

CHARTRE POUR UNE GESTION ÉCONOME DU FONCIER EN BRETAGNE

Protocole

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SOCLE DE LA CHARTE POUR UNE GESTION ECONOMIQUE DU FONCIER

Sommaire

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

1

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

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

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

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

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

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

Les engagements

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

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

vités économiques élaborés aux échelles régionales, départementales et locales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2

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

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

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

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

Les engagements

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

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

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

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

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

3

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

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

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

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

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

Les engagements

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

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

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

4

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

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

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

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

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

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

Les engagements

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

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

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

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

5

Diffuser une culture de la sobriété foncière

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

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

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

Les engagements

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

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

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

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

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

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

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



ANNEXES

- Les outils fonciers- EPF «Foncier de Bretagne» ;
- Les indicateurs de mesure de la consommation d'espace ;
- Les mécanismes d'ouverture à l'urbanisation- Etude CERUR/DREAL Bretagne ;
- L'expertise juridique de la charte- François Benchendikh, professeur de droit ;
- Les actes du colloque foncier du 28 novembre ;
- La plaquette d'information sur la charte ;
- Les propositions de travail de la Chambre régionale d'agriculture et de la Chambre de commerce et d'industrie de la région Bretagne et les 15 engagements de la Chambre de commerce et d'industrie de la région Bretagne ;
- Les propositions d'engagements des agences d'urbanisme et de développement économique de Bretagne.