



## ÉDITO

L'an dernier, l'approbation du SCoT du Pays de Brest nous faisait basculer dans une nouvelle étape : la mise en œuvre de notre document. Au même titre que la publication des cahiers ou des guides, ces Rendez-vous du SCoT font partie intégrante de la démarche d'accompagnement de nos collectivités. Ils ont pour objectif de constituer un lieu d'échange, notamment entre élus, sur les questions qui touchent la traduction concrète de notre engagement. Pour qu'il ne soit pas un «document de plus», il est nécessaire de faire vivre notre SCoT, d'échanger, de débattre et d'aborder de nouvelles questions, comme celle du foncier par exemple. Au vu du nombre de participants, ce Rendez-vous était attendu. Bien sûr, cet événement sera amené à se reproduire ; il permettra de réfléchir, ensemble et par étapes, à l'avenir du SCoT du Pays de Brest et à son évolution. Notre réflexion collective nourrira nos objectifs et nos ambitions pour demain.

François CUILLANDRE

Président du pôle métropolitain du Pays de Brest

Quelques nouvelles des documents d'urbanisme : depuis l'approbation du SCoT, trois PLU (Bourg-Blanc, Trémaouézan et Ploudalmézeau) ont été approuvés et neuf nouvelles procédures ont été engagées. Au 11 octobre 2012, on recense ainsi 17 procédures de révision de POS en PLU, 11 révisions de PLU (dont le PLU de Bmo), 3 révisions de carte communale en PLU et 2 révisions de carte communale. La prise en compte de l'esprit du SCoT et de ses prescriptions sera effective dans ces nouveaux documents.

Jean-Pierre CAROFF

Vice-président du pôle métropolitain du Pays de Brest

## Mise en œuvre du SCoT : quelles difficultés ?



Photo : ADEUPa

### Un contexte juridique mouvant

Les collectivités qui ont fait le choix de ne pas lancer de procédure pour l'instant, peuvent anticiper la mise en compatibilité en engageant progressivement des études. Viviane GODEBERT, maire de Locmaria-Plouzané, note que le lancement en amont des études prépare progressivement à la compatibilité. Loïc PRIEUR signale que le choix de la procédure dépend du degré d'écart entre le document existant et les prescriptions du SCoT. Afin d'apprécier l'ampleur du travail à réaliser sur son document d'urbanisme, la collectivité doit procéder à son analyse.

La mise en œuvre du SCoT s'inscrit dans un contexte juridique en constante évolution. Henri BOURDON de la DDTM observe que le droit de l'urbanisme n'est pas encore stabilisé. De plus, avec le Grenelle de l'environnement, l'urbanisme connaît un changement de culture et d'approche. Dominique CAP, maire de Plougastel, fait le constat d'une recrudescence des contentieux.

Les élus présents au séminaire s'inquiètent de la nécessaire sécurisation des procédures touchant aux documents d'urbanisme. Afin de pallier les recours contentieux, souvent motivés par les intérêts privés, certaines collectivités ont ainsi, comme Locmaria-Plouzané, opté pour la consultation systématique d'un cabinet d'avocats.

Les objectifs de réduction de la consommation d'espace peuvent conduire à déclasser des terrains constructibles. Néanmoins, certains élus estiment pouvoir s'appuyer positivement sur ces contraintes juridiques pour réfléchir à leur projet comme l'indique M. Bernard TANGUY, maire du Folgoët. De l'avis général, revenir sur des décisions déjà actées nécessite un courage politique certain. Dans leurs démarches, les communes peuvent compter sur l'appui de différents acteurs. Tout d'abord l'Etat, qui propose d'être associé en amont des procédures via le porter à connaissance. Ensuite, le pôle métropolitain et l'ADEUPa, auprès desquels les collectivités pourront trouver une aide spécifique (avis sur leur ancien document, rencontre...) et des outils pédagogiques (cahiers et guides du SCoT).

« Les évolutions juridiques et jurisprudentielles viennent parfois perturber certaines procédures ou certains engagements politiques, »

Christian TREGUER, Maire de Landédéa

« Alors que la modification de mon PLU était quasiment achevée, il m'a fallu réaliser une étude environnementale, simplement parce que la loi avait évolué. Cette étude imprévue, outre son coût financier, a nécessité un report du projet de PLU, »

Joël MARCHADOUR Maire de Ploudaniel

## Les éléments du débat

Après débat, il paraît nécessaire que les termes agglomérations, villages et hameaux soient généralisés pour toutes les communes du Pays de Brest, y compris les communes non littorales, sur la base de la définition qui en est faite par le SCoT. La question de la délimitation de l'enveloppe urbaine des hameaux reste un point délicat au regard de la loi Littoral.

Transformer une grange en habitation n'est plus possible : le SCoT ne l'autorise pas. Cette mesure fait débat. Pour certains, elle est contradictoire avec l'objectif de consommer moins d'espace agricole ; pour d'autres, elle favorise le maintien de l'agriculture. Et le nombre de logements de fonction des agriculteurs, aurait-il fallu le restreindre ? Autant de mesures qui mériteront d'être évaluées lors de la révision du SCoT.



Photos : ADEUPa

## Une démarche partagée

La concertation a été fondamentale au cours de l'élaboration du SCoT, elle est tout aussi essentielle pour sa mise en œuvre. Pour M. Claude GUIAVARC'H, maire de Lannilis, une démarche partagée par tous permet de limiter les stratégies particulières. Pour Anne-Marie EMILY, maire de Tréflévénez, cette concertation est nécessaire pour améliorer la compréhension, par les habitants et les professionnels, des projets de la commune. L'association, l'information et la communication sont vectrices de réussite pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une démarche. La réalisation d'un Agenda 21 a, pour certaines communes, été une étape dans le processus d'élaboration d'une démarche concertée. Elle permet d'associer la population aux décisions politiques. Les études préalables sont l'occasion de mobiliser les citoyens. Les agriculteurs peuvent par exemple être associés à l'inventaire des zones humides, les commerçants et la population à la définition de la centralité commerciale, comme à Locmaria-Plouzané.

## L'exemple du SCoT de Lorient dans l'accompagnement des communes

Le SCoT de Lorient dispose de plus de recul que celui du Pays de Brest de par son approbation antérieure. L'AudéLoR joue un rôle d'accompagnement et d'assistance auprès des vingt-quatre communes qui composent le SCoT de Lorient. L'agence a mis en place un dispositif pédagogique afin de faciliter le contact entre différents acteurs : les Rando SCoT, le Rallye SCoT, les forums. La réussite de l'accompagnement ne tient pas seulement au caractère innovant de ce dispositif mais aussi à ses possibilités de personnalisation. Après une première prise de contact avec la commune engageant une procédure de mise en compatibilité, une check-list lui est délivrée afin qu'elle procède à son auto-évaluation, chapitre par chapitre. Cette démarche permet au syndicat mixte d'être dans une situation plus confortable au moment de délivrer l'avis.



Photo : AudéLor



## L'évaluation

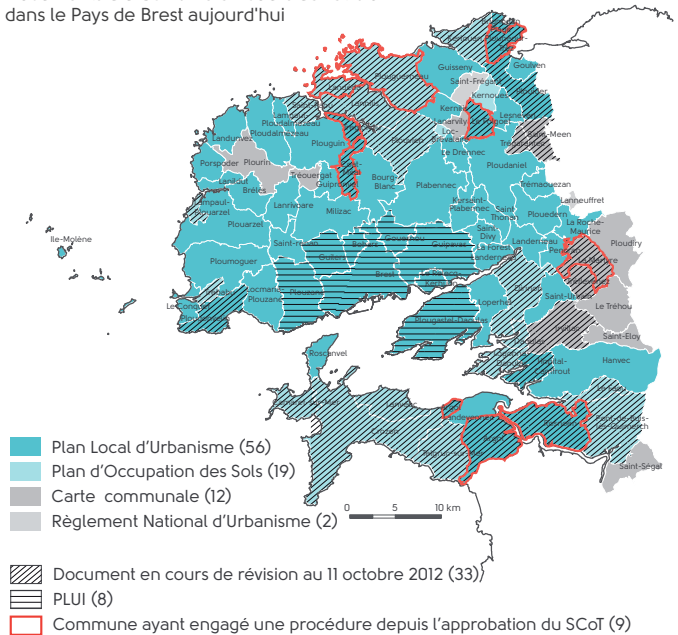
Le SCoT est soumis à une obligation légale d'évaluation. Elle s'avère indispensable pour juger *a posteriori* de la pertinence des objectifs définis par le SCoT et constituera un élément de base de sa révision, en rendant compte des résultats de son application. Le dispositif d'évaluation mis en place par l'ADEUPa repose sur la constitution d'un tableau de bord regroupant différents indicateurs de suivi. Ceux-ci ont été sélectionnés pour leur lien direct avec les objectifs du SCoT. Un premier document a été réalisé et constitue un «état 0» de la mise en œuvre du SCoT (cf. Evaluation du SCoT, indicateurs de suivi). Les communes et intercommunalités sont invitées à faire remonter leurs remarques.

### LA MISE EN COMPATIBILITÉ : DANS QUEL DÉLAI ?

La loi prévoit que les communes disposent d'un délai de trois ans pour achever leur procédure de mise en compatibilité avec le SCoT, soit avant le 26 novembre 2014 (cf. Cahier n°1). Pour les communes du Pays de Brest :

- les PLU qui n'ont pas fait l'objet d'un arrêt avant le 1<sup>er</sup> juillet 2012 au titre de la loi ENE doivent être approuvés dans une version grenellisée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016,
- les PLU arrêtés avant le 1<sup>er</sup> juillet 2012 sans prendre les dispositions du Grenelle doivent être approuvés avant le 1<sup>er</sup> juillet 2013.

Documents d'urbanisme en cours de révision dans le Pays de Brest aujourd'hui



## Les enjeux du foncier

Le foncier est un bien singulier qui ne peut être emporté avec soi. La propriété foncière se limite au droit d'utilisation et de délimitation. Les règles d'urbanisme encadrent le droit de propriété en instaurant des servitudes de passage, en imposant des formes bâties au travers des documents de planification. De l'économie aux déplacements en passant par l'habitat, le foncier représente des enjeux très divers pour les politiques de l'aménagement du territoire.

### Considérations économiques

Le logement (achat ou location) représente un coût croissant dans le budget des ménages (+80 % en France depuis 1965). Ceci s'explique par l'émergence d'un immobilier conçu comme un produit d'investissement, dans un contexte économique instable. Dans une logique de rentabilité, fonds de pension et particuliers y placent leurs capitaux, notamment grâce aux dispositifs de défiscalisation des investissements immobiliers. Ce phénomène est directement corrélé à l'octroi de droits à construire, qui s'effectue par le biais des documents d'urbanisme locaux.

Ceux-ci influent donc directement sur le prix du foncier. Par simple changement de zonage, la terre agricole qui se négociait à 0,5 €/m<sup>2</sup>, voire moins, devient du foncier brut destiné à l'habitat à 12 €/m<sup>2</sup>, voire plus. La maîtrise publique du foncier permet donc *in fine* d'éviter un prix de sortie trop élevé pour les logements.

Jean-François JAOUANET, président de la Communauté de Communes du Pays de Landerneau-Daoulas rappelle à ce titre la nécessité de procéder à une ouverture progressive des terrains à l'urbanisation (passage en 1AU) afin de conserver la maîtrise du foncier et d'échelonner la production de logements.



Photo : ADEUPa

## Une multiplicité d'acteurs

Les aménageurs publics et privés équipent, viabilisent, et divisent les parcelles ; les promoteurs acquièrent des droits à construire et réalisent les bâtiments ; les agriculteurs exploitent la terre ; les collectivités et l'Etat agissent en garants de l'aménagement de l'espace, en lien avec l'intérêt général.

A ces acteurs, il faut également rajouter les habitants, citoyens, chasseurs, promeneurs, ERDF, l'Etablissement public foncier... Chacun intervient sur le foncier, avec ses objectifs et ses contraintes. Il apparaît essentiel à Caroline GERBER, directrice de l'ADEF (Association Des Etudes Foncières) de travailler avec l'ensemble de ces acteurs, afin qu'ils «s'articulent autour d'une politique foncière au service d'une stratégie de territoire». Elle pose aussi la question du financement d'une ingénierie territoriale compétente afin de comprendre le fonctionnement des différents acteurs de l'aménagement du territoire et de guider concrètement les collectivités.

## Concrétiser un projet de territoire

A l'échelle communale ou communautaire, la définition d'un projet de territoire cohérent paraît être l'élément fondateur d'une politique foncière efficiente. Pour les intervenants, la réalisation d'un Plan stratégique de Territoire, d'un Agenda 21 ou d'un PLU intercommunal est un moyen d'y parvenir. Par exemple, la commune de Gouesnou définit son projet politique à l'horizon 2030. La politique foncière en découle. Pour Michel PHELEP, maire de Gouesnou, à cette réflexion doit s'associer un «travail dans la dentelle», celui de la division parcellaire au sein des espaces urbanisés afin de densifier l'habitat. En effet, c'est sur le long terme que s'acquiert la maîtrise du foncier, à la faveur des opportunités. Jean-Luc BLEUNVEN, maire de Plabennec conclut que «l'urbanisme est une affaire de long terme, [qui nécessite] de maîtriser le foncier et de disposer des outils adéquats».



# Une multiplicité d'outils au service de la maîtrise foncière

## L'intervention réglementaire

SCoT et PLU participent en effet à la définition des usages autorisés du foncier. Ils peuvent également contraindre (PPR, emplacements réservés, ZPPAUP ou AVAP, servitude de logements sociaux, OAP...). La réalisation d'un référentiel foncier permet d'aborder la planification urbaine sous l'angle des opportunités foncières.

Jean-François JAOUANET, explique que le référentiel foncier mené par l'ADEUPa, en associant les élus de chaque commune concernée, constitue un premier élément de mise en œuvre du Plan stratégique de Territoire et du PLH. Il permettra de cibler les opportunités de densification et de réhabilitation, afin de limiter la consommation foncière et la vacance. Pour Jean-Pierre CAROFF, se doter d'une politique foncière permet également à la collectivité de négocier avec certains partenaires (promoteurs immobiliers...) dans le cadre d'une ZAC par exemple.

## L'action foncière

Elle consiste à acquérir des terrains par la négociation amiable (DUP/DPU), à porter le foncier (régie, EPF), à le céder, le remembrer (AFU, ZAC). L'action foncière permet, par l'acquisition, de faciliter une opération conformément au projet fixé. Elle n'implique pas forcément un coût exorbitant mais permet d'être placé stratégiquement dans un projet à venir.

Disposer de la maîtrise foncière est un plus pour choisir un projet au mieux disant (mixité sociale, qualité architecturale...).

La vocation essentielle de l'Etablissement Public Foncier de Bretagne (EPF) est d'épauler les communes en étayant la maîtrise foncière pour des projets plus ou moins importants mais qui doivent correspondre à certains pré-requis : mixité sociale, densité. Cet organisme intervient également dans la réalisation de référentiels fonciers.

L'EPF contractualise ainsi avec les intercommunalités. Il propose par ailleurs une boîte à outils en cinquante fiches pour lutter contre l'étalement urbain, maîtriser les aménagements, favoriser la mixité sociale, lutter contre la rétention foncière...

Outre l'acquisition directe du foncier, une large palette d'outils opérationnels est disponible (ZAC, ZAD...). Michel PHELEP, explique que bien que ne disposant en 2008 d'aucune réserve foncière, la commune de Gouesnou a pu bénéficier de la réalisation d'une ZAC, a lancé un lotissement communal et une opération de renouvellement urbain. Un PAPA (Périmètre d'Attente d'un Projet d'Aménagement) a d'abord été mis en place ; il s'agit d'une servitude dans l'attente de l'approbation d'un projet d'aménagement global. La mobilisation foncière s'est faite ensuite, principalement à l'amiable grâce à une convention passée par Brest métropole avec l'EPF, à hauteur d'un million d'euros, pour une surface d'environ un hectare.

## Les outils économiques

Ils permettent d'inciter les particuliers à réhabiliter leurs logements (OPAH). Ils peuvent permettre de porter des opérations en assurant leur équilibre financier ou de taxer l'opération elle-même (TA). La majoration de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties, la taxe sur les logements vacants, la surimposition des terrains constructibles sont autant de procédés incitatifs visant à libérer du foncier pour de nouvelles constructions. La Communauté de Communes du Pays de Landerneau-Daoulas a par ailleurs, et malgré un désengagement de l'Etat sur ce point, maintenu un Prêt à Taux Zéro dans l'ancien, via une convention passée auprès de banques locales afin de favoriser le renouvellement urbain et la réhabilitation du parc de logements existants.

Joël MARCHADOUR, président de la Communauté de Communes du Pays de Lesneven Côte des Légendes, expose l'initiative de la Communauté de Communes qui a mis en place en 2010 un fond communautaire d'action foncière. Celui-ci permet d'alimenter un système de Prêts à Taux Zéro accordés aux municipalités pour acquérir du foncier en vue de concrétiser un projet urbain réalisé conformément au PLH. L'intérêt de cet outil réside dans sa réactivité et sa solvabilité.



Photos : ADEUPa

« En maîtrisant le foncier, la collectivité définit une mise en concurrence basée sur la qualité des projets, et non au plus offrant, »

Jean-Pierre CAROFF,  
Vice-président du pôle métropolitain du  
Pays de Brest



Photo : ADEUPa



# Conclusion

L'un des principaux objectifs du SCoT a été la réduction de la consommation d'espace. Celle-ci implique une politique foncière volontaire, tant en définissant des schémas d'aménagement en extension urbaine qu'en identifiant les opportunités foncières de renouvellement urbain. Elle permettra d'endiguer la hausse du prix du foncier en utilisant des outils de régulation afin d'obtenir des logements abordables.

Jean-Pierre CAROFF rappelle que la stratégie et la prise de position politique permettent cette maîtrise foncière sans impliquer d'importants budgets. L'implication des professionnels est aussi un élément central, tant dans le cadre opérationnel que pour la rédaction des outils réglementaires et a fortiori dans le suivi du SCoT.

« La rapidité des mutations, le contexte économique, etc. posent la question de la pertinence des objectifs du SCoT en matière de construction. Ne serait-il donc pas déjà temps d'envisager sa révision ? »

Christian CALVEZ, Maire de Plouvien

# Glossaire

**ADEF** : Association Des Etudes foncières

**AFU** : Association Foncière Urbanisme

**AudéLor** : Agence d'Urbanisme et de Développement Economique du Pays de Lorient

**AVAP** : Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine

**DDTM** : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

**DPU** : Droit de Préemption Urbain

**DUP** : Déclaration d'Utilité Publique

**EPF** : Etablissement Public Foncier

**ERDF** : Electricité Réseau Distribution France

**Loi ENE** : portant Engagement National pour l'Environnement

**OAP** : Orientations d'Aménagement et de Programmation

**OPAH** : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat

**PAPA** : Périmètre d'Attente d'un Projet d'Aménagement

**PLH** : Programme Local de l'Habitat

**PLU(i)** : Plan Local d'Urbanisme (intercommunal)

**PPR** : Plan de Prévention des Risques

**TA** : Taxe d'Aménagement

**ZAC** : Zone d'Aménagement Concerté

**ZAD** : Zone d'Aménagement Différé

**ZPPAUP** : Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

