

Aménagement du territoire et politiques foncières
en Pays de la Loire :

Pour une gestion économe et durable du foncier

Ressource rare et non renouvelable, le foncier est soumis à d'importantes pressions notamment sur les zones attractives des Pays de la Loire et le long du littoral atlantique.

L'évolution démographique dynamique dans l'Ouest amplifie les menaces qui pèsent sur les espaces agricoles et naturels. L'enjeu, mais aussi l'urgence, consiste à préserver le développement et l'attractivité des Pays de la Loire tout en limitant l'impact des activités, de l'habitat et des infrastructures sur le foncier. Un défi d'autant plus crucial que la question foncière intéresse toutes les dimensions du développement des territoires : économique, agricole, environnementale, sociale et humaine.

Dès lors, les travaux menés par le CESER des Pays de la Loire et les CESER de l'Atlantique* sur les problématiques de maîtrise du foncier, concernant respectivement le territoire de la région des

Pays de la Loire et le littoral de la Bretagne, des Pays de la Loire, du Poitou-Charentes et de l'Aquitaine, concluent à la nécessité d'engager une rupture dans nos comportements. De fait, le fonctionnement actuel, incompatible avec un usage raisonné et durable de l'espace, menace l'équilibre territorial. Aussi, les politiques mises en œuvre doivent faire preuve de plus d'ambition et les nombreux outils assurant la maîtrise de la pression foncière être davantage utilisés.

* L'étude des CESER de l'Atlantique, publiée en juillet 2013, est disponible sur le site du CESER des Pays de la Loire. Elle s'intitule « Populations et activités sur le littoral atlantique : enjeux fonciers. Quelle gouvernance, avec quels outils ? ».



L'intégralité de ce rapport est disponible sur le site internet ceser.paysdelaloire.fr

Conseil économique social environnemental des Pays de la Loire • Tél. 02 28 20 55 80 • courriel : ceser@paysdelaloire.fr • Directeur de la publication : Benoît Cailliau • Rédacteur en chef : Bernard de Castelbajac • Crédit photos : © Région Pays de la Loire / F. Vigouroux • © Région Pays de la Loire • © Géopal • © Ville de Changé • © CESER de l'Atlantique • Rédaction : Fabienne Proux • Secrétariat de rédaction : Catherine de Lavenne • Mise en page : Le Square D. • Impression : Grenier • Dépôt légal : en cours.

Un foncier sous pression

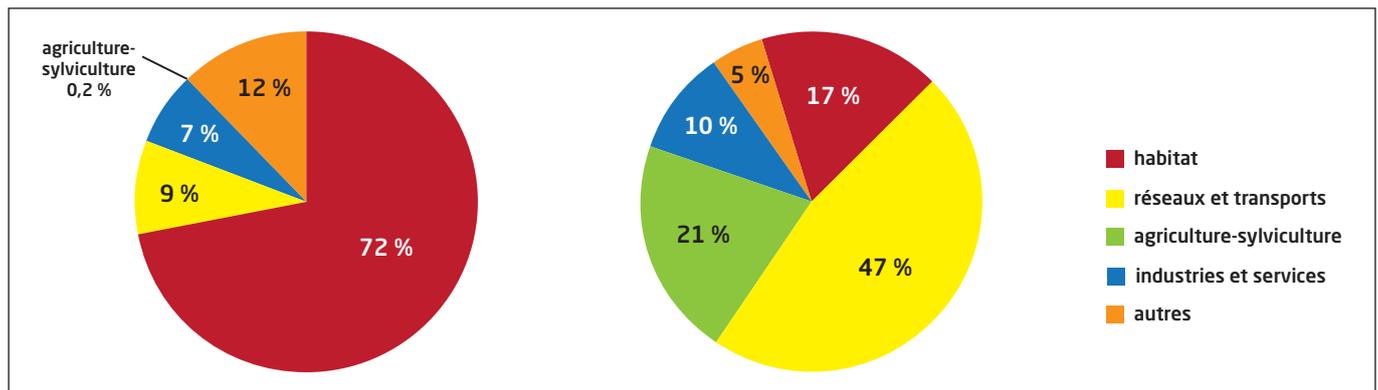
Une artificialisation des sols massive

Face aux pressions qui pèsent sur le foncier, les Pays de la Loire n'ont que trop récemment pris conscience de la nécessité « d'économiser l'espace agricole ». Ainsi, depuis 2009, la consommation annuelle de surface agricole utile ralentit (7 000 ha/an contre 9 000 ha/an entre 2007 et 2009), mais elle reste toutefois supérieure à la décennie précédente (6 300 ha/an). Dans les Pays de la Loire, 11 % des terres sont utilisées à des

fins résidentielles, commerciales et industrielles ; soit plus que la moyenne française (9%). L'agriculture occupe 33 % des surfaces artificialisées.

L'artificialisation des sols, principalement aux dépens des terres agricoles est plus prononcée en Loire-Atlantique et en Vendée du fait de l'attractivité du littoral (8 % de la population ligérienne) qui se trouve près de 3,5 fois plus artificialisée que le reste du département.

► USAGES DES SOLS ENHERBÉS ARTIFICIALISÉS* DANS LES PAYS DE LA LOIRE, en 2010



Source : SSP-AGRESTE, enquête TERUTI-LUCAS

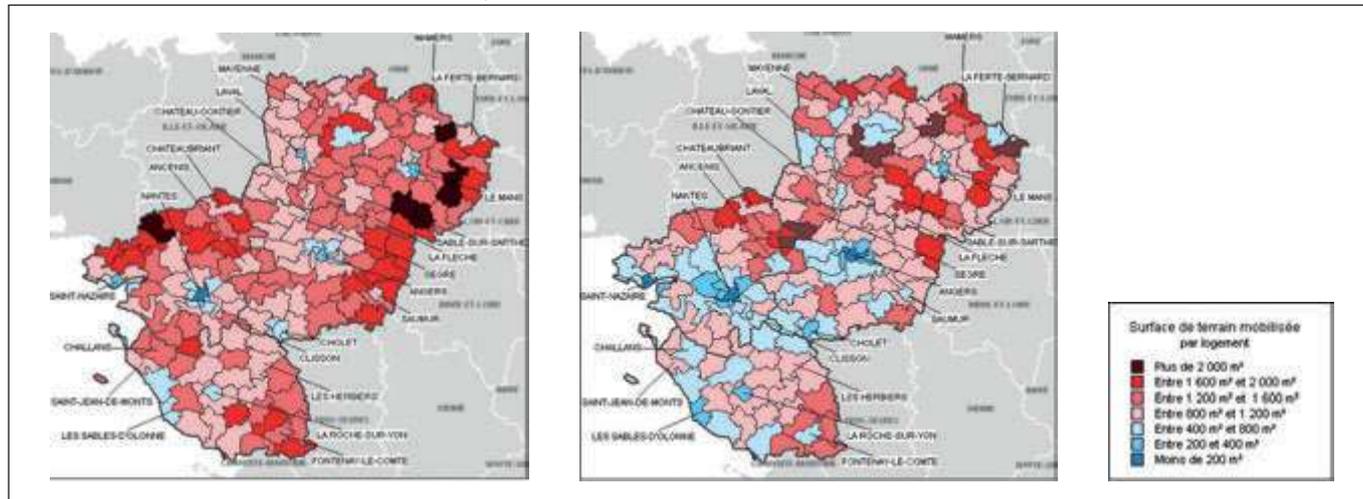
* On entend par surface artificialisée toute surface retirée de son état naturel (friche, prairie naturelle, zone humide, etc.), forestier ou agricole, qu'elle soit bâtie ou non et qu'elle soit revêtue (ex. parking) ou non (ex. jardin de maison pavillonnaire). Une distinction est à faire entre les surfaces enherbées (ex. pelouses) et les surfaces revêtues (ex. empierrées).



Une périurbanisation pavillonnaire croissante

La moitié de la population des Pays de la Loire réside sur 8,3 % du territoire. En matière d'habitat, les Ligériens se distinguent du reste des Français puisque non seulement ils sont majoritairement propriétaires de leur logement (63 % contre 57 % en France), mais de plus ils possèdent une maison individuelle (72 % des logements existant en 2010 contre 56 % en France). Sachant qu'une maison consomme cinq fois plus de terre qu'un logement collectif et deux fois plus qu'une maison groupée, cette pratique régionale n'est pas sans conséquence sur l'érosion du foncier.

En milieu rural et périurbain, l'habitat est diffus et pavillonnaire, ce qui occasionne un mitage du territoire. Les centres-villes et les cœurs de bourgs présentent un habitat plus concentré, mais les logements sont souvent vétustes et les friches urbaines, voire les dents creuses, se multiplient. Pour enrayer ce mouvement et attirer de nouvelles populations dans les centres-villes, des opérations d'amélioration de l'habitat sont menées, mais leur développement se heurte au coût élevé du renouvellement urbain, supérieur à l'achat de terrain agricole pour construire du logement neuf.



DREAL Pays de la Loire – Sitadel 2

Poids important des activités économiques

Principales activités économiques de la région et outils d'attractivité, l'agriculture et l'industrie sont consommatrices d'espace (respectivement 11,8% et 11,6% par rapport à la France), viennent ensuite les locaux commerciaux, artisanaux et les bureaux. Depuis 2007, la surface dédiée aux locaux professionnels poursuit sa progression et totalise 4,9 millions de m², soit 10% des locaux construits en France. Le poids du secteur agricole dans la construction est de 39% (surface moyenne des locaux 715 m² en 2007) contre 31% pour l'activité industrielle (1 025 m²) et 30% pour le tertiaire (630 m²). Les tensions sur le foncier se répercutent sur les zones d'activités freinées dans leur développement en milieu urbain ou périurbain et dans des zones telles que le cœur de Nantes, la presqu'île guérandaise ou encore la Carene. Les Pays de la Loire se distinguent des autres régions françaises par une forte proportion d'hypermarchés, essentiellement des grandes surfaces alimentaires (6,3% des surfaces nationales), très consommateurs d'espace.

La forêt : un poumon vert à préserver

La forêt dans les Pays de la Loire couvre 11% de la surface régionale et 2% de la surface française (source IFN) tout en étant répartie de façon très inégale (le taux de boisement en Vendée est de 5% contre 18% en Sarthe). La région figure parmi les quatre dernières régions en matière de taux de boisement et cette surface s'accompagne d'un fort morcellement de la propriété. Aussi, le renouvellement de la forêt doit être géré de manière optimale en perspective de l'augmentation des besoins en bois tant pour le bâtiment que l'énergie.

Face à la demande croissante des citoyens pour les activités de plein air, les Pays de la Loire manquent également de forêts périurbaines par rapport aux autres régions françaises (12 ha pour 1 000 habitants contre une moyenne nationale de 80 ha pour 1 000 habitants). Celles qui existent autour du Mans, de Laval, d'Angers ou de Nantes, se situent sur des terrains privés de faible surface ou dans des parcs publics ne permettant pas de satisfaire l'attente des habitants. Enfin, les Pays de la Loire se présentant comme la 2^e région française en surfaces de zones humides, les espaces naturels constituent un atout régional capital à préserver face à la pression d'une partie des activités agricoles et de l'étalement urbain.



L'impact des infrastructures

Au final, l'accroissement de la périurbanisation, accentué par la déconnexion entre emploi et habitat, favorise les tensions sur le marché immobilier et accroît la consommation d'espaces pour la construction d'infrastructures routières et d'équipements. En 2010, les voies de communication représentaient 118 000 hectares, pour une surface totale de 3,2 millions d'hectares, soit 3,7%

du territoire ligérien. Rapporté au nombre d'habitants, la surface utilisée par les infrastructures de transports est de 331 m² par habitant, ce qui représente un peu plus de la moitié d'une parcelle moyenne de lotissement (d'environ 500 m²). Les constructions de réseaux doivent être optimisées par rapport à l'usage, car elles impactent le foncier et plus généralement l'environnement.

De très nombreux outils et acteurs, encore trop peu mobilisés

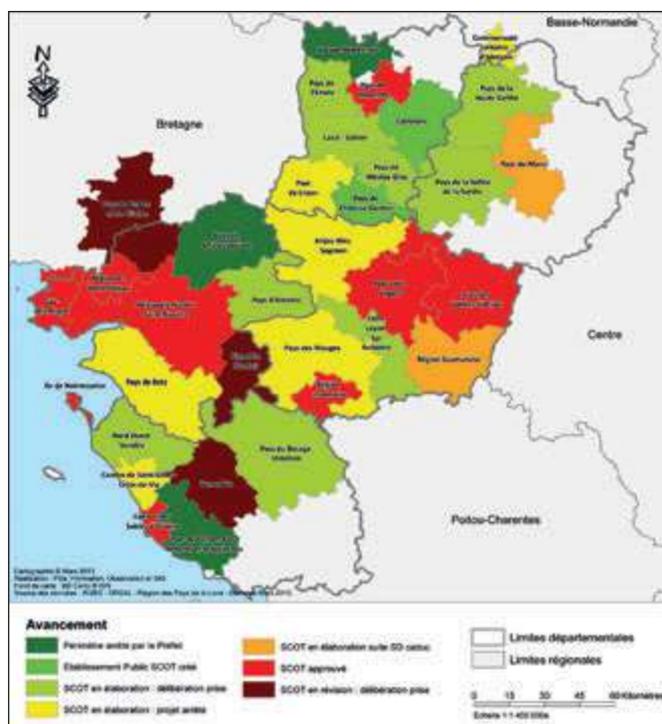
De l'Etat à toutes les strates de collectivités territoriales, une large palette d'outils de connaissance, d'observation et d'aide à la décision contribue à la maîtrise des diverses pressions s'exerçant sur le foncier tant dans les terres que sur le littoral.

Mais aussi nombreux et divers soient-ils, ils manquent de cohérence, sont méconnus ou peu utilisés.

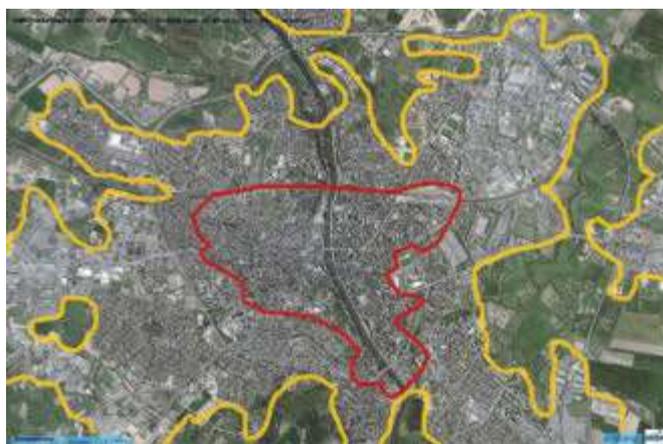
Le rôle de l'Etat se limite à fixer un cadre réglementaire général. Il s'agit par exemple des lois pour circonscrire l'étalement urbain et l'urbanisation, et gérer l'espace de manière économe (SRU, Grenelle 2, modernisation de l'agriculture et de la pêche, littoral). L'Etat intervient aussi localement via des dispositifs réglementaires mis en œuvre par les collectivités locales sous la responsabilité des préfets, telle que la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA). De même, le Conservatoire du Littoral est l'un des principaux établissements publics menant une action foncière sur le littoral.

Le bloc communal (communes et Établissements publics de coopération intercommunale) se pose en principal acteur de l'élaboration et de la mise en œuvre de la majorité de ces dispositifs réglementaires, qu'il s'agisse d'outils de planification stratégique, d'urbanisme et de programmation. Outre leurs interventions dans les domaines du logement social via notamment l'élaboration des Plans départementaux de l'habitat, les départements sont des acteurs importants de la gestion foncière via la mise en œuvre des PEAN (Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels) et des EPFL (Établissements publics fonciers locaux), et disposent d'un droit de préemption spécifique sur les espaces naturels sensibles. De leur côté, les régions élaborent des outils de type SRADDT (Schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire), sont associées à l'élaboration des SCOT (Schémas de cohérence territoriale) et participent parfois à la mise en œuvre d'EPF (Établissements Publics Fonciers) à l'échelle de leur territoire. Enfin, les SAFER (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) jouent un rôle crucial dans la régulation des marchés agricoles et conchylicoles.

► ÉTAT D'AVANCEMENT DES SCOT - mars 2013



► VUE AÉRIENNE DE LAVAL EN 2010.



Le contour rouge délimite le Laval de 1950.

Les préconisations des CESER en faveur d'une gestion foncière plus économe et plus durable

Des stratégies foncières de long terme

Les CESER de l'Atlantique soulignent la nécessité de changer de modèle de gestion foncière sur le littoral et de mobiliser davantage les acteurs (collectivités locales, Etat) et les outils existants (documents de planification plus ambitieux, montée en puissance des EPF). Tout l'enjeu est d'anticiper afin de pouvoir adapter l'offre foncière à la demande, ce qui impose d'élaborer des stratégies de long terme prenant en compte les capacités d'accueil du territoire en fonction des projets et des évolutions démographiques. Les EPF pourront accompagner les collectivités dans la réalisation de telles études dont une partie du financement pourra être assurée par les régions. La mise en réseau des dispositifs existants en matière d'observation foncière contribuerait à renforcer non seulement leur cohérence, mais aussi leur efficacité.

Préserver les espaces agricoles et naturels

Plusieurs leviers peuvent être actionnés pour limiter la consommation d'espaces agricoles. Il peut s'agir d'inscrire dans les PLU ou les inter-SCOT la pérennisation de ces espaces afin de donner de la visibilité aux exploitants agricoles situés en zone périurbaine. D'autres outils peuvent être mobilisés (Zone agricole protégée, PEAN). Une meilleure identification des friches agricoles permettrait également de planifier des actions de remobilisation.



Reconstruire la ville sur elle-même

En matière d'habitat, plusieurs options existent pour doper l'offre de logements tout en économisant le foncier, mais cela impose de revoir les modes de fonctionnement actuels. En milieu urbain, la reconstruction de la ville sur elle-même en identifiant par exemple les « dents creuses » et les friches industrielles, et en réhabilitant le bâti ancien, concourra non seulement à optimiser le foncier, mais aussi à revitaliser les centres-bourgs. Cela nécessite de développer des incitations financières et fiscales, afin que la rénovation du bâti ancien en cœur de ville ou bourg ne coûte pas plus cher que la construction à l'extérieur.

Lors de la reconstruction de la ville sur elle-même, l'optimisation du foncier passe aussi par la mise en œuvre de nouvelles formes architecturales, dont les expériences menées aux Pays-Bas et en Allemagne pourraient servir d'exemples. Ces innovations devront répondre à de nombreux enjeux : concevoir des formes d'habitat adaptées aux besoins des ménages, préserver les espaces verts, accroître la densification, favoriser les logements passifs, mutualiser les fonctions dans les collectifs et engager une réflexion sur le partage des espaces. L'objectif étant de maintenir le développement à l'intérieur d'une enveloppe urbaine prédéfinie.



Deux niveaux clés : l'intercommunalité et la région

La gestion économe du foncier se joue principalement à deux échelons de collectivités locales.

L'intercommunalité apparaît comme le niveau le plus adapté pour définir une stratégie foncière à long terme indispensable à la maîtrise de l'étalement urbain. Elle doit notamment piloter la réalisation de zonages de PLU ou inter-SCOT plus systématiques et rigoureux. Tout l'intérêt consiste à croiser les politiques publiques d'urbanisme, de logement, de transports et de planification des activités à l'échelle intercommunale.

En tant que chef de file de l'aménagement du territoire et des transports, la Région doit jouer un rôle de fédérateur et de stratège pour favoriser une gestion économe et rationnelle du foncier. Cela passe notamment par les avis qu'elle donne sur les SCOT mis en œuvre sur le territoire et dont elle doit s'assurer qu'ils respectent les préconisations de ses schémas. Il est de la responsabilité de la région de tenir informées les collectivités préparant un SCOT des opérations qu'elle envisage. Enfin, le conseil régional doit participer via son réseau d'élus et de services décentralisés aux réunions les plus stratégiques des SCOT.

Des PLU intercommunaux et des SCOT prescriptifs

Parmi les outils réglementaires contribuant à la maîtrise des pressions sur le foncier, les PLU et les SCOT ont un rôle essentiel à jouer, mais qui nécessite d'être renforcé. Les PLU devraient être élaborés à l'échelle de l'intercommunalité.

Les SCOT doivent être prescriptifs et permettre de promouvoir une organisation territoriale sur la base de polarités permettant de limiter l'étalement urbain. L'ensemble des acteurs de l'aménagement du territoire doit s'approprier les SCOT afin de s'appuyer sur un périmètre d'intervention commun.

Outre ces préconisations communes aux deux études, le CESER des Pays de la Loire insiste sur deux points particuliers :

Prendre en compte l'impact des infrastructures

Les actions concernant le développement du territoire doivent intégrer l'impact des infrastructures sur le foncier afin notamment de rentabiliser les installations de réseaux de transports. Une réduction du dimensionnement des voiries permettrait de consommer moins d'espaces à l'instar de ce qui se pratique dans certains pays européens. La Région a également un rôle majeur à jouer en faveur du développement numérique sur le territoire, ainsi que du renforcement des étoiles ferroviaires, du développement des dessertes tram-train et TER, des aménagements à proximité des gares en favorisant les relations contractuelles entre collectivités et opérateurs.



Créer un EPF régional

Le CESER des Pays de la Loire milite en faveur de la création d'un Etablissement public foncier (EPF) d'Etat à l'échelle régionale pour doter le territoire d'un outil de portage foncier puissant. Son efficacité dépendra toutefois de la capacité des collectivités locales à définir une réelle stratégie foncière. Aussi, il conviendra de renforcer les synergies entre les acteurs et articuler les objectifs des EPF avec ceux des SAFER, et du Conservatoire du littoral, par des conventions de partenariat pour finaliser les enjeux communs.

Glossaire

EPF (Etablissement public foncier) : c'est un outil chargé de réaliser, pour le compte des collectivités publiques, des missions d'actions foncières (acquisition et portage foncier).

PEAN (Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels) : cet outil permet de définir, en concertation avec les communes et la profession agricole, un périmètre de terres dont la vocation doit être exclusivement agricole et/ou naturelle pour plusieurs décennies.

PLU (Plan Local d'Urbanisme) : c'est un outil de gestion qui couvre le territoire d'une ou plusieurs communes. Ses objectifs visent à assurer l'équilibre entre le développement urbain et la préservation des espaces naturels (dont l'espace agricole) ; la diversité des fonctions urbaines (habitat, activités, loisirs ...) et la mixité sociale ; une utilisation économe et équilibrée de l'espace.

SCOT (Schéma de cohérence territoriale) : c'est un outil de planification et d'organisation du territoire à l'échelle intercommunale. Il met en cohérence les politiques de transport, d'habitat, commerciales, environnementales... Il définit également un projet de développement durable pour le territoire, et sert notamment de cadre pour la révision des PLU.

UNE PRESSION FONCIÈRE EXACÉRBEÉ SUR LE LITTORAL

Les menaces sur le foncier littoral s'exercent de manière semblable sur toute la façade atlantique.

Le « fait littoral » contribue à l'attractivité démographique de la Bretagne, des Pays de la Loire, du Poitou-Charentes et de l'Aquitaine, et concerne tant les communes côtières que l'intérieur des terres. Mais il n'est pas sans conséquence sur l'accroissement de l'artificialisation des sols supérieure au reste de la France et à l'origine de tensions importantes tant sur le foncier agricole et conchylicole (réduction des surfaces disponibles et augmentation des prix) que sur les espaces naturels. Entre 2000 et 2006, la surface des territoires artificialisés sur le littoral atlantique a ainsi augmenté de 13 000 ha, tandis que la surface des territoires agricoles a diminué de 11 400 ha. Il ressort de ce « fait littoral » des conflits d'usage exacerbés entre les activités primaires, le tourisme balnéaire, la villégiature des séniors, etc... Aussi, il devient urgent de protéger les espaces agricoles et naturels, indispensables à l'équilibre et à l'attractivité du littoral, tout en répondant aux besoins de foncier des filières économiques qui contribuent à l'essor du littoral (tourisme, activités portuaires, artisanat), sans faire abstraction de l'habitat, dont le coût élevé exclut certaines catégories sociales des zones littorales. Enfin, le littoral atlantique est exposé à des risques naturels spécifiques (érosion côtière, submersion marine), qui ont un fort impact sur le foncier.



LE DROIT DE PROPRIÉTÉ EST-IL UN FREIN À LA MAÎTRISE DU FONCIER ?

Faut-il réformer le droit de propriété ? La question mérite d'être posée dans la mesure où « le droit de l'urbanisme se présente plus comme un droit d'autorisation que de limitation ». Certains observateurs estiment d'ailleurs que le droit de propriété limite une maîtrise efficace du foncier et devrait être révisé. Sans prendre parti, les CESER ouvrent le débat et souhaitent plus généralement que la société civile se réapproprie la question foncière.

EN SAVOIR PLUS SUR LES CESER

Le CESER des Pays de la Loire est l'assemblée consultative de la Région représentant la « société civile organisée » (organisations professionnelles et syndicales, vie associative). Laboratoire d'idées, il effectue des diagnostics, des analyses prospectives et avance des préconisations dans l'intérêt du développement régional.

Les CESER de Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Aquitaine ont créé en 1993 l'association « Les CESER de l'Atlantique ». Cette coopération unique en France permet aux 4 CESER de dialoguer, d'examiner et d'établir des priorités interrégionales pour le développement concerté de leurs régions. Leurs propositions s'adressent aux Conseils régionaux, à l'État, aux instances européennes, et aux acteurs locaux.