitre.

d'un plan de déplacements urbains est une obligation légale pour les communes ou établissements publics de coopération intercommunale de plus de 100 000 habitants. Ce plan est établi pour une durée de cinq à dix ans et doit être révisé en cas de modification du périmètre des transports urbains.

Élaborés par l'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU), les PDU s'intègrent dans une logique urbaine globale. La loi SRU insiste sur la cohérence territoriale, donc sur l'articulation entre la planification urbaine et les politiques de déplacements. Les documents d'urbanisme doivent désormais tenir compte des conséquences de l'urbanisation sur les trafics et donner la priorité au développement des zones desservies par les transports publics. Les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec les plans de déplacements urbains, qui eux-mêmes doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriaux lorsqu'ils existent.

6.5.2. Le contenu des plans de déplacements urbains

En termes de contenu, les PDU, par un traitement global de la problématique des déplacements, atteignent les objectifs fixés par les lois LOTI, LAURE et SRU d'une part et les objectifs de l'AOTU d'autre part. L'ambition du PDU est d'assurer un équilibre durable entre les besoins de mobilité des habitants et la protection de leur environnement et de leur santé. Les mesures à mettre en place concernent :

- ◆ l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements,
- ◆ la diminution du trafic automobile (ou trafic routier),
- ◆ le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement économes et les moins polluants pour l'environnement, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied,
- ◆ l'aménagement et l'exploitation des réseaux et des voiries d'agglomération, afin de les rendre plus efficaces, notamment en les partageant entre les différents modes de déplacement et en favorisant la mise en œuvre d'actions d'information sur la circulation,
- ◆ l'organisation du stationnement sur voirie et dans les parcs de stationnement,
- ◆ le transport et la livraison des marchandises, tout en rationalisant les conditions d'approvisionnement de l'agglomération afin de maintenir les activités commerciales et artisanales,
- ◆ la mise en place d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements,
- ◆ l'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage, en réalisant un plan de déplacements d'entreprise.

Le plan de déplacements urbains doit faire l'objet d'une évaluation au bout de cinq ans, et sa révision, en cas de modification du périmètre des transports urbains, doit intervenir dans un délai maximum de trois ans.

6.6. Espaces naturels sensibles

Les espaces naturels sensibles ont succédé, depuis la loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, à la procédure antérieure des périmètres sensibles créés en 1959 dont la mise en œuvre était de la responsabilité des préfets. Les périmètres sensibles constituaient l'un des premiers instruments juridiques de protection des espaces verts menacés

d'urbanisation excessive, mais leur procédure de création était complexe.

Depuis 1985, c'est de la seule volonté politique de l'Assemblée départementale qu'émane la création d'un espace naturel sensible. Les lois de décentralisation donnent en effet compétences aux départements pour mettre en œuvre des mesures de protection, de gestion et d'ouverture au public de ces espaces.

Les espaces naturels sensibles sont régis par les articles L. 142-1 et R. 142-1 à 13 du Code de l'urbanisme. Les conditions d'application de ces textes ont été précisées par deux importantes circulaires du 15 mars 1978 et du 9 mai 1988.

La politique d'espaces naturels sensibles a donc comme objet de permettre aux départements de préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels et d'assurer la protection, la gestion et l'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non (Code de l'urbanisme, art. L. 142-1). La loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi "Barnier") élargit l'objet de la mission de protection des espaces naturels sensibles confiée aux départements à la sauvegarde des habitats. Cette innovation permet aux départements de prendre en compte les objectifs de la directive de la CEE 92/43 du 21 mai 1992 dite "directive habitats" et, dans le cadre des compétences que leur donnent les articles L. 142-1 et suivants du Code de l'urbanisme, de mettre en œuvre les actions nécessaires à la préservation de la diversité biologique, d'une part, en assurant la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces d'importance communautaire, d'autre part, en protégeant les espèces menacées et en adoptant les mesures de gestion nécessaires.

Cette politique doit être compatible avec les lois d'aménagement et d'urbanisme ainsi qu'avec les orientations des schémas de cohérence territoriale et les chartes intercommunales de développement et d'aménagement.

A cette fin, il est prévu un triple dispositif comprenant des mesures de protection réglementaire, la mise en œuvre d'un droit de préemption permettant l'acquisition des espaces à protéger et la perception d'une taxe départementale affectée au financement de cette politique.

Cette politique varie beaucoup d'un département à l'autre, en fonction des priorités écologiques, des pressions foncières, mais aussi des choix politiques. Elle repose sur la maîtrise foncière de ces territoires, qui permet de les adapter, voire les soustraire, à une pression touristique trop forte ou à une urbanisation excessive. Ces acquisitions sont financées par une taxe sur les permis de construire, appelée taxe départementale des espaces naturels sensibles que le Département peut instituer (voir dans ce même chapitre le paragraphe 5.4.3.B.). L'objectif prioritaire de ces espaces est donc de contribuer à la conservation du patrimoine naturel ou paysager tout en ouvrant ces sites au public, ouverture qui résulte d'une obligation légale liée à l'utilisation de la taxe des espaces naturels sensibles.

En 2005, 71 départements utilisent cette mesure dont les quatre départements bretons (voir aussi le chapitre 2, point 6.2.2.C.).

6.7. Actualité : la loi ENL, une déclinaison en urbanisme¹⁴⁰

La loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (loi ENL ou loi "Borloo") acte un fait largement débattu depuis des années : sans

¹⁴⁰ D'après Antony Fage, Cabinet de Castelnau, avocats associés, *in* Localtis.info, le 4 octobre 2006.

foncier, pas de logement. Elle crée des ponts en ouvrant les outils d'urbanisme, en renforçant les permis et autorisations, en affichant la volonté forte d'une meilleure maîtrise du sol.

Afin de donner aux élus locaux les moyens de développer la mixité sociale, la loi ENL modifie le Code de l'urbanisme dans quatre grands secteurs : la politique foncière, les documents d'urbanisme, les autorisations d'urbanisme et les droits de préemption et de priorité. Le volet urbanisme de la loi s'accompagne de mesures fiscales pour inciter les communes à construire ou libérer des terrains constructibles.

6.7.1. De nouvelles marges de manoeuvre fiscales¹⁴¹

La loi assouplit les règles encadrant la taxe foncière sur les propriétés non-bâties et la taxe locale d'équipement. Elle crée la taxe sur la cession de terrains rendus constructibles.

A. Augmentation de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties pour les terrains constructibles

L'article 24 élargit la majoration de taxe foncière sur les propriétés non-bâties portant sur les terrains constructibles situés en zone urbaine. L'objectif de cette mesure est de donner aux maires des outils pour mettre en œuvre la politique d'urbanisation décidée par le Conseil municipal. Ce dernier pourra instaurer, par délibération motivée, une majoration de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties afin de lutter contre la rétention foncière de certains propriétaires.

B. Majoration de la taxe locale d'équipement

L'article 25 vise à majorer les bases d'imposition de la taxe locale d'équipement afin de financer les équipements suscités par la construction de logements nouveaux, qui entraînent pour les communes d'importants coûts de financements.

C. Création de la taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles

Le Conseil municipal pourra instaurer une taxe sur la cession de terrains rendus constructibles visant à un partage de la plus-value générée par la décision de la commune de rendre le terrain constructible. L'objectif poursuivi par cette mesure est de permettre aux communes de financer une part des coûts de développement des infrastructures et des équipements dans les zones ainsi rendues constructibles.

6.7.2. L'accès au fichier immobilier

La loi dispose que l'Administration fiscale transmet aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale, à titre gratuit et sans pouvoir opposer la règle du secret, les éléments d'information qu'elle détient au titre des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années.

Par ailleurs, une amélioration des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties est prévue pour les organismes HLM qui construisent en respectant les critères de qualité environnementale d'ici le 31 décembre 2009 (date de la fin du plan de cohésion sociale).

¹⁴¹ Références aux articles 22, 24, 25 et 26 de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (JO du 16 juillet 2006).

6.7.3. Comment donner une nouvelle place au logement dans les outils d'urbanisme ?¹⁴²

Les logements locatifs sociaux vont jouir d'une majoration de coefficient d'occupation des sols (COS). Il sera possible de définir dans les PLU et les POS des zones dans lesquelles les programmes de logements devront nécessairement inclure des logements locatifs.

A. Les possibilités pour l'État de mettre en œuvre des projets de construction de logements

Les opérations de logements menées sur les terrains publics appartenant à l'État ou à ses établissements publics, dans des périmètres délimités par décret, auront les effets d'une opération d'intérêt national, au sens de l'article L. 121-2 du Code de l'urbanisme. Au sein de ces périmètres, les permis de construire délivrés pour la réalisation de logements le seront au nom de l'État (paragraphe I de l'article 1^{er}). Toutefois, les communes et EPCI compétents en matière d'urbanisme sont consultés sur les projets de décret délimitant ces périmètres. Ils doivent donner leur avis dans un délai de deux mois. Pour compléter ce dispositif et permettre à l'État ou ses établissements publics de mener à bien les programmes de logements, le paragraphe III de l'article 1^{er} exclut du droit de préemption urbain, l'aliénation de terrains, bâtis ou non-bâtis, en vue de la réalisation des logements situés dans les périmètres ayant les effets d'une opération d'intérêt national. Enfin, l'État et ses établissements publics pourront se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement. Par conséquent, l'État a désormais la faculté, à l'instar de la commune et des autres collectivités territoriales, de modifier le PLU et le SCoT lorsque l'action ou l'opération se révèle incompatible avec l'un de ces documents (articles L. 122-15 et L. 123-16 du Code de l'urbanisme).

B. Transmission par le Préfet au Maire de la liste des immeubles publics situés sur le territoire de la commune

L'article L. 121-2-1 du Code de l'urbanisme a pour objet la transmission par le Préfet aux maires et aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de politique locale de l'habitat, qui en font la demande, de la liste des immeubles situés sur leur territoire et appartenant à l'État ou à ses établissements publics.

C. Les logements sociaux bénéficiant d'une majoration de COS

Au sein des communes de plus de 20 000 habitants et celles de plus de 1 500 habitants membres d'un EPCI compétent en matière d'habitat regroupant plus de 50 000 habitants, le Conseil municipal peut, par délibération motivée, et sous réserve de ne pas porter atteinte à l'économie générale du POS ou du projet d'aménagement et de développement durable du PLU, délimiter des zones dans lesquelles la réalisation de programmes de logements comportant au moins une moitié de logements locatifs sociaux jouissent d'une majoration de COS qui peut atteindre 50 %. Cette disposition est uniquement applicable aux permis de construire délivrés avant le 1^{er} janvier 2010.

¹⁴² Références aux articles 1er, 2 et 4 de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (JO du 16 juillet 2006).

D. L'introduction d'un pourcentage de logements sociaux dans les programmes de logement

Les communes ou les EPCI qui le souhaitent peuvent désormais circonscrire dans leur POS/PLU des zones dans lesquelles les programmes de logements devront nécessairement inclure une catégorie de logements locatifs définie par le PLU. Cette disposition permet de fournir un fondement légal à la pratique consistant à contraindre les promoteurs privés d'introduire un pourcentage de logements sociaux dans leur programme. En contrepartie, il est instauré un droit de délaissement particulier au bénéfice des propriétaires des terrains concernés. La mise en demeure d'acquiescer reste à l'initiative du propriétaire du terrain. L'Administration bénéficie d'un délai d'un an pour l'acquiescer soit à l'amiable soit à un prix fixé judiciairement. La loi prévoit que cette servitude pourra être instituée dans les zones urbaines ou à urbaniser du PLU.

E. La cession de parts de SCI soumise à droit de préemption urbain

Parmi les moyens importants de l'acquisition de la maîtrise foncière par les collectivités locales, le droit de préemption urbain (DPU) occupe une position prépondérante. Le DPU s'applique aux aliénations de biens immeubles à titre onéreux. Ce principe accepte, jusqu'à présent, un certain nombre de tempéraments dont les cessions de parts de sociétés civiles immobilières (SCI). Dans la pratique, des SCI étaient souvent créées spécialement pour échapper au DPU. Dans le but de parer à de telles pratiques, l'article 18 de la loi du 13 juillet 2006 prévoit que, dans les communes ayant instauré un DPU "renforcé", la cession de la totalité des parts d'une SCI, dont le patrimoine est constitué par une unité foncière, bâtie ou non, est soumise à droit de préemption.

Deuxième partie

Les enjeux du foncier en Bretagne

La présence humaine sur un territoire se traduit inévitablement par le développement de zones artificielles : habitat, infrastructures de transport, implantations industrielles ... Mais parce que l'espace est une ressource limitée, maîtriser sa consommation est un enjeu fort. Dans cette perspective, la gestion et l'aménagement du territoire apparaissent comme essentiels dans la recherche d'un équilibre entre le respect des milieux et la satisfaction des besoins des générations présente et future.

Malgré l'existence de nombreux instruments réglementaires à toutes les échelles, l'artificialisation ne cesse de croître : en 2003, les zones artificielles couvraient 8 % du territoire national contre 7 % dix ans auparavant. 60 000 hectares de territoires naturels ou agricoles sont grignotés chaque année en France métropolitaine au profit de zones artificielles. Cette artificialisation est exacerbée dans les zones littorales, 2,7 fois plus artificialisées que l'ensemble du territoire national.

La ville diffuse gagne du terrain. Le paysage se dégrade aux abords des villes qui sont colonisés par les maisons individuelles et des bâtiments commerciaux et industriels, notamment le long des axes de communication. Les agglomérations répondent de moins en moins à un modèle simple de type centre / périphérie. Les nouvelles polarités (entreprises, services, commerces ...) qui émergent aux franges des villes, influencent directement la mobilité et rendent difficile et moins rentable la mise en œuvre des transports collectifs. L'étalement urbain favorise la dépendance à l'automobile.

Les territoires comme les îles et le littoral qui présentent des aménités naturelles sont souvent menacés du fait de leur attractivité. La pression urbaine et le tourisme mettent en péril les milieux, souvent fragiles, et le cadre de vie que ces populations sont venues chercher. Ils génèrent des conflits d'usage et posent des problèmes de gestion environnementale (congestion automobile, gestion de sites naturels, épuration des eaux usées, traitement des déchets ...).

Garder une place pour chacun

La situation n'est donc pas la même en tout point du territoire. La pression foncière en Bretagne s'exerce essentiellement sur l'agglomération rennaise, et sur les côtes, tout particulièrement le sud (Golfe du Morbihan, agglomération de Vannes). Mais la pression n'est pas la même non plus au cœur des villes centres et dans leur périphérie, sur le trait de côte ou plus loin dans les terres.

L'enjeu est de pouvoir garder une place pour chacun.

Il faut mettre en place les politiques et les outils pour que chaque habitant, chaque activité puissent trouver et conserver leur place sur le territoire régional tout en préservant pour cette région tous les atouts qui font ses qualités et son attractivité.

L'agriculture, l'habitat, l'industrie, le commerce, les infrastructures, les services, les loisirs, l'environnement ... tout ce qui compose le territoire doit pouvoir être à disposition de tous, le plus harmonieusement possible.

Chapitre 4

Le foncier sous pression

1. Des perceptions différentes (intérêts privés, intérêts collectifs)	141
1.1. L'importance de la propriété.....	142
1.1.1. <i>Posséder le sol pour s'approprier l'espace.....</i>	<i>142</i>
1.1.2. <i>Les paradoxes d'une propriété limitée.....</i>	<i>143</i>
1.1.3. <i>L'essence du droit de propriété est la faculté de vendre ce droit.....</i>	<i>143</i>
1.2. L'attractivité du territoire.....	144
1.3. Les conflits d'usages	144
1.3.1. <i>Les causes et enjeux des conflits d'usages.....</i>	<i>145</i>
1.3.2. <i>La diversité des acteurs en cause et de leurs préoccupations</i>	<i>146</i>
1.3.3. <i>L'importance et l'évolution des conflits par catégorie d'usage.....</i>	<i>147</i>
1.3.4. <i>Les conflits d'usage révélateurs des profonds changements dans l'utilisation et l'organisation des espaces</i>	<i>150</i>
1.4. Les comportements et leurs conséquences	152
1.4.1. <i>Le "nimbysme".....</i>	<i>152</i>
1.4.2. <i>La ségrégation spatiale ou l'absence de mixité sociale.....</i>	<i>152</i>
2. Des disparités géographiques	154
2.1. Des pressions à chaque niveau territorial	154
2.1.1. <i>Sur l'ensemble du territoire</i>	<i>154</i>
2.1.2. <i>Différences entre régions ou villes</i>	<i>154</i>
2.1.3. <i>Différences entre quartiers d'une même ville</i>	<i>155</i>
2.1.4. <i>Disparités à l'intérieur d'un même quartier</i>	<i>155</i>
2.2. Des pressions foncières sur les territoires bretons	156
2.2.1. <i>Dans les agglomérations</i>	<i>156</i>
2.2.2. <i>Dans les territoires périurbains.....</i>	<i>157</i>
2.2.3. <i>Dans les secteurs littoraux.....</i>	<i>159</i>
3. Des éléments explicatifs de cette pression foncière	159
3.1. Des facteurs démographiques	160
3.1.1. <i>La population augmente.....</i>	<i>160</i>
3.1.2. <i>Les causes de cet accroissement démographique</i>	<i>161</i>
3.1.3. <i>Le nombre de ménages augmente.....</i>	<i>161</i>
3.1.4. <i>La croissance démographique n'est pas homogène sur le territoire</i>	<i>161</i>
3.2. Des facteurs économiques et financiers	162
3.3. Le jeu des acteurs	162
3.3.1. <i>De nouveaux acteurs sur le marché immobilier</i>	<i>162</i>
3.3.2. <i>La rétention foncière.....</i>	<i>163</i>
3.4. Un manque de terrains aménagés et aménageables	163
4. Les conséquences de cette pression foncière	165
4.1. Un territoire de plus en plus artificialisé	165
4.1.1. <i>Artificialisation</i>	<i>165</i>
4.1.2. <i>Étalement urbain.....</i>	<i>167</i>
4.1.3. <i>Problème de la ressource épuisable</i>	<i>167</i>
4.1.4. <i>Problème du mitage.....</i>	<i>168</i>
4.1.5. <i>Appauvrissement du paysage.....</i>	<i>168</i>
4.2. Un renchérissement important des prix qui exacerbe les signes de fractures sociales.....	169
4.2.1. <i>Des effets sur le marché immobilier.....</i>	<i>169</i>
4.2.2. <i>Un foncier inabordable</i>	<i>170</i>

Toutes les utilisations du sol précédemment exposées (chapitre 2) interagissent, s'associent ou se concurrencent, créant une pression foncière dont l'intensité varie et qui est ressentie plus ou moins fortement dans différents domaines, dans différents lieux et par les différents acteurs. Les pressions exercées sur le foncier sont d'autant plus importantes que les utilisations possibles du sol sont nombreuses.

Un ensemble d'acteurs, d'outils et de politiques (chapitre 3) s'intéressent, contrôlent, contraignent, réglementent, influent ... et finalement interfèrent dans toutes les utilisations possibles de ce foncier et participent donc de ce fait au jeu des pressions qui s'exercent sur chaque parcelle du territoire.

La Bretagne est ainsi confrontée à une pression foncière qui résulte à la fois d'un accroissement démographique régional continu, de la vitalité de ses activités économiques, du développement permanent de la périurbanisation et d'une attractivité toujours plus forte du littoral.

En fonction de ses propres intérêts économiques et sociaux, de sa propre histoire et de celle de ses parents, de son appartenance à telle ou telle entité parmi les entités qui font la société, en fonction de ses repères, de son organisation ..., chacun perçoit différemment le territoire, l'utilité de ce sol, la valeur à donner au foncier (1.).

La situation géographique d'une portion de territoire induit son attrait, ainsi que l'intérêt que peut y porter un nombre plus ou moins important d'acteurs souhaitant bénéficier de cette position pour s'y installer (2.). Les pressions foncières s'exercent différemment à chaque niveau territorial et la Bretagne, comme tout autre territoire, subit des pressions diverses en tout point qui la compose.

Cette pression foncière peut donc s'expliquer (3.) : par des facteurs humains (accroissement démographique, évolutions sociétales), par des facteurs économiques et financiers, par le jeu des acteurs, mais aussi par le manque de terrains à disposition pour les aménagements nécessaires.

1. Des perceptions différentes (intérêts privés, intérêts collectifs)

Comme nous l'avons montré précédemment, le foncier a de multiples rôles et de multiples statuts. De ce fait, il est perçu différemment par chacun en fonction de nombreux critères géographiques, temporels, d'usages réels ou possibles ..., en fonction de ses attentes, de ses désirs ...

Support de constructions d'habitation ou de sièges d'activités, outil de travail et de production des agriculteurs, terrain naturel concourant à l'équilibre écologique, assiette d'équipements et d'infrastructures d'intérêt collectif ..., le foncier remplit de multiples rôles. Propriété publique ou propriété privée, héritage familial chargé d'affectivité, placement refuge dont la valeur dépend de sa situation géographique, des règles d'urbanisme (un simple trait sur un plan peut en changer la valeur dans des proportions très importantes), base de calcul de l'impôt local, source de revenus locatifs, le foncier a un très grand nombre de statuts.

Chacun en fonction de la "casquette qu'il voudra bien porter" aura une perception différente des parcelles de territoire qui composent son environnement spatial.

En tant que propriétaire, l'homme pourra percevoir le sol comme sa propriété, son patrimoine, un revenu potentiel, une rente ..., ou comme un bien plein d'affection et /

ou chèrement acquis qu'il aura à cœur de défendre et valoriser. En tant que citoyen, il trouvera évident que le foncier soit le support de tous les équipements publics et de tous les services qu'il aimerait trouver à sa disposition, de toutes les infrastructures nécessaires à ses déplacements ... Il souhaitera que l'environnement soit préservé pour profiter de la nature et de ses paysages et pour imaginer que ses petits-enfants en profiteront tout autant que lui ...

1.1. L'importance de la propriété

La propriété est une notion centrale dans toute réflexion sur le foncier. En effet, "la propriété individuelle et collective est pour la plupart de nos concitoyens, l'une des valeurs d'épargne les plus sûres, une assurance-vie permettant de faire face à tout type d'aléas dans une société incertaine, un facteur incontournable du marché immobilier et enfin un enjeu politique, pour ne pas dire idéologique, majeur."¹⁴³

1.1.1. Posséder le sol pour s'approprier l'espace

Dans la société agricole de l'Ancien Régime, l'intérêt principal du propriétaire foncier résidait dans le droit d'exploiter le produit de la terre cultivée. Le bénéficiaire de l'*usus* pouvait donc s'accommoder d'un régime partagé sur la propriété. En donnant à tous les propriétaires fonciers des prérogatives absolues sur leurs biens, les législateurs du Code Civil (1804) transforment la nature juridique des propriétés immobilières. Jusque là considéré comme un outil de production, le sol acquiert une dimension nouvelle ; il se transforme en un patrimoine dont la valeur est garantie sur la longue durée. Transmissible entre générations, ce patrimoine, outre les rendements qu'il procure, devient un élément dans l'assurance sociale que les ménages cherchent à obtenir pour eux comme pour leurs descendants¹⁴⁴.

Avec le développement de l'urbanisation et, surtout, de la périurbanisation, l'acquisition d'un bien foncier est de plus en plus liée à l'installation résidentielle des ménages. Acquérir du sol, ce n'est plus se garantir la disposition d'un outil de production, c'est se constituer un patrimoine qui permettra l'ascension sociale pour soi-même et pour ses descendants. C'est aussi conquérir le droit à être « chez soi », contre tout empiètement du voisin, du passant ou de l'État. S'appropriant sa parcelle de plus en plus privativement, le urbain peut être tenté de reprendre à son profit le processus initié en 1804 : traduire en acte le rêve d'une propriété absolue, dont la valeur est autant économique que symbolique.

Déclenchée par un besoin matériel de résidence, la propriété du sol ne se limite donc pas à son utilité. Selon la taille de sa parcelle, sa localisation, son prix, son "paysagement", le propriétaire affirme spatialement sa place dans la hiérarchie des rapports sociaux. Selon les cas, cette dernière doit seulement être maintenue, mais il se peut qu'elle soit à conquérir ou bien à défendre. Dans la pratique, les motivations s'entrecroisent, faisant de l'acte d'appropriation foncière un acte pluriel où les considérations patrimoniales se mêlent avec les catégories du sociétal, du culturel, voire du psychologique¹⁴⁵.

¹⁴³ Dans "Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques", Avis du Conseil économique et social présenté par M. Paul de VIGUERIE, rapporteur au nom de la section du cadre de vie - Journal officiel, mardi 2 mai 2006. p.31.

¹⁴⁴ CASTEL (R.), 2003, L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ? Paris, éd. du Seuil, 95 p.

¹⁴⁵ ATTALI (J.), 1987, Au propre et au figuré : une histoire de la propriété. Paris, éd. Fayard, 552 p.

1.1.2. Les paradoxes d'une propriété limitée

En ville comme à la campagne, la propriété du sol est grevée de servitudes qui en limitent l'appropriation. Par nature, la planification des usages du sol suppose des atteintes au droit de la propriété (limites de constructibilité, servitudes d'alignement, droits de passage, droit de chasse, etc.).

Paradoxalement, c'est de cet ensemble de contraintes que le produit foncier, notamment urbain, tire son attrait. L'heureux propriétaire d'une dune dans le désert peut caresser le rêve d'une propriété absolue. Il peut rêver d'en exploiter le sable, de construire une casbah ou un hôtel de luxe. Mais le sable est impossible à expédier, la casbah ne servira à rien et l'hôtel n'attirera jamais aucun touriste. À l'inverse, celui qui détient quelques mètres carrés autour de l'Esplanade des Invalides semble bien malheureux. Il subit des contraintes et des obligations de toutes sortes, est accablé de taxes et de paperasseries. C'est pourtant lui qui est le propriétaire le plus chanceux, puisque ces quelques mètres carrés valent très cher. Voisin d'autres terrains qui subissent des contraintes du même ordre, sa valeur s'élève et attire les groupes sociaux les plus solvables.

Plus une société produit son espace de manière contrôlée, plus elle limite le caractère absolu de la propriété individuelle. En retour, ces contraintes bénéficient au propriétaire en générant une valeur ajoutée autant concrète que symbolique, qui naît de l'efficacité sociale avec laquelle sont organisées les densités et les proximités¹⁴⁶. Les espaces les plus chers sont paradoxalement les espaces les plus socialisés, ceux où les droits des propriétaires sont les plus restreints.

La propriété foncière n'est nulle part absolue. Dans les pays industrialisés, il n'existe plus guère d'utilisation du sol qui ne soit subordonnée à une autorisation. L'autorisation de construire est exigée partout depuis longtemps. Mais c'est, par exemple, le droit de cultiver qui tend lui-même à ne plus être automatiquement inclus dans le droit de propriété. Dans les pays de la Communauté européenne, il ne suffit plus d'être propriétaire d'une prairie pour pouvoir y élever une vache et produire du lait ; il est nécessaire de disposer d'un quota laitier. Une prairie disposant d'un quota n'a donc pas la même valeur vénale qu'une prairie sans quota¹⁴⁷. **C'est le règlement qui fait la valeur du sol.** La valeur réelle d'un terrain dépend beaucoup plus de la définition des droits qui lui sont attachés que de la géométrie de son exacte délimitation.

1.1.3. L'essence du droit de propriété est la faculté de vendre ce droit

Les droits constitutifs de la propriété du sol peuvent être répartis entre plusieurs titulaires. La propriété peut être partielle. Mais ce qui distingue radicalement les droits de propriété, qu'ils soient plus ou moins absolus ou relatifs, partiels ou globaux, d'un simple droit d'usage, le critère qui fait que l'on est propriétaire de son terrain et que l'on n'a pas simplement le droit d'y cultiver ou le droit d'y habiter, c'est qu'on dispose de la capacité de vendre son droit. Le propriétaire d'un droit dispose de la possibilité de vendre ou de louer ce droit à qui il souhaite, sans avoir à demander d'autorisation, pourvu qu'il trouve quelqu'un pour l'acheter.

¹⁴⁶ BERGEL, Pierre, mars 2004 "Propriété du sol et appropriation de l'espace. Approches croisées du droit et de la géographie sociale" CRESO, Université de Caen, dans ESO n°24.

¹⁴⁷ Joseph COMBY, 1998, "La fabrication de la propriété" dans "propriété et environnement", Dalloz.

1.2. L'attractivité du territoire

La Bretagne est attractive¹⁴⁸ ; mais que signifie qu'un territoire est attractif ? Que pour de multiples raisons, nombreux sont ceux qui souhaitent s'y rendre.

La Bretagne est doublement attractive : pour son dynamisme (emploi) et pour la beauté de ses paysages (tourisme).

Bien évidemment, tout le territoire n'est pas également attractif. La localisation géographique et les avantages qu'offre cette situation spatiale augmentent ou non l'envie ou l'intérêt pour se rendre en ce lieu, pour y acquérir un bien.

Plus un terrain est attractif, plus il risque d'être cher car le prix du sol est la capitalisation des avantages qu'il offre.

Plus un terrain est accessible, plus il est attractif ; ainsi, dans le choix d'un site, sa rapidité d'accès est devenue primordiale.

Nous pouvons remarquer que partout où est arrivé le TGV une croissance certaine a pu être constatée. Ainsi, faire en sorte que Paris soit à trois heures de Brest et de Quimper est devenu une priorité régionale : "Bretagne à grande vitesse" (BGV).

Parmi les éléments qui peuvent aujourd'hui rendre attractif un territoire, son accessibilité informatique joue parfois un rôle certain. Une entreprise pourra avoir comme critères de localisation l'accès au haut débit. Il en sera de même pour un particulier, résident ou touriste, pour lequel les moyens de communication modernes sont devenus une nécessité.

L'attractivité d'un territoire, c'est aussi son paysage. De ce fait, la Bretagne a un riche potentiel, et ses 2 730 kilomètres de côtes n'en sont pas l'un de ses moindres avantages.

Pour le résident travaillant en ville, d'autant plus s'il a de jeunes enfants, la ruralité et son calme, ses paysages préservés, sa nature, ses espaces ... sont des facteurs attractifs qui le feront opter pour une construction en campagne plutôt que l'achat d'un appartement en ville.

Dans les secteurs plus urbanisés, la proximité immédiate d'un parc, d'un jardin public ("avec vue sur ...") fait grimper les prix des appartements.

De la même façon, dans les zones en limite d'urbanisation, le prix des terrains au voisinage des terrains acquis par le Conservatoire du littoral ont augmenté de façon très importante : c'est l'assurance d'avoir un espace vert protégé devant ses fenêtres qui en fait alors la valeur¹⁴⁹.

1.3. Les conflits d'usages¹⁵⁰

Les conflits d'usages sont si anciens qu'ils semblent profondément ancrés dans notre humanité.

L'État et les collectivités territoriales doivent désormais chercher à résoudre les

¹⁴⁸ Pour un aperçu de tous les facteurs d'attractivité de la Bretagne, se rapporter à la contribution de la section Prospective du CESR "*Prospective des facteurs d'attractivité de la Bretagne*" – juin 2002. Rapporteurs : Françoise HURSON et Jacques COLIN. 127 p.

¹⁴⁹ D'après M. Denis BREDIN, délégué régional du Conservatoire du littoral lors de son audition devant la Commission le 14 mars 2006.

¹⁵⁰ D'après un cahier détaché de La Gazette des communes sur les conflits d'usage rédigé par un groupe de réflexion encadré par M. Alain ETCHEGOYEN, alors commissaire au Plan – 1^{ère} partie publiée le 9 mai 2005. p. 190 à 192.

conflits d'usages, mais leur position peut être délicate puisque, parfois ils sont juge et partie. Ils suscitent et proposent eux-mêmes des usages et occupations du territoire en arguant de l'intérêt général dont ils sont censés être le garant.

Le droit a transformé la possession en propriété, mais la propriété, déclarée "droit de l'homme", ne peut être l'objet d'usages arbitraires : les débordements d'un pesticide ou la détérioration d'un paysage provoquent de nouveaux antagonismes qui s'ajoutent aux querelles séculaires. Les territoires manifestent toutes les tensions qui agitent les hommes toujours soucieux d'occuper un espace, un sol, matière génératrice des hostilités les plus diverses.

Curieusement, la civilisation ne supprime pas les conflits d'usages, elle les multiplie en diversifiant les droits que chacun se sent de regarder, d'entendre, de humer, de sentir ou d'absorber.

On peut faire l'hypothèse que ces conflits vont s'accroître avec la mobilité des hommes, l'essor des technologies modernes, le rôle de nouveaux loisirs et la rareté des espaces disponibles. Ils seront particulièrement vifs dans les zones littorales, les territoires ruraux et périurbains, objets de convoitises nouvelles.

L'encombrement des routes, la chasse, le traitement du lisier, l'incinération des déchets, la randonnée dans les espaces naturels, l'aéroport de Notre-Dame-des-landes, la beauté contestable des zones commerciales, le barrage de la Rance, le contournement d'une agglomération sont autant de faits qui concernent les hommes devenus citoyens.

Ces conflits d'usages constituent une dimension de la vie politique et de ses enjeux démocratiques.

1.3.1. Les causes et enjeux des conflits d'usages

Le redressement démographique qui touche aujourd'hui une part majeure des campagnes et l'amélioration de l'accessibilité de l'ensemble d'entre elles, entraînent une concurrence croissante entre les activités de production (agricoles et industrielles), de résidence, de loisirs et de préservation.

Cette compétition entre pratiques stimule les conflits d'usages entendus au sens large comme des conflits liés à l'accès aux ressources (eau, espaces protégés ou non, foncier agricole, notamment), à l'aménagement (implantation d'unités de production, de lotissements, d'infrastructures de transport, de parcs touristiques), à la pollution (eau, air) et aux nuisances (sonores en particulier).

En plus des changements spécifiques aux espaces, les conflits d'usages dépendent aussi d'évolutions plus générales de la société comme le recours plus systématique aux tribunaux ("judiciarisation"). La multiplication des textes réglementaires fournit des ressources variées aux individus procéduriers.

De plus, le mode d'insertion des individus dans un territoire est plus varié que par le passé. L'appartenance de nombreux individus à plusieurs territoires et à plusieurs réseaux, leur plus forte autonomie, diversifient les possibilités qui leur sont offertes pour faire valoir sur un territoire donné leurs préférences sans s'effacer par rapport aux habitudes locales.

Par ailleurs, de façon générale, les populations sont moins réceptives que par le passé à l'autorité de l'argumentation technique ou à la notion d'intérêt général. Elles sont moins prêtes à accepter d'emblée tout nouvel aménagement.

L'opposition au développement de nouvelles activités résulte souvent d'une volonté

de bénéficier des retombées positives sans accepter les conséquences plus défavorables. Elle s'explique aussi par une exigence de la part de la population d'être impliquée de manière très précoce dans le processus de choix publics modifiant l'usage du sol, et non pas simplement consultée, sans réelle alternative possible, une fois que la conception du projet est achevée. Cette attente concerne d'ailleurs aussi bien les mesures de protection que les aménagements.

Ces conflits d'usages alertent depuis peu les élus, les organisations professionnelles, les administrations et les mouvements associatifs préoccupés par les conséquences immédiates des conflits d'usages sur les relations sociales, la tranquillité et l'ordre public, mais aussi par les incidences de plus long terme sur le développement des espaces ruraux et périurbains.

1.3.2. La diversité des acteurs en cause et de leurs préoccupations

Ainsi, les acteurs focalisés sur la protection du patrimoine naturel seront essentiellement soucieux de l'accès croissant du public aux espaces particulièrement fragiles et aux espèces protégées, de l'impact environnemental de certaines techniques de production, notamment sur l'eau et l'air, et plus généralement, des difficultés à faire respecter la législation protectrice.

Sur un registre différent, une partie des résidents est particulièrement attentive à son cadre de vie et à la valeur de sa propriété que les nuisances et les pollutions peuvent déprécier.

Les acteurs essentiellement préoccupés par les formes matérielles de la croissance économique se montreront surtout sensibles aux risques de freinage du développement que font peser certains conflits d'usages sur les activités agricoles et industrielles. Pour eux, la généralisation de ces conflits, en engendrant un rejet fréquent des équipements et des activités productives, représente un dangereux vecteur de diminution des performances économiques et entraîne un risque de désindustrialisation comme de perte de compétitivité de l'agriculture.

D'autres acteurs, intéressés en priorité par les problèmes d'aménagement du territoire, s'inquiètent des conséquences possibles des conflits d'usages sur la répartition spatiale des activités. Ils redouteront, par exemple, que ces conflits n'engendrent une spécialisation excessive des espaces dont certains pourraient constituer à terme des sanctuaires préservés tandis que d'autres seraient livrés à la prolifération d'activités et de projets désordonnés.

Au-delà des tensions entre individus ou entre groupes restreints, les conflits d'usages posent la question de compatibilité entre les intérêts individuels et l'intérêt général. Les décideurs publics invoquent celui-ci pour affirmer des objectifs, probablement complémentaires sous certaines conditions mais parfois différents comme ceux précédemment évoqués concernant le développement économique, la préservation de l'environnement, une certaine diversité et un équilibre entre les activités des territoires. Les autres protagonistes se réfèrent aussi à ces différents objectifs pour faire prévaloir leurs droits.

Les conflits d'usages suscitent une demande d'intervention des pouvoirs publics, tout particulièrement de l'État, pour améliorer leur gestion soit dans une logique préventive en les anticipant mieux grâce à l'adaptation de la réglementation, des dispositifs de concertation et de gestion du sol, soit dans une logique curative par le recours à la médiation ou au juge.

1.3.3. L'importance et l'évolution des conflits par catégorie d'usage

A. L'évolution des conflits liés aux activités productives

Les activités productives, quelle que soit leur nature, peuvent se voir reprocher les nuisances sonores, la pollution de l'air, l'impact visuel sur le paysage et, pour la plupart, l'altération de la qualité de l'eau. Carrières, plates-formes logistiques et aéroports sont également redoutés par les riverains en raison de l'intensification du trafic routier qu'ils entraînent. Certains sites industriels, les centres de traitement et de stockage des déchets, ou les centrales de production électrique suscitent parfois des réticences à cause des risques réels ou supposés qu'ils font encourir.

a. Les conflits liés aux activités agricoles

Ils représentent un quart des types de conflits avec pour thèmes essentiels les autorisations d'élevage, les remembrements, la pollution des eaux par les nitrates, et dans les zones de forte spécialisation dans les productions animales (comme souvent en Bretagne), la construction des bâtiments et le non-respect des règles d'épandage sont souvent des motifs de conflits.

b. Les conflits liés aux activités extractives et à l'industrie

Dans le cas des conflits relatifs aux carrières, la moitié des oppositions concerne les conditions effectives de fonctionnement, l'autre moitié leur installation ou leur localisation. L'exploitation des carrières peut en effet provoquer une dépréciation parfois assez forte de la valeur de vente des propriétés voisines, en dissuadant les acquéreurs potentiels.

En ce qui concerne l'industrie, le nombre de conflits a fortement diminué en trente ans. Un peu plus de la moitié des conflits correspondent à des pollutions supposées ou avérées.

c. Les conflits associés aux activités de production et à la distribution d'électricité

Dans les conflits liés à la production et à la distribution d'électricité, sont principalement concernées les lignes à haute tension, l'énergie nucléaire, l'énergie éolienne. Ces installations sont en particulier contestées à cause de leur impact sur le milieu naturel et le paysage.

d. Les conflits liés aux infrastructures de transport

Le nombre de conflits liés aux projets de construction d'infrastructures de transport (routes, autoroutes, lignes TGV) est important.

Les fermetures de lignes ferroviaires ou de gares suscitent des antagonismes qui constituent aussi des conflits d'usages, certes moins nombreux que ceux suscités par les aménagements. Dans ces situations, ce sont les conséquences sur le développement économique et social qui sont redoutées, mais aussi le symbole que représentent cette fermeture et l'irréversibilité du déclin qu'elle laisse craindre.

Actuellement en croissance, les conflits engendrés par l'activité des aéroports concernent tout autant le fonctionnement des aéroports existants que l'aménagement de nouveaux sites (emprises, nuisances sonores, qualité de l'air).

e. Les conflits liés au stockage et au traitement des déchets

En France, l'augmentation considérable de la production de déchets ménagers passée en vingt ans de 200 kg par personne à environ 350 kg a engendré, sous la

responsabilité directe des communes, des structures intercommunales et des conseils généraux, la suppression progressive des décharges dispersées et la constitution d'une filière de traitement avec centres de tri, sites d'enfouissement technique et incinérateurs de grande dimension. Cette massification s'accompagne d'une amplification des conflits d'usages associés à l'implantation et au fonctionnement de ces sites de traitement.

Les conflits engendrés par les déchets ménagers ou industriels (hors nucléaire) concernent essentiellement des projets de stockage. Les autres conflits sont provoqués par les projets d'incinérateurs ou de stations d'épuration.

Le rejet des installations de traitement de déchets par les résidents s'explique par l'aversion, pour les nuisances olfactives ou sonores et les pollutions, qui risquent de nuire à la santé et au cadre de vie et d'engendrer une dévalorisation symbolique et financière du patrimoine foncier et immobilier.

B. Les usages résidentiels

Les activités résidentielles jouent surtout dans le sens d'une mise en cause des autres usages. Cependant, elles suscitent aussi des conflits à l'occasion de troubles de voisinage, de non-respect des règles d'urbanisme ou d'occupation illégale d'une résidence (construction sans permis de construire, stationnement des gens du voyage hors des aires réservées) tout particulièrement dans les zones périurbaines.

Les tribunaux administratifs et correctionnels accordent une place importante aux affaires liées aux règles d'urbanisme en rapport avec les usages résidentiels (contestation du permis de construire, du classement des parcelles en zones urbaines).

Le fait que les trois-quarts des maisons individuelles soient construites hors lotissement accroît la dispersion de l'habitat et par conséquent les occasions de conflits avec les agriculteurs notamment à propos de l'épandage.

Pour une part croissante des résidents permanents, les préoccupations en faveur du cadre de vie ne sont pas tempérées par une attitude compréhensive à l'égard des contraintes liées aux activités de production. En effet, il est probable que dans des sociétés où la mobilité quotidienne de travail est faible, les populations supportent mieux les nuisances vénielles des activités de production auxquelles elles participent et dont elles tirent des revenus. À l'inverse, le décalage croissant entre le lieu de résidence et le lieu d'activité de la population rompt ce lien et rend la population plus attentive et plus sensible à ces effets induits non désirables à l'égard desquels elle s'avère moins compréhensive.

C. Les activités récréatives

a. Les conflits liés au tourisme

Ces conflits représentent plus de 15 % des conflits inventoriés sur trente ans. Ils concernent à la fois l'urbanisation touristique, la création de bases de loisirs, la création ou l'extension des ports de plaisance, l'aménagement de golfs, l'accroissement des activités de pleine nature qu'il engendre.

b. Les conflits associés aux activités de pleine nature

Les usages récréatifs provoquent parfois des conflits d'accès dont les protagonistes sont les résidents et les agriculteurs. L'exercice par les résidents d'une agriculture de loisir (élevage d'équidés par exemple) peut susciter parfois des rivalités avec certains professionnels qui dénoncent un mauvais entretien des terres et le maintien

d'enclaves au milieu de leurs parcelles gênant leur activité.

Le sens de la responsabilité par rapport à l'entretien du milieu et le respect de la propriété, assez développés à l'origine chez les randonneurs pédestres, sont beaucoup plus aléatoires chez les pratiquants d'activités de pleine nature pour lesquels l'espace rural constitue souvent une simple toile de fond. Le cliché d'une nature qui n'appartient à personne et se régénère spontanément engendre des comportements favorables aux conflits d'usages.

D. Les conflits suscités par les enjeux de protection

Les mesures de protection suscitent des contestations qui portent surtout sur le classement de parcelles en zones naturelles et plus rarement sur l'existence de risques d'inondations.

a. Protection des espaces et conflits d'usages, le cas de Natura 2000 particulièrement emblématique

Natura 2000 qui constitue un projet de gestion coordonnée sous forme de réseau des ensembles de sites désignés au titre de la Directive Oiseaux (1979) et de la Directive Habitats (1992) a marqué un net changement en étendant à la nature "ordinaire" une préoccupation de protection jusqu'alors cantonnée à des sites remarquables. Cet élargissement a élargi le périmètre concerné et par voie de conséquence les risques de conflits.

Les opposants ont obéi à la même logique que les associations environnementalistes, en contestant une conception de l'intérêt général qui leur est imposée au nom de l'expertise et dont résulte une solution d'aménagement qu'ils récusent.

b. Les conflits d'usage associés à la protection des espèces

À l'échelle nationale, ces conflits deviennent emblématiques de la relation homme/nature. À l'échelon local, ils mettent également aux prises deux conceptions différentes de la nature, l'une considérant celle-ci pour elle-même et appelée à reprendre ses droits, l'autre la concevant de manière plus humanisée comme le support d'activités humaines.

Contrairement aux autres conflits d'usages (productifs, récréatifs et résidentiels) qui mettent d'abord aux prises des intérêts privés, puis font éventuellement intervenir la puissance publique, la préservation suppose souvent, dès l'origine, une implication directe et forte des pouvoirs publics qui, de ce fait, apparaissent bien souvent comme les principaux acteurs mis en cause.

E. Une forte correspondance entre structure socio-économique des espaces ruraux et types d'activités en cause

Les zones de plus forte conflictualité sont situées dans les zones périurbaines et touristiques (littoral) ainsi que dans les petites villes.

Nous constatons une forte adéquation entre les types de conflits et les caractéristiques socio-démographiques des espaces considérés.

Ainsi, les cantons animés par les petites villes sont les plus touchés par des conflits liés à l'assainissement (stations d'épuration et stockage des déchets), mais aussi aux routes, autoroutes, rocade. Ces dernières causes de conflits concernent aussi, souvent les cantons du "rural résidentiel", par ailleurs particulièrement visés par les conflits liés à l'urbanisation et aux projets de terrains de golf.

Les espaces ruraux "attractifs d'entrepreneuriat et de tourisme" qui correspondent à

des cantons de tourisme diffus généralement proches du littoral, sont principalement concernés par des conflits engendrés par l'urbanisation liée au tourisme littoral ou à l'aménagement de bases de loisirs.

Les cantons de "l'espace rural dense, résidentiel et productif", dont le développement dépend à la fois de la proximité des centres urbains, mais aussi de la valorisation des ressources, sont principalement concernés par des conflits liés à l'activité économique (mines et carrières, zones industrielles), mais aussi aux activités liées à la fonction résidentielle (décharges, lignes à haute tension).

Les espaces ruraux "peu denses vieillissants et agricoles" présentent un nombre de conflits moins élevé que les espaces plus urbanisés et plus touristiques. Cependant, ils ne sont pas particulièrement épargnés car ils sont le théâtre au premier chef des conflits agricoles (élevage hors sol, remembrement), mais aussi des conflits liés à l'abondance relative d'espace (ligne à haute tension, énergie éolienne) ainsi qu'aux bases de loisirs.

De manière générale, les conflits liés à la chasse, à la pollution par les activités agricoles et agro-alimentaires sont plus diffus et répartis de manière assez équilibrée sur le territoire.

F. Une concentration des conflits dans les espaces littoraux et périurbains

Les espaces littoraux suscitent souvent d'importants flux touristiques et bien que concernés par une législation spécifique (loi littoral) donnent lieu à des conflits plus nombreux.

Dans les zones littorales et périurbaines, l'exercice de l'agriculture est parfois délicat tant il suscite d'antagonismes. Le citoyen qui s'installe en zone rurale ne tarde pas à dénoncer les nuisances agricoles (bruits, odeurs, salissure des routes, etc.), les pollutions réelles ou supposées ainsi que les servitudes liées au travail agricole. Dans certaines communes, les déplacements de rampes de traitement ou de citerne éveillent les suspicions. Réciproquement, les dépôts sauvages d'ordures, le vandalisme de certains promeneurs, les dégradations diverses (4x4, quad, VTT), les campements sauvages, voire les constructions illicites, peuvent affecter les conditions de production agricole.

1.3.4. Les conflits d'usages révélateurs des profonds changements dans l'utilisation et l'organisation des espaces

Depuis trois décennies, à côté de leur vocation productive, d'autres formes d'utilisation se sont réaffirmées dans les espaces ruraux : l'usage de résidence, l'usage de loisir (ou récréatif), la préservation et le ressourcement de divers éléments du patrimoine naturel (en particulier, l'eau, l'air et la biodiversité).

A. L'évolution récente dans l'affectation du sol

L'importance des populations concernées, les pratiques sociales et l'étendue du territoire en jeu donnent à l'affirmation d'usages qui ne sont pas intrinsèquement nouveaux, leur caractère inédit. Les conditions de la coexistence de plusieurs types d'utilisation de l'espace rural constituent l'une des causes profondes de conflits. La baisse continue de la population active agricole qui représentait en Bretagne 7,7 % de la population active en 1999 s'accompagne de l'agrandissement des exploitations alors que la surface destinée à la production agricole utile ne diminue que très

légèrement (- 1,6 % entre 1993 et 2003). Elle représente actuellement à peu près 18 000 km² en Bretagne dont une importante proportion de terre à haut potentiel agronomique souvent proches des villes.

Sur la même période le réseau routier qui représente plus de 600 km² et l'habitat en particulier individuel qui représente environ 1 000 km² ont augmenté sensiblement.

B. Le développement des usages résidentiel et récréatif

L'amélioration de l'accessibilité des campagnes grâce au perfectionnement des réseaux routiers et à la popularisation de l'automobile a assuré le développement de la campagne considérée comme lieu de résidence et de loisirs.

Le renouvellement de la population d'une part importante des zones de faible et de moyenne densité s'est affirmé depuis une trentaine d'années.

L'implantation de nouveaux ménages y est principalement motivée par l'accession à la propriété individuelle facilitée par la modeste relative du coût du foncier. Ce redressement démographique concerne plus de la moitié des communes rurales dont certaines sont parfois assez éloignées des villes. Fréquemment, la population nouvellement installée est constituée d'actifs travaillant dans des pôles urbains, mais parfois aussi de retraités. Les propriétaires des nombreuses résidences secondaires concourent eux aussi à faire prévaloir un goût pour le cadre de vie parfois antagoniste avec les usages productifs des espaces ruraux.

Malgré la diminution du nombre de pêcheurs et de chasseurs, la fréquentation à but récréative des campagnes s'accroît du fait de l'augmentation considérable des effectifs des adeptes des autres activités de pleine nature. Ces activités concernent une part importante des espaces ruraux y compris les plus éloignés. Leur caractère le plus souvent itinérant amplifie leur impact spatial.

C. L'affirmation de l'usage de préservation des ressources naturelles

Certaines zones aux patrimoines naturels sensibles sont menacées par les aménagements et la surfréquentation.

Par ailleurs, la simplification des itinéraires techniques des cultures et la régression de la superficie en prairies provoquent une diminution de la biodiversité. Ces évolutions suscitent des besoins de protection des espaces et espèces fragiles.

Ces espaces se prêtent également à la prévention des crues et à la mise en place de pièges à carbone pour limiter les émissions de gaz à effets de serre. Cette fonction de préservation suppose souvent des restrictions d'usage comme dans le cas, de la limitation de l'activité agricole près des périmètres de captage. Elle nécessite aussi certains aménagements, comme la création de corridors écologiques permettant la circulation des espèces, ou la mise en place de services d'entretien et de surveillance des réserves naturelles.

En plus des espaces aux patrimoines bâti et naturel directement protégés, une portion importante du territoire est concernée par des périmètres qui, sans restreindre forcément les usages, distinguent leur valeur culturelle ou naturelle.

1.4. Les comportements et leurs conséquences

1.4.1. Le "nimbyisme"¹⁵¹

Avec l'ensemble de ces conflits d'usages, les pressions foncières sont exacerbées au quotidien en particulier par les réactions des citoyens soucieux de préserver l'environnement qui est le leur.

Voir s'édifier un bâtiment devant chez soi qui va vous cacher le soleil trois heures par jour, se retrouver riverain d'une voie à gros trafic, d'une usine d'incinération ... sont autant d'occasions qui peuvent susciter ce phénomène de rejet. Cette réticence à la construction de gros équipements, de grandes infrastructures dans l'environnement immédiat de son "chez soi" s'applique de plus en plus pour tout type de projet et en particulier pour un habitat à caractère social.

Ainsi, les recours contre les documents d'urbanisme et les autorisations de construire sont en nombre croissant. Les autorités publiques ont parfois du mal à faire accepter de nouveaux projets d'urbanisation et de construction par la population. Les élus sont de fait sensibles à ces manifestations de rejet vis-à-vis des opérations nouvelles. Malgré de réels efforts de communication, l'adhésion de la majorité est rarement obtenue auprès d'une population de plus en plus "nimbyste"¹⁵².

Pour tout aménageur, autorité publique ou promoteur, une nouvelle opération est devenue une entreprise à risque juridique avant même d'envisager le risque économique. Ce qui est paradoxal, c'est que ce sont souvent les derniers arrivés qui sont les plus revendicatifs pour "protéger" l'environnement résidentiel qu'ils ont trouvé (et la plupart du temps choisi) en s'installant.

Les exemples de telles réactions parfois problématiques sont de plus en plus nombreux : un article de Ouest France daté du 5 avril 2007 nous rapporte trois exemples de rejets de constructions de logements dans l'agglomération briochine (à St Briec, Languieux et Trégueux) pour ce seul début d'année. Ces 70 logements ainsi contestés par les riverains dans ces trois projets représentent un peu plus de 10 % des autorisations de construire qui ont été délivrées en 2005 dans ces trois communes.

1.4.2. La ségrégation spatiale ou l'absence de mixité sociale

La ségrégation spatiale est la division sociale de l'espace résidentiel et la constatation de caractéristiques sociales différentes des habitants selon les quartiers d'une ville, les secteurs urbains, ruraux ou littoraux.

La ségrégation spatiale, bien mise en évidence dans les recensements, fait de la ville une mosaïque sociale où les contrastes entre les quartiers renvoient aux inégalités et aux différences.

Une constante transversale aux différents groupes sociaux est une certaine recherche de proximité avec son semblable. Ainsi, les enjeux du choix du domicile ne sont pas seulement dans les valeurs d'usage différenciées des conditions de vie déterminées par l'environnement urbain. L'appréciation de ces conditions de vie doit aussi prendre en compte la dimension sociologique.

¹⁵¹ "Nimbyisme et nimbyste" : viennent de l'expression anglaise "Not in my back yard" (pas dans mon arrière-cours) ou "NIMBY" qui désigne un comportement qui s'oppose à un projet de construction d'un bâtiment ou d'une infrastructure sans nier son utilité intrinsèque, mais contestant seulement son implantation et les troubles qu'elle est susceptible de créer au voisinage.

¹⁵² Voir note précédente.

Les difficultés récurrentes de toutes les politiques visant à réaliser une certaine mixité sociale résidentielle ont leur origine dans cette recherche de l'entre-soi qui ne concerne pas seulement les privilégiés, même s'il est plus facile pour eux de choisir leur lieu de résidence.

Un des enjeux des politiques publiques est par conséquent de réduire les effets négatifs de ces tendances à la ségrégation et au cloisonnement social au profit d'une meilleure fluidité sociale.

A. L'agrégation des élites¹⁵³

La ségrégation commence par l'autoségrégation des classes supérieures se protégeant dans leurs espaces privilégiés : "l'agrégation des élites". Contrairement à une idée généralement répandue, ce ne sont pas tant les populations les plus pauvres qui chercheraient, on ne sait d'ailleurs pourquoi, à se regrouper dans certains quartiers, que les couches sociales les plus riches qui, elles, mettent en œuvre des stratégies actives et coûteuses pour s'agglomérer dans certains secteurs géographiques afin d'y vivre dans un "entre soi". Dans certaines villes, des quartiers entiers bénéficient d'un coefficient d'emprise au sol faible, ce qui, d'une part, limite le nombre de constructions nouvelles, et, d'autre part, oblige tous les projets à s'organiser sur de grands terrains.

Cet exemple de l'agrégation des élites met en évidence la pesanteur des contraintes sociologiques sur les choix résidentiels. Ces contraintes sont moins visibles pour les autres groupes sociaux en raison de la surdétermination par les contraintes économiques, mais elles restent présentes (processus de ségrégation à l'intérieur même du parc HLM).

B. La gentrification¹⁵⁴

Dans le même ordre d'idées, se rencontre de plus en plus le processus socio-spatial de la gentrification. Cette notion d'origine anglaise décrit un phénomène initialement marginal : l'installation de classes moyennes dans les quartiers populaires dévalorisés du centre de Londres (plutôt que dans le périurbain qui était leur tendance "naturelle"), y occasionnant une réhabilitation du bâti et l'éviction des habitants les plus pauvres. La gentrification exprime donc le fait qu'un quartier de centre ou de faubourg à l'habitat dégradé soit progressivement colonisé par l'arrivée d'une population plus aisée qui favorise les réaménagements urbains et de fait l'exclusion des populations qui y étaient résidentes.

C. Le rejet de l'habitat social¹⁵⁵

Depuis les émeutes de novembre 2005, le rejet de certains projets d'habitat social par les populations qui craignent d'en être les riveraines semble s'accroître. S'y ajoute parfois une politique sociale municipale défaillante, la municipalité préférant accepter des pénalités que respecter les quotas de logement social prévus par la loi. Dans certains cas, des maires refusent de fait la construction de logements sociaux sur leur commune en considérant qu'ils n'y ont d'intérêt ni fiscalement, ni électoralement. Fiscalement, la construction de ce type de logement est un coût net pour la commune, que ce soit en investissement initial ou en fonctionnement.

¹⁵³ D'après un article des sociologues Michel PINÇON et Monique PINÇON-CHARLOT dans le n°98 d'études foncières, juillet-août 2002, p.6 à 9 – ADEF.

¹⁵⁴ D'après un article de Anne Wyvekens, chargée de recherche au CNRS, "La ville et le lien social : lieux de résidence et appartenances sociales" dans le n°328 des Cahiers français "Villes et territoires" – p.74 à 78.

¹⁵⁵ D'après une brève parue dans "études foncières", n°121, mai-juin 2006 – ADEF. p. 2.

Électoralement, la population, par ses comportements et réactions "nimbistes", exprime la demande de non croissance ou d'arrêt du développement sans que ce choix puisse être condamné par les tribunaux¹⁵⁶.

La menace des pénalités financières que devra supporter la commune qui refuserait son quota de logements sociaux n'est pas toujours suffisante. Le raisonnement avancé dans ces cas peut être par exemple : "Mieux vaut payer que de subir une dévalorisation de nos maisons".

2. Des disparités géographiques

La situation spatiale d'une portion de territoire induit son attrait, l'intérêt d'un nombre plus ou moins important d'acteurs souhaitant bénéficier de cette position pour s'y installer.

Au sens géographique du terme, nous nous représentons le découpage administratif du territoire et constatons aisément que le sol des îles et du littoral comme celui des centres-villes présente une somme d'intérêts pour un grand nombre d'acteurs potentiels.

Le découpage territorial en fonction de la valeur et donc de l'intérêt du sol de par sa position géographique peut se faire à différentes échelles.

2.1. Des pressions à chaque niveau territorial

2.1.1. Sur l'ensemble du territoire

Les facteurs non localisés de l'augmentation de la valeur du foncier agissent sur l'ensemble d'un territoire.

Peut être évoqué le concept japonais de produit intérieur brut (PIB) par hectare habitable, le PIB correspondant à la richesse des habitants.

Mais ces facteurs non localisés sont essentiellement du à la politique générale du pays, à la valeur du temps et de l'argent. Plus les taux d'intérêt sont bas, plus les prix du terrain augmentent.

La politique fiscale a son importance. Les impôts sur les mutations et les impôts sur la détention de terrain s'opposent. L'impôt sur les propriétés favorise les mises en vente, et si beaucoup de terrains sont mis en vente, les prix du foncier baissent. Au contraire, si les impôts sur les mutations sont forts, alors il n'y a pas de mise en vente et les prix du foncier augmentent.

En France, les impôts sur les mutations sont importants par rapport à la moyenne de l'ensemble des pays de l'OCDE. Ils sont alors parfois un frein à la mobilité de la main d'œuvre.

2.1.2. Différences entre régions ou villes

Le prix du foncier est en lien avec les facteurs de richesse de la population, du bassin d'habitat et donc du bassin d'emploi. Il se constate aussi par la taille de

¹⁵⁶ D'après l'intervention de Vincent RENARD, économiste au CNRS, dans le colloque "Production foncière : responsabilité des élus et des aménageurs", organisé par l'ADEF le 14 octobre 2005.

l'agglomération à niveau de vie égal ; plus l'agglomération est grande, plus le foncier prend de la valeur en cœur de ville centre ou autour des équipements stratégiques. À ces échelles géographiques, il est question de la notion d'échange de sol contre du temps. Plus on a d'espace à parcourir, plus on a besoin de temps (exemple des habitants de la deuxième couronne de l'agglomération). Il existe une relation entre la taille de la ville et le prix du foncier en son centre.

2.1.3. Différences entre quartiers d'une même ville

Comme nous venons de l'évoquer, on note tout d'abord la différence entre le centre et la périphérie. Les prix du foncier sont proportionnels à l'accessibilité qui en fait se mesure essentiellement à la quantité d'emplois et d'habitants que l'on peut atteindre en un temps donné.

Les différences sont aussi dues aux facteurs de ségrégation sociale. Il y a attirance de la population riche par la population riche et c'est ainsi que se mesure la qualité de la ville. Pour ce faire, il peut aussi exister des phénomènes de mode.

L'urbanisme a toute son importance ; un quartier réussi, même excentré, aura toute préférence par rapport à un quartier de la même époque mais dont l'urbanisme et l'architecture n'auront pas forcément été aussi bien pensés et réalisés et qui se sera probablement rapidement dégradé (analyse *a posteriori*).

2.1.4. Disparités à l'intérieur d'un même quartier

Les disparités locales sont aussi sensibles à l'échelle de la rue, de la parcelle.

D'abord par l'effet de règles d'urbanisme qui peuvent être différentes.

Avec des règles d'urbanisme identiques, un terrain bâti vaudra moins cher qu'un terrain nu (prix de la démolition et de l'éventuel relogement des habitants de l'immeuble, au total, plus de 200 € du m² de frais supplémentaires).

Ensuite, par la configuration de la parcelle elle-même : faible largeur, angles aigus ..., en limiteront l'aménagement.

La topographie du sol et la qualité du sol et du sous-sol peuvent aussi avoir leur importance : arasement et autres mouvements de terrain, dépollution, comblement ... autant de facteurs dépréciant qui peuvent même aller jusqu'à aboutir à une valeur négative du sol.

Parmi les facteurs engendrant une différence de prix du foncier, le linéaire de façade a aussi son importance. Entre trois parcelles urbaines de mêmes dimensions (par exemple un rectangle de dix mètres par trente mètres), la parcelle qui n'aura que son petit côté sur rue sera moins chère que celle qui aura une façade sur rue de trente mètres et encore beaucoup moins chère que la parcelle voisine dominant un carrefour et qui aura donc deux côtés sur rues, ce qui en pleine ville signifie un linéaire de vitrine commerciale bien plus important.

En ville, les terrains au nord d'une rue sont plus chers que ceux au sud, en effet, les commerces situés sur ce côté nord bénéficieront d'un ensoleillement souvent apprécié par le chaland. Ce trottoir sera plus couru que le trottoir d'en face ; plus de clientèle potentielle passera devant la vitrine.

À situation égale, un grand terrain vaut souvent moins au mètre carré qu'un petit. Un très grand terrain nécessitera probablement une viabilisation interne importante. Bien d'autres facteurs sont déterminants pour le prix du sol.

2.2. Des pressions foncières sur les territoires bretons

Comme partout, nous constatons en Bretagne des disparités notables de valeur des terrains. Une lande inexploitable dans les Monts d'Arrée, si elle est indispensable à la préservation d'un certain nombre d'espèces animales ou végétales, même si elle symbolise le paysage typique du cœur de la Bretagne et donc une partie de son identité, présente une valeur pécuniaire infime comparée à une belle parcelle constructible et viabilisée disposant d'une importante façade sur mer tout près du centre touristique qu'est Saint Malo intra-muros¹⁵⁷.

Une étude dirigée par la Direction régionale de l'équipement de Bretagne en parallèle à la rédaction de l'étude de préfiguration de l'établissement public foncier régional présente un essai de typologie des territoires au regard de la pression foncière pour l'habitat¹⁵⁸. Il en ressort que trois types de territoires se trouvent particulièrement soumis à des phénomènes de tension foncière : les agglomérations (2.1.), les territoires périurbains (2.2.) et les secteurs littoraux (2.3.)¹⁵⁹.

2.2.1. Dans les agglomérations

L'étude fine des territoires montre que les principales agglomérations bretonnes subissent des tensions foncières plus marquées qu'ailleurs. Néanmoins, les investigations locales font apparaître des situations qui, bien qu'évoluant rapidement, restent encore disparates.

Dans chaque agglomération, on est confronté depuis cinq ans à une croissance rapide des prix fonciers, à une relative pénurie de terrains à bâtir dans les villes centre et dans leur périphérie la plus proche, ce qui conduit les acteurs locaux à évoquer systématiquement une tension foncière accrue. L'examen de données statistiques et de constats permet de hiérarchiser les situations :

- ◆ les agglomérations de Rennes et Vannes connaissent une pression foncière importante sur la majorité de leur territoire en raison de leur dynamisme démographique et économique de longue date, qui génère une hausse généralisée des prix et une demande globalement supérieure à l'offre ;
- ◆ pour les agglomérations de Brest, Quimper et Saint-Brieuc pour lesquelles n'intervient que peu le phénomène littoral, la pression foncière existe essentiellement sur la ville centre et son immédiate périphérie. Cette pression résulte alors d'une relative raréfaction de terrains à bâtir dans les centres suivie d'une hausse des prix. Ces phénomènes ne sont pas accrus par la demande pour des résidences secondaires ou des retraités ;
- ◆ les agglomérations de Saint-Malo, Lannion et Lorient, bien que connaissant un développement démographique limité, subissent une pression foncière significative du fait de l'attractivité littorale. La pression foncière se concentre néanmoins sur les portions d'agglomérations proches du littoral où on trouve une hausse importante des prix. La raréfaction des terrains à bâtir n'est globalement

¹⁵⁷ Madame BODIN-BERTEL, déléguée de l'Institut notarial du droit immobilier, lors de son audition par le 18 octobre 2005, a fait part à la Commission de la vente record pour la Bretagne d'un terrain viabilisé de 1000 m² à St Malo pour un million d'euros.

¹⁵⁸ "Problématique foncière en Bretagne : Essai de typologie des territoires au regard de la pression foncière pour l'Habitat", DRE Bretagne / CETE Ouest, juin 2004, 23 p.

¹⁵⁹ D'après la synthèse "Problématique Foncière en Bretagne", DRE Bretagne, septembre 2004, 37 p.

pas manifeste.

Ce constat est relatif aux caractères du marché du logement (c'est sur ce champ que l'on rencontre les principales difficultés en terme foncier), mais avec des causes diverses. Si certaines agglomérations connaissent des phénomènes de raréfaction réelle de terrains destinés à l'urbanisation, surtout dans les villes centre comme Rennes, Vannes, Brest, ces cas restent minoritaires. Au niveau global des agglomérations, les superficies de foncier mobilisables pour l'urbanisation restent conséquentes.

Au sein des agglomérations, les situations restent également très différentes selon les communes, certaines voyant leurs possibilités d'accueil de nouveaux logements fortement freinées (manque d'opportunités foncières), d'autres voulant utiliser cette opportunité perçue aujourd'hui comme bénéfique à leur propre développement qui été resté assez limité jusqu'alors.

Le schéma d'attractivité pour la construction au sein des agglomérations est relativement répétitif, avec des développements des communes situées le long des principaux axes routiers (d'autant plus s'ils sont aménagés à deux fois deux voies), et des dessertes ferroviaires de proximité.

En parallèle à ce critère général, des différenciations des communes se font dans l'accueil des populations, selon les catégories de produits commercialisés, et leur prix de vente. Les communes organisent elles-mêmes le plus souvent ces spécialisations sociales soit par des obligations réglementaires (surface minimale des terrains à bâtir) pour attirer les populations aisées, soit par la création d'une offre subventionnée par des lotissements communaux à prix inférieurs aux prix de revient en direction des ménages primo-accédants amenant une population avec enfants.

Les situations les plus difficiles se rencontrent dans les communes où se sont conjugués tous les critères à savoir la croissance démographique, économique et un contexte local où la disponibilité de terrains urbanisables était déjà réduite à la fin des années quatre-vingt dix. C'est le cas de Rennes, surtout pour les motifs démographiques et économiques, mais aussi de Vannes, à ces motifs s'ajoutant l'attractivité littorale et sa demande spécifique. En revanche, des agglomérations comme celles de Saint-Brieuc ou Lorient, qui connaissent une croissance démographique faible, présentent néanmoins une pénurie de terrains à bâtir essentiellement en raison des éléments conjoncturels financiers.

La demande reste soutenue et les mises en commercialisation de nouvelles opérations ne la satisfont toujours pas.

L'inadaptation constatée sur plusieurs années entre offre et demande, d'abord en volume, puis en prix, est la base de phénomènes de reports qui se produisent en direction des territoires périurbains.

2.2.2. Dans les territoires périurbains

Les structures intercommunales périurbaines sont en général dans un contexte de croissance urbaine, mais pour des motifs divers. Les causes de ces croissances et aussi leurs modalités sont dissemblables, la gestion qu'en font les acteurs institutionnels locaux est par contre souvent similaire.

Les critères de développement communs sont :

- ◆ *la desserte du territoire par un réseau routier de qualité, permettant un temps*

d'accès raisonnable à l'agglomération principale ; à ce titre, on constate que l'acceptation du temps d'accès raisonnable s'est accrue rapidement en quelques années, et est sans doute socialement assez différente. Un temps d'accès de trente à quarante-cinq minutes du lieu de travail est aujourd'hui facilement accepté, pour en contrepartie trouver un environnement plus rural qui satisfait les aspirations de nombreux primo-accédants à la propriété en maison individuelle ;

- ◆ *la desserte ferroviaire* est un atout supplémentaire, mais qui tient un niveau secondaire dans les priorités de choix pour un territoire ;
- ◆ *l'offre en commerces* n'est en revanche pas un critère qui paraît prépondérant, avec des pratiques de consommation dans les grands centres commerciaux périphériques, qui mettent actuellement les ménages habitant en zone périurbaine au même temps d'accès à ces centres que ceux habitant en centre ville ;
- ◆ *les services* et notamment les écoles et accueils périscolaires sont un élément plus déterminant, même si les ménages savent que si les services scolaires sont peu développés, la croissance de la population générera nécessairement une amélioration de l'offre ;
- ◆ *les autres équipements publics culturels ou sportifs* semblent peu prépondérants dans les choix initiaux, mais ils deviennent un sujet de revendication auprès des communes dès que la population nouvelle a dépassé un certain nombre.

Ces critères, conjugués à une offre de terrains à bâtir relativement standardisée aujourd'hui en dehors des villes centre (autour de 800 m² de terrain), suffisent à assurer le développement de l'urbanisation sur certains secteurs périurbains.

Au sein des structures intercommunales qui connaissent ces phénomènes, les communes sont toutefois concernées à des titres très divers, selon l'offre qu'elles proposent et leur proximité en temps du pôle d'emploi le plus proche. À côté de communes qui connaissent une croissance démographique très rapide, d'autres, toutes proches, restent à l'écart de ces phénomènes, même si elles tendent parfois de développer une offre à prix "cassés", au risque de n'accueillir que des ménages à faibles ressources et d'induire une affectation sociale marquée.

Dans ce contexte inégal, les structures intercommunales, encore à vocation essentiellement technique, ne s'orientent pas vers une gestion intégrée de ce développement, mais ce sont les maires qui gèrent à leur échelle ces projets. Ils restent très attachés à une maîtrise de leur politique de développement de secteurs d'habitat, avec l'idée communément défendue que c'est à eux de négocier avec les propriétaires fonciers les acquisitions de terrains pour les nouvelles zones à urbaniser. Ce type de prérogative est une des dernières qui leur échoit, la compétence en termes de développement économique étant transférée la première au niveau intercommunal. Ce souhait prévaut également dans les relations directes que les élus souhaitent préserver avec les bailleurs sociaux afin de conserver un droit de regard sur les attributions de logements.

La majorité des structures intercommunales périurbaines connaissent ce mode de développement. Même dans le cas où la structure n'est pas essentiellement un pôle d'habitat mais également un pôle d'emploi, de fortes disparités de croissance entre les communes sont constatées.

Au plan social, les ménages accédant à la propriété sur ces territoires sont modestes, les plus aisés parmi eux préférant s'installer dans la commune centrale où se trouve la majorité des équipements et des services.

2.2.3. Dans les secteurs littoraux

Les secteurs littoraux recouvrent comme dans les deux catégories précédentes des structures intercommunales qui comprennent certaines communes littorales, d'autres qui en sont parfois éloignées jusqu'à quinze à vingt kilomètres. Dans ce contexte, on ne trouve pas de caractéristiques communes à l'ensemble des structures. Les différences sont très marquées selon l'éloignement du littoral, la notoriété des communes au plan touristique, le développement de longue date d'activités et d'accueil à vocation touristique. Au sein des secteurs littoraux, on peut distinguer deux catégories de communes :

- ◆ des communes qui connaissent une croissance de l'habitat uniquement en lien avec leur positionnement littoral. Ces communes, telles Saint-Cast-le-Guildo ou Perros-Guirec, recensent beaucoup de résidences secondaires ou de logements habités par des retraités ;
- ◆ des territoires qui mixent ce positionnement littoral avec une proximité de pôle urbain important ou un dynamisme économique propre, qui bénéficie alors d'un développement à la fois de type périurbain et littoral : Carnac, Sarzeau, Pays Fouesnantais. En arrière d'une bande littorale qui est souvent peu étendue en termes d'attractivité, les territoires proches restent en grande partie à l'écart du développement, cela d'autant plus qu'ils ne sont pas toujours bien desservis en matière d'accessibilité, qu'ils ne disposent pas d'atouts économiques et qu'ils sont éloignés des pôles urbains principaux.

Les pressions qui s'exercent sur l'urbanisation de ces secteurs ressortent principalement de l'inconstructibilité parfois importante de la bande littorale, mais aussi de la préservation d'une activité agricole encore soutenue.

Au sein des secteurs littoraux, les effets ressentis du fait de la pression foncière sont assez similaires : sont en particulier soulignées les difficultés pour les ménages locaux à se loger sur place du fait de la monopolisation des terrains par les ménages plus âgés pour des résidences secondaires ou de retraite. Parmi les élus locaux, certains considèrent qu'il faut laisser jouer le marché sans intervenir, d'autres tentent par des opérations de lotissements communaux de proposer une offre à coût raisonnable dans le cadre d'une politique sociale et de la réserver aux ménages locaux modestes. La plupart du temps, les logements sociaux sont considérés dans ces communes comme la seule offre accessible aux jeunes ménages locaux qui souhaitent rester dans la commune, mais l'offre de ce type de parc n'a pas tendance à se développer beaucoup.

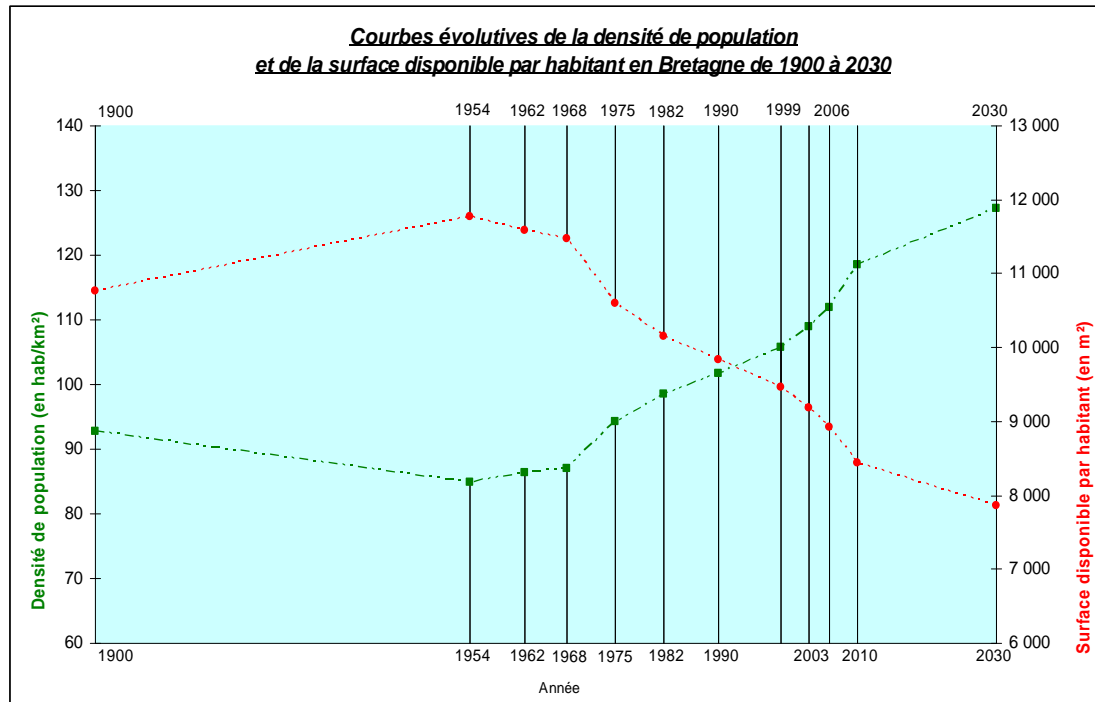
3. Des éléments explicatifs de cette pression foncière

La pénurie de terrains à bâtir résulte de l'accélération de la demande depuis la fin des années 90, pour des motifs divers tels que des facteurs démographiques, économiques et financiers, mais aussi pour des raisons purement liés aux acteurs des marchés immobiliers. L'ensemble de ces facteurs a pour conséquence une concurrence importante sur les espaces à disposition et converge pour créer cette pénurie foncière.

3.1. Des facteurs démographiques¹⁶⁰

3.1.1. La population augmente

En Bretagne, le nombre d'habitant était de 2 300 000 en 1950, il est aujourd'hui estimé à 3 100 000 ; la population a donc augmenté de 35 % en moins de 60 ans. Parmi les hypothèses d'évolution est évoqué le chiffre de 3 500 000 en 2030 ; la population bretonne pourrait donc d'augmenter d'encore 400 000 personnes en moins de 25 ans.



La densité de population est donc passée de 85 habitants au km² en 1950 à 113 aujourd'hui ; elle pourrait être de près de 130 habitants au km² dans 25 ans, ce qui reste faible considéré à l'échelle d'autres pays et régions.

Chaque résident qui disposait virtuellement d'environ 12 000 m² (1,2 hectare) en 1950 dispose aujourd'hui de 9 000 m², et verra alors probablement cette surface se réduire à moins de 8 000 m² en 2030.

Cette densité de population sur le territoire régional est juste moyenne, identique à la densité française, elle-même identique à la densité européenne (Europe à 27). Cette densité n'est pas homogène sur le territoire, mais elle tend à évoluer. Ce ne sont plus seulement les communes périurbaines qui voient leur population augmenter, mais de plus en plus aussi les communes rurales. Ces dernières intègrent maintenant de vastes bassins de vie (aires d'influence urbaine). De ce fait, la frontière entre le rural et l'urbain devient de plus en plus incertaine.

¹⁶⁰ Pour une analyse plus détaillée, se reporter à la contribution "La Bretagne et l'évolution des modes de vie" proposée par la Section Prospective du CESR de Bretagne en janvier 2004 – Rapporteur : M. Alain EVEN. 151 p.

3.1.2. Les causes de cet accroissement démographique

Il s'agit dans un premier temps de l'allongement de la vie.

Sur le territoire breton, plus de 150 000 personnes ont plus de 80 ans aujourd'hui, soit plus de 5 % de la population régionale. Et même si l'espérance de vie à la naissance est aujourd'hui peut-être un peu moins longue en Bretagne que pour beaucoup de régions françaises, de plus en plus de personnes atteignent des âges élevés.

Par ailleurs, la natalité a quasiment rejoint le seuil de renouvellement naturel de la population (2 enfants par femme pour un seuil estimé à 2,1).

Un troisième facteur important pour la Bretagne, c'est d'être une région attractive¹⁶¹. La Bretagne attire des populations extérieures qui viennent s'y installer définitivement.

3.1.3. Le nombre de ménages augmente

On assiste par ailleurs à la réduction générale de la taille des ménages. Ce phénomène, qui est rencontré dans tous les territoires, conjugue à la fois l'accroissement du nombre de personnes âgées, et depuis les années soixante, l'évolution des modes de vie qui entraîne une forte augmentation du nombre des ménages et une diminution de leur taille. Cette tendance résulte notamment de l'individualisation des modes de vie, de l'accroissement du nombre de divorces et de séparations, de l'allongement du temps de vie, de l'effritement des modes traditionnels de cohabitation entre générations.

De plus en plus de personnes vivent seules, et ce, à tous les âges.

Ces transformations de la famille ont une incidence directe sur le logement et l'habitat. En dehors même de toute augmentation de la population, elles provoquent une augmentation de la demande de logements.

3.1.4. La croissance démographique n'est pas homogène sur le territoire

La croissance démographique est globalement importante en Bretagne, mais pour le littoral sud et pour l'agglomération rennaise, le mouvement naturel et surtout les phénomènes migratoires conduisent à des apports importants de population.

Bien que la croissance du nombre de ménages se rencontre dans tous les territoires, elle peut être localement plus forte. Elle est accrue sur le littoral du fait de l'arrivée de ménages à la recherche d'une résidence pour leur retraite. Dans ce secteur, la majorité des ménages compte au maximum 2 personnes.

En Bretagne, on observe aussi une attractivité à l'échelle européenne pour l'acquisition immobilière. Des ménages britanniques y sont fréquemment acquéreurs de logements, phénomène connu depuis assez longtemps, mais qui a eu tendance à se renforcer et à gagner le centre Bretagne alors que le littoral était jusqu'à présent le plus concerné. D'autres nationalités européennes sont également attirées par des acquisitions locales (belges, néerlandais, allemands).

¹⁶¹ Cf : Contribution de la section Prospective du CESR "*Prospective des facteurs d'attractivité de la Bretagne*" – juin 2002. Rapporteurs : Françoise HURSON et Jacques COLIN. 127 p.

3.2. Des facteurs économiques et financiers

La société et l'environnement économique évoluant, les modes de vie, les habitudes de transport, les choix alimentaires, et plus largement la manière de produire et de consommer transforment l'occupation de l'espace.

Le fait du développement de l'habitat humain par exemple contribue largement au desserrement des agglomérations et donc à l'étalement urbain, mais ce n'est pas le seul facteur : les zones d'activités économiques, les infrastructures de transports, les équipements de loisirs ... participent eux aussi à la consommation d'espace.

La croissance du niveau de vie s'est accompagnée d'une accélération de la consommation en général. L'offre de biens manufacturés et de services ne cesse d'augmenter, de se diversifier et de se renouveler. Les échanges commerciaux et les intermédiaires sont plus nombreux. Le nombre et la surface des espaces commerciaux et de leurs annexes (parcs de stationnement, centres de logistique) ont largement augmenté. De plus en plus de déchets sont donc produits et sont ensuite à éliminer ou à stocker. ...

Par leur facilité d'usage et l'amélioration des réseaux, les transports sur routes ont suppléé les autres modes de transport (trains, bateaux ...). La circulation et le stationnement des véhicules automobiles nécessitent de fortes consommations d'espaces.

Favorisés par l'évolution du niveau de vie et la diminution du temps de travail, les loisirs sont plus nombreux et plus diversifiés. Et pour ne citer que des exemples extrêmes comme le golf ou les courses équestres, ces loisirs mobilisent parfois de grandes emprises foncières.

En Bretagne, certaines collectivités recensent un grand nombre de résidences secondaires, lieux de vacances fortement consommateurs de foncier car ils sont, hors périodes de loisirs, vides d'occupation humaine. Il en est de même pour toutes les infrastructures et équipements touristiques qui ne fonctionnent réellement à plein qu'en juillet et août.

Les pressions exercées sur le foncier sont d'autant plus importantes que les utilisations possibles du sol sont nombreuses. Plus la position géographique d'une parcelle est recherchée, plus la valeur du foncier risque d'être élevée car la loi du marché, celle de l'offre et de la demande, fait qu'il y a surenchère.

3.3. Le jeu des acteurs

3.3.1. De nouveaux acteurs sur le marché immobilier

L'embellie économique de la fin des années 1990 a relancé les possibilités d'investissement immobilier de tous ordres, en résidences principales, en résidences secondaires, mais aussi simplement pour investir.

Ainsi, la baisse des taux d'intérêt au début des années 2000 à des niveaux jusqu'alors jamais atteints, constitue pour les ménages une incitation forte à investir. En outre, depuis le milieu des années 1990, ce sont succédés des dispositifs fiscaux incitant les particuliers à l'investissement locatif : Périssol, Besson, De Robien, ... La conjonction avec les autres facteurs économiques (baisse des taux d'intérêt, embellie

économique) ont rendu ces dispositifs encore plus incitatifs.

D'une part, au même titre que des placements boursiers, l'immobilier, et parfois le foncier, deviennent des objets de placements financiers, sans autre but que de percevoir une plus-value à la revente. Dans un contexte où l'augmentation des prix des terrains et du bâti est importante, alors que les évolutions boursières présentent un facteur risque important et que les placements boursiers ont donc perdu en crédibilité, l'immobilier et le foncier sont devenus des placements surs.

Les marchés foncier et immobilier, qui étaient restés jusqu'alors relativement restreints en Bretagne aux mains d'investisseurs locaux ou régionaux, se sont récemment élargis à des investisseurs nationaux, voire internationaux. Le contexte immobilier dynamique a amené de nouveaux investisseurs nationaux à s'intéresser à ce territoire. Le secteur littoral (Morbihan en particulier) est notamment concerné par ce phénomène, qui conduit à des pratiques jusqu'alors inconnues des communes.

D'autre part, les prêts à taux zéro favorisant l'accession sociale et remplaçant le dispositif des prêts d'accession à la propriété, ont incité des ménages modestes à s'engager dans des opérations d'accession aidée, par ailleurs favorisées par le contexte économique. Ainsi, les ménages accédant à la propriété sont de plus en plus nombreux et de plus en plus jeunes.

3.3.2. La rétention foncière

Alors que les acquisitions en secteur urbain sont coûteuses, complexes et sujettes à contentieux, certaines actions de renouvellement urbain affichées en termes politiques ont été bloquées dans leur mise en œuvre par le simple fait que certains propriétaires fonciers, dans l'attente de prix plus élevés, ne voulaient pas céder leur terrain. Ces propriétaires fonciers pratiquent ce qu'on appelle la rétention foncière. Pour eux, les prix augmentent si vite qu'il est toujours préférable d'attendre ...

Cette augmentation des prix du foncier incite un grand nombre de propriétaires à attendre avant de mettre leurs terrains sur le marché que les prix augmentent encore (puisque finalement, ils augmentent toujours). Il y a donc rétention d'une partie des espaces, surtout si ces terres sont à la limite des zones urbanisables telles que définies dans les documents d'urbanisme. Certaines révisions et modifications de ces documents sont alors attendues puisque par le simple déplacement du "trait de crayon" du "bon côté" de la parcelle, le coût du mètre carré de terre peut alors être multiplié par dix et même plus, offrant d'un seul coup une plus-value substantielle sans aucune valorisation nécessaire.

3.4. Un manque de terrains aménagés et aménageables

Partant de cet état de fait, il est important de souligner que, sans intervention publique, si les prix augmentent, c'est avant tout selon la loi du marché.

Le sol ou le logement revient à celui qui en offre le meilleur prix, certes, mais si l'offre est abondante, les prix élevés ne concerneront alors que des produits d'exceptions dans des situations foncières et géographiques exceptionnelles.

Les difficultés pour trouver un terrain à bâtir ou un logement sont donc aussi dues, et pour beaucoup, à l'insuffisance ou à la rétention de l'offre.

Il en est de même pour les espaces commerciaux, les locaux professionnels, la terre agricole et donc pour ce sol qui porte tout ce qui compose notre environnement.

Paradoxalement, alors qu'il n'existe pas de pénurie de foncier brut (la Bretagne présente encore une faible densité démographique), l'insuffisance de l'offre immobilière est essentiellement due à l'insuffisance de la production foncière. Il n'y a pas suffisamment de terrains à bâtir, et en priorité dans les zones tendues qui subissent d'importantes pressions foncières.

Depuis la décentralisation, l'offre de terrains constructibles dépend des décisions communales et les collectivités locales ne semblent pas proposer assez d'espaces à urbaniser (zones AU) sur leur territoire.

Les outils et plans d'aménagement et d'urbanisme apparaissent parfois comme un ensemble de contraintes sur le mode d'utilisation des terrains, sans véritable incitation à l'ouverture à l'urbanisation. Ils n'intègrent généralement pas la dimension de production de terrains à bâtir. Rétention des propriétaires publics ou privés et absence de volonté d'urbaniser peuvent donc alors se conjuguer.

La croissance de la demande ayant été très rapide, les aménageurs se sont retrouvés dans l'impossibilité de répondre aux nouveaux besoins, et ce dans un contexte où le temps de production du foncier aménagé s'allonge (réglementations complexes, contentieux fréquents).

Les collectivités publiques n'étaient pas non plus préparées pour répondre à ce phénomène. Elles avaient souvent prévu des ouvertures à l'urbanisation modérées au regard des rythmes de consommation plutôt faibles du début des années 1990. D'autre part, il existe une pénurie de foncier public. Les réserves foncières ont été rapidement consommées, les communes ne constituant souvent plus de réserves à moyen ou long terme.

Enfin, sur le plan réglementaire, les documents d'urbanisme en vigueur n'étaient eux-mêmes pas adaptés à une évolution rapide des situations, d'où une insuffisance de zones à urbaniser (hormis dans les agglomérations). Les conditions de création de nouvelles zones à urbaniser sont en outre devenues plus complexes durant la dernière décennie, notamment en matière de desserte par les réseaux d'assainissement, mais aussi par une plus grande attention des communes portée aux schémas d'aménagement d'ensemble. La loi SRU est venue ajouter au phénomène, en revisitant le régime des participations, et en mettant en chantier les documents d'urbanisme existant.

De plus, la pénurie s'autoalimente par la rétention foncière.

Les décisions communales sont par ailleurs tributaires de nombreux facteurs tels :

- une législation nationale fortement évolutive,
- les contentieux contre les documents d'urbanisme et les autorisations de construire,
- une capacité financière à réaliser les équipements publics parfois limitée,
- des difficultés à faire accepter de nouveaux projets de construction par la population résidente.

L'ensemble de ces facteurs ne pousse pas forcément la collectivité locale à favoriser la mise sur le marché d'un foncier conséquent.

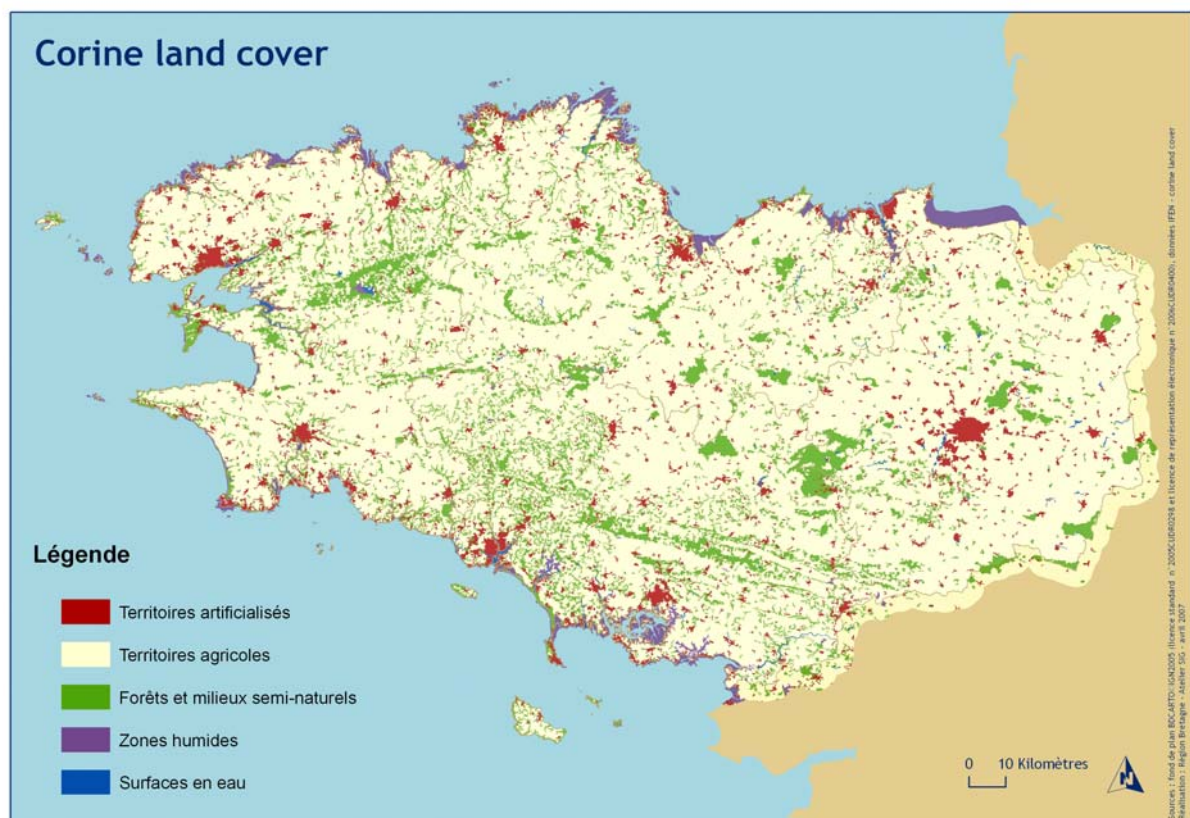
La tension actuelle a été en partie alimentée par le comportement malthusien de certaines communes d'agglomérations, qui, après avoir vu augmenter leur population, ont adopté une politique de croissance réduite. Des arguments de protection des paysages ont servi à favoriser les politiques de freinage démographique, d'autonomie communale et de sélection sociale.

4. Les conséquences de cette pression foncière

4.1. Un territoire de plus en plus artificialisé

L'utilisation du sol n'est pas figée. Tous les jours, des zones artificielles progressent, de nouvelles routes sont tracées et des lotissements se construisent. Au fur et à mesure que la ville s'étale sur les terres agricoles qui l'entourent, la frontière devient de plus en plus floue entre l'urbain et le rural. Des espaces mités, sans structuration apparente envahissent les campagnes aux abords des villes. Les paysages ruraux sont eux aussi en voie de banalisation en raison de l'uniformisation des cultures, de la fermeture de certains paysages ou de la prolifération pavillonnaire.

Il devient indispensable de maîtriser l'étalement urbain et l'artificialisation des sols.



4.1.1. Artificialisation

Les services statistiques du ministère de l'Agriculture désignent par "artificialisation" le processus de transformation des espaces naturels ou agricoles en espaces bâtis ou dépendants des espaces bâtis. Les surfaces artificielles se composent donc de l'habitat et des espaces verts associés, des infrastructures de transport et des parkings, des équipements sportifs ou de loisirs, et de bâtiments ou espaces divers (industries, commerces, entrepôts, services ...).

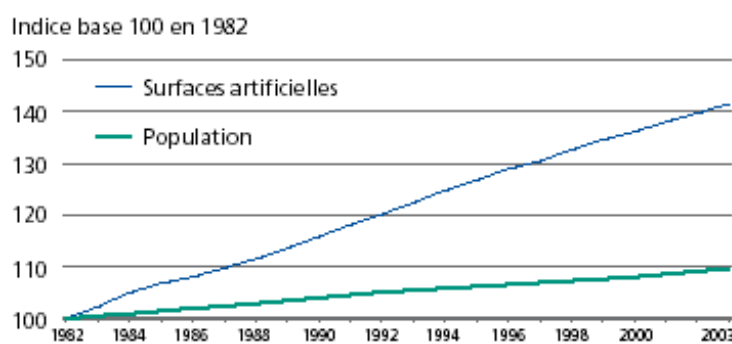
L'enquête "Teruti" montre qu'en 2003, l'artificiel couvrait 8,1 % des 55 millions d'hectares du territoire de la France métropolitaine. Dix ans auparavant, cette proportion n'était que de 7 %, soit une progression de plus de 15,6 %. Entre 1993 et

2003, les sols artificiels bâtis ont augmenté de 15,8 %, les routes et parkings de 10,7 %, les sols artificialisés non bâtis (jardins, pelouses, chantiers, terrains vagues urbains, décharges, carrières ...) de 21,1 %.

Les grands axes de transport (voies ferrées, en particulier pour le TGV, autoroutes ou 2x2 voies en Bretagne) qui fragmentent le territoire et provoquent des effets de coupure, contribuent fortement à l'artificialisation du territoire.

En 2003, les routes et parkings occupaient 3,1 % du territoire. Les infrastructures routières et ferroviaires (dans une moindre mesure en Bretagne) exercent une pression importante autour des pôles urbains. La majorité des transports interurbains s'effectuant par la route, l'existence d'un grand axe routier attire les activités (implantation de zones industrielles¹⁶², entrepôts pour la logistique ...) et l'habitat (création de zones pavillonnaires), ce qui accroît l'urbanisation le long des infrastructures.

Évolution des surfaces artificialisées et de la population (France métropolitaine)



Source : Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), Recensements de la population - ministère chargé de l'Agriculture (Scees), Teruti.

163

En Bretagne, entre 1990 et 2005, ce sont en moyenne annuelle environ 25 km² qui ont été urbanisés, soit 0,09 % du territoire et 0,14 % de la surface agricole utile. Rennes, capitale régionale en pleine expansion, et Vannes, pôle urbain aux nombreux atouts essentiellement du fait de son environnement littoral, ont vu les plus fortes augmentations régionales de l'artificialisation dans un périmètre de plus en plus large autour de la ville centre.

Le souci majeur est que, malgré l'ensemble des outils à disposition pour organiser l'espace, cette artificialisation progresse plus vite que le développement démographique.

Élément indispensable du développement économique, le mouvement d'artificialisation est inéluctable dans son principe ; en revanche dans son ampleur et ses modalités, il semble qu'il soit possible à croissance économique comparable de consommer moins de terre, pour les besoins de développement. Ainsi, par exemple en Allemagne, avec 25 millions d'habitants en plus, une densité de population bien supérieure (plus du double : 232 habitants au km²), une croissance comparable mais une démographie moins dynamique, la superficie agricole urbanisée chaque année est deux fois moindre qu'en France.

¹⁶² Voir chapitre 2, point 4.1. et la carte d'implantation des industries agro-alimentaires.

¹⁶³ Source : IFEN, "l'Environnement en France", édition octobre 2006. p. 313.

4.1.2. Étalement urbain

Comme le montre le schéma précédent, la consommation de l'espace résulte beaucoup plus de l'étalement urbain que de l'augmentation de la population.

L'étalement urbain, largement lié au succès de la maison individuelle, est en fait consommateur d'espace, non seulement pour les bâtiments, mais plus encore pour tous les espaces associés, pelouses et jardins, voiries et parcs de stationnement.

En France métropolitaine entre 1993 et 2003, les routes et parkings ont consommé 16 700 hectares par an et l'artificiel bâti et non bâti, 44 000 hectares par an.

Le problème posé par l'augmentation des distances à parcourir n'est pas tant une question de temps, car les évolutions techniques des modes de transports et la qualité des infrastructures ont permis d'améliorer la vitesse, qu'une question de consommation d'énergies, et en particulier d'énergies fossiles. C'est aussi une question de consommation de foncier, pour l'habitat et les équipements de proximité, mais aussi pour les transports.

Les implantations d'activités excentrées sont autant, sinon d'avantage, responsables de l'étalement urbain que les implantations résidentielles.

En effet, les statistiques nationales et régionales montrent que la construction de logements ne représente, globalement, qu'environ la moitié du volume total de la construction. L'autre moitié est constituée de surfaces commerciales, de locaux d'activités et d'entrepôts, de bâtiments publics, etc. Or ces types de constructions participent tout autant à l'étalement urbain, sans qu'on y apporte toujours la même attention qu'aux implantations résidentielles. D'une part, le nombre et la spécificité des entreprises sont croissants, d'autre part, l'usage du sol pour les surfaces industrielles et commerciales est devenu moins intensif.

Ainsi, entre 1993 et 2003, les surfaces consacrées aux bâtiments industriels ont augmenté sur l'ensemble du territoire métropolitain de 20,4 %, celles consacrées au commerce de 26,2 % et celles consacrées à l'habitat individuel de 21,2 %¹⁶⁴.

4.1.3. Problème de la ressource épuisable

Sur le plan économique, l'artificialisation d'un espace représente une modification de son affectation. Elle agit de deux façons sur le bilan en ressources. D'une part, elle nécessite l'utilisation de matières premières (essentiellement issues des carrières) et de ressources énergétiques (non produites sur le sol régional) pour donner sa nouvelle fonctionnalité à cet espace (construction de maisons, de routes, de zones commerciales ...). D'autre part, elle détruit la capacité de production agricole ou forestière d'un sol.

L'artificialisation se fait essentiellement par grignotage des terres agricoles, elle entraîne donc la perte irréversible d'une ressource non renouvelable essentielle aux activités humaines et en premier lieu à l'agriculture.

Le problème n'est pas tant d'avoir "4 % de l'espace agricole qui s'urbanise en une génération"¹⁶⁵ (pour la France), que cette artificialisation se fasse aujourd'hui selon une importante dispersion. En effet, vingt hectares urbanisés n'ont pas le même impact sur l'espace agricole selon qu'ils se localisent en une ou en trente opérations.

¹⁶⁴ Source : IFEN, "l'Environnement en France", édition octobre 2006. p. 343.

¹⁶⁵ Joseph COMBY, dans "l'éditorial" de la revue "études foncières" n°122 de Juillet-août 2006.

Avant tout changement de destination de foncier, il devrait être nécessaire de faire un bilan des surfaces encore disponibles à la construction à l'échelle communale et plus encore à l'échelle du bassin de vie (ou du Pays).

4.1.4. Problème du mitage

Le mitage d'un territoire rural correspond au fait qu'au sein de ce territoire les constructions (habitations, bâtiments agricoles ou autres) soient éparpillées.

L'ouest de la France se caractérise par une artificialisation diffuse avec un semis de villages et de petites villes, mais aussi par une dispersion sur le territoire de hameaux et de fermes. En partie de ce fait, la part de l'artificiel a augmenté de plus de 2 % dans les départements d'Ille-et-Vilaine, du Finistère et du Morbihan entre 1993 et 2003, soit bien plus rapidement que la moyenne française.

Les règles d'urbanisation, qui en général permettent la construction en continuité d'un bâti existant, et cette dispersion des constructions existantes favorisent un développement de l'aménagement urbain dans de multiples directions, dans de nombreuses zones de fait aménageables.

Le mitage, à l'origine d'un développement "anarchique" de l'urbanisation est aussi responsable d'une réduction des usages agricoles du territoire, en particulier en limitant les possibilités rationnelles et donc économiquement satisfaisantes d'extensions des exploitations. Un territoire agricole parsemé d'habitations génère autant de risques de conflits de voisinage.

4.1.5. Appauvrissement du paysage

Le paysage vaut par l'œil qui le regarde. Il est tour à tour un décor, un cadre de vie et une ressource pour le tourisme. À l'origine "naturel", le paysage est le plus souvent aujourd'hui le fruit d'un travail d'organisation de l'espace par l'homme. Au-delà de la seule occupation des sols, il intègre des dimensions historique, culturelle, géographique et écologique. Ses caractéristiques, qui évoluent sans cesse, traduisent la manière dont l'homme a façonné et façonne la nature pour utiliser, gérer et aménager ses richesses et faire face à ses contraintes.

Chaque terroir évoque un paysage, principalement modelé par les activités agricoles et forestières. Chacun de ces terroirs est lié à des particularités pédologiques, climatiques et géomorphologiques, mais aussi à des types de culture, de mise en valeur, de savoir-faire ...

Cependant, la diversité des paysages tend à s'estomper sous l'effet de différents facteurs : homogénéisation des techniques agricoles, standardisation des constructions urbaines et rurales, tendance à l'agrandissement des parcelles, suppression des éléments fixes du paysage (haies, arbres épars ...), abandon des parcelles moins rentables au profit de friches ou de boisement entraînant la fermeture des paysages ... C'est surtout aux abords des agglomérations et des zones touristiques que les modifications sont les plus visibles. Elles résultent d'une succession de petits événements isolés découlant de décisions individuelles : arrachage d'une haie ou d'un arbre isolé, construction d'un pavillon, etc. La convergence de ces décisions produit peu à peu des effets qu'il n'est pas facile d'infléchir en l'absence d'orientations fortes données par les politiques locales d'aménagement et d'urbanisme.

Pourtant, la Convention européenne du paysage, ratifiée par la France et entrée en

vigueur en juillet 2006, affirme que *"le paysage participe de manière importante à l'intérêt général sur les plans culturel, écologique, environnemental et social. Il constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social"*. Selon cette convention, chacun a des droits et des responsabilités pour la protection du paysage, sa gestion et son aménagement.

Il est à noter que cette convention s'applique non seulement aux paysages extraordinaires, sauvages ou préservés, mais aussi aux paysages ordinaires, urbains ou altérés.

4.2. Un renchérissement important des prix qui exacerbe les signes de fractures sociales

Le contexte du marché foncier a changé récemment, essentiellement du fait de l'évolution du marché immobilier. En premier lieu, la production immobilière s'est ralentie dans les années quatre-vingt dix, alors que la demande était continue. De ce fait, la demande a explosé au début du nouveau millénaire, et cette situation a engendré, jusqu'à ce jour, la hausse des prix la plus forte enregistrée depuis l'après guerre.

Par ailleurs, l'accessibilité routière n'a pas cessé de s'améliorer. La combinaison de l'insuffisance de l'offre en agglomération et d'une bonne accessibilité routière repousse, dès lors, plus loin les acquéreurs de logements à l'écart des centres où les terrains sont coûteux, jusque dans des communes rurales éloignées, à la recherche de terrains à meilleur marché.

On aurait pu croire que le développement de la mobilité allait permettre de résoudre les problèmes fonciers, en particulier ceux liés à l'habitat. La mobilité a en effet participé à augmenter l'offre de terrains, mais, simultanément, elle a accentué les effets de hiérarchie spatiale et de ségrégation entre les niveaux de revenu et d'accessibilité des populations.

4.2.1. Des effets sur le marché immobilier

A. Le renchérissement constaté concerne tous les segments du marché immobilier.

Dans un contexte de forte demande, la hausse des prix qui affecte la réalisation des logements neufs résulte de la combinaison des hausses observées sur le foncier (tendance de fond plus ou moins accentuée) et sur les coûts de construction (hausse de prix de certaines matières premières, effet des trente-cinq heures, surcharge des professionnels locaux). La hausse des prix concerne également le marché de l'immobilier ancien.

Sur le plan foncier, on constate des hausses généralisées mais dans des fourchettes variables :

- ◆ dans les secteurs où le marché était déjà dynamique, les hausses constatées au début des années 2000 sont importantes mais ne dépassent pas en général 50 %. Néanmoins, il faut mettre à part certaines flambées de prix en zones littorales, avec des prix qui dépassent fréquemment 100 000 euros l'hectare, et jusqu'à 150 000 euros pour des terrains bruts très bien situés ;
- ◆ dans des secteurs périurbains où les prix étaient jusqu'alors assez modérés (prix en général inférieurs à 30 000 euros), la hausse des prix est en proportion

- souvent bien plus élevée avec doublement voire davantage des prix antérieurs ;
- ◆ dans des secteurs qui étaient hors marchés, où le foncier produit à l'initiative des communes se vendait à un prix inférieur au coût de revient, la nouvelle attractivité permet d'atteindre ce niveau du coût réel de production du foncier dans ces communes nouvellement attractives.

B. Un décalage croissant des prix de marché avec les références des services des domaines

Dans les secteurs ruraux, les extensions de zones à urbaniser se font en général en extension sur des surfaces d'usage agricole, soit à l'occasion de départs en retraite et de restructurations d'exploitations, soit par échanges de terres pour des agriculteurs en activité.

Dans le contexte du début des années quatre-vingt dix, le prix des terres était stable et les communes pouvaient acheter au prix fixé par le service des domaines, sans difficulté. Le nouveau contexte, où des aménageurs privés essayent d'acquérir des terrains pour y réaliser des opérations, conduit à la création de nouvelles références de prix, et à un décalage important avec les estimations établies par les services des domaines qui se fondent sur les pratiques antérieures. La rapidité du phénomène permet aux propriétaires fonciers d'espérer un meilleur coût de leur bien en cas de vente s'ils attendent quelques années.

C. Des pratiques de compensation en terrain lors des acquisitions communales

Actuellement, les communes ne sont souvent plus en capacité d'acheter au tarif du marché. Puisqu'elles excluent en général tout recours à l'expropriation, elles négocient alors avec les propriétaires les modalités d'achat. Une partie des terrains aménagés par la collectivité peut être laissée à la libre disposition du propriétaire pour qu'il fasse une ou deux ventes en direct de son terrain alors viabilisé.

D. Des prix qui augmentent mais des surfaces de terrains à bâtir qui restent assez importantes

Dans les secteurs les plus tendus, la taille des terrains proposés tend à se réduire, mais si les possibilités de construire sont importantes, les prix restent malgré cela élevés. En outre, en dehors des villes centres qui acceptent que les terrains à bâtir soient de surfaces très réduites, beaucoup de collectivités locales périurbaines et littorales fixent des surfaces de terrains minimales pour bâtir (souvent autour de 600 à 800 m²). Ces collectivités estiment que leur cadre de vie et leur image seraient remises en cause en cas de construction plus dense, voire que les terrains ne trouveront pas preneurs.

4.2.2. Un foncier inabordable

Conséquence du développement urbain, les parcelles qui bénéficient de la situation la plus enviable pour un grand nombre de fonctions voient leur prix évoluer considérablement provoquant de plus en plus une ségrégation des espaces et un déséquilibre social du territoire.

L'accès à l'acquisition d'un terrain devient inabordable pour beaucoup, et ceci pas uniquement dans les lieux centraux, ces sites exceptionnels où le nombre d'usages possibles est très important, là où beaucoup auraient rêvé de s'installer. Plus le

nombre et la variété des acheteurs potentiels sont importants, plus les prix sont élevés. Car pour un acheteur, plus le bien à acheter est valorisable, plus il sera prêt à faire une offre élevée. L'inégalité sociale a alors son plein effet en écartant les moins riches au profit des plus aisés.

Sur certaines portions du territoire régional, il devient impossible financièrement pour l'habitant aux revenus moyens de se loger, pour l'artisan ou l'entrepreneur de s'installer, pour l'agriculteur de trouver des terres là où chacun aurait le désir de s'installer.

Sans une intervention de la collectivité, les ménages et les activités économiquement les plus modestes ne peuvent parfois pas accéder aux lieux subissant une réelle pression foncière. Ils sont repoussés dans des périphéries toujours plus lointaines. Et dans la répartition spatiale, les déséquilibres sociaux sont alors aggravés ce qui fragilise l'harmonie territoriale.

A. Les difficultés croissantes des ménages pour accéder à la propriété

Les informations relatives aux bénéficiaires de prêts à taux zéro montrent que les projets couverts par ces prêts, la plupart du temps en construction neuve, se localisent en secteur périurbain, et sont de plus en plus éloignés des pôles centraux. Les projets sont contraints par une enveloppe financière qui doit permettre l'achat du terrain et la construction. Or si les coûts de construction sont assez homogènes pour tous les secteurs, avec des caractéristiques de logements similaires (entre 100 et 110 m²), c'est le coût foncier qui devient déterminant et qui oriente vers un territoire plutôt qu'un autre. Pour certains territoires, parmi l'ensemble des constructions, la part des bénéficiaires de prêts à taux zéro est supérieure à 50 % des opérations.

Par ailleurs, l'éloignement des pôles urbains centraux (éloignement domicile travail) et le recours à des financements qui peuvent aller jusqu'à trente ans (et même au-delà) accroissent la fragilité financière des ménages.

B. Une accentuation des clivages sociaux dans les secteurs les plus tendus

Dans les secteurs les plus prisés par leurs attraits de localisation en secteur urbain, littoral ou à image positive, en l'absence d'une politique sociale volontariste, les possibilités foncières dégagées sont utilisées pour des projets qui peuvent supporter un coût foncier élevé (opérations de promotion moyenne à haute gamme ou constructeurs aisés). Les ménages acquéreurs disposent de revenus supérieurs, tendant ainsi à réduire la mixité sociale qui existait au préalable. Les secteurs littoraux sont le plus souvent accaparés par des résidents secondaires ou des ménages qui préparent une résidence de retraite. Certaines communes tentent de contrebalancer cette tendance en développant des opérations de lotissements à coût réduit (prix de revient voire moins parfois), mais la réservation théorique de ces programmes à des familles de primo accédants n'est pas facile à appliquer. D'une part, la restriction des possibilités d'acquisition à certaines catégories de ménages à l'exclusion d'autres revêt aux yeux de certains une légalité contestable. D'autre part, ces ménages accédants peuvent parfois eux mêmes revendre le bien plus ou moins rapidement s'ils escomptent en réaliser des plus values suffisantes, et là encore, des clauses qui viseraient à une durée minimale de propriété par l'acquéreur initial ne sont pas efficaces.

Chapitre 5

Les enjeux pour l'aménagement du territoire et pour l'environnement

CHAPITRE 5 LES ENJEUX POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET POUR

L'ENVIRONNEMENT	173
1. Les enjeux pour le développement économique.....	177
1.1. Produire suffisamment de terrains à bâtir.....	178
1.2. Favoriser le développement économique.....	178
1.2.1. <i>L'agriculture</i>	<i>178</i>
1.2.2. <i>L'aquaculture et la conchyliculture.....</i>	<i>180</i>
1.2.3. <i>L'industrie</i>	<i>181</i>
1.2.4. <i>Le commerce et l'artisanat.....</i>	<i>182</i>
1.2.5. <i>Les services.....</i>	<i>183</i>
1.2.6. <i>Le tourisme</i>	<i>184</i>
1.2.7. <i>Les transports.....</i>	<i>185</i>
1.3. Protéger les lieux où la tension foncière est la plus forte.....	186
2. Les enjeux pour le développement humain	186
2.1. Favoriser le développement social et humain	187
2.2. L'urbanisation, réponse aux évolutions démographiques.....	189
2.2.1. <i>L'habitat.....</i>	<i>189</i>
2.2.2. <i>Les espaces publics, les espaces verts, les espaces de loisirs et de détente.....</i>	<i>191</i>
2.2.3. <i>Les services publics, les services à la personne</i>	<i>192</i>
3. Les enjeux en matière d'environnement, d'aménagement de l'espace et des territoires	193
3.1. Rechercher l'optimisation de l'espace.....	193
3.2. "Densifier la ville" pour limiter l'étalement des surfaces artificialisées	194
3.2.1. <i>Densité et densification</i>	<i>194</i>
3.2.2. <i>Le choix de la densification</i>	<i>195</i>
3.2.3. <i>La densification des modes de construction.....</i>	<i>195</i>
3.2.4. <i>La reconquête des friches urbaines.....</i>	<i>196</i>
3.2.5. <i>La maîtrise des déplacements</i>	<i>196</i>
3.2.6. <i>Une densification stratégique</i>	<i>197</i>
3.3. Préservation des terres agricoles et des espaces naturels	197
3.3.1. <i>Renforcer les études d'impact</i>	<i>197</i>
3.3.2. <i>Préserver les atouts naturels de la Bretagne</i>	<i>197</i>

La consommation d'espace est la manifestation la plus visible de la présence humaine sur un territoire. Habité, géré, aménagé et exploité, l'espace ou sol, ou foncier, est une ressource limitée qui fait l'objet de véritables conflits d'usages. Les zones artificialisées ne cessent de progresser, grignotant terres agricoles et espaces naturels, en particulier dans le périurbain, gagnant petit à petit l'arrière pays littoral. Les espaces agricoles constituent toujours l'essentiel du territoire breton, mais la transition entre l'urbain et le rural est de moins en moins nette, en particulier aux abords des villes où les paysages se dénaturent.

Pourtant, comme nous l'avons vu dans les précédents chapitres, un grand nombre de lois et de règlements sont définis pour organiser la maîtrise territoriale. L'Etat et les collectivités territoriales montrent une prise de conscience réelle des enjeux que représentent l'aménagement du territoire et l'organisation urbaine pour la préservation de notre sol, support de nos activités à tous et donc de notre milieu de vie.

Du fait de l'augmentation de la population et de sa mobilité, de l'évolution des modes et du niveau de vie, la société tend à s'approprier le territoire dans son intégralité ; globalement, elle occupe de plus en plus de place pour des usages diversifiés et marque son emprise par un développement "tous azimuts" de l'urbanisation et donc de l'artificialisation du sol.

Avec les gros consommateurs fonciers que sont l'habitat, le commerce, l'industrie, les loisirs et les infrastructures, auxquels s'ajoutent l'ensemble des équipements publics liés au développement urbain et qui participent à cette croissance (équipements pour la santé, l'éducation, le sport, la culture ...), l'urbanisation progresse et grignote terres arables et espaces naturels.

Le foncier est alors au cœur des enjeux du développement durable. Le principal souci d'aujourd'hui concernant l'utilisation du sol, c'est la poursuite et même l'accélération de cet étalement des constructions et infrastructures. La ressource foncière étant limitée, il est indispensable de pouvoir gérer, contrôler et même limiter l'utilisation du sol, pour que chacun puisse y trouver sa place.

Les enjeux de la gestion du foncier sont donc aujourd'hui autant pour le développement économique (1.), le développement humain sous toutes ses formes, en particulier, sociales (2.) et l'aménagement harmonieux d'un territoire, soucieux de son développement durable, préservant son environnement naturel et la cohérence de son équilibre spatial (3.).

1. Les enjeux pour le développement économique

Beaucoup de réflexions portent sur la nécessité de densifier nos modes d'habitat, mais s'appliquer à réduire l'étalement urbain lié à l'habitat ne suffit pas.

En effet, au regard de l'ensemble du développement urbain et de toutes les constructions responsables d'une humanisation et d'une artificialisation irrémédiables de notre territoire, l'habitat et les infrastructures liées à cet habitat représentent moins de la moitié des surfaces de terrains mobilisés.

Parmi les formes d'occupation du sol fortement consommatrices de terrain, le commerce et les échanges liés à ce commerce sont sans conteste les plus importants consommateurs de foncier. Les surfaces de vente sont importantes et se développent

encore et particulièrement en Bretagne, région pourtant déjà largement pourvue. Les surfaces de parking liées à ces surfaces de ventes restent immenses, au moins équivalentes à la surface bâtie des centres commerciaux et parfois deux et même jusqu'à trois fois plus grandes.

Les bâtiments et les infrastructures nécessaires pour la gestion des flux de marchandises sont aussi des entités qui paraissent toujours plus grandes. Un centre de logistique qui s'installe et c'est l'équivalent d'un quart, voire de la moitié d'une exploitation agricole bretonne qui s'artificialise brutalement (dans le sens où le sol disparaît quasi définitivement sous le béton et l'asphalte).

L'industrie qui quitte les périphéries proches des centres villes, faute de pouvoir s'étendre sur place, se prémunit contre ce genre de contraintes en réservant des parcelles foncières parfois beaucoup plus grandes que ses besoins réels.

Les loisirs aussi sont fortement consommateurs de foncier à commencer par l'habitat secondaire, celui des fins de semaine ou des vacances, mais aussi tous ces nouveaux loisirs qui ont besoin de la nature et de paysages préservés, mais qui grèvent alors l'utilisation d'une partie du territoire.

L'étalement urbain qui s'est produit depuis des décennies n'a pas créé une ville uniformément diffuse. Si l'habitat a tendance à se diffuser un peu partout, en revanche l'économie se déconcentre tout en restant davantage groupée dans la première couronne et le long des axes routiers.

1.1. Produire suffisamment de terrains à bâtir

Le principal enjeu économique relatif au foncier est finalement d'en maîtriser le coût.

La première priorité est de produire suffisamment de terrains à bâtir. Une offre plus conséquente de terrains doit permettre de limiter la pression exercée par les prix du foncier sur le territoire, mais aussi et surtout d'atténuer la pression sur le prix de revient des constructions, et en particulier celles des logements.

Mais l'offre de terrains à bâtir ne doit pas se faire n'importe où. Il est important de favoriser une croissance et une organisation territoriales permettant de limiter l'étalement urbain (constructions en cœur de ville, et en périphéries immédiates des villes et des bourgs).

Pour produire suffisamment de terrains à bâtir, il faut :

- **élargir l'emprise des zones à urbaniser (AU)** dans les communes d'agglomération et autour des bourgs en campagne,
- **faire pression sur les propriétaires pour limiter la rétention foncière en :**
 - *augmentant la pression fiscale sur les terrains nus en zone urbanisable,*
 - *associant les propriétaires à l'élaboration et à la réalisation des projets d'aménagement.*

1.2. Favoriser le développement économique

1.2.1. L'agriculture

Chaque année, des terres arables disparaissent en partie au profit d'usages urbains et résidentiels (extension périurbaine et développement du résidentiel diffus), et ce,

généralement de façon irréversible. Les modalités d'extension de la ville, au sens large, mettent en péril une ressource naturelle de haute valeur agronomique dont les générations futures auront besoin tant pour les besoins alimentaires, industriels, qu'énergétiques. Il devient alors urgent de réorienter l'extension urbaine en tenant compte de la qualité de la terre, tant du point de vue biologique qu'agronomique. Ce n'est pas une problématique des agriculteurs, mais bien un problème pour l'ensemble de la société.

*Pour le maintien de l'activité agricole, il faut **préserver les terres** qui lui sont indispensables. Par conséquent, tout projet d'aménagement qui touche des terres agricoles ou potentiellement exploitables pour des productions agricoles doit intégrer des **études d'impact** portant à la fois sur les entreprises, sur l'économie agricole locale dans son ensemble, et sur les sols.*

A. Préserver la terre agricole

Afin de préserver les meilleures terres pour l'agriculture, il est nécessaire de tenir compte des qualités agronomiques et biologiques des terres arables avant leur artificialisation définitive. Avant tout changement d'usage du sol, il devrait être nécessaire de réaliser des études d'impact dont des études spécifiques sur les qualités pédologiques et donc agronomiques du sol.

Après avoir identifié les espaces agricoles et la typologie des exploitations, il faut **renforcer la contrainte "zones agricoles protégées (ZAP)"**. Dans les documents d'urbanisme, ces ZAP ou tout autre type de contrainte doivent permettre d'orienter les développements urbain et économique hors des espaces agricoles stratégiques. Ainsi, tout projet d'aménagement qui touche des terres agricoles ou potentiellement exploitables pour des productions agricoles, que ce soit un projet d'infrastructure qui va "couper" le territoire ou un projet de développement des zones urbanisées ou un projet d'implantation d'un équipement tel un centre de traitement des déchets, doit intégrer des **études d'impact** qui portent à la fois sur les entreprises et sur l'économie agricole locale dans son ensemble.

B. Prendre en compte l'économie agricole dans la définition des documents d'urbanisme

Il devrait être obligatoire d'intégrer aux documents d'urbanisme un diagnostic agricole du territoire approfondi et prospectif prenant en compte le poids de ce secteur d'activité dans l'économie du territoire.

Cette étude d'impact devrait être chiffrée.

Ce diagnostic agricole, affiché comme volet spécifique du Plan local d'urbanisme, devrait permettre de définir les territoires communaux à enjeu agricole. Cette étude spécifique intégrera un volet "déplacements agricoles" dans les secteurs les plus densément peuplés.

Dans l'élaboration des documents d'urbanisme le monde agricole restera très certainement particulièrement vigilant sur :

- ◆ la quantité de foncier agricole globalement voué à l'urbanisation,
- ◆ la qualité agrobiologique des terres ainsi mises à disposition de la construction,
- ◆ la situation géographique de ces probables futures zones urbanisées : même de faible taille, des terrains aménagés peuvent par leur situation créer des contraintes pour le fonctionnement des exploitations agricoles,
- ◆ le maintien de la cohérence de la géographie des exploitations en particulier pour

tout ce qui concerne les déplacements.

C. Mettre en valeur les espaces naturels et agricoles par une stabilité des zonages

La mise en valeur des espaces naturels et agricoles a besoin de sécurité sur la durée, donc d'une stabilité des zonages.

En règle générale, les exploitants agricoles et les propriétaires privés d'espaces boisés, ne sont pas des "speculateurs". Ils le deviennent lorsqu'ils constatent que les collectivités publiques sont conduites à rendre constructibles, au cas par cas, des terrains voisins qui ne l'étaient pas auparavant, procurant ainsi à certains acteurs de fortes plus-values, et offrant des opportunités qu'ils saisissent.

La valorisation d'un espace naturel demande souvent, paradoxalement, plus de temps que sa transformation éventuelle en terrain à bâtir ; un arbre ne pousse pas en une année et les investissements agricoles doivent eux aussi s'amortir sur quinze ou trente ans. Il est donc bien utile de délimiter d'une manière ou d'une autre et d'afficher, le "macro zonage" des espaces naturels auxquels l'urbanisation nouvelle ne devra toucher en aucun cas dans la quarantaine d'années qui viennent. Cela doit être réaffirmé à l'occasion de l'élaboration du Schéma de cohérence territoriale, même si un tel zonage n'est pas légalement requis. Une telle règle se heurtera cependant, il faut l'envisager, à l'opposition d'un certain nombre d'acteurs qui verront s'évanouir sur le long terme toute perspective spéculative.

D. Préserver et permettre le développement des installations agricoles

Aux échelles communale et intercommunale, il est donc indispensable de réfléchir à la place de l'agriculture sur le territoire.

Le foncier agricole, et en particulier, celui directement lié aux sièges d'exploitation, doit être préservé. Aujourd'hui, par réponse du Conseil d'État, n°282398 du 14 février 2007, au ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, il est rappelé que toute construction d'un édifice "hôtelier" (gîtes, chambres et table d'hôtes, ferme auberge) n'est pas regardée comme nécessaire à une exploitation agricole au sens du Code de l'urbanisme, même si ces activités d'accueil à caractère touristique ou hôtelier constituent un prolongement de l'activité agricole au sens de l'article L. 722-1 du Code rural¹⁶⁶. En ce sens, les documents d'urbanisme devraient pouvoir prendre en compte tous les aspects du monde agricole.

La constructibilité autour du siège d'exploitation doit être étudiée en fonction du projet de l'agriculteur et d'une diversification possible des activités, parfois indispensable pour la sauvegarde économique de l'exploitation dans la durée.

1.2.2. L'aquaculture et la conchyliculture

Tout le problème de la conchyliculture et de l'aquaculture (quand elle est marine) est la position géographique des exploitations : **le trait de côte**. Le souci n'est pas celui de la consommation foncière, car au regard des surfaces nécessaires, ces activités ne sont que très peu consommatrices, mais celui d'une indispensable présence sur la partie du territoire qui engendre le plus d'enjeux et de conflits d'usages. Le littoral, et plus encore le trait de côte, est convoité par un grand nombre de protagonistes. Les intérêts qui s'y défendent sont historiques, économiques, environnementaux,

¹⁶⁶ Information recueillie dans la revue "Techni.Cités" n°126 du 23 mars 2007. p. 12-13.

sociétaux, esthétiques ...

Le trait de côte, c'est la possibilité de bénéficier d'une ressource et d'un paysage exceptionnels : la mer. La vue sur mer et plus encore l'accès direct à la mer sont très prisés pour le logement résidentiel qu'il soit celui de l'habitant permanent, du propriétaire de résidence secondaire ou du vacancier. Cet accès à la mer est indispensable pour toutes les activités liées à la mer, qu'elles soient économiques ou de loisirs. Et le littoral, c'est aussi une zone riche à préserver pour sa biodiversité et ses paysages, la côte est à la fois une zone frontière et une zone d'échanges ...

Autant d'éléments qui donnent à cette petite bande de terre souvent mal définie, mal perceptible, qu'est le trait de côte, une valeur très prisée sur le marché foncier.

La conchyliculture dont l'activité terrestre se situe de façon indispensable sur ce trait de côte a bien du mal à défendre son territoire contre tous ces autres intérêts qui donnent une valeur maintenant inabordable au foncier des exploitations. L'opposition entre la valeur de l'usage professionnel et la valeur spéculative est forte.

À titre d'exemple, les héritiers d'une telle exploitation peuvent parfois être contraints de payer des redressements fiscaux pour s'être entendus sur un prix de rachat compatible avec la nature de l'activité à y pérenniser, mais qui, pour l'Administration, est en deçà des prix du marché foncier¹⁶⁷.

Les conchyliculteurs et les aquaculteurs qui veulent s'installer ont toutes les peines du monde à trouver un siège d'exploitation : le trait de côte n'est, soit plus disponible (règlements urbains, loi littoral), soit inaccessible financièrement parlant.

Un conchyliculteur qui stoppe son activité préfère donc vendre son siège d'exploitation au prix du marché et conserve souvent la maison d'habitation ou la vend dans un autre lot au prix de l'immobilier résidentiel. Cette démarche réduit d'autant la surface d'emprise de l'exploitation alors que de telles entreprises pour perdurer sont, comme les exploitations agricoles, obligées de se moderniser, de se mettre aux normes européennes, d'augmenter le volume de leur activité et donc leur emprise terrestre. Elles font alors face à de grandes difficultés pour acquérir ces mètres carrés supplémentaires indispensables au bon fonctionnement d'une exploitation rentable, saine sur le plan sanitaire et respectant le droit du travail.

On assiste donc à une raréfaction des espaces conchyloles et aquacoles adaptés. Ces activités sont méconnues du public, et elles ne sont pas suffisamment prises en compte dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Ainsi, l'article L. 146-4-1 du Code de l'urbanisme ("*l'extension de l'urbanisation en continuité ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ...*") est-il interprété le plus souvent au détriment des activités conchyloles et aquacoles qui se trouvent alors enserrées entre des zones urbanisées et donc sans aucune possibilité d'extension et sans la marge de recul indispensable à toute entreprise pour la gestion d'éventuelles nuisances.

1.2.3. L'industrie

Pour le **maintien** et le **développement économique**, il faut aussi proposer suffisamment de terrains bien situés en vue de nouvelles implantations d'activités et de grandes entreprises, en particulier sur des axes de transports, tout **en favorisant la multimodalité**.

¹⁶⁷ D'après les propos de M. Alain DREANO, Secrétaire général de la Section régionale conchylicole de Bretagne Sud, auditionné par la Commission le 10 janvier 2006.

Parmi ces implantations sur ces nouvelles zones d'activités, il faut favoriser l'accueil d'entreprises susceptibles de libérer du foncier en cœur d'agglomération en ayant négocié la réhabilitation des sites libérés dans l'offre foncière. Ces nouvelles implantations ne doivent pas grever trop de foncier ni pour les espaces de parking, ni pour d'éventuelles extensions. Il est donc nécessaire de réfléchir à des constructions sur plusieurs niveaux, de proposer une desserte régulière de ces sites par des transports en commun, de laisser les terres réservées pour les extensions à la disposition d'exploitants agricoles ...

Une entreprise qui s'installe souhaite bénéficier d'une emprise foncière en moyenne, dix fois supérieure à la surface de production initiale prévue¹⁶⁸. Elle "sanctuarise" ainsi du foncier pour parer à toute croissance future.

Les entreprises recherchent des économies externes en voulant cumuler les avantages liés à la densité et à la diversité du milieu où elles sont insérées, la proximité du marché et l'intégration dans un bassin de main d'œuvre (où on trouve toutes les catégories de main d'œuvre), et l'existence d'une organisation sociale et politique développée. Ces économies externes sont l'expression de la rente de situation : le prix du sol est la capitalisation des avantages qu'il offre.

Il faut aussi mettre fin au plus vite au problème de l'hétérogénéité du territoire pour l'accès au haut débit informatique ; cette "fracture numérique" est un facteur limitant pour l'implantation pour un nombre croissant d'entreprises.

1.2.4. Le commerce et l'artisanat

L'enjeu principal pour le commerce et l'artisanat est de maintenir une activité au cœur de la ville, et en tout cas à proximité immédiate de la population. Paradoxalement, cet enjeu est sans doute moins économique qu'humain et même environnemental : être au plus près de la population pour un service efficace et limiter les déplacements (que ce soit du professionnel, artisan, ou de la clientèle) tout en limitant les consommations d'énergie et la production de gaz à effet de serre.

La ville a besoin de commerces de proximité et d'artisans. Ce sont des services à la population qui, la population vieillissant, seront de plus en plus appréciés et sollicités et qui donc doivent être au plus près des habitants, là où les densités humaines sont les plus fortes (centres villes ou centres bourgs).

Les enjeux fonciers sont ici importants, au même titre que pour le logement. Et ces enjeux reposent fortement sur la collectivité.

Si au cours des dernières décennies du XX^{ème} siècle, les activités commerciales de petites et moyennes surfaces et une grande partie des artisans ont été petit à petit "renvoyés" en périphérie des villes, c'était essentiellement au regard des activités qu'ils créaient et donc de leurs nuisances (comme le bruit des livraisons) ; mais ils quittaient aussi le cœur des villes pour satisfaire leurs propres besoins d'espace (possibilité d'extension) et du fait de la volonté de se "rapprocher" de ces nouveaux marchés et clients induits par le développement de l'automobile. Des activités similaires se retrouvaient ainsi dans une même zone géographique de la périphérie urbaine.

¹⁶⁸ M. LALAU-KERALY, directeur adjoint de l'AUDIAR, intervenant lors lors du "carrefour des SCoT" sur le thème du développement économique des territoires, après-midi d'échanges organisée autour des SCoT par la DDE d'Ille-et-Vilaine le 7 février 2007 à l'École supérieure de commerce de Rennes.

Aujourd'hui, les commerces et artisans ne peuvent souvent plus trouver de "pas de porte" et de baux pour s'installer en cœur de ville essentiellement parce que le jeu des marchés immobilier et foncier rend les locaux prohibitifs au regard de leurs possibilités financières. Les locaux créés dans de nouvelles constructions et les locaux cédés en fin d'activité sont achetés par des activités de services "solvable" (banques, assurances, agences immobilières, commerces franchisés ...).

Pour les commerces de produits très coûteux, par exemple, qui exigent une rotation importante des stocks, la position géographique est très importante car ils doivent bénéficier de l'attrait de beaucoup de chalands. Les emplacements étant rares, il peut y avoir alors recherche du monopole spatial et de la localisation optimale. Cet exemple montre l'effet de rente de monopole que le foncier offre pour usages commerciaux.

L'enjeu, sur le modèle d'une politique d'intervention comme on le rencontre pour le logement social, peut donc être pour la collectivité de s'assurer la présence d'artisans et de commerces de proximité au service de la population en centre urbain.

Un autre enjeu pour la collectivité, c'est de maîtriser globalement l'augmentation des emprises foncières pour le développement de zones commerciales en périphérie urbaine. Depuis 2005 en France, on assiste à une inflation de projets commerciaux, en particulier pour des parcs d'activités commerciales (PAC), qui à la différence d'un centre commercial qui ne compte qu'un seul bâtiment, sont composés de plusieurs bâtiments organisés autour de voiries et de divers parkings. A titre d'exemple, le "Village la forme" ouvert en 2006 à Betton près de Rennes, qui accueille les magasins Décathlon, Leroy-Merlin et Magasin Vert, s'étend sur plus de 62 hectares (surfaces des deux ZAC privées associées pour ce projet). Ces PAC s'étendent aussi aujourd'hui autour de concepts mariant commerces, restauration et loisirs tel "Cap Malo" qui sur 70 hectares à une dizaine de kilomètres de Rennes propose en plus de nombreux commerces spécialisés, divers restaurants, un golf, un multiplexe cinéma et d'autres équipements de loisirs et de tourisme.

De grandes parcelles auparavant agricoles ou naturelles sont ainsi affectées à l'aménagement de ces zones commerciales le long d'axes routiers importants. Sans toujours une véritable justification économique, on constate la multiplication des projets de ce type en France : 238 projets de PAC sont recensés pour 2007 contre 161 en 2006. Selon la Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé (Procos), cette augmentation est due à la présence de plus en plus importante d'investisseurs dans le secteur immobilier des espaces commerciaux, notamment de fonds d'investissement¹⁶⁹.

1.2.5. Les services

Au même titre que pour les commerces de proximité et l'artisanat, il est important de veiller au maintien au plus près de la population de tous les services à la personne.

A. La logistique

Nous constatons maintenant que la "logique" de la logistique est de rassembler en un même lieu stratégique (nœud autoroutier) le trafic d'une région toujours plus vaste. Les économies d'échelle ainsi réalisées le sont parfois au détriment des économies d'énergie parce que l'amélioration du réseau interurbain (maillage autoroutier)

¹⁶⁹ D'après un article publié le 5 avril 2007 sur le site Batiweb.com.

permet de s'éloigner des lieux de production, d'échanges intermodaux (essentiellement les ports) et de livraisons terminales.

La logistique n'intègre encore aujourd'hui que la notion de déplacements en camions, mode largement prédominant en Bretagne, et se positionne donc aux endroits stratégiques pour les échanges routiers.

La taille des centres de logistique augmente ; ils exigent un parcellaire d'un seul tenant toujours plus grand. Le groupe LOGIDIS (Carrefour, etc.) va par exemple installer une plateforme logistique sur la commune de Le Rheu (Ille-et-Vilaine) ; disposant d'un terrain de 19 hectares, le groupe y installera une surface couverte de 49 350 m².

L'enjeu foncier pour les communes idéalement placées sur le maillage interurbain est de s'assurer de réserves suffisamment vastes autour des points d'accès aux autoroutes.

L'enjeu au regard des exigences du développement durable serait de favoriser l'implantation de ce type d'entreprises à proximité de voiries bimodales, la route et la voie ferrée.

B. La construction

La construction (et en particulier le logement) est un secteur clé de l'économie et de l'emploi (6,5 % de la population active en 1999).

L'habitat représente une part importante des activités du système productif : construction de logements neufs, entretien du parc existant et production de service de logement. Il joue un rôle majeur dans le budget des ménages. Ces derniers consacrent 22 % de leur revenu disponible brut aux dépenses courantes de logement, et la moitié de leur épargne à de l'investissement logement.

Années	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Commencés individuels	12 285	15 290	15 290	16 015	15 663	15 859	17 255	19 424	21 570	21 572
Commencés collectifs	6 652	6 118	6 804	4 226	5 870	4 435	6 998	7 538	11 342	13 137
TOTAL	18 937	21 408	22 094	20 241	21 533	20 294	24 253	26 962	32 912	34 709

Tableau 7. Logements neufs mis en chantier en Bretagne de 1997 à 2006
(Source DRE : SITADEL).

La progression de la demande de logement est en grande partie due aux conditions financières très favorables (taux d'emprunt au plus bas, allongement de la durée des prêts, prêt à taux zéro, avantages fiscaux à l'investissement locatif ...). Mais les enjeux liés au logement, s'ils sont économiques, sont aussi et avant tout sociaux et la conséquence des évolutions démographiques et sociétales ; nous aborderons donc la question foncière liée au logement dans un prochain paragraphe concernant les enjeux liés au développement humain.

1.2.6. Le tourisme

On peut évoquer un certain nombre de problèmes qui se posent parfois dans certaines communes où le tourisme est important, en particulier sur le littoral où les populations communales peuvent aisément tripler et même beaucoup plus pendant la période estivale. Il est nécessaire de limiter autant que faire se peut les impacts

négatifs du tourisme dans ces cas.

On pourra évoquer le problème des résidences secondaires qui, en dehors de l'aspect "fantomatique" d'habitations et même de quartiers totalement désertés la majeure partie de l'année, conduisent parfois à des difficultés pour l'accès au foncier et donc au logement des autochtones, et en particulier des populations les plus fragiles.

On évoquera aussi les campings qui offrent maintenant souvent la possibilité de bénéficier du "confort" d'une habitation dite temporaire (mobil home, habitat léger de loisir) qui n'est pas temporaire du tout puisque présente à demeure sur des terrains toujours plus grands, toujours plus équipés, qui donc mobilisent un foncier souvent "précieux" (celui du littoral) et qui dénaturent le paysage en offrant finalement des espaces presque "urbanisés" sur des sites naturels.

On pourra aussi évoquer les questions que posent les camping-cars qui s'imposent sur les petites routes du littoral puis s'imposent sur les plus beaux points de vue qui leur sont accessibles et occupent ainsi de façon parfois massive (volumineuse) l'espace et le paysage.

Les collectivités doivent donc s'attacher à réfléchir ensemble à des solutions où, dans le respect d'une qualité d'accueil, image de la Bretagne, et d'une ressource importante de son économie (tourisme), elles pourront organiser et maîtriser les nombreux impacts fonciers et paysagers induits par un nécessaire développement touristique.

1.2.7. Les transports

Les transports ont vu leur importance s'accroître au fil des siècles avec le développement du commerce et la mondialisation des échanges. Ils concernent les passagers et le fret.

Ils ont pour rôle de faciliter le déplacement des personnes comme celui des marchandises dans le minimum de temps et, en éliminant partiellement les inconvénients de la distance. Ils favorisent l'attractivité des centres économiques, culturels et touristiques.

La tendance historique à la dédensification humaine des villes et leur expansion spatiale ne facilitent pas le développement des transports en commun, ce qui impose progressivement la domination quasi-exclusive de la voiture.

La croissance de l'utilisation des véhicules automobiles produit cependant un certain nombre d'inconvénients avec en particulier la saturation des voies d'accès aux villes et les encombrements urbains. La réponse consiste souvent en une démultiplication des voies consommatrices de foncier, plutôt que dans la recherche de solutions alternatives plus économes en espace.

Les ménages consacraient déjà en moyenne, en 2004, 15 % de leurs revenus à la fonction transport¹⁷⁰, une augmentation significative du prix du pétrole pèsera lourdement sur leur budget. Dans ce contexte, offrir une véritable alternative à la voiture au travers de transports collectifs adaptés est un enjeu fort de l'aménagement du territoire.

Le développement des transports collectifs et de l'intermodalité dans les transports

¹⁷⁰ IFEN, "L'Environnement en France", édition 2006, 500 p. - p.347.

devrait permettre de réduire les encombrements. Les transports en commun en site propre, lorsqu'ils sont justifiés et possibles, permettent de joindre l'efficacité à la régularité.

Il est important de :

- ◆ *faciliter les déplacements de tous,*
- ◆ *favoriser l'attractivité en diminuant la distance temps,*
- ◆ *favoriser les transports collectifs, surtout en cœur d'agglomération,*
- ◆ *faciliter les déplacements inter-agglomérations (transports en commun ou axes routiers de qualité),*
- ◆ *permettre un choix dans le transport en favorisant l'intermodalité entre moyens de transport (par exemple des parkings relais en début de ligne de bus ou de transport en commun en site propre, ou aux abords des gares).*

À travers des projets structurants comme l'implantation d'un transport en commun en site propre, les agglomérations peuvent rechercher une meilleure cohérence des politiques publiques en matière d'habitat, d'accueil des activités économiques et de maîtrise de leur urbanisation périphérique. Ces opérations complexes de restructuration urbaine peuvent s'accompagner d'embellissement de l'espace public, notamment pour les systèmes de surface (tramway, bus en site propre).

Ces projets doivent, dans la mesure du possible, être intermodaux en s'associant à un réseau de bus, à la promotion des modes doux de déplacements (marche, vélo) et à une politique de stationnement en particulier en proposant des parcs relais gratuits ou à prix incitatifs en début de ligne.

L'amélioration de l'offre de transports collectifs doit logiquement s'accompagner d'une restriction, même légère, de l'utilisation de la voiture (voirie et stationnement), sinon, elle restera inefficace.

1.3. Protéger les lieux où la tension foncière est la plus forte

Dans les lieux où la tension foncière est la plus forte (îles, trait de côte, centres-villes ...), la collectivité publique devrait :

- *soit imposer des contraintes fortes pour garantir le maintien des activités les plus fragiles que sont l'agriculture, la conchyliculture, l'artisanat, les services à la personne ... (par le biais de zones agricoles protégées, zones conchylicoles ou aquacoles protégées, locaux réservés ou obligatoires dans les projets de construction ...),*
- *soit maîtriser le foncier et/ou l'immobilier consacrés exclusivement à ces activités (fermes, pépinières d'entreprises, locaux commerciaux et artisanaux, locaux pour services à la personne ...).*

2. Les enjeux pour le développement humain

La population et la plupart des activités sont en principe potentiellement mobiles. Les nouveaux arrivants ne sont pas assignés à résidence. Mais s'ils sont libres de déménager lorsqu'ils le souhaitent, beaucoup n'en ont pas la possibilité ! En France, la mobilité résidentielle est de l'ordre de 9% par an.

Ce que les urbanistes essaient de faire, lorsqu'ils veulent introduire de la mixité

urbaine et sociale, le marché tend souvent à le défaire (sauf si une intervention publique et des dispositions spécifiques sont mises en place).

La réflexion d'aménagement n'est plus principalement aujourd'hui celle de l'équipement du territoire mais celle de la gestion du territoire. Le travail de l'urbaniste ne consiste plus seulement à imaginer et construire une nouvelle partition de l'espace, mais aussi à lutter contre les déséquilibres en cours.

"Si un tyran sommeillait en chaque urbaniste, celui-ci rêverait de pouvoir fixer le peuplement comme il l'entend. Il gèlerait les flux et, ainsi, ferait en sorte que la dynamique urbaine cesse enfin de faire échouer ses plans. En l'absence de ce pouvoir, il faut se résoudre à reprendre sans cesse le travail, à corriger les déséquilibres en cours, les concentrations ou les expansions non contrôlées." L'urbaniste "n'a plus le droit de rêver à une ville cohérente, parce qu'il sait que son action ne peut se déployer que dans la conjugaison d'une injonction paradoxale, celle de produire de la valeur d'un côté et le souci de faire une ville pour tous de l'autre. Toute action de mise en valeur de l'espace est une réallocation d'externalités récupérées rapidement par le marché. Ainsi va la ville fluide, condamnant irrémédiablement toute forme de plan à l'obsolescence avant même qu'il ne puisse aboutir."¹⁷¹

Dans une économie où ne joueraient que les règles du marché, il faut s'attendre logiquement à ce que les personnes les plus modestes ne puissent s'offrir que l'immobilier le moins valorisé et le moins accessible. La qualité de l'organisation de l'espace ne saurait contribuer à la réduction des inégalités. Au contraire, lorsque les enjeux quantitatifs ne sont pas atteints, les politiques de qualité architecturale et urbaine en ville favorisent la "gentrification" et la sélection sociale. L'organisation du territoire est autant un problème d'agencement qu'un problème de quantité d'offre et de réduction des inégalités.

2.1. Favoriser le développement social et humain

Aujourd'hui, une des priorités doit consister à mieux adapter les politiques publiques aux besoins et aux moyens des populations. En effet, la modification de la situation économique des ménages a des effets sur les localisations bien plus structurants que n'importe quel plan d'urbanisme. Les outils de planification urbaine fonctionnent mieux lorsqu'ils répondent à la demande des habitants. La portée des politiques spatiales s'avère insuffisante, voire même inefficace ou contre-productive, si elle ne se double pas de politiques de rééquilibrage social et économique. Cette articulation n'est pas simple mais constitue l'enjeu notamment des initiatives régionales en lien avec les autres collectivités.

On aurait pu imaginer que le développement de la mobilité allait permettre de résoudre les problèmes fonciers, en particulier ceux liés à l'habitat. En effet, la mobilité a participé à augmenter l'offre de terrains ; cependant, simultanément, elle a accentué les effets de hiérarchie spatiale et de ségrégation entre les niveaux de revenu et d'accessibilité des populations.

D'ores et déjà, les coûts du foncier tendent à exclure toute une partie des populations à bas revenus des centres-villes et de certains secteurs périurbains et

¹⁷¹ Jean-Charles CASTEL, Chef de groupe Observation urbaine au Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU) dans "*Quand la mobilité oblige à repenser l'urbanisme*", article publié le 7 janvier 2007 sur le site internet du Conseil français des urbanistes.

conduisent donc à éloigner ces populations de leurs lieux de travail, générant paradoxalement des coûts de transport pénalisants.

La hiérarchisation des espaces tend aussi à la spécialisation des quartiers, source d'exclusions, à défaut de politiques publiques correctrices de ces inégalités.

Le logement social ne doit donc pas se contenter des espaces les plus facilement mobilisables, car peu valorisables ; il doit bénéficier au contraire d'une bonne accessibilité physique (routes, transports collectifs) et globalement d'un bon niveau d'accès aux services.

Pour favoriser la mixité sociale et spatiale, pour rendre possible l'accès au logement de l'ensemble des populations dont les revenus sont souvent largement consacrés à des remboursements de crédits, la collectivité publique doit s'affirmer par des politiques sociales d'habitat correctrices des inégalités.

Toutes les collectivités devraient intervenir à leur niveau pour favoriser le logement social, en particulier en mettant en application la loi Borloo (ou loi ENL)¹⁷² qui à travers son article 4 renforce l'article L. 123-2 du Code de l'urbanisme, et autorise les conseils municipaux "à délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale".

La contrainte d'un minimum de 20 % de logements sociaux (article 55 de la loi SRU¹⁷³) devrait ainsi être renforcée et s'imposer à toutes les collectivités locales, quelle que soit leur population résidente.

Tout programme de construction de logements devrait :

- *soit respecter un minimum de 20 % de logements sociaux,*
- *soit participer à la densification urbaine (**reconstruction de la ville sur la ville**),*
- *soit réutiliser du foncier urbain en construisant, après réhabilitation, sur des friches.*

À proximité immédiate de gares, haltes ferroviaires, stations de bus ou de transport en commun en site propre le pourcentage de logements sociaux pourrait être encore plus important.

L'intérêt général étant porté par l'ensemble des collectivités publiques, tout terrain propriété, publique ou privée, d'une collectivité devrait, avant changement d'affectation, avant réutilisation, faire l'objet d'une concertation de l'ensemble des collectivités. Priorité devrait ainsi pouvoir être donnée à des projets publics, quelle qu'en soit l'échelle.

Pour favoriser l'intérêt général, le foncier public devrait facilement pouvoir être "remembré", "échangé" entre collectivités. Les dispositions de l'article L. 240-1 du Code de l'urbanisme (introduites par l'article 15 de la loi Borloo) instituant un droit de préemption applicable aux terrains propriétés de l'État et de ses établissements au profit des collectivités territoriales, pourraient ainsi être élargies à l'ensemble des propriétés publiques.

¹⁷² Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

¹⁷³ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi Gaysot).

2.2. L'urbanisation, réponse aux évolutions démographiques

2.2.1. L'habitat

Même à population constante, l'amélioration du niveau de vie et des conditions de logement de la population, comme le développement économique, exigent l'augmentation du taux moyen de surface de plancher par habitant : un quartier ou une commune qui ne construit pas se dépeuple nécessairement.

Selon une étude publiée le 21 novembre 2006 par l'Observateur de l'immobilier du Crédit foncier¹⁷⁴, en France, il est difficile de se loger et il serait donc nécessaire de construire 500 000 logements par an jusqu'en 2010 et 470 000 par an de 2010 à 2020.

Dans un "parc immobilier qui s'est beaucoup amélioré ces trente dernières années, la taille des logements est passée de 2,7 pièces à 4 pièces", mais le taux d'occupation des résidences principales est passé "de 3,1 personnes en 1946 à 2,31 aujourd'hui". Parallèlement, le taux de propriétaires est passé de 35 à 57%.

Seniors plus mobiles, familles éclatées, télétravail, flux migratoires, accroissement du nombre d'étudiants ... les nouveaux modes de vie se traduisent par un besoin de 85 000 logements, selon l'étude.

- ◆ Les familles monoparentales sont estimées à 1,6 million en France et plus de 8,5 millions de personnes vivent seules, soit 14% de la population.
- ◆ Les personnes de plus de 60 ans, qui étaient 12,6 millions en 2005 seront 22,3 millions en 2050.
- ◆ Les plus de 85 ans représenteront à la même date 4,8 millions contre 1,1 aujourd'hui.

Alors que l'État prévoit la construction de 26 000 logements entre 2005 et 2010, une étude de la Direction régionale de l'équipement estime que la Bretagne accueillera 180 000 à 240 000 nouveaux ménages dans cette même période. Les besoins en logement vont donc devenir plus criants.

Les principales agglomérations bretonnes bénéficient de la plus importante croissance démographique régionale et présentent de ce fait le plus gros volume de production de logements. Il est donc évident qu'elles affichent au total la plus grande consommation foncière liée à ces constructions. Les communautés d'agglomération de Rennes, de Vannes et de Lorient se distinguent particulièrement avec des surfaces totales consommées de plus de 1 000 hectares entre 1993 et 2002.

Pourtant, en raison de leurs modalités de consommation foncière (part conséquente de logements en collectif dans la construction neuve), ces agglomérations sont aussi les plus économes pour la surface foncière consommée en moyenne par logement.

Cette situation pourrait être considérée comme plutôt encourageante, mais lorsqu'on examine la situation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) situés dans l'aire urbaine de ces grandes intercommunalités d'agglomération, le constat doit être relativisé. En effet, en observant la surface moyenne utilisée par logement construit entre 1993 et 2002, on constate que les EPCI limitrophes des grandes agglomérations sont particulièrement consommateurs de foncier. Ainsi et même s'il existe une volonté de rationaliser l'utilisation de l'espace dans l'agglomération, on ne peut que constater globalement une amplification de la

¹⁷⁴ Dans *Batiactu*, quotidien d'actualité du bâtiment sur internet, du 22 novembre 2006.

consommation foncière régionale.

Ces disparités traduisent des contextes locaux différents et des politiques différenciées en matière d'accueil de population qui ne seront toutefois pas sans conséquences à terme dans un contexte d'étalement urbain qui les inclut à un marché foncier global qui dépasse l'agglomération et atteint une échelle de bassins d'habitat de plus en plus vastes.

A. L'habitat individuel

Un grand nombre d'études et enquêtes annonce que les trois quarts des français aspirent à la propriété d'un habitat individuel¹⁷⁵ ; il est possible de supposer que cette proportion serait peut-être encore plus importante si elle était l'expression d'un idéal. Et l'on peut supposer que dans un pays économiquement développé et socialement enclin à l'individualisme, l'habitat individuel disposant d'une surface de terrain raisonnable, pour ne pas dire confortable, risque de se développer encore rapidement et particulièrement en Bretagne.

L'enjeu foncier lié à l'habitat est pour les collectivités locales de savoir contraindre raisonnablement les possibilités constructives, au regard de la dispersion de l'habitat (mitage), au regard de la consommation foncière pour chaque projet de construction de maison individuelle, et au regard de leur politique sociale de l'habitat.

Limiter la surface moyenne des parcelles constructibles pour de l'habitat, c'est certes, densifier, mais c'est aussi limiter la longueur des différents réseaux viaires (voirie, adduction d'eau potable, réseaux d'eaux usées ...) et donc l'entretien et la rénovation de ces réseaux à la charge de la commune.

Préserver le foncier, ce n'est pas réduire les surfaces constructibles pour l'habitat, et probablement au contraire au regard de l'évolution des prix en partie conséquence d'un manque d'offres de terrains ouverts à la construction. Préserver le foncier, c'est proposer des formes d'habitat différentes ; des lots aux surfaces plus faibles, du semi-collectif ou de l'individuel mitoyen ou groupé, même dans les villages de la deuxième couronne des agglomérations ; des voiries moins larges où il n'est pas forcément nécessaire de pouvoir croiser sur tout le linéaire un autre véhicule (réduire la place de la voiture et les dangers qu'elle représente). Par contre, il est nécessaire de préserver des espaces de sociabilisation (places publiques, espaces verts, aires de jeux) même au cœur des îlots pavillonnaires.

B. L'habitat social

Nombre insuffisant de logements accessibles aux familles à revenus modestes, habitat indigne ou de qualité médiocre dans les zones urbaines sensibles des grandes villes et certains quartiers des villes moyennes, inflation des loyers et des charges, inadéquation de l'offre aux besoins (des familles, des jeunes et des travailleurs mobiles ...) : le constat est alarmant. Or « *un habitat de qualité contribue au développement de l'activité et de l'emploi, à l'accueil de nouvelles populations et au maintien des jeunes en Bretagne* ». C'est aussi un élément essentiel pour « *l'équilibre entre pôles urbains et territoires ruraux, littoral et intérieur...* », résume le rapport soumis aux élus régionaux lors de la session du 7 avril 2005. Bref, l'habitat

¹⁷⁵ Une enquête IPSOS – France Info – Le Monde publiée le 15 juin 2006 dresse le tableau des rêves immobiliers des ménages français : 89 % veulent être propriétaires, 74 % d'une maison individuelle, qui pour 63 % serait située dans une petite ville ou à la campagne, dans du neuf (61 %), ... et pour 53 % à proximité des services.

est un enjeu majeur pour le développement de la Bretagne.

Le parc de logements HLM breton s'élève à environ 135 000 logements, soit 45 logements pour 1 000 habitants (contre une moyenne nationale de 70 logements pour 1 000 habitants). Au 1^{er} janvier 2004, 40 000 personnes avaient déposé une demande de logement sur les fichiers des organismes HLM pour une capacité d'offre annuelle de 19 000 logements. Plus de 50 % des logements sociaux ont moins de vingt-cinq ans (contre une moyenne nationale de 42 %).

C. La mixité sociale malmenée

Nul ne conteste ouvertement la nécessité de "refaire la ville sur la ville" et, du même coup, d'en profiter pour favoriser la mixité sociale, même à la campagne où l'idée de renouvellement urbain est pourtant souvent mal admise.

Mais la pratique se heurte à des attitudes ambivalentes pas nécessairement aussi volontaristes qu'il le faudrait, optant pour le malthusianisme et affichant une hantise de la densité. Dans les grandes couronnes d'agglomérations dynamiques, la marée pavillonnaire est difficile à contenir. "Beaucoup de mairies utilisent des biais pour fixer des surfaces minimales alors que les conditions ne le justifient pas. Ils veulent ainsi éviter la densification et préfèrent construire en périphérie". L'Association des études foncières dénonce les effets pervers de la loi, qui "a délégitimé les maires de grande couronne qui faisaient des ZAC. Du coup, les opérations se font trente kilomètres plus loin !"¹⁷⁶.

Beaucoup de terrains sont appelés à muter : l'habitat dégradé, sous-occupé, les grands projets, les friches industrielles ou ferroviaires ...

"Plus l'échelle est petite, plus les intérêts particuliers tendent à s'affirmer"¹⁷⁷. "Je passe une partie de mon temps à lutter contre les mouvements de riverains ! La seule façon de s'en sortir est de parler d'intérêt général"¹⁷⁸, explique un élu pour qui la question de la mixité est centrale dans la loi SRU et dépasse largement les documents d'urbanisme¹⁷⁹. C'est le grand débat sur les 20 % de logements sociaux que l'article 55 de la loi SRU prévoit, dans chaque commune.

2.2.2. Les espaces publics, les espaces verts, les espaces de loisirs et de détente

L'urbanisation irrémédiable pour répondre à la croissance naturelle de la démographie, doit économiser autant que faire se peut le foncier ; mais le développement durable, ce n'est pas seulement la protection de l'environnement, c'est aussi savoir imaginer des espaces harmonieusement équilibrés où l'homme se sent bien et aime vivre. De ce fait, les espaces publics, les espaces verts, les zones de loisirs et de détente sont à intégrer dès leurs conceptions à tous les aménagements urbains.

L'urbanité ne se résume pas à la concentration spatiale de populations, de logements et d'activités. C'est aussi le savoir-vivre ensemble. C'est pourquoi, les espaces publics (rues, places, jardins publics, parcs d'attraction, centres commerciaux, centres culturels ...) sont si importants. Accessibles à tous, ils sont les espaces de sociabilité, de circulation et d'échanges.

¹⁷⁶ Joseph COMBY, ancien directeur de l'ADEF.

¹⁷⁷ Philippe GRAND, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

¹⁷⁸ Etienne BUTZBACH, adjoint à l'urbanisme à Belfort.

¹⁷⁹ Voir la notion de "nimbysme" évoquée au chapitre 4., point 1.4.1.

Parce que les espaces publics sont des éléments essentiels du paysage urbain, ils caractérisent la ville et lui donnent sa spécificité. Ils relèvent en principe des autorités publiques qui les gèrent, décident de leur tracé, de leur forme, de leur entretien et de leur évolution.

Objets d'enjeux politiques, les espaces verts occupent une place croissante dans le débat sur la ville. Ils ont pour vocation de tenter de répondre à la demande de "nature" des habitants, de contribuer à la qualité du cadre de vie et d'exercer des fonctions récréatives et sociales. Ils servent également des fonctions pédagogiques et parfois d'insertion sociale (jardins familiaux, collectifs, solidaires ...).

À l'échelle du quartier d'habitation, il est certes nécessaire de limiter la surface de chaque parcelle dans les nouvelles zones proposées pour la construction d'un habitat pavillonnaire ; mais il est important de ne pas négliger les espaces publics, les espaces verts et les espaces de détente communs à la disposition, dans leur environnement immédiat, de tous les nouveaux habitants.

La diminution du parcellaire privatif sera d'autant mieux acceptée que ces espaces annexes et communs seront bien pensés, sur le plan paysager (de la végétation, mais aussi des aires de jeux, des bancs ...), sur le plan social (mis à disposition des habitants du quartier) et sur le plan fonctionnel (entretien géré par la collectivité mais avec droit participatif des habitants).

À l'échelle de la ville, de l'agglomération, du Pays, les espaces verts, récréatifs, publics ou privés sont à prévoir, si possible avec une répartition équilibrée dans l'espace, pour que tous les habitants aient accès rapidement à au moins un espace vert, ou un lieu de détente et de loisirs, a priori, sans avoir à prendre un moyen de transport motorisé.

Reste à déterminer la taille de ces aménagements et les réserves foncières nécessaires. S'il n'y a pas de normes pour ces superficies, la taille de l'équipement doit dans la mesure du possible permettre d'accueillir dans de bonnes conditions les habitants des quartiers voisins. Les aménagements paysagers et fonctionnels sont primordiaux pour ces lieux de sociabilité importante.

À l'heure des 35 heures et du temps libéré, l'aménagement urbain ne doit pas se faire sans ces espaces verts, poumons vert et social de la ville.

2.2.3. Les services publics, les services à la personne

L'aménagement de la ville, sa reconstruction, son extension ne doivent pas négliger l'ensemble des services publics, mais aussi tous les services à la personne que tout citoyen à un moment donné de sa vie souhaiterait pouvoir trouver dans un environnement proche.

Les hôpitaux et les services d'urgences, les écoles, tous les services publics "de proximité" doivent conserver une place de choix au cœur des villes, au cœur des quartiers.

Il est par exemple important que des personnes âgées et ou à mobilité réduite puissent accéder sans véhicule à une maison médicale qui donc de ce fait doit être au cœur des quartiers ou du centre bourg. Et il en est ainsi pour un grand nombre de services.

3. Les enjeux en matière d'environnement, d'aménagement de l'espace et des territoires

Pour préserver l'environnement et assurer un aménagement de l'espace et des territoires harmonieux, respectueux des trois volets du développement durable que sont l'économie, le social et l'environnement, un problème majeur aujourd'hui est représenté par la poursuite et l'accélération de l'étalement de toutes les constructions attestant de l'occupation humaine du territoire. L'artificialisation progresse plus vite que le développement démographique. La ressource foncière étant limitée, il est indispensable de pouvoir gérer, contrôler et même limiter l'utilisation du sol, pour que chacun puisse y trouver sa place.

Pour préserver les espaces naturels, agricoles et conchylicoles, il est nécessaire de rechercher une optimisation de l'espace et de ce fait d'accepter une certaine densification des espaces urbanisés.

3.1. Rechercher l'optimisation de l'espace

Le milieu urbain se caractérise par une concentration de population et d'activités particulièrement favorable au développement économique et à la vie sociale. Il permet la concentration des services nécessaires à la vie quotidienne des habitants (transports collectifs, enseignement, services de santé, assainissement, collecte des déchets ...) et des entreprises (réseaux de communication, réseau de partenaires ...). Mais cette concentration positive entraîne une concentration des nuisances (artificialisation des sols, congestion, pollutions, bruit, déchets ...).

Une ville a besoin d'échanges avec l'extérieur (marchandises, production, communication ...) et son influence peut parfois s'étendre très loin. L'enjeu est donc de gérer au mieux le système urbain.

La maîtrise de l'artificialisation des sols, qui est le signe le plus visible de l'urbanisation et celle des conséquences de l'étalement urbain en terme de mobilité sont des défis majeurs de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

La ville attire et concentre population et activités, mais elle s'agrandit en les repoussant en périphérie et dans les zones rurales situées à proximité. L'espace urbain se dilate et la ville diffuse colonise le monde périurbain, à tel point qu'il paraît de plus en plus difficile de réfléchir à l'évolution des territoires en séparant l'urbain du rural. Cette croissance spatiale a entraîné un redéploiement des fonctions urbaines et l'apparition de nouvelles polarités.

Il faut chercher à optimiser les espaces utilisés, d'une part en utilisant des modes économes de construction et d'occupation de l'espace, d'autre part en densifiant les zones déjà artificialisées. Par la densification, il ne s'agit pas de concentrer les habitants ou les activités, mais d'organiser la ville pour la rendre plus fonctionnelle, plus accessible, mais aussi plus agréable et plus pratique pour la majorité de ses habitants, tout en préservant les espaces périurbains et ruraux.

Une réflexion préalable sur l'utilisation du sol doit être un préalable à tout aménagement. Il faudrait pouvoir justifier d'une manière ou d'une autre la nécessité de mobiliser telle surface de foncier pour tel projet. Il faudrait être capable de montrer que pour tel projet a été recherchée une optimisation de l'espace et que pour les solutions retenues, l'utilisation du sol a fait partie des critères de choix.

3.2. "Densifier la ville" pour limiter l'étalement des surfaces artificialisées

La ville dense est le modèle urbain le plus économe en espace, en temps, en énergie et en coût. Elle minimise la longueur des réseaux et des trajets. Elle rend possible et justifie des investissements lourds de transports collectifs (métro, tramway) et en favorise l'usage. Elle n'entraîne pas les mêmes dépenses individuelles et collectives que la ville à l'habitat diffus où les distances sont plus longues et où les habitants dépendent de l'automobile.

Si l'on ne veut pas que les constructions nouvelles se traduisent par une trop forte amputation des espaces naturels et agricoles, il faut accepter une certaine densification immobilière des espaces urbanisés.

Par opposition, pour lutter contre l'étalement urbain, il ne faut pas non plus se contenter de réduire les zones à urbaniser dans les documents d'urbanisme communaux. Cette politique aura alors surtout pour effet d'alimenter la crise immobilière, d'accentuer la sélection sociale (et non la mixité) et de reporter plus loin la périurbanisation. Elle sera au contraire inefficace et contre-productive avec un impact important sur l'augmentation du nombre des déplacements.

3.2.1. Densité et densification

La densité est à la fois un concept clef de toute réflexion sur l'aménagement du territoire et une source constante de malentendus. Les expressions de la densité sont multiples et contradictoires en fonction de l'échelle géographique considérée et de l'unité choisie (densité immobilière ou densité démographique ?).

La densité brute est le nombre d'habitant au kilomètre carré sur le territoire d'une commune, mais les surfaces des territoires communaux sont tellement disparates (de 0,08 à 119 km² en Bretagne) que les densités brutes communales deviennent difficilement comparables. De plus, cette mesure ne tient pas compte de la consommation d'espaces liés aux activités. La densité nette est alors parfois utilisée ; c'est donc le nombre d'habitants rapporté à la surface réellement habitée, mais le territoire (et une ville en particulier) n'est pas uniquement constitué des logements de ses habitants.

On peut alors évoquer les notions de densité sur une parcelle, un îlot, de densité d'activités humaines, de densité résidentielle. La densité généralement retenue pour évoquer la densification, c'est le nombre d'habitants à l'hectare, souvent ramenée au nombre de logements à l'hectare.

Une corrélation étant montrée entre densité et usage des transports collectifs, la densification semble être l'un des meilleurs outils à disposition des urbanistes pour réduire l'usage de l'automobile et donc entrer dans une réflexion de développement durable d'un territoire.

Mais la densité n'a pas d'intérêt pour elle-même mais pour ses corrélats, au premier rang desquels figurent non seulement la desserte en transports collectifs, mais aussi l'animation urbaine et l'accessibilité rapide à des services, des commerces, des équipements. Tout indique que pour créer la ville dense, la production de ces corrélats est plus importante que la densité elle-même.

3.2.2. Le choix de la densification

Chacun reconnaît les avantages de la densité, permettant de nombreuses interactions entre chacun sur les plans économique, social et culturel. Mais les habitants réclament plus de confort spatial en interne (plus de mètres carrés disponibles par personne dans l'habitat) et en externe : des équipements publics, des espaces et des zones de loisirs, etc.

Dans le choix de la localisation de son logement, chaque ménage réalise, *de facto*, des arbitrages entre des aspirations contradictoires : la proximité des services et de l'emploi, la tranquillité, l'espace, l'animation urbaine ...

Densifier n'est pas fondamentalement incompatible avec le désir de maison individuelle. Les ménages n'ont en effet pas une mais des préférences entre lesquelles ils doivent arbitrer en tenant compte du marché immobilier et de leurs ressources financières. Ainsi, si les individus affirment leur préférence pour la maison individuelle, ils expriment aussi massivement leur désir d'avoir un accès facile aux lieux qu'ils fréquentent dans leur vie quotidienne.

Les choix de localisation font apparaître de ce fait une préférence collective pour la densité.

3.2.3. La densification des modes de construction

Densifier les zones déjà construites, c'est ralentir l'augmentation rapide de l'artificialisation des espaces périurbains et ruraux.

Il faut proposer une densification des modes de construction, pour l'habitat, en proposant des alternatives au logement individuel sur grande parcelle, mais aussi pour les activités en particulier commerciales. Il faut également favoriser la mutualisation des espaces qui pour certains peuvent être utilisés de façon décalée dans le temps (parking d'un supermarché et d'une salle de spectacle ...),

Un nouveau lotissement qui s'étale sur de vastes parcelles avec parfois le prétexte de préserver l'environnement est en réalité un lotissement qui contribue globalement à l'étalement urbain, à l'amputation des espaces naturels et à l'allongement des distances de déplacement.

Il ne s'agit pas de contraindre les constructeurs de maisons individuelles à n'utiliser que des petits terrains mais il faut au moins leur en laisser la possibilité, si cela leur convient. Du point de vue de la mise en valeur de l'environnement, il est donc contre-productif d'adopter des règlements d'urbanisme qui rendent inutilement obligatoire l'utilisation de grands terrains.

Il est aussi important de noter que le caractère plus ou moins "vert" d'une nouvelle opération tiendra beaucoup plus à la présence d'arbres et à l'obligation d'en planter de nouveaux, qu'à la taille des pelouses, des allées, etc. Dans un règlement, il est plus efficace et plus économique d'imposer la plantation d'arbres de haute tige que d'accroître la surface des terrains.

En alternative à la maison individuelle sur grand terrain, il faut pouvoir proposer des types d'habitat plus dense : soit une diminution du parcellaire, soit la construction de petits collectifs ou de maisons mitoyennes (maison de ville ou maison de bourg).

La maison de ville (ou de bourg) est présentée comme une forme douce de

densification car centrée sur l'habitat individuel et les constructions de faible hauteur.

Par contre, en centre urbain déjà relativement dense et où les terrains sont chers, il peut être envisagé de proposer d'augmenter la hauteur des constructions (rente intensive donnée par le rapport coût marginal / étage supplémentaire) et donc de favoriser la démolition / reconstruction d'un tissu urbain qui peut être plus dense.

3.2.4. La reconquête des friches urbaines

Pour économiser le foncier et proposer une alternative à une extension périurbaine toujours plus lointaine, certaines collectivités engagent des opérations de renouvellement urbain en recomposant la ville sur des espaces peu ou mal construits et en réalisant de nouveaux quartiers sur d'anciennes friches industrielles ou militaires. Mais le coût de ces opérations, leur complexité et leur durée de réalisation constituent un obstacle à leur développement.

À court terme, elles coûtent souvent plus cher que l'extension urbaine en périphérie. L'investisseur public doit en effet prendre en charge les coûts de dépollution pour les friches, le coût du foncier, l'intégration aux espaces publics de proximité ...

Cependant, à long terme, si l'on tenait compte des coûts sociaux (risque de paupérisation de quartiers excentrés, isolement d'une population vieillissante), des coûts environnementaux (notamment la pollution de l'air liée aux transports) et les investissements engendrés par l'extension urbaine, le résultat pourrait s'inverser.

*Ainsi, la **reconstruction de la ville sur elle-même**, en particulier par la reconquête des friches urbaines, que ce soit celles laissées par l'industrie, l'armée ..., ou par un habitat dégradé, doit être privilégiée parmi toutes les formes d'extension et de densification urbaines.*

Dans ces quartiers à réinventer en cœur urbain, il est important de proposer un habitat au moins aussi dense que celui présent dans un environnement immédiat et de ne pas négliger tout ce qui fait la vie d'un quartier (commerces, artisanat, espaces verts ...) mais aussi de s'assurer de sa bonne desserte par un système de transport collectif.

3.2.5. La maîtrise des déplacements

Par ailleurs, pour la maîtrise des déplacements, et en particulier des flux routiers en lien avec les phénomènes de tension sur les marchés immobiliers du logement, il faut valoriser l'utilisation des transports collectifs et des modes alternatifs de déplacements :

- ◆ en **favorisant l'intermodalité** entre moyens de transport (par exemple des parkings relais en début de ligne de bus ou de transport en commun en site propre, ou aux abords des gares),
- ◆ en favorisant le covoiturage.

Les parcs de stationnement dits parkings relais, que ce soit en début de ligne de transport collectif ou à des nœuds routiers où peut s'organiser le covoiturage, doivent être gratuits ou financièrement accessibles pour tous (cartes d'accès à tarifs définis selon des critères sociaux) et si possible surveillés. Un même parking relais peut servir tant aux utilisateurs du covoiturage qu'à ceux des transports collectifs.

3.2.6. Une densification stratégique

Il est intéressant de densifier en des lieux déjà bien desservis par les transports en commun, en milieu urbain, les anciens faubourgs et les premières couronnes des agglomérations, mais aussi dans les bourgs bénéficiant d'une desserte ferroviaire ou par autocar interurbain.

Il faut aussi renforcer l'ensemble des noyaux urbains des grandes couronnes d'agglomération par des constructions plus économes de foncier, plus respectueuses d'un tissu urbain plus dense que proposaient aussi autrefois les villages.

3.3. Préservation des terres agricoles et des espaces naturels

L'enjeu majeur en matière d'environnement est de savoir repérer, puis gérer et protéger les espaces naturels sensibles indispensables à la préservation de la biodiversité et des paysages.

Pour beaucoup, les espaces naturels et les terres agricoles sont perçus comme des espaces vides d'occupation donc libres pour l'urbanisation, aménageables. Il faut donc les préserver contre cette idée préconçue qui laisserait supposer qu'ils sont disponibles quand on cherche du foncier constructible et pas cher.

3.3.1. Renforcer les études d'impact

Il faut donc renforcer les études d'impact avant toute inscription d'un nouveau périmètre en zone à urbaniser, renforcer le PADD (plan d'aménagement et de développement durable) notamment dans sa dimension d'anticipation.

Ce PADD ou ces études d'impact doivent prendre en compte l'environnement, mais aussi les nécessités sociales (logement, services publics, autres services ...) et l'économie locale, en particulier, comme nous l'avons montré dans le point 2. de ce chapitre, l'agriculture et les activités maritimes sur le trait de côte, pour ne pas déstabiliser ou démembrer des exploitations, pour préserver la terre, "matière première" de l'économie agricole.

3.3.2. Préserver les atouts naturels de la Bretagne

La préservation du foncier "naturel", l'environnement, c'est aussi et avant tout, pour la Bretagne, préserver tous les atouts qui font ses qualités et son attractivité.

A. Favoriser l'action des "institutions"

Il faut favoriser l'action du Conservatoire du littoral, des départements ou de la Région dans la préservation et la gestion des espaces naturels sensibles, patrimoine qui renforce l'attractivité de la Bretagne.

B. Favoriser l'action de la société civile

Il faut favoriser l'action et la réflexion de tous les organismes, professionnels et associations qui bénéficient d'un savoir et d'une expertise qui doivent être partagés et bénéficier à tous, en particulier aux décideurs locaux responsables de l'aménagement du territoire et de l'utilisation d'un foncier de plus en plus précieux.

Troisième partie

Une stratégie foncière pour la Région

L'ensemble des outils à disposition de la collectivité pour gérer et coordonner toute l'activité de la ville, c'est à dire ses activités économiques, ses emplois, ses habitants, atteint parfois des limites quand il s'agit de maîtriser tous les flux engendrés par l'évolution des marchés fonciers, l'attractivité et la concurrence entre espaces.

La mobilité, nous l'avons vu précédemment, est en principe possible pour tous, mais souvent rendue difficile voir impossible. La mobilité résidentielle, par exemple, est inférieure à 10 % par an.

Ce que les urbanistes essaient de faire, lorsqu'ils veulent introduire de la mixité urbaine et sociale, le marché tend souvent à le défaire. Pour limiter l'impact du marché sur l'utilisation du foncier, il faut alors qu'une intervention publique s'organise et que des dispositions spécifiques soient mises en place.

Dans une économie où ne joueraient que les règles du marché, il faut s'attendre logiquement à ce que les personnes les plus modestes ne puissent s'offrir que l'immobilier le moins valorisé et le moins accessible. La qualité de l'organisation de l'espace ne saurait contribuer à la réduction des inégalités. Au contraire, lorsque les enjeux quantitatifs ne sont pas atteints, les politiques de qualité architecturale et urbaine en ville favorisent la "gentrification" et la sélection sociale. L'organisation du territoire est autant un problème d'agencement qu'un problème de quantité d'offres et de réduction des inégalités.

Les biens fonciers et immobiliers ne se traitent pas comme les autres marchandises parce qu'ils sont fixes, disponibles en quantité limitée, et sont, de ce fait, non complètement substituables. Ils profitent d'effets de rente. Pour un économiste, l'aménagement et l'urbanisme en particulier peuvent se définir en partie comme la façon dont les pouvoirs publics interviennent pour réguler cette production.

Le foncier : un lieu, une valeur, un usage

À la différence d'autres biens, le foncier est une ressource parfaitement quantifiable : le stock de foncier d'un territoire est constitué par l'ensemble de ses terres. Il s'agit d'un patrimoine commun qui, au-delà de ses qualités physiques, se définit par son usage, ses valeurs économiques, sociales, environnementales, son statut (propriété, cadre juridique auquel il obéit) et les transformations permanentes que ces critères subissent.

Ces caractéristiques rendent nécessaires des choix d'appropriation et d'affectation du foncier par les collectivités locales. Cette maîtrise du foncier doit permettre de gérer l'équilibre foncier d'un territoire et de réguler les conflits d'intérêts, d'usages, de propriété, dommageables au développement harmonieux du territoire et à la qualité du cadre de vie des habitants.

Les choix faits par les collectivités doivent évidemment rester en cohérence avec les politiques supra-locales d'aménagement du territoire, environnementales, agricoles et forestières. Ils ne doivent pas, par exemple, avoir pour conséquence la disparition, à un rythme encore plus important qu'aujourd'hui, des meilleures terres agricoles.

Chapitre 6

La dimension foncière dans les politiques de la Région

1. Les politiques et actions de la Région.....	207
1.1. Aménagement du territoire	207
1.2. Développement économique au service de l'emploi.....	209
1.3. Formation	212
1.4. Transports.....	212
1.5. Environnement.....	213
1.5.1. <i>Protection de la ressource en eau</i>	213
1.5.2. <i>Sauvegarde et valorisation du patrimoine naturel</i>	214
1.5.3. <i>Politique durable de l'énergie, de l'air et des déchets</i>	214
1.5.4. <i>Les paysages et l'écologie urbaine</i>	214
1.6. Tourisme.....	215
1.7. Culture et patrimoine	215
1.8. Sport.....	216
1.9. Logement et politique sociale	217
1.9.1. <i>Faciliter l'accès au logement</i>	217
1.9.2. <i>Une politique sociale de l'habitat</i>	218
2. Marge de manœuvre et rôle de la Région	220
2.1. La Région propriétaire	220
2.1.1. <i>Les implantations de l'Institution régionale affectées à son fonctionnement</i>	220
2.1.2. <i>Les ports</i>	221
2.1.3. <i>Les aéroports</i>	221
2.1.4. <i>Les lycées</i>	221
2.2. La Région acteur et co-financeur.....	223
2.2.1. <i>Transports</i>	223
2.2.2. <i>Les déchets industriels spéciaux</i>	223
2.3. La Région porteuse d'une politique territoriale globale.....	224
2.3.1. <i>Par sa contractualisation avec les Pays</i>	224
2.3.2. <i>Par ses schémas régionaux</i>	224
2.3.3. <i>Par son agenda 21 régional</i>	225

Aujourd'hui, la stratégie foncière implicite ou explicite du Conseil régional n'est pas écrite. Il n'est pas défini de politique foncière régionale à proprement parler. Néanmoins, à travers les différents programmes budgétaires, expressions de la politique régionale, nous pouvons constater que le foncier est souvent présent, même s'il n'est pas réellement affiché en tant que tel.

Nous reprendrons dans ce chapitre les missions du Conseil régional, en cherchant à souligner pour chaque programme la "présence du foncier"(1).

Nous mettrons ensuite en avant l'Institution régionale en tant que propriétaire ou gestionnaire d'un foncier de plus en plus important depuis le transfert de la propriété des terrains des lycées d'État, et aujourd'hui avec le transfert des ports de Brest, Lorient et St Malo, et des quatre plus grands aéroports régionaux (2).

Puis nous évoquerons les perspectives d'une Région de plus en plus soucieuse de son rôle "foncier" sur les territoires (3).

1. Les politiques et actions de la Région¹⁸⁰

La question foncière est aujourd'hui indirectement prise en compte par la Région de manière transversale par un travail en cours d'organisation pour les schémas de cohérence territoriale¹⁸¹. La territorialisation des politiques régionales, c'est-à-dire la coordination des différents schémas régionaux et sa transcription dans l'espace breton, est actuellement en phase d'élaboration d'une méthodologie. La Région a réuni les syndicats mixtes de SCoT le 15 janvier dernier pour initier une démarche concertée qui permette de croiser les préoccupations territoriales locales et les conséquences des choix opérés par la Région sur ses schémas sectoriels en cours de validation.

1.1. Aménagement du territoire

La mission I que la Région se donne à travers ses programmes budgétaires est : ***"Pour un aménagement attractif et équilibré de la Bretagne"***

En concertation avec les acteurs politiques, économiques, sociaux, la Région agit en faveur d'un aménagement attractif et équilibré de la Bretagne entre Est et Ouest, zones urbaines, rurales et littorales. Elle s'appuie sur une coopération territoriale bien développée en Bretagne (116 structures intercommunales, 21 pays) pour accompagner le développement des 21 pays en articulant les projets locaux avec son projet de développement régional.

Partant du constat que la diversité très forte et l'identité marquée de chacun de ses territoires sont des caractéristiques de la région, et que cette diversité se double d'inégalités (inégalités de développement démographique et économique, inégalités de richesses), le succès de la Bretagne dépend de la capacité des Bretons à reconnaître les complémentarités qui lient les territoires dont les dynamiques peuvent être divergentes, et à conserver une cohésion entre eux.

La politique territoriale régionale a pour objectif de favoriser le développement et la

¹⁸⁰ Les paragraphes suivants sont majoritairement extraits du projet de budget primitif régional 2007.

¹⁸¹ Auditions de MM. JOLIVET et BOSSINI, directeur général adjoint et directeur, Pôle de compétence "Politiques territoriales, aménagement, transports" du Conseil régional, le 6 février 2007.

solidarité des territoires. Ainsi, la Région recherche à améliorer la vie des bretons là où ils vivent et travaillent, ainsi qu'à garantir l'égalité des chances et des actions possibles pour le développement des territoires, en dépit de la disparité de leur situation et de la diversité de leurs modèles de développement. La Région prend toute sa part dans cette nécessaire solidarité sociale et territoriale en choisissant d'aider plus fortement le développement des territoires en difficulté.

Les contrats sont négociés sur la base de la rencontre entre le projet régional et les projets portés par les collectivités locales, à travers les pays.

Au terme de l'adoption des 21 contrats de pays (signés en 2006 et 2007), ce sont plus de 600 projets qui ont été identifiés.

Hormis la contractualisation territoriale, nous soulignerons deux actions spécifiques du programme 101 (intitulé "Agir pour un aménagement contractualisé des territoires") qui ont nécessairement un impact direct sur la gestion foncière :

- ◆ le soutien aux opérations relevant du Fonds de restructuration des emprises de la défense. Cette action concerne le volet "réhabilitation des emprises militaires libérées" avec l'examen d'opérations structurantes redonnant une nouvelle utilité économique, sociale et urbaine aux emprises militaires libérées à Brest, Lorient et Dinan ;
- ◆ le soutien aux opérations relevant de la politique en faveur des îles. Cette politique a pour but d'aider les maîtres d'ouvrages publics et privés à compenser les surcoûts liés à l'insularité qui affectent les projets d'investissement. Une sélection des projets par priorité a été mise en lien avec l'Association des îles du Ponant et les autres partenaires (départements, État).

Bien évidemment, le programme 102 : "Construire une politique foncière adaptée aux enjeux des politiques territoriales", est la traduction directe de la volonté de la Région d'être acteur dans le domaine foncier.

L'importante dynamique démographique que connaît la Bretagne rend aujourd'hui plus aiguë la problématique foncière. Tous les territoires, qu'ils soient urbains, littoraux, périurbains ou ruraux sont concernés par une pression foncière croissante dont les conséquences (renchérissement des prix, dégradation des espaces, fragilisation économique et sociale des ménages modestes) menacent la cohésion sociale et territoriale de la région.

Les collectivités sont confrontées à d'importantes difficultés pour mettre en œuvre leurs politiques foncières : manque de disponibilité des terrains, de capacité financière au moment opportun, d'ingénierie suffisante ... Cette situation fragilise de nombreux projets, dans le domaine de l'habitat, mais aussi du développement économique (accueil d'entreprises, restructuration de friches) ou de la protection de l'environnement (protection des ressources et des paysages).

Ce programme vise à donner les moyens aux territoires pour contrer le risque de développement d'une ségrégation sociale mettant en cause la cohésion territoriale bretonne, engendré par la problématique foncière et, plus largement, spatiale. En amont des politiques foncières, il s'agit d'une part d'encourager les démarches de planification spatiale et les initiatives en faveur d'un aménagement de l'espace réfléchi et de qualité. Il s'agit d'autre part d'aider les collectivités à mettre en œuvre leurs politiques foncières en créant un établissement public foncier, outil ayant vocation à assurer les prestations nécessaires à l'acquisition et au portage foncier.

Le programme s'articule autour des objectifs suivants :

- ◆ encourager les démarches de planification territoriale et la qualité des projets

d'aménagements des collectivités :

- en encourageant d'une part les démarches de SCoT : cela concerne la planification spatiale et les initiatives en faveur de l'aménagement de l'espace réfléchi et de qualité, en menant des actions de coordination et d'accompagnement auprès des collectivités territoriales, notamment par des rencontres interscot ou thématiques,
 - d'autre part, en encourageant la qualité économique, sociale et environnementale des zones d'activités : il s'agit essentiellement du dispositif "Bretagne Qualiparc", piloté par la Région, et plus particulièrement le développement d'actions de sensibilisation, d'accompagnement méthodologique, d'harmonisation des outils, de formation et d'information des acteurs concernés, ainsi qu'une participation aux travaux de l'Association nationale pour la qualité environnementale et le développement durable des territoires d'activités (réseau PALME) ;
- ◆ aider les collectivités à développer et mettre en œuvre des actions foncières en cohérence avec les grandes orientations régionales :
- créer un établissement public foncier d'échelle régionale¹⁸²,
 - participer à l'efficacité de l'action de l'établissement public foncier : il s'agit de participer financièrement au démarrage de l'EPFR et d'élaborer les outils d'aide à la décision des douze élus régionaux siégeant au Conseil d'administration.

Alors que l'intervention en faveur de logements, et en particulier en faveur de logements sociaux, apparaît plus que jamais prioritaire pour l'État, il convient de rappeler que la création de l'EPFR en Bretagne s'inscrit parfaitement dans cette logique.

Avant la création de l'EPFR, une expérimentation pourra être envisagée en intervenant auprès d'une ou deux collectivités bretonnes pour le portage foncier de biens immobiliers particuliers.

1.2. Développement économique au service de l'emploi

Les Régions ont la responsabilité d'accompagner le développement économique de leur territoire en cohérence avec les autres collectivités (départements, communes) dont elles sont le chef de file dans ce domaine. Pour favoriser l'innovation, la Bretagne a aussi choisi de soutenir la recherche, bien qu'elle relève de la compétence de l'État.

Dans cette mission II : "***Pour une économie dynamique au service de filières fortes et créatrice d'un emploi de qualité***", le foncier apparaît clairement dans tout ce qui concerne le monde agricole. Il apparaît moins directement dans les stratégies d'aides aux entreprises, mais tout projet d'une entreprise peut avoir des conséquences sur l'utilisation de terrain.

En application de la stratégie régionale de développement économique (SRDE) adoptée en octobre 2006, le budget 2007 est construit autour des objectifs suivants :

- ◆ favoriser la création de nouvelles activités :
 - en s'appuyant sur les filières structurantes de l'économie bretonne mais

¹⁸² voir le chapitre suivant.

- aussi en favorisant l'émergence de nouveaux foyers d'activité en lien avec ces grandes filières ou avec les ressources locales,
- en développant l'esprit d'entreprise et l'appui aux candidats à la création ou à la reprise d'entreprises,
 - en s'appuyant sur l'excellence de la recherche en Bretagne et l'attractivité des établissements d'enseignement supérieur pour s'adapter aux nouvelles données d'une économie mondialisée ;
- ♦ développer les entreprises et l'emploi de qualité grâce à un nouveau mode de contractualisation avec les bénéficiaires de l'aide publique et à des réponses plus appropriées aux besoins de performance des entreprises,
 - ♦ en soutenant l'économie sociale et solidaire forte d'environ 125 000 emplois, soit près de 12% des emplois salariés du secteur privé,
 - ♦ par ailleurs, pour l'agriculture et la production alimentaire d'une part, et les activités liées à la mer d'autre part, il s'agit d'accompagner le développement de ces filières dans une perspective de développement durable.

Dans le cadre de son Programme 213 : "Favoriser la création d'entreprises" et pour répondre aux orientations définies dans le SRDE, la Région a décidé de structurer son intervention autour d'un Programme régional pour la création d'entreprises (PRCE) et d'un Programme régional pour la transmission d'entreprises (PRTE) qui s'appuieront sur l'ensemble des forces institutionnelles et des opérateurs du territoire.

Pour son Programme 231 : "Soutenir les pratiques agro-environnementales et aménager l'espace rural", la Région cherche à accompagner et à renforcer les actions d'aménagement de l'espace rural.

La mise en œuvre des aides du 2ème pilier de la PAC consacre les politiques de développement rural comme facteur de redynamisation du tissu rural. Ce développement rural ne peut s'opérer sans une politique d'aménagement de l'espace rural ambitieuse, qui permette de concilier de façon harmonieuse développement des activités économiques et préservation du patrimoine et de la qualité des espaces ruraux et des paysages.

La gestion de l'espace rural se conçoit à l'échelle du territoire, et fait appel à une large concertation avec les nombreux acteurs gestionnaires de l'espace rural : agriculteurs, structures communales et intercommunales, structures gestionnaires de contrats de pays, structures collectives de développement économique sont autant d'interlocuteurs pour coordonner et organiser la concertation rurale. L'EPF pourrait y contribuer.

L'espace agricole subit une pression foncière de plus en plus prononcée : concurrence à l'accessibilité des terres agricoles, concurrence entre activités et pression de l'urbanisation sont autant de facteurs qui accroissent les difficultés dans une gestion sereine des espaces. Dans l'objectif de limiter la concurrence sur les terres agricoles, la 1ère possibilité d'action consiste à identifier précisément les zones rurales fragiles et de préconiser la mise en œuvre d'actions concrètes. Cette approche est réaffirmée à l'occasion des travaux consacrés au Schéma Régional du Patrimoine Naturel.

L'étude d'aménagement bocager et paysager de type HARMONIE peut apporter une vision plus intégratrice des problématiques d'aménagement de l'espace, car elle autorise, sur la base d'un diagnostic participatif et global du territoire, l'ouverture

vers des questionnements divers : qualité des eaux, mise en valeur du paysage et du patrimoine, valorisation du bocage.

Dans cet esprit, la Région propose que la démarche régionale engagée à travers le programme "Breizh bocage" puisse reconnaître une approche plus large pour l'aménagement de l'espace rural et ainsi coordonner ses interventions afin d'aboutir à des dispositifs de mise en œuvre opérationnelle des préconisations issues des phases de diagnostic.

Avec son Programme 232 : "Pérenniser et adapter les secteurs agricole et agro alimentaire", la Région souhaite favoriser la reprise des exploitations par des actions autour de la disponibilité du foncier agricole.

L'accès au foncier agricole, qu'il s'agisse de concurrence entre projet rural et projet urbain, ou entre reprise et agrandissement d'exploitation, est le paramètre qui doit faciliter la création d'activités en milieu rural, notamment pour les projets "agro-ruraux" nécessitant peu de surfaces. La souscription par la Région en session d'octobre 2006, de parts à la SBAFER a permis d'accroître sa participation et sa représentation aux instances techniques de décision de ces affectations du foncier. Une convention pour la "mise en réserve foncière" de terres agricoles est envisagée : la Région définira ses priorités pour accompagner chaque année 12 à 15 projets d'installations agricoles. Une action spécifique en faveur de cédants, à travers l'inscription au "Répertoire Départ et Installation" ou à la mise en œuvre de contrats de transmission est aussi envisagée.

Une autre orientation stratégique de la Région est de valoriser les atouts maritimes de la Bretagne et de favoriser le développement durable des activités liées à la mer.

La concentration progressive et constante des activités humaines sur le littoral entraîne une difficulté dans la gestion des usages (transports, activités économiques, logement, tourisme, loisirs...) et une pression accrue sur les milieux naturels fragiles, comme nous l'avons déjà évoqué. Dans ce contexte, la Région développe une politique de gestion intégrée, en concertation avec l'ensemble des acteurs. Ainsi, elle s'investit dans une charte de l'espace côtier breton, les assises de la pêche et de l'aquaculture, l'élaboration du livre vert sur la politique maritime européenne, le pôle compétitivité Mer et dans l'accompagnement des activités économiques présentes sur le littoral et en particulier la pêche, la conchyliculture et l'aquaculture. Plusieurs rapports du CESR sur ces thèmes nourrissent ces orientations¹⁸³.

Les actions relatives à la conchyliculture et à la pisciculture marine et d'eau douce concernent à la fois la performance et le développement durable. L'occupation de l'espace littoral constitue également une préoccupation majeure de la profession conchylicole, qui doit faire preuve d'adaptation pour y conserver toute sa place.

La Région souhaite une mer propre. Pour cela, elle souhaite encourager les initiatives de modernisation de la place portuaire dans ses fonctions de débarquement, de transformation et de commercialisation. Elle s'attachera à promouvoir une démarche globale de valorisation par les centres de marée et par l'ensemble des acteurs de la place portuaire.

Afin de rationaliser les investissements et d'améliorer la performance des ports de pêche, une concertation entre la Région, les concédants et les concessionnaires est indispensable.

¹⁸³ La plupart des contributions de la section Mer littoral et en particulier "Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne", Juin 2004. Rapporteurs : MM. Pierre EUZENES et François LE FOLL.

1.3. Formation

La Région dispose de compétences essentielles dans ce domaine et y consacre près de la moitié de son budget (46,2 %).

L'essentiel des missions III "*Pour une formation tout au long de la vie permettant l'égalité des chances*" et IV "*Pour une amélioration des conditions de vie et de réussite dans les lycées*" est maintenant traduit dans la Stratégie Régionale Emploi Formation, dite SREF, qui a été votée par les élus régionaux en juin 2006. L'objectif est de répondre, en termes de formation initiale et continue, aux défis de l'emploi, du développement économique et des évolutions démographiques de la Bretagne dans les années à venir. La présence du foncier n'y est que peu visible, si ce n'est à travers la propriété des lycées.

Si la première loi de décentralisation avait donné à la Région la responsabilité des bâtiments des lycées (décret de 1986), la deuxième (loi du 13 août 2004) donne à la Région la propriété pleine et entière (terrains et bâtiments) de tous les lycées d'État. Devenant propriétaire de près de la moitié du patrimoine foncier des lycées bretons (les autres lycées étant propriétés, du moins dans le cadastre, d'autres collectivités territoriales ou d'EPCI), la Région devient un acteur direct dans l'utilisation d'un foncier souvent stratégique en coeur de ville, mais toujours important dans la perspective d'une réorganisation fonctionnelle, finalement récurrente, de ces établissements d'enseignement¹⁸⁴.

Aucune construction d'un lycée public neuf n'est à ce jour envisagée en Bretagne. Et si tel était le cas, le foncier porteur du projet ne serait pas réellement le souci de la Région puisqu'elle exige actuellement (et depuis 1986) que la collectivité locale qui souhaite bénéficier de l'implantation d'un nouvel établissement (quand les besoins démographiques le nécessite) lui remette un parcellaire viabilisé suffisamment vaste pour la construction du lycée et de ses éventuelles extensions¹⁸⁵.

En parallèle, dans un souci de bonne utilisation d'équipements publics, la Région ne souhaite pas construire des équipements sportifs intégrés dans ses lycées¹⁸⁶. Par cofinancement, elle soutient alors l'initiative des collectivités locales qui investissent dans la construction d'équipements sportifs mis ensuite partiellement à la disposition des lycées publics. Là encore, la Région s'appuie sur le foncier de la collectivité locale, les lycéens et leurs enseignants n'étant alors que simples utilisateurs d'équipements communaux ou intercommunaux.

1.4. Transports

"Pour des transports efficaces au service des personnes et de l'économie"

Sans transports performants, l'ensemble des actions régionales (en faveur de l'économie, de l'aménagement du territoire ou de la solidarité notamment) serait très

¹⁸⁴ Voir paragraphe 2.1.3. de ce chapitre.

¹⁸⁵ Parmi les derniers lycées construits en Bretagne, Anita Conti à Bruz, Jean Brito à Bain de Bretagne, et Charles de Gaulle à Vannes bénéficient de parcelles d'environ 3 hectares ; Le lycée de Cesson-Sévigné est bâti sur une parcelle un peu plus grande (6,5 hectares), mais aussi plus contrainte (au bord de Vilaine avec un bras de la Vilaine qui traverse la parcelle).

¹⁸⁶ Par définition, un établissement d'enseignement n'est pas ouvert 365 jours sur 365 ; un stade ou un gymnase intégré ne peut pas être utilisé tous les jours. Communal, cet équipement peut servir en journée en semaine aux établissements d'enseignement, et les soirs et les week-ends aux associations sportives locales.

affaibli : c'est un élément majeur pour le développement économique et social. Fer, route, ports et aéroports : la Région veut agir pour développer des transports efficaces au service des personnes et de l'économie. Elle centre sa politique sur l'accessibilité et la complémentarité.

Par sa mission V, la Région fait de la qualité des transports un enjeu majeur devant atténuer la périphéricité de notre région, mais aussi le renchérissement du coût de l'accès aux énergies, tout en répondant aux évolutions des usages.

L'accessibilité des territoires, qui s'appuie sur des transports performants, conditionne la mobilité des personnes et des marchandises, l'aménagement du territoire et le développement économique et social.

Sur le plan foncier, répondre à ces objectifs a des conséquences directes et indirectes.

Dans son objectif de mettre Brest et Quimper à trois heures de Paris (Bretagne à grande vitesse : BGV), la Région participe activement à la création de la ligne à grande vitesse jusqu'à Rennes, et à l'amélioration des voies entre Rennes et Brest et entre Rennes et Quimper (suppressions et aménagements de passage à niveau). Elle participe notamment au fonds d'intervention sur les acquisitions foncières.

Par les financements qu'elle apporte pour cette BGV, mais aussi pour la modernisation des gares et points d'arrêt, ou d'infrastructures ferroviaires nécessaires au développement du fret ou pour le développement de transports en commun en site propre (TCSP), la Région agit directement sur l'utilisation d'un foncier pour ces transports. Elle agit aussi indirectement sur les inévitables évolutions foncières qui seront engendrées par l'attractivité que représenteront à terme ces transports (augmentation des prix du foncier autour des points desservis par ces aménagements).

Il en est de même quand elle participe aux financements d'aménagements routiers.

La Région devient aussi gestionnaire d'un patrimoine foncier conséquent et important en matière d'économie régionale et de desserte du territoire : les ports et les aéroports dont la propriété vient de lui être transférée (voir paragraphe 2 de ce chapitre).

1.5. Environnement

La Région qui ne dispose d'aucune compétence spécifique dans le domaine de l'environnement a choisi d'intervenir prioritairement sur quatre domaines :

- ◆ La restauration de la qualité des eaux,
- ◆ La sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine naturel,
- ◆ Le développement d'une politique de l'énergie, de l'air et des déchets,
- ◆ La valorisation des paysages et la valorisation de l'écologie urbaine.

Tous ces domaines peuvent avoir des conséquences plus ou moins directes sur l'utilisation et la gestion du sol.

1.5.1. Protection de la ressource en eau

Avec pour ambition de restaurer la qualité des eaux et des milieux aquatiques, le programme 601 de la Région est conduit avec le respect des principes de la directives cadre européenne sur l'eau ce qui nécessite une approche transversale de la gestion de l'eau en cohérence avec les autres politiques régionales, notamment

celles pour l'agriculture, la mer, le territoire, les espaces naturels et l'énergie. Pour mettre en oeuvre une gestion intégrée de l'eau, la Région encourage la mise en place des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Parmi les objectifs poursuivis qui ont des impacts en termes de foncier, nous soulignerons le soutien de la Région à la mise en place de périmètres de protection des captages d'eau, à la préservation du patrimoine bocager et des zones humides, aux études sur la nature et le fonctionnement des sols et aux projets de lutte contre les crues.

1.5.2. Sauvegarde et valorisation du patrimoine naturel

La biodiversité terrestre et marine de la Bretagne, facteur d'attractivité économique, est très fragile face à la croissance des pressions humaines, notamment sur le littoral. Le schéma du patrimoine naturel et de la biodiversité que vient d'adopter le Conseil régional est la conséquence d'une réflexion importante sur les grands enjeux concernant les espèces et les milieux associés.

Parmi ses objectifs, la Région veut développer des politiques territoriales de préservation des espaces et des espèces à travers son soutien aux projets de Contrats nature et aux espaces remarquables de Bretagne¹⁸⁷.

1.5.3. Politique durable de l'énergie, de l'air et des déchets

Parmi ces thèmes et l'ensemble des actions subventionnables par la Région, les impacts sur le foncier peuvent être nuls ou très importants.

L'implantation d'une ferme éolienne, d'une installation hydraulique, d'un centre de valorisation énergétique des productions agricoles ou d'une chaudière au bois représentent des surfaces et des contraintes sur l'espace et les paysages parfois importantes.

Comme nous le verrons dans le point 2.2.2. de ce chapitre, l'élimination des déchets industriels spéciaux donne à la Région une responsabilité qui peut avoir des conséquences foncières.

1.5.4. Les paysages et l'écologie urbaine¹⁸⁸

La Région a mis en oeuvre un dispositif d'aménagement du cadre de vie intitulé "Eco-FAUR". C'est sans doute, parmi les programmes régionaux, l'un des plus importants au regard de la question foncière.

Il s'agit de promouvoir un urbanisme construit sur une vision intégrant l'ensemble des préoccupations d'environnement et de mettre en place un dispositif pour inciter et aider les collectivités locales à prendre en compte, dans leurs actions et projets, la dimension "développement durable". L'objectif est de ralentir et de stopper la dégradation de l'environnement dont la cause principale établie est le mode de développement urbain. On assiste aujourd'hui à une plus large prise de conscience du fait que l'on peut développer la ville et les bourgs autrement. Il est par exemple nécessaire d'arrêter le mitage du territoire et des paysages par du développement

¹⁸⁷ Voir chapitre 2, paragraphe 6.1.5.B.e. et f.

¹⁸⁸ L'essentiel de ce paragraphe reprend les propos d'Isabelle THOMAS, vice présidente du Conseil régional, dans sa présentation des objectifs de l'Eco-FAUR, dans la publication des actes des Ateliers techniques régionaux du paysage, premier atelier du 14 décembre 2005 intitulé : "Quels paysages urbanisés pour demain", collection du Conseil régional de Bretagne, 102 p. - p. 11 à 14.

anarchique des lotissements.

Le dispositif est fondé sur la nécessité d'assurer une vision globale des aménagements avant de mettre en place les procédures et les investissements.

Les premiers projets financés ont concerné trois grandes catégories d'aménagements : habitat, équipements et bâtiments publics, espaces publics.

Les projets pour l'habitat concernent de nouveaux quartiers. Il s'agit d'éviter l'étalement urbain sous forme de lotissements.

Pour les espaces publics, il s'agit de proposer des espaces ouverts à tous qui doivent tisser du lien social.

Les aménagements subventionnés doivent prendre en considération plusieurs cibles du dispositif : urbanisme innovant et qualitatif, économie et gestion des espaces, liaisons entre espaces urbanisés et espaces naturels, qualité paysagère, déplacements et accessibilité multimodaux, haute qualité environnementale (HQE), mixité sociale et des usages, économie et maîtrise de l'énergie, énergies renouvelables, économie et gestion de l'eau, réduction du bruit, qualité de l'air

1.6. Tourisme

Schéma régional pour un tourisme durable

Le schéma régional du tourisme dont l'élaboration a été engagée en 2005 en concertation avec tous les acteurs du tourisme sera présenté au Conseil régional en 2007. Ce schéma dessinera les grands axes d'une nouvelle politique régionale pour un tourisme durable.

En attendant le lancement de cette nouvelle politique, le programme 605 a pour ambition le renforcement de l'attractivité de la Bretagne toute l'année, l'amélioration de la qualité et de la diversité de l'offre, le développement d'un tourisme durable. La Région interviendra en mettant l'accent sur le renforcement de la qualité des hébergements (financement d'audits qualité préalables à la modernisation dans les campings et l'hôtellerie), le soutien à la transmission d'entreprises via le dispositif Oratel (pour enrayer la disparition d'établissements), le tourisme pour tous (aide à la mise en place de chaîne d'accessibilité pour les handicapés, restructuration des centres de vacances - tourisme social -), l'accompagnement des professionnels pour développer le tourisme nature (véloroutes et voies vertes, randonnée, canaux, mise en valeur des grands sites ...).

Les impacts fonciers ne sont pas nécessairement toujours directs, mais il est bon d'y réfléchir avant tout subventionnement de projets qui se développent peut être sur de bonnes terres agricoles qui n'ont pas pu être rachetées par des agriculteurs, ou au détriment des paysages (exemple des mobil-homes dans les campings).

1.7. Culture et patrimoine

Au cœur de la mission VI "Pour une politique culturelle et sportive au service de tous, la politique culturelle de la Région poursuit sa volonté de restaurer la place de la culture dans l'action publique régionale.

La culture n'a jamais été reconnue comme une compétence centrale des Régions même si le développement culturel fait partie de ses missions. Pour lui redonner toute sa place, la politique régionale s'articule autour de deux objectifs :

- ◆ Placer les démarches artistiques au cœur des territoires en accompagnant et

structurant les équipes artistiques, en développant les industries culturelles régionales, en développant l'image et en soutenant l'activité audiovisuelle ;

- ◆ Promouvoir la langue bretonne et l'expression gallèse.

Elle repose aussi sur une approche nouvelle, à la fois territoriale (ancrer les projets culturels dans les territoires), partenariale (un dialogue permanent avec les acteurs culturels) et transversale.

D'un point de vue foncier, à travers cette politique et son programme 711, la Région peut accompagner l'implantation d'équipements culturels adaptés par un soutien à la construction d'équipements disposant d'un projet artistique (salles de spectacles, lieux de travail, d'accueil, d'exposition, médiathèques ...). Cette initiative est à saluer, par contre, la Région ne doit pas seulement veiller à la qualité "culturelle" du projet, mais aussi se pencher sur la position géographique de son implantation et s'assurer de son accessibilité physique et financière pour tous (surtout il s'agit d'un équipement ouvert au public). La culture doit être à la portée de tous.

Dans son programme 741 "Développer l'image et soutenir l'activité audiovisuelle", elle peut aussi participer au financement de la construction de salles de cinéma ; la problématique est la même.

Pour le volet patrimonial (programme 731), la Bretagne possède un patrimoine culturel, artistique et architectural d'une richesse et d'une variété exceptionnelles. Par cette politique, la Région souhaite contribuer à la mise en valeur des éléments les plus remarquables de cet héritage. De ce fait, il pourrait être envisageable une participation à des acquisitions foncières pour la mise en valeur et la protection de site particulier, mais cette aide foncière n'est pas exprimée. Pourtant, lors d'une découverte exceptionnelle, telle cette récente découverte d'un ensemble bâti gallo-romain sur le bord du chenal Saint Léonard sur le territoire de la commune du Hézo (Golfe du Morbihan), la Région pourrait participer à l'achat de terrains au même titre qu'elle se propose de participer aux travaux de fouilles ou de restauration.

1.8. Sport

Faciliter l'accès de tous aux pratiques sportives, c'est l'objectif au cœur de la nouvelle politique régionale pour le sport adoptée à l'unanimité par le Conseil régional en juin 2006. Plusieurs axes d'actions ont été retenus : un schéma régional des équipements sportifs, des mesures pour démocratiser l'accès au sport, l'accompagnement du mouvement sportif, un appui au sport de haut niveau, le soutien des événements sportifs sur le sol breton, l'essor du sport nature¹⁸⁹.

Cette politique vise à la promotion, au développement équilibré et à la démocratisation des pratiques sportives en Bretagne.

La Bretagne manque de certains équipements structurants et la Région souhaite favoriser leur implantation équilibrée sur le territoire breton. En concertation avec les collectivités, elle a élaboré un schéma régional des équipements sportifs en cinq niveaux (elle apportera un appui financier à ces cinq types d'équipements) : équipements d'intérêt national ou interrégional capables d'accueillir de grandes compétitions, équipements d'intérêt régional (grands stades de foot, centres aquatiques, anneaux cyclistes, terrains de grands jeux synthétiques, bases de sports

¹⁸⁹ Les sports nature regroupent les sports aériens, les sports nautiques (de la voile au kayak), les sports terrestres (randonnées, escalade, vélo...). Au total, une trentaine de disciplines sportives en Bretagne.

de nature, équipements majeurs d'une discipline, centres de formation des clubs phare), équipements structurants de pays, équipements sportifs des lycées et équipements spécifiques comme l'hébergement des sièges sociaux de ligues.

Dans le cadre du schéma régional concerté des grands équipements sportifs bretons, la Région participera à la réalisation de quatre équipements sportifs d'envergure nationale ou interrégionale :

- ◆ la construction d'une salle d'athlétisme couverte à Bruz (Ker Lann) près de Rennes devrait débuter en 2007. Elle complètera le maillage des pistes d'athlétisme existantes et permettra à la Bretagne d'accueillir des compétitions de très haut niveau ;
- ◆ une salle omnisport de très grande capacité (pouvant recevoir jusqu'à 4 500 personnes) pour les compétitions internationales de grande ampleur sera réalisée à l'Ouest de la région (Brest) ;
- ◆ le vélodrome couvert de Bretagne, dont le projet est évoqué depuis plusieurs années, devrait être construit près de Lorient ;
- ◆ enfin, pour encourager la pratique des sports de loisirs hors compétition, la Région épaulera le Département des Côtes d'Armor dans son projet de base régionale des sports de nature à Guerlédan (centre Bretagne).

Dans le cadre de ses compétences dans la formation initiale (rénovation et équipement des lycées, apprentissage), la Région finance les travaux d'amélioration des espaces sportifs dans les lycées et l'acquisition de matériel pédagogique. Elle subventionne aussi les villes qui construisent des installations sportives mises à la disposition des lycées.

Tous ces équipements sportifs repose sur un foncier parfois conséquent. La Région devrait aussi s'interroger sur l'implantation de ces installations sportives, d'une part pour s'assurer qu'elles sont accessibles par tous, d'autre part pour quelles puissent être à la disposition du plus grand nombre. Une sorte d'étude d'impact et de marché devrait être constituée pour le dossier de demande de participation financière à la Région.

1.9. Logement et politique sociale

Cette nouvelle politique particulièrement importante en matière d'impact sur le foncier s'intègre dans la mission VIII de la Région : "Pour une Bretagne solidaire". Les priorités de cette mission sont en fait ordonnées autour de quatre grands axes que sont la santé publique, l'insertion, la politique de solidarité internationale et l'accès au logement pour tous. C'est ce dernier volet qui est ici développé, puisqu'il a des conséquences sur le foncier.

1.9.1. Faciliter l'accès au logement

La Bretagne est confrontée aujourd'hui à l'insuffisance et l'inadaptation du nombre de logements, en particulier sociaux. Pour faire face à cette crise du logement et accueillir une population croissante, le Conseil régional a engagé une politique sociale de l'habitat pour la Bretagne.

Faisant donc le constat de l'acuité des problématiques d'accès au logement, dans les grandes agglomérations comme Rennes, mais aussi sur le littoral, ou encore en

Centre-Bretagne, la Région a défini dès 2005 une politique volontariste sur le logement social, avec pour objectifs l'amélioration et l'accroissement de l'offre en synergie avec l'ensemble de ses partenaires.

Elle a mené ses premières actions avec pour cibles :

- ◆ la création d'un établissement public foncier régional,
- ◆ une contribution aux négociations collectives pour les moyennes et grandes villes bretonnes concernées par des démolitions-reconstructions de logements sociaux,
- ◆ une aide accrue au logement social dans le cadre d'opérations innovantes.

1.9.2. Une politique sociale de l'habitat

A. Une politique incitative sur tout le territoire breton

Le Conseil régional a donc décidé d'engager une politique sociale de l'habitat, même si le logement ne relève pas des compétences obligatoires des Régions. Tout en considérant que l'État doit rester responsable du financement du logement social. Incitative, cette nouvelle politique viendra en appui des collectivités compétentes pour le logement (communes et groupements de communes), pour créer un effet de levier. Elle s'appuie en priorité sur les plans locaux de l'habitat (PLH). Et elle se donne trois objectifs : accroître l'offre de logements sociaux neufs ; améliorer la qualité des logements existants et du cadre de vie ; participer à la diversification de l'offre de logements adaptés à des publics spécifiques, comme les jeunes et les travailleurs mobiles.

Budget : 6 millions d'euros en 2005 puis une augmentation progressive pour atteindre un budget annuel de 12 millions en 2010.

B. Six principes d'action

La politique sociale de l'habitat en Bretagne s'appuiera sur six principes d'action :

- ◆ elle est partenariale et incitative, pour créer un effet de levier,
- ◆ elle s'applique sur l'ensemble du territoire régional (et non plus seulement dans les communes de moins de 7 000 habitants),
- ◆ elle est conduite en concertation avec les collectivités,
- ◆ elle menée en concertation avec les actions du futur établissement foncier régional (il aura pour mission d'acquérir des terrains pour le compte des collectivités),
- ◆ elle s'inscrit dans une démarche de qualité environnementale et de maîtrise des consommations d'eau et d'énergie,
- ◆ elle fera l'objet d'une évaluation annuelle.

a. Accroître l'offre de logements sociaux neufs

Pour contribuer à l'accroissement de l'offre de logements sociaux, la Région propose des mesures financières incitatives et met en place un Établissement public foncier régional.

La Région met en œuvre des mesures incitatives : une aide aux programmes neufs versée aux maîtres d'ouvrages^{190*} et plafonnée à 3 500 € pour 3 000 logements par an ; un soutien à l'accession à la propriété en apportant un financement régional au prêt social de location-accession pour 500 logements pendant trois ans (plafonné à 600 € par an).

¹⁹⁰ Les maîtres d'ouvrage sont pour l'essentiel les organismes HLM et sont aussi parfois les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les associations.

En résumé :

- ◆ Participation financière aux constructions neuves de logements sociaux (prise en charge d'une partie du coût du foncier et/ou d'une partie des frais liés à la qualité des logements produits en matière d'économies d'eau et d'énergie)
- ◆ Aide régionale à l'accession à la propriété/prêt social de location-accession (Objectif : 500 logements aidés sur trois ans)
- ◆ Maîtrise du foncier pour permettre une augmentation de l'offre (mission dévolue au futur établissement public foncier régional, qui aura pour mission d'acquérir des terrains pour le compte des collectivités pour favoriser notamment la construction de logements)

b. Améliorer la qualité des logements sociaux existants

Si l'offre de logements neufs doit fortement s'accroître, la qualité du parc existant est tout aussi importante. En termes de mixité urbaine et sociale et d'aménagement du territoire.

Aujourd'hui encore plus de 10% des logements privés ne sont pas équipés de salle d'eau, WC ou chauffage central. Entre 2005 et 2010, la Région participera à l'amélioration de 10 000 logements locatifs privés en versant une aide aux propriétaires bailleurs ou aux propriétaires occupants (ayant peu de ressources). Ce soutien, complémentaire de celui de l'Anah (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat), est plafonné à 2 000 € par logement à loyer conventionné et à 1 500 € par logement à loyer intermédiaire.

Dans le cadre d'un accord avec l'État et l'Anru (Agence nationale de rénovation urbaine), la Région participera au financement des aménagements, équipements publics et logements programmés sur la période 2006-2009 dans les zones urbaines sensibles (Zus) de Brest (Pontanézen-Europe), Lorient (Kervéanec), Quimper, Rennes et Saint-Brieuc, dans les deux villes de Guingamp et Lanester ainsi que dans certains quartiers d'Auray, Lannion, Plédran et Redon. Elle apportera un budget de 30 M€ qui s'ajoutera à celui de l'Anru (150 M€) et de l'État. Son objectif est d'affirmer sa solidarité avec ces initiatives autour de trois priorités (diversité de l'habitat, mixité sociale, développement durable).

En résumé :

- ◆ Maîtrise des charges locatives par la réhabilitation des logements sociaux (objectif annuel de 750 logements aidés par une aide régionale plafonnée à 2 000 € / logement)
- ◆ Acquisition et renouvellement d'équipements ou de matériels économes en eau et en énergie (appels à projets Région / Ademe)
- ◆ Travaux d'amélioration des logements locatifs privés (dans le cadre d'une contractualisation avec l'ANAH)
- ◆ Soutien aux énergies alternatives (solaire, photovoltaïque, géothermie...)
- ◆ Participation aux projets de rénovation urbaine (accord cadre État-ANRU-Région)

c. Participer à la diversification de l'offre de logement

La Région souhaite participer à la diversification de l'offre de logements adaptés à des publics spécifiques, comme les jeunes : étudiants, apprentis, stagiaires de la formation professionnelle, jeunes travailleurs ou encore travailleurs saisonniers en particulier sur le littoral.

Un dispositif d'aides au développement de "logements de temporalité" a été adopté par le Conseil régional en octobre 2006 pour accroître l'offre de logements pour ces publics spécifiques.

d. Création d'un établissement public foncier

La fonction première de l'établissement public foncier (EPF) sera d'assurer le portage foncier pour les collectivités. Il réalisera aussi des études générales et des actions de pré-aménagement et d'aménagement. Et il apportera assistance et conseil aux communes. Il offrira plusieurs avantages aux collectivités : possibilité de saisir à tout moment les opportunités foncières, gain sur les prix d'acquisition et minoration du coût du foncier sur le marché local.

- La mobilisation des entreprises du bâtiment et des travaux publics

La réussite de cette politique en faveur du logement implique la mobilisation des entreprises du bâtiment et des travaux publics. Elle est indispensable pour produire le nombre de logements sociaux attendus. La Région accompagne la profession par :

- ♦ une contractualisation avec les branches professionnelle pour faciliter le recrutement et une adaptation des dispositifs de formation continue et d'apprentissage,
- ♦ des actions d'information sur les métiers,
- ♦ le développement de l'accès à la qualification,
- ♦ le soutien au réseau des lycées des métiers,
- ♦ des actions pour favoriser la mixité dans l'ensemble des métiers.

2. Marge de manœuvre et rôle de la Région

2.1. La Région propriétaire

2.1.1. Les implantations de l'Institution régionale affectées à son fonctionnement

Le patrimoine foncier de la Région, propriétaire de trois des sites sur lesquels elle est installée à Rennes, n'est pas très conséquent. Les parcelles de son implantation principale (avenue du Général Patton) comptent environ 4,2 hectares, auxquelles s'ajoutent environ un hectare en centre-ville de Rennes pour deux emprises relativement réduites : l'hôtel de Courcy (avec la salle des Assemblées) et le CESR. Globalement le foncier de l'institution régionale s'avère insuffisant au regard du développement des activités et des prérogatives régionales issues de la décentralisation.

Après avoir envisagé une extension du bâti sur son site de Patton, la Région s'est heurtée à l'impossibilité d'acquérir suffisamment de foncier pour une extension appropriée de son implantation.

Obligée de louer de plus en plus de m² de bureaux dispersés sur plusieurs sites rennais, le fonctionnement de l'Institution est devenu complexe et donc peu économe. Des moyens humains et de l'énergie sont mobilisés pour assurer les transitions et les échanges entre les différents sites.

L'enjeu foncier pour le fonctionnement optimisé de l'institution régionale est de trouver un site suffisamment vaste, repérable et pratique d'accès qui puisse accueillir l'ensemble de ses services et la salle des Assemblées. La négociation foncière en est à ses prémices pour une implantation sur le nouveau site ouvert à l'urbanisation qu'est la zone de la Courrouze (sud-ouest de la commune de Rennes).

2.1.2. Les ports

En devenant propriétaire des trois plus importants ports de Bretagne, la Région devient responsable d'un foncier très important pour ces ports.

La Région, les collectivités locales, les exploitants et les utilisateurs de ces ports devront s'attacher à définir une politique d'aménagement des espaces portuaires et de leurs abords. Ensemble, ils devront tenter d'imaginer ce que pourraient être le développement et la meilleure organisation des espaces portuaires et leur lien avec la ville, les axes de transports et l'économie locale.

Si des espaces portuaires complémentaires sont envisagés pour favoriser le développement de l'activité du site, l'établissement public foncier régional pourra être l'outil de portage du foncier nécessaire en attendant que se dessine concrètement le projet.

L'évolution portuaire pourra par exemple se faire "hors les murs" ; des espaces logistiques portuaires pourront être aménagés à quelque distance du port lui-même tout en étant reliés au port par voies directes et calibrées que ce soit routière ou ferrée.

Il est en tout cas indispensable de préserver de quelque manière que ce soit des espaces suffisants, si possible à proximité directe des sites portuaires, pour envisager sereinement le développement des activités et pour créer des espaces de transitions entre le port et la ville.

Pour tous les autres ports, la Région, forte de sa nouvelle responsabilité de propriétaire portuaire, pourra faciliter les concertations entre les collectivités territoriales responsables de la gestion du développement urbain et les autorités portuaires porteuses de projets dans le cadre du développement ou de la réorganisation de leurs activités.

L'EPFR pourra alors être l'outil de portage de tous les espaces *a priori* nécessaires à un aménagement portuaire assurant le bon fonctionnement des activités existantes, et la possibilité d'un développement et d'une diversification de ces activités logistiques et industrielles, tout en préservant des espaces de transition indispensables pour faciliter la desserte portuaire et pour limiter les conflits potentiels avec la population voisine.

2.1.3. Les aéroports

La Région est également devenue propriétaire des aéroports de Brest, Rennes, Dinard et Quimper. Elle devra définir :

- ◆ une politique foncière de ces plates-formes en cohérence avec sa politique de desserte aérienne de la région,
- ◆ une politique de desserte multimodale de ces plates-formes et en particulier leurs dessertes routières afin d'assurer le désenclavement de leurs arrière-pays,
- ◆ en accord avec les Pays concernés, une politique de développement (ou de non-développement) de zones industrielles et commerciales adjacentes aux aéroports.

L'établissement public foncier régional pourra être l'outil de portage des espaces extérieurs aux terrains dont la Région est actuellement propriétaire, afin de permettre la réalisation des politiques ci-dessus.

2.1.4. Les lycées

Par la loi du 13 août 2004, la Région, précédemment simple "dépositaire", est

devenue propriétaire des tous les bâtiments et terrains d'assiette des lycées d'État.

Sur les 109 sites d'implantation de lycées en Bretagne, 9 appartenaient déjà à la Région (ceux construits à son initiative après la mise en œuvre de la décentralisation de ce secteur en 1986), 24 ont été transférés en pleine et entière propriété à la Région, 12 partiellement (car pour partie propriété de communes ou d'autres collectivités), les autres lycées étant mis à disposition de la Région, mais bâtis sur des propriétés de collectivités territoriales (communes ou EPCI ou même départements). D'après la loi de décentralisation, ces collectivités pourraient, elles aussi, faire le choix de confier les terrains d'implantation des lycées à la Région.

De ce fait, la Région devient propriétaire d'un foncier conséquent et dont l'emplacement apparaît souvent stratégique dans les plus grandes villes de son territoire : 363 hectares répartis sur 55 sites. Avec ses lycées, elle gère donc l'occupation de 800 hectares de foncier en Bretagne, dont près de la moitié en zone urbaine (environ 320 hectares sont des terres agricoles à disposition des exploitations gérées par les lycées agricoles).

Il devient par conséquent très important pour la Région de porter une attention toute particulière à ce patrimoine et de le gérer "en bon père de famille".

Depuis cet acte II de la décentralisation, un lycée a déjà été désaffecté : l'EREA de Rennes (établissement régional d'enseignement adapté). Relocalisé sur le site du lycée Bréquigny (ou plutôt de l'ex collège Jean Moulin), ce transfert libérait de ce fait une parcelle de 2,3 hectares au cœur du quartier de la Poterie dans Rennes.

Pour ce site, comme pour tous les terrains d'assiette de lycées dont elle est devenue propriétaire, la Région doit impérativement gérer son foncier dans son propre intérêt, mais aussi dans l'intérêt général, et donc probablement celui de la collectivité locale.

Il ne serait pas judicieux à cet égard de remettre tout ou partie de ce foncier "lycées" sur le marché sans concertation avec les autorités territoriales responsables en matière d'urbanisme dans le seul intérêt financier de la collectivité régionale.

A ce titre, il est intéressant d'évoquer le projet d'aménagement en cours de réalisation à Lorient avec la restructuration du lycée Dupuy-de-Lôme. Partant de la réorganisation fonctionnelle du site de l'établissement et dans l'idée de donner une vraie entrée urbaine au lycée, la Région rétrocède environ un quart de la superficie du terrain (environ 2 hectares) à la commune de Lorient. Un grand projet d'aménagement urbain peut ainsi être imaginé sur ce foncier libéré en cœur de ville.

Dans le même ordre d'idée, pour le lycée de Cornouaille à Quimper une situation ancienne va perdurer et même être confortée : le terrain de sport, qui est partie intégrante de la propriété du lycée, est situé hors clôture pour être à disposition des habitants du quartier (quartier d'habitat social). Dans le cadre du réaménagement des abords, des accès et de la mise en valeur de l'entrée de l'établissement, la Région va maintenir cette situation, mais aussi proposer à la ville la rétrocession en pleine propriété d'une partie du terrain en contrebas du gymnase qui lui-même, bien qu'appartenant à la Région est mis à disposition des associations quimpéroises hors temps scolaire. Ce terrain sans réelle utilité pour l'établissement et qui de surcroît ne peut pas être surveillé depuis le poste d'accueil du lycée devrait être intégré au projet de renouvellement urbain (financé en partie par l'ANRU) qui, après démolition des immeubles voisins, proposera la reconstruction d'un habitat social en petits collectifs et logements individuels.

Ces deux exemples illustrent bien comment autour de l'intérêt général peut se dessiner une adaptation de la politique foncière.

2.2. La Région acteur et co-financeur

2.2.1. Transports

En impulsant une dynamique pour le renouveau du transport ferroviaire, la Région devient un acteur important en terme d'aménagement du territoire régional.

Sauf à demander l'extension de gares ou la réouverture de voies ferrées abandonnées par la SNCF, l'impact foncier direct n'est pas très important.

Par contre, la politique régionale en matière de transport régional de voyageur peut avoir des conséquences indirectes majeures, en particulier sur les prix fonciers aux abords des gares et dessertes TER.

Il est donc du devoir de la Région de s'intéresser à l'aménagement des abords des gares et arrêts de ses trains.

Elle doit s'assurer du fonctionnement adéquat de ces espaces multimodaux (accès routier, parc de stationnement automobile, abris pour cycles, accessibilité handicapés, ...).

Elle doit aussi s'assurer auprès de chaque collectivité locale que sont pris en compte dans les documents d'urbanisme les impacts probables du développement urbain lié à l'activité générée par le développement de l'activité ferroviaire. Les terrains proches des gares ou des arrêts vont prendre une valeur réelle ; les collectivités locales doivent s'y adapter en prévoyant les aménagements nécessaires à un développement harmonieux de leur territoire.

Il serait judicieux de favoriser le développement d'un habitat social (location ou accession) aux abords des gares et des haltes ferroviaires. Comme nous l'avons vu précédemment, les populations qui s'éloignent des villes centre sont aussi celles qui n'ont pas les moyens d'y rester du fait de l'augmentation des prix du foncier et des loyers, alors que souvent, elles y ont un emploi. Les accueillir près d'un moyen de transport qui avec l'augmentation du coût de l'énergie s'avérera très économique leur offre une alternative sociale et financière moins mauvaise qu'un habitat isolé loin de la ville et de ses avantages.

2.2.2. Les déchets industriels spéciaux

La loi de démocratie de proximité de février 2002 et son décret d'application du 28 décembre 2005 ont donné aux Conseils régionaux la compétence d'établir et de réviser les plans régionaux d'élimination des déchets spéciaux (dangereux) définis par le décret n° 96-1009 du 18 novembre 1996. Ce plan (PREDIS) a pour objectifs d'améliorer la connaissance des flux de déchets, de les réduire de même que leur toxicité et de renforcer la collecte.

Comme nous l'avons constaté au chapitre II, la région Bretagne exporte hors de ses limites géographiques la quasi-totalité de ses déchets spéciaux car elle ne dispose ni d'incinérateur, ni de centre de stockage pour ce type de déchets.

Il semble donc important que la Région puisse favoriser l'implantation de centres de stockage de ces déchets ultimes et d'incinérateurs spécifiques sur son territoire par le biais du PREDIS d'une part et par des aides fléchées susceptibles d'être accordées aux collectivités territoriales bretonnes via l'EPFR.

2.3. La Région porteuse d'une politique territoriale globale

2.3.1. Par sa contractualisation avec les Pays

La politique territoriale de la Région s'appuie sur les 21 Pays de Bretagne. Dans tous les projets, parties intégrantes des contractualisations que la Région signe avec les Pays, la question foncière devrait être systématiquement posée.

2.3.2. Par ses schémas régionaux

A travers l'ensemble des schémas régionaux qu'elle met en place, la Région devient ensemblier, porteuse d'une politique territoriale globale.

Si aucun de ses schémas n'a d'impact direct sur l'utilisation du sol breton, il n'empêche que plusieurs d'entre eux ont ou auront très probablement des impacts indirects, et devraient donc tous intégrer une réflexion sur les conséquences foncières des développements qu'ils préconisent.

A. Le Schéma régional multimodal des déplacements et des transports

Comme nous l'avons préconisé précédemment, cette réflexion sur les transports ne doit pas se limiter aux seuls déplacements et échanges intermodaux, elle doit intégrer les conséquences foncières d'un développement urbain facilité par l'accessibilité que procure une bonne desserte en système de transport.

B. Le Schéma régional de l'énergie

L'implantation physique des établissements de production énergétique quels qu'ils soient et des équipements de stockage et de transport des matières premières énergétiques a des conséquences sur le foncier. Ce schéma régional doit donc faciliter la réflexion du possible avenir énergétique breton aussi sur le plan de la consommation foncière.

C. Bretagne numérique

L'accès de tous au haut débit en tout point du territoire peut avoir des conséquences *a priori* positives sur la répartition territoriale des entreprises et de la population. La Région doit donc favoriser la mise en place de son schéma numérique avec une attention toute particulière pour les zones considérées comme défavorisées car n'offrant pas la même attractivité.

D. Le Schéma de développement économique (SRDE)

Le Schéma régional de développement économique qui trace les grands axes d'une nouvelle stratégie de développement pour la Bretagne devrait pleinement intégrer sur ce développement une réflexion foncière : où, sur quelle partie du territoire doit se faire se développement attendu ? Quelles seront les conséquences physiques et humaines de ce développement économique ?

E. La Stratégie régionale emploi-formation

La stratégie régionale emploi-formation en complément des deux précédentes stratégies (SRDE et Bretagne numérique) devrait intégrer une réflexion sur la répartition territoriale des formations dispensées, sous l'angle des effets sur le foncier, directs ou indirects.

F. La Charte des espaces côtiers bretons

La Région, soucieuse de promouvoir un modèle de développement durable de sa zone côtière, a engagé une démarche de concertation entre les différents acteurs pour élaborer un projet collectif et définir les principes communs du maintien du potentiel écologique, social et économique de son littoral, zone primordiale pour la Bretagne. Cette démarche volontaire repose sur le concept de la gestion intégrée des zones côtières qui peut être définie comme "un processus dynamique qui réunit pouvoirs publics et société civile, scientifiques et décideurs, intérêts publics et privés, en vue de la préparation et de l'exécution d'un plan de protection et de développement des systèmes et ressources côtières"¹⁹¹.

Cette charte devra s'attacher à synthétiser la majorité des préconisations de ce rapport puisque le littoral est la zone la plus exposée à la pression foncière, celle où la ressource "sol" est la plus enviée tout en étant la plus limitée.

G. Le Plan régional d'élimination des déchets industriels dangereux

Par le biais de ce plan que nous avons précédemment présenté, la Région doit s'attacher à favoriser l'implantation de centres de stockage et de valorisation des déchets spécifiques, aujourd'hui "exportés" hors des limites régionales. La définition des objectifs de ce plan devra, pour ce faire, mettre en avant les moyens que la Région est susceptible de mobiliser pour rechercher les meilleures implantations possibles et pour faciliter les acquisitions foncières nécessaires.

2.3.3. Par son agenda 21 régional

En tant que ressource non renouvelable, l'utilisation du foncier ne peut et ne pourra probablement jamais respecter intégralement les contraintes associées au développement durable : "le rythme d'épuisement des ressources non renouvelables ne doit pas dépasser le rythme de développement des substituts renouvelables". Il paraît difficile d'imaginer des "substituts renouvelables" pour les m² de sol artificialisés. L'utilisation par l'homme de son territoire sera toujours plus importante.

Néanmoins, par son Agenda 21, la Région se donne la possibilité de faciliter à l'échelle régionale une réflexion sur les "économies de sol" à promouvoir et sur l'utilisation "raisonnée du territoire" qu'il devient parfois urgent d'imaginer.

Il est alors avant tout question d'une gestion durable des espaces qu'elle doit pleinement intégrer dans sa réflexion pour un Agenda 21 régional.

¹⁹¹ Dans "Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne", contribution de la Section Mer littoral du CESR de Bretagne, juin 2004. Rapporteurs : MM. Pierre EUZENES et François LE FOLL. p.II de la synthèse.

Chapitre 7

Un établissement public foncier régional

1.	La démarche jusqu'au projet de décret de création de l'EPFR	231
2.	Objectifs et périmètre d'un EPF d'État en Bretagne	232
2.1.	Objectifs du projet proposé	232
2.1.1.	<i>Faire des réserves foncières pour l'habitat</i>	<i>232</i>
2.1.2.	<i>Faire des réserves foncières pour le développement économique.....</i>	<i>233</i>
2.1.3.	<i>Agir pour la protection de l'environnement et la prévention des risques.....</i>	<i>234</i>
2.1.4.	<i>Favoriser la reconquête des friches.....</i>	<i>236</i>
2.1.5.	<i>En conclusion des objectifs</i>	<i>237</i>
2.2.	La stratégie d'intervention d'un EPF en Bretagne	237
2.2.1.	<i>L'intervention territoriale de l'EPF</i>	<i>237</i>
2.2.2.	<i>Les priorités d'intervention de l'EPF sur les différents segments du marché foncier</i>	<i>238</i>
2.3.	Le périmètre d'un EPF en Bretagne	239
2.3.1.	<i>Les solidarités territoriales.....</i>	<i>239</i>
2.3.2.	<i>Les équilibres territoriaux</i>	<i>239</i>
2.3.3.	<i>Proposition de périmètre</i>	<i>240</i>
3.	Le mode de fonctionnement de l'EPF	240
3.1.	Les méthodes d'intervention de l'EPF.....	240
3.1.1.	<i>Le conventionnement.....</i>	<i>240</i>
3.1.2.	<i>Les modes d'intervention de l'EPF.....</i>	<i>242</i>
3.2.	L'équipe opérationnelle.....	245
3.3.	Le budget de l'EPF	246
3.3.1.	<i>Le dimensionnement financier de l'EPF.....</i>	<i>246</i>
3.3.2.	<i>Scénarios budgétaires</i>	<i>247</i>
3.3.3.	<i>Le projet de budget (avec ventilation année par année pour le premier PPI)</i>	<i>248</i>
3.3.4.	<i>La gouvernance de l'EPF.....</i>	<i>249</i>
4.	L'appréciation du niveau de consensus des acteurs en Bretagne	252

Nous reprendrons dans ce chapitre l'essentiel du rapport de préfiguration de l'établissement public foncier régional (version février 2006) établi par la Direction régionale de l'équipement de Bretagne, auquel viendront s'ajouter dans le premier paragraphe toutes les informations d'actualité qui seront à notre disposition jusqu'à la publication de notre rapport en mai 2007. Les chiffres et éléments de négociation présentés pourront donc paraître obsolètes ou en décalage par rapport à la réalité.

1. La démarche jusqu'au projet de décret de création de l'EPFR¹⁹²

De juin 2004 à mai 2005, une concertation préalable, sous l'égide d'un comité de suivi, a été accompagnée par la réalisation d'une étude de préfiguration. Ainsi, en juin 2005, le principe de création d'un établissement public foncier régional a été adopté à l'unanimité en session du Conseil régional.

En septembre 2005, le Président de Région a demandé à la Préfète d'engager la procédure de création d'un EPFR d'État. À la suite de quoi, du 3 juillet au 3 octobre 2006, les collectivités territoriales bretonnes (Région, 4 départements, 119 EPCI) ont été consultées sur le projet de décret de création de l'EPFR. Plus de 70 % de ces collectivités ont donné un avis par délibération dans les délais de la consultation. La conclusion apporte 60% d'avis favorables ou réputés favorables¹⁹³.

Ce dossier en cours d'instruction par les services de l'État depuis la concertation de l'été dernier (finalement considérée comme inachevée puisqu'un certain nombre de collectivités ont délibéré après les délais normalement impartis pour cette consultation) est aujourd'hui relancé.

En effet, en date du 27 mars 2007, un courrier du Premier Ministre adressé au Président du Conseil régional souligne l'intérêt que représente aux yeux du Gouvernement un instrument favorable à une politique foncière prioritairement au service de la construction de logements tel un établissement public foncier régional d'État.

Le Premier Ministre demande que le processus de concertation des collectivités territoriales bretonnes soit poursuivi pour rechercher un consensus suffisant.

Le chapitre ci-après présente une première préfiguration esquissée en 2005-2006 qui, par ce courrier, est pour partie remise en cause. Base solide dans son diagnostic, la majeure partie des conclusions de ce document (et donc de ce chapitre) sera probablement reformulée quant aux propositions de fonctionnement institutionnel, administratif et financier de l'établissement. Seules les objectifs de l'EPFR ne semblent pas devoir réellement évoluer.

Une personne va être nommée pour proposer les bases d'une nouvelle consultation et la rédaction d'un décret bénéficiant du plus large consensus possible de la part de l'ensemble des collectivités territoriales bretonnes pour la définition et la création du futur établissement public foncier régional.

¹⁹² Éléments obtenus pour partie lors de l'audition de M. Pierre JOLIVET, Directeur général adjoint du Conseil régional en charge du pôle "politiques territoriales, aménagement, transports", de son directeur "aménagement", M. Serge BOSSINI et de Melle Colette BOURDAILLET, en charge du suivi de la création de l'EPFR, le 6 février 2007.

¹⁹³ Ont été considérées comme avis favorable toutes les absences de délibération dans les délais.

2. Objectifs et périmètre d'un EPF d'État en Bretagne

2.1. Objectifs du projet proposé¹⁹⁴

Une première étude de préfiguration pour la mise en place d'un EPF réalisée pour le Conseil régional de Bretagne en 2005 a permis de mettre en exergue les thèmes d'interventions souhaités par les différentes collectivités locales interrogées.

Quatre domaines d'intervention foncière sont apparus prioritaires :

- ◆ le logement,
- ◆ le développement économique,
- ◆ la protection de l'environnement,
- ◆ la reconversion des friches.

Ces thèmes rejoignent les constats et les enjeux identifiés par l'État. Il convient donc de préciser d'un point de vue opérationnel les actions à envisager dans ces différents domaines.

2.1.1. Faire des réserves foncières pour l'habitat

Cette priorité a été évoquée par 80 % des collectivités rencontrées.

La prise en compte des besoins de développement pour la Bretagne s'apprécie essentiellement sur la base de quatre déterminants :

- ◆ garantir la production équilibrée de l'ensemble des segments de l'offre nécessaires pour répondre aux besoins de logements des populations résidentes,
- ◆ assurer la mixité sociale, générationnelle et territoriale,
- ◆ lutter efficacement contre la trop forte évasion résidentielle,
- ◆ favoriser les formes urbaines de qualité et peu consommatrices de foncier.

La cellule économique de Bretagne réalise régulièrement une prévision de l'activité économique du bâtiment à 5 ans. Les dernières prévisions à l'horizon 2009 permettent de quantifier l'activité sur les différents segments du secteur du logement et de la construction en général. La première exploitation des résultats du recensement réalisé par l'INSEE en 2004 confirme que la croissance annuelle de population se situerait dans la fourchette haute (taux annuel de croissance passant de 0,43 % à 0,73 %).

La synthèse des prévisions est récapitulée dans le tableau suivant :

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Locatif social	2 103	2 420	2 738	3 150	3 600	4 100	4 800	4 800	4 800
Accession sociale	6 872	7 545	7 913	6 960	7 000	6 900	6 900	6 900	6 900
Autres financements	11 837	10 843	12 053	16 852	19 300	17 500	14 300	12 300	11 300
Total	20 812	20 808	22 704	26 962	29 900	28 500	26 000	24 000	23 000

Tableau 8. Évolution des mises en chantier de logements en Bretagne

Les principaux enjeux sont en outre les suivants :

- ◆ la mise en oeuvre du plan de cohésion sociale, qui, pour le volet logement social et intermédiaire, nécessite a minima une production annuelle de 4.800 logements,

¹⁹⁴ Larges extraits du "Rapport de préfiguration pour la création d'un établissement public foncier d'État en région Bretagne", Direction régionale de l'équipement de Bretagne - Février 2006. 55 p.

- ◆ l'obligation de rattrapage pour les communes soumises à l'obligation de l'article 55 de la loi SRU, représentant environ 1.400 logements en obligation triennale 2002-2004, correspond à un volume annuel aujourd'hui évalué à près de 500,
- ◆ le soutien à l'accession sociale, segment essentiel du marché immobilier breton (production 2 fois supérieure à la moyenne nationale), de l'ordre de 7.000 logements par an,
- ◆ les besoins liés à la reconstruction du parc dans les projets de rénovation urbaine, soit environ 700 logements à reconstruire par an.

Dans le cadre de la mise en oeuvre du plan de cohésion sociale, un pré-cadrage territorialisé des objectifs en matière de production de logements sociaux a été réalisé par grands bassins d'habitat.

Au total, à l'horizon 2015, le besoin global de production en Bretagne peut être évalué a minima à environ 20 000 logements par an.

Un objectif raisonnable pour un EPF pourrait être de participer à l'horizon 2015 à la construction d'environ 4 000 logements par an, soit 20 % du marché breton, en ciblant sur la diversification des produits aidés (accession sociale, locatif social et intermédiaire).

Sur la base de 50 logements/hectare (formes d'urbanisation assez économes) cet objectif se traduit par la remise annuelle sur le marché d'environ 80 hectares pour le logement. En fonction des prix moyens constatés actuellement (en moyenne entre 20 et 25 €/m²), l'EPF doit donc être en capacité de revendre à l'horizon 2015 l'équivalent de 16 à 20 M € par an de foncier à destination du logement.

2.1.2. Faire des réserves foncières pour le développement économique

Ce thème d'intervention est souhaité par 70 % des collectivités.

En effet elles disposent encore, sauf exceptions, de foncier aménagé ou aménageable pour le court terme. Leur préoccupation est de reconstituer un stock foncier disponible pour le moyen terme.

Les interventions de l'EPF pourraient conduire à soutenir la mise en oeuvre de zones d'activités d'envergure régionale ou départementale, voire d'intérêt communautaire.

Une offre diversifiée et complémentaire d'accueil des entreprises est à rechercher en soutenant les initiatives des collectivités qui réunissent des moyens sur des opérations significatives.

L'action de l'EPF pourrait s'appuyer sur les stratégies de structuration de l'offre et de hiérarchisation des sites d'accueil des entreprises en intervenant au bénéfice des projets principaux, considérés comme structurant à l'échelle de chaque territoire.

L'intervention de l'EPF consisterait à assurer un portage foncier permettant d'accueillir dans des zones déterminées les entreprises pour lesquelles l'implantation est consommatrice d'espace.

Cette intervention pourrait être limitée aux opérations structurantes, en cohérence avec le schéma régional de développement économique, et affichées comme telles dans les projets de schémas de cohérence territoriale des collectivités locales, lorsqu'ils existent.

Les déclarations des collectivités interrogées permettent d'avancer l'hypothèse d'un besoin d'environ 200 ha par an à l'horizon 2015.

L'engagement de l'EPF, à hauteur de 20 % de ces besoins, se traduit donc par une remise sur le marché de 40 ha/an, soit l'équivalent de 4 à 6 M€/an.

2.1.3. Agir pour la protection de l'environnement et la prévention des risques

Ce thème est souhaité par 50 % des collectivités interrogées, avec des motivations diverses.

A. Prévention du risque inondation

Ces dernières années la Bretagne a, à plusieurs reprises, enregistré sur certains territoires (Redon, Quimperlé, Châteaulin...) des inondations avec toutes les conséquences dommageables qui en résultent.

Cette situation vivement ressentie par toutes les populations nécessite aujourd'hui une action forte destinée à annihiler le plus possible la vulnérabilité à un tel risque qui, outre le facteur d'insécurité, coûte cher à l'ensemble de la collectivité. Ainsi, les crues de novembre 2000 à mars 2001 ont entraîné des dommages matériels estimés à un montant de plus de 100 M€.

La reconquête des zones à risques passe par l'instauration d'un droit de délaissement pour les immeubles trop exposés. Les acquisitions foncières réalisées permettraient de réaliser une remise en état des terrains pour leur redonner une vocation de zones naturelles.

Le droit de délaissement dont les modalités d'application sont fixés par les articles L 230-1 à L 230-6 du code de l'urbanisme est la possibilité donnée au propriétaire d'un bien immobilier, situé dans le périmètre d'un DPU, d'une DUP, d'une ZAC, d'une ZAD ou sur un emplacement réservé, de mettre en demeure le bénéficiaire du droit d'acquérir son bien.

Ainsi par ce mécanisme l'EPF pourrait lors de la mise en demeure du propriétaire se substituer à la collectivité et faire l'acquisition du bien pour assurer un portage pendant une période donnée, voire conclure un bail emphytéotique avec la collectivité comme cela se pratique parfois.

Diverses opérations en vue d'aménagements hydrauliques de protection contre les inondations ou de déplacements de siège d'entreprise en vue de les soustraire à des zones inondables sont déjà recensées :

- ◆ acquisitions foncières en vue de réaliser une retenue en amont de la ville de Quimper,
- ◆ acquisitions foncières en vue notamment de protéger la gare de Quimper des inondations,
- ◆ acquisitions foncières en vue de réaliser une retenue destinée à protéger des inondations le bourg de Daoulas,
- ◆ demande de la communauté de communes de Questembert (maîtrise des zones humides en fonds de vallées sans valeur agronomique),
- ◆ même demande de la communauté d'agglomération de Lannion-Trégor,
- ◆ rachat d'un bâtiment industriel situé en zone inondable à Redon pour le démolir et réaliser par la suite un aménagement paysager.

Ce premier recensement permet d'envisager sur un premier programme d'intervention de 5 ans une potentialité d'acquisition d'environ 150 hectares, soit 30 à 40 hectares par an.

B. Acquisition d'espaces naturels remarquables en vue de les protéger durablement

- ◆ Demandes convergentes des Conseils généraux d'Ille-et-Vilaine, du Morbihan et des Côtes d'Armor (ces deux derniers plus spécifiquement pour la protection du littoral) en complément de leurs politiques « espaces naturels sensibles »,

- ♦ projet de la Communauté de communes de Landerneau-Daoulas portant sur le rachat d'un site naturel de 50 hectares en vue d'un bail emphytéotique au bénéfice du CPIE,
- ♦ projet concerté entre la Communauté d'agglomération de Lorient, le Département du Morbihan et le Conservatoire du littoral portant sur l'acquisition de plus de 700 hectares d'espaces naturels côtiers...

C. Acquisition d'espaces agricoles, en vue de favoriser le maintien d'une agriculture moins agressive pour l'environnement et de préserver durablement des coupures vertes

- ♦ Demande de la Communauté de communes de Fouesnant concernant les zones Nd séparant la bande littorale déjà propriété publique des espaces urbanisés,
- ♦ même enjeu de gestion intégrée et de mutations agricoles vers plus de qualité signalé par l'ADEUPA (Agence d'urbanisme de Brest) intéressant les 350 km de côtes du Pays de Brest,
- ♦ préoccupation semblable de l'AUDELOR (Agence d'urbanisme de Lorient) concernant les coupures vertes et la ceinture verte prévues par le SCOT de l'agglomération de Lorient.

En outre, les mutations du monde agricole entraîneront des actions collectives au niveau du foncier rural. La forte perte des terres agricoles devra être enrayerée à court ou moyen terme pour préserver l'agriculture bretonne, et lui permettre d'évoluer vers un développement plus qualitatif.

De ce point de vue, les échanges fonciers agricoles de volume important, pour reconstituer des stocks de terres agricoles, seront de plus en plus nécessaires en parallèle des projets de développement. Une capacité plus forte de mise en réserve doit permettre de favoriser conjointement le développement de l'urbanisation et de l'agriculture, en particulier sur les secteurs périurbains les plus tendus où les conflits d'usage sont les plus notables.

D. Acquisition en vue de mettre en oeuvre une politique de gestion des déchets :

De tels projets ont notamment été évoqués par les conseils généraux du Finistère et du Morbihan :

- ♦ projet d'acquisition de 10 sites d'environ 40 hectares pour des sites d'enfouissement des déchets (Conseil général du Finistère),
- ♦ projet d'ampleur assez proche dans le Morbihan.

E. Protection des captages d'eau potable

Le problème de la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne est d'une grande acuité, pour l'alimentation en eau potable des populations et pour le développement économique à la fois en termes d'image pour les produits et d'exigence liée aux process industriels notamment en agroalimentaire.

Un plan d'action dont l'objet est le développement pérenne de l'agriculture, de l'agroalimentaire et la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne a été signé le 4 février 2002.

La nécessité de restaurer la qualité de l'eau entraînant le recours à des mesures comme la mise en place de périmètre de protection captage. Cette problématique est importante en Bretagne.

En effet, alors qu'en France l'eau distribuée provient surtout des eaux souterraines (66%), en Bretagne, seules 20% de ce type de ressource est utilisée pour produire

de l'eau potable.

L'essentiel de l'eau potable provient en effet des eaux superficielles.

En juillet 2005, sur 789 captages à protéger en Bretagne, 499 disposaient de périmètres de protection par arrêté préfectoral (DUP) soit plus de 60% d'entre eux (moins de 40% de moyenne nationale). Les procédures sont désormais engagées sur la quasi-totalité des périmètres (source : DRASS).

Des collectivités ont fait part de leur intérêt de voir l'EPF intervenir sur cette thématique.

2.1.4. Favoriser la reconquête des friches

De par leur situation, leur état physique ou leur superficie, certains espaces dédiés à l'activité industrielle restent hors marché une fois que leur utilisateur « historique » a cessé de les occuper. Cet état de crise potentielle peut s'avérer une opportunité pour la collectivité locale à condition d'avoir le temps de mûrir un projet significatif et de disposer des moyens de le mettre en oeuvre.

L'EPF pourrait dans cette situation intervenir pour d'une part porter le foncier pendant la durée de l'élaboration du projet (reprise par de l'activité économique, changement d'affectation, etc.), et d'autre part de préparer les sites à ces nouveaux usages.

La reconquête de ces espaces délaissés concourt à une gestion économe et durable du foncier en limitant la consommation de nouveaux espaces au détriment des autres usages du sol. Elle peut offrir à la collectivité l'opportunité de créer de nouveaux quartiers de ville associant logements, pôle de développement économique et services urbains.

L'action de l'EPF consisterait à acquérir ces terrains, effectuer les travaux nécessaires à leur future utilisation et les remettre sur le marché dans le cadre du projet urbain défini par l'agglomération.

Onze des collectivités rencontrées, soit près de la moitié, ont déclaré lors des entretiens menés dans le cadre de l'étude de préfiguration avoir en projet, à plus ou moins long terme, au moins une opération de reconquête de friche.

Celles-ci sont de nature et d'importance diverse :

- ◆ Fiches industrielles : à Morlaix (manufacture des tabacs, bâtiment EPA, anciens abattoirs), à Quimper (zone industrielle en mutation), à Lannion (locaux de l'ancien IRET, hangars près de l'aéroport), à Saint-Brieuc (friches industrielles et commerciales).
- ◆ Fiches militaires : à Rennes (secteur de la Courrouze), à Brest (plateau des capucins), à Lorient (site du péristyle), dans la communauté d'agglomération de Quimper (centre d'essai des landes de Pluguffan).
- ◆ Fiches portuaires : à Saint-Malo (signalé par le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine)
- ◆ Fiches ferroviaires, à Quimper (terrains RFF) à Saint-Brieuc (sud de la gare SNCF).
- ◆ Autres friches : friches en centres bourgs dans la communauté de communes du pays de Montfort, immobilier d'entreprise potentiellement vacant dans la communauté d'agglomération de Vitré, hôpital psychiatrique à Quimper.

D'autres collectivités ont évoqué des problématiques assez voisines.

Le nombre et la diversité des exemples d'opérations potentielles impliquera de faire un recensement très exhaustif des diverses catégories de friches sur l'ensemble du territoire breton et ensuite de définir une politique régionale d'intervention.

En première analyse, on peut toutefois d'ores et déjà évaluer à près de 400 ha

directement concernés d'ici l'horizon 2015.

2.1.5. En conclusion des objectifs

Les besoins, en première évaluation, confirment l'opportunité de faire intervenir un EPF sur les quatre priorités qui émergent aujourd'hui. Globalement les estimations montrent que l'intervention financière de l'EPF devrait, dans l'équilibre idéal, porter environ pour moitié sur des réserves foncières pour l'habitat (à ventiler entre le court, le moyen et le long terme), et pour autre moitié sur la reconquête des friches, la protection de l'environnement et la prévention des risques inondations et le développement économique.

Objectifs de l'EPFR	Surfaces à remettre sur le marché à l'horizon 2015	Montant équivalent
Logement	80 ha/an	16 à 20 M€ / an
Développement économique	40 ha/an	4 à 6 M€ / an
Environnement / risques	50 ha/an	7 à 9 M€ / an
Reconquête des friches	40 ha/an	8 à 10 M€ / an
TOTAL	210 ha/an	35 à 45 M€ / an

Tableau 9. Estimation en synthèse des besoins fonciers

2.2. La stratégie d'intervention d'un EPF en Bretagne

Le conseil d'administration devra établir une stratégie d'intervention de l'EPF essentiellement sur la base de trois déterminants :

- ◆ les quatre domaines d'action, que sont le logement, le développement économique, la protection de l'environnement et les risques, la reconversion des friches,
- ◆ les territoires,
- ◆ les différents segments du marché foncier.

2.2.1. L'intervention territoriale de l'EPF

Les quatre domaines d'action identifiés devront faire l'objet d'une déclinaison territoriale des interventions de l'EPF. Cette déclinaison devra s'effectuer en cohérence avec le programme pluriannuel d'intervention régional, il appartiendra au conseil d'administration d'en décider les modalités.

L'approche territoriale ne devra pas contredire les enjeux supra-territoriaux précédemment identifiés : cohérence de développement des bassins d'habitat, approche par bassins versants pour les risques inondation, cohérence pour le développement économique et agricole, enjeux de protection environnementale, etc. Elle s'appuiera sur les objectifs définis dans les SCOT.

Une approche financière pourrait conduire les EPCI et les départements à demander un retour sur le niveau d'investissement réalisé par l'EPF sur leur territoire. Ce niveau d'investissement peut en effet être comparé au niveau de la collecte générée (en € par habitant) par la TSE sur ce même territoire.

Sans préjuger des décisions du conseil d'administration une fois mis en place, pour répondre à cette attente, deux approches complémentaires sont envisageables :

- ◆ la mise en place d'un tableau de bord financier par grands territoires (à l'échelle des agglomérations et des départements, ou des pays) permettant de suivre l'implication financière de l'EPF d'un point de vue territorial,
- ◆ la garantie d'une intervention minimum de l'EPF à ces échelles, sur une période d'au moins 5 ans, soit la durée d'un programme pluriannuel d'intervention (PPI), à partir d'une base à définir.

2.2.2. Les priorités d'intervention de l'EPF sur les différents segments du marché foncier

Pour simplifier, on peut répartir les catégories d'acquisition foncière en trois types :

- ◆ les acquisitions nécessitant des requalifications et/ou du pré-aménagement sans valorisation financière *in fine* des terrains (remise en milieu naturel par exemple). Ces opérations coûtent plus qu'elles ne "rapportent" à la vente, elles nécessitent donc des moyens propres de l'EPF, éventuellement aidé par des budgets spécifiques des collectivités sur une politique sectorielle ;
- ◆ les acquisitions à but d'aménagement à court terme, permettant de bénéficier de l'ingénierie foncière de l'EPF, et dont le coût de revente est *a priori* assez voisin du prix d'achat moyennant l'intégration des frais divers de portage ;
- ◆ les acquisitions à but d'aménagement sur le long terme, ayant vocation à être remis sur le marché. L'évolution actuelle des prix des terrains montre que dans les territoires à forte pression, il peut apparaître un décalage important entre le prix d'achat initial et la valeur estimée au prix du marché à la revente.

L'intervention de l'EPF peut dans certains secteurs où il achètera massivement et où la montée des prix reste raisonnable effectivement contribuer à réguler le marché en "bloquant" l'augmentation des prix.

Il semble toutefois assez réaliste de penser que dans les secteurs les plus en développement (bassins de Rennes, Vannes, Lorient et Quimper, large frange du littoral, ...) et les plus tendus, cette régulation sera limitée.

Le risque financier pris lors de l'achat du terrain, dans les zones les plus dynamiques en particulier, dépendra donc essentiellement de la constructibilité effective du terrain à l'échéance prévue dans la convention de portage.

Un engagement de rachat de la collectivité locale au prix d'achat initial du terrain, auquel se rajoute les frais de portage, fait porter la totalité du risque sur cette collectivité. Ce risque se transforme en définitive par une plus-value significative si la possibilité d'urbaniser devient réelle.

Il semble de ce point de vue assez raisonnable d'imaginer un mode de fonctionnement qui permette de partager le risque entre la collectivité locale et l'EPF dans les cas où l'enjeu de croissance des prix est le plus aigu.

Ainsi les conditions de revente des terrains portés sur une longue durée et à vocation d'aménagement pourraient intégrer un mode de calcul prenant en compte pour tout ou partie l'écart entre le prix d'achat initial et la valeur finale estimée par les domaines.

Ce mode de faire comporte bien évidemment des exigences fortes, en contrepartie :

- ◆ l'EPF devra fiabiliser au maximum ses acquisitions sur le long terme, en accord avec la collectivité locale, et s'appuyer sur des documents de référence (SCOT, PLH) détaillés et réalistes ;

- ◆ les conditions de revente devront permettre un prix de sortie acceptable pour les opérations de construction aidée, de type logement social et intermédiaire ou accession sociale.

2.3. Le périmètre d'un EPF en Bretagne

2.3.1. Les solidarités territoriales

La Bretagne est un espace de solidarités anciennes. Ces solidarités s'expriment de fait par l'interdépendance accrue entre les territoires.

L'évolution des modes de vie, en Bretagne comme en France, confirme la multi-appartenance territoriale des citoyens. Le choix du lieu de résidence, plus ou moins orienté par des contraintes extérieures, les déplacements pour tous les motifs sont de plus en plus aveugles aux périmètres institutionnels classiques (commune, EPCI). L'échelle du pays n'échappe pas à cette tendance, comme on peut le vérifier par exemple autour du pays de Rennes. L'INSEE a par ailleurs pointé les échanges démographiques importants entre le bassin rennais et tout le reste de la région.

La solidarité territoriale est aussi une tradition institutionnelle en Bretagne. Comme évoqué plus haut, la population est à plus de 97 % regroupée au sein des 116 EPCI. Vingt-et-un pays couvrent l'intégralité du territoire régional. Cette géographie exemplaire traduit en outre une véritable habitude du travail en commun.

À ce titre, on peut rappeler que les présidents de la Région, des quatre Départements, et des neuf communautés d'agglomération et de la communauté urbaine de Brest se réunissent régulièrement pour évoquer ensemble les grands projets transversaux dans le cadre de la Conférence territoriale.

En ce qui concerne la question foncière proprement dite, un comité de suivi a d'ailleurs été constitué avec les mêmes participants pour accompagner l'étude de préfiguration pour la création d'un EPF, sous le co-pilotage de la Région et de l'État.

Pour l'État, la Bretagne offre donc dès à présent la garantie d'une bonne gouvernance d'un établissement public foncier à l'échelle régionale.

2.3.2. Les équilibres territoriaux

L'un des sept points de consensus fort auxquels le comité de suivi rassemblant l'État et les collectivités locales concernées a abouti porte sur la recherche de l'équité territoriale.

Précisément, la volonté a été exprimée que les zones rurales puissent également bénéficier pleinement de l'activité de l'EPF. En effet, au regard des problématiques foncières particulières qu'elles rencontrent, leurs moyens financiers et d'ingénierie sont souvent très insuffisants. Seule la mutualisation permise par la création d'un EPF à l'échelle régionale est de nature à leur apporter des solutions concrètes.

Sur le plan financier cet équilibre reposerait sur une taxe spéciale d'équipement (TSE) adossé aux taxes locales existantes et impliquant une contribution effective des territoires au prorata des bases fiscales.

La Bretagne se place parmi les régions à faible imposition (au troisième rang avec 720 euros par habitant après la Corse et la Lorraine), alors que la Haute-Normandie, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côtes d'Azur affichent des montants supérieurs à 930 euros par habitant.

Un examen de ces bases fiscales par Pays réalisé en 2004 démontre que seul le Pays

de Rennes pèse un poids relativement important, sans toutefois « écraser » le reste du territoire : 19% de l'ensemble de la région (la région pèse en 2000 7,9 milliards d'euros) ; les autres pays, y compris les plus importants, représentent, pris individuellement, une masse plus modeste : Pays de Brest 11,6%, Pays de Lorient 7,1%, Pays de Quimper-Cornouaille 11,9%, Pays de Vannes 6,6%...

La Bretagne s'appuie donc sur une assez large répartition de la richesse. Par exemple, pour une fiscalité de 5,5 €/habitant et par an, l'ensemble régional pèse 16M€/an. Le Pays de Rennes pesant dans ce cas environ 3 M€, celui de Brest 1,85 M€, celui de Vannes 1,05 M€.

L'efficacité financière de la TSE nécessite donc un effort solidaire de l'ensemble des territoires.

La répartition équilibrée des bases fiscales est susceptible par ailleurs de favoriser une gouvernance équilibrée de l'EPF.

2.3.3. Proposition de périmètre

En poursuivant le raisonnement précédent, les objectifs de l'EPF, ainsi que la situation générale de la Bretagne, permettent d'envisager les hypothèses suivantes :

- ◆ Le territoire rennais élargi au pays serait probablement le seul économiquement viable pour envisager un EPF à la taille critique suffisante dans le cas d'un périmètre restreint, d'autant que le développement y est le plus important et les enjeux « coûteux » - requalification de friche, reconquête des zones à risques...- plus limités. Un outil foncier à l'échelle d'autres territoires restreints semble économiquement irréaliste et beaucoup trop coûteux. La création d'EPF locaux à l'échelle des agglomérations ou des pays n'est donc pas un scénario pertinent.
- ◆ Le retrait de quelques territoires isolés (hormis Rennes) du périmètre d'un EPF d'échelle régionale, dans la mesure où ils seraient peu nombreux, ne semble pas devoir remettre en cause la viabilité financière de l'ensemble. D'un point de vue de la cohérence territoriale, cette solution serait bien évidemment très négative, pour des raisons évidentes d'échelles de problème (bassins d'habitat vastes et dépassant les limites institutionnelles, logique de bassins versants, complémentarité économique entre bassins de vie etc.).

D'un point de vue politique et culturel, cette solution serait manifestement inadaptée et très mal ressentie localement.

La solution optimale apparaît donc clairement en faveur d'une solution régionale globale, qui permet de mutualiser à la fois les enjeux transversaux de politique foncière mais également les enjeux de financement, de risque foncier, et de viabilité de l'ensemble.

3. Le mode de fonctionnement de l'EPF

3.1. Les méthodes d'intervention de l'EPF

3.1.1. Le conventionnement

L'EPF utilisera des méthodes qui ont déjà fait leurs preuves dans les EPF existants, c'est à dire le conventionnement. Ce conventionnement permet d'utiliser l'EPF

comme un outil au service des collectivités locales et de formaliser son action.

La convention déterminera :

- ◆ les champs géographiques de l'intervention,
- ◆ le ou les outils juridiques mis en oeuvre pour mener à bien les acquisitions,
- ◆ les conditions de gestion de la réserve foncière,
- ◆ le délai de rachat,
- ◆ les conditions de revente.

À l'exception des interventions pour le compte d'un autre opérateur (Conservatoire du littoral et SBAFER), il est proposé que l'EPF contractualise pour l'essentiel avec des intercommunalités. La couverture du territoire par des intercommunalités en Bretagne permet *a priori* de partir sur cette règle de base, en excluant *a priori* les conventions avec les seules communes.

Pour cadrer son action, l'EPF disposera de trois outils de programmation interdépendants, qui sont des outils adaptés aux différentes échelles d'intervention.

A. Le programme pluriannuel d'intervention (PPI)

Il s'appuie sur les politiques d'aménagement du territoire de l'État, de la Région et des Départements, et surtout sur les stratégies foncières des acteurs. Il contient les principes d'intervention retenus par le Conseil d'administration de l'EPF et se décline en tranches annuelles assises sur les ressources financières de l'établissement. Pour permettre le lancement opérationnel de l'EPF dans les plus brefs délais, il est prévu qu'un premier projet de PPI soit élaboré en amont et soumis au Conseil d'administration dès son installation. Ce PPI est élaboré pour une période de 5 ans.

B. Les conventions cadre

Elles sont généralement conclues avec toute structure intercommunale compétente qui souhaite l'appui de l'EPF dans la conduite de son action foncière. Elles rappellent les objectifs de politique foncière des Agglomérations et des Territoires.

Ces objectifs relèvent de la responsabilité des acteurs locaux. Ils peuvent être plus larges et font l'objet de contractualisation avec l'EPF.

Les conventions cadres fixent pour une période pluriannuelle, généralement proche de celle du PPI – à savoir 5 ans-, le cadre financier d'intervention de l'établissement en cohérence avec les dispositions adoptées dans le programme pluriannuel.

L'élaboration d'une politique foncière par les collectivités locales intercommunales est donc fondamentale pour parvenir à une convention pertinente. Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) constituera un outil privilégié pour élaborer ces conventions. Il permettra notamment de clarifier les zones d'urbanisation futures, essentielles pour le portage foncier à moyen et long terme, les secteurs de développement économiques majeurs, les zones de protection, etc.

Le SCOT sera un élément essentiel pour fonder le conventionnement entre les EPCI, en particulier les agglomérations, et l'EPF. En Bretagne, l'élaboration des projets de SCOT est bien avancée. Ainsi, tous les territoires où la pression est la plus forte (bassin rennais et territoires littoraux et rétro-littoraux) sont actuellement engagés dans une telle procédure, le plus généralement au stade des études.

Pour autant, l'existence d'un projet de SCOT ne saurait constituer une condition préalable à l'action de l'EPF. Une telle mesure exclurait de fait les territoires ruraux non soumis aux contraintes légales incitant à l'élaboration de ce type de document.

C. Les conventions opérationnelles

Les conventions opérationnelles peuvent être prises en application des conventions

cadres, soit être autonomes lorsqu'il n'y a pas de convention cadre.

Elles décrivent les conditions de portage technique, foncier et financier des unités foncières à acquérir par l'EPF au profit des collectivités locales concernées.

La convention opérationnelle précise en particulier :

- ◆ la nature du bien à acquérir par l'établissement foncier en fonction des besoins de la collectivité et des capacités financières des deux partenaires,
- ◆ l'engagement de la collectivité à racheter les biens à une date déterminée,
- ◆ la définition du prix de cession à partir du prix de revient des acquisitions (prix d'achat, frais annexes, frais d'intervention de l'établissement) et de la politique de revente de l'EPF définie par son conseil d'administration,
- ◆ les modalités de paiement, éventuellement étalées sur plusieurs années, en fonction de la capacité de remboursement de la commune et de l'importance de l'opération.

Si le Conseil d'administration le décide dans le but de faciliter la réinsertion d'un bien foncier sur le marché, le prix de vente à la collectivité peut ne pas être équivalent au prix de revient, notamment dans les cas suivants :

- ◆ friches industrielles et friches urbaines avec bâti dégradé, avec éventuel droit de délaissement,
- ◆ surcoûts fonciers liés à la réalisation de logements aidés, en particulier sociaux.

3.1.2. Les modes d'intervention de l'EPF

A. La maîtrise foncière

La maîtrise foncière constitue la compétence première de l'établissement public foncier, opérée selon un processus d'acquisitions / cessions. Elle permet à la collectivité de disposer des biens nécessaires à la mise en oeuvre de ses projets d'aménagement ou de protection à court terme, moyen terme et plus rarement à long terme.

Les acquisitions pourront s'effectuer par voie amiable, préemption ou encore expropriation.

La demande amiable est bien sûr la voie à privilégier, mais la possibilité d'avoir recours à l'expropriation doit être ouverte à l'EPF.

L'action de l'établissement public foncier se décline en quatre points :

- ◆ **anticiper** sur la mise en oeuvre des projets d'aménagement, afin d'une part de garantir la disponibilité des terrains le moment venu, et d'autre part de laisser à la collectivité le temps de concevoir et de financer son projet ;
- ◆ **négoier et acquérir** les biens immobiliers au nom des collectivités ;
- ◆ **porter** le foncier pour le compte d'une collectivité : après signature de la convention opérationnelle, la collectivité peut disposer des terrains acquis par l'établissement public foncier pour réaliser ses travaux et percevoir ses premières recettes d'aménagement sans avoir à supporter des frais financiers importants pour le portage foncier ;
- ◆ **mener** une action régulatrice sur le marché foncier.

B. La conduite d'études

L'établissement public foncier pourra être le Maître d'ouvrage d'études générales qu'il pourra financer ou cofinancer sur ses fonds propres. Il pourra également piloter des études financées par ses commanditaires.

C. Les études générales

En partenariat avec les acteurs publics de l'aménagement, l'EPF pilotera et participera le cas échéant au cofinancement de certaines études, en particulier celles qui conduiront à définir des programmes d'actions foncières, voire à mettre en place et animer un observatoire foncier en utilisant les ressources existantes.

D. Les études pré-opérationnelles

Dans le cadre de démarches relevant par exemple de problématiques complexes comme le recyclage foncier en milieu urbain ou industriel, l'EPF pourra piloter, dans le cadre plus particulier de démarches en prestations de services, des études pré-opérationnelles destinées à éclairer les Maîtres d'ouvrages sur la façon d'engager les projets en procédant à des :

- ♦ **diagnostics techniques** portant sur l'état des sites à traiter,
- ♦ **études d'urbanisme et d'aménagement** définissant, par site, des vocations potentielles et une nouvelle organisation de l'espace.
- ♦ **investigations** plus poussées sur un problème spécifique déjà identifié (problème juridique, de contraintes géotechniques ou de pollution, capacité de réutilisation de bâtiments anciens, études préparatoires au lancement de travaux liés à de la démolition ou au confortement d'ouvrages, à de la dépollution ou la remise en état des sols).

Pour ces études, l'EPF, Maître d'ouvrage, préparera les cahiers des charges et fera appel aux bureaux d'études compétents en organisant la concurrence la plus large possible. Toutes les études dont le résultat intéresse, voire implique, des collectivités, des organismes ou des administrations seront conduites en concertation, dès l'amont des réflexions, et pourront faire l'objet d'un cofinancement.

E. L'assistance en ingénierie foncière

L'EPF pourra apporter une assistance en ingénierie foncière (conseil, accompagnement, etc.) aux collectivités dont les moyens sont limités, notamment en milieu rural.

F. La maîtrise d'ouvrage de travaux sur le foncier

En dehors de la requalification de friches foncières en milieu urbain, l'EPF peut assurer la maîtrise d'ouvrage de travaux de requalification de friches industrielles.

Pour ces travaux qui nécessitent souvent la mise en oeuvre de compétences diversifiées et spécifiques (démolitions, terrassements, purges de sous-sol, pré-verdissement et traitement paysager), l'intervention de l'EPF se limitera au pré-aménagement, c'est-à-dire aux opérations immobilières et financières de nature à faciliter l'aménagement ultérieur des terrains conformément à la loi "BORLOO" du 18 janvier 2005.

Le traitement des pollutions résultant d'anciennes activités industrielles ou l'évacuation des déchets qui incombent à l'ancien exploitant, ne déclencheront pas nécessairement l'intervention de l'établissement public foncier (principe de la remise en état du site par le pollueur).

L'établissement public foncier n'interviendra sur ces problèmes que s'il est avéré que l'ancien exploitant n'est pas en mesure d'assumer ses responsabilités, et qu'aucune autre procédure ne puisse être appliquée. En tout état de cause, une telle intervention ne sera conduite que si elle est justifiée sur le plan économique et environnemental, et si elle s'inscrit dans une stratégie foncière particulière identifiée dans une convention cadre.

Dans tous les cas de figure, l'établissement public foncier, s'appuiera sur des maîtrises d'oeuvre après mise en concurrence, et retiendra des entreprises après le lancement d'une consultation conduite dans le respect du code des marchés publics.

G. Le partenariat

Le bon fonctionnement de l'EPF nécessite un positionnement clair vis-à-vis des collectivités locales et des opérateurs fonciers existants. Son intervention sera donc celle d'un outil positionné :

- ◆ en aval de la formulation de stratégie (schéma directeur, projet d'agglomération, projet de territoire, projet urbain, ...),
- ◆ en amont de l'intervention des aménageurs qu'ils soient publics ou privés.

Ce positionnement répond à l'attente des différentes collectivités qui souhaitent disposer d'un outil en interface de la planification et des projets d'aménagement.

L'action de l'établissement public foncier s'inscrira dans un partenariat à un triple niveau :

- ◆ outil au service d'un partenariat entre les membres de l'établissement public foncier dans le cadre de la mise en oeuvre du Programme Pluriannuel d'Intervention de l'établissement public,
- ◆ partenariat avec les collectivités locales sollicitant l'établissement public foncier dans le cadre de conventions cadre et opérationnelles,
- ◆ partenariat avec les outils techniques en amont et en aval de l'action foncière (Conservatoire du Littoral, SBAFER, Agences d'urbanismes, aménageurs, ...).

H. Le partenariat avec les services des collectivités locales

Il devra être recherché la complémentarité avec les services fonciers des collectivités locales.

En effet, la création d'un EPF ne remet pas en cause la souveraineté des collectivités sur leur politique foncière. Elle a pour objectif au contraire de les aider à la mettre en oeuvre. Une bonne intelligence entre les équipes opérationnelles de l'EPF et des collectivités locales est une condition centrale de la réussite du projet.

Des fonctions aussi diverses que la négociation de biens, leur gestion, leur revente, la gestion comptable et administrative, nécessitent des compétences spécialisées faisant appel à une équipe totalement professionnalisée, qui, mutualisée au niveau régional, sera la plus à même de répondre aux besoins des collectivités locales.

Cette réponse pourra être différenciée selon les moyens dont disposent les collectivités locales.

L'expérience des EPF déjà en place montre d'une part qu'une complémentarité s'instaure naturellement entre les services des collectivités locales et l'EPF, et que d'autre part l'échelle régionale facilite la professionnalisation et la spécialisation de certaines fonctions comme la négociation.

I. Le partenariat avec la SBAFER

Afin de clarifier au préalable le domaine de compétences respectives de la SBAFER et du futur EPF, la SBAFER réfléchit à un projet de convention de partenariat entre les 2 structures (EPF/SBAFER). Il convient effectivement de considérer que l'enjeu est important en Bretagne compte tenu de la prégnance de l'enjeu agricole.

Des formes de partenariat EPF/SBAFER existent déjà dans certaines régions.

Le partenariat entre l'EPF et la SBAFER pourra s'organiser en Bretagne autour d'une convention précisant notamment :

- ◆ les prestations de service réalisées par un opérateur pour le compte de l'autre,

- ◆ les acquisitions réalisées par un opérateur au profit de l'autre, pour mener en particulier une politique de réserve foncière agricole.

Les discussions avec la SBAFER se poursuivent pour trouver le mode de fonctionnement le plus adapté à la situation en Bretagne. Le principe de recherche et de complémentarité a été acté lors du comité de suivi de l'étude de préfiguration. Une convention globale de prestation entre l'EPF et la SBAFER constituera donc une probable solution *in fine*.

J. Le partenariat avec le Conservatoire du littoral

Le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres a pour mission d'acquérir des terrains en vue de la protection des sites et de l'environnement. L'appui technique et financier d'un EPF répond donc totalement à sa demande et à ses missions.

Le partenariat peut donc s'envisager sous la forme d'un EPF prestataire, achetant des réserves foncières pour le compte du Conservatoire du littoral.

Une convention globale pourrait tout à fait permettre de formaliser le cadre de ces interventions.

3.2. L'équipe opérationnelle

La référence aux EPF d'État existants donne une vision du dimensionnement souhaitable des effectifs lorsque l'EPF tourne à plein régime.

Établissement Emplois	EPF Normandie	EPF Lorraine	EPF Nord Pas-de- Calais	EPF Ouest Rhône- Alpes (EPORA)	EPF Provence Alpes Côtes- d'Azur	Hypothèse EPF Bretagne
Cadres supérieurs	3	6	4	2	5	5
Cadres	17	32	16	8	12	15
Agents de maîtrise	25	25	12	8	6	7
Employés	2	5	3	2	0	3
TOTAL	47	68	35	20	23	30

Tableau 10. Comparaisons des personnels des établissements publics fonciers régionaux et hypothèse pour l'EPFR de Bretagne.

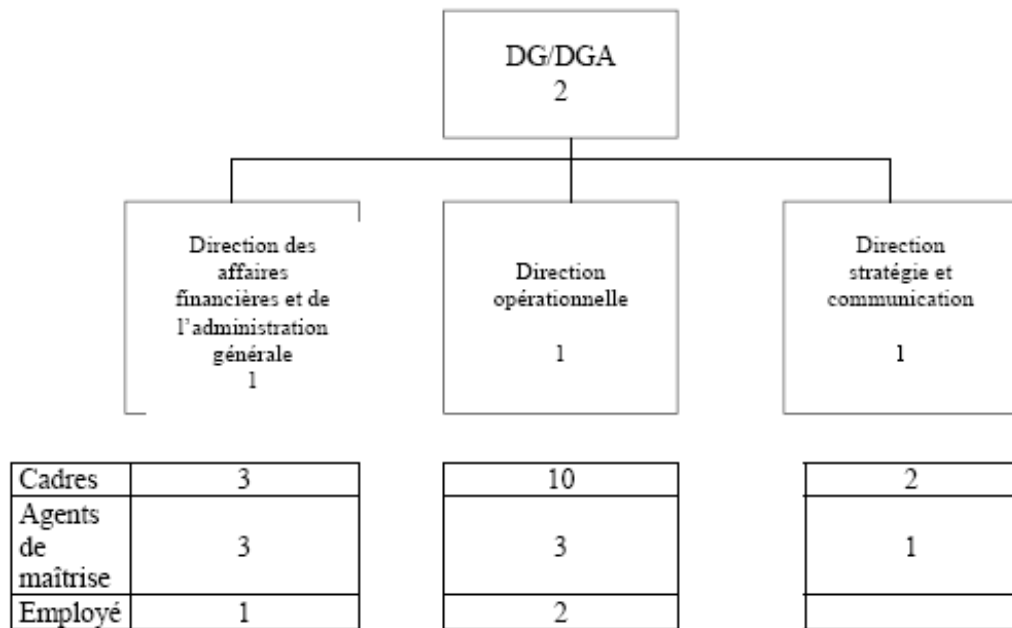
Les effectifs autorisés mentionnés et la structure hiérarchique des emplois varient assez fortement selon que l'organisme existe depuis de nombreuses années et a atteint son « rythme de croisière » ou que l'organisme se trouve encore dans une période de montée en charge (cas notamment de l'EPF PACA).

L'état des lieux effectué dans la première phase de l'étude de préfiguration avait fait apparaître que l'ingénierie foncière publique se limitait aux services fonciers des agglomérations.

Dans sa période de montée en charge, pour la première année, il pourrait être envisagé que l'EPF se dote rapidement d'un effectif de 15 personnes avec une équipe de direction et une équipe opérationnelle.

Cette équipe technique de l'EPF devra bien sûr s'adapter à l'évolution de l'activité de l'établissement. L'effectif autorisé pourra croître jusqu'à une trentaine de personnes.

Après une période de mise en route d'environ une année, voire deux, l'organisation stabilisée de l'EPF devrait donc s'appuyer sur une équipe d'une trentaine d'agents, répartis dans les directions suivantes.



3.3. Le budget de l'EPF

3.3.1. Le dimensionnement financier de l'EPF

A. Les dépenses

Les dépenses sont essentiellement de deux natures : celles qui ont trait à l'action foncière et les charges de structure.

Les dépenses liées à l'action foncière sont bien évidemment calculées en fonction des besoins qui ont été esquissés précédemment.

Ainsi, à l'horizon de la fin du deuxième PPI 2012-2016, l'établissement public foncier devrait être capable de remettre sur le marché l'équivalent foncier d'environ 40 M€/an. Cet objectif permet de calculer le volume des acquisitions foncières entre 2007 et 2016.

Ce plan de charge permet de déterminer les effectifs de l'établissement public à cet horizon, à savoir une trentaine de postes, pour des frais des structures globaux de 1,9 M€/an.

Il faut également prendre en compte les charges financières qui seraient liées au recours à l'emprunt.

B. Les recettes

Les recettes de l'EPF sont de plusieurs natures :

a. Les cessions foncières

- ◆ Les produits d'ingénierie et le remboursement des frais de portage ;
- ◆ Les éventuels produits financiers ;
- ◆ Les dotations en capital des collectivités.

Afin de soutenir le démarrage de l'établissement public foncier, les collectivités peuvent constituer un apport au capital de l'établissement. Une première hypothèse peut être envisagée d'un montant de 6,2 M€. L'État ne participe pas à cette dotation.

b. Les emprunts :

Les perspectives de développement au long terme plaident pour la constitution de réserves foncières pour les moyen et long termes. Un recours partiel à l'emprunt – ou à un crédit long terme renouvelable (liquidité > 1 an) – semble adapté pour appuyer cette action. Cependant, des garanties seront demandées à l'établissement quant à ses ressources propres. Au contraire de la TSE, le recours à l'emprunt offre en outre des possibilités de souplesse budgétaire permettant d'ajuster la capacité financière de l'EPF aux nécessités et stratégies d'acquisitions foncières.

c. La Taxe spéciale d'équipement (TSE) :

La loi de programmation pour la cohésion sociale permet au Conseil d'administration de l'EPF de lever chaque année la taxe spéciale d'équipement. Elle constitue une ressource à l'abri des aléas conjoncturels des budgets publics, sans laquelle il serait vain de prétendre conduire une politique foncière sur la durée.

La TSE doit être comprise comme une fiscalité d'amorçage. Elle a vocation à être investie intégralement et productive d'économies au moment de la réalisation des projets. Elle permet également la constitution de fonds propres pour l'établissement, lui assurant une capacité d'intervention : il est donc possible de réduire la TSE ultérieurement.

Il est à noter que tous les EPF d'État ont eu recours à cette ressource, plafonnée par la loi "Borloo" à 20 €/habitant.

3.3.2. Scénarios budgétaires

L'étude de préfiguration menée en partenariat entre l'État et la Région a exploré six scénarios financiers correspondant à différentes hypothèses de recettes pour l'EPF.

La capacité financière mutualisée à l'échelle régionale dépend directement du niveau de TSE, et ce pour 2 raisons:

- ◆ le recours à l'emprunt bancaire ne peut être que partiel et adossé à une taxe garantissant les rentrées financières. De surcroît, un trop fort adossement à l'emprunt pourrait remettre en cause son objectif initial et « l'obliger » à rechercher trop systématiquement et rapidement la plus-value sous la pression. La consultation des établissements bancaires (Caisse des dépôts et DEXIA) confirme leur point de vue sur cette question : un prêt n'excédant pas le tiers de la TSE est réaliste et raisonnable, tout en restant « modulable » ;
- ◆ le volume de cession foncière ne devient significatif et ne pèse que fortement sur les produits qu'à partir de la 5^{ème} année, voire de la 10^{ème}. La pompe d'amorçage que constitue la taxe spéciale d'équipement est donc fondamentale pour permettre de procéder à un volume d'acquisition important dès la mise en place opérationnelle de l'établissement public foncier.

D'autre part, cette capacité financière doit permettre à l'EPF de répondre à l'ensemble des besoins exprimés dans le titre II de ce rapport, en garantissant un juste équilibre entre le portage court, moyen et long terme.

Les perspectives de développement long terme plaident ainsi pour un EPF qui, dès sa constitution, achète assez massivement un volume de terrain pour le moyen terme et le long terme. La solution d'un recours partiel à l'emprunt ou à un crédit long terme renouvelable (disponibilité d'une masse financière importante dès le lancement avec remboursements différés permettant un équilibre financier) semble donc adaptée, d'autant que les conditions économiques du moment (taux d'intérêts) sont favorables et que le marché foncier et immobilier breton est porteur.

Le dimensionnement financier doit lui permettre de procéder à un volume d'acquisition lui permettant de peser sur le marché, d'une part pour le développement et d'autre part pour les requalifications et autres actions de sauvegarde.

Un scénario proposant une TSE à 6 €/habitant et un recours à l'emprunt a ainsi fait l'objet d'un consensus dans la mesure où :

- ◆ il s'approche le plus des objectifs quantifiés pour l'horizon 2015 (40 M€/an de cessions) ;
- ◆ il conserve un taux de TSE raisonnable (6 €/habitant) et permet d'envisager une dégressivité forte à terme.

A titre d'illustration, avec un taux de TSE de l'ordre de 6 €/habitant et un recours partiel à l'emprunt (30 M€ les 5 premières années), les produits de cession de l'EPF passeraient de 22 M€ les 5 premières années (2007-2011), à 133 M€ les 5 suivantes (2012-2016), puis à 230 M€ entre 2017-2021. En clair, ils pourraient être multipliés par 10 en 10 ans.

Dans cette configuration, on perçoit donc que dès la période [2012-2016], les produits de cession annuels pourraient avoisiner les 26 M€, pour atteindre en moyenne environ 46 M€ par la suite [2017-2021].

En outre il est à noter que l'hypothèse de 6 €/habitant a fait l'objet, à la demande du comité de pilotage, de simulations fiscales (feuilles d'imposition) par les services fiscaux de l'impact sur la taxe foncière et d'habitation à partir d'exemples types. En pratique, la conséquence pour un ménage composé de 2 adultes et 2 enfants sur la Taxe d'habitation varie entre 3 et 6 €, sur la Taxe foncière sur la propriété bâtie entre 2 et 3 € par an.

Enfin, dans un tel scénario, il convient de noter que le poids relatif de la TSE dans le produit de l'EPF est évidemment totalement différent au bout de 10 ans. Dans l'hypothèse que nous présentons ci-après, il pèse près de 2/3 du budget les 5 premières années. Il ne représente plus que 27% dans cette hypothèse entre 2017 et 2021 en raison de l'importance des produits de cession. La politique de vente des terrains peut donc s'avérer déterminante. En faisant le choix de dégager des marges bénéficiaires sur certaines cessions foncières, le conseil d'administration pourrait raisonnablement envisager une baisse de la taxe spéciale d'équipement, si tel en est décidé à partir la 10^{ème} année, voire dès la 5^{ème} année.

A titre d'illustration, une augmentation moyenne de 10% des produits de cession entre 2017 et 2021 permettrait de dégager environ 23 M€ de marge, soit l'équivalent d'environ 1,5 €/habitant.

3.3.3. Le projet de budget (avec ventilation année par année pour le premier PPI)

Pour la mise en place de l'EPF, la Direction régionale de l'équipement propose le budget prévisionnel suivant en partant des hypothèses suivantes :

- ◆ l'instauration immédiate d'une taxe spéciale d'équipement à 6 €/habitant, non affichée dégressive, mais en sachant qu'il s'agit d'une variante possible à partir du PPI 2017-2021,
- ◆ la contribution initiale de la Région et des Départements à hauteur de 6,2 M€ (l'État n'intervient plus directement financièrement dans la mise en place des EPF),
- ◆ le prêt calculé sur la base d'un taux de 4 %.

A. Ressources :

- ◆ La TSE est perçue sur la base de 6 € par habitant, soit 17,44 M€ par an,
- ◆ la Région et les 4 départements dotent l'EPF au démarrage d'un apport de 6,2 M€,
- ◆ emprunt égal au tiers de la TSE, soit 6 M€ par an pendant le 1er PPI,
- ◆ rémunération de l'établissement (ingénierie foncière) fixée à 4 % du montant des acquisitions réalisées et perçue au moment de la rétrocession des terrains,
- ◆ taux annuel d'actualisation du prix compris entre 1,5 et 2,5 % selon le type de convention perçu au moment de la rétrocession du terrain,
- ◆ produits de gestion néant (il est considéré que les biens acquis sont mis à la disposition de la collectivité qui en contrepartie prend en charge les impôts fonciers et le montant des assurances),
- ◆ produits financiers au taux de 2 % (placement sans risque),
- ◆ cessions foncières à l'issue d'une échéance de 3 ans (10 M€ en 2010 et 2011).

B. Charges

a. - Charges de structure :

Coût annuel frais de personnel de 1 200 000 €

Autres charges de structure : 700 000 €

Pour tenir compte du fait des délais nécessaires à une montée en puissance progressive, il est considéré que les frais de personnel ne représenteront en 2007 que 60 % de l'enveloppe prévue, soit 720 000 €

b. - Politique d'acquisitions foncière.

Avec en plus de la taxe spéciale d'équipement, l'emprunt et déjà les premières cessions de terrains les acquisitions foncières du 1er PPI représentent 136 M€.

Les cessions foncières se font sur le prix de revient (prix d'achat + frais, actualisation prix, rémunération maîtrise d'ouvrage de 4 %) sans aucune autre majoration, dans ce scénario, et sans tenir compte d'une éventuelle plus-value foncière résultant de l'évolution du marché ou d'une modification dans le zonage du terrain (cas de terrain agricole devenu constructible).

3.3.4. La gouvernance de l'EPF

La Direction régionale de l'équipement propose le mode de fonctionnement suivant :

A. Le Conseil d'administration

La composition du Conseil d'administration doit pouvoir répondre aux objectifs suivants :

a. Une représentation équilibrée des territoires

L'ensemble des collectivités concernées serait représenté au Conseil d'Administration avec des poids respectifs permettant de rechercher le mode décisionnel le plus consensuel sur la politique des réserves foncières dont l'enjeu à long terme doit faciliter la convergence des intérêts.

b. Le pilotage de la Région

Le Conseil Régional de Bretagne présidé par Monsieur Jean-Yves LE DRIAN a formulé dès 2004 la création d'un EPF dans ses premières priorités. Cet intérêt s'est concrétisé rapidement par la réalisation au cours du 1er semestre 2005 d'une

première étude de préfiguration. L'État a été largement associé à cette investigation. Cet intérêt s'est confirmé par l'implication significative de la Région en partenariat aux travaux de cette étude et par l'accord à l'unanimité du Conseil régional sur la proposition de poursuivre la démarche de création d'un établissement public foncier d'État à l'échelle régionale. Le rôle prépondérant de la Région trouverait sa traduction par 12 sièges à pourvoir au conseil d'administration.

c. Le rôle-clé des intercommunalités

Dix intercommunalités sont compétentes en matière de logement et de développement économique. Ce sont les 10 principales intercommunalités de la Région, elles représentent l'ensemble des communautés urbaines et d'agglomérations du territoire breton.

Institutionnellement, ces 10 groupements se répartissent entre :

- ◆ 1 communauté urbaine: Brest,
- ◆ 9 communautés d'agglomération : Rennes, Lorient, Vannes, Saint-Malo, Quimper, Saint-Brieuc, Vitré, Lannion et Morlaix.

Ces collectivités sont parmi les interlocutrices naturelles du futur EPF. C'est sur leur territoire de la plupart d'entre elles que les prix du foncier sont les plus élevés et que le renouvellement urbain et le développement économique sont les plus prégnants à court et moyen terme.

La prépondérance des problématiques sur les agglomérations de Brest et Rennes conduit à envisager de renforcer la représentation de ces deux EPCI au Conseil d'administration.

Le niveau de représentation de l'ensemble des autres EPCI de Bretagne (communautés de communes) pose en revanche une difficulté : leur nombre important (plus d'une centaine) rend impossible une représentation exhaustive, et aucune organisation fédératrice ne permettant d'envisager un ou deux représentants au nom de l'ensemble des communautés de communes.

Il est donc proposé de ne pas les représenter directement.

d. L'implication des Départements

Les différents enjeux fonciers débordent assez largement du périmètre des agglomérations, tant du point de vue du développement que de la protection des espaces.

D'autre part certains enjeux spécifiques au milieu rural, comme la restructuration des centres bourgs et le maintien du commerce en milieu rural, constituent des préoccupations importantes où l'action des départements pourrait être utilement complétée par celle de l'EPF.

Au titre notamment de leurs compétences en matière de développement rural, de développement économique, de transport et de logement social, il est naturel d'associer les quatre Départements au Conseil d'administration, à concurrence de deux sièges par Conseil général.

e. L'association des établissements consulaires

Les chambres consulaires régionales sont les représentants du monde économique et à ce titre pourront trouver naturellement leur place au Conseil d'Administration, comme cela est désormais le cas dans l'ensemble des EPF d'État.

Le type d'acquisitions foncières envisagé pour l'EPF justifie que les trois chambres consulaires soient représentées.

On peut d'ailleurs noter que le produit global de la taxe spéciale d'équipement

déterminée proportionnellement aux recettes des 4 taxes locales (foncier bâti et non bâti, taxe d'habitation et taxe professionnelle) est alimenté pour une assez large part par la taxe issue des entreprises.

f. L'association de l'État

L'État en région a en charge de multiples politiques qui justifient pleinement sa présence au sein du conseil d'administration : mise en oeuvre d'une politique de l'habitat, prévention des risques, protection sanitaire des populations, protection de l'environnement etc.

La présence de deux administrateurs d'État, membres du conseil d'administration de l'EPF, lui permettrait de participer directement à l'élaboration de la politique de l'EPF pour faire valoir ses intérêts.

Le rôle de ces administrateurs d'État serait totalement disjoint, de la fonction de commissaire du gouvernement assuré par le représentant de l'État en région.

Cette hypothèse est donc développée par la suite, mais soumise à réserves, compte tenu du risque de confusion possible entre les différents rôles de l'État dans le mode de fonctionnement de l'E.P.F.

g. Composition du Conseil d'Administration

Les EPF d'État existant ont aujourd'hui le dimensionnement suivant :

EPF Normandie (ex-Basse Seine, 2 régions, 5 départements)	43 membres
EPF Nord-Pas-de-Calais (2 départements)	24 membres
EPF Ouest Rhône-Alpes (2 départements)	30 membres
EPF Provence-Alpes-Côte d'Azur (6 départements)	43 membres
EPF Lorraine (4 départements)	38 membres

En vertu des commentaires effectués ci-avant, dans le cas de la Bretagne, la proposition d'un Conseil d'administration de 37 membres semble adaptée, permettant d'envisager un travail opérationnel. Elle pourrait prendre la forme suivante :

Collège	Nombre de sièges par collège	Répartition proposée
Région	12	
Départements	8	CG Côtes-d'Armor : 2 - CG Finistère : 2 - CG Ille-et-Vilaine : 2 - CG Morbihan : 2
Communautés d'agglomération	12	C.A Lannion-Trégor - C.A .du pays de Lorient - C.A. du pays de Morlaix - C.A. de Quimper Communauté - C.A. de Saint-Malo - C.A. de Saint-Brieuc - C.A. de Vannes - C.A. de Vitré communauté - C.U. de Brest Métropole Océane (2 sièges) - C.A. de Rennes Métropole (2 sièges)
Établissements consulaires	3 (1 siège chacun)	Chambre régionale du commerce et de l'industrie - Chambre régionale d'agriculture - Chambre régionale de métiers et de l'artisanat
État	2	Désignation par ministre

En sus des membres avec voix délibératives présentées ci-dessus, le Conseil d'administration verra également siéger en son sein avec voix consultative le Préfet de Région et le Directeur régional de l'équipement, et accueillera le Directeur de l'établissement qui en assurera le secrétariat.

Le Conseil d'administration désignera en son sein le Président de l'établissement.

Fonctionnement de la gouvernance

Outre le Conseil d'administration décrit ci-dessus, la gouvernance de l'EPF s'organiserait avec le dispositif suivant :

- un bureau choisi parmi les membres du Conseil d'administration et qui recevrait délégation de celui-ci et dont le président aura voix prépondérante. Ce bureau sera composé de la manière suivante :

- ◆ Quatre représentants du Conseil régional,
- ◆ Quatre représentants des Conseils généraux,
- ◆ Quatre représentants des Communautés,
- ◆ Un représentant des chambres consulaires,
- ◆ Un représentant de l'État,
- ◆ un directeur général qui recevrait délégation du Conseil d'administration pour assurer ses fonctions de direction et de gestion et devant lequel il sera responsable.

4. L'appréciation du niveau de consensus des acteurs en Bretagne

Le Conseil régional, en faisant le choix de lancer l'étude de préfiguration sous l'égide d'un comité de suivi rassemblant le plus largement possible les collectivités locales, s'est positionné d'emblée comme l'acteur portant le projet EPF et recherchant sur ce projet le consensus le plus important possible.

De ce point de vue, la Région a clairement recherché le soutien de l'État, qui avait affiché antérieurement dans son Projet d'Action Stratégique de l'État en Région (PASER) le soutien à un projet d'EPF en région.

L'intérêt d'un tel outil, du point de vue des collectivités locales (les communautés d'agglomération et urbaine et les départements) et des partenaires qui se sont exprimés lors du comité de suivi n'a été que rarement mis en cause. Le principal débat a porté sur le niveau raisonnable de l'accroissement de la fiscalité locale à travers le niveau de taxe spéciale d'équipement.

L'État a de ce point de vue joué un rôle de facilitation et d'incitation, poussant le comité de suivi à rechercher des solutions innovantes (du type recours à l'emprunt) pour rechercher une modération de la taxe spéciale d'équipement.

Au final les sept points de consensus actés par le comité de suivi en juin 2005 ont été les suivants :

- ◆ accord sur le principe de création d'un établissement public foncier,
- ◆ souhait d'un statut d'établissement public foncier d'État,
- ◆ couverture de l'ensemble du territoire régional et recherche d'équité territoriale,
- ◆ création d'une fiscalité propre (taxe spéciale d'équipement) raisonnable, ne devant en aucun cas atteindre le plafond autorisé par la loi et pouvant s'appuyer sur une part d'emprunt dont l'objectif serait la modération de la taxe spéciale d'équipement à moyen et à long terme,
- ◆ représentation au conseil d'administration de la Région, des 4 départements, des 10 agglomérations et des chambres consulaires,
- ◆ exercice de quatre missions principales : le logement, le développement économique, l'environnement et la reconversion des friches industrielles,
- ◆ fonctionnement de l'établissement en partenariat avec les acteurs fonciers existants.

Préalablement à la consultation officielle des collectivités, il convient à ce stade de noter :

- ◆ le portage du projet au sein du Conseil régional s'est révélé très fructueux, puisque lors de la session du 30 juin et 01 juillet 2005, le principe de la demande de la création d'un EPF d'État en région sur la base des 7 points de consensus a fait l'objet d'un accord unanime, toutes tendances confondues,
- ◆ les départements ont manifesté une intention positive toutes tendances confondues,
- ◆ les agglomérations qui se sont exprimées ont adhéré positivement, en particulier les plus importantes, les seules ayant exprimé leur réticence voire leur hostilité par écrit étant les agglomérations de Vannes et Vitré ; ces agglomérations ont toutefois participé aux travaux du comité de suivi,
- ◆ le Conservatoire du littoral et la SBAFER affichent un soutien à la création de l'EPF.

L'intervention de l'EPF dans le secteur rural est ressentie positivement par la SBAFER, dès lors qu'il y a accord sur le mode de portage : le poids financier de l'EPF peut aider à faire des réserves foncières en faveur de l'agriculture. Une convention de partenariat sera à finaliser entre les deux structures.

Les seuls freins clairement identifiés concernent aujourd'hui les agglomérations de Vannes et Vitré. Le principal grief mis en avant par ces agglomérations concerne la mise en place d'une fiscalité additionnelle – la taxe spéciale d'équipement – qui leur apparaît peu pertinente dans une optique de modération de la fiscalité actuelle. Elles ne remettent cependant pas en cause l'intérêt de mettre en place une politique d'anticipation foncière.

Partant de là, l'État a ainsi pu expliquer à ces collectivités la nécessité – et l'intérêt – d'avoir recours à une TSE pour lancer un EPF en utilisant les arguments suivants :

- ◆ la fiscalité additionnelle proposée mise en place reste modérée, notamment par ménage, et très en deçà des plafonds prévus par la loi BORLOO,
- ◆ la masse fiscale prélevée se situe à une échelle financière très inférieure à la rente foncière qui échappe actuellement à la puissance publique, et qui sera en quelque sorte récupérée au profit d'un intérêt général,
- ◆ la mise en place de l'EPF offre la possibilité pour les collectivités locales de débudgétiser le portage foncier et de déporter ainsi la charge qui pèse actuellement sur leur budget propre,
- ◆ la dégressivité de la taxe spéciale d'équipement constitue une réelle possibilité financière qui semble admissible à partir de la 10ème année, voire de la 5ème année.

Le chiffre de 6€ par habitant demeure de notre point de vue assez réaliste et adapté au démarrage. En recherchant une modération encore plus forte, en ramenant la TSE à 5 € par habitant au cours du 2ème PPI (2012/2016) puis à 4 € par habitant au cours du 3ème PPI (2017-2021), les recettes de la TSE diminueraient de 16 M€ au cours du 2ème PPI et de 30 M€ au cours du 3ème PPI.

Cette perte pourrait soit être compensée par une augmentation volontaire des coûts moyens de cession foncière (environ + 12% entre 2012 et 2016, puis environ + 13% entre 2017 et 2021), soit en limitant le stock d'acquisition foncière.

Dans le deuxième cas, malgré cette amputation, le stock foncier représenterait encore 189 M€, soit l'équivalent de 10 années de collecte TSE à 6€/habitant, ce qui reste acceptable, la variable d'ajustement pourrait être alors une diminution des acquisitions à 15 ans et un léger tassement des acquisitions à 10 ans.

Ce compromis ne remettrait pas en cause la viabilité financière de l'ensemble.

En conclusion, le rapport de préfiguration tel que précédemment présenté a permis de se prononcer favorablement sur :

- ◆ l'opportunité de créer un établissement public foncier d'État de périmètre régional en Bretagne intervenant sur les domaines suivants : le logement, le développement économique, la protection de l'environnement et la prévention des risques, la reconversion des friches industrielles et militaires ;
- ◆ la faisabilité financière de sa mise en place et sa viabilité à moyen et long terme en partant sur une hypothèse de base d'une taxe spéciale d'équipement de 6€/habitant, complétée par des emprunts et dotations au démarrage. La dégressivité de la taxe spéciale d'équipement au bout de 5, puis 10 ans, est un scénario envisageable et réaliste ;
- ◆ la définition d'un mode de gouvernance équilibré et représentatif des territoires, traduit dans le projet de décret ci-joint, qui présente des garanties de bon fonctionnement.
- ◆ l'existence préalable d'un assez large consensus autour du projet.

Il a donc été proposé, après validation de ce rapport et du projet de décret par les différents ministres concernés, de poursuivre la procédure. La consultation des collectivités locales, telle que prévue dans la loi, a été lancée sur cette base, avec le projet de décret proposé par l'État.

Chapitre 8

Des stratégies foncières pour la Région

1. Une politique foncière territoriale	260
1.1. Ce qu'est une politique foncière	260
1.1.1. Pour une bonne politique foncière.....	260
1.1.2. Les moyens d'intervention de la politique foncière locale	262
1.2. Des politiques foncières dispersées	266
1.2.1. Les communes	266
1.2.2. Les intercommunalités	267
1.2.3. Les départements.....	267
1.2.4. Les Pays.....	268
1.3. Échelles d'analyse et échelles d'action	268
1.3.1. Cohérence territoriale du bassin de vie pour l'analyse foncière	268
1.3.2. L'agglomération pour une politique d'action foncière	269
2. La nécessité de l'intervention publique régionale.....	269
2.1. Affirmer ses compétences territoriales	270
2.2. Faire preuve d'exemplarité.....	270
3. Une Région qui agit sur le foncier.....	271
3.1. Pour préserver la terre porteuse de l'économie	271
3.1.1. L'agriculture	271
3.1.2. La conchyliculture et l'aquaculture	274
3.1.3. Le commerce et l'artisanat de proximité.....	275
3.1.4. Zones d'activités et implantations commerciales périphériques.....	275
3.1.5. Les services.....	276
3.2. Pour préserver la terre, cœur du développement humain.....	277
3.2.1. Le développement urbain	278
3.2.2. Le logement.....	278
3.2.3. Les loisirs	279
3.3. Pour préserver la terre, source de biodiversité	279
3.3.1. Espaces remarquables de Bretagne et autres espaces naturels.....	279
3.3.2. Protection de la ressource en eau	280
3.3.3. Les déchets	280
3.4. Via un établissement public foncier régional	281
3.4.1. Des orientations prioritaires pour l'Établissement public foncier régional.....	281
3.4.2. L'EPFR, un outil au service de l'action foncière	282
4. Un système régional de mesures et d'observation	283
4.1. La nécessité d'une maîtrise de l'information.....	284
4.1.1. Pour beaucoup d'acteurs	284
4.1.2. L'accès aux données foncières et immobilières est difficile	285
4.2. Observer quoi, pour quoi faire ?.....	285
4.2.1. Les règles de l'observation foncière	286
4.2.2. Analyser les marchés fonciers	286
4.2.3. Les diagnostics par type de marchés.....	287

La Bretagne présente un territoire qui par sa géographie, par son économie, son histoire et par son dynamisme démographique fait l'objet d'une pression foncière croissante.

L'espace non urbanisé, qu'il soit naturel ou à vocation agricole, recule inexorablement, grignoté par les villes, cisailé par les infrastructures, approprié par de nouveaux arrivants.

La pression foncière qui se traduit par des besoins en matière de développement économique, territorial et social justifie donc pleinement une intervention active de la puissance publique à l'échelle régionale et locale.

Dans une perspective de développement durable, la gestion et l'aménagement des territoires apparaissent comme essentiels dans la recherche d'un équilibre entre le respect des milieux et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

Les biens fonciers étant parties inhérentes à la territorialité, ils font directement l'objet d'une prise en compte par la puissance publique dont leur localisation ressort, et par les problématiques de l'intérêt général local.

La difficulté pour la collectivité consiste à concilier ses objectifs centrés sur l'intérêt général et le développement économique et social avec la maîtrise des flux engendrés par l'évolution des marchés fonciers, l'attractivité et la concurrence entre espaces.

La Région doit s'attacher à garantir une cohésion sociale et territoriale régionale. Par sa politique sociale qui doit favoriser le respect des règles en matière de logement social, par sa participation à de grands investissements régionaux, par une incitation au développement et à l'harmonisation des politiques foncières coordonnées, elle cherchera à corriger les déséquilibres patents de son territoire et facilitera les rééquilibres territoriaux d'activités (agriculture, industrie ...).

Comment réclamer de la cohérence et de la complémentarité avec des intérêts divergents à une politique foncière dans un contexte où les acteurs et les lieux d'interventions sont multiples et divers ?

Quelles stratégies foncières pour un aménagement du territoire sur l'ensemble de la région à long terme ?

Comment passer d'une politique d'opportunité à une politique anticipatrice pour l'évolution des territoires ?

Comment concilier intérêt particulier et intérêt général sur une question aussi sensible que le foncier ?

Le phénomène d'artificialisation d'une partie du territoire est *a priori* irréversible. Il est donc indispensable de prévoir une protection durable et une gestion économe du foncier afin de préserver suffisamment d'espace pour le maintien des activités économiques (1.) tout en permettant un développement humain durable (2.). Mais il s'agit aussi de veiller à protéger l'environnement, en particulier par la préservation d'espaces naturels dont la qualité favorise la biodiversité (3.). Il convient pour cela d'agir sur le foncier (4.) dans le sens de l'intérêt général régional.

1. Une politique foncière territoriale

Les politiques contemporaines se trouvent confrontées à des exigences parfois contradictoires. Elles cherchent par exemple à continuer à fluidifier les marchés de biens, notamment immobiliers, pour des raisons économiques, tout en voulant maîtriser la mobilité des personnes pour des raisons environnementales, voire sociales.

L'enjeu contemporain consiste à conjuguer au mieux ces objectifs contradictoires. Aujourd'hui, une des priorités doit consister à mieux adapter les politiques aux besoins et aux moyens des populations. Nous avons vu que la modification de la situation économique des ménages a des effets sur les localisations bien plus structurants que n'importe quel plan d'urbanisme. Les outils de planification urbaine fonctionnent mieux lorsqu'ils répondent à la demande des habitants.

La portée des politiques spatiales s'avère insuffisante, voire même inefficace ou contre-productive, si elle ne se double pas de politiques de rééquilibrage social et économique. Cette articulation n'est pas simple mais constitue l'enjeu notamment des initiatives régionales en lien avec les autres collectivités.

Le traitement de la question foncière ne peut se faire dans l'urgence par quelques mesures ponctuelles. Il ne peut s'agir que de stratégies à long terme, intégrant l'ensemble des facteurs sociopolitiques qui ont un impact sur la mise sur le marché des terrains.

La situation actuelle montre en fait une carence d'outils d'accompagnement et de moyens financiers autour de toutes les politiques spatiales pourtant suffisantes.

Par conséquent, une Région incitatrice par sa politique et mettant à disposition des collectivités responsables de leur foncier un outil tel un établissement public foncier régional peut participer activement aux rééquilibrages territoriaux présentés dans toutes ces stratégies politiques.

1.1. Ce qu'est une politique foncière¹⁹⁵

Pour agir sur le foncier, trois outils sont à la disposition des collectivités territoriales :

- ◆ l'action foncière,
- ◆ l'intervention réglementaire,
- ◆ l'intervention économique.

Ces outils peuvent être utilisés par différentes collectivités publiques, en fonction de leur délégation de compétences. La Région n'a par exemple pas de prérogatives en matière réglementaire ni sur l'action foncière directe.

1.1.1. Pour une bonne politique foncière

Une politique foncière n'est qu'un outil ; elle ne constitue jamais une fin en soi. Elle doit être subordonnée aux objectifs d'intérêt général traduits dans une politique d'aménagement du territoire. Par voie de conséquence, si la conduite d'une politique foncière est confiée à un opérateur foncier, celui-ci doit toujours rester soumis à des

¹⁹⁵ Paragraphe rédigé à partir de l'intervention de Madame Caroline GERBER, Directrice de l'ADEF (association des études foncières), lors de son audition par la Commission le 6 février 2007, à partir de publications de l'ADEF et à partir d'un guide édité par l'Observatoire régional de l'habitat et du logement de Rhône-Alpes : "Le foncier : mode d'emploi", publié en octobre 2003. 25 p.

objectifs d'aménagement définis par ailleurs.

Une bonne politique foncière doit aussi savoir, à certains égards, être "opportuniste". Le moment où va être mis en vente une grande emprise industrielle, une exploitation agricole, ou le parc d'un couvent, est généralement tout à fait imprévisible. Une bonne politique foncière est donc celle qui se donne également les moyens d'une prise de décision rapide appuyée sur une réserve de potentiel d'intervention suffisante : elle ne doit pas s'enfermer dans une planification pluriannuelle rigide.

Cette nécessaire capacité d'adaptation aux événements ne signifie évidemment pas qu'une politique foncière puisse n'être qu'opportuniste : chaque nouvelle décision doit au contraire toujours s'inscrire dans une perspective d'aménagement d'ensemble.

Une bonne politique foncière a besoin d'un bon système d'observation foncière

La conduite de la politique foncière, comme celle de la politique d'aménagement, a besoin d'être éclairée en permanence par la connaissance du fonctionnement et de l'évolution des marchés fonciers. Cette connaissance ne peut pas être fournie par des études ponctuelles, car celles-ci seraient beaucoup trop coûteuses à entreprendre et trop vite dépassées pour être très utiles. Elle ne peut pas non plus se contenter d'observations continues, mais sectorielles, car c'est la mise en relation des secteurs qui est éclairante.

L'observation foncière a donc tout avantage à être conçue comme un système pérenne et global. Pérenne parce que c'est sur une durée assez longue (au moins cinq ans) que se manifestent les évolutions qu'il faut suivre. Global parce que c'est l'interrelation des marchés sur l'ensemble des secteurs géographiques de l'agglomération qu'il importe de saisir.

Cependant, il n'est pas souhaitable que l'éventuel organisme en charge de l'action foncière ou, *a fortiori*, en charge d'actions d'aménagement, soit simultanément chargé de la conduite de l'observation foncière, car celle-ci doit rester neutre et accessible à tous les acteurs qui concourent à la définition des objectifs des politiques d'aménagement.

On notera enfin qu'une bonne observation foncière ne porte pas seulement sur les prix des terrains mais aussi, simultanément, sur les volumes échangés et sur les catégories d'acteurs impliqués. Cela est d'autant plus nécessaire que les retournements sur les quantités précèdent généralement les retournements sur les prix.

La politique foncière ne se réduit pas à "l'action foncière", c'est-à-dire aux opérations d'achat et de vente des terrains. Elle doit inclure toutes les interventions qui contribuent à infléchir la valeur et l'usage des espaces, ou du moins s'articuler avec elles.

C'est en particulier le cas de l'urbanisme réglementaire qui a un rôle central dans la formation de la valeur des espaces, sachant que son impact n'est pas instantané mais a besoin de constance et de durée. Mais c'est aussi le cas de l'urbanisme opérationnel puisque, en définitive, la production foncière demeure fondamentalement le seul remède contre la pénurie de terrains à bâtir disponibles.

La politique foncière doit donner la priorité au marché des terrains à urbaniser et non pas au marché des terrains à bâtir

Subventionner la production de terrains à bâtir est une politique facile à concevoir

mais extrêmement coûteuse. Elle ne se justifie pas en terme de "politique foncière". Elle peut en revanche être utile, en termes de "politique sociale" (aide à l'implantation de logements sociaux) ou en termes de "politique économique" (aide à l'implantation d'activités), mais c'est sur le marché des espaces naturels à urbaniser qu'elle peut avoir le plus d'impact pour le moindre coût. La valeur des espaces naturels voués à une urbanisation plus ou moins lointaine est en effet totalement conditionnée par les politiques foncières locales qui seront mises en œuvre.

Il suffit par exemple que quelques-uns de ces terrains bénéficient d'autorisations d'urbanisme sans contrepartie pour que tous les terrains similaires acquièrent *ipso facto* des plus values d'anticipation.

La dimension sociale cependant, qui vise précisément à réduire les inégalités des situations individuelles découlant du seul jeu du marché, peut néanmoins justifier des actions foncières spécifiques.

1.1.2. Les moyens d'intervention de la politique foncière locale

Une politique foncière se décline autour des trois principaux outils que sont : l'action foncière, l'intervention réglementaire, l'intervention économique. Ces outils peuvent s'exprimer en un certain nombre de verbes ; nous les décrivons ci-après.

A. Les interventions foncières : Agir

a. Acquérir :

Pour une collectivité publique, il existe cinq manières d'acquérir un terrain :

- par achat à l'amiable :

C'est la solution la plus simple, la collectivité agit sur le marché comme n'importe quel autre acquéreur.

- par échange à l'amiable :

C'est une solution souvent efficace en péri-urbain notamment pour l'acquisition d'espaces agricoles. Un exploitant agricole est généralement plus facilement disposé à échanger sa terre contre une autre terre un peu plus grande, qu'à la vendre pour un prix beaucoup plus élevé. Ce type de négociation peut être confié à la SAFER. Celle-ci peut aussi se charger de la gestion provisoire des terres agricoles mises en réserve, en les faisant cultiver dans le cadre de baux précaires.

- par préemption :

Particulièrement développé en France, le droit de préemption ne permet pas seulement, à son bénéficiaire, de se substituer à l'acquéreur d'un terrain (droit de priorité), mais aussi, par définition, de contester le prix auquel la vente devait se faire lorsqu'il apparaît anormal. L'effet de l'exercice du droit de préemption est alors plus souvent de contrôler et parfois de bloquer la vente que de permettre d'acquérir le terrain.

Il existe, selon les cas, des droits de préemption au bénéfice des communes (ZAD, DPU), des SAFER, de l'État, du Département, du Conservatoire du littoral, etc. (voir chapitre 3, paragraphe 4).

- par expropriation :

Dernier recours pour l'acquisition d'un terrain, l'expropriation est un moyen d'acquisition souvent lourd et coûteux, mais indispensable.

Le recours (mesuré) à l'expropriation est inévitable si l'on veut faire du bon urbanisme.

Tous les pays développés possèdent un droit de l'expropriation dont la raison d'être est de protéger l'intérêt financier des propriétaires tout en permettant de faire prévaloir l'intérêt social d'une bonne organisation du territoire.

Cela ne signifie bien évidemment pas qu'il puisse y avoir expropriation dans n'importe quelles conditions. Sur le plan juridique, l'utilité publique de l'opération doit être clairement établi, une procédure scrupuleuse doit être respectée, etc.

Mais l'expropriation a aussi une dimension humaine et psychologique qui est trop souvent négligée. Il est anormal de ne pas commencer par rencontrer les propriétaires chez eux, leur donner des explications, leur proposer des arrangements, des échanges, etc. Ce qui n'empêche pas qu'ils sachent dès le départ que c'est l'intérêt général de la bonne organisation du territoire qui l'emportera, même si leur intérêt financier est respecté.

- gratuitement :

Outre les rares cas de legs, la collectivité publique peut se faire attribuer gratuitement un terrain dans plusieurs cas : par exemple en lotissement, autorisation de construire avec cession de terrain pour espaces publics ou équipements publics ou encore permis de construire avec 10% de la surface en cession gratuite, ou acquisition des 9/10^e d'un espace boisé permettant l'aménagement du 1/10^e restant.

b. Porter, Détenir :

L'intérêt ou non de la détention de réserves foncières par une collectivité publique ne peut être analysé en termes purement financiers, il résulte de l'analyse des coûts avantages du "portage foncier".

- Les coûts :

Il existe quatre coûts du portage foncier :

- ◆ Le coût d'acquisition initiale : le coût du portage est évidemment d'autant plus lourd que le prix d'achat est lui-même élevé, comme c'est généralement le cas en tissu urbain existant.
- ◆ Le coût de l'emprunt : les frais financiers du portage foncier sont souvent allégés. Cependant, si l'existence d'une subvention déplace la charge supportée par les contribuables, elle ne la supprime pas.
- ◆ Le coût de la détention physique du terrain : la détention d'un terrain, surtout s'il est bâti, induit des coûts de gardiennage, de sécurisation, d'entretien, d'assurance, voire des frais fiscaux.
- ◆ Les éventuelles "externalités négatives" : un terrain mis "en réserve" risque de n'être pendant un certain laps de temps qu'un terrain vague exerçant un impact dévalorisant sur son environnement.

- Les avantages :

- ◆ On imagine souvent qu'une politique de réserve foncière a pour principal avantage de faire réaliser des économies à la collectivité publique. Cela peut arriver (en particulier dans le périurbain) mais ce n'est pas la question essentielle, et une politique de réserve foncière est souvent coûteuse.
- ◆ Le principal avantage est d'ordre urbanistique et non pas financier. La constitution de réserves foncières est un outil puissant de maîtrise de l'urbanisation par la collectivité publique.

- ◆ C'est aussi l'outil habituel de mobilisation des sols, y compris au bénéfice de futures opérations privées d'aménagement. L'assemblage du foncier est souvent indispensable à la réalisation d'assiettes foncières pour des opérations futures et le temps nécessaire se compte en années.
- ◆ Les éventuelles externalités positives sont aussi essentielles (poumon vert, aménagements futurs, qualité de vie ...)

c. Céder :

La collectivité publique peut céder ses terrains selon quatre types de modalités :

- ◆ Vendre au plus offrant : la collectivité agit comme n'importe quel acteur économique. En maximisant ses prix de vente, elle maximise aussi la reconstitution de ses moyens d'intervention.
- ◆ Vendre à prix réduit : vendre un terrain en dessous de sa valeur ne fait pas baisser la valeur des terrains et la subvention ainsi attribuée, en nature, à l'acquéreur, a pour principal inconvénient son manque de transparence.
- ◆ Choisir l'acquéreur pour choisir l'affectation du terrain : en choisissant l'acheteur, la collectivité publique peut imposer un cahier des charges et contrôler l'affectation du terrain. Cependant la jurisprudence est de plus en plus restrictive et l'existence d'un cahier des charges ne justifie plus le refus de la mise en concurrence.
- ◆ Cession à bail : la collectivité publique reste propriétaire. Cette procédure est souvent utilisée pour accorder une subvention implicite au preneur. La cession à bail peut être financièrement équivalente à la vente. La collectivité peut cependant, et c'est tout l'intérêt dans ce cas, exercer un contrôle plus étroit sur l'utilisation du terrain, comme propriétaire que comme collectivité locale.

La mise en vente des terrains publics sous utilisés se justifie d'abord en termes de gestion de l'espace.

L'existence de terrains publics sous utilisés (en dehors des terrains faisant l'objet de réserves foncières finalisées) trouve son origine dans le fait que ces terrains ne pèsent d'aucun poids dans les comptabilités publiques et qu'il est tentant, pour la collectivité ou le service qui en a l'affectation, d'éviter de s'en séparer, au cas où ... Ce qui dans certains cas peut s'avérer une politique d'attente utile sur le long terme.

Le recensement, la cartographie et le diagnostic de l'ensemble des terrains publics, y compris ceux qui ne relèvent pas de l'autorité en charge des politiques d'aménagement, doivent donc constituer l'une des préoccupations permanentes des politiques foncières, avec pour objectif de mieux permettre aux collectivités d'en décider le type d'usage approprié et l'utilité ou non de s'en défaire.

L'affectation préférentielle des terrains publics sous utilisés à des opérations d'intérêt général doit rester la priorité.

Elle n'est cependant pas justifiée lorsque la localisation et l'aménagement d'un terrain public disponible ne correspondent pas aux besoins des opérations en question. La mise en vente au plus offrant de certains espaces publics peut parfois constituer, dans ces cas, la meilleure des issues.

d. Remembrer sans acheter :

En France, le remembrement des terrains à urbaniser (sans passer par leur acquisition et leur revente) n'est possible que dans deux procédures assez particulières :

- ◆ Les Associations foncières urbaines (AFU) où les propriétaires voisins s'organisent collectivement en aménageurs de leurs propres terrains (ce qui suppose qu'ils en aient les moyens financiers).
- ◆ Le remembrement-aménagement qui est une variante du remembrement agricole où une partie des nouvelles parcelles est attribuée à chaque propriétaire dans le secteur d'urbanisation future.

Il manque un système de remembrement urbain (remembrement pour mobiliser du foncier à une échéance donnée) tel qu'il existe dans les pays germaniques.

B. Réglementer

a. Interdire :

Le maniement de la réglementation des sols (donc du pouvoir d'interdire) peut devenir un outil de politique foncière lorsqu'il existe au préalable une demande et un marché. La différenciation spatiale des règles applicables (zonage réglementaire) modèle aussi la géographie des valeurs foncières.

La réglementation de l'usage des sols intervient sur la valeur foncière soit directement (à travers la constructibilité qui en résulte et les participations financières exigées), soit indirectement (à travers le type de peuplement correspondant au tissu urbain produit).

b. Contraindre/Obliger :

Les obligations de faire sont exceptionnelles dans le droit français (à ne pas confondre avec les autorisations conditionnelles). Citons pourtant l'obligation de ravalement, l'arrêté de péril qui génère une obligation de réaliser des travaux, l'obligation de débroussailler, etc.

Comme les interdictions, les obligations ont des impacts directs sur la valeur.

c. Négocier les interdictions et les contraintes :

Le pouvoir de négocier les interdictions (et éventuellement les obligations) suppose qu'il existe au préalable quelque chose à négocier : sans réglementation, pas de négociation. La négociation est théoriquement étrangère au droit français (principe de la "gratuité" des servitudes), mais en pratique très répandue.

La procédure phare de l'urbanisme négocié est la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) dont le principe est, pour la collectivité publique, d'accorder de la constructibilité en contre partie de la prise en charge de tout ou partie des coûts de l'urbanisation.

C. Intervenir

a. Subventionner :

La politique foncière d'une collectivité publique repose souvent pour partie sur sa capacité à subventionner tels types d'opérations d'aménagement foncier et non pas tels autres.

b. Taxer/Prélever :

Inversement, la fiscalité foncière annuelle et la fiscalité de l'urbanisme ou des mutations font aussi partie des politiques foncières avec des effets diamétralement opposés :

- Le renforcement de la fiscalité foncière annuelle sur la propriété ou

l'utilisation des terrains favorise la mobilisation des sols, décourage la rétention de terrains peu ou pas utilisés et contribue plutôt à la baisse des valeurs foncières.

- À l'inverse, le renforcement de la fiscalité sur les mutations et l'urbanisme contribue plutôt à limiter les ventes et à augmenter les valeurs foncières lorsque la demande est forte.

c. Réaliser :

Un dernier instrument de politique foncière repose sur la capacité qu'a une collectivité publique d'intervenir directement sur l'aménagement de l'espace et la réalisation d'opérations.

- L'ouverture de nouveaux espaces urbanisables dépend souvent de la réalisation de grandes infrastructures que seule la collectivité publique peut réaliser.
- La localisation de certaines réalisations publiques exerce des externalités positives (elles valorisent les terrains environnants) ; d'autres génèrent des externalités négatives. La politique foncière consiste donc aussi à jouer sur le calendrier de ces réalisations et à les combiner avec les interventions foncières proprement dites.

1.2. Des politiques foncières dispersées

En France, les collectivités ont à disposition un ensemble d'outils pour gérer et coordonner toute l'activité de la cité, c'est à dire ses activités économiques, ses emplois, ses habitats ...

La planification spatiale à travers les Directives territoriales d'aménagement, les Schémas de cohérence territoriale, les Programmes locaux de l'habitat, les Plans locaux d'urbanisme, les cartes communales et autres réglementations spécifiques à objectif sectoriel, obéit donc à un grand nombre de règles. La difficulté en matière foncière réside plus dans la superposition de ces outils et la diversité d'acteurs tous porteurs d'une politique d'aménagement de leur territoire pas systématiquement définie en concertation avec les échelons géographiques et administratifs supérieurs ou inférieurs. D'autant que ces territoires ne recouvrent pas vraiment la réalité physique du bassin de vie, entité qui pourtant paraît constituer le cadre le plus pertinent pour une stratégie foncière cohérente¹⁹⁶.

1.2.1. Les communes

Parmi les collectivités locales, ce sont donc essentiellement les communes qui détiennent maintenant la plupart des prérogatives d'action foncière. Quelle que soit la planification stratégique en amont (DTA, SCoT), la commune fixe la règle du jeu principalement au moyen du Plan local d'urbanisme (zonage à la parcelle).

Elle peut par ailleurs intervenir directement sur le marché foncier avec les outils mis à sa disposition par les lois et règlements et notamment le droit de préemption urbain. Elle dispose surtout d'une capacité d'encadrer et de contrôler l'occupation du sol par la maîtrise des procédures de permis d'aménager et de permis de construire.

¹⁹⁶ Dans une définition simplifiée, l'INSEE décrit le bassin de vie comme "le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements et à l'emploi".

C'est donc la commune qui détient le rôle central dans la politique foncière, qu'il s'agisse d'urbanisme réglementaire ou d'urbanisme opérationnel, sauf à transférer ses compétences à un établissement public de coopération intercommunale.

Nous avons constaté précédemment que les pouvoirs que détient la commune en matière foncière peuvent parfois être facteurs aggravant de la tension actuelle sur le foncier (comportements malthusiens, "protectionnistes").

Nous avons vu par ailleurs que les politiques locales sont parfois en décalage avec des enjeux fonciers qui relèvent plutôt d'une dimension intercommunale.

1.2.2. Les intercommunalités

La décentralisation de l'urbanisme qui a dans un premier temps profité aux communes au début des années quatre-vingt, a connu un second âge, avec la mise en avant des intercommunalités, à partir des lois Chevènement¹⁹⁷, Voynet (LOADDT)¹⁹⁸ et Gayssot (SRU).

Les coopérations intercommunales se développent alors, mais à des tailles réduites. Elles évoluent souvent moins vite que ne s'agrandissent les territoires vécus.

Le débat sur l'efficacité des politiques d'aménagement et d'urbanisme pour réguler les grands territoires porte par conséquent sur leur capacité à s'adapter à l'échelle et à la vitesse d'évolution des aires urbaines¹⁹⁹ et des bassins d'emploi²⁰⁰. Jusqu'à présent la réponse est négative, malgré le développement de l'intercommunalité. Pendant que les politiques se focalisent sur la cohérence interne du développement de l'agglomération, à travers les SCoT, les PLH, les PDU, les enjeux de volume et de croissance se situent souvent au delà.

Bien que les politiques d'agglomération aient leur légitimité, parce que c'est là que se concentrent les nuisances, l'encombrement de l'espace public et les pollutions, leur portée est limitée. Une partie importante des enjeux d'aménagement du territoire et donc d'utilisation et de gestion du sol se joue désormais aussi au-delà des agglomérations.

1.2.3. Les départements

Par leurs responsabilités en termes de routes et de transports interurbains, et dans le domaine des politiques d'aménagements fonciers agricoles et de préservation des espaces naturels sensibles, en complément de leurs compétences dans le domaine social, les départements concourent à la bonne maîtrise des espaces, en particulier ruraux, et à la préservation d'un environnement menacé par l'artificialisation du territoire. Mais ils ne disposent pas toujours d'une vue d'ensemble de la situation foncière et leurs actions sont de ce fait limitées. Néanmoins, par la connaissance, même sectorielle de leur territoire, ils doivent être associés à la définition d'une politique foncière régionale.

¹⁹⁷ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

¹⁹⁸ Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (loi Pasqua).

¹⁹⁹ Pour l'INSEE, l'aire urbaine est un ensemble de communes liées par des déplacements domicile-travail, délimité à partir d'un pôle d'emploi autour duquel sont agrégées les communes dont au moins 40% des actifs vont travailler dans l'aire ainsi obtenue.

²⁰⁰ Le bassin d'emploi est une zone d'étude pour l'analyse du marché du travail déterminée avec un principe d'agrégation semblable à celui ci-dessus.

1.2.4. Les Pays²⁰¹

Sans aucun "pouvoir foncier", la nouvelle échelle que constitue le Pays est une entité géographique tout à fait intéressante pour une réflexion d'ensemble sur l'organisation et la cohérence territoriales des bassins de vie. À travers les SCoT qui en Bretagne recouvrent souvent le territoire du Pays (11 sur 21), la Région bénéficie d'un appui pour la connaissance et la réflexion foncière.

Avant tout lieux de concertation, les Pays et leurs Conseils de développement offrent à la Région une bonne échelle d'application d'une stratégie foncière devant bénéficier à tout le territoire régional et pouvant s'appliquer à chaque bassin de vie.

1.3. Échelles d'analyse et échelles d'action

Comme nous l'avons montré, il est intéressant de souligner que les répercussions de la pénurie foncière sur les marchés immobiliers s'exercent à une échelle beaucoup plus vaste que celle de la commune ; et que, par ailleurs, l'intercommunalité largement soutenue par l'État peine à prendre ses marques en termes de politique foncière.

Bien évidemment, la commune reste maître de son territoire, car elle détient encore largement le pouvoir d'urbanisme, même si parfois elle a pu confier cette charge à l'intercommunalité. Mais si les actions spécifiquement foncières relèvent de prérogatives communales, la réussite d'une politique foncière dépend de la cohérence entre les objectifs et interventions communaux et intercommunaux, au sens large du terme (échanges entre deux communes qui peuvent être éloignées).

Il est avant tout important de rechercher quelle pourrait être l'échelle la plus pertinente en matière de réflexion sur l'utilisation du sol, puis l'échelle la plus adéquate en matière d'action sur le foncier.

1.3.1. Cohérence territoriale du bassin de vie pour l'analyse foncière

En ce qui concerne l'analyse territoriale, et donc foncière, il semble donc indispensable de rechercher une cohérence territoriale à une échelle plus vaste que celle de la commune. L'échelle du SCoT pourrait sembler pertinente, mais ce n'est parfois pas le cas ; pour les plus grandes agglomérations régionales, le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale ne couvre qu'une partie de l'aire d'influence habitat / emploi / équipement des pôles centraux. Les SCoT ne recouvrent pas réellement les bassins de vie, échelle beaucoup plus pertinente pour définir les grandes lignes d'une politique foncière adéquate, en particulier en matière d'habitat et donc de transport.

L'aire urbaine telle que définie par l'INSEE²⁰² paraît donc être un territoire réellement cohérent pour porter l'analyse foncière. Au vu de leur découpage géographique, en particulier en Bretagne, les Pays sont probablement une échelle de réflexion particulièrement adaptée à la définition des grands principes fonciers qui intéressent un territoire tel que la Bretagne.

Il est toutefois important de ne pas négliger les influences diverses qui peuvent

²⁰¹ Voir l'étude du CESR qui préconisait la création des Pays : "*Territoires de Bretagne : nouvelle approche ?*", Novembre 1994. Rapporteur : M. Paul HOUÉE.

²⁰² Voir définition page précédente.

interagir pour des communes situées aux franges de plusieurs aires urbaines.

De fait, l'échelle la plus pertinente pour concevoir et asseoir une politique foncière, c'est l'échelle des marchés fonciers, c'est-à-dire l'échelle du bassin d'habitat, ce qui peut parfois se confondre avec l'agglomération ou avec le Pays.

1.3.2. L'agglomération pour une politique d'action foncière

L'action foncière publique (acquisition-vente de terrains) peut évidemment être menée par des autorités administratives de tout échelon (communal, départemental, régional, étatique, etc.), mais cela ne constitue pas une véritable politique foncière.

Dans la mesure où l'on a l'ambition de concevoir une politique foncière globale ayant un impact sur la formation des valeurs foncières et l'approvisionnement du marché en terrains, il est pratiquement nécessaire d'intervenir à l'échelle de l'ensemble d'une agglomération car c'est à cette échelle que s'établissent les interactions qui conditionnent le fonctionnement des marchés fonciers.

Le niveau communal est presque toujours trop étroit puisque la demande d'espaces ne se cantonne pas aux limites administratives d'une commune. Les politiques locales mettent l'accent sur la protection des centres et le souci de contrôle de l'étalement urbain. Il y a un décalage entre la perception des problèmes qui est souvent très localisée et la dimension des enjeux non maîtrisés aujourd'hui et qui relèvent a minima d'une dimension intercommunale.

Inversement, il y a généralement peu d'interactions entre les marchés fonciers d'une agglomération et ceux de l'agglomération voisine.

Même si certains outils peuvent être gérés à une échelle plus large (cas d'établissements fonciers régionaux par exemple), la responsabilité de la politique d'action foncière proprement dite a donc tout avantage à être assumée à l'échelle de l'agglomération.

2. La nécessité de l'intervention publique régionale

La région Bretagne compte des agglomérations en pleine expansion renvoyant souvent à plus de vingt-cinq kilomètres l'implantation d'un habitat pour de nouveaux jeunes ménages, un littoral très convoité où l'économie des activités liées à la mer est de ce fait fragilisée, un cœur géographique toujours en perte de vitesse, un maillage urbain important tissé par un réseau routier assurant les liaisons entre espaces dispersés ... ; autant d'exemples se reproduisant à différentes échelles dans différentes portions du territoire breton. Ces phénomènes observés sont donc largement partagés sur l'ensemble du territoire.

Aussi la Région, responsable des schémas régionaux (schéma régional d'aménagement du territoire, schéma régional de développement économique, stratégie régionale emploi formation ...) et qui s'est fixé un rôle de fédération des énergies, de portage d'un projet pour la Bretagne, "d'ensembliser" des politiques publiques de développement, de centre de ressources dans les domaines de la prospective et de la stratégie territoriale, semble donc constituer le bon échelon pour définir les orientations générales aux services de tous les territoires. L'échelle régionale paraît donc intéressante pour mettre en place une réflexion globale regroupant toutes les problématiques touchant à la question foncière.

Par ses orientations "foncières", la Région pourra accompagner les contrats entre les

collectivités, les créateurs et les acteurs de projets. La Région deviendrait alors centre de ressources, initiateur d'outils au service des projets de territoires (projets qui s'inscrivent dans le cadre des contrats de Pays et dans le contrat de projet État - Région).

Elle confortera ainsi son appui aux Pays en matière de réflexion et d'action, et pourra aussi conforter son soutien aux collectivités territoriales par des incitations et des aides politiques et financières via ses politiques sectorielles et, entre autres, son établissement public foncier.

La mission de la Région doit être, pour favoriser le développement économique et social, de rendre possible les conditions de l'équité et de la cohésion territoriale et sociale à son échelle, par delà les divergences d'intérêts.

Pour satisfaire une stratégie foncière, la Région devra entre autres se doter d'outils importants au service d'une cohérence territoriale à l'échelle de son territoire, et ainsi définir les prémices d'une stratégie régionale.

Cette stratégie, soutenue par les outils mis en place, mais aussi par une exemplarité de l'Institution régionale, aurait pour vocation l'incitation à la mise en place de réflexions et de plans d'actions à l'échelle des agglomérations, des bassins de vie ou des Pays (puisque c'est l'échelle territoriale qui se rapproche probablement le plus d'une échelle pertinente pour la stratégie foncière). Elle devra donc s'appliquer dans toutes les politiques régionales, dans toutes les contractualisations et pour toutes les actions directement engagées par la Région.

Cette politique foncière devra s'inscrire dans la durée, dans une démarche de programmation et d'évaluation, et être prise en compte dans les documents de planification : SCoT, PLU, etc.

2.1. Affirmer ses compétences territoriales

En élaborant une stratégie foncière globale, la Région devrait chercher tout d'abord à affirmer les compétences dont elle a la charge en matière d'aménagement du territoire ainsi que de développement économique. Rappelons qu'elle a la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre du schéma régional d'aménagement du territoire (SRADT) et du schéma régional de développement économique (SRDE) et qu'elle a entamé une démarche de mise en œuvre d'un Agenda 21 régional combinant développement économique, développement social et environnemental.

C'est avant tout à travers la politique territoriale régionale que s'inscrit son objectif de favoriser le développement et la solidarité des territoires, et que peut se définir une stratégie foncière pour la Bretagne.

2.2. Faire preuve d'exemplarité

La Région doit par ailleurs faire preuve d'exemplarité sur les biens fonciers qui sont sa propriété.

Concernant le futur siège de la Région, par exemple, il est utile dès maintenant, bien en amont du projet, d'appréhender la question foncière dès avant et dans l'étude de programmation qui définira les besoins et les attentes pour le ou les bâtiments et leur environnement immédiat.

Pour le foncier relatif aux aéroports, il conviendra de prendre en compte

l'augmentation recherchée du trafic sur les aéroports bretons et renforcer les mesures de protection des populations voisines en interdisant la construction de nouvelles habitations aux abords des pistes et en augmentant les aides pour améliorer la protection acoustique de l'habitat existant.

Dans la gestion des ports, on s'assurera de la conciliation entre les besoins économiques et les attentes des populations, en particulier sur les terrains au contact de la ville, afin de limiter les conflits d'usage.

Pour le patrimoine des lycées enfin, il conviendra de favoriser les initiatives qui permettent de mutualiser des équipements ou des terrains qui appartiennent à la Région, et de réfléchir à l'utilisation optimisée d'emprises foncières parfois inutiles pour les lycées.

3. Une Région qui agit sur le foncier

Par un accompagnement des politiques foncières et territoriales locales, la Région s'offre indirectement la possibilité d'agir sur le foncier. À travers des initiatives affichées dans ses politiques sectorielles, elle peut aussi apporter directement son concours au "bon aménagement" de son territoire.

La principale politique sectorielle à soutenir par le biais d'une politique et d'outils fonciers, est celle du logement et en particulier le logement pour des populations défavorisées ou marginales. Par des aides à l'acquisition foncière destinées à soutenir des projets de collectivités territoriales définis dans des ScoT, PLH ou PLU, par le portage foncier exercé par le biais de l'Établissement public foncier régional.

La seconde semble être l'aménagement de l'espace en lien avec une protection renforcée de l'environnement dans toutes ses composantes (espaces naturels, eau, ...) et les paysages. Le programme éco-FAUR (co-financement de projets d'urbanisme durable des collectivités) tel que présenté aujourd'hui est un outil à renforcer en portant une attention toute particulière à l'utilisation du foncier dans tous les projets aidés.

3.1. Pour préserver la terre porteuse de l'économie

Pour son rôle d'accompagnement du développement économique sur son territoire la Région, se devra de rester attentifs aux évolutions de l'agriculture.

3.1.1. L'agriculture²⁰³

A. Prévoir les évolutions du monde agricole

En tant qu'entités économiques viables, les exploitations agricoles bretonnes pourront demain envisager de nouvelles pratiques compatibles avec les attentes de l'ensemble de la société. Les agriculteurs vont non seulement être plus que jamais

²⁰³ Préconisations inspirées de l'audition le 10 janvier 2006 de Madame Marie-Hélène PHILIPPE, responsable de l'Observatoire "Gestion de l'Espace et Environnement" de la Chambre d'agriculture du Finistère, et de la "Charte pour une reconnaissance partagée de l'agriculture dans l'aménagement du territoire", proposée par la Chambre d'agriculture du Finistère et signée par la Préfecture, le Conseil général et l'Association des maires du Finistère le 19 décembre 2006.

producteurs de matières premières, mais aussi garants de la préservation de l'environnement, protégeant les zones humides, contribuant à l'entretien d'un paysage bocager vivant et diversifié, et en constante évolution pour préserver au mieux la ressource en une eau de qualité.

a. Préserver des territoires agricoles suffisamment vastes

La démarche d'aménagement et de développement durable doit conduire à considérer les espaces agricoles comme des espaces ayant leur logique de fonctionnement propre. Ils doivent être considérés comme de véritables "zones d'activités économiques", avec leur besoin d'aménagements spécifiques et une cohérence d'accessibilité et de fonctionnement. Dans les espaces agricoles périurbains ou les ceintures vertes, il est nécessaire de préserver des territoires agricoles suffisamment vastes pour maintenir et développer une agriculture qui ne manquera pas de poursuivre sa mécanisation et dont les exploitations seront de plus en plus grandes. Il ne faut pas qu'un agriculteur ait régulièrement à traverser une zone urbanisée avec des engins agricoles ; son exploitation doit donc être dans la mesure du possible d'un seul tenant ; sinon, il faut prévoir une voirie adaptée garantissant la sécurité de chacun pour que l'agriculteur puisse traverser une zone urbaine avec son matériel d'exploitation. Il est nécessaire que tous les sièges d'exploitations disposent aussi d'un potentiel foncier autour des bâtiments pour leur propre développement et gardent une logique de fonctionnement (accessibilité) avec l'ensemble des terres exploitées.

b. Prévoir les évolutions du métier ou de la fonction d'agriculteur

L'agriculture participe à l'aménagement durable du territoire et aux grands équilibres de la société. Le métier de l'agriculteur va continuer à évoluer.

- Diversification des productions

L'exploitant agricole ne sera plus seulement le producteur de matières premières à la base des denrées alimentaires, ses productions auront tendance à se diversifier. Les terres produiront probablement une part de plus en plus importante des matières premières pour la production d'énergie, pour l'habillement, mais aussi pour la construction (matériaux d'isolation, de couverture ...).

Il faut donc préserver les terres productives et maîtriser la croissance continue de l'urbanisation au détriment des surfaces agricoles et naturelles.

- Diversification des activités

L'agriculteur est et deviendra aussi de plus en plus le garant de la préservation des paysages et de ce fait, de la biodiversité : ne faut-il pas, pour ce faire, que certaines exploitations deviennent la propriété de la collectivité publique et que l'agriculteur en soit un fermier ou un salarié.

Le problème se pose dès aujourd'hui pour les communes îliennes et littorales.

Pour ce qui est de la biodiversité, l'agriculture doit aussi être garante d'une véritable agrobiodiversité ; elle doit savoir redécouvrir et préserver la diversité des productions locales, mettre en valeur des races et des essences locales, au titre de la préservation du patrimoine.

Il faut aussi favoriser la commercialisation locale des productions, l'agriculteur assurant ainsi une sorte de service de proximité. Il peut élaborer certains type de produits à partir des matières premières que sa terre produit (yaourts, cidre, charcuteries ...) et il vend localement tout ou partie de ses productions (transformées

ou non), au sein de son exploitation, aux commerces locaux, sous forme de paniers livrés, ou sur les marchés locaux.

Il faut aussi s'attacher à développer l'agrotourisme, l'agriculteur devenant un professionnel du tourisme. Il s'attache alors à accueillir les vacanciers et les voyageurs, mettant à leur disposition au sein de son exploitation, le gîte, le couvert, proposant la découverte de son travail ou de son terroir ...

Pour ces deux dernières activités liées à la diversification du monde agricole, le siège d'exploitation prend une dimension particulière, une fonction différente de l'exploitation agricole "brute". Il faut donc pouvoir accompagner le développement de ces activités qui ne sont donc pas purement agricole et les usages du foncier qui leur correspondent.

B. Favoriser une gestion concertée et partagée de l'espace rural

Pour maîtriser la diminution des espaces agricoles, pour gérer le potentiel agrobiologique des terres, pour faciliter le fonctionnement et le développement des exploitations agricoles et pour limiter les conflits d'usage et de voisinage, le monde agricole et les collectivités locales doivent mettre en place une contractualisation du type de celle aujourd'hui proposée par la Chambre d'agriculture du Finistère.

a. Associer la profession agricole à l'élaboration des documents d'urbanisme

Les objectifs généraux de développement équilibré du territoire, de gestion économe de l'espace et de protection des espaces naturels et ruraux doivent être déclinés au niveau local lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Associer à l'élaboration des documents d'urbanisme tous les acteurs, et en particulier les agriculteurs, permet de mutualiser les connaissances et ainsi d'identifier au mieux les besoins de chacun et les situations de concurrence. Cela permet avantagement de limiter ou de résoudre les conflits.

b. Associer les agriculteurs à la gestion du patrimoine naturel

Il faut encourager toute politique qui contribuerait et aiderait les agriculteurs présents à rester les gestionnaires des milieux sensibles. La contractualisation avec le monde agricole et localement avec les exploitants doit permettre aux collectivités de préserver leur patrimoine paysager et la biodiversité. Il est nécessaire de favoriser l'exploitation "douce" de ces espaces naturels à préserver, en évitant ainsi les phénomènes de friches facteurs d'appauvrissement.

Les conseils généraux et le Conservatoire du littoral, qui acquièrent par préemption des espaces naturels sensibles, doivent s'attacher à interroger le monde agricole pour s'assurer d'une bonne gestion future de ces espaces.

Il est aussi nécessaire de favoriser la gestion du bocage pour lutter contre l'érosion, pour protéger la ressource en eau et préserver la biodiversité.

c. Ouvrir au public des itinéraires de randonnée

La gestion locale d'une collectivité passe aussi par la prise en compte des attentes et besoins des différents usagers et par la prévention ou la gestion des conflits éventuels. Pour que l'activité agricole ne soit pas perçue par les nouveaux habitants des contrées rurales uniquement comme une contrainte, il faut que la "nature" puisse aussi être accessible au public. Il est ici important de pouvoir préserver ou aménager des sentiers sur lesquels pourront à la fois cheminer le tout public et

parfois du matériel agricole. Une concertation entre collectivités locales et agriculteurs doit permettre de définir les itinéraires les plus propices à la randonnée sous ses différentes formes. Il faut avant tout garantir la sécurité de tous, usagers, professionnels et animaux.

Pour tout itinéraire de randonnée traversant des espaces agricoles une convention devrait apporter sécurité juridique à l'exploitant et sécurité physique aux passants. Elle devrait préciser les limites de responsabilité de chacun et les caractéristiques du passage (largeur, clôture, usages, entretien).

C. Préserver la diversité du monde agricole

Maintenir une activité agricole sur l'ensemble du territoire rural, c'est aussi savoir préserver une agriculture de proximité, une agriculture au service de la population, une agriculture qui sauvegarde la biodiversité.

Ainsi, il est important de pouvoir préserver des exploitations qui n'exploitent pas forcément de grandes surfaces, mais qui savent préserver et mettre en valeur des produits locaux, "patrimoniaux". Il est également important que des exploitations puissent offrir des services, à la population locale, aux touristes.

3.1.2. La conchyliculture et l'aquaculture

*Il est indispensable de **préserver les sites à vocation conchylicole ou aquacole** et de prévoir pour ces activités les espaces nécessaires à leur développement et à leur adaptation **sur le littoral**.*

Pour ce faire, il faut :

- ◆ intégrer pleinement ces activités et leurs contraintes dans les documents d'urbanisme en :
 - protégeant la ressource en eau de qualité,
 - affichant ces activités comme indispensables à l'équilibre économique local,
 - facilitant la transmission des entreprises au moins sur le plan de la fiscalité foncière,
 - maintenant des accès routiers et maritimes aux zones terrestres et aux concessions,
 - facilitant un développement de l'activité par la création de réserves foncières spécifiques sur le trait de côte et à proximité du littoral pour les implantations terrestres de ces activités ;
- ◆ préserver les entreprises et les sites existants en :
 - considérant la valeur du foncier et du bâti au regard du seul usage professionnel,
 - préservant l'habitat des exploitations comme élément strictement lié à l'activité,
 - mettant en place un réel outil de contrôle des changements de destination,
 - gardant l'intégrité de l'entreprise : à la fois sur le Domaine privé et sur le Domaine public maritime,
 - conservant l'unité technico-économique des systèmes de production et de commercialisation de l'entreprise.

L'approche de la situation doit être globale ; elle doit s'attacher à tous les aspects professionnels, juridiques, fiscaux, politiques, sociaux et environnementaux.

Ces professions doivent passer d'une légitimité historique à une légitimité territoriale sur le littoral. Un observatoire socio-économique et spatial pourrait être créé pour favoriser cette évolution.

3.1.3. Le commerce et l'artisanat de proximité

La Région doit pouvoir accompagner les politiques foncières locales et les actions en faveur de la cohérence territoriale de l'implantation des commerces et artisans.

Pour ce faire, elle peut accompagner les actions en faveur du maintien d'une activité commerciale et artisanale dans les villes et les villages

Le foncier urbain étant souvent devenu trop cher pour les entreprises artisanales pourtant indispensables à la vie de la cité, il est important que la collectivité puisse parfois prévoir l'achat de locaux commerciaux ou de "pas de porte" (locaux relais) pour maintenir une certaine densité commerciale et artisanale en cœur de ville (centre et quartiers) ou en centre bourg.

En inscrivant d'une manière ou d'une autre l'artisanat et le commerce de proximité dans les documents d'urbanisme, il devrait pouvoir être programmé de prévoir des locaux destinés à l'accueil d'entreprises artisanales dans les programmes urbains (ZAC) et dans tous les programmes d'aménagement et de construction. Ces locaux d'accueil peuvent prendre des formes diverses, allant de l'atelier unique au centre artisanal intégrant ou non des services communs (à calibrer en fonction de l'importance du programme de construction et de la population desservie).

Le regain d'intérêt porté depuis plusieurs années aux marchés hebdomadaires par la population des zones urbaines pourrait justifier une réflexion destinée à faciliter et développer les marchés en centre bourg, pourquoi pas en proposant l'implantation pérenne de halles de quartier ou de centre bourg (communes rurales ou périurbaines) en conjuguant initiative publique et initiative privée.

Ce commerce de proximité jouant un rôle véritable de services à la population, il est ainsi porteur d'une économie locale. Les marchés ou petits commerces doivent aussi permettre la vente directe ou semi-directe des productions locales, en particulier agricoles et chaque centre bourg devrait prévoir de préserver du foncier pour ce type d'activités.

3.1.4. Zones d'activités et implantations commerciales périphériques

S'agissant des zones d'activités et des implantations commerciales périphériques, il est important d'avoir conscience du fait que leur contribution à l'étalement urbain est plus élevée que celle des opérations résidentielles dans la mesure où elles génèrent des flux de déplacements (automobiles) nettement plus importants.

Or l'implantation de ces zones d'activité étant presque toujours le résultat d'initiatives publiques soutenues par des subventions locales, il ne serait sans doute pas impossible d'éviter qu'elles ne compromettent les politiques d'aménagement menées par ailleurs.

Il est en particulier peu compréhensible que l'on utilise, dans certains cas, l'argent public pour convertir des espaces naturels en zones d'activités alors que d'anciennes zones d'activités sont par ailleurs en déshérence et auraient pu être réhabilitées.

La Région doit favoriser une réflexion d'ensemble concernant l'implantation des grandes surfaces commerciales et la rationalisation des espaces nécessaires à de telles implantations.

A. Les grandes surfaces commerciales

Le constat des urbanistes est que "depuis cinquante ans, le commerce déstructure

pour une large part la Ville"²⁰⁴, en étant un facteur aggravant de l'étalement urbain et des modifications négatives des paysages urbains, en particulier des entrées de ville.

Il est de ce fait important que tout développement de l'offre commerciale soit pris en considération dans les documents d'urbanisme (SRADT, SCoT, PLU), et ce, avec une approche intégrant au maximum le développement durable et l'aménagement paysager :

- ◆ rechercher la cohérence urbaine du projet en privilégiant la mise en place de coopérations entre les périphéries et les centres villes ;
- ◆ s'assurer d'une desserte par les transports publics et par une voirie adaptée qui facilite les déplacements "alternatifs" : à pied ou à vélo par exemple ;
- ◆ favoriser des constructions qui, par leur qualité architecturale, s'intègrent dans le paysage, sont économes sur le plan énergétique, simplifient la gestion des déchets ;
- ◆ et surtout en **limiter l'impact foncier** :
 - mutualiser au mieux les espaces connexes (voiries d'accès, parcs de stationnement),
 - réduire autant que faire se peut l'emprise générale des implantations et favoriser les projets sur plusieurs niveaux (parc de stationnement en rez-de-chaussée ou sous-sol et surfaces commerciales en étage).

Il est donc important "d'humaniser" les zones commerciales en mettant l'accent sur la prise en compte de la qualité et de la cohérence paysagère, en reléguant, lorsque c'est possible, la voiture au second plan et en mettant l'individu en tant que citoyen urbain au coeur des projets par des pratiques participatives en amont de leur réalisation.

B. L'industrie

Il est important de maintenir des exploitations industrielles pourvoyeuses d'emploi dans les bassins de vie, au cœur de la périurbanisation. On doit noter le caractère marginal de ce que pourrait être l'action de la Région pour le foncier industriel, si ce n'est à travers des actions ponctuelles en assistance aux collectivités locales via l'établissement public foncier régional, ainsi que via les politiques liées au transport ou aux aides aux entreprises. N'oublions pas cependant la possibilité pour la Région de proposer des DTA (Directives territoriales d'aménagement) qui peuvent avoir un impact sur la localisation des activités.

3.1.5. Les services

A. Les entreprises de services à la population

Les aides que peut apporter la Région à ce type d'entreprises de services peuvent être réparties entre :

- ◆ des projets de véritables zones tertiaires où sont regroupées les entreprises permettant ainsi certaines économies d'échelle et un repérage plus aisé pour la population de la situation géographique d'un "bouquet" de services à sa disposition, mais qui demande, pour y accéder, l'utilisation d'un véhicule,
- ◆ des projets ponctuels, "saupoudrés" dans la ville, au plus près de la population.

²⁰⁴ Commission de modernisation de l'urbanisme commercial : "pour une réforme de l'urbanisme commercial", article du Moniteur-expert.com du Mai 2007.

B. Les transports

Parmi les services, le développement des choix d'offres de transport doit être essentiel pour la Région.

a. La multimodalité

Elle se doit de favoriser la multimodalité, à commencer par les interfaces avec les trains dont elle a la responsabilité.

Dans les zones ferroviaires, elle doit veiller à faciliter le développement d'espaces susceptibles d'accueillir des plateformes multimodales et en particulier en périphérie des agglomérations. Ces zones d'échanges doivent être organisées pour accueillir tout mode de déplacement, à commencer par les modes respectueux de l'environnement.

Ainsi, comme nous l'avons déjà souligné, les haltes ferroviaires et les gares doivent être des interfaces bien aménagées. Il pourrait par exemple être envisagé que les parcs de stationnement les plus proches des gares soient "réservés" en priorité aux véhicules participant à un système de co-voiturage.

La Région ne doit pas non plus hésiter à participer à l'organisation de systèmes originaux de transport dans la mesure où ils sont partie prenante du développement durable. Le projet Trans-rade (à Brest) nous paraît en ce sens tout à fait entrer dans cette catégorie²⁰⁵.

b. Transport en commun en site propre (TCSP)

Ce sont les secteurs desservis par une ligne de transport en commun en site propre qui doivent être densifiés en priorité dans le cadre des politiques publiques.

Le coût d'une ligne de transport en commun en site propre étant élevé et le nombre de stations limité, la surface des secteurs situés à distance piétonnière de ces stations est, elle aussi, nécessairement limitée. La localisation des stations doit donc être choisie en fonction de la densité (en activités et/ou en logement) de ces secteurs ou de leur capacité de densification.

Inversement, il est normal que la valeur de l'espace desservi par un TCSP soit beaucoup plus élevée que celle d'un espace non desservi. Le contraire serait le signe d'une faible utilité de ce TCSP, c'est-à-dire d'un dysfonctionnement.

Le rôle de l'action foncière publique est alors, non pas de prétendre s'opposer à cette valorisation au nom de la lutte contre la spéculation foncière, mais au contraire de chercher à la capter en intervenant le plus en amont possible et, pour le reste, de laisser le processus de valorisation être le facteur déclencheur d'opérations privées. La collectivité publique peut également intervenir, au nom de l'intérêt général, par sa politique de logement social pour améliorer l'égalité face à la montée des coûts du logement dans ces zones, pour réduire les inégalités sociales qui en résultent.

Les trains de desserte périurbaine peuvent à ce titre être comparés aux TCSP, les gares et haltes ferroviaires auront donc des effets semblables aux stations de TCSP.

3.2. Pour préserver la terre, cœur du développement humain

Comment faire comprendre à certains retraités qui viennent s'installer en Bretagne

²⁰⁵ Lors de l'audition de l'Amiral Xavier ROLIN et de son équipe au château de Brest, le 28 novembre 2006, il nous a fait part de la mise à disposition de la population pour des trajets trans-rade du bateau militaire qui à l'origine transportait exclusivement les personnels de la Marine entre les différents sites de part et d'autre de la Rade de Brest.

que leur "avenir ne se fera pas forcément sur la côte car les capacités d'accueil s'y réduisent et que lentement, ce qui fait le charme de notre région finira par se dissiper ?"²⁰⁶

3.2.1. Le développement urbain

En France, la planification urbaine obéit à un grand nombre de règles. Dans ce contexte, nous l'avons vu, ce sont les collectivités locales et essentiellement les communes qui détiennent maintenant l'essentiel des prérogatives d'action foncière. C'est donc la commune qui détient le rôle central dans la politique foncière, qu'il s'agisse d'urbanisme réglementaire ou d'urbanisme opérationnel.

La Région doit pouvoir accompagner toutes les collectivités territoriales dans leur recherche d'un aménagement équilibré du territoire et du respect de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU).

Parmi les principes de cette loi à mettre en avant, il est nécessaire pour la Région de promouvoir un urbanisme de qualité "urbanisme économe,... soucieux de l'identité locale et rompant définitivement avec un usage abusif de l'espace"²⁰⁷

Il lui faut aussi favoriser la lutte contre le mitage des territoires, et pour ce faire, favoriser les réhabilitations des centres bourgs et peut-être leur densification à l'image des villages anciens à l'habitat regroupé autour de leur château et / ou de leur église.

Pour limiter les conséquences de l'extension urbaine sur le territoire naturel ou agricole, il faut :

- ◆ privilégier les extensions en continu des bourgs plutôt que des extensions possibles des écarts et autres hameaux,
- ◆ éviter la progression de l'urbanisation de façon linéaire le long des axes structurants,
- ◆ éviter le prélèvement de grandes parcelles agricoles, ce qui limite le potentiel de réutilisation agricole des parcelles voisines,
- ◆ limiter l'utilisation des chemins agricoles pour la desserte des zones à urbaniser.

Pour limiter l'impact négatif de manifestations temporaires en périphérie d'agglomération (chapiteaux et parkings implantés sur des espaces naturels, par exemple), il faut aussi savoir réserver des espaces pour l'accueil de ces manifestations en centre ville ("place du champ de foire").

3.2.2. Le logement

On peut s'interroger sur ce que pourrait être l'action de la Région pour le foncier résidentiel, si ce n'est à travers un programme d'actions destinées à appuyer les politiques visant à plus de cohésion sociale et territoriale par une assistance aux collectivités locales via l'établissement public foncier régional.

Par ailleurs, la Région doit conforter son rôle d'incitatrice pour des projets respectueux du foncier et garant d'une bonne utilisation des terres ainsi vouées à l'urbanisation. Dans les projets qu'elle soutient, la taille des lots constructibles doit

²⁰⁶ Romain REBILLON, "Une charte pour les espaces côtiers" dans "Armor" n°443, décembre 2006, p 21.

²⁰⁷ Jacques LESCOAT, président de l'association des géographes de Bretagne, dans "Armor" n°443, décembre 2006, p 14.

être relativement limitée ; en lotissement, il faut construire au moins trente logements à l'hectare sur des parcelles de moins de 300 m², par exemple. C'est moins l'habitat individuel en tant que tel, que la taille des terrains qui est responsable de l'étalement urbain.

Lorsqu'on mesure la densité globale d'un quartier, en y incluant les espaces de circulation et les équipements de proximité, on découvre qu'il existe assez peu de différences selon qu'il s'agit d'un quartier de petits collectifs ou de constructions individuelles sur petits terrains. Par contre la différence de densité devient considérable lorsqu'il s'agit de constructions individuelles sur grands terrains.

Dans la mesure où il existe une forte demande pour la maison individuelle, il est donc plus sage d'y répondre en produisant des petits terrains individuels bien placés plutôt que de prétendre imposer une urbanisation en habitat collectif dont les acquéreurs ne veulent pas et de voir les ménages qui en ont les moyens rechercher des implantations individuelles beaucoup plus lointaines.

Il faut définir les préconisations pour un développement équilibré de l'habitat (rapports pavillonnaire / petit collectif, parc privé / parc public, habitat en accession / locatif social, voire très social).

Il faut inciter les architectes et les urbanistes à concevoir des lieux de vie agréables, capables de rivaliser d'attrait avec le pavillon, et économes d'espaces et d'énergie.

Il faut penser l'organisation des quartiers d'habitation en économisant le foncier, non pas sur les espaces sociaux (espaces verts communs, aires de jeux, équipement partagés), mais sur les voiries et en particulier leur largeur.

3.2.3. Les loisirs

Du fait de l'évolution des modes de vie, d'une augmentation du temps consacré aux loisirs, de la diversification des activités hors temps de travail, la place consacrée au temps libéré va devenir toujours plus importante.

La Région se devra d'être attentive à l'ensemble des impacts des projets qu'elle est susceptible d'aider au regard du développement durable et en particulier par rapport à leur impact physique sur le territoire, d'une part sur le plan du foncier, mais aussi par rapport aux paysages avec un regard spécifique sur le devenir du lieu en temps d'inactivité (souvent plus des trois quarts de l'année).

3.3. Pour préserver la terre, source de biodiversité

3.3.1. Espaces remarquables de Bretagne et autres espaces naturels

La Région se doit de poursuivre la préservation des sites qui font la richesse et une bonne part de l'attractivité de son territoire. Sa politique en faveur des espaces remarquables est en ce sens exemplaire.

La Région peut aussi apporter son soutien à toutes les collectivités et à tous les organismes qui favorisent la protection et la gestion d'espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité mais aussi pour maintien ou le renouveau des paysages typiques de la Bretagne.

3.3.2. Protection de la ressource en eau

Pour assurer une protection de la ressource en eau, les mesures ne sont pas fondamentalement foncières. Les réserves de terrains néanmoins nécessaires concernent la protection des berges des cours d'eau, la protection des points de captage des eaux souterraines (probablement en élargissant les zones de protection autour des forages), mais aussi les réserves suffisantes pour le traitement des eaux usées, stations d'épuration et extension des équipements existants (nouvelles techniques ou traitements complémentaires par rapport à ceux qui sont effectués aujourd'hui), techniques naturelles du traitement des eaux qui demandent souvent plus d'espace qu'une station d'épuration classique. La Région doit favoriser cette approche foncière de la protection de la ressource en eau.

3.3.3. Les déchets

L'un des enjeux pour la Bretagne, outre la nécessité de produire une part plus importante de l'énergie qu'elle consomme, est de garder sur son territoire les déchets qu'elle produit, en particulier pour limiter l'impact environnemental du transport de ces déchets, mais aussi pour encourager leur valorisation.

Bien évidemment, la première politique à développer en matière de déchets est celle qui doit permettre d'en limiter la production.

Ensuite, et cela peut être un enjeu foncier, il s'agit d'encourager le tri et le recyclage de la majorité des déchets. Il faudra donc prévoir des sites industriels de tri et de valorisation de ces matières variées que sont les déchets.

L'une des valorisations possibles est la production énergétique à partir de l'incinération ou de la méthanisation des déchets. Tous les incinérateurs devraient être équipés d'unité de récupération et de transformation de l'énergie ainsi produite. Tous les centres de stockage devraient être valorisés.

Il faut au mieux éviter que le foncier ne soit grevé par un stockage "neutre" ou inerte de nos déchets d'autant que, plus la dangerosité des déchets est avérée, plus l'impact qu'ils doivent avoir sur l'environnement au sens large (et donc sur le foncier) doit être contrôlé et minimisé. On pensera évidemment ici au stockage de déchets nucléaires et à l'ensemble des déchets dangereux. Du fait d'un facteur risques non négligeables, l'implantation de telles décharges est fortement contrainte et nécessite un périmètre de sécurité important.

Se pose à cet égard la question toute spécifique de la recherche de terrains pour l'implantation des décharges. Les contraintes sont alors très différentes des contraintes foncières classiques les plus souvent mises en avant. Ce ne sont alors ni le prix du terrain à acquérir, ni véritablement sa localisation qui peuvent poser le plus de problèmes, mais un ensemble de facteurs sociaux et environnementaux pour l'acceptabilité de ce projet.

L'impact d'une telle décharge sur l'environnement doit être réduit au maximum ; la protection de la ressource en eau est la première à être mise en avant.

Du point de vue social, plus encore que pour tout autre projet d'infrastructure ou d'équipement, personne n'en veut "dans son jardin". L'implantation d'une décharge n'est acceptée que loin des habitations d'où une difficulté accentuée en Bretagne du fait de son habitat dispersé et largement réparti sur le territoire.

La zone d'implantation d'un tel projet sera alors plus facilement étudiée en zone agricole ou naturelle.

3.4. Via un établissement public foncier régional

L'établissement public foncier régional, premier outil foncier à l'échelle régionale voulu conjointement par l'État et la Région, semble pouvoir être un outil réellement efficace à la disposition des collectivités territoriales bretonnes qu'il peut fédérer par une mutualisation des moyens.

Nous ne reviendrons ici sur le futur EPFR de Bretagne, largement présenté dans le chapitre précédent, qu'à travers un rappel de ses orientations prioritaires.

Nous rappelons en annexe l'avis du CESR par rapport au projet de décret tel que proposé par l'État aux collectivités bretonnes au cours de l'été 2006.

Nous considérons néanmoins que cet outil au service de l'action foncière peut être un très bon outil d'appuis aux projets locaux qui s'inscrivent dans la cohérence d'une politique foncière de la Région. Il devra donc être sollicité par toutes les collectivités territoriales et devra être attentif dans ces choix d'intervention au respect du développement durable, économique, social et environnemental.

3.4.1. Des orientations prioritaires pour l'Établissement public foncier régional

La préfiguration de cet EPFR a établi que les quatre grands axes prioritaires pourraient être le logement, le développement économique, la protection de l'environnement et la reconversion des friches.

A. Le logement

Par l'axe prioritaire que constitue le logement, il s'agit de :

- garantir la production équilibrée de l'ensemble des segments de l'offre nécessaires pour répondre aux besoins de logements des populations résidentes,
- assurer la mixité sociale, générationnelle et territoriale, sans oublier le logement des jeunes,
- lutter efficacement contre la trop forte éviction résidentielle,
- favoriser les formes urbaines de qualité et peu consommatrices de foncier.

L'objectif affiché de l'EPFR est de participer à l'horizon 2015 à la construction d'environ 4 000 logements par an (20 % du marché breton), en ciblant sur la diversification des produits aidés (accession sociale, locatif social et intermédiaire).

Sur la base de 50 logements par hectare (formes d'urbanisation assez économes), cet objectif se traduirait par la remise annuelle sur le marché d'environ 80 hectares pour le logement.

B. L'économie

En matière de soutien à l'économie, les interventions de l'EPFR pourraient conduire à favoriser la mise en oeuvre de zones d'activités d'envergure régionale ou départementale, voire d'intérêt communautaire. L'intervention de l'EPFR consisterait à assurer un portage foncier permettant d'accueillir dans des zones déterminées les entreprises pour lesquelles l'implantation est consommatrice d'espace.

L'engagement de l'EPFR, à hauteur de 20 % des besoins, se traduirait donc par une remise sur le marché de 40 hectares par an.

C. L'environnement

Pour l'axe environnement, les priorités seront avant tout :

- ◆ la prévention du risque inondation,

- ◆ l'acquisition d'espaces naturels remarquables en vue de les protéger durablement,
- ◆ l'acquisition d'espaces agricoles, en vue de favoriser le maintien d'une agriculture moins agressive pour l'environnement et de préserver durablement des coupures vertes,
- ◆ l'acquisition de terrains pour mettre en oeuvre une politique de gestion des déchets,
- ◆ la protection des captages d'eau potable.

D. Les friches

La reconquête de ces espaces délaissés concourt à une gestion économe et durable du foncier en limitant la consommation de nouveaux espaces au détriment des autres usages du sol. Elle peut offrir à la collectivité l'opportunité de créer de nouveaux quartiers de ville associant logements, pôle de développement économique et services urbains.

L'action de l'EPFR consisterait à acquérir ces terrains, effectuer les travaux nécessaires à leur future utilisation et les remettre sur le marché dans le cadre du projet urbain défini par l'agglomération.

Les grands axes précédemment présentés sont prioritaires dans l'action de cet EPFR, mais il nous semble important de ne pas fermer la porte à toute éventualité nouvelle, à toute sollicitation ponctuelle et / ou originale qui pourrait se présenter à cet établissement.

3.4.2. L'EPFR, un outil au service de l'action foncière

Nous rappelons que l'utilité d'un établissement public foncier n'est pas la réalisation d'économies, mais l'apport d'un savoir-faire et la contribution à une meilleure maîtrise du territoire dans un objectif qui doit être défini par la politique régionale.

Si la création d'établissements publics fonciers est actuellement à l'ordre du jour de beaucoup de débats de politique foncière un peu partout en France, l'enjeu n'en est pas toujours bien posé. Il est en particulier erroné d'imaginer qu'ils permettent de faire plus avec moins d'argent.

Même si un établissement public foncier régional prend en charge tout ou partie des coûts financiers de portage foncier qui seraient, sans lui, supportés par les collectivités locales, globalement cela revient exactement au même pour les contribuables qui financent aussi bien celles-ci que celui-là : il y a simplement à cet égard déplacement d'une dépense d'un budget public vers un autre budget public.

L'utilité d'un EPF existe bien mais elle est ailleurs. Outre que, sur le plan financier, il a quand même l'avantage de mutualiser entre les communes le coût de l'action foncière et de dégager rapidement une importante masse de manœuvre pour agir sur le foncier, il permet surtout de disposer d'un organisme spécialisé seul capable de développer un véritable savoir-faire. La négociation, l'acquisition et la gestion d'un portefeuille foncier nécessitent des professionnels dont il serait impossible de disposer à l'échelle communale, faute d'un niveau d'activité foncière suffisant.

Mais c'est surtout, point primordial, un outil pour une politique foncière qui définit les objectifs prioritaires dans le sens de la cohésion sociale et territoriale régionale.

C'est en définitive l'existence ou non d'un volume minimum d'activité foncière à traiter qui conditionne principalement l'intérêt qu'il peut y avoir à créer un

établissement public foncier.

Le principal avantage d'une politique de réserve foncière n'est pas d'ordre financier mais urbanistique.

Une politique de réserves foncières est nécessairement un peu coûteuse. Il est utopique d'imaginer que l'on va transformer la collectivité publique en un habile spéculateur qui achèterait les terrains avant que leurs prix n'augmentent. Il convient en effet de prendre en compte non pas simplement les coûts financiers de l'opération (coût des emprunts) mais aussi tous les autres coûts de gestion (sécurisation des terrains acquis, entretien des sols, clôtures, etc.). Contrairement à une idée reçue, une réserve foncière est donc rarement une bonne affaire financière.

Par contre, c'est presque toujours une bonne affaire urbanistique et donc un enjeu pour les politiques sociales. Il faut en effet du temps pour constituer, acquisition après acquisition, les ensembles fonciers cohérents dont on a besoin pour monter des opérations publiques ou privées satisfaisantes. En outre, une collectivité locale qui dispose d'un portefeuille foncier est seule capable, aussi bien de programmer à moindre coût ses travaux d'aménagement que de saisir des opportunités d'investissements qui se présenteraient.

Concernant le portage foncier public, presque toujours utile dans les franges urbaines, il peut se révéler parfois dangereux dans le tissu urbain existant.

En effet, la constitution de réserves foncières est évidemment beaucoup plus coûteuse dans le tissu urbain existant que dans les franges urbaines. Les coûts financiers de portage, qui n'avaient qu'un faible impact sur les coûts finaux de l'aménagement en périphérie, ont au contraire un poids capital dans une opération de renouvellement urbain.

En outre l'anticipation des acquisitions foncières est souvent de peu d'utilité dans un quartier où l'intervention publique a justement pour fonction de suppléer à une absence de dynamisme du marché immobilier et où le risque de voir se déclencher une opération prématurée est donc pratiquement nul. Le dynamisme du marché en revanche ne permet pas toujours l'accès au logement à des populations pour lesquelles l'intervention publique constitue une aide indispensable.

Plutôt que de créer artificiellement l'apparence d'un marché par de coûteuses acquisitions publiques anticipées, il peut donc parfois se révéler plus efficace de faire exactement l'inverse, c'est-à-dire de laisser les propriétaires en place le plus longtemps possible.

4. Un système régional de mesures et d'observation²⁰⁸

Si les interventions régionales, en particulier grâce à l'EPFR, semblent pouvoir impulser une amélioration de la situation foncière en Bretagne, elles sont cependant conditionnées à une meilleure connaissance de la situation. Or, la connaissance de l'occupation réelle du territoire est aujourd'hui très limitée. Il est très difficile d'obtenir des données fiables et actualisées.

²⁰⁸ L'essentiel de notre analyse en terme d'observation foncière fait suite à l'audition de Mme Caroline GERBER, directrice de l'ADEF, association des études foncières, le 6 février 2007, complétée par une étude réalisée par l'ADEF pour le compte de la DRE et du Conseil Régional de Provence-Alpes-Côtes-d'Azur : "Observation foncière en PACA", juin 2005, 224 p.

Aujourd'hui, l'observation foncière se fonde sur des bases de données qui ne recouvrent jamais la totalité du territoire ni la totalité des marchés. Les statistiques sont parfois établies sur des échantillons peu représentatifs, trop sectorisés, trop ciblés.

Par conséquent, la conduite de la politique foncière, comme celle de la politique d'aménagement ainsi que leur évaluation, ont besoin d'être éclairées en permanence par une connaissance du fonctionnement et de l'évolution des marchés fonciers. Il apparaît très clairement que le besoin actuel est avant tout de réorganiser les outils existants et de les développer.

Un dispositif de mesures et d'observation est donc indispensable à la compréhension de l'évolution des marchés fonciers. Il aura tout avantage à être conçu comme un système pérenne et global, car c'est l'interrelation des marchés dans la durée et sur l'ensemble des secteurs géographiques qu'il importe de saisir.

4.1. La nécessité d'une maîtrise de l'information

4.1.1. Pour beaucoup d'acteurs

"La question foncière a été mise sous les projecteurs avec la crise du logement, qui a révélé que ce sujet n'était globalement intégré ni par les collectivités ni par les services de l'État"²⁰⁹.

L'État et les collectivités territoriales ont alors réellement perçu qu'ils se devaient d'accéder aux données foncières ce qui devrait leur permettre d'asseoir des analyses et de connaître les évolutions tant du marché foncier que du marché immobilier. Il s'agit pour la puissance publique de disposer des outils nécessaires à son intervention.

Les analyses des marchés immobilier et foncier sont complémentaires ; "le marché foncier n'est pas un marché isolé : les terrains ont une valeur d'usage mais sont aussi influencés par leur destination future. Ils n'acquièrent une valeur que s'ils sont support d'activités. Le foncier s'insère ainsi dans un système de production plus vaste qui le lie au marché immobilier"²¹⁰.

L'État a engagé une réforme visant à l'amélioration de la qualité des données foncières et immobilières. Cette réforme devrait aboutir à la création d'un interlocuteur unique regroupant les services susceptibles d'être rendus par les services fiscaux de l'État (Cadastre et Domaine) auprès des collectivités locales. Cette réforme vise aussi l'amélioration de l'offre de services auprès des notaires.

L'observation foncière n'intéresse pas seulement l'État et les collectivités territoriales. Dans sa "Charte pour une reconnaissance partagée de l'agriculture dans l'aménagement du territoire", la Chambre d'agriculture du Finistère préconise la création d'un observatoire agricole²¹¹.

Dans une note proposée dans le cadre de cette autosaisine, la Chambre de métiers et de l'artisanat préconise aussi un système d'observation des implantations artisanales et commerciales.

²⁰⁹ Philippe GRAND, chef du service de l'aménagement et de l'urbanisme à la Direction générale de l'urbanisme, l'habitat et la construction (DGUHC) dans le compte rendu de la réunion entre les Directions régionales de l'équipement et la DGUHC du 20 octobre 2005.

²¹⁰ Rapport de J.L. DUMONT au nom de Conseil économique et social, consacré à la question foncière (séances des 9 et 10 janvier 1996).

²¹¹ Voir paragraphe 1.1. de ce même chapitre et la Charte.

Il en est de même pour le monde conchylicole.

4.1.2. L'accès aux données foncières et immobilières est difficile

Aujourd'hui, l'observation foncière se fonde sur les bases de données issues de la collecte des mutations, sur l'opinion des experts (notaires, Crédit Foncier, agents immobiliers), sur des enquêtes (ex. Teruti) ou sur des études spécifiques et ponctuelles.

Comme nous l'avons constaté dans le chapitre 2, personne ne connaît assez précisément le territoire, et même à l'échelle de la commune, il est très difficile de connaître la répartition de l'utilisation du sol. À une échelle encore plus petite, celle du propriétaire, il est aussi parfois difficile de connaître réellement son patrimoine. Les informations concernant une parcelle sont nécessaires au moment de sa mutation, et ce n'est qu'au moment de la vente que le terrain "révèle" sa valeur vénale véritable.

Par conséquent, la valeur vénale potentielle d'un terrain ne peut être valablement connue que par référence aux prix des ventes effectives de terrains similaires.

Les bases de données qui apparaissent comme les plus fiables sont donc celles qui contiennent et conservent l'information sur les mutations foncières, car recueillir l'information sur la mutation d'un terrain est *a priori* possible à trois moments de la procédure :

- ◆ avant même la mutation le vendeur devant avertir (généralement deux mois avant) l'autorité disposant éventuellement d'un droit de préemption²¹² sur la zone où se trouve le terrain : la "DIA" (déclaration d'intention d'aliéner). Ces DIA peuvent alors servir de source à la constitution de bases de données ;
- ◆ la rédaction de l'acte de mutation ayant lieu chez des notaires qui en conservent un double, ceux-ci peuvent s'organiser pour constituer des bases de données sur tout ou partie de l'information contenue dans l'acte (base de données PERVAL) ;
- ◆ enfin, après réalisation de la mutation, le notaire est tenu de l'enregistrer aux Hypothèques et d'en avertir les services fiscaux en leur versant les droits qu'il a retenus lors de la vente. Différentes copies sont faites à l'intérieur des services du ministère des Finances ; le service local des Domaines conservant en particulier une fiche sur chaque vente : "l'extrait d'acte de mutation" qui peut à son tour faire l'objet de statistiques.

En conclusion, il apparaît très clairement que le besoin actuel est avant tout de réorganiser les outils existants et de les développer. Un tel dispositif d'observation foncière est indispensable à la compréhension de l'évolution des marchés fonciers.

4.2. Observer quoi, pour quoi faire ?

L'observation est le complément nécessaire à l'action. Elle permet :

- ◆ de comprendre la réalité sur laquelle on agit,
- ◆ de partager cette connaissance de la réalité avec l'ensemble des acteurs impliqués,
- ◆ d'élaborer une programmation réaliste,
- ◆ d'évaluer l'impact des politiques publiques et des stratégies des acteurs.

²¹² SAFER, communes, départements ou Conservatoire du littoral.

Il est important d'observer :

- ◆ l'usage physique, fonctionnel et juridique des sols et leurs changements d'usage,
- ◆ l'appropriation des sols et leurs changements d'appropriation (les propriétés publiques et para-publiques, les propriétés des opérateurs de l'immobilier, les autres très grandes propriétés, le reste),
- ◆ la valeur des sols et les changements de valeurs ; il est important d'observer et de connaître les flux, d'identifier les valeurs hors marchés,
- ◆ les mutations effectives pour en extrapoler les valeurs vénales potentielles des sols : les prix, les quantités, les catégories d'acheteurs.

4.2.1. Les règles de l'observation foncière

1. Concevoir un système d'observation est indispensable, il ne suffit pas de réaliser de manière ponctuelle une étude d'observation foncière. L'observation doit être pérenne et s'organiser institutionnellement.
2. La bonne échelle de l'observation est l'agglomération ou le bassin d'habitat car c'est à cette échelle que se forment les marchés et se jugent les politiques foncières, mais un support technique peut être fourni à une échelle supérieure (Région).
3. L'observation doit se faire sur la durée pour aboutir à des résultats intelligibles. A l'échelon local, elle est toujours plus structurelle que conjoncturelle. On a avantage à se situer dès le départ sur la durée quitte à réduire le champ géographique initial de l'observation.
4. L'organisation de la diffusion fait partie intégrante de l'organisation de l'observation. La diffusion est un gage de survie et de sérieux de l'observation. Il faut donc organiser l'observation pour que les résultats soient diffusables.
5. L'observation doit être neutre. Elle ne doit en aucun cas être confiée à un opérateur privé qui aura toujours des intérêts économiques supérieurs à ceux de l'observation à faire prévaloir. Elle peut en revanche être réalisée par une agence publique dont l'indépendance à cet égard peut être garantie.
6. Il ne faut pas confondre observation à but statistique et évaluation à but opérationnel, même si les mêmes bases de données peuvent être utilisées dans les deux cas. Le double usage des bases doit alors être juridiquement organisé dès le départ.

4.2.2. Analyser les marchés fonciers

Pour ne pas seulement décrire mais comprendre, il faut distinguer six marchés des terrains :

1. les terrains naturels achetés pour une utilisation agricole ou forestière : la valeur en tant que telle de ces espaces naturels ne dépend pas de la qualité du site ni de la proximité d'une agglomération,
2. les terrains naturels achetés pour un usage de bien-être ou de loisir : leur valeur est au contraire très sensible à la localisation géographique et à la qualité du site,
3. les terrains naturels achetés pour être aménagés et urbanisés : leur valeur pourra varier considérablement en fonction des politiques foncières locales qui seront mises en œuvre,
4. les nouveaux terrains à bâtir vendus nus ou incorporés comme charges foncières de constructions nouvelles. Les terrains vendus sur ce marché sont produits à partir des terrains achetés sur le marché précédent. Leur cherté peut provenir de

causes différentes qu'il s'agit de bien diagnostiquer. Il est par ailleurs utile de distinguer ici deux sous-marchés : celui des terrains résidentiels et celui des terrains d'activité,

5. les terrains urbains à recycler (les terrains bruts du renouvellement urbain) : les terrains déjà urbanisés qui sont achetés pour être réaménagés ou reconstruits. Les politiques foncières ont aussi un impact sur ce marché, mais il est moins important que sur le troisième marché,
6. les nouveaux droits à bâtir en renouvellement urbain : les droits à bâtir vendus en tissu urbain existant sur les terrains qui ont été réaménagés après avoir été achetés sur le cinquième marché,
7. une septième catégorie de terrains dits « hors marché » est constituée de tous les espaces qui seraient réglementairement constructibles mais qui ne peuvent pas l'être faute d'une demande solvable suffisante pour la localisation considérée et/ou les coûts de libération et d'aménagement. En pratique, il en existe de trois types : des quartiers anciens appauvris, des quartiers de logements sociaux ou assimilés, des friches industrielles plus ou moins polluées.

Une analyse territoriale qui a pour base les mutations foncières se fonde sur une typologie en six marchés fonciers, chaque marché étant caractérisé par une logique spécifique de formation de la valeur, mobilisant des données en partie différentes. Sur chacun des six marchés :

- ◆ la mécanique de formation de la valeur foncière est différente,
- ◆ les modes d'intervention possibles sont spécifiques et doivent donc être adaptés à chaque situation.

4.2.3. Les diagnostics par type de marchés

A. Des diagnostics pour surveiller la conservation des espaces naturels et agricoles (marché 1 et 2)

Il s'agit là non seulement de mesurer comment s'est fait l'étalement urbain dans la région, mais aussi quelles ont été ses conséquences.

a. Quelle est la progression du bâti ?

Pour le savoir, il convient de mesurer les nouvelles surfaces bâties et la surface des terrains bâtis, afin d'évaluer la superficie de terrains nouvellement urbanisés, et le niveau de densification sur cet espace. Selon la taille des terrains, un même espace peut accueillir un nombre très variable de maisons. Or, plus un espace est densément bâti, plus on pourra économiser l'espace ailleurs.

b. Dans quelle mesure l'agriculture recule-t-elle ?

Il s'agit de détecter et de mesurer le flux des espaces qui quittent l'usage agricole, sans qu'il s'agisse nécessairement d'une progression de l'urbanisation, des infrastructures, ni même des espaces résidentiels et de loisir.

Le seul fait qu'une terre soit achetée par un non agriculteur est le critère annonciateur d'un prochain changement d'usage dont il importe de comprendre la signification. Celle-ci est généralement fournie par l'examen des types d'acquéreurs non agricoles qui interviennent.

c. Existe-t-il un risque de mitage ?

Les menaces qui pèsent sur les espaces naturels et agricoles ne s'apprécient pas

seulement quantitativement par la mesure des surfaces qui changent d'usage, mais aussi qualitativement par le caractère compact ou au contraire diffus des changements d'usage du sol. Un même nombre d'hectares quittant par exemple l'agriculture pour un usage résidentiel ne provoque pas les mêmes conséquences sur l'agriculture selon que les espaces agricoles sont ou non fragmentés par les implantations nouvelles.

Le même problème se pose pour les espaces proprement naturels qui, à surface égale, deviennent beaucoup plus fragiles lorsqu'ils sont fragmentés ou "mités".

Le diagnostic doit donc porter non pas simplement sur les bilans statistiques de surfaces territoriales, mais aussi sur l'atteinte à la compacité des massifs naturels et agricoles.

B. Des diagnostics pour comprendre les mécanismes d'augmentation du niveau des charges foncières (marché 3 et 4)

La différence essentielle entre un bien immobilier neuf, cher et bon marché, qu'il s'agisse de logements ou d'activités, c'est le montant de la charge foncière.

Il s'agit donc de bien comprendre les facteurs qui concourent à rendre si élevées les charges foncières sur certains territoires de la région afin de déterminer sur quelle phase du mécanisme il est possible d'intervenir.

Plusieurs questions sont alors à poser.

a. La production de nouveaux droits à bâtir est-elle suffisante ?

La hausse des prix étant liée au déséquilibre entre l'offre et la demande, il s'agit de voir si la production de nouveaux droits à bâtir est suffisante pour satisfaire la demande d'espaces bâtis supplémentaires.

Le diagnostic devant se faire en terme de droits à bâtir, ce ne sont pas seulement les surfaces de nouveaux terrains à bâtir qu'il s'agit de mesurer, mais surtout les nouvelles surfaces de SHON (surface hors œuvre nette) ouvertes à la construction et les nouveaux emplacements de maisons individuelles.

Le diagnostic doit ainsi pouvoir porter sur le volume de la contribution des nouveaux espaces urbanisables à l'urbanisation effective.

b. Quelles sont l'évolution générale et la géographie des charges foncières ?

Ce diagnostic est celui qui vient le plus naturellement à l'esprit quand on pense "observation foncière". Cette question est fondamentale, même si elle ne doit pas être posée de façon isolée et doit être accompagnée d'autres volets d'observation.

Il s'agit de l'étude des prix du foncier et de leur évolution sur le long terme. Connaître les caractéristiques spatiales et temporelles de ces prix permet de les replacer dans un contexte, et d'amorcer la compréhension de leur formation.

- ◆ D'un point de vue spatial, le niveau de la charge foncière s'apprécie par rapport à un ensemble plus grand : la région par rapport aux autres régions françaises, une agglomération par rapport à sa voisine, le littoral par rapport à l'arrière-pays, etc.
- ◆ D'un point de vue temporel, l'étude de séries longues permet de relativiser ou au contraire de stigmatiser des phénomènes conjoncturels, mais aussi d'appréhender l'avenir.

Ce diagnostic vise donc à donner une vision à la fois large (du point de vue du

territoire couvert) et précise (du point de vue de l'échelle considérée) de la structure des charges foncières pour la région.

c. Le coût des terrains bruts suffit-il à expliquer le coût des droits à bâtir ?

Il s'agit là de pouvoir comparer le marché des terrains bruts (marché 3) avec celui des terrains à bâtir (marché 4), afin de voir les liens de cause à effet, ou éventuellement l'absence de lien entre eux.

Par exemple, le niveau de la charge foncière peut être très élevé sur le marché 4 parce que les terrains à aménager vendus sur le marché 3 coûtent déjà très cher. Compte tenu du coût de la matière première, les terrains à bâtir sont forcément chers. Dans ce cas, le nœud du problème ne se situe pas sur le marché 4 mais sur le marché 3 ; les solutions pour y répondre seront donc différentes.

d. Existe-t-il une spéculation active ou seulement une rétention passive sur les terrains bruts ?

Il s'agit d'abord de comprendre si les prix des terrains bruts (les terrains urbanisables mais non encore aménagés ni constructibles) sont effectivement l'objet d'une spéculation active (acquisitions en vue de la revente en l'état) ou si l'on est seulement en présence d'une rétention des propriétaires en place qui, compte tenu de la forte compétition entre les acquéreurs potentiels, sont tentés d'attendre le plus longtemps possible pour profiter de la hausse des prix.

Il s'agit ensuite de mesurer la part prise par l'action foncière publique dans la mobilisation des terrains bruts.

Selon le cas dans lequel on se trouve, les politiques foncières à mettre en place ne sont pas les mêmes.

C. Des diagnostics pour saisir les enjeux du renouvellement urbain (marché 5 et 6)

Afin de comprendre les enjeux du renouvellement urbain, on cherchera à évaluer dans quelle mesure il est mis en œuvre et comment, afin de le développer là où il fait défaut.

a. Quelle est la géographie du renouvellement urbain ?

Il s'agit d'identifier d'une part les quartiers où le renouvellement urbain se fait à un rythme normal, et qui ne nécessitent donc pas d'intervention, et d'autre part les quartiers qui au contraire posent problème parce qu'ils sont "en dehors du marché" du point de vue de la construction neuve. Cela signifie qu'il n'est pas rentable d'y faire du renouvellement urbain parce que le prix de vente des logements construits ne permettra pas d'amortir l'investissement.

Tous les quartiers où le renouvellement urbain ne se fait pas ne sont pas pour autant dans ce cas de figure : certains sont des quartiers où l'immobilier est très cher parce qu'il s'agit d'un bâti ancien de standing bien entretenu.

b. Quel est l'écart des quartiers hors marché au marché ?

Il s'agit pour cela de mesurer leur écart au marché afin d'évaluer les interventions nécessaires à leur retour progressif dans le marché. La réponse à cette question aide à déterminer les investissements à prévoir pour que le processus de renouvellement urbain puisse reprendre.

c. Quelles sont les capacités constructibles que l'on peut dégager par le renouvellement urbain ?

La densification du bâti permet d'accueillir de nouvelles populations sans étaler la ville. En mesurant le niveau et l'évolution des densités dans les villes, on peut diagnostiquer l'aptitude de l'offre à répondre à la demande de nouveaux logements. On peut observer s'il existe un équilibre entre étalement et renouvellement urbain, si cet équilibre est contrôlé ou s'il échappe à la collectivité.

Conclusion

Les enjeux fonciers reposent avant tout sur l'objectif principal qu'est finalement la recherche d'une gestion économe de l'espace.

Nous avons constaté qu'il existe un arsenal d'outils réglementaires visant à limiter la consommation d'espace, et que les outils d'urbanisme se fixent depuis longtemps cet objectif. Mais, comme l'aménagement du territoire est une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales, la maîtrise de l'espace se joue à différentes échelles (nationale, régionale, locale), ce qui rend nécessaire de coordonner les politiques entre elles et d'intégrer les différentes échelles.

Le rôle de la Région

La Région n'est-elle pas la bonne échelle en lien notamment avec les Pays pour cette coordination des politiques territoriales ?

La Région doit impulser sa politique de cohésion territoriale et sociale dont la politique foncière est un volet et un outil.

La mise en place d'un système de mesures et d'observation foncière permettrait à la Région d'apporter :

- un appui aux échelons territoriaux où sera mise en place une politique foncière, échelons qui pourraient aussi bien être les Pays, les agglomérations, et les communes (*évaluation des politiques*),
- une connaissance comparative des enjeux de développement économique et urbain (*observation*),
- un pôle de compétences techniques appui à l'action foncière (*action*),
- un appui financier et logistique sur les secteurs à enjeux "lourds" ou sur les thématiques d'échelle régionale que sont le logement social, le développement économique, la protection de l'environnement, les friches urbaines, les transports ... (*investissement*), en un mot les objectifs de l'EPFR.

L'une des unités de mesures pertinentes de l'observation paraît être le Pays ; elle permettra notamment une bonne évaluation de la réalisation des contrats de Pays.

La Région, dont la politique territoriale est fortement adossée à une prise en compte active de l'échelon des Pays, semble par conséquent l'échelle la plus adéquate en tant que centre de ressources et support technique.

Par ses initiatives en vue d'une stratégie foncière régionale qui s'associera la coopération des autres collectivités territoriales, des Pays, et de l'État (Contrat de Projets, PASER) la Région favorisera une meilleure gestion du foncier au service d'un développement économique, environnemental et social durable.

Garante de la cohérence territoriale et d'une forme d'équité, porteuse d'un effet de levier par ses politiques sectorielles, soutien financier à travers l'Etablissement public foncier régional, gestionnaire d'un système de mesures et d'observation du marché foncier, la Région, dans le cadre des priorités qu'elle se donne, pourra apporter son soutien à l'action foncière menée par les collectivités locales compétentes.

Auditions

Les titres et mandats correspondent à la situation au moment de l'audition

- M. Etienne-Marie AIRIAU** Directeur départemental d'Ille-et-Vilaine du Crédit Mutuel de Bretagne
- M. Michel BALBOT** Conseiller régional, délégué à l'Etablissement Public Foncier
- M. Jérôme BASTIN** Directeur adjoint du service Maîtrise d'ouvrage de la Direction régionale de l'Equipeement de Bretagne
- M. Jean-Claude BAUDRAIS** Maire de Pénestin (Morbihan)
- M. Denis BIMBENET** Directeur d'Aiguillon Construction
- Maître Bénédicte BODIN-BERTEL** Notaire associée et déléguée de l'Institut Notarial du Droit Immobilier (INDI)
- M. Serge BOSSINI** Directeur à la Direction de l'Aménagement et des Politiques Territoriales (DAPT) au Conseil régional de Bretagne
- Mme Colette BOURDAILLET** Chargée d'études, Service de l'Aménagement de l'espace et grands projets (SAMEG) à la Direction de l'Aménagement et des Politiques Territoriales (DAPT) au Conseil régional de Bretagne
- M. Michel BOUSSEAUD** Réseau Ferré de France (RFF)
- M. Denis BREDIN** Délégué régional du Conservatoire du littoral
- Mlle Clotilde BUHOT** Doctorante du Laboratoire Géomer – Institut Universitaire Européen de la Mer (IUEM) – Université de Bretagne Occidentale
- M. CLAUDEL** Responsable du service des espaces naturels sensibles du Conseil général du Morbihan
- M. Patrick COUDERC** Directeur de La Poste d'Ille-et-Vilaine, membre de la Commission "Aménagement et développement des territoires, Environnement" du CESR de Bretagne
- Maître Yvon COUDRAY** Maître de conférences en droit public et avocat au barreau de Rennes
- M. Alain DREANO** Secrétaire général de la section régionale conchylicole de Bretagne Sud
- M. Jack DUPE** Directeur de l'Agence d'Information sur le Logement d'Ille-et-Vilaine (ADIL 35)
- M. Philippe EVEN** Responsable du service « habitat, foncier, patrimoine » de la Direction générale de l'aménagement, de l'environnement et des transports (DGAET), Pays de Lorient
- M. Jean-Charles FISCHER** Responsable de la gestion du patrimoine immobilier de la marine nationale pour l'arrondissement maritime de Brest
- M. Joseph GAUTIER** Président Directeur général de la SBAFER (Société Bretonne d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural)
- Mme Caroline GERBER** Directrice de l'Association des Etudes Foncières (ADEF)
- M. François-Olivier GOURAUD** Directeur de l'Agence d'Information sur le Logement des Côtes-d'Armor (ADIL 22)
- M. Patrick GUEHENNEC** Directeur à la SNCF (délégation immobilière de Bretagne-Centre-Pays-de-la-Loire)
- M. Pierre-Philippe JEAN** Directeur de l'association pour la promotion et la protection des îles du Ponant
- M. Pierre JOLIVET** Directeur général adjoint au Conseil régional de Bretagne en charge du pôle de compétences "Politiques territoriales, aménagement, transports"

- M. KERMARREC** Directeur adjoint du parc naturel régional d'Armorique
- M. Michel LE CLERC** Conseiller Municipal, Mairie de Pénestin (Morbihan)
- M. Thierry LE DAUPHIN** Réseau Ferré de France (Direction régionale Bretagne-Pays-de-la-Loire)
- M. Ronan LE DELEZIR** Géographe, Directeur de l'IUP Aménagement et développement des territoires maritimes et côtiers – Université de Bretagne Sud
- M. Jean-Paul LE LAN** Directeur général de la SBAFER (Société Bretonne d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural)
- Mme Annick LE LOCH** Vice-Présidente du Conseil général du Finistère, Présidente de la Commission « Aménagement, Infrastructures »
- M. Marc MADEC** Vice-Président de Morlaix Communauté
- M. Daniel MAILLARD** Responsable du service des espaces naturels sensibles du Conseil général des Côtes d'Armor
- M. Pierre MAILLE** Président du Conseil général du Finistère
- Mme Marie-Hélène PHILIPPE** Responsable de l'Observatoire Gestion de l'Espace et Environnement de la Chambre d'Agriculture du Finistère
- M. Didier PIQUET** SNCF
- M. Erwan RANSON** Responsable de la mise en place du plan de déplacements urbains de l'agglomération rennaise de Rennes Métropole
- Amiral Xavier ROLIN** Préfet maritime de l'Atlantique, Commandant de la région maritime Atlantique-Manche-Mer du Nord
- M. Pierre SAGLIO** Président de ATD Quart Monde
- M. Philippe SUIRE** Chef de la division aménagement habitat de la Direction Régionale de l'Équipement Bretagne
- M. Eric TOCQUER** Responsable du service « Etudes urbaines » de Rennes Métropole
- M. Frédéric VIGNON** Directeur de la promotion de ESPACIL
- M. Claude VOUILLOT** Représentant du Comité régional de la fédération bancaire française, membre du CESR de Bretagne

Annexes

**ANNEXE 1 COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LES DOCUMENTS D'URBANISME
PRESENTES AU CHAPITRE 2 ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

Annexe 1a : élaboration des Plans locaux d'urbanisme (PLU) Erreur ! Signet non défini.

Annexe 1b : La création de la ZACErreur ! Signet non défini.

Annexe 1c : Le permis de construire : demande et instruction ... Erreur ! Signet non défini.

Annexe 1d : Le permis de démolir : demande, instruction et délivranceErreur ! Signet non défini.

**ANNEXE 2 AVIS DU CESR SUR LE PROJET DE DECRET D'UN EPFR EN BRETAGNE
..... ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

Annexe 1

Compléments d'information sur les documents d'urbanisme présentés au chapitre 2

Annexe 1a : élaboration des Plans locaux d'urbanisme (PLU)

L'élaboration du PLU relève de la compétence des communes et comprend quatre étapes que l'on peut présenter comme suit :

A. La prescription

Le conseil municipal délibère sur les modalités de la concertation, conformément à l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme.

La décision de prescription est alors notifiée au Préfet, au Président de la Région, au Président du Conseil général, à l'organisme chargé de l'élaboration du SCoT s'il y a lieu et aux organismes chargés de l'organisation des transports publics (article L. 123-6 du Code de l'urbanisme). La prescription est publiée et engage la procédure.

B. L'élaboration du projet du PLU

Le maire conduit la procédure. Il n'existe pas pour cette étape de formalisme spécifique. Les collectivités peuvent ainsi avoir recours aux services du Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), à une agence d'urbanisme ou à un cabinet privé.

Tout au long de l'élaboration, les services de l'État ont un rôle d'information vis-à-vis de la commune : c'est le « porter à connaissance » (article L. 121-2 alinéa 2, 3 et 4). Sont concernées notamment toutes les dispositions que devra respecter le PLU : les lois montagne et littoral, les DTA, les SCoT, les schémas de secteur, les schémas de mise en valeur de la mer, les chartes de parcs naturels régionaux, les plans de déplacement urbain et les plans locaux de l'habitat, les chartes de pays, les servitudes d'utilité publique, les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt

national. Le préfet fournit en outre à la commune les études techniques dont dispose l'État. Tous ces documents sont d'ailleurs tenus à la disposition du public.

C. – La consultation

Cette phase permet l'intervention de plusieurs acteurs, notamment les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, dont les représentants de la profession agricole, les autres collectivités territoriales et les groupements, les organismes de gestion des SCoT, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les chambres consulaires. La loi organique du 1^{er} août 2003 précise même que sous certaines conditions, un référendum local peut être organisé. Le maire doit par la suite présenter un bilan de la concertation.

D. L'approbation

Le conseil municipal arrête le projet de PLU. Il sera alors soumis pour avis aux divers acteurs associés à son élaboration. La commission de conciliation peut être saisie en cas de conflit. Le projet est ensuite soumis à enquête publique avec les avis donnés en annexe. Après enquête, seules des adaptations mineures sont possibles pour prendre en compte les observations données. Enfin le PLU est adopté par le Conseil municipal et mis à disposition du public.

Exécution : lorsque la commune se trouve dans le périmètre d'un SCoT, le PLU entre en vigueur après transmission au préfet et publication. Le préfet peut le déférer au juge administratif avec demande de suspension.

Lorsqu'il n'existe pas de SCoT, la décision devient exécutoire un mois après sa transmission au préfet. Le préfet exerce ici un contrôle renforcé et peut s'opposer à son entrée en vigueur, notamment en cas d'incompatibilité avec les règles supérieures (article L. 123-12 du Code de l'urbanisme)²¹³.

Évolution : le PLU peut être abrogé par délibération du conseil municipal après enquête publique (article R. 123- 22-1 du Code de l'urbanisme).

Le PLU peut faire l'objet d'une annulation juridictionnelle. Dans ce cas, c'est le PLU (ou le POS) immédiatement antérieur qui entre à nouveau en vigueur, sous réserve de la légalité de ses dispositions. (article L. 121.8 du Code de l'urbanisme).

Le PLU peut également être révisé quand les changements ne sont que de faible importance. Les conditions de cette modification sont strictement encadrées par l'article L. 123-13 du Code de l'urbanisme. La modification intervient quand il existe un besoin d'évolution, sans toutefois d'atteinte à l'économie générale du PADD, que les protections des espaces boisés et des zones naturelles ou agricoles ne sont pas réduites et qu'il n'existe aucun risque grave de nuisance (chutes de pierres ou éboulements par exemple). Il convient le cas échéant de procéder à la révision du PLU, dont la procédure est plus lourde et suit en principe la règle du parallélisme des formes. Elle permet d'affecter en totalité ou en partie les dispositions du PLU existant. Il existe toutefois trois procédures de révision distinctes (article L. 122-13 du Code de l'urbanisme) : une procédure normale, une procédure simplifiée et une procédure d'urgence.

Effets : l'approbation du PLU entraîne un transfert global de compétences de l'État vers l'exécutif local.

Les compétences locales vont dès lors être renforcées et les procédures modifiées :

- ◆ mise en œuvre de la procédure de classement d'espaces boisés,

²¹³ CE commune d'Allonzier-la-Caille, BJDU 3, 1998 p 178.

- ◆ techniques de maîtrise foncière (droit de préemption urbain etc.),
- ◆ limitation des autres acteurs publics,
- ◆ possibilité d'autoriser certains projets de plus de 5 000 m² de SHON (surface hors œuvre nette), dispensés des procédures d'enquêtes publiques et d'étude d'impact,
- ◆ autorisations pour coupes et abattages d'arbres protégés,
- ◆ dispense d'enquête préalable au déclassement des voies et places publiques.

Annexe 1b :

La création de la ZAC

L'initiative de la ZAC revient à l'autorité compétente en matière d'urbanisme, c'est-à-dire le plus souvent aux communes ou groupements de communes. Moins fréquemment, la compétence en revient au préfet lorsque l'initiative est étatique, régionale, départementale ou lorsque la ZAC se situe dans le périmètre d'une opération d'intérêt national. L'instruction du projet nécessite une décision préalable du conseil municipal (ou de l'organe délibérant pour l'EPCI) ou du représentant de l'État. Elle permet de délimiter le territoire de la ZAC, de préciser le mode de réalisation et le régime applicable en matière de taxe d'équipement. Cette décision sera publiée en mairie et dans un journal départemental. À compter de ce moment, l'autorité compétente peut surseoir à statuer sur les demandes d'occupation du sol et de l'espace et les propriétaires des terrains peuvent exercer leur droit de délaissement²¹⁴ (article L. 311-2 du Code de l'urbanisme), mais perdent leur droit de rétrocession des terrains préemptés (article L. 311-3 du Code de l'urbanisme).

L'opération est ensuite soumise à concertation (article L.300-2 du Code de l'urbanisme). Depuis 2003, une consultation des populations par un referendum local peut également être décidée.

Au terme de cette phase, le maire présente un bilan de cette concertation devant le conseil municipal, lequel arrête le dossier définitif du projet.

Depuis la simplification introduite par la loi SRU, le dossier de création comprend :

- ◆ un rapport de présentation (objet et motifs de l'opération, description du site et de son environnement, programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la zone),
- ◆ un plan de situation présentant les liens de l'opération avec l'agglomération et les équipements publics existants,
- ◆ un plan de la zone,
- ◆ une étude d'impact,
- ◆ le mode de réalisation choisi (régie et concession d'aménagement) et le régime fiscal applicable.

Le juge administratif exerce, en dehors du contrôle de compatibilité, un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation sur la création de la ZAC²¹⁵.

²¹⁴ Droit de délaissement : À compter de la publication du périmètre provisoire, les propriétaires bénéficient d'un droit de délaissement, ce qui signifie qu'ils peuvent proposer au titulaire du droit de préemption d'acquiescer leur bien en indiquant le prix qu'ils en demandent. À défaut d'accord amiable, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation.

²¹⁵ CE Sect. 23 mars 1979, Valentini, Rec Lebon 153.

Annexe 1c :

Le permis de construire : demande et instruction

A. Le dépôt de la demande de permis de construire

La demande de permis de construire est déposée par le propriétaire ou par une personne justifiant d'un titre l'habilitant à construire sur le terrain. Sauf les cas où le titre apparaît sérieusement contestable, l'administration doit appliquer la théorie du "propriétaire apparent"²¹⁶. La qualité du demandeur s'apprécie à la date de la décision. La demande est déposée en quatre exemplaires au maire de la commune dans laquelle la construction est prévue et se compose d'un formulaire – type dans lequel le demandeur indique son identité, celle du propriétaire s'il n'est pas l'auteur de la demande, mais aussi la nature des travaux, la destination, la densité de la construction et le cas échéant, l'autorisation d'occuper (article R. 421-1-1 2° du Code de l'urbanisme).

Est joint à l'appui de ce formulaire tout un ensemble de documents énumérés par l'article R. 421-2 du Code de l'urbanisme. Parmi eux, on retrouve notamment un plan du terrain et des travaux à réaliser, ainsi qu'un volet paysager (deux documents photographiques, un document graphique, une notice relative à l'impact visuel).

Dans les 15 jours, il est procédé à l'affichage d'un avis de dépôt de demande de permis de construire.

Lorsque les travaux sont soumis à permis de construire, la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977 impose à tout demandeur (privé ou public) le recours à une architecte ou à un maître d'œuvre agréé. Ne sont cependant pas concernés par cette obligation les travaux intérieurs et les constructions de faible importance telles que définies par l'article R. 421-1-1 du Code de l'urbanisme.

B. L'instruction

a. Le point de départ du délai d'instruction

Le délai d'instruction court à compter de l'avis de réception postal de la demande ou de la décharge en cas de dépôt. L'autorité compétente pour statuer sur la demande dispose alors d'un délai de 15 jours à compter du dépôt en mairie pour adresser un courrier avec accusé de réception au demandeur. Il s'agit d'une lettre de notification si le dossier est complet ou d'une demande de pièce si le dossier est incomplet. Dans ce cas, le délai d'instruction ne court qu'à compter de la réception des pièces manquantes.

À défaut de réception de ce courrier administratif, le demandeur peut mettre en demeure l'autorité compétente d'instruire le dossier par lettre recommandée avec avis de réception et copie au préfet. En l'absence de réponse dans les 8 jours, le délai d'instruction court à compter de l'avis de réception postal de la mise en demeure.

b. Les délais d'instruction

Le délai d'instruction du permis de construire est par principe de deux mois.

²¹⁶ CE 20 octobre 1965, Sieur Guérin, rec. CE, p 537.

Toutefois, ce délai peut être porté à :

- ◆ 3 mois si la construction concerne 200 logements à usage individuel, commercial ou de bureau inférieur à 2 000 m² de surface de plancher hors œuvre ou lorsqu'un patrimoine protégé est concerné ;
- ◆ 5 mois si le projet est soumis à enquête publique, s'il faut consulter une commission nationale, obtenir l'autorisation d'une commission départementale d'équipement commercial, d'appel ou de consultation spécifique ou d'évocation du dossier par un ministre. Le délai peut être majoré dans certaines hypothèses : un mois s'il est nécessaire de consulter des services ou commissions spécifiques autres que ceux précités.

c. L'instruction de la demande

Dans les communes dépourvues de PLU ou de carte communale, la demande de permis de construire est instruite par le service de l'État chargé de l'urbanisme dans le département.

Dans les communes dotées d'un PLU approuvé, la commune choisit librement le service instructeur (service de l'État, service de la commune, service du groupement de collectivités territoriales ou personne privée).

Le service instructeur va procéder à un examen du dossier et vérifier que les conditions particulières à certains types de projets sont bien remplies. L'instruction va alors requérir des consultations variables selon la nature du dossier. Parfois, l'accord préalable de l'autorité compétente est nécessaire ; dans d'autres cas, un avis obligatoire est exigé, mais ne lie pas l'autorité compétente. De manière facultative, le service instructeur est libre de consulter tout organisme qui lui paraît opportun.

À noter : Sur la réforme en cours du permis de construire et des autorisations d'urbanisme.

La pratique a montré que professionnels et particuliers ne s'opposaient pas à une attente de 6 mois pour obtenir un permis de construire. Ils tiennent simplement à ce que les délais prescrits soient tenus. De même, il était difficile d'admettre qu'à l'avant-veille de l'obtention tacite du permis, le pétitionnaire reçoive une lettre lui demandant des pièces complémentaires. Jusqu'à présent, le non-respect des délais n'avait aucune incidence pour l'administration, si bien que ce genre d'effet pervers pouvait se produire. Avec la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme, le non-respect des délais sera désormais sanctionné. Il sera impossible de reporter le délai d'instruction pour demande de pièces complémentaires. L'autorité compétente disposera d'un délai d'un mois pour réclamer des pièces manquantes. Passé ce délai, la demande sera automatiquement réputée complète et la date limite d'instruction ne pourra plus être prolongée. Par ailleurs, aucune autre pièce que celles prévues par le Code de l'urbanisme ne pourra être demandée. Un décret, actuellement en cours de préparation, listera de manière exhaustive les pièces pouvant être réclamées. Mais, surtout, cette liste et sa nature exhaustive seront reportées sur le dossier de demande de permis. Le demandeur disposera d'un délai de trois mois pour déposer les pièces complémentaires demandées. À défaut, sa demande serait classée sans suite.

En effet, l'ordonnance réforme les délais d'instruction et instaure un délai de droit commun :

- ◆ un mois pour les déclarations ;
- ◆ deux mois pour les maisons individuelles ;
- ◆ trois mois pour les autres constructions.

Une majoration de ce délai sera cependant possible lorsque des consultations seront nécessaires (à l'instar de l'architecte des Bâtiments de France). Toutefois, cette majoration de délai devra être notifiée au plus tard un mois après le dépôt du permis et ne pourra plus être modifiée. Les délais deviennent donc dans tous les cas prévisibles. La notion de service instructeur va quant à elle disparaître du Code de l'urbanisme pour ne subsister de manière tout à fait résiduelle que pour les permis d'État. Dans tous les autres cas, ce terme sera remplacé par l'expression autorité compétente.

En l'absence de PLU ou de carte communale, lorsque la demande est instruite par les services de l'État, le maire transmet son avis. De même, lorsque le service instructeur est le président d'un EPCI, l'avis du maire de la commune intéressée est requis. Il est réputé favorable s'il n'est encore intervenu au terme d'un délai d'un mois.

À la fin de l'instruction, le service instructeur établit un projet de décision et transmet le dossier à l'autorité compétente. Celle-ci organisera alors l'enquête publique lorsqu'elle est nécessaire.

C. La décision

a. L'autorité compétente pour statuer

Dans les communes dotées d'un PLU, le maire est compétent pour délivrer le permis de construire au nom de la commune. Il en va de même dans les communes dotées d'une carte communale approuvée dès lors que le conseil municipal en a décidé ainsi. Si le terrain se situe dans une partie de la commune qui n'est couverte par aucun document d'urbanisme, le maire doit recueillir l'avis conforme du préfet (article R. 421-2-2 du Code de l'urbanisme). Dans toutes les autres hypothèses, le permis est délivré par le préfet au nom de l'État. Certains permis sont par nature au nom de l'État, notamment ceux qui touchent les collectivités publiques autres que la commune (ex : département), les États étrangers ou les organisations internationales ainsi que les ouvrages concernant l'énergie (article L. 421-2-1 du Code de l'urbanisme).

b. La nature de la décision

La décision d'octroi ou de refus du permis de construire est une décision administrative individuelle prenant la forme d'un arrêté. Les règles d'urbanisme applicables sont celles existantes au jour de la signature du permis de construire²¹⁷. Le permis est toujours délivré sous réserve des droits des tiers.

Le permis de construire peut être refusé si le projet n'est pas conforme à une règle d'urbanisme locale ou nationale ou à une servitude d'utilité publique annexée au document d'urbanisme. Dans ce cas, le refus devra obligatoirement être motivé (article R. 421-9 du Code de l'urbanisme). En cas de recours, le juge exerce alors un contrôle normal et vérifie si les conditions légales et réglementaires du refus sont bien justifiées.

Le permis de construire peut être octroyé purement et simplement et donnera le droit au demandeur d'effectuer les travaux conformément au projet présenté. La décision peut être tacite ou expresse. En effet, le silence de l'administration à l'issue du délai d'instruction ou de la mise en demeure du demandeur vaut décision implicite d'octroi. Le demandeur peut alors solliciter de l'autorité compétente une attestation

²¹⁷ CE 18 janvier 1991, M. Sigaud et Mme Duret, Req n° 100706.

de permis de construire qui certifie qu'aucune décision négative n'est intervenue. Cette attestation lui sera délivrée dans les 15 jours. Toutefois, ce mécanisme de permis tacite est exclu dans certains cas (notamment en cas de construction dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit : article R. 421-19 < du Code de l'urbanisme).

Le permis de construire peut enfin être octroyé assorti de prescriptions. Il devra alors expressément être motivé (article R. 421-9 du Code de l'urbanisme).

D. Les suites et implications du permis de construire :

Le permis de construire devra être affiché en mairie et sur le terrain, ce qui fera courir, après deux mois d'affichage continu, les délais de recours contentieux à l'égard des tiers.

La construction sans permis de construire ou en violation du contenu du permis de construire est un délit (article L. 480-4 du Code de l'urbanisme). Depuis la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, les personnes morales peuvent être déclarées responsables. L'article L. 480-2 du Code de l'urbanisme dispose que l'interruption des travaux peut être ordonnée. Rappelons que le permis de construire est périmé si les travaux ne sont pas entrepris dans le délai de deux ans ou s'ils sont interrompus plus d'un an (article R. 421-32 du Code de l'urbanisme).

L'administration peut par ailleurs procéder au retrait un permis de construire sous réserve de respecter des délais légaux.

Enfin, le demandeur peut solliciter un permis de construire modificatif lorsque le projet en cours fait l'objet d'aménagements. Ce permis permet d'apporter aux travaux autorisés par le permis initial des changements qui n'en affectent pas l'économie générale (implantation, volume, hauteur). Un tel permis peut ainsi permettre la régularisation d'un permis initial illégal²¹⁸, mais ne saurait donc entraîner pour autant une modification substantielle du permis de construire²¹⁹.

À noter sur la réforme en cours du permis de construire et des autorisations d'urbanisme.

La réforme va entraîner une simplification du contrôle de conformité des travaux. Jusqu'à présent, ce contrôle ne s'est pas révélé efficace. En effet, le constructeur n'a aucun intérêt à faire une déclaration d'achèvement et la vérification sur place prévue par les textes est très rare en pratique. En outre, le certificat de garantie n'est pas protecteur puisque, des années après sa délivrance, le permis de construire peut encore faire l'objet d'une annulation si le propriétaire ne peut apporter la preuve de l'affichage au moment du chantier. Dorénavant, une procédure de contrôle est strictement instaurée. Il appartient au titulaire du permis de procéder lui-même à une déclaration d'achèvement aux termes de laquelle il certifie avoir bien respecté le permis qui lui a été accordé. De son côté, le maire peut contrôler la conformité des travaux et contester les travaux effectués dans un délai à préciser par décret. Passé ce laps de temps, la conformité des travaux ne pas être contestée. Le titulaire du permis pourra alors demander à l'administration de lui en donner acte par attestation. La déclaration d'achèvement va servir de point de départ aux délais de recours. Ceci permet de mettre fin aux recours tardifs qui permettaient de demander une attestation d'affichage du permis de construire et, à défaut, un rabais très important.

²¹⁸ CE 1er décembre 1993, Ville de Beaune.

²¹⁹ CE 8 novembre 1985, Demoiselles Cavel et Gillet, AJDA 1986 p 126.

Pour mémoire : 450 000 demandes de permis de construire sont déposées par an. 400 000 sont accordées et 50 000 environ sont refusées. La majorité concerne des maisons individuelles (200 000 permis délivrés). Elles émanent pour l'essentiel de particuliers qui veulent construire leur maison (140 000), le reste concernant des constructeurs professionnels (60 000). Restent 20 000 permis délivrés pour des immeubles collectifs et 70 000 pour des locaux professionnels ou d'activités. Le nombre d'autorisations de construire a progressé de 22,2 % en 2004 par rapport en 2003 (source : www.urbanisme.equipement.gouv.fr).

Annexe 1d :

Le permis de démolir : demande, instruction et délivrance

La demande de permis de démolir peut être présentée par le propriétaire de l'immeuble, son mandataire et plus généralement par tous les titulaires d'un titre les habilitant à démolir. Tout comme en matière de permis de construire, le juge applique ici la théorie du "propriétaire apparent".

La demande est déposée à la mairie du bâtiment en 4 exemplaires et comprend un plan de situation, un plan de masse des constructions à démolir, les conditions actuelles d'utilisation et d'occupation du bâtiment, la surface de plancher hors œuvre nette, les motifs de l'opération projetée et l'importance des travaux nécessaires. D'autres pièces sont réclamées lorsque le bâtiment se trouve dans un secteur protégé.

Une fois la demande déposée, le maire affecte un numéro d'enregistrement et transmet le dossier au préfet.

L'autorité compétente dispose d'un délai de 15 jours pour réclamer le cas échéant des pièces manquantes à la réception de la demande. Dès que le dossier est considéré comme complet, l'autorité compétente dispose d'un délai de 15 jours pour informer le demandeur de la date à laquelle la décision deviendra tacite à défaut de décision expresse.

En l'occurrence, le délai d'instruction est de 4 mois à compter de l'enregistrement. Passé ce délai, le permis de démolir est tacitement accordé.

Ce laps de temps est justifié par le fait que de nombreux avis ou accords doivent être sollicités avant toute prise de décision. Les différentes autorités dont l'avis conforme est nécessaire sont :

- ◆ le ministre chargé des monuments historiques ou des sites lorsque l'immeuble est inscrit sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit, dans un secteur sauvegardé ou dans une zone de protection du patrimoine ;
- ◆ l'architecte des Bâtiments de France lorsque l'immeuble se trouve en zone de protection du patrimoine ;
- ◆ le préfet, lorsque la construction est située sur une partie du territoire communal non couverte par un PLU opposable aux tiers ou en cas de mesures de sauvegarde.

L'autorité compétente est l'exécutif de la commune ou l'EPCI lorsque les communes disposent d'un PLU ou d'une carte communale approuvés. Toutefois, tout comme en matière de permis de construire, le permis de démolir sera délivré au nom de l'État par l'exécutif local dans certaines hypothèses (article L.430-4 du Code de l'urbanisme). Dans les autres communes, la décision est prise par le représentant de l'État au nom de l'État.

L'autorité compétente se prononce par arrêté, tout comme pour le permis de construire. De même, la décision peut consister en un octroi pur et simple (tacite ou expresse), en un octroi assorti de prescriptions spéciales, ou peut aboutir à un sursis à statuer ou un refus. Sauf dans la première hypothèse, la décision devra toujours être motivée. La décision sera par la suite obligatoirement notifiée au demandeur avant de faire l'objet d'un affichage en mairie et sur le terrain.

L'article L. 430-6 du Code de l'urbanisme contient par ailleurs une disposition particulière précisant qu'une autorisation de démolir ne peut être refusée lorsqu'elle constitue le seul moyen de mettre fin à la ruine de l'immeuble²²⁰.

Enfin l'autorisation de démolition devra être exécutée, sous peine d'être périmée, dans un délai de 5 ans à compter de sa notification ou de sa délivrance tacite. Les travaux ne pourront par ailleurs être interrompus pendant plus de 5 ans, sauf à être là encore périmés. En cas de sursis à exécution, le délai se trouve suspendu.

À noter : sur la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme

La réforme conserve le mécanisme actuel dans sa quasi-globalité. Ainsi, le décret soumet à permis de démolir les immeubles situés dans des secteurs protégés (sites, secteurs sauvegardés) ou les immeubles eux-mêmes protégés. L'objectif actuel de l'État est la protection de grands intérêts nationaux. (sites classés ou inscrits, secteurs sauvegardés, immeubles adossés à des monuments historiques...). Pour le reste, les communes seront libres d'instituer le permis de démolir sur tout ou partie de leur territoire en fonction de leurs enjeux. Notons que le législateur a disjoint le permis de démolir du contrôle de l'utilisation des logements. Ainsi l'article L. 430-1 du Code de l'urbanisme, relatif au contrôle de l'affectation du logement, n'est plus lié au permis de démolir. Le champ d'application du permis de démolir sera donc simplifié. L'autre simplification consiste enfin à faire en sorte quand une même opération comprend deux activités, que le pétitionnaire puisse demander un seul et même permis. Ainsi, il ne sera plus nécessaire pour lui de solliciter d'abord le permis de démolir et ensuite le permis de construire. Le demandeur pourra demander un même permis qui vaudra démolition de l'immeuble existant et reconstruction. Bien entendu, cette mesure reste une faculté : le propriétaire pourra toujours demander le permis de son choix. C'est l'activité principale qui déterminera la nature du permis qu'on demande sans obliger le pétitionnaire à déposer deux voire trois permis différents pour peu qu'il y ait une démolition prévue.

²²⁰ CAA Paris, 1er février 2000, Mlle Forêt, BJDU 3/2000, p 206.

Annexe 2

Avis du CESR sur le projet de décret d'un EPFR en Bretagne

Les objectifs et la stratégie d'intervention

Les propositions en termes d'objectif et de stratégie d'intervention n'appellent pas de remarques complémentaires, le CESR prenant acte de l'attention particulière portée aux zones littorales (y compris les îles), étant en outre bien entendu que les objectifs d'aménagement du territoire visés à l'article 300-1 du code de l'urbanisme doivent s'entendre dans le sens le plus large.

Les méthodes d'intervention de l'EPFR

Le programme pluri annuel d'intervention (PPI) constitue un élément clef du dispositif ; le CESR, par cette auto saisine sur la stratégie foncière en Bretagne, entend apporter son concours à l'élaboration de ce programme.

Le principe du conventionnement, adapté aux différents cas de figure rencontrés (EPCI en périmètre, hors périmètre, partenaires institutionnels) semble la bonne formule ; le CESR prend acte de l'accent porté sur le partenariat avec les acteurs fonciers existants, et notamment : services fonciers des collectivités, SBAFER, Conservatoire du littoral, CREN (Conservatoire régional des espaces naturels), Parc Naturel Régional, professionnels actifs sur les territoires, ...

La Commission Aménagement du Territoire du CESR attire cependant l'attention sur les risques engendrés par la création d'un organisme d'études et d'ingénierie centralisé, éloigné des réalités locales de la problématique foncière au quotidien. Il existe dans les territoires des services, organismes et/ou professionnels aptes à apporter leur concours en partenariat avec l'EPFR dans des conditions techniques et économiques satisfaisantes. Il avait été annoncé en 2004 une équipe de 10 personnes, bien différente de l'ébauche « d'usine à gaz » qui nous est proposée sur la base d'une moyenne nationale des effectifs constatés dans les EPFR existants : est-ce véritablement là un bon indicateur ?... En conséquence, il est proposé de modifier l'article 2 2° du projet de décret en remplaçant « à procéder à » par « à procéder ou à faire procéder à »

Les ressources

Le CESR avait suggéré en 2005 « que le législateur adapte le régime fiscal des plus values réalisées lors de la vente des terrains à construire afin de les faire participer au financement des établissements publics fonciers : la justification d'une taxe spéciale d'équipement payée par tous les habitants sera d'autant plus facile à justifier ».

On sait aujourd'hui qu'une taxe forfaitaire instituée à l'initiative des communes est prévue dans la récente loi 'Borloo' du 16 juillet 2006 (Article 26 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant Engagement National pour le Logement) ; la proposition d'affectation totale ou partielle de cette taxe au financement de l'EPFR pourrait constituer une alternative à la TSE dans les communes concernées, sous forme de fonds de concours ou participations apportées par l'État prévus à l'article 16-2° du projet de décret.

Le périmètre

Il convient de rappeler ensuite l'avis formulé par le CESR le 20 juin 2005 : « Le CESR partage les préoccupations conduisant à la création d'un EPF en soulignant la nécessité qu'il puisse intervenir sur l'ensemble de la Région, même si nous constatons que sur les secteurs littoraux la pression foncière est plus forte ».

Le projet de décret fait état de l'exclusion des périmètres des EPCI de VANNES et VITRE, manifestement à la demande des élus locaux concernés, exprimant leur réticence à l'institution d'une fiscalité additionnelle, sans remettre en cause l'intérêt de mettre en place une politique d'anticipation foncière.

La gouvernance

Compte tenu de l'intérêt que le CESR accorde à la question foncière, il demande à être associé au Conseil d'administration de l'EPFR au titre de la représentation de la Région (avec voix consultative a minima), ainsi que la Section régionale de conchyliculture.

Tables

Glossaire

- Acca** Association communale de chasse agréée
- ADEF** Association des Etudes Foncières
- ADEUPa** Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Brest
- AFU** Association Foncière Urbaine
- Anah** Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
- Anru** Agence nationale de rénovation urbaine
- AOTU** Autorité Organisatrice des Transports Urbains
- BGV** Bretagne à Grande Vitesse
- CAUE** Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
- CC** Carte Communale
- CELRL** Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres
- CETD** Centre d'Enfouissement Technique des Déchets
- CIACT** Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité des Territoires
- CGPPP** Code Général de la Propriété des Personnes Publiques
- CNIL** Commission Nationale Informatique et Liberté
- COP** Céréales, Oléagineux, Protéagineux
- COS** Coefficient d'Occupation des Sols
- CPIE** Centre Permanent d'Initiative pour l'Environnement
- CSRPN** Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel
- DATAR** Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
- DDAF** Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
- DGCP** Direction Générale de la Comptabilité Publique
- DGI** Direction Générale des Impôts
- DGUHC** Direction Générale de l'Urbanisme, l'Habitat et la Construction
- DIREN** Direction Régionale de l'Environnement
- DPM** Domaine Public Maritime
- DPU** Droit de Préemption Urbain
- DTA** Directive Territoriale d'Aménagement
- DUP** Déclaration d'Utilité Publique
- ENL** Engagement National pour le Logement (loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 dite loi ENL ou loi Borloo)
- EPCI** Etablissement Public de Coopération Intercommunale
- EPF** Etablissement Public Foncier
- EPFL** Etablissement Public Foncier Local
- EPFR** Etablissement Public Foncier Régional

- EPIC** Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
- EREA** Etablissement Régional d'Enseignement Adapté
- FEFD** Fichiers des Evolutions Fiscales et Domaniales
- Fichier CEIL** Observatoire des Evolutions Immobilières Locales
- FIDJI** Fichier Informatique des Données Juridiques Immobilières
 - FP** Fichier des Propriétaires
 - FPB** Fichier des Propriétés Bâties
 - FPNB** Fichier des Propriétés Non Bâties
- ha** hectare
- HLM** Habitation à Loyer Modéré
- HQE** Haute Qualité Environnementale
- IAA** Industrie Agro-Alimentaire
- IGN** Institut Géographique National
- INDI** Institut Notarial du Droit Immobilier
- INSEE** Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
- LOADDT** Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (loi n°99-533 du 25 juin 1999 dite loi Voynet)
- LOADT** Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (loi n°95-115 du 4 février 1995 dite loi Pasqua modifiée par la LOADDT)
- Loi UH** Loi Urbanisme et Habitat (loi n°2003-590 du 2 juillet 2003)
 - LOF** Loi d'Orientation Foncière (loi n°67-1253 du 30 décembre 1967)
 - LOTI** Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (loi n°82-1153 du 30 décembre 1982)
- MNHN** Muséum National d'Histoire Naturel
- ONCFS** Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage
 - ONF** Office National des Forêts
 - PAC** Parc d'Activité Commerciale
 - PAC** Politique Agricole Commune
 - PACA** Provence Alpes Côte d'Azur
 - PADD** Projet d'Aménagement et de Développement Durable
 - PASER** Projet d'Action Stratégique de l'État en Région
 - PAZ** Plan d'Aménagement de Zone
 - PDU** Plan de Déplacements Urbains
 - PIB** Produit Intérieur Brut
 - PLH** Programme Local de l'Habitat
 - PLU** Plan Local d'Urbanisme
 - POS** Plan d'Occupation des Sols
 - PPI** Programme Pluriannuel d'Intervention
- PREDIS** Plan Régional d'Élimination des Déchets Industriels Spéciaux
 - PTU** Périmètre des Transports Urbains
 - PTZ** Prêt à Taux Zéro
- PVNR** Participation pour voie nouvelle et réseaux
- RNU** Règlement National d'Urbanisme

SAA	Statistique Agricole Annuelle
SAU	Surface Agricole Utilisée
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SBAFER	Société Bretonne d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
SCEES	Service Central des Enquêtes et Etudes Statistiques (Ministère de l'Agriculture)
SCI	Société Civile Immobilière
SCoT	Schéma de Cohérence Territorial
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SHON	Surface Hors Oeuvre Nette
SIG	Système d'Information Géographique
SMI	Surface Minimum d'Installation (agriculture)
SRADT	Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire
SRDE	Schéma Régional de Développement Economique
SREF	Stratégie Régionale Emploi Formation
SRU	Solidarité et Renouveau Urbain (loi n°2000-1028 du 13 décembre 2000 dite loi SRU ou loi Gayssot)
TCSP	Transport en Commun en Site Propre
TDCAUE	Taxe départementale pour le Financement des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
TDENS	Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles
TGV	Train à Grande Vitesse
TLE	Taxe Locale d'Equipement
TSE	Taxe Spéciale d'Equipement
UGB	Unité de Gros Bétail (agriculture)
UIOM	Usine d'Incinération des Ordures Ménagères
UTA	Unité Travail Annuel (agriculture)
ZA	Zone Agricole dans les PLU (Réservée à ces activités définies par le Code Rural)
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZAD	Zone d'Aménagement Différé
ZAP	Zone Agricole Protégée
Zico	Zone d'importance communautaire pour les oiseaux
ZIF	Zone d'Intervention Foncière
Znieff	Zone Naturelle d'Intérêts Ecologique, Faunistique et Floristique
Zone N	Zone Naturelle pour des raisons liées à l'environnement ou à une pression faible de l'urbanisation (Zone naturelle et forestière)
Zones ND	Zones à protéger
Zone U	Zone Urbaine
Zone AU	Zones A Urbaniser
ZPPAUP	Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager
ZPS	Zone de Protection Spéciale
ZSC	Zone Spéciale de Conservation
ZUP	Zone Urbaine Prioritaire

ZUS Zone Urbaine Sensible

Liste des tableaux et figures

TABLEAUX

Tableau 1. Les principaux mouvements de l'occupation des sols entre 1993 et 2004 en Bretagne	33
Tableau 2. Répartition du territoire agricole breton (2005)	36
Tableau 3. Calcul de la surface d'emprise des voies de communication de Bretagne	53
Tableau 4. Les sites couverts par des actions de protection des milieux naturels et leurs surfaces – Bretagne 2005	64
Tableau 5. Les espaces naturels sensibles dans les départements bretons en 2005	66
Tableau 6. Réserves de chasse et de faune sauvage en Bretagne 2005	68
Tableau 7. Logements neufs mis en chantier en Bretagne de 1997 à 2006	184
Tableau 8. Évolution des mises en chantier de logements en Bretagne	232
Tableau 9. Estimation en synthèse des besoins fonciers	237
Tableau 10. Comparaisons des personnels des établissements publics fonciers régionaux et hypothèse pour l'EPFR de Bretagne	245

Liste des cartes et graphiques

CARTES

Carte 1.	Carte Corine land Cover détaillée : occupation des sols en Bretagne en 2000	32
Carte 2.	Emploi salarié agroalimentaire par commune en 2000	47
Carte 3.	État d'avancement des SCoT en Bretagne - Avril 2007	88
Carte 4.	Les communes soumises à la loi littoral en Bretagne	123
Carte 5.	Les programmes locaux de l'habitat en Bretagne – Juin 2006	126
Carte 6.	Carte Corine land cover simplifiée : occupation des sols en Bretagne en 2000	165

GRAPHIQUES

Graphique 1.	Évolution de l'occupation du sol entre 1993 et 2003 en France Métropolitaine	34
Graphique 2.	Mises en chantiers de logements neufs en Bretagne de 1997 à 2006	43
Graphique 3.	Courbes évolutives de la densité de population et de la surface disponible par habitant en Bretagne de 1900 à 2030	160
Graphique 4.	Évolution des surfaces artificialisées et de la population (France Métropolitaine)	166

Table des matières

AVANT-PROPOS	3
COMPOSITION DE LA COMMISSION	5
SOMMAIRE	7
SYNTHESE	9
INTRODUCTION	I
PREMIERE PARTIE LE FONCIER EN BRETAGNE : ÉTAT DES LIEUX .	5
CHAPITRE 1 DEFINITIONS ET EVOLUTIONS	9
1. Le foncier	13
1.1. Du fonds au foncier	13
1.2. Réserve foncière	14
2. Le sol	14
2.1. Le sol, surface de la Terre	14
2.2. Le sol : un milieu complexe, une ressource non renouvelable	15
3. Les territoires	16
3.1. Définitions de territoire	16
3.1.1. <i>Le territoire, espace géographique et politique</i>	16
3.1.2. <i>Le territoire, patrimoine commun</i>	17
3.2. Le territoire découpé en zones.....	17
3.2.1. <i>Les zones urbaines, zones U</i>	18
3.2.2. <i>Les zones à urbaniser, zones AU</i>	18
3.2.3. <i>Les zones agricoles, zones A</i>	18
3.2.4. <i>Les zones naturelles et forestières, zones N</i>	18
3.3. Le littoral	19
3.3.1. <i>L'espace littoral</i>	19
3.3.2. <i>La Côte</i>	20
3.3.3. <i>Le trait de côte</i>	20
3.4. Autre définition utile à notre réflexion : le "trait de crayon"	20
4. La propriété	21
4.1. Les définitions de la propriété	21
4.2. La propriété foncière	21
4.2.1. <i>La propriété du sol, un concept difficile</i>	22
4.2.2. <i>Puissance symbolique de la propriété foncière</i>	22
4.2.3. <i>Les limites du droit de propriété foncière : espace social et espace privé</i>	23
4.3. La propriété publique : domaine public, domaine privé	24
4.3.1. <i>Le domaine public</i>	24
4.3.2. <i>Le domaine privé</i>	24
4.4. L'expropriation	25
4.5. La préemption	25
4.6. Le droit de délaissement	25
4.7. Les notions de plus-value ou moins-value foncière	26
4.7.1. <i>Plus-value foncière d'urbanisation</i>	26
4.7.2. <i>Plus-value foncière d'urbanisme</i>	26
4.8. La notion de rente foncière.....	26
5. Les conflits d'usage	27

CHAPITRE 2 LE SOL ET SES USAGES MULTIPLES	29
1. L'occupation des sols	33
2. Le sol et le sous-sol exploités.....	35
2.1. L'agriculture	35
2.1.1. <i>La répartition du territoire.....</i>	<i>35</i>
2.1.2. <i>Constats pour l'utilisation agricole du sol.....</i>	<i>39</i>
2.1.3. <i>Les exploitations agricoles.....</i>	<i>40</i>
2.1.4. <i>L'aménagement foncier rural.....</i>	<i>40</i>
2.2. La sylviculture	41
2.3. La conchyliculture	41
2.4. Le sous-sol.....	41
3. Le sol, support de l'habitat.....	42
3.1. Les tendances de la construction neuve	42
3.1.1. <i>L'attrait de la maison individuelle</i>	<i>44</i>
3.1.2. <i>Vivre à la campagne, travailler en ville ?</i>	<i>44</i>
3.1.3. <i>L'effet "Prêts à taux zéro"</i>	<i>45</i>
3.1.4. <i>L'attractivité résidentielle de la Bretagne.....</i>	<i>45</i>
3.2. Les résidences secondaires.....	45
3.2.1. <i>Le parc de résidences secondaires en Bretagne</i>	<i>45</i>
3.2.2. <i>Le marché de la construction de résidences secondaires</i>	<i>46</i>
4. Le sol, support des activités économiques	46
4.1. L'industrie.....	46
4.2. Le commerce et l'artisanat	47
4.3. Les entreprises de services.....	49
4.3.1. <i>La logistique</i>	<i>50</i>
4.3.2. <i>Le secteur du tourisme.....</i>	<i>50</i>
5. Le sol, au service de l'usager	52
5.1. Une assise pour se déplacer	52
5.1.1. <i>Les voies de communication</i>	<i>52</i>
5.1.2. <i>Les aéroports</i>	<i>53</i>
5.1.3. <i>Les ports</i>	<i>54</i>
5.1.4. <i>La place de l'automobile.....</i>	<i>54</i>
5.2. Support des services publics.....	55
5.3. Support des activités de loisirs	56
5.4. D'autres utilisations "publiques" du sol	57
5.4.1. <i>Les énergies.....</i>	<i>57</i>
5.4.2. <i>Les eaux.....</i>	<i>58</i>
5.4.3. <i>Les déchets.....</i>	<i>60</i>
5.4.4. <i>Les cimetières</i>	<i>61</i>
5.4.5. <i>Les fourrières automobiles ou animales.....</i>	<i>61</i>
6. Le sol au naturel.....	62
6.1. Les milieux naturels	62
6.1.1. <i>Les landes</i>	<i>62</i>
6.1.2. <i>Le bocage breton</i>	<i>63</i>
6.1.3. <i>Les eaux continentales et les zones humides.....</i>	<i>63</i>
6.1.4. <i>La forêt.....</i>	<i>63</i>
6.2. Les actions et les outils de protection et de gestion en faveur de ces milieux ..	63
6.2.1. <i>Natura 2000.....</i>	<i>64</i>
6.2.2. <i>Les zones naturelles d'intérêts écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)....</i>	<i>65</i>
6.2.3. <i>Le Conservatoire du littoral</i>	<i>65</i>
6.2.4. <i>Les espaces naturels sensibles.....</i>	<i>66</i>

6.2.5.	<i>Le parc naturel régional d'Armorique</i>	66
6.2.6.	<i>Les contrats Nature</i>	67
6.2.7.	<i>Les espaces remarquables de Bretagne</i>	67
6.2.8.	<i>Les réserves de chasse et de faune sauvage</i>	67
6.2.9.	<i>Le Conservatoire botanique national de Brest</i>	68
CHAPITRE 3 DE NOMBREUX ACTEURS, OUTILS ET POLITIQUES		69
1.	Les opérateurs fonciers	73
1.1.	Les établissements publics fonciers de l'État	74
1.2.	Les établissements publics fonciers locaux	75
1.3.	Les SAFER	76
1.3.1.	<i>Le cadre législatif des SAFER n'a cessé d'évoluer</i>	76
1.3.2.	<i>La SAFER, point de rencontre des acteurs du monde rural</i>	77
1.4.	Le Conservatoire du littoral	78
1.5.	Les départements	80
1.6.	Les associations foncières urbaines (AFU)	80
1.6.1.	<i>Diversité des AFU au regard de leur nature juridique</i>	80
1.6.2.	<i>Diversité de l'objet des associations foncières urbaines</i>	80
1.6.3.	<i>Pacte de relance pour la ville (loi n°96-987 du 14 novembre 1996)</i>	82
2.	Les outils d'aménagement	82
2.1.	Les règles générales d'occupation des sols et de l'espace	82
2.1.1.	<i>Le principe général de constructibilité limitée</i>	82
2.1.2.	<i>Le règlement national d'urbanisme (RNU)</i>	84
2.2.	Les outils de planification	85
2.2.1.	<i>Les directives territoriales d'aménagement (DTA)</i>	85
2.2.2.	<i>Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)</i>	86
2.2.3.	<i>Les schémas de cohérence territoriale (SCoT)</i>	88
2.2.4.	<i>Les plans locaux d'urbanisme (PLU)</i>	90
2.2.5.	<i>Les cartes communales</i>	92
2.3.	Autres outils au service de l'aménagement	93
2.3.1.	<i>L'aménagement foncier rural</i>	93
2.3.2.	<i>Les zones d'aménagement concerté (ZAC)</i>	94
2.3.3.	<i>Les zones d'aménagement différé (ZAD)</i>	97
2.3.4.	<i>Les autorisations d'urbanisme</i>	98
3.	Les servitudes administratives	101
3.1.	Servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols	101
3.1.1.	<i>Servitudes d'urbanisme</i>	102
3.1.2.	<i>Autres servitudes d'utilité publique</i>	102
3.2.	Liste des servitudes	102
3.2.1.	<i>Servitudes relatives à la conservation du patrimoine</i>	102
3.2.2.	<i>Servitudes relatives à l'utilisation de certaines ressources et équipements</i>	103
3.2.3.	<i>Servitudes relatives à la défense nationale</i>	103
3.2.4.	<i>Servitudes relatives à la salubrité et la sécurité publique</i>	103
4.	Les droits de préemption	104
4.1.	Le droit de préemption urbain (DPU)	104
4.2.	Le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (ZAD)	105
4.3.	Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles	105
4.4.	Le droit de préemption dans les espaces agricoles et naturels périurbains	106
4.5.	Le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)	107
4.5.1.	<i>Objet du droit de préemption des SAFER</i>	107
4.5.2.	<i>Échappent au droit de préemption de la SAFER :</i>	108

4.6.	Les autres droits de préemption	108
4.6.1.	<i>Le droit de préemption de l'exploitant preneur en place</i>	108
4.6.2.	<i>Le droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce ou les baux commerciaux</i>	109
5.	Outils fiscaux	110
5.1.	Le Cadastre	110
5.1.1.	<i>Rôle et mission</i>	110
5.1.2.	<i>Nature et contenu des données cadastrales</i>	111
5.2.	Le Domaine	113
5.2.1.	<i>Rôle et mission</i>	113
5.2.2.	<i>Nature et contenu des données foncières et immobilières</i>	114
5.3.	Les intérêts communs et les besoins de chacun	116
5.3.1.	<i>L'accès aux données foncières et immobilières</i>	116
5.3.2.	<i>De nouvelles perspectives</i>	116
5.4.	Les taxes liées au foncier et à la construction	117
5.4.1.	<i>La taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	117
5.4.2.	<i>La taxe foncière sur les propriétés non bâties</i>	117
5.4.3.	<i>Différentes taxes d'urbanisme</i>	118
6.	Les politiques des territoires	120
6.1.	Les évolutions du cadre législatif.....	120
6.2.	La loi SRU	121
6.2.1.	<i>Importance du projet politique</i>	122
6.2.2.	<i>L'idée de cohérence demeure</i>	122
6.3.	La loi littoral	123
6.3.1.	<i>Le champ d'application de la loi</i>	123
6.3.2.	<i>Les règles d'urbanisme propres au littoral</i>	124
6.3.3.	<i>La portée de la loi littoral</i>	125
6.4.	Programme local de l'habitat (PLH)	126
6.4.1.	<i>Champ d'application des PLH</i>	127
6.4.2.	<i>Contenu du PLH</i>	127
6.5.	Plan de déplacements urbains (PDU)	127
6.5.1.	<i>Historique des plans de déplacements urbains</i>	127
6.5.2.	<i>Le contenu des plans de déplacements urbains</i>	128
6.6.	Espaces naturels sensibles	128
6.7.	Actualité : la loi ENL, une déclinaison en urbanisme	129
6.7.1.	<i>De nouvelles marges de manoeuvre fiscales</i>	130
6.7.2.	<i>L'accès au fichier immobilier</i>	130
6.7.3.	<i>Comment donner une nouvelle place au logement dans les outils d'urbanisme ? ...</i>	131

DEUXIEME PARTIE LES ENJEUX DU FONCIER EN BRETAGNE 133

CHAPITRE 4 LE FONCIER SOUS PRESSION..... 137

1.	Des perceptions différentes (intérêts privés, intérêts collectifs)	141
1.1.	L'importance de la propriété	142
1.1.1.	<i>Posséder le sol pour s'approprier l'espace</i>	142
1.1.2.	<i>Les paradoxes d'une propriété limitée</i>	143
1.1.3.	<i>L'essence du droit de propriété est la faculté de vendre ce droit</i>	143
1.2.	L'attractivité du territoire	144
1.3.	Les conflits d'usages.....	144
1.3.1.	<i>Les causes et enjeux des conflits d'usages</i>	145
1.3.2.	<i>La diversité des acteurs en cause et de leurs préoccupations</i>	146

1.3.3.	<i>L'importance et l'évolution des conflits par catégorie d'usage</i>	147
1.3.4.	<i>Les conflits d'usages révélateurs des profonds changements dans l'utilisation et l'organisation des espaces</i>	150
1.4.	Les comportements et leurs conséquences	152
1.4.1.	<i>Le "nimbysme"</i>	152
1.4.2.	<i>La ségrégation spatiale ou l'absence de mixité sociale</i>	152
2.	Des disparités géographiques	154
2.1.	Des pressions à chaque niveau territorial	154
2.1.1.	<i>Sur l'ensemble du territoire</i>	154
2.1.2.	<i>Différences entre régions ou villes</i>	154
2.1.3.	<i>Différences entre quartiers d'une même ville</i>	155
2.1.4.	<i>Disparités à l'intérieur d'un même quartier</i>	155
2.2.	Des pressions foncières sur les territoires bretons	156
2.2.1.	<i>Dans les agglomérations</i>	156
2.2.2.	<i>Dans les territoires périurbains</i>	157
2.2.3.	<i>Dans les secteurs littoraux</i>	159
3.	Des éléments explicatifs de cette pression foncière	159
3.1.	Des facteurs démographiques.....	160
3.1.1.	<i>La population augmente</i>	160
3.1.2.	<i>Les causes de cet accroissement démographique</i>	161
3.1.3.	<i>Le nombre de ménages augmente</i>	161
3.1.4.	<i>La croissance démographique n'est pas homogène sur le territoire</i>	161
3.2.	Des facteurs économiques et financiers.....	162
3.3.	Le jeu des acteurs.....	162
3.3.1.	<i>De nouveaux acteurs sur le marché immobilier</i>	162
3.3.2.	<i>La rétention foncière</i>	163
3.4.	Un manque de terrains aménagés et aménageables	163
4.	Les conséquences de cette pression foncière	165
4.1.	Un territoire de plus en plus artificialisé	165
4.1.1.	<i>Artificialisation</i>	165
4.1.2.	<i>Étalement urbain</i>	167
4.1.3.	<i>Problème de la ressource épuisable</i>	167
4.1.4.	<i>Problème du mitage</i>	168
4.1.5.	<i>Appauvrissement du paysage</i>	168
4.2.	Un renchérissement important des prix qui exacerbe les signes de fractures sociales	169
4.2.1.	<i>Des effets sur le marché immobilier</i>	169
4.2.2.	<i>Un foncier inabordable</i>	170
 CHAPITRE 5 LES ENJEUX POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET POUR L'ENVIRONNEMENT		
1. Les enjeux pour le développement économique		177
1.1.	Produire suffisamment de terrains à bâtir.....	178
1.2.	Favoriser le développement économique.....	178
1.2.1.	<i>L'agriculture</i>	178
1.2.2.	<i>L'aquaculture et la conchyliculture</i>	180
1.2.3.	<i>L'industrie</i>	181
1.2.4.	<i>Le commerce et l'artisanat</i>	182
1.2.5.	<i>Les services</i>	183
1.2.6.	<i>Le tourisme</i>	184
1.2.7.	<i>Les transports</i>	185
1.3.	Protéger les lieux où la tension foncière est la plus forte	186

2. Les enjeux pour le développement humain	186
2.1. Favoriser le développement social et humain	187
2.2. L'urbanisation, réponse aux évolutions démographiques	189
2.2.1. <i>L'habitat</i>	189
2.2.2. <i>Les espaces publics, les espaces verts, les espaces de loisirs et de détente</i>	191
2.2.3. <i>Les services publics, les services à la personne</i>	192
3. Les enjeux en matière d'environnement, d'aménagement de l'espace et des territoires	193
3.1. Rechercher l'optimisation de l'espace	193
3.2. "Densifier la ville" pour limiter l'étalement des surfaces artificialisées	194
3.2.1. <i>Densité et densification</i>	194
3.2.2. <i>Le choix de la densification</i>	195
3.2.3. <i>La densification des modes de construction</i>	195
3.2.4. <i>La reconquête des friches urbaines</i>	196
3.2.5. <i>La maîtrise des déplacements</i>	196
3.2.6. <i>Une densification stratégique</i>	197
3.3. Préservation des terres agricoles et des espaces naturels	197
3.3.1. <i>Renforcer les études d'impact</i>	197
3.3.2. <i>Préserver les atouts naturels de la Bretagne</i>	197
TROISIEME PARTIE UNE STRATEGIE FONCIERE POUR LA REGION	199
CHAPITRE 6 LA DIMENSION FONCIERE DANS LES POLITIQUES DE LA REGION	203
1. Les politiques et actions de la Région	207
1.1. Aménagement du territoire	207
1.2. Développement économique au service de l'emploi	209
1.3. Formation	212
1.4. Transports	212
1.5. Environnement	213
1.5.1. <i>Protection de la ressource en eau</i>	213
1.5.2. <i>Sauvegarde et valorisation du patrimoine naturel</i>	214
1.5.3. <i>Politique durable de l'énergie, de l'air et des déchets</i>	214
1.5.4. <i>Les paysages et l'écologie urbaine</i>	214
1.6. Tourisme	215
1.7. Culture et patrimoine	215
1.8. Sport	216
1.9. Logement et politique sociale	217
1.9.1. <i>Faciliter l'accès au logement</i>	217
1.9.2. <i>Une politique sociale de l'habitat</i>	218
2. Marge de manœuvre et rôle de la Région	220
2.1. La Région propriétaire	220
2.1.1. <i>Les implantations de l'Institution régionale affectées à son fonctionnement</i>	220
2.1.2. <i>Les ports</i>	221
2.1.3. <i>Les aéroports</i>	221
2.1.4. <i>Les lycées</i>	221
2.2. La Région acteur et co-financeur	223
2.2.1. <i>Transports</i>	223
2.2.2. <i>Les déchets industriels spéciaux</i>	223
2.3. La Région porteuse d'une politique territoriale globale	224
2.3.1. <i>Par sa contractualisation avec les Pays</i>	224
2.3.2. <i>Par ses schémas régionaux</i>	224

2.3.3. <i>Par son agenda 21 régional</i>	225
CHAPITRE 7 UN ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER REGIONAL	227
1. La démarche jusqu'au projet de décret de création de l'EPFR	231
2. Objectifs et périmètre d'un EPF d'État en Bretagne	232
2.1. Objectifs du projet proposé	232
2.1.1. <i>Faire des réserves foncières pour l'habitat</i>	232
2.1.2. <i>Faire des réserves foncières pour le développement économique</i>	233
2.1.3. <i>Agir pour la protection de l'environnement et la prévention des risques</i>	234
2.1.4. <i>Favoriser la reconquête des friches</i>	236
2.1.5. <i>En conclusion des objectifs</i>	237
2.2. La stratégie d'intervention d'un EPF en Bretagne	237
2.2.1. <i>L'intervention territoriale de l'EPF</i>	237
2.2.2. <i>Les priorités d'intervention de l'EPF sur les différents segments du marché foncier</i>	238
2.3. Le périmètre d'un EPF en Bretagne	239
2.3.1. <i>Les solidarités territoriales</i>	239
2.3.2. <i>Les équilibres territoriaux</i>	239
2.3.3. <i>Proposition de périmètre</i>	240
3. Le mode de fonctionnement de l'EPF	240
3.1. Les méthodes d'intervention de l'EPF	240
3.1.1. <i>Le conventionnement</i>	240
3.1.2. <i>Les modes d'intervention de l'EPF</i>	242
3.2. L'équipe opérationnelle	245
3.3. Le budget de l'EPF	246
3.3.1. <i>Le dimensionnement financier de l'EPF</i>	246
3.3.2. <i>Scénarios budgétaires</i>	247
3.3.3. <i>Le projet de budget (avec ventilation année par année pour le premier PPI)</i>	248
3.3.4. <i>La gouvernance de l'EPF</i>	249
4. L'appréciation du niveau de consensus des acteurs en Bretagne	252
CHAPITRE 8 DES STRATEGIES FONCIERES POUR LA REGION	255
1. Une politique foncière territoriale	260
1.1. Ce qu'est une politique foncière	260
1.1.1. <i>Pour une bonne politique foncière</i>	260
1.1.2. <i>Les moyens d'intervention de la politique foncière locale</i>	262
1.2. Des politiques foncières dispersées	266
1.2.1. <i>Les communes</i>	266
1.2.2. <i>Les intercommunalités</i>	267
1.2.3. <i>Les départements</i>	267
1.2.4. <i>Les Pays</i>	268
1.3. Échelles d'analyse et échelles d'action	268
1.3.1. <i>Cohérence territoriale du bassin de vie pour l'analyse foncière</i>	268
1.3.2. <i>L'agglomération pour une politique d'action foncière</i>	269
2. La nécessité de l'intervention publique régionale	269
2.1. Affirmer ses compétences territoriales	270
2.2. Faire preuve d'exemplarité	270
3. Une Région qui agit sur le foncier	271
3.1. Pour préserver la terre porteuse de l'économie	271
3.1.1. <i>L'agriculture</i>	271
3.1.2. <i>La conchyliculture et l'aquaculture</i>	274
3.1.3. <i>Le commerce et l'artisanat de proximité</i>	275

3.1.4.	<i>Zones d'activités et implantations commerciales périphériques</i>	275
3.1.5.	<i>Les services</i>	276
3.2.	Pour préserver la terre, cœur du développement humain	277
3.2.1.	<i>Le développement urbain</i>	278
3.2.2.	<i>Le logement</i>	278
3.2.3.	<i>Les loisirs</i>	279
3.3.	Pour préserver la terre, source de biodiversité	279
3.3.1.	<i>Espaces remarquables de Bretagne et autres espaces naturels</i>	279
3.3.2.	<i>Protection de la ressource en eau</i>	280
3.3.3.	<i>Les déchets</i>	280
3.4.	Via un établissement public foncier régional	281
3.4.1.	<i>Des orientations prioritaires pour l'Établissement public foncier régional</i>	281
3.4.2.	<i>L'EPFR, un outil au service de l'action foncière</i>	282
4.	Un système régional de mesures et d'observation	283
4.1.	La nécessité d'une maîtrise de l'information	284
4.1.1.	<i>Pour beaucoup d'acteurs</i>	284
4.1.2.	<i>L'accès aux données foncières et immobilières est difficile</i>	285
4.2.	Observer quoi, pour quoi faire ?	285
4.2.1.	<i>Les règles de l'observation foncière</i>	286
4.2.2.	<i>Analyser les marchés fonciers</i>	286
4.2.3.	<i>Les diagnostics par type de marchés</i>	287
CONCLUSION		291
AUDITIONS		295
ANNEXES		299
ANNEXE 1 COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LES DOCUMENTS D'URBANISME		
PRESENTES AU CHAPITRE 2		302
Annexe 1a : élaboration des Plans locaux d'urbanisme (PLU)		302
Annexe 1b : La création de la ZAC		304
Annexe 1c : Le permis de construire : demande et instruction		305
Annexe 1d : Le permis de démolir : demande, instruction et délivrance		309
ANNEXE 2 AVIS DU CESR SUR LE PROJET DE DECRET D'UN EPFR EN BRETAGNE		311
TABLES		313
GLOSSAIRE		315
LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES		319
LISTE DES CARTES ET GRAPHIQUES		321
TABLE DES MATIERES		323