



Université
de Liège



THÈSE / UNIVERSITÉ RENNES 2
THÈSE / UNIVERSITÉ DE LIÈGE

*sous le sceau de l'Université européenne de Bretagne (UEB)
et de l'Université de Liège (ULg)*

pour obtenir les titres de

DOCTEUR EN GÉOGRAPHIE-AMÉNAGEMENT
DE L'UNIVERSITÉ RENNES 2

Ecole doctorale Sciences humaines et sociales de l'UEB

DOCTEUR EN SCIENCES
DE L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

Collège de doctorat en Géographie de l'ULg

présentée par

Josselin Dupont

Préparée en cotutelle à l'UMR CNRS 6590 ESO « Espaces et Sociétés » de l'Université Rennes 2 et dans le Service de Géographie Économique (ECOGEO) du Département de Géographie de l'ULg

L'émergence d'une politique foncière régionale en Bretagne : de l'identification des enjeux à la création d'un Etablissement public foncier d'Etat

Thèse soutenue le 6 novembre 2014
devant le jury composé de :

M. Guy Baudelle, *Co-directeur de thèse*
Professeur à l'Université Rennes 2

Mme. Annette Groux, *Présidente du jury*
Professeure à l'Université Lille 1

M. Jean-Marie Halleux, *Co-directeur de thèse*
Chargé de cours à l'Université de Liège

Mme. Anne-Françoise Marique, *Secrétaire du jury*
Ingénieure de recherche à l'Université de Liège

M. Jean Ruegg, *Rapporteur*
Professeur ordinaire à l'Université de Lausanne

M. Jacques Teller, *Rapporteur*
Professeur à l'Université de Liège

M. Roelof Verhage
Maître de conférences à l'Université Lumière Lyon 2

AVERTISSEMENT

THESE_DUPONT_vonl_20112014

Ce document PDF est une copie intégrale de la thèse dans sa version de soutenance. Toutefois, lors de sa mise en ligne, les illustrations (cartes, photos et graphiques) ont été compressées afin de diminuer le poids du fichier final... d'où une qualité graphique moindre.

Pour obtenir la version originale et pour échanger sur mon travail, n'hésitez pas à me contacter.

Ce PDF est un fichier-auteur en accès libre.
Merci de respecter son copyright.

20 Novembre 2014
Josselin Dupont

josselin.dupont@univ-rennes2.fr
josselin.dupont@student.ulg.ac.be
josselindupont@yahoo.fr

*Je dédie cette recherche à mes parents,
à Mirjam, Louane et Elise*

REMERCIEMENTS

Je remercie avant tout mes deux co-directeurs de thèse Guy Baudelle et Jean-Marie Halleux, ainsi que toutes les personnes rencontrées dans le cadre des enquêtes de terrain que ce soit en Europe, en France ou en Bretagne avec une reconnaissance particulière pour les membres de l'ADEF (Clotilde Buhot, Yann Gérard, Caroline Gerber, Joseph Comby et Vincent Renard) ainsi que les membres de l'action TU0602 de COST.

Je remercie également le Conseil régional de Bretagne pour son soutien financier.

Mes remerciements vont encore à Bab-Mam, Omi-Opi et CSS

RÉSUMÉ

Les dernières décennies se sont caractérisées par une forte hausse du coût du logement ainsi que par le renforcement des enjeux du développement durable. Il en a résulté un « renouvellement » de la politique foncière en France lors des années 2000 avec en particulier la multiplication des établissements publics fonciers (EPF). On constate dans le même temps un certain retrait de la sphère publique face à une logique financière dominante. Dans ce contexte, notre thèse questionne l'opportunité de développer des politiques foncières à l'échelon régional. Pour ce faire, nous avons examiné la situation de la Bretagne en nous appuyant sur plusieurs partenariats (Conseil régional, DREAL et EPF de Bretagne, ADEF, COST et cotutelle avec l'Université de Liège) et en alimentant notre réflexion par trois terrains distincts (Bretagne, France et Europe). Cela conduit à une thèse structurée en deux parties : d'une part, un diagnostic foncier de la Bretagne détaillant les sources de données foncières mobilisables et, d'autre part, une mise en perspective originale de l'outil EPF. Nous montrons que la Bretagne est confrontée à des enjeux fonciers prégnants (artificialisation rapide des sols encouragée par des modes d'habiter et des dynamiques démographiques spécifiques), s'exprimant de manière différenciée (coupure ville-campagne et Armor-Argoat) et que le choix d'une politique foncière d'échelle régionale incarnée par la création d'un EPF se révèle à la fois commun du point de vue français et original du point de vue européen. En conclusion, nous rappelons que l'efficacité des EPF n'est pas encore démontrée et nous formulons des préconisations d'actions à destination des décideurs bretons.

Mots-clefs : foncier, politique foncière, établissement public foncier, EPF, Bretagne, région, France, Europe

© J. DUPONT, 2014 - Tous droits réservés

ABSTRACT

Thesis title: The emergence of a regional land policy in Brittany: from issues identification to the creation of a State "Établissement public foncier"

During the last decades, we have experienced a general rise of real estate prices as well as the reinforcement of sustainable development issues. This resulted in a "renewal" of land policy in France, with the development of "*Etablissements publics fonciers*" (EPF). At the same time, there is a withdrawal from the public sphere against a dominant financial logic. In this context, our thesis questions the need to develop land policy at the regional scale. To do so, we have examined the situation of Brittany on the basis of several partnerships (Regional Council, DREAL and EPF of Brittany, ADEF, COST and joint supervision with the University of Liege), with research materials gathered from three distinct research terrains (in Brittany, in France and in Europe). This led to a PhD structured in two main parts: on the one hand, a regional diagnostic on land issues for Brittany with a list of mobilized land data and, on the second hand, an original analysis of the EPF tool. Our results show that Brittany is facing fundamental land issues (fast land artificialization due to specific modes of living and demographic dynamics) that impact in different ways the regional territory (rural-urban and Armor-Argoat disparities). Our

results also show that the choice of a regional land policy embodied in the creation of an EPF is at the same time very common from a French perspective and very original from a European perspective. In conclusion, we note that the effectiveness of EPF is not yet actually demonstrated and we propose recommendations to Brittany's decision-makers.

Key words : land, land policy, établissement public foncier, EPF, Brittany, regional, France, Europe

© J. DUPONT, 2014 - Copyright

Sommaire

Introduction générale _____	1
Partie 1 - Identifier les enjeux d'une politique foncière d'échelle régionale en Bretagne : un diagnostic _____	15
Chapitre 1 : L'occupation du sol et la mesure de son artificialisation	25
Chapitre 2 : Le peuplement et son articulation avec l'artificialisation	71
Chapitre 3 : La construction de logements neufs : caractéristiques et tendances	123
Chapitre 4 : La mesure des prix du foncier et leurs impacts socio-territoriaux	195
Partie 2 - La création de l'EPF breton : une solution pour la gestion du foncier en Bretagne ? _____	285
Chapitre 5 : Un éclairage européen	291
Chapitre 6 : Les outils de la politique foncière en France	345
Chapitre 7 : La politique foncière régionale en Bretagne et la création de l'EPF breton	443
Conclusion générale _____	537
Annexes	559
Bibliographie	568
Index des acronymes	608
Table des matières _____	613

Introduction générale

La politique foncière, « ensemble des décisions publiques ayant un impact sur l'appropriation, la valeur et/ou l'usage des terrains » (Comby, 2004a, p. 7), connaît depuis le début des années 2000 un regain d'intérêt. Mais avant d'évoquer les différentes raisons de ce « renouveau », définissons-en d'abord l'objet : le foncier.

1. Le foncier, une définition multiforme

La connaissance du foncier et des enjeux qui lui sont associés sont le fait d'une « multiplicité » d'approches ainsi que le mentionnait déjà l'éditorial du premier numéro de la revue *Etudes Foncières* en 1978 : « il y a longtemps que la gestion de l'espace n'est plus seulement affaire de géomètres et d'hommes de lois. Comme eux, les économistes, les géographes, les agronomes, les historiens, les sociologues et bien d'autres ont dans leur domaine propre, un point de vue à faire valoir et à défendre » (Arrou-Vignod, 1978, p. 1). Comme le précise cette citation, le mot foncier est avant tout d'origine juridique mais il n'en existe pas pour autant de définition unique. A la même période, Edgar Pisani¹ constatait dans son ouvrage *Utopie foncière* que « de tous les biens, le foncier est le plus stable, le plus facile à appréhender, le plus analysé et le plus mal connu » (Pisani, 1977, p. 172). Une trentaine d'années plus tard, ce constat semble toujours d'actualité alors que les acteurs de la filière réclament une plus grande transparence sur le marché et un meilleur accès aux données (Comby, 2006a ; Peyrou, 2006 ; CERTU, 2006a). Alors que les concepts mobilisés dans les études et expertises sur la question foncière s'inscrivent dans des registres très différents, la définition du foncier l'est, par voie de conséquence, tout autant.

¹ Successivement Ministre de l'Agriculture, de l'Équipement et du Logement dans les années soixante.

C'est d'ailleurs ce que rapporte Clotilde Buhot dans son *Etat des lieux de la recherche* (Buhot, 2012) lorsqu'elle distingue trois approches disciplinaires, « parallèles et complémentaires », de la définition du terme (Encadré 1)².

ENCADRE 1 – LES TROIS APPROCHES DISCIPLINAIRES DE LA DEFINITION DU
« FONCIER »

- Une « traditionnelle » fortement marquée par l'économie :
Ce qui a trait au sol pris comme un bien échangeable et comme une marchandise – un espace quand il devient un bien échangeable – l'étude de la valeur des droits ; cette acception est communément rencontrée chez les économistes et les juristes.

- Une « techniciste », centrée sur l'aménagement :
C'est la matière première des politiques d'urbanisme – c'est le terrain dans une perspective de construction – c'est le terrain qu'on exploite, soit de façon agricole, soit quand on fait de la ville ; ce sont plus fréquemment les praticiens qui l'utilisent.

- Une « extensive », insistant sur la dimension sociale :
C'est un objet de convoitise – l'enjeu principal des collectivités et des individus – qui traduit un rapport social, ce sens est partagé par des chercheurs en Sciences Sociales de différents horizons : géographes, historiens, économistes ou sociologues.

Source : Buhot, 2012, p. 6

A la lumière de ces trois approches, le *Dictionnaire du foncier* formule le constat que « la problématique foncière dans son ensemble est une question de sciences sociales au-delà de toutes leurs segmentations disciplinaires »³ et propose alors la définition suivante du foncier :

« le sol non pas comme donnée physique mais comme production de l'activité sociale » (Boulay et Buhot, 2013, p. 20).

² Clotilde Buhot souligne par ailleurs le côté paradoxal de définir ce terme en tant que nom (le foncier), alors que d'après les dictionnaires de langue française, il s'agit d'un adjectif.

³ Pour illustrer ce constat, nous avons rédigé en 2011 une note présentant la recherche doctorale consacrée au foncier en France qui illustre ainsi le « glissement » disciplinaire du foncier du droit, sa discipline originelle (Buhot, 2012), aux sciences humaines et sociales. Ainsi, 45 % des thèses ayant trait directement au foncier (le mot foncier apparaissait dans le titre ou dans les mots-clés) et soutenues depuis 1950 relevait du droit (25 % de la géographie-aménagement, 12 % de l'économie, 6 % de la sociologie, etc.), alors que parmi les thèses « récentes » (c'est-à-dire les thèses en cours, encore non soutenues), 33 % relevaient de la géographie-aménagement (31 % du droit, 8 % de l'anthropologie, 7 % de l'économie, 7 % de l'histoire, 6 % de la sociologie, 6 % des sciences politiques, etc.).

De la sorte, bien que l'extensivité de la définition en estompe les contours, elle a au moins le mérite de refléter correctement la richesse des sens associés au mot (op. cit.). Nous verrons en effet que l'étude et l'analyse du foncier et des phénomènes associés réunissent de manière intime des notions diverses issues du droit, de l'économie, de la sociologie et, bien entendu, de la géographie. A cette définition du foncier nous aurions toutefois souhaité ajouter une dimension temporelle : une notion de « vie » du foncier. En effet, l'approche environnementale rendue nécessaire par la prise en compte des impératifs du développement durable, contraint les acteurs du foncier à mieux le « travailler » dans une logique non plus linéaire du développement, mais circulaire. Ainsi, le foncier, tel que défini par Boulay et Buhot, fait l'objet dans le temps d'un double « recyclage » : physique (au sens cette fois-ci de l'objet : le sol, le terrain est le support par exemple d'un renouvellement urbain supposant une démolition ou une dépollution) mais aussi social (les usages et les valeurs associés sont variables d'une période à une autre, d'un espace à un autre). En associant notre approche spatio-temporelle à la définition précédente, nous pourrions alors proposer la définition suivante du foncier :

le sol non pas comme une donnée physique pérenne, mais comme une production sociale multiscalaire constamment renouvelée.

Quelle que soit la définition du foncier à laquelle on se réfère, il est important de ne pas se limiter à une seule approche thématique de la question. Ainsi, comme l'écrivait Pisani :

« J'ai longtemps cru que le problème foncier était de nature juridique, technique, économique et qu'une bonne dose d'ingéniosité suffirait à le résoudre. J'ai lentement découvert qu'il était le problème politique le plus significatif qui soit, parce que nos définitions et nos pratiques foncières fondent tout à la fois notre civilisation et notre système de pouvoir, façonnent nos comportements. » (Pisani, 1977, quatrième de couverture).

Objet social par essence, riche de nombreuses acceptations, le foncier constitue en effet un objet politique par sa nature transversale, ce qui en fait la « pierre angulaire » des politiques publiques (Diagonal, 2006).

2. Un renouveau de la politique foncière ?

Toutefois, un rapide historique des politiques foncières en France depuis la deuxième moitié du XXème siècle montre combien l'attention portée au foncier a varié dans le temps et illustre en quoi la situation actuelle peut apparaître comme un « renouveau ».

Une perspective historique

Pour retracer l'évolution depuis l'après-guerre, nous pouvons distinguer trois périodes principales (Llorente et Vilmin, 2011a) : l'âge d'or des politiques foncières (1960-70), la période de veille (1980-90), le « renouveau » (depuis 2000).

A la période 1960-70 correspondent de grands besoins de (re)construction à la fois des infrastructures, des logements, des industries, etc. Une période caractérisée par la prééminence de l'aménagement public centralisé et un fort dirigisme de l'Etat qui affiche clairement son ambition et affirme sa volonté d'équipement des territoires (Alvergne et Taulelle, 2002). Les politiques foncières ont de l'importance dans le développement territorial et l'Etat y consacre d'importants moyens. Cela se traduit par une mise à l'écart des logiques de marché et un « effet tunnel » sur les prix du fait de la limitation des cycles économiques (Comby et Renard, 1996). A la fin des années soixante-dix, le prix du foncier agricole, jusque là très bas, remonte, tout comme les taux d'intérêts, alors que ralentit l'activité économique.

Les années 1980-90 se caractérisent par la décentralisation et l'émergence des aménageurs privés. En conséquence de la libéralisation des marchés, on observe l'arrivée du phénomène cyclique des prix et l'on passe, dans le vocabulaire de l'aménagement, du territoire aux territoires. La libéralisation du marché financier se répercute sur le marché immobilier et, à la fin des années quatre-vingt-dix, les valeurs immobilières explosent en Ile-de-France et dans les zones sous tension alors que l'étalement périurbain bat son plein. La politique foncière et d'urbanisme est désormais une compétence « partagée » entre l'Etat et les collectivités territoriales avec une frontière parfois « floue » (Marie, 2010a) doublée d'une forte fragmentation de la décision associée à une faible capacité technique de l'échelle communale. La politique foncière, comme la recherche universitaire sur ce thème, connaissent alors une sorte de « veille ».

Les années 2000, voient l'émergence de deux nouveaux enjeux : la hausse généralisée des prix et le défi du développement durable. Deux enjeux qui illustrent d'ailleurs l'internationalisation des thématiques foncières (Granelle, 2002). Ainsi, depuis 2005, la situation est inédite avec des marchés fonciers financiarisés et internationalisés du fait d'un fort lien avec le secteur financier et immobilier (Aveline-Dubach, 2005 et 2008) (cf. l'*effet levier* dont nous reparlerons). Depuis 2010, on assiste à une période de crise sur les marchés et un important *effet cliquet* (idem) qui explique en partie le maintien des prix à des niveaux élevés. Face aux enjeux soulevés par des prix élevés, un étalement urbain toujours plus éloigné des centres des villes et la nécessité de préserver les terres agricoles et espaces naturels, la politique foncière connaît un « renouveau » illustrant ainsi un des paradoxes de la décentralisation qui est d'aboutir à plus d'interventionnisme de l'Etat (Piercy, 2000) malgré une « incertitude » sur les choix et la stratégie à suivre (Tribillon, 2002).

Ainsi, alors qu'on assiste aujourd'hui à un certain retrait de la sphère publique (diminution des moyens financiers et techniques) face à une logique financière qui domine (poids des directives communautaires et accroissement de la concurrence qui est d'autant plus agressive qu'il y a une relative « rareté » du foncier urbanisable), les enjeux du développement durable nécessite, au contraire, de sortir du discours de l'impuissance publique (Comby, 2009), par exemple en développement l'urbanisme de projet (Vilmin, 2008 ; Thérey, 2010). Il s'agit de notre point de vue de revendiquer une triple maîtrise : des prix (stabilité), du développement urbain (lieu, rythme et forme), de l'usage du sol (équilibré). C'est dans ce contexte de contradiction apparente quant au rôle de la puissance publique que s'inscrit la politique foncière, à la rencontre des logiques de marché et des logiques publiques (Buitelaar, 2003 ; Nikonoff, 2007).

La politique foncière : objectifs, moyens et outils

La politique foncière, définie comme l'« ensemble des décisions publiques ayant un impact sur l'appropriation, la valeur et/ou l'usage des terrains », ne se réduit pas à l'action foncière (Comby, 2004a, p.7). Alors que la définition de l'action foncière recouvre trois types d'opérations (acquisition, entretien/gestion des biens acquis et cession - op. cit.), la politique foncière s'appuie pour sa mise en œuvre sur trois éléments : des objectifs, des méthodes et des outils (Gérard, 2013a).

Les objectifs

Les deux objectifs que nous retenons ici sont ceux issus des deux nouveaux enjeux ayant émergés au début des années 2000 : les prix et le développement durable.

Concernant les prix, leur « hausse incontrôlée est devenue un formidable multiplicateur d'inégalités – et un puissant vecteur de déstructuration du tissu urbain et social » (Tutin, 2013, p. 113). « L'échec du marché à fournir un logement abordable aux ménages européens oblige en tout cas à repenser tous les fondamentaux des politiques du logement » (op.cit.) comme invite à le faire, en France, un rapport au Sénat de 2005 (Braye et Repentin, 2005). D'autant plus que la crise économique de la fin des années 2000 a vu une certaine résistance des prix (Porier, 2013) renvoyant à des débats agitant le monde de l'analyse économique : y a-t-il une bulle de l'immobilier ou assiste-t-on à un changement de paradigme dans lequel les prix sont élevés et pourraient très bien le rester (Boulay, 2011 et 2013a) ? L'association des marchés fonciers et immobiliers est ici présentée de manière imbriquée mais ils restent pourtant distincts bien qu'interdépendants (Granelle, 2009) comme nous aurons d'ailleurs l'occasion de le préciser plus en détail dans le développement (cf. chapitre 4).

Deuxième objectif, le développement durable ambitionne une gestion économe du foncier et une maîtrise de sa « consommation » par l'urbanisation comme le précise, en France, le Grenelle de l'Environnement. Car l'impact de l'urbanisation, d'autant plus lorsqu'elle prend la forme d'un étalement massif en périurbain s'appuyant sur la mobilité (Baudelle et al., 2004 ; Castel, 2008), entrave l'activité agricole et menace la biodiversité du milieu naturel par l'artificialisation des sols qu'elle génère. L'« explosion périurbaine » à laquelle nous assistons (Charmes, 2009) du fait de l'habitat mais également des infrastructures de transports et des activités (Granelle, 2009 ; Julien, 2009) et d'une absence de maîtrise publique (Snal, 2009), constitue un « problème majeur » d'une grande complexité (Paulet, 2009). Les mécanismes d'affectation des sols et d'organisation de l'espaces urbain traditionnels tels qu'ils existent en France ou en Europe (Claval, 1981) sont d'origine diverses et parfois anciennes (Sellers, 2004) et se traduisent par une variété de choix entre ville dense ou diffuse (Castel, 2010 ; Halleux, 2012). L'objectif de parvenir à une maîtrise de l'étalement urbain nous engage vis-à-vis

des générations futures⁴ même s'il est très ambitieux. En effet, non seulement le sujet est complexe mais en plus, il semblerait que l'étalement urbain « n'ait jamais été aussi fort que depuis qu'on a tenté de le limiter » car « ce qui n'arrive pas/plus à se réaliser de manière plus ou moins ordonnée (et à des prix abordables) dans les premières couronnes, se réalise nécessairement, de manière désordonnée, dans les secondes couronnes » (Comby, 2004b, p. 7). Et le rôle de l'Etat en la matière semble vraiment paradoxal puisqu'il a encouragé cette tendance de fond notamment par des mesures de défiscalisation (Comby, 2011).

Les méthodes

Au titre des méthodes, nous voulons avoir tout précisé la confrontation entre deux principes qui est inhérente à toute politique foncière. D'une part, le droit de propriété, une valeur constitutionnelle défendue par la loi et la jurisprudence (notamment européenne) et qui constitue une sorte de « forteresse » (Marie, 2010a) et, de l'autre, le territoire national au sens du « patrimoine commun de la Nation » (article L110 du Code de l'urbanisme). Le second limitant le premier au titre de l'intérêt général et de l'utilité publique. Cela rappelle combien « les droits sur l'espace » sont au cœur de l'action foncière (Comby, 2008) d'autant plus, comme l'illustre la confrontation précitée, lorsqu'il y a une « superposition de droits » inévitable sur un même terrain (droits de propriété, d'urbanisme, de servitudes, etc.) (Comby, 2010a).

Les méthodes de la politique foncière doivent suivre deux mots d'ordre (Dupont, 2010a) : anticiper (donc connaître et observer) et durer (donc développer une stratégie et assurer des moyens), si elles veulent mettre fin à « la tyrannie des décisions de développement faciles » (Lucy et Phillips, 2000) que représente l'extension urbaine sur des terres agricoles apparemment disponibles et facilement aménageables. La formule de la « tyrannie » nous paraît particulièrement adaptée puisqu'elle illustre l'idée que la périurbanisation serait la seule forme de développement urbain possible, au profit d'une minorité qui y a intérêt, pour des résultats globalement injustes : ségrégation socio-territoriale, mobilité subie, fortes émissions de CO2 par les transports, artificialisation des sols accrue, etc. (Beathley, 1994).

⁴ Comme le rappelle la devise de l'EPF PACA : « Nous n'héritons pas la terre de nos parents, nous l'empruntons à nos enfants ».

Les outils

Les outils à disposition des politiques foncières sont de trois ordres : réglementaire, stratégique et opérationnel (Van der Krabben et Halleux, 2011). Nous les détaillons plus avant dans le corps de la thèse (cf. deuxième partie) et c'est pourquoi nous ne les présentons pas en détail ici. Signalons toutefois que depuis le « renouveau » de la politique foncière, les initiatives tout comme les acteurs se sont multipliés donnant ainsi tout son sens au concept d'« arène décisionnelle » (Kaiser et al., 1995) et soulignant la nécessité de réfléchir à l'articulation des politiques foncières entre elles, mais également des politiques publiques territorialisées dans leur ensemble. Ce besoin d'articulation est d'autant plus important que l'efficacité des interventions peut être minorée par l'organisation institutionnelle elle-même (Llorente et Vilmin, 2011b) ou par les « anticipations rationnelles » des acteurs du marché (Naopélone, 2005) et qu'il est de plus difficile de prendre en compte la conjoncture (Comby, 2008) en particulier pour la production de logement (Piron, 2009 ; Pollard, 2009).

La mobilisation des outils fonciers interroge les acteurs de l'action foncière publique sur l'échelle optimale de leur mise en œuvre et sur leur efficacité. Deux interrogations qui permettent de souligner l'importance de la gouvernance foncière et de la méthode mise en œuvre (cf. supra). L'échelle, l'efficacité et la gouvernance de la politique foncière sont trois des principaux mots clefs associés à notre questionnement de recherche.

3. L'émergence de la problématique foncière en Bretagne

Fort de son attractivité résidentielle, économique et touristique, le territoire breton connaît une forte dynamique démographique, au point d'être aujourd'hui confronté à des enjeux fonciers de premier ordre.

En effet, si l'on considère les projections de l'INSEE, la région Bretagne pourrait voir sa population augmenter de 350.000 habitants d'ici à 2030. Cette pression démographique nouvelle essentiellement due à un solde migratoire très nettement positif, renforce une pression foncière déjà très vive et pose la question de la consommation des sols. En Bretagne, l'artificialisation de l'espace progresse d'autant plus vite (+ 25 % ces dix

dernières années selon l'INSEE contre 16 % en moyenne nationale) qu'elle y est encouragée par des modes d'habitat spécifiques tels que la dispersion du bâti et le fort attachement à l'habitat individuel. Cette consommation questionne la capacité des acteurs des territoires bretons à faire bon usage du capital foncier notamment face aux difficultés d'accès au logement, en particulier pour les ménages les plus modestes.

La cohésion sociale et territoriale est en effet mise à rude épreuve car une ségrégation socio-spatiale par les prix s'opère de fait, opposant les centres aux périphéries et le littoral à l'arrière-pays et menaçant l'équilibre du développement régional. La forte demande sociale actuelle (et à venir) semble nécessiter une intervention directe des institutions publiques sur le marché foncier et ce à une échelle régionale. C'est dans ce contexte que le Conseil régional cherche à mettre en place une nouvelle politique territoriale s'appuyant notamment sur la création d'un Etablissement Public Foncier (EPF) d'Etat. L'EPF, outil de solidarité reposant sur la mutualisation des moyens, sera chargé de constituer des réserves foncières pour faciliter l'action des collectivités locales et des intercommunalités en faveur de l'habitat (notamment social), de l'environnement (protection des paysages et prévention des risques) et du développement économique (capacité d'accueil et reconquête de friches industrielles et militaires).

Le questionnement de la recherche

Or, en France, il existe peu d'exemples d'une telle stratégie foncière à cette échelle, ce qui explique peut-être la rareté des études générales traitant du foncier dans un contexte régional. La thèse s'attachera par conséquent à questionner les stratégies publiques d'intervention sur les marchés fonciers régionaux en recherchant notamment les actions envisageables pour répondre aux problématiques et enjeux spécifiques de l'aménagement des territoires bretons. L'enjeu majeur pour la Région étant de concevoir une réponse adaptée aux besoins de sols pour le logement et le développement économique sans pour autant compromettre les atouts environnementaux de la Bretagne. Plus précisément, il s'agira de savoir dans quelle mesure une offre foncière maîtrisée par un outil régional d'intervention publique peut-elle contribuer à assurer un développement durable des territoires bretons.

Comme nous le montrerons, l'implication des acteurs régionaux dans la question, que ce soit les services déconcentrés de l'Etat en région (DREAL et DDT-M)⁵ ou ceux du Conseil régional, démontre bien la place centrale du foncier dans l'aménagement du territoire. Nous chercherons donc à cerner la légitimité et l'efficacité d'une telle intervention des autorités régionales en matière foncière notamment en examinant comment d'autres pouvoirs publics se sont déjà saisis de ce défi partagé. Ces interrogations impliquent d'étudier et de décrire les conditions d'une action publique foncière réussie à une échelle régionale. C'est pourquoi l'accent sera mis sur deux points : la théorie du marché foncier (mécanismes et dynamiques) et l'analyse d'expériences en France et en Europe. L'ampleur du défi posé par l'étalement urbain et la consommation foncière partout en Europe stimule la recherche sur les moyens d'une maîtrise publique, de sorte que l'on dispose de premières études comparatives appelées à se développer (Bertrand et Kreibich, 2006 ; Couch et al., 2007 ; CERTU, 2009a ; Tira et al., 2011 ; etc.) avec en particulier les derniers développements théoriques proposés par la Nouvelle économie institutionnelle (NEI) (Buitelaar et al., 2007 ; Llorente et Vilmin, 2011a et b ; Halleux et al., 2012 ; etc.).

Déterminer la légitimité et l'efficacité d'une telle intervention, c'est d'abord chercher à en définir le degré d'originalité et répondre à la question suivante : en termes d'action foncière, l'intervention à l'échelle régionale est-elle la norme ? Et, en termes d'outils, quelles sont les alternatives d'échelle régionale à l'EPF ? Les EPF font en effet l'objet de toutes les attentions et il s'agira d'en examiner les raisons : quelle est la légitimité d'une telle structure publique supplémentaire susceptible d'alourdir la fiscalité locale alors qu'existeraient déjà des outils et des actions communales ? Poser la question de la maîtrise du foncier, c'est donc interroger la gouvernance et les stratégies d'occupation du sol des collectivités (de la commune aux Pays) face aux enjeux sociaux, économiques et environnementaux auxquels elles sont confrontées.

Ainsi, les enjeux multiples qui se superposent autour de la consommation et du bon usage du capital foncier interpellent l'ensemble des acteurs d'un territoire. Face aux difficultés d'accès au logement des ménages les plus modestes, mais aussi face à la nécessaire préservation de l'environnement, au maintien de l'activité agricole, au contrôle de l'étalement urbain et aux enjeux de compétition économique globalisée, le choix d'un

⁵ DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement. DDT-M : Direction départementale des territoires - et de la Mer.

EPF d'Etat de compétence régionale est-il une solution efficace ? Quelle articulation et quel partenariat ce nouvel acteur régional pourra-t-il valoriser avec les acteurs locaux ? Mais répondre à ce questionnement implique d'abord de s'interroger sur la nature des enjeux fonciers qui justifient la création de l'EPF breton.

4. L'organisation du plan et le contenu des chapitres

Nous venons de le préciser, les deux principaux questionnements de notre recherche correspondent à l'identification des enjeux fonciers tels qu'ils s'expriment en Bretagne et à l'outil EPF, sa légitimité, son acceptabilité et son efficacité. Ces deux interrogations feront chacun l'objet d'une partie.

Identifier les enjeux d'une politique foncière régionale en Bretagne : un diagnostic (partie 1)

L'objet de la première partie de la thèse est de dresser un diagnostic régional de la situation foncière en Bretagne afin d'identifier les enjeux fonciers qui justifient l'intervention régionale. Quelle méthodologie et quelles données mobiliser ? L'accès aux données, question première du chercheur, est un défi particulièrement lourd concernant le foncier : « une bonne appréhension des problèmes fonciers requiert le recueil d'une information fiable » (Granelle et al., 1993, p.8). Ainsi, par exemple « pour connaître le foncier disponible en France, il faut et il suffit de prendre connaissance... de l'indicateur adéquat ! Malheureusement, un tel chiffre n'existe pas [...] aucun organisme ne suit cette variable » (Erner et al., 2007, p. 3). C'est là une des difficultés majeure à laquelle doit faire face chaque diagnostic foncier d'autant plus lorsque le territoire étudié est vaste. Identifier les données existantes puis en déterminer les conditions d'accès représente ainsi un important travail. Les données foncières sont en effet difficiles d'accès du fait d'une restriction administrative ou du fait qu'elles sont payantes. La restriction administrative s'explique essentiellement par deux raisons : le seuil de significativité de la donnée (un nombre trop faible de transaction par exemple qui nécessite alors des calculs de moyenne à des échelles supra-communales, voir départementales) et le respect de l'anonymat (les données foncières sont de fait géolocalisables et sont souvent issues des services fiscaux

comme nous le verrons : l'accès à ces données est donc strictement encadré, voire tout simplement impossible). L'échelle régionale de notre diagnostic empêche par ailleurs le recours à des données payantes, ce qui aurait représenté un budget bien trop élevé.

Dans le cadre de ce notre recherche, nous avons donc réalisé un travail conséquent, et original (un tel inventaire n'existe pas), afin d'une part d'identifier et, d'autre part, de préciser les conditions d'accès aux données foncières nécessaires pour la réalisation d'un diagnostic d'échelle régionale. Cette démarche poursuivait deux objectifs : obtenir des informations (pour dresser notre diagnostic) et réaliser un recensement des données foncières incontournables et de leurs caractéristiques (pour l'usage des acteurs fonciers régionaux). C'est pourquoi, en particulier dans l'introduction de la partie 1 mais également en détails au début de chaque chapitre, nous reviendrons de manière systématique sur les données foncières, leurs caractéristiques et leurs conditions d'accès, etc. en précisant en sus, l'accès réalisé dans le cadre de nos travaux (accès libre, accès par conventionnement, accès dans le cadre d'une collaboration, etc.).

Outre la question des données foncières, nous avons organisé notre diagnostic autour de quatre chapitres. Le *premier* s'intéresse tout d'abord à l'occupation du sol en Bretagne. Il s'agit avant tout de dresser un état des lieux des différents modes d'occupation du sol et d'en caractériser les évolutions en cours, en accordant une attention particulière aux espaces dits « artificialisés ». Nous verrons ensuite, dans le *deuxième chapitre*, que les dynamiques de peuplement qui se manifestent dans la région sont d'ailleurs intimement liées à l'artificialisation des sols qui impacte de manière distincte les territoires régionaux. Les enjeux fonciers soulevés par cette situation sont nombreux et concernent en particulier l'activité agricole et les milieux naturels. Le *troisième chapitre* s'intéresse ensuite aux formes urbaines à travers l'analyse des données de la construction de logements. « En plus de mobiliser une part très importante du budget des ménages, les marchés fonciers résidentiels déterminent l'organisation spatiale des activités humaines et la satisfaction que les populations retirent de leur logement. Ils sont dès lors au cœur d'enjeux sociaux, financiers et territoriaux considérables » (Halleux, 2005, p. 4). Nous le verrons dans le cas de la Bretagne. Pour conclure notre diagnostic, le *quatrième et dernier chapitre* analyse les prix sur les différents marchés fonciers. Notre diagnostic, par le biais notamment de cartes de synthèse, illustre l'interrelation entre ces quatre thèmes, de l'artificialisation des sols aux prix du foncier en passant par le peuplement et la

construction de logement, et montre quels sont les enjeux fonciers qui se posent à la région Bretagne en termes environnementaux, économiques et sociétaux.

La création de l'EPF breton : une solution pour la gestion du foncier en Bretagne ? (partie 2)

Nous venons de l'évoquer, en matière de foncier, il n'existe pas de donnée statistique unique. Il est donc nécessaire de multiplier les sources d'information pour espérer approcher la réalité complexe et mouvante du domaine afin, in fine, de répondre à la question posée dans cette deuxième partie : l'EPF est-il une solution pour la gestion du foncier en Bretagne ? C'est pourquoi les données mobilisées dans notre diagnostic sont nombreuses et variées et qu'au-delà des données quantitatives, il est essentiel de pouvoir se rapprocher des acteurs du territoire par le biais notamment d'entretiens ou d'enquêtes de terrain. Pour parvenir à saisir la réalité du foncier, sujet éminemment politique, il est incontournable d'interroger les acteurs du domaine. La deuxième partie de la thèse est motivée par cet aspect des choses et par la volonté de remettre en perspective le choix de la Bretagne pour un EPF d'Etat de compétence régionale quant à sa légitimité, son acceptabilité et son efficacité.

Ainsi, nous avons parcouru successivement trois terrains distincts qui sont repris l'un après l'autre dans les trois chapitres de cette deuxième partie.

Le *cinquième chapitre* de la thèse relate ainsi l'éclairage apporté par le premier terrain : l'Europe. Ce travail s'est en particulier appuyé sur la cotutelle de thèse avec l'Université de Liège et qui nous a permis d'accéder à un réseau de recherche européen (COST). L'objectif premier de ce regard européen est de disposer de retours d'expérience sur des territoires modelés par des cultures et des organisations sociales différentes mais confrontés à des défis de plus en plus communs : quelles sont les pratiques foncières que l'on peut identifier en Europe ? Peut-on en distinguer des tendances, des évolutions communes ? L'expérience européenne réalisée dans le cadre de cette thèse a également été déterminante pour l'accès aux développements théoriques les plus récents de la recherche. Le deuxième terrain et *sixième chapitre*, permet de replacer la situation bretonne dans la perspective nationale des politiques foncières telles qu'elles se pratiquent en France. L'objet de ce chapitre est en particulier de situer l'originalité à la fois de l'échelle régionale et de l'EPF par rapport au dispositif français : quels sont les

éléments clefs du dispositif français des politiques foncières à la fois sur le plan réglementaire, stratégique et opérationnel ? Qu'est-ce qu'un EPF et comment fonctionne-t-il ? Pour ce terrain, un partenariat d'étude a été mis en place à notre initiative avec l'EPF de Bretagne. Une deuxième perspective se dessine également dans ce sixième chapitre. A la lumière du contexte actuel présenté brièvement dans cette introduction (*cf. supra*) et des éléments théoriques présentés dans le sixième chapitre, nous chercherons également à déterminer quelle est la capacité d'« adaptation » du système des politiques foncières à la française. Le dernier terrain présenté dans le *septième et dernier chapitre* est celui de la région Bretagne. L'objet de ce terrain, dont nous avons défini les contours dans le cadre du partenariat avec les services du Conseil régional de Bretagne, est de mesurer l'acceptabilité locale de la création d'un EPF régional mais également de parvenir à mesurer la « maturité » foncière des acteurs locaux. Quel est le paysage des pratiques foncières en Bretagne ? Comment l'EPF est-il perçu et sa création a-t-elle déjà un impact mesurable ? C'est pour notamment répondre à ces questions que nous avons réalisé une série d'entretiens avec des acteurs locaux, techniciens et élus des collectivités locales de Bretagne. Enfin, la conclusion de ce dernier chapitre liste quelques-uns des défis les plus marquants que devront relever l'EPF breton et la région dans son ensemble.

Partie 1

Identifier les enjeux d'une politique
foncière d'échelle régionale en
Bretagne : un diagnostic

Introduction de la partie 1

L'objet de la première partie de la thèse est de d'identifier les enjeux qui peuvent motiver et justifier la mise en place d'une politique foncière d'échelle régionale en Bretagne. Mais quelle méthodologie utiliser pour dresser un diagnostic foncier d'échelle régionale ? Le terrain étudié est à la fois trop vaste et trop varié pour permettre des analyses cadastrales pertinentes ou bien encore pour discuter de l'équité de politiques foncières locales souvent contradictoires, lorsqu'elles existent (Comby, 2009). En la matière, il n'y a pas de procédure unique ni de règle d'usage reconnue et ce quelque soit l'échelle territoriale d'analyse. En effet, chaque acteur développe à l'échelle de son territoire son propre diagnostic foncier en fonction de ses besoins, de ses compétences et des enjeux qu'il a préalablement identifiés. Ainsi, qu'il s'agisse de l'ADEF (Association des études foncières), d'un service déconcentré de l'Etat en région (DREAL par exemple) ou d'une structure communale, la méthode utilisée et le raisonnement suivi pour dresser le diagnostic foncier du territoire sont à chaque fois renouvelés. Il en découle une grande variété dans les démarches, les analyses, les thèmes retenus, les moyens mis en œuvre, mais également dans la structuration des documents et du raisonnement. Nous ne chercherons pas à expliquer ici ce constat, mais on peut relever que chaque diagnostic est dressé dans une perspective précise et motivé par une finalité politique clairement affichée. Par exemple, un diagnostic devant alimenter la réflexion en vue de l'adoption ou de la révision d'un document d'urbanisme tiendra compte de l'évolution des contextes socio-économique, juridique et spatial puisqu'il est au service d'un projet de développement global (CERTU, 2004a). Cette approche transversale s'oppose à des diagnostics fonciers thématiques plus pointus tels que ceux proposés par l'ADIL (Agence Départementale d'Information sur le Logement) qui ne se concentre que sur un des aspects de la question comme par exemple l'offre et la commercialisation des terrains à bâtir en lotissement à une date précise (ADIL d'Ille-et-Vilaine, 2008). Dans le cadre de notre recherche, l'échelle régionale de l'analyse nous contraint à adopter une approche la

plus transversale possible. Cela impactera la méthode mais également les sources de données que nous avons choisi de mobiliser puisque leur coût d'accès est parfois d'autant plus élevé que le territoire étudié est vaste. Par ailleurs, dresser un diagnostic foncier à l'échelle d'une région dans son ensemble est relativement inédit. Les références en la matière sont d'ailleurs peu nombreuses et il faut chercher du côté des Etablissements public foncier (EPF) les plus anciens (EPF Normandie, 2010) ou des structures spécialisées comme l'ADEF (ADEF, 2008a) pour trouver des diagnostics fonciers formulés à l'échelle d'une région administrative. Toutefois, avec la création dans les années 2000 de plusieurs EPF de compétence régionale (cf. partie 2), les services de l'Etat en région ont développé des diagnostics ou des bilans fonciers régionaux mais sans concertation ni méthodologie commune (DRE Centre, 2006 ; DRE Poitou-Charentes, 2006 ; DRE PACA, 2007 ; EPF Languedoc-Roussillon, 2008 ; etc.). L'absence de cadre théorique susceptible de guider le déroulement d'un diagnostic foncier régional permet en revanche une grande souplesse et une adaptation aux enjeux spécifiques de chaque territoire. Concernant plus particulièrement la région Bretagne, et puisque l'Etat s'est engagé en 2004 dans le Plan d'action stratégique de l'Etat en région (PASER) à créer un EPF d'Etat compétent sur l'ensemble de la région, plusieurs références de littérature grise comportant des éléments de diagnostic foncier d'échelle régionale ont vu le jour. Citons en particulier le plus ancien : *Pour une politique publique d'intervention foncière en Bretagne* (DRE Bretagne, 2004a) qui constitue le véritable point de départ de la réflexion foncière dans la région, ou bien encore l'*Étude préalable à la définition d'une stratégie foncière régionale en Bretagne* (ADEF, 2009) qui suit de peu la création de l'EPF breton et comprend un volumineux diagnostic auquel nos travaux ont d'ailleurs directement contribué notamment par le biais de la réalisation de fiches à l'échelle des 21 Pays de la région (Dupont, 2010b).

Que peut-on retenir de cette absence de méthodologie partagée en termes d'indicateurs et de données clés ? Tout d'abord que les diagnostics sont très dépendants des données auxquelles les commanditaires et/ou les auteurs ont pu accéder. En effet, l'accès aux données foncières conditionne et définit la structure comme l'orientation du diagnostic, il en justifie parfois même l'existence. D'autre part, et au-delà du seul enjeu de l'accès aux données, savoir les analyser et les comprendre motive nombre d'acteurs à mutualiser les moyens et les compétences avec des partenaires (CERTU, 2004b) qui maîtrisent par exemple une technologie spécifique (comme les SIG ou la télédétection) ou bénéficient

d'une expérience ancienne et reconnue (à l'image de l'ADEF ou des EPF les plus anciens). Enfin que la multiplicité des sources d'information et leur imperfection relative permet de s'affranchir de l'exhaustivité d'autant plus lorsque l'échelle du diagnostic est régionale et que comme le rappelait Caroline Gerber, directrice de l'ADEF, lors d'un entretien informel : « il n'existe pas de base de données idéale sur le foncier ». L'objectif pour réaliser un diagnostic foncier est alors de disposer d'un faisceau d'informations suffisamment large et variée afin de disposer d'ordres de grandeur plutôt que de données trop ciblées dont la précision, en particulier dans le domaine du foncier, est parfois très relative (pour des raisons aussi diverses que des difficultés techniques de mesure, une trop faible représentativité, ou bien encore une trop grande marge d'erreur comme nous le verrons par la suite). Comme évoqué dans l'introduction de la thèse, l'importance des données dans un diagnostic foncier et l'absence relative de référence communément admise dans le domaine explique l'intégration dans chacun des quatre chapitres suivants d'un volet de présentation des données utilisées pour dresser le diagnostic foncier régional de la Bretagne et dont le Tableau 1 ci-après en présente la synthèse.

En s'appuyant sur ces données statistiques, le diagnostic proposé dans la première partie de la thèse cherche à identifier les enjeux fonciers soulevés par les dynamiques territoriales à l'œuvre en Bretagne et s'organise autour de quatre chapitres. Le *premier chapitre* décrit l'occupation du sol et en mesure l'artificialisation. Quelle répartition des espaces artificialisés par rapport à ceux agricoles ou naturels observe-t-on ? Quelles sont les évolutions et tendances en cours ? L'objectif est ici de caractériser l'occupation du sol des territoires bretons en insistant en particulier sur les enjeux fonciers posés par une artificialisation qui s'opère soit par extension soit par densification. Le *deuxième chapitre* analyse et localise les dynamiques de peuplement passées, en cours et à venir (grâce aux projections de population) de la région. Comment s'articulent les rythmes de croissance de la population d'une part et les rythmes de l'artificialisation du sol mesurés dans le premier chapitre d'autre part ? Nous verrons notamment, bien que non corrélés statistiquement, que ces deux éléments sont intimement liés et que leur action conjointe renforce la pression foncière sur les territoires de la région. Le *troisième chapitre* questionne les formes de l'habitat en Bretagne : quelle forme urbaine domine le paysage ? Quels en sont les enjeux fonciers ? Ce chapitre décrit en particulier, à partir des données de la construction de logements neufs, les caractéristiques sur le temps long de la construction en Bretagne ainsi que les évolutions les plus récentes.

TABLEAU 1 – BILAN SYNTHETIQUE DE L'ACCES AUX DONNEES STATISTIQUES

Donnée	Nature de l'information	Accès	Coût	Date et Périodicité	Accès réalisé dans le cadre de la thèse
1. Données de l'occupation du sol					
CORINE Land Cover	Inventaire biophysique de l'occupation des sols réalisé à partir d'images satellitaires	Pas d'accès à la donnée source mais à des versions agrégées téléchargeables sur les sites de l'EAA et du CGDD	Aucun	1990, 2000 et 2006	Accès par téléchargement sur internet (de la commune à l'Europe pour les trois années)
Teruti	Description de l'occupation et des usages du sol par photo-interprétation et relevés de terrain	Pas d'accès à la donnée source mais à des versions agrégées en partie téléchargeables sur le site d'AGRESTE ou dans diverses publications	Aucun	Depuis 1946 (version agricole). Depuis 1982 (version globale). Dernière mise à jour en 2004	Accès partiel par téléchargement sur internet (donnée agrégée à l'échelle régionale de la Bretagne)
Teruti LUCAS	Description de l'occupation et des usages du sol par photo-interprétation et relevés de terrain	Pas d'accès à la donnée source mais à des versions agrégées téléchargeables sur les sites de l'EAA et AGRESTE	Aucun	Depuis 2006. Mise à jour annuelle	Accès par téléchargement sur internet (donnée agrégée à l'échelle régionale de la Bretagne)
Photographie aérienne	Description de l'occupation et des usages du sol par photo-interprétation	Au cas par cas. IGN (<i>base la plus complète et ancienne</i>) : accès payant mais consultation libre sur internet	Au cas par cas	Très variable. IGN : depuis les années 1900 avec une mise à jour continue	Accès aux données détaillées de l' <i>Atlas de l'occupation des sols sur le littoral breton (1977-2000)</i> dans la cadre d'un partenariat avec la DREAL Bretagne
2. Données cadastrales					
Cadastre	Inventaire exhaustif et permanent de la propriété foncière	Particulièrement restrictif et de plus payant (DGFIP)	Elevé	Mise à jour continue	Accès à des données d'occupation du sol issues du cadastre dans le cadre d'un partenariat avec l'ADEF
3. Données issues du circuit des mutations					
Petites annonces	Prix et caractéristiques du bien mis en vente	Tous supports de publication papier ou numérique	Aucun	Mise à jour continue	Réalisation d'un relevé (mai 2011) à partir des annonces d'un site spécialisé
Compromis de vente	Prix et caractéristiques du bien négocié	Au cas par cas auprès des agents immobiliers	Au cas par cas	Mise à jour continue	Aucun
DIA	Prix et caractéristiques du bien négocié	Au cas par cas auprès du bénéficiaire de la DIA : commune, intercommunalité, SAFER, Conseil Général, Conservatoire du Littoral)	Au cas par cas. SAFER : payant	Au cas par cas	Accès aux prix des terres agricoles (données issues des DIA de la SAFER) dans le cadre d'un partenariat avec l'ADEF
Bases des Notaires	Actes de mutation authentifiant le prix et les caractéristiques du bien vendu	Conventionné et payant. Gratuité pour l'Etat et certains de ses services déconcentrés	Elevé	Mise à jour continue	Accès aux données agrégées issues des publications notariales
Fichier des extraits d'actes de mutation	Actes de mutation exhaustifs avec prix et caractéristiques du bien vendu ainsi que sa (géo)référence cadastrale	Payant et techniquement complexe (fichiers non exportables) mais possibilité de DVF pour les collectivités territoriales	Elevé	Mise à jour continue	Aucun

Donnée	Nature de l'information	Accès	Coût	Date et Périodicité	Accès réalisé dans le cadre de la thèse
4. Données de la construction et du logement					
SITADEL - Base des permis de construire	Description du projet de construction et de la « vie » du permis	Libre et public sur le site du ministère compétent en matière de logement	Aucun	Mise à jour annuelle	Accès aux données détaillées pour les communes bretonnes sur la période 1980-2009
FILOCOM - Fichier de logement communal	Description du logement, caractéristiques socio-économiques des occupants et des propriétaires, et données communales	Sous conditions auprès des DREAL	Aucun	Depuis 1995. Mise à jour tous les deux ans	Accès aux données détaillées pour les communes bretonnes en 2007 et 2009 après signature d'un acte d'engagement auprès de la DREAL Bretagne
EPTB - Enquête sur le prix des terrains à bâtir	Prix et surface des terrains ainsi que caractéristiques de la maison en projet	Libre et public sur internet (DREAL) mais uniquement sous forme agrégée	Aucun	Depuis 2007. Mise à jour annuelle	Accès par téléchargement sur internet (publications et base de données)
ECLN - Enquête sur la commercialisation des logements neufs	Nombre et prix de vente par appartement ou maison individuelle pour les permis d'au moins 5 logements	Libre et public sur internet (DREAL) mais uniquement sous forme agrégée	Aucun	Depuis 1993 (voir plus localement) tous les trimestres	Accès par téléchargement sur internet (publications et base de données)
EPLS - Enquête sur le parc locatif social	Description du parc (nombre, âge, financement, conventionnement, loyers, travaux, mobilité, vacance...)	Libre et public sur internet (DREAL) mais uniquement sous forme agrégée	Aucun	Depuis 1987 avec mise à jour annuelle (dernière en 2010)	Accès par téléchargement sur internet (publications et base de données)
5. Documents d'urbanisme					
PLU-POS et CC	Fixe les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré en délimitant des zones et les droits associés	Libre et public auprès de la collectivité compétente (commune) et parfois en version numérisée sur des sites de plates-formes d'information géographique	Aucun	Au cas par cas	Accès à la version numérisée totale ou partielle du document pour 84 % des communes de la région. Accès réalisé via GéoBretagne puis complété par des requêtes adressées aux services de l'Équipement en région (DREAL et DDTM) mais aussi auprès des collectivités que sont les départements, ou des Pays et EPCI.
6. Divers					
Bases de l'INSEE	Très nombreuses bases et données : recensement de la population, conditions de vie, enquête nationale sur le logement, etc.	Libre et public	Aucun	Au cas par cas	Accès aux données sur internet et via les publications nationales et régionales

DUPONT J., 2012

Ce chapitre permet de mettre en lumière les attentes des bretons sur le logement et l'impact foncier que cela suppose. Dans le *quatrième chapitre*, notre diagnostic foncier régional s'intéresse à la mesure des prix du foncier. Après une présentation de la théorie des marchés fonciers et de la formation des prix, ce dernier chapitre de la première partie analyse les niveaux de prix observés et leurs évolutions à partir d'une distinction en plusieurs marchés fonciers. La mesure des prix sera complétée par une présentation de leurs impacts à la fois sur les populations résidentes et les territoires afin d'identifier les enjeux fonciers que posent spécifiquement la question des prix.

L'articulation de ces quatre thèmes autour de quatre chapitres (occupation du sol et son artificialisation ; dynamiques de peuplement ; construction de logements ; prix fonciers) constitue le corps de notre diagnostic foncier régional. Pour faciliter le lien entre eux et au-delà des éléments présents dans chaque conclusion de chapitre, nous proposons à la fin de l'analyse de chacun de ces thèmes, une carte de synthèse permettant de visualiser les éléments les plus marquants issus de l'analyse. Ainsi, à chaque thème, la cartographie s'enrichira successivement d'informations complémentaires reflétant les enjeux fonciers régionaux identifiés par chaque étape du diagnostic. Mais voyons tout d'abord, en guise de préambule, une présentation synthétique de la région.

Préambule

La Bretagne, souvent qualifiée de *périphérique* par rapport à la nouvelle centralité géographique de l'espace européen (Foncier de Bretagne, 2010), est marquée par son caractère maritime qui explique une opposition territoriale ancienne mais toujours actuelle entre les territoires de l'Armor et ceux de l'Argoat⁶. Bordée par la Manche au nord et l'océan Atlantique au sud, elle possède environ 2 730 km de côtes et 70 % des entités insulaires de France métropolitaine (Savelli, 2010). Avec une superficie de 27 208 km², la Bretagne compte pour 5 % du territoire national métropolitain selon l'INSEE et comptabilise 3 221 450 habitants au recensement provisoire de 2011. Elle s'organise administrativement en 1 270 communes et 4 départements (Côtes-d'Armor, Finistère, Ile-et-Vilaine et Morbihan) (Carte 1).

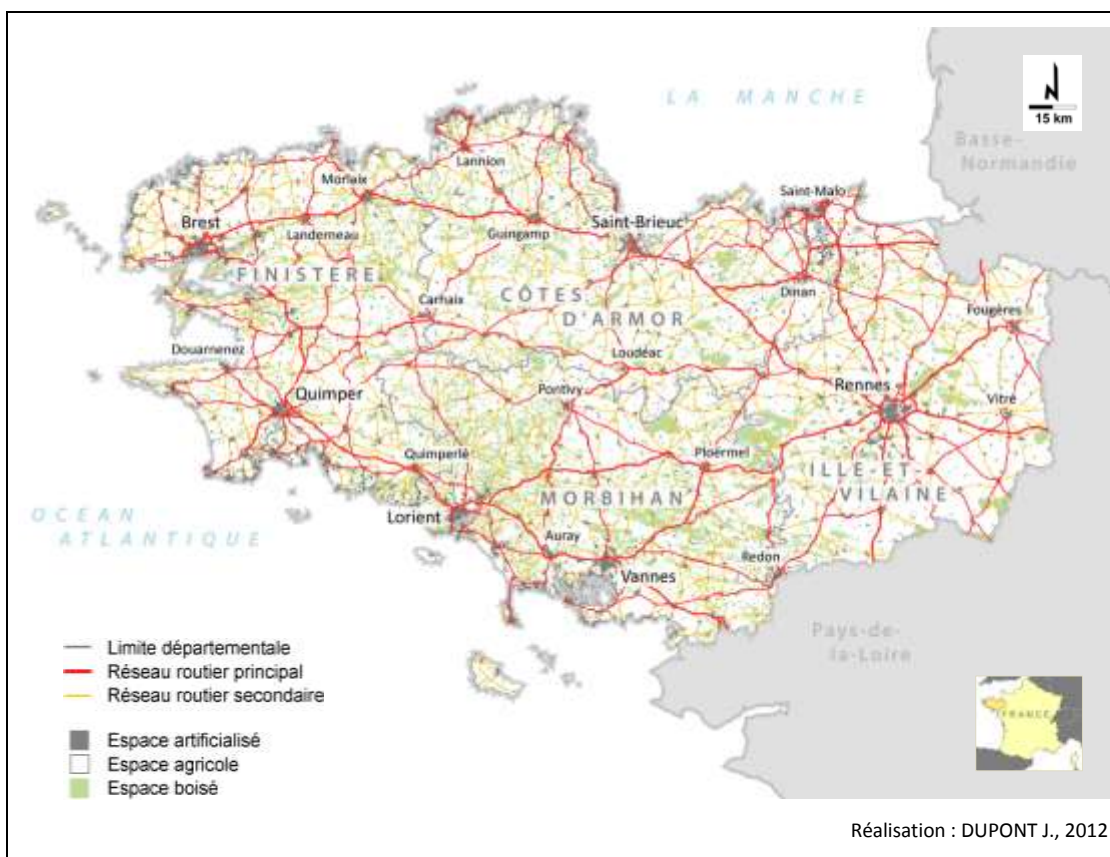
Dans ce territoire dynamique mais excentré, de nombreux voyants sont au vert tant sur le plan démographique que sur le plan de l'emploi (AUDIAR, 2008a). Les évolutions permanentes de l'économie⁷ obligera peut-être à bientôt relativiser ce constat, mais toujours est-il que sur le plan social la région se distingue puisque les ménages bretons sont moins touchés par le chômage⁸ et que c'est la région de France où les inégalités de revenus sont les plus faibles (Quesson, 2010). Son économie, qui s'est longtemps appuyée sur un modèle de développement original fondé sur plusieurs secteurs phares (électronique, agro-industrie, etc.), doit aujourd'hui se recomposer à partir de son potentiel de recherche et d'innovation (Foncier de Bretagne, 2010).

⁶ L'opposition Armor/Argoat : c'est une des oppositions territoriales de la Bretagne les plus marquantes et les plus floues à la fois. Elle distingue les territoires littoraux marqués par la proximité de la mer (*Armor* en Breton), aux espaces ruraux situés à l'intérieur de la péninsule et caractérisés par le bocage (*Argoat* en Breton). La frontière entre les deux est d'autant plus difficile à définir que la terre se cultive jusqu'aux limites du rivage marin et que la mer remonte parfois en abers et rias jusque dans l'intérieur des terres.

⁷ A titre d'exemple, citons les difficultés du secteur industriel : la restructuration du groupe Doux ou bien encore les incertitudes sur l'avenir de la filière automobile à Rennes.

⁸ Le taux de chômage de l'INSEE exprimée en moyenne trimestrielle de 2012 comptabilise 8,3 % de chômeurs, contre 9,6 % en moyenne nationale.

CARTE 1 – CARTE SYNTHETIQUE DE L'OCCUPATION DU SOL ET DES RESEAUX ROUTIERS EN BRETAGNE



Seule ombre au tableau relevée par l'agence d'urbanisme de Rennes dans son tableau de bord (AUDIAR, 2008a) : l'économie bretonne reste à l'écart des grands flux d'investissements étrangers et pâtit d'un faible rayonnement à l'international. En revanche, le territoire breton est très attractif sur le plan touristique (Depoid, 2004) grâce en particulier à la qualité de son cadre de vie également mise en avant pour expliquer son fort dynamisme démographique (ADEF, 2009). Cette croissance démographique et la pression résidentielle et économique qui l'accompagne engendrent une artificialisation importante qui s'exerce aujourd'hui sur une large partie de son territoire (DRE Bretagne, 2006) et dont le premier chapitre, ci-après, se propose d'en mesurer l'ampleur et les évolutions.

Chapitre 1

L'occupation du sol et la mesure de son artificialisation

L'occupation du sol en Bretagne fait l'objet de toutes les attentions. De nombreuses études ou analyses lui sont consacrées tant pour mesurer son évolution (DREAL Bretagne, 2008 ; COSTEL, 2010 ; Dupont, 2010c) que pour s'alarmer de la progression de l'artificialisation des sols (AGRESTE-DRAAF Bretagne, 2011) ou pour proposer des outils d'aide à la décision (Dupont, 2010b). Mais une partie de la difficulté pour l'étude de l'occupation du sol est que les différentes sources et données disponibles, bien que récentes et issues de technologies de pointe, ne proposent pas une lecture identique du territoire. C'est pourquoi un premier point est consacré à la présentation de ces sources et données. Le deuxième point du développement présente les principales caractéristiques de l'occupation du sol en Bretagne alors qu'un troisième point analyse son évolution. Enfin, pour conclure le chapitre, nous proposons une lecture synthétique des données de l'artificialisation du sol avant de conclure sur les enjeux spécifiques qui sont soulevés pour la Bretagne.

1. Les sources et données pour l'étude régionale de l'occupation du sol

Selon la définition de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'occupation du sol peut être succinctement définie comme « la couverture (bio-) physique de la surface des terres émergées ». Cette définition admet

autant les processus dits « naturels » que ceux liés aux activités humaines (Chery, 2005). Si l'on veut aller plus avant dans les définitions existantes, on est rapidement confronté à la complexité des descriptions générées par les producteurs de données. Les nomenclatures et les classifications sont en effet complexes et souvent discordantes car en partie dépendantes de la technique utilisée. Trois grands types d'occupation du sol se distinguent néanmoins et sont communément repris : les espaces naturels, les espaces agricoles et ceux décrits comme « artificialisés ». Toutefois, leur définition n'est ni unique, ni partagée, ni figée dans le temps. Pour délimiter ces espaces, il existe deux techniques : la première décrit l'occupation du sol mesurée par la télédétection ou par la photographie aérienne (*land cover*), la deuxième décrit l'usage des sols tel qu'il est constaté par enquête de terrain ou déduit par photo-interprétation (*land use*). Pour ces différentes raisons, il est donc particulièrement important de prendre connaissance des nomenclatures et des définitions associées à chaque base de données pour éviter les erreurs d'interprétation. Il existe principalement trois sources de données pour l'étude de l'occupation et de l'usage des sols : CORINE Land Cover, l'enquête Teruti LUCAS, et la photographie aérienne. Nous verrons que les deux premières permettent également la création d'une série d'indicateurs européens facilement accessibles. Sur ce sujet, une dernière source de données peut également se révéler utile, car très précise : les données cadastrales.

1.1. CORINE Land Cover

Le site internet du Commissariat général au Développement durable (CGDD) donne la présentation suivante de CORINE Land Cover (Encadré 2). Dans sa dernière mise à jour (avril 2011), la nomenclature CORINE Land Cover définit cinq types d'occupation du sol (artificialisé, agricole, forêts et milieux semi-naturels, zones humides, surfaces en eau) détaillés en 44 postes. La Carte 2 nous présente le résultat de ce traitement pour la France métropolitaine. Quelques limites, sous forme de recommandations et de précautions d'usage, accompagnent la présentation de la base de données sur le site internet du CGDD. En effet, la base CORINE Land Cover n'identifie pas les espaces artificialisés isolés de moins de 25 ha ou de moins de 100 m de large.

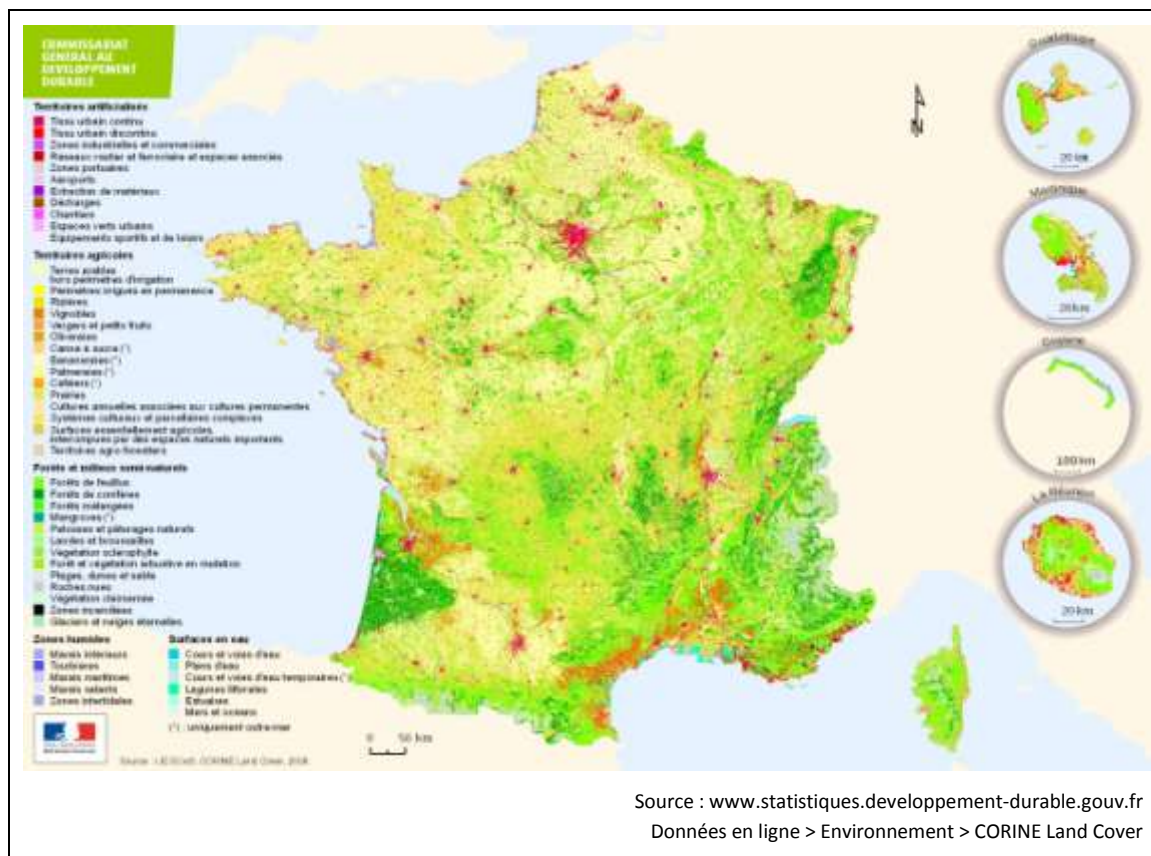
ENCADRE 2 – UNE PRESENTATION DE CORINE LAND COVER

« La base de données géographique CORINE Land Cover, dite CLC, est produite dans le cadre du programme européen de coordination de l'information sur l'environnement CORINE. Cet inventaire biophysique de l'occupation des terres fournit une information géographique de référence pour 38 Etats européens. La continuité du programme et la diffusion des données CORINE Land Cover sont pilotées par l'Agence européenne pour l'environnement. Le producteur pour la France est le Service de l'observation et des statistiques du ministère chargé de l'environnement. CORINE Land Cover est issue de l'interprétation visuelle d'images satellitaires, avec des données complémentaires d'appui.

L'échelle de production est le 1/100 000. Il existe 3 millésimes de la base CORINE Land Cover en Europe : 1990, 2000 et 2006. Ces bases d'état sont accompagnées par les bases des changements 1990-2000 et 2000-2006 (données sur les portions du territoire ayant changé d'occupations du sol) ».

Source : www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr
Données en ligne > Environnement > CORINE Land Cover

CARTE 2 – L'OCCUPATION DES SOLS EN FRANCE EN 2006 D'APRES CORINE LAND COVER



Ainsi, notons à titre d'exemple, que le Centre d'étude technique de l'Équipement de l'Ouest de la France (CETE Ouest) précise dans un rapport sur les méthodes de mesure de la consommation des sols par l'urbanisation, que seuls les espaces ayant subi de 2000 à 2006 une artificialisation couvrant un minimum 5 ha sont identifiés (CETE Ouest, 2011). Le CGDD indique d'ailleurs que l'analyse de l'occupation du sol avec CORINE Land Cover à l'échelle communale est à éviter car les informations produites à cette échelle seront à la fois « pauvres d'enseignement et peu précises »⁹.

L'accès à CORINE Land Cover

Produites dans un cadre européen, les données associées à la base CORINE Land Cover sont consultables et téléchargeables en ligne sur le site de l'Agence européenne de l'environnement (EEA)¹⁰ pour les trois millésimes au format raster comme vecteur. A l'échelle française, Géoclip, une solution de cartographie interactive disponible librement sur internet, permet de réaliser des cartes personnalisées sur la base des données de 2006 et au deuxième niveau de la nomenclature mais pas de télécharger les bases statistiques associées¹¹. Le site internet de l'Observation et des statistiques du CGDD permet d'accéder aux données statistiques des trois millésimes aux trois niveaux de nomenclature mais uniquement dans des versions agrégées au niveau des communes, des départements ou des régions¹². Dans le cadre de la thèse, l'accès aux versions actualisées les plus récentes de CORINE Land Cover n'a donc pas posé de problème. Une fois les précautions d'usages respectées (concernant en particulier l'échelle et les nomenclatures), cette base permet de présenter un premier bilan de l'occupation du sol en Bretagne et de le relativiser par le biais de croisements statistiques avec d'autres bases de données, notamment démographiques.

1.2. L'enquête Teruti LUCAS

A sa création en 1946, l'enquête est exclusivement à vocation agricole. Puis, en 1969, avec le développement d'un concept associant des photographies aériennes et des relevés

⁹ www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr

¹⁰ www.eea.europa.eu/themes/landuse/inter_active/clc-download

¹¹ http://sd1878.sivit.org/geoclip_geo/carto.php

¹² www.statistiques.developpementdurable.gouv.fr/donneesligne/liste/1825.html

de terrain effectués par des enquêteurs, se met en place l'enquête « Utilisation du territoire – Teruti ». En 1982, elle étend son champ d'analyse à l'ensemble du territoire français et sera alors réalisée annuellement jusqu'en 2004. Deux raisons la feront ensuite évoluer : les progrès techniques en matière de numérisation et de géoréférencement d'une part et, d'autre part, la mise en place de l'enquête européenne LUCAS (Land Use/Cover Area frame statistical Survey), fondée sur le principe d'une enquête aréolaire à deux degrés de tirage (AGRESTE, 2010). Ainsi, Teruti, après une coupure de deux ans devint en 2006 : Teruti LUCAS.

La nomenclature actualisée de la base de données de Teruti-LUCAS distingue 57 postes d'occupation du sol, parfois présentés sous une forme agrégée de 10 ou 23 postes (AGRESTE, 2010). Par rapport à CORINE Land Cover, cette enquête réalise une approche plus fine des usages (grâce aux enquêtes terrains) et de l'occupation du sol (par l'identification des surfaces artificialisées de moins de 25 ha). Cette différence conduit d'ailleurs à un taux d'artificialisation plus important : il est de 5,1 % en France métropolitaine en 2006 selon CORINE Land Cover contre 9 % selon Teruti LUCAS. Mais la méthode par enquête est parfois remise en question car il faut anticiper des imprécisions d'autant plus importantes que la superficie étudiée est faible (CETE Ouest, 2011). De plus la nouvelle série (LUCAS) ne permet pas de comparaison avec les données antérieures à 2004 (Teruti) du fait du changement de méthode et de nomenclature. Hormis ces précautions d'usages, cette base actualisée tous les ans permet un suivi régulier et précis de l'origine et du devenir des sols d'une année sur l'autre.

L'accès à l'enquête Teruti LUCAS

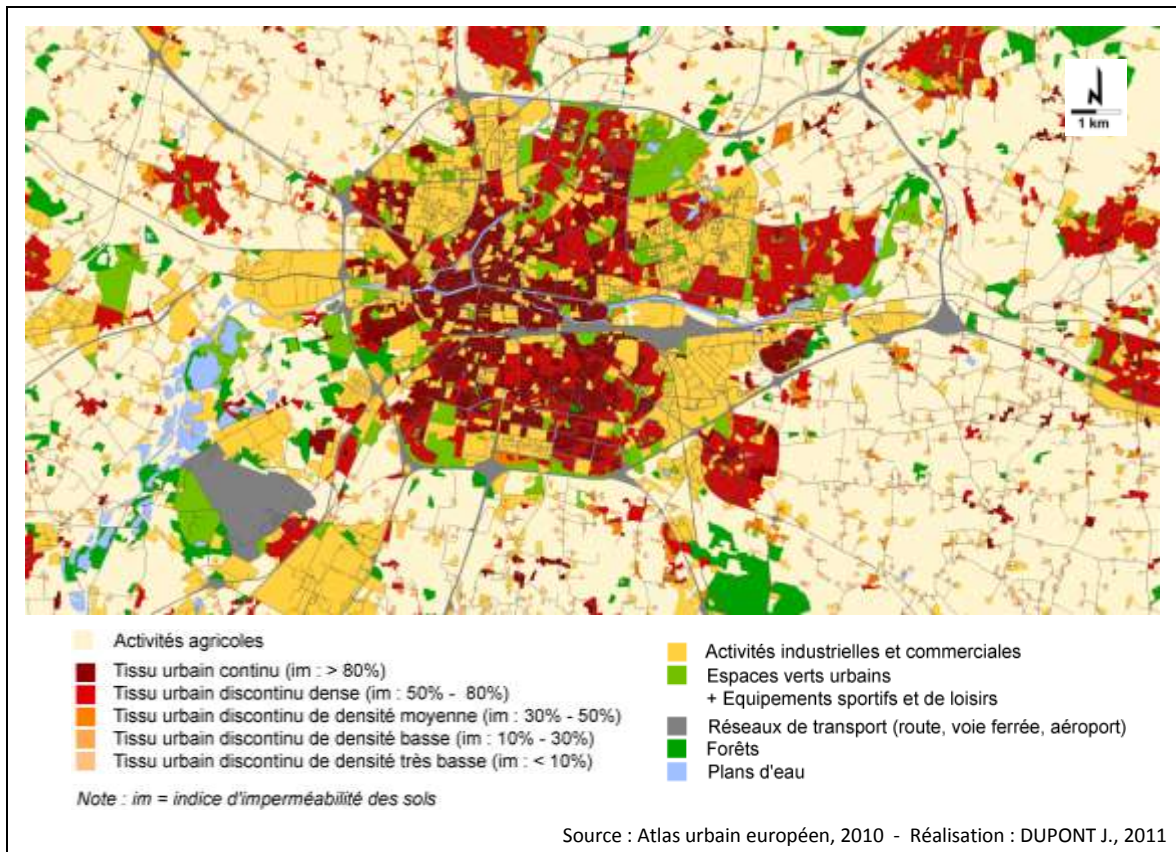
Le service AGRESTE du Ministère de l'agriculture assure la publication et l'actualisation de la base de données dont les principaux résultats agrégés à l'échelle des départements et des régions sont accessibles sur internet¹³ ou par le biais de publications¹⁴. A noter toutefois que les données librement accessibles ne le sont que pour l'année 2010, dans des versions agrégées de petite échelle (le département ou la région pour la France). Par ailleurs, l'Agence européenne de l'environnement (EEA) permet de naviguer en ligne sur la carte à l'échelle de la plupart des pays européens¹⁵.

¹³ www.data.gouv.fr

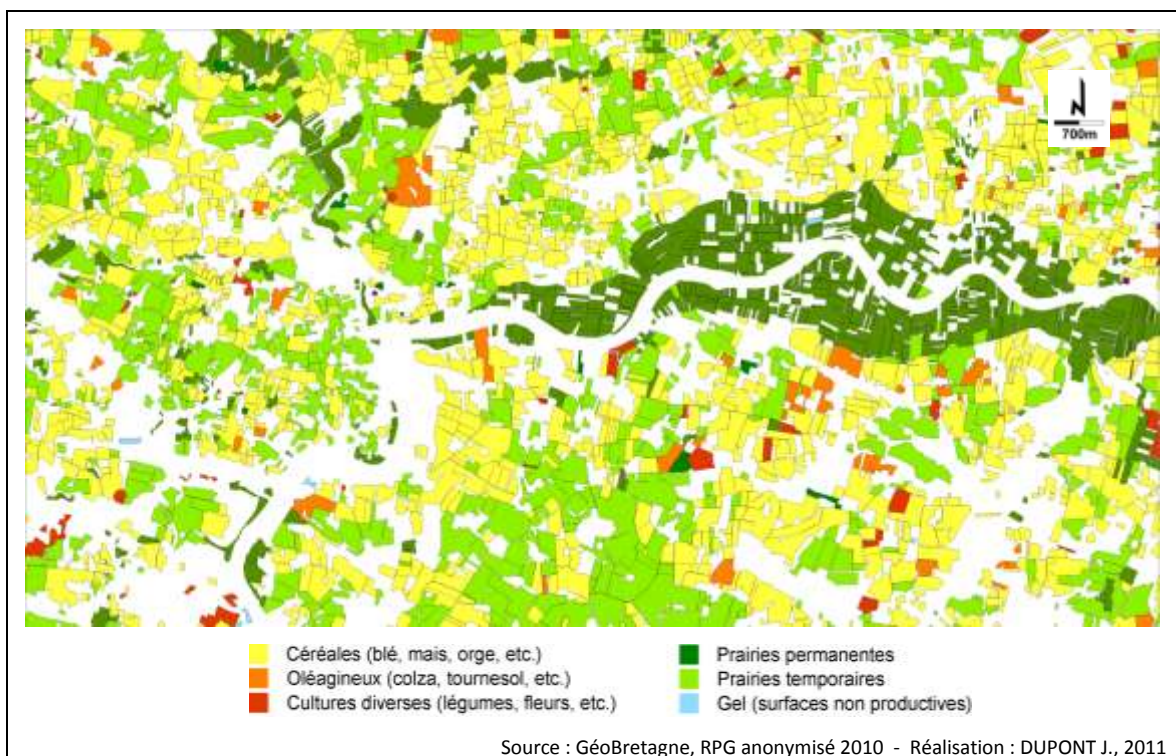
¹⁴ <http://AGRESTE.agriculture.gouv.fr>

¹⁵ www.eea.europa.eu/themes/landuse/interactive/clc-lucas

CARTE 3 – L'OCCUPATION DU SOL A RENNES D'APRES L'ATLAS URBAIN EUROPEEN EN 2010



CARTE 4 – L'OCCUPATION DU SOL A VOCATION AGRICOLE DANS LA REGION DE REDON (MORBIHAN) D'APRES LE REGISTRE PARCELLAIRE GRAPHIQUE ANONYMISE EN 2010



Cette deuxième base de données complète utilement l'approche de l'occupation du sol proposée par CORINE Land Cover en proposant des chiffres plus précis pour la région Bretagne ainsi qu'un important recensement des usages du sol.

1.3. Les indicateurs européens

L'Union Européenne est très active sur le sujet et elle génère un grand nombre de bases alimentées directement par les relevés de CORINE Land Cover et de Teruti LUCAS. C'est par exemple le cas de la donnée sur l'occupation du sol proposée par Eurostat à l'échelle des NUTS 2¹⁶. Autre indicateur facilement accessible, les UMZ (*Urban morphological zones* - Zones morphologiques urbaines) de l'EEA qui permettent une lecture très fine du tissu urbain défini par le degré d'imperméabilité des sols¹⁷. Cette approche a d'ailleurs en partie été reprise lors de la construction de l'Atlas Urbain Européen diffusé en 2009 par la Commission Européenne¹⁸, atlas qui permet une lecture très détaillée de l'occupation et de l'usage des sols dans 185 villes comme le montre la Carte 3. Le point commun de ces différentes bases est la volonté européenne de disposer d'éléments de comparaison dans le temps et dans l'espace entre les 27 pays membres. L'accès à ces bases de données est par principe libre. Elles sont de plus non agrégées et directement disponibles sous forme statistique ou cartographique (raster ou vecteur, ce qui permet une intégration et un usage immédiat dans des SIG).

Dans un autre registre, mais ayant un lien direct avec l'Union Européenne puisque issue des déclarations annuelles des exploitants agricoles dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), la base de données du Registre Parcellaire Graphique anonymisé (RPG) permet de détailler l'occupation culturelle des sols à vocation agricole. Ces données sont organisées autour des îlots du RPG à partir de 28 libellés d'occupation. La Carte 4, après avoir opéré un regroupement en six indicateurs synthétiques d'occupation du sol, propose une illustration du contenu de cette donnée.

¹⁶ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

¹⁷ www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/urban-morphological-zones-2006-umz2006-f3v0

¹⁸ <http://discomap.eea.europa.eu/map/UrbanAtlas>

1.4. La photographie aérienne

Procédé ancien, la photographie aérienne est utilisée en France en particulier depuis 1962 pour le suivi des activités agricoles. Elle représente un investissement financier non négligeable et nécessite surtout un temps important pour la numérisation et l'interprétation des clichés. De plus, elle commence à être « rattrapée » par les images satellites qui offrent désormais des résolutions inférieures au mètre pour des coûts comparables. Malgré cela, la photographie aérienne permet toujours la meilleure précision possible dans la description de l'occupation et de l'usage des sols. Elle demeure donc une ressource intéressante à mobiliser notamment pour comparer la situation actuelle avec les clichés issus des campagnes antérieures. Il n'existe pas de producteur unique et les bases de photographies aériennes, parfois très ciblées localement, sont particulièrement difficiles à lister de manière exhaustive. Toutefois, à l'échelle du territoire national, l'Institut Géographique National (IGN) dispose de la base la plus complète. Les clichés de la collection remontent en effet au début du XX^e siècle et l'IGN continue d'assurer l'actualisation de deux bases de données : « BD ORTHO » (photographie aérienne numérisée et géoréférencée) et « ORTHO HR » (idem mais en haute résolution).

L'accès aux photographies aériennes

En termes d'accès, les photographies aériennes et les bases de l'IGN sont payantes. Cela peut d'ailleurs se révéler très coûteux surtout pour des analyses portant sur de vastes espaces. Par contre, la navigation sur internet via le *Géoportail*¹⁹ est libre et permet la consultation de nombreuses couches d'information. Dans le cadre de la thèse, comme nous disposons d'ores et déjà de nombreux éléments issus des bases précédemment décrites, nous n'avons aucun besoin particulier de recourir aux photographies aériennes. Néanmoins, un partenariat entre ESO-Rennes et les services techniques déconcentrés de l'Etat en région (DREAL Bretagne) a permis un accès exclusif et complet aux photographies aériennes issues de deux campagnes successives en 1977 et 2000. Cette base spécifique qui ne concerne que sur les 289 communes du littoral breton permet de décrire en détail l'occupation du sol du littoral ainsi que son évolution sur le long terme. De plus, en superposant les clichés de 1977 avec ceux de 2000 par l'usage des SIG, il a

¹⁹ www.geoportail.fr

été possible de déterminer avec précision la nature des espaces consommés par l'artificialisation du sol, mais aussi de décrire les usages des nouveaux espaces artificialisés et d'en mesurer le degré de dispersion ou de continuité. Ce partenariat avec la DREAL de la région Bretagne a été motivé par un échange de bons procédés. En échange de la valorisation de ces données par un important travail de géomatique²⁰ et par la production d'un rapport détaillé (Dupont, 2010c), nous avons bénéficié d'un accès complet à une base extrêmement précise mais également d'une contribution financière ayant facilité la réalisation des enquêtes de terrain (cf. partie 2 de la thèse).

1.5. Les données cadastrales

Dans un rapport de 2006, le CERTU définit le cadastre comme un inventaire exhaustif et permanent, descriptif et évaluatif de la propriété foncière (CERTU, 2006a). Le cadastre pourrait alors être compris comme « l'état civil de la propriété bâtie et non bâtie » ayant notamment pour fonction d'apporter à l'administration fiscale une estimation précise de chaque bien pour servir de base de calcul à l'impôt (taxe foncière, taxe d'habitation, etc.). C'est la Direction générale des finances publiques (DGFIP) du Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État qui gère le cadastre. De compétence nationale, le service du cadastre est localement à la charge des Centres des impôts fonciers (CDIF).

Le cadastre, ou documentation cadastrale, se compose de deux éléments. Le premier est le *plan cadastral*, document graphique, présentant une cartographie précise du morcellement des propriétés à l'échelle de chaque commune. Depuis quelques années il est informatisé et l'on parle de Plan Cadastral Informatisé (PCI). Le PCI est consultable sur internet²¹. L'IGN proposant également une base de donnée décrivant le cadastre (c'est la BD Parcellaire). Ce doublon ne va pas sans poser quelques difficultés d'usage : l'objectif est d'ailleurs de « tendre vers un seul et unique produit cadastral numérique » (CERTU, 2006a). Le deuxième élément composant le cadastre est la *documentation littérale* ou *documentation foncière* composée de six fichiers principaux. Elle est gérée par le système MAJIC 2 (Mise à jour des informations cadastrales, deuxième version) et contient toutes les informations associées au cadastre graphique, par exemple :

²⁰ En collaboration avec Arnaud LEPETIT, cartographe du laboratoire ESO-Rennes.

²¹ www.cadastre.gouv.fr

caractéristique de la propriété, du bâti et indications sur le(s) propriétaire(s). A noter que depuis 2009, le système d'exploitation a connu des évolutions internes importantes et qu'il est désormais désigné par l'acronyme de MAJIC 3. Les données cadastrales par leur richesse et leur précision permettent un grand nombre d'utilisations, dont le CERTU dresse une liste non exhaustive (CERTU, 2008 a). Les données cadastrales permettent par exemple l'analyse de l'urbanisme au sens le plus large (de l'étude de la densité du bâti, aux caractéristiques de l'habitat, en passant par la sociologie des propriétaires, ou bien encore le suivi des documents d'urbanisme, les possibilités sont en effet nombreuses). Les données cadastrales permettent également d'avoir une approche assez fine de l'occupation du sol et de son évolution (Rochelle, 2011).

L'accès aux données cadastrales

Les modalités de diffusion et d'accès de ces données sont très restrictives et particulièrement contrôlées. De plus, leur consultation se fait à titre onéreux. En dehors de la version papier, le système informatisé MAJIC permet un accès à la documentation littérale sous la forme de deux produits : la *matrice cadastrale* (diffusée annuellement aux mairies sous la forme d'un cédérom baptisé « VisDGI » mais ne permettant qu'un nombre limité de consultations) et les *fichiers fonciers* communément appelés « fichiers MAJIC » (ce sont les données « brutes » du système, non exploitables en l'état) (CERTU, 2008a). Outre le coût et les restrictions d'accès, il faut également relever la complexité des codifications nécessitant un certain temps d'adaptation pour les néophytes. Par ailleurs, le CERTU énonce également quelques difficultés, souvent d'ordre technique, pouvant entraver le bon usage de cette ressource (CERTU, 2008b). Dans le cadre de la thèse, et comme nous le verrons par la suite, seules des données cadastrales agrégées à l'échelle communale décrivant l'occupation du sol et son évolution entre 2000 et 2007 ont pu être récupérées par le biais d'un partenariat entre l'ADEF et le laboratoire ESO-Rennes. S'inscrivant dans le cadre du diagnostic foncier réalisé pour le compte du Conseil régional de Bretagne (ADEF, 2009), ce partenariat s'est également traduit par la réalisation d'un atlas foncier régional à l'échelle des Pays de Bretagne (Dupont, 2010b).

En guise de conclusion, soulignons que les bases de données sur l'occupation du sol sont tout aussi nombreuses que leurs conditions d'accès sont diverses. Bien que nécessitant un important investissement tant sur le plan technique (compétence et savoir-faire en informatique, télédétection et SIG), que financier (coût d'achat du matériel et des données

elles-mêmes) ou même temporel (temps incompressible des campagnes de relevés, de la photo-interprétation puis de l'analyse), les bases de données sur l'occupation du sol sont d'autant plus essentielles qu'elles permettent des croisements statistiques géolocalisés avec d'autres bases de données comme celles de la démographique, de la construction, des prix fonciers et immobiliers, etc.

2.L'occupation du sol en Bretagne : une région avant tout agricole connaissant une artificialisation importante et diffuse

Le millésime 2006 des données de CORINE Land Cover permet de disposer d'un panorama de la France à partir d'une distinction en trois types d'occupation du sol. A la lecture de ces cartes (Carte 5), la région Bretagne semble se distinguer par un semi régulier d'espaces artificialisés de petite taille (si l'on fait abstraction de l'agglomération rennaise), par un taux élevé d'espaces agricoles (la grande majorité du territoire régional se situant au-dessus du seuil des 85 % de la maille), ainsi que par la faiblesse des espaces naturels (très rarement au-delà de 15 %) (Photo 1).

CORINE Land Cover permet également une lecture détaillée de l'occupation des sols (Carte 6) et les données associées à cette base facilitent une mesure statistique de la répartition de chaque type d'occupation du sol. Ainsi, en 2006, 13,5 % de la superficie régionale de la Bretagne était classé comme espace naturel (Carte 7), un peu plus de 80 % comme terre à vocation agricole (Carte 8) et 6,3 % comme territoire artificialisé, soit 172 447 hectares (Carte 9). L'enquête Teruti LUCAS, dont une particularité est de prendre en compte les petites surfaces (cf. supra), propose pour 2010 une vision de l'occupation des sols bretons caractérisée par un taux d'artificialisation nettement plus important : 12,5 % (soit 341 250 hectares). Selon cette enquête, les espaces naturels occuperaient alors 26 % de la superficie régionale et les terres agricoles près de 62 % (contre respectivement 9 %, 40 % et 51 % à l'échelle nationale).

CARTE 5 – L'OCCUPATION DU SOL EN FRANCE PAR MAILLE HEXAGONALE DE 2KM DE COTE D'APRES CORINE LAND COVER

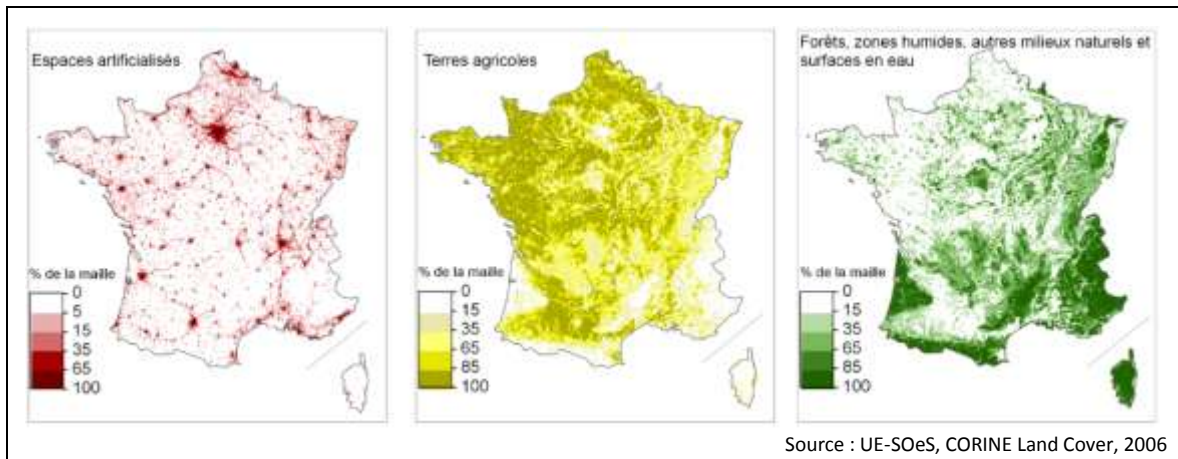
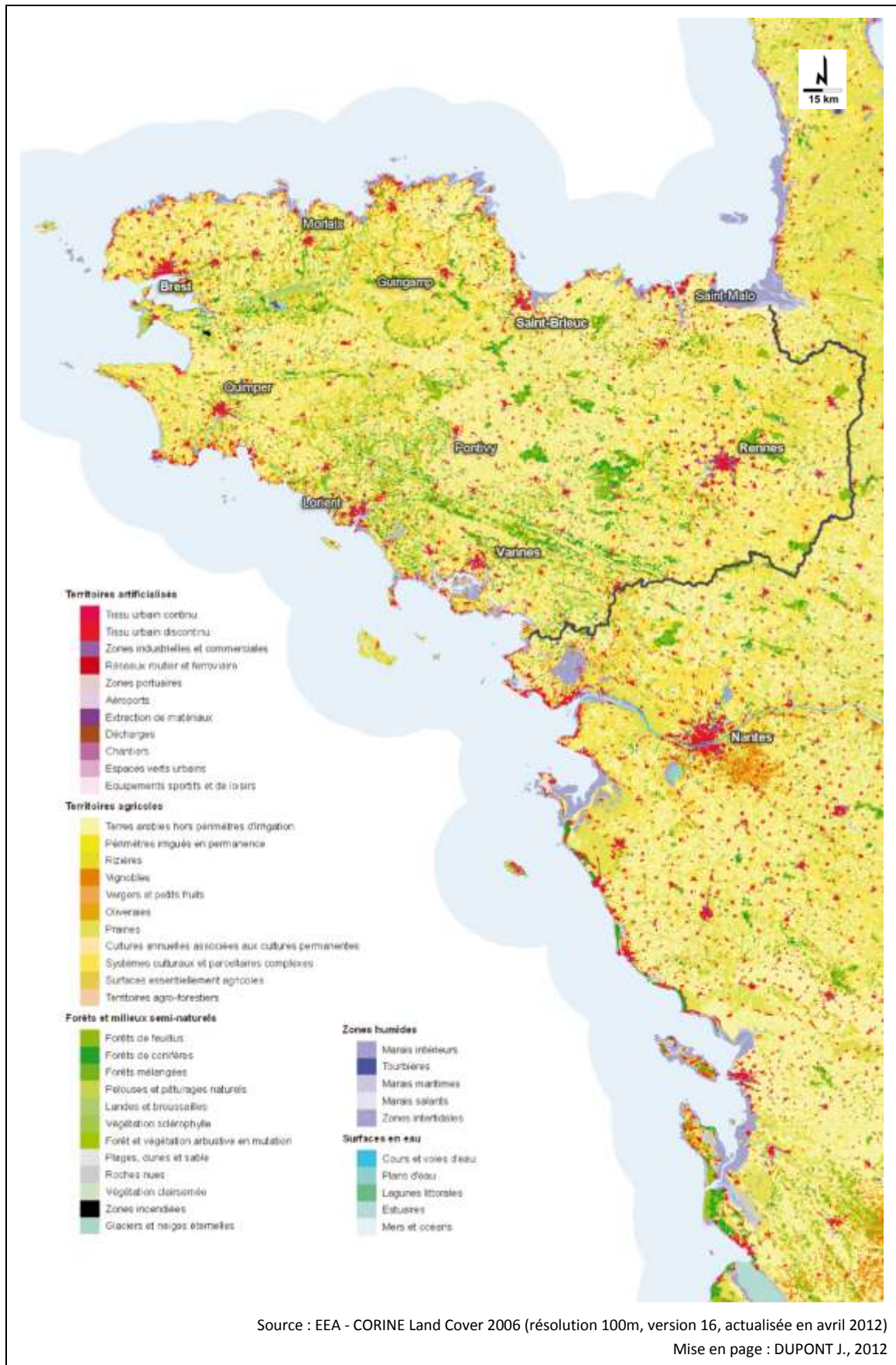


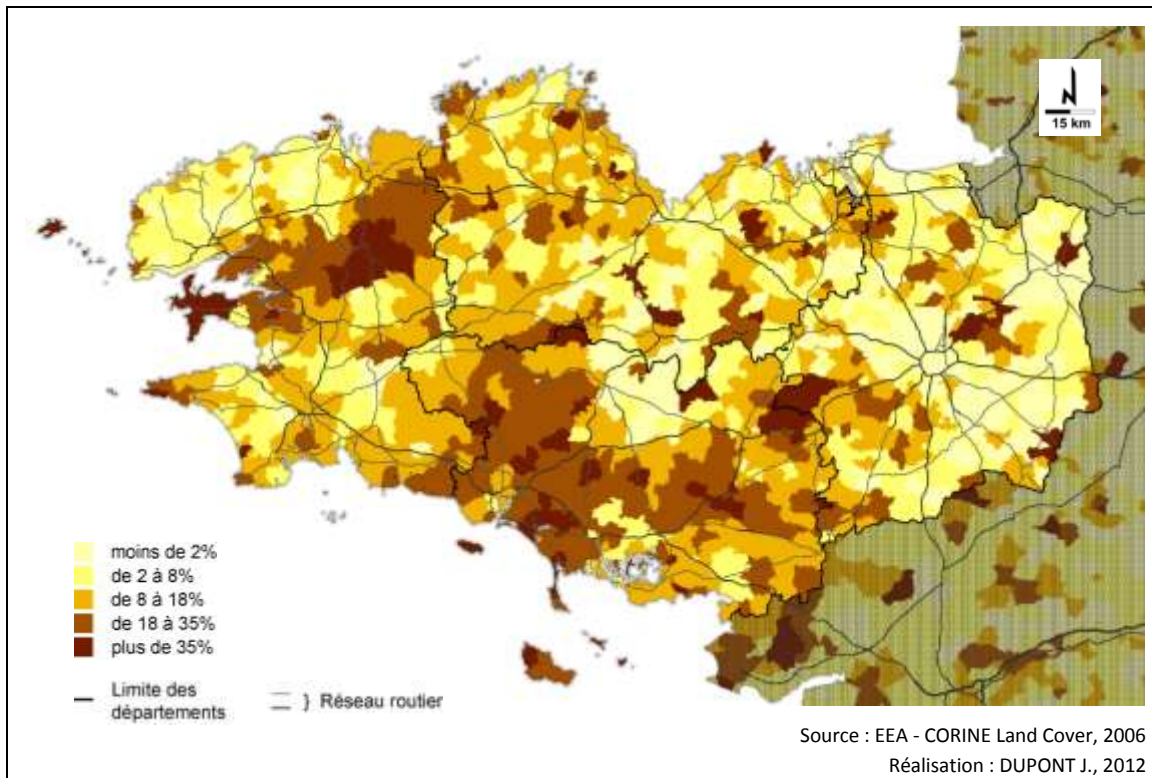
PHOTO 1 – LES TROIS TYPES D'OCCUPATION DU SOL EN BRETAGNE



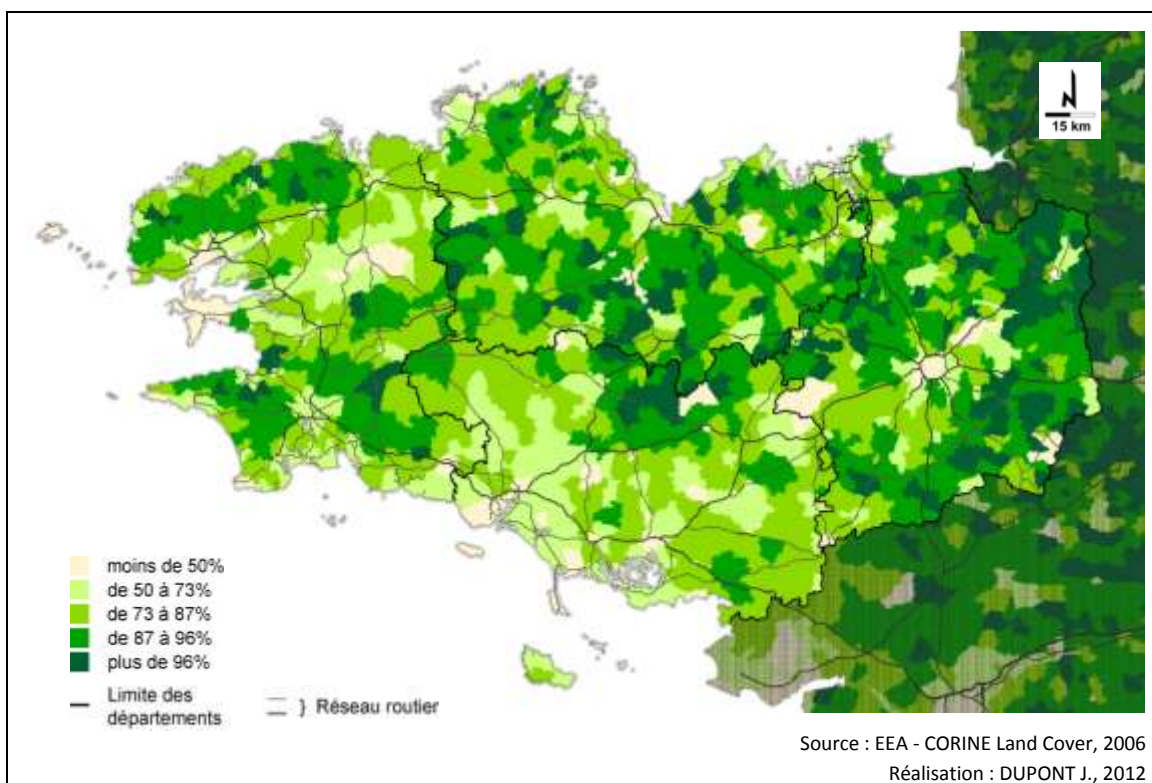
CARTE 6 – L'OCCUPATION DES SOLS EN BRETAGNE EN 2006 D'APRES CORINE LAND COVER



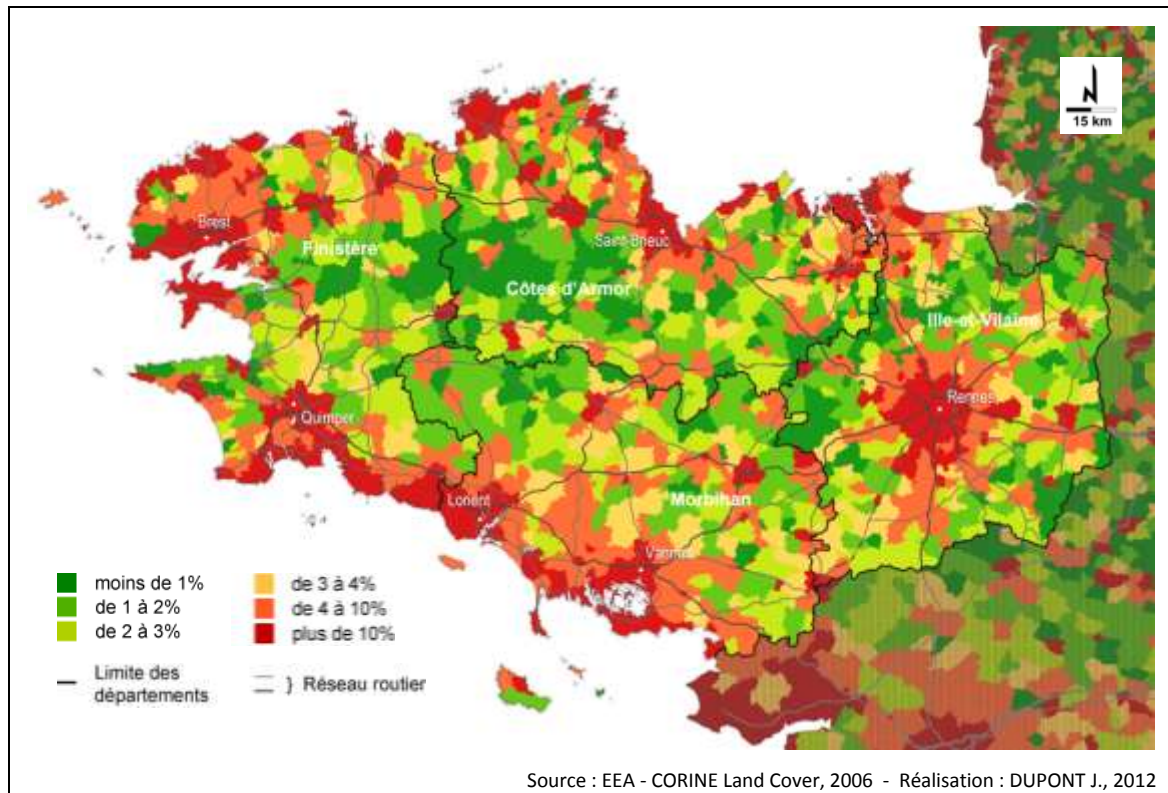
CARTE 7 – LA PART DES SOLS NATURELS EN 2006 EN BRETAGNE D'APRES
CORINE LAND COVER



CARTE 8 – LA PART DES SOLS AGRICOLES EN 2006 EN BRETAGNE D'APRES
CORINE LAND COVER



CARTE 9 – LA PART DES SOLS ARTIFICIALISES EN 2006 EN BRETAGNE D’APRES
CORINE LAND COVER



Si l’on ajoute l’emprise des chemins agricoles et des bâtiments d’exploitation, les espaces à usage agricole occupent alors jusqu’à 65 % du sol breton (AGRESTE-DRAAF Bretagne, 2011).

Malgré des divergences importantes, ces deux sources proposent une vision complémentaire de la réalité. Teruti-LUCAS analyse l’occupation du sol de façon très fine, en observant des objets même petits dont l’importance environnementale peut être grande (haies, routes, etc.). Bien que soumise à certaines incertitudes à grande échelle (CETE Ouest, 2011), elle fournit des évolutions annuelles fiables. CORINE Land Cover est moins précise sur le plan statistique, puisqu’elle ignore les objets petits ou linéaires, mais décrit le fonctionnement d’ensemble d’un territoire avec, de plus, les fonctionnalités d’une base géographique. C’est en particulier pour ces raisons de méthode (mais aussi de nomenclature) que les résultats varient nettement d’une source à l’autre. Quoi qu’il en soit, et quelle que soit la base prise en compte, à date comparable, la Bretagne se distingue toujours de la France par une prédominance des terres agricoles²², un taux

²² La Bretagne est souvent présentée comme la première région agricole de France. Dans les statistiques, cela se vérifie en particulier en termes d’emploi (première région de France avec 5 % de

important d'espaces artificialisés et relativement peu de zones naturelles (Tableau 2). Une distinction que confirme également l'enquête Teruti-LUCAS en 2010 (Tableau 3).

TABLEAU 2 – L'OCCUPATION DU SOL EN BRETAGNE ET EN FRANCE A DATE COMPARABLE

	Superficie naturelle		Superficie agricole		Superficie artificialisée	
	Bretagne	France	Bretagne	France	Bretagne	France
Teruti LUCAS 2007	25,9 %	39,6 %	61,9 %	51,2 %	12,2 %	9,2 %
CORINE Land Cover 2006	13,5 %	35 %	80,2 %	60 %	6,3 %	5 %
COSTEL 2005 ²³	17 %	x	76 %	x	7 %	x

Sources : EEA - CORINE Land Cover 2006, AGRESTE-DRAAF Bretagne Teruti LUCAS 2007 et Réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne 2010

TABLEAU 3 – L'OCCUPATION DES SOLS DES QUATRE DEPARTEMENTS BRETONS, DE LA REGION BRETAGNE ET DE LA FRANCE METROPOLITAINE D'APRES TERUTI-LUCAS EN 2010

	Côtes d'Amor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Bretagne	France métropolitaine
Sols cultivés	55	48	60	46	52	34
STH	8	9	10	10	9	17
Total sols agricoles	63	57	70	56	61	51
Sols boisés	19	21	14	25	20	31
Landes	4	7	2	4	4	5
Total sols naturels	23	28	16	29	24	36
Autres	2	3	1	2	3	3
Sols artificialisés	12	12	13	13	12	9
Superficie totale	699 622	678 691	685 218	687 136	2 750 667	54 908 687

Notes : Dans ce tableau, l'occupation des sols est exprimée en pourcentage de la superficie totale. La superficie totale est elle indiquée en hectares. STH = surface toujours en herbe.

Source : DRAAF Bretagne-AGRESTE, Teruti-LUCAS, 2010

Les espaces artificialisés en Bretagne représentent 12 % du territoire régional selon les données de Teruti en 2010, ce qui place la Bretagne au quatrième rang des régions les

ses actifs dans le secteur primaire, mais jusqu'à 30 % des actifs seraient directement concernés par cette activité - Ollivro, 2008), de production animale (première région productrice de lait et de viande) mais également pour le secteur des industries agro-alimentaires (première région française que ce soit en chiffre d'affaire, en valeur ajoutée, en nombre d'entreprises ou de salariés) (DRAAF Bretagne - AGRESTE, 2010).

²³ « Les agences d'urbanisme de Bretagne et le CAUE56 ont confié au laboratoire de recherche COSTEL (Université de Rennes 2, UMR CNRS 6554) une étude portant sur la mise en évidence des évolutions de l'occupation des sols, à l'échelle régionale de la Bretagne, sur une période de 20 ans (1985-2005). Le laboratoire a travaillé sur la comparaison d'images satellitaires Landsat à l'échelle régionale. L'unité d'analyse est un polygone d'une surface de 1 ha environ. » (Réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne 2010).

plus artificialisées de France à égalité avec la Haute-Normandie. Placée derrière l’Ile-de-France (21 %), ou le Nord-Pas-de-Calais (17 %), elle devance néanmoins des régions fortement peuplées, mais relativement plus étendues, comme Rhône-Alpes (10 %) ou Provence-Alpes-Côte-d’Azur (8 %) (Tableau 4).

TABLEAU 4 – CLASSEMENT DES 22 REGIONS DE FRANCE METROPOLITAINE EN FONCTION DU DEGRE D’ARTIFICIALISATION DES SOLS D’APRES TERUTI-LUCAS EN 2010

	Sols artificialisés	Sols cultivés	Population		Densité (hab/km ²)
	En % de la superficie régionale		En milliers	Rang	
Ile-de-France	21	50	11 866	1	982,2
Nord-Pas-de-Calais	17	70	4 038	4	324,3
Alsace	13	43	1 860	13	224,2
Bretagne	12	62	3 221	7	117,4
Haute-Normandie	12	66	1 843	14	148,9
Pays de la Loire	11	69	3 594	5	111,1
Poitou-Charentes	10	68	1 780	15	68,7
Rhône-Alpes	10	35	6 272	2	142,2
Basse-Normandie	9	74	1 476	17	83,8
Aquitaine	9	38	3 258	6	78,1
Picardie	9	69	1 919	12	98,6
Centre	8	61	2 551	10	65
Provence-Alpes-Côte d’Azur	8	22	4 944	3	157,7
Lorraine	8	51	2 354	11	99,8
Franche-Comté	7	43	1 177	20	72,4
Languedoc-Roussillon	7	30	2 661	9	96,2
Midi-Pyrénées	7	52	2 916	8	63,8
Limousin	7	50	746	21	44
Bourgogne	7	58	1 647	16	52
Auvergne	7	58	1 347	18	51,7
Champagne-Ardenne	6	62	1 334	19	52,1
Corse	4	13	312	22	35,8
France métropolitaine	9	51	63 127	-	115,4

Sources : AGRESTE-DRAAF Bretagne, Enquête Teruti-LUCAS 2010 et estimations de population 2011 de l’INSEE (résultats provisoires arrêtés fin 2011).

Alors que la région Bretagne ne se place qu’au 7ème rang des régions françaises les plus peuplées et qu’elle ne compte pas de grandes agglomérations (Rennes est classée 20^e

unité urbaine de France et Brest 33^e)²⁴, ce constat d'une importante proportion de territoires artificialisés permet avant tout de souligner une particularité régionale : la prégnance d'un mitage urbain caractérisé par de petites unités d'habitation²⁵. Ainsi, en Bretagne, c'est moins le niveau que la nature discontinue de l'urbanisation qui explique l'importance de l'artificialisation (CGDD, 2011b) et c'est une particularité qui se vérifie sur l'ensemble du territoire régional. A l'inverse des terres agricoles et des espaces naturels qui permettent de distinguer les départements bretons les uns des autres²⁶, la proportion des sols artificialisés est relativement homogène (AGRESTE-DRAAF Bretagne, 2011). Ce constat justifie et facilite à la fois une échelle régionale d'analyse dans laquelle les principales zones artificialisées se localisent le long du littoral, des grands axes routiers et dans les grands pôles urbains.

La cartographie des espaces artificialisés en volume permet également de confirmer leur concentration le long du littoral, espace notablement plus artificialisé que le reste du territoire (CGDD, 2009a) (Carte 10).

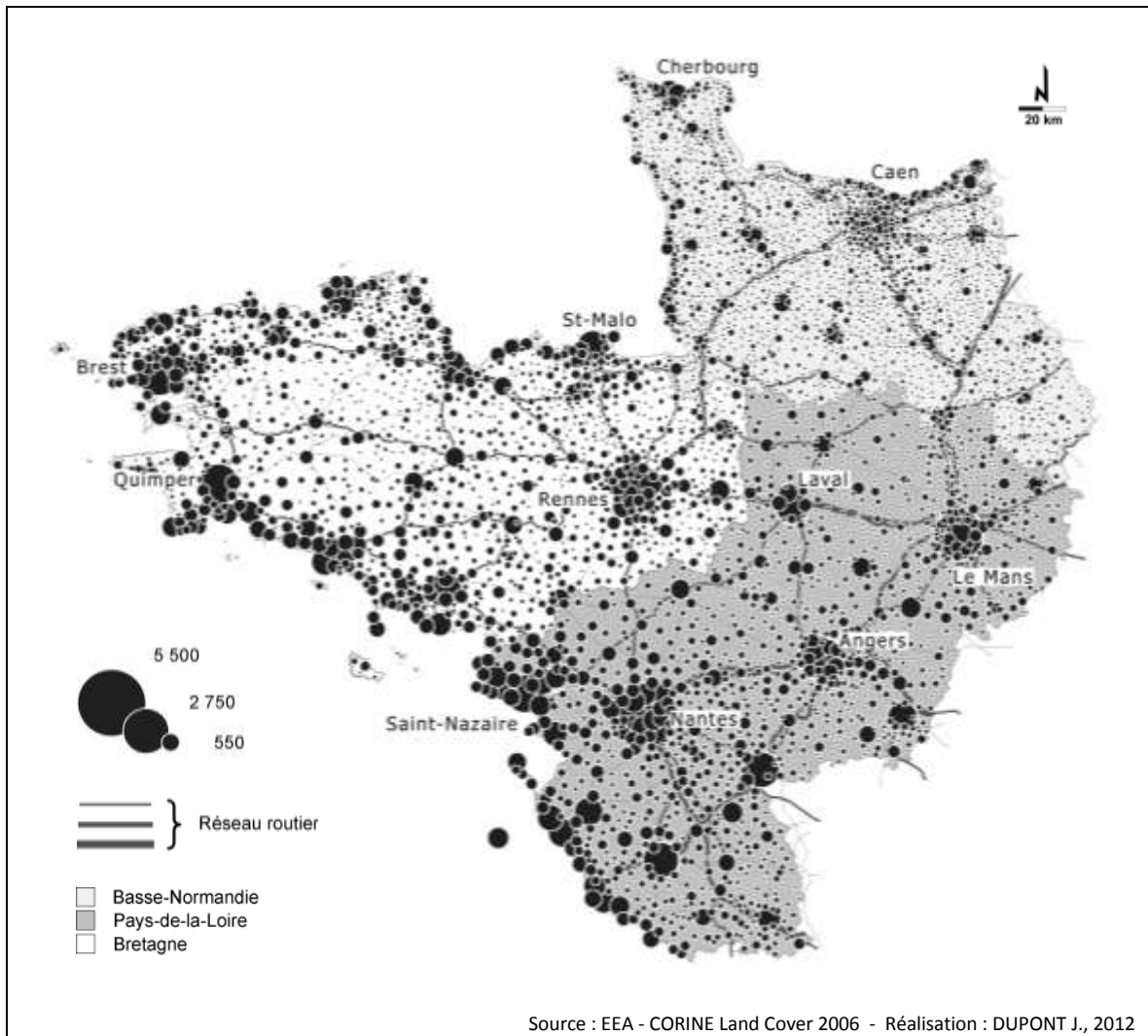
La région Bretagne présente ainsi un profil de répartition des espaces artificialisés comparable à celui des Pays-de-la-Loire avec une concentration nette autour de grands pôles urbains, le long du littoral et des grands axes de circulation, laissant une impression de vide entre ces espaces. A l'inverse, la région de Basse-Normandie se distingue par une répartition plus homogène : peu de concentration le long du littoral et surtout une grande diffusion territoriale en de petites surfaces de tailles relativement homogènes, en dehors de l'agglomération de Caen ou de Cherbourg.

²⁴ La notion d'*unité urbaine* de l'INSEE repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle *unité urbaine* une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

²⁵ En 2005, sur les 1 920 km² de surfaces artificialisées, plus de 20 % correspondent à du bâti diffus de moins d'1 ha, soit 385 km² (Réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne, 2010 a).

²⁶ Ainsi, selon Teruti-LUCAS en 2010, l'Ille-et-Vilaine et les Côtes-d'Armor sont caractérisés par un profil très agricole (respectivement 70 % et 63 % de leur superficie est consacrée à cette activité) alors que le Finistère et le Morbihan se distinguent par des surfaces naturelles plus importantes (un peu moins de 30 % dans ces deux départements). Une distinction que l'on retrouve également selon CORINE Land Cover en 2006.

CARTE 10 – LES ESPACES ARTIFICIALISES EN HECTARES PAR COMMUNES SELON CORINE LAND COVER EN BRETAGNE, PAYS-DE-LA-LOIRE ET BASSE-NORMANDIE, EN 2006



Entre 2006 et 2010, de nombreux changements d'utilisation ont été enregistrés par l'enquête Teruti. Ainsi, la surface consacrée aux terres agricoles a diminué (- 0,4 % par an) et près de 60 % de ces pertes sont à destination de l'espace artificialisé qui augmente en conséquence sur la même période (+ 1,7 % par an). Quels que soient les outils de mesure mobilisés, tous s'accordent sur un constat majeur : « le caractère soutenu et persistant, depuis plus de vingt ans, de la progression des espaces artificialisés au détriment des surfaces agricoles, naturelles et forestières » (CETE Ouest, 2011). Prendre la mesure de ce phénomène afin d'éclairer au mieux les enjeux fonciers de la Bretagne est l'objectif de l'étape suivante.

3. L'évolution des espaces artificialisés en Bretagne : temps longs et tendances récentes

La répartition de l'occupation des sols en Bretagne décrite précédemment a montré une proportion relativement élevée d'espaces artificialisés dans la région. Les dernières données sur son évolution indiquent de plus que ce type d'occupation des sols tend à renforcer sa présence.

Ce mouvement, l'*artificialisation des sols*, fait l'objet de nombreuses définitions que ce soit à partir du degré d'imperméabilité des sols (CGDD, 2011b) ou des usages du sol qu'il exclut de fait, comme l'agriculture et les habitats naturels (CGDD-DATAR, 2009). Présenté comme irréversible (Levesque, 2006), ce processus qui pourrait se résumer au fait, pour un milieu, d'être de moins en moins naturel, est défini par les services statistiques du ministère de l'Agriculture comme : « la transformation des espaces naturels ou agricoles en espaces bâtis ou dépendant des espaces bâtis » (Comby, 2006b). Toutefois, le côté irréversible de l'artificialisation trouve aussi ses exceptions. Ainsi, entre 1990 et 2000, dans la région du Nord-Pas-de-Calais, CORINE Land Cover a constaté que 1,09 % des territoires artificialisés étaient devenus des espaces naturels (Schmitt, 2007). Il peut par exemple s'agir d'anciens sites industriels à l'abandon qui se couvrent de végétation, ou de carrières mises en eau pour les transformer en espaces récréatifs (CGDD-DATAR, 2009). Mais le côté véritablement *naturel* de ces évolutions peut être discuté tout autant que la capacité quasiment nulle de ces territoires à réintégrer un système productif agricole (Levesque, 2005).

Cela souligne surtout une nouvelle fois la difficulté de définir une nomenclature des espaces, de leur occupation et de leurs usages. Cette invitation à la prudence dans l'interprétation des données issues des bases de l'occupation de sols est renforcée par le fait que le phénomène d'artificialisation des sols n'est pas exactement synonyme d'urbanisation. En effet, dès lors que l'on définit par l'artificialisation des sols toute superficie quittant son état naturel ou agricole pour devenir un espace bâti ou non, imperméabilisé (comme un parking) ou non (comme un jardin de maison pavillonnaire ou un espace vert), on ne peut alors en aucun cas assimiler toute l'artificialisation des sols à de l'étalement urbain. C'est pourquoi l'artificialisation du sol n'est pas une mesure

pertinente de l'étalement urbain, puisque celui-ci implique nécessairement l'artificialisation des sols concernés alors que la réciproque est fautive : l'artificialisation n'est en effet expliquée qu'en partie par l'étalement urbain (Piron, 2008). Ces précautions d'usage et ces précisions posées, voyons comment les données de l'occupation du sol permettent de mesurer l'artificialisation du sol en Bretagne.

3.1. L'artificialisation considérable des territoires bretons sur le temps long

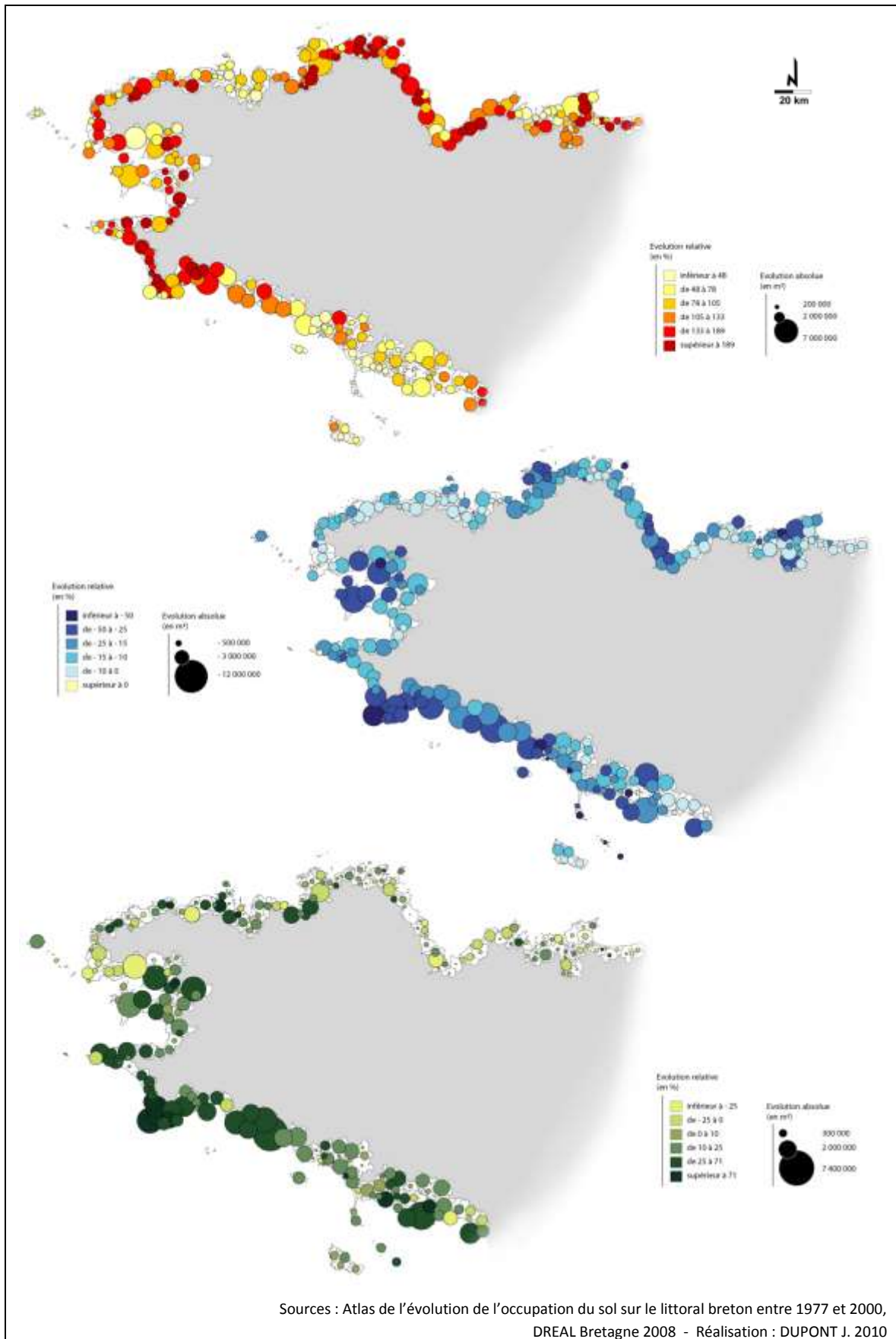
Au-delà de 10 ans d'ancienneté, le nombre de bases de données qui permettent un suivi fiable de l'occupation du sol en Bretagne est limité. Seules quatre bases de données répondent à ce critère et seulement deux sont à l'échelle de l'ensemble de la région. Commençons par évoquer les deux bases infra-régionales.

La première, la *tâche urbaine détaillée sur Rennes Métropole*, permet un suivi par photo-interprétation de 1982 à 2008 des espaces artificialisés agglomérés²⁷ dans les 38 communes de la Communauté d'Agglomération de Rennes (Croguennec-Lemercier, 2012). Sur cette période de 26 ans, sept relevés irrégulièrement espacés dans le temps ont été effectués (Annexe 1). Ainsi, entre 1982 et 2008, les espaces artificialisés agglomérés sur ce territoire ont progressés de + 71 % et représentent désormais 20 % de la superficie de l'agglomération rennaise, contre 11 % en 1982.

La deuxième base infra-régionale est issue de l'*Atlas de l'évolution de l'occupation du sol sur le littoral breton entre 1977 et 2000* (DREAL Bretagne, 2008). Produite par photo-interprétation, cette donnée ne concerne que les 289 communes du littoral breton. Elle permet un regard détaillé de l'occupation du sol sur cet espace spécifique et une comparaison à 23 ans d'intervalle. Durant cette période, l'artificialisation progresse de + 86 % au point que les espaces artificialisés représentent un peu plus de 18 % de la superficie littorale en 2000 (Dupont, 2010c). Dans le même temps, les espaces à vocation agricole diminuent nettement (- 15 %) et les naturels progressent (+ 12 %) (Carte 11). D'après cette base, les nuances entre départements sont cette fois-ci plus marquées.

²⁷ Les hameaux, quelle que soit leur taille, ne sont pas ici pris en compte.

CARTE 11 – L'ÉVOLUTION DE L'OCCUPATION DU SOL SUR LE LITTORAL BRETON ENTRE 1977 ET 2000



Ainsi, sur la période 1977-2000, le Finistère et les Côtes-d'Armor doublent leurs superficies artificialisées (respectivement + 94 % et + 112 %) alors que le Morbihan et l'Ille-et-Vilaine, qui étaient plus artificialisés en 1977, enregistrent une artificialisation moins massive (respectivement + 58 % et + 75 %) (Tableau 5).

TABLEAU 5 – SYNTHÈSE DES DONNÉES DE L'OCCUPATION DU SOL SUR LE LITTORAL BRETON ET SON ÉVOLUTION ENTRE 1977 ET 2000

Espaces ARTIFICIALISÉS	Région	Ille-et-Vilaine	Côtes d'Armor	Finistère	Morbihan
Superficie totale en ha	490 835,26	33 051,09	106 274,28	232 485,31	119 024,57
Surfaces artificialisées en 1977 en ha en % de la superficie totale	48 198,51 9,82 %	3 863,30 11,69 %	10 531,07 9,91 %	20 329,18 8,74 %	13 474,97 11,32 %
Surfaces artificialisées en 2000 en ha en % de la superficie totale	89 857,92 18,31 %	6 782,94 20,52 %	22 330,83 21,01 %	39 412,85 16,95 %	21 331,30 17,92 %
Evolution brute 1977-2000	+ 41 659,41	+ 2 919,63	+ 11 799,76	+ 19 083,68	+ 7 856,33
Evolution relative 1977-2000	+ 86,43 %	+ 75,57 %	+ 112,05 %	+ 93,87 %	+ 58,30 %
Taux d'évolution annuel	+ 3,93	+ 3,44	+ 5,09	+ 4,27	+ 2,65
Espaces NATURELS	Région	Ille-et-Vilaine	Côtes d'Armor	Finistère	Morbihan
Superficie totale en ha	490 835,26	33 051,09	106 274,28	232 485,31	119 024,57
Surfaces naturelles en 1977 en ha en % de la superficie totale	94 192,90 19,19 %	2 710,34 8,20 %	17 563,73 16,53 %	41 718,13 17,94 %	32 200,70 27,05 %
Surfaces naturelles en 2000 en ha en % de la superficie totale	105 905,63 21,58 %	2 649,34 8,02 %	17 613,88 16,57 %	49 589,69 21,33 %	36 052,72 30,29 %
Evolution brute 1977-2000	+ 11 712,73	- 61,00	+ 50,15	+ 7 871,56	+ 3 852,03
Evolution relative 1977-2000	+ 12,43 %	- 2,25 %	+ 0,29 %	+ 18,87 %	+ 11,96 %
Taux d'évolution annuel	+ 0,57	- 0,10	+ 0,01	+ 0,86	+ 0,54
Espaces AGRICOLES	Région	Ille-et-Vilaine	Côtes d'Armor	Finistère	Morbihan
Superficie totale en ha	490 835,26	33 051,09	106 274,28	232 485,31	119 024,57
Surfaces agricoles en 1977 en ha en % de la superficie totale	348 443,85 70,99 %	26 477,44 80,11 %	78 179,49 73,56 %	170 438,01 73,31 %	73 348,91 61,63 %
Surfaces agricoles en 2000 en ha en % de la superficie totale	295 071,71 60,12 %	23 618,81 71,46 %	66 329,57 62,41 %	143 482,78 61,72 %	61 640,55 51,79 %
Evolution brute 1977-2000	- 53 372,14	- 2 858,63	- 11 849,92	- 26 955,23	- 11 708,36
Evolution relative 1977-2000	- 15,32 %	- 10,80 %	- 15,16 %	- 15,82 %	- 15,96 %
Taux d'évolution annuel	- 0,70	- 0,49	- 0,69	- 0,72	- 0,73

Source : Dupont, 2010c, p. 26

Ces deux sources d'information, l'une sur la communauté d'agglomération de Rennes, l'autre sur le littoral, nous apprennent que sur le temps long (respectivement 26 et 23 ans), l'artificialisation a été très marquée (respectivement + 71 % et + 86 %).

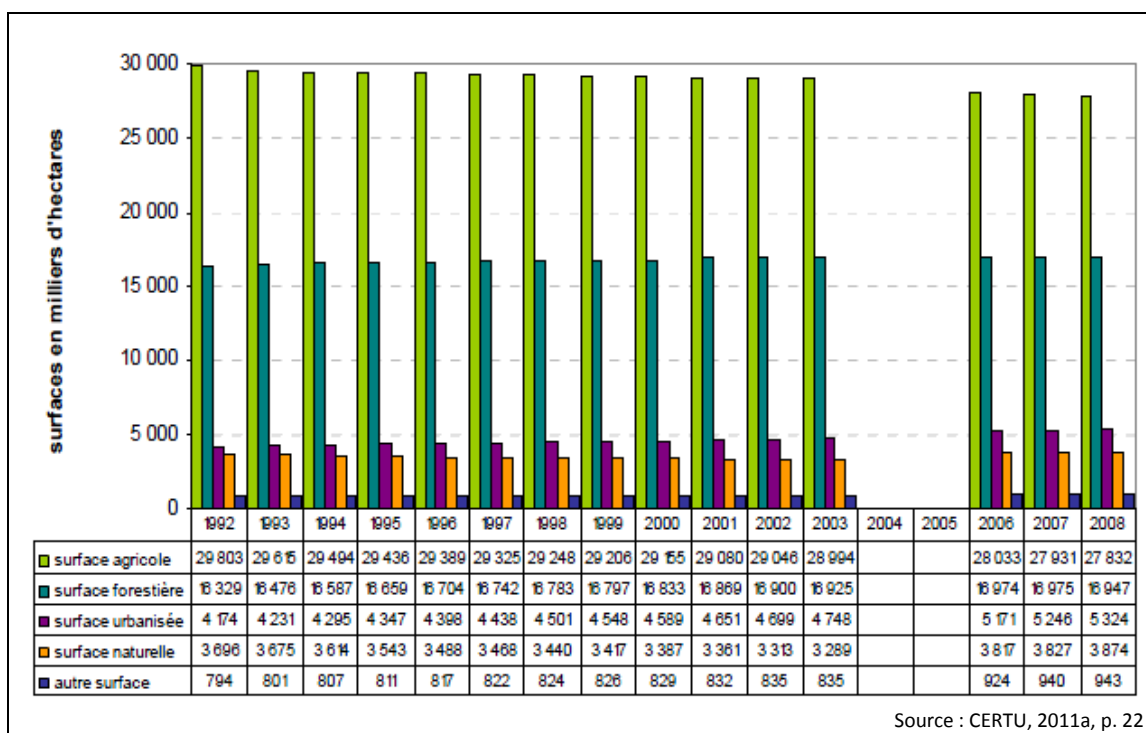
Les deux bases de données d'échelle régionale qui proposent une ancienneté supérieure à dix ans sont toutes deux produites par photo-interprétation d'images satellitaires (les deux précédentes étaient issues de photos aériennes). Il s'agit de l'étude du laboratoire COSTEL pour le réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne en 2010 d'une part, et de la base CORINE Land Cover d'autre part. La première, en développant sa propre méthodologie, considère qu'en vingt ans (de 1985 à 2005) la Bretagne a doublé ses superficies artificialisées avec une progression de + 107 %, soit 3 981 hectares artificialisés nouveaux par an²⁸. Sur ce laps de temps, la poussée de l'artificialisation se montre particulièrement forte sur le littoral et en milieu périurbain (Annexe 2). Ainsi, le trait côtier littoral (bande des 500m depuis le rivage), serait artificialisé sur plus de la moitié de sa superficie (Réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne, 2010a). La deuxième base permettant une couverture complète de la région Bretagne est CORINE Land Cover sur une période allant de 1990 à 2006. Entre ces deux dates, les données enregistrent une progression de l'artificialisation nettement plus modeste avec seulement + 10,5 % (soit 1 021 hectares artificialisés nouveaux par an). Mais ce résultat n'est peut-être pas fiable. En effet, les deux séries de données (1990-2000 puis 2000-2006) restent délicates à comparer entre elles en raison du changement méthodologique de la base (CETE Ouest, 2011). De ce fait, l'observation sur le temps long (16 ans) théoriquement possible avec CORINE Land Cover n'est jamais utilisée ni proposée dans la littérature et les diagnostics de territoire (CERTU, 2011a).

Avant de conclure, évoquons encore l'enquête Teruti qui propose également une mesure de l'artificialisation à l'échelle de la région sur le long terme mais avec seulement deux données disponibles. Tout d'abord l'enquête Teruti qui enregistre sur la période 1992-2002 un rythme de l'artificialisation des territoires bretons très élevé : + 25 % contre + 16 % pour la France métropolitaine (Michel, 2003). La deuxième donnée est un indicateur composite régional exclusif calculé sur la période 1992-2009. Le résultat montre des sols artificialisés en progression de + 36 % qui occupent 335 539 hectares en

²⁸ Calcul réalisé en prenant en compte uniquement les zones agglomérées de plus 1 ha (Réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne, 2010 a), ce qui représente 154 031 ha (soit 5,7 % du territoire régional) contre les 192 802 ha d'espaces artificialisés identifiés par cette base de données (soit 7,1 % du territoire régional).

2009, soit 12 % de la superficie régionale (DRAAF Bretagne-AGRESTE, 2010b)²⁹. A période équivalente (1992-2008), les données à l'échelle nationale de la France de Teruti affichent également des gains pour les espaces urbanisés et des pertes pour les surfaces agricoles (Graphique 1 et Graphique 2) mais les évolutions mesurées en valeur relative y sont moins importantes que pour la Bretagne avec un gain des surfaces urbanisées de l'ordre de +27 %, soit 9 points de moins qu'en Bretagne. A noter par ailleurs que le Graphique 2 révèle deux nouveautés apparues lors des dernières années de l'enquête : d'un côté des surfaces naturelles qui inversent la tendance et gagnent désormais de nouvelles superficies, de l'autre des surfaces forestières qui pour la première fois reculent.

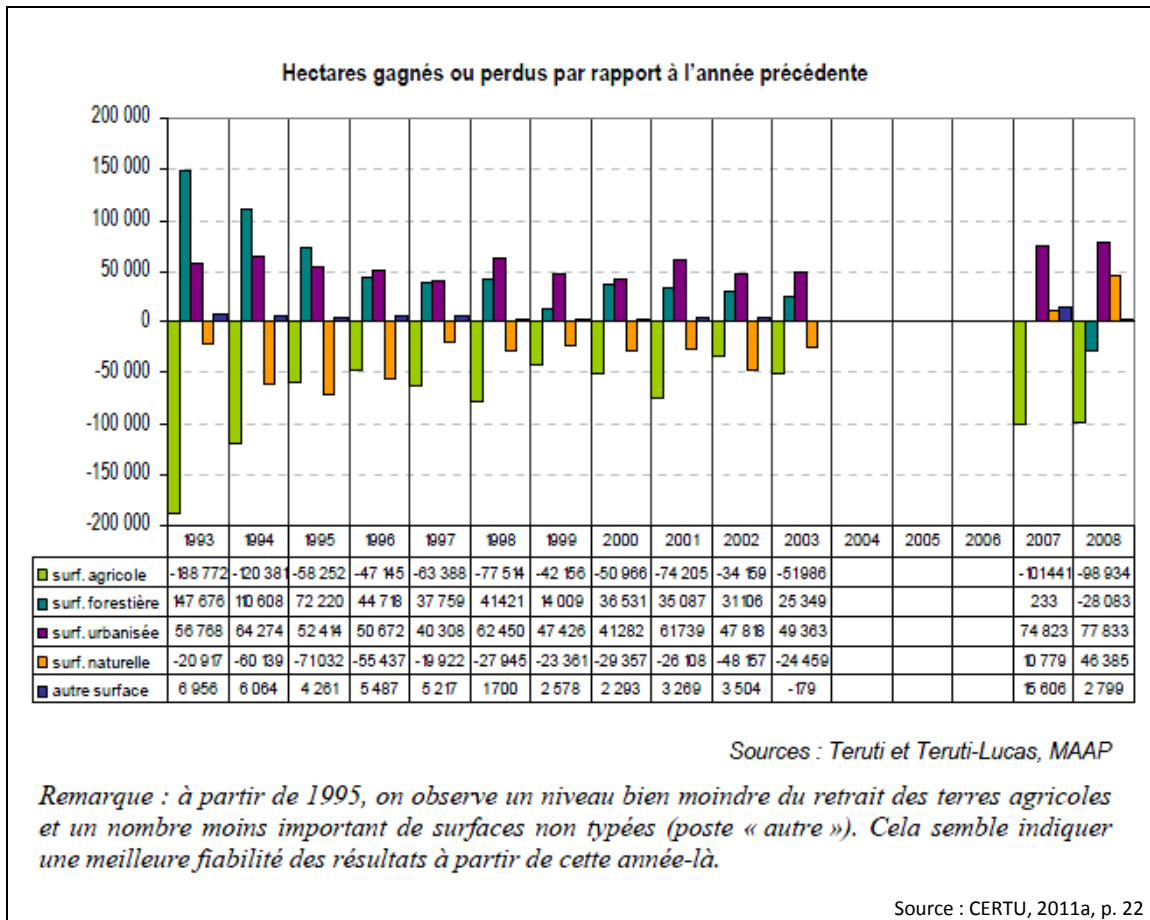
GRAPHIQUE 1 – ESTIMATION DES SURFACES SELON L'OCCUPATION PHYSIQUE DU SOL EN FRANCE DE 1992 A 2003 ET DE 2006 A 2008



Disposer d'une analyse fiable de l'artificialisation des sols en Bretagne sur le temps long se révèle difficile : seule la base du COSTEL permet une vision de long terme détaillée sur l'ensemble du territoire régional.

²⁹ Comme déjà évoqué dans la présentation des données, les séries de l'enquête *Teruti* postérieures à 2004 et celles de *Teruti-LUCAS* antérieures à 2006 ne sont pas comparables en l'état à cause du changement de méthodologie et de nomenclature opéré entre 2004 et 2006. Ce calcul d'un indicateur composite sur la période 1992-2009 est exclusif. Il a été réalisé a posteriori par les services de la DRAAF Bretagne.

GRAPHIQUE 2 – ÉVOLUTION ANNUELLE DES SURFACES SELON L'OCCUPATION PHYSIQUE DU SOL EN FRANCE DE 1993 A 2003 ET DE 2007 A 2008



Mais toutes les bases de données citées précédemment indiquent une progression importante des espaces artificialisés en Bretagne. Les hausses les plus marquées se concentrent en particulier le long du littoral (+ 86 % en 23 ans) et dans les grands centres urbains (+ 71 % en 26 ans sur l'agglomération rennaise par exemple), mais c'est l'ensemble du territoire qui est concerné par ce mouvement de fond, bien que les divergences de mesures soient importantes. La différence de précision sur la mesure des espaces artificialisés entre CORINE Land Cover et Teruti-LUCAS a d'ailleurs fait l'objet d'un calcul comparatif en 2006 (Tableau 6).

Ainsi, alors que l'écart de mesure est de 17,1 % en France métropolitaine, il est de 34,7 % en région Bretagne. En France comme en Bretagne et dans les régions les moins urbanisées, l'estimation de Teruti-LUCAS est nettement supérieure à la mesure de CORINE Land Cover (CERTU, 2011a).

TABLEAU 6 – LA COMPARAISON ENTRE LES SURFACES URBANISEES AFFICHEES
PAR CORINE LAND COVER ET TERUTI-LUCAS

Surfaces urbanisées en 2006 dans les régions françaises (superficies en hectares)

Régions	Corine Land Cover	Teruti-Lucas	écart TL / CLC
ÎLE-DE-FRANCE	253 291	155 390	-38,7 %
CHAMPAGNE-ARDENNE	88 424	103 093	16,6 %
PICARDIE	125 219	115 467	-7,8 %
HAUTE-NORMANDIE	89 339	82 368	-7,8 %
CENTRE	146 883	203 581	38,6 %
BASSE-NORMANDIE	71 059	117 123	64,8 %
BOURGOGNE	106 586	158 042	48,3 %
NORD-PAS-DE-CALAIS	168 139	133 068	-20,9 %
LORRAINE	134 493	117 522	-12,6 %
ALSACE	84 570	73 450	-13,1 %
FRANCHE-COMTÉ	75 573	80 427	6,4 %
PAYS-DE-LA-LOIRE	190 049	252 466	32,8 %
BRETAGNE	172 447	232 239	34,7 %
POITOU-CHARENTES	107 617	174 429	62,1 %
AQUITAINE	168 153	223 493	32,9 %
MIDI-PYRENNÉES	126 524	214 604	69,6 %
LIMOUSIN	40 774	78 889	93,5 %
RHONE-ALPES	269 553	297 031	10,2 %
AUVERGNE	72 703	129 693	78,4 %
LANGUEDOC-ROUSSILLON	116 148	151 888	30,8 %
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	194 979	191 523	-1,8 %
CORSE	16 799	18 132	7,9 %
France métropolitaine	2 819 321	3 301 388	17,1 %

Sources : Corine Land Cover, MEEDDM ; Teruti-Lucas

Note : Dans ce tableau, le jaune signale des valeurs plus élevées dans la base CORINE Land Cover que dans Teruti-LUCAS. Le bleu, l'inverse.

Source : CERTU, 2011a, p. 61.

Les différences de méthodologie (mesure, seuil, technique utilisée, etc.) sont à l'origine de ces écarts et illustre combien il est difficile de saisir et de mesurer la réalité en perpétuel mouvement de l'occupation des sols en particulier dans des territoires ruraux à l'habitat très dispersé. La partie suivante propose de s'intéresser cette fois-ci aux tendances les plus récentes de l'artificialisation des territoires bretons.

3.2. Les tendances récentes de l'artificialisation : entre extension et intensification

Depuis le début des années 2000, l'artificialisation du sol poursuit sa progression (Zeller et Marquet, 2007). Trois bases de données seront ici utilisées pour donner la mesure de cette évolution : CORINE Land Cover sur la période 2000-2006, les données cadastrales sur la période 2000-2007 et l'enquête Teruti-LUCAS sur la période 2006-2010.

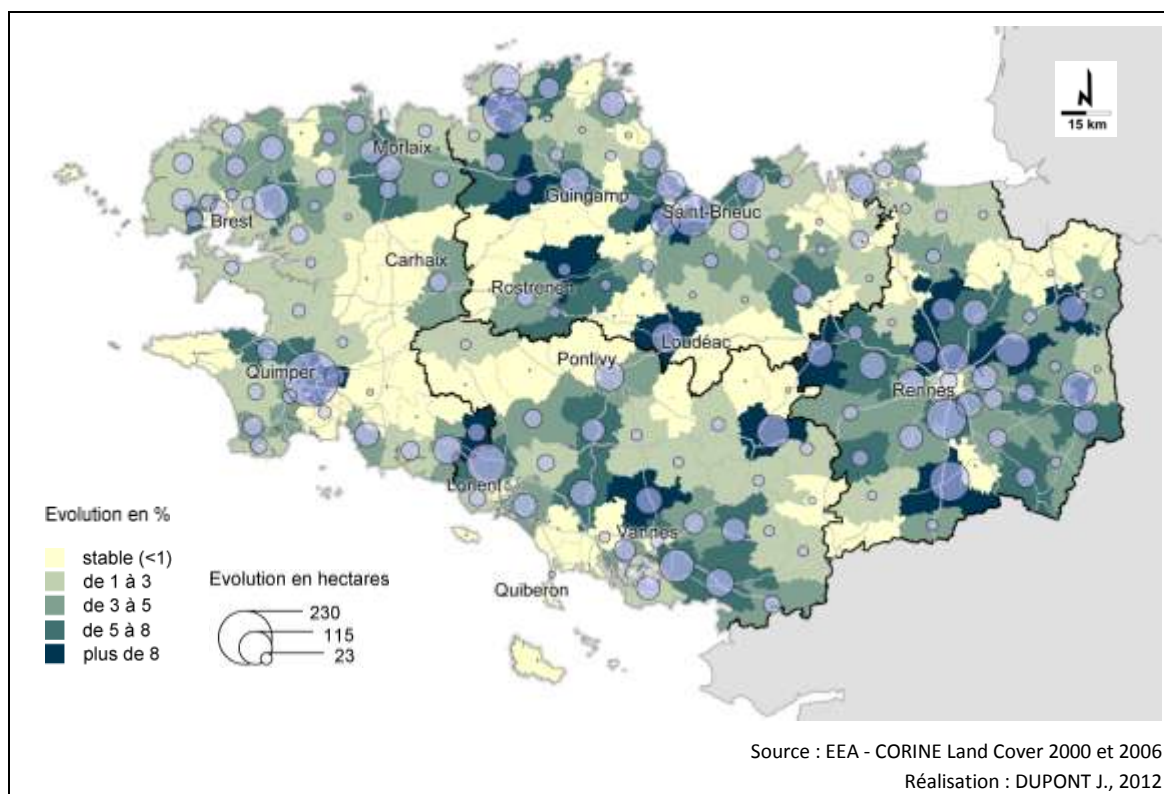
Selon CORINE Land Cover entre 2000 et 2006, les espaces artificialisés progressent à un rythme de + 3,5 % soit un peu moins de 1 000 hectares artificialisés nouveaux chaque année. Bien que cette base ne semble pas être la plus appropriée pour suivre l'artificialisation diffuse qui caractérise la Bretagne (cf. supra), elle permet néanmoins de localiser géographiquement les espaces où l'artificialisation récente est la plus marquante (Carte 12). On identifie ainsi le littoral, le périurbain, en particulier rennais³⁰, et les espaces le long des grands axes de circulation³¹. La lecture de la carte montre également un *rééquilibrage territorial* au profit du nord de la région (en particulier le nord-ouest des Côtes-d'Armor, qui était jusqu'alors moins densément artificialisé)³². Autre particularité récente mise en valeur par cette cartographie, l'artificialisation des territoires en situation rétro-littorale. Cela est particulièrement visible au nord, le long d'un axe Morlaix-Guigamp, mais aussi dans le Morbihan autour d'un triangle Vannes-Lorient-Pontivy, triangle qui se poursuit vers le nord via le canton de Loudéac et qui semble ensuite se connecter à la partie sud du périurbain de Saint-Brieuc. Avec Brest-Quimper à l'ouest, Rennes à l'est et l'axe Lorient-Vannes-Saint-Brieuc au centre, cette première carte de l'artificialisation entre 2000 et 2006 réalisée à partir des données de CORINE Land Cover dessine trois pôles très actifs en termes d'artificialisation du sol entre 2000 et 2006.

³⁰ Ainsi, 9 des 19 cantons enregistrant les plus fortes hausses (c'est-à-dire une progression des espaces artificialisés supérieure à + 8 % entre 2000 et 2006) sont situés à moins de 50km de l'agglomération rennaise. Il s'agit, au sud, le long de la N137 vers Nantes, du canton de Bain de Bretagne ; au sud-ouest, le long de la N24 vers Vannes-Lorient, du canton de Ploërmel ; au nord-ouest, le long de la N12 vers Saint-Brieuc, du canton de Saint-Méen-le-Grand ; au nord, le long de la N137 en direction de Saint-Malo, des trois cantons de Rennes-Nord-Ouest, Rennes-Nord et Hédé ; au nord-est, le long de l'A84 en direction de Caen, des cantons de Liffré et de Fougères-Sud ; et enfin, à l'est, le long de la N157 en direction de Paris, du canton de Vitré. Les routes nationales (N12, N24, N137 et N157) et a fortiori la récente autoroute (A84) sont toutes d'un gabarit à 2x2 voies.

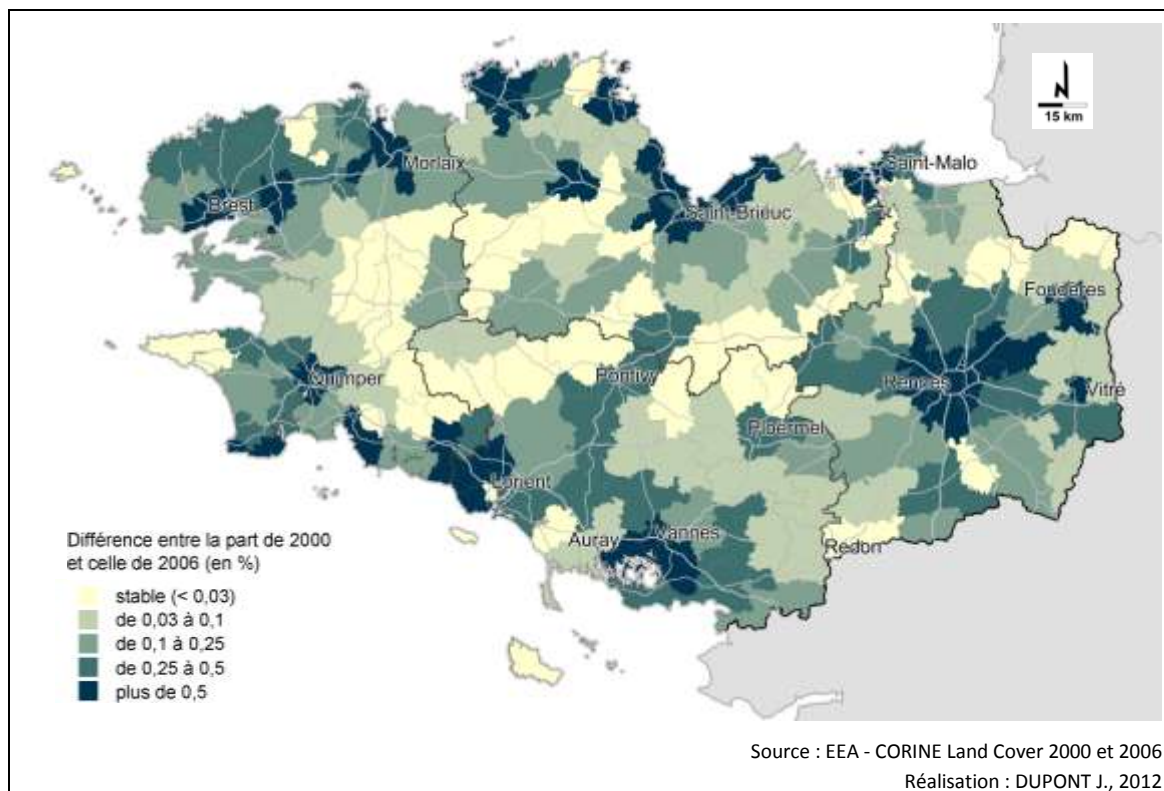
³¹ Seules 3 des 19 hausses les plus importantes (cf. note de bas de page précédente), ne sont pas localisées le long d'un axe routier important. Il s'agit des cantons de Lannion (mais situé sur le littoral), de Loudéac et de Saint-Nicolas-du-Pélem en Centre Bretagne.

³² Le concept du *rééquilibrage territorial* considère que le rythme de l'artificialisation est d'autant plus élevé que la part des surfaces artificielles en début de période est faible (Baccaïni et Semecurbe, 2009).

CARTE 12 – L'ARTIFICIALISATION DES SOLS ENTRE 2000 ET 2006 PAR CANTONS EN BRETAGNE D'APRES CORINE LAND COVER



CARTE 13 – L'EVOLUTION ABSOLUE DE LA PART DES ESPACES ARTIFICIALISES ENTRE 2000 ET 2006 PAR CANTONS EN BRETAGNE D'APRES CORINE LAND COVER



A l'inverse, le centre de la Bretagne, à l'exception d'un pôle Rostrenen–Carhaix, semble avoir connu sur cette période une artificialisation nulle ou quasiment tout comme les cantons limitrophes de la Basse-Normandie et ceux littoraux déjà très artificialisés en 2000 (par exemple au sud de Quimper ou dans le Morbihan autour de la presqu'île de Quiberon). La cartographie de l'évolution absolue de la part des espaces artificialisés identifiés par CORINE Land Cover entre 2000 et 2006 permet de valoriser un deuxième phénomène : l'*intensification* de l'artificialisation (Carte 13). En effet, les cantons ayant enregistré les plus fortes progressions de la part de l'artificialisation sur leur territoire sont tous des cantons déjà nettement urbanisés en 2000. On identifie ainsi les principales villes de la région avec les agglomérations de Rennes, de Saint-Brieuc, de Lorient et de Brest en particulier. Mais c'est également le cas des cantons de villes plus petites comme Fougères, Vitré, Concarneau, Guingamp ou bien encore Lannion d'autant plus si ces cantons sont littoraux ou situés le long des grands axes routiers.

Bien que l'échelle de temps soit relativement brève et que la base de données ne soit pas parfaite, les évolutions enregistrées par CORINE Land Cover entre 2000 et 2006 permettent néanmoins de distinguer trois espaces d'extension (le rétro-littoral, le périurbain et les territoires situés le long des axes routiers) et deux espaces d'intensification de l'artificialisation (le littoral et les villes petites et grandes).

Le cadastre, deuxième base des données ici mobilisée, propose une approche très particulière de l'artificialisation des sols. Le cadastre calcule en effet la progression de l'artificialisation non pas en relativisant les surfaces artificialisées de l'année $n+1$ par rapport à celles de la précédente année de mesure n (comme c'est le cas pour les données de l'occupation du sol utilisées jusqu'ici), mais en relativisant les surfaces artificialisées nouvelles de l'année $n+1$ avec les surfaces agricoles et naturelles de l'année n . Le cadastre mesure ainsi le développement de l'urbanisation par rapport aux terres agricoles et/ou naturelles (Encadré 3). Dans ce sens, on peut dire que la donnée cadastrale propose une lecture de l'artificialisation par la *pression* qu'elle exerce sur les terres agricoles et/ou naturelles. En conséquence, un espace présentant un faible pourcentage de terres agricoles et/ou naturelles en 2000 a plus de chance d'afficher un fort taux d'artificialisation selon le cadastre.

ENCADRE 3 – LA MESURE DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS SELON LE CADASTRE

Définition des données

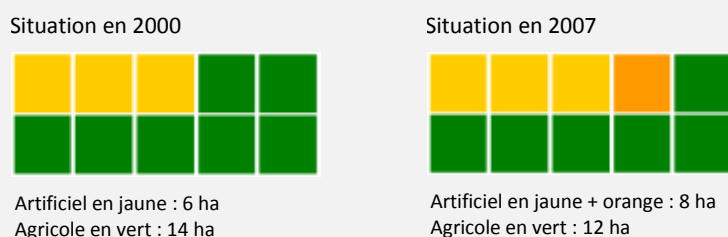
L'*artificiel* au sens du cadastre comprend (+ codes cadastraux entre parenthèses) : le sol, c'est-à-dire, l'ensemble du bâti (S) ; les agréments : espaces paysagers et récréatifs (AG) ; l'espace public, dont l'ensemble du réseau de communication, non cadastré (EP) ; les chemins de fer (CH) ; les carrières (CA). L'*agricole* est compris dans une définition assez large et inclut également ce que le cadastre enregistre comme terres, prés, vergers et jardins.

La formule de l'artificialisation selon le cadastre

Le cadastre calcule la progression de l'artificialisation, non pas en relativisant les surfaces artificialisées de l'année $n+1$ avec celles de la précédente année de mesure n , mais en relativisant les surfaces artificialisées nouvelles de l'année $n+1$ avec les surfaces agricoles et naturelles de l'année n . La formule est la suivante :

$$\frac{(\text{surfaces artificialisées en 2007} - \text{surfaces artificialisées en 2000})}{\text{surfaces en terres, prés, vergers, jardins en 2000}}$$

Illustration théorique



Si un carré est égal à 2hectare (ha), on obtient alors les données suivantes :

- évolution brute de l'artificiel entre 2000-2007 : + 2 ha
- évolution relative de l'artificiel entre 2000 et 2007 : + 33,3 %
- évolution de l'artificiel rapportée aux terres agricoles : + 14 %

C'est le troisième chiffre que retient le cadastre pour mesurer l'artificialisation du sol.

Commentaire

Cette mesure de l'artificialisation par le cadastre est très spécifique. Ainsi, il est tout à fait possible que dans le cas d'une commune rurale peu urbanisée et très agricole, l'artificialisation du sol soit décrite à la fois comme faible selon le cadastre et comme très élevée dans par d'autres bases de données. En effet, la création d'un lotissement qui y augmenterait par exemple les superficies urbanisées de 20 % n'aurait malgré tout que peu d'impact sur les importantes superficies agricoles de la commune (comme c'est le cas par exemple dans les communes très agricoles du centre de la Bretagne). Et inversement : une commune très urbanisée disposant de peu d'espaces agricoles et qui construirait quelques bâtiments supplémentaires afficherait alors une faible progression des ses espaces artificialisés (relativement à son tissu urbain existant, cette extension serait en effet minime) mais, selon le cadastre, l'artificialisation serait alors très importante, car rapportée aux superficies agricoles, l'impact serait très significatif (c'est le cas par exemple de Lorient qui affiche une stagnation selon CORINE Land Cover entre 2000 et 2006 avec une évolution de + 0,001 %, mais qui, selon le cadastre, enregistre une artificialisation de son sol entre 2000 et 2007 de + 28,5 %).

Dans ce sens, une progression importante de l'artificialisation dans le cadastre (par exemple + 129.9 % à Gâvres dans le Morbihan) ne veut pas dire que la superficie urbanisée de la commune a été plus que multipliée par deux (dans ce cas de Gâvres, ce serait d'ailleurs impossible vu la configuration en presque-île de la commune) mais que les surfaces agricoles ont été fortement impactées par la progression, bien que très faible, des espaces artificiels.

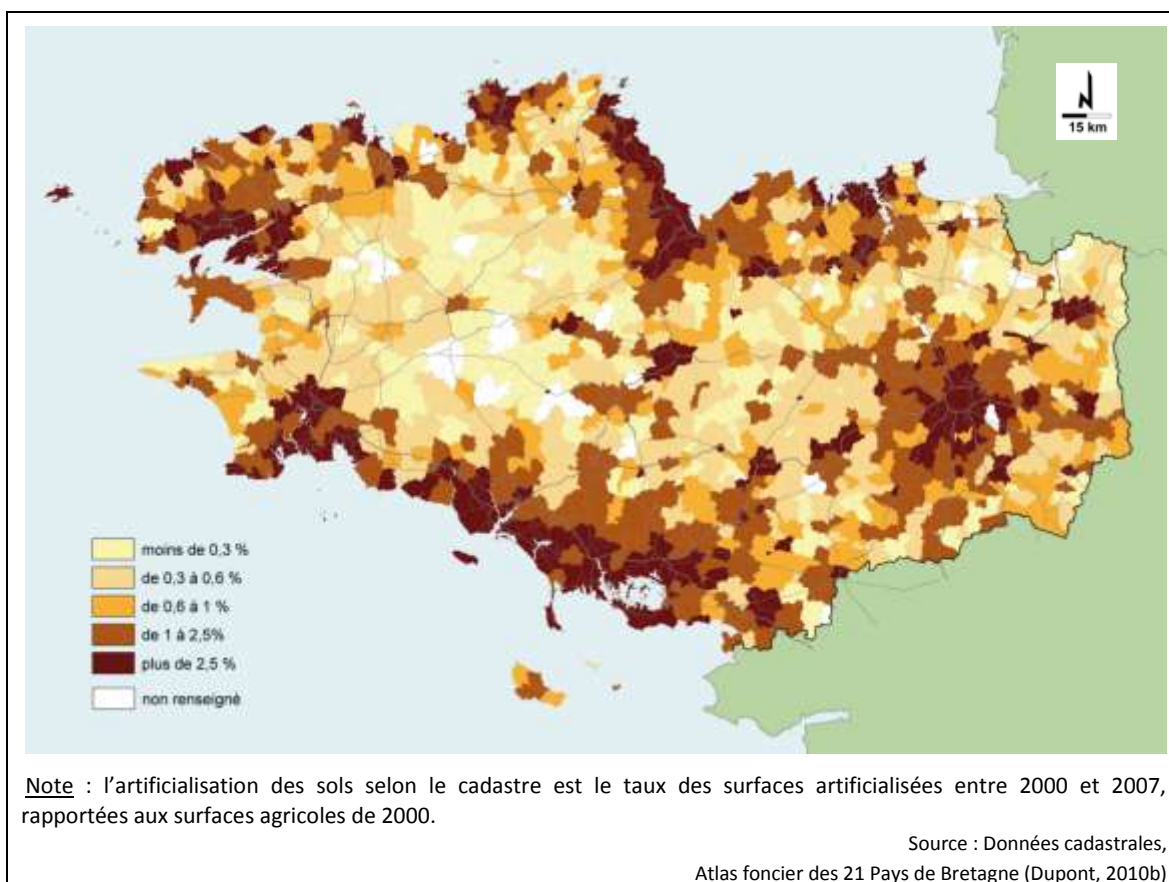
DUPONT J., 2012

En effet, les espaces disponibles pour l'artificialisation y étant plus limités, l'impact d'une progression des espaces artificiels, même modeste en termes de volume, y sera très remarqué. Alors que la donnée précédente a permis d'identifier les territoires connaissant un phénomène de *rééquilibrage territorial* et donc d'extension de l'artificialisation (cf. supra), le cadastre valorise au contraire les territoires dans lesquels l'artificialisation s'intensifie aux dépens des autres types d'occupation du sol. A noter encore qu'il existe deux versions du calcul de l'artificialisation des sols selon le cadastre : la première est rapportée uniquement aux superficies agricoles et la deuxième, aux surfaces agricoles additionnées des superficies en forêt. Quel que soit le mode de calcul, les valeurs relativement faibles du taux d'artificialisation des sols selon le cadastre entre 2000 et 2007 soulignent la forte proportion des terres à vocation agricole, caractéristique fondamentale de l'occupation du sol en Bretagne. La Carte 14 basée sur la première formule, peut alors être lue comme la cartographie des attractivités territoriales les plus significatives de la région en distinguant les espaces où l'artificialisation des sols impacte toujours plus fortement les superficies agricoles.

Les valeurs les plus élevées se localisent principalement dans les communes littorales et les communes urbaines centrales et périurbaines immédiates³³. On identifie ainsi en particulier l'agglomération rennaise, la baie de Saint-Brieuc et le littoral du Morbihan caractérisé par un important effet rétro-littoral. On relève également une artificialisation importante autour de Brest, de Saint-Malo et dans les communes situées au sud de Quimper. Seuls font exception à ce constat quelques pôles intermédiaires situés à l'intérieur des terres (l'*Argoat*) comme Fougères et Vitré à proximité de Rennes, ou bien encore Loudéac dans les Côtes-d'Armor, mais aussi Ploërmel dans le Morbihan. L'analyse des données cadastrales permet d'identifier 27 communes dont les taux d'artificialisation des sols sont supérieurs à 10 %. Parmi ces communes, 25 sont situées le long du littoral (les deux autres étant Rennes et sa commune voisine de Chartres-de-Bretagne) et 12, soit presque la moitié, sont localisées dans le Morbihan, un département plus artificialisé que les autres et dans lequel la pression de l'artificialisation sur les terres agricoles, remarquable, semble s'accroître toujours un peu plus.

³³ Par « immédiates » nous entendons ici les communes dont la limite territoriale est au contact de celle de la commune centre.

CARTE 14 – L'ARTIFICIALISATION DES SOLS EN BRETAGNE ENTRE 2000 ET 2007 SELON LE CADASTRE



Troisième base, l'enquête Teruti-LUCAS entre 2007 et 2010 apporte les éléments les plus récents sur l'artificialisation du sol en Bretagne. Elle enregistre, elle aussi, une progression continue des espaces artificialisés depuis 2006 : + 1,7 % soit 1 426 hectares artificialisés nouveaux par an. Malheureusement non cartographiable, l'enquête nous apprend que cette progression se vérifie sur l'ensemble de la région mais qu'elle est plus marquée dans les Côtes-d'Armor et en Ille-et-Vilaine. L'artificialisation des sols est également significative sur le littoral sud du Morbihan (Vannes et Auray), sur le littoral nord (Trégor et Dinan), dans les Pays de Rennes, Fougères, Morlaix, ainsi qu'en Cornouailles (DRAAF Bretagne-AGRESTE, 2011).

Ces trois bases de données permettent de constater qu'une certaine forme de « rattrapage » ou de « rééquilibrage » du nord de la région se réalise, que l'influence de l'agglomération de Rennes continue de s'étendre et concerne désormais pratiquement l'ensemble du département de l'Ille-et-Vilaine, ou bien encore que l'attrait pour le littoral, en particulier celui du sud, ne faiblit pas et qu'il « déborde » désormais sur le rétro-

littoral, dessinant ainsi un nouveau front de l'artificialisation en Bretagne. Face à l'ensemble des éléments soulevés par l'observation de l'occupation du sol en Bretagne, il nous est apparu nécessaire de proposer, dans le point suivant, une synthèse statistique avant d'évoquer les enjeux fonciers qui se posent en Bretagne face au rythme et à la nature de l'artificialisation.

4. Conclusion : synthèse et émergence des enjeux fonciers liés à l'artificialisation des sols

Les éléments de mesure que nous avons présenté tout au long de notre observation de l'occupation et de l'artificialisation du sol sont nombreux et souvent peu comparables (dates de mesure, méthodologie différentes, etc.). C'est pourquoi, dans un souci de meilleure compréhension et à la recherche d'éléments de comparaison, nous cherchons ici à situer les différentes données les unes par rapport aux autres. Pour ce faire nous avons réalisée une synthèse statistique agrémentée de différents graphiques qui permettent de mieux visualiser les résultats. Ensuite, nous évoquerons pour conclure les enjeux fonciers que soulèvent la situation de la Bretagne au regard du phénomène de l'artificialisation des sols.

4.1. La synthèse statistique de l'artificialisation des sols en Bretagne

Cette synthèse statistique s'appuie sur un tableau récapitulatif (Tableau 7) et trois graphiques. Alors que le Un tableau reprenant l'ensemble des données statistiques sur l'artificialisation du sol en Bretagne de 1977 à 2010. Le premier (Graphique 3) présente les données de l'artificialisation du sol en Bretagne quelle que soit leur échelle géographique de mesure (tout ou partie de la région) ou temporelle d'observation (intervalle de 26 ans pour le plus long et de 4 ans pour le plus court). A noter que les

données cadastrales ne sont pas reprises ici. En effet, comme elles sont diffusées sous la forme de pourcentages exprimés uniquement à l'échelle communale, il est impossible d'en obtenir une information agrégée à l'échelle de la région. De plus, le mode de calcul très particulier de cette base ne la rend guère comparable aux autres bases de données.

Le Graphique 3 permet donc de clairement situer les bases de données les unes par rapport aux autres. Ainsi, alors que CORINE Land Cover affiche des valeurs assez basses (aux alentours de 6 %) avec une augmentation progressive de l'artificialisation (+ 10 %), les enquêtes Teruti et Teruti-LUCAS annoncent des valeurs deux fois plus importantes (aux alentours de 11 %) et une progression de l'artificialisation plus de trois fois supérieure (+ 36 %). Ce graphique illustre également la différence entre les valeurs assez faibles affichées par les bases de données d'échelle régionale, qui englobent une grande diversité d'espaces, et celles dont l'échelle d'observation est moins étendue. Ainsi, l'agglomération de Rennes et le littoral, deux espaces très marqués par la présence des espaces artificialisés, se distinguent dans le haut du graphique par des valeurs supérieures à 15 % depuis le début des années 2000 et par une progression de l'artificialisation importante et continue dans le temps.

TABLEAU 7 – SYNTHÈSE DES DONNÉES STATISTIQUES SUR
L'ARTIFICIALISATION DU SOL EN BRETAGNE DE 1977 A 2010

> *Tableau page suivante* <

NOTES

- TCAM : taux de croissance annuel moyen.
- evol %, evol ha/an et TCAM : estimés par rapport à la précédente année de mesure.
- COSTEL : valeurs calculées à partir des données publiées (Réseau des agences d'urbanisme et de développement en Bretagne, 2010).
- COSTEL - « Surface artificialisée hors mitage » : uniquement les zones agglomérées de plus de 1 ha. En 2005, l'ensemble des espaces artificiels représentait 7,1 % du territoire régional (contre 5,7 % pour ceux « hors mitage »), soit 192 802 ha (et 154 031 ha pour ceux « hors mitage »).
- CORINE Land Cover 2000 : la version prise en compte est celle dite de « 2000 révisée ».
- Teruti + Teruti-LUCAS - « Surface artificialisée recalculée a posteriori » : un calcul proposé par la DRAAF Bretagne pour disposer d'une vision sur le temps long (DRAAF Bretagne-AGRESTE, 2010 b). Les séries postérieures à 2004 (Teruti) et antérieures à 2006 (Teruti -LUCAS) n'étant pas comparables en l'état.

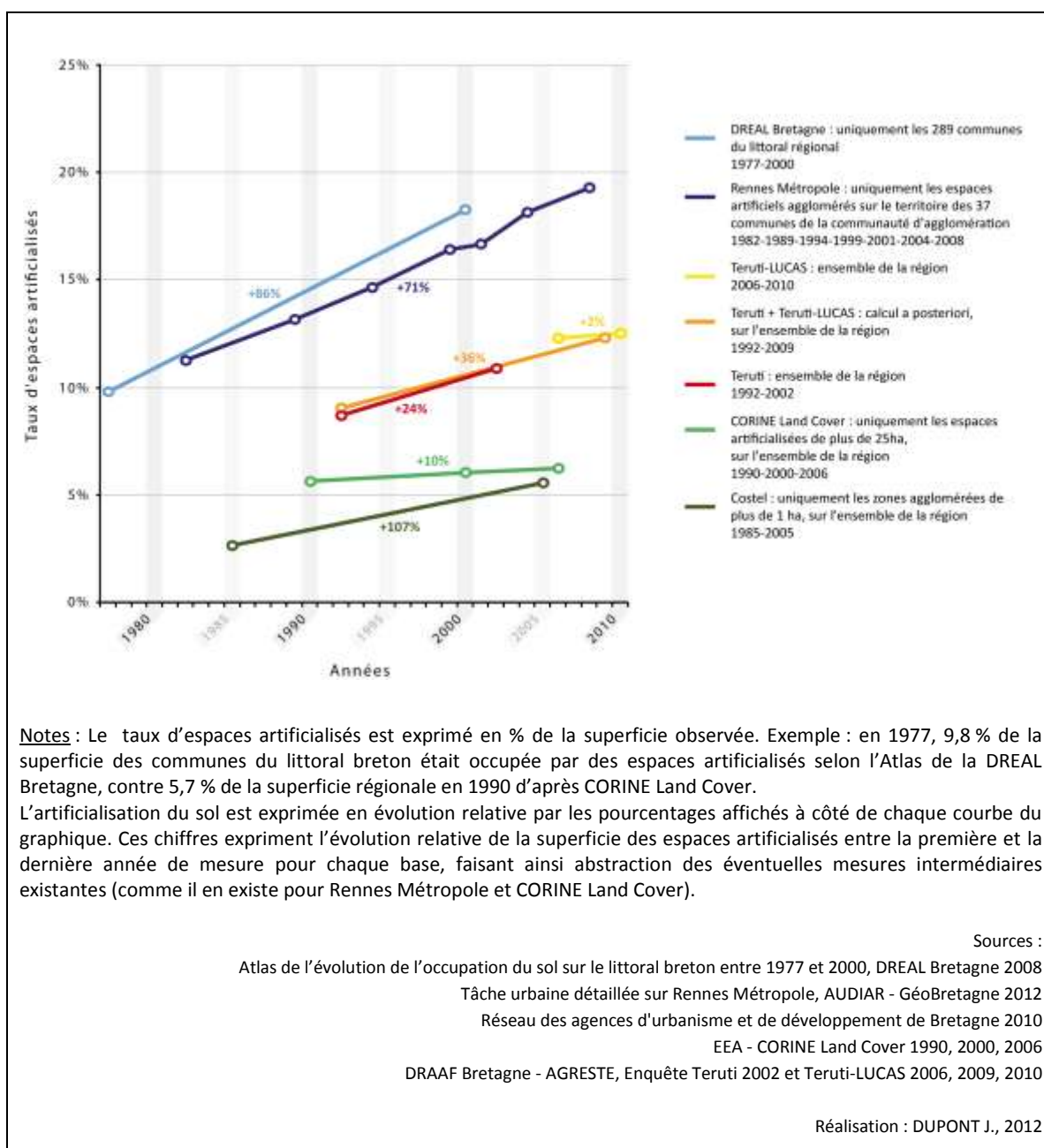
Sources :

Atlas de l'évolution de l'occupation du sol sur le littoral breton entre 1977 et 2000, DREAL Bretagne 2008
Tâche urbaine détaillée sur Rennes Métropole, AUDIAR - GéoBretagne 2012
Réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne 2010
EEA - CORINE Land Cover 1990, 2000, 2006
DRAAF Bretagne - AGRESTE, Enquête Teruti 2002 et Teruti-LUCAS 2006, 2009, 2010

	1977	1982	1985	1989	1990	1992	1994	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009	2010
DREAL Bretagne = communes littorales																	
superficie (ha)	48 199								89 858								
superficie (%)	9,8%								18,3%								
evol %	-								86,4%								
evol ha/an	-								1 811								
TCAM	-								2,75%								
Rennes Métropole = espaces artificiels agglomérés																	
superficie (ha)	7 265			8 477			9 440	10 585		10 715			11 689				12 420
superficie (%)	11,3%			13,2%			14,7%	16,5%		16,7%			18,2%				19,3%
evol %	-			16,7%			11,4%	12,1%		1,2%			9,1%				6,2%
evol ha/an	-			173			193	229		65			325				183
TCAM	-			2,2%			2,2%	2,3%		0,6%			2,9%				1,5%
COSTEL = surface artificialisée hors mitage																	
superficie (ha)			74 411											154 031			
superficie (%)			2,7%											5,7%			
evol %			-											107%			
evol ha/an			-											3 981			
TCAM			-											3,7%			
CORINE Land Cover = surface artificialisée de plus de 25ha																	
superficie (ha)					156 107				166 692								172 447
superficie (%)					5,7%				6,1%								6,3%
evol %					-				6,8%								3,5%
evol ha/an					-				1 059								959
TCAM					-				0,66%								0,57%
Teruti = surface artificialisée																	
superficie (ha)						241 500						300 100					
superficie (%)						8,9%						11,0%					
evol %						-						24,3%					
evol ha/an						-						5 860					
TCAM						-						2,20%					
Teruti + Teruti-LUCAS = surface artificialisée recalculée a posteriori																	
superficie (ha)						247 094											335 539
superficie (%)						9,1%											12,3%
evol %						-											35,8%
evol ha/an						-											4 914
TCAM						-											1,71%
Teruti-LUCAS = surface artificialisée																	
superficie (ha)														335 546			341 250
superficie (%)														12,3%			12,5%
evol %														-			1,7%
evol ha/an														-			1 426
TCAM														-			0,42%
	1977	1982	1985	1989	1990	1992	1994	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009	2010

Réalisation : DUPONT J., 2012

GRAPHIQUE 3 – SYNTHÈSE – LE TAUX D'ESPACES ARTIFICIALISÉS ET L'ARTIFICIALISATION DU SOL EN BRETAGNE DE 1977 A 2010



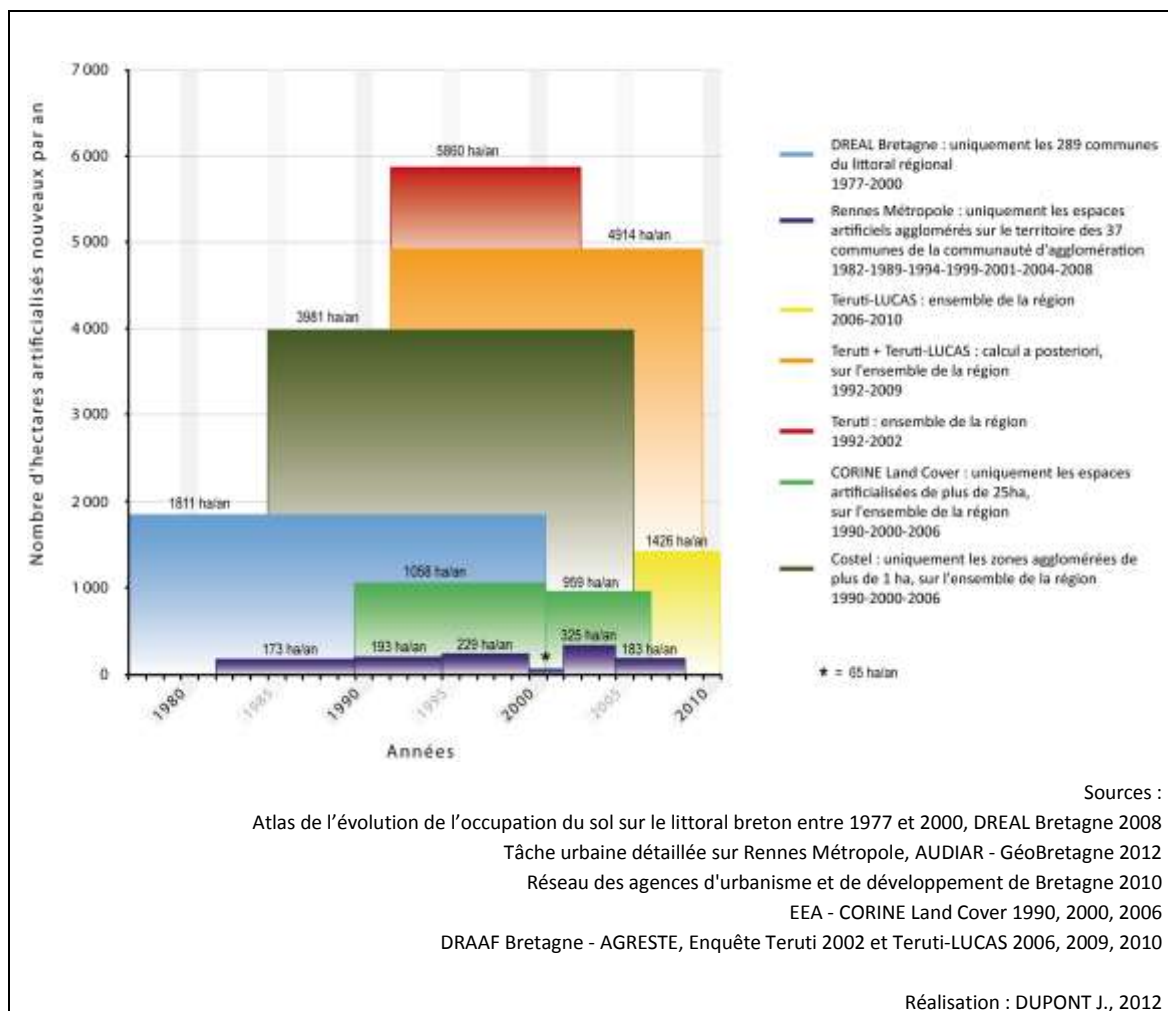
Pour tenter d'aller au-delà des seules divergences temporelles et géographiques inhérentes à ces bases de données et afin de palier les différences de méthodologie, de nomenclature, et de technologie, nous avons calculé l'évolution de l'artificialisation du sol pour chacune de ces bases de données en valeur absolue (Graphique 4) puis relative grâce au calcul d'un taux de croissance annuel moyen (TCAM) (Graphique 5).

Alors que le Graphique 3 permettait une distinction claire des bases de données en fonction de leur échelle d'observation (spatiale et temporelle), les deux graphiques

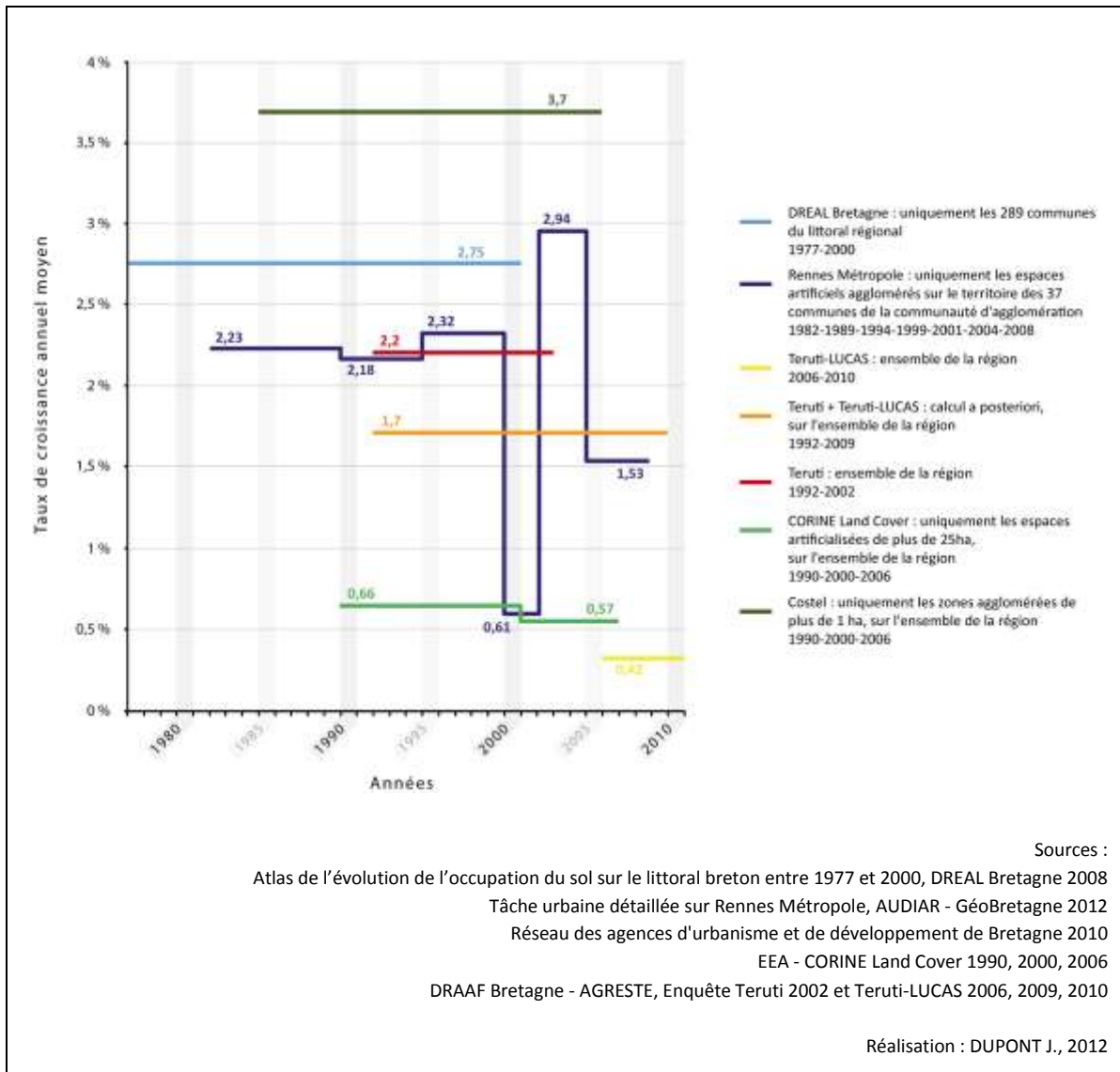
suiuants (Graphique 4 et Graphique 5) valorisent au contraire les différences de méthodologie dans la construction de la donnée. En effet, bien que CORINE Land Cover et la base du COSTEL soient deux bases de données d'échelle régionale, elles affichent pourtant sur des périodes comparables, des évolutions de l'artificialisation qui n'ont rien en commun. Dans le cas des TCAM, les valeurs annoncées par la base CORINE Land Cover oscillent aux alentours de 0,6 alors que la base COSTEL annonce 3,7.

On retrouve un décalage tout aussi important pour les valeurs absolues où Teruti LUCAS affichent un résultat cinq fois plus élevé que celui de CORINE Land Cover (5860 hectares/an contre 1058 pour les années avant 2000).

GRAPHIQUE 4 – SYNTHÈSE – ÉVOLUTION EN VALEUR ABSOLUE DE L'ARTIFICIALISATION DU SOL EN BRETAGNE DE 1977 A 2010



GRAPHIQUE 5 – SYNTHÈSE – LES TAUX DE CROISSANCE ANNUELS MOYENS DE L'ARTIFICIALISATION DU SOL EN BRETAGNE DE 1977 A 2010



Cette différence de résultat est très probablement le fruit de la construction même de la donnée puisque comme nous l'avons déjà évoqué, CORINE Land Cover ne distingue pas les objets de petite taille. Pour prendre un autre exemple, les enquêtes Teruti (1992-2002) et Teruti-LUCAS (2006-2010) affichent également des TCAM très éloignés : 2,2 pour la première et 0,4 pour la seconde. Là encore, le changement de méthode et de nomenclature opéré entre 2004 et 2006 explique certainement cet important écart puisque les autres bases de données montrent que l'artificialisation du sol n'a pas enregistré de ralentissement aussi net entre ces deux périodes. Au-delà des enjeux techniques et méthodologiques que posent les différentes méthodes de mesure du phénomène de l'artificialisation des sols, ce sont surtout les enjeux fonciers qu'il pose aux territoires et

aux acteurs de la région que nous voulons ici valoriser. Dans la perspective d'une politique foncière régionale en Bretagne, le point suivant dresse les enjeux fonciers que nous avons jugés les plus importants.

4.2. Les enjeux fonciers soulevés par l'artificialisation du sol

L'artificialisation du sol met en exergue le conflit entre les différents usages réels ou potentiels que peut accueillir un capital foncier qui, par définition, est limité. Une certaine forme de compétition pour l'accès au foncier oppose alors les usages résidentiels aux usages économiques ou agricoles mais aussi aux usages de loisirs, de préservation des espaces naturels, etc. L'extension de l'artificialisation correspond à une consommation d'espaces naturels et ruraux (CGDD-DATAR, 2009), dans un pays comme la France et a fortiori dans sa première région agricole qu'est la Bretagne, qui pose la question de la place des terres agricoles et des espaces naturels face à une urbanisation de plus en plus pressante. Un conflit d'usage d'autant plus que vif lorsque l'on considère les espaces très attractifs comme les littoraux (Tafari, 2012 ; Dupont 2010a). Les enjeux fonciers soulevés par l'artificialisation des territoires bretons seront d'abord abordés du point de vue de l'agriculture puis du point de vue de l'environnement naturel avant d'être synthétisés par une cartographie.

4.2.1. Du point de vue de l'agriculture

Pour les activités agricoles, l'artificialisation du sol est avant tout synonyme d'une perte nette de ressource. Les terres agricoles constituent en effet un potentiel non renouvelable (Levesque, 2006) qu'il conviendrait de protéger (Levesque, 2005 ; Germain et Thureau, 2010 et 2011) face à une progression des espaces artificialisés qui s'opère à 90 % en France aux dépens des terres agricoles (CGDD, 2011b). En Bretagne, les terres agricoles fournissent plus des deux tiers des nouvelles surfaces artificialisées (soit une moyenne annuelle 3 600 ha), le tiers restant provenant d'espaces naturels ou de surfaces boisées (DRAAF Bretagne - AGRESTE, 2011)³⁴. Cette urbanisation des campagnes (Boisson,

³⁴ Sur les communes du littoral breton, les données sont plus proches de la moyenne nationale avec 84 % des terres artificialisées en provenance des espaces agricoles et 16 % des espaces naturels (Dupont, 2010c).

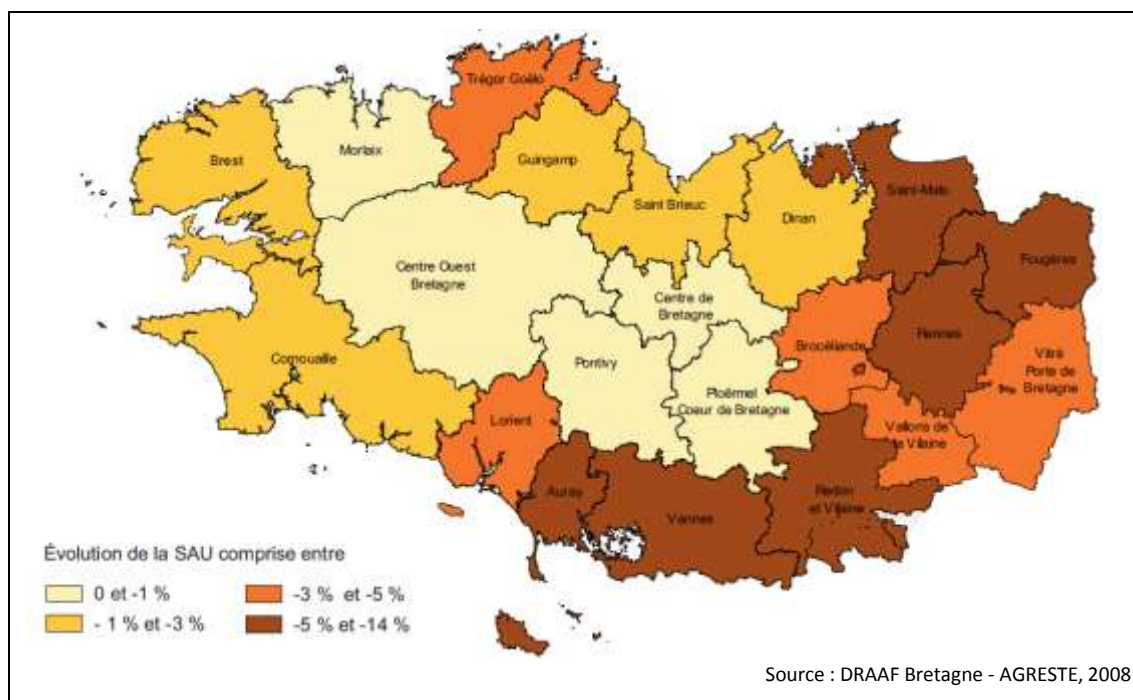
2005) inquiète d'autant plus les acteurs du monde agricole (Pointereau, Coulon et Girard, 2008 ; et les nombreuses publications d'AGRESTE sur le sujet) qu'un déséquilibre de protection entre zonage agricole et zonage environnemental expliquerait une plus grande propension à déclasser des zones agricoles plutôt que naturelles. A noter encore que ces enjeux posés au monde agricole par l'artificialisation progressive des sols se manifestent avec plus d'intensité pour les territoires de l'est et du sud de la région où les pertes effectives de surface agricole sont relativement plus importantes (Carte 15 en SAU³⁵). Ce constat de disparité entre les territoires de la région doit être relativisé avec l'échelle nationale. L'indicateur de perturbation du marché agricole (IPMA)³⁶ semble en effet indiquer que les perturbations les plus significatives ne se localisent pas en Bretagne, même si du fait de la construction même de cet indicateur, « les seuils retenus n'ont pas le même sens selon les régions » (CERTU, 2011a). Toutefois, on relève que les valeurs affichées pour la Bretagne sont sensiblement supérieures à celles de la moyenne nationale mais surtout qu'elles indiquent une répartition géographique particulièrement homogène sur l'ensemble de la région (Carte 16). Alors que les pertes en surface agricole mesurées depuis 1988 impactent de manière différenciée les territoires bretons, la mesure récente (2005-2007) de la perturbation du marché foncier agricole breton par les achats des non-agriculteurs pour des usages résidentiels concerne la totalité du territoire régional. Cette pression d'ensemble souligne bien l'attrait qu'exercent les territoires bretons pour les personnes à la recherche de foncier à bâtir que ce soit en *Armor* ou en *Argoat*, à proximité d'une ville et des réseaux de transports, ou pas.

Pour conclure sur les espaces agricoles, notons que Joseph Comby attirait déjà l'attention en 1985 sur le fait que « le foncier agricole n'est pas cet espace neutre et monotone qui serait le simple réceptacle passif du déploiement de l'urbanisation.

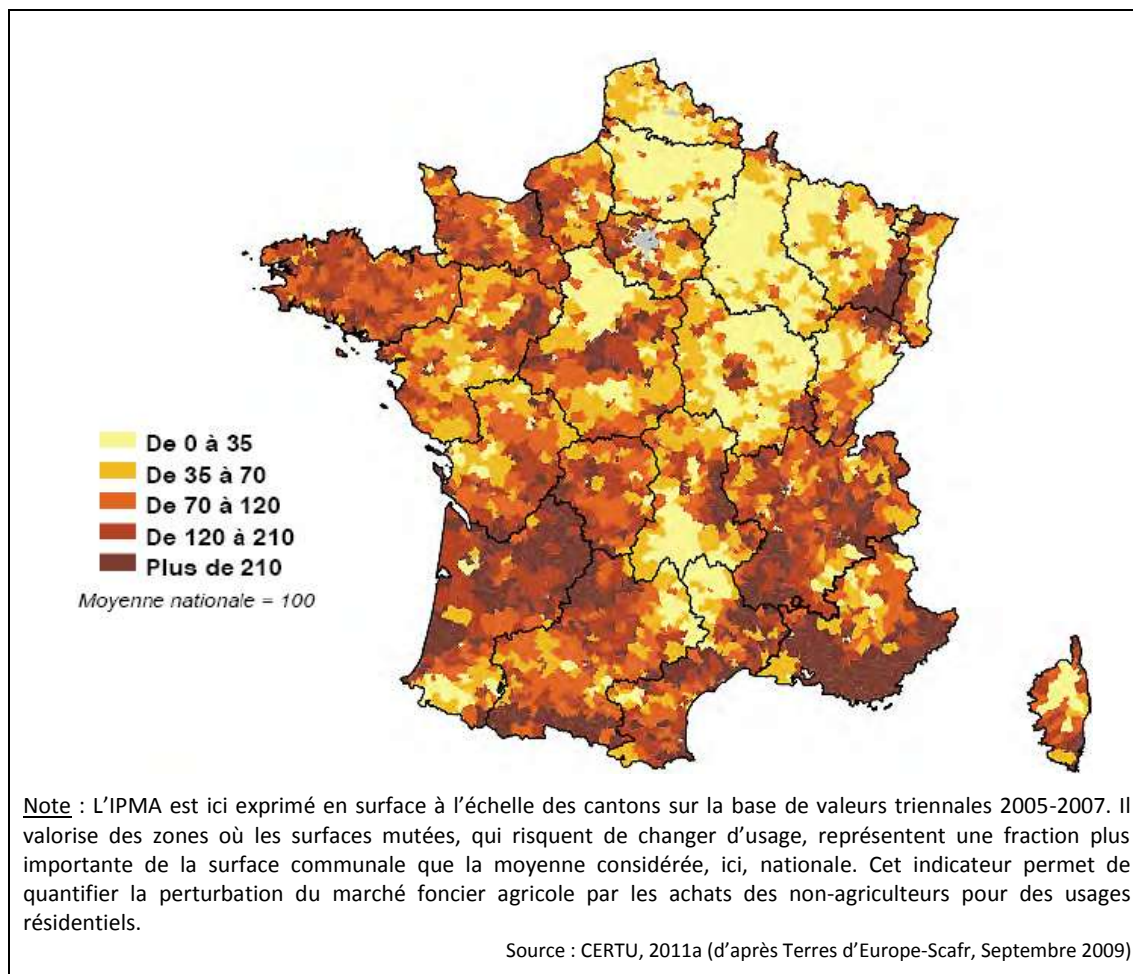
³⁵ SAU : la surface agricole utile est un concept statistique destiné à évaluer le territoire consacré à la production agricole. La SAU est composée de : terres arables (grande culture, cultures maraîchères, prairies artificielles...), surfaces toujours en herbe (prairies permanentes, alpages), cultures pérennes (vignes, vergers...) Elle n'inclut pas les bois et forêts. Elle comprend en revanche les surfaces en jachère (comprises dans les terres arables). Source : www.actu-environnement.com.

³⁶ L'indicateur de perturbation du marché agricole (IPMA) est un concept du CERTU développé pour rendre compte de l'importance de l'effet perturbateur du marché résidentiel ou de loisirs sur le marché foncier de l'espace rural (celui strictement à destination agricole ou forestière). L'IPMA exprimé en surface mesure pour chaque canton la surface du marché résidentiel ou de loisirs et la rapporte à la superficie du canton. Puis ce ratio cantonal est divisé par le ratio national. La perturbation du marché local est alors appréciée au regard de la moyenne nationale. A noter également que le terme de perturbation étant ici utilisé au sens d'*influence* sur le fonctionnement normal du marché (CERTU, 2011).

CARTE 15 – LA PERTE DE SURFACE AGRICOLE DES PAYS DE BRETAGNE ENTRE 1988 ET 2000



CARTE 16 – L'INDICATEUR DE PERTURBATION DU MARCHÉ AGRICOLE



C'est un espace structuré animé d'une vie propre, qui interfère activement avec les processus d'aménagement qui cherchent à le transformer » (Comby, 1985, p. 13). Cette vision semble aujourd'hui toujours loin d'être partagée par l'ensemble des acteurs de l'aménagement alors que les prévisions pour la Bretagne annoncent une artificialisation des sols toujours plus consommatrice de terres agricoles. Au rythme actuel, et à l'échéance de 2030, « 112 000 hectares supplémentaires seraient artificialisés en Bretagne pour répondre à l'accroissement de la population » (DRAAF Bretagne - AGRESTE, 2011, p. 1).

4.2.2. Du point de vue de l'environnement naturel

Les enjeux fonciers de l'artificialisation des sols se posent aussi de point de vue de l'environnement naturel. L'artificialisation des sols comme processus continu et cumulatif (CGDD, 2010a) perturbe lourdement plusieurs composantes des milieux naturels tels que la qualité et le cycle de l'eau, la biodiversité écosystémique et les paysages (CETE Ouest, 2011) ou bien encore les trames vertes et bleues³⁷. C'est en particulier l'eau qui fait l'objet des attentions dans la littérature consacrée aux impacts de l'artificialisation des sols sur l'environnement naturel, comme le montre le premier paragraphe de l'Encadré 4. Selon CORINE Land Cover, entre 2000 et 2006, la consommation des espaces naturels en France a tout autant été le fruit de l'artificialisation des sols (82 %) que des activités agricoles (16 %)³⁸. Alors que l'extension forestière s'essouffle (Pointereau et Coulon, 2009) et que l'artificialisation des sols se maintient à un rythme soutenu, les contraintes liées à un foncier limité impactent directement les espaces naturels avec le risque de ne les voir subsister que dans les espaces non constructibles en l'état, comme par exemple dans les zones inondables.

³⁷ La *trame verte et bleue* (ou TVB) est « un outil d'aménagement du territoire qui vise à (re)constituer un réseau écologique cohérent, à l'échelle du territoire national, pour permettre aux espèces animales et végétales, de circuler, de s'alimenter, de se reproduire, de se reposer... En d'autres termes, d'assurer leur survie, et permettre aux écosystèmes de continuer à rendre à l'homme leurs services. Source : Grenelle de l'environnement (www.developpement-durable.gouv.fr).

³⁸ Les 2 % restants sont des surfaces en eaux, du type barrage ou retenues d'eau artificielles à vocation de loisirs qui participent également, bien qu'à la marge, à grignoter les espaces naturels et agricoles.

L'imperméabilisation de la surface des sols a de nombreuses conséquences environnementales. Elle favorise le ruissellement de l'eau le long des pentes au détriment de son infiltration, l'érosion des sols, les coulées d'eau boueuse et le risque d'inondation. La concentration du ruissellement intensifie le transfert de sédiments chargés de contaminants des sols vers les cours d'eau (engrais azotés ou phosphatés, hydrocarbures, métaux lourds, produits phytosanitaires).

L'artificialisation des sols peut aussi provoquer un déstockage de carbone rapide et conséquent, qui contribue au changement climatique lorsque le sol n'est pas très vite couvert (végétation, revêtement). Enfin, elle fragmente les habitats naturels, les écosystèmes et les paysages, affectant la biodiversité. Ce phénomène est particulièrement visible dans les zones d'extension périurbaine, où la construction de logements individuels de plus en plus éloignés des centres historiques urbains est extrêmement consommatrice en sols cultivés. Le mitage y est renforcé par la construction de réseaux de communication nécessaires aux trajets domicile-travail.

Source : CGDD, 2011b, p. 2

Autre dimension : l'impact paysager de l'artificialisation qui est accusé en Bretagne dans le cas des « paysages ruraux de proximité urbaine » de « dissoudre le paysage » ou de « recomposer une imagerie paysagère rurale ou balnéaire quasi virtuelle [...] car définie par des critères culturels et comportementaux citadins » (Thierry, 2002). Mais à la différence des terres agricoles, les mesures de protection en faveur des espaces naturels sont très nombreuses et variées et elles impliquent une multitude d'acteurs, de l'Union Européenne à la commune. Le point suivant propose une synthèse cartographique de ces enjeux liés à l'artificialisation des territoires bretons.

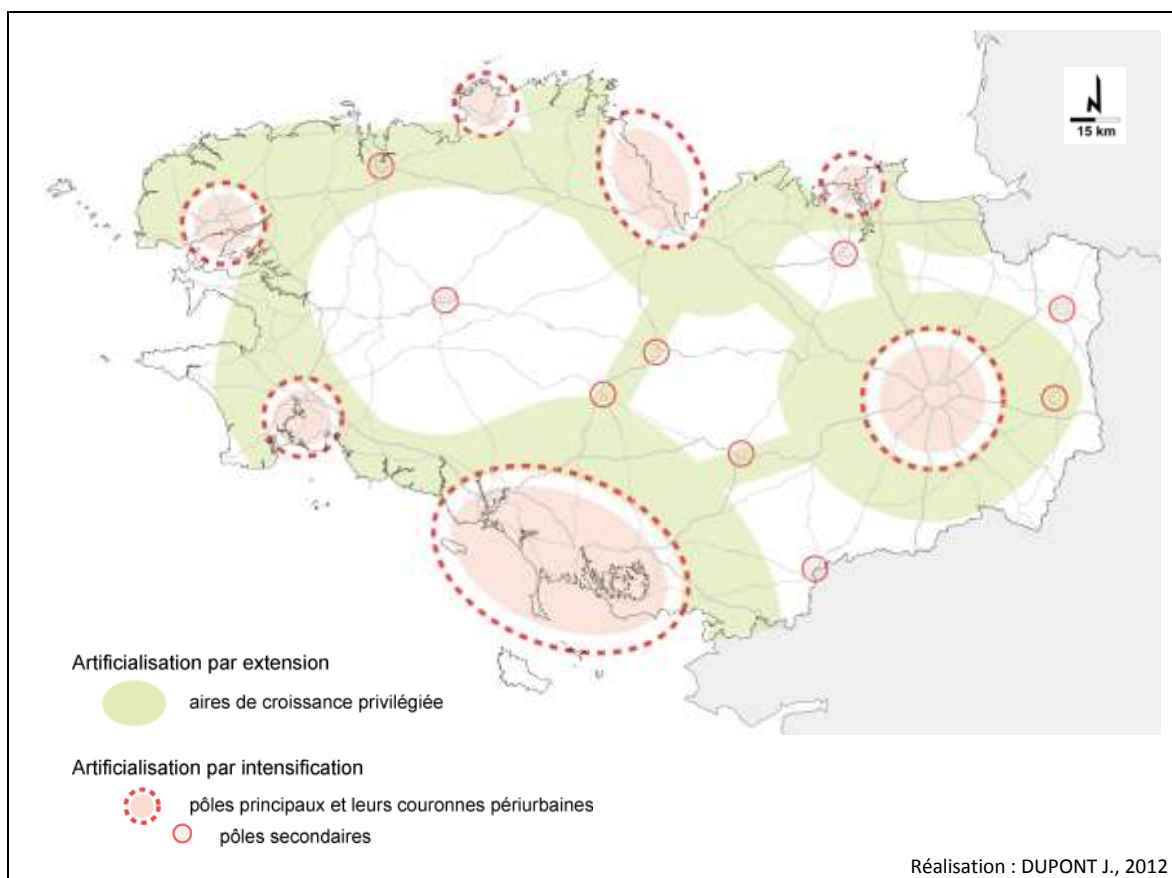
4.3. La synthèse cartographique

Concernant l'artificialisation du sol en Bretagne, la première carte de synthèse fait figurer de manière schématique les deux axes de pression foncière décrite par notre analyse : un axe par extension, l'autre par intensification (Carte 17).

Le premier axe, par diffusion ou extension de l'artificialisation, concerne pratiquement toute la Bretagne, mais en particulier les espaces périurbains lointains et le rétro-littoral. Alimenté par la mobilité automobile, cet axe s'adosse clairement sur le réseau routier de

la Bretagne et se localise en particulier le long des 4 voies « circum-Bretagne » ou « Ring » (ADEF, 2009) qui longe le littoral de la région à 10 ou 20 km de distance. Le deuxième axe se caractérise par un mouvement d'intensification de l'artificialisation. Il concerne les territoires urbains et littoraux déjà très artificialisés tels que Rennes et sa première couronne, Saint-Brieuc et le versant ouest de sa baie ou bien encore le littoral du Morbihan le long d'un axe Lorient-Auray-Vannes. La carte figure également quelques pôles secondaires qui enregistrent localement une intensification notable de l'artificialisation de leurs sols. C'est le cas par exemple de Fougères en Ille-et-Vilaine, de Ploërmel dans le Morbihan ou bien encore de Loudéac dans les Côtes-d'Armor. Les espaces situés hors de ces deux axes ne sont pour autant pas extérieurs à toute pression foncière liée à ce phénomène puisque comme nous le verrons par la suite, les territoires ruraux et les petites unités urbaines de Bretagne sont des territoires privilégiés de croissance démographique.

CARTE 17 – CARTE DE SYNTHESE N°1 : LA PRESSION DE LA L'ARTIFICIALISATION



Pour conclure ce chapitre sur l'artificialisation des sols, et malgré des divergences certaines dans la quantification du phénomène (tant en volume qu'en valeur relative), les différentes sources d'information mobilisées permettent néanmoins de disposer d'ordres de grandeur et de localiser les territoires les plus soumis à la pression de l'artificialisation. Ainsi, comme le montre la carte de synthèse, on observe deux processus conjoints. D'une part l'artificialisation qui s'étend sur de nouveaux espaces (le rétro-littoral, le périurbain lointain, etc.) et d'autre part, l'artificialisation qui intensifie sa présence dans les secteurs les plus attractifs (le littoral, les centres urbains, etc.). La conjonction de ces deux mouvements de l'artificialisation du sol en Bretagne illustre la forte pression que subissent en particulier les terres à vocation agricole, un défi majeur pour une région où l'agriculture est omniprésente et où, comme nous allons le voir dans le chapitre suivant, les prévisions de croissance de la population sont importantes.

Chapitre 2

Le peuplement et son articulation avec l'artificialisation

L'objectif de ce chapitre est d'identifier les dynamiques et les tendances de fond qui caractérisent le peuplement de la Bretagne. Il ne s'agit pas d'une approche démographique au sens large du terme mais d'une description du peuplement de la région autour des deux axes suivants : les effectifs et la localisation géographique de la population. Nous cherchons ici à identifier les espaces de prédilection de localisation des populations d'une part, et d'autre part à distinguer les territoires de la région entre eux. La population et sa localisation sont en effet le premier élément à prendre en compte pour estimer la pression foncière qui s'exerce sur les territoires. C'est d'ailleurs à partir de cette double logique que notre rédaction s'organise.

Dans un premier temps nous exposerons les dynamiques de peuplement de la région à partir des bases de données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) dont l'accès est facile et libre sur internet³⁹. Puis, dans un deuxième temps, nous présenterons l'articulation entre ces dynamiques et l'artificialisation du sol tel que nous l'avons décrit dans le premier chapitre.

³⁹ www.insee.fr

1. Les dynamiques de peuplement en Bretagne

La dynamique de peuplement de la région est analysée dans un premier temps sur le temps long afin d'identifier les fractures ou oppositions territoriales qui caractérisent l'histoire du peuplement de la Bretagne depuis plus de 150 ans. Le deuxième point, à partir des recensements successifs de la population de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle (depuis 1968) et d'une base de données sur la distance kilométrique, mesure les évolutions de la localisation de la population relativement aux deux espaces les plus attractifs de la région : le littoral et les villes. Le dernier point présente la situation actuelle avant de conclure sur les projections de populations de l'INSEE à l'horizon 2040.

Sur le temps long (1851-1999) : un intense « ré-aménagement interne »

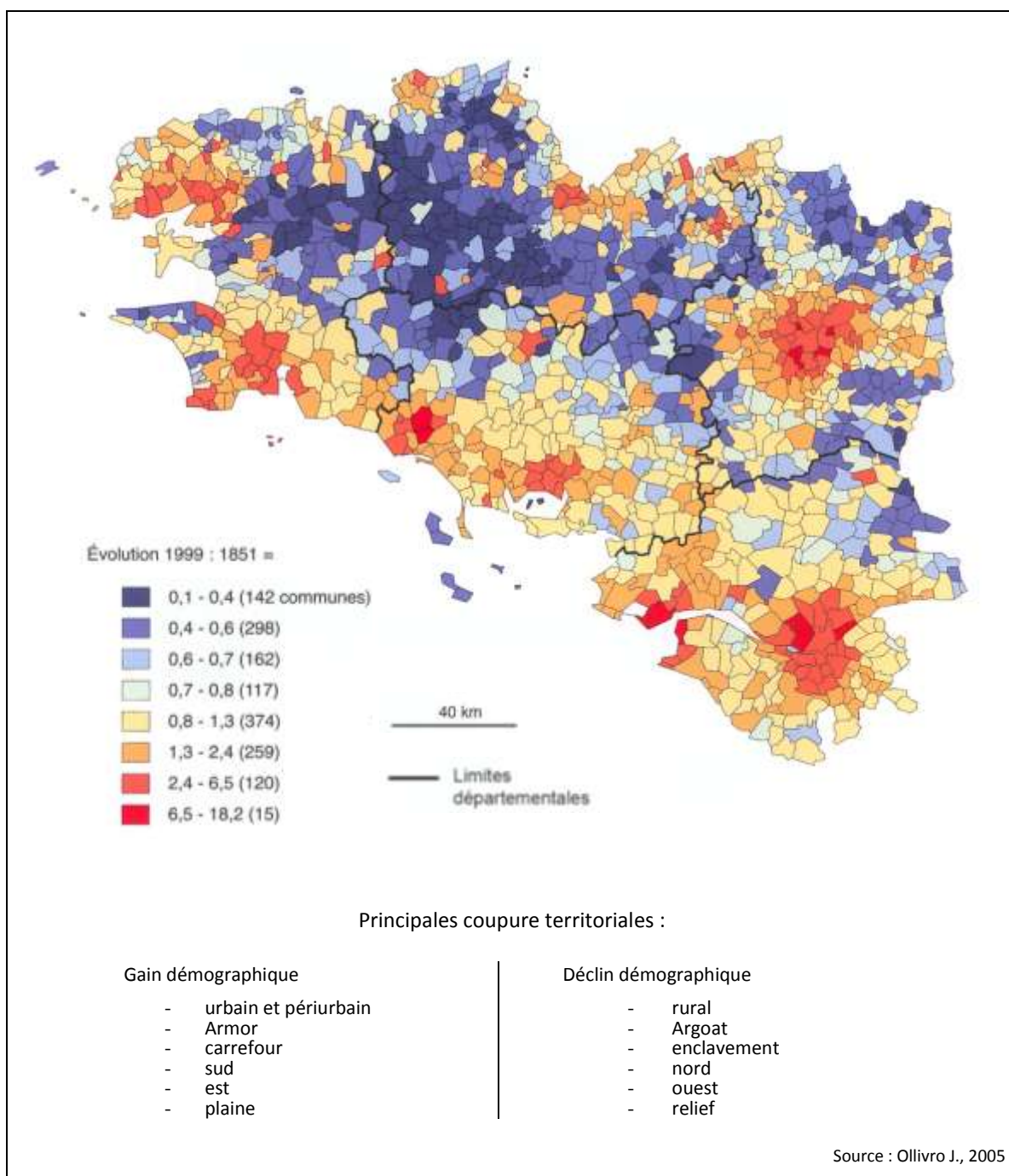
L'analyse sur le temps long proposée dans l'ouvrage de Jean Ollivro permet une lecture des dynamiques de peuplement de la Bretagne sur 150 ans (Ollivro, 2005). Dans son introduction, l'auteur précise ainsi qu'entre 1851, « le premier recensement moderne » et 1999, « le dernier recensement exhaustif », c'est une véritable « lame de fond qui a bouleversé le territoire breton » bien que sur la période considérée, la population de la Bretagne ne soit qu'en légère progression : 2,3 millions en 1851, contre 2,9 en 1999 d'après l'INSEE⁴⁰. A titre de comparaison, les Pays-Bas dont la superficie est équivalente⁴¹, ont vu leur population multipliée par plus de 5 sur la même période. La lame de fond évoquée dans l'introduction de l'ouvrage concerne donc surtout un « ré-aménagement interne » opposant clairement les zones de croissance démographique aux espaces en déclin. L'évolution est en effet radicale entre des communes voyant leur population divisée par 6 et d'autres multipliée par près de 20 : « si l'on fonctionne en indice, la différence d'évolution entre les communes extrêmes n'est pas d'un rapport de 1 à 2 ou de 1 à 3 mais de 1 à 100 » (op. cit.). La cartographie de la Bretagne historique en

⁴⁰ Données de l'INSEE pour la région Bretagne : population sans doubles comptes au recensement (série rétrapolée 1851-1962) et recensement général de la population de 1999.

⁴¹ La superficie est équivalente lorsque l'on considère la Bretagne historique à cinq départements (Carte 18). On obtient alors les superficies suivantes : 34 200km² pour les Pays-Bas contre 35 300 pour la Bretagne. En 1850, on dénombre 3 millions d'habitants aux Pays-Bas, contre 15,7 en 1999 (Ollivro, 2005).

cinq départements (qui associe au sud-est la Loire-Atlantique avec en particulier les villes de Nantes et Saint-Nazaire) illustre l'exode rural et la transition urbaine de la Bretagne en valorisant une série de six coupures opposant les territoires de la région selon le gain ou le déclin démographique enregistré au cours de cette période de 150 ans (Carte 18⁴²).

CARTE 18 – L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION BRETONNE SUR 150 ANS (1851-1999) ET LES PRINCIPALES COUPURES TERRITORIALES



⁴² La cartographie présente le résultat du calcul d'un rapport décrit comme suit : « le chiffre du recensement de la population de 1999 en dénominateur et le chiffre de 1851 en numérateur » (Ollivro, 2005).

Les territoires de la région s'opposent entre les espaces attractifs que sont l'urbain, le littoral (*Armor*) et les carrefours (routiers mais aussi ferroviaires) plutôt localisés au sud et à l'est de la région sur des espaces dont la topographie est plane, et à l'inverse, les espaces en recul démographique qui sont essentiellement ruraux, de l'intérieur de la Bretagne (*Argoat*), à distance des grands axes de circulation et plutôt localisés au nord et à l'ouest de la région ou dans des territoires au relief plus marqué.

Ces grandes tendances dessinées par une lecture sur le temps long des dynamiques du peuplement régional se vérifient-elles toujours aujourd'hui ? Grâce aux recensements réguliers de la population depuis 1968, il est possible d'avoir une lecture en cycles successifs espacés d'une dizaine d'années des dynamiques territoriales du peuplement en Bretagne. Ces recensements compètent utilement l'approche sur le temps long proposée ci-dessus en évitant de masquer des séries d'évolutions antagonistes et des cycles courts. La partie suivante mesure les évolutions du peuplement en fonction de l'éloignement de la population aux deux espaces les plus attractifs de la région : le littoral et les villes.

1.1. Depuis 1968 : la forte attraction du littoral et des villes

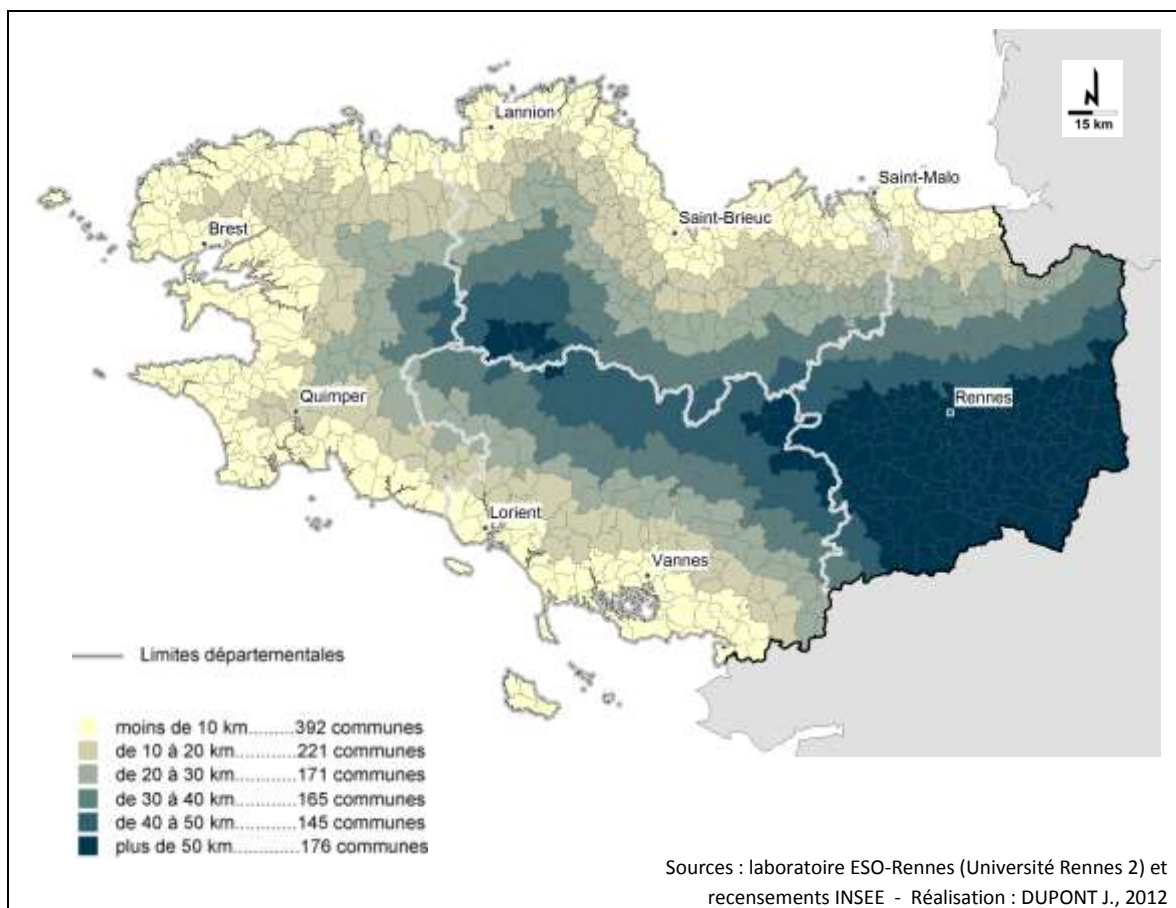
A partir du milieu du XX^{ème} siècle, la Bretagne n'est plus la terre d'exode et d'émigration importante qu'elle était depuis 1850 (Ollivro, 2005) : elle renoue en effet avec la croissance démographique, en particulier lors de la dernière décennie de mesure (1999-2009) avec une progression de 9,2 % pour compter 3 175 064 habitants en 2009. Les recensements de l'INSEE depuis 1968⁴³, associés aux bases de données cartographiques du laboratoire ESO-Rennes (UMR CNRS 6590 de l'Université Rennes 2) permettent grâce aux SIG de caractériser l'évolution démographique à partir de la distance aux espaces les plus attractifs du territoire breton : le trait de côte du littoral d'une part et les villes d'autre part.

⁴³ Le dernier recensement disponible à l'échelle des communes est celui de 2009. Des données plus récentes existent, mais uniquement à l'échelle de la région ou des départements, comme en 2010 où l'INSEE comptabilise 3 199 000 habitants (INSEE Bretagne, 2012 a) et en 2011 avec une estimation encore provisoire de la population bretonne à 3 221 450 habitants (INSEE Bretagne, 2012 b).

1.1.1. Evolutions de la distance de la population au littoral⁴⁴

En 2009, un habitant de Bretagne se trouve en moyenne à 23 km du littoral, une distance qui a peu évolué depuis 1968 lorsqu'elle était de 21 km. Cette moyenne relativement élevée et stable dans le temps s'explique notamment par le poids démographique de l'agglomération rennaise⁴⁵ qui tend à équilibrer celui des communes littorales. Cette mesure moyenne effectuée à l'échelle de la région cache en effet d'importantes disparités départementales.

CARTE 19 – LA DISTANCE KILOMETRIQUE DES COMMUNES DE BRETAGNE AU TRAIT DE COTE SIMPLIFIE DU LITTORAL

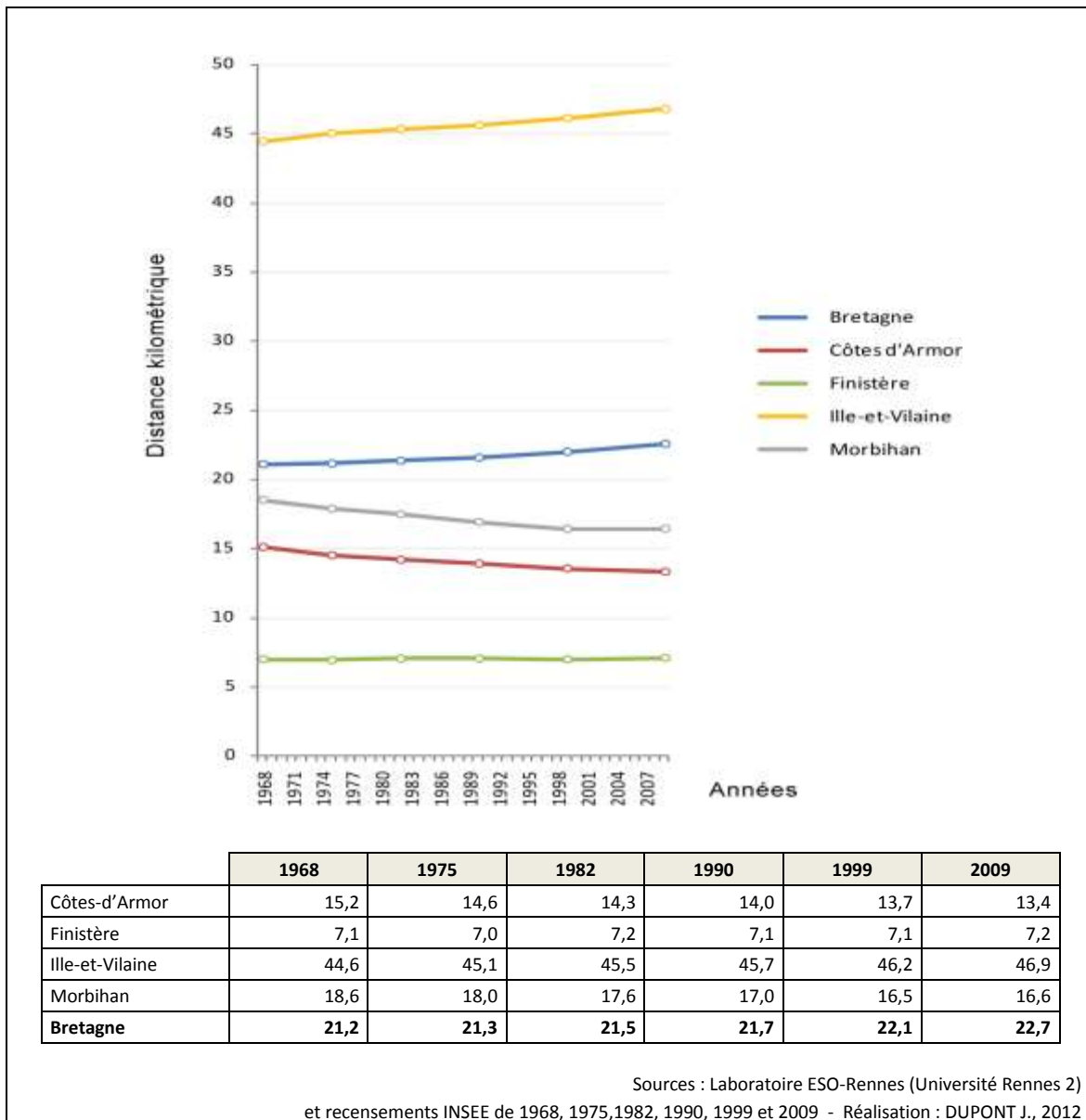


⁴⁴ La distance est calculée sur SIG et s'exprime en kilomètres. Elle est mesurée par une requête spatiale à partir de la mairie de chacune des 1 270 communes de la région en direction « du plus proche voisin », c'est-à-dire en ligne droite en direction de la destination la plus proche, ici, le littoral de la région Bretagne sous la forme d'un trait de côte « simplifié » excluant les rias ou abers qui entrent parfois profondément à l'intérieur des terres sans pour autant présenter le profil attractif du littoral de bord de mer (Carte 19).

⁴⁵ En 2009, selon l'INSEE, la région Bretagne comptait 3 175 064 habitants dont un peu plus de 20 % dans l'aire urbaine de Rennes.

En effet, alors qu'un habitant d'Ille-et-Vilaine se trouve en moyenne à plus de 45 km de la mer (une distance en progression constante depuis 1968)⁴⁶, un habitant du Finistère n'en est qu'à 7 km (une distance parfaitement stable depuis 1968). Le Morbihan et les Côtes-d'Armor affichent quant à eux une moyenne aux alentours de 15 km (une distance en baisse progressive depuis 1968) (Graphique 6).

GRAPHIQUE 6 – DISTANCE KILOMETRIQUE MOYENNE DE LA POPULATION DE BRETAGNE AU TRAIT DE COTE SIMPLIFIE DU LITTORAL DE 1968 A 2009



⁴⁶ Il faut ici prendre en compte que 52 % de la superficie de l'Ille-et-Vilaine est située à plus de 50 km du littoral (dont la majeure partie de l'agglomération rennaise). De ce fait, ce département se distingue clairement des trois autres départements bretons plus « maritimes » disposant d'un littoral plus étendu, de très peu de communes situées à plus de 50 km de la mer et de grandes villes situées sur la côte (Brest, Lorient, Vannes, Saint-Brieuc, etc.).

La proximité du littoral est un élément structurant de la dynamique de peuplement en Bretagne puisque nos mesures montrent que 43 % de la population réside dans une commune située à moins de 10 km du littoral en 2009. En 1968 comme en 2009, la majorité de la population se localise principalement dans les communes situées à moins de 20 km du littoral⁴⁷ et, dans une moindre mesure, dans les communes de l'agglomération rennais situées à une cinquantaine de kilomètres du trait de côte⁴⁸. Ce sont d'ailleurs dans ces deux groupes de communes que se localisent les plus fortes progressions démographiques tant en valeur absolue (Graphique 7) que relative (Graphique 8).

La lecture en cycles courts, permise par les recensements successifs de la population montre que jusqu'en 1999 ce sont les communes en position rétro-littorale immédiate (entre 5 et 10 km de distance) et celles du périurbain rennais (entre 60 et 65 km de distance) qui affichent les taux de croissance de la population les plus importants. Alors que les années quatre-vingt-dix confirmaient le schéma établi d'une baisse successive des taux d'évolution de la population dans les communes littorales⁴⁹ et, à l'inverse, d'une augmentation constante pour les communes du périurbain rennais⁵⁰, la dernière période intercensitaire (1999-2009) bouleverse complètement la donne. La croissance démographique semble désormais généralisée à l'ensemble des communes et plus ou peu en lien avec la distance au littoral. Ce constat est d'autant plus marquant pour les communes qui se montraient jusqu'alors très peu attractives du point de vue démographique, en particulier celles du rétro-littoral éloigné, situées entre 20 et 50 km de distance du trait de côte d'une part, et celles situées à plus de 75 km d'autre part. On constate également que les communes proches du littoral progressent de nouveau fortement⁵¹.

⁴⁷ En 1968 comme en 2009, ces communes regroupent environ 60 % de la population bretonne, ce qui représente près d'1,5 millions d'habitants en 1968 et 1,9 millions en 2009.

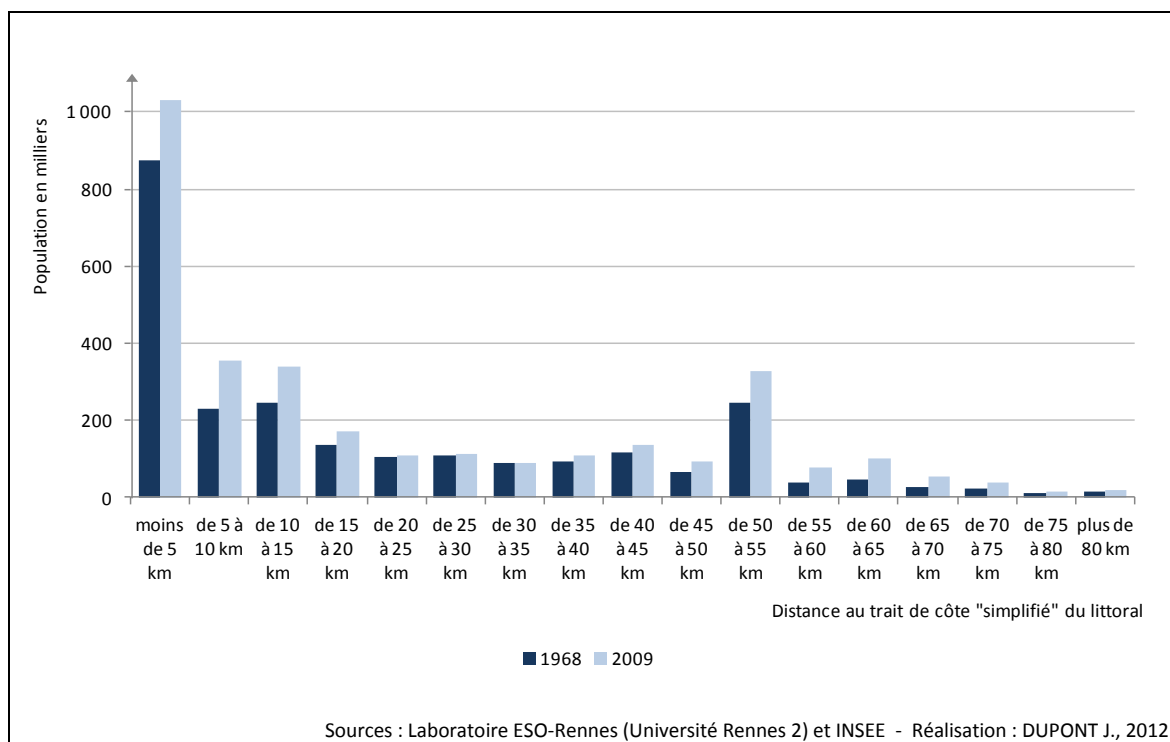
⁴⁸ Les communes situées entre 50 et 55 km du littoral regroupent un peu plus de 320 000 habitants en 2009.

⁴⁹ C'est le cas en particulier des communes situées entre 5 et 10 km du littoral. Le taux d'évolution de la population passait ainsi de pratiquement + 12 % en 1968-1975 et 1975-1982 à + 6 % en 1982-1990 pour atteindre seulement + 3 % lors de la période 1990-1999.

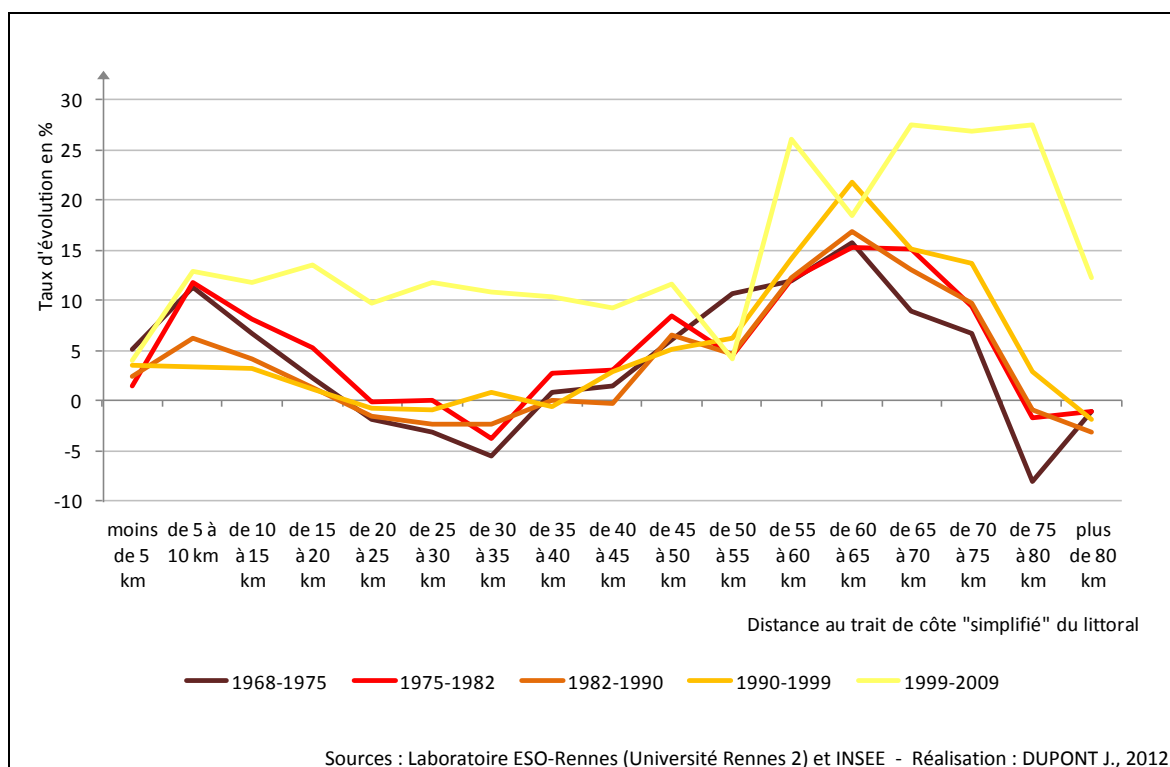
⁵⁰ De + 15,5 % en début de période à + 22 % pour 1990-1999.

⁵¹ Avec un taux d'évolution de près de + 13 % les communes situées entre 5 et 10 km du littoral renouent en effet avec les taux élevés enregistrés en début de période (cf. note de base de page n°49).

GRAPHIQUE 7 – REPARTITION DE LA POPULATION EN FONCTION DE LA DISTANCE DES COMMUNES AU TRAIT DE COTE « SIMPLIFIE » DU LITTORAL EN BRETAGNE EN 1968 ET 2009



GRAPHIQUE 8 – EVOLUTION DE LA POPULATION EN FONCTION DE LA DISTANCE DES COMMUNES AU TRAIT DE COTE « SIMPLIFIE » DU LITTORAL EN BRETAGNE POUR CHAQUE PERIODE INTERCENSITAIRE DE 1968 A 2009



Seul point de stabilité entre la courbe intercensitaire 1999-2000 et les périodes précédentes représentées sur le Graphique 8, les communes situées entre 50 et 55 km du littoral (dont Rennes fait partie) qui sont stables autour de 5 %, et celles situées entre 60 et 65 km qui poursuivent, malgré un léger tassement, leur importante croissance démographique⁵². Cette dynamique décrite par la courbe intercensitaire 1999-2000 est-elle l'illustration d'une nouvelle donne territoriale caractérisée par une évolution positive de la population quelle que soit la distance au littoral des communes ? Voyons si l'analyse, dans le point suivant, de la répartition de la population bretonne par rapport à la distance aux principales villes de la région pourra apporter quelques éléments de réponse.

1.1.2. Evolutions de la distance de la population aux principales villes⁵³

Distinguer les communes de Bretagne en fonction de leur distance à quatre « classes » de villes permet une mesure de la répartition géographique de la population sur le territoire régional. A titre d'exemple, nos calculs permettent d'estimer à 1,2 millions le nombre de Bretons résidant dans une commune située à moins de 5 km d'une ville d'au moins 10 000 habitants en 2009 (soit 40 % de la population régionale). Une proportion qui atteint 55 % à moins de 10 km et 80 % à moins de 20 km⁵⁴ (Graphique 9).

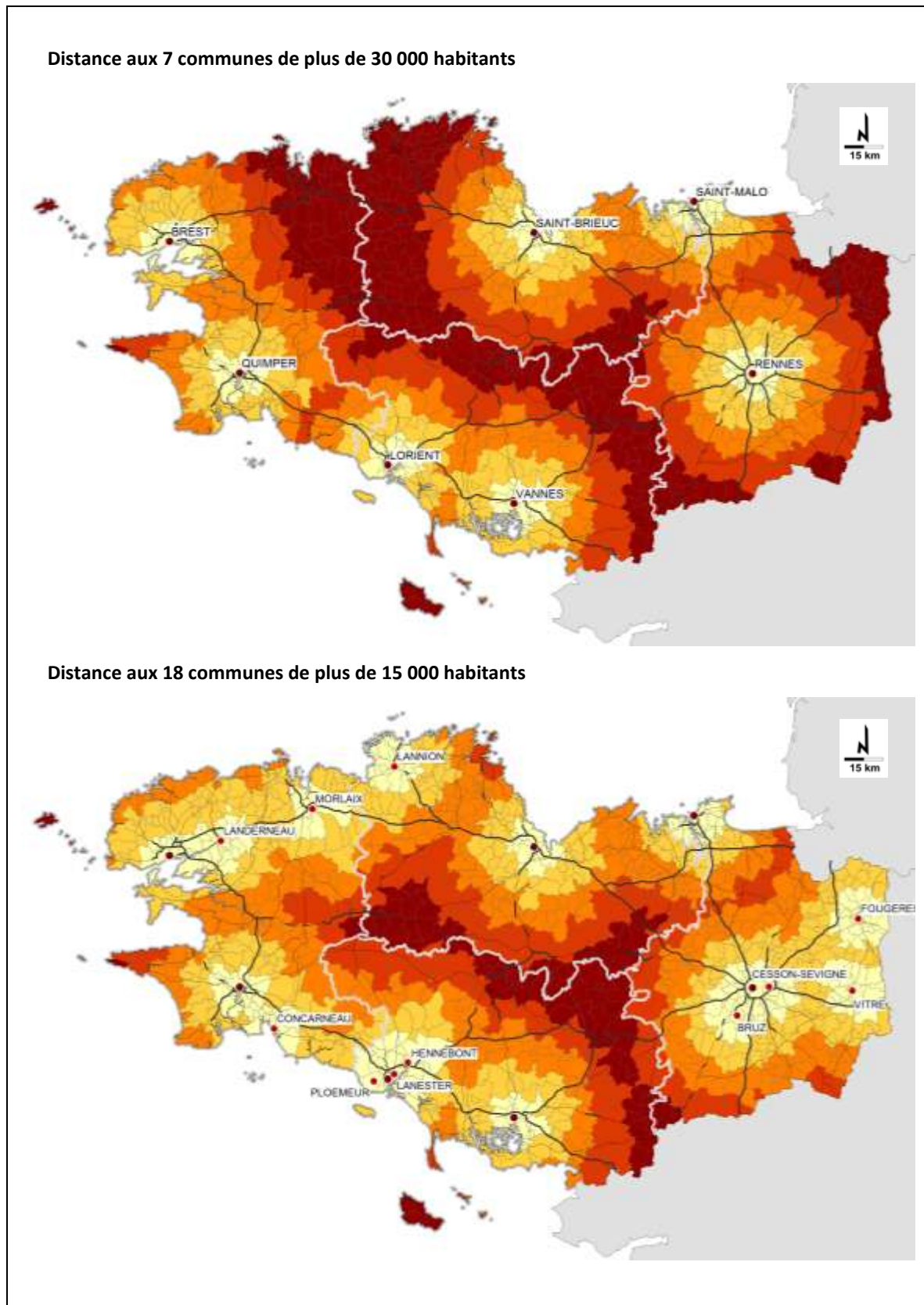
Mais voyons tout d'abord dans la double page suivante ce à quoi ressemble la Bretagne lorsque que l'on effectue un regroupement communal en fonction de la distance aux quatre classes de ville définies (Carte 20).

⁵² Une croissance démographique en progression constante avec + 15,8 % pour la période 1968-75, + 15,2 % en 1975-82, + 16,9 % en 1982-1990, + 21,8 % en 1990-1999 puis un léger « tassement » avec + 18,5 % pour la dernière période 1999-2009.

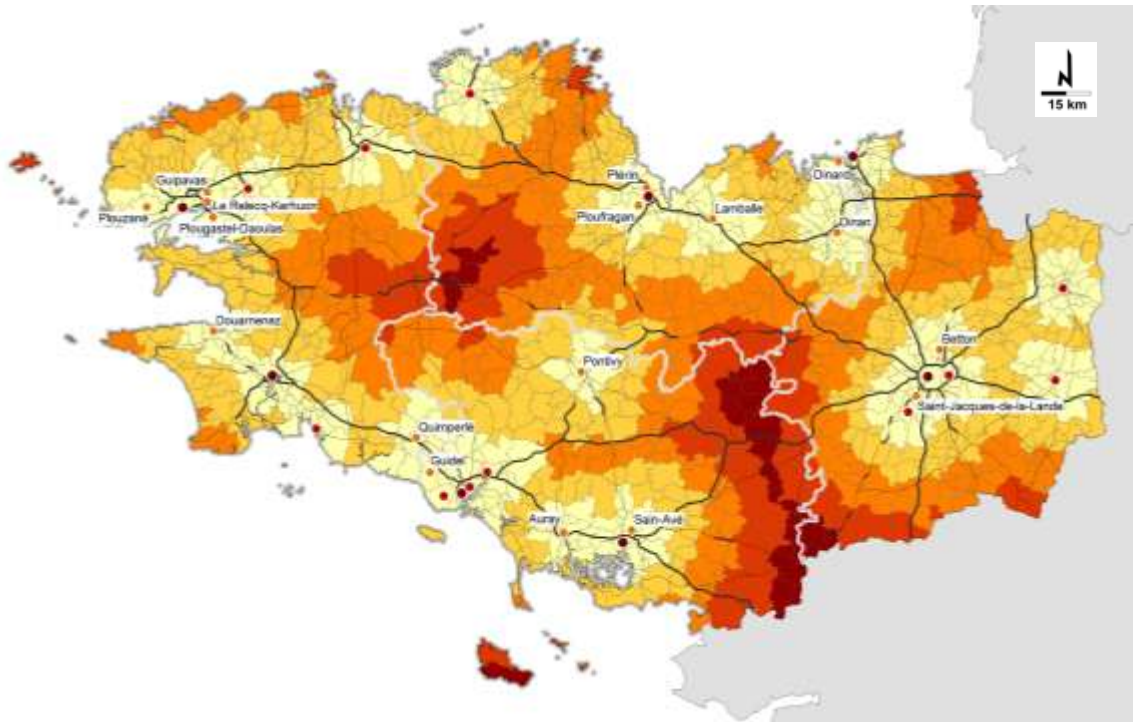
⁵³ La distance est calculée sur SIG et s'exprime en kilomètres. Elle est mesurée par une requête spatiale à partir de la mairie de chacune des 1 270 communes de la région, en direction « du plus proche voisin », c'est-à-dire en ligne droite en direction de la destination la plus proche, ici, quatre « classes » de ville : les communes de plus de 7 500, de plus de 10 000, de plus de 15 000 et celles de plus de 30 000 habitants. Cette requête a été effectuée pour chaque année de recensement (1968, 1975, 1982, 1990, 1999 et 2009) puisque le nombre de communes dans les trois « classes » a évolué au fil du temps (Annexe 3). Après plusieurs mesures et comparaisons, il est décidé de retenir la situation de 2009, la plus récente, comme unique référence pour tous les calculs de distance de la population aux « classes » de ville.

⁵⁴ Pour comparaison, en 1968, on estime que 35 % de la population se localisait à moins de 5 km d'une ville de 10 000 habitants, 45 % à moins de 10 km et 71 % à moins de 20 km (données de population et « classes » de villes selon le recensement de l'INSEE de 1968).

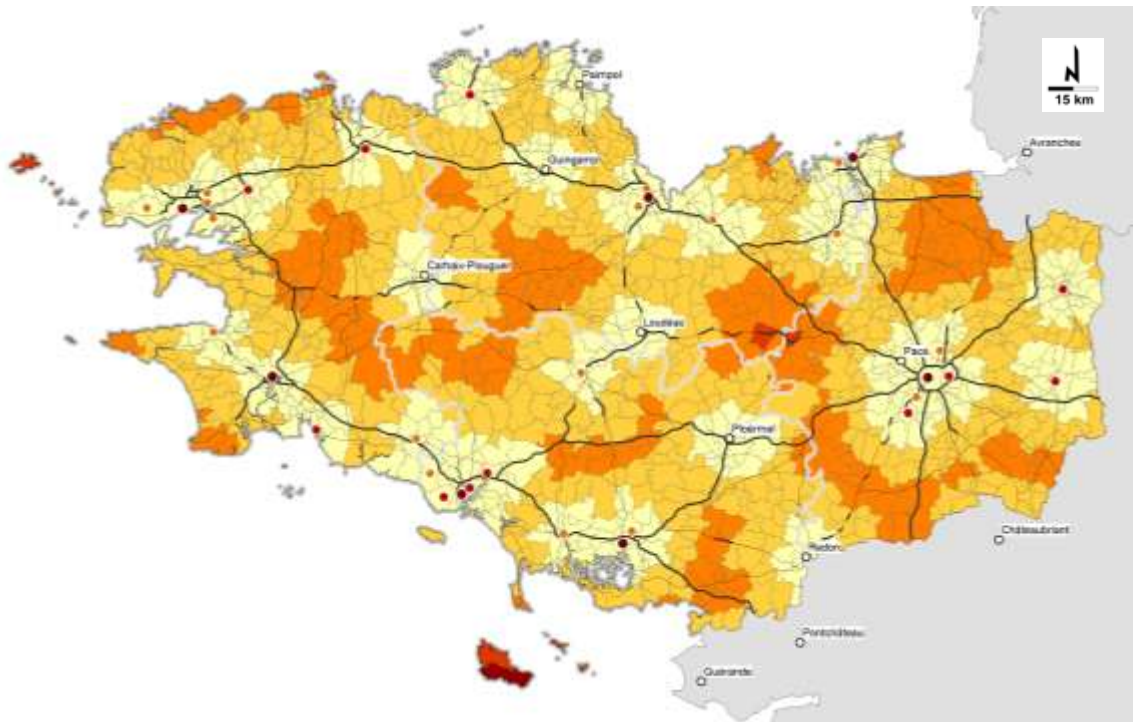
CARTE 20 – LA REPARTITION DES COMMUNES DE BRETAGNE EN FONCTION DE LEUR DISTANCE A QUATRE « CLASSES » DE VILLE EN 2009



Distance aux 35 communes de plus de 10 000 habitants



Distance aux 46 communes de plus de 7 500 habitants



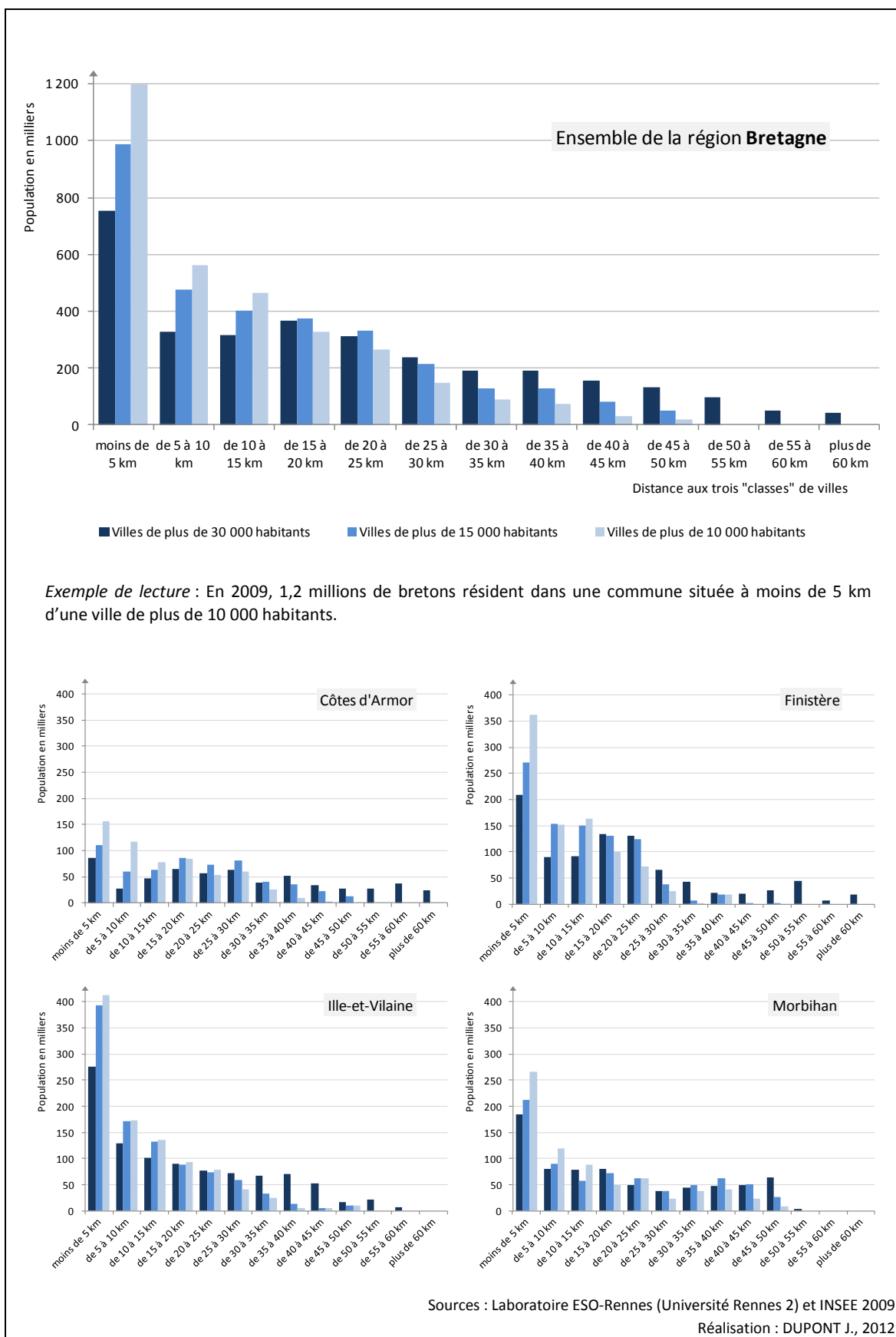
- moins de 10km
- de 10 à 20km
- de 20 à 30km
- de 30 à 40km
- plus de 40km

- Limites départementales
- Réseau routier

- 7 communes de plus de 30 000 habitants
- 18 communes de plus de 15 000 habitants
- 35 communes de plus de 10 000 habitants
- 46 communes de plus de 7 500 habitants

Sources : Laboratoire ESO-Rennes (Université Rennes 2) et INSEE 2009 - Réalisation : DUPONT J., 2012

GRAPHIQUE 9 – LA REPARTITION DE LA POPULATION DES COMMUNES BRETONNES EN FONCTION DE LEUR DISTANCE A TROIS « CLASSES » DE VILLES



Ces chiffres pourraient être encore plus élevés en abaissant un peu le seuil des 10 000 habitants et en prenant en compte l'effet frontière avec les villes des régions voisines situées à proximité⁵⁵ : dans ce cas, toujours en 2009, ce sont alors près de deux Bretons sur trois qui habitent à moins de 10 km d'au moins une « petite ville » (plus de 7 500 habitants) et très rares seraient les communes qui en seraient éloignées de plus de 30 km⁵⁶. Lorsque l'on considère la distance kilométrique de la population aux trois principales « classes » de villes, on relève qu'un habitant de Bretagne réside en moyenne à 11 km d'une ville comptant au moins 10 000 habitants. La moyenne est 14 km pour la distance à une ville de plus de 15 000 habitants et de 20 km pour celles de plus de 30 000 habitants.

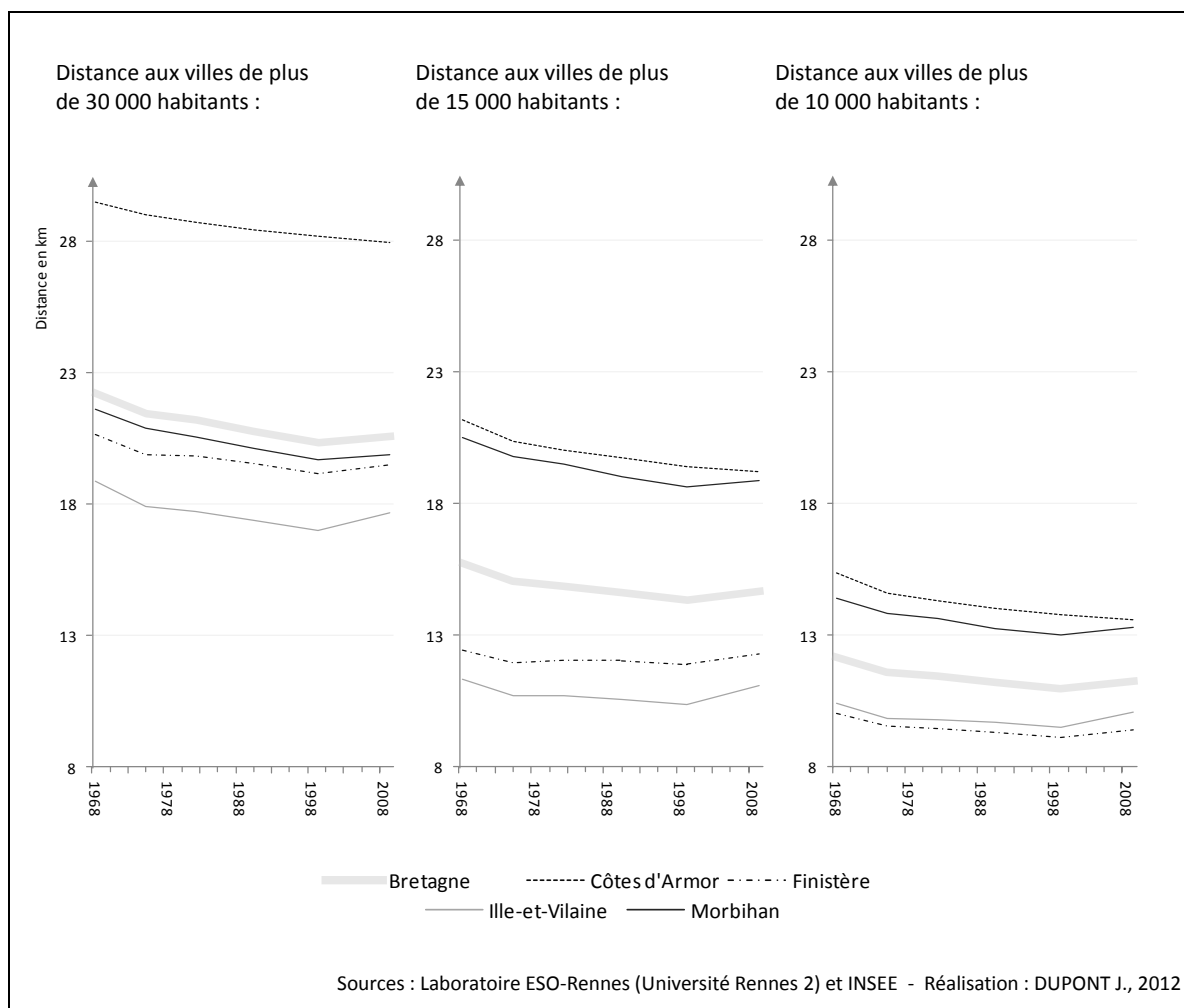
Depuis 1968, la tendance est au raccourcissement de ces distances, sauf lors de la dernière période intercensitaire (1999-2009) où pour la première fois, la distance kilométrique moyenne de la population régionale aux communes les plus peuplées croît⁵⁷. Cette situation concerne la Bretagne dans son ensemble, à l'exception des Côtes-d'Armor qui, quelle que soit la « classe » de ville considérée, continue de voir sa distance kilométrique moyenne baisser (Graphique 10). Mais il est toutefois difficile d'interpréter des indicateurs composés de deux variables évolutives comme c'est le cas ici : les évolutions de la distance kilométrique moyenne aux trois classes de ville s'expliquent-elles par l'émergence de « nouvelles communes » dans ces trois classes ou est-ce le fait des dynamiques de peuplement ?

⁵⁵ En élargissant le seuil des 10 000 habitants, sept villes pourraient se rajouter à la carte. Par ordre d'importance démographique (selon l'INSEE en 2009) : Loudéac dans le sud des Côtes-d'Armor (9 990 habitants), Pacé dans le centre de l'Ille-et-Vilaine et Redon dans le sud-ouest (9 500 habitants chacun), Ploërmel dans le nord-est du Morbihan (9 000 habitants), Paimpol (7 800 habitants) et Guingamp (7 500 habitants) respectivement situés dans le nord et le centre des Côtes-d'Armor et enfin Carhaix-Plouguer au centre-est du Finistère (7 700 habitants). De même, en prenant en compte l'effet frontière, quatre communes situées à moins de 20 km de la limite régionale et avoisinant ou dépassant les 10 000 habitants pourraient compléter le réseau avec Avranches dans la Manche (8 000 habitants) et trois communes de Loire-Atlantique : Pontchâteau (9 500 habitants), Châteaubriant (12 000 habitants) et Guérande (15 000 habitants).

⁵⁶ Cela ne concernerait en fait que 9 des 1 270 communes de la région dont 7 en situation insulaire. Les 2 autres communes sont localisées au cœur de l'*Argoat*, à la rencontre des limites administratives de trois départements (Côtes-d'Armor, Ille-et-Vilaine et Morbihan). Il s'agit de Saint-Méen-le-Grand (4 350 habitants) et de Trémorrel (1 100 habitants) commune voisine de Merdrignac (3 100 habitants). Ces 9 communes sont donc soit isolées soit du fait de leur caractère insulaire, soit constituent ce que l'IAU-IDF désigne comme « bourg » au sens d'un ensemble urbain moins important qu'une ville, mais disposant de commerces et d'équipements (IAU-IDF, 2009).

⁵⁷ Par exemple, dans le cas des villes de plus de 10 000 habitants : - 10,5 % sur la période 1968-1999 puis + 2,7 % pour la décennie 1999-2009.

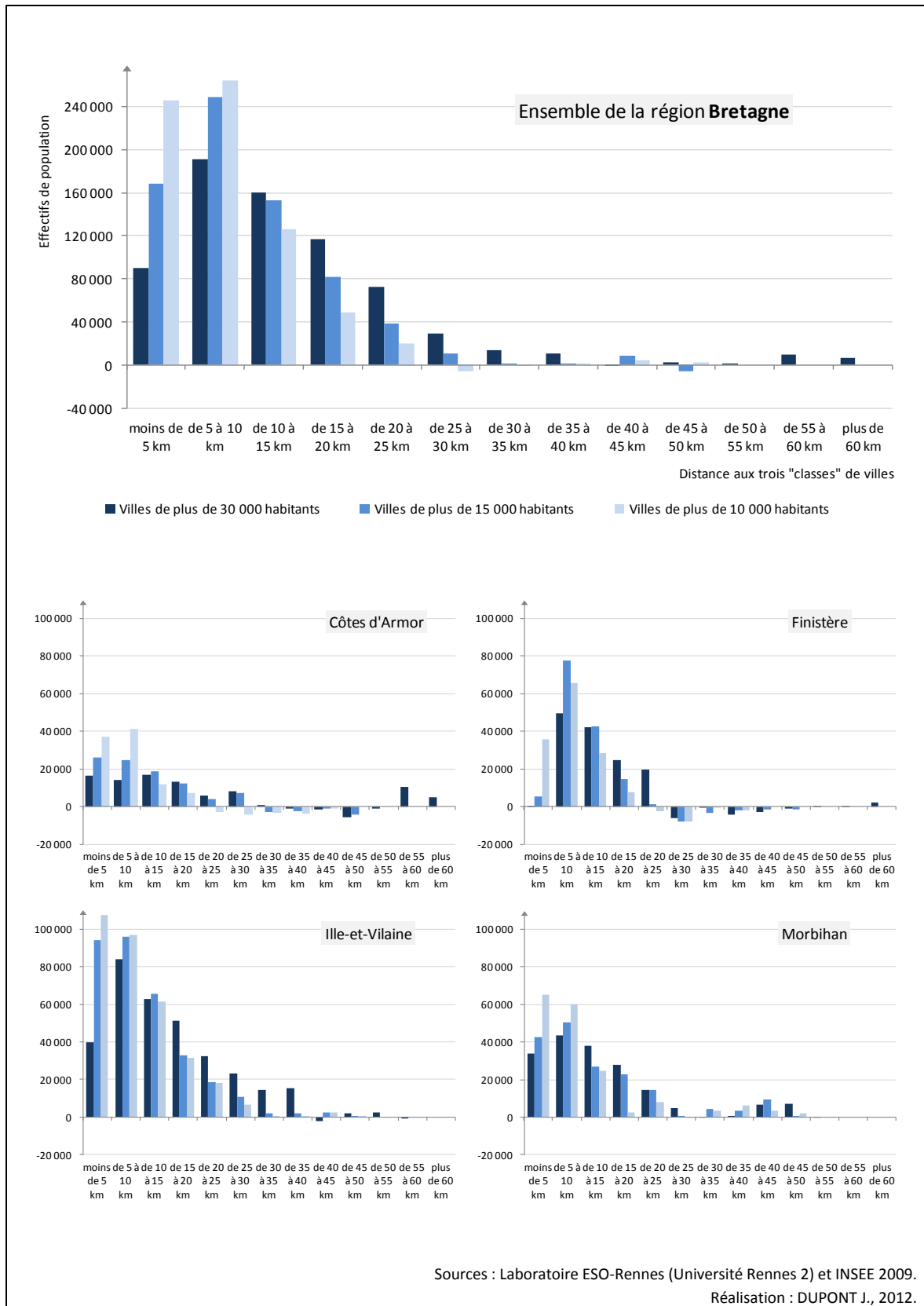
GRAPHIQUE 10 – EVOLUTION DE LA DISTANCE KILOMETRIQUE MOYENNE DE LA POPULATION DE BRETAGNE AUX TROIS « CLASSES » DE VILLES DE 1968 A 2009



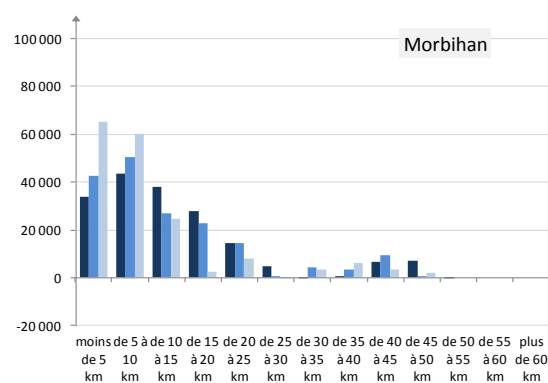
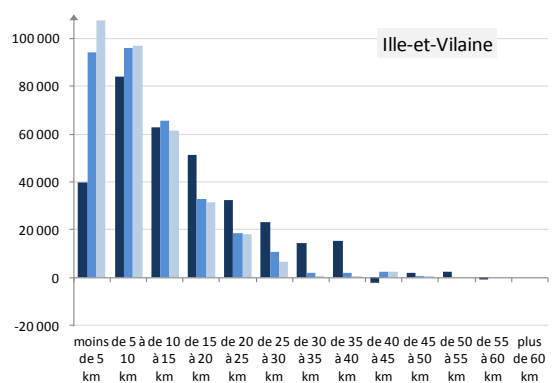
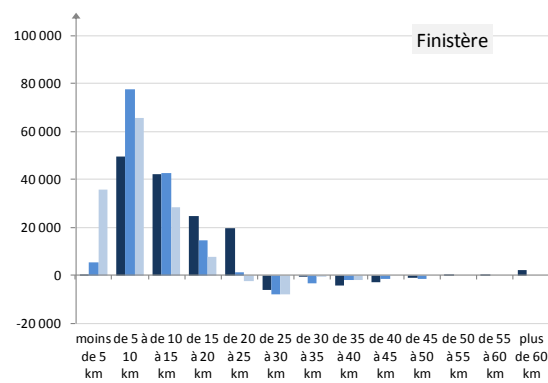
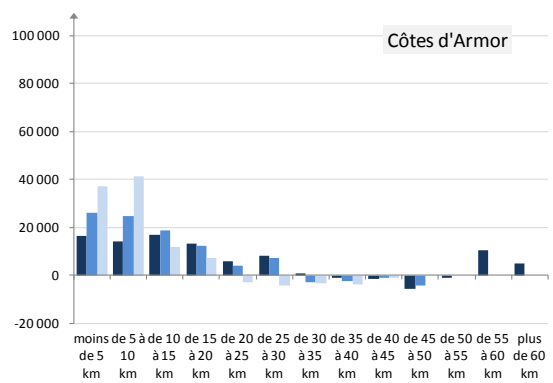
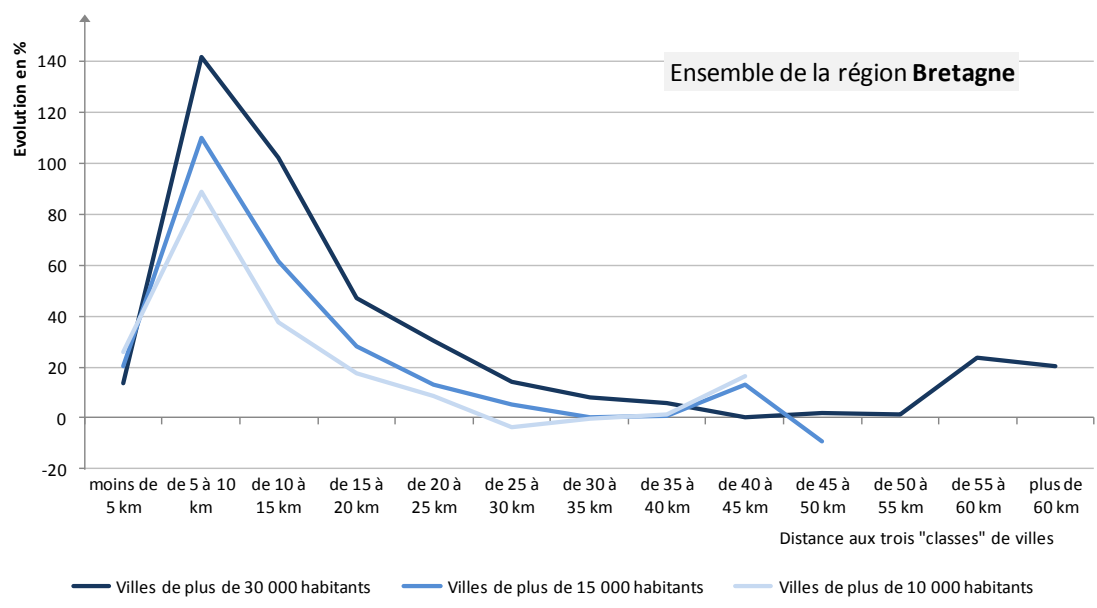
Deux éléments de réponse : d'une part la grande majorité des « nouvelles communes »⁵⁸ se localisent en périphérie immédiate de communes très peuplées comme Rennes, Brest et Lorient, ce qui ne bouleverse pas la répartition des trois classes de ville ; d'autre part, on remarque que la croissance démographique sur la période 1968-2009 concerne en particulier les communes situées à proximité immédiate des villes, ce qui se vérifie tant en valeur absolue (Graphique 11) que relative (Graphique 12) et ce quelle que soit la classe de ville prise en compte. Il semblerait donc que l'évolution des distances moyennes aux trois classes de villes soit principalement liée aux dynamiques de peuplement.

⁵⁸ Dans le temps, le nombre d'enregistrement dans les « classes » de villes évolue. A titre d'exemple on comptait 19 communes de plus de 10 000 habitants en 1968. En 2009, elles sont désormais 35 (Annexe 3Annexe 3).

GRAPHIQUE 11 – LE BILAN DEMOGRAPHIQUE 1968 - 2009 EN VALEURS ABSOLUES DES COMMUNES BRETONNES EN FONCTION DE LEUR DISTANCE A TROIS « CLASSES » DE VILLES



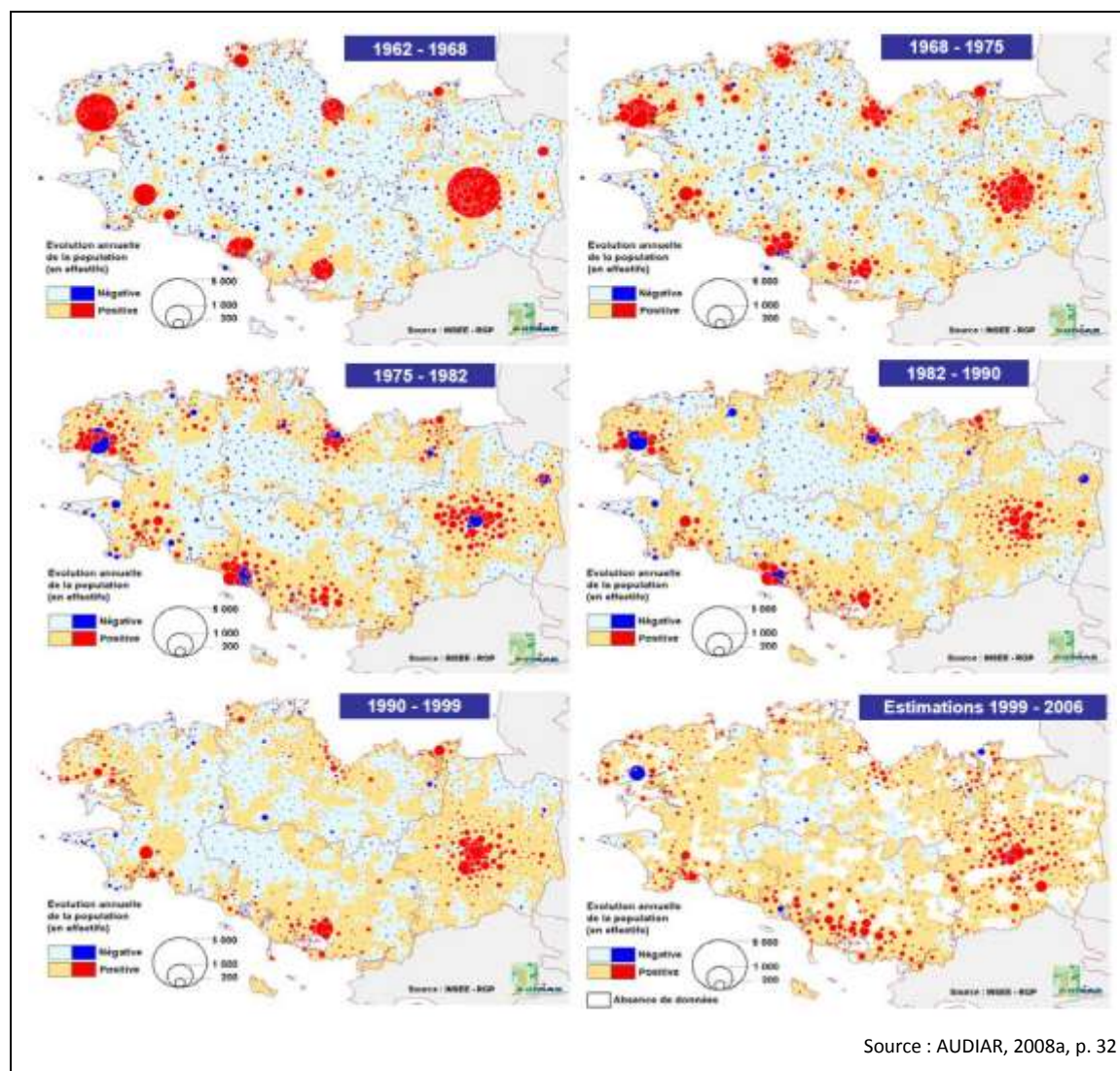
GRAPHIQUE 12 – LE BILAN DEMOGRAPHIQUE 1968 - 2009 EN VALEURS RELATIVES DES COMMUNES BRETONNES EN FONCTION DE LEUR DISTANCE A TROIS « CLASSES » DE VILLES



Sources : Laboratoire ESO-Rennes (Université Rennes 2) et INSEE 2009.
Réalisation : DUPONT J., 2012.

Ainsi, la distance moyenne diminue puisque la population augmente dans et à proximité des villes (exode rural puis étalement urbain) ce qui était le cas depuis 1968. A l'inverse, la distance moyenne augmente lorsque la croissance de la population est portée par des territoires plus éloignés des centres des villes, comme c'est le cas de la dernière période intercensitaire (Carte 21).

CARTE 21 – LE BILAN DEMOGRAPHIQUE DES COMMUNES BRETONNES PAR PERIODES INTERCENSITAIRES DEPUIS 1968



« L'exode rural a été très prononcé entre 1962 et 1975 puis s'est atténué entre 1975 et 1999 avant de se tarir lors de la dernière période. Les dernières estimations de population laissent en effet apparaître un fort regain d'attractivité des espaces ruraux, où de nombreuses communes retrouvent la croissance démographique, excepté dans le Centre-Ouest Bretagne (triangle

Carhaix-Rostrenen-Gourin). La poussée de la périurbanisation n'a jamais été aussi forte que dans la période la plus récente, notamment au sud du Morbihan et autour de Rennes » (AUDIAR, 2008a, p. 33).

Nos mesures réalisées entre 1999 et 2009 confirment cette situation nouvelle puisque ce sont les communes situées entre 10 et 20 km d'une ville de plus de 30 000 habitants qui enregistrent les plus fortes hausses de population. Depuis 1999, tous les territoires, quelle que soit leur distance à une ville de plus de 30 000 habitants, enregistrent une croissance démographique positive (Graphique 13 et Graphique 14). On observe ainsi un changement très net par rapports aux précédentes années dans la localisation de la croissance démographique qui se traduit par un véritable « décalage spatial ». En effet, entre 1999 et 2009, la croissance démographique est non seulement importante⁵⁹ mais surtout ce ne sont plus les communes situées à moins de 15 km des villes qui concentrent les gains de population. Les communes situées à moins de 15 km d'une ville de plus de 30 000 habitants accueillait en moyenne, jusqu'en 1999, environ 80 % de la croissance démographique. Pour la dernière période de mesure (1999–2009), cette proportion est passée à 30 %. Désormais ce sont les communes situées entre 10 et 25 km qui accueillent plus de la moitié (52 %) des gains en effectifs de la population bretonne (Graphique 14).

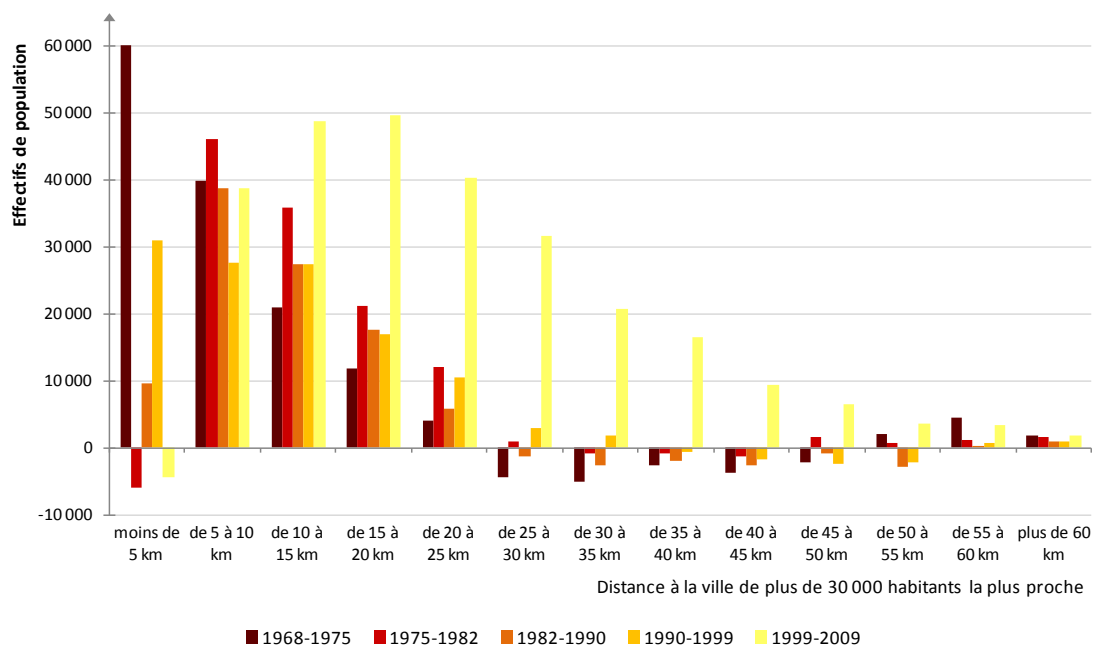
Le bilan démographique exprimé en valeurs relatives (Graphique 13) souligne bien ce changement de paradigme intervenu lors de la dernière décennie, en particulier pour les communes qui jusqu'alors stagnaient ou perdaient de la population (au-delà de 25 km) et qui enregistrent depuis 1999 une croissance démographique de l'ordre de + 5 à + 15 %⁶⁰. Soulignons encore le fait que sur cette dernière période, les communes de plus de 30 000 habitants et celles situées à leur proximité immédiate (moins de 5 km) perdent de la population. Un constat confirmé par l'observation des mesures réalisées pour les deux autres « classes » de villes (Annexe 4 pour les villes de plus de 15 000 habitants et Annexe 5 pour celles de plus de 10 000).

⁵⁹ Une croissance démographique importante avec 266 786 habitants nouveaux : un gain plus de deux fois supérieur à celui mesuré au cours de la précédente décennie 1990-1999.

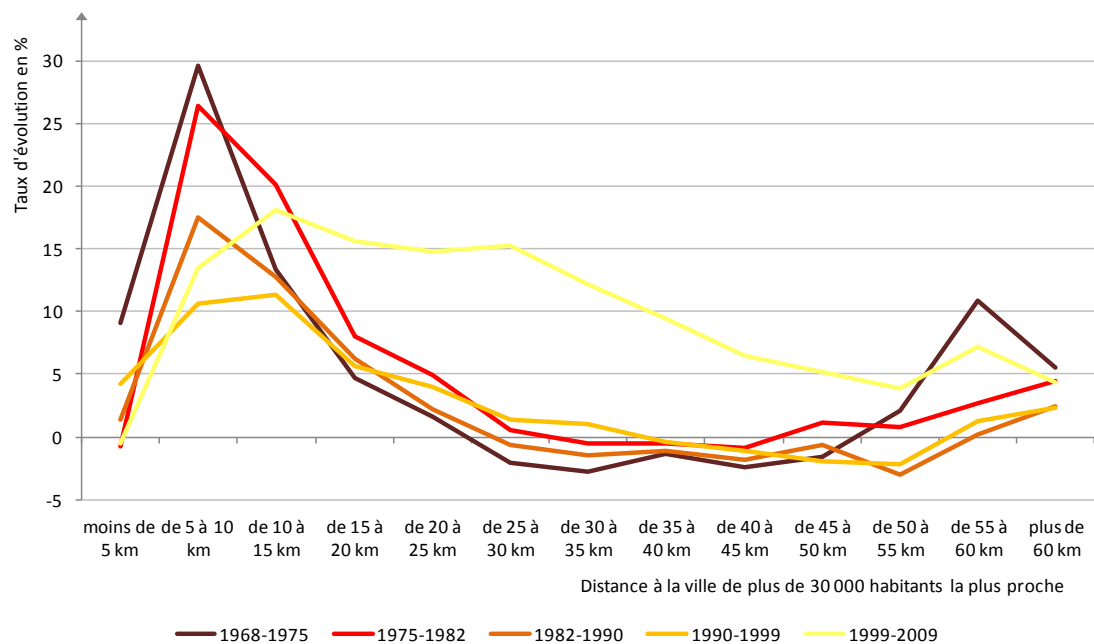
⁶⁰ Pour compléter la lecture, on observe que les courbes intercensitaires du Graphique 13 indiquent une remontée des valeurs relatives au-delà des 50 km. Cela s'explique par la présence de villes petites ou moyennes de moins de 30 000 habitants comme Lannion dans les Côtes-d'Armor (près de 20 000 habitants en 2009) ou Redon en Ille-et-Vilaine (près de 10 000 habitants).

GRAPHIQUE 13 – BILAN DEMOGRAPHIQUE DES COMMUNES DE BRETAGNE EN FONCTION DE LEUR DISTANCE A UNE VILLE DE PLUS DE 30 000 HABITANTS DE 1968 A 2009

Evolution en valeur absolue (en effectifs)



Evolution en valeur relative (en %)

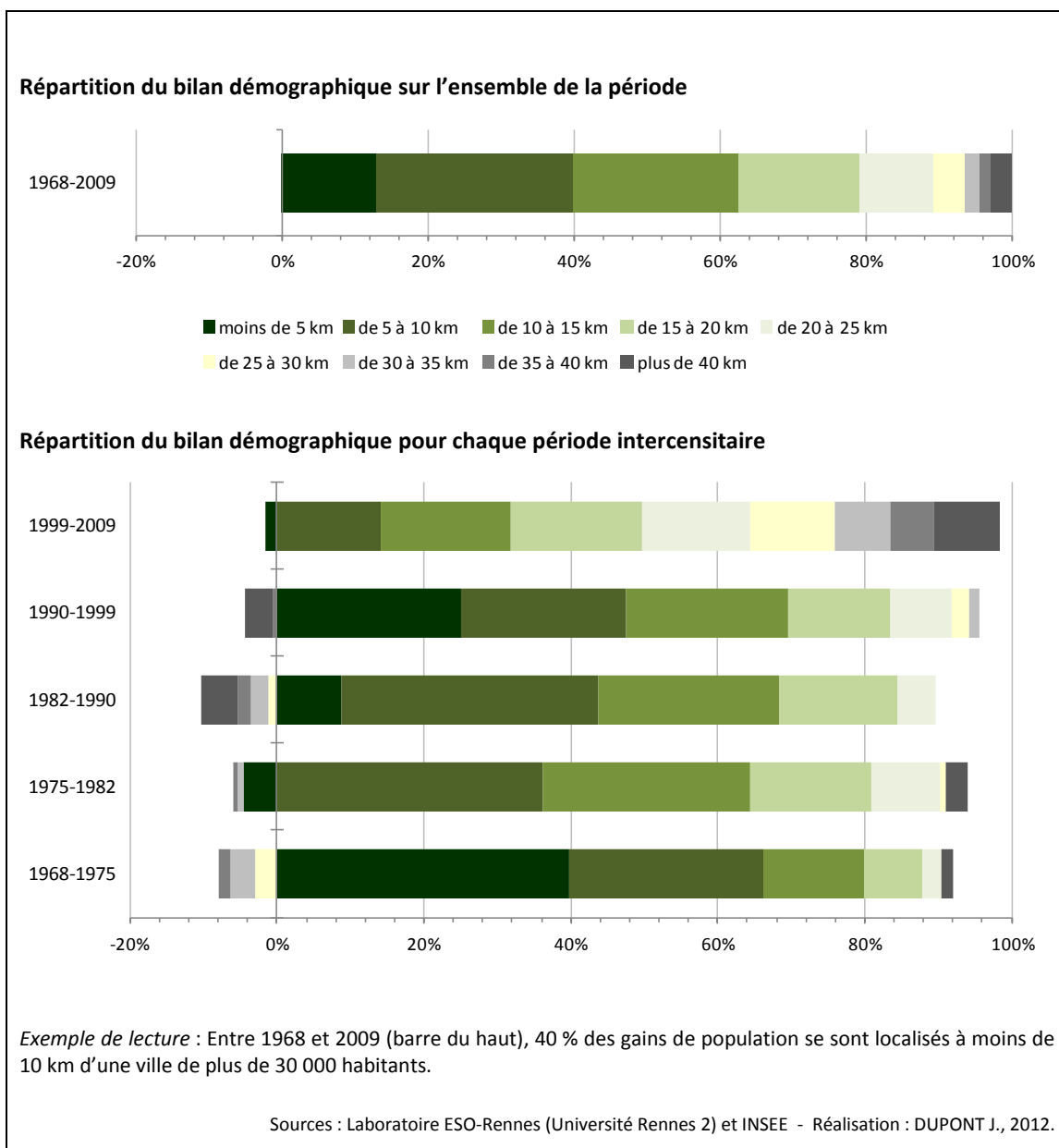


Bilan démographique de la Bretagne

1968-1975	1975-1982	1982-1990	1990-1999	1999-2009
+ 127 204 hab	+ 112 455 hab	+ 87 752 hab	+112 640 hab	+266 786 hab

Sources : Laboratoire ESO-Rennes (Université Rennes 2) et INSEE.
Réalisation : DUPONT J., 2012

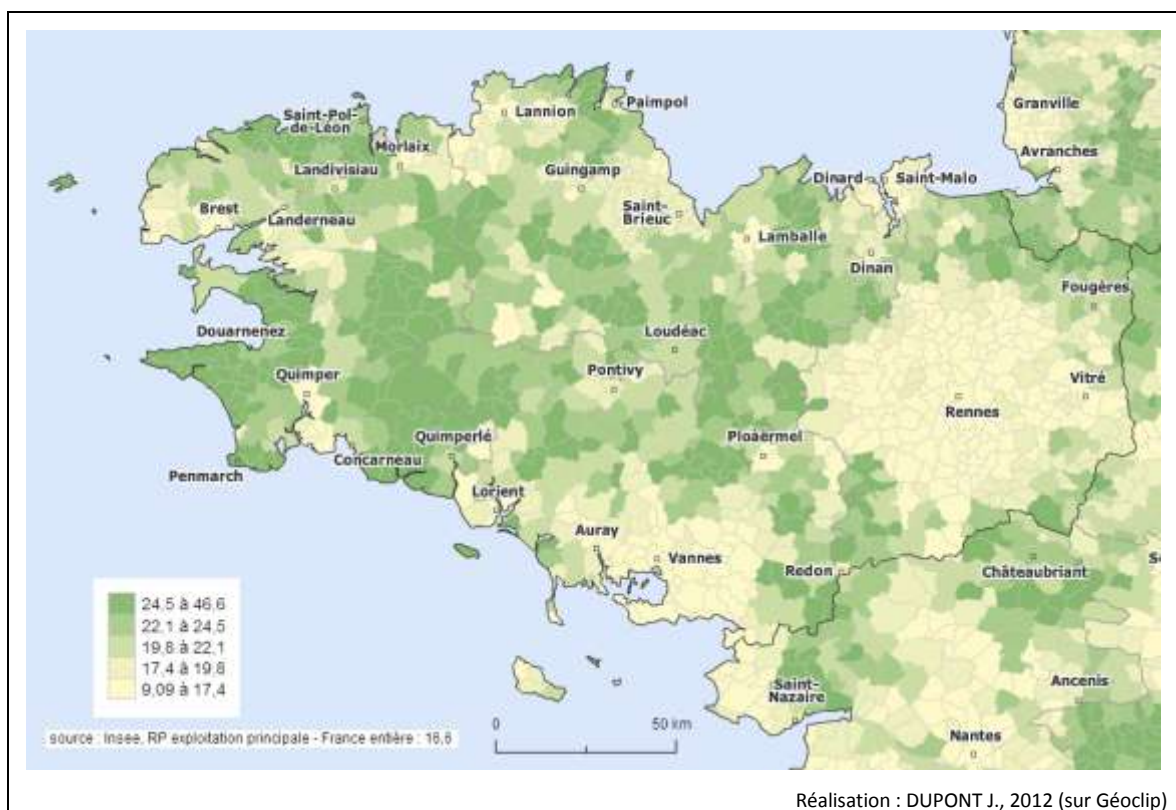
GRAPHIQUE 14 – REPARTITION DU BILAN DEMOGRAPHIQUE DES COMMUNES DE BRETAGNE EN FONCTION DE LEUR DISTANCE A UNE VILLE DE PLUS DE 30 000 HABITANTS DE 1968 A 2009



Les dynamiques de peuplement relativisées par la distance soit au littoral, soit aux villes confirment l'attraction exercée par ces espaces sur la population ainsi que l'avait déjà mentionnée l'analyse sur le long terme (1851-1999). Mais la particularité de la dernière période intercensitaire (1999-2009) marquée par une augmentation des distances moyennes et des gains de population qui tendent à s'éloigner des espaces attractifs s'explique-t-il par le poids démographique nouveau du périurbain (population jeune en augmentation du fait des familles qui y résident) face à des centres-villes à la population plutôt stable et vieillissante, ou est-il le fait d'un étalement urbain toujours plus lointain

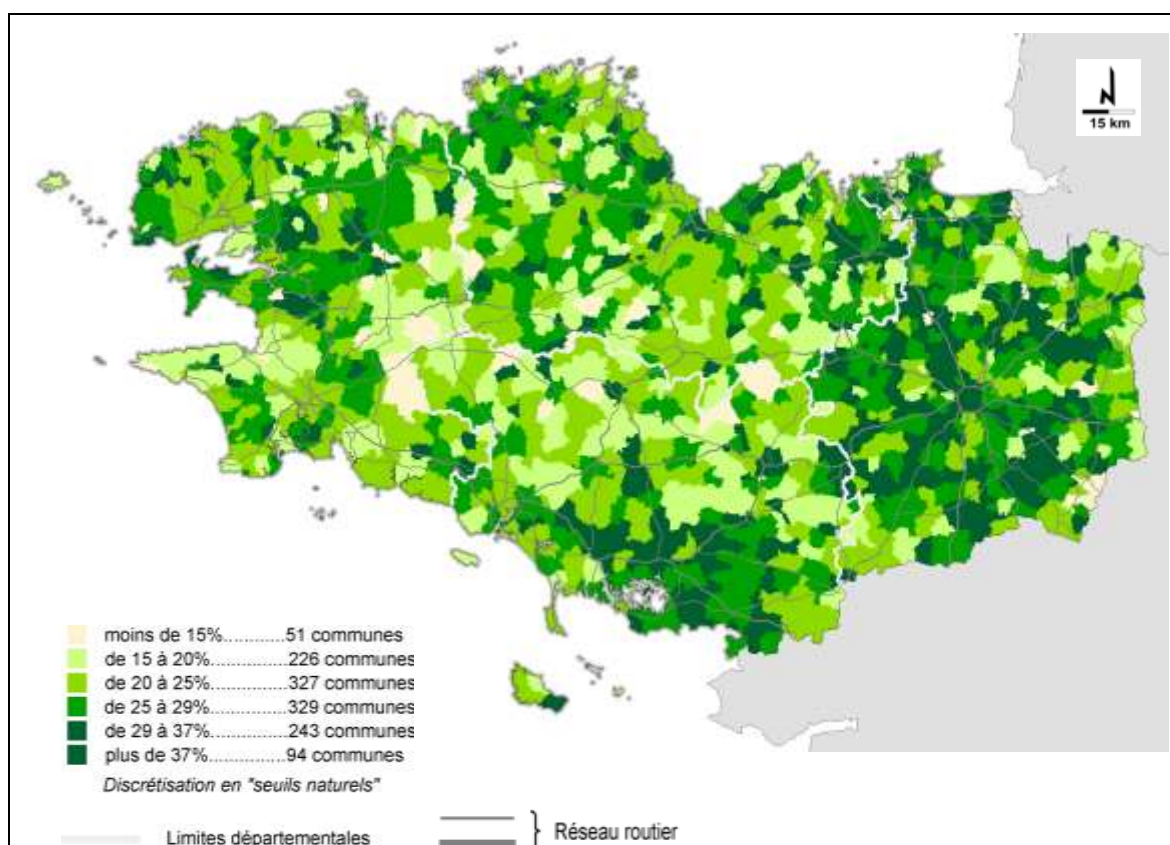
avec l'arrivée de population extérieure à la commune ? Les données de la migration résidentielle proposée par l'INSEE permettent d'apporter un premier élément de réponse⁶¹. Ainsi, en 2008, 26 % de la population régionale de Bretagne résidait dans une autre commune en 2003, une commune « d'origine » d'ailleurs très souvent localisée dans le même département (par exemple à 90 % dans le cas du Finistère). La part de ces *nouveaux arrivants* (CERTU, 2011a) (Carte 23) est particulièrement importante en Ille-et-Vilaine et pour le pays de Vannes, mais également pour les communes rétro-littorales du nord-ouest de la région (axe Brest-Lannion). Ces territoires, signe de leur forte attractivité, enregistrent en effet une activité migratoire importante et relativement récente (Carte 22) ainsi qu'un nombre d'occupants par logement plus élevé que dans le reste de la région (Carte 24) et un fort taux de natalité (Carte 25).

CARTE 22 – LES MIGRATIONS RESIDENTIELLES EN BRETAGNE EN 2008 : LA PART DES MENAGES AYANT EMMENAGES DEPUIS 30 ANS OU PLUS



⁶¹ Les bases sur les flux de *migrations résidentielles* de l'INSEE fournissent, pour l'ensemble des communes de France, les effectifs correspondant aux croisements du lieu de résidence l'année N avec le lieu de résidence de l'année N-5. Le champ statistique ne concerne que la population âgée de 5 ans ou plus, faisant ainsi abstraction des naissances. La dernière série statistique disponible date de 2008.

CARTE 23 – LES MIGRATIONS RESIDENTIELLES EN BRETAGNE EN 2008 : LA PART DES NOUVEAUX ARRIVANTS



Note : Les migrations résidentielles de l'INSEE indiquent le lieu de résidence 5 ans auparavant (ici, en 2003). A l'aide de cette donnée et du recensement, il est alors possible de calculer la part des nouveaux arrivants à l'échelle communale (CERTU, 2011a) et de connaître leur commune d'origine (la commune de résidence déclarée 5 ans auparavant).

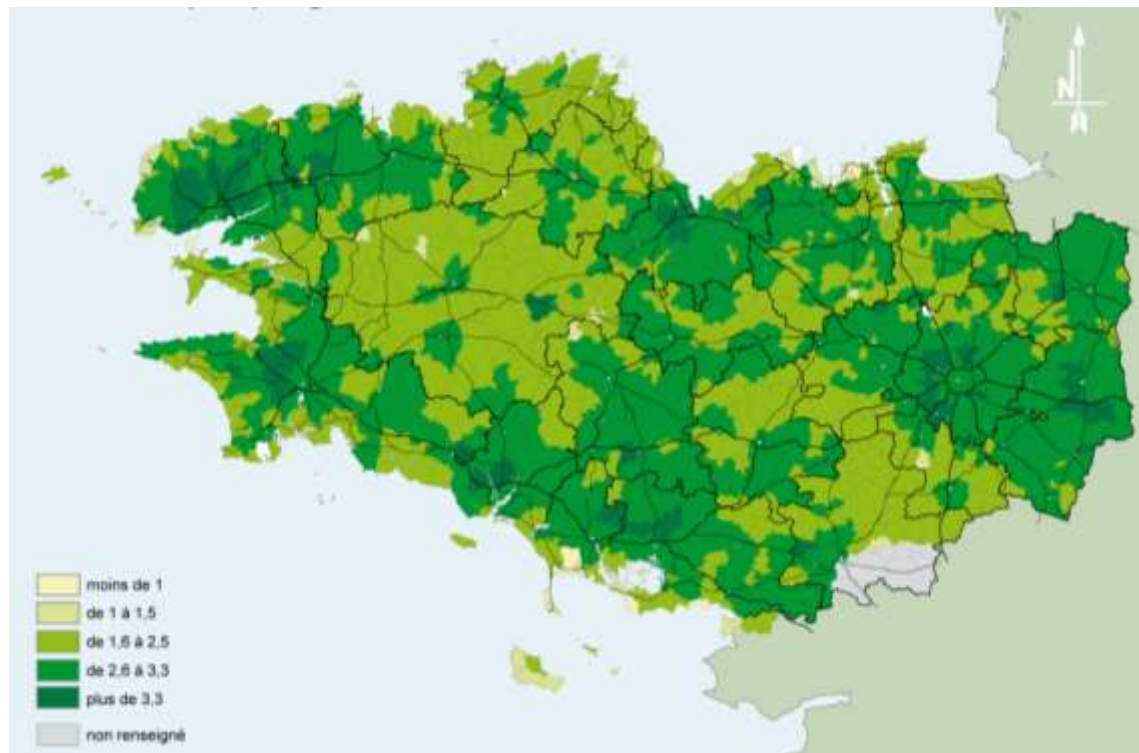
Nombre de nouveaux arrivants par département et répartition en fonction de leur commune d'origine 5 ans auparavant

	Commune d'origine située dans le même département		Commune d'origine située dans un autre département breton		Commune d'origine située hors de la région Bretagne		ENSEMBLE
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	
Côtes-d'Armor	484 371	88,4	20 141	3,7	43 152	7,9	547 663
Finistère	756 245	90,3	19 591	2,3	62 017	7,4	837 852
Ille-et-Vilaine	784 827	86,9	28 564	3,2	90 169	10	903 560
Morbihan	583 627	87,4	20 987	3,1	63 339	9,5	667 954
BRETAGNE	-	-	-	-	258 677	8,7	2 957 029

Sources : Migrations résidentielles, INSEE 2008.
Réalisation : DUPONT J., 2012.

CARTE 24 – LE NOMBRE D'OCCUPANTS PAR LOGEMENTS EN BRETAGNE EN 1975 ET 1999

Nombre d'occupants en moyenne communale par logements en 1975

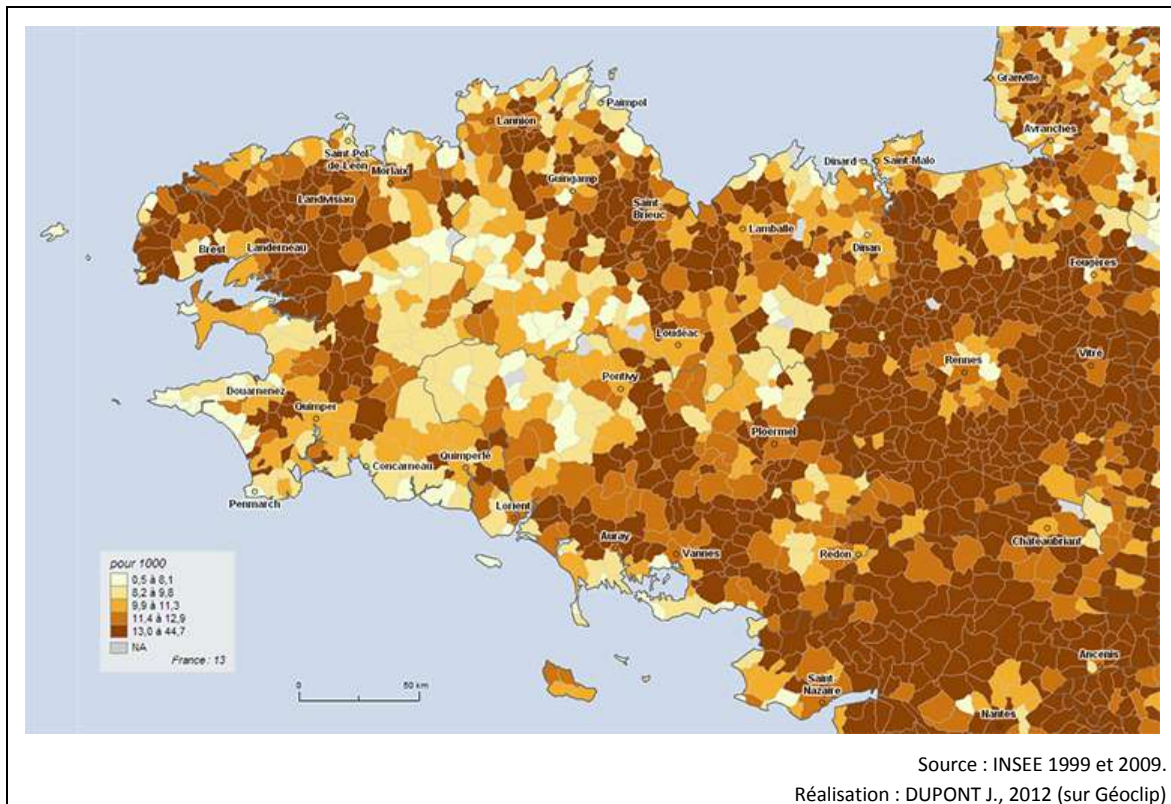


Nombre d'occupants en moyenne communale par logements en 1999



Source : Atlas foncier des 21 Pays de Bretagne (Dupont, 2010b)

CARTE 25 – L'ÉVOLUTION DU TAUX DE NATALITÉ EN BRETAGNE ENTRE 1999 ET 2009

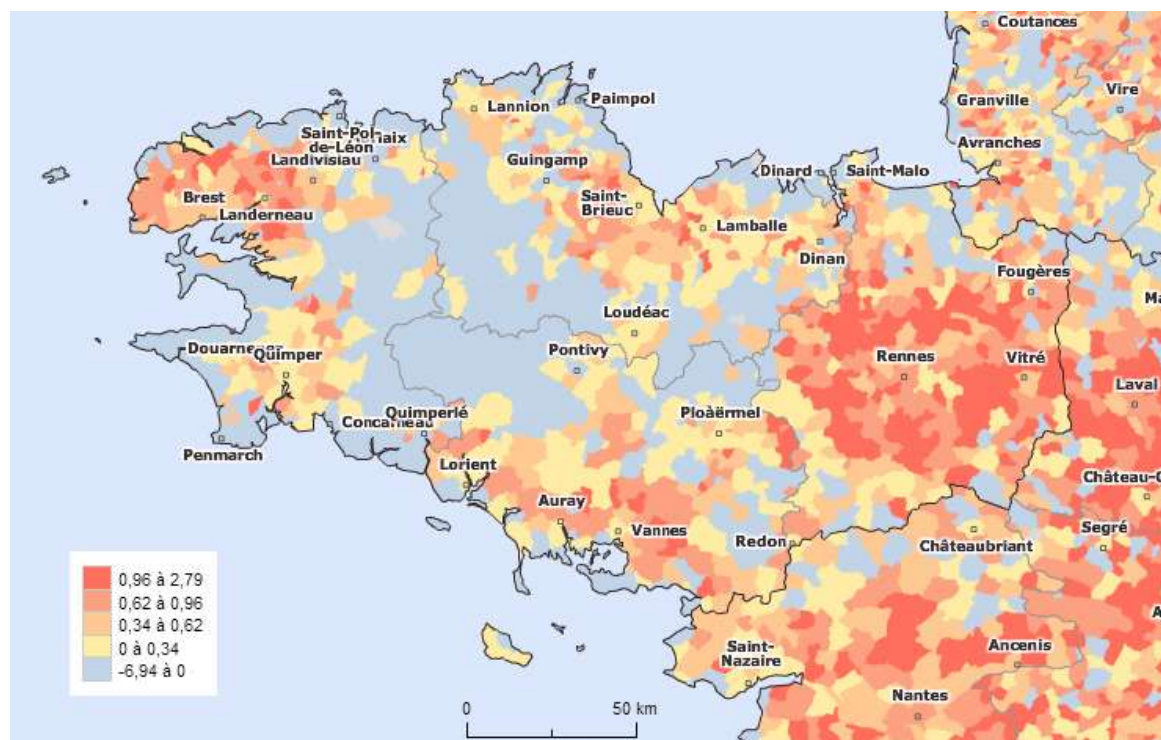


Les données de l'INSEE permettent clairement distinguer les territoires de la région par l'évolution de la population due au solde migratoire et celle due au solde naturel. Il en ressort que l'évolution positive de la population due au solde naturel (du fait de l'augmentation des naissances et de l'espérance de vie – Piron, 2006a) ne concerne pratiquement qu'exclusivement les territoires du périurbain. A l'inverse, les gains de population due au solde migratoire s'affichent de manière plus homogène sur l'ensemble du territoire régional avec toutefois une prédilection pour le périurbain (très) lointain et le littoral (Carte 26). Pour faire la synthèse de ces observations, la DATAR propose une typologie de l'évolution de la population à l'échelle des zones d'emploi⁶² selon l'importance relative des soldes naturel et migratoire apparent (Carte 27). D'après cette typologie, l'ensemble de l'espace régional breton se caractérise par un solde migratoire positif (INSEE Bretagne, 2009) même pour Carhaix, l'unique zone d'emploi classée en décroissance démographique sur la période 1999-2009.

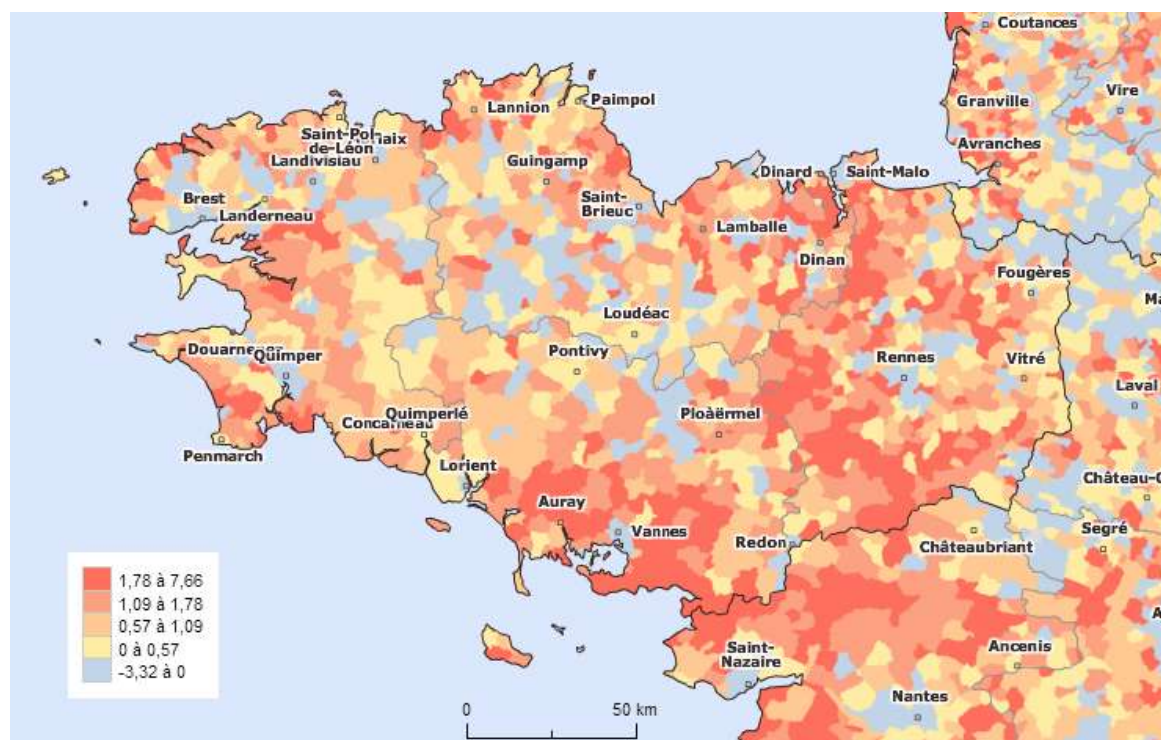
⁶² Une zone d'emploi est définie par l'INSEE comme : « un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent [...] dont le découpage actualisé se fonde sur les flux de déplacement domicile-travail des actifs observés lors du recensement ». Selon le découpage actualisé de 2010, la Bretagne compte 18 zones d'emploi.

CARTE 26 – LE TAUX DE VARIATION ANNUEL MOYEN DE LA POPULATION DU
 AU SOLDE NATUREL ET MIGRATOIRE EN BRETAGNE ENTRE 1999 ET 2008

Taux de variation annuel moyen de la population entre 1999 et 2008
 dû au solde naturel

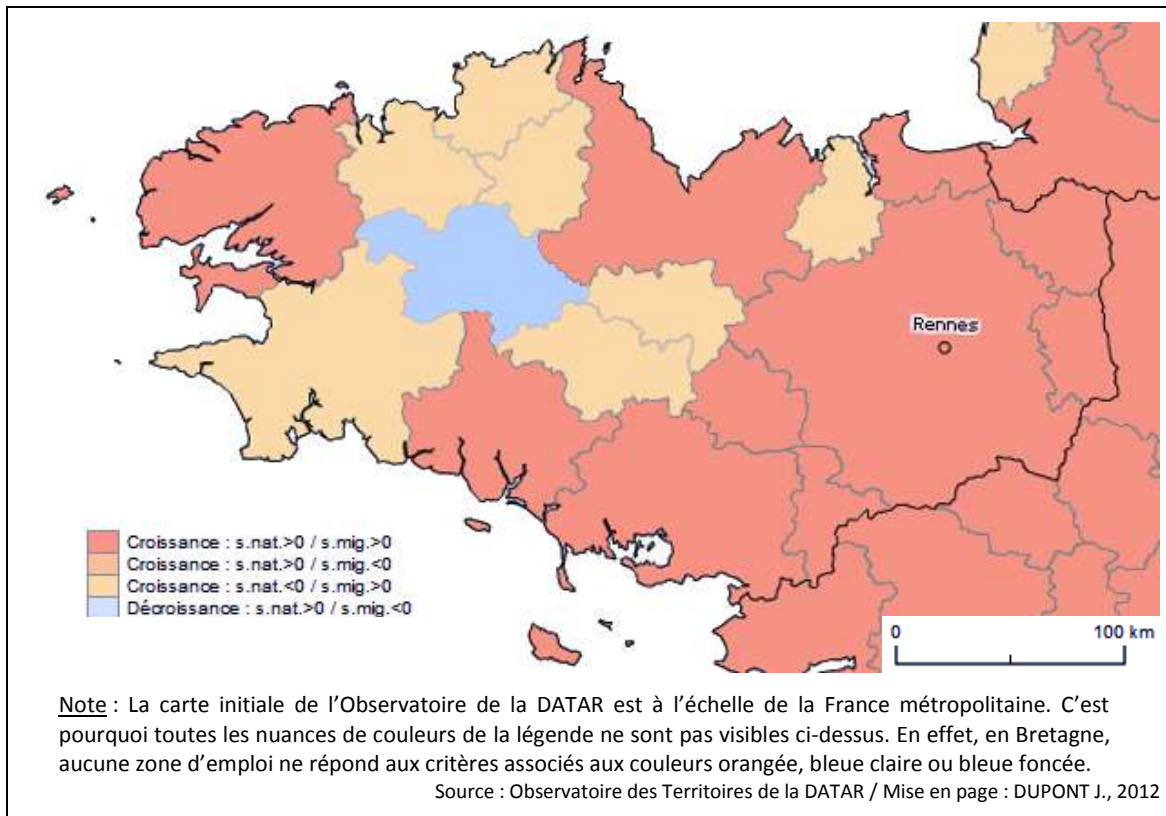


Taux de variation annuel moyen de la population entre 1999 et 2008
 dû au solde migratoire



Sources : INSEE 1999 et 2008.
 Réalisation : DUPONT J., 2012 (sur Géoclip)

CARTE 27 – TYPOLOGIE DES SOLDES NATUREL ET MIGRATOIRE APPARENT
DANS LES ZONES D'EMPLOI DE BRETAGNE POUR LA PERIODE 1999-2009



Concernant le solde naturel, il est négatif dans 6 zones dont 5 sont situées à l'ouest ou au centre de la région (la sixième étant Saint-Malo). Pour conclure cette approche consacrée aux dynamiques de peuplement, le point suivant propose une présentation de la situation démographique actuelle de la Bretagne.

1.2. La situation actuelle et les projections de population : une Bretagne attractive

Au 1^{er} janvier 2010, la Bretagne comptait 3 199 000 habitants selon les recensements de l'INSEE soit 293 000 de plus qu'en 1999. Ainsi l'INSEE Bretagne précise que : « sur cette période, le taux de croissance annuel moyen s'établit à 0,9 %. Il est deux fois plus élevé que sur la période 1990-1999 et supérieur à celui de la France métropolitaine (0,6 %). Avec une croissance annuelle moyenne de 1,2 %, l'Ille-et-Vilaine est le département breton qui progresse le plus, devant le Morbihan (1 %) et les Côtes-d'Armor

(0,8 %). Seul le Finistère enregistre une évolution en deçà de la moyenne métropolitaine (0,5 %) » (INSEE Bretagne, 2012 b). L'INSEE Bretagne précise qu'entre 1999 et 2010, les couronnes des grands pôles urbains constituent les espaces ayant la plus forte croissance démographique (1,8 % par an en moyenne) celle-ci étant nettement plus faible au cœur des grands pôles (0,2 %). Ainsi, les augmentations de population les plus élevées s'observent dans les communes de 500 à 10 000 habitants⁶³ alors que celles de plus de 20 000 habitants voient, dans leur majorité, leur population stagner ou légèrement décroître (Carte 28).

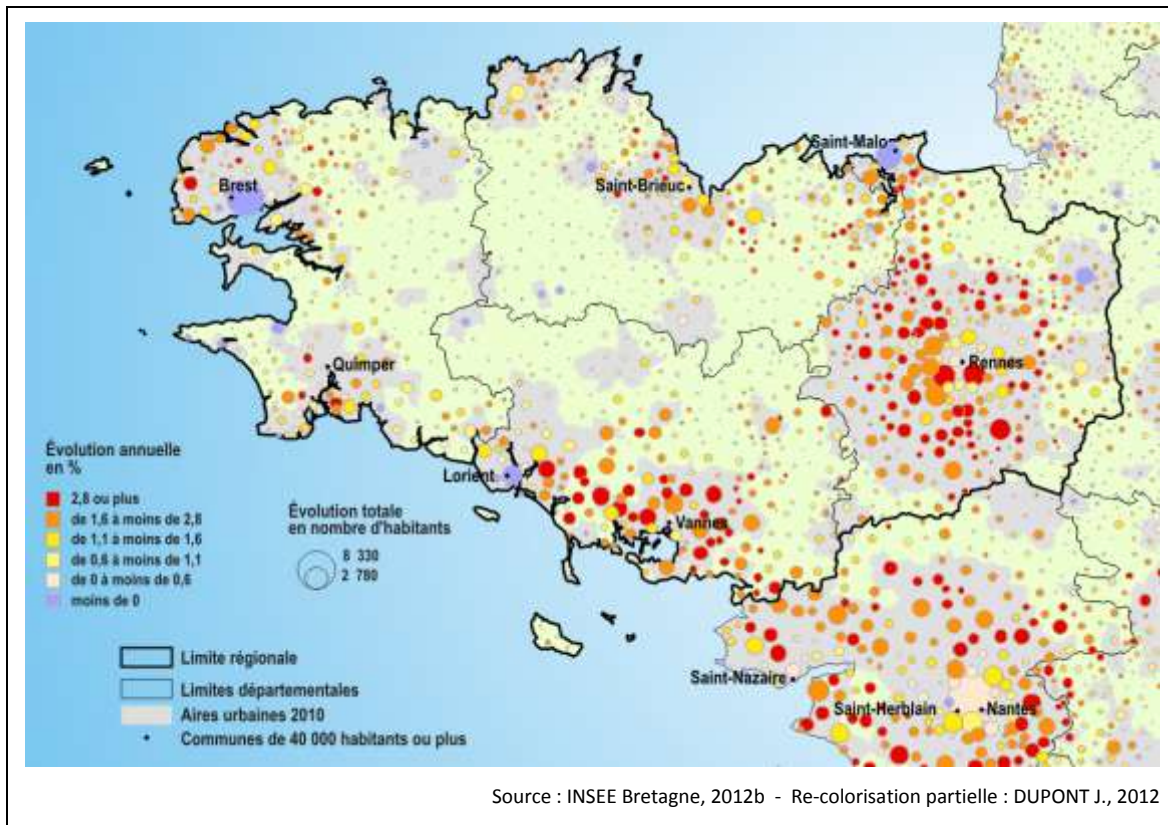
Selon l'agence d'urbanisme de Rennes (AUDIAR), la région Bretagne jouit actuellement d'une attractivité exceptionnelle qui se traduit par un dynamisme démographique considérablement renforcé depuis le début des années 2000. Ainsi, le rythme d'accroissement annuel a bondi de 12 000 habitants entre 1990 et 1999 à près de 25 000 entre 1999 et 2007, essentiellement grâce au doublement du solde migratoire (AUDIAR, 2008a). A l'échelle de la région, ce sont toujours les espaces de l'est (Rennes) et du sud (le Pays de Vannes, en continuité avec la région voisine des Pays-de-la-Loire) qui enregistrent les progressions démographiques les plus importantes (Annexe 6). Alors que la Bretagne semble n'avoir jamais été aussi attractive, quelles évolutions faut-il attendre pour les années à venir ? Les projections de population de l'INSEE montrent que cette tendance ne devrait pas s'inverser, bien au contraire.

En 2001, l'INSEE formulait une projection de population dont l'hypothèse haute était que la Bretagne compterait 3,6 millions d'habitants en 2030 (Rouxel, 2001). Moins de dix ans plus tard, l'INSEE actualisait sa prévision en revoyant ses projections à la hausse : avec 200 000 habitants de plus l'hypothèse haute en 2030 se situe désormais aux alentours de 3,8 millions (INSEE Bretagne, 2010). A l'horizon 2040, l'hypothèse haute de l'INSEE estime à 4,1 millions la population de la région (Graphique 15).

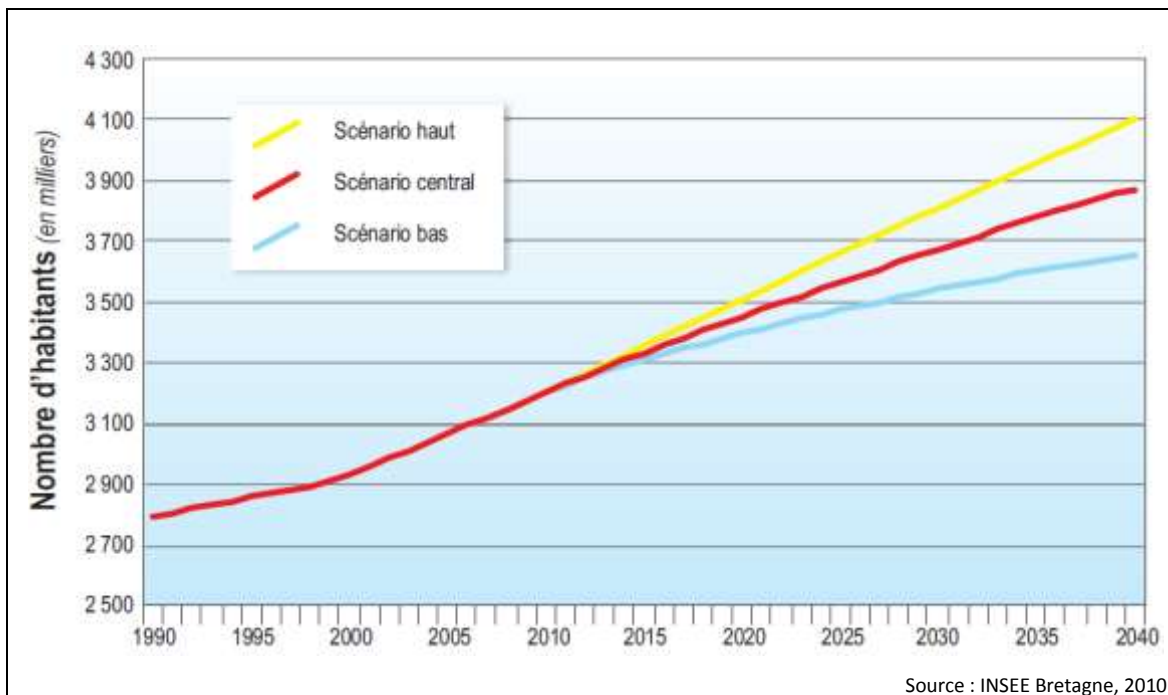
Le modèle de projection utilisé par l'INSEE, baptisé *Omphale*, pose les trois hypothèses suivantes : la fécondité se maintient au niveau de 2007, la mortalité baisse régulièrement sur l'ensemble du territoire national, et les quotients migratoires calculés entre 2000 et 2007 sont maintenus constants. Cette formulation correspond à l'hypothèse dite « centrale » des projections de population à l'horizon 2040.

⁶³ Plus de 2 Bretons sur 3 vivent dans une commune de moins de 10 000 habitants (INSEE Bretagne, 2009).

CARTE 28 – EVOLUTION DE LA POPULATION DES COMMUNES DE 1999 A 2010
SELON L'INSEE BRETAGNE



GRAPHIQUE 15 – PROJECTION DE POPULATION EN BRETAGNE A L'HORIZON 2040



Or, cette formulation pourrait être dépassée car la Bretagne se distingue par un taux de natalité relativement élevé et par des migrations qui semblent croître régulièrement au cours des derniers recensements⁶⁴. De plus, classée parmi les régions à croissance de population continue et soutenue depuis une dizaine d'années (Léon, 2011) et considérée comme la région du nord de la France la plus attractive (Baudequin, 2009), la Bretagne sera l'une des plus importantes progressions démographiques régionales attendues pour 2040 (+ 24 % contre une moyenne de + 14,5 % en France métropolitaine). Cette situation place la région dans le peloton de tête des régions de France métropolitaine les plus attractives avec les Pays-de-la-Loire, Midi-Pyrénées et le Languedoc-Roussillon (Carte 29), une situation également confirmée par la géographie des migrations à l'échelle des départements (Baccaïni et Levy, 2006).

Par ailleurs, les nombreux facteurs d'attractivité de la région souvent mis en avant tant dans une perspective touristique (Depoid, 2004) que résidentielle (Photo 2) ou économique (Hurson-L'Hotelier et Colin, 2002 ; AUDIAR, 2008a ; Réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne, 2010b) pourraient faire oublier une particularité régionale ayant un impact fort sur les migrations : le retour au pays des personnes en fin de vie active. Ce « retour aux racines concerne spécifiquement la Bretagne » puisque près de 40 % des migrants de plus de 60 ans arrivant dans la région reviennent dans leur département de naissance (Bonvalet et al., 2007). Une situation qui devrait perdurer puisque les 20-29 ans, en particulier les diplômés, continuent de quitter la région⁶⁵. Vu l'attachement des Bretons à leur région et les éléments précités, on peut donc imaginer que ce sont là autant de retours au pays à prévoir, un élément qui devrait pousser encore un peu plus le scénario « central » de projection de la population vers celui du « haut ».

Les dynamiques de peuplement et les projections nationales de population décrivent la Bretagne comme un territoire attractif pour les migrations en cours et à venir. Cette situation pose la question de la consommation du foncier régional par l'urbanisation et interroge le lien entre les dynamiques démographiques et l'artificialisation des sols.

⁶⁴ Ainsi, le solde naturel de la Bretagne ne deviendrait négatif « qu'en 2035 » même si ce sont les migrations, une donnée particulièrement difficile à anticiper, qui alimenteraient l'essentiel de la croissance démographique bretonne d'ici à 2040 (INSEE Bretagne, 2010).

⁶⁵ Les 20-29 ans sont d'ailleurs la seule classe d'âge au solde migratoire négatif en Bretagne avec un solde particulièrement négatif pour les cadres supérieurs (Baudequin, 2009).

CARTE 29 – LES PROJECTIONS REGIONALES DE POPULATION 2007-2040

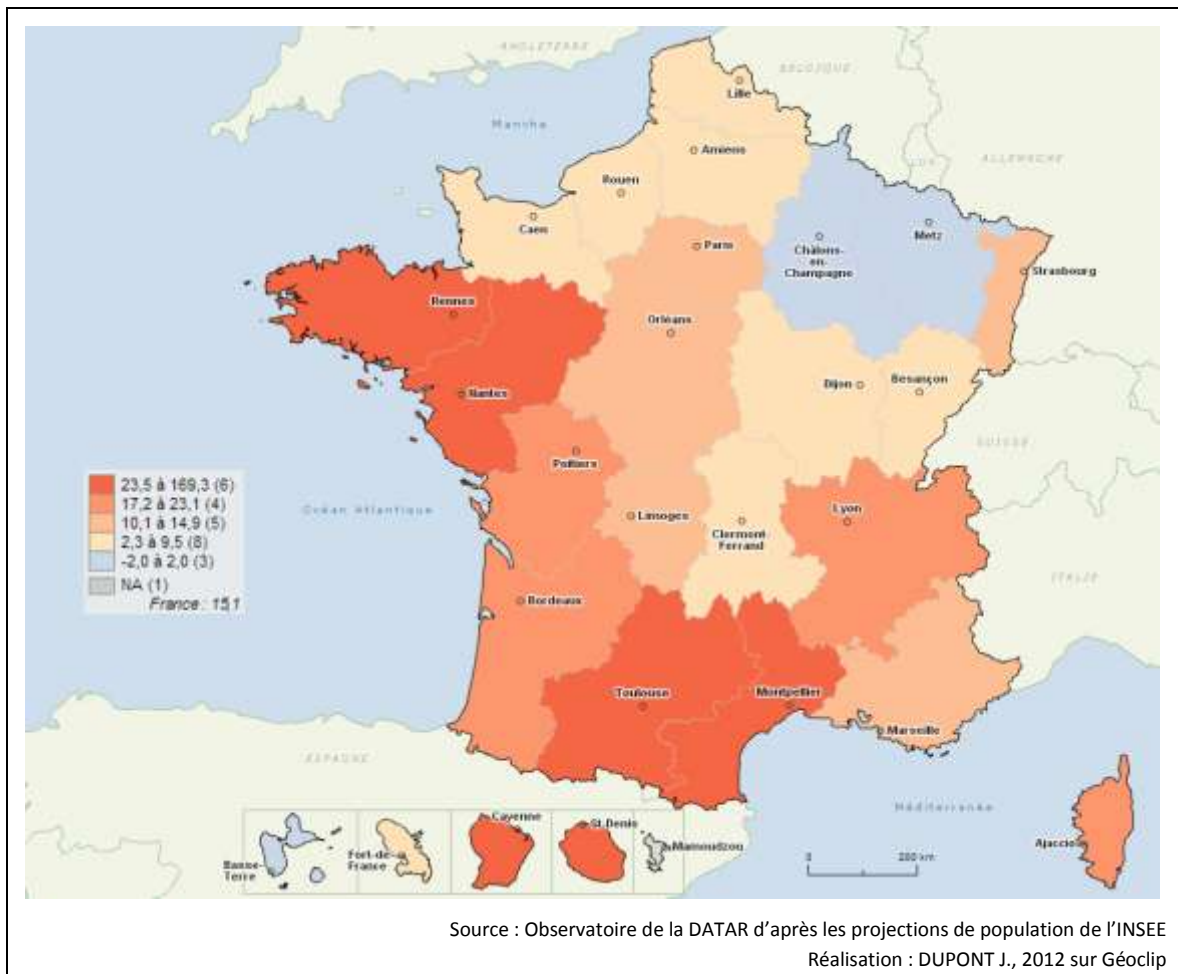


PHOTO 2 – PUBLICITE VALORISANT LE MORBIHAN A L'INTERNATIONAL
COMME UNE DESTINATION DE PREDILECTION POUR LA RETRAITE



2. L'articulation des dynamiques de peuplement et de l'artificialisation du sol en Bretagne : des évolutions concomitantes non-corrélées statistiquement

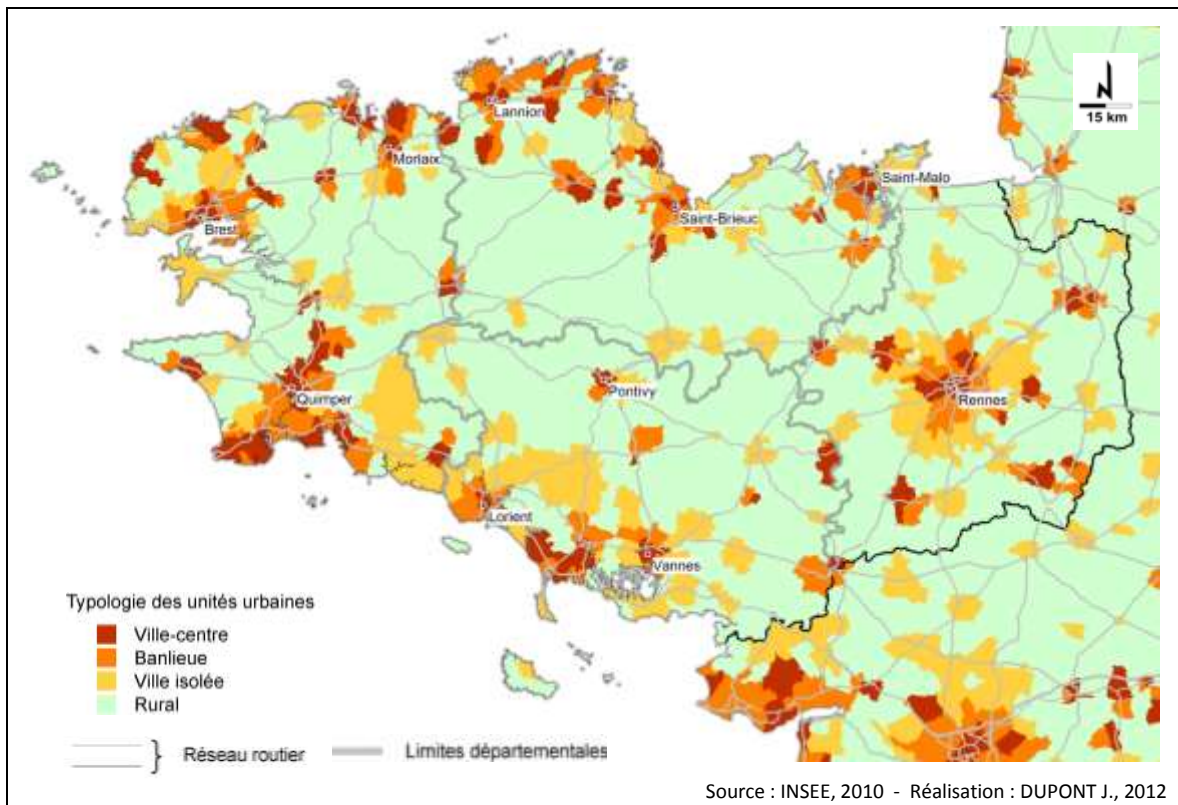
Alors que les dynamiques de peuplement et l'artificialisation du sol sont présentées comme allant de paire (DRAAF Bretagne - AGRESTE, 2011), il peut dès lors paraître surprenant de constater l'absence de corrélation statistique entre les deux phénomènes. Après avoir montré le caractère concomitant de leurs évolutions, nous présenterons et expliquerons leur non-corrélation statistique.

2.1. L'évolution concomitante du peuplement et de l'artificialisation du sol : une lecture par les découpages de l'INSEE

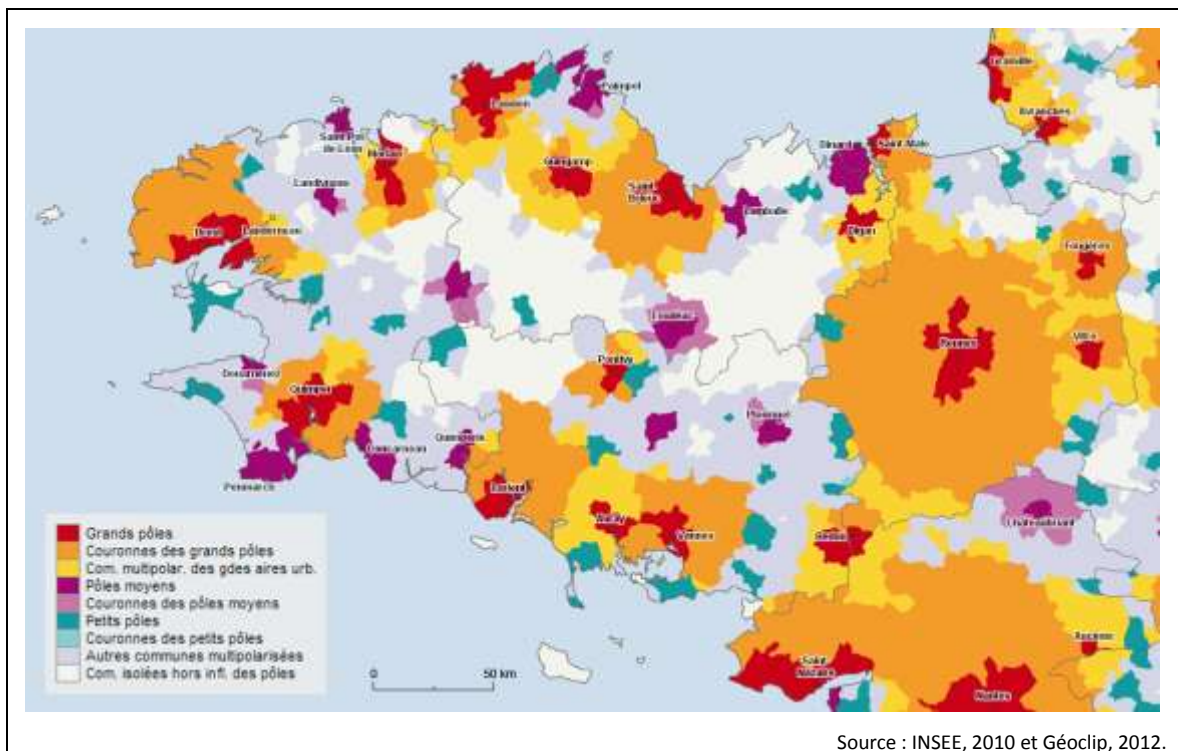
Sur le temps long (depuis 1851) comme sur les tendances de la dernière période intercensitaire (1999-2009) ou bien encore sur les projections de population à horizon 2040, la Bretagne fait preuve d'un dynamisme démographique certain. Ces évolutions du peuplement redessinent les territoires de la région ainsi qu'en témoigne l'évolution des zonages de l'INSEE.

La nouvelle définition en 2010 des aires urbaines (Carte 30) et des unités urbaines (Carte 31), en témoigne. Ces deux zonages sont définis ci-après.

CARTE 30 – LES UNITES URBAINES DE LA BRETAGNE EN 2010



CARTE 31 – LES AIRES URBAINES DE LA BRETAGNE EN 2010



Pour distinguer ces deux zonages, retenons que les *aires urbaines*⁶⁶ offrent une lecture fonctionnelle du territoire (Brutel et Levy, 2011) alors que les *unités urbaines*⁶⁷ en donnent une approche morphologique (Clanché et Rascol, 2011).

Afin de mesurer l'ampleur des évolutions territoriales engendrées par les évolutions du peuplement de la Bretagne depuis 1968, il suffit par exemple de suivre l'évolution du zonage en aires urbaines depuis 1968 (Carte 32). La disparition du mot *rural* dans la terminologie et la typologie des aires urbaines depuis 2010 est alors l'occasion de reposer la question fondamentale de l'opposition entre l'urbain et le rural, de la durabilité de cette distinction et de sa pertinence comme catégorie analytique (Piron, 2012). Pour certains auteurs, cette distinction est dépassée car il faut désormais penser le territoire comme d'un seul tenant ne disposant plus de frontières claires (Comby, 2009 ; Charmes, 2009).

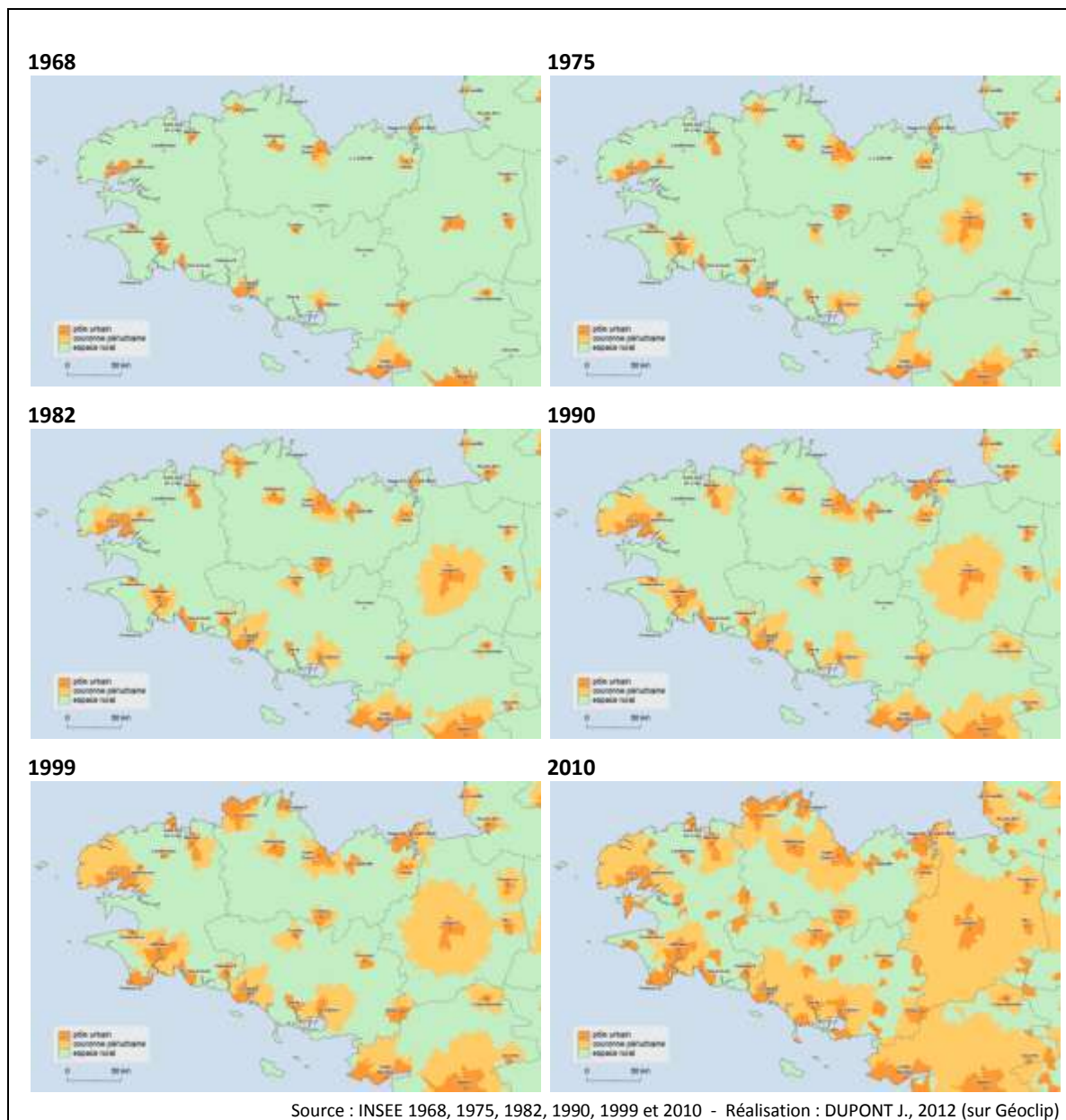
Les aires urbaines par exemple, entre 1999 et 2010, affichent une très forte extension de leurs aires d'influence en particulier à Rennes ou à Saint-Brieuc. On observe également la jonction des aires urbaines de Vannes-Auray-Lorient au sud et de St-Brieuc-Lannion-Guingamp-Morlaix au nord. Ce découpage permet alors d'estimer que 94 % des Bretons vivent sous *influence urbaine*⁶⁸. Mais les changements de définition survenus entre 1999 et 2010 (INSEE, 2011) empêchent de mesurer avec fiabilité les évolutions tant pour les superficies couvertes que pour les effectifs de population concernées. Le deuxième zonage, celui en unités urbaines, autorise les mesures d'évolution entre 1999 et 2010 puisque sa définition est demeurée identique.

⁶⁶ La notion d'*aire urbaine* repose sur les migrations domicile-travail et le nombre d'habitants. L'INSEE désigne comme *aire urbaine* un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales (ou couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. La définition de 2010 distingue également deux autres niveaux d'*aires urbaines* en fonction du nombre d'emploi dans le pôle urbain : les « moyennes aires » (de 5 000 à 10 000 emplois) et les « petites aires » (de 1 500 à 5 000 emplois).

⁶⁷ La notion d'*unité urbaine* repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. L'INSEE désigne comme *unité urbaine* une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. Si l'*unité urbaine* se situe sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée. Si l'*unité urbaine* s'étend sur plusieurs communes, et si chacune de ces communes concentre plus de la moitié de sa population dans la zone de bâti continu, elle est dénommée agglomération multicommunale. Sont considérées comme rurales les communes qui ne rentrent pas dans la constitution d'une *unité urbaine* : les communes sans zone de bâti continu de 2000 habitants, et celles dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu.

⁶⁸ La population sous influence urbaine regroupe, selon l'INSEE, l'ensemble des habitants résidant dans une des communes constituant les pôles, les couronnes et les espaces multipolarisés des aires urbaines. En France en 2010, ce découpage regroupe 95 % de la population.

CARTE 32 – L’HISTORIQUE DE LA TYPOLOGIE URBAIN / RURAL SELON LES AIRES URBAINES EN BRETAGNE DEPUIS 1968

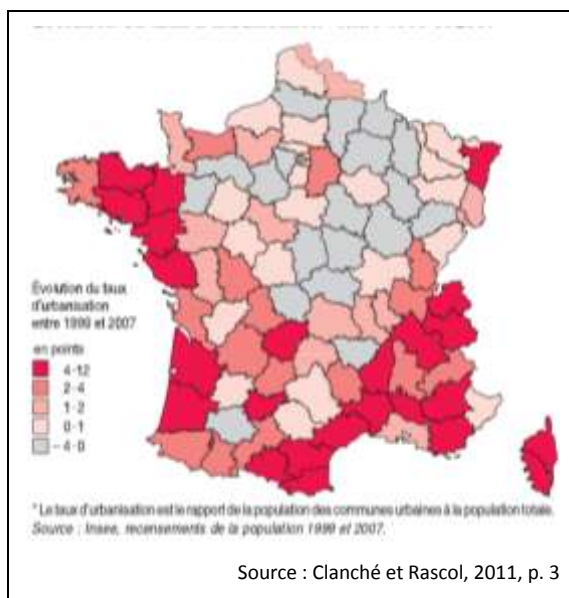


On observe ainsi en l’espace d’une dizaine d’années que l’espace urbain breton, c’est-à-dire l’ensemble des communes qui constituent les unités urbaines de la région a progressé de 27,5 %⁶⁹. En articulant les données de population d’une part avec l’artificialisation des sols décrite par la définition des unités urbaines d’autre part, l’INSEE calcule alors un *taux d’urbanisation* à l’échelle des départements (Carte 33). A l’échelle de la France, ce

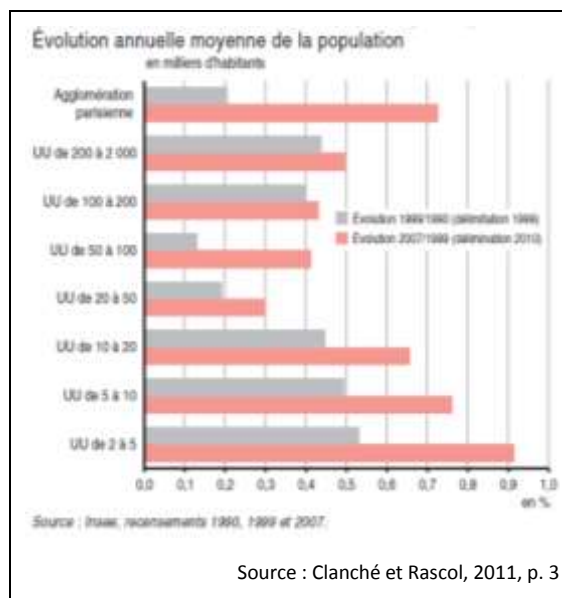
⁶⁹ Contre + 19 % pour la France métropolitaine sur la même période (Clanché et Rascol, 2011).

taux d'urbanisation distingue les départements alpins et littoraux du Sud et de l'Ouest de la France comme les plus attractifs du territoire national⁷⁰.

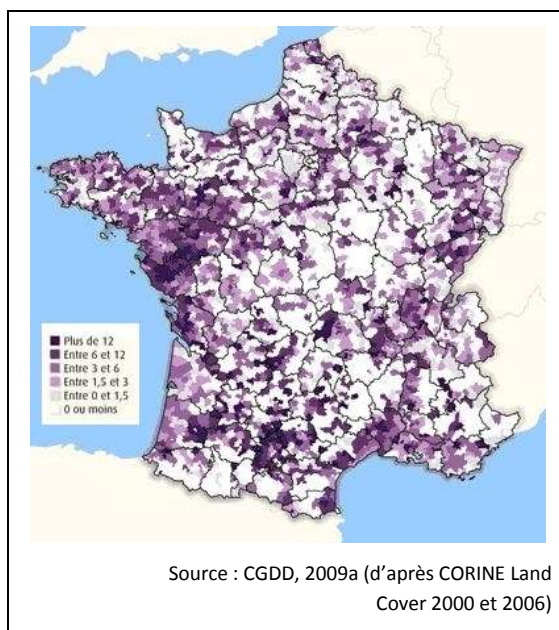
CARTE 33 – EVOLUTION DU TAUX D'URBANISATION* ENTRE 1999 ET 2007



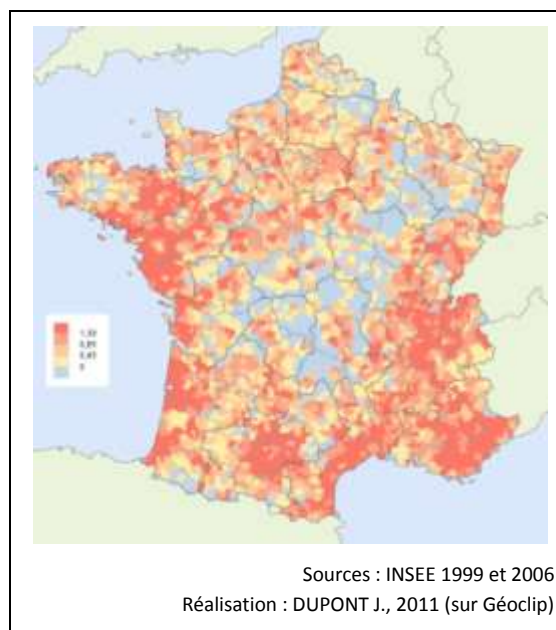
GRAPHIQUE 16 – LES PETITES UNITES URBAINES SONT LES PLUS DYNAMIQUES



CARTE 34 – TAUX DE PROGRESSION DE L'ARTIFICIALISATION DES CANTONS EN FRANCE ENTRE 2000 ET 2006



CARTE 35 – TAUX D'EVOLUTION DE LA POPULATION DES CANTONS EN FRANCE ENTRE 1999 ET 2006



⁷⁰ En reprenant la formule du calcul du taux d'urbanisation de l'INSEE, nous avons calculé que la Bretagne comptait, en 1999, 64 % de sa population dans l'espace urbain contre 69 % en 2007, une progression de 5 points.

D'ailleurs le mouvement d' « expansion urbaine est particulièrement fort en Bretagne » où les petites unités urbaines, les plus dynamiques démographiquement (Graphique 16), sont très bien représentées et où « la part de la population située dans des communes nouvellement urbaines⁷¹ est élevée » (Clanché et Rascol, 2011, p. 3).

Mixant l'approche des aires urbaines et des unités urbaines, l'INSEE estime ainsi qu'un français sur cinq vit dans *une commune rurale sous l'influence de la ville* (Brutel et Levy, 2011). Ce calcul se distingue de celui de l'*influence urbaine* évoqué précédemment qui englobait quasiment toute la population en se basant exclusivement sur le découpage en aires urbaines. Ici, le concept de l'*influence de la ville*, tel que présenté en 2011 par Brutel et Levy, se distingue par le croisement qu'il opère entre l'approche fonctionnelle des *aires urbaines* et l'approche morphologique des *unités urbaines*. Pour appliquer ce calcul à la Bretagne, il faut tout d'abord identifier les communes qui sont incluses dans une aire urbaine et qui sont dans le même temps classées comme rurales par le découpage en unités urbaines.

Une fois que nous avons effectué ce travail sur SIG, il nous a alors suffi de considérer les effectifs de population concernés. En 2010 cette approche évalue à 27 % la part de la population bretonne vivant dans *une commune rurale sous l'influence de la ville*, soit plus d'un sur quatre et 7 points de plus que la moyenne nationale.

Les découpages de l'INSEE en aires et unités urbaines, avant tout basés sur des seuils de population, sont actualisés régulièrement pour suivre les évolutions du bâti et mesurer le degré d'influence des villes sur leur environnement (INSEE, 2011). Il paraît en effet évident que les dynamiques d'artificialisation et de croissance démographique vont de paire (DRAAF Bretagne - AGRESTE, 2011), que ce soit à l'échelle de la France (Carte 34 et Carte 35) ou que ce soit en Bretagne à l'échelle des Pays par exemple (Annexe 6). Pourtant, du point de vue statistique, le lien entre l'augmentation de la population et la progression des superficies artificialisées n'est pas vérifié, comme le relate le point suivant.

⁷¹ « Communes nouvellement urbaine » : ce sont les communes identifiées comme rurales par la définition des aires urbaines en 1999 qui sont désormais identifiées comme urbaines dans la version 2010 de la définition.

2.2. La non-corrélation statistique entre les dynamiques de peuplement et l'artificialisation du sol

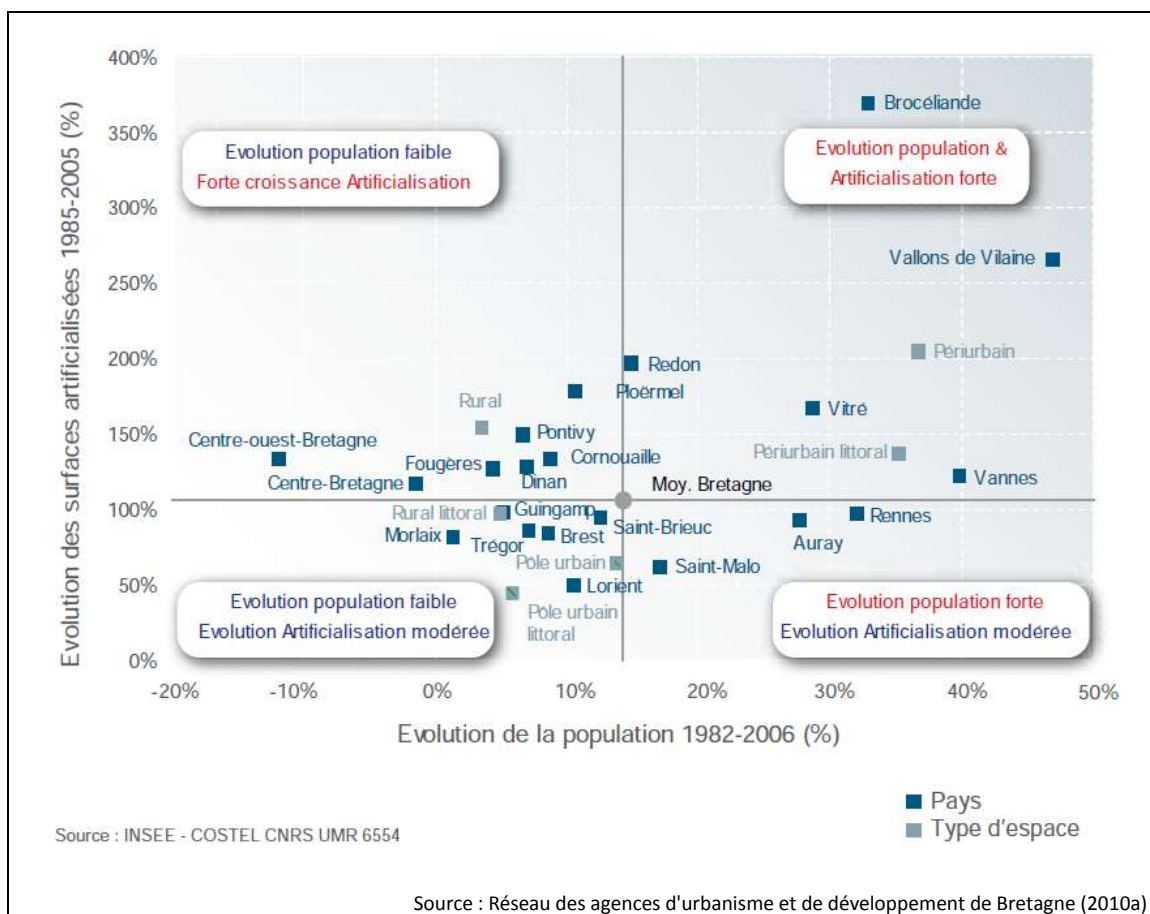
Si l'on compare le taux de croissance de la population entre 1999 et 2006 avec celui de l'artificialisation enregistré entre 2000 et 2006 par CORINE Land Cover à l'échelle des cantons de Bretagne (trop d'incertitudes à l'échelle des communes), le coefficient de corrélation est de 26 %. Le lien statistique entre l'augmentation de la population d'une part et la progression de l'artificialisation d'autre part ne se vérifie donc que pour un canton sur quatre. Il est vrai que CORINE Land Cover n'est probablement pas la base de données la plus adaptée pour suivre avec précision les évolutions très diffuses des espaces artificialisés de Bretagne, mais le constat est identique lorsque l'on fait le calcul de corrélation pour les seules communes du littoral (DREAL Bretagne, 2008). Dans ce cas, la corrélation entre l'augmentation de la population et l'artificialisation des sols entre 1977 et 2000 ne se vérifie que pour une commune sur trois (Chamseddine et Dupont, 2013)⁷². De même, la seule base de données qui couvre avec précision l'ensemble du territoire régional souligne « une faible corrélation entre la démographie et l'étalement urbain » (Réseau des agences d'urbanisme de Bretagne, 2010a). D'après cette base de données, les espaces ruraux sont d'ailleurs fortement consommateurs d'espaces⁷³ alors que les gains de population les plus importants se localisent dans les Pays de Rennes ou de Vannes, des territoires qui n'enregistrent qu'une évolution modérée de leur tâche urbaine (Graphique 17).

L'identification des « secteurs en situation d'étalement urbain » selon la méthodologie développée par le CERTU (CETE Ouest, 2011) illustre lui aussi ce décalage. La méthode consiste à mesurer l'écart en points de pourcentage entre les taux d'évolution moyens annuels des surfaces urbanisées (ici, les données de CORINE Land Cover entre 2000 et 2006, seule base régionale géolocalisée à notre disposition) et de la population (données des recensements de l'INSEE en 1999 et 2006).

⁷² Entre 1977 et 2000 la population des communes du littoral breton croît de + 8,2 % alors que dans le même temps la progression des espaces artificialisés est de + 86,2 %, un taux d'évolution dix fois plus important (Dupont, 2010c).

⁷³ Les espaces ruraux de Bretagne ont vu en 20 ans leurs surfaces artificialisées augmenter de 150 % alors que dans le même temps, la population ne s'y est accrue que de 3 % (Réseau des agences d'urbanisme de Bretagne, 2010a).

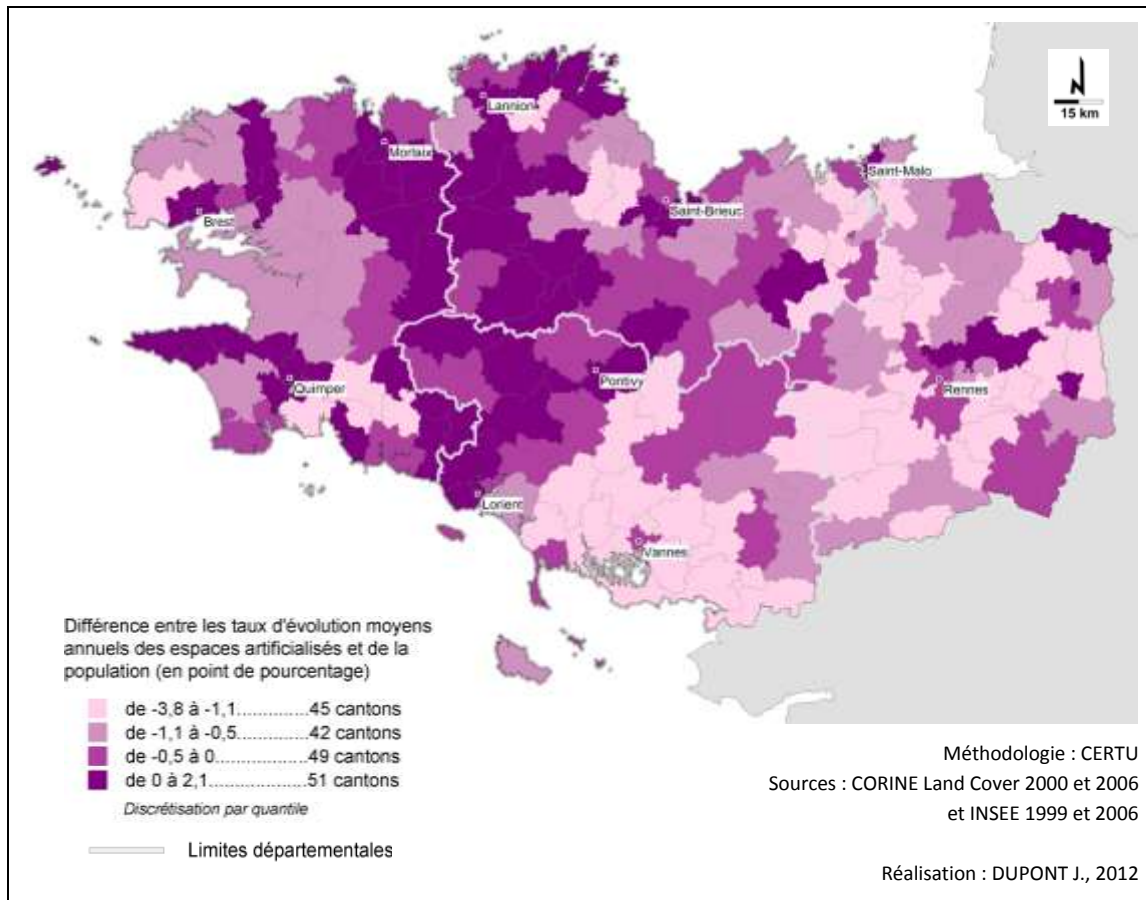
GRAPHIQUE 17 – EVOLUTION COMPAREE DE LA POPULATION ET DE L'ARTIFICIALISATION DU SOL EN BRETAGNE DE 1985 A 2005



Bien que calculée sur une période relativement courte⁷⁴, cette formule appliquée à la Bretagne permet d'identifier les territoires où l'artificialisation a progressé plus rapidement que les effectifs de population entre 1999 et 2006 (Carte 36). A quelques exceptions près, on retrouve le constat dressé par le Réseau des agences d'urbanisme de Bretagne en 2010 : les cantons ruraux se distinguent par une sur-artificialisation relativement à l'évolution de leur population. C'est le cas en particulier des cantons de l'ouest de la région situés autour d'un « trapèze » Lannion-Morlaix-Lorient-Pontivy.

⁷⁴ De 1999/2000 à 2006, soit 6/7 ans. Note complémentaire : afin de disposer d'une estimation de cet indicateur sur le temps long, le calcul a également été réalisé pour la période de 1990 à 2006 (soit 16 ans). Mais, comme déjà évoqué, il n'est pas conseillé de comparer les deux périodes de mesures de CORINE Land Cover entre elles. Notons toutefois que la cartographie obtenue concordait assez fortement à celle ici présentée mais avec une plus grande dispersion des valeurs.

CARTE 36 – LES SECTEURS EN « SITUATION D'ETALEMENT URBAIN » EN BRETAGNE ENTRE 1999 ET 2006



A l'inverse, la majorité de ceux situés à l'est et au sud de la région témoignent d'une progression plus « synchronique » ou « concomitante » entre les taux d'évolution moyens annuels de la population et de l'artificialisation⁷⁵. Pour essayer de mieux comprendre ce constat statistique de non corrélation entre ces deux phénomènes, trois éléments d'explication peuvent être mis en avant : les usages des espaces artificialisés, leur densité, et les évolutions démographiques et sociétales.

2.2.1. L'usage des espaces artificialisés en Bretagne : une prédominance des espaces à vocation non résidentielle

L'usage des espaces artificialisés est le premier facteur d'explication à la non corrélation statistique mesurée entre les évolutions de l'artificialisation et de la population. En effet, une part importante des espaces artificialisés ne sont pas à vocation résidentielle comme

⁷⁵ Soulignant ainsi une opposition entre les cantons ruraux et ceux plus urbains.

sur les communes du littoral où plus de 55 % des espaces artificialisés ne sont pas à vocation résidentielle (Dupont, 2010c). Ce sont par exemple des réseaux routiers et ferroviaires, des zones industrielles et commerciales, des bâtiments agricoles et d'élevage, des parkings, des espaces récréatifs et de loisirs, etc. (Photo 3).

Alors que ces territoires artificialisés à vocation non résidentielle peuvent être vus comme des marqueurs du développement économique et démographique des territoires ils n'hébergent pour autant aucun habitant. L'enquête Teruti en différenciant les sols artificialisés bâtis de ceux non bâtis adopte une distinction non plus par l'usage mais par l'occupation du sol. En 2011, les sols artificialisés bâtis (habitat et bureaux) ne représentent environ que 50 % de l'usage des nouveaux sols artificialisés. L'autre moitié relève des sols artificialisés non bâtis que sont par exemple les transports (routes, voies ferrées, ouvrages d'art, etc.), les activités agricoles (serres par exemple), les espaces attenants au logement et les usages récréatifs (du jardin personnel aux espaces verts, en passant par les terrains de sports et de loisirs) (DRAAF Bretagne - AGRESTE, 2011). En Bretagne, en 2009, les sols artificialisés non bâtis occupent non seulement 4 fois plus de superficies que ceux bâtis en 2009⁷⁶, mais surtout, ils sont en progression plus rapide : + 37 % contre + 31 % selon Teruti depuis 1992 (Graphique 18). L'importance des superficies qu'ils occupent et leur taux de progression élevé sont un élément important pour expliquer la non-corrélation statistique entre les évolutions de la population et de l'artificialisation.

2.2.2. La densité : une mesure relative

Sans vouloir aborder les nombreuses définitions, études et rapports consacrés à la densité en Bretagne (Conférence des villes de Bretagne, 2008 ; Pays de Rennes, 2007 ; AUDIAR, 2008a et 2007 ; Foncier de Bretagne, 2012 ; etc.), notons en préliminaire que sur une période de 10 ans, la surface moyenne artificialisée par habitant en Bretagne est passée de 975 m² en 1999 à 1 031 m² en 2006 et 1 067 m² par habitant en 2010 (DRAAF Bretagne - AGRESTE, 2011).

⁷⁶ Leur emprise au sol respective est de 2,3 % de la superficie régionale pour les espaces artificialisés bâtis et de 9,8 % pour ceux non bâtis.

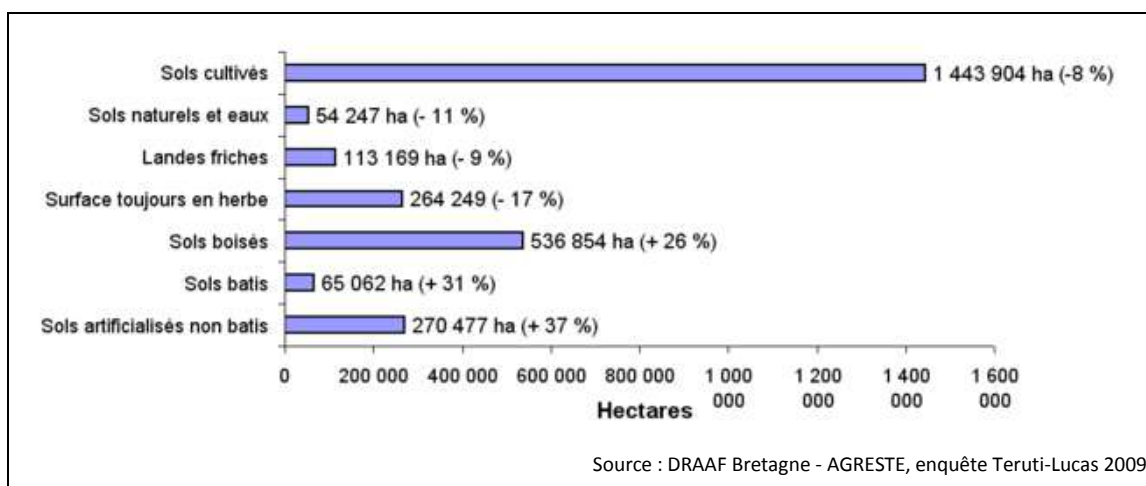
PHOTO 3 – EXEMPLES DE SOLS ARTIFICIALISES A VOCATION NON RESIDENTIELLE EN BRETAGNE



Photo du haut : construction du nouveau pont de Térénez (Finistère) - **Photo du centre** : zone portuaire et industrielle de Lorient (Morbihan) - **Photo du bas** : parc d'activités à Saint-Avé (Morbihan).

Source : DUPONT J., 2011

GRAPHIQUE 18 – OCCUPATION DES SOLS EN BRETAGNE EN 2009 ET EVOLUTION DEPUIS 1992



Le rôle des formes urbaines comme facteur d'explication à la non corrélation statistique mesurée entre les évolutions de l'artificialisation et de la population est central : les formes urbaines denses employées dans l'extension des villes et des communes périurbaines de première couronne accueillent en effet un plus grand nombre d'habitants par unité d'espaces artificialisés à vocation résidentielle que les communes rurales ou périurbaines éloignées qui se caractérisent par des formes urbaines plus lâches, fortement consommatrices d'espaces et accueillant donc moins d'habitant par unité d'espace artificialisé (Photo 4). Mais distinguer les formes urbaines peut se révéler très fastidieux, voire impossible, d'autant plus lorsque l'échelle d'analyse est régionale, le cadastre n'étant pas facilement accessible et pas encore complètement numérisé. A l'échelle de plusieurs communes et a fortiori à l'échelle d'une région, la mesure de la densité des espaces artificialisés est donc le plus souvent estimée par le nombre d'habitants par unité d'espace artificialisé⁷⁷. En Bretagne, la mesure de la densité de population des espaces artificialisés en 1999 puis en 2006 permet d'en cartographier l'évolution (Carte 37).

PHOTO 4 – ARTIFICIALISATION DE TERRES AGRICOLES EN BRETAGNE : DEUX EXEMPLES DE FORMES URBAINES A VOCATION RESIDENTIELLE



⁷⁷ Exprimé en nombre d'habitants par hectare ou, dans la logique inverse, en nombre de m² artificialisés pour un habitant (CERTU, 2011).

Bien qu'un canton sur trois enregistre une baisse ou une stagnation de la densité de population dans les espaces artificialisés⁷⁸, la densité régionale enregistre une légère augmentation (+ 3 %) et affiche en 2006 près de 18 habitants par hectare artificialisé. On relève également que les hausses les plus fortes sont toutes le fait de cantons situés soit à l'est, soit sur le littoral sud de la région. Mais l'évolution de la densité reste délicate à interpréter comme c'est le cas de tous les indicateurs composés de deux variables évolutives. Ainsi, lorsque la densité de population des espaces artificialisés baisse entre 1999 et 2006, est-ce le fait d'une artificialisation qui s'est étendue ou d'une population moins nombreuse ou d'un effet conjoint de ces deux variables ?

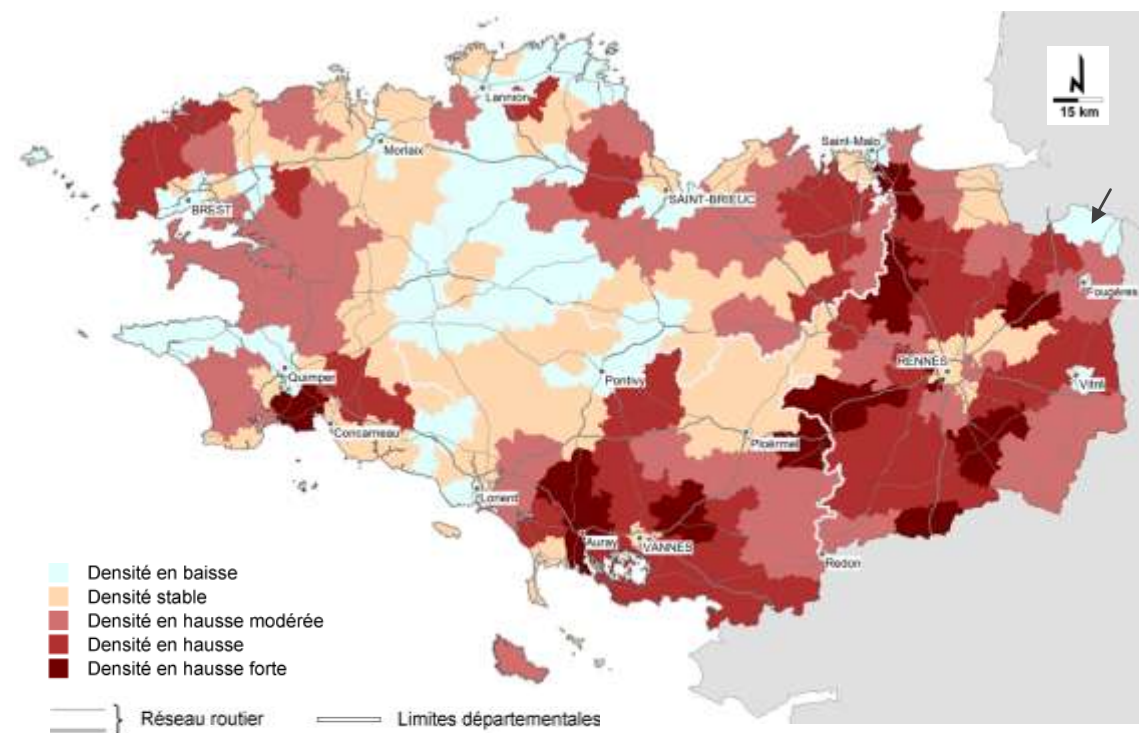
Afin de mesurer la contribution respective de ces deux variables évolutives, l'idée est de construire deux simulations d'évolution entre 1999 et 2006. Chaque simulation estimera la contribution de chaque variable lorsque l'autre demeure inchangée. Ainsi, dans le premier scénario, seule l'évolution de la population est prise en compte, les espaces artificialisés étant alors considérés comme stables ; à l'inverse, le deuxième scénario ne prendra en compte que l'évolution des espaces artificialisés en considérant que la population demeure inchangée. De cette manière, il est alors possible de calculer la contribution respective de chaque variable à l'évolution de la densité. Dans le cas par exemple du canton de Vitré (dans l'est de l'Ille-et-Vilaine), la densité de population des espaces artificialisés baisse en passant de 20 habitants par hectare en 1999 à 18,4 en 2006 (- 7,3 %). Sur cette période, la population gagne 843 habitants (+ 5,5 %) et les espaces artificialisés progressent de 106 hectares (+ 13,7 %). Le recul de la densité entre 1999 et 2006 est donc avant tout le fait d'une progression plus importante de l'artificialisation que de la population... mais quelle est leur exacte contribution respective ?

En appliquant les deux simulations, les résultats sont les suivants : si la population seule avait progressé (simulation 1), alors la densité d'habitant par hectare d'espace artificialisé dans le canton de Vitré en 2006 serait de 21 (+ 5,5 % par rapport à la densité de 1999) ; à l'inverse, la densité serait de 17,5 (- 12,1 % par rapport à la densité de 1999) si seuls les espaces artificialisés avaient évolué (simulation 2). Pour chaque simulation sont alors mesurés les écarts à la densité réellement observée en 2006 puis à celle mesurée dans l'autre simulation afin de calculer la contribution relative de chacune des deux variables.

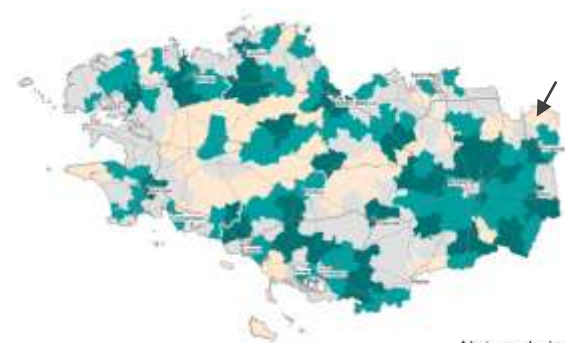
⁷⁸ C'est le cas en particulier des cantons urbains (Rennes, Brest, Lorient, Saint-Malo, Fougères, etc.) et de ceux, à l'inverse, ruraux du Centre Bretagne (Loudéac, Callac, Gourin, etc.).

CARTE 37 – EVOLUTION DE LA DENSITE DE POPULATION DES ESPACES
ARTIFICIALISES DANS LES CANTONS DE BRETAGNE ENTRE 1999 ET 2006 ET
CONTRIBUTION RELATIVE DES DEUX VARIABLES

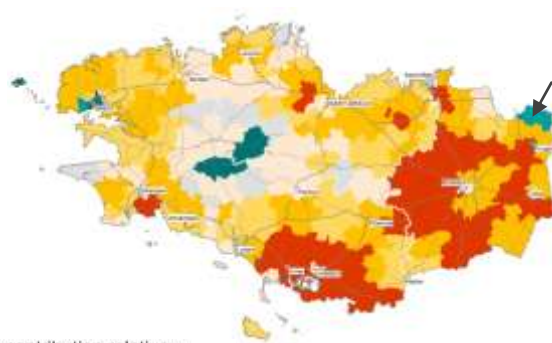
Evolution de la densité de population des espaces artificialisés



Contribution relative de l'artificialisation



Contribution relative de la population



Nature de la « contribution relative »
à l'évolution de la densité



Exemple de lecture : Le canton de Louvigné-Du-Désert (localisé par une flèche sur les trois cartes) affiche une densité en baisse (carte du haut). Cette situation est surtout le fait de la population qui affiche une « contribution relative » forte à la baisse (carte du bas à droite) alors que la « contribution relative » de l'artificialisation est neutre (carte du bas à gauche).

Sources : CORINE Land Cover 2000 et 2006 / INSEE 1999 et 2006
Réalisation : DUPONT J., 2012

Au final, l'impact ou la contribution relative de la population sur la baisse de la densité des espaces artificialisés du canton de Vitré entre 1999 et 2006 est de + 5,2 % et celle des espaces artificialisés de - 12,4 %. Appliquée à l'ensemble de la Bretagne, cette méthode permet de distinguer les cantons en fonction de la contribution relative respective de la population et de l'artificialisation. La cartographie obtenue distingue une nouvelle fois les territoires du sud et de l'est de la région ainsi que la grande majorité des cantons littoraux pour leurs contributions relatives fortes à la fois de la population et de l'artificialisation (Carte 37). La contribution relative de la population à l'explication de l'évolution de la densité de population des espaces artificialisés en Bretagne entre 1999 et 2006 semble décisive, un constat qui se vérifie en particulier pour le bassin rennais et le Pays de Vannes. Le fait que la réalité des espaces artificialisés et de leur progression en Bretagne n'est rendu que partiellement par la base de données CORINE Land Cover, qui n'identifie pas les petits espaces artificialisés du territoire, joue probablement en faveur de la contribution relative de la population et biaise peut-être même la réalité de la densité de population des espaces artificialisés, souvent décrite comme largement en baisse (DRAAF Bretagne - AGRESTE, 2011 ; Dupont 2010a).

C'est pourquoi la cartographie des évolutions de la densité est uniquement à considérer en ordres de grandeur à défaut de base de données régionalisées plus détaillée. Il convient en effet de prendre avec précautions le détail des mesures obtenues d'autant plus qu'il ne s'agit là que d'une lecture sur un terme relativement court et qu'il n'est pas non plus possible de distinguer avec cette base, la diversité des usages et des formes urbaines qui s'inscrivent sur les espaces artificialisés étudiés. Le point suivant aborde un troisième et dernier élément d'explication à la non-corrélation statistique entre les évolutions de la population et de l'artificialisation : les données démographiques et sociétales et leurs évolutions.

2.2.3. Les évolutions démographiques et sociétales

En ne prenant en compte que la surface artificialisée occupée par l'habitat, le décalage entre l'évolution de la population et de l'artificialisation est une nouvelle fois vérifié : ainsi, en Bretagne de 1990 à 2010, la surface occupée par l'habitat augmente cinq fois plus vite que la population (CETE Ouest, 2011). Une situation que le CETE Ouest explique par la conjugaison de plusieurs facteurs démographiques et sociétaux :

« l'augmentation du nombre de ménages, l'agrandissement des logements et des espaces attenants, ainsi que l'essor de l'habitat individuel, en particulier dans les zones rurales » (Op. cit., p. 19). L'augmentation du nombre de ménages est en effet un phénomène clef. Entre 1975 et 2005, selon l'INSEE, le nombre de ménages en France augmente beaucoup plus vite (+ 44 %) que la population (+ 15 %). C'est la baisse du nombre de personnes par ménage, ou *desserrement des ménages*, qui est à l'origine de cette évolution de fond. Il s'explique par des changements démographiques, de structure familiale et de comportements. Citons en particulier l'allongement de la durée de la vie (vieillesse au domicile, en particulier des femmes qui vivent plus longtemps et seules puisqu'elles se remettent moins en couple que les hommes), les familles séparées et monoparentales, l'âge de plus en plus tardif du premier enfant, etc.

L'« ampleur imprévue » (Erner, Diep et Lavenant, 2007) de ces changements démographiques et sociétaux impacte d'autant plus fortement le marché du logement qu'en 2006 en France métropolitaine : « une personne seule dispose en moyenne de 30 m² de plus qu'un cohabitant » et qu'« une personne de plus de 60 ans dispose en moyenne de 20 m² de plus que celle qui a entre 20 et 40 ans » (Castéran et Ricroch, 2008). La région Bretagne enregistre des évolutions similaires. En effet, l'augmentation du nombre de ménages entre 1999 et 2005 est deux fois plus rapide que celle de la population (+ 10 % contre + 5 %) et sur cette même période, ce sont en particulier les ménages d'une seule personne et les ménages de couples sans enfant au domicile qui progressent le plus rapidement : respectivement + 17 % et + 20 % (Ramonet, 2009). C'est pourquoi, du fait principalement du *desserrement des ménages* la Bretagne, qui compte près de 3 000 000 de ménages en 2005, en accueillera 370 000 supplémentaires d'ici à 2030 (Luong et Rul, 2008). Outre le *desserrement des ménages*, la recherche d'un plus grand confort concourt également à la non-corrélation statistique mesurée entre les évolutions de la population et de l'artificialisation.

Les logements sont de plus en plus grands : la surface moyenne d'un logement en France métropolitaine est de 91 m² en 2006, contre 77 m² en 1978, soit une hausse de près de + 20 % en un peu moins de 30 ans, une évolution « surtout imputable à l'augmentation de la surface des maisons individuelles puisque celle des appartements reste quasiment stable » (INSEE, 2012). Une situation qui n'est pas en passe de changer puisque les Français plébiscitent à 86 % la maison individuelle neuve, de préférence loin des grandes villes (Francqueville, 2010) et que parmi le quart des ménages français en passe de

déménager, plus de la moitié désirent occuper un logement plus grand (INSEE, 2012). En Bretagne, en 2006, l'INSEE annonce une taille moyenne des logements de 95 m² (Levy, 2008). L'enquête Logement de l'INSEE confirme que les surfaces moyennes par habitant en Bretagne sont plus grandes que pour le reste de la France et ce quel que soit le statut d'occupation (locataire ou propriétaire), le type de ménage (personne seule, famille, etc.) ou le type de logement (individuel ou collectif). Ainsi, un habitant de la région Bretagne dispose en moyenne d'une surface de 43 m² contre 40 m² en moyenne nationale. L'écart est encore plus marqué pour certaines catégories de l'enquête comme par exemple les *ménages locataires en secteur libre*⁷⁹ qui disposent d'une surface moyenne par habitant de 41 m² en Bretagne contre 37 m² en France métropolitaine. Si en France les ménages plébiscitent la maison individuelle (cf. supra), en Bretagne, elle est une réalité et représente en 2006 selon l'enquête Logement de l'INSEE plus de 70 % des logements (contre 56 % en France). Avec « 73 % des ménages bretons en situation de sous-peuplement⁸⁰ » contre 68 % en France métropolitaine, un nombre de personne par logement plus faible que la moyenne nationale en particulier pour les logements collectifs (1,7 en Bretagne contre 2 en moyenne nationale) (Baudequin, Eudier, Levy et Portier, 2008) et « une culture de la maison individuelle ancrée depuis plusieurs décennies » (ADEF, 2009), les évolutions démographiques et sociétales touchent particulièrement la Bretagne et pèsent très directement sur les enjeux fonciers auxquels la région est confrontée.

La non-corrélation statistique mesurée entre les évolutions de l'artificialisation et de la population s'explique tant par la nature des données utilisées, que par la difficulté de saisir la réalité des formes urbaines, mais aussi et peut-être surtout, par les évolutions démographiques et sociétales (dessalement des ménages, recherche d'un plus grand confort, désir de maison individuelle). Voyons dans le point suivant quels sont les enjeux fonciers que cette situation met à jour.

⁷⁹ *Ménages locataires en secteur libre* : par opposition aux *propriétaires* et aux *locataires en secteur social*, les deux autres statuts d'occupation utilisés par l'INSEE dans son enquête Logement.

⁸⁰ *Ménage en situation de sous-peuplement* : ménage disposant d'au moins une pièce de plus que la norme préconisée. Un concept défini par l'enquête Logement de l'INSEE.

3. Conclusion : les enjeux fonciers posés par les dynamiques de peuplement

Les dynamiques de peuplement et leurs liens avec l'artificialisation des sols décrite par le premier chapitre, posent de sérieux défis fonciers à la Bretagne. Nous les décrirons dans un premier temps puis, dans un deuxième, nous synthétiserons les informations clefs de notre analyse dans la deuxième version de la carte de synthèse.

3.1. Les enjeux posés par les dynamiques de peuplement

Avec entre 300 000 et près de 800 000 nouveaux habitants attendus d'ici à 2040 (hypothèse basse et haute du modèle de projection de population *Omphale* de l'INSEE), les villes et communes bretonnes seront tentées, dans un processus de diffusion spatiale par extension (Pumain et Saint-Julien, 2010), de s'étendre sur les terres agricoles pour répondre à la demande d'urbanisation. En effet, la périurbanisation, en plus d'être un processus de desserrement du peuplement des agglomérations qui n'a pas de limite prévisible dans le temps et dans l'espace (Moriconi-Ebrard, 2008), concerne particulièrement la Bretagne qui, à la différence de ce qui est observé en France métropolitaine, connaît une augmentation soutenue de sa population dans le périurbain (INSEE Bretagne, 2009). Une situation qui semble d'autant plus préoccupante qu'entre 2000 et 2006 la croissance des espaces artificialisés en Bretagne a été deux fois plus rapide que celle de la population (DRAAF Bretagne - AGRESTE, 2011). Un constat « encore plus net dans les couronnes périurbaines, où plus le dynamisme démographique est fort, plus le rythme de l'artificialisation est élevé » (Baccaïni et Semecurbe, 2009). La crainte de voir les territoires bretons s'artificialiser d'avantage du fait d'une demande en foncier urbanisable toujours plus importante liée à la pression démographique constitue un enjeu foncier central qui interpelle de plus en plus les acteurs de l'aménagement du territoire régional (DRE Bretagne, 2004a ; DRE Bretagne, 2006 ; Conseil régional de Bretagne, 2006 ; Zeller et Marquet, 2007 ; ADEF, 2009 ; Foncier de Bretagne, 2010 ; etc.).

Or, l'intensité et la manière dont l'artificialisation des sols impacte et impactera les territoires bretons dépend de nombreuses variables dont les évolutions sont difficiles à anticiper : projections de population, évolution des formes urbaines et de la densité, nouveaux usages des espaces artificialisés et capacité de renouvellement urbain, vieillissement de la population, impacts de la crise environnementale sur la mobilité, etc. Dans ces conditions, anticiper la pression foncière liée aux évolutions démographique n'est pas chose aisée d'autant plus qu'il ne faut pas confondre besoin et demande exprimée (Grépinet, 2006). Il est en effet très difficile d'anticiper les besoins en logements et les choix résidentiels qui définiront leur localisation (Driant, Drosso et Vignal, 2005 ; SESP, 2006 ; Jansen, 2012) mais ce qui semble être partagé par l'ensemble des acteurs de l'aménagement est qu'il faut construire et beaucoup (Grépinet, 2006 ; SNAL, 2009), pour au moins trois raisons : « la future croissance démographique, les conséquences du vieillissement de la population et la nécessité de renouveler une partie du parc existant » (Piron, 2012). A titre d'illustration et si l'on considère par exemple les données de l'enquête Logement de l'INSEE qui nous apprend qu'en 2006 un breton dispose en moyenne de 43 m² de surface habitable, il faudrait alors produire entre 13 et 34 millions de m² supplémentaires d'ici à 2040 (selon les hypothèses basse et haute de projection de population de l'INSEE). Mais ce simple calcul fait abstraction des espaces artificialisés tels que les routes, les espaces de commerces et de services ou bien encore les terrains à vocation industrielle et ceux à destination du sport et des loisirs. La DRAAF Bretagne propose d'ailleurs une estimation prenant en compte l'ensemble des espaces artificialisés par habitant. Cette estimation donne les résultats suivants :

« la surface moyenne artificialisée en Bretagne est de 1 067 m² par habitant en 2010. Selon les projections démographiques de l'INSEE, la région comptera 3 674 000 habitants en 2030 ; ce qui porterait à + 17 % l'accroissement de la population bretonne entre 2007 et 2030. Avec un rythme d'artificialisation deux fois plus rapide que celui de la population, 112 000 ha supplémentaires devraient être artificialisés, d'ici 2030, soit un apport de 5 600 ha par an. Si la proportion actuelle des deux-tiers de foncier d'origine agricole est maintenue, 3 700 ha seraient alors absorbés par l'espace artificialisé, chaque année » (DRAAF Bretagne - AGRESTE, 2011, p. 4).

Cette estimation montre combien les enjeux fonciers soulevés par l'artificialisation des sols (cf. conclusion du chapitre 1) sont préoccupants d'autant plus que la projection de population de l'INSEE a depuis été revue à la hausse. De plus rien ne permet de dire si le rythme de l'artificialisation va continuer de croître deux fois plus rapidement que celui de la population ou non. Il est de même très difficile d'intégrer l'impact potentiel d'une politique en faveur par exemple de formes urbaines plus économes en foncier. L'enjeu foncier de l'artificialisation des sols engendrée par la pression démographique est non seulement central mais surtout très difficile à mesurer et à anticiper. De plus, les territoires de la région seront probablement touchés de manière très différenciés. C'est ce que montre la carte de synthèse que nous présentons dans le point suivant.

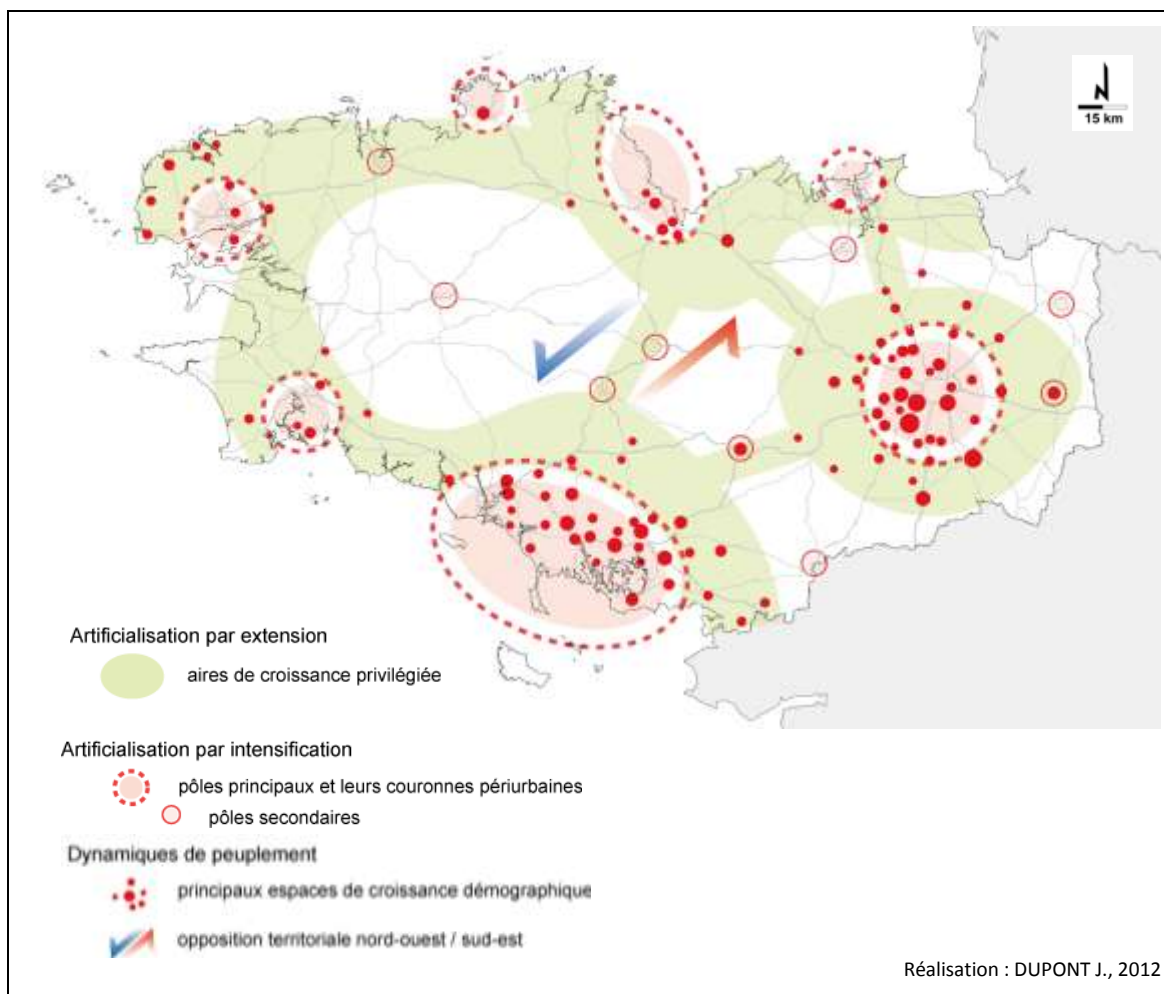
3.2. La synthèse cartographique

En plus des enjeux figurés par la première carte de synthèse (p. 69), la deuxième cartographie schématise les éléments structurants du peuplement des territoires bretons (Carte 38). La carte identifie ainsi deux éléments structurants issus de l'étude du peuplement en Bretagne. Le premier, qui reprend une tendance de fond de l'évolution du peuplement de la Bretagne depuis 1851 (Ollivro, 2005) et qui s'est confirmé lors de la dernière période intercensitaire (1999-2009), est l'opposition entre les territoires du nord-ouest en perte de vitesse et ceux du sud-est en pleine croissance démographique. Le deuxième élément, figuré par un semis de points rouge sur la carte, valorise les espaces privilégiés de localisation de la croissance démographique constatés lors de la dernière période intercensitaire : des espaces souvent à cheval entre les aires de croissance de l'artificialisation des sols par extension et celles par intensification illustrant ainsi le mouvement de la périurbanisation de la région.

Alors que la région Bretagne présente un profil d'occupation du sol très agricole avec relativement peu d'espaces naturels et une artificialisation qui progresse fortement soit par extension sous la forme de petites unités diffuses, soit par intensification sous des formes urbaines plus compactes, l'artificialisation des sols soulève comme nous l'avons évoqué dans le premier chapitre, des enjeux fonciers importants pour le maintien des activités agricoles ainsi que pour la préservation et la valorisation de l'environnement naturel. Le renouveau démographique que nous venons de décrire dans le deuxième

chapitre accentue ces enjeux alors qu'il concerne depuis le début des années 2000 la quasi totalité des territoires bretons (avec toutefois une localisation de prédilection plus forte sur les littoraux en particulier du Sud, et les communes périurbaines des grandes villes en particulier de l'Est).

CARTE 38 – CARTE DE SYNTHÈSE N°2 : LE PEUPLEMENT



Face au cumul de facteurs démographiques et sociologiques d'une ampleur imprévue souvent supérieure à la moyenne nationale (dessalement des ménages, demande de logements plus grands, référence à la maison individuelle avec jardin, etc.), la Bretagne est confrontée à des enjeux d'accès au foncier (compétition entre les usages du sol) qui devraient se renforcer du fait de projections de population décrites comme très largement positives. Alors que les espaces artificialisés non bâtis et ceux à vocation non résidentielle progressent fortement, c'est le logement qui est au centre de toutes les attentions. Outre le fait qu'il existe des données disponibles, structurées et fiables (contrairement par exemple

aux espaces à vocation économique), le logement constitue le front de l'artificialisation des territoires entraînant avec lui les autres usages non résidentiels et/ou non bâtis des espaces artificialisés que sont les aménagement routiers, les espaces de loisirs et d'activités sportives, les zones d'activité économique et de services (du commerce de proximité aux écoles primaires), etc. Voyons donc, pour poursuivre notre diagnostic, ce que l'étude de la construction de logements neufs révèle de l'usage qu'il est fait du foncier à vocation résidentiel en Bretagne.

Chapitre 3

La construction de logements neufs : caractéristiques et tendances

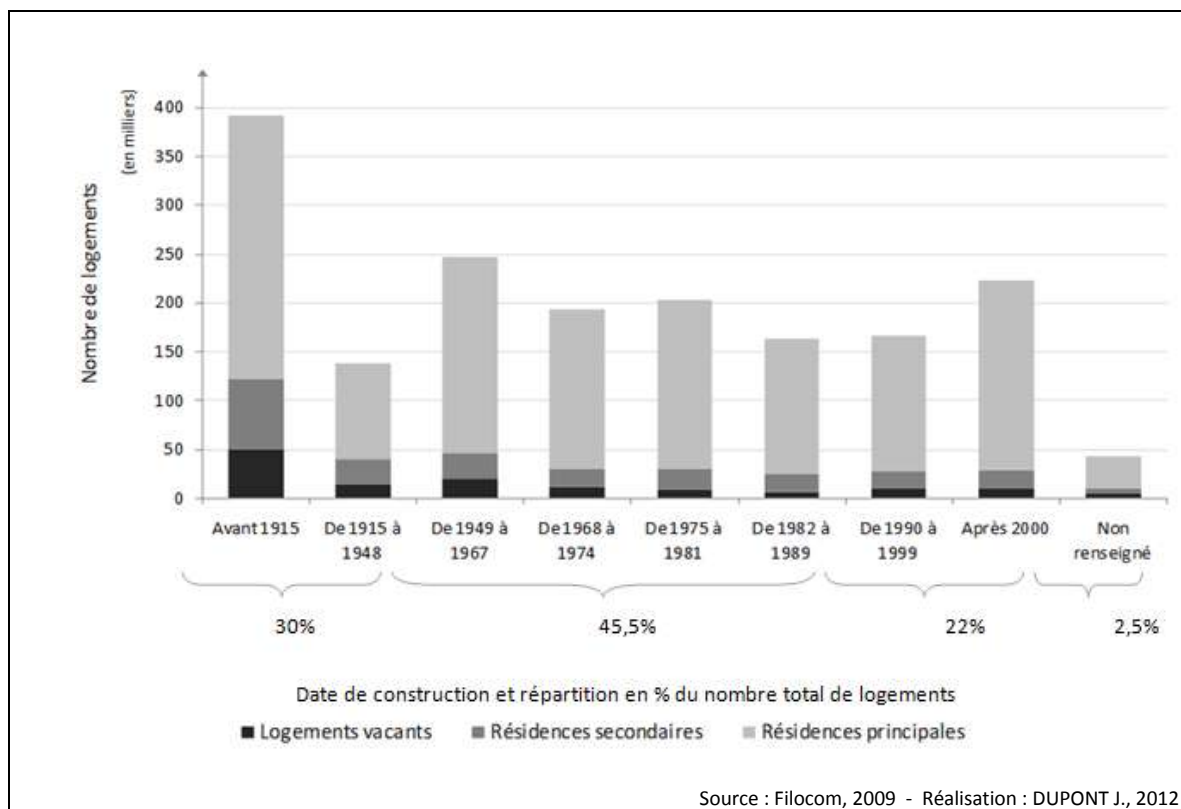
Dans ce troisième chapitre, nous étudions la construction de logements neufs en Bretagne. La non prise en compte des autres constructions que celles à vocation résidentielle (économique, de loisirs, etc.) se justifie par plusieurs éléments. Tout d'abord, par les données disponibles. En effet, SITADEL qui est la principale base de données que nous allons exploiter ici (cf. présentation détaillée ci-après) comprend une grande part d'incertitude pour les constructions à vocation non résidentielle en particulier concernant la surface du terrain. D'autre part, le logement est un thème bien identifié et de nombreuses bases de données fiables et complètes disponibles sur de longues périodes d'observation lui sont consacrées, contrairement au foncier à vocation économique. Signalons encore que la crise du logement est un thème d'actualité beaucoup traité ces dernières années (Goze, 2004 ; Grépinet, 2006 ; Wiel, 2006 ; Erner et al., 2007 ; Piron, 2009 ; Pollard, 2009 ; etc.) qui préoccupe les pouvoirs publics et les motive dans la relance ou la mise en place de politiques foncières (citons en particulier le rapport Braye et Repentin de 2005, les Grenelle de l'environnement, mais également les Plan pluriannuel d'intervention des Etablissements publics foncier formulés depuis 2000 pour qui le logement est la mission première, comme nous le verrons dans la deuxième partie de la thèse)⁸¹. C'est donc pour des raisons pragmatiques (disponibilité de données fiables), stratégiques (le logement peut en effet être vu comme le facteur clef du développement des territoires) mais également pour répondre à la demande du Conseil

⁸¹ Le foncier à vocation économique apparaît en effet au premier abord comme le grand absent des politiques foncières. Il est d'ailleurs parfois décrit comme le « mal-aimé » (Lonchambon et al., 2010).

régional de Bretagne (financeur de nos travaux) que nous nous limitons ici à l'étude de la construction du seul logement.

Mais avant d'aller plus loin, nous voulions tout d'abord présenter les caractéristiques principales du parc de logements en Bretagne. Dans le diagnostic, nous n'avons en effet pas abordé cette question car même si le lien est fort entre les deux, la perspective de notre travail est l'intervention publique sur le foncier et non pas sur l'immobilier. De plus, cette dimension est déjà très bien documentée et étudiée que ce soit en particulier par l'INSEE (Baudequin, 2009 ; Ramonet, 2009 ; Levy, 2008 ; Castéran et Ricroch, 2008 ; etc.), les services de l'Etat en région (avec la gestion de nombreuses bases de données dont FILOCOM et la publication de fiches pratiques : DREAL Bretagne, 2013b) ou bien encore par le Comité régional de l'habitat qui propose un rapport annuel très complet sur le sujet (CRH Bretagne, 2013). Les données ci-après permettent ainsi par exemple de souligner la part dominante du logement individuel (71 %), de noter que les résidences secondaires représentent 12,4 % des logements bretons ou bien encore que 30 % des logements ont été construits avant 1948 (Graphique 19 et Encadré 5).

GRAPHIQUE 19 – USAGE ET REPARTITION DES LOGEMENTS BRETONS PAR LEUR DATE DE CONSTRUCTION



ENCADRE 5 – QUELQUES CHIFFRES SUR LE PARC DE LOGEMENTS EN 2009 EN
BRETAGNE

- **Statut d'occupation**

Logements collectifs : 29 %
Logements individuels : 71 %

- **Usage des logements**

Résidence principale : 79,9 %
Résidence secondaire : 12,4 %
Logement vacant : 7,7 %

- **Répartition par la taille**

Moins de 35 m² : 7,8 %
De 35 à moins de 55 m² : 13,5 %
De 55 à moins de 75 m² : 19,8 %
De 75 à moins de 95 m² : 20,4 %
95 m² ou plus : 38,5 %

Source : Filocom, 2009

L'objet premier de ce chapitre est donc la construction de logements neufs en Bretagne et nous l'avons organisé autour de trois étapes. La première est consacrée à la *présentation des bases de données* mobilisées dans notre analyse. L'objectif est ici d'assurer la transparence de l'information afin de permettre l'actualisation de nos résultats mais aussi de poursuivre notre logique de lister l'ensemble des données mobilisable pour l'étude du foncier. La deuxième étape permet de présenter un *panorama complet de la construction sur le temps long* grâce à l'exploitation de la base des permis de construire de 1980 à 2009. Alors que l'artificialisation des sols ne semble pas ralentir nous verrons notamment comment ont évoluées sur pratiquement quarante ans les pressions exercées par la construction de logement (lecture en terme de rythme) ainsi que leur inscription territoriale (lecture en terme d'attractivité). Enfin, la troisième étape complète l'analyse « historique » en présentant *les dynamiques récentes* enregistrées depuis 2010 d'une part et, d'autre part, en proposant d'anticiper l'urbanisation future des territoires bretons par l'étude de l'offre foncière juridiquement urbanisable telle qu'elle figure dans les documents d'urbanisme. La conclusion du chapitre présente enfin les enjeux fonciers identifiés par l'analyse et leurs caractéristiques essentielles en les faisant notamment figurer sur notre carte de synthèse.

1. Les données de la construction

Les services déconcentrés du Ministère de l'Environnement, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), désormais Ministère de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), disposent de nombreuses bases de données potentiellement mobilisables pour l'observation et l'étude des marchés fonciers. C'est auprès des DREAL (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement) et des DDT-M (Direction départementale des territoires et de la mer) que sont accessibles les bases de données liées à la production de logements, en particulier la base des autorisations de construire SITADEL, mais aussi le volet surface de l'Enquête sur les prix des terrains à bâtir (EPTB). Les documents d'urbanisme, accessibles notamment par le biais de *GéoBretagne* la plate-forme régionale d'échange de données, seront ici également évoqués puisqu'ils permettent de mesurer l'offre foncière juridiquement urbanisable et donc d'anticiper, dans une certaine mesure, la construction à venir de logements.

1.1. SITADEL : la base des autorisations de construire

Le Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux (SITADEL) est une base du MEDDE dont les données proviennent des formulaires du permis de construire collectés à l'échelle de chaque commune. Cette base concerne la construction neuve de *logements* et de *locaux non résidentiels*.

La définition du logement dans SITADEL est la suivante : « un logement est un local utilisé pour l'habitation ». La définition précise également que le logement comporte au moins une pièce principale, une pièce de service (salle d'eau ou cabinet d'aisance) et une cuisine (ou une cuisine aménagée dans la pièce principale) et qu'il se divise en deux catégories : *le logement en résidence* qui est construit pour une occupation par un public très ciblé avec mise à disposition de services spécifiques⁸², et par opposition, *le logement*

⁸² SITADEL distingue six types de logements en résidence : les résidences pour personnes âgées, les résidences pour étudiants, les résidences de tourisme, les résidences hôtelières à vocation sociale, les

ordinaire qui se décompose en trois types : individuel pur (un seul logement individuel, autrement dit, une maison individuelle), individuel groupé (relatif à la construction de plusieurs logements individuels construits avec une procédure d'ensemble de type lotissement ou ZAC, des maisons accolées le plus souvent) et collectif (un logement faisant partie d'un bâtiment d'au moins deux logements dont certains ne disposent pas d'un accès privatif). Avant sa diffusion, la donnée est consolidée par le service statistique du ministère puis diffusée aux services déconcentrés. La fiabilité de SITADEL est bonne mais reste tributaire de la collecte. C'est d'ailleurs pourquoi il existe un système de relance auprès des mairies et du pétitionnaire (Chautard, 2009). Depuis mars 2009, SITADEL, devenue « Sit@del2 », s'appuie sur un nouveau modèle de formulaire permettant de mieux compléter et appréhender certaines informations statistiques comme c'est le cas par exemple pour les surfaces, désormais connues de manière plus détaillée (CGDD, 2011a) ou de la nature du projet avec une distinction nouvellement introduite entre les constructions nouvelles et celles sur existant. Globalement, le site internet du CGDD distingue dans la base SITADEL deux types d'informations :

- les informations de nature statistique contenues dans le formulaire : la localisation géographique de la construction ; la destination du projet (logements ou locaux non résidentiels) ; la nature du projet (construction neuve, construction sur bâtiment existant par extension) ; les superficies créées ou transformées ; les variables spécifiques aux projets d'habitation comme le nombre de logements, le type (individuel ou collectif) et la destination des logements (occupation personnelle, location, vente, résidence principale ou secondaire) ; le secteur de construction (diffus ou opérationnel) ; etc.
- les informations relatives à la « vie » du permis, c'est-à-dire les différentes dates de dépôt du permis, d'autorisation de construction, d'annulation éventuelle, de modification, de déclaration d'ouverture de chantier ou d'achèvement des travaux, etc. Ces informations permettent de distinguer deux catégories de logements : ceux autorisés et ceux commencés.

La base est très riche mais elle est relativement complexe du fait de la gestion des dates. Elle propose d'ailleurs deux types de séries statistiques : les *séries conjoncturelles*

résidences sociales, les résidences pour personnes handicapées. Ces logements peuvent prendre la forme de maisons individuelles ou de logements collectifs.

exprimées en « date de prise en compte » et qui ne sont pas actualisées même si le permis est modifié ultérieurement (elles sont utilisées de préférence pour étudier la conjoncture) et les *séries structurelles* exprimées en « date réelle » et qui prennent en compte les évolutions et modifications du projet dans le temps (elles sont utilisées pour les études sur le long terme car elles reflètent la réalité de la construction). Les données délivrées par SITADEL « sont parfois critiquées mais elles sont incontournables puisqu'aucun autre indicateur du foncier effectivement consommé n'est disponible » (Erner, Diep et Lavenant, 2007). Pour résumer, SITADEL distingue deux types de séries statistiques (conjoncturelle ou structurelle), pour deux catégories de construction neuve (logement ou locaux non résidentiels) en faisant à chaque fois la distinction entre ceux autorisés et ceux commencés (et depuis Sit@adel2 entre les logements en construction nouvelle et ceux en construction sur existant). Sachant que les autres modalités de surface, de secteur, etc. suivent théoriquement la même structure que celle présentée dans le Tableau 8, il est alors facile d'imaginer combien les bases de données de SITADEL sont d'autant plus lourdes à manipuler que l'on s'intéresse à l'ensemble des 1 270 communes de la région Bretagne et ce sur plusieurs décennies.

L'accès à SITADEL – Les données contenues dans SITADEL sont publiques et accessibles soit par l'intermédiaire des publications nationales ou régionales des services du ministère (donnée agrégée), soit auprès des statisticiens régionaux des DREAL (donnée détaillée accessible sous conditions), soit directement sur le site internet du service statistique du ministère⁸³. Dans le cadre de la thèse, l'accès à ces données s'est réalisé auprès de trois sources distinctes. Tout d'abord, dans le cadre du partenariat entre l'ADEF et le laboratoire ESO-Rennes pour le compte du Conseil régional de Bretagne (ADEF, 2009 ; Dupont, 2010b), un accès complet aux données communales détaillées en « date réelle » a été réalisé pour l'ensemble des communes de Bretagne, de 1980 à 2007. Deuxième source mobilisée, le service statistique de la DREAL Bretagne afin d'obtenir les données nécessaires pour compléter la série précédente, à savoir les données en « date réelle » pour les années 2008 et 2009. La troisième source utilisée est totalement libre d'accès puisque disponible sur internet. Il s'agit du service de diffusion en ligne de Sit@del 2 proposé par le Ministère et qui a été utilisée ici pour obtenir les données communales les plus récentes en « date de prise en compte » afin de permettre un examen de la conjoncture de 2010 à 2012.

⁸³ www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr

TABLEAU 8 – EXEMPLE DE LA STRUCTURE DE LA BASE DE DONNEES SITADEL
DANS LE CAS DE LA COMMUNE DE PONTIVY UNIQUEMENT POUR LE NOMBRE
DE LOGEMENTS EN 2012

Nature de la donnée	Nombre de logement
STATUT du LOGEMENT	
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Logements autorisés</u> <ul style="list-style-type: none"> - Individuel pur - Individuel groupé - Collectif - Résidence - Total de logements autorisés (LA) • <u>Logements commencés</u> <ul style="list-style-type: none"> - Individuel pur - Individuel groupé - Collectif - Résidence - Total de logements commencés (LC) 	<p>26 45 2 0 73</p> <p>24 22 32 20 98</p>
→ NOMBRE TOTAL DE LOGEMENTS (LA+LC)	171
NATURE du PROJET	
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Logements en construction nouvelle</u> <ul style="list-style-type: none"> > Logements autorisés <ul style="list-style-type: none"> - Individuel pur - Individuel groupé - Collectif - Résidence - Total > Logements commencés <ul style="list-style-type: none"> - Individuel pur - Individuel groupé - Collectif - Résidence - Total • <u>Logements en construction sur existant</u> <ul style="list-style-type: none"> > Logements autorisés <ul style="list-style-type: none"> - Individuel pur - Individuel groupé - Collectif - Résidence - Total > Logements commencés <ul style="list-style-type: none"> - Individuel pur - Individuel groupé - Collectif - Résidence - Total 	<p>25 45 0 0 70</p> <p>23 18 32 20 93</p> <p>1 0 2 0 3</p> <p>1 4 0 0 5</p>
Nombre total de logements en construction nouvelle (CN)	153
Nombre total de logements en construction sur existant (CE)	8
→ NOMBRE TOTAL DE LOGEMENTS (CN+CE)	161

Source : Sitadel 2010 - Réalisation : DUPONT J., 2013

1.2. Le volet surface de l'Enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB)

Outre des renseignements sur le prix, l'EPTB contient également des informations relatives à la superficie des terrains à bâtir à travers la mesure de la surface hors œuvre nette (SHON). Le champ de cette enquête du MEEDTL est constitué des permis de construire délivrés dans l'année N à des particuliers pour la construction d'une maison individuelle en secteur diffus. Les unités interrogées sont les particuliers qui ont reçu l'autorisation de construire une maison individuelle sur ce type de terrain (suite à une demande de permis de construire). Seuls les permis déposés dans l'année N en vue de la construction d'une maison individuelle pure sont pris en compte (CGDD, 2011c).

L'accès à l'EPTB – Les données sont publiques et facilement accessibles par le biais des publications des services du MEDDTL, des statisticiens des DREAL ou directement téléchargeables sur internet mais toujours sous formes agrégées dans un souci de garantir la significativité des résultats et le secret statistique⁸⁴. Dans le cadre de la thèse, l'accès aux données de l'EPTB (depuis 2006) n'a pas posé de problème particulier et s'est réalisé via le serveur en ligne du ministère.

1.3. Les documents d'urbanisme

Afin de compléter notre analyse sur la construction de logements neufs les documents d'urbanisme communaux sont incontournables. Ils contiennent en effet les informations légales et cartographiques permettant d'identifier et de mesurer les surfaces réservées à l'urbanisation future : l'offre juridiquement urbanisable. Ces documents d'échelle communale relèvent d'un des trois types suivants : Plan local d'urbanisme (PLU), Plan d'occupation des sols (POS), ou carte communale (CC). Le PLU, forme actualisée du POS⁸⁵, a pour objet d'établir à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes un projet global d'urbanisme et d'aménagement. Il fixe les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré en délimitant les zones urbaines (U), les

⁸⁴ www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr

⁸⁵ Depuis la loi n° 2000-1028 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement Urbain, le PLU remplace le POS.

zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A) et les zones naturelles et forestières (N). Toutes les règles précises et applicables de constructibilité d'un terrain sont renseignées dans ce document. Pour les territoires ruraux soumis à une faible pression foncière et en l'absence de risque ou d'enjeux notables, les communes peuvent élaborer une carte communale. Plus succincte dans son élaboration et sa présentation que le PLU, elle permet de délimiter les secteurs où les permis de construire peuvent être délivrés. Les communes ne disposant d'aucun document d'urbanisme⁸⁶ tombent alors de fait sous le régime du RNU (Règlement national d'urbanisme) qui a notamment la particularité de fortement limiter les possibilités de construction nouvelle⁸⁷.

L'accès aux documents d'urbanisme – Les documents d'urbanisme sont publics et librement accessibles parfois même directement sur internet. Les services de l'Etat proposent également un suivi de la couverture de la France par ces documents (en particulier le site de l'Observatoire des territoires de la DATAR), mais il reste très difficile d'obtenir le détail du contenu pour mesurer, par exemple, la superficie exacte des nouveaux espaces ouverts à l'urbanisation, et ce d'autant plus si l'on travaille à une échelle régionale puisqu'un grand nombre de ces documents ne sont pas encore numérisés, donc peu accessibles.

1.4. GéoBretagne

Sur son site internet, *GéoBretagne* se présente comme une démarche partenariale d'échange de données au service des acteurs publics de l'aménagement du territoire de la Bretagne. Une démarche qui s'inscrit dans la constitution de l'infrastructure européenne d'échanges de données publiques nommée INSPIRE. Ce sont la Préfecture de la région et le Conseil régional qui sont à l'initiative de ce projet. La plate-forme propose ainsi à ses partenaires et au public un accès à des services de recherche, de visualisation, de téléchargement et de transformation de données. La base s'enrichit d'informations nouvelles en permanence et dans le cadre de la thèse, ce sont par exemple une partie des

⁸⁶ C'est le cas de 117 communes, soit 9 % des communes bretonnes selon les chiffres des services déconcentrés de l'Etat en 2010.

⁸⁷ En vertu de l'article L 111-1-2 du code de l'urbanisme qui fixe la règle de la « constructibilité limitée » : les demandes de permis de construire localisés en dehors des zones déjà urbanisées sont systématiquement refusées.

documents d'urbanisme de la région que nous sommes allé y trouver ou bien encore la base de donnée associée au calcul d'un indice composit de tension du marché de l'habitat proposé par les services régionaux de la DREAL.

L'accès à GéoBretagne – Facile d'accès et public sur internet, le site propose des méta données très complètes qui permettent notamment d'identifier un interlocuteur pour chaque donnée mise en ligne.

C'est donc à partir de ces différentes sources et des données qu'elles proposent, que nous allons dresser le portrait régional de la construction de logements en Bretagne en commençant dans un premier temps par une présentation sur le temps long.

2. La construction de logements neufs en Bretagne de 1980 à 2009

Les données SITADEL en « date réelle » dont nous avons disposé nous ont permis d'analyser l'activité de construction neuve de logements des communes de Bretagne entre 1980 et 2009. Cet intervalle de temps relativement important d'une trentaine d'années veut répondre à la demande du Conseil régional de Bretagne de disposer d'une analyse sur le temps long des tendances de la construction sur son territoire de compétence. Par ailleurs notons également que cet intervalle temporel d'analyse est inédit pour une échelle régionale puisque ces données sont d'ordinaire présentées à de plus grandes échelles (de la commune à l'intercommunalité) et pour des laps de temps plus brefs. En préalable toutefois, un travail de mise en correspondance a été nécessaire. Il s'agissait, dans un premier temps, de fusionner les deux bases SITADEL obtenues (la base de 1980-2007 ne présentant pas exactement la même structure que celle de 2008 à 2009) afin, dans un deuxième temps, de pouvoir les associer aux fonds cartographiques actualisés de la Bretagne⁸⁸. Une fois cette étape technique et les vérifications statistiques effectuées, nous avons pu procéder à l'analyse des données recueillies sous deux angles d'approche : une

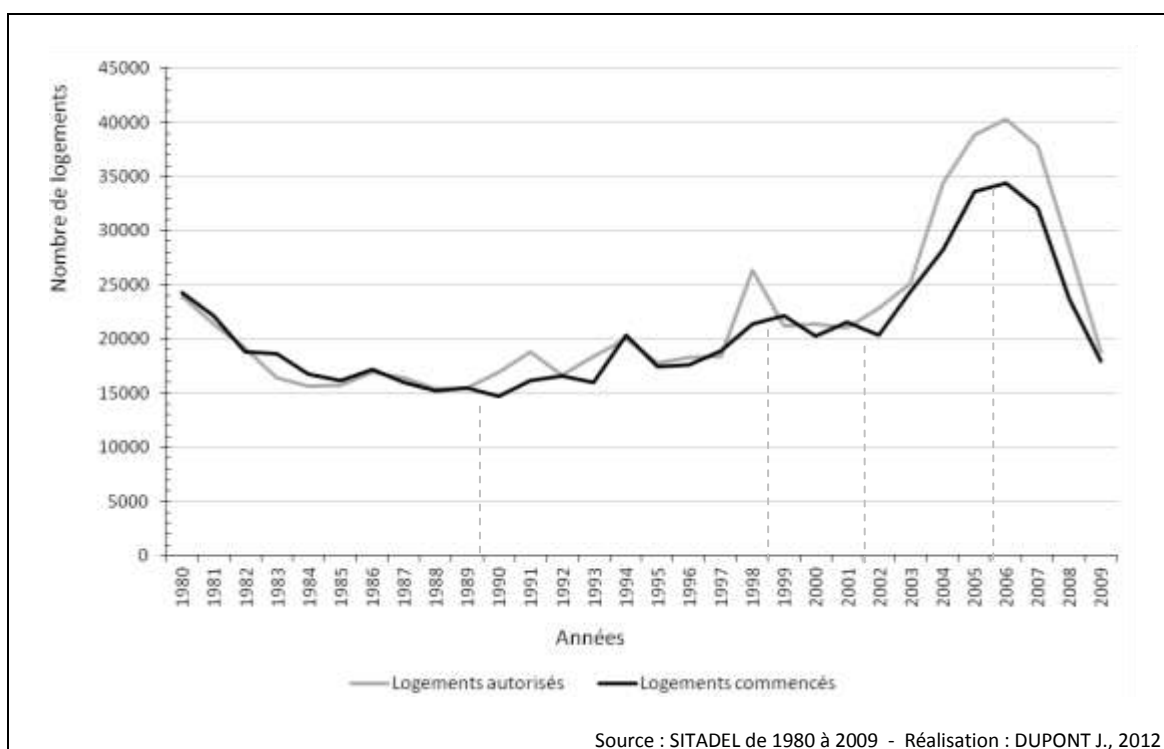
⁸⁸ Depuis 1980, une dizaine de communes de la région Bretagne ont fusionné. Il fallait donc procéder à la mise à jour de la base statistique associée en fusionnant les données statistiques des communes concernées.

dans le temps (rythmes et nature de la construction) et une dans l'espace (que l'on peut alors interpréter en termes d'attractivité des territoires). A titre de précision, rappelons que les données issues de la base SITADEL nous renseignent exclusivement sur les dynamiques de construction et ne permettent pas l'analyse du parc des logements existants.

2.1. Logements autorisés et logements commencés : une vue d'ensemble sur 30 ans de permis de construire

La construction de logements neufs en Bretagne de 1980 à 2009 ne suit pas une progression régulière. En effet, qu'il s'agisse des logements autorisés ou commencés, on peut identifier cinq phases distinctes (Graphique 20).

GRAPHIQUE 20 – LE NOMBRE DE LOGEMENTS COMMENCÉS ET AUTORISÉS EN BRETAGNE DE 1980 A 2009



La *première phase*, de 1980 à 1990 se caractérise par une baisse importante mais régulière du nombre de logements en construction. A titre d'exemple, le nombre de logements commencés passe alors de 24 311 en 1980 à 14 693 en 1990 (soit près de 40 %

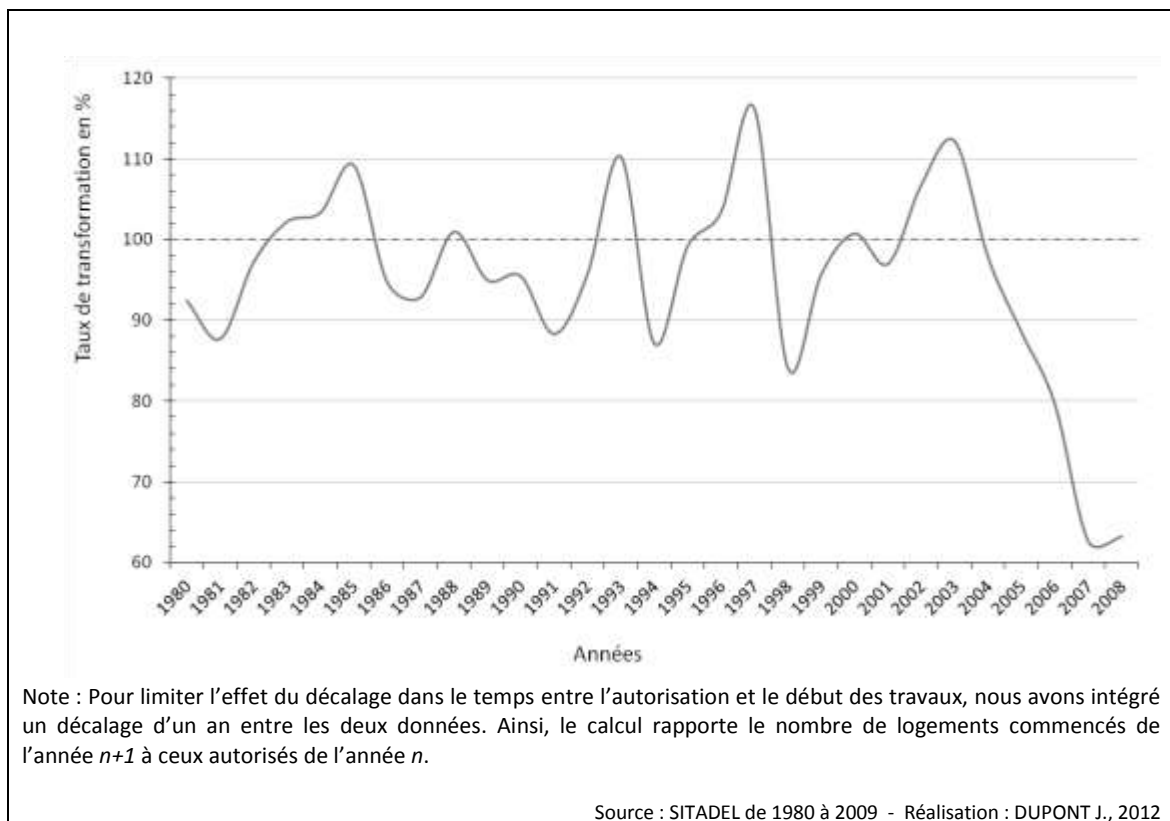
de moins). La *deuxième phase*, de 1990 à 1999, dessine sur une dizaine d'années une augmentation progressive qui s'amorce dès 1989 pour les logements autorisés. Sans pour autant retrouver les niveaux de 1980, on pourrait la voir comme la symétrie inverse de la phase précédente à ceci près qu'elle présente un profil plus « chaotique » avec par exemple le pic du nombre de logements commencés en 1994 ou celui des logements autorisés en 1998. Le nombre de logements commencés enregistre lors de cette deuxième phase une hausse de + 50 % (de 14 693 en 1990 à 22 114 en 1999). La *troisième phase*, de 1999 à 2002, est une phase intermédiaire de courte durée qui se caractérise par une certaine stagnation du nombre de logements en construction tant pour ceux autorisés que pour ceux commencés autour de 20 000 unités par an. La *quatrième phase*, de 2002 à 2006, est elle aussi de relativement courte durée. Mais son intensité est sans précédent avec en 5 ans la plus forte progression de la construction de logements neufs de ces 30 années. Signe de cette euphorie, l'écart entre les logements commencés et autorisés n'a jamais été aussi important : les projets de construction se multiplient et les autorisations suivent... Notons par ailleurs que les logements autorisés ont là encore enclenché leur phase de hausse près d'un an avant les logements commencés. Le nombre de logements commencés affiche sur cette période une progression de près de 70 % (de 20 374 en 2002 à 34 402 en 2006)⁸⁹. De 2006 à 2009, la *cinquième phase* est celle d'un net repli. Tant les logements autorisés et que ceux commencés suivent alors la même pente descendante et rapide traduisant un recul très important. Le nombre de logements commencés passe alors de 34 402 en 2006 à 17 986 en 2009 (soit - 47 %) et retrouve le niveau du milieu des années 90.

Le décalage en nombre et dans le temps entre les autorisations de construire et les logements effectivement commencés n'est pas évidente à expliquer d'autant plus que l'on peut rajouter une troisième temporalité : les logements effectivement livrés (c'est-à-dire ceux dont la construction est terminée). Cette donnée n'est pas disponible dans la base SITADEL dont nous disposons, mais une étude sur le cas de Rennes Métropole montre que 91 % des logements autorisés sont effectivement livrés (AUDIAR, 2008b). L'étude pointe par ailleurs au moins trois raisons pour tenter d'expliquer un délai important (qui ne fait de plus que s'accroître) entre date d'autorisation et de livraison : un effet mécanique lié à la forte proportion de logements collectifs sur ce territoire (un

⁸⁹ Une hausse encore plus impressionnante si l'on considère les logements autorisés qui affichent une progression de + 92 % (de 21 013 en 2001 à 40 302 en 2006).

appartement étant deux fois plus long à construire qu'une maison individuelle : respectivement 29 et 14 mois), l'allongement de la durée des travaux (six mois de plus qu'il y a dix ans), et un temps plus grand entre autorisation et début effectif des travaux (de l'ordre d'un an). En intégrant ce décalage d'un an entre le début des travaux et l'autorisation, le Graphique 21 permet de mesurer le taux de transformation (ou de réalisation) de la construction des logements neufs en Bretagne. Ce taux mesure ainsi l'écart la réalisation effective (logement commencés) et les projets (logements autorisés) de sorte que lorsque le nombre de logements commencés est plus important que celui des logements autorisés, l'indice est supérieur à 100. Inversement, lorsque les logements commencés sont moins nombreux que ceux autorisés, l'indice est alors inférieur à 100.

GRAPHIQUE 21 – LE TAUX DE TRANSFORMATION DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS NEUFS EN BRETAGNE DE 1980 A 2009



Le graphique permet de visualiser l'importance de la non-réalisation des projets de constructions de logements. On remarque en effet que l'indice est la plupart du temps inférieur à 100 (les logements autorisés étant dans la majorité des années mesurées plus nombreux que ceux commencés, cf. Graphique 20) et ce n'est que pendant les phases baissières ou d'accalmie de l'activité de construction (de 1980 à 1985, 1992-1993, 1995-

1997 et 1999-2002) que le taux est supérieur à 100. Les dernières années de mesure montre bien l'ampleur du ralentissement enregistré dès 2005-2006 (cf. Graphique 20) avec un taux de transformation qui chute jusqu'à 63 % en 2007. L'écart entre les autorisations et les mises en chantier était tel qu'un peu moins de deux logements autorisés sur trois étaient effectivement mis en chantier en 2007 : les « agents » (pour utiliser la terminologie associée à la base SITADEL), dans une période d'incertitude économique, préférant reporter à une date ultérieure la mise en chantier de leur projet.

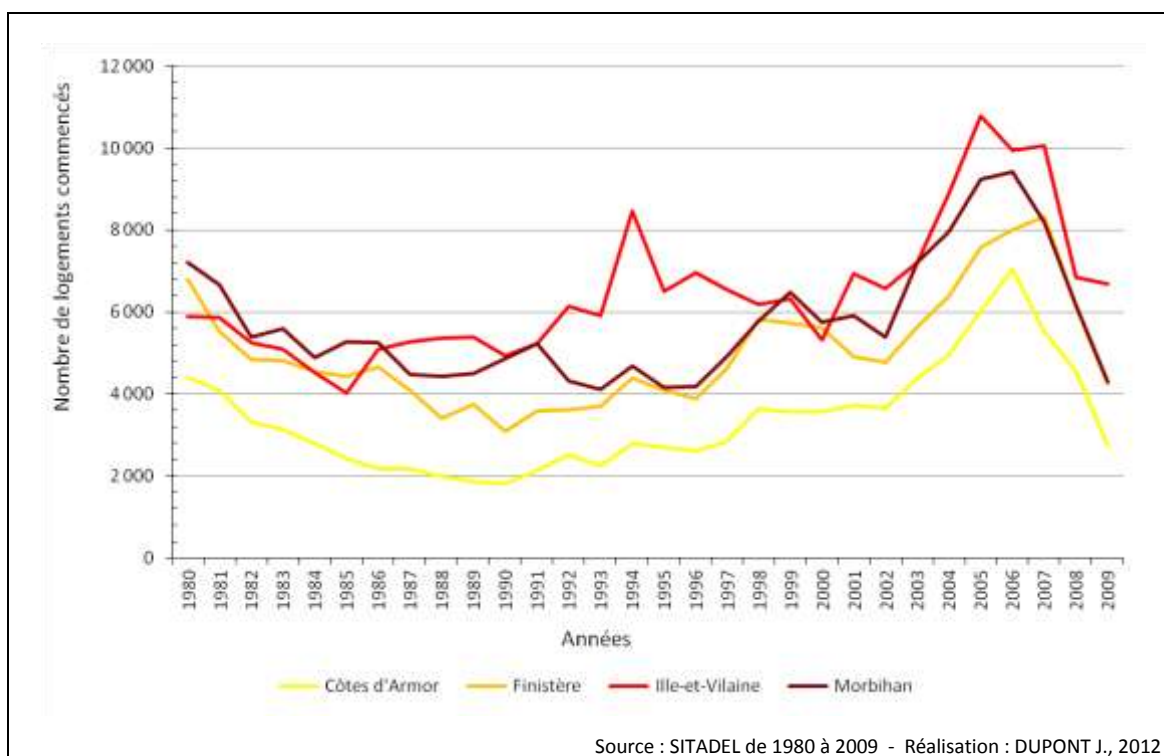
Pour simplifier l'analyse de la base de données SITADEL en soi déjà très riche et relativement complexe (version en date de prise en compte ou en date réelle, approches par type de logement, par surface, par zonage, par destination, échelle géographique d'analyse communale, en aires urbaines ou par seuils de population, etc.), nous allons nous concentrer désormais sur les seuls logements commencés. Ces logements ont en effet un impact réel et mesurable sur la consommation du foncier en Bretagne. Notons également ici que les données sur les logements autorisés ont également été analysées, mais les résultats se sont révélés le plus souvent redondants. Pour ne pas alourdir le propos, ils ont donc été écartés. De plus, nous ne faisons pas une étude comparative entre ces deux données et bien que les logements autorisés puissent être vus comme décrivant la pression foncière, ils ne reflètent qu'une intention. Intention qui n'est pas toujours suivie des faits comme nous venons de l'évoquer dans le cas de Rennes Métropole. Il est vrai que nous ne disposons pas du chiffre exact du taux de réalisation entre les logements commencés et ceux effectivement livrés, mais tout porte à croire qu'il est très proche de 100 % : un logement commencé pouvant très bien être revendu avec son permis si l'initiateur du projet n'est plus en mesure de l'assumer (changement de situation personnelle ou professionnelle, problèmes financiers, etc.). Voyons alors quelle est la géographie de la Bretagne décrite par l'activité de construction.

2.2. Depuis 1980, une géographie de la construction

La répartition départementale de la construction neuve des logements commencés en Bretagne entre 1980 et 2009 est illustrée par le Graphique 22.

Ce graphique permet de hiérarchiser les départements par les volumes de logements commencés. Ainsi, les Côtes-d'Armor, moins peuplées et urbanisées, occupent le bas du graphique et suivent globalement la courbe décrite pour l'ensemble de la Bretagne (Graphique 20). Le Finistère et le Morbihan présentent un profil voisin, un peu plus chaotique que la courbe régionale. A noter que le Finistère enregistre son maximum en 2007, un an après le Morbihan et les Côtes-d'Armor et deux ans après l'Ille-et-Vilaine. L'Ille-et-Vilaine occupe le haut du graphique avec le plus grand nombre de logements commencés sur l'ensemble de la période de mesure. Son profil est un peu atypique en ce qu'il affiche des hausses qui apparaissent déconnectées de l'activité enregistrée pour les autres départements (notamment au cours de la période 1992-1997). On remarquera également que son profil, contrairement au trois autres départements, ne se termine pas en chute libre lors de la dernière année de mesure.

GRAPHIQUE 22 – LE NOMBRE DE LOGEMENTS COMMENCES PAR DEPARTEMENTS EN BRETAGNE DE 1980 A 2009



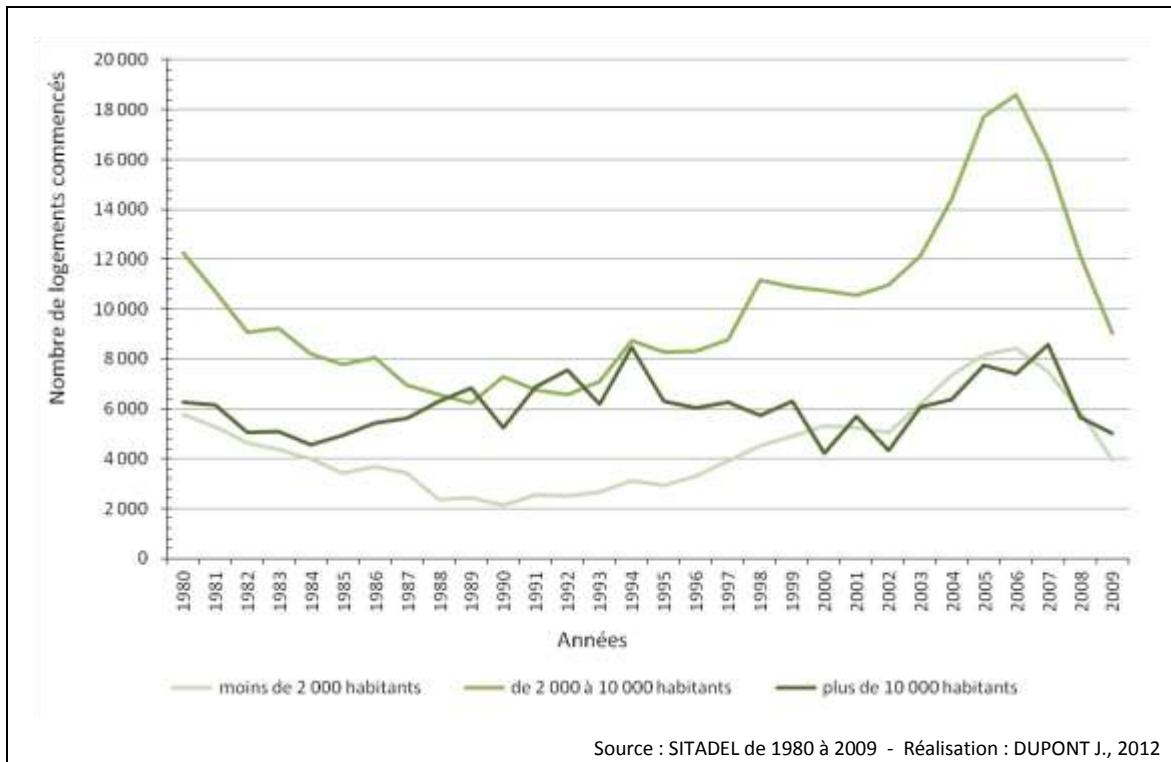
Pour affiner notre approche géographique, le Graphique 23 permet de rapporter l'activité de construction à trois classes de communes délimitées par leur population : les communes de moins de 2 000 habitants, les communes de 2 000 à 10 000 habitants, et les communes de plus de 10 000 habitants. Les communes de cette dernière classe de

population présentent une activité de construction que l'on pourrait presque qualifier au premier regard de stable en comparaison des deux autres profils. Celle-ci ne dépasse en effet qu'à deux reprises la barre des 8 000 nouveaux logements annuels et ne descend jamais sous les 4 000, bien qu'entre ces deux valeurs le profil soit clairement en dents de scie avec une grande variabilité d'une année sur l'autre. A l'inverse, les deux autres profils sont d'autant moins saccadés d'une année sur l'autre que leur variabilité sur le long terme présente une amplitude importante, en particulier pour les communes entre 2 000 et 10 000 habitants. Ce groupe de communes enregistre en effet une évolution du simple au triple de son activité de construction entre 1989 et 2007 (de 6 240 à 18 591 logements commencés par an, soit + 198 %). La chute de l'activité de construction de la fin des années 2000 est donc particulièrement radicale pour cette classe de communes qui depuis les années 90 était devenu le principal support à l'augmentation de la construction de logements. A la fin des années 2000, les deux autres courbes enregistrent également un recul qui en volume peut apparaître comme moins massif mais qui divise tout de même leur activité de construction de moitié. Ce recul met également fin à la hausse régulière de la construction de logements neufs enregistrée dans les communes de moins de 2 000 habitants depuis 1990 (de 2 132 nouveaux logements annuels en 1990 à 8 413 en 2006, soit + 294 %). Après 30 ans, les trois courbes tendent à retrouver approximativement leur niveau du début de la période de mesure et se tiennent désormais à proximité relative les unes des autres.

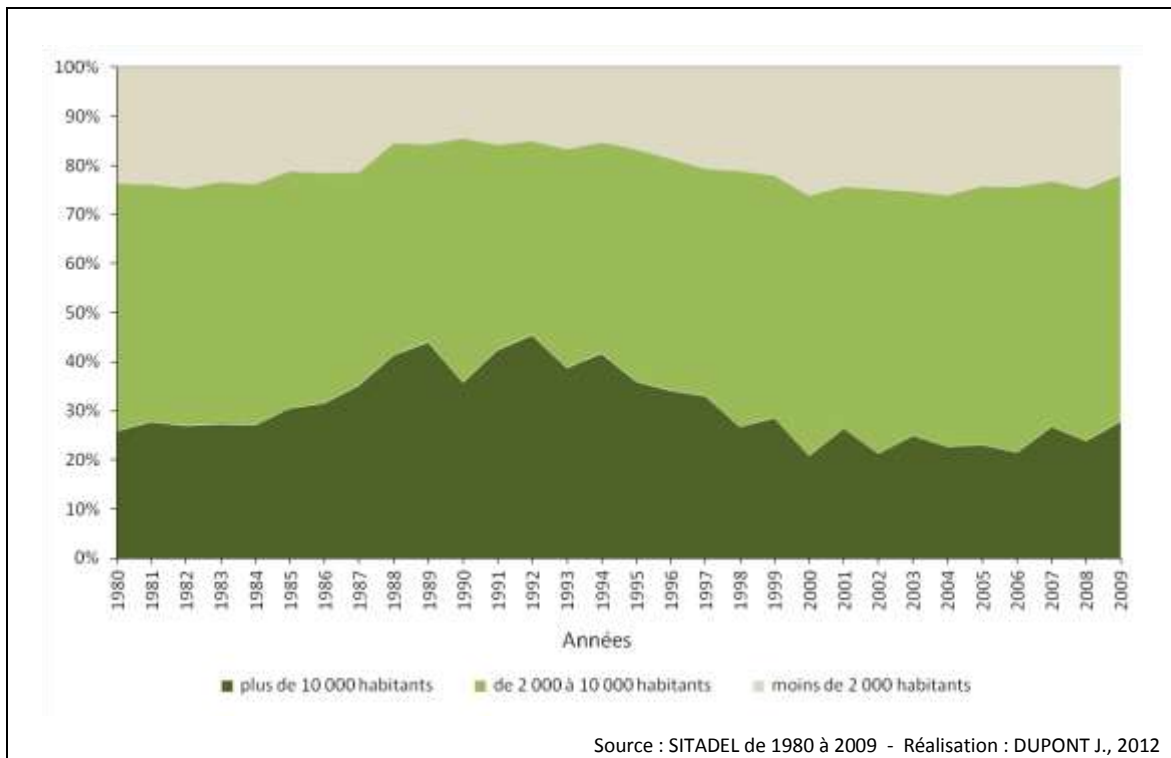
Le

Graphique 24 permet de relativiser certains constats tirés de l'analyse en valeur absolue et gomme en particulier les effets des hausses et des baisses pour se concentrer sur la répartition géographique communale de la construction en fonction de trois classes de population. Sur l'ensemble de la période, ce qui marque avant tout est la « poussée » d'un peu plus de dix ans (de 1985 à 1987) des communes de plus de 10 000 habitants qui sont en effet passées d'environ 25 % des logements commencés à plus de 45 %. Cette progression se faisant au détriment des deux autres classes mais principalement des communes de moins de 2 000 habitants. Avant et après cette période, la répartition géographique des logements commencés est à peu près stable avec 25 % dans les communes de plus de 10 000 habitants, 25 % dans les communes de moins de 2 000 habitants et 50 % pour les communes entre ces deux classes.

GRAPHIQUE 23 – LE NOMBRE DE LOGEMENTS COMMENCES PAR CLASSES COMMUNALES DE POPULATION EN BRETAGNE DE 1980 A 2009



GRAPHIQUE 24 – LA REPARTITION EN AIRES EMPLEES DES LOGEMENTS COMMENCES PAR CLASSES COMMUNALES DE POPULATION EN BRETAGNE DE 1980 A 2009

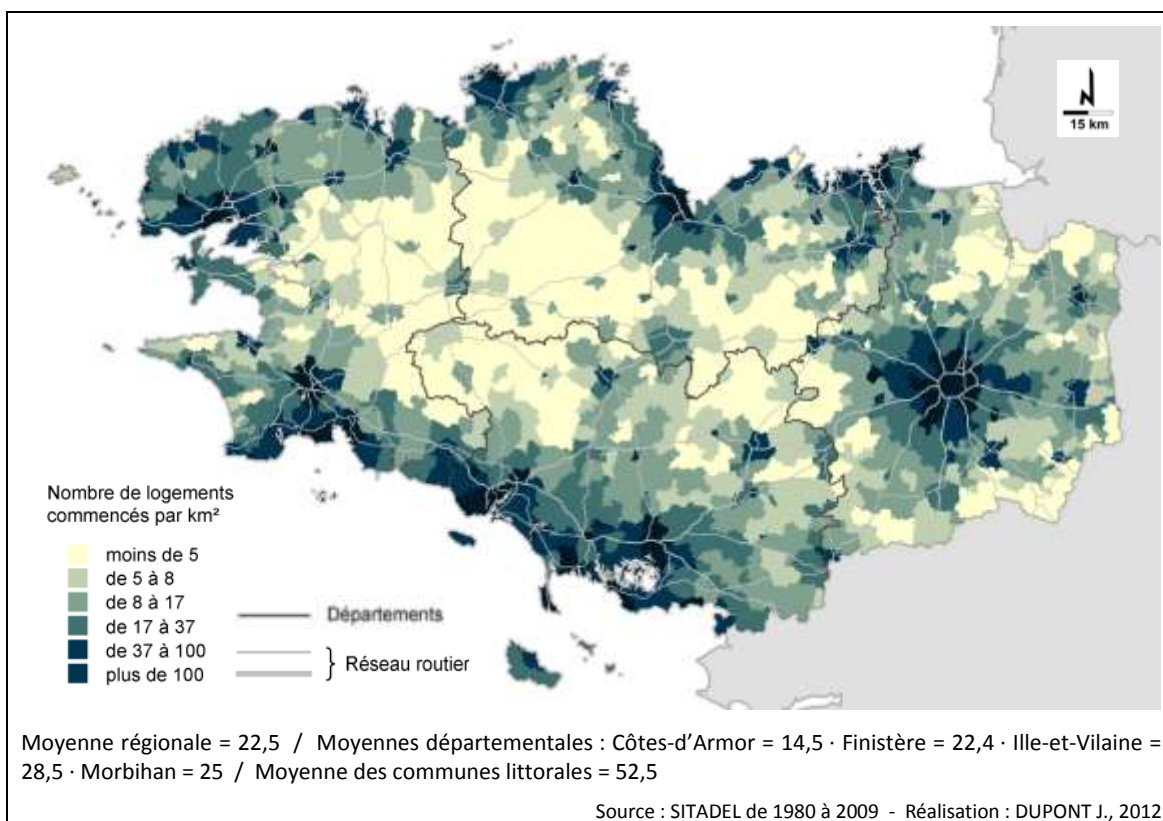


Cette période où les communes de plus de 10 000 habitants se sont distinguées correspond à une période de ralentissement de la construction (tant pour les logements autorisés que commencés, cf. Graphique 20) pendant laquelle les communes les plus peuplées ont maintenu et même augmenté le rythme annuel des constructions neuves (contrairement aux deux autres groupes de communes, cf. Graphique 23).

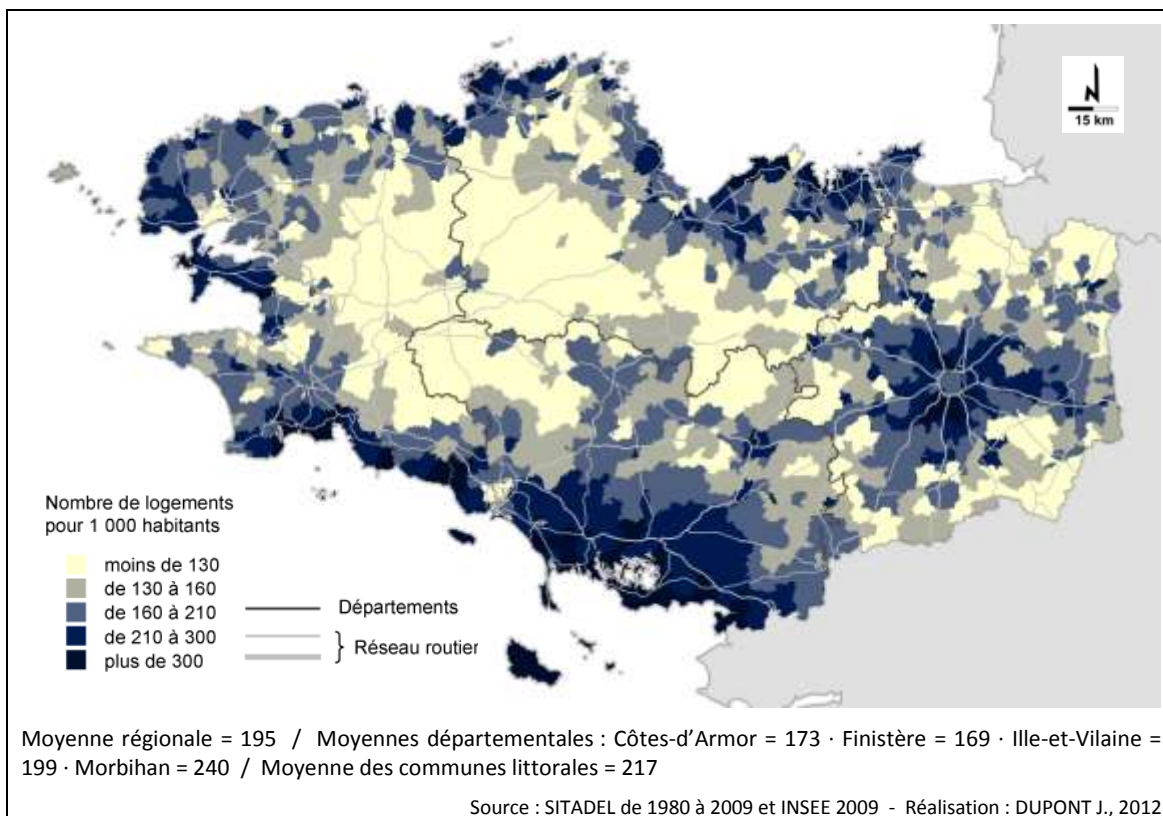
D'un point de vue cartographique, il n'est pas aisé de représenter de manière efficace et intéressante l'activité de la construction de logements sur une trentaine d'années. Plutôt que de proposer des analyses en volumes ou des séries de cartes par années ou périodes (ce qui ne serait que peu lisible), nous avons ici fait le choix du calcul de deux « densités de construction ». Ces deux densités nous permettent ainsi de relativiser l'activité de la construction décrite ci-dessus avec d'une part la superficie et, d'autre part, la population communale à la fin de la période d'étude. La cartographie de la densité de construction des logements commencés par km² depuis 1980 (Carte 39) permet de mesurer l'intensité de l'activité de la construction sur le foncier régional et de distinguer les territoires les plus attractifs. Ce sont en effet logiquement les villes et leurs périphéries qui affichent les valeurs le plus élevées avec en particulier Rennes, Brest, et le littoral sud de Quimper à Vannes. Le littoral, qui concentre les principales villes de la région et qui, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent est particulièrement attractif, affiche une densité de construction deux fois plus élevée que la moyenne régionale (52,5 contre 22,5). Cette carte de la densité de construction sur 30 ans permet une lecture exacte de la hiérarchie urbaine bretonne. Elle présente de plus un très bon résumé des dynamiques territoriales en œuvre : on y retrouve la prépondérance et l'important développement en tâche d'huile de l'agglomération rennaise, mais aussi l'attrait pour le littoral en particulier du sud ou bien encore le mouvement progressif de la périurbanisation par l'éloignement au centre des villes. Un phénomène particulièrement visible le long des principaux axes de transports.

La carte permet également de distinguer les espaces en « retrait » où l'activité de construction lors de ces 30 années de mesure a été moindre par rapport au reste du territoire régional, à l'image de la grande majorité des communes du Centre Bretagne qui affichent une couleur homogène ou des Côtes-d'Armor qui enregistrent une densité de construction deux fois plus faible que la moyenne régionale.

CARTE 39 – LA DENSITE DE CONSTRUCTION DES LOGEMENTS COMMENCES PAR KM² EN BRETAGNE DEPUIS 1980



CARTE 40 – LE RATIO DE CONSTRUCTION DES LOGEMENTS COMMENCES PAR HABITANT EN BRETAGNE DEPUIS 1980



Afin de mettre encore plus en évidence les espaces où l'activité de la construction a été particulièrement intense, nous avons construit un ratio rapportant cette fois-ci le nombre de logements commencés entre 1980 et 2009 à la population communale de 2009, c'est-à-dire à la population présente dans la commune à la fin de la période de mesure (Carte 40). A l'inverse de la carte précédente, la cartographie montre ici des centres villes plus en retrait, leur importante population « équilibrant » en quelque sorte l'intensité de la construction nouvelle, à l'exception notable de Vannes dont le développement a été particulièrement marqué lors de cette période et qui affiche un ratio de 297 logements commencés pour 1000 habitants. Ainsi, les communes les plus peuplées de la région comme Brest (103 ‰), Saint-Brieuc (119 ‰) ou Lorient (120 ‰) sont entourés d'une couronne de communes périurbaines dont le ratio de construction par habitant est significatif (souvent au-delà de 200 ‰).

Les ratios les plus élevés enregistrés sur la période de mesure concernent d'ailleurs essentiellement les zones périurbaines mais également certaines petites communes du littoral (comme Damgan dans le Morbihan avec 1 574 habitants et un ratio de construction de 1 208 ‰ ou Saint-Nic dans le Finistère avec 740 habitants et un ratio de construction de 566 ‰). Le littoral concentre en effet l'essentiel des valeurs maximales puisque 86 % des 67 communes ayant un ratio de construction par habitant supérieure à 300 ‰ s'y localisent comme le montre d'ailleurs clairement la cartographie⁹⁰. Les communes du trait de côte, le périurbain rennais et les communes du bassin de Vannes et d'Auray (avec un important effet de diffusion en tâche d'huile pour Rennes ou en rétro-littoral pour Vannes et Auray) sont les trois grands espaces où l'activité de construction de logements a été la plus intense par habitant entre 1980 et 2009.

2.3. La prépondérance des logements individuels et du secteur diffus

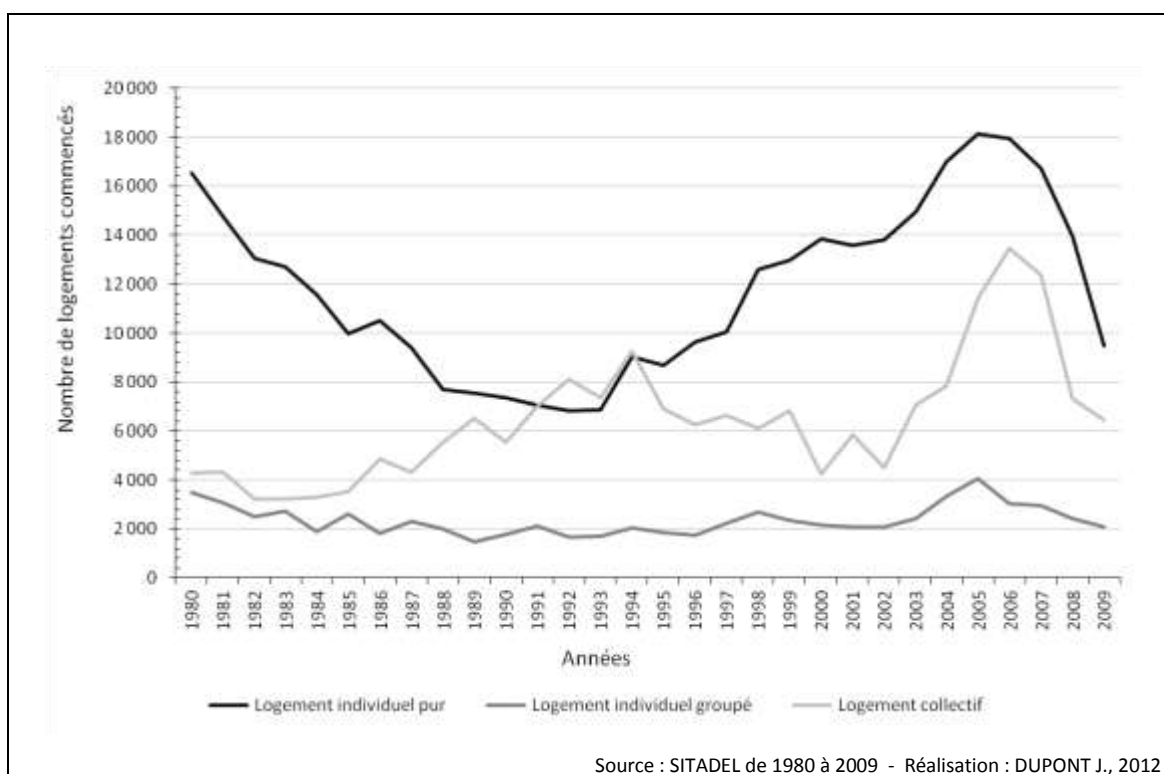
Comme évoqué dans la présentation de la base de données, SITADEL permet de distinguer les permis de construire en fonction du type de logement (individuel pur, individuel groupé ou collectif) et du zonage (opérationnel ou diffus).

⁹⁰ Les 14 % restants (soit 9 communes) sont localisés dans à proximité immédiate de Rennes.

2.3.1. La distinction par type de logement

SITADEL distingue trois types de logement et les définit comme suit. Un logement individuel est une construction qui ne comprend qu'un seul logement (autrement dit, une maison) dont la base distingue deux types : les logements *individuels purs* ayant fait l'objet d'un permis de construire relatif à un seul logement (ce qui correspondrait à une maison), et les logements *individuels groupés* ayant fait l'objet d'un permis de construire relatif à la construction simultanée de plusieurs logements individuels⁹¹. Le troisième type est le logement *collectif*, défini comme un logement faisant partie d'un bâtiment d'au moins deux logements dont certains ne disposent pas d'un accès privatif. Le Graphique 25 présente le nombre de logements commencés en fonction de leur type pour l'ensemble de la région Bretagne.

GRAPHIQUE 25 – LE NOMBRE DE LOGEMENTS COMMENCES PAR TYPE EN BRETAGNE DE 1980 A 2009



⁹¹ Il est ici important de noter que cette distinction des logements individuels en deux types n'indique aucune information précise sur les formes urbaines correspondantes. Ainsi, à un logement *individuel pur* peut très bien correspondre par exemple une maison mitoyenne et à l'inverse, à des logements *individuels groupés* pourrait correspondre des maisons individuelles non mitoyennes avec jardin. Cette distinction entre pur et groupé n'est donc en aucun cas une information sur la forme urbaine des projets et ne renseigne par conséquent pas sur leur emprise foncière respective.

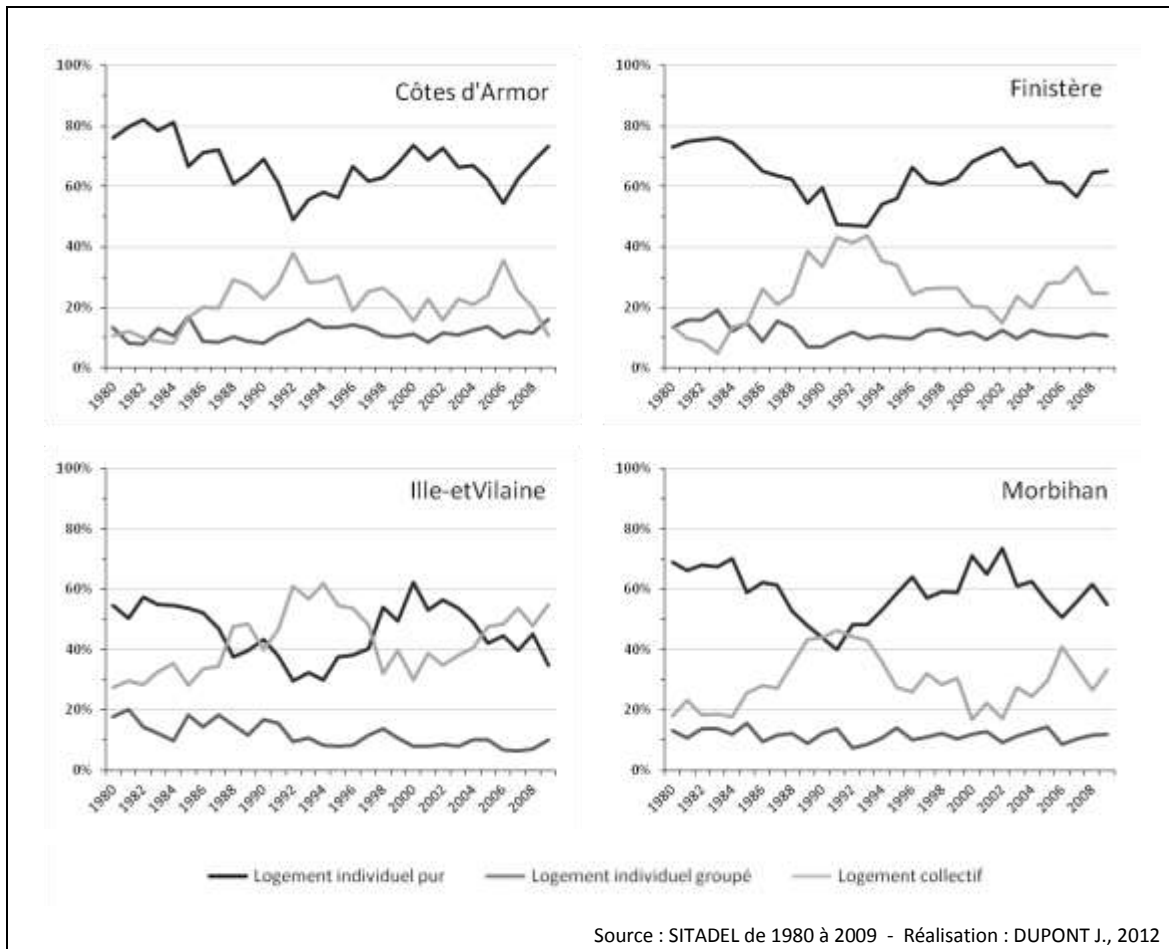
Les logements individuels purs dominent largement par leur nombre la courbe de logements collectifs et cette domination eût été encore plus marquée en fusionnant les deux types de logements individuels que reconnaît la base de données. On retrouve ici toutefois une période pendant laquelle les logements collectifs ont fait jeu égal avec les logements individuels purs avec chacun environ 7 000 à 9 000 logements commencés nouveaux par an.

Cette période relativement courte (de 1991 à 1994) correspond au zénith d'une phase d'un peu plus de dix ans (de 1985 à 1987) qui a vu les communes de plus de 10 000 habitants, donc les villes les plus à même de produire des logements collectifs, être plus actives en termes de construction que le reste du territoire régional (cf. Graphique 23 et Graphique 24). Le graphique nous apprend également que la catégorie des logements individuels groupés est relativement stable en dehors de la période 2002-2006 où ils enregistrent une progression de + 45 % passant de 2 074 unités annuelles à 3 017⁹². En valeurs relatives, la proportion des logements commencés par type consacre également la prédominance des logements individuels purs quel que soit le département (Graphique 26). À noter que l'Ille-et-Vilaine se distingue des trois autres départements par une proportion de logements collectifs très élevée qui semble de surcroît en progression constante lors de ces 30 années de mesure.

Par ailleurs, il est intéressant d'observer ce qui s'est passé lors des dernières années de mesure : alors que la part des logements individuels purs dans la construction neuve diminue nettement en Ille-et-Vilaine (de 60 à moins de 40 %) et semble également reculer ou au moins stagner dans le Morbihan (aux alentours de 55 %), elle progresse au contraire nettement dans les Côtes-d'Armor (jusqu'à 75 % en 2009) et dans une moindre mesure dans le Finistère (avec 65 % en 2009). Le schéma est inversé concernant les logements collectifs puisque la symétrie inverse est parfaite avec les logements individuels purs. Le graphique semble ainsi nous dicter l'idée que lorsque les logements individuels purs progressent, les logements collectifs reculent... ce qui est incontournable dans ce genre de représentation graphique lorsque la troisième variable, celle des logements individuels groupés reste marginale et paraît n'avoir aucun impact sur les deux autres courbes.

⁹² Dans le même temps, de 2002 à 2006, les logements collectifs multipliaient de manière très impressionnante leur nombre en passant de 4 504 à 13 457 (soit pratiquement + 200 %). De leur côté, les logements individuels purs poursuivaient leur hausse initiée dix ans plus tôt et progressaient encore de 13 796 unités annuelles en 2002 à 17 928 en 2006 (soit + 30 %).

GRAPHIQUE 26 – LA PART DES LOGEMENTS COMMENCÉS PAR TYPE ET PAR DEPARTEMENT EN BRETAGNE DE 1980 A 2009

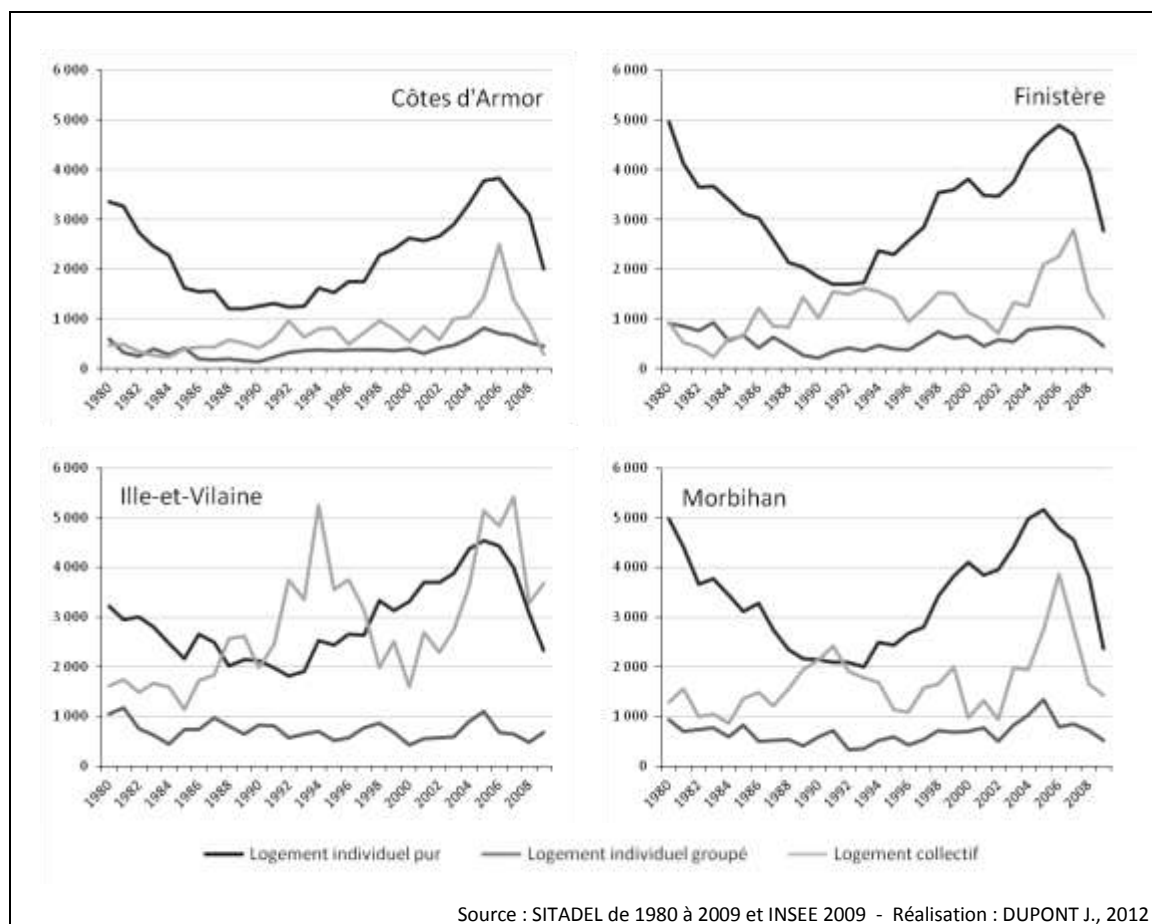


Toutefois, l'analyse en valeur absolue par département confirme le caractère particulier de l'Ille-et-Vilaine avec un grand nombre des logements collectifs commencés annuellement (Graphique 27). Les logements individuels dominent largement la production de logements en Bretagne, mais comment caractériser leur répartition géographique ?

Lorsque l'on considère les données communales par classes de population (Graphique 28), ce sont les communes comptant de 2 000 à 10 000 habitants qui regroupent l'essentiel de la construction des logements individuels (avec en moyenne 55 % de la production sur les 30 années de mesures). Les communes de plus de 10 000 habitants et celles de moins de 2 000 dessinent des courbes opposées : en progression constante depuis 1998 dans les communes les moins peuplées pour atteindre plus de 30 % de la construction en 2009 et, à l'inverse, en déclin régulier dans les communes de plus de

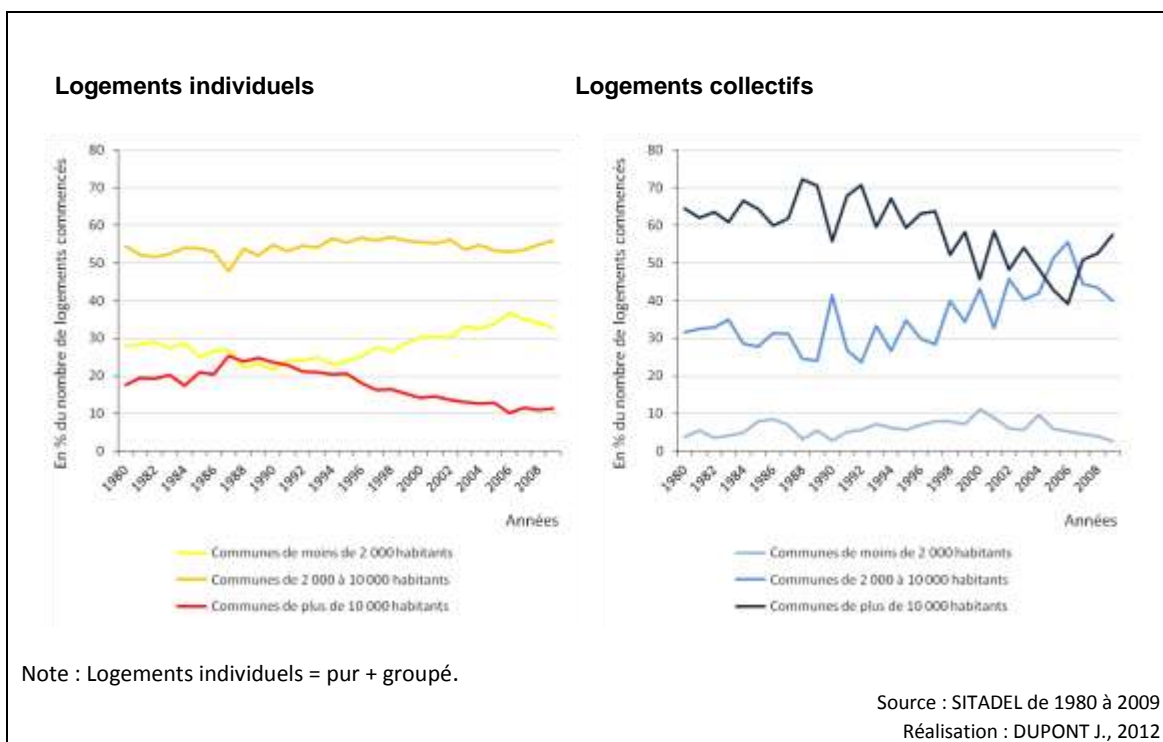
10 000 habitants où au final se localisent à peine plus de % de la production des logements individuels en 2009.

GRAPHIQUE 27 – LE NOMBRE DE LOGEMENTS COMMENCÉS PAR TYPE ET PAR DEPARTEMENTS EN BRETAGNE DE 1980 A 2009

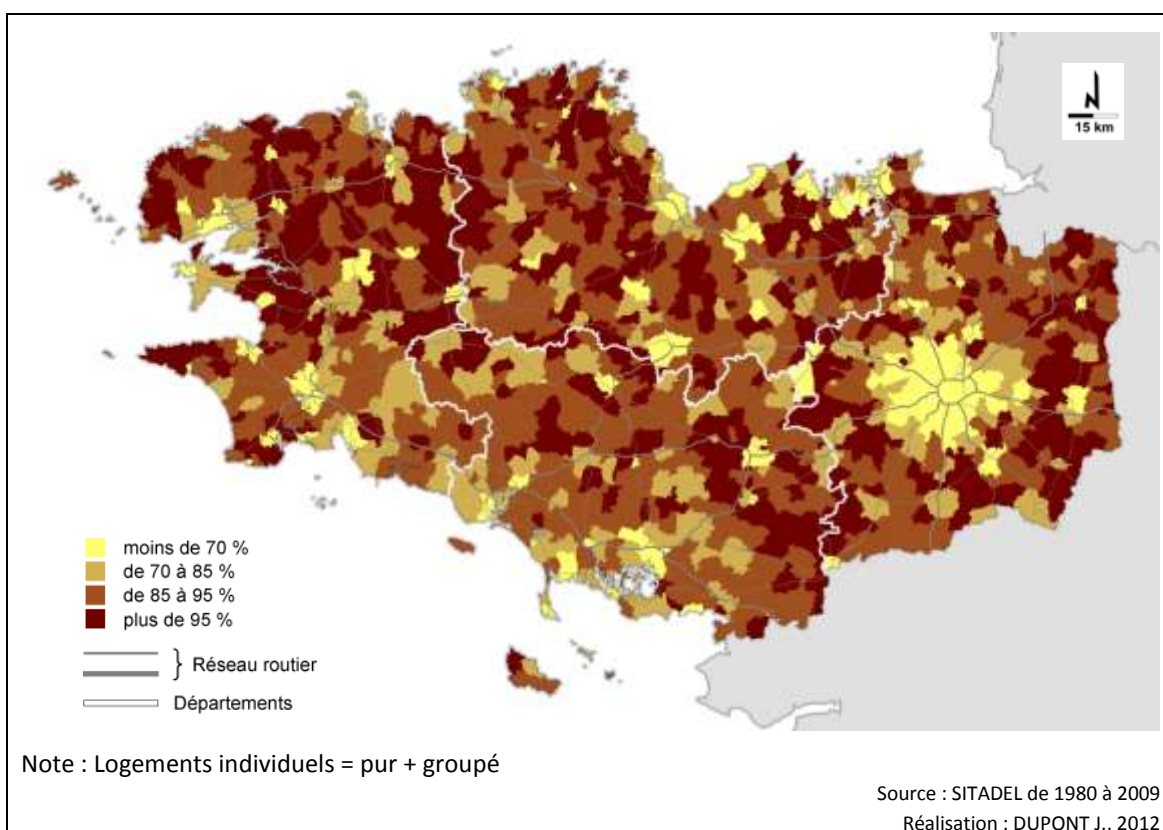


Concernant les logements collectifs, la répartition de la construction se réalise essentiellement entre les communes de plus de 10 000 habitants dont la part ne fait pourtant que diminuer jusqu'en 2006 (avec alors un peu moins de 40 %) et les communes de 2 000 à 10 000 habitants dont la part a fortement progressé : de 30 % en 1980, elles ont représentées jusqu'à plus de 55% de la construction de logements collectifs en 2006 avant de diminuer lors des dernières années de mesure pour représenter environ 40 % en 2009. Les logements individuels semblent donc être l'apanage des communes de moins de 10 000 habitants.

GRAPHIQUE 28 – LA REPARTITION DES LOGEMENTS COMMENCES EN TROIS CLASSES COMMUNALES DE POPULATION ET PAR TYPE EN BRETAGNE DE 1980 A 2009



CARTE 41 – LA PART DU LOGEMENT INDIVIDUEL DANS LA CONSTRUCTION NEUVE EN BRETAGNE DE 1980 A 2009



En 2006, ces communes ont ainsi concentré jusqu'à 90 % de la construction neuve de logements individuels et 88 % lors de la dernière année de mesure, en 2009. La représentation cartographique de la part des logements individuels dans la construction neuve en Bretagne sur 30 ans montre la domination de ce type de logement sur la quasi totalité du territoire régional (Carte 41). En effet, seules les communes parmi les plus urbanisées comme Brest, Rennes, Dinard, Quimper, Vannes, etc. affichent une proportion de logements individuels inférieure à 50 % alors qu'à l'échelle de la région, ce sont deux communes sur trois qui présentent une part de logement individuel dans la construction neuve d'au moins 90 %. Par ailleurs, notons encore que la carte distingue une plus faible proportion de logements individuels au sud d'une ligne Quimper – Pontivy – Questembert (ou au moins une faible représentation des valeurs extrêmes), une particularité du sud de la région qu'il est difficile d'interpréter en l'état.

2.3.2. Le zonage : une répartition dans le temps relativement stable entre secteurs diffus et secteurs opérationnels

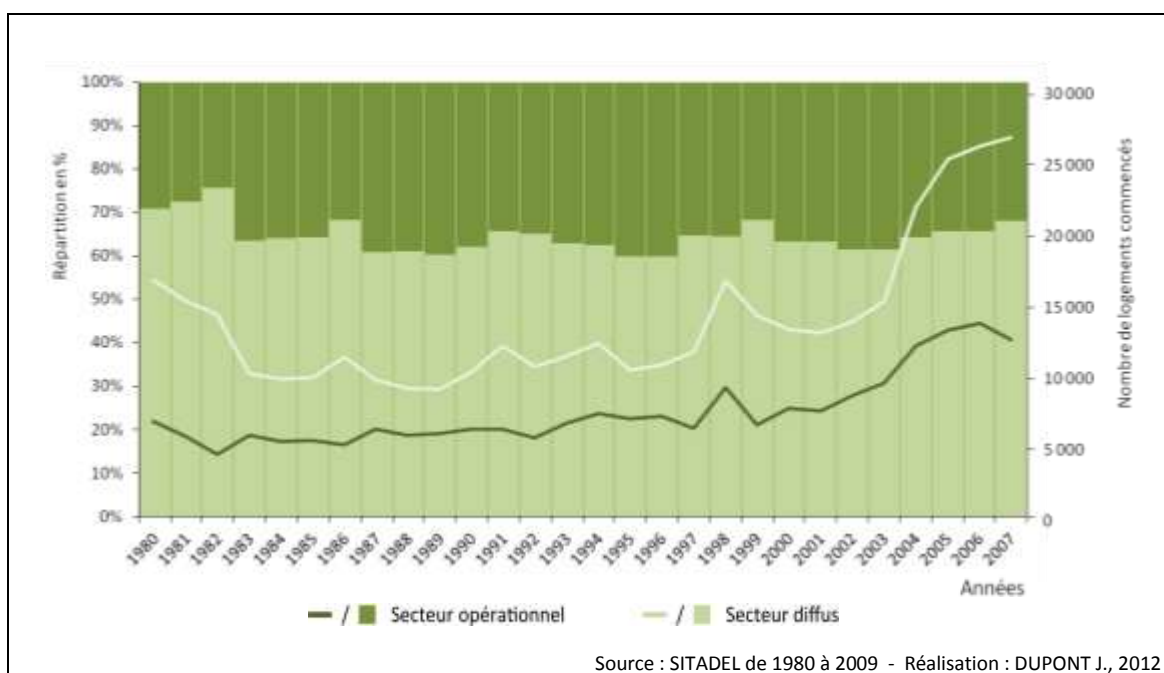
Pour compléter l'approche précédente, nous voulions également brièvement évoquer l'information en « zonage » contenue dans SITADEL. A noter ici que la donnée dont nous disposons ne nous permet pas, comme c'était le cas jusqu'ici, de nous concentrer sur les seuls logements *commencés* de 1980 à 2009, mais concerne cette fois-ci exclusivement les logements *autorisés* sur un laps de temps plus court : de 1980 à 2007. SITADEL définit le secteur diffus comme celui regroupant les constructions qui ne s'inscrivent ni dans une Zone d'aménagement concertée (ZAC), ni dans un lotissement, et ne relevant pas d'avantage d'une Association foncière urbaine (AFU)⁹³ ou d'un parc de loisirs. Les constructions qui, à l'inverse, s'inscrivent dans une de ces zones relèvent alors du secteur opérationnel.

Les données de la base SITADEL nous indiquent que 611 239 logements nouveaux ont été autorisés sur l'ensemble de la période. Leur répartition en fonction du zonage est la suivante : 397 103 pour le secteur diffus (soit 65 %) et 216 007 pour le secteur opérationnel (soit 35 %). Si l'on fait abstraction des lotissements et des AFU pour ne

⁹³ « Les associations foncières urbaines (AFU) sont des associations de propriétaires de terrain, créées dans le but de réaliser un aménagement commun et maîtrisé » (CETE Normandie Centre, 2012, p. 1). Elles sont de trois types possibles (libres, autorisées ou contraintes) et leur objet est fixé dans l'article L322-2 du Code de l'urbanisme. Les AFU autorisées de remembrement, cas le plus fréquent, ont ainsi par exemple pour but de rendre des parcelles constructibles.

retenir que les ZAC, le nombre de nouveaux logements autorisés dans le secteur opérationnel durant cette période est de 63 436, soit à peine plus de 10 %⁹⁴. Dans le temps, la répartition entre secteurs diffus et opérationnel apparaît comme stable avec toutefois une tendance lors des dernières années de mesure au renforcement de la part du diffus : avec un peu plus de 70 % des logements nouveaux autorisés en 2007, il retrouve ainsi son niveau du début des années 80 (Graphique 29).

GRAPHIQUE 29 – LES LOGEMENTS AUTORISES ET LEUR REPARTITION ENTRE SECTEURS DIFFUS ET OPERATIONNELS EN BRETAGNE DE 1980 A 2007



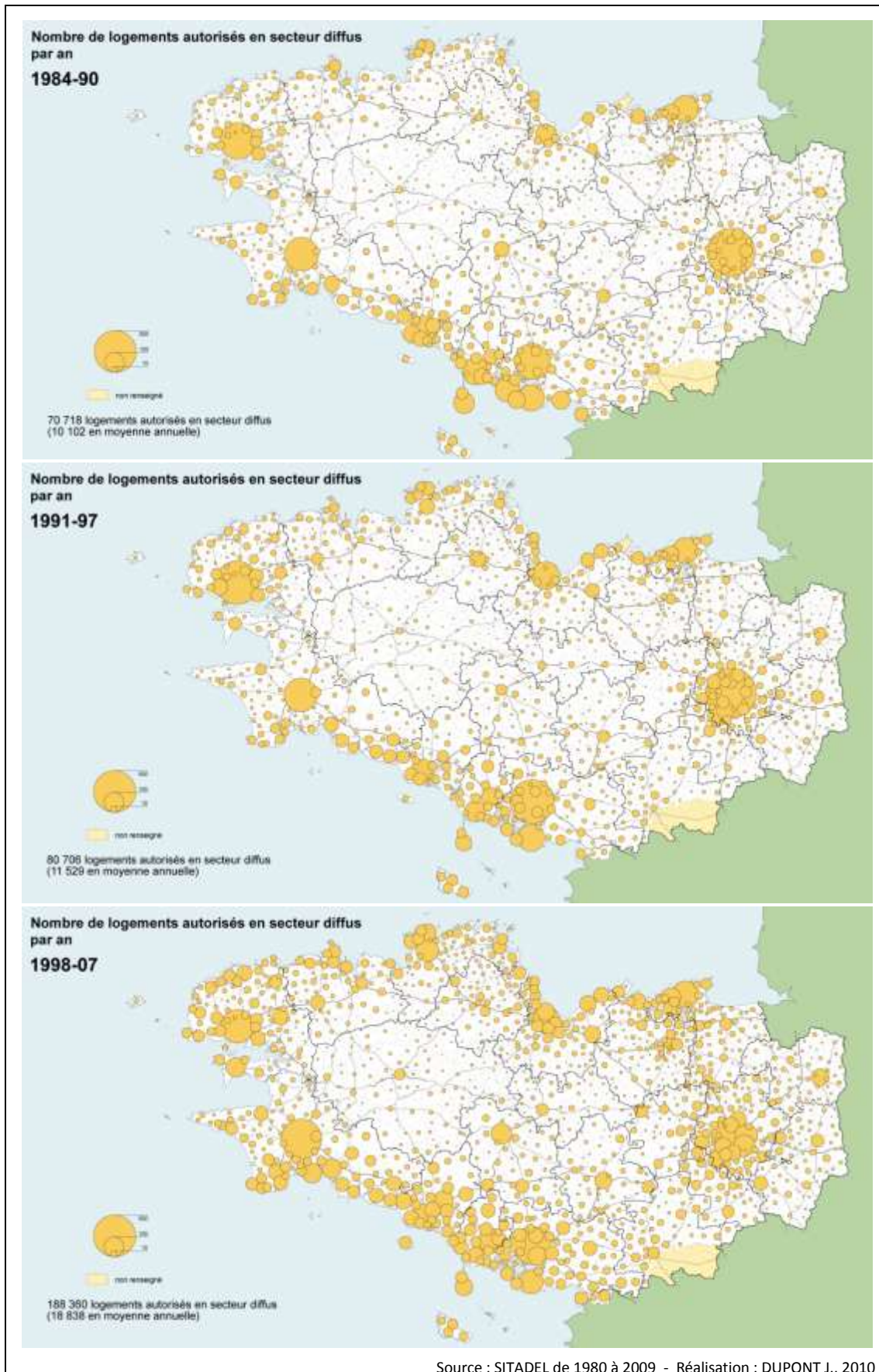
En valeurs absolues, on notera que les logements autorisés en secteurs opérationnels enregistrent déjà une baisse en 2007 alors que ceux en diffus poursuivent encore leur croissance⁹⁵. En termes de répartition géographique, lorsque l'on reprend les fiches réalisées pour le compte du Conseil régional (Dupont, 2010b) qui distinguaient trois périodes (1984-1990, 1991-1997 et 1998-2007), on observe un important mouvement de diffusion territoriale du nombre de logements autorisés depuis les communes les plus urbanisées vers les communes de leur périphérie immédiate (Carte 42 et Carte 43)⁹⁶.

⁹⁴ Pour être complet, les lotissements comptabilisent 151 848 logements autorisés nouveaux (soit près de 25 % de la construction neuve) et les AFU 723 (soit une part très marginale avec 0,1 %).

⁹⁵ Faut-il y voir une plus grande anticipation du secteur opérationnel ?

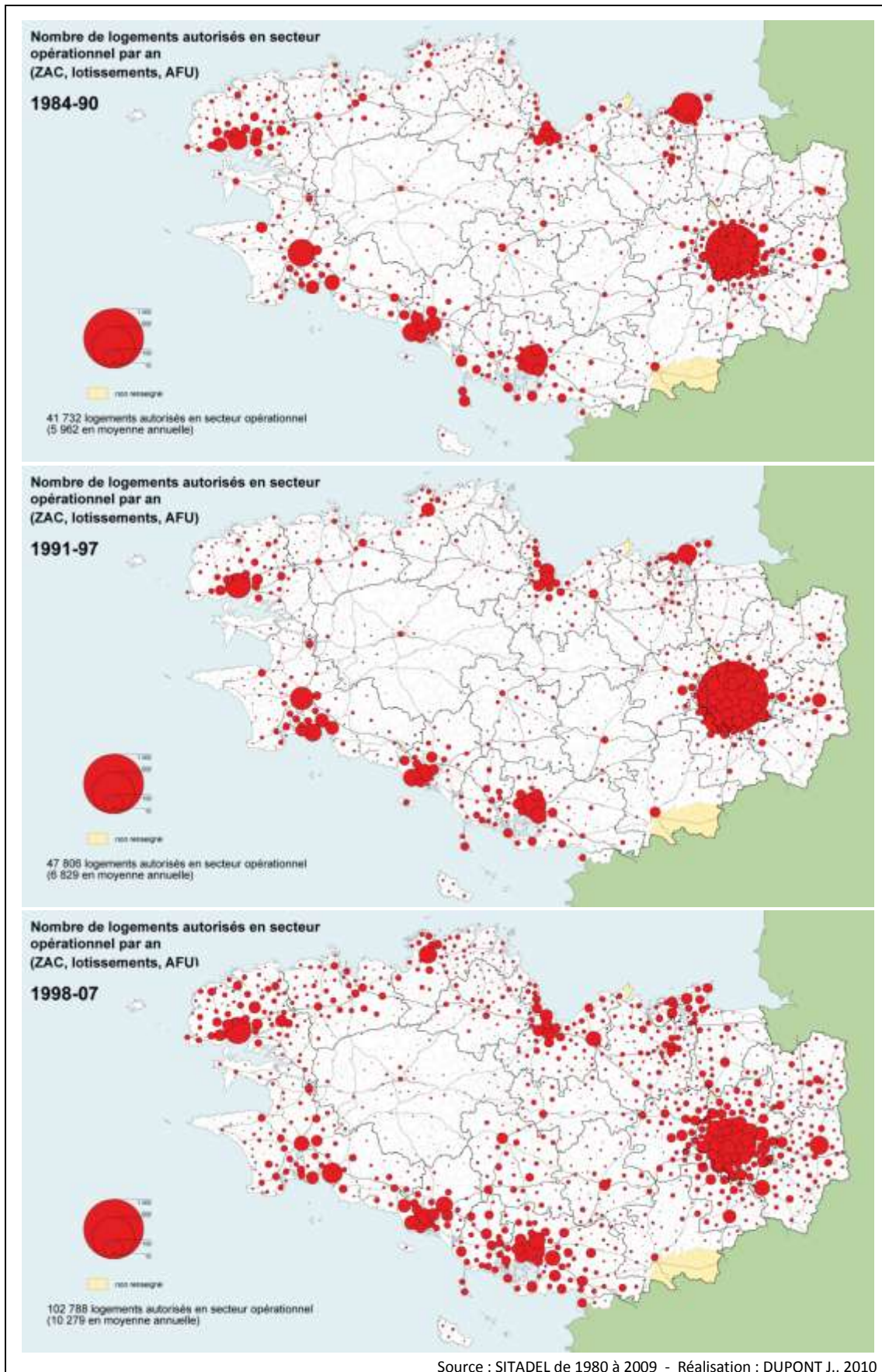
⁹⁶ Ces deux planches de cartes sont tirées des « fiches Pays » réalisées pour le Conseil Régional de Bretagne (Dupont, 2010b). C'est pourquoi on retrouve le découpage des 21 Pays de Bretagne. Il n'y a pas de données concernant les communes du Pays de Redon situées dans la région voisine.

CARTE 42 – LE NOMBRE ANNUEL DE LOGEMENTS AUTORISÉS EN SECTEURS DIFFUS EN BRETAGNE SUR TROIS PERIODES DE TEMPS



Source : SITADEL de 1980 à 2009 - Réalisation : DUPONT J., 2010

CARTE 43 – LE NOMBRE ANNUEL DE LOGEMENTS AUTORISÉS EN SECTEURS OPERATIONNELS EN BRETAGNE SUR TROIS PERIODES DE TEMPS



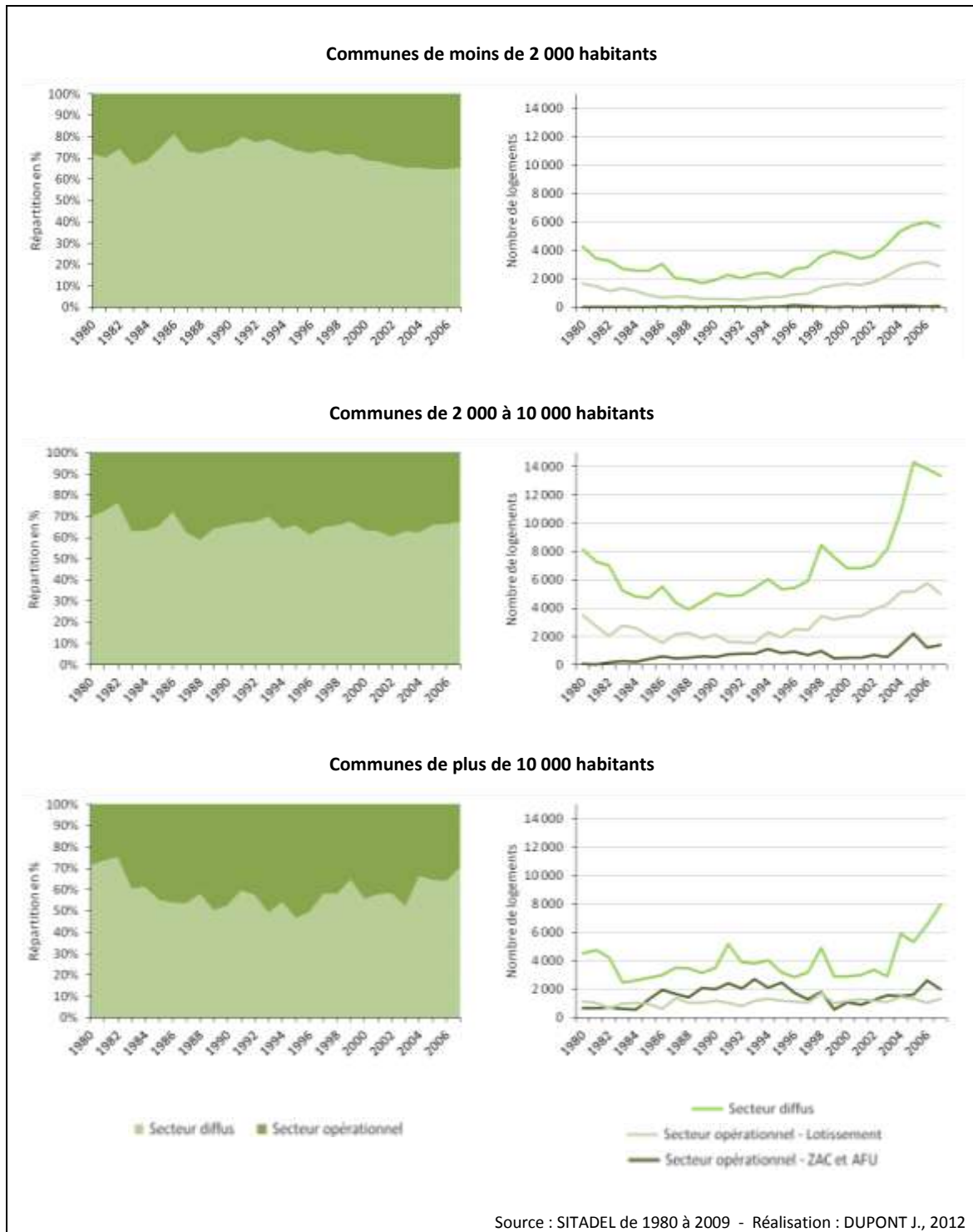
Source : SITADEL de 1980 à 2009 - Réalisation : DUPONT J., 2010

Ces trois périodes de mesure nous permettent de visualiser le mouvement de la périurbanisation en Bretagne. Lors de la première période (1984-1990), la majorité des constructions nouvelles autorisées se localisent essentiellement dans les grandes villes (Rennes, Brest, Quimper, Vannes, Lorient, Saint-Brieuc, Saint-Malo) et le littoral du Morbihan (en particulier autour du Golfe et de Lorient). Puis, lors de la deuxième période de mesure (1991-1997) le nombre de logements autorisés apparaît en augmentation sur l'ensemble du territoire régional en dehors des communes de l'Argoat. On retrouve ainsi de fortes progressions dans les communes de la première couronne des grandes villes (en particulier de Rennes) et sur le littoral (par exemple de Saint-Malo à Lannion ou encore entre Quimper et Lorient). La troisième période (1998-2007) révèle un renforcement de cette tendance et l'augmentation du nombre de logements autorisés concerne des communes de plus en plus éloignées des centres urbains et en position rétro-littorale. Ce mouvement de diffusion spatiale est en particulier marqué dans le bassin rennais et tout le long du littoral breton, notamment la côte de l'Ille-et-Vilaine et le long d'un axe courant du sud Finistère à Vannes).

En considérant désormais l'ensemble de la période et en regroupant les communes bretonnes en trois classes de population, on obtient alors trois profils parfaitement différenciés (Graphique 30).

Ainsi, les communes de moins de 2 000 habitants affichent une courbe de répartition entre les secteurs diffus et opérationnel de plus en plus favorable au diffus jusqu'au début des années 90 (avec en 1993 plus de 90 % des logements autorisés nouveaux localisés dans ce secteur). Puis la courbe s'inverse progressivement en écho à la hausse généralisée du nombre de logements autorisés mais le diffus garde sa place prédominante avec toujours un peu plus de 75 % des autorisations en 2007. Ce recul de la part du diffus est en fait essentiellement expliquée par la progression du nombre de logements autorisés en lotissements. Ces derniers passent en effet de 620 logements en 1993 à quelques 3 209 en 2006 (soit une évolution de +417 %). Ainsi les lotissements et le secteur diffus représentaient en 2007 dans les communes de moins de 2 000 habitants 99 % des logements autorisés. Dans les communes comptant entre 2 000 à 10 000 habitants la répartition entre les deux secteurs est plus stable (en dehors de la fin des années 80 lorsque la courbe dessine un profil en dents de scie d'une année sur l'autre) avec une moyenne identique à celle de l'échelle régionale : 65 % pour le diffus et 35 % pour l'opérationnel.

GRAPHIQUE 30 – LES LOGEMENTS AUTORISÉS ET LEUR REPARTITION ENTRE SECTEURS DIFFUS ET OPERATIONNELS SELON LA POPULATION DES COMMUNES EN BRETAGNE DE 1980 A 2007



Le rôle des lotissements est là encore central pour expliquer cette stabilité dans la répartition des zonages. Alors que le développement extraordinaire du nombre de logements autorisés dans le diffus affichait une progression de 10 000 logements

nouveaux supplémentaires par an entre le début des années 90 et le milieu des années 2000 (soit + 250 %), les lotissements affichaient eux aussi quelques 3 500 autorisations annuelles supplémentaires sur la même période (soit + 175 %).

Ces deux évolutions parallèles expliquent en partie la stabilité de la répartition entre le secteur diffus et le secteur opérationnel durant cette période. Mais la nouveauté essentielle pour cette classe de communes est l'émergence progressive et régulière du secteur opérationnel *hors lotissement*. Alors qu'en début de période, ZAC et AFU ne représentent qu'une part négligeable des logements autorisés (moins de 0,5 % en 1980 avec 52 logements autorisés) ces deux zonages comptabilisent en 2007 quelques 1 417 logements autorisés (une progression de + 2 625 %) et représentent alors 7,5 % de la construction neuve autorisée cette année là. La troisième classe de communes, celle comptant plus de 10 000 habitants, présente une courbe de répartition entre le secteur opérationnel et diffus assez originale. Avec son profil en creux, elle semble de nouveau laisser progresser le diffus tant en valeur absolues (4 583 autorisations de plus en comparant l'année 2000 à 2007) que relatives (de 58,2 % des constructions autorisées en 2000 à 69,3 % en 2007, une progression de plus de 10 points) tandis que la part du secteur opérationnel régresse de son maximum atteint en 1995 avec 53 % à une valeur de 30,7 % en 2007, soit à deux point près, son niveau de 1980. Dans le détail du secteur opérationnel, les lotissements jouent ici un rôle moins déterminant que dans les deux autres classes de communes puisque leur nombre est relativement stable sur l'ensemble de la période avec une moyenne de 1 130 logements autorisés par an. Le secteur opérationnel hors lotissement (ZAC et AFU) se distingue en revanche des deux autres classes de communes puisqu'il est ici important et également en progression notable : de 600 autorisations annuelles en 1980 à plus de 2 000 en 2007. Ainsi, la part de ce secteur dans les autorisations de construire est de près de 20 %, un poids de 4 à 5 points supérieur à celui des lotissements selon les années.

Affichant une part moyenne régionale sur l'ensemble de la période de 65 %, la répartition des logements autorisés semble clairement se faire à l'avantage du secteur diffus. Une distinction qui pourrait perdurer bien que les dernières années de mesure montrent un secteur opérationnel en développement en particulier dans les communes « intermédiaires » comptant de 2 000 à 10 000 habitants. A noter toutefois que le rôle des lotissements dans cette répartition est central puisque leur inclusion dans le secteur opérationnel explique à lui seul la stabilité d'ensemble de la répartition qui, sans cela, se

ferait de plus en plus au détriment de l'opérationnel dans un mouvement continu de périurbanisation. Avec une prépondérance des logements individuels et du secteur diffus, tout semble indiquer l'importance des surfaces consommées à destination du logement en Bretagne au cours de ces 30 années de mesure. Voyons, dans le point suivant, ce que les données de SITADEL nous permettent de mesurer.

2.4. Une analyse des surfaces mobilisées pour la construction de logements

L'analyse des informations de surface dans SITADEL peut parfois être problématique. Outre le fait qu'il est dépendant du remplissage effectué par le pétitionnaire et que sa fiabilité n'est pas garantie, le service de la statistique à la DREAL Bretagne nous a également informé de certains dysfonctionnements dont la correction n'a pu être rétroactive. Ainsi, par exemple, lorsqu'un permis de construire était modifié, la surface du projet était de nouveau comptabilisée... s'additionnant à celle déclarée lors du dépôt initial du permis de construire. D'ailleurs, constatant certains résultats aberrants sur les trois décennies de données (comme par exemple le fait que l'équivalent de la superficie de Belle-Île avait fait l'objet d'un permis de construire), les services du Conseil régional de Bretagne ont procédé à un nettoyage de la base en éliminant les données redondantes ou extravagantes en lien avec les services de la DREAL. De notre côté, nous avons encore éliminé certaines incohérences révélées par nos calculs (comme par exemple une superficie de 2 m² pour un logement neuf). Ce travail de mise en cohérence nous a alors permis de récupérer une base de données plus fiable que nous utilisons ici. L'analyse des informations de surface concerne exclusivement les logements *commencés* sur la période de 1984 à 2007 pour la série avec la distinction par type de logement, et de 1984 à 2009 pour les données sans distinction de type. A noter encore que, comme toutes bases de données incluant des informations statistiques et en particulier de surface, la base SITADEL n'est pas à prendre au m² près puisque sa précision n'est pas garantie (en particulier avant les années 90), mais plutôt à concevoir comme un révélateur d'ordres de grandeur et d'évolutions sur le temps long.

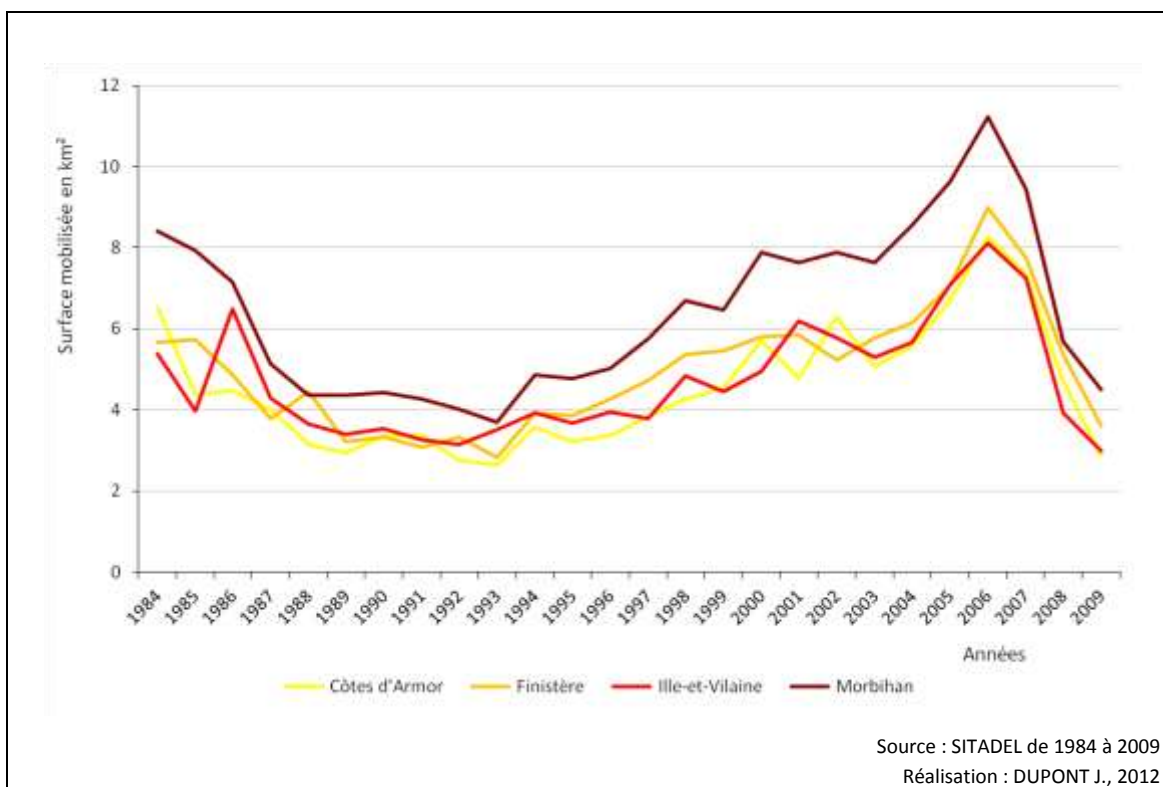
Il y a deux informations de surface dans SITADEL. La première est celle de la superficie du terrain concerné par le permis de construire, la deuxième est celle de la surface du

logement construit mesurée par la Surface hors œuvre nette (SHON). C'est à la première donnée que se réfère la présente analyse puisqu'elle cherche à mesurer l'impact global de la construction neuve de logement sur le foncier. Ainsi les surfaces qui entourent le logement construit, par exemple le jardin des maisons individuelles ou les espaces verts et récréatifs des logements collectifs, sont ici prises en compte puisqu'« un terrain support d'une construction prélevé sur les terres agricoles ne retrouvera sans doute jamais cet usage initial » (AUAT, 2008) et que ces espaces participent au même titre que la construction elle-même à l'artificialisation du territoire.

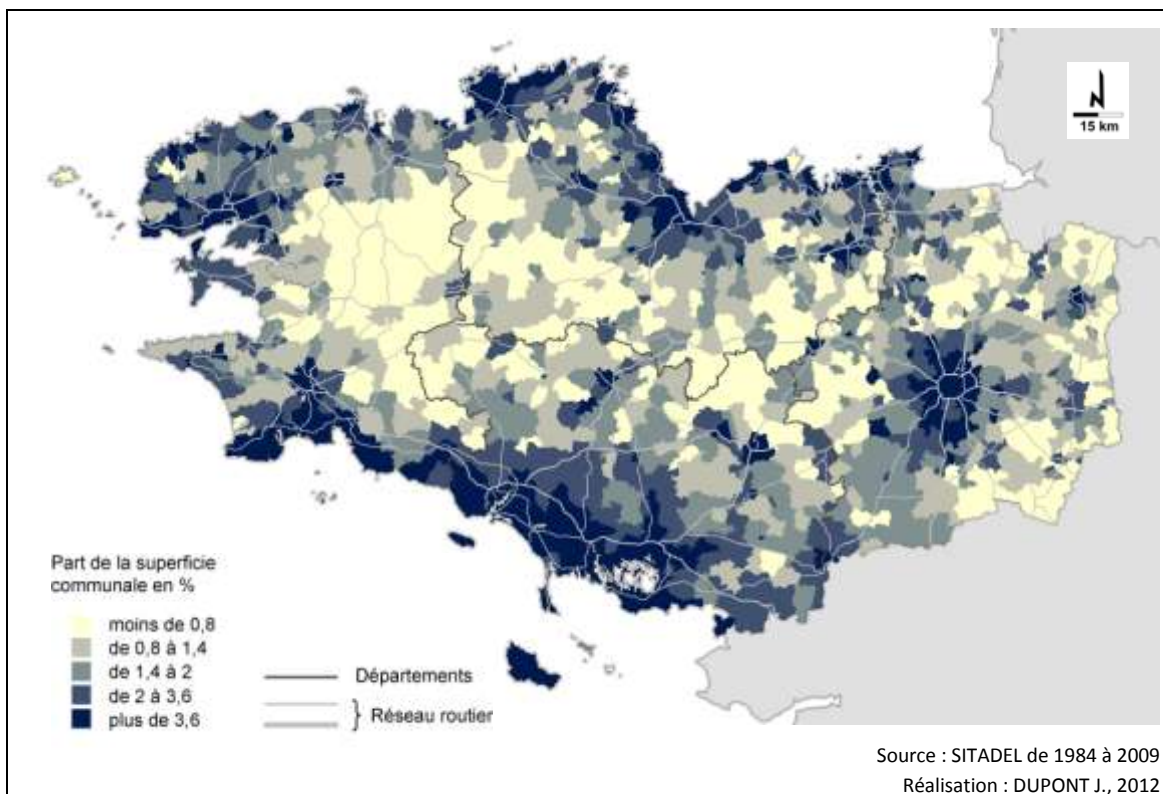
2.4.1. Les surfaces mobilisées : une vue d'ensemble

De 1984 à 2009, les permis de construire pour les logements commencés auraient concerné une superficie cumulée de 537 182 600 m² (soit 537 km²), c'est-à-dire environ 2 % du territoire régional. Ce chiffre peut paraître relativement faible, mais il ne faut pas oublier qu'il ne concerne que les logements commencés et que cette proportion du territoire régionale de 2 % doit être mise en perspective avec les surfaces urbanisées déjà existantes (cf. chapitre 1). Dans le temps, la surface mobilisée pour les logements commencés montre d'abord une baisse jusqu'en 1993-1994 puis une hausse importante jusqu'à l'effondrement de 2007 et des années suivantes (Graphique 31), reproduisant ainsi une courbe similaire à celles de l'activité de construction décrite précédemment. La distinction par départements permet de constater que le Morbihan domine le graphique alors que les trois autres départements affichent des valeurs comparables assez peu éloignées les unes des autres. Par contre, la succession des hausses et des baisses est comparable quel que soit le département considéré. La Carte 44 rapporte les surfaces mobilisées pour le logement aux superficies communales. On distingue ainsi les communes en fonction d'un « taux d'effort » proportionnel à la superficie communale disponible ce qui pourrait également être interprétée comme une mesure de l'artificialisation des sols. Sur la carte, parmi les valeurs les plus élevées, on retrouve les communes très urbaines comme Rennes, Vannes, Saint-Malo, etc. mais également les communes périurbaines ou littorales pour lesquelles l'effort de construction a été très important au cours des ces 27 années de mesure. Ce sont en particulier les communes de la région de Lannion, de la Baie de Saint-Brieuc, celles au sud de Quimper et les communes le long de l'axe Lorient - Auray - Vannes.

GRAPHIQUE 31 – LA SURFACE MOBILISEE POUR LES LOGEMENTS COMMENCEES EN BRETAGNE DE 1984 A 2009



CARTE 44 – PART DE LA SUPERFICIE COMMUNALE MOBILISEE POUR LES LOGEMENTS COMMENCEES EN BRETAGNE DE 1984 A 2009



Les données mesurant les surfaces mobilisées pour la construction de logements reflètent ainsi à la fois l'activité de construction et l'artificialisation du littoral. Mais elles peuvent également nous renseigner sur la surface qui a été mobilisée en moyenne pour la construction d'un logement.

2.4.2. La superficie mobilisée pour le logement : les moyennes

Le calcul du rapport entre la surface mobilisée et le nombre de logements commencés indique que la surface moyenne mobilisée pour la construction d'un logement entre 1984 et 2009 en Bretagne était de 1 000 m². Derrière cette moyenne régionale exprimée sur le long terme, de nombreuses autres moyennes sont mesurables : annuelle, moyenne communale, par type de logements (avec la restriction de ne pouvoir aller au-delà de 2007, cf. supra), par groupe de territoires (avec par exemple les classes de communes regroupées en fonction des effectifs de population en 2009), etc. Le Tableau 9 donne ainsi un aperçu de quelques-unes des moyennes calculées pour les départements, les trois « classes » de communes ainsi que pour les aires urbaines.

TABLEAU 9 – LES SURFACES MOBILISEES PAR LOGEMENTS COMMENCEES EN BRETAGNE DE 1984 A 2009

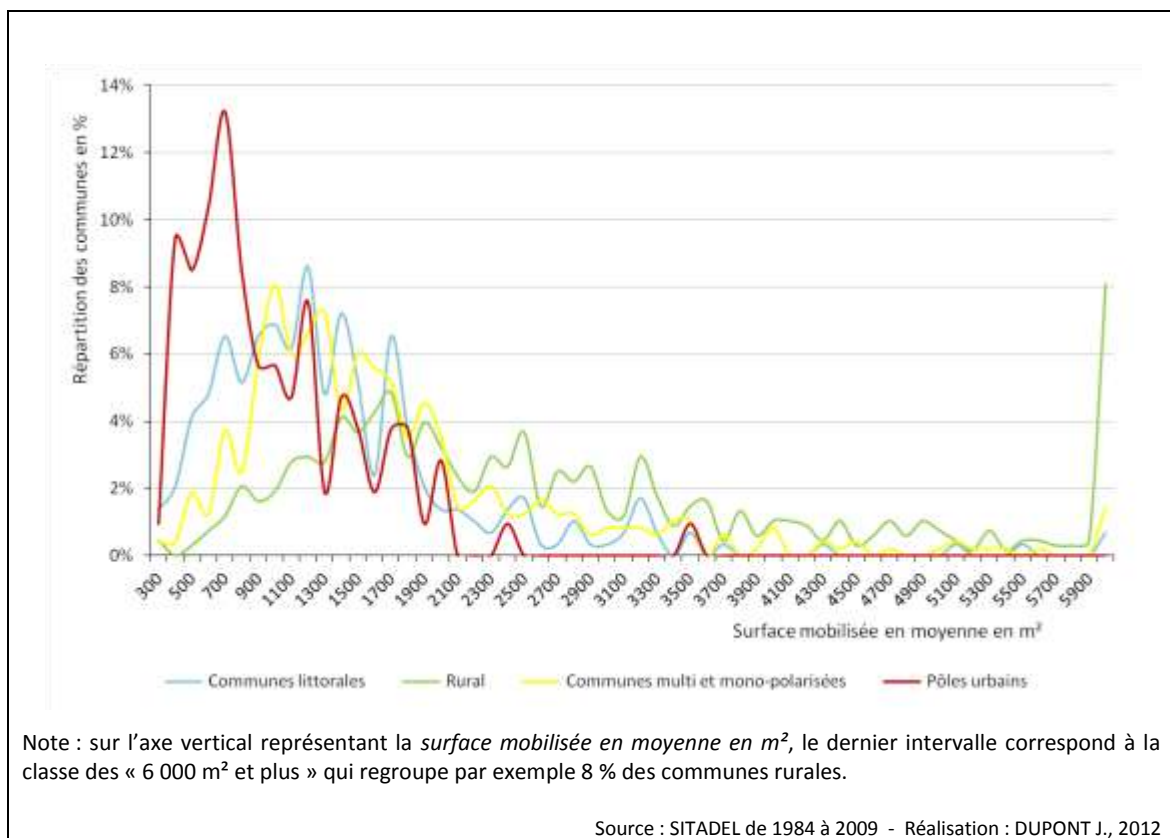
Territoire	En m ² / logement
Découpage administratif	
Bretagne	1 000
Côtes-d'Armor	1 362
Finistère	1 004
Ille-et-Vilaine	712
Morbihan	1 138
Classes de communes	
moins de 2 000 habitants	1 736
de 2 000 à 10 000 habitants	1 041
plus de 10 000 habitants	418
Aires Urbaines	
Rural	1 553
Communes multi-polarisées	1 457
Communes mono-polarisées	1 032
Communes multi et mono-polarisées	1 104
Pôle urbain	548

Note : La population communale est celle de 2009 et le découpage en Aires urbaines celui de 1999.

Source : SITADEL de 1984 à 2009 - Réalisation : DUPONT J., 2012

Les moyennes sont très variables entre par exemple les communes des pôles urbains (548 m²) et les communes de l'espace rural (1 553 m², une moyenne près de trois fois plus élevée). De même la comparaison des moyennes départementales indique des variations importantes entre l'Ille-et-Vilaine et les Côtes-d'Armor (presque du simple au double) ou bien entre les communes de moins de 2 000 habitants et celles de plus de 10 000 (avec un rapport de 1 à 4). Ce tableau indique ainsi que plus le territoire communal est urbanisé, plus il est économe en consommation foncière par logement construit. Et à l'inverse, plus la commune est rurale, plus la superficie mobilisée par logement commencé est vaste. Si l'on regarde la répartition des communes en fonction de la superficie moyenne mobilisée par logement et de leur appartenance à l'une ou l'autre des catégories d'Aires urbaines, la distinction entre les communes urbaines et celles rurales peut alors être un peu nuancée (Graphique 32).

GRAPHIQUE 32 – LA REPARTITION DES COMMUNES EN FONCTION DE LA SUPERFICIE MOYENNE MOBILISEE POUR UN LOGEMENT COMMENCE ET DE L'APPARTENANCE A UNE CATEGORIE D'AIRES URBAINES EN BRETAGNE DE 1984 A 2009



Ainsi, alors que les communes urbaines semblent très économes en foncier consommé par logement (la palme revient à Lorient avec une moyenne de 392 m²), les communes rurales ne se concentrent pas toutes autour des valeurs les plus importantes.

Leur profil de répartition est en effet beaucoup moins concentré que celui des pôles urbains, signe d'une plus grande diversité de situations avec des écarts à la moyenne 4,4 fois plus importants pour les communes rurales que pour les communes des pôles urbains⁹⁷. On peut encore remarquer que seules 20 % des communes rurales enregistrent une surface moyenne mobilisée par logement inférieure à 1500 m², contre 81 % pour les communes des pôles urbains. Une commune rurale sur trois affiche une moyenne supérieure à 3 000 m² et elles sont même plus de 8 % à avoir enregistré une moyenne d'au moins 6 000 m². Les communes « intermédiaires », relevant soit des communes mono-polarisées soit des multi-polarisées, ont été fusionnées pour ne pas surcharger le graphique. Leur courbe de répartition présente également un profil que l'on peut qualifier d'« intermédiaire » avec 50 % de ces communes situées sous la barre des 1 500 m².

Sur le graphique sont également représentées les 290 communes du littoral breton. Leur répartition est un peu à l'image des communes intermédiaires mais avec des surfaces moyennes moins importantes. Elles sont ainsi 65 % à se situer sous les 1 500 m². Les moyennes de surface mobilisée par logement peuvent également être calculées en fonction du type de logement : individuel pur, individuel groupé ou collectif. Notons une nouvelle fois ici que la série statistique dont nous disposons ne permet de faire la distinction par type de logement que pour la période 1984-2007, soit un intervalle de temps de 2 ans de moins que pour les éléments précédents.

A l'échelle régionale, on note alors que les logements individuels purs affichent une surface moyenne mobilisée par logement de 1 596 m², que cette moyenne est de 684 m² pour les logements individuels groupés (les deux types de logements individuels confondus affichent une moyenne de 1 445 m²) et de 178 m² pour les logements collectifs. Ces quelques chiffres révèlent l'importance centrale des formes urbaines et des types de logements construits sur la consommation foncière par la construction de logements neufs.

⁹⁷ Ces différences importantes en termes de consommation d'espace, peuvent peut-être s'expliquer par un effet du zonage plus ou moins restrictif en offre juridique potentielle.

Les logements collectifs ont mobilisé grâce à leur plus forte densité verticale pratiquement 9 fois moins de foncier que les logements individuels purs. Il en est de même pour les logements individuels groupés dont la densité horizontale (avec des maisons mitoyennes en lotissement par exemple) permet une consommation foncière moyenne divisée par deux par rapport aux logements individuels purs (Photo 5). Les surfaces mobilisées par logement individuel pur au cours de cette période sont d'autant plus vastes que l'on s'éloigne des pôles urbains et des communes les plus peuplées (Carte 45). Il est ainsi frappant de constater que les communes les plus urbanisées affichent en grande majorité de petites surfaces par logement individuel pur (moins de 1 000 m²) alors que les communes de l'Argoat offrent des terrains dépassant régulièrement les 3 000 m² par logement. Ces communes ont la caractéristique d'être éloignées des grandes villes et présentent un profil très rural. Nous avons d'ailleurs estimé à 11 km la distance moyenne aux pôles urbains pour les valeurs les plus élevées de la carte, c'est-à-dire pour les communes où la surface moyenne du terrain pour un logement individuel pur est de plus de 3 500 m² (contre 6,5 km en moyenne pour l'ensemble des communes de la région). Sur l'ensemble de période d'analyse (1984-2007 ou 1984-2009), les moyennes de surface mobilisée pour la construction de logement varient considérablement d'une commune à l'autre, d'un profil territorial à l'autre et d'un type de logement à l'autre. Voyons maintenant comment ces moyennes ont évolué dans le temps, d'une année à l'autre.

2.4.3. La superficie mobilisée par logement : les évolutions dans le temps

La première information qui ressort de la représentation graphique de l'évolution dans le temps des surfaces mobilisées par logement commencé est une tendance nette à la baisse, que ce soit selon les découpages administratifs ou selon le découpage en Aires urbaines (Graphique 33).

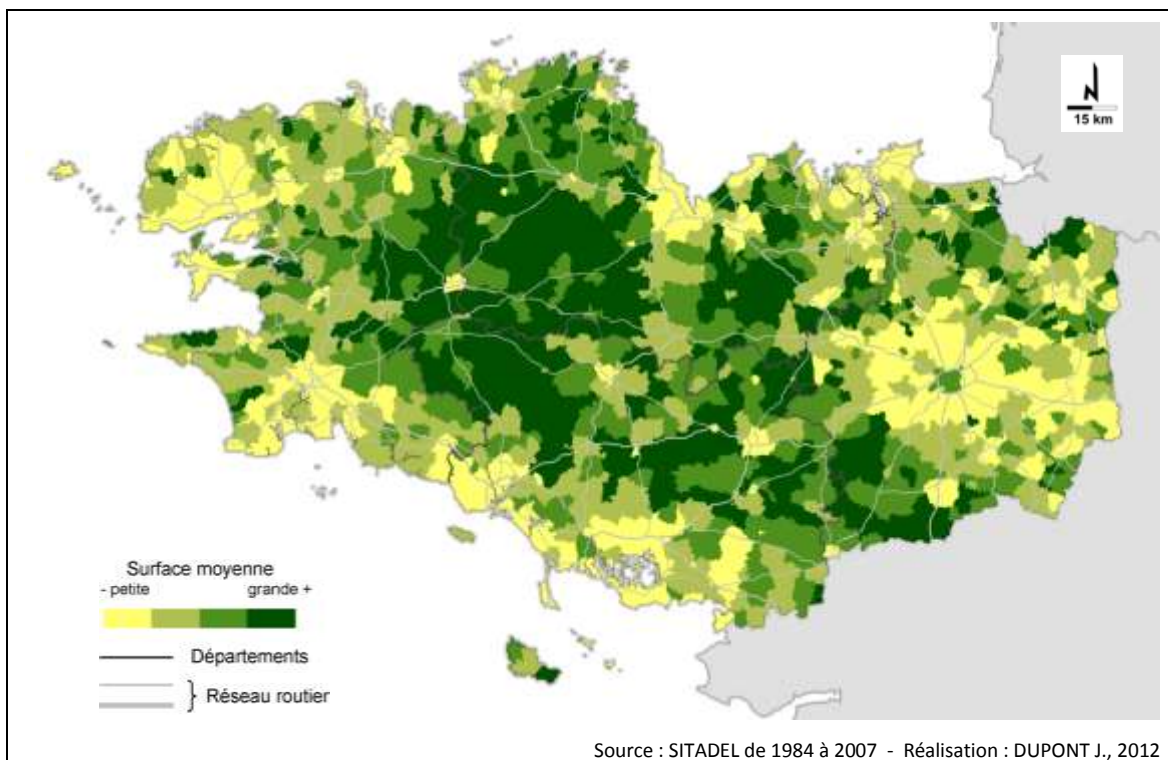
Jusqu'au début des années 90, les moyennes ont baissé fortement, perdant parfois jusqu'à 1 000 m² (comme c'est le cas du rural par exemple). Ensuite, les courbes réduisent les écarts tout en augmentant jusqu'en 2002. A partir de cette année qui est celle du pic de quasiment toutes les variables du graphique, les moyennes semblent diminuer progressivement.

PHOTO 5 – LES TROIS TYPES DE LOGEMENTS DANS LA CONSTRUCTION NEUVE EN BRETAGNE



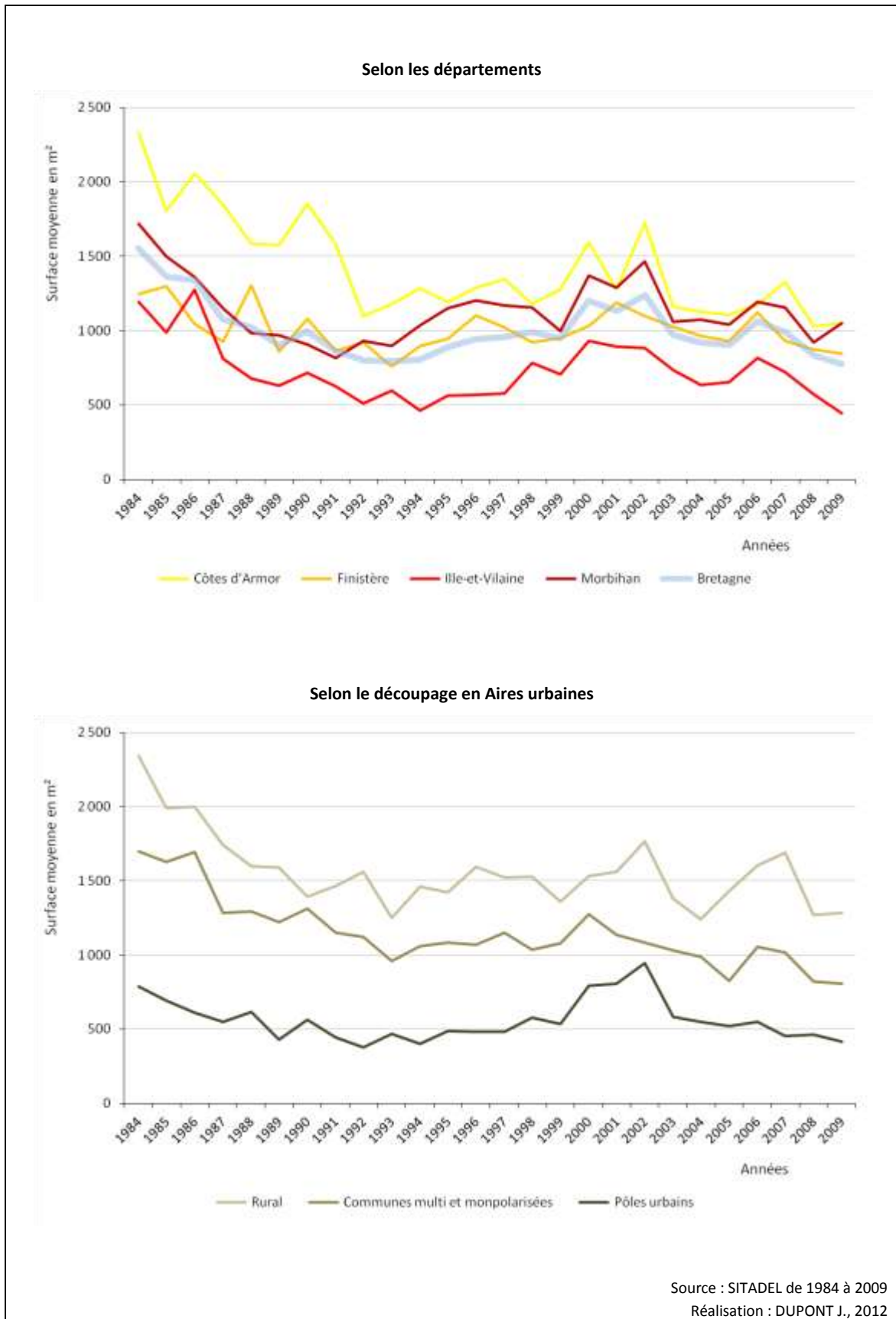
Photo verticale : logements de type collectif dans le centre de Rennes (Source : DUPONT J., 2011) - **Photo horizontale du haut** : logements de type individuel pur dans la région de Ploërmel, Morbihan (Source : Communauté de communes de Ploërmel, 2011) - **Photo horizontale du bas** : logements de type individuel groupé en périphérie du centre de Lorient, Morbihan (Source : Ouest France, 2011)

CARTE 45 – LA SURFACE MOYENNE MOBILISÉE PAR LOGEMENT DE TYPE INDIVIDUEL PUR EN BRETAGNE DE 1984 A 2007



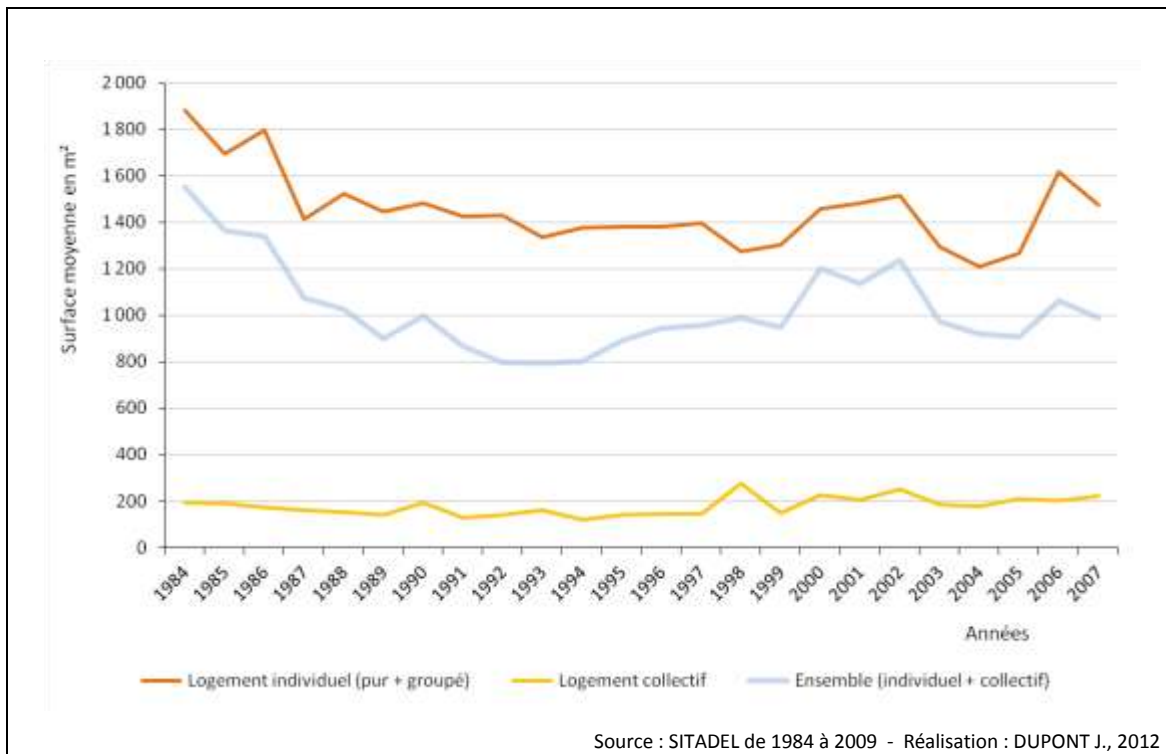
Source : SITADEL de 1984 à 2007 - Réalisation : DUPONT J., 2012

GRAPHIQUE 33 – L'ÉVOLUTION DE LA SURFACE MOYENNE MOBILISÉE PAR LOGEMENT COMMENCÉ EN BRETAGNE DE 1984 A 2009



Lors de la dernière année de mesure, les pôles urbains tout comme l'Ille-et-Vilaine passent sous les 500 m² et plus aucune moyenne n'affiche de valeur supérieure à 1 500 m², la plus élevée étant celle des communes rurales avec 1 286 m² en 2009. L'approche par type de logement ne dessine pas en revanche de baisse claire de la moyenne à l'échelle de l'ensemble des communes de Bretagne (Graphique 34).

GRAPHIQUE 34 – L'ÉVOLUTION DE LA SURFACE MOYENNE MOBILISÉE PAR TYPE DE LOGEMENT COMMENCÉ EN BRETAGNE DE 1984 À 2009



Après une décennie de baisse (1983-1993), les moyennes annuelles semblaient en effet dans une phase de relative stabilité voir de faible hausse. Ce fut le cas des logements collectifs qui dépassent régulièrement les 200 m² par logement commencés en fin de période, mais également des logements individuels qui reprennent 200 m² entre 1993 et 2006 avant d'entamer une baisse en 2007. Cette situation qui paraît paradoxale entre des baisses de moyennes lorsque l'on considère les territoires et des stagnations voir des hausses lorsque l'on considère les types de logements s'explique en partie par l'absence des deux dernières années pour les moyennes calculées par type de logement. Ce sont en effet en particulier en 2007, 2008 et 2009 que les moyennes calculées par territoire régressent progressivement, une dimension que l'on ne peut vérifier statistiquement pour l'approche par types de logements. Toutefois, on peut estimer à la faveur de la baisse de

l'activité de construction de la fin des années 2000 et des données régionales disponibles jusqu'en 2009, que les moyennes par types de logements enregistreront elles aussi un recul.

Avant de conclure, notons encore que SITADEL permet de distinguer deux types dans la destination du logement : la location-vente et l'occupation par le propriétaire. Cette distinction supplémentaire partage la construction de logements commencés en deux parts quasiment égales. En effet, pour les années 2008 et 2009 cumulées, la part des logements commencés à destination de la location-vente est de 51 % contre 49 % pour l'occupation par le propriétaire. Les profils sont beaucoup plus différenciés lorsque l'on considère ces données à l'échelle des départements (avec des proportions inverses entre les Côtes-d'Armor et l'Ille-et-Vilaine) ou des Aires urbaines (avec là aussi des proportions inverses entre espaces rural et pôles urbains).

2.5. Une synthèse sur 30 ans de permis de construire

Le Tableau 10 propose une synthèse statistique de l'analyse des 30 ans de permis de construire en Bretagne à partir de quatre caractéristiques.

Les données du permis de construire de la base SITADEL de 1980 à 2009 dessinent le profil d'une région où la construction de logements neufs se caractérise par une localisation littorale, urbaine ou périurbaine, majoritairement dans le secteur diffus pour des logements essentiellement de type individuel mobilisant des surfaces moyennes par logement neuf fois plus vastes que du collectif. La prédominance de la maison individuelle est telle qu'elle est une caractéristique de l'image de la région, ou tout du moins un symbole bien involontaire et ce particulièrement en bord de mer (Photo 6).

On retiendra également l'important développement du secteur opérationnel hors lotissement dans les communes de 2 000 à 10 000 habitants (classe de commune supportant l'essentiel de la construction de 1990 à la fin des années 2000) ou bien encore la part des maisons individuelles construites en secteur diffus et en lotissements dans les communes de moins de 2 000 habitants avec un maximum de 99 % en 2006.

TABLEAU 10 – UNE SYNTHÈSE STATISTIQUE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS NEUFS EN BRETAGNE SELON QUATRE CARACTÉRISTIQUES DE 1980 A 2009

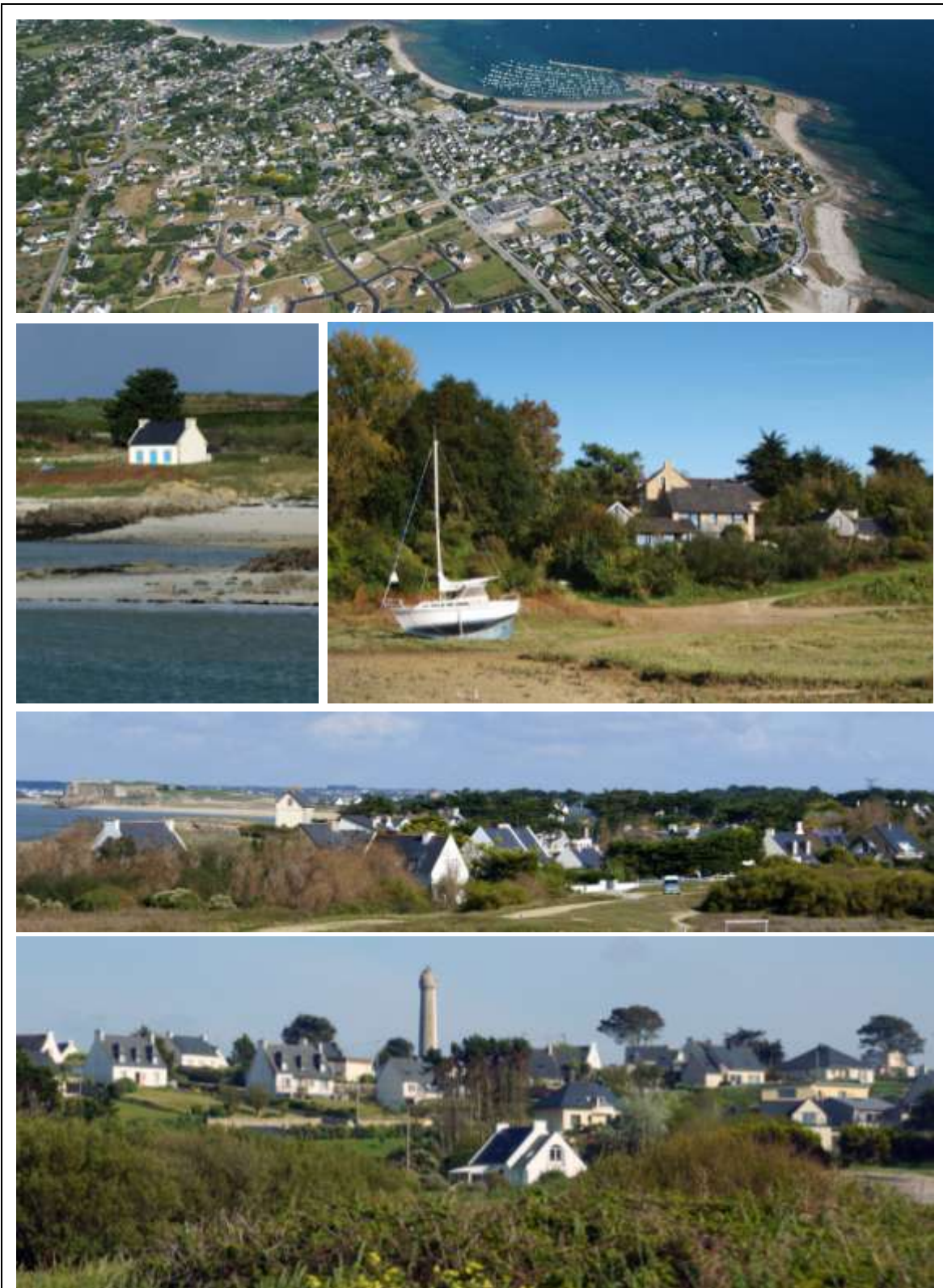
	Secteur DIF - OP	Type IND - COL	Destination LV - PO	Surface
	<i>en %</i>			<i>en m²/logement</i>
	1980 > 2007	1980 > 2009	2008 + 2009	1984 > 2009
Découpage administratif				
Bretagne	65 - 35	69 - 31	51 - 49	1 000
Côtes-d'Armor	68 - 32	78 - 22	35 - 65	1 362
Finistère	71 - 29	76 - 24	44 - 56	1 004
Ille-et-Vilaine	52 - 48	56 - 44	66 - 34	712
Morbihan	72 - 28	71 - 29	47 - 53	1 138
Classes de communes par nombre d'habitants				
moins de 2 000	70 - 30	91 - 9	20 - 80	1 736
de 2 000 à 10 000	66 - 34	76 - 24	47 - 53	1 041
plus de 10 000	59 - 41	39 - 61	80 - 20	548
Aires Urbaines				
Rural	76 - 24	83 - 17	29 - 71	1 553
Intermédiaire	60 - 40	81 - 19	43 - 57	1 104
Pôle urbain	61 - 39	48 - 52	72 - 28	548
	<i>LA</i>		<i>LC</i>	

Notes pour les titres de colonnes : DIF = diffus. OP = opérationnel. IND = individuel. COL = collectif. LV = location-vente. PO = propriétaire occupant. LA = logement autorisé. LC = logement commencé. // Notes pour les titres de lignes : Classe de communes par nombre d'habitants en 2009. Découpage en Aires urbaines de 1999. Intermédiaire = communes multi et mono-polarisées.

Source : SITADEL de 1980 à 2009 et INSEE 2009 - Réalisation : DUPONT J., 2012

Il s'agit à présent d'observer comment évolue la construction des logements en Bretagne depuis 2009 et notamment de vérifier si les caractéristiques décrites au cours des trois décennies précédentes se vérifient toujours ou si, au contraire, de nouvelles caractéristiques apparaissent.

PHOTO 6 – LES MAISONS INDIVIDUELLES, UNE CONSTANTE DANS LE PAYSAGE
LITTORAL DE LA BRETAGNE



De haut en bas : Le littoral du Morbihan vu du ciel (Source : Conseil Général du Morbihan) ; Maison individuelle isolée de l'île de Batz (Finistère) ; Maisons individuelles groupées dans un fond d'estuaire à marée basse à Saint-Lunaire (Ille-et-Vilaine) ; Lotissements de maisons individuelles sur la Presqu'île de Quiberon (Morbihan) ; Maisons individuelles parfois très récentes ou en construction « éparpillées » au pied du phare de Lampaul-Plouarzel (Finistère).

Source : DUPONT J., 2009, 2010, 2011, 2013

3. Les dynamiques récentes depuis 2010 et une anticipation des tendances à venir

L'objectif de cette partie est de compléter l'analyse en longue durée que nous venons de mener afin de caractériser les dynamiques récentes de la construction de logements neufs en Bretagne. Il s'agit dans un premier temps d'étudier les formes que prend la construction depuis 2010 d'identifier les tendances qui se dessinent à partir de l'étude de l'offre juridiquement urbanisable.

3.1. Depuis 2010, une identification des dynamiques récentes

L'identification des dynamiques récentes depuis 2010 est réalisée à partir de l'analyse des données sur trois ans : 2010, 2011 et 2012. Mises à part les remarques sur la base SITADEL elle-même, il convient d'évoquer deux limites à la fiabilité des données statistiques utilisées. Tout d'abord, sur un laps de temps aussi court, il est difficile de mesurer des évolutions significatives et d'autre part, un grand nombre de communes n'affichent pas ou peu de données pour chacune des trois années observées. Lorsque les données ne sont pas suffisamment nombreuses pour couvrir l'ensemble du territoire régional du fait d'une absence d'information (pas ou trop peu d'évènements), d'une incertitude ou d'une mauvaise fiabilité de la donnée récoltée, ou bien encore du secret statistique, deux solutions peuvent être mises en œuvre pour palier ce manque : soit en changeant d'échelle d'observation, c'est-à-dire en fusionnant des unités spatiales (de la commune au canton par exemple), soit en fusionnant des unités spatiales de mesure (en cumulant les valeurs statistiques de plusieurs années par exemple). Au cas par cas, selon les données étudiées, nous avons utilisé ces deux méthodes mais la fusion des données temporelles a été quasiment systématique avec par exemple le calcul de moyennes triannuelles. Par ailleurs, les données de la base SITADEL utilisées pour cette analyse sont désormais celles exprimées en *date de prise en compte* et non plus celles en *date réelle* comme c'était le cas jusqu'ici. D'autre part, l'année 2010 coïncide avec la mise en place de Sit@del2 et cela ne va pas sans perturber la grille d'analyse que nous avons

établie précédemment. Notons ainsi en particulier l'introduction d'une nouvelle distinction qui se définit en fonction de la nature du projet : soit en construction nouvelle (une création ex-nihilo en somme), soit en construction sur de l'existant (c'est-à-dire en extension ou en modification d'une construction préexistante). Une distinction supplémentaire fait également son apparition concernant les types de logements. La base Sit@adel2 recense en effet, en plus des trois types déjà évoqués (individuel pur, individuel groupé, collectif), un quatrième type en *résidence*. Ce type désigne des logements qui peuvent être des maisons individuelles ou des logements collectifs, construits par un promoteur pour une occupation par un public très ciblé avec la mise à disposition de services spécifiques⁹⁸. Pour conclure sur les éléments méthodologiques, signalons encore que les données de Sit@del2 accessibles à tous sur internet via les services du Ministère offrent une moins grande diversité d'informations que la base de données d'avant 2000 obtenue à la demande auprès des services en région (n'y figurent pas par exemple les informations sur les secteurs de la construction en diffus ou opérationnel, ni les informations sur la surface des terrains...).

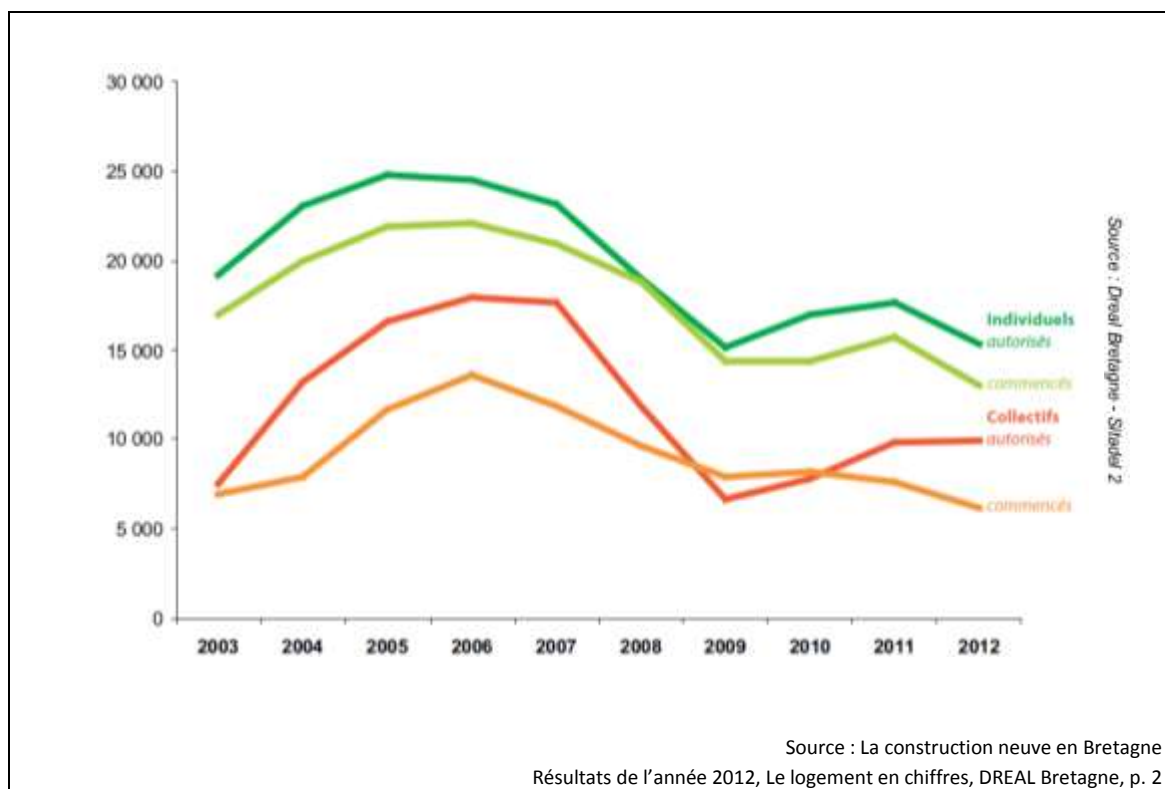
Une fois un dernier travail de mise en cohérence entre les bases de Sit@adel2 et les codes géographiques officiels de l'INSEE réalisé (afin de permettre leur interactivité et leur compatibilité en particulier avec les fonds cartographiques), nous avons été en mesure d'articuler l'analyse des dynamiques récentes de la construction de logements en Bretagne depuis 2010 autour de quatre points : les données régionales, la répartition par type de logement, la répartition par nature du projet et les surfaces mobilisées.

3.1.1. Un climat régional indécis

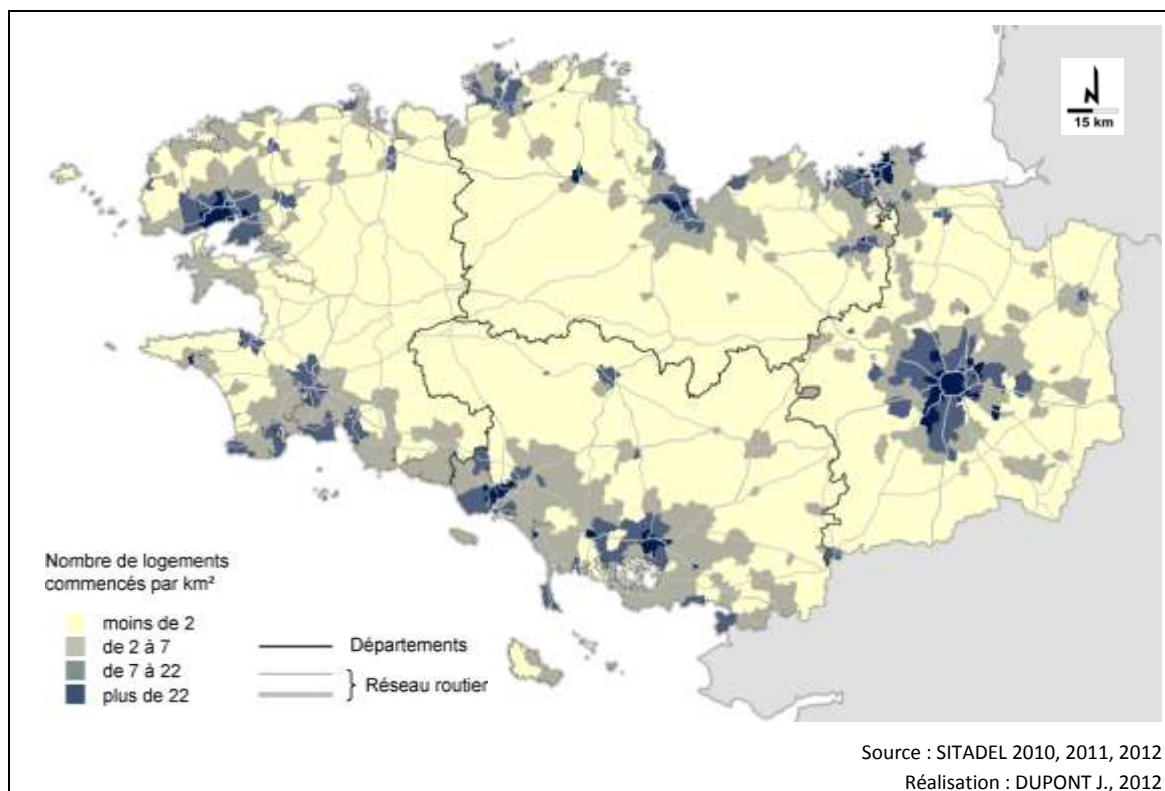
Depuis 2010, l'activité de construction de logements en Bretagne a enregistré deux années de hausses puis une année de baisse en 2012 pour laquelle le recul a été plus marqué de 3 à 4 points qu'en moyenne nationale (DREAL Bretagne, 2013a). Sur ces trois années, le niveau des logements autorisés est toujours plus important que celui des logements commencés, quel que soit le type de logement (Graphique 35).

⁹⁸ Six types principaux de résidences sont ainsi recensés : les résidences pour personnes âgées, les résidences pour étudiants, les résidences de tourisme, les résidences hôtelières à vocation sociale, les résidences sociales, les résidences pour personnes handicapées.

GRAPHIQUE 35 – LE NOMBRE DE LOGEMENT AUTORISES ET COMMENCÉS EN BRETAGNE DE 2003 A 2012



CARTE 46 – LA DENSITE DE CONSTRUCTION DES LOGEMENTS COMMENCÉS EN BRETAGNE DE 2010 A 2012



En 2012, le nombre total de logements autorisés en Bretagne est de 26 340 contre 20 370 pour les logements commencés (respectivement - 10 % et - 19 % par rapport à 2011). Le taux de transformation qui mesure l'écart entre les logements commencés et ceux autorisés est de 84 % en moyenne triennale pour la région. La DREAL Bretagne explique en partie cette situation par le volume non négligeable des annulations de permis (de l'ordre de 8 % des logements autorisés en 2012) qui sont eux-mêmes la « traduction des difficultés à mettre en place les financements des projets par les ménages » (DREAL Bretagne, 2013a, p. 3). Du point de vue des territoires, le calcul de la densité de logements commencés par km² pour les trois années de mesure cumulées montre des évolutions très disparates entre les communes urbaines très actives et celles rurales apparemment plus en retrait (Carte 46).

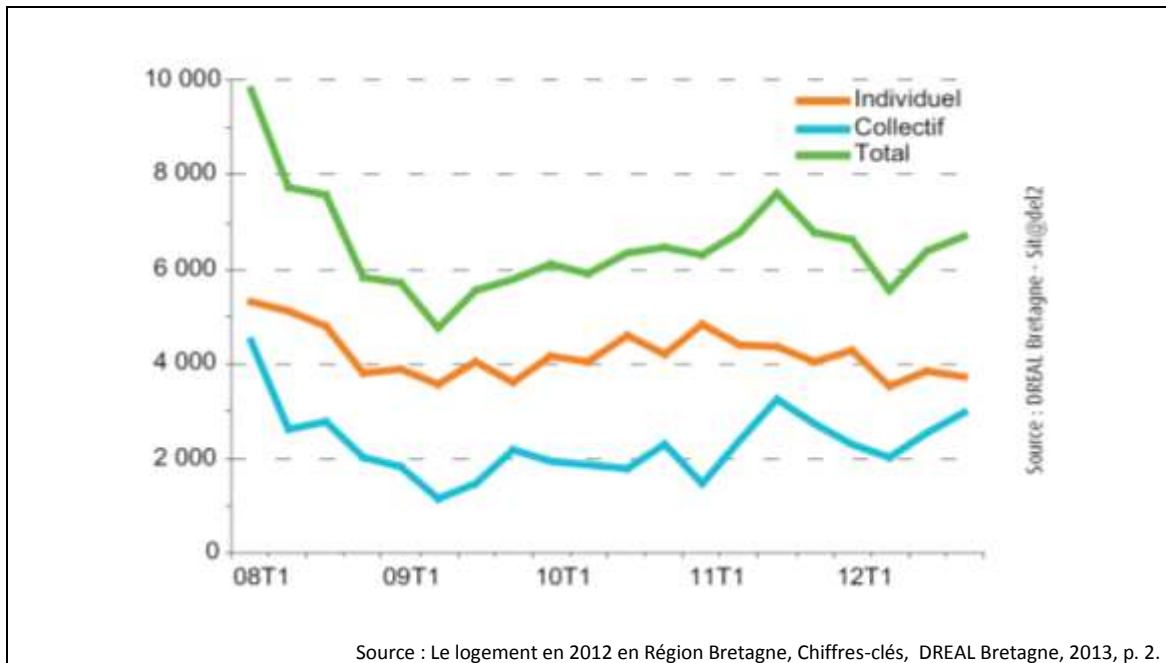
On relève d'autre part que la quasi-totalité des communes littorales du sud de la région sont nettement plus actives que le reste du territoire régional, en particulier que les communes de l'Argoat et du nord, même pour celles en situation littorale (notamment du nord-ouest) qui affichent des densités inférieures à 2 logements/km², signe d'une activité de construction moins importante et plus diffuse. Un constat vérifié par les calculs de la DREAL Bretagne à l'échelle des Pays avec par exemple le Pays de Rennes qui poursuit sa croissance ou bien encore le Pays de Lorient qui enregistre des évolutions positives importantes rattrapant ainsi les Pays de Auray et de Vannes en volume, alors que à l'inverse, les Pays de Saint-Brieuc ou de Morlaix stagnent voir baissent leur niveau d'activité lors de la dernière année de mesure (DREAL Bretagne, 2013a).

Cette lecture des dynamiques territoriales en œuvre en Bretagne souligne l'attrait toujours plus fort du sud et de l'est de la région au détriment du nord et de l'ouest. A noter par contre le glissement vers l'ouest de l'activité de construction de logements dans le littoral sud de la région, depuis Vannes et Auray vers Lorient, les deux premiers étant en partie saturés mais surtout très chers comme nous le verrons dans la partie suivante.

3.1.2. Vers un recul durable de la part du logement individuel ?

Une lecture trimestrielle des volumes de la construction neuve montre combien les logements individuels semblent stagner voire diminuer depuis 2009 tant en volumes qu'en proportions, en particulier pour les logements autorisés (Graphique 36).

GRAPHIQUE 36 – L'ÉVOLUTION TRIMESTRIELLE DU NOMBRE DE LOGEMENTS
AUTORISÉS PAR TYPE EN BRETAGNE DE 2008 A 2012



La base de données Sit@del2 disponible en ligne ne permet pas de distinguer la part de collectif et d'individuel dans le nouveau type de logements en *résidence*. Cette absence de distinction nous contraint à l'exclure de nos calculs en répartition proportionnelle par types de logements (Tableau 11) alors qu'il représente 6 % de la construction neuve en Bretagne (que ce soit pour les logements autorisés ou commencés).

TABLEAU 11 – REPARTITION PROPORTIONNELLE DES LOGEMENTS AUTORISÉS
ET COMMENCÉS PAR TYPE EN BRETAGNE DEPUIS 2010

	Bretagne	Côtes-d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan
Logements autorisés					
Nombre	77 592	12 644	17 522	27 282	20 144
% individuel	64,4	81	74,2	49,2	66,1
% collectif	35,6	19	25,8	50,8	33,9
Logements commencés					
Nombre	65 200	10 541	14 437	23 909	16 313
% individuel	66,1	83,2	77,1	50,1	68,8
% collectif	33,9	16,8	22,9	49,9	31,2

Note : Effectifs cumulés sur trois ans (2010, 2011, 2012) hors logements de type résidence. Logement individuel = individuel pur + groupé

Source : SITADEL 2010, 2011, 2012 - Réalisation : DUPONT J., 2012

A l'échelle de la région Bretagne, la part des logements individuels a diminué par rapport à la moyenne sur les trois décennies précédentes (cf. Tableau 10). Dans le cas des logements commencés la baisse de la part de ceux individuels est notable puisqu'ils représentaient 82 % de la construction neuve entre 1980 et 1982 (et 69 % de 1980 à 2009) et que 30 ans plus tard, ils ne comptent désormais plus que pour 66 % de la construction neuve entre 2010 et 2012.

Une tendance de fond donc qui semble se confirmer si l'on considère que l'on peut voir les logements autorisés comme un aperçu de la construction future : on remarque alors que la part des logements individuels diminue encore avec 64,4 %. Mais sur ce plan, les départements bretons se distinguent les uns des autres et en particulier l'Ille-et-Vilaine qui, avec le poids déterminant de l'agglomération rennaise, voit pour la première fois une plus importante production de logements collectifs que de logements individuels. A l'opposé, mais dans des volumes deux fois moins importants, les Côtes-d'Armor font toujours la part belle aux logements individuels avec 81 % des logements autorisés (une proportion d'ailleurs en progression par rapport aux décennies précédentes). Le recul de la part des logements individuels semble donc vérifié à l'échelle de la Bretagne mais concerne de manière différenciée les départements : Morbihan et Ille-et-Vilaine augmentent leur part de logements collectifs quand le Finistère est stable et les Côtes-d'Armor en léger recul. Le poids des grandes villes (en particulier de Rennes) semble prépondérant pour expliquer ce changement de caractéristique dans la construction des logements neufs en Bretagne.

3.1.3. Une très grande majorité de constructions « nouvelles »

La base Sit@del2 propose désormais une distinction par nature de la construction (cf. p. 126). Ainsi, la *construction nouvelle* définit un projet de construction d'un logement sur un terrain où ne se trouve pas de surface construite existante ou sur lequel les constructions existantes ont été entièrement démolies. A l'inverse, la *construction sur bâtiment existant* représente un projet d'extension, de création de niveaux ou de changement de destination d'un bâtiment existant (par exemple : la transformation d'une superficie de bureaux en logements). Toutefois, on peut regretter que dans cette nouvelle distinction par nature, on ne puisse pas faire la distinction entre la création véritablement nouvelle (sur terrain vierge) et la création nouvelle ayant au préalable nécessité de

détruire l'existant, autrement dit, de faire la distinction entre ce qui relève de l'extension urbaine sur les terres agricoles et/ou naturelles de ce qui relève du renouvellement urbain. En Bretagne depuis 2010, cette nouvelle distinction par nature permet de constater que plus de 90 % des logements autorisés ou commencés sont des constructions nouvelles (soit 4 à 5 points de plus qu'en France métropolitaine), une proportion qui est encore plus importante lorsque l'on considère les logements individuels purs (Tableau 12).

TABLEAU 12 – POURCENTAGE DE LOGEMENTS EN CONSTRUCTION NOUVELLE
PAR TYPE EN BRETAGNE ET EN FRANCE DEPUIS 2010

	Bretagne en %	France métropolitaine en %	Différence en points de %
Logements autorisés			
Individuel pur	94	89	+5
Individuel groupé	85	87	-2
Collectif	91	86	+5
Résidence	84	82	+3
Total	92	87	+5
Logements commencés			
Individuel pur	95	91	+4
Individuel groupé	87	89	-2
Collectif	94	88	+6
Résidence	85	83	+2
Total	93	89	+4

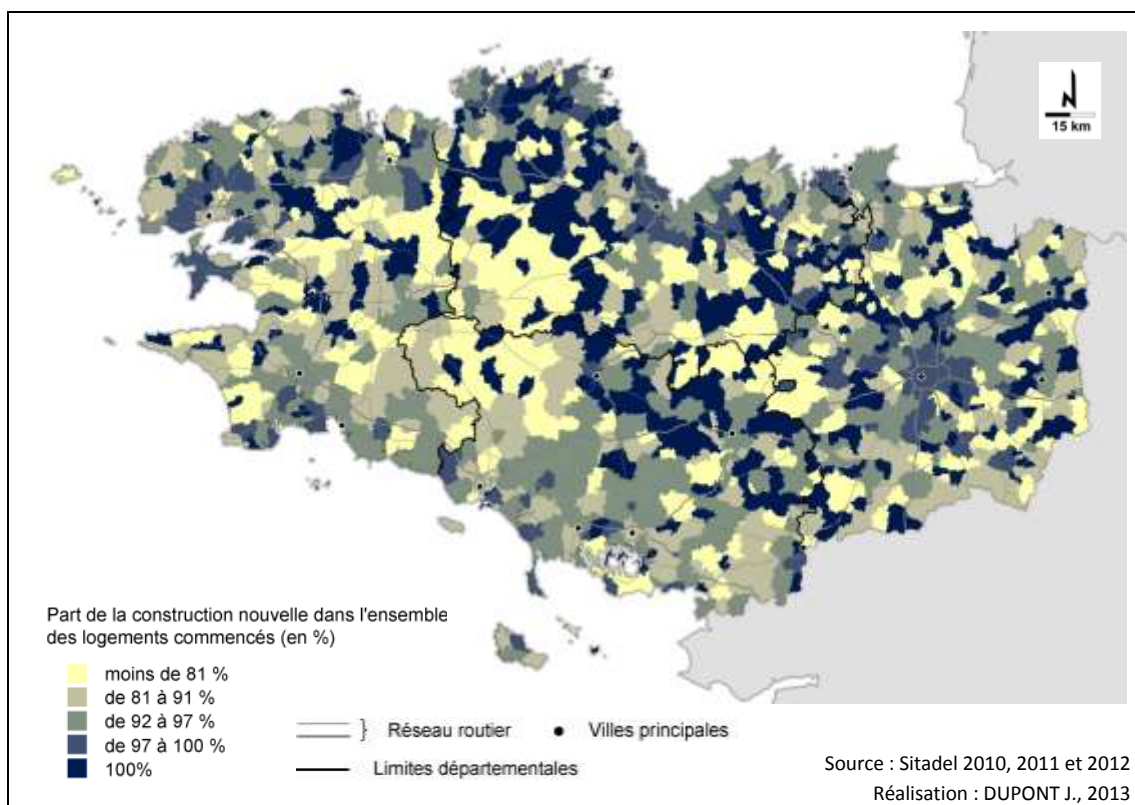
Note : Nous avons calculé pour les pourcentages de la Bretagne et de la France à partir des effectifs cumulés sur trois ans (2010, 2011, 2012).

Source : Sit@del 2 en 2010, 2011 et 2012 - Réalisation : DUPONT J., 2013

La répartition géographique de la construction en fonction de la nature des projets dessine une partition nord / sud de la Bretagne avec au nord un taux de construction nouvelle plus élevée, confirmant ainsi un certain rattrapage de ces communes décrit dans le chapitre précédent (Carte 47).

Mais globalement, les valeurs affichées par la Bretagne se distinguent par un niveau plus élevé de construction nouvelle qu'en France métropolitaine, ce qui est probablement plus le signe d'un important dynamisme de la construction résidentielle sur de nouveaux espaces que d'un faible taux de renouvellement urbain.

CARTE 47 – LA PART DE CONSTRUCTION NOUVELLE DANS LES LOGEMENTS COMMENCÉS EN BRETAGNE DEPUIS 2010



3.1.4. Des surfaces mobilisées par logement de moins en moins vastes

Dans la version de Sit@del 2 téléchargée en ligne, les données de surface des terrains mobilisée par le logement ne sont plus renseignées. Pour combler ce manque et puisque nous nous intéressons à l'impact foncier de la construction neuve, nous avons eu recours à la base de données de l'EPTB (l'Enquête sur le prix des terrains à bâtir) qui contient des informations de surface. Les données obtenues ne sont toutefois pas comparables avec celles issues de Sitadel tant diffèrent la méthodologie et le champ de l'enquête, l'EPTB ne concernant en effet que la construction par un particulier d'une maison de type individuelle en secteur diffus. Pour compenser l'impossibilité de comparer les deux bases de données, nous évoquerons les résultats régionaux de l'EPTB disponibles depuis 2006.

D'après l'EPTB, de 2006 à 2011, la région Bretagne se distingue des autres régions de la France métropolitaine par deux éléments : tout d'abord par une intense activité de construction et ensuite par des surfaces de terrain relativement petites. Le nombre de

terrains concernés annuellement dans l'EPTB classe la Bretagne en tête des régions les plus actives : lors de la première année de mesure en 2006, elle est deuxième avec 11 996 terrains derrière la région voisine des Pays-de-la-Loire (13 196 terrains), la troisième région étant Rhône-Alpes (avec 10 635 terrains). Ensuite, de 2007 à 2011, la Bretagne se place en troisième position des régions les plus actives derrière les deux mêmes régions (Tableau 13).

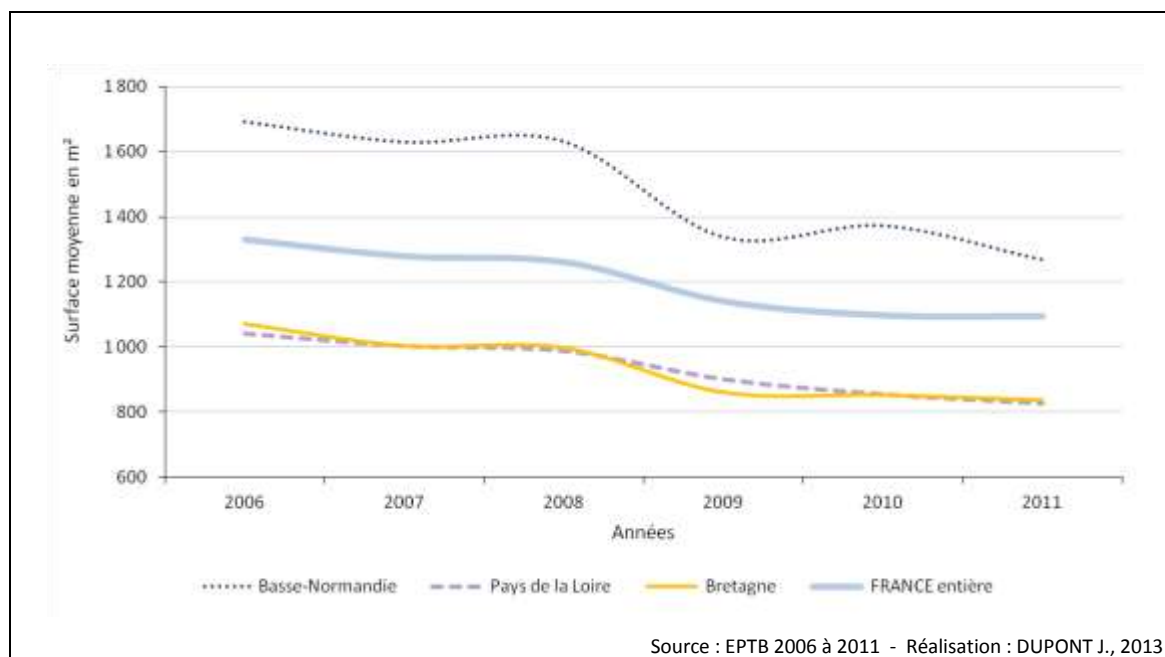
TABLEAU 13 – LE NOMBRE DE TERRAINS MOBILISES POUR LA CONSTRUCTION
DAPRES L'EPTB EN BRETAGNE DE 2006 A 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de terrain <i>Rang national</i>	11 996 <i>2^{ème}</i>	10 611 <i>3^{ème}</i>	8 461 <i>3^{ème}</i>	6 302 <i>3^{ème}</i>	8 113 <i>3^{ème}</i>	8 349 <i>3^{ème}</i>

Source : EPTB 2006 à 2011 - Réalisation : DUPONT J., 2012

Concernant la surface moyenne des terrains mobilisés, la Bretagne se situe en revanche clairement dans le bas du tableau avec des valeurs nettement inférieures à celles des autres régions⁹⁹ (Graphique 37).

GRAPHIQUE 37 – L'EVOLUTION DES SURFACES MOYENNES DU TERRAIN EN M²
SELON L'EPTB EN BRETAGNE, EN FRANCE ET DANS LES DEUX REGIONS
VOISINES DES PAYS-DE-LA-LOIRE ET BASSE-NORMANDIE DE 2006 A 2011



⁹⁹ La superficie moyenne des terrains bretons est de 852 m² en 2010, « tandis que la moyenne française est bien supérieure puisqu'elle s'établit à 1 100 m² en raison de terrains de grande taille notamment dans le Limousin, la Corse et Midi-Pyrénées » (DREAL Bretagne, 2012, p. 1).

Cette situation d'intense activité et de faibles surfaces mobilisées par logement n'est en rien contradictoire. En effet, la pression générée par l'intense activité de construction permet de rentabiliser des lots de petites tailles et ce d'autant plus dans un contexte de relative rareté du foncier urbanisable (comme c'est le cas des communes littorales et urbaines). Cette remarque qui interroge le rôle des documents d'urbanisme rejoint la conclusion formulée par Jean-Marie Halleux dans une situation inverse de grande disponibilité foncière en Wallonie (Halleux, 2005b).

Que ce soit en France, en Bretagne ou dans les deux régions voisines des Pays-de-la-Loire et de Basse-Normandie, la tendance générale est à la baisse des volumes fonciers mobilisés par l'habitat selon l'EPTB. Un recul particulièrement marqué en Bretagne puisque cette région enregistre la deuxième plus importante baisse (derrière la Basse-Normandie) sur la période 2006-2011 avec - 22 % contre - 17,7 % mesuré pour la France entière.

Pour conclure sur les dynamiques récentes à l'œuvre en Bretagne, retenons principalement que l'activité de construction de logements est très intense dans la région comparée au reste du territoire national et concerne essentiellement des projets en construction neuve. Notons également la baisse régulière depuis plusieurs années de la proportion des logements individuels ainsi que le recul des surfaces moyennes mobilisées par ces logements¹⁰⁰. D'autre part, la répartition géographique de la construction confirme l'attrait des territoires de l'est et du sud de la région comme de la quasi-totalité des communes littorales. Il est difficile de prévoir si ces dynamiques récentes enregistrées depuis 2010 se confirmeront ou pas dans les années suivantes et c'est d'ailleurs pour tenter de dessiner les tendances à venir que nous proposons dans le point suivant une estimation de l'offre foncière juridiquement urbanisable en Bretagne.

¹⁰⁰ Un constat vérifié tant par SITADEL depuis 1980 que par l'EPTB depuis 2006.

3.2. Les tendances à l'œuvre : une approche de la construction future par l'étude de l'offre foncière juridiquement urbanisable

L'objectif de ce point est d'estimer quelle est la disponibilité foncière pour la construction future de logements en Bretagne à partir de la mesure des superficies ouvertes à l'urbanisation dans les documents d'urbanisme. L'objectif est en réalité double car il n'existe pas de base de données régionale regroupant l'ensemble de ces documents. Nous évoquerons donc dans un premier temps la méthode suivie pour la constitution de notre fonds régional numérisé, puis nous verrons les résultats obtenus avant de conclure sur les limites et difficultés de l'exercice.

3.2.1. La constitution d'un fonds régional

Il n'existe pas de base de données reprenant l'ensemble des documents d'urbanisme pour les 1 270 communes de la région et ce pour essentiellement deux raisons. Citons tout d'abord les 185 communes qui ne disposent d'aucun document d'urbanisme. Il s'agit de communes pour lesquelles, au moment de la constitution de notre fonds, le document est soit invalidé, soit en cours d'élaboration, soit en révision, soit n'a tout simplement inexistant¹⁰¹. Ces 185 communes sont donc soumises au Règlement national d'urbanisme qui rend impossible toute construction nouvelle en dehors des zones déjà urbanisées. C'est pourquoi nous ne pourrions mesurer dans le cas de ces communes aucune offre foncière juridiquement urbanisable. Deuxième raison expliquant l'absence d'une base régionale complète, c'est le grand nombre de communes ne disposant pas d'une version numérisée de leur document d'urbanisme ou tout du moins, d'une version qui n'a pas été diffusée. Ainsi les bases ayant vocation à regrouper les documents d'urbanisme des communes de la région souffrent d'un important déficit d'information. C'est le cas par exemple de la plateforme d'échange GéoBretagne qui n'est en mesure de diffuser l'information que pour les communes d'Ille-et-Vilaine, du Morbihan et une partie de celles du Finistère, soit au final une couverture d'un peu plus de 60 % du territoire régional.

¹⁰¹ C'est le cas de 117 communes, soit 9 % des communes bretonnes selon les chiffres des services déconcentrés de l'Etat en 2010.

Nous avons alors pris contact avec les différentes entités en mesure de nous fournir les données manquantes, à savoir les services déconcentrés de l'Etat dans les départements, mais aussi les services des Conseils généraux, de certaines agglomérations et structures de coopération communale et intercommunale (EPCI et Pays). Suite à ces différentes démarches, plusieurs fonds numérisés directement utilisables par des logiciels de SIG ou des tableurs contenant l'information statistique demandée nous sont parvenus. Mais également, pour 53 communes du Finistère, le fond raster géoréférencé des documents d'urbanisme qu'il nous a fallu alors redessiner sur SIG afin d'en extraire les informations de surface¹⁰². Au final, après plusieurs semaines d'échanges et de traitement informatique (regroupement des données, association avec les fonds de carte, numérisation des informations manquantes, relance auprès des contacts, etc.), nous sommes parvenus à compléter une partie du puzzle manquant et disposer ainsi de l'information recherchée pour 85 % des communes de la région.

Au final, nous disposons de l'information recherchée pour toutes les agglomérations de la région et les 15 % de communes restantes sont en très grande majorité de petites communes rurales situées dans l'Argoat, en particulier dans le département des Côtes-d'Armor. L'absence de données concernant ces communes s'explique essentiellement par deux raisons. Tout d'abord nous avons privilégié la recherche d'information au niveau des structures intercommunales afin de bénéficier des avancées déjà réalisées dans le domaine et il se trouve que dans certains territoires, le travail de numérisation des documents d'urbanisme n'était pas encore très abouti. D'autre part, après quelques essais improductifs, nous avons décidé de ne pas prendre de contact systématique avec l'échelon communal, ce qui eût été non seulement fastidieux et relativement compliqué (certaines communes n'étant joignables que par téléphone et seulement certains jours de la semaine) mais surtout très long (avec plus de 200 communes à contacter).

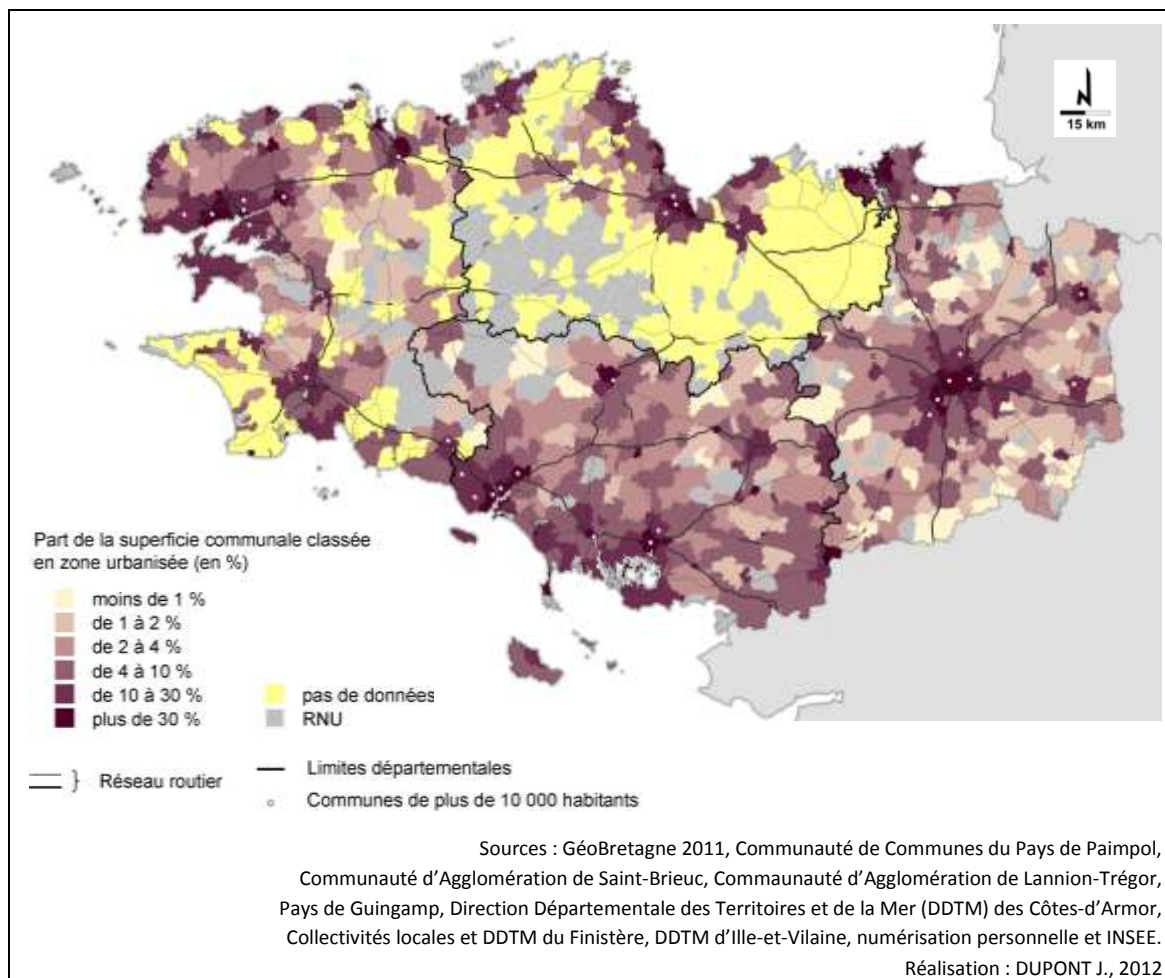
3.2.2. Les résultats obtenus

Les documents d'urbanisme contiennent les informations légales et cartographiques permettant d'identifier et de mesurer les surfaces réservées à l'urbanisation future : ce

¹⁰² Ce travail de numérisation n'a concerné que les zones à urbaniser, faute de temps et de moyens, nous n'avons en effet pas redessiné l'ensemble des zonages de ces 53 documents d'urbanisme.

sont les zonages en AU dans le PLU et en NA dans le POS¹⁰³. A partir de notre fonds régional élaboré au cours de l'année 2011, nous pouvons par exemple décrire le degré d'urbanisation « juridique » des communes bretonnes (Carte 48).

CARTE 48 – LE RAPPORT ENTRE LES SURFACES CLASSEES EN ZONES URBANISEES ET LES SUPERFICIES COMMUNALES EN BRETAGNE : UNE MESURE DE L'ARTIFICIALISATION DES TERRITOIRES BRETONS EN 2011



Mais le fonds ainsi constitué permet surtout de dresser un portrait des potentialités foncières juridiquement ouverte à la construction (tous types de zones à urbaniser confondues). En 2011, nous estimons ainsi à un peu plus de 510 km² les superficies ayant vocation à être urbanisées un jour, soit l'équivalent d'un peu moins de la moitié des superficies déjà urbanisées (1 280 km²). En moyenne, les communes bretonnes comptent 0,7 km² de zones à urbaniser sur leur territoire communal, c'est-à-dire l'équivalent à 3 % de leur superficie (la zone classée en zone urbanisée représente quant à elle l'équivalent

¹⁰³ Pour les cartes communales cette information n'est que très rarement renseignée.

de 6 %). Derrière cette moyenne régionale de nombreuses disparités existent. C'est en particulier la distinction entre les communes dotées d'un POS et celles dotées d'un PLU qui retient ici notre attention. En effet, les communes disposant d'un POS semblent nettement plus « permissives » que celles disposant d'un PLU. Elles affichent ainsi par exemple des superficies à urbaniser qui représentent pratiquement la moitié des superficies urbanisées existantes (45 %), contre seulement un peu plus d'un tiers pour les communes dotées d'un PLU (34 %) (Tableau 14).

TABLEAU 14 – LA COMPARAISON DES SUPERFICIES A URBANISER ENTRE LES COMMUNES DOTEES D'UN POS ET CELLES DOTEES D'UN PLU EN BRETAGNE EN 2011

	POS	PLU
Nombre de communes	207	467
Superficie communale totale en km ²	4 970,4	10 387,1
Superficie urbanisée totale en km ²	381,2	824,5
Superficie à urbaniser totale en km ²	173,8	281,5
<i>en moyenne par commune en km²</i>	<i>0,8</i>	<i>0,6</i>
<i>en % de la superficie communale</i>	<i>3,5 %</i>	<i>2,7 %</i>
<i>en % de la superficie urbanisée</i>	<i>45 %</i>	<i>34 %</i>

Note : Calculs réalisés sans prendre en compte les 53 communes du Finistère numérisées pour lesquelles nous ne disposons pas des superficies classées comme urbanisées.

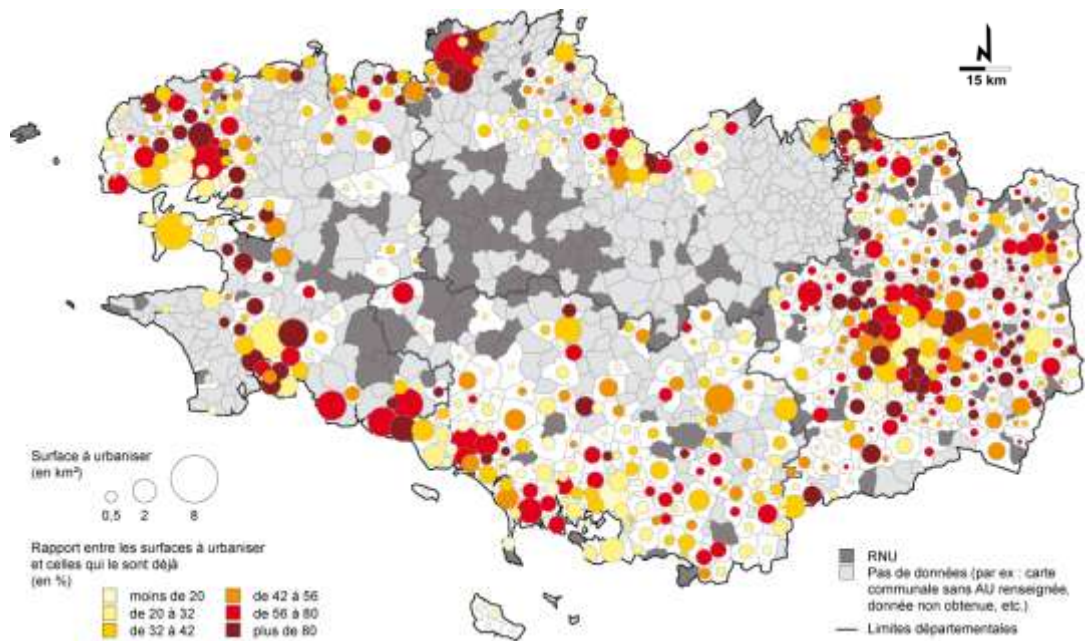
Sources : GéoBretagne 2011, Communauté de Communes du Pays de Paimpol, Communauté d'Agglomération de Saint-Brieuc, Communauté d'Agglomération de Lannion-Trégor, Pays de Guingamp, Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) des Côtes-d'Armor, Collectivités locales et DDTM du Finistère, DDTM d'Ille-et-Vilaine.
Réalisation : DUPONT J., 2012

Les deux cartes réalisées permettent de distinguer deux types d'informations (Carte 49). Tout d'abord, la localisation et les volumes des zones à urbaniser qui sont représentés en cercles proportionnels sur les deux cartes. On observe ainsi que les superficies urbanisables semblent suivre un gradient de taille qui diminue progressivement avec l'éloignement soit aux communes les plus urbanisées, soit au trait de côte. C'est particulièrement visible autour de Rennes, de la Baie de Saint-Brieuc ou du littoral morbihannais, mais également pour les petites villes de l'Argoat comme Ploërmel, Lamballe ou bien encore Redon. Le deuxième type d'information est la représentation de deux rapports par des gammes de couleurs : le premier compare les superficies à urbaniser et celles qui le sont déjà (carte du haut), le deuxième à la superficie communale (carte du bas).

CARTE 49 – LES SURPERFICIES A URBANISER DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME EN BRETAGNE EN 2011

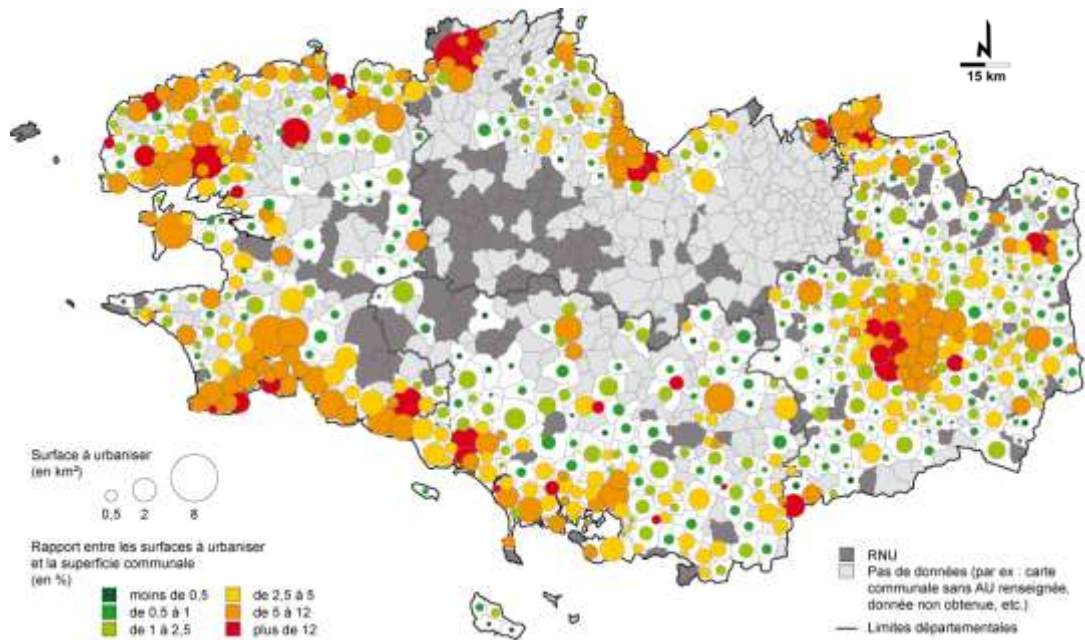
Carte du « bouleversement urbain potentiel »

Les superficies à urbaniser (valeur en km² représentée en cercles proportionnels) sont ici rapportées à la superficie déjà urbanisée (rapport en % représenté en couleurs)



Carte du « potentiel foncier »

Les superficies à urbaniser (valeur en km² représentée en cercles proportionnels) sont ici rapportées à la superficie communale (rapport en % représenté en couleurs)



Sources : GéoBretagne 2011, Communauté de Communes du Pays de Paimpol, Communauté d'Agglomération de Saint-Brieuc, Communauté d'Agglomération de Lannion-Trégor, Pays de Guingamp, Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) des Côtes-d'Armor, Collectivités locales et DDTM du Finistère, DDTM d'Ille-et-Vilaine et numérisation personnelle - Réalisation : DUPONT J., 2012

La première carte met ainsi en avant par des couleurs foncées les communes périurbaines et rurales dans lesquelles le potentiel des superficies à urbaniser est particulièrement important par rapport aux superficies déjà urbanisées. A l'inverse, les couleurs claires concernent quasiment exclusivement des communes urbaines pour lesquelles le rapport est plus faible entre les superficies à urbaniser et celles qui le sont déjà. En d'autres termes on pourrait interpréter cette cartographie comme celle de la pression foncière exercée sur les communes. Cette carte mesure en effet le « bouleversement urbain potentiel » contenu dans les documents d'urbanisme : si l'ensemble des zones à urbaniser planifiées dans les documents d'urbanisme devaient un jour être construites, l'ampleur du changement pour une commune comme Rennes ne bouleverserait pas son profil territorial déjà très urbanisé, en revanche, pour les communes périurbaines et rurales, la construction effective des zones à urbaniser planifiées par les décideurs entrainerait dans un certain nombre de cas un véritable bouleversement du paysage communal. Ce serait en particulier le cas d'une soixantaine de communes pour lesquelles les documents d'urbanisme ambitionnent au moins un doublement des superficies urbanisées. On remarque d'ailleurs que deux tiers de ces communes sont situées en périphérie de Rennes.

La deuxième carte permet de mettre l'accent sur une autre dimension : en rapportant les superficies à urbaniser aux superficies communales, la carte révèle alors le « potentiel foncier » des communes. Le découpage territorial est d'ailleurs très net et reprend en négatif celui esquissé par l'artificialisation des sols du premier chapitre. Plus une commune est urbaine et/ou littorale, moins la disponibilité foncière est grande (en orange et rouge sur la carte). A l'inverse, plus une commune est située à distance de ces espaces attractifs, plus sa disponibilité foncière est grande (en vert sur la carte) comme c'est le cas par exemple des communes rétro-littorales ou de celles situées dans la deuxième et troisième couronne périurbaine de Rennes. Les communes rurales offrent en effet assez peu de superficies à urbaniser en proportion de la superficie communale (de l'ordre de 1 % pour les communes de moins de 2 000 habitants), mais il faut relativiser ce résultat puisque les volumes cumulés sont importants (24 % des AU de la région) alors que la densité de population y est peu élevée (Tableau 15).

L'offre foncière juridiquement urbanisable décrite par les documents d'urbanisme en Bretagne semble indiquer que les communes de 2 000 à 10 000 habitants seront le support essentiel de la construction future en Bretagne avec 262,8 km² inscrits en zones AU (soit 58 % de la superficie des zones AU de la région). Leur situation à proximité des villes et

leur important potentiel foncier placent ces communes sous forte pression. Une pression foncière qui se traduit dans les documents d'urbanisme par le plus faible rapport entre les superficies en U et celles en AU des trois classes de communes¹⁰⁴ (Tableau 15).

TABLEAU 15 – LES SURFACES A URBANISER EN FONCTION DE TROIS CLASSES COMMUNALES DE POPULATION EN BRETAGNE EN 2011

Communes	Nb.	Sup. en km ²	Population en 2009	Densité de Population	Superficie des zones en km ² et % de la Sup.	
					U	AU
Moins de 2 000 hab.	609	10 625,6	585 981	55	308,6 3 %	108,3 1 %
De 2 000 à 10 000 hab.	286	8 701,6	1 120 232	129	623,4 7,2 %	262,8 3 %
Plus de 10 000 hab.	33	1 032,6	978 554	948	346,5 33,5 %	84,6 8,2 %

Notes : Nb. = nombre de communes ; U = zones urbanisées ; AU = zones à urbaniser ; hab. = habitants.
Calculs réalisés sans prendre en compte les 53 communes du Finistère numérisées pour lesquelles nous ne disposons pas des superficies classées comme urbanisées.

Sources : INSEE 2009, GéoBretagne 2011, Communauté de Communes du Pays de Paimpol, Communauté d'Agglomération de Saint-Brieuc, Communauté d'Agglomération de Lannion-Trégor, Pays de Guingamp, Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) des Côtes-d'Armor, Collectivités locales et DDTM du Finistère, DDTM d'Ille-et-Vilaine.
Réalisation : DUPONT J., 2012

Les communes de moins de 2 000 habitants disposent elles aussi d'un potentiel foncier important, ce qui en fait leur attrait, mais leur éloignement des centres urbains joue en leur défaveur en particulier dans le contexte du renchérissement des énergies fossiles et des enjeux liés au développement durable en particulier sous l'angle des transports. A l'opposé, jusqu'à leur saturation relative, les communes de plus de 10 000 habitants seront toujours sollicitées pour accueillir de nouvelles constructions d'autant plus que le potentiel de construction future liée au renouvellement urbain et aux possibilités de densification est encore très largement sous-estimé.

¹⁰⁴ Un rapport de 1 à 2. Pour les communes de moins de 2 000 habitants, le rapport entre les superficies classées U et celles AU est de 1 à 3. Il est de 1 à 4 pour les communes de plus de 10 000 habitants.

3.2.3. Quel lien mesurable entre le zonage, les prix et le rythme de l'artificialisation des sols ?

Afin de valoriser pleinement notre fonds régional, nous avons cherché à identifier la présence ou non de relations entre la disponibilité foncière décrite par les documents d'urbanisme et deux éléments : l'artificialisation des sols telle qu'elle est présentée dans le premier chapitre de la thèse d'une part et, d'autre part, les prix fonciers tels qu'ils seront analysés dans le chapitre suivant. L'objectif est ici de voir si les données de notre fonds régional permettent de vérifier l'hypothèse qui formule que lorsque l'offre de foncier est moindre, les prix sont plus élevés et les consommations d'espaces plus limitées que pour le reste du territoire régional.

Concernant tout d'abord l'artificialisation des sols, la difficulté d'obtenir des données communales précises et complètes nous contraint à recourir à deux bases distinctes : CORINE Land Cover d'une part et les données cadastrales d'autre part.

Des données de CORINE Land Cover nous retenons ici l'évolution de la part des espaces artificialisés entre 2000 et 2006 (sans oublier qu'il convient de prendre certaines précautions dans l'interprétation des résultats du fait des limites de cette base de données - cf. chapitre 1). Ainsi, la corrélation mesurée entre les disponibilités foncières recensées dans les documents d'urbanisme et l'artificialisation des sols mesurée par CORINE Land Cover est de 0,56 : pour environ une commune bretonne sur deux, plus la disponibilité du foncier urbanisable est importante, plus l'artificialisation des sols l'est également. A l'inverse, pour 44 % des communes de la région, la disponibilité foncière ne semble pas un élément déterminant pour expliquer l'artificialisation de leur sol.

Deuxième base de données, le cadastre est le seul fonds complet à notre disposition proposant une donnée fiable pour chacune des communes de la région sur l'artificialisation des sols. Il décrit l'artificialisation des sols entre 2000 à 2007 relativement aux terres agricoles et/ou naturelles (cf. chapitre 1). La corrélation entre le taux d'artificialisation des sols décrite par le cadastre et les disponibilités foncières figurant dans les documents d'urbanisme montre un résultat proche du zéro (0,07). A l'inverse de CORINE Land Cover, le résultat révèle donc ici une absence claire de corrélation entre ces deux données : il n'y pas de lien entre le taux d'artificialisation mesurée par le cadastre et les disponibilités foncières affichées par les documents d'urbanisme. La différence de résultat dans la mesure de la corrélation entre ces deux

bases de données n'est pour autant pas contradictoire. Car en effet, comme précisé dans le premier chapitre, alors que CORINE Land Cover mesure l'artificialisation par *extension* (c'est-à-dire par la progression des surfaces artificialisées) pour laquelle la disponibilité juridique d'importantes réserves foncières urbanisables est un élément relativement déterminant (c'est l'étalement urbain) pour un peu plus d'une commune sur deux (corrélation de 0,56), à l'inverse, pour le cadastre qui reflète une artificialisation par *intensification* (c'est-à-dire relativement au recul des espaces non artificialisés) la disponibilité juridique du foncier ne se révèle pas déterminante avec une corrélation nulle (0,07). Avec une première corrélation moyenne (0,56 pour CORINE Land Cover) et une deuxième nulle (0,07 pour le cadastre), la disponibilité de foncier juridiquement urbanisable ne semble pas un élément décisif pour expliquer l'artificialisation des sols bretons.

Concernant les prix du foncier, le plus difficile a été d'obtenir une base complète, fiable et dont le champ d'observation est clairement délimité et défini. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, il est difficile d'accéder à une telle base d'autant plus lorsque l'échelle d'observation est régionale et qu'il s'agit du foncier à bâtir. Toutefois, nos travaux nous permettent de disposer de deux bases relativement fiables bien qu'incomplètes sur le plan géographique : le prix à l'hectare des terrains constructibles proposés par les SAFER et le prix au m² affichés dans les petites annonces de terrain à bâtir mis en vente sur un site internet (cf. chapitre suivant pour la présentation détaillée). De fait, en croisant ces deux bases de données avec le fonds régional des documents d'urbanisme décrivant la disponibilité foncière, l'observation ne porte plus que sur environ 40 % des communes bretonnes. Les résultats obtenus sont donc parfaitement incomplets au regard de l'échelle régionale d'observation, mais notons toutefois que parmi ces 40 % figurent parmi les communes les plus « actives » et donc les plus tendues sur le plan foncier¹⁰⁵ et c'est pourquoi, dans cette acception, les résultats obtenus gardent malgré tout un certain intérêt. Les corrélations mesurées entre ces deux bases montrent un lien très faible entre l'offre foncière juridiquement urbanisable et les prix du

¹⁰⁵ En effet, parmi les communes bretonnes que la corrélation permet de comparer, on retrouve la quasi-totalité des communes littorales. Les grandes absentes sont les communes de l'Argoat, celles de l'intérieur des terres, là où la population est la moins importante et où les tensions foncières sont bien moins marquées que dans le périurbain des villes littorales par exemple. L'absence des communes de l'Argoat s'explique en effet essentiellement par une relativement faible activité foncière du point de vue du marché des terrains à bâtir (ce qui les exclue de fait des principales bases de données, en particulier sur les prix, car faute d'atteindre les seuils minimum fixés par les différentes bases en nombre de transaction par exemple, la significativité de la donnée n'est pas garantie).

foncier. Le taux de corrélation est ainsi de 0,15 pour la base des SAFER et de 0,22 pour celle des petites annonces. La disponibilité de foncier juridiquement urbanisable n'apparaîtrait ainsi pas comme un facteur déterminant du prix. On remarque même que la corrélation est positive (ce qui tendrait à dire que plus il y a de foncier juridiquement urbanisable, plus les prix sont élevés) alors que l'hypothèse formulée nous faisait attendre une corrélation négative (plus il y a de foncier juridiquement urbanisable, moins les prix sont élevés). Malheureusement, la fiabilité relative de ces résultats (du fait d'une représentativité incomplète des données sur le plan géographique) nous interdit une analyse plus approfondie.

Pour conclure sur ces mesures de corrélation, on note que la disponibilité ou au contraire, l'indisponibilité de foncier juridiquement urbanisable ne semble pas être un facteur déterminant pour expliquer l'important taux d'artificialisation des sols décrit dans le premier chapitre ou le niveau élevé des prix élevés que nous évoquerons dans le chapitre suivant. Le rythme de l'artificialisation des sols ne dépend donc pas seulement de la disponibilité juridique du foncier à l'image du niveau des prix qui ne s'explique pas par la seule offre foncière mais par de nombreux éléments (cf. chapitre suivant). D'autre part notons que l'essentiel de l'offre foncière juridiquement urbanisable à l'échelle des communes de Bretagne se localise dans des territoires bien identifiés et peu vastes où s'exprime une demande importante : dans les villes et leurs périphéries ainsi que le long du littoral. Ce constat explique en partie l'absence de corrélation constatée car la rareté du foncier est relative. Ainsi, bien qu'une offre foncière peut être abondante dans l'absolue, si la demande est elle aussi très importante, le foncier sera alors considéré comme relativement rare et donc cher. A l'inverse, les communes de l'Argoat qui ouvrent en moyenne assez peu d'espaces à l'urbanisation affichent des prix bas car la demande y est beaucoup moins forte. La demande est un facteur d'explication important à la non corrélation statistique mesurée entre l'offre de foncier et l'artificialisation des sols ou les prix. Mais cette analyse révèle également en pointillé la place centrale des documents d'urbanisme. Leur grande diversité (ancienneté, nature juridique, etc.) révèle un urbanisme parfois maîtrisé, parfois très permissif expliqué à la fois par les motivations différenciées des décideurs qui les ont adoptés (degré d'ambition au regard de la croissance urbaine et de la prise en compte des impératifs du développement durable, etc.) et par le contexte dans lequel ils ont été élaborés (document d'urbanisme adossé ou pas à un projet, contraint par un document juridiquement supérieur, contexte socio-

économique plus ou moins favorable, etc.). Cela démontre également que la seule approche de la question foncière par le biais de l'offre ne peut permettre d'appréhender la réalité du marché dans son ensemble et qu'au-delà de l'analyse en offre-demande-prix que nous formulons dans cette première partie de la thèse, une approche sur les facteurs humains et en particulier sur le volet politique est incontournable comme nous le verrons dans la deuxième partie. Ces éléments de réflexion issus du travail sur les documents d'urbanisme des communes de Bretagne ne doivent pas faire oublier que ce travail comporte toutefois quelques limites importantes comme le précise le point suivant.

3.2.4. Les limites de l'exercice

Il nous faut toutefois relativiser en partie les résultats obtenus. En effet, outre le fait que l'ensemble du territoire régional n'est pas couvert par notre fonds, il convient de noter que l'année 2011 au cours de laquelle nous avons constitué notre base numérisée correspond à une période charnière pour le zonage du foncier urbanisable.

En effet, l'approbation de nouveaux documents d'urbanisme (du SCoT au PLH en passant par le PLU) change la donne en particulier pour les communes littorales et rurales puisque les ouvertures de nouvelles zones à urbaniser sont désormais beaucoup plus encadrées (dans le sens où elles doivent s'inscrire dans un projet structuré). Nombre de communes de Bretagne sont en cours de révision d'un POS parfois ancien de plus d'une quinzaine d'années pour définir un nouveau PLU comprenant des zones à urbaniser souvent beaucoup moins vastes que dans l'ancien document (avec des superficies parfois divisées par trois ou quatre, voire plus dans certains cas). La prise en compte dans nos données de POS peut en effet engendrer un biais ne reflétant pas la réalité de la prise de conscience des décideurs puisque ces documents ont été élaborés à une époque où les consommations foncières n'étaient pas la préoccupation principale et où les zones ouvertes ne reflétaient pas la réalité des besoins. D'autre part, notre approche a été limitée par la nature et la structuration même des données disponibles. Il eût été en effet intéressant de pouvoir distinguer les zones à urbaniser en fonction de la temporalité puisque le PLU distingue les zones 1AU (urbanisation à court terme) des zones 2AU (à moyen et long termes). Par ailleurs, le zonage des documents d'urbanisme ne reflète pas toujours la réalité de l'urbanisation sur le territoire, en particulier lorsque l'on veut estimer le potentiel urbanisable. Les zones classées comme urbanisées (U) ne renseignent

pas sur la part de foncier encore urbanisable alors que ces zones peuvent souvent accueillir des constructions nouvelles ex-nihilo dans les dents creuses par exemple mais également par densification du tissu existant ou par renouvellement urbain. Dans ce sens, intégrer à l'analyse le Coefficient d'occupation du sol (COS) pourrait déjà peut-être permettre d'affiner un peu plus nos résultats. Encore une remarque pour souligner une certaine instabilité des documents d'urbanisme dans le temps puisque leur durée de vie est estimée à une dizaine d'années d'après plusieurs des interlocuteurs contactés dans le cadre de cette analyse. Pour progresser dans l'approche du potentiel foncier juridiquement et réellement urbanisable, l'idéal serait de pouvoir calculer en Bretagne un ratio de disponibilité foncière mesurant la part de foncier disponible dans les secteurs d'habitat à l'image de ce que présente Jean-Marie Halleux dans sa thèse (Halleux, 2005a, p. 30 et suivantes).

L'analyse de notre fonds régional sur les documents d'urbanisme des communes bretonnes nous a permis de dresser une cartographie des tendances à l'œuvre dans la région au regard de la construction de logements neufs soulignant à la fois le « bouleversement urbain potentiel » (c'est-à-dire une description de l'étalement urbain à venir déjà visible dans l'étude des zones AU et notamment plus on s'éloigne des centres d'attractivité) et le « potentiel foncier » des communes (bien que menacées d'une relative saturation ce sont en particulier les couronnes périurbaines qui supporteront l'urbanisation nouvelle). Entre les tendances de fond décrites depuis 1980 au début de ce chapitre et les évolutions récentes depuis 2010 que nous venons d'évoquer, le point suivant propose une conclusion de l'analyse de la construction de logements neufs en Bretagne.

4. Conclusion : les enjeux fonciers soulevés par la construction de logements neufs

Dans ce troisième chapitre nous avons décrit la construction neuve de logements en Bretagne à la fois sur le long terme (depuis 1980) et pour les dynamiques récentes (depuis 2010). Cette analyse inédite à la fois de long terme et récente comprenant également une approche de la construction future (par une étude des zones à urbaniser figurant dans les documents d'urbanisme), a permis de soulever une série d'enjeux fonciers de dimension régionale. Dans cette conclusion nous évoquons donc dans un premier temps ces enjeux avant de figurer sur la carte de synthèse les principaux enseignements issus de notre recherche.

4.1. Les enjeux fonciers soulevés par la construction de logements neufs en Bretagne

Alors que l'ensemble du territoire national est concerné par un étalement urbain important, la forte proportion des maisons individuelles dans le diffus (une forme urbaine qui représente 30 % des logements mais 70 % des surfaces et qui serait jusqu'à 14 fois moins dense que l'habitat collectif – Dufieux et al., 2007 et Deleaz, 2008 et 2010) est pointée du doigt comme un des facteurs explicatifs essentiels de ce phénomène.

En Bretagne, comme nous venons de le voir, ce mode d'expansion est particulièrement présent alors qu'il concerne la région dans son intégralité. Cette situation ne va pas sans poser un certain nombre de défis et d'enjeux fonciers. Ce sont en particulier ceux liés à l'artificialisation des sols qui émergent en premier lieu à l'image de ce que nous avons décrit dans le premier chapitre que ce soit pour l'agriculture (recul des terres agricoles même de celles de qualité agronomique remarquable comme dans le nord Bretagne ou, pour certaines régions françaises, celles de production à haute valeur ajoutée comme les vignobles) ou pour les espaces naturels qui supportent également une part non négligeable de l'artificialisation des sols (cf. chapitre 1). Mais, plus globalement, ce mode du développement urbain interroge et divise à la fois les observateurs et acteurs de l'aménagement du territoire par les nuisances évidentes qu'il entraîne en termes de

transport et de contribution au réchauffement climatique¹⁰⁶ mais aussi pour les coûts qu'il fait porter par la collectivité¹⁰⁷. D'autre part, alors que la ville est présentée comme « une organisation destinée à maximiser l'organisation sociale » (Claval, 1981, p. 4), l'étalement urbain est, lui, accusé de renforcer les phénomènes de division sociales (MEEDDM, 2010). Des nuisances contrebalancées par la réalité de ce mode d'habiter parfois choisi (Chapuis, 2003), voire revendiqué et protégé par ses habitants (Piron, 2007), comme la pratique d'un certain malthusianisme foncier conjugué au phénomène du NIMBY tendrait à le prouver (Charmes, 2009).

Le zonage défini dans les documents d'urbanisme et la politique foncière des communes constituent dès lors un enjeu primordial des politiques publiques. Au cœur des débats sur la gestion du foncier, les documents d'urbanisme et leurs échelles de décision sont en partie remis en cause par le pouvoir central : promotion du PLU intercommunal (PLUi), volonté de « remonter » la gestion des autorisations de permis de construire au niveau intercommunal, poids des intercommunalités qui mutualisent leurs efforts de construction dans des PLH contraignants, poids des réglementations issues des documents supérieurs au PLU tels que le SCoT, etc. (cf. chapitre 6). L'idée communément admise est en effet de chercher à limiter l'offre foncière potentielle dans les communes périphériques et d'accroître l'offre effective dans les communes les plus centrales¹⁰⁸. Cette question éminemment politique du zonage et des documents d'urbanisme sera abordée dans la deuxième partie de la thèse.

Toujours est-il que la construction de logements neufs telle que nous l'avons décrite en Bretagne depuis 1980 présente certaines caractéristiques qui interpellent les décideurs publics tant pour leurs impacts fonciers et économiques que sociétaux. La carte de synthèse ci-après tente d'ailleurs d'en présenter de manière succincte les principaux éléments.

¹⁰⁶ En particulier depuis les travaux de Newman et Kenworthy en 1989, mais aussi plus récemment avec par exemple l'étude du CGDD sur les dépenses de carburant automobile des ménages en relation avec la zone de résidence (CGDD, 2009a).

¹⁰⁷ Citons par exemple dans le cas rennais les travaux de Guengant en 2005 ou, pour une vue d'ensemble de la problématique et des débats suscités autour de l'évaluation des coûts, citons quelques références issues de la revue *Etudes Foncières* avec par exemples Morlet, 2001 ; Fouchier, 2001 ; Sauvez, 2002 ou plus récemment Castel et Jardinier, 2011.

¹⁰⁸ Avec toutefois le risque de déplacer le problème un peu plus loin pour les ménages les plus modestes voulant accéder à la propriété et chassés par les prix d'un foncier devenu relativement plus rare et donc plus cher ou tout simplement rebutés par la densité croissante des constructions qui sera inévitable dans les centres urbains.

4.2. La synthèse cartographique

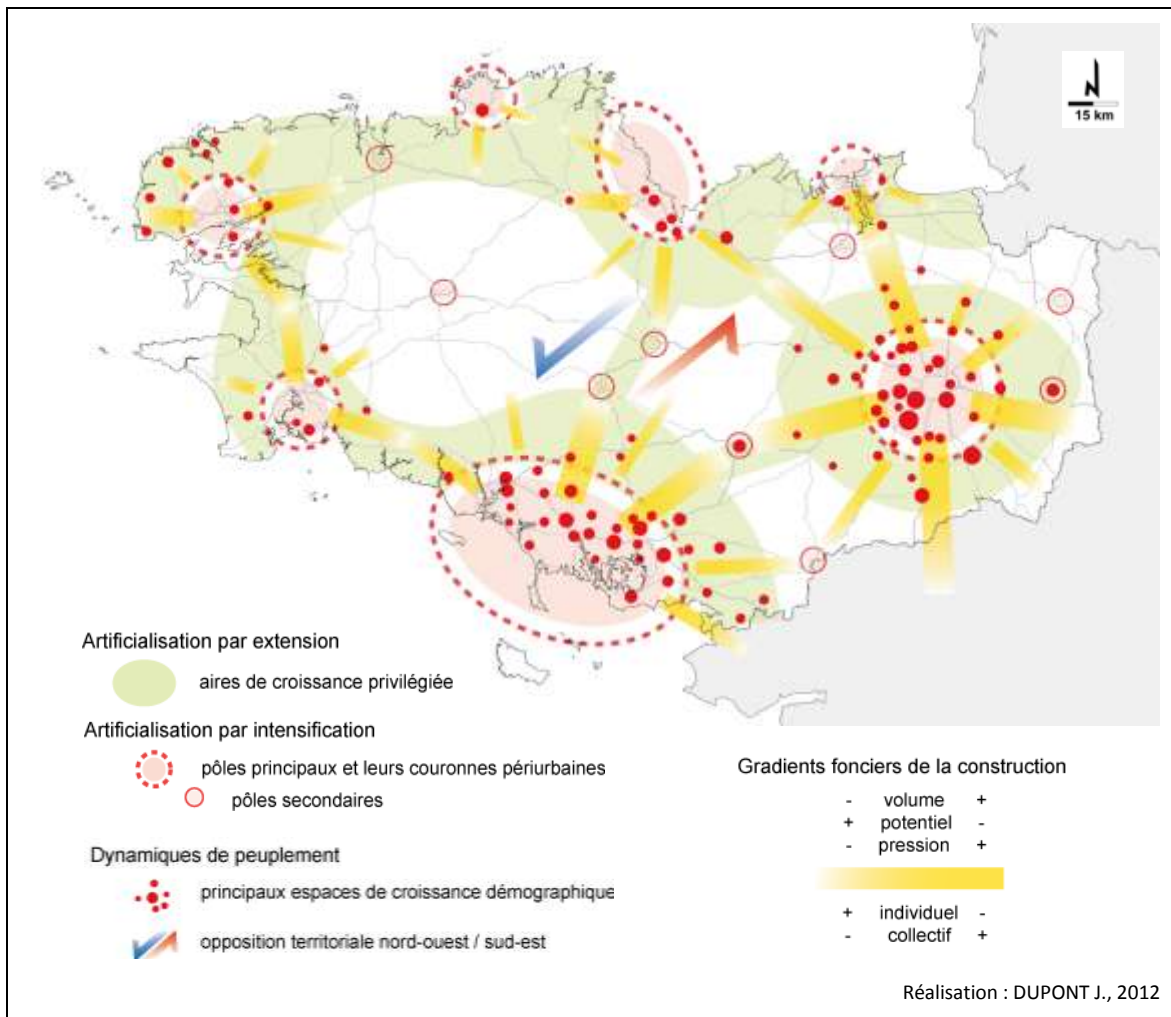
Dans ce troisième chapitre nous avons mis en évidence la forte proportion de construction dans le diffus pour des projets essentiellement en construction neuve. On retiendra également que la réalisation de nouveaux logements en Bretagne est soumise à des influences territoriales en opposition apparente entre d'une part des volumes fonciers importants offerts à l'urbanisation dans les communes centres et leurs périphéries immédiates et, d'autre part, un vaste potentiel de foncier urbanisable dans les communes rurales permettant la réalisation d'un certain idéal (maison individuelle avec un grand terrain dans un secteur diffus très peu densément peuplé). A la rencontre de ces deux territoires, les communes « intermédiaires » au sens des aires urbaines de l'INSEE¹⁰⁹ enregistrent alors de fortes pressions foncières.

Ce sont ces trois gradients de volume, de potentiel et de pression que nous avons choisi de faire figurer sur notre troisième carte de synthèse. Les gradients représentés sur la carte indiquent ainsi par leur intensité de couleur l'orientation de l'expansion urbaine du centre (couleur dense) vers les périphéries (couleur diffuse). La largeur des gradients permettant de plus de souligner les axes de développement privilégiés. Dans le cas de Rennes par exemple, les axes de développement privilégiés se localisent le long des voies de circulation en direction de Nantes, de Saint-Malo ou bien encore de Vannes et de Paris. Afin de compléter la synthèse, les gradients figurent également la dimension individuelle ou collective des logements construits puisque celle-ci, dans son inscription territoriale, reprend majoritairement la distinction centre-périphérie avec une proportion croissante de logements individuels en périphérie et une proportion inversement décroissante de logements collectifs (Carte 50).

Fortement critiqué, parfois défendu ou au moins relativisé, l'étalement urbain est en tout cas très étudié et analysé en particulier sous l'angle des prix. Le quatrième chapitre sera l'occasion de présenter cet élément incontournable des prix fonciers et les caractéristiques qu'ils revêtent en Bretagne afin de compléter notre diagnostic régional et de conclure ainsi la première partie de notre travail.

¹⁰⁹ Les communes intermédiaires : communes multi et mono-polarisées.

CARTE 50 – CARTE DE SYNTHESE N°3 : LA CONSTRUCTION



Chapitre 4

La mesure des prix du foncier et leurs impacts socio-territoriaux

Après avoir analysé l'artificialisation, mesuré les dynamiques de peuplement puis caractérisé la construction de logements neufs, notre diagnostic foncier régional de la Bretagne propose dans ce quatrième chapitre de s'intéresser aux prix du foncier. Cet élément est en effet parfaitement incontournable et ce notamment du fait que le coût est identifié comme un des facteurs clefs pour décrire les déterminants de la demande foncière. Par analogie à la demande de logement, la demande foncière pourrait définie par : « un système de préférences individuelles, le revenu et les prix » (MEEDDM, 2010, p. 5). Les contours de cette définition sont variés et l'on peut y ajouter des multiples paramètres ayant tous un impact plus ou moins important sur les déterminants de la demande comme par exemple le coût du transport ou la valeur attribuée aux aménités urbaines (CERTU, 2006b). L'approche socio-économique définit les déterminants de la demande en trois points : la dynamique de l'activité économique, les effets de la polarisation urbaine, et le renouvellement des modes d'occupation du logement avec notamment l'essor de l'accession à la propriété et la diffusion de la maison individuelle (Donzel et al. 2008, p. 33). Joseph Comby, définit, lui, les déterminants de la demande foncière à partir de trois éléments : la démographie, le niveau de vie des ménages et l'activité économique (Comby, 2004c).

L'objectif de ce quatrième chapitre est d'identifier les mécanismes autres que ceux d'ordre démographiques (cf. chapitre 2) et de construction (cf. chapitre 3), qui expliquent la consommation foncière et l'artificialisation des sols bretons (cf. chapitre 1). Il s'agira ici tout autant de mesurer le niveau des prix et leur évolution mais également de décrire leur impact tant sur les populations (ségrégation socio-spatiale) que sur les territoires (fragmentation territoriale, au sens de la spécialisation des territoires - Sauvez, 2010).

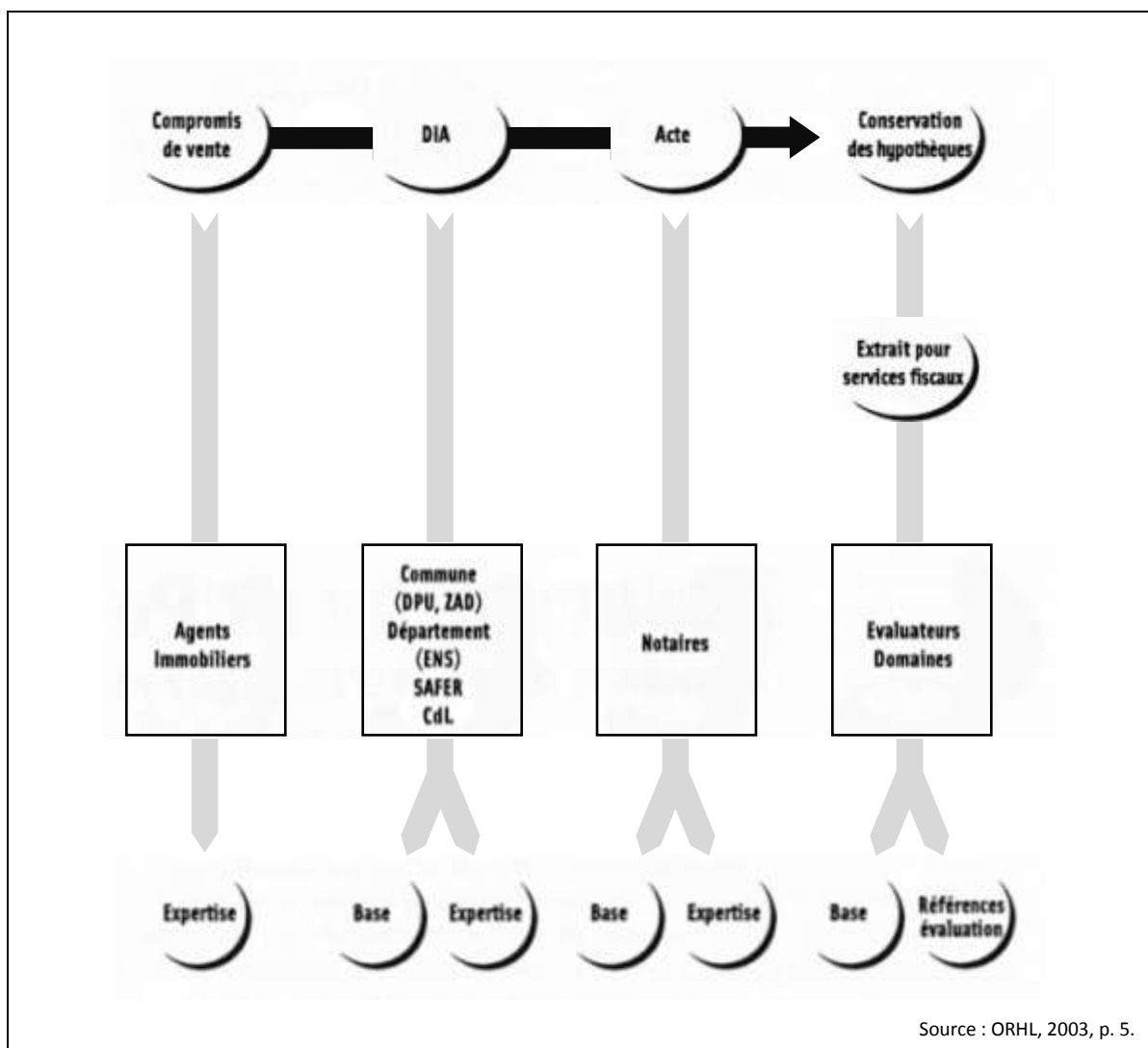
D'autre part, et afin de mieux cerner la complexité de cette thématique, nous évoquerons la dimension théorique décrivant les prix fonciers, leur formation et les différents marchés sur lesquels ils se forment. Car il y a en effet plusieurs marchés fonciers. A la rencontre de l'offre et de la demande foncière, ils se distinguent notamment par la nature et les caractéristiques propres du bien échangé mais également par les droits (et parfois les contraintes) associés à chaque terrain (en particulier sur la constructibilité).

Notre démarche dans ce chapitre s'articule ainsi autour de quatre étapes. Tout d'abord, et dans la logique d'un diagnostic foncier régional à vocation « pratique », nous listons *les données mobilisées* et nous en présentons les principales caractéristiques (organisme éditeur, méthode utilisée, définition du champ observé, condition de diffusion des données, etc.) ainsi que l'accès réalisé dans le cadre de la thèse. Le deuxième point aborde *la théorie des marchés fonciers et de la formation des prix*. Il s'agit ici de distinguer les différents marchés fonciers mais également, par le biais d'une synthèse bibliographique présentée sous la forme d'un schéma, de situer les principaux éléments théoriquement décisifs qui interviennent dans la formation des prix. La troisième étape rend compte de *la mesure des prix* effectivement observés en Bretagne. Ce travail a été effectué en partie grâce au partenariat déjà évoqué avec l'ADEF, mais également par un travail personnel de récolte de données à partir de petites annonces diffusées sur internet. Il permet notamment de décrire la région au regard des prix et d'identifier les éléments décisifs de définition de la demande à la fois sous un angle quantitatif et qualitatif. La quatrième et dernière étape évoquera alors *les impacts des prix fonciers* (du fait de leur niveau, de leur évolution, et de leur inscription territoriale) à la fois sur les populations et les territoires, un élément clef dans la perspective de la mise en place d'une politique foncière d'échelle régionale en Bretagne.

1. Les données sur les prix du foncier

Les trois principales bases de données sur le prix du foncier sont issues du *circuit des mutations*. Ce circuit désigne les quatre étapes de la vente ou de la transmission d'un droit de propriété d'une personne à une autre (Graphique 38).

GRAPHIQUE 38 – LE CIRCUIT DES MUTATIONS



Le graphique ci-dessus présente le circuit des mutations selon l'Observatoire régional de l'habitat et du logement de Rhône-Alpes (ORHL) et permet d'identifier quatre acteurs : les agents immobiliers s'ils ont effectué la vente ; les collectivités territoriales et institutions qui doivent être informées de la transaction ; le notaire qui l'enregistre ; et enfin les services fiscaux qui en conservent la trace. Le circuit des mutations distingue

alors trois bases de données : la base alimentée par les Déclarations d'intention d'aliéner (DIA), la base des notaires, et la base des Domaines (le fichier des extraits d'actes de mutation). Bien que l'expertise des agents immobiliers ne se traduise pas par l'existence d'une base statistique structurée en tant que telle, les petites annonces publiées par les agences, les particuliers ou les sites spécialisés, permettent également de mesurer le niveau du marché à un moment donné.

1.1. Les déclarations d'intention d'aliéner (DIA)

Première base de données du circuit des mutations, les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) sont la conséquence de l'existence de droits de préemption sur le secteur concerné par la vente. Outre la possibilité de pouvoir préempter le bien, le bénéficiaire du droit de préemption (commune, intercommunalités, SAFER, Conseil Général ou Conservatoire du Littoral) est de fait informé des mutations et des prix pratiqués sur un territoire précis (CERTU, 2005a). D'ailleurs, faute de mieux, les communes les plus entreprenantes ont pris l'habitude d'utiliser leur droit de préemption pour obtenir, à travers les DIA qui leur sont envoyées, des informations sur les ventes : désignation du bien, référence cadastrale, superficie, prix de vente, classification dans un document d'urbanisme, identité et adresse du vendeur et de l'acheteur, etc. (Chautard, 2009). Mais cette pratique demeure minoritaire car elle nécessite un important travail de saisie. De plus, il peut paraître absurde de retarder toutes les ventes de deux mois, si c'est dans le seul but d'en avoir connaissance (Comby, 2006a).

L'accès aux DIA – L'accès aux DIA n'est soumis à aucune règle, tout dépend donc du bon vouloir du bénéficiaire. Concernant les DIA communales ou départementales, il faut noter que leur conservation est très aléatoire et que tous les biens n'y sont pas soumis (Peyrou, 2006). Quant aux DIA adressées au Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (CLRL), ce n'est que très récemment qu'un SIG baptisé SICEL (Système d'information du Conservatoire du littoral) a été mis en place pour les valoriser (Chautard, 2009). Seules les DIA des SAFER font l'objet d'une exploitation systématique, sur le long terme et à l'échelle nationale (facilitant ainsi les comparaisons). Elles apportent d'ailleurs un éclairage complémentaire à l'occupation du sol « constatée » (qu'elle soit photographiée ou consignée dans le cadastre) puisqu'elles décrivent avec la

catégorie des terres « vouées à l'urbanisation » non plus un usage effectif ou observé, mais plutôt un usage à venir ou destination future. Concrètement, cette particularité permet par exemple de localiser et de quantifier les surfaces naturelles et agricoles destinées à être urbanisées dans les cinq ans. L'accès aux DIA des SAFER est payant mais dans le cadre de la thèse et grâce à un partenariat avec l'ADEF, un accès à une partie des données issues des DIA a permis de réaliser une cartographie récente du prix des terres agricoles, qu'elles soient à destination de l'urbanisation ou qu'elles demeurent à vocation agricole. A noter également, via AGRESTE, le service statistique du ministère de l'agriculture, que les données sur le prix des terres agricoles sont librement téléchargeables pour l'année 2010 à l'échelle des petites régions agricoles¹¹⁰.

1.2. La base des notaires

Que ce soit suite au compromis de vente ou à l'exercice du droit de préemption, la transaction est authentifiée par un acte notarié. Cet acte est central dans le circuit des mutations car il alimente deux bases distinctes : celle obligatoire et donc exhaustive des services fiscaux, et celle plus partielle consignée dans le fichier du Marché immobilier des notaires (MIN). Le fichier du MIN a été élaboré dans la perspective de donner aux notaires des prix de référence et cela en constitue son attrait principal. C'est la société Perval qui le gère et c'est pourquoi on parle de la base « MIN Perval ». Perval intervient depuis 1994 auprès de l'ensemble des notaires du territoire national pour constituer sa base de données. A noter que l'Ile-de-France n'est pas intégrée dans le fichier MIN et qu'elle bénéficie d'un fichier spécifique qui lui est exclusivement dédié : la Base d'Informations Economiques Notariale (BIEN). Renseignées sur la base du volontariat, ces bases de données notariales présentent un taux de remplissage très variable et leur actualisation peut être lente (CERTU, 2005a). Une note du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables du 27 décembre 2010 à l'adresse des statisticiens régionaux avait ainsi constaté à un niveau géographique fin (le canton) « un taux de couverture faible et inégalement réparti » (MEDAD, 2010, p. 1) (Carte 51). La base demeure néanmoins très riche (description du bien, du vendeur et de l'acquéreur, etc.) et constitue une référence très utile en particulier pour le montant des transactions

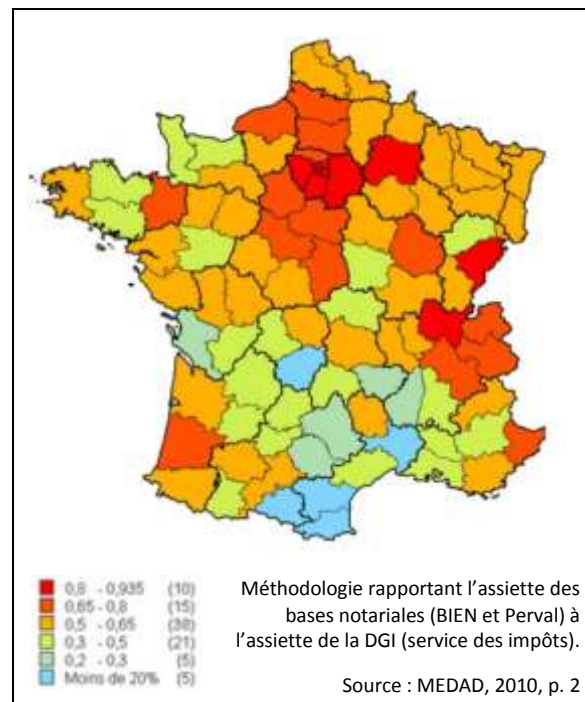
¹¹⁰ www.data.gouv.fr

(Chautard, 2009). Assez bonne pour les marchés immobiliers, MIN Perval se révèle par contre difficilement utilisable pour l'étude des marchés fonciers. En effet, non seulement le fichier des notaires n'est pas exhaustif, mais il ignore généralement les mutations foncières professionnelles les plus significatives et l'information sur la constructibilité du terrain vendu y est rarement renseignée (Peyrou, 2006).

L'accès à la base des notaires – L'accès aux données du Notariat est conventionné et représente un coût très élevé. A ce sujet, il faut relever que l'Etat

a passé une convention d'usage en 2005 avec la société Perval afin d'assurer une diffusion de la base auprès des services déconcentrés (DREAL et DDT-M). Outre une dimension rétroactive, l'article 1 de la dite convention, permet un accès à titre gratuit pour les EPF d'Etat. Dans le cadre de la thèse, seules quelques données issues de la publication de résultats agrégés (par exemple à l'échelle des secteurs notariaux) ont été utilisées. En effet, n'ayant pas le budget pour accéder à cette base dont par ailleurs le degré de précision est loin d'être satisfaisant en particulier sur le foncier (cf. supra), et constatant qu'aucun partenaire régional n'avait encore fait valoir la convention, nous n'avons que peu mobilisé cette source d'information.

CARTE 51 – LES TAUX DE COUVERTURE DEPARTEMENTAUX DES BASES NOTARIALES

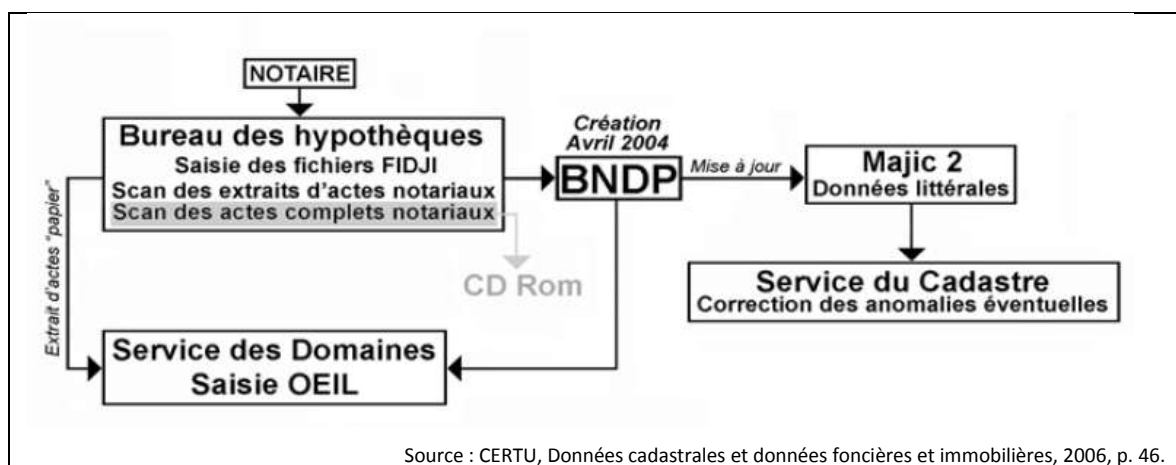


1.3. Le fichier des extraits d'actes de mutation

Tous les actes notariés sont enregistrés par la Conservation des hypothèques, un service de la DGFIP. La base ainsi produite est la seule qui soit exhaustive. Elle est dénommée « FIDJI » (fichier informatique des données juridiques immobilières) mais n'a qu'une vocation de conservation à des fins fiscales et juridiques. En aucun cas elle ne peut être diffusée, ni faire l'objet de traitements statistiques (CERTU, 2006a). On ne peut y accéder

qu'au cas par cas, dans le but d'obtenir, par exemple, la confirmation d'une mutation et d'en connaître les conditions exactes (Comby, 2006a). C'est à partir de cette base FIDJI qu'est constitué le fichier des extraits d'actes de mutation. Ce dernier relève de l'administration des Domaines (dont la spécialité est l'évaluation immobilière) et présente un double avantage : il bénéficie de l'exhaustivité de FIDJI d'une part, et, d'autre part, de la géolocalisation des biens permise par les références cadastrales. De plus, les actes de mutation qu'il contient sont opposables juridiquement et comportent une information riche, en particulier sur les prix de vente (CERTU, 2005a). Toutefois, le fichier des extraits d'actes de mutation est tributaire des actes notariés dont il est issu et certaines variables, comme la superficie, ne sont pas toujours bien renseignées (CERTU, 2006a). A noter que l'administration des Domaines a créé en 1993 un fichier informatique dénommé « OEIL » (Observatoire des évaluations locales immobilières) qui assure l'interface informatique entre le fichier FIDJI des hypothèques et la documentation cadastrale MAJIC. L'objectif était ici de disposer sous support informatisé de termes de comparaison et d'études de marché pour trouver les prix de référence à l'appui d'une évaluation ou d'un contrôle fiscal (CERTU, 2006a). Mais le fichier OEIL n'est pas exportable (logiciel « fermé ») et il devrait évoluer prochainement pour être remplacé par la Banque Nationale des Données Patrimoniales (BNDP) (Graphique 39). Créée en avril 2004, la BNDP devrait être exportable sous certaines conditions que la CNIL doit encore préciser.

GRAPHIQUE 39 – LA MISE EN PLACE DE LA BANQUE NATIONALE DES DONNEES PATRIMONIALES



L'accès au fichier des extraits d'actes de mutation – L'accès au fichier des extraits d'actes de mutation est difficile, payant, et nécessite de plus un gros travail de saisie puisque les informations sont contenues soit sous format papier soit sous fichiers CEIL non exportables. La loi 85.729 du 18 juillet 1985, précisée par la circulaire 87-60 du 7 juillet 1987, a déjà assoupli les conditions d'accès pour les collectivités locales et certains services publics. Mais l'accès demeurait encore difficile pour les personnes privées (même dans le cadre d'un contentieux) ainsi que pour de nombreux organismes publics (agence d'urbanisme, structure intercommunale ou établissement public du type EPF). Finalement, l'article 21 de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (dite loi ENL) autorise les services de l'Etat, les collectivités territoriales et différents établissements publics à recevoir communication des éléments d'information au sujet des valeurs foncières déclarées (Encadré 6).

ENCADRE 6 – ARTICLE 21 DE LA LOI ENL DU 13 JUILLET 2006

Article L135 B du Livre des procédures fiscales
Modifié par Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006
art. 21 JORF 16 juillet 2006

L'administration fiscale transmet gratuitement, à leur demande, aux propriétaires faisant l'objet d'une procédure d'expropriation, aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, aux établissements publics administratifs et aux établissements publics visés aux articles L. 321-1, L. 324-1 et L. 326-1 du code de l'urbanisme les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement. Cette administration ne peut, dans ce cas, se prévaloir de la règle du secret.

Source : Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (dite loi ENL)
www.legifrance.gouv.fr

L'instruction n° 132 du 28 décembre 2007 du Bulletin Officiel des Impôts précise les modalités de mise en œuvre de l'article 21 pour les services fiscaux. En conséquence de ces avancées législatives, la DGFIP propose, depuis juillet 2011, un nouveau service d'information à destination des collectivités locales et de certains établissements publics : la demande de valeur foncière (DVF). Comme précisé dans la brochure de présentation, la DVF doit permettre à l'institution requérante de mettre en œuvre sa politique foncière et d'aménagement par l'obtention de données foncières relevant de son périmètre

géographique (DGFIP, 2011). La DVF fait par ailleurs l'objet d'une présentation détaillée en ligne¹¹¹. Dans le cadre de la thèse, constatant les difficultés auxquelles étaient confrontés certains services publics, aucune démarche n'a été engagée pour accéder aux données du fichier des extraits d'actes de mutation.

Les trois bases de données que nous venons de présenter (DIA, base des Notaires et fichiers des extraits d'acte de mutation) sont issues du circuit des mutations. Mais il existe également deux enquêtes qui permettent de disposer d'éléments précis sur les prix du foncier.

1.4. L'Enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB) et l'Enquête sur la commercialisation des logements neufs (ECLN)

L'Enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB) est une enquête du MEDDTL consacrée explicitement au foncier et à son prix (CGDD, 2011). Initiée en 1985, puis partiellement suspendue en 1996, elle est de nouveau généralisée sur l'ensemble du territoire national en 2007 (CGDD, 2010 b). L'enquête est réalisée auprès de tous les pétitionnaires ayant reçu une autorisation de permis de construire pour une maison individuelle. Elle est exhaustive et permet notamment de recueillir des informations précises sur le profil de l'acquéreur par classe d'âge et PCS (Professions et Catégories Socioprofessionnelles) (Chautard, 2009). L'information est collectée au niveau national avant d'être transmise aux services statistiques des DREAL pour exploitation et diffusion régionale. L'EPTB donne donc accès aux prix et surfaces des terrains à bâtir mais aussi à un grand nombre d'informations sur la maison qui sera construite (prix, surface SHON, état d'avancement des travaux, mode de chauffage, type de maître d'œuvre, etc.). Tributaire du taux de réponse, l'EPTB doit respecter un seuil de significativité et le secret statistique. C'est pourquoi les résultats sont agrégés à « un niveau géographique présentant au moins onze unités » (CGDD, 2010 b). Dans le meilleur des cas cela correspond à une échelle cantonale.

¹¹¹ www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_struct_gest_loca/urba_loge/dema_vale.html

L'accès à l'EPTB – Les données sont publiques et facilement accessibles par le biais des publications des services du MEDDTL, des statisticiens des DREAL ou directement téléchargeables sur internet mais toujours sous forme agrégée dans un souci de garantir la significativité des résultats et le secret statistique¹¹². Dans le cadre de la thèse, l'accès aux données de l'EPTB n'a pas posé de problème particulier.

L'Enquête sur la commercialisation des logements neufs (ECLN) concerne les promoteurs de logements neufs (maisons et appartements) destinés à la vente aux particuliers et concernant des permis de construire d'au moins 5 logements. Soumise elle aussi au secret statistique, la pertinence de cette base dépend du nombre de commercialisation sur le territoire à étudier. Elle contient des informations de prix (prix moyen par lot et par m²) en distinguant les maisons individuelles des appartements. L'ECLN existe dans sa version nationale depuis 1993 et est diffusé trimestriellement.

L'accès à l'ECLN – L'accès aux données de prix de l'ECLN n'est possible que sous forme agrégée afin de respecter le secret statistique. Dans le cadre de la thèse, la consultation des publications trimestrielles de la DREAL Bretagne et les solutions de téléchargement proposées par le service statistique du MEDDTL (avec une rétrospective possible depuis 1985 mais uniquement à l'échelle régionale) ont permis un accès suffisant aux données régionales de l'enquête.

Outre les données de prix, nous avons également mobilisé des bases de données sur le logement et les ménages avec le fichier FILOCOM et les bases de l'INSEE.

1.5. Le fichier FILOCOM

Le fichier du logement communal (FILOCOM), est une base de données sur les logements et leur occupation. Elaboré à l'échelle communale par les services fiscaux pour les besoins du MEDDTL, il est constitué par le rapprochement de plusieurs fichiers fiscaux. Créé en 1995, il est mis à jour tous les deux ans. Les informations très nombreuses qu'il contient concernent les locaux à usage d'habitation et sont

¹¹² www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/donnees-ligne/resultats-denquetes/503.html

particulièrement détaillées : description du logement, caractéristiques socio-économiques des occupants et des propriétaires, mais aussi un très grand nombre de données de cadrage communal (plus de 650 indicateurs). A noter que le nombre de variables diffusées dans le fichier augmente à chaque actualisation et que la codification qui l'accompagne se complexifie en conséquence. Le CETE Nord-Picardie a d'ailleurs publié un dictionnaire des variables de FILOCOM comptant un peu plus de 150 pages (CETE Nord-Picardie, 2008). Les principales finalités de ce fichier de référence sur le logement sont l'aide à la définition et à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, l'aide à la programmation du logement social, à l'observation et à l'évaluation des politiques publiques. Cet outil statistique ne permet donc pas d'obtenir directement des informations sur le foncier mais présente l'intérêt de mettre en relation des données concernant les logements (superficie, date de construction, confort, etc.), les ménages occupants (origine géographique, propriétaire ou locataire, structure familiale, revenus, etc.) et l'évolution du parc (mutations, durées d'occupation, etc.) (CETE Ouest, 2004). Seule restriction, ce fichier étant géolocalisé, un secret statistique strict est appliqué lorsque moins de onze unités sont enregistrées. Ainsi, dans FILOCOM, un « 0 » ne suppose par forcément une valeur réelle nulle.

L'accès à FILOCOM – La constitution de ce fichier a été soumise à la CNIL et son accès nécessite une autorisation spécifique des services du MEDDTL. Dans le cadre de la thèse, la signature d'un acte d'engagement auprès du statisticien référent à la DREAL Bretagne nous a permis un accès complet aux données communales détaillées pour les deux dernières années disponibles (2007 et 2009) sur l'ensemble des communes de Bretagne.

1.6. Les bases de l'INSEE

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) élabore, alimente et met à disposition de nombreuses bases de données (résultats des recensements de la population, indices et séries chronologiques notamment démographiques, données locales, statistiques d'entreprises, etc.), elle propose également des méthodes et des définitions qui font références (les principales nomenclatures statistiques nationales, le code officiel géographique de France, de nombreux zonages géographiques spécifiques comme le découpage en aires urbaines, etc.). L'INSEE diffuse par ailleurs de nombreuses

publications dans ses collections nationales (INSEE Première, INSEE Conjoncture, INSEE analyses, INSEE Références, etc.) et régionales (les séries *Octant* pour la Bretagne) mais également sous la forme de dossiers thématiques sur des sujets d'actualité.

L'accès aux données de l'INSEE – Facilement accessibles en ligne, les données et publications de l'INSEE couvrent des champs disciplinaires très variés. L'accès peut se faire sur internet selon une approche thématique (agriculture, commerce, comptes nationaux, conditions de vie, conjoncture, salaires, santé, etc.) ou géographique (échelle nationale ou régionale voir d'échelle plus grande pour certaines données avec des découpages communaux et infra-communaux). Dans le cadre de la thèse, aucun problème particulier concernant l'accès n'est à signaler puisque l'ensemble des données est disponible assez facilement en ligne : données démographiques (peuplement, structure de la population par genre, âge, CSP, etc.), données sur les conditions de vie des ménages (emploi, revenus, etc.), Enquête nationale sur le logement (ENL). A noter toutefois qu'il n'y a une concordance que très relative entre FILOCOM et les bases de l'INSEE (en particulier concernant l'ENL) du fait de divergences dans les définitions retenues et des modalités même de construction de la donnée.

La diversité et la richesse des données que nous venons de présenter nous ont permis d'étudier en détails les prix du foncier en Bretagne, leurs évolutions et leurs impacts. Mais avant de présenter les résultats issus de nos traitements, il nous paraît incontournable de décrire les éléments théoriques encadrant l'analyse des marchés et des prix fonciers.

2.L'approche théorique des marchés fonciers et la formation du prix

Notre travail ne s'inscrit pas dans une démarche de sciences économiques et n'a pas pour ambition de discuter les différents concepts utilisés pour décrire et étudier les marchés et la formation des prix. Nous présentons néanmoins de manière succincte les éléments théoriques les plus fréquemment utilisés concernant la formation des valeurs foncières dans le cadre des différents marchés.

2.1. Les marchés fonciers

Comme pour toute activité économique, le recours au concept du marché pour théoriser les achats et ventes de foncier semble incontournable. Mais le bien ici échangé a ceci de particulier qu'il est intangible car « on ne peut ni le prendre, ni l'emporter, ni le détruire » (Comby, 1989, p. 9).

Le foncier est en effet immobile, localisé, non transportable et non reproductible, ce qui le fait qualifier de *non fongible* et ne va pas sans conséquence théorique : « la non fongibilité des biens fonciers rend plus ardue leur intégration à la théorie économique » car « leur singularité va notamment à l'encontre des hypothèses de base de l'économie néo-classique qui postule l'homogénéité des biens échangés et l'atomicité de l'offre » (Boulay, 2013b, p. 28). Or, cette difficulté théorique n'est pas la seule que l'on peut identifier concernant le foncier. Dans une fiche de synthèse traitant du fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers, le service Economie, Statistiques et Prospective de la direction des Affaires économiques et internationales du Ministère du transport, de l'environnement, des transports et de la mer (CERTU, 2006b) donne quelques spécificités supplémentaires comme l'aspect relativement indivisible du foncier et la grande variété d'attributs qui peuvent lui être associés soit en propre (superficie, orientation, usage, etc.) soit par sa localisation (voisinage, aménités, accessibilité, etc.). L'unicité de chaque bien foncier se reflète également par les multiples définitions dont il peut faire l'objet et par la diversité des disciplines mobilisables pour le décrire : géologie, agronomie, biologie, économie, sociologie, droit, histoire, géographie..., chaque approche lui conférant des

attributs et des valeurs parfois convergentes, parfois divergentes. La théorisation des achats et des ventes de foncier n'est donc pas chose aisée d'autant plus que les marchés peuvent « dans certains cas, [être] étroits, avec peu de vendeurs et peu d'acheteurs [et connaître] de fortes asymétries d'information entre acteurs » (CERTU, 2006b, p. 49). De plus, « les cas particuliers sont fort nombreux et les marchés très opaques » (CERTU, 2011b, p. 1). Pour dépasser cette complexité, et dans une approche plus opérationnelle du foncier au service des acteurs, des décideurs et des observateurs de l'aménagement du territoire, Joseph Comby propose de ne s'attacher qu'aux droits associés au foncier et d'ainsi définir une approche fonctionnelle du foncier articulée autour de six marchés distincts. Ce principe, reformulé et diffusé à de nombreuses reprises par l'auteur et l'ADEF distingue ainsi « trois couples de marchés » (Comby, 2009, p. 5) divisibles en deux sous-marchés et définis brièvement comme suit :

- *les marchés hors urbanisation* : le marché du foncier agricole (M1) et celui des espaces de loisirs (M2),
- *les marchés de l'urbanisation nouvelle* : le marché du foncier brut à aménager (M3) et celui aménagé des nouveaux terrains à bâtir (M4),
- *les marchés urbanisés* : le marché brut du recyclage foncier (M5) et celui des produits finis dotés de nouveaux droits à bâtir (M6).

A noter une dernière catégorie, hors des six marchés précédemment cités, qui regroupe les terrains à valeur négative comme par exemple les friches industrielles polluées pour lesquelles les coûts de dépollution sont supérieurs à la valeur de n'importe lequel des usages futurs que cette dépollution permettra (Comby, 2010b).

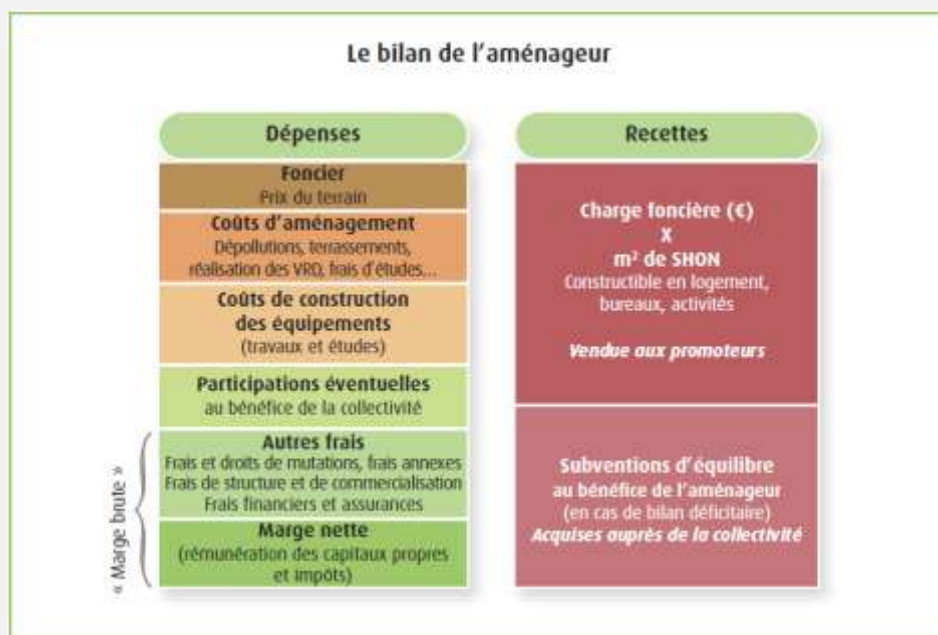
A cette approche fonctionnelle se greffe l'inévitable question du rapport entre les marchés fonciers et immobiliers. L'étude et les tentatives de théorisation de la relation entre ces deux marchés (Vilmin, 1992a ; Granelle et al., 1993) a vu l'émergence de concepts aujourd'hui largement répandus que nous évoquons ci-après.

Le compte-à-rebours et les raisonnements du promoteur et de l'aménageur

Le *compte-à-rebours* est « un outil d'aide à la décision » (Maurice, 2013a, p. 102) qui permet au promoteur de déterminer quelle sera sa marge de manœuvre financière pour l'achat du foncier.

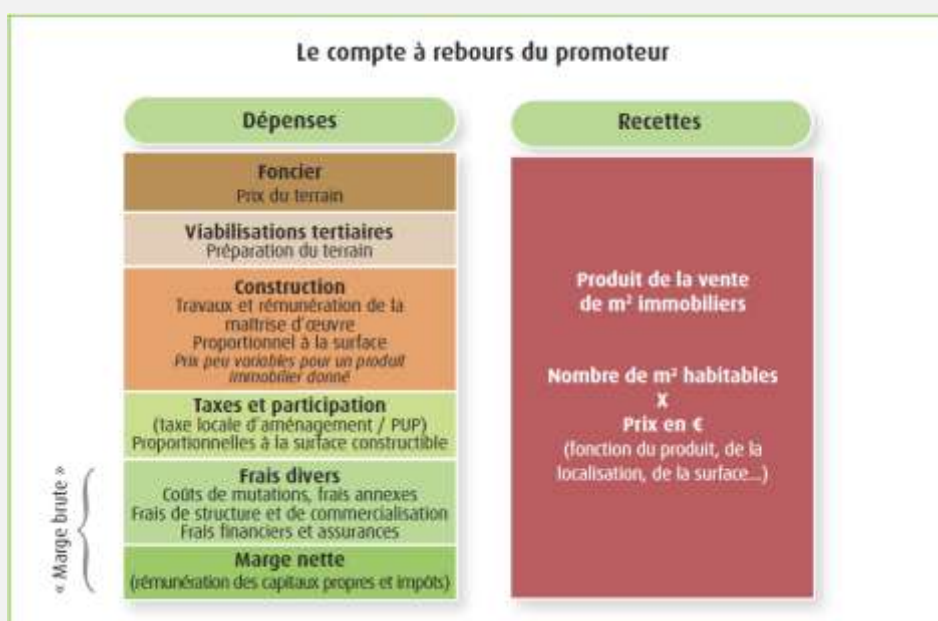
Le raisonnement de l'aménageur

« L'aménageur opère sur du foncier brut et pas ou incomplètement juridiquement doté. Son rôle : opérer la restructuration foncière, équiper les terrains, obtenir la constructibilité juridique. Il a une situation de force (par rapport au promoteur ou au propriétaire) car il peut influencer le droit des sols et jouit d'un monopole (convention si il est privé, concessions si public) renforcée possiblement par la collectivité (préemption et expropriation) »



Le raisonnement du promoteur

« Le promoteur construit et vend sur du foncier prêt et doté d'un droit de construire. Il peut anticiper le prix de sortie puisqu'il a les données en main, seule incertitude : le foncier et le prix qu'il devra y mettre d'autant si ces concurrents le font monter »



Source texte : Vilmin, 2002a, p. 12 - Source illustration : CERTU, 2011b, p. 5 et p. 7

Le raisonnement du promoteur est à « rebours » dans le sens où c'est à partir du prix final qu'il espère tirer de la vente de son projet immobilier (moins les divers coûts plus ou moins prévisibles qu'il devra intégrer à son bilan financier) qu'est estimée la charge foncière (considérée comme la seule véritable incertitude de son projet). Ce calcul est d'autant plus crucial pour le promoteur qu'il détermine sa marge de négociation face aux propriétaires dans un contexte où la concurrence est parfois très rude. Avec ce raisonnement à rebours, ce sont les marchés immobiliers par leur « rôle premier » qui déterminent ceux fonciers (Vilmin, 1993).

Ce raisonnement dit du promoteur s'oppose à celui dit de l'aménageur qui envisage le foncier comme une charge comptable au point de départ de son opération (Encadré 7). Dans cette situation, les marchés fonciers sont alors relativement autonomes des marchés immobiliers. Même si « cette définition des promoteurs et des aménageurs peut paraître arbitraire [...] elle constitue un "concept aléatoire" ou encore ce que Max Weber appelait un "type idéal", c'est-à-dire une forme pure qui ne correspond pas toujours exactement à la réalité mais qui rend celle-ci intelligible » (Vilmin, 2002a, p. 12). On remarquera d'ailleurs que l'aménageur adopte parfois lui aussi le raisonnement du compte-à-rebours et c'est pourquoi, le plus souvent, « c'est la valeur de l'immobilier qui détermine le prix des terrains » (CERTU, 2011b, p. 7) et ce de façon plus que proportionnelle du fait de l'effet levier de l'immobilier sur le foncier.

L'effet levier

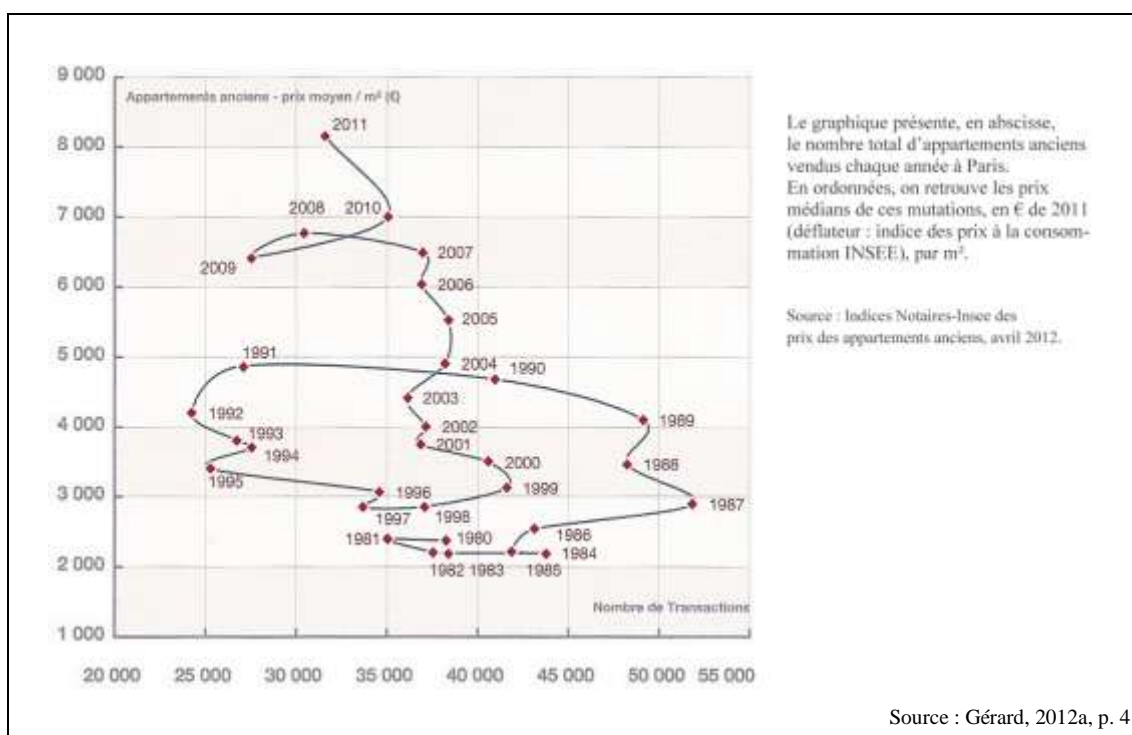
L'*effet levier* est défini par Thierry Vilmin comme suit : « lorsque le prix de vente du produit immobilier s'élève d'une certaine valeur relative, le prix du foncier subit un accroissement relatif supérieur » (Vilmin, 2002a, p. 12). Ainsi, la hausse des prix immobiliers se répercute de manière démultipliée sur les prix des terrains, mécanisme d'autant plus important à prendre en compte dans l'analyse des marchés fonciers que la réciproque à la baisse ne se vérifie pas du fait de l'effet cliquet.

L'effet cliquet

L'*effet cliquet*, de nature plus psychologique qu'économique (Renard, 2003) traduit une « logique patrimoniale » des propriétaires qui préfèrent attendre « des jours meilleurs »

pour vendre (CERTU, 2011b, p. 9), renvoyant ainsi à l'idée que le foncier est une valeur refuge qui ne risquerait pas de baisser sur le long terme (Shiller, 2012). Cet effet de cliquet bloque ainsi à la baisse les marchés fonciers et il faut parfois « attendre plusieurs années de décroissance des prix immobiliers pour que les propriétaires fonciers acceptent de revenir sur la valeur de leur bien » (CERTU, 2011b, p. 9). Les marchés fonciers seraient donc, d'après ces éléments de théorie, très réactifs à la hausse (effet levier) d'autant plus que la hausse des prix de l'immobilier provoque parfois une explosion de l'offre foncière¹¹³, mais pas à la baisse du moins pendant un certain temps (effet cliquet). Les observateurs des marchés fonciers relèvent ainsi le dernier élément sur les mécanismes des marchés fonciers que nous voulions ici évoquer, à savoir que les volumes précèdent les prix, tant à la hausse qu'à la baisse (Graphique 40).

GRAPHIQUE 40 – ILLUSTRATION DE L'EVOLUTION TEMPORELLE DES VOLUMES ET DU PRIX A PARIS DE 1980 A 2011



A partir de ces premiers éléments de compréhension sur le fonctionnement des marchés, voyons maintenant comment la théorie aborde la question du prix d'un bien foncier et de son évaluation.

¹¹³ En période de forte hausse des prix de l'immobilier, il devient de plus en plus rentable de vendre. L'envol des prix immobiliers pouvant alors générer ou au moins s'accompagner d'une explosion de l'offre foncière (Renard, 1996).

2.2. Les valeurs et le prix d'un bien foncier

Dans la continuité du paragraphe précédent, il ne s'agit pas ici de discuter et encore moins de contribuer aux débats riches sur les prix, leur formation et leur évolution mais plutôt d'identifier quelques clefs de lecture incontournables sur les mécanismes qui caractérisent les prix fonciers. Pour ce faire, nous évoquerons ici trois éléments : la distinction entre valeur et prix du foncier, la quête des mécanismes expliquant la formation des valeurs et pour terminer, la question de l'évaluation.

Les prix du foncier se forment sur des marchés fonciers où se rencontrent une offre de biens non fongibles et une demande mouvante dépendante de nombreux paramètres (dynamismes des marchés immobiliers, niveau des taux d'intérêts, degré de solvabilité des acheteurs, nature des politiques publiques suivies, etc.). Ces deux forces antagonistes formulent alors virtuellement pour chaque bien foncier potentiellement en vente une valeur : « l'une du point de vue du propriétaire, l'autre du point de vue de l'acheteur potentiel », le prix n'existant qu'exceptionnellement le jour où le terrain sera effectivement vendu (Comby, 2008, p. 6). Une distinction que l'on peut synthétiser de la manière suivante : la valeur d'un terrain est virtuelle alors que le prix sanctionne la réalité d'une transaction.

Deuxième élément important : l'étude de la formation des valeurs qui cherche à théoriser les mécanismes entrant en jeu entre l'offre et la demande pour in fine expliquer le niveau et l'évolution des prix. Pour Vincent Renard, il s'agit là d'« une énigme vieille comme le monde » (Renard, 2002a, p. 3). De son point de vue, le prix d'un terrain est « le résultat d'une alchimie complexe entre la règle de droit et les mécanismes économiques » traduisant « à un moment donné et en un lieu donné, des rapports socio-politiques qui s'établissent au niveau local » et c'est pourquoi « il serait vain de vouloir cerner cette réalité à travers un modèle à portée générale, puisqu'elle repose sur un pacte social daté et situé » (op. cit.). Toutefois, dans une logique de compréhension des mécanismes à l'œuvre, les chercheurs ont formulé des hypothèses¹¹⁴. On distingue ainsi globalement deux Ecoles, l'une par la distance (dont Von Thünen et Alonso sont les précurseurs et qui

¹¹⁴ Relevons d'ailleurs que « l'idée de distinguer six marchés fonciers sur lesquels les prix se forment selon des logiques différentes ne résulte pas d'une quelconque réflexion théorique, mais des besoins de l'observation des valeurs foncières et de la recherche d'explications susceptibles de rendre compte des amples mouvements qui les caractérisent » (Comby, 2003, p. 18).

postule que les prix fonciers suivent un gradient décroissant des centres vers les périphéries - Von Thünen, 1851), l'autre hédonique, qui mesure l'effet sur les prix de facteurs répartis sur le territoire (Boulay, 2013c). Dans les deux cas, les travaux sont nombreux, parfois anciens ou très récents et souvent très discutés. Ils questionnent par exemple tout autant l'impact d'une rénovation urbaine sur les prix (Barthélémy et al, 2006), que la myopie des acheteurs qui « attachent plus de prix au paysage proche qu'aux vues lointaines » (Cavailhès, 2006, p. 21) ou la dépendance des prix fonciers à la proximité d'équipements collectifs (Rouchaud et Sauvart, 2004 ; CERTU, 2006b) ou du littoral (Dachary-Bernard et al., 2011).

Ce que l'on peut retenir des analyses de la formation des valeurs dans la perspective d'un diagnostic foncier régional est avant tout que la valeur accordée à un bien dépend de deux éléments : le type de marché dans lequel la transaction s'inscrit (et donc du droit qui lui est associé) et les conditions de la demande. En effet, le type de marché est essentiel puisqu'une transaction de terre agricole vouée à le demeurer ne soulève pas les mêmes intérêts et enjeux qu'un bien constructible à proximité immédiate d'un centre urbain ou d'un nœud de circulation (le prix du foncier étant corrélé à la constructibilité d'un terrain – Comby, non daté). Le rôle de la demande est lui tout aussi déterminant car « la valeur d'un espace ne dépend que de la compétition que se livrent ses acquéreurs potentiels » et du prix le plus élevé qu'ils sont disposés à payer, le vendeur n'ayant alors que la liberté d'accepter ou pas le prix proposé (Comby, 2010b). Une demande directement déterminée par le contexte économique, social et environnemental nécessitant pour son analyse la prise en compte de toute une série de facteurs décrivant la conjoncture tant internationale ou nationale que celle à l'échelle de l'agglomération du quartier voire de la parcelle même¹¹⁵. La complexité de ces éléments et de leur interaction somme toute mesurables dans l'absolu, ne doit pas non plus esquiver la dimension humaine qu'il y a derrière toute transaction commerciale. Le jeu des acteurs, le déroulement de la négociation, les motivations personnelles peuvent en effet conduire à des ventes en dehors des logiques

¹¹⁵ Citons par exemple ce que Joseph Comby communiquait dans une formation de l'Adef à propos de la formation des prix dans laquelle il distinguait quatre groupes de facteurs : les facteurs non localisés nationaux et internationaux (PIB par hectare, taux d'intérêt, fiscalité, conjoncture économique, etc.), les facteurs intervenant à l'échelle de l'agglomération (taille de l'agglomération, richesse des habitants, contrainte du site, politiques foncières menées sur les franges, etc.), les facteurs intervenant à l'échelle du quartier (le rôle de l'accessibilité, le marquage social, les aménités urbaines, les politiques communales, les mécanismes fonciers de ségrégation spatiale, etc.), les facteurs agissant à l'échelle de la parcelle (notamment le compte à rebours et les contraintes physiques du site).

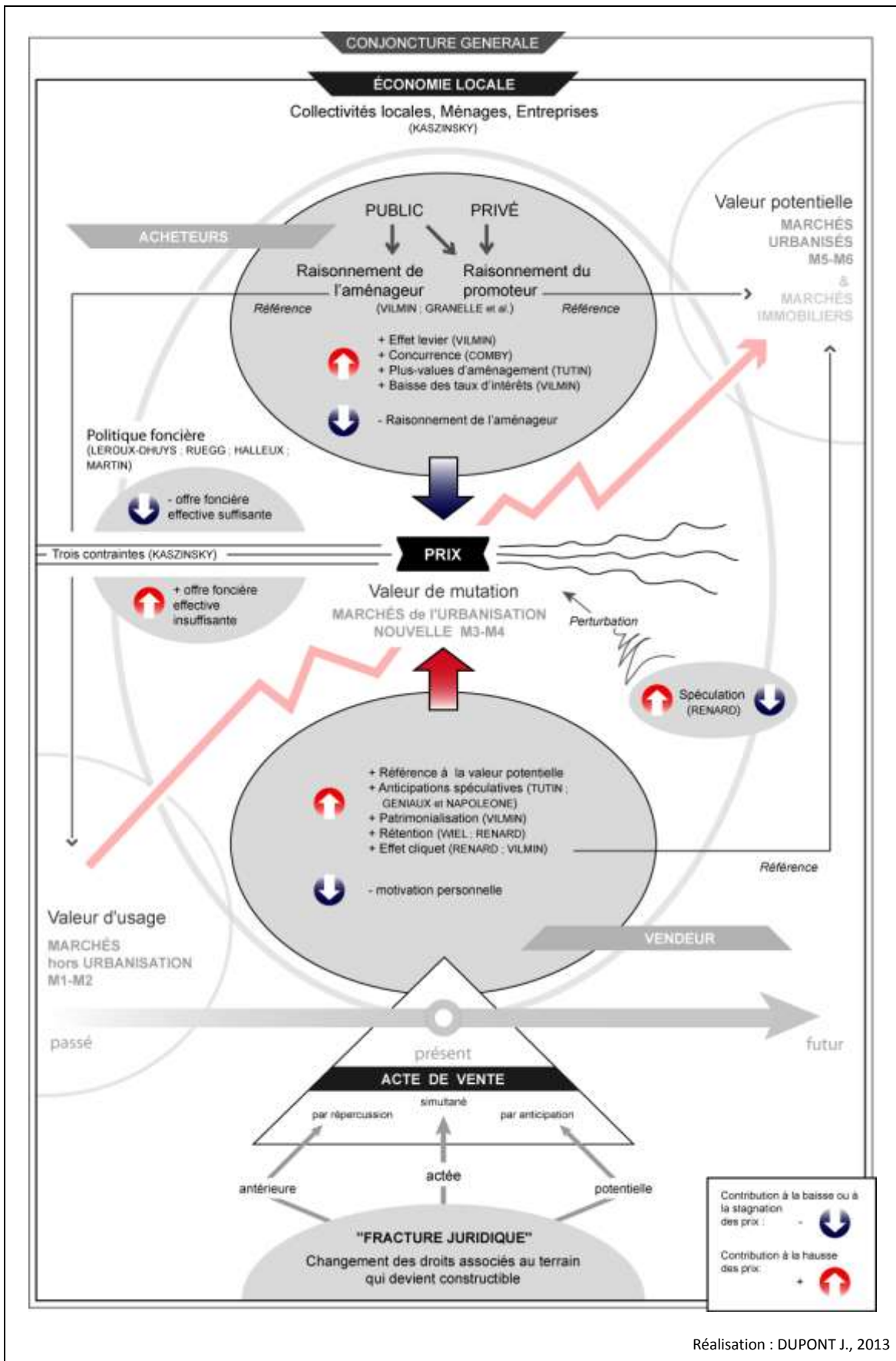
apparentes du marché (dans le cas par exemple d'un besoin urgent de liquidité ou d'un changement soudain dans la vie personnelle ou professionnelle du propriétaire qui peuvent le contraindre à une vente rapide en dessous de la valeur théorique du marché). Certains ont accordé encore plus d'importance à cette dimension humaine et sociale. Ainsi au début du XX^{ème} siècle, le sociologue « M. Halbwachs estime que la valeur est "d'opinion", donc déterminée par le goût social, et pas par d'éventuels attributs "objectifs" d'un terrain » (Boulay, 2013d, p. 86). Toujours est-il que ces éléments théoriques d'une grande complexité dans leur interaction et leur manifestation doivent être pris en compte lors d'une évaluation, troisième et dernier point que nous voulions évoquer.

L'évaluation peut être motivée pour diverses raisons, par exemple fiscales (estimation des valeurs fiscales avant imposition par exemple) ou judiciaires (dans le cadre d'une procédure de préemption ou d'expropriation par exemple). Elle vise à estimer la valeur d'un bien alors qu'il n'y a pas de vente, donc pas de prix. Un travail d'autant plus délicat et ardu que l'évaluateur doit en quelque sorte se substituer au marché alors que « les modèles actuels ne parviennent à expliquer les prix immobiliers qu'au prix d'une complexité croissante [...] et que le foncier présentera toujours des difficultés insurmontables [comme] la non fongibilité des terrains et des droits, plus ou moins négociés, qui leur sont associés » (Gérard, 2013b, p. 99).

2.3. Une synthèse de la théorie

Le schéma que nous proposons ci-après tente de présenter les différents éléments évoqués précédemment dans le cas de la vente d'un terrain en les distinguant notamment par leur contribution sur la formation du prix : à la hausse d'une part et à la baisse ou à la stagnation d'autre part (Encadré 8). Comme nous venons de le voir, le foncier est un objet délimité dans l'espace, totalement indissociable de sa situation géographique et c'est pourquoi sa valeur est « très liée aux usages et droits qui y sont attachés » (CERTU, 2011b, p. 1). Le point de départ de notre schéma est donc une *fracture juridique* qui dote un terrain lambda de nouveaux droits, en l'occurrence de droits à bâtir et qui en provoque la vente. Ainsi notre schéma peut se lire en trois points.

ENCADRE 8 – ESSAI DE MODELISATION DE LA FORMATION DES PRIX FONCIERS



Réalisation : DUPONT J., 2013

2.3.1. Les éléments de cadrage du schéma

Notons tout d'abord que l'acte de vente (figuré en bas par un triangle) peut intervenir dans le temps de trois manières : soit simultanément à la fracture juridique nouvellement actée, soit par répercussion (la fracture juridique est alors antérieure à l'acte de vente), soit par anticipation (dans ce cas, la fracture juridique n'est que potentielle).

Cette distinction préalable posée, le schéma s'organise ensuite autour de trois valeurs, de trois temporalités et de trois couples de marchés. En effet, dans l'attente de l'acte notarié qui validera officiellement la vente et donc le prix, le terrain dont l'évolution dans le temps est figurée par une flèche grise horizontale, connaîtra au moins trois valeurs en passant d'un couple de marché à un autre (définis ici au sens de la typologie de Comby). Ainsi, la *valeur d'usage* renvoie au passé du terrain et aux marchés hors urbanisation dont il provient (M1-M2), la *valeur de mutation*¹¹⁶ illustre la valeur présente et la plus-value liée à la fracture juridique et au passage dans le deuxième couple de marché (M3-M4), et enfin la *valeur potentielle* représente l'usage futur que le terrain pourra ou pourrait accueillir un jour dans les marchés urbanisés (M5-M6) en lien direct avec les marchés immobiliers. En passant d'un couple de marché à un autre, la valeur du terrain enregistre à chaque fois une hausse importante (symbolisée par la courbe rouge). Notons toutefois que la progression de la valeur semble a priori évidente pour les deux premiers couples de marché mais qu'elle peut très bien se révéler inverse dans le troisième couple de marché si le terrain est par exemple fortement pollué (c'est le cas des terres hors marchés à valeur négative) ou si des aménités négatives de voisinage viennent le dévaluer. Ces éléments de cadrage posés, voyons maintenant quels sont les facteurs influençant la formation de la valeur.

2.3.2. Les deux acteurs et les deux facteurs qui influencent la formation de la valeur de mutation

Le schéma distingue deux acteurs (le vendeur et les acheteurs) et deux facteurs (la politique foncière et la spéculation) qui influencent la formation de la valeur de mutation (figurés par quatre cercles grisés).

¹¹⁶ Nous aurions également pu utiliser la notion de valeur vénale, de valeur marchande ou de valeur négociée qui se retrouvent dans la littérature.

L'acte de vente représenté dans notre schéma peut être vu comme le fruit d'un accord entre deux parties ayant chacune des motivations diverses. Le postulat de départ est que le vendeur veut tirer le meilleur prix de son terrain et cherche donc à pousser les prix vers le haut alors qu'à l'inverse les acheteurs veulent théoriquement obtenir ce terrain pour le moins cher possible : cette opposition de fond est illustrée par les deux flèches centrales dont les orientations sont en opposition et dont la confrontation donnera au final le prix de vente.

Du point de vue du vendeur, de nombreux éléments poussent la valeur de mutation vers le haut. Citons tout d'abord la référence à la valeur potentielle et les anticipations spéculatives (Tutin, 1993), un phénomène qui concerne en particulier les terres agricoles dont « la croyance en la possibilité d'un futur changement de zonage réglementaire modifie la valeur » et peut « précéder de très loin les processus d'extension urbaine » (Géniaux et Napoléone, 2007, p. 12). Poussant la valeur de mutation à la hausse, on retrouve également la stratégie de patrimonialisation du propriétaire¹¹⁷ qui facilitée par « le faible coût du stockage d'un terrain » (Vilmin, 2002a, p. 12), la rétention qui est présentée comme « un comportement économique rationnel » en période de hausse des prix de l'immobilier (Renard, 2009, p. 49) et dont les causes sont nombreuses (Wiel, 2004). Les deux derniers phénomènes contribuent de concert à l'effet de cliquet (Vilmin, 2002a ; Renard, 2003). A l'inverse, un seul élément semble pousser à la baisse la valeur de mutation du côté du vendeur. Il s'agit de la « motivation personnelle » qui, comme nous l'avons déjà évoqué, peut précipiter une vente et donc favoriser potentiellement une baisse du prix.

Du point de vue des acheteurs, nous distinguons en plus des raisonnements de l'aménageur ou du promoteur (Vilmin, 1992a ; Granelle et al., 1993), les acheteurs publics ou privés en indiquant par ailleurs les références opposées à la valeur d'usage d'un côté et à la valeur potentielle de l'autre (en lien avec le raisonnement en compte-à-rebours). Alors que les acheteurs auraient intérêt à faire baisser le niveau de la valeur de mutation, peu d'éléments semblent concourir à cet objectif. En effet, qu'il s'agisse de l'effet levier (Vilmin, 2002a), de la concurrence à laquelle se livrent les acheteurs potentiels entre eux (Comby, 2010b) ou des plus-values d'aménagement (Tutin, 1993) ou bien encore de la baisse des taux d'intérêt (Vilmin, 2008), nombreux sont les éléments qui

¹¹⁷ La stratégie de patrimonialisation du propriétaire est : « une logique patrimoniale qui peut se résumer ainsi : l'attente de jours meilleurs par les propriétaires fonciers » (CERTU, 2011b, p. 9).

jouent contre les acheteurs et favorisent la hausse de la valeur de mutation. Seul le raisonnement de l'aménageur avec sa référence à la valeur d'usage semble être en faveur de la baisse ou au moins de la stabilité des prix. Ce constat est toutefois à relativiser car le marché aménageur n'est pas autonome : il subit l'influence du marché promoteur qui produit des prix fonciers plus élevés et le « contamine » (Vilmin, 2002a).

Ainsi, tant du point de vue du vendeur que des acheteurs, nombreux sont les éléments qui poussent à la hausse la valeur de mutation. Le troisième élément d'influence sur la valeur de mutation est la politique foncière. Son absence est considérée comme un facteur d'instabilité et de hausse des prix du fait de la position prééminente du propriétaire sur le marché qu'elle permet alors (Leroux-Dhuys, 1993). A l'inverse, une politique foncière peut permettre de maîtriser les prix ou tout du moins de garantir leur stabilité si l'offre foncière effective, c'est-à-dire les terrains effectivement disponibles (Ruegg, 2000) ou ceux définis comme les plus accessibles (Halleux, 2005a), est suffisante (Martin, 1993). Quatrième et dernier facteur influençant directement la formation de la valeur de mutation, la spéculation. Élément parfois extérieur au marché, parfois directement lié aux stratégies du vendeur ou des acheteurs, qu'ils soient privés ou publics (Renard, 2007), la bulle spéculative joue le rôle de perturbateur du marché et peut tout autant pousser à la hausse comme à la baisse la valeur de mutation.

Au-delà de ces éléments agissant très directement sur la formation de la valeur de mutation, le schéma figure également quelques éléments de contexte qui se révèlent tout aussi déterminants.

2.3.3. Les éléments de contexte

Trois niveaux de contexte sont ici représentés : les contraintes à la formation du prix, l'économie locale et la conjoncture générale.

A la rencontre de la demande et de l'offre foncière se trouvent trois contraintes (symbolisées par trois lignes horizontales en amont de la formation du prix). Il s'agit de la division économique et sociale de l'espace, du prix de référence, et de l'état de la propriété foncière et immobilière (Kaszynski, 1993). A noter que ces contraintes ne sont pas figées dans le temps et que chaque vente les fait évoluer (d'où leurs ondulations sur le schéma en aval du prix).

Marc Kaszynski formule également l'idée que la demande foncière est étroitement dépendante de l'économie locale, elle-même déterminée par le niveau d'investissement des collectivités locales, des ménages et des entreprises. C'est d'ailleurs pourquoi, selon lui, l'autonomie des marchés fonciers n'a pas de sens et que leur subordination ne s'opère pas tant vis-à-vis des marchés immobiliers que de l'ensemble des conditions politiques, économiques et sociales qui prévalent au niveau local (Kaszynski, 1993). Dans le schéma nous avons étendu cette analyse à l'ensemble des éléments évoqués car nous estimons que cette approche est tout autant déterminante pour la compréhension des mécanismes de l'offre que pour ceux de la demande ou bien encore pour ceux générant une fracture juridique.

Poursuivant cette logique, le troisième niveau de contexte est celui de la conjoncture globale dont les paramètres environnementaux, sociaux, économiques et politiques peuvent influencer considérablement les perspectives des acteurs et les motivations d'achat et de vente de biens fonciers (stratégie de la patrimonialisation renforcée face au recul de l'Etat providence, valeur refuge du foncier plébiscitée face aux aléas des marchés financiers, changement de paradigme dans les stratégies de localisation face aux renchérissement des énergies fossiles, renouvellement urbain et recherche de densification initiée par les pouvoirs publics, etc.). Cette approche prenant en compte le contexte tant local que global est d'autant plus primordiale pour l'analyse des marchés fonciers que, comme le précisait Joseph Comby lors d'un séminaire ADEF, « la loi de l'offre et de la demande qui, depuis l'école, conditionne toutes nos réflexions, n'est décidément d'aucun secours pour comprendre quelque chose à l'économie foncière. Pire, elle nous égare ». Ainsi, pour lui, « la valeur vénale d'un terrain ne résulte pas, comme pour les autres biens, des conditions de l'offre, mais des conditions de la demande » et en particulier de la compétition entre les acquéreurs potentiels (Comby, 2010b). Pour conclure, rappelons de nouveau les caractéristiques d'unicité et de non fongibilité du foncier qui poussent là encore « à appréhender le marché hors du cadre marshallien et favoriser à l'inverse le recours à une théorie rentière de la formation des prix où le contexte socio-politique joue un rôle majeur » (Boulay, 2013b, p. 28).

Ce schéma de portée générale ne cherche pas à refléter la réalité d'une transaction car bien des éléments seraient alors manquants, mais il propose une synthèse des éléments de compréhension théorique de la formation de la valeur sur les marchés fonciers. Les paramètres à prendre en compte pour comprendre les mécanismes de formation des prix

sont en effet multiples¹¹⁸ et l'on comprend mieux le point de vue de Renard évoqué précédemment lorsqu'il décrivait à ce sujet « une énigme vieille comme le monde » (Renard, 2002a, p. 3). C'est d'ailleurs pourquoi certains économistes vont « jusqu'à récuser le recours à la notion de valeur et préconisent de se limiter aux prix observés » (Boulay, 2013d, p. 87). De même, la fiche pratique du CERTU précise dès son introduction que l'« approche théorique se révèle utile pour comprendre la formation des prix, même si la réalité est moins simple et incite à rester empirique » (CERTU, 2011b, p. 1).

L'étape suivante propose désormais de passer à la mesure des prix fonciers effectivement observés en Bretagne dans une démarche reprenant à la fois les éléments théoriques que nous venons de développer tout en adoptant ponctuellement une certaine dose d'empirisme.

3. La mesure des prix du foncier en Bretagne

Alors que « les valeurs de la propriété foncière sont aujourd'hui en hausse en France » (Donzel et al., 2008, p. 9) et que « la flambée des prix a été géographiquement inégale » (Anah, 2008, p. 20), qu'en est-il pour la Bretagne ? A la recherche d'informations précises, fiables et rapidement accessibles sur les prix du foncier en Bretagne, nous avons élaboré un partenariat avec l'ADEF qui réalisait alors une étude pour le compte du Conseil régional de Bretagne (ADEF, 2009) dont l'un des partenaires était *Terres d'Europe-Scafr*.

La Société de conseil en aménagement foncier rural (Scafr) dont la création précède celle des SAFER dans les années 60 a assuré pendant une période une activité d'aide à l'installation d'agriculteurs étrangers d'où le nom de *Terres d'Europe* (un nom qui perdure aujourd'hui bien que cette mission associée ait été abandonnée). Terres d'Europe-Scafr est une petite structure fonctionnant comme un bureau d'étude réalisant des études pour le compte des SAFER (comme par exemple une plateforme d'observation nationale du

¹¹⁸ Voir à ce sujet le dossier spécial en deux volumes consacré par « Etudes Foncières » à l'évaluation d'un terrain en 2007 et 2008 (n° 130 et 131).

marché foncier rural) et pour les collectivités (comme par exemple dans le cas de l'étude ADEF pour le Conseil régional de Bretagne). Cet organisme, en lien étroit avec la Fédération nationale des SAFER (FNSafer), bénéficie d'un accès privilégié aux données issues des DIA du milieu rural. Ce sont leurs données (prix, volume, surface, etc.) que nous avons récupérées dans le cadre du partenariat ADEF-ESO Rennes (Dupont, 2010b) et ce pour trois marchés fonciers distincts : les terres et prés, les espaces résidentiels et de loisirs, et les terrains à construire. L'Encadré 9 présente ainsi la définition des trois marchés fonciers identifiés par Terres d'Europe-Scafer ainsi que le mode de calcul utilisé pour la mesure des prix fonciers. Le Tableau 16 met ensuite en perspective l'activité de ces trois marchés par le nombre de transactions et les volumes de surfaces échangées en Bretagne en 1997 et 2007.

On remarquera en particulier que tant en nombre de transactions qu'en volumes échangés, les deux marchés « non agricoles » progressent fortement entre les deux dates. Ainsi, en 2007, le marché des espaces de loisirs représente 65 % des transactions avec 10 000 transactions de plus en l'espace de dix ans. De même, le marché des terrains à construire est très dynamique et le nombre de transactions le concernant est multiplié par 2,5 entre 1997 et 2007. En termes de surface, la progression de ces deux marchés est moins spectaculaire puisque c'est surtout la chute considérable des volumes du marché des terres et prés qui est l'information marquante : de 73 842 ha en 1997 à 22 911 ha en 2007 (soit une baisse de près de 70 % des surfaces échangées en dix ans). Ce marché des terres et prés demeure toutefois le marché principal en 2007 en Bretagne et représente d'après nos données, 56 % des surfaces échangées cette année là.

Concernant les prix dont l'analyse est à suivre, il est à noter que les cartographies sont essentiellement réalisées à partir de l'échelle des 21 Pays de Bretagne (Carte 52) comme le recommande Terres d'Europe-Scafer dans l'exploitation de ses données (cf. Encadré 9). Les prix fonciers analysés dans cette partie sont également issus d'un travail de récolte personnel (par exemple à partir de petites annonces) ou de publications (par exemple à partir du *Baromètre de l'immobilier* publié régulièrement par les Notaires de Bretagne).

La définition des trois marchés

Le marché de l'espace rural, tel qu'il est analysé par Terres d'Europe-Scafer d'après les données des SAFER, est segmenté en trois sous marchés suivant la destination du bien :

- *Le marché des terres et prés* est un marché de biens acquis dans la perspective supposée d'exploitation agricole (hors vigne, cultures maraîchères, horticulture).

- *Le marché des espaces de loisirs* concerne de petites parcelles non bâties acquises par des non agriculteurs, urbains ou ruraux, dans le but d'améliorer le cadre de vie, d'y pratiquer une agriculture « de loisir » (parcs à chevaux,...) ou de renforcer l'isolement et la tranquillité, alors qu'elles devraient garder un usage agricole au regard des règles d'urbanisme. Ce marché inclut aussi des biens destinés à une activité économique liée aux loisirs en milieu rural comme les campings.

- *Le marché des terrains à construire* concerne les terrains constructibles, en théorie non viabilisés, acquis par les personnes physiques et les personnes morales, dont les promoteurs et les collectivités. Ils ont vocation à être bâtis dans les 5 ans après acquisition, par engagement de l'acquéreur.

Le mode de calcul du prix

Le calcul du prix des terres est effectué à partir des notifications par les notaires des DIA (Déclarations d'Intention d'Aliéner) concernant l'espace sur lequel peut s'exercer le droit de préemption de la SAFER. Les prix mentionnés sont des prix à l'hectare de terrains non bâtis, calculés sur une période de 3 ans (prix triennaux). Le prix de 1997 est la moyenne des prix observés sur les années 1995 à 1997, exprimé en euros courants de 1996. Le calcul pour le prix 2007 sur les années de 2005 à 2007, mais ramené en euros constants de 1996, de manière à comparer les prix hors inflation.

Le calcul du prix à toute échelle de territoire (commune ou Pays) est effectué à partir de l'ensemble des DIA (notifications + rétrocessions SAFER) disponibles sur cette échelle de territoire pendant la période considérée :

- Prix communaux : les données sont considérées comme significatives à partir du seuil de 5 transactions. Les premiers et derniers déciles ont été si possible écartés pour limiter l'influence des valeurs extrêmes sur la moyenne.

- Prix par pays : les données sont considérées comme significatives à partir de 10 transactions. Premier et dernier décile de prix ont également été écartés du calcul.

Les prix à l'échelle de la commune ne sont données qu'à titre indicatif, cette petite échelle de territoire ne représentant que peu de transactions : il y a de nombreuses valeurs manquantes, faute d'un nombre suffisant de DIA, et les prix calculés restent peu significatifs car fondés sur un échantillon extrêmement restreint. Le pays constitue une échelle plus pertinente pour le calcul de prix triennaux fiables.

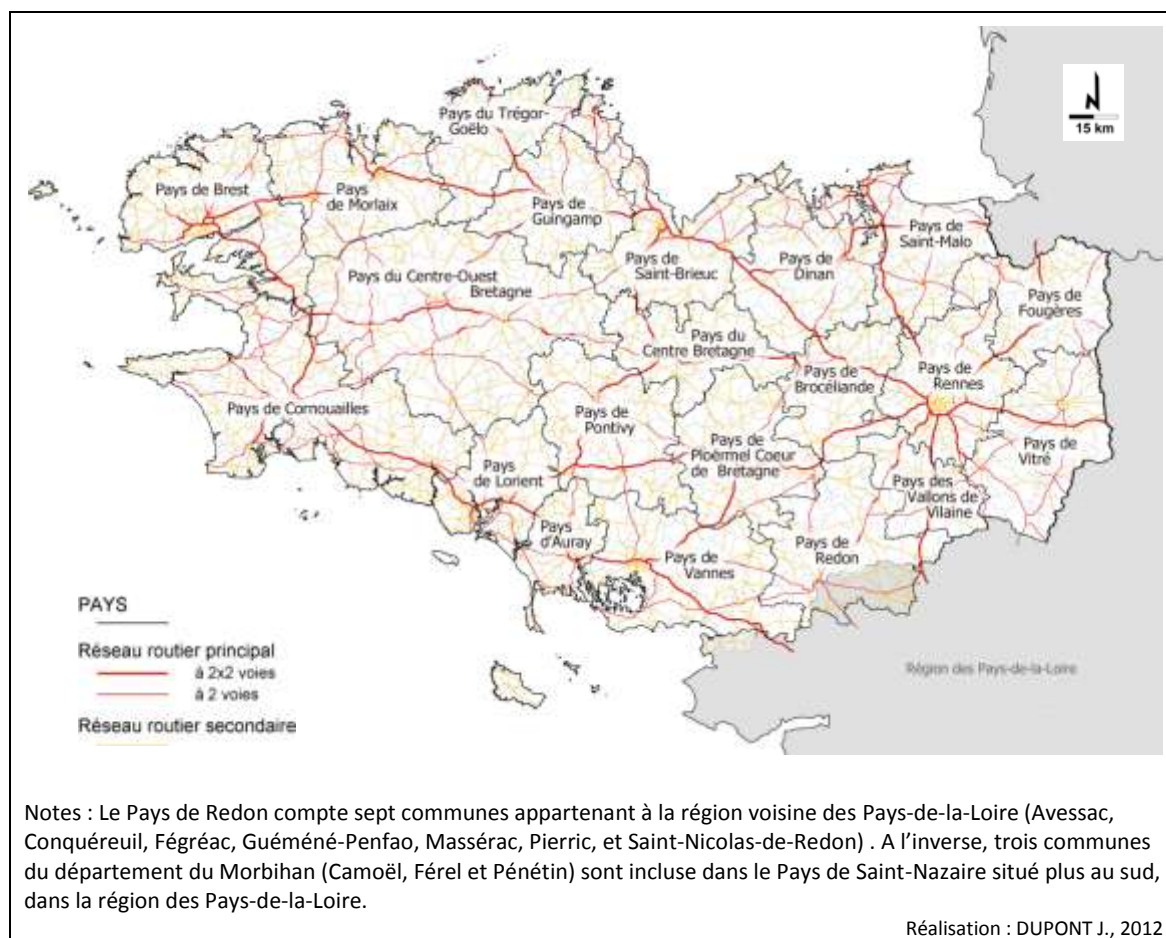
Source : Terres d'Europe-Scafer, 2010

TABLEAU 16 – L'ACTIVITE DES TROIS MARCHES RURAUX EN BRETAGNE EN 1997 ET 2007

	Nombre de transactions		Surface échangée en hectares	
	1997	2007	1997	2007
Marchés des terres et prés				
- en nombre ou hectare	18 426	6 014	73 842	22 911
- en % de l'ensemble	51 %	16 %	84 %	56 %
Marché des espaces de loisirs				
- en nombre ou hectare	14 841	24 840	9 244	11 966
- en % de l'ensemble	41 %	65 %	10 %	29 %
Marché des terrains à construire				
- en nombre ou hectare	2 858	7 602	5 037	6 216
- en % de l'ensemble	8 %	20 %	6 %	15 %
Ensemble				
- en nombre ou hectare	36 125	38 456	88 123	41 093
- en %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Terres d'Europe-Scafr - Réalisation : DUPONT J., 2012

CARTE 52 – LES 21 PAYS DE BRETAGNE



La répartition géographique du prix sera également au centre de l'analyse afin de distinguer, si cela se justifie, les différents territoires bretons entre eux et affiner ainsi un peu plus notre diagnostic foncier régional.

Pour distinguer les différents prix du foncier, nous avons recours à l'approche fonctionnelle développée par Comby qui regroupe les marchés fonciers en trois couples : les marchés hors urbanisation, ceux de l'urbanisation nouvelle, et ceux urbanisés. Toutefois, faute de pouvoir accéder facilement et gratuitement aux données adéquates (cf. p. 207), le troisième couple (comprenant le marché brut du recyclage foncier -M5- et celui des produits finis dotés de nouveaux droits à bâtir -M6-) ne sera pas ici pris en compte. Cette omission volontaire ne devrait pas influencer notre diagnostic foncier. En effet, ce couple présente de fortes similitudes avec le couple précédent des marchés hors urbanisation : le marché du foncier brut à aménager (M3) et celui aménagé des nouveaux terrains à bâtir (M4). Ainsi, d'après Comby, les marchés M3 et M5 sont deux marchés du « gisement foncier » dont la distinction majeure en termes de prix est que la valeur économique de M3 dépend uniquement « des plus-values d'anticipation » alors que la valeur du M5 fait référence à son usage actuel qui est « non négligeable » (Comby, 1993, p. 45 et 46). Concernant les marchés M4 et M6, leurs similitudes de « fonctionnement » sont tellement importantes que Comby déclare qu'« il est possible de n'envisager qu'un unique marché des terrains à bâtir », la distinction étant essentiellement liée au positionnement géographique du marché -soit « en périphérie » (M4) soit « dans le tissu existant » (M6)- et à leur réactivité, décrite comme plutôt rapide pour le premier et très lente pour le second (op. cit). L'analyse des prix fonciers en Bretagne proposée ici s'articule donc uniquement autour des deux premiers couples de marché de la typologie de Comby.

3.1. Les prix fonciers dans les marchés hors urbanisation

Tant dans la définition de Comby que dans celle des SAFER (cf. Encadré 9), deux marchés fonciers se distinguent dans ce premier couple : celui du foncier agricole et celui des espaces de loisirs.

3.1.1. Le marché du foncier agricole

Le foncier agricole, désigné selon la terminologie des SAFER par « les terres et prés » affiche en France, derrière un prix moyen de 4 900 euros par hectare en 2007, de grandes disparités allant de 1 à 21 entre la Loire-Atlantique (1 840 euros/ha) et le Var (38 540 euros/ha). En 2010, le prix moyen atteint 5 230 euros/ha.

Terres d'Europe-Scafr distingue en France trois zones : le Nord et la périphérie du Bassin Parisien, zones de grandes cultures où les prix dépassent 6 000 euros/ha ; une zone centrale plus spécialisée dans l'élevage qui présente des prix faibles ; le Sud de la France qui présente des prix assez élevés, en raison de la concurrence des non-agriculteurs et, par endroits, de terroirs présentant de fortes valeurs ajoutées (Carte 53). Située à la rencontre de la zone Nord et de celle centrale décrite par la carte nationale, la Bretagne est également traversée par un gradient nord-sud des prix distinguant au Nord de la région les terres agricoles les plus valorisées, tant en 1997 qu'en 2007, avec des prix supérieurs à 4 000 euros l'hectare. Les prix affichés à l'échelle des départements (Tableau 17) gomme quelque peu la distinction nord-sud si ce n'est que le foncier agricole du Morbihan est en moyenne le moins cher alors que celui de l'Ille-et-Vilaine est le plus valorisé.

CARTE 53 – LE PRIX DES TERRES ET PRES LIBRES EN FRANCE EN 2010

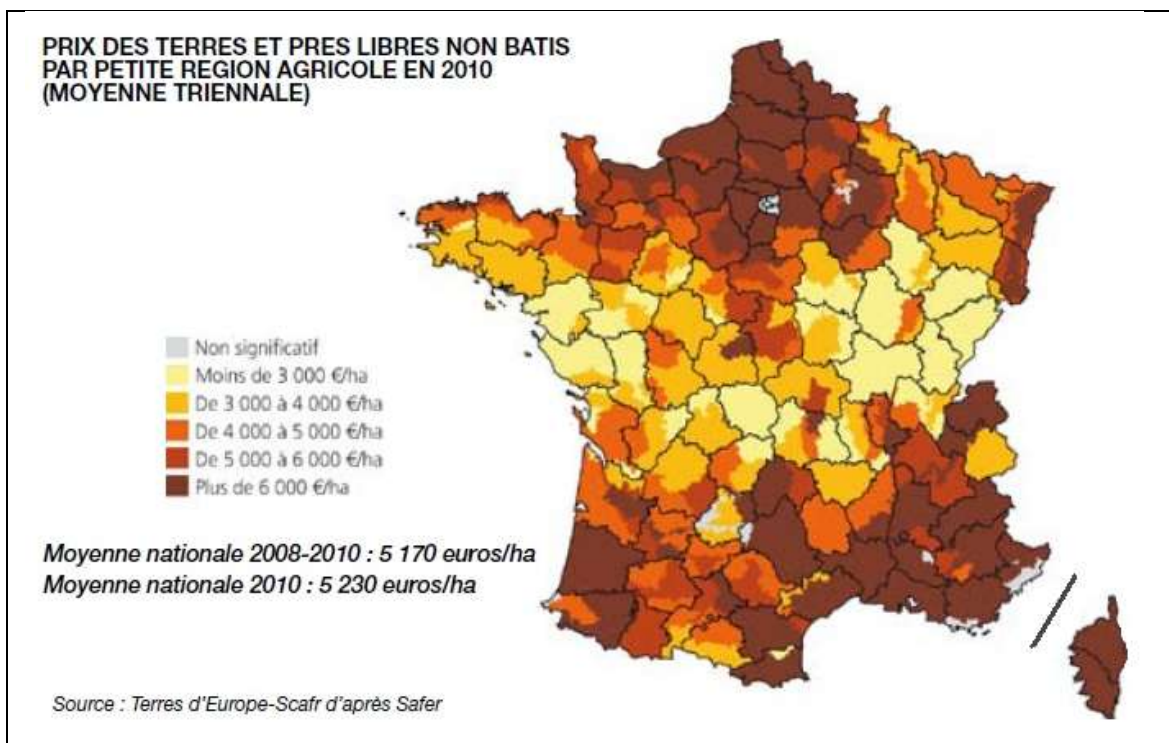


TABLEAU 17 – LE PRIX MOYEN TRIENNAL A L’HECTARE DES TERRES ET PRES
EN BRETAGNE EN 1997 ET 2007

	Côtes-d’Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Bretagne
Prix moyen					
1997	2 650	2 740	3 080	2 560	2 740
2007	4 070	4 340	4 440	3 860	4 140
2007*	3 483	3 714	3 800	3 303	3 543
évolution en %	+31 %	+36 %	+23 %	+29 %	+29 %

Note : évolution calculée de 1997 à 2007*.

* : Prix en euros constants de 1996.

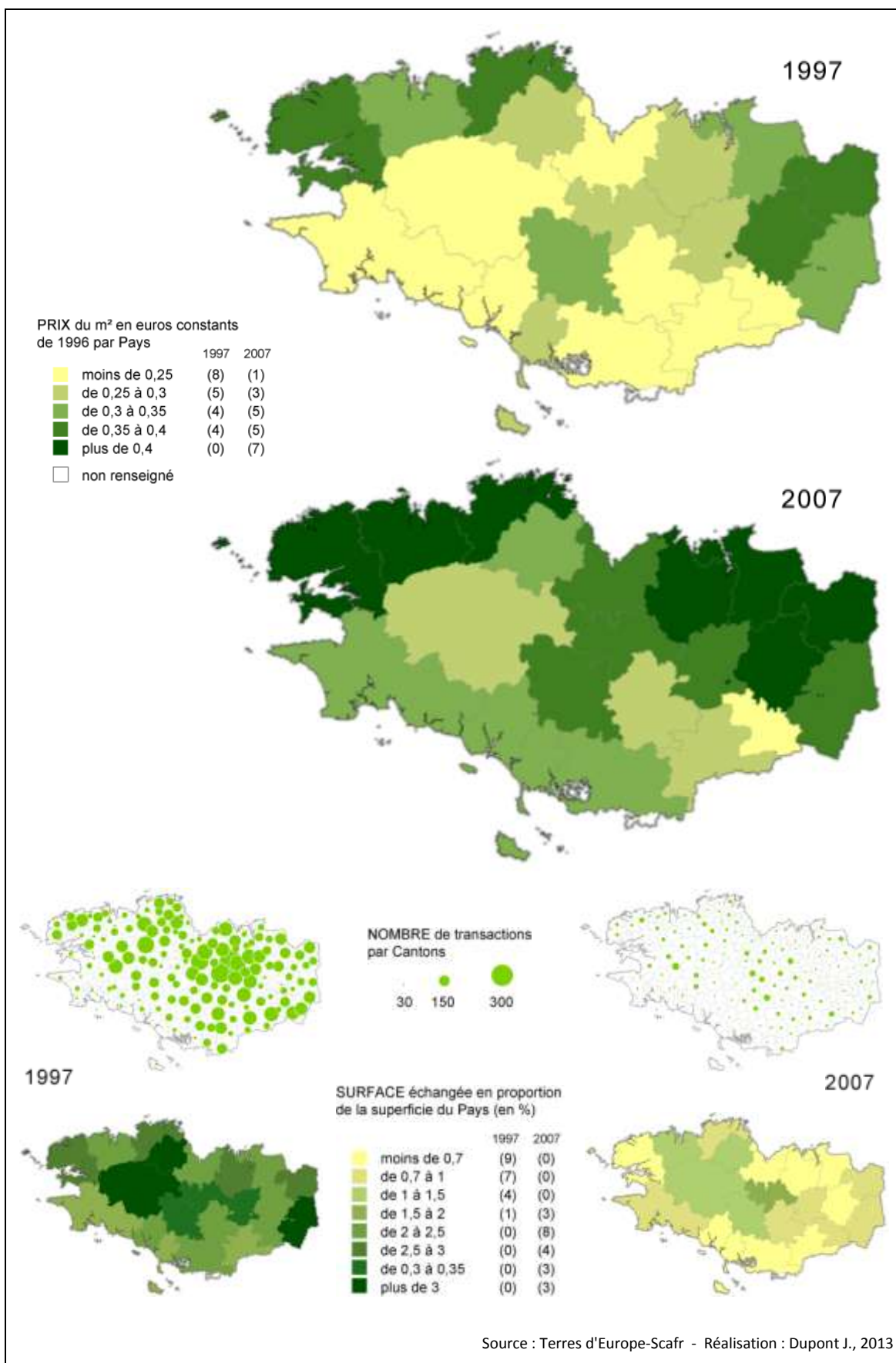
Source : Terres d’Europe-Scafr - Réalisation : DUPONT J., 2012

En moyenne régionale, d’après ces données, les prix ont progressé de 30 % en dix ans. Pourtant, l’analyse permet de relever une baisse importante du nombre de transactions entre 1997 et 2007 (- 67 % à l’échelle de la région) qui se traduit par une chute massive des surfaces totales échangées (de l’ordre de - 70 %). En 2007, la quasi-totalité de la faible activité du marché se localise dans les Pays de l’Argoat que ce soit pour le nombre de transaction ou les volumes concernés (Carte 54). Bien que plus nuancées, les publications du Ministère de l’agriculture confirment également la hausse des prix fonciers agricoles en Bretagne ces dernières années.

Ainsi, la région enregistre entre 1999 et 2012 une progression de 11 % de la valeur vénale des terres (d’après les données en ligne publiées par AGRESTE¹¹⁹), mais les évolutions des prix par départements sont cette fois nettement plus différenciées (Graphique 41). Entre 1999 et 2012, les données montrent que les écarts de prix du foncier agricole entre les départements bretons se sont réduits de plus de moitié (de 700 à 300). Sur l’ensemble de la période, les prix en Ille-et-Vilaine affichent ainsi une stagnation alors que les trois autres départements progressent de + 26 % pour les Côtes-d’Armor et d’une dizaine de points pour le Finistère comme le Morbihan. Entre ces deux dates, la valeur vénale des terres agricoles aura dessiné une hausse importante jusqu’aux premiers ralentissements dans les Côtes-d’Armor et le Morbihan en 2007, suivis deux ans plus tard par une chute importante des prix dans les deux autres départements. On notera que ce ralentissement coïncide avec celui décrit par l’activité de construction de logements et, plus globalement, avec le ralentissement économique national enregistré en 2008.

¹¹⁹ www.AGRESTE.agriculture.gouv.fr/page-d-accueil/article/donnees-en-ligne

CARTE 54 – LE MARCHÉ DU FONCIER AGRICOLE EN 1997 ET 2007 EN BRETAGNE



A une échelle plus fine que les départements ou les Pays, les données d'AGRESTE diffusées à l'échelle des Petites Régions Agricoles (PRA)¹²⁰ confirment également la progression faible des prix en Ile-et-Vilaine voire leur recul dans les trois PRA du nord du département (Saint-Malo, Mont-Saint-Michel/Dol, Bretagne centrale). Comme avec les données précédentes, on retrouve les plus fortes hausses de prix, tant en valeur absolue que relative, dans les Côtes-d'Armor et les PRA de l'Argoat (Carte 55). La cartographie montre également le gradient nord-sud des prix du foncier agricole : une distinction qui s'explique par la qualité agronomique des sols et notamment par la présence de terres lœssiennes sur le littoral nord (Ollivro, 2009a).

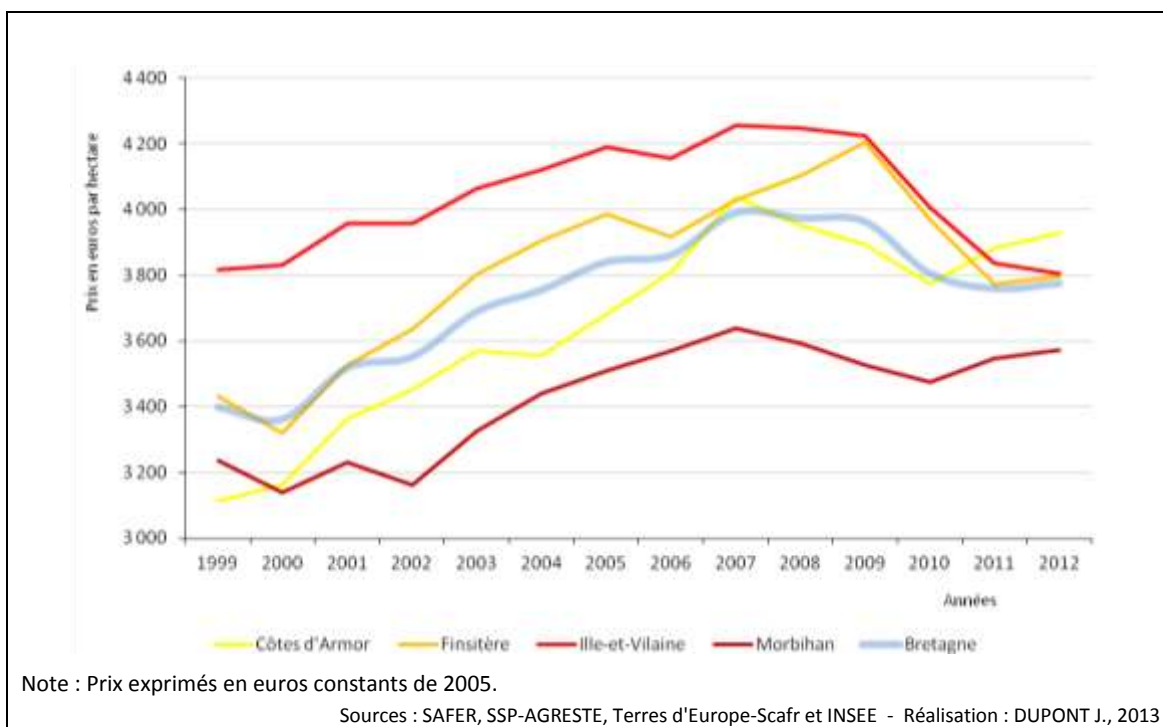
Le marché du foncier agricole, malgré une baisse d'activité ces dernières années, enregistre une progression nette des prix, bien qu'inégalement répartie entre les territoires bretons. Ce mouvement qui perdure et semble se renforcer depuis une dizaine d'années est une nouveauté car, sur le temps long, de 1985 à 2006, le prix des terres avait diminué (Ollivro, 2009a), situation qui faisait dire à Joseph Comby que le foncier agricole malgré sa dimension primordiale de production alimentaire, était devenu « un bien précieux qui ne vaut plus grand-chose » (Comby, 2012, p. 36)¹²¹.

On peut se demander si cette hausse nouvelle des prix est due au surenchérissement de la valeur des produits agricoles sur les marchés mondiaux qui se répercuterait sur le potentiel productif des terres et donc sur leur prix, ou si elle résulte d'anticipations spéculatives liées à une concurrence des usages du sol ? Il est difficile de faire la part des choses, mais ce que l'on observe, c'est une concurrence directe des non agriculteurs qui achètent du foncier agricole à des fins de loisirs et d'activités récréatives. Le phénomène est suffisamment notable pour qu'un marché lui soit dédié tant dans la définition de Comby que dans celle des SAFER.

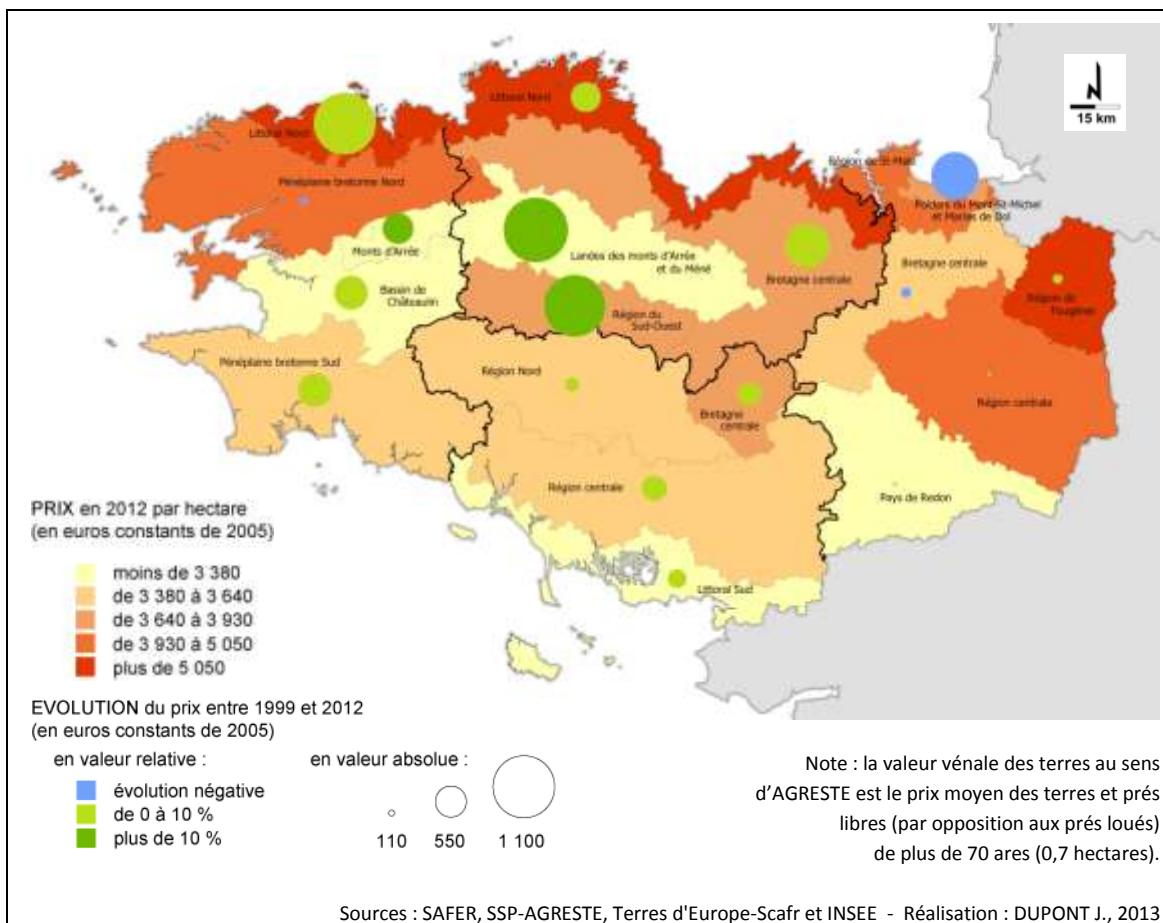
¹²⁰ « Une petite région agricole est déterminée en fonction de sa vocation agricole dominante. C'est une zone géographique composée de communes entières, respectant les frontières départementales [...] La délimitation des régions agricoles est effectuée sous l'égide de l'Insee, en accord avec le ministère chargé de l'agriculture et avec le concours des Services agricoles de chaque département » (Définition en ligne de l'Insee : www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=14&ref_id=18262&page=dossiers/guide_des_zonages/petites_regions_agricoles.htm).

¹²¹ La valorisation du foncier agricole avait ainsi été divisée par deux depuis 1978 selon les comptes de patrimoine de l'INSEE.

GRAPHIQUE 41 – EVOLUTION DE LA VALEUR VENALE DES TERRES ENTRE 1999 ET 2012 EN BRETAGNE



CARTE 55 – LA VALEUR VENALE DES TERRES PAR PETITES REGIONS AGRICOLES EN BRETAGNE EN 2012 ET LEUR EVOLUTION DEPUIS 1999



3.1.2. Le marché foncier des espaces de loisirs

Le marché foncier des espaces de loisirs (il peut s'agir par exemple de parc à chevaux, de campings, etc.) concerne de petites parcelles de foncier agricole acquises par des non agriculteurs pour un usage récréatif et de loisirs (cf. Encadré 9 pour la définition précise, p. 222). Contrairement au marché du foncier agricole, il s'agit d'un marché très dynamique pour lequel le nombre de transactions entre 1997 et 2007 enregistre une progression de 68 %. Notons toutefois que la totalité des surfaces échangées n'augmente pas dans les mêmes proportions (+ 29 %), signe que la superficie moyenne des parcelles vendues en 2007 est plus petite que dix ans auparavant (- 23 % de 620 m² à 480 m²). Sur cette période de mesure, les prix augmentent fortement avec un triplement du prix moyen régional qui passe de 12 370 euros/ha en 1997 à 37 040 euros/ha en 2007 (Tableau 18).

TABLEAU 18 – LE PRIX MOYEN TRIENNAL A L'HECTARE DES ESPACES DE LOISIRS EN BRETAGNE EN 1997 ET 2007

	Côtes-d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Bretagne
Prix moyen					
1997	8 040	16 570	10 200	16 450	12 370
2007	33 500	47 190	46 130	46 450	43 280
2007*	28 670	40 386	39 479	39 753	37 040
<i>évolution en %</i>	<i>+257 %</i>	<i>+144 %</i>	<i>+287 %</i>	<i>+145 %</i>	<i>+199 %</i>

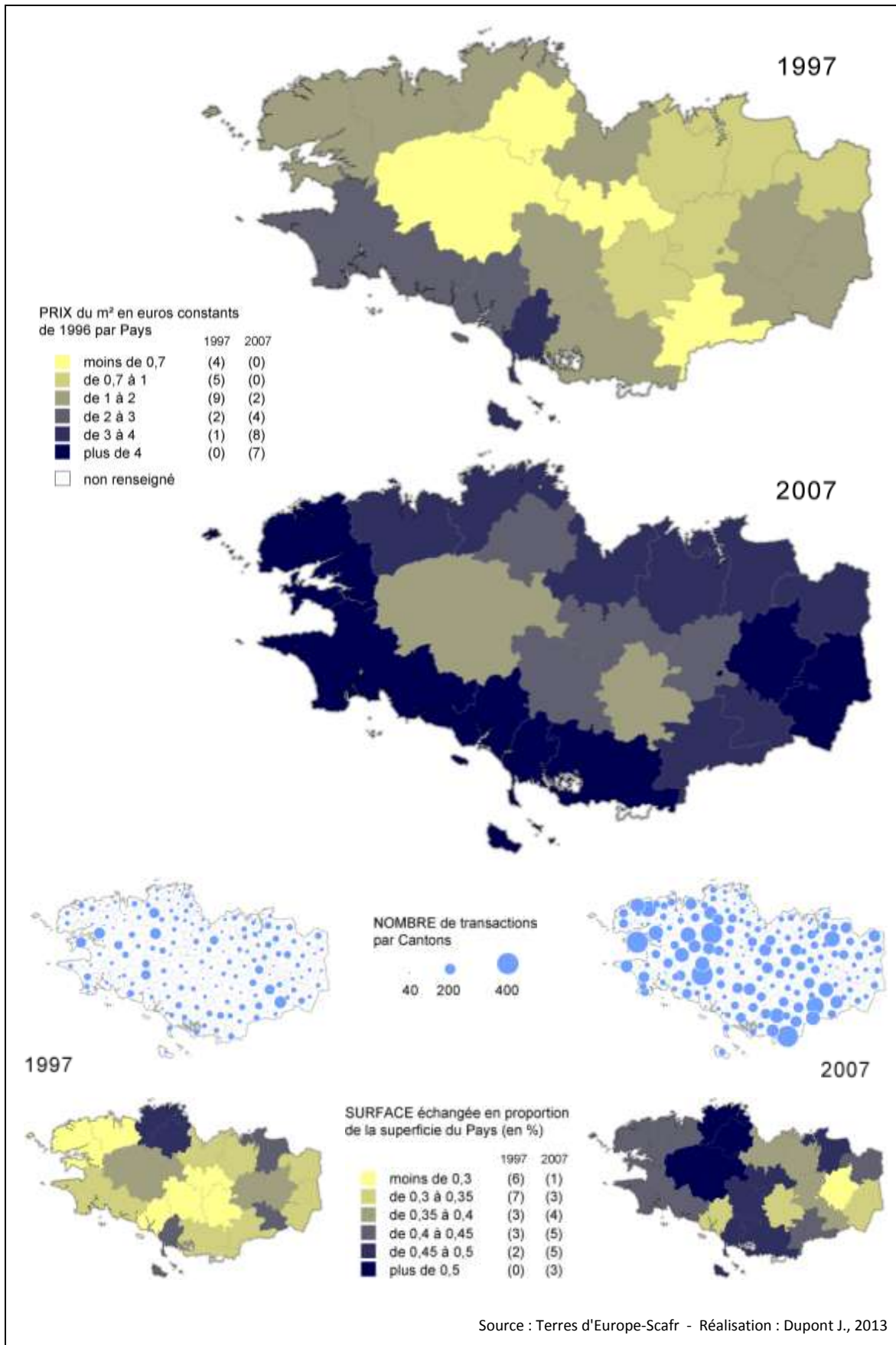
Note : évolution calculée de 1997 à 2007*.

* : Prix en euros constants de 1996.

Source : Terres d'Europe-Scafr - Réalisation : DUPONT J., 2012

Les écarts de niveaux de prix entre départements sont ici plus marqués que pour le foncier agricole. On retrouve par exemple les prix les plus élevés dans le Finistère et le Morbihan alors que les hausses les plus marquantes sont en Ille-et-Vilaine et Côtes-d'Armor. Ce constat renvoie à l'idée que les prix départementaux tendent à se rapprocher les uns des autres : les prix les moins élevés augmentent fortement comme pour rattraper leur « retard ». A l'échelle plus fine des Pays, on constate quelques nuances supplémentaires. En effet, les prix les plus hauts se localisent dans les Pays littoraux, dessinant ainsi, en particulier en 2007, une ceinture de prix élevés autour des cinq Pays de l'Argoat (Carte 56).

CARTE 56 – LE MARCHE FONCIER DES ESPACES DE LOISIRS EN 1997 ET 2007
EN BRETAGNE



Ainsi en 2007, les prix les plus élevés sur le marché du foncier des espaces de loisirs se localisent sur le littoral sud de la région, de Brest à Vannes, et dans le Pays de Rennes. Le prix sur ce marché dépend « du niveau de rémunération de la terre comme facteur de production mais surtout d'une situation plus ou moins favorable à la consommation directe par des citoyens » (Cavaiès, 2002, p. 18). Ce serait donc la localisation du foncier par rapport à deux éléments qui expliquerait ici le niveau et l'évolution des prix : la distance à la ville et la position par rapport au maillage autoroutier et routier (Boinon et al., 1992). Dans le cas de la Bretagne, le « ring autoroutier » (ADEF, 2009) et les principales villes (à l'exception de Rennes) sont localisées le long du littoral, espace attractif tant pour les populations que les activités (comme nous l'avons déjà décrit pour les évolutions démographiques ou la construction neuve de logements – Cf. chapitre 2 et 3). On remarquera toutefois que ce qui est constaté pour les prix ne l'est pas forcément pour le dynamisme du marché qui, tant en nombre de transactions qu'en surface échangée, dessine une autre répartition géographique. Ainsi les cantons les plus actifs sont plutôt ceux situés en position rétro-littorale, en particulier à l'ouest (à l'exception du littoral nord du Finistère) et au sud-est. Par contre, la carte des surfaces échangées par Pays propose une vision intermédiaire car elle localise des volumes importants tant dans l'intérieur des terres (Pays du COB, de Guingamp, de Pontivy) que sur les littoraux (Pays de Vannes, Auray et Saint-Malo).

L'impact des non-agriculteurs

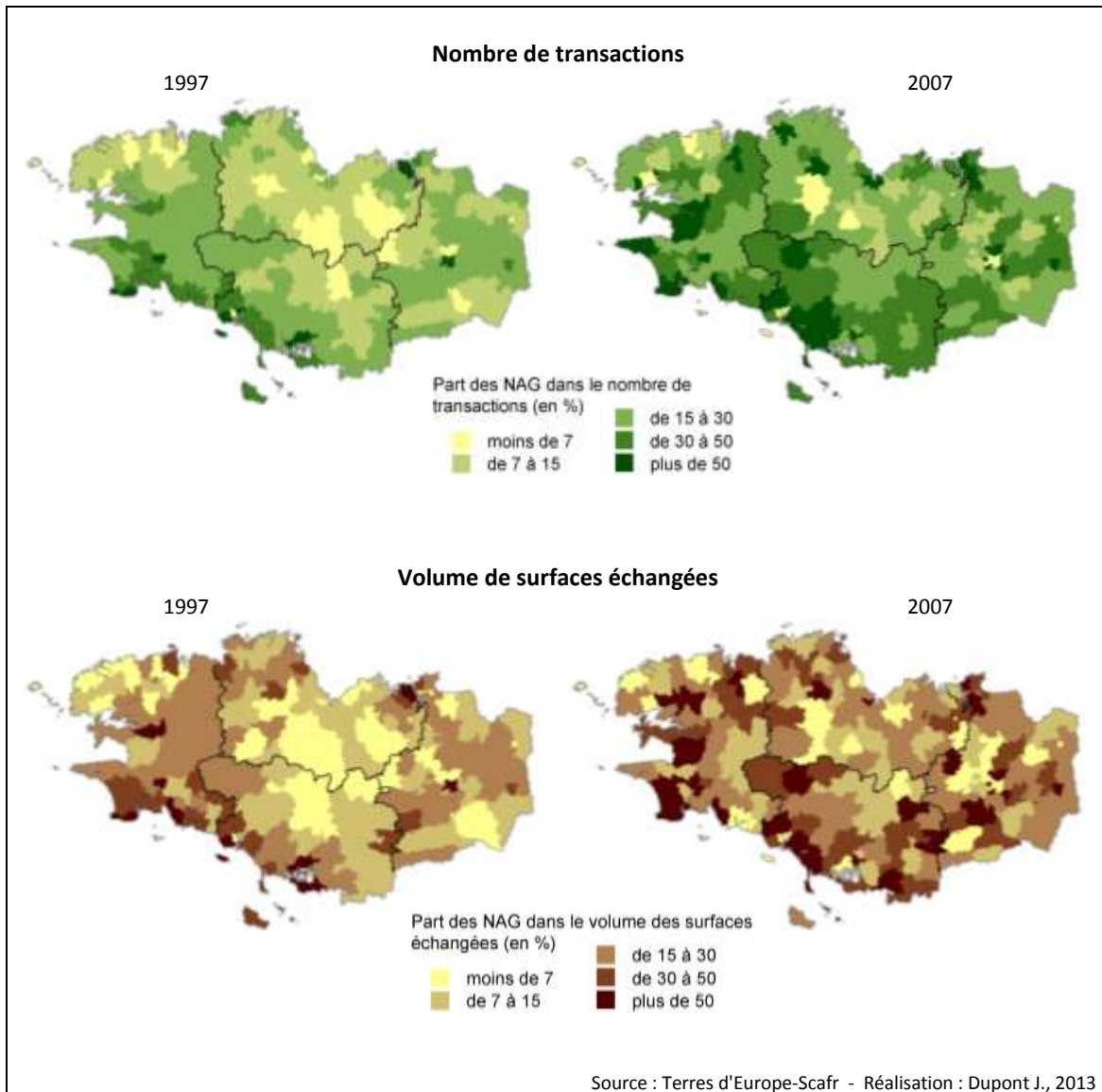
Le marché des espaces de loisirs est dynamique et les prix s'envolent concurrençant directement la rentabilité plus modeste de l'usage agricole de ces terres. La *concurrence des non-agriculteurs* est manifeste à tel point que les particuliers et les collectivités territoriales représentent 30 % des acheteurs des terres agricoles en Bretagne (et jusqu'à 40 % en Ille-et-Vilaine) (DRAAF Bretagne - AGRESTE, 2012). Les données Terres d'Europe-Scafr dont nous disposons permettent également de montrer que la présence des non agriculteurs sur les marchés fonciers hors urbanisation tend à se renforcer et surtout qu'ils sont disposés à payer bien plus cher. Pour mesurer cet impact, il convient de reprendre les données à l'échelle du premier marché, celui du foncier agricole.

Ainsi, on observe qu'en moyenne régionale en 1997, la valeur moyenne par transaction des non-agriculteurs sur ce marché est 30 % plus élevée que pour l'ensemble du marché.

Un fait qui se confirme de manière démultipliée en 2007 avec une valeur plus élevée de 63 %. La valeur moyenne par transaction sur le marché du foncier agricole entre 1997 et 2007 évolue ainsi nettement plus vite pour les non-agriculteurs (+ 113 %) que pour le reste du marché (+ 69 %). Un fait d'autant plus important que les transactions des non-agriculteurs concernent des superficies plus petites de 17 % en moyenne régionale en 2007 et que, rapporté à la surface, le prix payé par les non-agriculteurs en 2007 en moyenne régionale est donc deux fois plus élevé que le prix constaté pour le reste du marché. En 1997, la répartition géographique des non-agriculteurs sur le marché du foncier agricole clive la région entre une partie sud très investie par leurs acquisitions, tant en nombre de transaction qu'en volumes échangés, et une partie nord et centrale qui apparaît comme la « chasse gardée » du monde agricole. Dix ans plus tard, en 2007, la présence des non-agriculteurs semble s'être généralisée à l'ensemble du territoire, en particulier pour le nombre de transactions par un mouvement de diffusion depuis le littoral sud vers le rétro-littoral et depuis les grandes villes vers leurs périphéries. L'évolution de la proportion des volumes échangés, moins nette en termes de répartition géographique, montre bien la généralisation de ce phénomène à tous les territoires bretons (Carte 57).

Cette concurrence des non-agriculteurs inquiète d'autant plus le milieu agricole que l'on enregistre une baisse des installations agricoles et une hausse généralisée des prix sur le marché (FNSafer, 2012). En Bretagne, « l'augmentation des prix est sensible sur tout le littoral nord, où production légumière et urbanisation se concurrencent pour l'accès au foncier. La Bretagne centrale voit aussi les prix de ses terres s'envoler et même dépasser ceux du littoral sud du Morbihan » (DRAAF Bretagne - AGRESTE, 2012, p. 108). Cette situation n'est pas le seul fait du marché foncier des espaces de loisirs, les anticipations spéculatives liées à la constructibilité future ou tout du moins espérée des terres agricoles poussent également les prix à la hausse (Dachary-Bernard et al., 2011) et motivent l'achat des non-agriculteurs qui espèrent obtenir par la suite la constructibilité du terrain. En moyenne « le prix des terres agricoles bretonnes est 26,5 fois inférieur au prix des terres constructibles. La comparaison est certes difficile car le contexte des deux marchés est entièrement différent » (Ollivro, 2009a, p. 2) mais cette pression de la plus-value est réelle et se manifeste avec force, en particulier dans les communes du littoral sud de la Bretagne où les terres agricoles sont parmi les moins chères de la région et où la demande de foncier à bâtir est très importante.

CARTE 57 – LA PART DES NON-AGRICULTEURS DANS LE NOMBRE DE TRANSACTIONS ET LE VOLUME DES SURFACES ECHANGEES SUR LE MARCHÉ DU FONCIER AGRICOLE PAR CANTONS EN BRETAGNE EN 2007



Les prix fonciers dans ce premier couple de marchés (marché du foncier agricole et marché des espaces de loisirs) théoriquement déconnectés de l'urbanisation, révèlent en fait deux influences assez nettes d'une part par des anticipations spéculatives sur la constructibilité future du terrain et d'autre part par les usages de loisirs des non-agriculteurs qui achètent la terre agricole à des niveaux de prix deux fois plus élevés que la normale. Quelle est la situation dans le deuxième couple de marché fonciers, celui de l'urbanisation nouvelle ? Dans le point suivant, nous quittons la dimension agricole du foncier pour nous intéresser au foncier réellement constructible et donc directement connecté à l'urbanisation.

3.2. Les prix fonciers dans les marchés de l'urbanisation nouvelle

Les marchés de l'urbanisation nouvelle sont composés de deux sous marchés selon la nomenclature de Comby : les marchés du foncier brut à aménager et ceux déjà aménagés des nouveaux terrains à bâtir. Une nuance importante lorsque l'on étudie les prix puisque les terrains aménagés sont vendus jusqu'à 49 % plus cher au m² qu'un terrain non aménagé (CGDD, 2011d, p. 1). Cette distinction est a priori simple mais il est parfois difficile d'identifier à quel marché se réfère telle moyenne de prix ou telle petite annonce qui ne précise pas cette information. Certaines bases de données, à l'inverse, ne laissent aucun doute sur cette distinction.

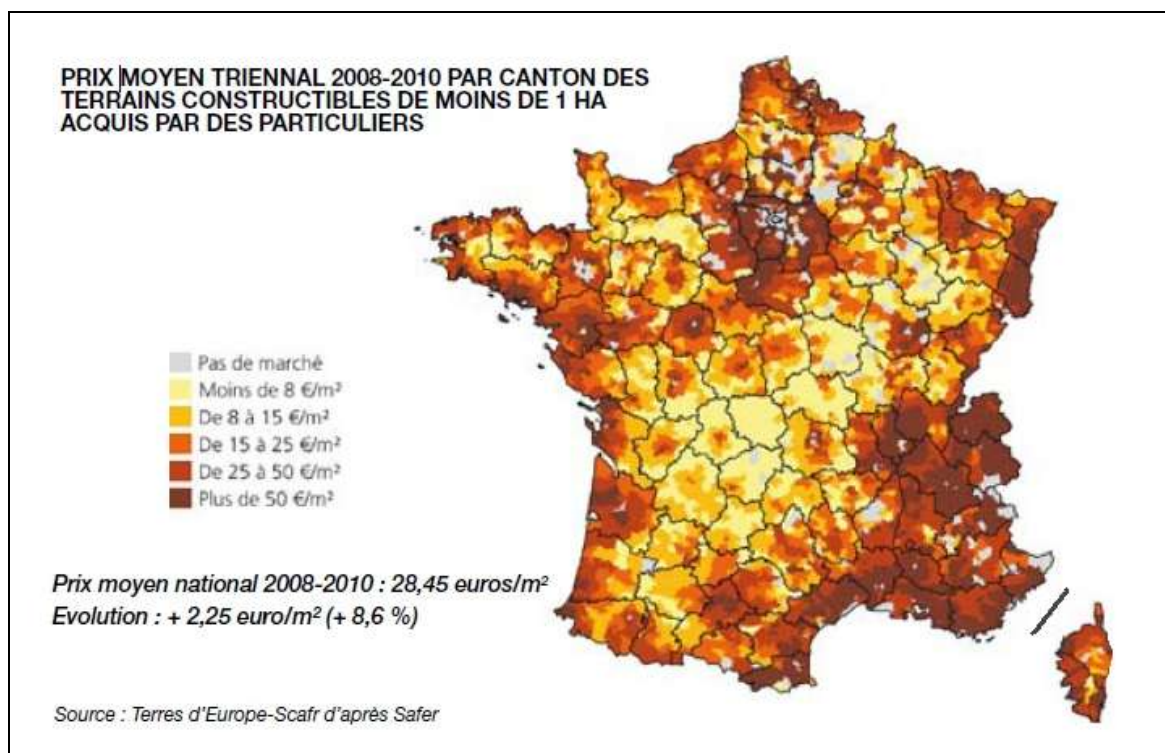
Dans la perspective de disposer de l'information la plus complète possible au service de notre diagnostic foncier régional et afin de cerner l'évolution des prix et ses déterminants dans les différents marchés de l'urbanisation nouvelle, nous allons donc procéder comme suit : tout d'abord nous présenterons les prix du foncier brut à aménager (données Terres d'Europe-Scafr sur le marché des terrains à construire) ; puis nous évoquerons une base qualifiée d'« intermédiaire » dans le sens où elle ne permet pas de distinguer clairement les deux marchés selon qu'il s'agit de foncier aménagé ou pas (données issues des petites annonces) ; pour conclure, nous aborderons les prix du foncier aménagé à bâtir (données de l'EPTB) ainsi que quelques éléments de contexte récents (données des Notaires).

3.2.1. Le marché du foncier brut à aménager

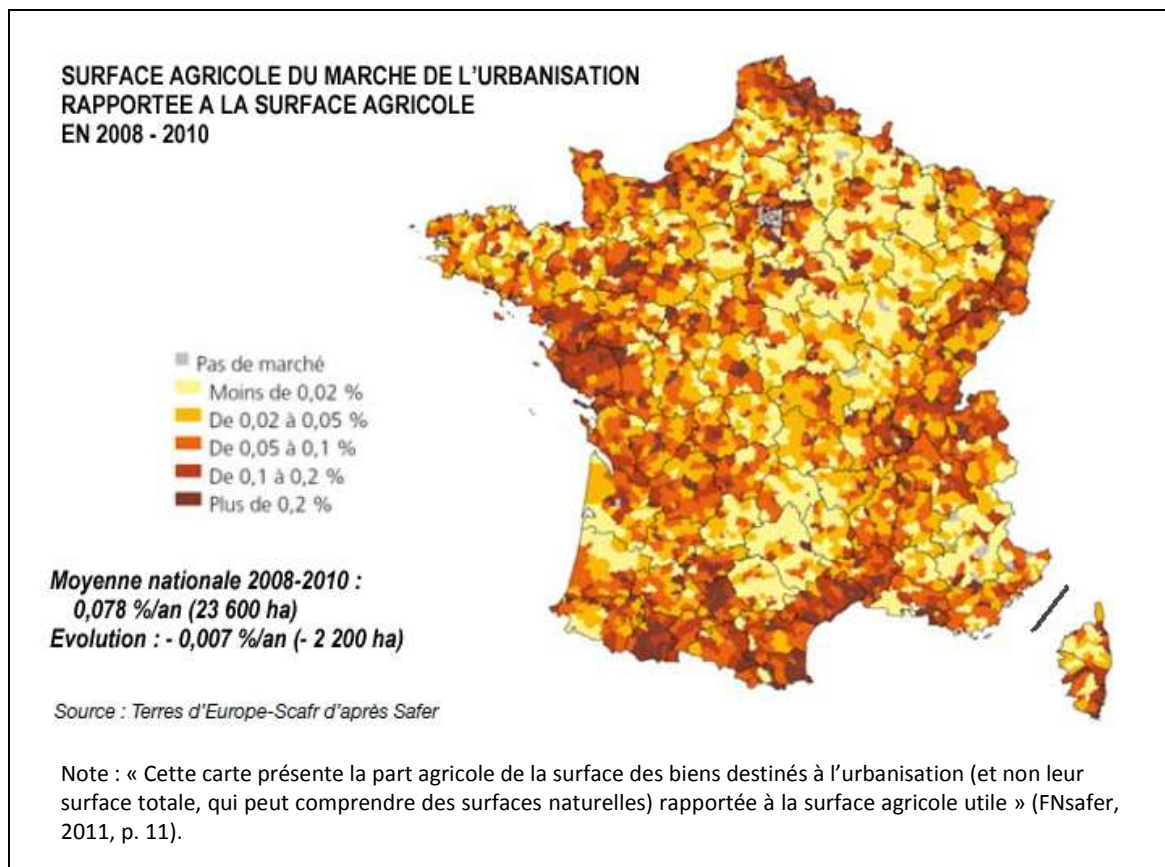
Le marché de « l'espace naturel comme matière première » (Comby, 1993, p. 43) concerne les terrains constructibles au sens des documents d'urbanisme mais sont, en théorie, non aménagés. Les SAFER désignent ce marché sous l'appellation de *terrains à construire* (cf. Encadré 9, p. 222). Ce sont leurs données que nous utilisons ici. A l'échelle de la France en 2010 le prix moyen au m² de ces terres est de 28,45 euros¹²². La cartographie montre que les prix les plus élevés se retrouvent autour des grandes villes, le long du littoral et des espaces frontaliers (en particulier du sud-est) (Carte 58).

¹²² Prix triennal moyen 2008-2010 pour les terrains constructibles de moins d'1 hectare acquis par des particuliers.

CARTE 58 – LE PRIX DES TERRAINS CONSTRUCTIBLES PAR CANTONS EN 2010
EN FRANCE



CARTE 59 – LA PART DU MARCHÉ DE L'URBANISATION NOUVELLE PAR
CANTONS EN 2010 EN FRANCE



La Bretagne, en particulier sur son pourtour littoral et autour de l'agglomération rennaise, affiche des valeurs relativement élevées. Une deuxième carte permet de situer l'importance de ce marché de l'urbanisation nouvelle par rapport au marché agricole (Carte 59). La Draaf relève ainsi que « les ventes de terres agricoles représentent plus de 80 % du marché foncier rural contre 64 % pour la métropole » (Draaf, 2009, p. 106).

A l'échelle de la Bretagne, les données détaillées (de la commune au département) dont nous disposons sont légèrement plus anciennes, de 1997 à 2007. Sur cette période, le marché du foncier brut à aménager a été très actif avec une progression de 166 % du nombre de transactions. Par contre, les surfaces échangées progressent nettement moins vite (+ 23 %), signe que la superficie moyenne par transaction baisse fortement au cours de ces dix années avec une surface moyenne par transaction divisée par deux : de 1 760 m² à 820 m². On relève aussi une importante activité pour des surfaces de plus en plus petites et des prix qui s'envolent littéralement : + 290 % en moyenne régionale. Les évolutions par département montrent l'attrait toujours plus fort de l'Ille-et-Vilaine (+ 390 %) et le rattrapage des Côtes-d'Armor (+ 373 %) (Tableau 19).

TABLEAU 19 – LE PRIX MOYEN TRIENNAL A L'HECTARE DES TERRES CONSTRUCTIBLES EN BRETAGNE EN 1997 ET 2007

	Côtes-d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Bretagne
Prix moyen					
1997	35 740	63 970	49 930	84 630	57 330
2007	197 390	277 230	286 160	280 640	261 350
2007*	168 931	237 260	244 903	240 179	223 670
<i>évolution en %</i>	+373 %	+271 %	+390 %	+184 %	+290 %

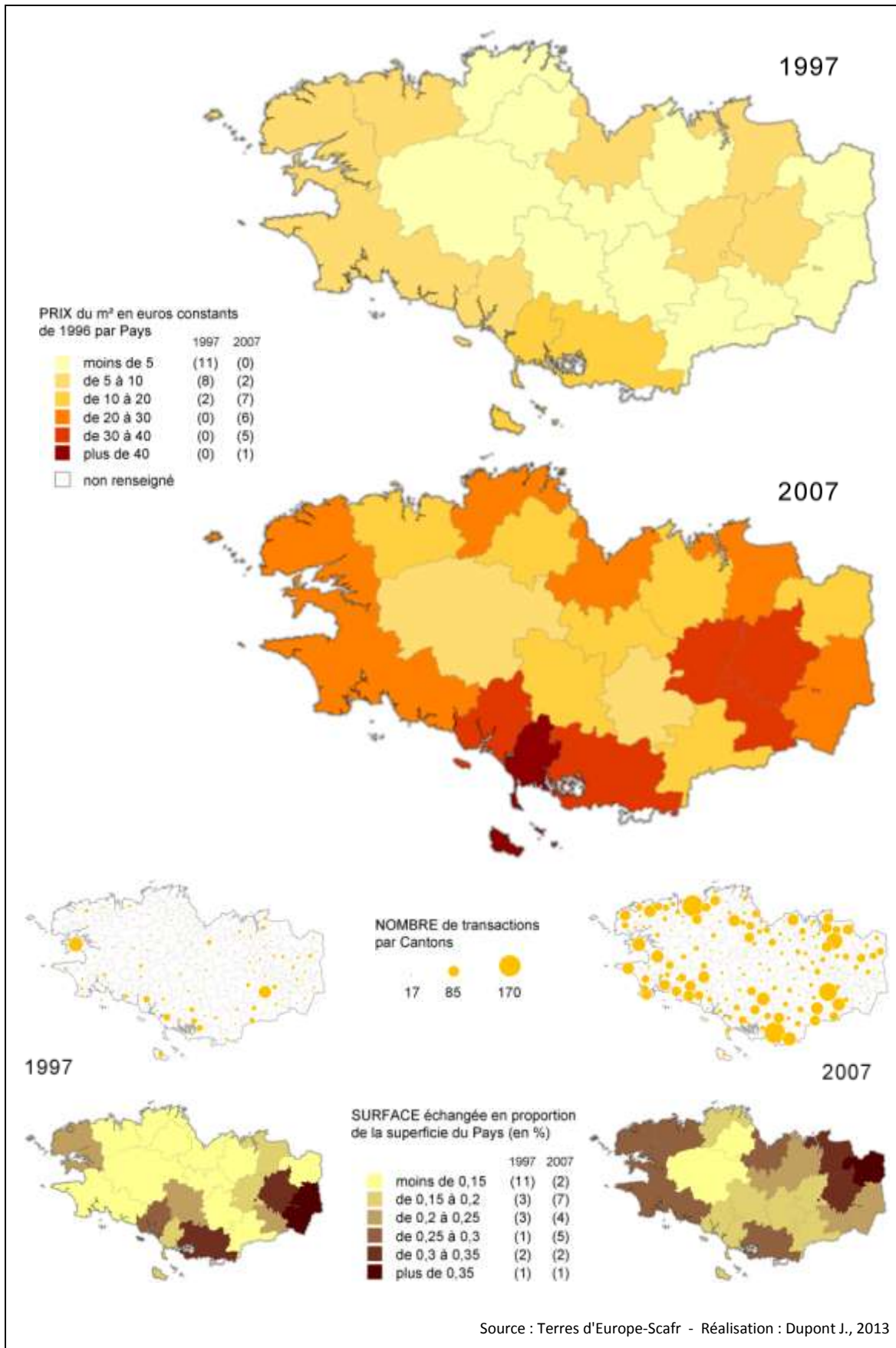
Note : évolution calculée de 1997 à 2007*.

* : Prix en euros constants de 1996.

Source : Terres d'Europe-Scafr - Réalisation : DUPONT J., 2012

A l'échelle plus fine des Pays et des cantons, les données permettent de distinguer le sud du Morbihan et le bassin de Rennes comme les territoires bretons les plus chers, fait d'autant plus marquant que les surfaces échangées dans ces Pays sont à la baisse (Carte 60). L'évolution du nombre de transactions entre 1997 et 2007 permet par ailleurs de pointer le dynamisme des cantons situés sur l'axe Saint-Malo-Rennes-Nantes et Vannes-Nantes ainsi que sur le pourtour littoral du Finistère.

CARTE 60 – LE MARCHÉ FONCIER DES TERRAINS A CONSTRUIRE EN 1997 ET 2007 EN BRETAGNE



Les cantons en position rétro-littorale se distinguent également signe d'une artificialisation se réalisant par extension depuis le littoral en direction de l'Argoat, comme nous l'avons déjà évoqué précédemment. Les évolutions récentes décrites en 2013 par la FNSafer montrent que la tendance générale est à la contraction du nombre des ventes et à la baisse des prix (FNSafer, 2013). Parmi les marchés ruraux bien portant la FNSafer distingue toutefois le marché des terrains à bâtir de moins d'un hectare acquis par des particuliers dont le prix est orienté à la hausse et qui se déplace « vers les zones périurbaines et des lots plus petits » (op. cit, p. 5). Ainsi, alors que « les promoteurs se retirent, les particuliers restent, en raison, sans doute, d'un besoin de logement » (op. cit, p. 7). La FNSafer poursuit son analyse de la situation en relevant que malgré des taux d'emprunt bas, l'atonie de l'économie et la restriction des crédits bancaires freinent la conclusion des transactions et c'est pourquoi nombre de propriétaires conservent leur bien comme une valeur refuge. C'est une bonne illustration de l'effet cliquet qui, en période de baisse des transactions, maintient les prix à un niveau élevé et empêche leur recul.

Les données issues des DIA rurales nous ont permis de décrire la situation sur le marché du foncier brut à bâtir. Voyons maintenant la situation décrite par les données « intermédiaires » que sont les petites annonces.

3.2.2. Une base de données « intermédiaire » : les petites annonces

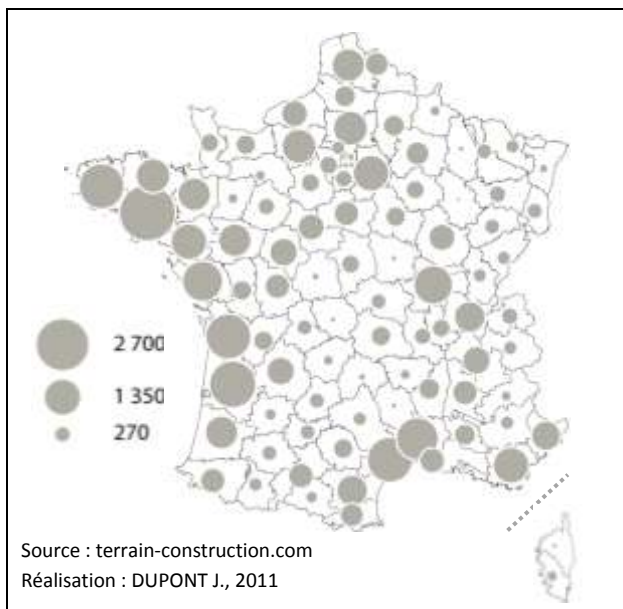
L'objectif de cette démarche est de proposer une photographie à un moment donné du marché du foncier à bâtir du point de vue de l'offre. Notre démarche permet donc l'observation de la valeur (il n'y a pas encore de prix puisqu'il n'y a pas encore de transaction) à partir des prétentions de vente des propriétaires affichées dans les petites annonces.

Il existe un grand nombre de sites internet publiant des annonces foncières et immobilières (agences immobilières, cabinets spécialisés, Notaires, etc.). Nous avons ici retenu le site *Terrain construction*¹²³ qui est spécialisé exclusivement dans l'annonce de terrains à bâtir. Cette spécialisation facilite la récupération des données et permet de mieux cibler la recherche par le tri thématique qu'il suppose. La récupération des données s'est réalisée par saisie directe des informations clefs contenues dans les petites annonces

¹²³ www.terrain-construction.com

(commune de localisation, prix de vente, surface). Pour garantir une base de données la plus fiable possible, plusieurs critères de sélection ont été appliqués. Tout d'abord, parmi les 6 679 annonces disponibles en ligne au moment de la saisie (les 30 et 31 Mai 2011) seules celles datées de moins d'une semaine ont été encodées¹²⁴. A partir du fichier ainsi constitué, un travail de tri a ensuite été réalisé : suppression des doublons, des terrains partiellement constructibles¹²⁵, des annonces incomplètes, etc. Au final, le fichier constitué regroupe 3 254 annonces réparties sur 715 communes. Aucun seuil de significativité (par exemple un nombre de transaction minimum par commune) n'a été ici appliqué car la constitution de cette base de données ne visait pas l'exactitude du prix du marché (comme dans les bases précédemment utilisées) mais plutôt la mesure de la valeur potentielle du terrain à bâtir en Bretagne. Toutefois, certains biais potentiels doivent être signalés. Dépendant de la qualité de remplissage de l'annonce, certaines informations sont parfois renseignées, parfois pas (comme la viabilisation ou pas du terrain), certaines annonces affichent des prix négociation incluse (agence ou Notaires), d'autres indiquent la nécessité d'un assainissement individuel, etc.

CARTE 61 – LE NOMBRE D'ANNONCES PAR
DEPARTEMENTS EN FRANCE EN 2011



Les prestations des terrains ne sont donc pas comparables dans l'absolu tout comme un grand nombre de critères non décrits dans les annonces (cf. partie théorique sur la formation de la valeur). Remarquons encore qu'il est possible que l'existence de ce site internet spécialisé soit très populaire dans une région et parfaitement inconnu dans une autre impactant directement le nombre d'annonces.

¹²⁴ C'est-à-dire les annonces ayant été mises à jour ou mises en ligne dans les 7 jours précédents la saisie. Un travail représentant de 4 à 6h d'encodage par département.

¹²⁵ Pour ces terrains, il est en effet impossible de connaître la "répartition" du prix entre la surface constructible et celle qui ne l'est pas (d'autant qu'il peut y avoir là une dimension spéculative d'anticipation dans la mesure où la partie non constructible pourrait le devenir prochainement). La partie non constructible pouvant être un bois, un plan d'eau, ou un pré... vendu avec l'argument de l'isolement par rapport à d'éventuelles constructions nouvelles (en lien direct avec l'idée du NIMBY) ou dans une perspective d'agrément.

Mais le plus important est de disposer d'une base large et dans le cas des départements bretons, le nombre d'annonces est plutôt important (Carte 61). Signalons de nouveau que ce travail n'a pas vocation à l'exhaustivité et qu'il ne propose qu'une vision parmi d'autres possibles du marché foncier des terrains à bâtir en Bretagne (Photo 7).

PHOTO 7 – TERRAINS A BATIR EN BRETAGNE EN 2011



L'analyse des données ainsi récoltées montre cependant que la superficie moyenne des terrains à bâtir en vente sur ce site internet en Bretagne est de 1 413 m² alors que la médiane est à 1 000 m². Leur répartition en fonction de ce critère montre également que 84 % des annonces concerne des terrains de moins de 2 000 m². Concernant les prix de vente, la moyenne régionale est de 76 euros par m² alors que la médiane est estimée à 58 euros par m². En termes de répartition des prix, les annonces à plus de 150 euros le m² sont rares (un peu plus de 10 %) et trois annonces sur quatre affichent un prix de vente à moins de 100 euros le m² (cf. graphiques de la Carte 62, page suivante). La répartition géographique des annonces indique qu'il y en a assez peu en Ille-et-Vilaine, avec plutôt

des terrains de petite taille et un prix de vente élevé, ainsi que dans les Côtes-d'Armor où les annonces sont en revanche assez diversifiées tant en prix qu'en superficies et principalement localisées à proximité du littoral. A l'inverse, le Finistère est couvert par un nombre important d'annonces présentant une grande diversité. C'est également le cas du Morbihan, département ici le plus représenté, avec des annonces concernant des terrains soit plutôt grands soit très chers.

La cartographie réalisée (Carte 62) indique une double opposition territoriale par les prix : l'une opposant les villes aux espaces ruraux, l'autre opposant les territoires littoraux (*Armor*) à ceux de l'intérieur de la région (*Argoat*). Statistiquement, cette observation cartographique se vérifie partiellement en fonction de l'échelle d'observation. Le calcul du coefficient de corrélation entre le niveau de prix et la distance du terrain au trait de côte¹²⁶ ou à une ville¹²⁷ permet de dire qu'il y a très peu voire pas du tout de lien entre la superficie moyenne des terrains et l'éloignement au littoral ou aux grandes villes. Ce constat se vérifie également lorsque l'on prend en compte la superficie totale en vente. Par contre, on observe une corrélation négative moyenne à l'échelle de la région entre le prix de vente et la distance aux grandes villes (- 0,5)¹²⁸. Une corrélation qui se révèle par contre plutôt faible pour la distance au littoral (- 0,25). Du point de vue statistique, l'idée selon laquelle l'éloignement des villes fait baisser les prix n'est vérifiée que pour un cas sur deux et seulement pour un sur quatre concernant la distance au littoral. Ces corrélations relativement faibles calculées à l'échelle de la Bretagne s'expliquent notamment par le poids de l'agglomération rennaise. En effet, ces mêmes calculs effectués à l'échelle des départements ne donnent pas les mêmes résultats. Ainsi la corrélation négative est bien plus significative entre les prix et la distance au littoral pour les départements du Morbihan (- 0,7) et du Finistère (- 0,6). Elle n'est en revanche que moyenne concernant les Côtes-d'Armor (- 0,5). Par contre on observe que dans ces trois départements la corrélation entre le niveau des prix et la distance aux villes ne dépasse pas les -0,4.

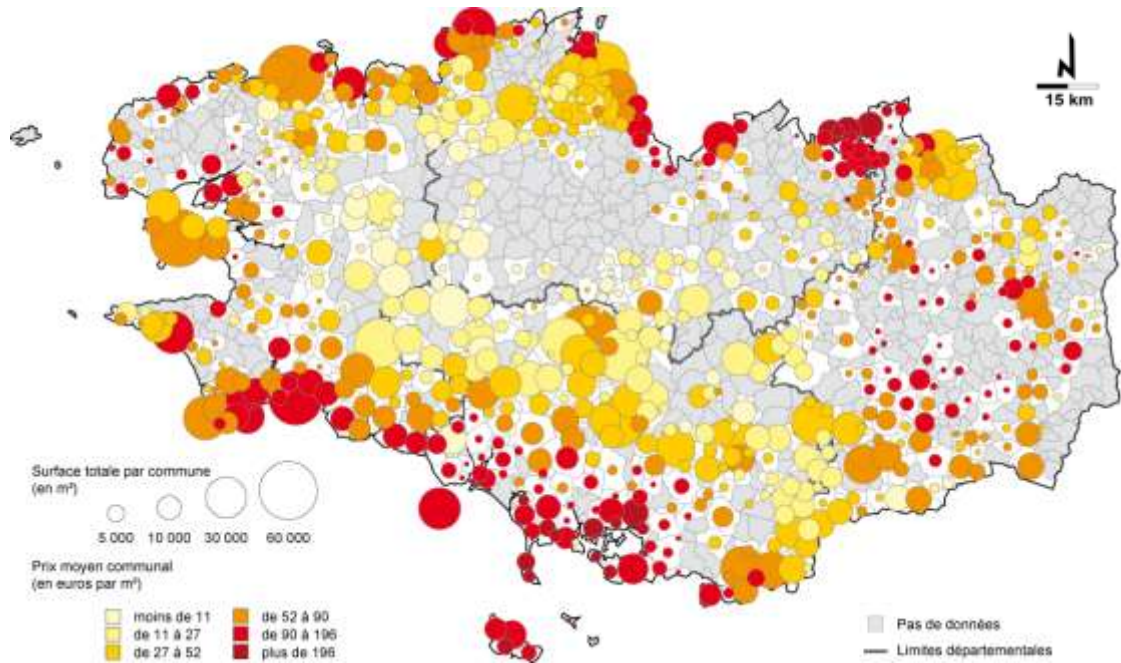
¹²⁶ Nous reprenons ici le trait de côte dans sa version « simplifiée » (sans les rias et abers).

¹²⁷ Il s'agit ici des trois classes de villes déjà utilisées : les communes de plus de 10 000 habitants, celles de plus de 15 000 habitants, et celles de plus de 30 000 habitants (cf. Annexe 3).

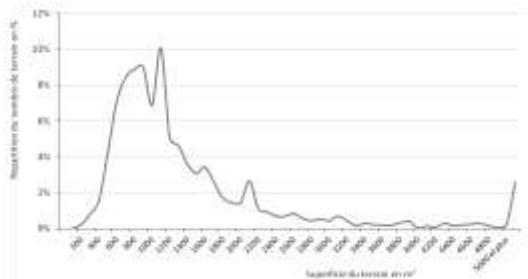
¹²⁸ La corrélation pour la classe des villes de 15 000 habitants est de -0,4 et celle pour les villes de 10 000 habitants, de -0,35.

Carte de localisation

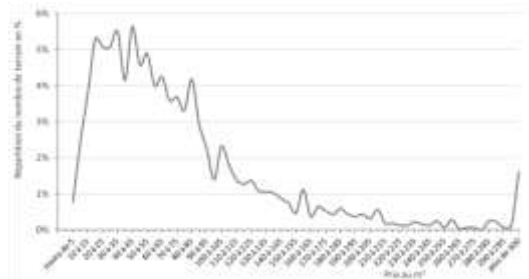
L'ensemble des superficies des terrains à bâtir en m² (cercles proportionnels) sont ici rapportées au prix moyen communal par m² (gamme de couleurs)



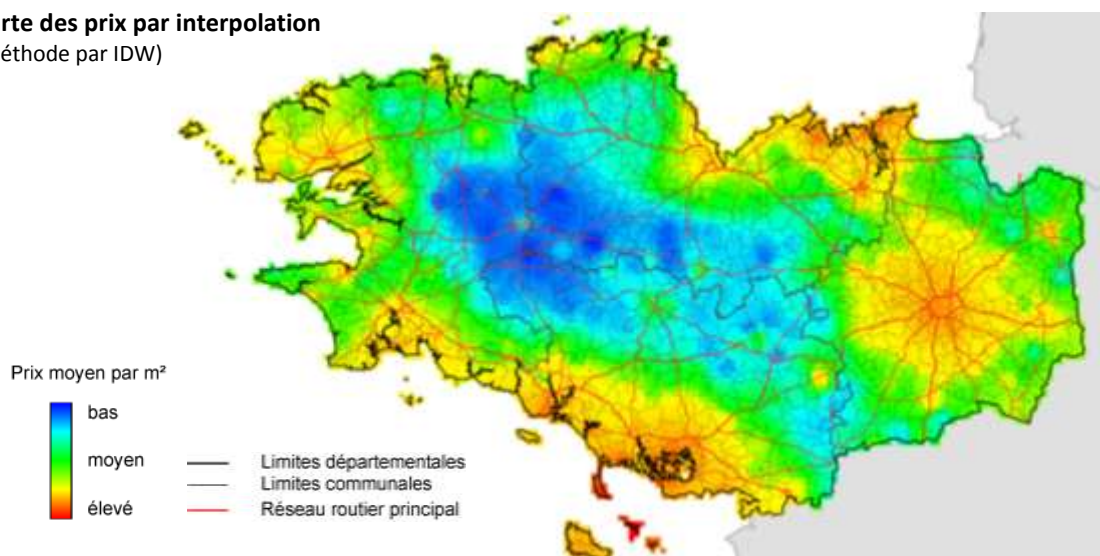
Répartition des terrains par leur superficie



Répartition des terrains par leur prix au m²



Carte des prix par interpolation
(méthode par IDW)



Source : terrain-construction.com - Réalisation : DUPONT J., 2011

A l'inverse, en Ille-et-Vilaine, la corrélation négative entre les prix et la distance aux villes est importante (- 0,75 pour les villes de plus de 30 000 habitants)¹²⁹ alors que celle calculée pour la distance au littoral est anecdotique (- 0,07)¹³⁰. Ces données illustrent ainsi le rôle décisif de la distance à l'agglomération rennaise sur le niveau des prix des terrains à bâtir dans ce département, un impact tellement significatif qu'il diminue la corrélation calculée à l'échelle de la région des prix au littoral et l'augmente pour la distance aux villes.

Ce constat est visualisable dans deux graphiques en nuage de points de la répartition des prix moyens figurant dans les annonces de terrains à bâtir en fonction de la distance au littoral (Graphique 42) et de la distance aux villes de plus de 30 000 habitants (Graphique 43). Il est alors par exemple possible de visualiser la corrélation négative forte au littoral des annonces localisées dans le Morbihan ou le poids de l'agglomération rennaise dans le premier graphique. On remarquera également que les prix les plus élevés se localisent dans ces deux mêmes départements mais pour des raisons distinctes : le littoral et les îles pour le Morbihan, la capitale régionale pour l'Ille-et-Vilaine. Le deuxième graphique laisse deviner le lien entre le prix et la distance à la ville (décrit par une corrélation négative de -0,5 à l'échelle régionale pour rappel). Un lien perturbé par une certaine dispersion des valeurs dans les Côtes-d'Armor, le Finistère et le Morbihan du fait des prix élevés des terrains littoraux et insulaires (à l'image de l'île d'Houat et de la presqu'île de Quiberon pour le Morbihan, de Saint-Cast-le-Guildo pour les Côtes-d'Armor, ou bien encore de l'Île Tudy pour le Finistère).

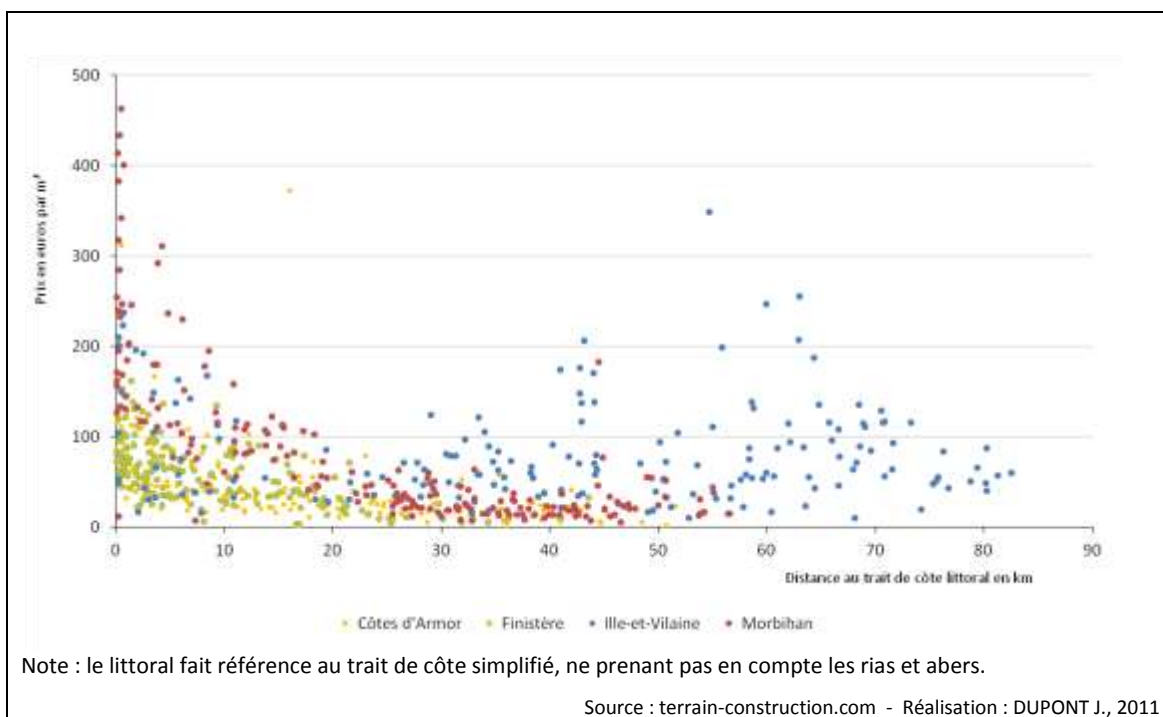
La répartition géographique des superficies totales disponibles par commune selon les données contenues dans les petites annonces récupérées sur internet permet de retrouver l'opposition nord-ouest / sud-est déjà évoquée lors de l'analyse des dynamiques démographiques. En effet, la cartographie semble mettre en avant l'opposition entre les territoires du nord-ouest où sont disponibles de grandes surfaces à bâtir, en particulier dans l'ouest des Côtes-d'Armor et le nord-ouest du Morbihan, et ceux du sud-est où les surfaces disponibles sont moins importantes, notamment le long du littoral morbihannais et en Ille-et-Vilaine. Toutefois, l'opposition Armor-Argoat reste valable en particulier

¹²⁹ Elle est de -0,53 pour les villes de 15 000 habitants et de -0,6 pour celles de 10 000 habitants.

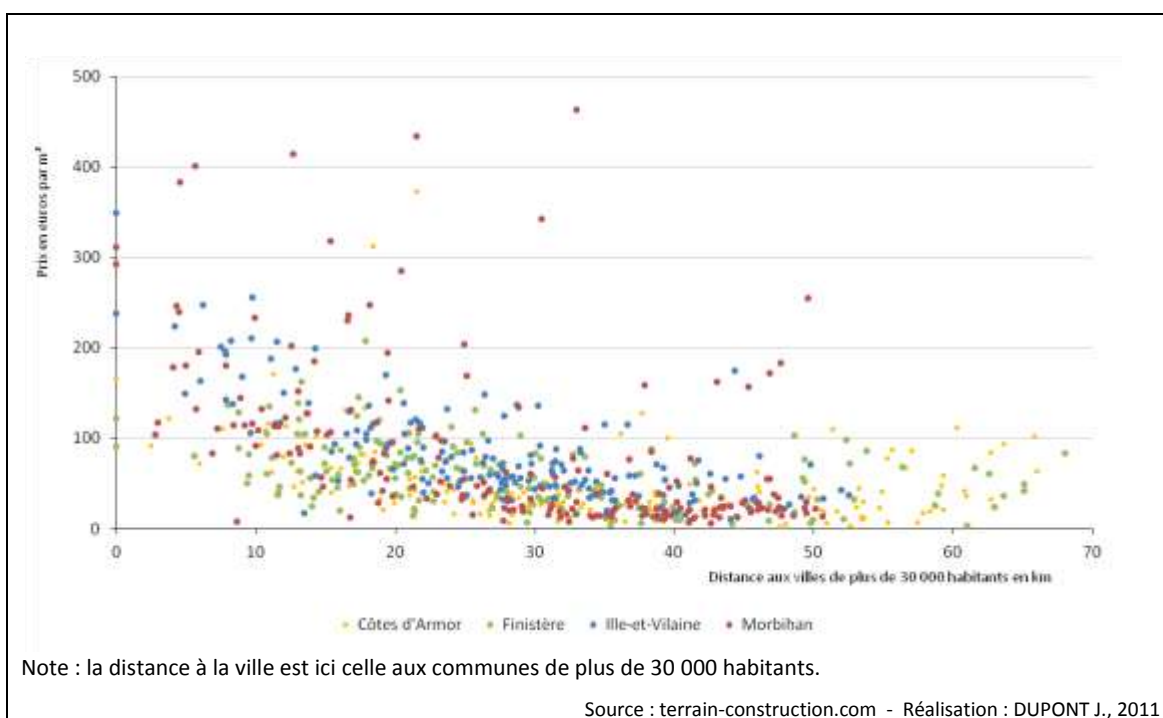
¹³⁰ Ce qui ne veut pas dire que les prix à proximité du littoral soient bon marché. Bien au contraire, c'est justement les prix élevés du littoral qui « équilibrent » en quelque sorte ceux élevés à proximité de Rennes et donnent ainsi un très faible coefficient de corrélation entre le niveau des prix et la distance au littoral.

dans le sud de la région où les superficies les plus importantes se localisent à distance du littoral, illustrant ainsi le mouvement d'artificialisation par extension en cours dans les territoires rétro-littoraux (cf. chapitre 1).

GRAPHIQUE 42 – REPARTITION DES TERRAINS A BATIR EN VENTE EN BRETAGNE EN 2011 EN FONCTION DE LA DISTANCE AU LITTORAL



GRAPHIQUE 43 – REPARTITION DES TERRAINS A BATIR EN VENTE EN BRETAGNE EN 2011 EN FONCTION DE LA DISTANCE A LA VILLE



D'ailleurs, les communes affichant une moyenne de surface par terrain à bâtir d'au moins 2 000 m² se localisent pratiquement toutes dans l'Argoat¹³¹. Bien que la proximité de la ville ou du littoral se paie cher, les petits terrains peuvent se révéler intéressants car ils sont avant tout mieux localisés. De plus, le montant total de l'achat peut très bien se révéler équivalent voir moins cher que pour celui d'un grand terrain situé à distance des villes ou du littoral. La question de la distance et de la localisation du foncier renvoie aux choix des acquéreurs potentiels et à leur prise en compte ou pas des coûts du transport : coût financier du trajet en tant que tel (essence, usure du véhicule ou titre de transport public), coût financier de l'équipement automobile (achat du véhicule, assurance, entretien, etc.), coût en termes de temps passé dans les trajets et de dangerosité potentielle des différents modes de transport, mais aussi coût social (avec notamment un risque d'isolement pour les personnes à mobilité réduite, mais aussi pour les jeunes sans permis ni véhicule en milieu rural ou les personnes âgées), etc. Ces éléments déterminants dans le choix de localisation des populations seront notamment évoqués dans l'étape suivante traitant des enjeux liés aux prix du foncier.

Pour conclure ce point sur les prix du foncier à bâtir tel qu'il apparaît dans les petites annonces d'un site internet, nous avons réalisé une cartographie en coloration continue du prix moyen par m² des terrains en vente en Bretagne fin mai 2011 (cf. Carte 62 supra). L'intérêt de cette cartographie est de pallier les manques d'informations de notre base par l'interpolation des résultats sur les communes sans données (selon la méthode IDW de Mapinfo)¹³². On obtient alors une carte complète des prix du foncier à bâtir en Bretagne mettant en évidence les prix élevés du littoral, de Quimper à Vannes au sud et de Saint-Brieuc à la Baie du Mont-Saint-Michel au nord sur une large bande territoriale (de 15 à 20 km vers l'intérieur des terres), mais aussi les prix élevés de l'agglomération rennaise, caractérisés par une diffusion spatiale régressive du centre à la périphérie, le long des axes de son étoile autoroutière. Inversement, de larges pans de la région affichent des prix plus bas dans lesquels on retrouve en particulier les territoires de l'Argoat mais aussi une partie des communes situées à proximité du littoral nord entre Morlaix et Paimpol (où la bande littorale des prix élevés est moins large). Ces prix moyens plus bas concernent

¹³¹ 101 des 116 communes affichant une superficie moyenne par terrain supérieure à 2000 m² sont de l'intérieur des terres (soit 87 %).

¹³² Méthode IDW pour *Inverse Distance Weighting* ou, en français, interpolation inversement proportionnelle à la distance. Cette technique consiste à associer à chaque nœud de la grille (ici les communes) une valeur qui est calculée par moyenne pondérée des valeurs des points qui se trouvent à proximité.

également, bien que dans une moindre mesure, les communes de la Pointe de Penmarch' dans le sud-ouest du Finistère, sans oublier quelques rares espaces situés dans les « creux » des axes autoroutiers de l'étoile rennaise. La couleur verte sur la carte, à la rencontre des zones chères en jaune et des zones bon marché en bleu, pourrait ainsi figurer une sorte de *zone géographique d'équilibre des prix* affichant un rapport prix/distance « acceptable » : ni trop cher (comme les terrains situés au plus près des villes et du littoral) ni trop éloigné des lieux d'activités (comme peuvent l'être les terrains de l'Argoat). Cet espace ainsi délimité apparaît à bien des égards semblable à l'espace supportant l'artificialisation par extension (c'est-à-dire le front de la périurbanisation) délimité dans le premier chapitre.

Pour compléter cette analyse, le point suivant aborde les données régionalisées de l'EPTB qui ne s'intéressent exclusivement qu'aux terrains aménagés prêts à bâtir, c'est-à-dire au marché du foncier aménagé à bâtir, deuxième marché identifié par la typologie de Comby dans le couple des marchés de l'urbanisation nouvelle.

3.2.3. Le marché du foncier aménagé à bâtir

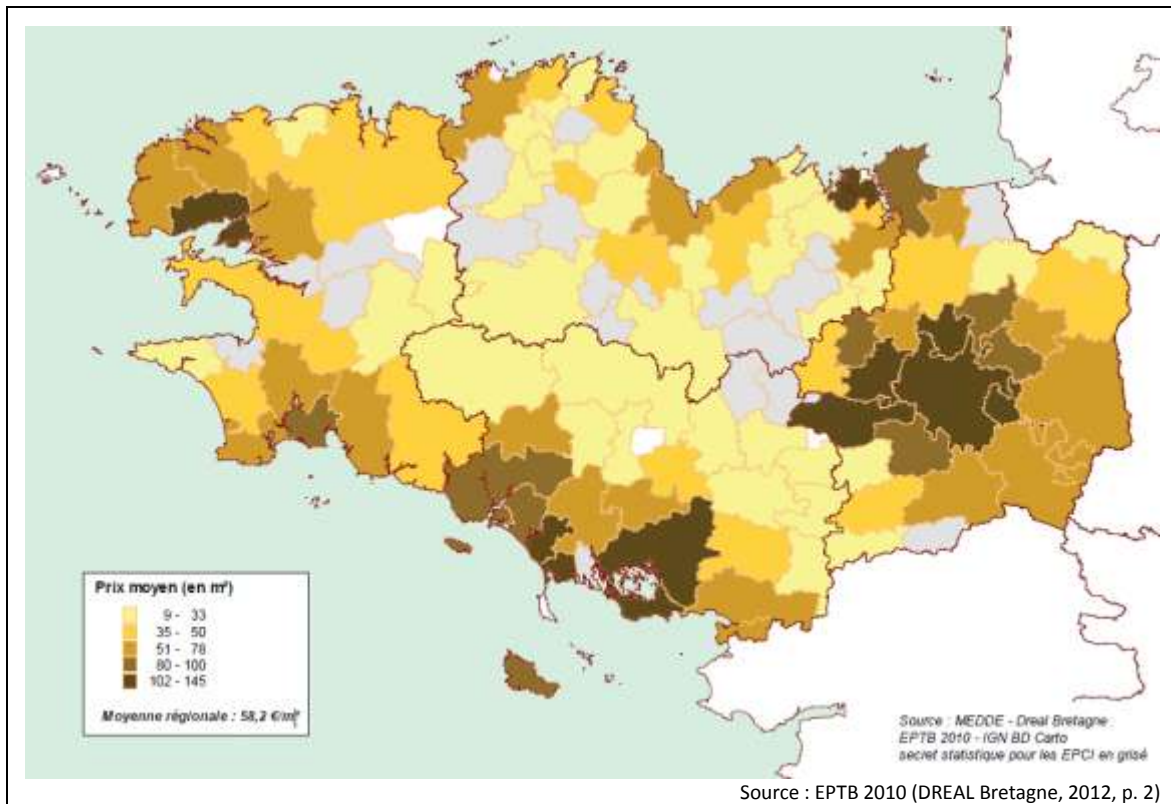
Le marché du foncier prêt à bâtir (terrains équipés et constructibles) est décrit comme le plus « concurrentiel » (Comby, 1993, p. 45). Pour l'étudier, nous avons eu recours aux données de l'Enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB).

Cette enquête, dont le champ concerne exclusivement la construction d'une maison individuelle par un particulier dans le secteur diffus (CGDD, 2011c, p. 4), nous montre que ce marché est particulièrement dynamique en Bretagne. En effet, comme on l'a évoqué pour l'analyse des surfaces, la Bretagne se caractérise sur ce marché par le nombre important de ses transactions puisque c'est la troisième région la plus active derrière les Pays-de-la-Loire et Rhône-Alpes. Malgré ce très fort dynamisme, le prix d'achat d'un terrain est sous la moyenne nationale (52 724 euros en Bretagne contre 69 292 euros en France en 2011). Par contre, les superficies étant plus petites dans la région qu'en France (comme l'a montré l'analyse des données de l'EPTB dans le chapitre précédent), le prix au m² se retrouve au même niveau, voire légèrement supérieur, selon les années, à la moyenne nationale (63 euros/m² en 2011, plaçant la Bretagne en 9^{ème} position des régions les plus chères). La situation de la Bretagne à ce niveau est donc loin d'être aussi critique que dans les régions du sud où il faut compter en 2011 pour le

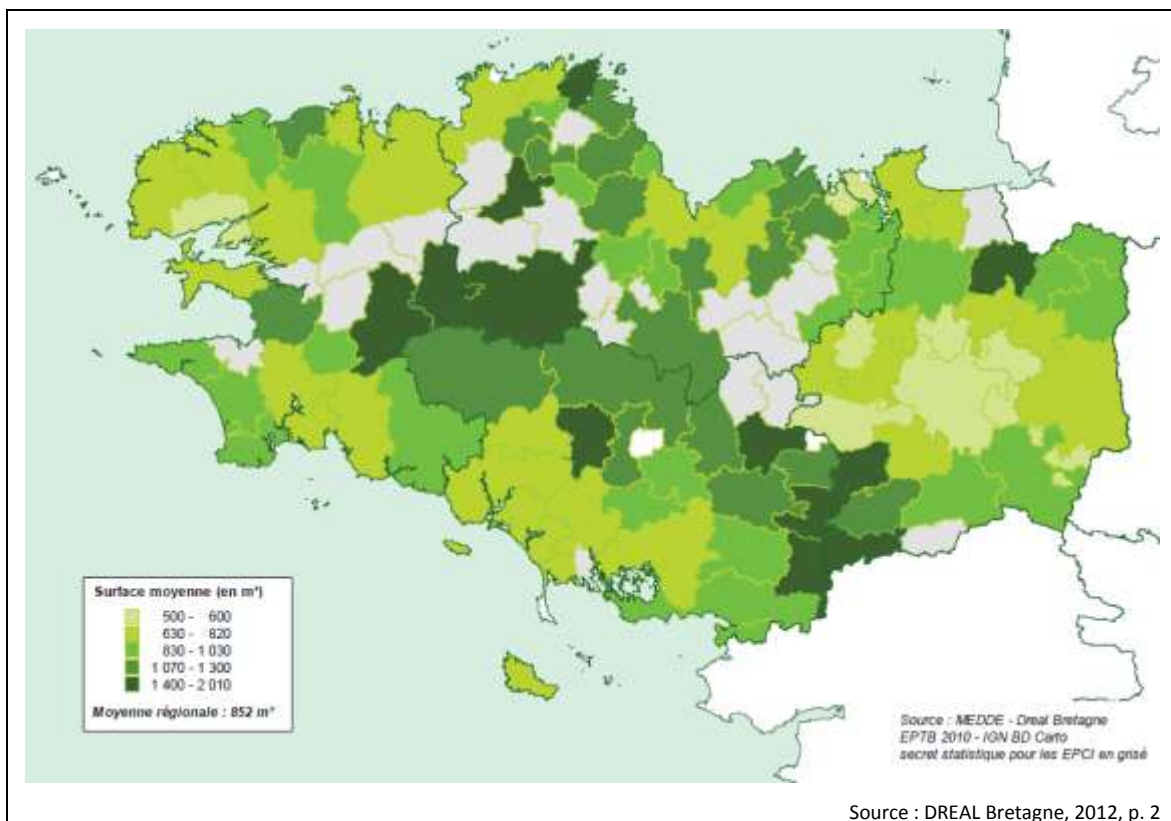
Languedoc-Roussillon quelques 106 euros/m² ou 117 euros/m² en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, région la plus chère de France après l'Ile-de-France et ses 179 euros/m². En revanche, en termes d'évolution, le prix moyen du m² en région Bretagne progresse fortement avec + 54 % entre 2006 et 2011 (5^{ème} plus forte progression) tandis que dans le même temps la moyenne nationale n'augmente « que » de 40 %. Les données révèlent ainsi une particularité de la région Bretagne : alors que ce sont les régions les moins chères qui progressent le plus (en tête du classement avec une progression de + 81 % se trouve par exemple la Basse-Normandie avec 38 euros/m² en 2011), illustrant une nouvelle fois la logique de rattrapage des espaces les moins chers lors des phases haussières du prix, et que les régions les plus chères stagnent ou progressent peu (par exemple l'Ile-de-France avec + 3 % ou le Languedoc-Roussillon avec + 14 %), la Bretagne affiche à la fois un prix moyen relativement élevé (le 9^{ème} de France) et une hausse importante du prix (la 5^{ème} plus forte). A niveau de prix comparable (62 euros/m² en 2011), seule la Picardie progresse aussi fortement, mais la proximité de la région parisienne et d'équipements aussi structurants que l'aéroport international de Roissy Charles-de-Gaulle explique probablement en partie cette évolution particulière. Hormis ce cas unique, les régions ayant des niveaux de prix comparables à celui de la Bretagne enregistrent des hausses de prix inférieures (de 5 points en Alsace ou de 11 points dans les Pays-de-la-Loire). L'évolution des prix du foncier à bâtir en Bretagne revêt donc, sur ce marché, un profil très particulier, pour ne pas dire unique par rapport aux autres régions françaises. La région Bretagne signe-t-elle là un trait de son caractère : pas encore très chère mais en train de le devenir ?

A l'échelle des départements bretons, l'EPTB nous apprend qu'en 2010, c'est dans les Côtes-d'Armor qui les prix étaient les moins élevés avec 39,6 euros/m², suivies du Finistère (55,5 euros/m²), du Morbihan (62,3 euros/m²) et de l'Ille-et-Vilaine (73,3 euros/m²) (DREAL Bretagne, 2012). Mais c'est encore à un niveau plus fin qu'il convient d'analyser ces données (avec la limite toutefois du secret statistique). La DREAL Bretagne propose ainsi une cartographie exclusive à l'échelle des Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (Carte 63).

CARTE 63 – LE PRIX MOYEN DES TERRAINS A BATIR PAR EPCI EN BRETAGNE EN 2010



CARTE 64 – LA SURFACE MOYENNE DES TERRAINS A BATIR PAR EPCI SELON L'EPTB EN BRETAGNE EN 2010

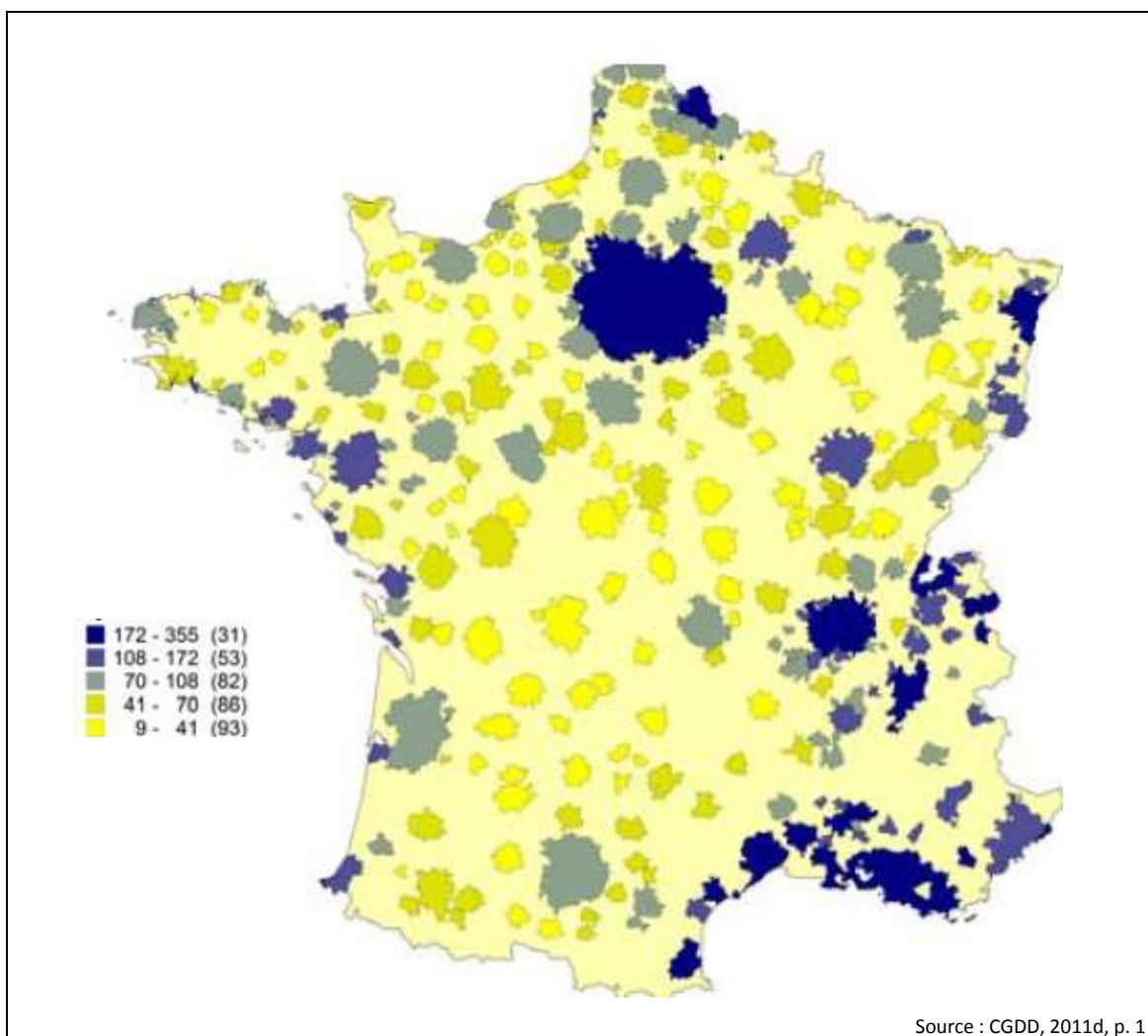


Les prix les plus élevés se retrouvent pour ce marché du foncier à bâtir là aussi dans les grandes agglomérations de la région (Rennes à 143 euros/m², Vannes à 123 euros/m² ou Brest à 120 euros/m²) et sur les espaces littoraux les plus prisés (120 €/m² sur la Côte d'Emeraude ou 113 €/m² sur la presqu'île de Rhuys) (Op. cit, p. 2). C'est également dans ces territoires que se retrouvent les surfaces moyennes les plus petites en négatif quasiment parfait à celle des prix (Carte 64).

En 2008, mais à l'échelle des aires urbaines cette fois, les prix les plus élevés se localisent dans les villes littorales, illustrant bien l'opposition Armor-Argoat toujours valable en Bretagne. Ainsi, Dinard avec 136,7 euros/m², Saint-Malo (123,6 euros/m²) et Vannes (119,6 euros/m²) occupent les trois premières places des aires urbaines les plus chères de la région devant Rennes, quatrième (101,9 euros/m²) (CGDD, 2011d). Des prix qu'il faut toutefois relativiser avec l'échelle nationale et qui montre une nouvelle fois que la Bretagne ne figure pas (encore ?) parmi les régions les plus chères de France (Carte 65). L'étude identifie également les trois facteurs expliquant la formation du prix sur ce marché foncier : « la localisation, encore la localisation, toujours la localisation ». Ainsi, « le prix des terrains en France est déterminé par leur localisation à trois échelles spatiales différentes : la position de l'aire urbaine au sein de la hiérarchie des villes, la localisation du terrain au sein de l'aire urbaine, et enfin un niveau micro-géographique », celle des caractéristiques intrinsèques du terrain (CGDD, 2011d, p. 1). En 2008, selon les données de l'EPTB présentées par l'étude du CGDD (op. cit) c'est Dinard qui est l'aire urbaine de Bretagne la plus chère, mais elle ne se classe toutefois qu'à la 25ème place nationale avec un prix moyen de 136,7 euros/m². Elle est suivie de Saint-Malo à la 30ème place nationale (123,6 euros/m²), de Vannes à la 33ème place (119,6 euros/m²) et de Rennes en 44ème position avec 101,9 euros/m².

Les prix du marché foncier aménagé à bâtir tels que présentés par l'EPTB valorisent les trois oppositions récurrentes en Bretagne : urbain/rural, Armor/Argoat et nord-ouest/sud-est. Toutefois, cette analyse ne doit pas faire oublier la nature même de l'enquête (maison individuelle en secteur diffus) dont la moitié des constructions répertoriées par l'EPTB en 2010 se situaient en dehors d'une unité urbaine, illustrant ainsi le dynamisme toujours important de ce « marché de l'émiettement » (Gérard, 2012b, p. 11).

CARTE 65 – LE PRIX MOYEN DES TERRAINS A BATIR AU M² SELON L'EPTB PAR
AIRES URBAINES EN FRANCE EN 2008



D'autre part, les données de l'EPTB nécessitent toujours un temps de traitement relativement long de sorte que leurs résultats à des échelles d'analyse fine, ne sont publiés parfois que plus d'un an après l'observation. Alors que la conjoncture change à chaque instant et que le niveau des prix évolue en conséquence, il faut rechercher des éléments de contexte plus récents sur les prix du foncier destiné à l'urbanisation. C'est à partir des données notariales et en guise de conclusion sur l'analyse des prix du foncier dans les marchés de l'urbanisation nouvelle, que nous présentons ci-après quelques-uns de ces éléments d'informations sur les évolutions récentes en région Bretagne.

3.2.4. Les éléments de contexte récents

Les données diffusées par les Notaires de l'Ouest dans le *Baromètre de l'immobilier* présentent l'avantage de permettre de prendre connaissance en temps réel de l'état du marché.

Parmi les données diffusées, le prix des terrains à bâtir. Mais ce prix ne distingue pas la dimension aménagée ou pas du foncier car la définition retenue du terrain à bâtir est celle de l'article 257-I-2°-1 du Code général des impôts (modifié par la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012) qui définit : « comme terrains à bâtir, les terrains sur lesquels des constructions peuvent être autorisées en application d'un plan local d'urbanisme, d'un autre document d'urbanisme en tenant lieu, d'une carte communale ou de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme ». Il est donc difficile de distinguer les deux marchés fonciers de l'urbanisation nouvelle dans les prix du terrain à bâtir communiqués par les Notaires. De plus, les prix communiqués dans le baromètre sont exprimés en valeur médiane pour l'achat d'un terrain, sans aucune référence à la surface du terrain concerné (pas de prix au m² par exemple). Les données notariales sur le prix du terrain à bâtir en Bretagne montrent une stagnation, voir un recul net des prix dans certaines parties de la région. Ainsi, le Finistère voit son prix médian baisser de 10 % en un an, tout comme les Côtes-d'Armor (- 8,1 %) ou le Morbihan (- 5,4 %). Seul l'Ille-et-Vilaine avec + 2 % progresse encore expliquant ainsi que le recul du prix médian régional ne soit que de 4 % (Tableau 20). Cette situation est relativement nouvelle car ce recul de - 4 % sur un an du prix médian des terrains à bâtir en Bretagne n'est que de - 1 % depuis 5 ans et reste toujours en forte progression lorsque l'on considère les dix dernières années avec + 72 % (Notaires de l'Ouest, 2013a).

TABLEAU 20 – LES PRIX MEDIAN POUR L'ACHAT D'UN TERRAIN A BATIR EN BRETAGNE EN 2013

	Côtes-d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Bretagne
Prix médian	37 639	44 981	50 000	54 000	52 340
<i>évolution annuelle</i>	-8,1 %	-10 %	+2 %	-5,4 %	-4%

Période de mesure : 1er Juillet 2012 au 30 Juin 2013.

Source : Baromètre de l'immobilier breton, Notaires de l'Ouest, Juillet 2013.

Le commentaire associé à ces données dans le baromètre montre que ce recul des prix semble se confirmer sur la durée face à une demande qui faiblit et des volumes échangés en baisse, malgré un surenchérissement nouveau des coûts de la construction lié aux normes BBC¹³³ (Notaires de l'Ouest, 2013b). Toutefois, il faudrait rapporter ces données aux surfaces concernées. En effet, on sait que les surfaces par terrain à bâtir baissent nettement (- 22 % entre 2006 et 2011 en moyenne régionale d'après le volet surface de l'EPTB). C'est pourquoi à la baisse des prix par terrain décrite par la base des Notaires correspond probablement une faible hausse ou au mieux une stagnation des prix au m². Le ralentissement de la hausse des prix, voire dans une certaine mesure leur stagnation, associée à la baisse des volumes semble nous indiquer que l'effet cliquet joue encore à plein en Bretagne. Peut-être la région verra-t-elle dans les prochains mois et années cette tendance baissière des prix se confirmer pour atténuer voire annuler complètement l'effet cliquet hérité de la hausse de la fin des années 2000. Dans ce cas, les prix pourront alors se dégonfler (en particulier dans les zones les moins attractives) avant de pouvoir envisager ensuite une reprise des volumes... vérifiant ainsi l'hypothèse selon laquelle les volumes précèdent toujours les prix, à la hausse, comme à la baisse.

Dans cette partie consacrée à la mesure des prix du foncier en Bretagne, les données dessinent le portrait d'une région sous forte tension avec des nuances infrarégionales importantes. Le point suivant présente en guise de conclusion les éléments clefs révélés par l'analyse des prix du foncier.

3.3. Une synthèse sur la mesure des prix fonciers en Bretagne

Quel que soit le marché foncier étudié, les prix du foncier breton progressent fortement et souvent de manière plus accentuée qu'en moyenne nationale. Au cœur de cette tension et représentant la majorité des surfaces échangées (56 % en 2007 – cf. Tableau 16, p. 223), le marché foncier agricole est fortement perturbé dans son prix par les anticipations

¹³³ La norme *Bâtiment basse consommation énergétique* (BBC) fixe comme objectif une consommation maximale pour les constructions résidentielles neuves à 50kWh/m²/an, pour le chauffage, le rafraîchissement, la ventilation, l'eau chaude sanitaire, les auxiliaires de chauffage et l'éclairage, calculé selon la méthode de la RT 2005. Cette valeur limite de consommation d'énergie est pondérée par un coefficient en fonction de la zone climatique et de l'altitude du site. C'est trois fois moins que la réglementation actuelle (www.programme-loi-scellier.com/bbc/index.html).

spéculatives et la concurrence des non-agriculteurs (disposés à payer le double du cours normal cette terre agricole si peu chère de leur point de vue). Cette situation voit d'ailleurs une explosion du marché des espaces de loisirs dont le nombre de transaction représente 65 % de l'activité et près de 30 % des surfaces échangées sur les marchés fonciers ruraux en 2007 (cf. Tableau 16). Mais ce sont surtout les marchés de l'urbanisation nouvelle qui ont enregistré les plus importants bouleversements. Ainsi, comparé à la France, le marché régional breton du foncier à bâtir est un des plus actifs avec des hausses de prix significatives (d'après les données de l'EPTB, le marché régional breton est le troisième plus actif de l'hexagone avec des niveaux de prix à peine supérieurs à la moyenne mais par contre en forte progression). Une situation que les derniers chiffres communiqués par les Notaires tendent à tempérer (baisse des volumes et orientation des prix à la stagnation, voire en baisse).

Comme pour les données sur l'artificialisation du premier chapitre, il est difficile de comparer les niveaux de prix communiqués par les différentes bases de données tellement les définitions des champs d'observation et des méthodologies de mesure divergent. Toutefois, dans une perspective de synthèse, le Tableau 21 ci-après présente les principaux prix au m² mesurés en Bretagne par notre analyse et, lorsque cela est possible, leur taux de croissance annuel moyen. Par ailleurs, ce tableau illustre parfaitement le différentiel de prix entre les quatre marchés qui est particulièrement marqué entre la terre agricole (M1) et le gisement foncier de l'urbanisation que représente le troisième marché (M3) avec un rapport de 1 à 34 en moyenne régionale en 2007 d'après les données de Terres d'Europe-Scafr. A noter que les valeurs moyennes régionales pour la base de données Terres d'Europe-Scafr du Tableau 21 diffèrent de celles affichées précédemment (Tableau 17, Tableau 18 et Tableau 19). En effet, les données des trois tableaux précédents ont été calculées directement par Terres d'Europe à partir de toutes les données disponibles à l'échelle régionale alors que le Tableau 21 (et suivants) sont basés sur des données communales incomplètes à l'échelle de la région (du fait des seuils numériques de représentativité) d'où un certain décalage dans les valeurs moyennes.

En termes géographiques, les prix distinguent clairement les territoires bretons entre eux à partir de plusieurs oppositions dont la plus forte concerne certainement les villes et les espaces ruraux (Tableau 22).

TABLEAU 21 – UNE SYNTHÈSE DES PRIX PAR M² DU FONCIER EN BRETAGNE

	M1 Marché du foncier agricole	M2 Marché foncier des espaces de loisirs	M3 Marché du foncier brut à aménager	M4 Marché du foncier aménagé des nouveaux terrains à bâtir
	Marchés hors urbanisation		Marchés de l'urbanisation nouvelle	
Terres d'Europe-Scafr				
Prix moyen 2007	0,81	5,6	27,6	
Evolution relative 1997-2007	+29 %	+199 %	+290 %	x
TCAM 1997-2007	+2,6 %	+11,6 %	+14,6 %	
Petites annonces				
Prix moyen 2011	x	x	76	
EPTB				
Prix moyen 2011				63
Evolution relative 2006-2011	x	x	x	+54 %
TCAM 2006-2011				+9 %

TCAM : Taux de croissance annuel moyen

Sources : Terres d'Europe-Scafr, terrain-construction.com
et DREAL Bretagne - Réalisation : DUPONT J., 2013

TABLEAU 22 – LES PRIX MOYENS PAR M² DU FONCIER SELON LA TYPOLOGIE DES AIRES URBAINES DE 1999 EN BRETAGNE

	M1 Marché du foncier agricole	M2 Marché foncier des espaces de loisirs	M3 Marché du foncier brut à aménager	M4 Marché du foncier aménagé des nouveaux terrains à bâtir
	Marchés hors urbanisation		Marchés de l'urbanisation nouvelle	
Terres d'Europe-Scafr (2007)				
Rural	0,64	4,5	18,3	
Communes multi-polarisées	0,67	5,5	28,9	
Communes mono-polarisées	0,98	6,5	40,7	x
Pôles urbains	1,4	9,9	42,5	
Petites annonces (2011)				
Rural			50,6	
Communes multi-polarisées			65,3	
Communes mono-polarisées	x	x	90,4	
Pôles urbains			114,8	

Sources : Terres d'Europe-Scafr, terrain-construction.com et INSEE - Réalisation : DUPONT J., 2013

Une distinction qui s'illustre par un doublement des prix sur le marché foncier agricole (M1), mais c'est surtout sur le marché du foncier brut à aménager (M3) que la distinction

est la plus forte : de 18,3 euros/m² dans les communes rurales à une moyenne de 42,5 euros/m² dans les pôles urbains. La base des petites annonces rend également compte de cette opposition sur les marchés de l'urbanisation nouvelle (M3 et M4 confondus) avec une progression des prix du simple à plus du double entre les communes rurales et celles des pôles urbains. Toutefois ces données sont à prendre avec d'infinies précautions puisque les bases de données correspondantes ne couvrent pas toutes les communes de la région (pas assez ou pas de vente du tout dans le premier cas et pas d'annonces publiées dans le deuxième cas).

La deuxième opposition est celle différenciant les territoires de l'Armor aux prix plus élevés de ceux plus bas de l'Argoat (Tableau 23). Ainsi, d'après les données Terres d'Europe-Scafr en 2007 sur le marché des terrains à construire (M3), alors que les communes du littoral breton ne regroupent que 30 % des transactions et 23 % des surfaces échangées, elles comptent par contre pour plus de 40 % de la valeur totale du marché¹³⁴. En d'autres termes, sur ce marché de l'urbanisation nouvelle en 2007, une transaction se situant dans une commune du littoral a une valeur moyenne de 53 % supérieure à une transaction localisée dans l'Argoat. Rapportée à la superficie réelle échangée, cette distinction est encore plus nette. Ainsi nos calculs montrent que le m² du foncier à bâtir en 2007 sur le littoral est 2,3 fois plus valorisé que dans l'Argoat (soit 130 % de plus). Ce constat mesuré grâce aux données en termes de valeurs de Terres d'Europe-Scafr est également confirmé par les prix observés. En effet, sur ce même marché du foncier brut à aménager (M3), les prix moyens par m² observés affichent un niveau 2,6 fois supérieur pour les communes de l'Armor (31,9 euros/m² contre 12,2 pour l'Argoat). Il en va de même pour les deux autres marchés ainsi que pour la base des petites annonces confirmant ainsi ce constat d'une opposition forte par les prix entre les communes littorales et celles de l'intérieur des terres en Bretagne. A noter que l'agglomération rennaise n'est pas exclue des calculs et que ce faisant, la distinction Armor / Argoat est ici probablement quelque peu sous estimée.

¹³⁴ La « valeur » dans les bases de données de Terres d'Europe-Scafr est un concept que nous n'avons pas utilisé jusqu'ici. Elle ne mesure pas le prix en tant que tel mais le flux total annuel d'argent circulant sur le marché. Les données en valeur communiquées par Terres d'Europe-Scafr ne sont donc pas à prendre comme une mesure du prix du foncier.

TABLEAU 23 – LES PRIX MOYENS PAR M² DU FONCIER SELON LA DISTINCTION AMRO-ARGOAT EN BRETAGNE

	M1 Marché du foncier agricole	M2 Marché foncier des espaces de loisirs	M3 Marché du foncier brut à aménager	M4 Marché du foncier aménagé des nouveaux terrains à bâtir
	<i>Marchés hors urbanisation</i>		<i>Marchés de l'urbanisation nouvelle</i>	
Terres d'Europe-Scafr (2007)				
Argoat	0,29	4,5	12,2	x
Armor	0,66	7,7	31,9	
Petites annonces (2011)				
Argoat	x	x	49,7	
Armor			116,3	

Note : La distinction Armor-Argoat se base sur l'appartenance ou pas à la liste des communes classées comme *littorales* par l'IPLI (cf. chapitre 1).

Sources : Terres d'Europe-Scafr, terrain-construction.com
et INSEE - Réalisation : DUPONT J., 2013

La troisième opposition territoriale est moins nette. Elle semble diviser la région en deux blocs : une partie regroupant les territoires du nord et de l'ouest avec des prix plus bas et des superficies moyennes par terrain assez élevées, l'autre partie ceux du sud et de l'est avec des prix plus élevés et des superficies moyennes pas terrain plus petites (cf. Carte 62, p. 243). Cette coupure territoriale fait écho à celle définie par les évolutions démographiques.

Les marchés bretons du foncier, au regard de leurs prix sont plutôt dynamiques mais très nuancés en fonction du territoire dans lequel ils s'inscrivent. Ces prix fonciers parfois très élevés, parfois bons marché et en forte hausse jusqu'à ces derniers mois, ont un impact décisif sur les territoires, les populations qui y résident et leurs activités ainsi que, par répercussion, sur l'environnement. Autant d'éléments supplémentaires dont nous allons à présent dessiner les grandes caractéristiques dans la mesure où ils entrent en jeu pour justifier la mise en place d'une politique foncière en Bretagne.

4. L'impact des prix fonciers sur les populations et les territoires

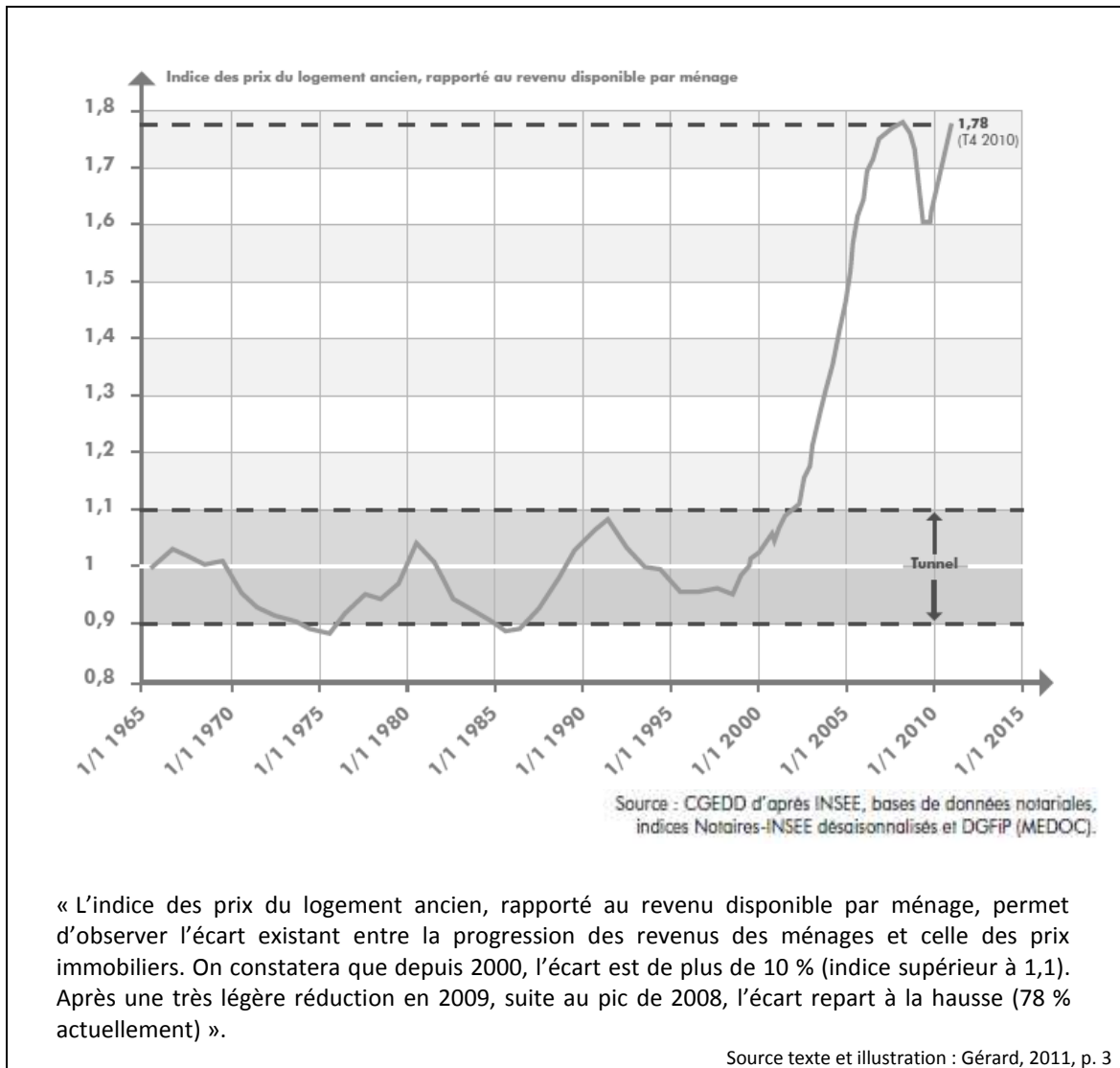
Bien que les prix et leurs évolutions soient nettement orientés à la hausse ces dernières années, ils ne peuvent justifier en tant que telle la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics sur les marchés fonciers. Par contre, leurs impacts sur les populations et les territoires sont autant d'éléments pris en compte pour motiver la mise en place de politiques foncières. C'est pourquoi nous présentons dans ce point l'impact des prix et de leur hausse à la fois sur les populations (au sens des personnes à qui sont destinées les politiques publiques - Sauvez, 2010) et sur les territoires (comme sujet de ces mêmes politiques - Vanier, 2010).

4.1. Les impacts pour la population

La hausse des prix fonciers et immobiliers des dix dernières années comparée au pouvoir d'achat des ménages a été tellement importante que l'on a observé une véritable rupture avec ce qui se passait en France depuis le milieu du XX^{ème} siècle lorsque les prix des logements avaient tendance à évoluer parallèlement aux revenus disponibles des ménages comme le montre le « tunnel » décrit par les travaux de Friggit (Friggit, 2001) (Graphique 44). Toutefois, il convient de noter que la capacité d'emprunt des ménages dépend également directement du niveau des taux d'intérêts et que lorsque ceux-ci sont bas, la capacité d'emprunt des ménages s'en trouve grandement facilitée comme le montre par exemple Jean-Marie Halleux dans le cas de la Belgique (Halleux, 2005, p. 68). Alors que les logements anciens constituent l'essentiel du marché en France depuis les années 70¹³⁵, les observateurs ont du mal à expliquer ce changement enregistré au début des années 2000 (Wiel, 2008), mais ils s'accordent pour évoquer un changement de paradigme et exclure un retour dans le tunnel pour le moment : les prix du logement risquent donc de rester élevés et de probablement continuer à progresser plus vite que le revenu des ménages et indépendamment des taux d'intérêts.

¹³⁵ « 75 % des transactions se font dans l'ancien contre 25 % dans le neuf, alors qu'on observait l'inverse jusqu'en 1970 » (Sauvez, 2010, p. 11). Le graphique est donc basé sur la très grande majorité des transactions enregistrées en France.

GRAPHIQUE 44 – L'ÉVOLUTION DU PRIX DES LOGEMENTS RAPPORTE AUX REVENUS DES MÉNAGES EN FRANCE DE 1965 A 2011



Corrélativement, signalons que « de façon assez paradoxale dans une économie de plus en plus en plus déterritorialisée et monétarisée, les biens fonciers sont en passe de devenir la principale composante du patrimoine des ménages, devançant les avoirs financiers et même la propriété immobilière » (Donzel et al., 2008, p. 10). La stratégie de patrimonialisation des propriétaires et la rétention foncière qui l'illustre, risque donc de se renforcer encore un peu plus dans ces conditions. Mais la hausse des prix fonciers plus rapide que celle des revenus impacte directement la demande. Ainsi, la taille des terrains diminue comme nous l'avons constaté avec l'analyse des données de l'EPTB, mais surtout une ségrégation de fait par les prix qui s'opère. Cet impact majeur des prix fonciers sur la demande foncière et sur les conditions de vie des ménages est un enjeu au

cœur des préoccupations des politiques foncières comme nous l'évoquerons ci-après. Mais il nous faut d'abord mesurer ce phénomène en Bretagne.

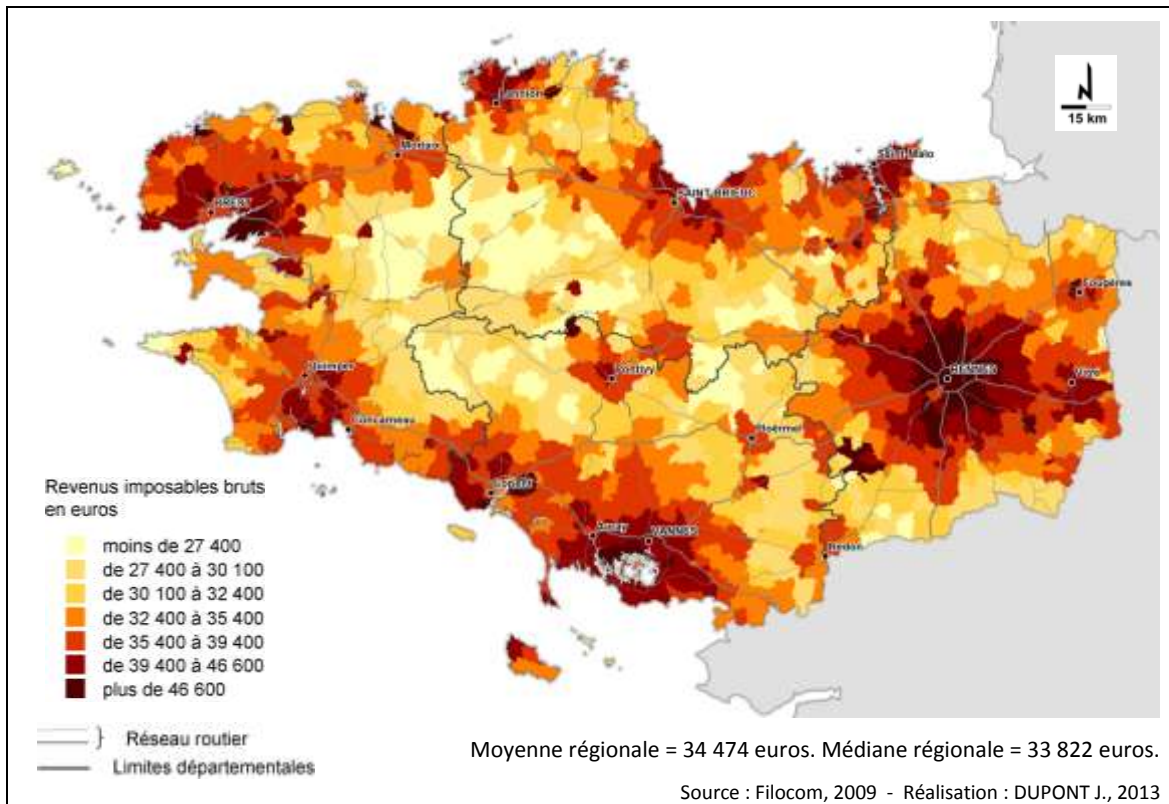
4.1.1. Une ségrégation socio-spatiale par les prix

Pour dresser un panorama de la ségrégation socio-spatiale par les prix à l'échelle de la région Bretagne, nous en adoptons ici une définition analytique présentée par Préteceille comme « la division sociale de l'espace résidentiel urbain » dont l'une des dimensions « est l'inégal accès des groupes sociaux aux ressources de la ville, les groupes les plus favorisés se réservant les espaces de meilleure qualité » (Préteceille, 2002, p. 2). Ce sujet est d'ailleurs largement analysé et discuté dans la littérature¹³⁶ mais le constat initial est que la principale motivation pour un ménage à s'installer en périurbain reste le coût du logement (MEEDDM, 2010). Ainsi, alors que 44 % des propriétaires du périurbain souhaiteraient pourtant habiter en zone urbaine, les centres-villes sont devenus trop chers pour beaucoup de ménages modestes (op. cit). Bien que la Bretagne soit avec sa voisine des Pays-de-la-Loire la région la moins inégalitaire de France¹³⁷ avec un taux de pauvreté parmi les plus bas (AUDIAR, 2008a), ce mouvement de ségrégation socio-spatiale par les prix la concerne tout autant. En effet, comme le rappellent les services déconcentrés de l'Etat dans le rapport de préfiguration à la création de l'EPF breton en 2006 : « l'éloignement des zones d'emploi est souvent la condition pour les ménages les moins aisés d'accéder au logement » (DRE Bretagne, 2006, p. 10). Une cartographie par les revenus utilisant les données de Filocom permet d'ailleurs de constater la répartition géographique des revenus moyens des propriétaires occupants en fonction de trois niveaux (ADEF, 2009) : les plus faibles revenus sont rejetés à plus de 30-40 km du littoral ou du centre des villes (sans pour autant investir le milieu rural) ; les revenus élevés se localisent à proximité du littoral et dans les aires urbaines ; les plus hauts revenus se regroupent dans les premières couronnes des villes et sur le littoral (Carte 66).

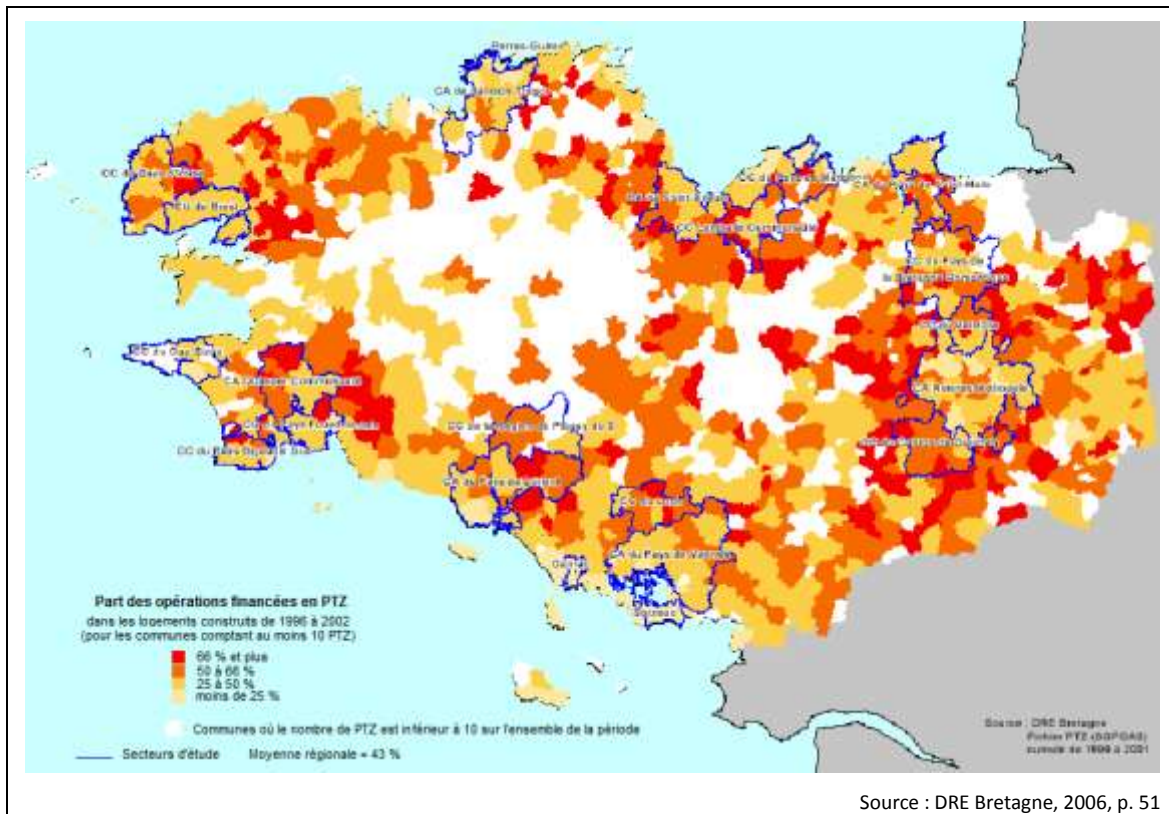
¹³⁶ A l'image des nombreuses références contenues dans le *Rassemblement de la connaissance* (CERTU, 2006b)

¹³⁷ En 2007, « le revenu plancher des 10 % les plus aisés est quatre fois plus élevé que le revenu plafond des 10 % les plus pauvres, alors qu'il est cinq fois plus élevé en France hors Paris » (Octant, 2010, p. 4). Quelques catégories de population sont cependant particulièrement frappées par la pauvreté, à commencer par les personnes âgées vivant seules dans les zones rurales, en particulier les femmes (Chirazi, 2008).

CARTE 66 – LE REVENU MOYEN DES PROPRIETAIRES OCCUPANTS PAR COMMUNE EN BRETAGNE EN 2009



CARTE 67 – LA PART DU PRET A TAUX ZERO DANS LA CONSTRUCTION NEUVE EN BRETAGNE DE 1996 A 2002



Cette lecture géographique de la ségrégation par les prix est également bien illustrée par les données du Prêt à taux zéro (PTZ)¹³⁸ qui est très représenté en Bretagne, la région pesant environ 9 % de la production nationale pour 5 % de la population (DRE Bretagne, 2006). Ainsi : « entre 1996 et 2002, les communes où la part du PTZ atteint ou dépasse 50 % de part de marché sur les logements individuels sont pratiquement toutes situées dans les couronnes périurbaines hors agglomération [...] La conséquence de cet état de fait est bien connue : augmentation des déplacements par voiture, fragilisation économique et sociale des ménages de classe moyenne ou modeste » (op. cit, p. 11-12) (Carte 67). Car en effet, comme le montre une enquête du CERTU, les habitants les plus modestes cumulent les désavantages à vivre en périurbain évoquant même pour certains une « expérience douloureuse » (CERTU, 2008c). Le PTZ à ce sujet ne fait d'ailleurs pas l'unanimité et certains l'on rapidement décrié comme une aide à l'étalement urbain en opposition flagrante avec les préoccupations des politiques publiques de limitation de ce même étalement (Grimal, 2001). La relégation des primo-accédants à la périphérie des espaces attractifs que sont les centres-villes et le littoral en Bretagne se mesure parfaitement par une cartographie figurant la part des propriétaires occupants âgés de moins de 40 ans (Carte 68).

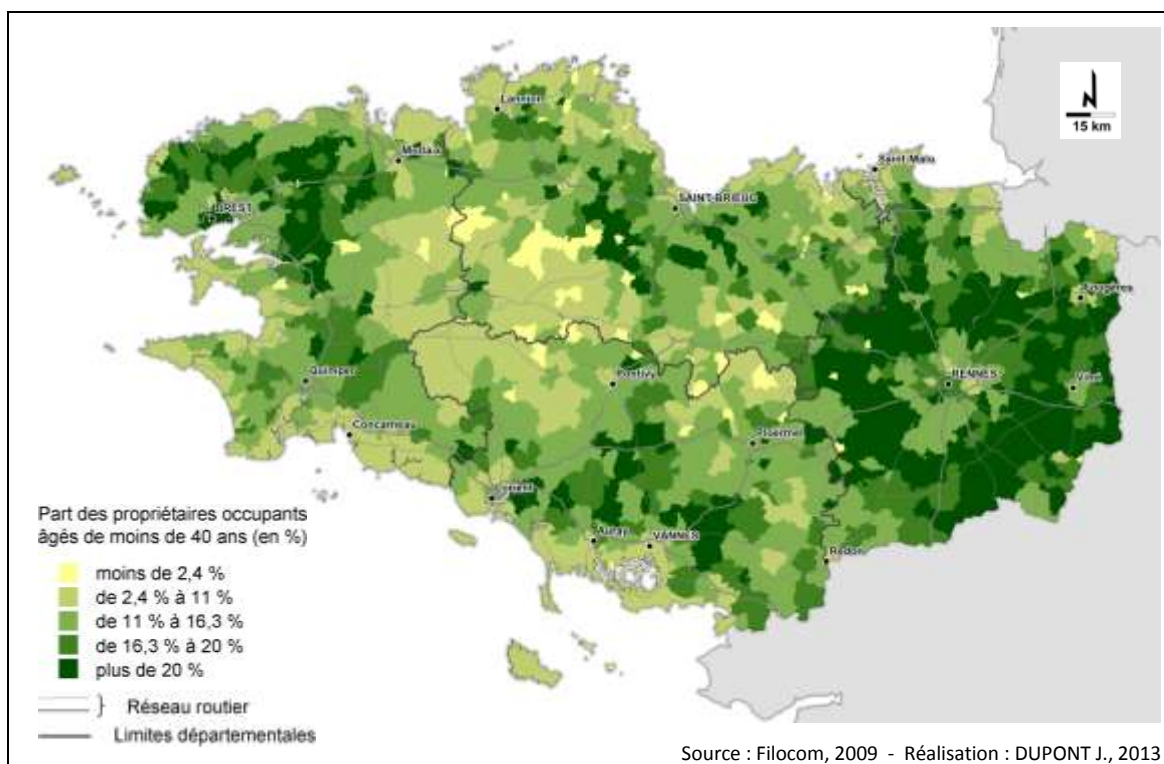
Le constat cartographique est confirmé par la mesure statistique. Ainsi, en reprenant les deux classes d'âge extrêmes définies par Filocom en 2009 pour les propriétaires occupants (c'est-à-dire les moins de 40 ans d'une part et les 75 ans et plus d'autre part) et en les croisant avec les Aires urbaines de l'INSEE. On observe en effet une surreprésentation des propriétaires de moins de 40 ans dans les périphéries des villes (communes multi et mono-polarisées avec respectivement 16 % et 17 %)¹³⁹ ainsi qu'une

¹³⁸ Le prêt à taux zéro est une aide de l'Etat au départ uniquement destinée à aider les primo-accédants dans l'achat d'un terrain. Au fil des années, les conditions d'obtention du prêt ont évolué. Dans sa dernière version baptisée PTZ+, ce prêt est désormais accordé pour « construire ou acheter un logement neuf en France (métropole et DOM) » pour la construction ou l'achat d'un logement en résidence principale. Il est accordé essentiellement sous condition de ressources et, dans le cas très majoritaire d'un logement neuf, ce dernier doit être performant sur le plan énergétique (ANIL, 2013).

¹³⁹ Ces chiffres sont encore plus élevés pour l'Ille-et-Vilaine avec respectivement 22 % et 20 %. Une surreprésentation des jeunes ménages particulièrement marquante car elle est plus importante dans les communes multi-polarisées que mono-polarisées illustrant ainsi l'éloignement important auquel ces jeunes ménages sont contraints dans ce département où les prix sont très élevés en particulier autour de Rennes.

sous-représentation dans les communes littorales avec 11 %¹⁴⁰ quand la moyenne régionale est de 14 %.

CARTE 68 – LA PART DES PROPRIETAIRES OCCUPANTS DE MOINS DE 40 ANS EN BRETAGNE EN 2009



Inversement, les propriétaires de plus de 75 ans sont surreprésentés sur le littoral, dans les pôles urbains mais également très nettement dans les communes rurales (Tableau 24).

TABLEAU 24 – LA REPARTITION DES PROPRIETAIRES AGES DE MOINS DE 40 ANS ET DE 75 ANS ET PLUS EN BRETAGNE EN 2009

	Part des propriétaires âgés de moins de 40 ans	Part des propriétaires âgés de 75 ans et plus
Par Aires urbaines :		
Rural	12,5 %	24 %
Communes multi-polarisées	16 %	19 %
Communes mono-polarisées	17 %	15 %
Pôles urbains	12,5 %	22 %
Communes littorales	11 %	23 %
Ensemble (Bretagne)	14 %	21 %

Note : Aires urbaines de 1999 et communes du littoral selon la définition de l'IPLI.

Source : Filocom, 2009 - Réalisation : DUPONT J., 2013

¹⁴⁰ La carte montre ainsi très bien à quel point les propriétaires de moins de 40 ans sont quasiment exclus des communes littorales en dehors de l'agglomération brestoise.

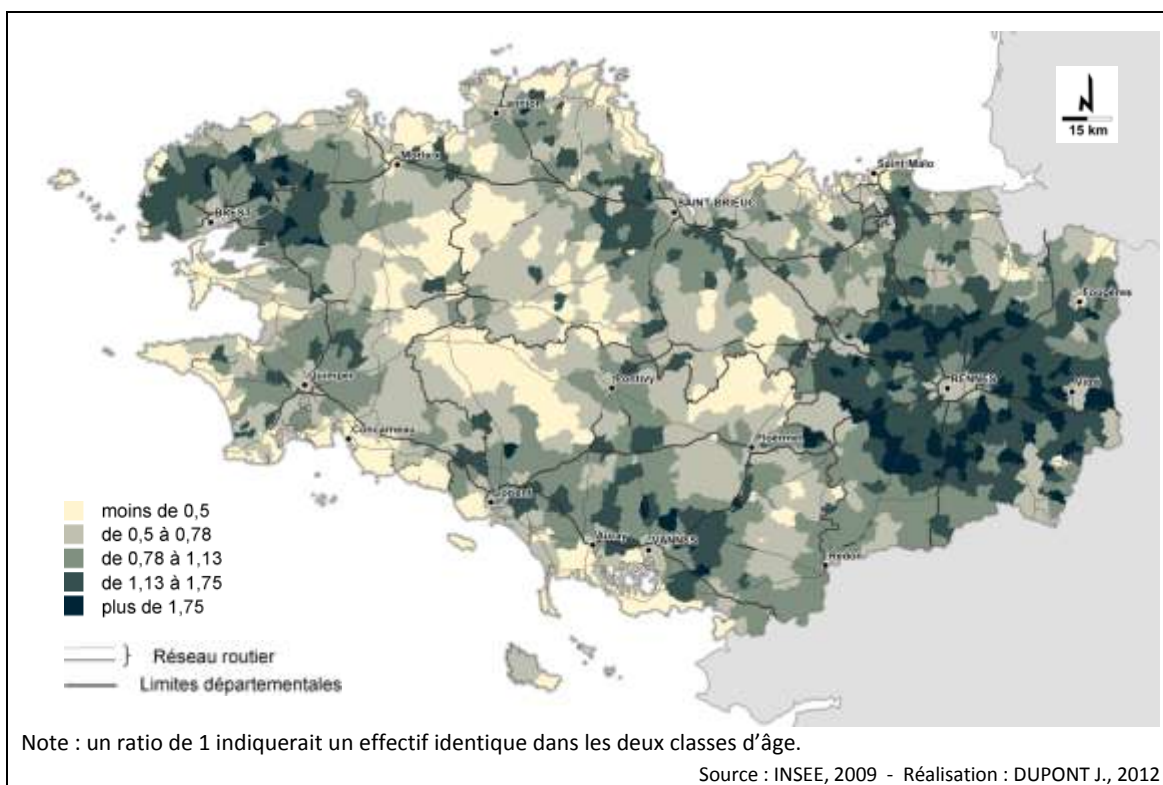
Pour achever ce panorama de la ségrégation socio-spatiale par les prix en Bretagne et comme pour en illustrer la conséquence (ou tout du moins une partie), la Carte 69 présente le ratio communal entre les populations de moins de 14 ans et celle de plus de 60 ans (selon les données de l'INSEE en 2009). On y retrouve les contours précis de la périurbanisation telle qu'elle s'inscrit dans les territoires de la région avec une surreprésentation des jeunes en périphérie des villes et en rétro-littoral (un espace qui représente 21 % de la superficie régionale). A l'inverse, les territoires où les plus de 60 ans sont surreprésentés sont le littoral et le milieu rural en particulier mais aussi, dans une moindre mesure, les villes (un espace représentant 50 % de la superficie régionale). Pour conclure ce point sur la ségrégation socio-spatiale par les prix observée en Bretagne, l'INSEE propose une typologie cartographique des territoires bretons prenant à la fois en compte les revenus des ménages et une distinction entre actifs et retraités (Carte 70). Cette distinction entre actifs et retraités rappelle l'importance clef du transport, en particulier automobile, dans le quotidien des populations périurbaines (Hubert, 2009). Car si la ségrégation est avant tout expliquée par des questions de prix, il y a au moins deux autres facteurs qui y contribuent, ou au moins la facilitent : la mobilité liée au transport d'une part et les préférences individuelles d'autre part.

4.1.2. Deux facteurs facilitant la ségrégation socio-spatiale

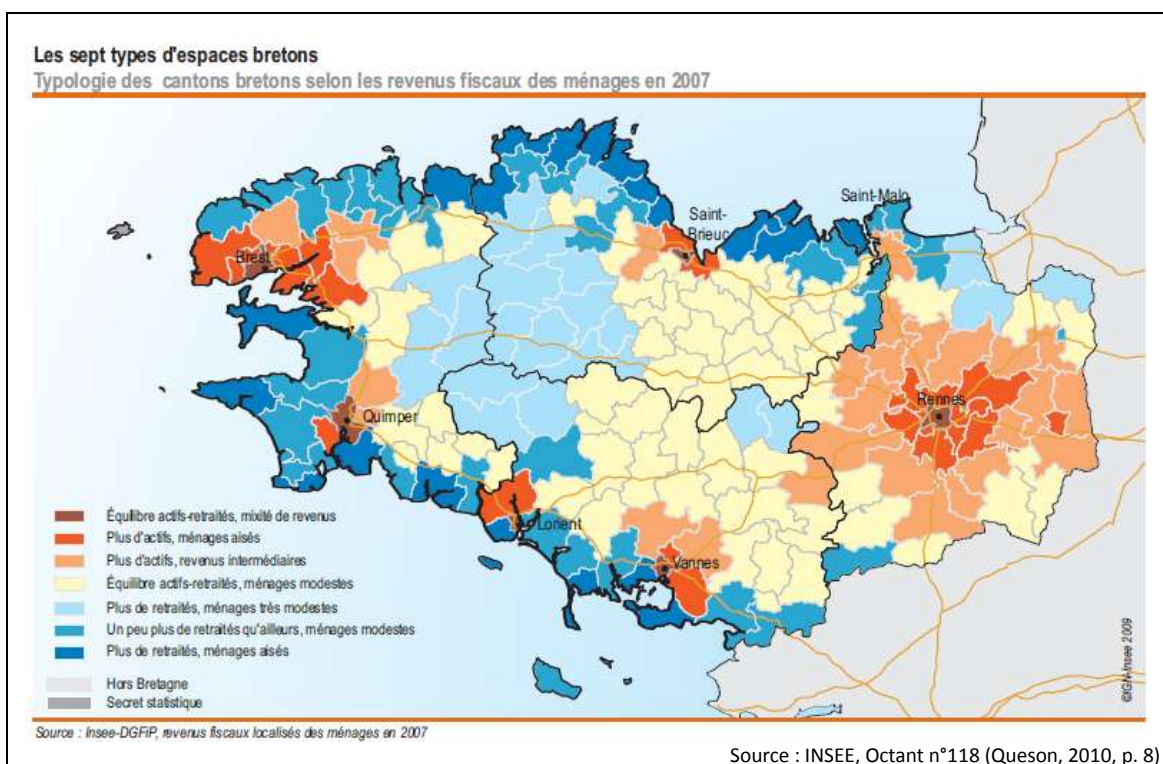
Premier facteur, l'impact du transport est fondamental pour expliquer l'ampleur territoriale de la ségrégation par les prix et sa traduction par un étalement urbain massif. L'étalement urbain et l'automobile sont d'ailleurs si intimement liés qu'« on ne sait plus si c'est l'étalement des banlieues qui rend la voiture indispensable ou si la motorisation des déplacements provoque la dispersion de l'habitat » (Fouchier, 2002, p. 31). L'augmentation des revenus des ménages leur permet de bénéficier d'un meilleur équipement automobile et l'amélioration du réseau leur offre de nouvelles possibilités quant à la localisation de leur résidence en leur permettant de parcourir plus de distance pour un temps comparable¹⁴¹.

¹⁴¹ C'est là une dimension très discutée dans la littérature. On retiendra ici deux hypothèses. La première est celle dite de la « conjecture de Zahavi » qui expose que le temps passé quotidiennement dans les transports pour les habitants d'une zone urbaine n'a guère varié au cours des temps (il serait approximativement d'une heure) (MEEDDM, 2010). La deuxième hypothèse relativise cette constante et relevant qu'elle est très variable d'une aire urbaine à une autre. Ainsi, pour Marc Wiel, la clef de la compréhension de ces phénomènes est avant tout la compétition pour l'espace que se livrent les

CARTE 69 – RATIO ENTRE LES POPULATIONS DE MOINS DE 14 ANS ET LES PLUS DE 60 ANS EN BRETAGNE EN 2009



CARTE 70 – UNE TYPLOGIE DES CANTONS BRETONS SELON LES REVENUS FISCAUX DES MENAGES EN 2007



acteurs d'un territoire, c'est elle qui déterminerait le niveau des prix et le temps passé dans les transports (par exemple : Wiel, 2008).

De fait, « en facilitant des déplacements plus rapides, on modifie sans le vouloir l'occupation des sols » (Wiel, 2002, p. 30) et l'on impacte non seulement la valeur foncière mais également le profil démographique des territoires concernés (Aragau, 2010) par un dépeuplement du centre au profit d'un étalement urbain le long par exemple d'une nouvelle voie créée. Ainsi, un gain de temps obtenu par une amélioration des réseaux de transport (quel que soit le mode de transport : en commun ou individuel) se traduira par une augmentation de la distance parcourue, et donc par de l'étalement urbain (MEEDDM, 2010). Cette situation se vérifie particulièrement bien en Bretagne. La région, qui est d'urbanisation diffuse, a ainsi vu le renforcement de cette tendance urbanistique à la dispersion avec l'arrivée de la voiture : « la mise en place d'un réseau de voies express sur l'ensemble de la région avec une densité importante d'échangeur n'a fait que déplacer le phénomène plus loin et avec une plus grande ampleur » (DRE Bretagne, 2003). La cartographie de l'équipement automobile des ménages en 2009 permet de parfaitement visualiser ce phénomène car l'éloignement oblige bien souvent la bi-motorisation des ménages, un constat qui est d'ailleurs décrit comme « la marque de la mobilité périurbaine » (Roux et Vanier, 2008, p. 45) que ce soit en Bretagne (Carte 71) ou ailleurs.

L'éloignement au centre subi par une partie des ménages les plus modestes dans leur quête d'un accès au logement est ainsi rendu d'autant plus difficile qu'il suppose un équipement automobile conséquent et des temps de transports importants¹⁴², un élément déterminant dans la vie quotidienne pourtant très peu anticipé (Baudelle et al., 2004)¹⁴³. Ainsi, comme le résume Marc Wiel, le principe de base est que « si les prix augmentent trop par rapport à mes revenus, je compense avec de la mobilité supplémentaire en m'éloignant [...] Je fais ce qu'il faut pour trouver un habitat à mon goût mais moins cher et, si cela réclame des déplacements trop longs ou trop coûteux, je me résigne à payer plus cher mon logement ou à habiter plus à l'étroit » et de poursuivre en précisant que lorsque la mobilité ne peut plus jouer ce rôle de substitut permettant de trouver aussi bien et moins cher ailleurs, alors un accroissement des coûts des logements peut apparaître

¹⁴² Des temps de transports importants qui ne sont pas uniquement liés aux trajets domicile-travail. En effet, « plus que les transports domicile-travail ou centre-périphérie, ce sont les autres motifs de déplacements (accompagnement des enfants, courses, démarches administratives, loisirs, etc.) qui ont beaucoup augmenté ; de même, les déplacements de périphérie à périphérie sont devenus majoritaires, sans réelle alternative de transports en commun » (Girault, 2001, p. 7).

¹⁴³ Notons à ce sujet que les dépenses de carburant ne représentent que 27 % du budget voiture (MEEDDM, 2010) et que la mesure de la valeur du temps du point de vue des usagers est difficile à estimer (Blayac et Causse, 1999).

d'autant plus nettement (Wiel, 2008, p. 19). Outre les transports qui sont partie intégrante de l'étalement périurbain et de la ségrégation socio-spatiale par les prix, nous voulions évoquer ici un deuxième facteur : les motivations ou préférences personnelles des ménages.

CARTE 71 – LA PART DES MENAGES DISPOSANT D'AU MOINS DEUX VOITURES EN 2009 EN BRETAGNE

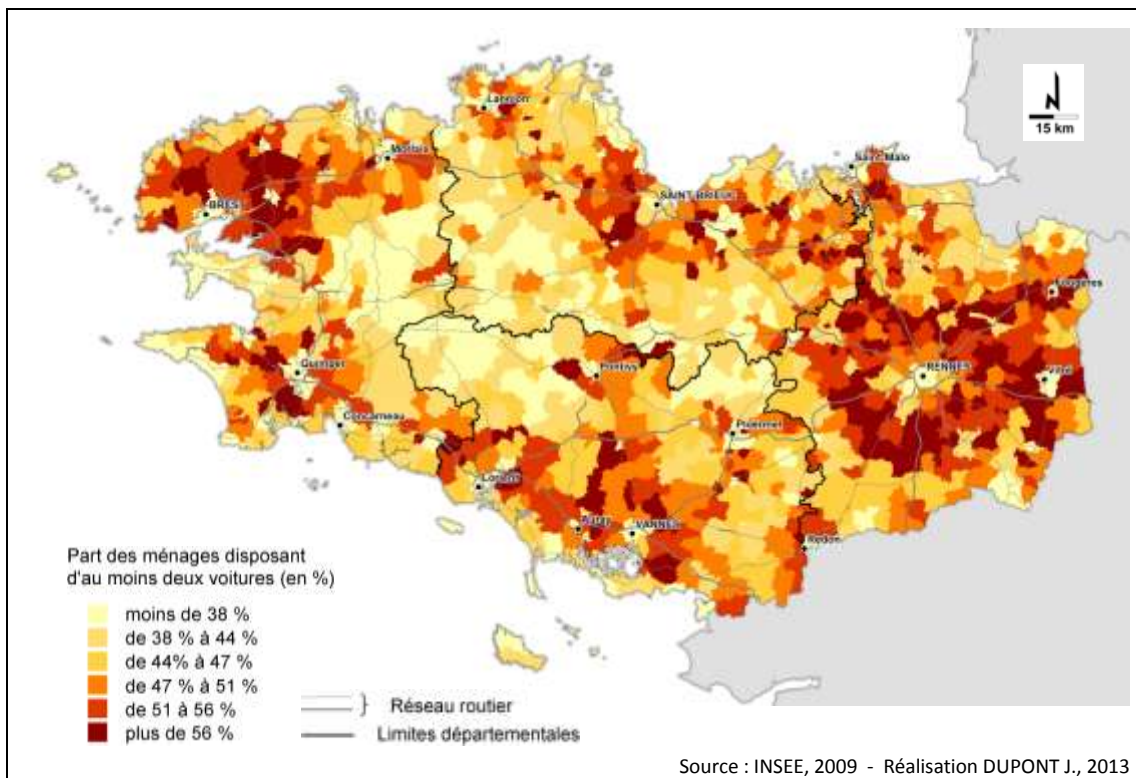


PHOTO 8 – L'INCARNATION D'UN CERTAIN IDEAL ?



Deuxième facteur, les préférences personnelles qui guident et motivent le choix des ménages dans leur lieu de résidence. Le rôle des prix en la matière est tout à fait central et les choix des ménages renforcent la ségrégation socio-spatiale qui s'exerce sur les territoires. Les résultats des différentes enquêtes d'opinion sur les préférences personnelles des français révèlent à la fois des constantes et des paradoxes. Ainsi au titre des constantes, signalons tout d'abord que les enquêtes d'opinion montrent une satisfaction majoritaire des français à l'égard de leur logement : à titre d'exemple, ils sont 92 % à se déclarer satisfaits de leur logement actuel (TNS Sofres, 2011). Toutefois, on relève la volonté des périurbains de se rapprocher des villes (comme nous l'avons déjà vu, 44 % des propriétaires du périurbains souhaiteraient habiter en zone urbaine – MEEDDM, 2010)¹⁴⁴ et la volonté d'optimiser la localisation de leur lieu de résidence notamment par rapport à l'accès aux transports : 35 % des personnes interrogées veulent pouvoir disposer de transports à moins de 500 mètres de leur domicile (Century 21, 2007) et 54 % des personnes interrogées n'achèteront pas une parcelle trop éloignée des transports (PAP, 2010). Des constantes qui semblent en contradiction apparente avec les souhaits des Français concernant leur logement idéal. Ainsi, 27 % des urbains déclarent vouloir s'installer à la campagne dans un avenir proche (MEEDDM, 2010). De même, pour 37 % des Français, le logement idéal se situe le long du littoral, dans une ville moyenne (26 %) ou à la campagne (24 %) (TNS Sofres, 2011). La recherche d'un environnement plus naturel vient d'ailleurs en second lieu des raisons à l'installation en périurbain après la question du prix (MEEDDM, 2010) car les Français rêvent de campagne et de maison individuelle : "Si vous pouviez choisir votre logement sans limite de budget, vous choisiriez d'habiter ?" Une maison de village (25 %), un pavillon (22 %) (Century 21, 2007) (Photo 8).

Ces chiffres en contradiction apparente ne font-ils que souligner la diversité des situations et la complexité de la réalité ? Pas forcément car il s'agit ici d'une illustration de la dualité qu'il y a en chacun de nous entre ce dont on dit rêver (le calme, la verdure, la maison individuelle en pierre de taille idéalement située dans un village, avec jardin, etc.) et ce que l'on vit en réalité (guidé par le pragmatisme quotidien par rapport aux transports avec la volonté de se rapprocher des lieux d'activités professionnelles, de loisirs, de scolarité, etc., que sont les centres urbains). L'enquête *Logement et Habitat 2009* du

¹⁴⁴ Une dimension qui ne concerne pas les habitants du milieu rural dont seulement 8 % envisageraient de vivre en ville (MEEDDM, 2010).

magazine « *De particulier à particulier* » qui décrit l'idéal immobilier des Français ne dit finalement pas autre chose. La nouveauté qui y est décrite est la progression (de 33 à 50 %) du désir d'un appartement plutôt que d'une maison (PAP, 2009). Le choix de l'appartement étant motivé par sa situation en centre-ville et son meilleur accès supposé aux transports. L'enquête nous apprend également que l'appartement est jugé globalement moins cher et plus aisé d'entretien que la maison. A mi-chemin entre la campagne et le milieu urbain, bien desservi par les réseaux routiers et autoroutiers dans un contexte où la voiture reste le moyen de transport plébiscité (AUDIAR, 2008c) et offrant des possibilités de formes urbaines diverses (de la maison individuelle au petit collectif), le périurbain représente un bon compromis entre les aspirations au logement idéal et le pragmatisme imposé aux ménages par leur quotidien¹⁴⁵.

Mais il y a une dimension *qualitative* qui ne ressort pas de manière apparente dans les enquêtes d'opinion et qui concourt pourtant très directement au renforcement de la ségrégation socio-spatiale : « la facilité des déplacements conduit à privilégier le choix du voisinage plutôt que la distance au centre » (Napoléone, 2006, p. 31). Ainsi, la position spatiale du lieu de résidence est envisagée comme le symbole de la position sociale, une situation allant jusqu'au refus de la mixité sociale (Pinçon et Pinçon-Charlot, 2002). « Pour les ménages, l'enjeu est de se positionner dans le parc existant sur certaines localisations valorisantes, le neuf n'étant plus qu'une variable d'ajustement à la marge lorsque l'ancien ne suffit pas à répondre à la demande [...] corrélativement au maintien dans des sites dévalorisés de ceux qui ne peuvent faire autrement » (Sauvez, 2010, p. 11). Dans cette logique, et au-delà des considérations techniques sur l'accessibilité d'un terrain évoquées précédemment, les prix du foncier constituent également un reflet de la valeur sociale accordée à telle ou telle localisation. Ils distinguent ainsi les territoires entre ceux bénéficiant d'un marquage social positif fort et ceux évalués de manière plus négative. Cette dimension plus *qualitative* de la demande exprimée dans les niveaux et les hausses des prix est une parfaite transition entre les impacts des prix sur la population que nous venons d'évoquer et ceux sur les territoires que nous allons maintenant aborder.

¹⁴⁵ Le terrain à bâtir en situation périurbaine demeure d'ailleurs l'investissement privilégié des primo-accédants, bien que ces derniers « peinent souvent à se constituer un apport suffisant pour obtenir un crédit » (Notaires de l'Ouest, 2013b, p. 1).

4.2. Les impacts sur les territoires

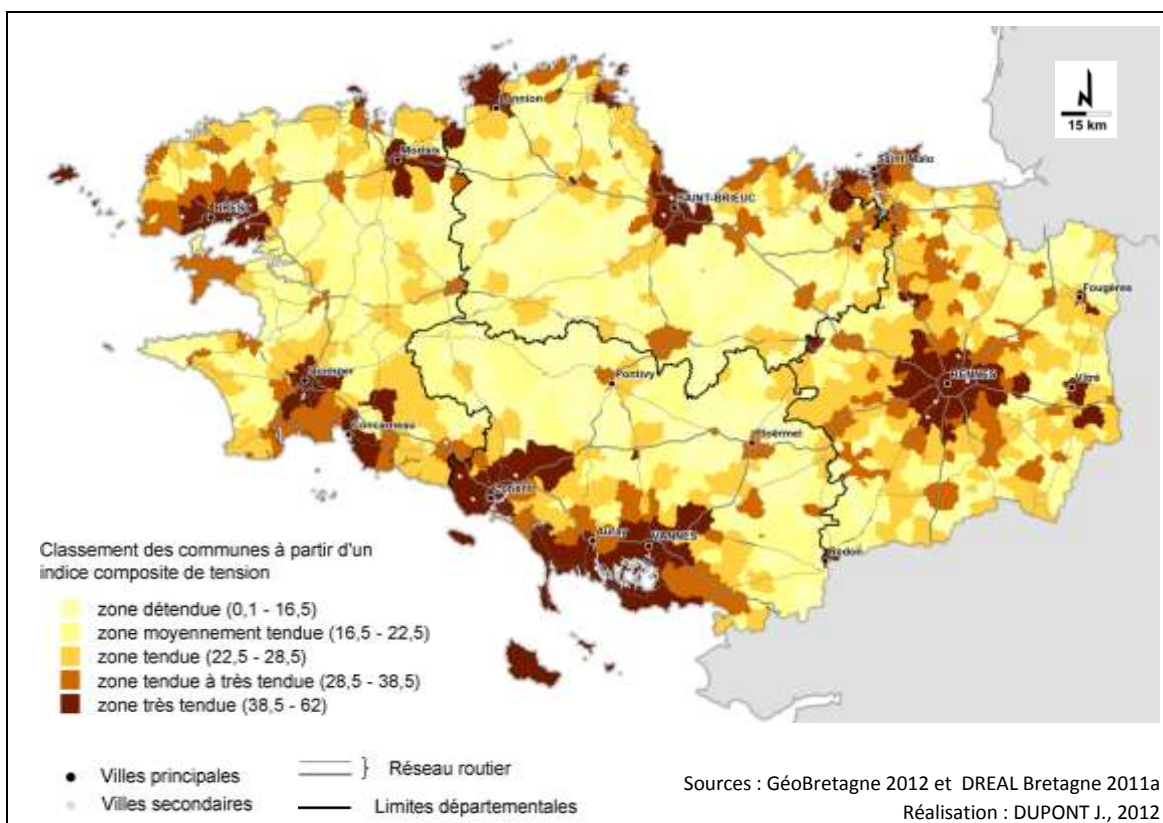
Comme nous venons de le voir, le passage d'une demande quantitative à une demande qualitative motivée par des considérations d'ordre social, se traduit territorialement par la recherche de localisations valorisantes. Ainsi, par les prix et la ségrégation socio-spatiale, les territoires se « spécialisent » à des échelles très fines (le bloc, le quartier, le front de mer, etc.) ou plus large (le littoral, le périurbain de première couronne, le rural isolé, etc.). Afin d'illustrer cette spécialisation nous évoquerons ici deux éléments. Le premier élément présente une synthèse de la tension du marché de l'habitat en Bretagne, le deuxième montre comment les résidences secondaires sont une parfaite illustration de cette spécialisation des territoires héritée du niveau des prix.

4.2.1. La tension du marché de l'habitat

La DREAL Bretagne a réalisé en 2011 un travail de synthèse permettant de produire une typologie cartographique des communes de la région en fonction de leur degré de tension sur le marché de l'habitat permettant de faire ressortir les territoires les plus demandés (Carte 72).

En écho à la spécialisation des territoires que nous évoquons dans cette partie, la cartographie de la DREAL illustre également l'enchevêtrement caractéristique des thématiques lorsque l'on parle du foncier et de son prix puisque les éléments intégrés à la construction de l'indicateur synthétique de tension sont en effet très divers (Encadré 10). La lecture de la carte permet de parfaitement identifier les espaces où les tensions apparaissent les plus fortes comme dans les communes urbaines ainsi que sur une bonne partie du littoral (en particulier à proximité des villes, mais également dans les îles). C'est le cas en particulier de l'agglomération rennaise avec une tension qui s'étend sur une très grande partie du département de l'Ille-et-Vilaine, le long des axes autoroutiers, en particulier en direction du nord et de Saint-Malo ainsi qu'en direction du sud-ouest vers le Morbihan. Tout le littoral du Morbihan est d'ailleurs classé comme zone tendue à très tendue : du Golfe du Morbihan aux îles en passant par l'agglomération de Lorient. Les localisations valorisées en Bretagne sont donc celles identifiées à plusieurs reprises dans nos travaux : les centres-villes et leurs périphéries immédiates ainsi que le littoral.

CARTE 72 – CARTE SYNTHETIQUE DE LA TENSION DU MARCHE DE L'HABITAT EN BRETAGNE



ENCADRE 10 – METHODOLOGIE ET DEMARCHE DU CALCUL D'UN INDICE COMPOSITE DE TENSION DU MARCHE DE L'HABITAT EN BRETAGNE

La construction de l'indice a été faite en 4 étapes : définition du modèle conceptuel (notion de « logement abordable »), normalisation des indicateurs, pondération puis agrégation des indicateurs normalisés.

- Sources des indicateurs : INSEE, FILOCOM, CNAF, PERVAL, données des observatoires locaux et des ADILs.
- Indicateurs composant l'indice : Poids de la population communale par rapport à la population régionale (2007), Taux d'emploi au lieu de travail des personnes âgées de 15 à 64 ans (2006), Taux de ménages dont la personne de référence a moins de 60 ans et dont le revenu total/UCM < seuil de pauvreté) (2007), Taux de Résidences secondaires par rapport au parc de résidences principales (2007), Prix moyen du foncier par rapport à la moyenne régionale (2008), Prix de vente des maisons individuelles d'occasion par rapport à la moyenne régionale (2008), Taux d'allocataires du Parc locatif privé dont le taux d'effort > 39 % dans le Parc locatif (2007), Taux de Résidences HLM par rapport au parc locatif (2007), Nombre de constructions neuves terminées par rapport au parc de RP (2007)
- Pondération (dans l'ordre des indicateurs) : 10, 15, 15, 5, 5, 5, 5, 20, 20

Une phase de contre-expertise a alors permis de faire des ajustements « à dire d'experts » sur la base d'études locales, de l'expertise des observatoires locaux et des délégués des aides à la Pierre de Bretagne .

Source : GéoBretagne, 2012 et DREAL Bretagne, 2011a

A l'échelle de l'habitat en lui-même, Marc Sauvez relève que ce sont désormais les logements anciens qui sont recherchés pour leur « standing » plus que pour le seul besoin de se loger, ainsi : « il faut vivre sur certains territoires pour montrer son statut social, fuir des groupes sociaux indésirables, permettre la réussite des enfants afin de rester dans son rang social, rester "entre-soi" » (Sauvez, 2010, p. 10) un facteur renforçant de fait l'attractivité pour les centres-villes où se localisent ce type d'habitat et les stations balnéaires anciennes où l'architecture est parfois remarquable comme à Dinard. L'analyse proposée par Sauvez montre que la ségrégation territoriale pose par ailleurs problème « aux deux extrémités » et que cette situation pousse à un « desserrement » de la totalité des territoires urbains (Encadré 11).

ENCADRE 11 – LA SEGREGATION ET LE « DESSERREMENT » TERRITORIAL

« La ségrégation sociale pose problème aux deux extrémités : d'une part, existent des territoires "riches" où le foncier et l'immobilier sont devenus tellement chers qu'ils n'accueillent souvent que des populations vieillissantes (il y devient difficile de construire des logements sociaux et des équipements) et, d'autre part, des territoires "pauvres" qui ne conservent que les populations qui ne peuvent pas aller ailleurs. Faute de permettre l'existence d'un marché de l'immobilier neuf et de pouvoir être rénovés, ceux-ci perdent toute attractivité. Ces deux types de territoires, pour des raisons inverses, perdent leur dynamique et deviennent improductifs ; ils stérilisent de vastes territoires urbains bien localisés.

En conséquence, les classes sociales intermédiaires implantent leur espace de vie ailleurs en étalant la ville et en l'organisant de façon également peu dense. C'est bien ainsi la totalité des territoires urbains qui se "desserrent", en commençant par les plus anciens et en induisant une diminution de la densité des nouveaux, qui se construisent toujours plus loin. Cette ville "dédensifiée" est coûteuse en fonctionnement et empêche la "ville compacte". »

Source : Sauvez, 2010, p. 11

Le constat de la spécialisation des territoires peut être illustré de nombreuses manières. On pense aux entrées de villes et à leurs zones commerciales et industrielles si souvent décriées, aux lotissements qui se concentrent dans les couronnes périurbaines, aux centres-villes qui attirent les commerces à forte valeur ajoutée et se muséifient en partie, ou bien encore au littoral où se concentrent les résidences secondaires...

4.2.1. Les résidences secondaires : une illustration de la spécialisation fine de certains territoires

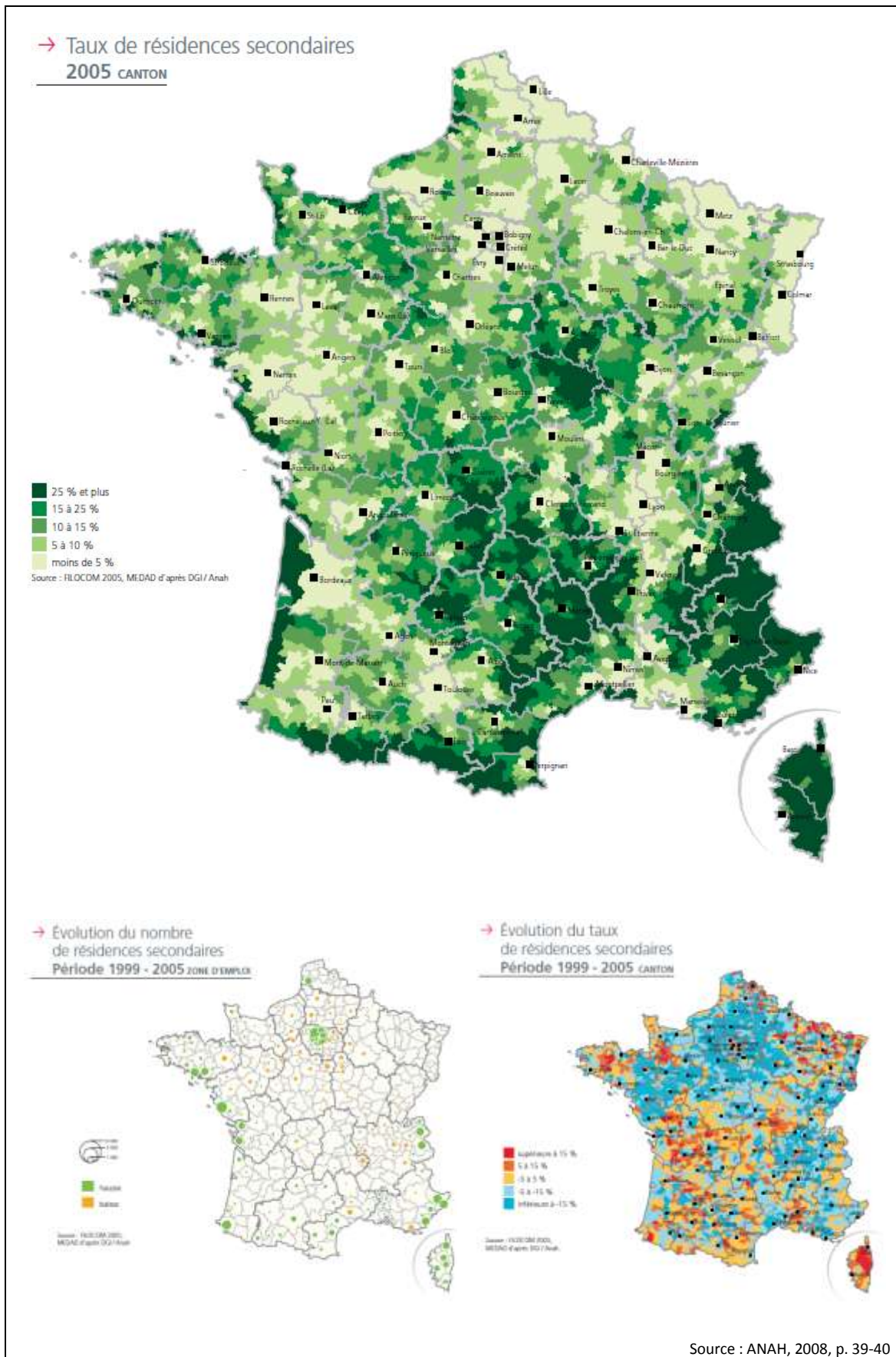
Ce élément doit être pris en compte en Bretagne, non pas que la région soit une terre de prédilection pour les résidences secondaires (si l'on compare à la France, cela semble en effet loin d'être le cas - Carte 73) mais sur certains secteurs tendus (régions de Saint-Malo et de Vannes-Auray ainsi que dans les îles - Carte 74) cet usage « rentre en concurrence avec celle en résidences principales, ce qui peut provoquer des niveaux de prix difficilement compatibles avec le pouvoir d'achat des populations locales » (ANAH, 2008, p. 39) et leur exclusion de la zone côtière par les prix comme nous l'avons déjà souligné à plusieurs reprises.

Certaines communes, avec un taux de résidence secondaires supérieurs à 50 % du parc de logement, connaissent des problématiques spécifiques liées à la saisonnalité de ces habitations (en termes de gabarit et d'entretien des équipements communaux pour l'alimentation en eau et son assainissement par exemple, mais également en termes de viabilité des commerces ou même d'image lorsqu'en dehors des quelques semaines estivales les volets de la majorité des maisons sont baissés). Toutefois, on relève que « le taux de résidences secondaires tend à diminuer sur les territoires littoraux, beaucoup de ces logements devenant des résidences principales lors de la prise de retraite des propriétaires » (op. cit).

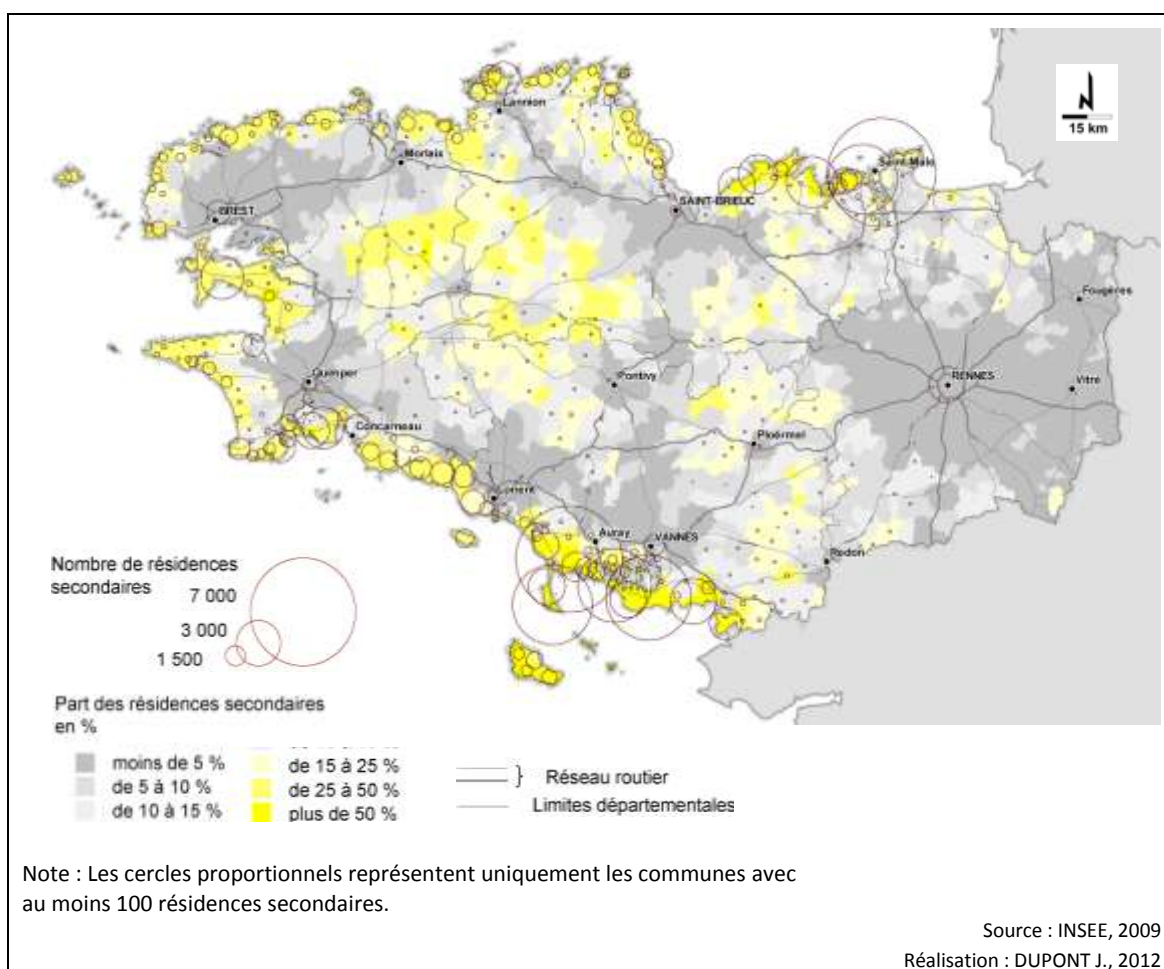
La conjoncture récente et les évolutions de société ne sont pas non plus très favorables aux résidences secondaires¹⁴⁶ et les cartographies précédentes valorisent très clairement les *territoires du quotidien* que sont devenues les communes périurbaines où quasiment plus personne ne songe à installer une résidence secondaire. Un constat qui se confirme et se renforce d'ailleurs d'années en années, tant en Bretagne qu'en France (Carte 75).

¹⁴⁶ Dans un Baromètre spécial consacré aux résidences secondaires, les Notaires de l'ouest décrivaient ainsi la situation : « Il y a quelques années encore, acheter une résidence secondaire constituait le rêve de nombreux Français. Aujourd'hui la société évolue, les comportements des acquéreurs également. Il est loin le temps où les maisons étaient ouvertes du 1er juillet au 15 septembre. Les femmes travaillent et ne sont plus disposées à entretenir deux maisons et les Français préfèrent souvent multiplier les voyages et les destinations. L'instabilité des ménages conduit aussi les couples à retarder ou à renoncer à cet achat "plaisir". Enfin, les incertitudes fiscales et la crise ont accentué une tendance lourde : la résidence secondaire n'a plus la cote ». Dans la suite du raisonnement, il est toutefois précisé que « la pierre bien placée, même en période de crise, demeure une valeur refuge » (Notaires de l'ouest, 2013c, p. 1).

CARTE 73 – LES RESIDENCES SECONDAIRES EN FRANCE EN 2005



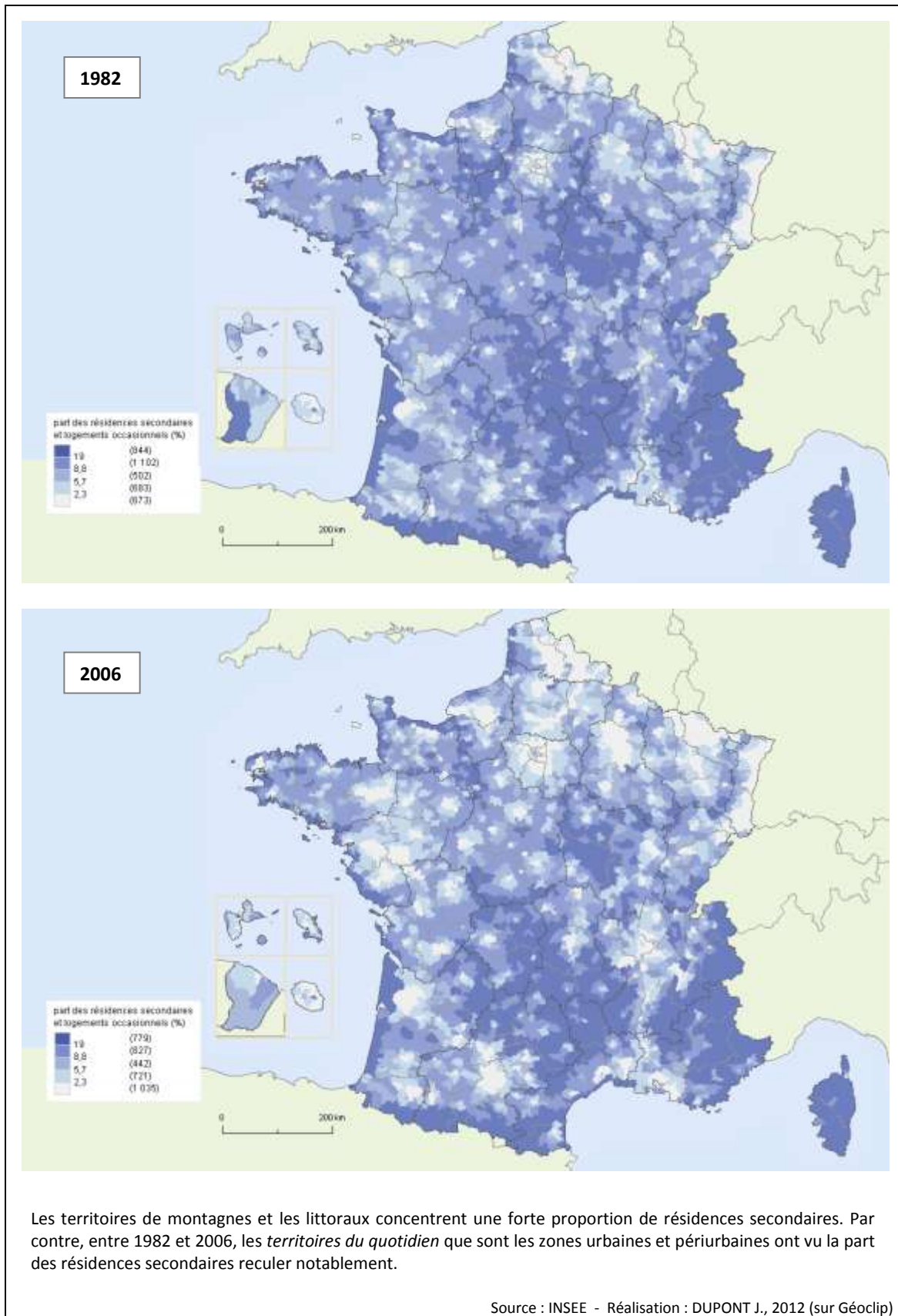
CARTE 74 – LES RESIDENCES SECONDAIRES EN BRETAGNE EN 2009



Pour conclure sur les impacts territoriaux des prix fonciers, Caroline Gerber, directrice de l’ADEF, décrivait ainsi la tendance de fond actuelle comme celle de la « fragmentation territoriale »¹⁴⁷. De fait, qu’il s’agisse de la spécialisation des territoires évoquée par Sauvez ou de la fragmentation territoriale diagnostiquée par Gerber, il n’y a plus de « territoires superposés mais un panel de possibilités multiples... se traduisant par des spécialités accentuées de certains espaces (sociale, économique, morphologique) offrant un éventail de choix de modes de vie à des ménages de moins en moins sédentaires (10 % des Français déménagent chaque année ce qui est inférieur aux Etats-Unis - 18 %- mais supérieur à la plupart des pays européens) » (Estèbe, 2010, p. 3).

¹⁴⁷ Déclaration faite lors d’une intervention de Caroline Gerber à la journée *Land use* qui s’est tenue à Paris le 25 Juin 2010 dans le cadre du groupe de réflexion prospective « Territoires durables 2030 ».

CARTE 75 – LA PART DES RESIDENCES SECONDAIRES PAR CANTONS EN FRANCE EN 1982 ET EN 2006



L'analyse des prix fonciers, de leur niveaux et de leurs évolutions a révélé que les impacts tant sur les populations que sur les territoires sont considérables : ils encouragent la spécialisation des territoires et impose de fait une ségrégation socio-spatiale aux populations. Alors que le maintien des prix à des niveaux élevés semble être un nouveau paradigme (notamment par rapport au revenu disponible des ménages), la conclusion du chapitre ci-après permet à la fois de synthétiser nos observations sur une carte et de préciser les enjeux fonciers soulevés par l'analyse des prix que nous venons de mener.

5. Conclusion : les enjeux fonciers valorisés par l'analyse des prix

Dans ce quatrième chapitre, la présentation théorique puis l'analyse des prix sur les différents marchés fonciers en Bretagne a permis de valoriser certains enjeux fonciers ayant des impacts concrets importants tant sur la vie des populations que pour la dynamique de développement des territoires bretons. L'enchevêtrement et la diversité des thématiques liées à l'analyse par les prix ne rend pas aisée la synthèse, encore moins lorsque celle-ci est cartographique. Mais dans cette conclusion, après avoir évoqué les enjeux fonciers valorisés par l'analyse des prix, nous proposons la quatrième et dernière version de la carte de synthèse sur laquelle figure les deux dimensions, vénale et sociale, mises en avant par l'analyse des prix.

5.1. Les enjeux fonciers valorisés par l'analyse des prix

L'objet de ce quatrième chapitre était notamment de comprendre les mécanismes théoriques qui permettent de décrire la réalité des marchés fonciers et de la formation des prix. Mais il s'agissait également de mesurer concrètement les différents prix fonciers et de voir dans quelle mesure ils impactaient et modifiaient la demande foncière. Les enjeux fonciers soulevés par l'analyse des prix concernent ainsi avant tout le volet « demande » du marché foncier.

Les prix jouent un rôle répulsif alimentant une demande foncière de plus en plus éloignée des espaces attractifs (par choix des acteurs mais aussi de manière subie notamment pour les ménages les plus modestes voulant accéder à la propriété), un phénomène facilité par le fort potentiel foncier (cf. chapitre 3) et les prix plus bas dans les territoires en marge des villes ou en position rétro-littorale. Les enjeux fonciers valorisés ici rejoignent donc ceux décrits dans les précédents chapitres de notre diagnostic foncier régional. Car les prix élevés enregistrés dans les centres-villes ou à proximité du littoral provoquent une artificialisation progressive des sols par extension dans les territoires voisins. Un phénomène qui, comme nous l'avons déjà évoqué, prive notamment les espaces agricoles et naturels de ressources précieuses pour la production alimentaire, la préservation de la biodiversité, les activités de loisirs et le maintien d'une certaine qualité du cadre de vie. La ségrégation socio-spatiale par les prix, enjeu foncier principal valorisé par notre analyse, questionne également les territoires attractifs dans lesquels les propriétaires sont moins enclins à vendre du fait même des prix élevés... un phénomène qui s'autoalimente puisque la rétention foncière des propriétaires provoque la rareté relative et encourage la hausse des prix. Dans ces conditions l'accès à du foncier peu cher pour le développement de logements à prix abordables dans ces territoires attractifs déjà en partie saturée par l'urbanisation se complique d'autant plus en particulier pour les acteurs publics en charge de garantir le logement social et une certaine mixité sociale sur les territoires.

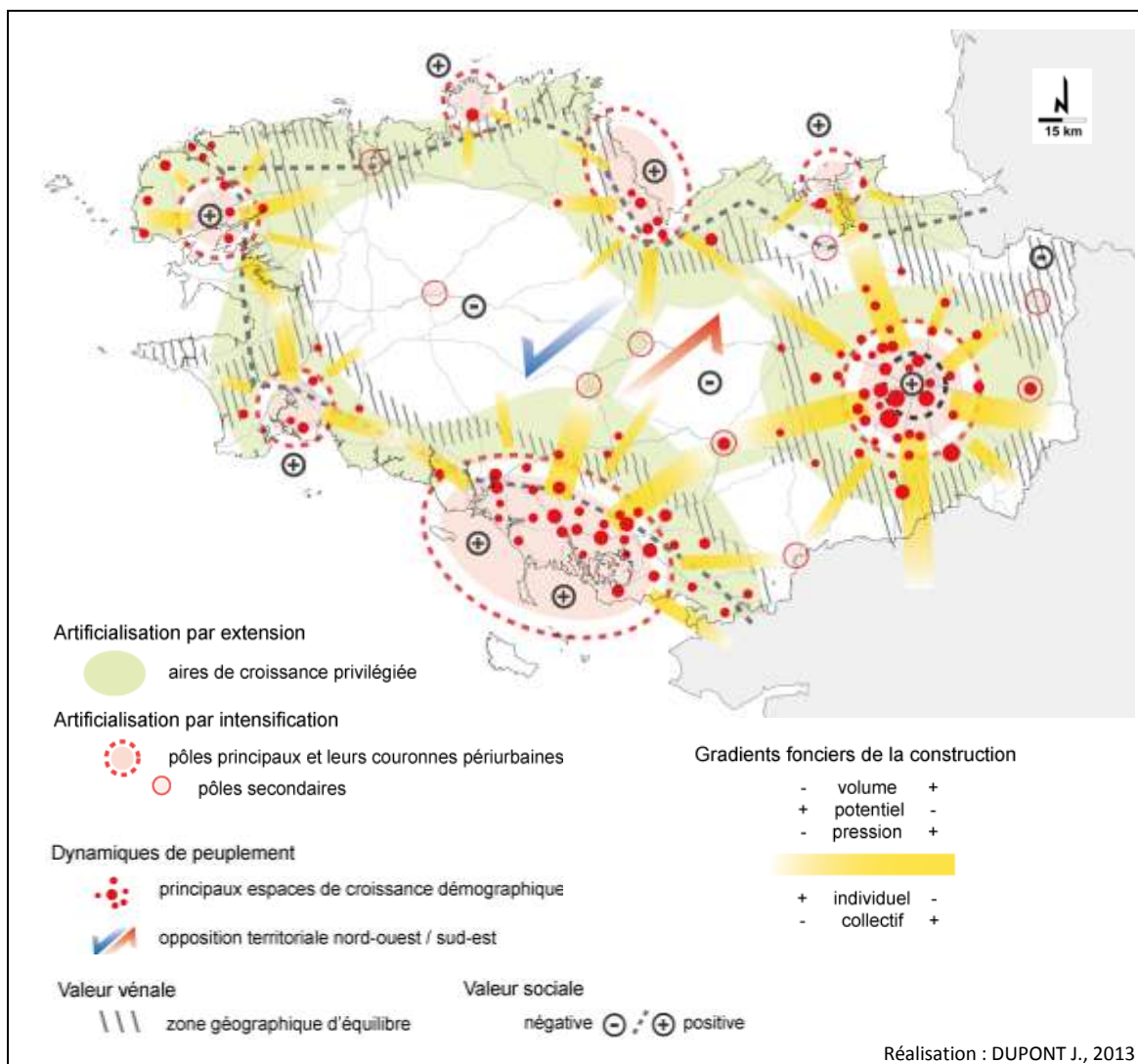
Les enjeux fonciers valorisés par l'analyse des prix se révèlent ainsi transversaux d'un point de vue disciplinaire et thématique mais également multiscalaire d'un point de vue géographique : ils ont des effets tout à la fois sur les populations et leurs activités ainsi que sur les territoires et leurs marges.

5.2. La synthèse cartographique

Dans ce quatrième chapitre consacré à l'analyse des prix, nous avons vu que les enjeux posés par le niveau et l'évolution des prix sur les différents marchés marquaient de manière différenciée tant les populations que les territoires. Il n'est alors pas aisé de figurer sur notre quatrième et dernière carte de synthèse la fragmentation territoriale de la Bretagne d'autant plus que les échelles sont imbriquées et que dans un territoire a priori valorisé comme le littoral, certains espaces peuvent très bien avoir une valeur négative

voir même répulsive : fond de ria, zones industrielles et portuaires, etc. Nous avons donc retenu deux informations, l'une sur les prix (valeur vénale), l'autre sur la perception des territoires (valeur sociale) (Carte 76).

CARTE 76 – CARTE DE SYNTHÈSE N°4 : LES PRIX



L'information sur les prix est ici représentée par la *zone géographique d'équilibre des prix* que nous avons déjà identifié sur la carte par interpolation du prix des terrains à bâtir des petites annonces (la zone en vert sur la Carte 62, p. 243). Cet espace spécifique symbolise en effet à notre sens la coupure territoriale entre les prix les plus élevés des espaces attractifs que sont la majeure partie du littoral et les agglomérations, et ceux, plus bas, caractérisant essentiellement les territoires de l'Argoat. On peut ainsi dire que la distinction de cette zone géographique d'équilibre des prix matérialise sur la cartographie

le front de l'urbanisation dans une lecture par les prix, parallèle à celle dessinée par l'extension de l'artificialisation.

La deuxième information que nous voulions faire figurer sur la carte de synthèse est celle de la valeur sociale des territoires. Les espaces valorisés étant, et nous sommes ici contraints à la simplification, les centres villes et le littoral. A l'opposé, les espaces les moins valorisés sont ceux les plus isolés de l'Argoat. Notons toutefois que cette distinction peut très bien s'inverser dans le temps et d'ailleurs, les derniers recensements tant en France qu'en Bretagne ont mis en avant un renouveau du milieu rural. Dans son très complet atlas de l'habitat privé, l'ANAH recensait ainsi au moins trois raisons à ce renouveau : une plus large diffusion du mouvement périurbain, le poids croissant des retraités dont la logique résidentielle n'est pas liée à l'emploi, et un développement économique propre (s'accompagnant d'un rattrapage en termes de services publics en lien direct avec la mise en place des intercommunalités) (ANAH, 2008). Citons encore la volonté des pouvoirs publics de favoriser le développement rural¹⁴⁸.

Alors que la carte de synthèse n°4 préfigure en quelque sorte la conclusion de la première partie de la thèse, comment les pouvoirs publics en charge de l'aménagement des territoires vont-ils se saisir de ces enjeux fonciers ? La conclusion de la première partie de la thèse, page suivante, présente ainsi la solution choisie pour mener à bien une politique foncière régionale opérationnelle dans les territoires de la région Bretagne.

¹⁴⁸ Ainsi, l'article premier de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) de décembre 2000 prône le « développement rural ». Une dimension qui peut apparaître d'une certaine manière en contradiction avec l'avant-propos même de la loi qui marquait une volonté de lutter contre l'étalement urbain (Piron, 2005).

Conclusion de la partie 1

La première partie de la thèse a été consacrée à la réalisation du diagnostic foncier à l'échelle de l'ensemble de la région Bretagne. Articulé autour de quatre thèmes (occupation du sol, dynamiques de peuplement, construction de logements neufs, et prix du foncier), le diagnostic avait pour objectif d'identifier les enjeux fonciers susceptibles de motiver et de justifier la mise en œuvre d'une politique foncière d'échelle régionale.

Ce travail a notamment permis de mettre en avant que, fort de son attractivité résidentielle, économique et touristique, le territoire breton connaît une croissance démographique importante qui devrait se confirmer, voir s'amplifier au cours des prochaines décennies (avec 350 000 habitants nouveaux attendus d'ici à 2030). Cette pression démographique relativement nouvelle essentiellement due à un solde migratoire très nettement positif, renforce une pression foncière déjà très vive et pose la question de la consommation des sols : l'artificialisation de l'espace progresse d'autant plus vite (+ 25 % ces dix dernières années selon l'Insee contre 16 % en moyenne nationale) qu'elle y est encouragée par des modes d'habitat spécifiques tels que la dispersion du bâti et le fort attachement à l'habitat individuel¹⁴⁹ et que l'offre foncière juridiquement urbanisable, telle qu'elle figure dans les documents d'urbanisme, n'apparaît pas comme un facteur limitant l'urbanisation de nouveaux espaces. La cohésion sociale et territoriale est mise à rude épreuve car une ségrégation socio-spatiale par les prix s'opère de fait menaçant l'équilibre du développement régional. Alors que ce schéma de développement ne semble pas être remis en cause par les analyses les plus récentes¹⁵⁰, les évolutions rapides et contrastées qu'enregistrent les territoires bretons soulèvent toute une série d'enjeux fonciers qui questionnent et interpellent les acteurs régionaux. Nous avons ainsi relevé

¹⁴⁹ En Bretagne, deux tiers des ménages sont propriétaires de leur logement, et plus de 59 % d'une maison qu'ils ont achetée ou fait construire, soit 14 points de plus qu'au niveau national (DREAL Bretagne, 2012, p. 1).

¹⁵⁰ Alors que les prix augmentent et que l'on achète plus petit (FNSafer, 2013), le marché du foncier à bâtir décrit par les données de l'EPTB montrent « un marché de l'émiettement très actif » (Gérard, 2012b, p. 11).

que l'artificialisation des sols compromet directement l'activité agricole en lui soustrayant des terres de qualité agronomique parfois remarquable tout en menaçant les espaces naturels et la biodiversité qu'ils hébergent (chapitre 1). Les dynamiques de peuplement renforcent ces tensions par un accroissement de la demande quantitative qui concerne en particulier les territoires attractifs que sont les villes et les littoraux et ce d'autant plus s'ils se localisent au sud et à l'est de la région (chapitre 2). La décohabitation des ménages¹⁵¹ associée aux formes du développement urbain traditionnel de la région et à des documents d'urbanisme encore relativement généreux en termes d'ouverture de zones à l'urbanisation alimentent une consommation foncière croissante en particulier dans les espaces périurbains poursuivant ainsi un mouvement d'étalement urbain accusé notamment d'être particulièrement couteux pour la collectivité et de générer un important trafic automobile pourvoyeur de gaz à effet de serre (chapitre 3). Alors que les tensions foncières apparaissent comme déjà très vives, les prix les exacerbent encore plus tant dans le milieu rural de par les anticipations spéculatives et la concurrence des non agriculteurs, que dans les milieux urbains et littoraux de par un mouvement d'attraction-répulsion provoquant une ségrégation socio-territoriale et une spécialisation des territoires (chapitre 4).

Face à cette situation où les enjeux sont multiples, imbriqués et en interaction, tous les acteurs des territoires bretons sont concernés. Les pouvoirs publics se mobilisent alors et la question foncière se retrouve justement au cœur des politiques publiques car « si la puissance publique veut concilier le développement économique, l'équité sociale et la qualité de l'environnement tout en maîtrisant les dépenses publiques, elle doit en amont des politiques de logement social et de transport public, avoir des politiques foncières et contenir la discordance croissante entre les localisations de l'emploi et de l'habitat » (Wiel, 2010, p. 20). Ainsi, comme le diagnostiquait la DRE Bretagne dès 2004, l'utilisation rationnelle du foncier devient un enjeu central du développement durable (DRE Bretagne, 2004a). Les objectifs des politiques foncières alors mises en œuvre

¹⁵¹ La décohabitation des ménages est un fait majeur alimentant fortement la demande foncière. En effet, alors que des ménages de plus en plus petits occupent, du fait de l'amélioration du niveau de vie, des logements de plus en plus grands (entre 1972 et 2006, la surface de plancher par habitant des logements occupés a ainsi augmenté de 60 % en moyenne pour la France), l'ADEF relevait dans son diagnostic régional que même sans croissance démographique, il faudrait augmenter de moitié en une génération (50 % en 30 ans : 1,5 % par an) soit la surface territoriale urbanisée, soit la densité des constructions. Et c'est pourquoi une commune qui se contente de construire pour remplacer l'habitat vétuste, est condamnée à se dépeupler (ADEF, 2009). Un phénomène d'autant plus important pour la gestion du foncier puisque lorsque les revenus des ménages progressent, ceux-ci se tournent davantage vers des maisons individuelles que vers des appartements (MEEDDM, 2010).

affichent en conséquence des finalités et des motivations aussi diverses que les transports (Baudelle et al., 2004), la densification du bâti (Comby, 2004a) ou l'accès au logement (Dodier, 2010). Cette diversité illustre bien l'ambition d'une politique foncière en Bretagne qui consiste à trouver le moyen de répondre aux besoins actuels et à venir en foncier pour le logement et le développement économique sans compromettre l'activité agricole et les atouts environnementaux de la Bretagne par l'artificialisation des sols.

Alors que « la solution ne peut pas venir simplement des collectivités locales car le risque politique qu'elles prendraient serait trop grand » (Wiel, 2010, p. 20), la Bretagne a fait le choix d'une intervention publique sur le foncier d'échelle régionale. Une volonté qui a été exprimée pour la première fois dans le Plan d'action stratégique de l'Etat en région Bretagne 2004-2006 (PASER) au titre de la « contribution de l'Etat à la cohésion sociale et territoriale de la Bretagne » afin de « répondre aux nouveaux défis de l'organisation de l'espace » (Préfecture de la région Bretagne, 2004). Cette démarche s'est traduite quelques années plus tard, en juin 2009, par la création d'un Etablissement public foncier d'Etat de compétence régionale baptisé *Foncier de Bretagne*. Cet outil de solidarité qui repose sur la mutualisation des moyens est depuis chargé de faciliter l'action des intercommunalités en faveur de l'habitat (public et privé), de l'environnement (protection des paysages et prévention des risques) et du développement économique (capacité d'accueil et reconquête de friches industrielles et militaires) en assurant tout ou partie du portage foncier nécessaire. Jean-Yves Le Drian, alors président du Conseil régional de Bretagne, déclarait ainsi devant les conseillers régionaux que « la gestion du foncier doit éviter l'étalement urbain, la perte d'espace agricole et la spéculation » (Le Drian, 2010). Mais la gestion du foncier par une structure « lointaine » d'échelle régionale interroge les conditions de la réussite d'une telle intervention.

La deuxième partie de la thèse questionne ainsi le bien-fondé de l'échelle régionale pour l'intervention foncière en Bretagne par des retours d'expérience et des entretiens de terrain dans la région, en France et en Europe. L'objectif est triple car il s'agit d'évaluer la *légitimité* de cette intervention régionale puis d'en déterminer son *acceptabilité* par les acteurs locaux et d'ensuite en estimer l'*efficacité*. Enfin, dans un dernier développement, nous ferons le bilan de notre travail de thèse en présentant les principaux défis que notre travail aura permis de valoriser à la fois concernant l'EPF breton et les principaux acteurs publics de la région.

Partie 2

La création de l'EPF breton : une solution pour la gestion du foncier en Bretagne ?

Introduction de la partie 2

Le diagnostic de la première partie de la thèse a permis d'identifier les enjeux fonciers qui se posent en Bretagne. Leur nature, leur intensité et les évolutions qui les caractérisent, justifient et motivent à la fois une intervention publique forte sur des marchés fonciers dont la « nature même » est productrice de ségrégation (Renard, 2009). L'émergence des impératifs du développement durable replacent ainsi le foncier au cœur des politiques publiques alors que la ville diffuse héritée des années soixante-dix, consommatrice de foncier et génératrice de fortes émissions de CO2 par la nécessité du transport qu'elle suppose, met « à l'épreuve » les politiques publiques (Desjardins, 2007). Ainsi, depuis le tournant des années 2000, « les expériences et les initiatives, généralement portées par des collectivités locales, foisonnent » (MEEDDM, 2010, p. 10). Face à ce renouveau de la politique foncière incarnée notamment par la recherche universitaire consacrée au foncier (Buhot, 2012), les interrogations de méthode mais aussi d'objectifs et de moyens se multiplient : quelle politique foncière ? Comment la mettre en place ? Et pour faire quoi exactement ? Face à ce besoin de savoirs et d'expertises, les services de l'Etat ont multiplié les bilans et retours d'expérience afin de « rassembler » la connaissance sur la pratique des politiques foncières (cf. en particulier les publications du CERTU, désormais CERAMA¹⁵²). Ainsi, un rapport, publié en 2006, identifiait « schématiquement », cinq « formes d'intervention publique sur les marchés fonciers :

- Les zonages prescriptifs, qui recouvrent l'ensemble des mesures régulant les caractéristiques des logements (et des autres bâtiments) en fonction de leur localisation. Typiquement, les documents d'urbanisme communaux relèvent de ce type d'approche ;

¹⁵² Le CERAMA, créé le 1^{er} janvier 2014 est un Etablissement public à caractère administratif (EPA). Il est le fruit de la fusion des huit Centres d'études techniques de l'équipement (CETE), du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), du Centre d'études techniques, maritimes et fluviales (Cetmef), et du Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (Setra) (www.CERAMA.fr).

- Les zonages de protection, qui peuvent être considérés comme une déclinaison du zonage prescriptif mais se concentrent sur des biens spécifiques (culturels, naturels) ;
 - Le contrôle quantitatif de l'urbanisation, qui vise à limiter, en général ou dans certaines zones, le nombre de biens immobiliers produits ;
 - Les règles de financement de la production foncière-immobilière, et notamment le partage des coûts et recettes entre la puissance publique et les opérateurs du marché (les outils fiscaux peuvent être associés à cette forme d'intervention) ;
 - La production, par la puissance publique, de foncier nu ou bâti (la réserve foncière peut relever de cette forme d'intervention). »
- (CERTU, 2006b, p. 52)

La Bretagne, comme nous l'évoquions dans la conclusion de la partie précédente, a fait le choix de la création d'un Etablissement public foncier (EPF). En faisant ce choix, la région a clairement opté pour une politique foncière opérationnelle, sur le modèle de la cinquième forme d'intervention précitée : « production, par la puissance publique, de foncier », le portage foncier étant le cœur de métier de ce type d'établissement. Toutefois, comme nous le verrons dans cette deuxième partie, les quatre autres formes d'intervention publique sur les marchés fonciers et en particulier celles liées à la dimension stratégique du « zonage », concentrent l'attention des acteurs publics de la région du fait de l'importance cruciale et de la place déterminante des documents d'urbanisme pour la maîtrise de la consommation foncière.

Mais qu'est-ce qu'un EPF ? De quels moyens humains, financiers et juridiques dispose-t-il afin de lui permettre de « produire » du foncier ? Comment fonctionne-t-il et sur quels critères ? Existe-t-il d'autres opérateurs fonciers d'échelle supra-départementale ? D'ailleurs, l'échelle régionale représente-t-elle un niveau géographique ordinaire pour la mise en place d'une politique foncière ? Quels sont les autres outils de l'action foncière et quels usages en est-il fait ? Ainsi, pour résumer ces questionnements, la deuxième partie de la thèse, au vu des enjeux qui viennent d'être identifiés, cherche à répondre à la question suivante : la création d'un EPF est-elle une solution pour la gestion du foncier en Bretagne ?

Pour répondre à cette question qui interroge avant tout la gouvernance de la politique foncière régionale, nous avons réalisé un triple travail de terrain (en Europe, en France et en Bretagne). L'objectif est ainsi d'estimer la légitimité, l'acceptabilité et l'efficacité du choix des acteurs régionaux de la Bretagne (services de l'Etat et du Conseil régional). La deuxième partie de la thèse est donc structurée autour de ces trois différents terrains déclinés en trois chapitres selon une approche multiscalaire allant du plus global, l'Europe, au plus local, la Bretagne et en passant par l'échelle intermédiaire de la France.

Le *premier chapitre* permet en quelque sorte de prendre du recul par rapport à la politique foncière régionale de la Bretagne puisque son objectif est d'en déterminer le degré d'originalité au regard des pratiques observées en Europe. Or, face à la problématique commune du déferlement de l'étalement urbain, observe-t-on une pratique de la planification commune comme s'interrogeaient déjà en 1996 Newman et Thornley ? Dans des contextes politiques et culturels variés, il est difficile d'établir des comparaisons fiables « du fait notamment de l'absence de statistiques homogènes, voire même de définitions communes » (Grépinet, 2006, p. 11). Il est cependant « possible d'établir un certain nombre de constats » (op. cit.) et c'est pourquoi nous parlons dans ce chapitre d'un « éclairage » européen. Notre démarche ne consiste alors pas à proposer une comparaison entre plusieurs dispositifs fonciers nationaux, mais plutôt, à partir de quelques retours d'expérience, d'identifier les tendances de fond qui caractérisent la situation en Europe. Quels sont les enjeux fonciers qui s'expriment en Europe et en quoi sont-ils comparables ? Quelles politiques foncières sont mises en place, à quelle échelle et grâce à quels outils ? Quelles tendances de fond caractérisent leur évolution ? Les retours d'expérience et l'analyse à la fois pratique et théorique développée dans ce chapitre s'appuient essentiellement d'une part sur les analyses d'échelle européenne, les comparaisons et programmes internationaux de recherche et, d'autre part, sur le travail réalisé dans le cadre de la participation au réseau de coopération et de recherche européen COST¹⁵³ au titre de l'action TU0602 consacrée à l'étude des politiques foncières¹⁵⁴.

¹⁵³ COST : European Cooperation in Science and Technology (www.cost.eu).

¹⁵⁴ Voir sur le site officiel de COST : www.cost.eu/domains_actions/tud/Actions/TU0602 et le site dédié : <http://costtu0602.altervista.org>

Le *deuxième chapitre* est consacré à la politique foncière telle qu'elle est pratiquée en France. Il s'agit ici de définir le cadre national des pratiques en matière de politiques foncières en distinguant trois dispositifs : réglementaire, stratégique et opérationnel. Au titre de ces trois dispositifs, quelle est la place de l'échelle régionale ? Comment caractériser celle de l'EPF ? D'ailleurs, quel est l'historique et l'actualité de cet outil en France ? Quels enseignements peut-on tirer des EPF existants ? Afin de répondre à ces interrogations nous présentons ici les différents outils de la politique foncière à la française en nous appuyant notamment sur un travail d'enquête réalisé dans quatre régions françaises : Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Languedoc-Roussillon mais également, dans une moindre mesure, Poitou-Charentes.

Le *troisième chapitre* concerne l'échelle régionale de la Bretagne. A la lumière des retours d'expérience européens et français, comment situer la politique foncière telle qu'elle est pratiquée dans la région ? Quel est l'historique de la création de l'EPF breton et quel est l'acceptabilité de ce nouvel opérateur foncier régional du point de vue des acteurs locaux ? Depuis sa création en 2009, comment s'intègre-t-il dans le dispositif régional ? Pour mener à bien notre recherche à l'échelle de la Bretagne nous avons effectué un travail d'enquête auprès des acteurs locaux et régionaux de la Bretagne par la réalisation d'une quarantaine d'entretiens. L'objectif de ce chapitre est en particulier de déterminer le degré de sensibilité aux enjeux fonciers des acteurs locaux et de présenter ainsi le contexte foncier régional dans lequel l'EPF breton doit agir avant de conclure sur quelques-uns des défis qu'il devra relever à court, moyen ou long terme.

A la lumière de ces trois terrains, nous proposons ensuite, dans la conclusion générale de la thèse, des éléments de réponse quant à la légitimité, l'acceptabilité et l'efficacité d'une intervention foncière d'échelle régionale. Puis, nous formulons quelques propositions d'actions à destination des acteurs régionaux de la Bretagne, services de l'Etat, Conseil régional et EPF. Une manière de valoriser l'ensemble du travail réalisé dans le cadre de cette recherche.

Chapitre 5

Un éclairage européen

Nous ne proposons pas dans ce chapitre une approche globale permettant une comparaison de différentes expériences internationales. Cela mériterait une recherche à part entière et ce n'est d'ailleurs pas l'objet initial de notre démarche. De plus, l'ampleur du défi posé par l'étalement urbain et la consommation foncière partout en Europe stimule la recherche sur les moyens d'une maîtrise publique, de sorte que l'on dispose de premières études comparatives appelées à se développer. Citons par exemple une approche systémique qui fait référence en Allemagne (Dietrich et al., 1993), un panorama complet vu du Royaume-Uni (Newman et Thornley, 1996) ou des travaux plus récents et ciblés sur l'attractivité (Bertrand et Kreibich, 2006) ou l'étalement urbain (Couch et al., 2007). Certaines publications proposent une comparaison binationale comme par exemple entre l'Angleterre et la France (Booth et al., 2007) ou exposent, plus simplement, des retours d'expériences nationales (Tira et al., 2011).

Parmi les publications en français il existe également des références intéressantes mais parfois un peu anciennes et qui mériteraient certainement une mise à jour. C'est en particulier le cas de la collection *Politiques foncières comparées* publiée par l'ADEF et consacrée successivement aux Pays-Bas (Dubach et Renard, 1990), à l'Allemagne (Moreau, 1990), à la Grande-Bretagne (Renard et Vilmin, 1990), à l'Espagne (Igonin Leygue et Igonin Leygue, 1991), au Portugal (Igonin Leygue, 1992), à la Belgique (Acosta, 1995) et au Danemark (Renard, 1995). Bien entendu, plus récemment, plusieurs ouvrages, rapports et articles offrent une comparaison et des perspectives européennes à la question foncière en abordant en particulier le thème de l'étalement périurbain et des politiques qui lui sont associées (citons notamment : Credeco et GRIDAUH, 1998 ; Halleux et al., 2002 ; Peyrou, 2004 ; Barci et al., 2006 ; ADEF,

2007 ; Chery, 2010) alors que d'autres publications se concentrent sur des thématiques plus ciblées comme la mobilisation du foncier pour la production de logement (Maitrallet et al., 2010) ou proposent un zoom sur un groupe de pays comme par exemple ceux de l'Europe centrale et orientale (Bignebat et Latruffe, 2011). La question foncière connaît de fait un certain regain d'intérêt depuis une dizaine d'années que ce soit en Europe ou maintenant en France à tel point que l'ADEF s'est proposée de faire un état des lieux de la recherche sur le foncier (Buhot, 2012). Pour autant, à la lumière des nombreuses publications consacrées à l'urbanisme et plus largement à la ville, notamment sous l'angle du droit comparé (cf. Haumont, 2007), la question foncière fait un peu office de parent pauvre et demeure assez peu analysée dans une perspective internationale du fait notamment de la difficulté de comparer entre eux des systèmes nationaux encore très diversifiés.

L'objet de ce chapitre est donc avant tout de permettre une meilleure compréhension de la situation bretonne (cf. partie 1) et française par une mise en perspective européenne des pratiques nationales afin d'identifier, voire de mesurer, en quelque sorte, leur degré de particularisme ou d'exception. Il s'agira de déterminer en particulier si l'échelle régionale de la politique foncière et la formule de l'EPF d'Etat qui se met en place en Bretagne, est ou pas une formule originale au regard des pratiques et des usages de nos voisins européens. D'autre part, notons que cet « éclairage » est en quelque sorte incontournable du fait de la montée en puissance de normes juridiques européennes qui s'imposent aux Etats membres et influencent parfois radicalement les pratiques en cours jusqu'alors (Haumont, 2002).

Notre développement s'articule autour de trois points. Tout d'abord, dans le *premier point*, nous dressons un bilan de la situation en Europe afin d'évaluer dans quelle mesure les autres territoires européens sont confrontés ou non à des problématiques et à des enjeux fonciers comparables à ceux identifiés pour la région Bretagne. Après cette approche « spatiale », nous évoquerons dans un *deuxième point*, la dimension politique de notre éclairage européen. Il s'agira ici de voir quelles sont les solutions développées à l'étranger et de décrire comment, à partir de quelques illustrations nationales, évoluent les pratiques et les politiques foncières des autres pays. Le rôle déterminant de l'Union Européenne et de ses institutions sera à cette occasion présentée car bien que ne disposant pas officiellement de compétence en aménagement du territoire, son impact est, comme nous le verrons, tout à fait déterminant. Enfin, le

troisième temps sera celui de la conclusion du chapitre dans lequel nous ferons le bilan de nos observations et situerons les positions qu'occupent à la fois l'échelle régionale et l'EPF par rapport à l'évolution actuelle des politiques foncières en Europe.

1. Une diversité de systèmes, mais des problématiques foncières analogues ?

Avant d'observer les évolutions des politiques foncières européennes, nous dressons ici un panorama de la situation des territoires européens afin de parvenir à identifier, au-delà de la grande diversité des situations particulières, quelles sont les problématiques foncières communes. Cette approche spatiale, après avoir rappelé la diversité des systèmes nationaux, développe trois thèmes qui sont autant de facteurs explicatifs à la consommation foncière : le peuplement et ses dynamiques, l'artificialisation des sols et la question du logement.

1.1. La diversité des systèmes européens

Bien qu'à l'échelle européenne les différences entre systèmes juridiques et politiques semblent quelque peu s'estomper, on observe que la place du foncier et plus généralement de la planification demeure diversifiée dans les cultures, les pratiques et les politiques publiques (CERTU, 2005b). Il est donc parfois difficile de proposer une typologie de ces systèmes sans être confronté à des cas particuliers. Toutefois nous retenons ici trois typologies qui, de par leur approche historique, juridique ou complémentaire (en ce sens qu'elle combine deux approches), dessinent trois Europe différentes.

Tutin propose par exemple de distinguer trois « histoires » donnant trois systèmes d'habitat en Europe (2013). En *premier lieu*, les pays de l'Europe du Nord-Ouest (Autriche, Allemagne, pays scandinaves, Belgique, Pays-Bas, France, Grande-Bretagne) : « des pays de vieille industrialisation, fortement urbanisés, où le poids de

la classe ouvrière était important [et qui] ont mis en place dans l'après guerre des politiques de logement » ; en *deuxième lieu*, les pays de l'Europe méditerranéenne et l'Irlande qui, à l'opposé, sont des pays de : « faible industrialisation initiale, faible poids de la classe ouvrière, taux d'urbanisation relativement faible [et où] la question du logement n'a fait que très tardivement l'objet d'une politique publique » ; en *troisième et dernier lieu*, les pays d'Europe centrale et orientale anciennement communistes : « qui ont connu des socialisations avancées du parc de logement et qui sont passés d'un extrême à l'autre après la dislocation du bloc soviétique, évolution se traduisant par une privatisation quasi intégrale du parc de logements (sauf en Pologne et en République tchèque) ».

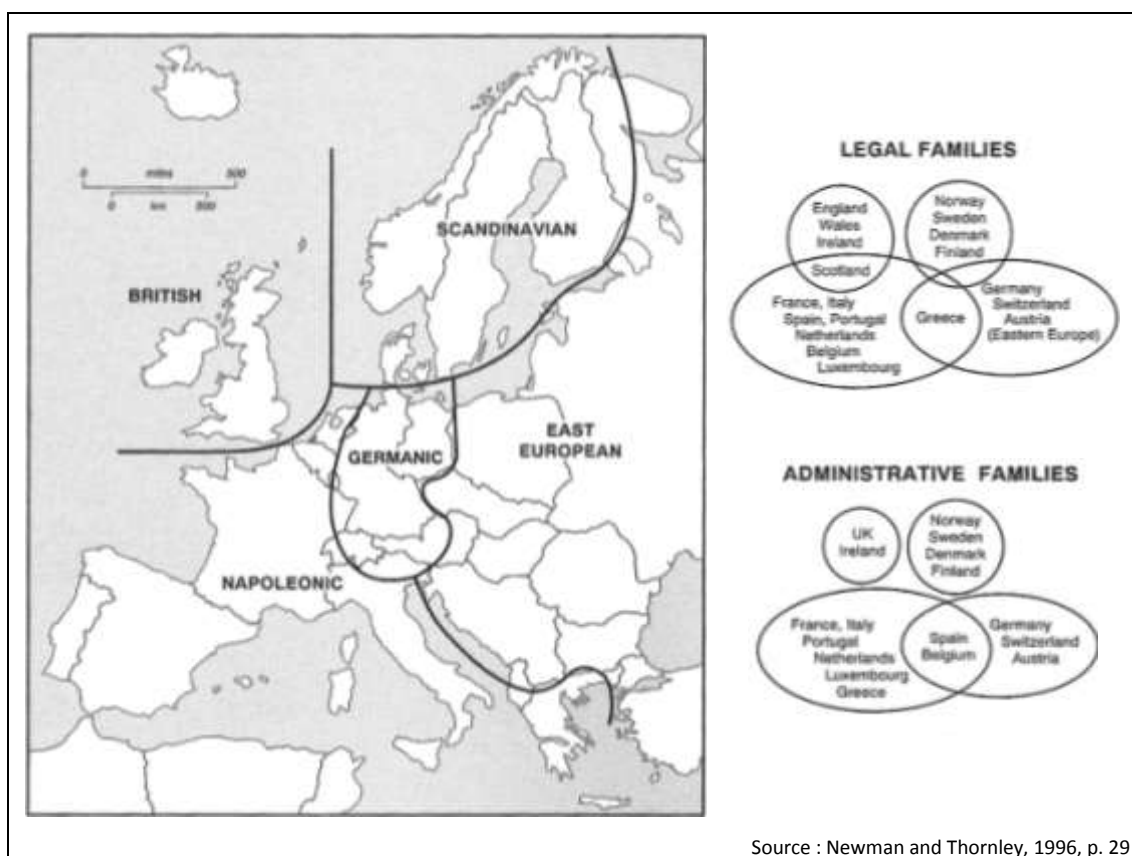
Plus spécifiquement axée sur le foncier, la typologie présentée par Verhage identifie avant tout deux groupes distingués par leur système juridique et la place accordée à la propriété foncière, une dimension centrale car elle détermine « les possibilités et la légitimité du secteur public d'intervenir dans les marchés » (2009, p. 33). Il distingue ainsi la Grande-Bretagne et son système de *common law*, une sorte de bouquet de droits dans lequel le législateur peut retirer ou ajouter de nouveaux droits¹⁵⁵, du reste de l'Europe continentale « dont le système est basé sur un système de droit codifié » garantissant en particulier un droit de propriété inviolable et sacré, difficile à remettre en cause (cf. ADEF, 1989). Dans ce deuxième groupe, l'auteur dessine une seconde séparation « qui correspond à peu près à la division de l'Europe entre protestants et catholiques » (op. cit.). Pour lui, les pays de tradition protestante (Suède, Pays-Bas et Danemark en tête) adoptent une « approche plus pragmatique et une gestion plus transparente de la propriété foncière » à l'inverse des pays à dominante catholique (France, Espagne, Italie en particulier) qui se caractérisent « par une moindre transparence sur les marchés [...] et une approche plus idéologique de la gestion publique » (op. cit.).

La troisième typologie que nous voulions évoquer est celle proposée par Newman et Thornley qui se base sur une combinaison entre une approche *légale* et une approche *administrative* (Newman et Thornley, 1996). Ainsi, la typologie associe la distinction

¹⁵⁵ L'auteur précise ainsi qu'« en 1947 par exemple, l'Etat anglais a nationalisé, via le *Town and Country Planning Act*, l'ensemble des droits à construire (contre une indemnisation des propriétaires). La propriété d'un terrain ne comportait ainsi plus le droit à construire. Cette régulation a été abolie en 1954 mais cet exemple illustre parfaitement l'approche juridique radicalement différente du droit de propriété au Royaume Uni » (Verhage, 2009, p. 33).

légale établie par Zweigert et Kötz (1987) et la distinction administrative élaborée à partir d'une distinction des pays par l'équilibre entre gouvernement centralisé ou pas, la structure de l'administration, etc. Cette typologie permet ainsi de prendre en compte à la fois des éléments juridiques et politiques mais aussi historiques, culturels, voir idéologiques. Les cinq « familles » identifiées sont les suivantes : la *Britannique* (Angleterre, Pays-de-Galles, Irlande), la *Napoléonienne* (France, Italie, Espagne, Portugal, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg), la *Germanique* (Allemagne, Suisse, Autriche), la *Scandinave* (Suède, Norvège, Finlande, Danemark) et une dernière famille regroupant les pays de l'ancien bloc soviétique (Encadré 12).

ENCADRÉ 12 – THE LEGAL AND ADMINISTRATIVE « FAMILIES » OF EUROPE



Toutefois, et comme le relevait Vincent Renard, « la diversité des systèmes fonciers, reste considérable » (Renard, 2002b, p. 1). Il n'est donc pas ici question de s'attarder sur les convergences ou au contraire sur les clivages, aussi profonds soient-ils, qui distinguent les pays européens les uns des autres, d'autant plus qu'ils sont nombreux, à commencer par l'appartenance ou non à l'Union Européenne. Dans notre recherche nous voulons avant tout montrer quelle est la situation des territoires européens et si

elle permet d'identifier des enjeux fonciers comparables à ceux décrits dans la première partie de la thèse pour la Bretagne. C'est pourquoi le point suivant s'attache à présenter quelques-unes des grandes caractéristiques du peuplement, de l'artificialisation des sols et des coûts associés au logement pour les ménages des pays européens.

1.2. L'émergence d'enjeux fonciers partagés

Afin d'identifier les enjeux fonciers qui s'expriment en Europe, nous évoquerons successivement trois thèmes. En tant que composante première de la demande foncière, nous commencerons tout d'abord par présenter le peuplement et ses dynamiques territoriales. Puis le deuxième thème illustrera l'intensité de la consommation foncière par l'urbanisation et l'étalement urbain en offrant un regard sur l'artificialisation des sols. Enfin, nous montrerons combien le logement est un poste de dépense important dans le budget des ménages et ce quel que soit leur espace de vie, urbain ou rural.

1.2.1. Des dynamiques de peuplement clivantes ?

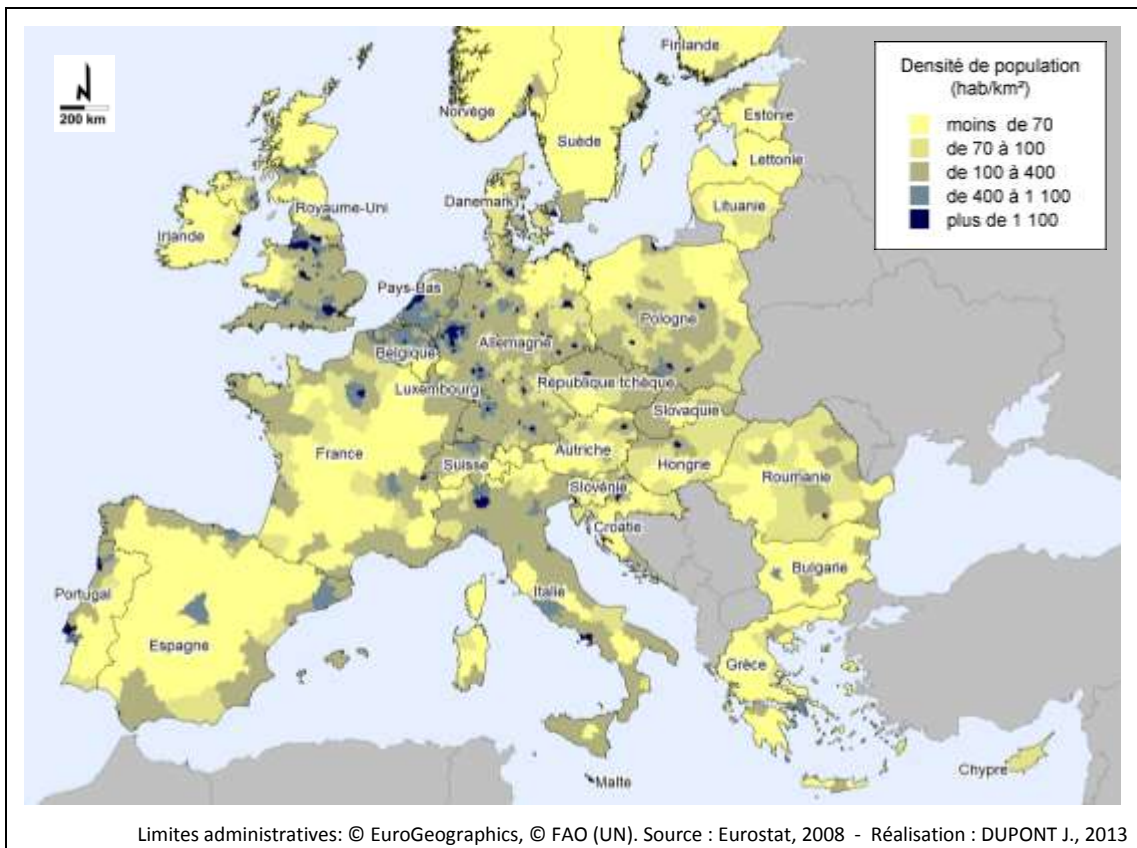
En 2013, selon les chiffres d'Eurostat, l'« Europe » compte un peu plus de 613 millions d'habitants¹⁵⁶ dont un peu plus de 505 millions se trouve dans un pays membre de l'Union Européenne. Avec 65 millions d'habitants, la France se classe troisième au palmarès des pays les plus peuplés, derrière l'Allemagne (80,5) et la Turquie (75,6), devant le Royaume-Uni (63,8) et l'Italie (59,6).

Le calcul de la densité exprimée à l'échelle des NUTS 3¹⁵⁷ permet de visualiser la répartition très inégale du peuplement sur le territoire européen (Carte 77).

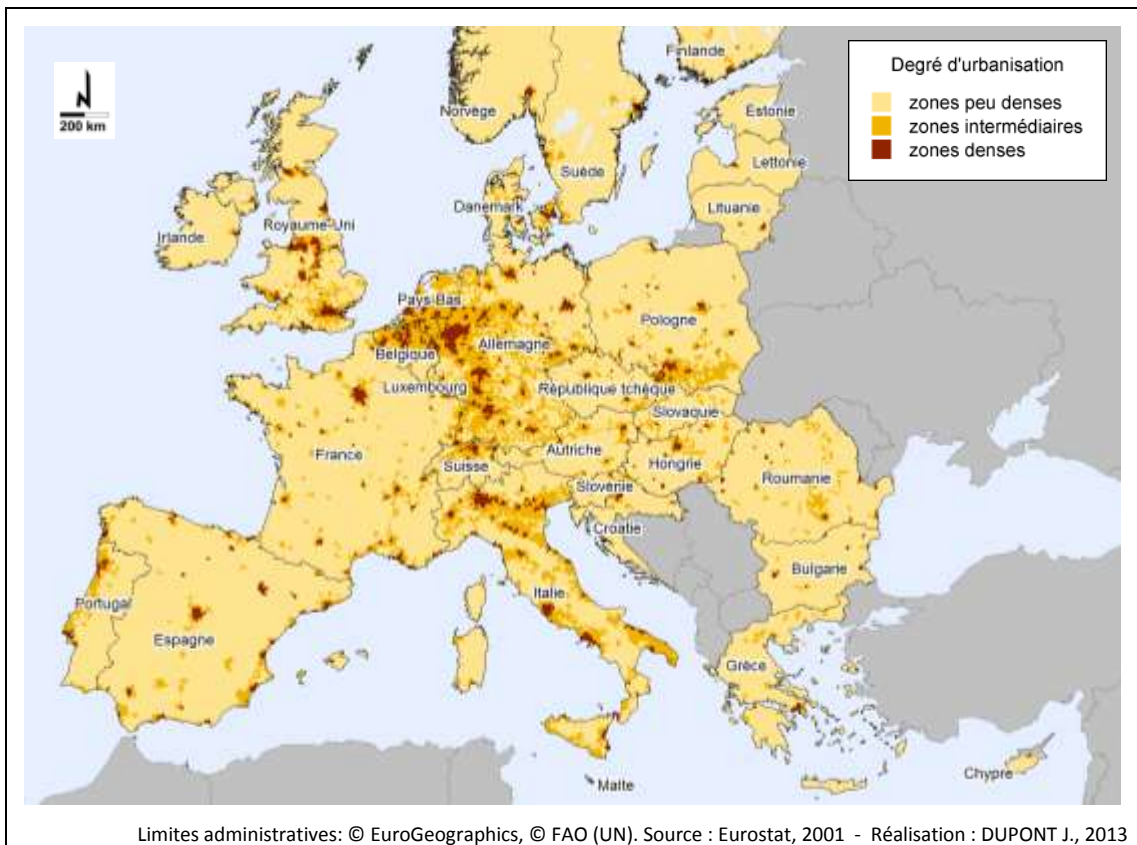
¹⁵⁶ L'Europe comprend ici les 28 pays de l'Union Européenne plus l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, le Suisse, le Monténégro, la Macédoine, la République de Serbie, la Turquie, l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine et le Kosovo.

¹⁵⁷ La nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) a été créée par Eurostat dans le but de disposer d'un schéma unique et cohérent de répartition territoriale pour l'établissement des statistiques régionales de l'Union européenne. La NUTS est une classification à cinq niveaux répartis en trois niveaux régionaux : les NUTS 1, 2 et 3 et deux niveaux locaux : les unités administratives locales (UAL) 1 et 2.

CARTE 77 – LA DENSITE DE POPULATION EN EUROPE PAR NUTS 3 EN 2008



CARTE 78 – LE « DEGRE D'URBANISATION » EN EUROPE



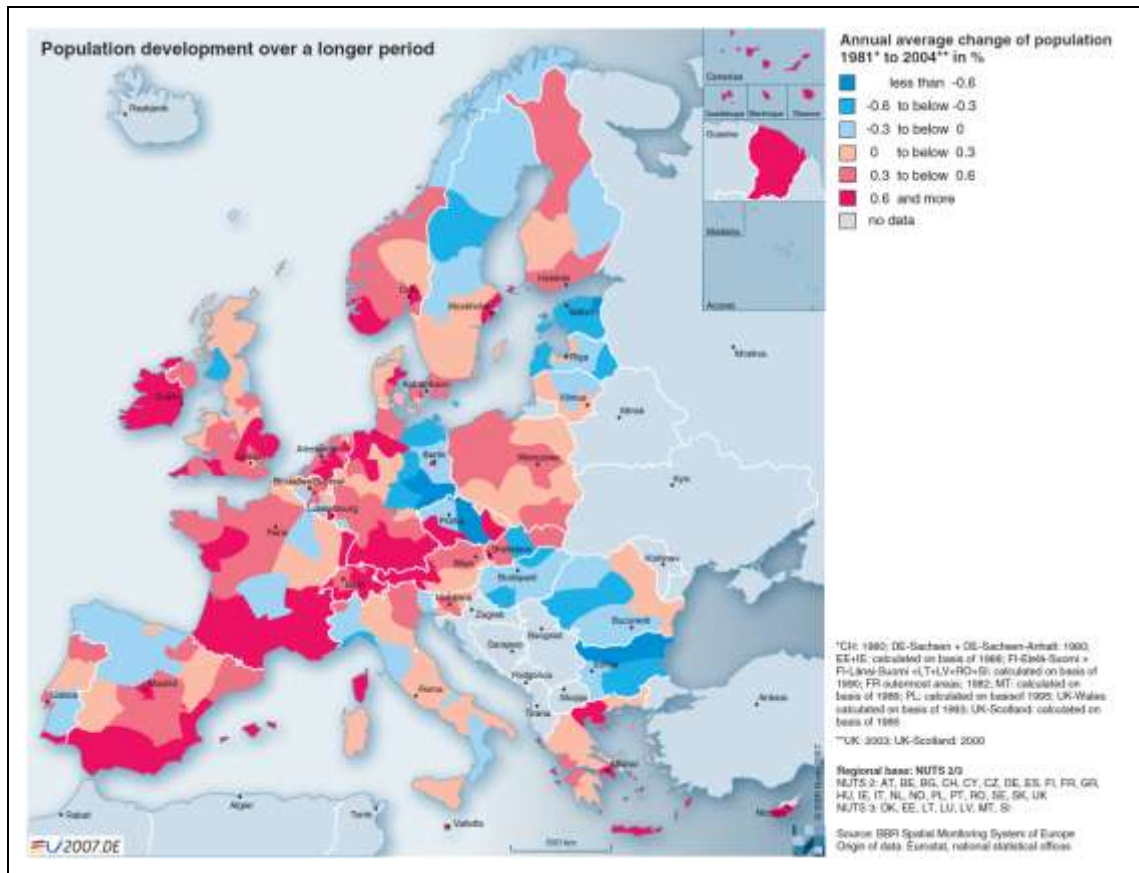
Les plus fortes densités se localisent le long des rives de la Manche et de la Mer du Nord (de la Bretagne en France au Danemark sur la rive sud et, sur la rive nord, toute la moitié sud du Royaume-Uni), mais aussi le long du Rhin (depuis les grands ports belges et néerlandais – Anvers, Rotterdam, Amsterdam – en direction de la Suisse jusqu’à Genève et dans une certaine mesure se poursuivant par le couloir rhodanien).

Deux autres espaces peu connectés sur la carte aux deux précédents identifiés affichent également de fortes densités : d’une part le nord de l’Italie isolé par le relief des Alpes et d’autre part un espace partant de la Pologne (de Varsovie-Lódz en passant par Katowice) et rejoignant le nord de la République Tchèque (avec Prague en particulier) puis se connectant à la partie sud de l’Allemagne de l’est où se localisent les villes de Dresde, Chemnitz et Leipzig-Halle. Cette lecture de la répartition de la population européenne peut être encore plus clivante lorsque l’on considère les trois *zones* définies par le « degré d’urbanisation » (DGUR)¹⁵⁸. Ainsi les densités les plus élevées se limitent aux espaces situés sur l’axe historique de la *dorsale européenne* ou *banane bleue* (cf. Brunet, 1989) de Londres à Milan en passant par le Benelux et l’Allemagne de l’ouest jusqu’aux reliefs alpins. Cette approche par les DGUR permet de souligner également la caractéristique française d’une relativement faible densité de population du fait d’un territoire particulièrement vaste, du moins à l’échelle européenne (Carte 78). Les cartographies de la répartition de la population distinguent ainsi clairement les espaces densément peuplés de ceux, majoritaires, plutôt faiblement occupés. En termes d’évolution, la lecture des cartes montre une autre réalité.

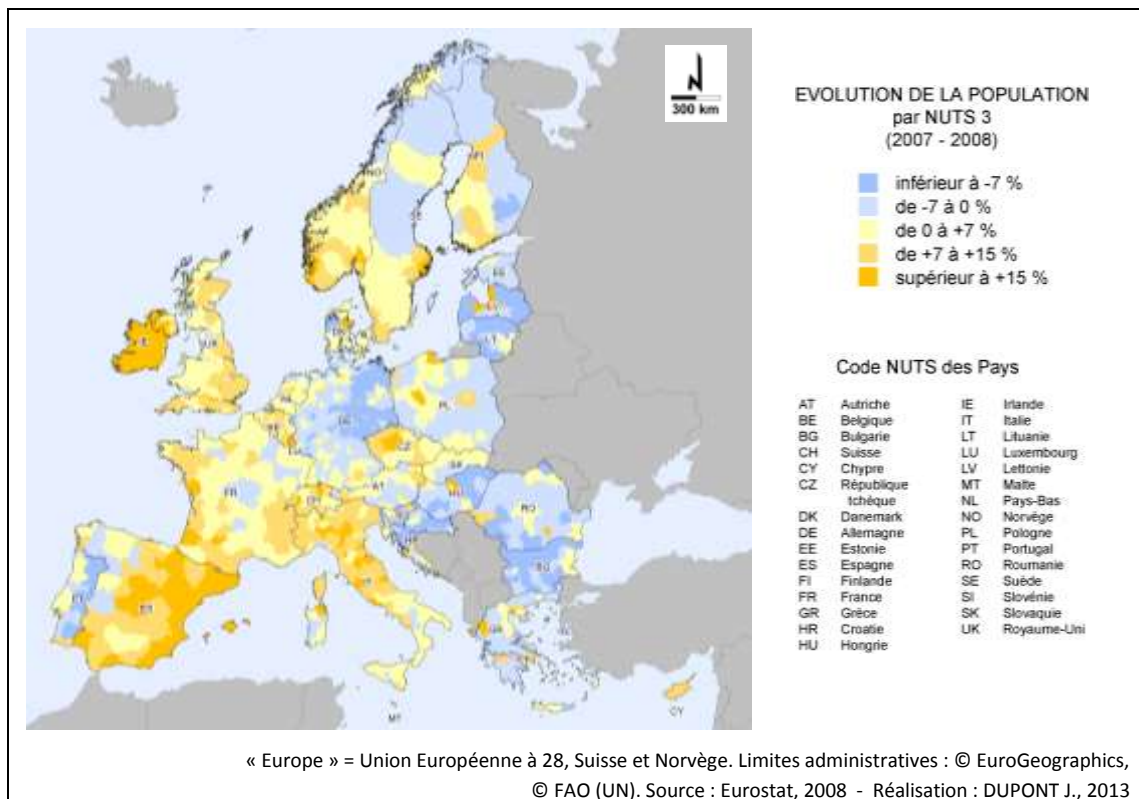
En effet, sur le temps long, la description de la dynamique de peuplement de l’Europe montre une croissance de population diversement répartie sans véritablement faire ressortir de clivage fort si ce n’est une distinction est-ouest, hors Pologne (Carte 79). La carte permet toutefois d’identifier certains territoires qui enregistrent les pertes de population les plus importantes comme c’est le cas des Pays Baltes ou des régions le long d’un axe Rostock - Prague - Bucarest.

¹⁵⁸ Le DGUR, ou degré d’urbanisation, est un découpage proposé en 2001 par l’Union Européenne dont l’algorithme de classification considère la densité de population et la population totale d’une commune et de ses environs. Il distingue ainsi trois espaces : les zones densément peuplées (plus de 500 habitants par km² et population d’au moins 50 000 habitants), celles intermédiaires (plus de 100 habitants par km² et population d’au moins 10 000 habitants) et les autres zones, celles faiblement peuplées. Le concept d’*urbanisation* a été introduit afin d’illustrer les caractéristiques des espaces ainsi délimités (cf. Eurostat).

CARTE 79 – L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION EN EUROPE PAR NUTS 2/3
ENTRE 1981 ET 2004



CARTE 80 – L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION PAR NUTS 3 EN 2008



Les plus fortes hausses se localisent un peu partout en Europe et concernent à la fois l'espace historiquement le plus peuplé (agglomérations de Londres, le Benelux ainsi que le sud et l'ouest de l'Allemagne) mais également des espaces encore peu mis en avant par notre analyse comme le sud de l'Espagne et de la France ainsi que la côte atlantique. Toutefois, les évolutions récentes dessinent des lignes de fractures territoriales plus nettes selon un gradient sud-ouest / nord-est (Carte 80).

Les territoires du Sud-ouest apparaissent en effet comme plutôt dynamiques avec en particulier les régions « méditerranéennes » (hors Grèce mais Suisse comprise) et l'Arc Atlantique (hors Portugal) alors que ceux du Nord-est présentent des dynamiques plutôt négatives (hors régions urbaines et cas particulier du sud des pays scandinaves). Entre les territoires déjà fortement peuplés et ceux en croissance démographique, c'est quasiment tout le territoire européen qui est soumis à des pressions foncières liées à la population pour répondre à ses besoins en logements et activités. Car, comme nous l'avons évoqué dans la première partie de la thèse, même à croissance démographique nulle ou faible, il est nécessaire de dégager du foncier pour répondre à la demande en logement du fait de la décohabitation des ménages, un phénomène qui concerne l'ensemble de l'Europe (Rybkowska et Schneider, 2011) même s'il semble plus marqué en France (Graphique 45).

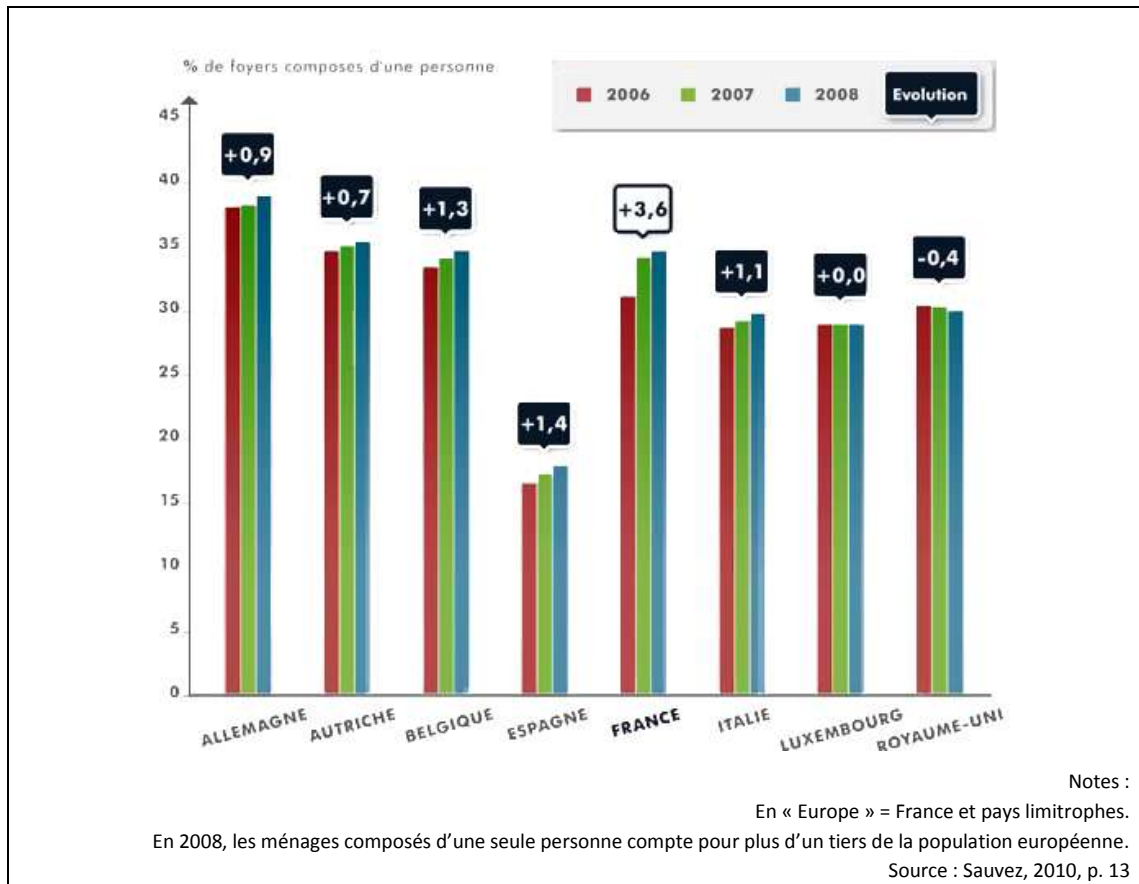
Après l'analyse des dynamiques de peuplement, la mesure de l'artificialisation des sols est le deuxième thème que nous voulions aborder dans ce panorama de la situation européenne. Elle nous permettra de refléter la réalité de la pression foncière engendrée par les dynamiques de peuplement que nous venons de décrire.

1.2.2. L'artificialisation des sols et l'*urban sprawl*¹⁵⁹ : un défi commun pour l'Europe

Pour mesurer l'artificialisation des sols à l'échelle européenne et tenter de prendre la mesure de l'étalement urbain, deux bases de données sont à notre disposition : CORINE Land Cover (CLC) et LUCAS.

¹⁵⁹ *Urban sprawl* : littéralement la vague ou déferlante urbaine, autrement dit l'étalement urbain.

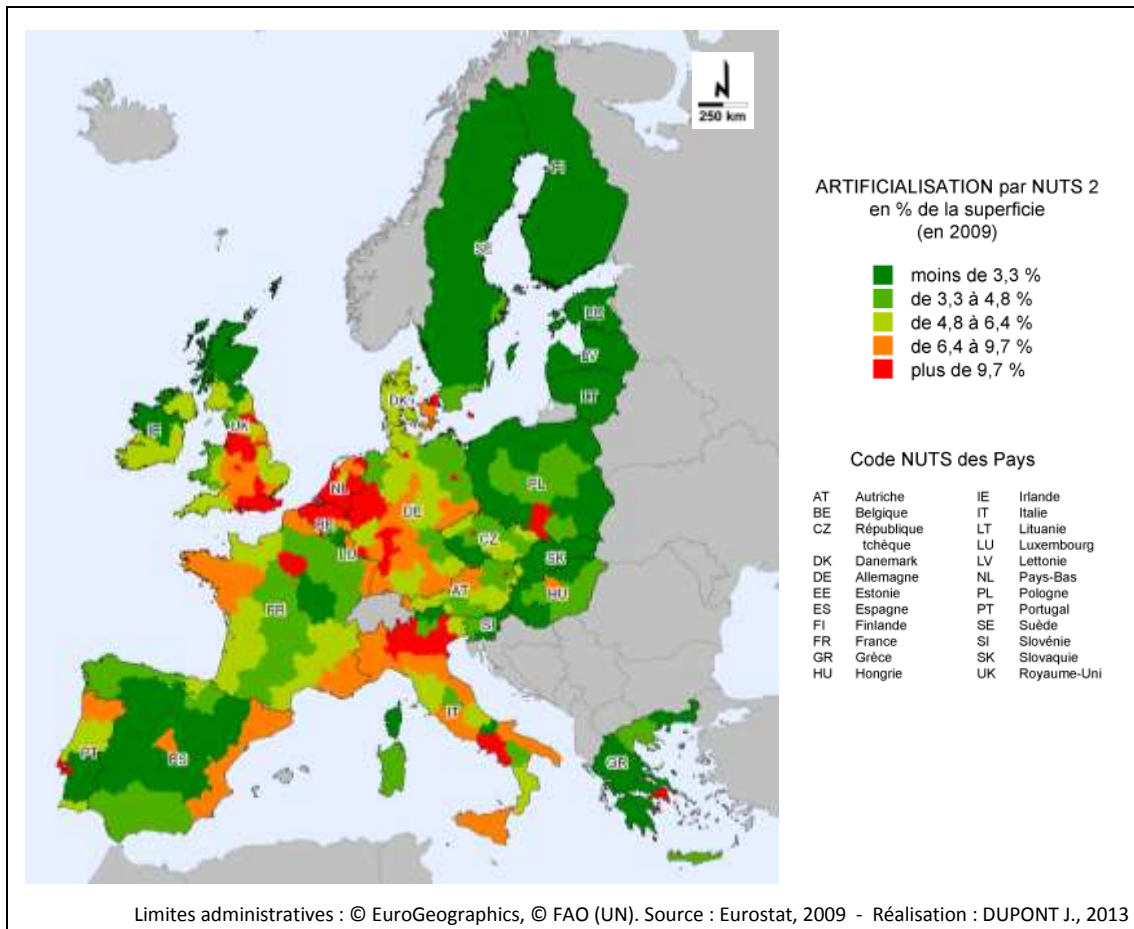
GRAPHIQUE 45 – L'ÉVOLUTION DES MÉNAGES D'UNE SEULE PERSONNE EN EUROPE



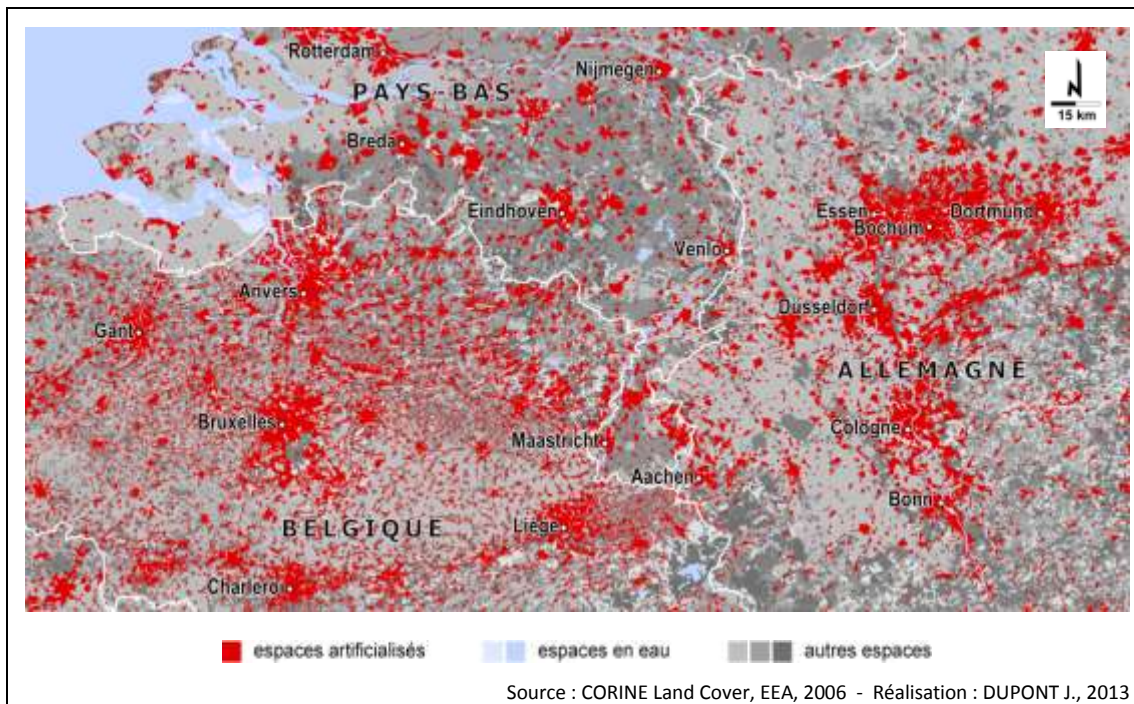
LUCAS propose une lecture de l'occupation des sols (*land cover*) par un système de sondage (cf. chapitre 1). L'analyse de cette donnée en 2009 permet de retrouver les grands bassins de peuplement européens, en particulier le long de l'axe Londres-Milan passant par le Benelux et l'Allemagne rhénane. Cette approche permet également de valoriser quelques espaces secondaires artificialisés de manière relativement importante, parmi lesquelles figurent la côte catalane en Espagne, la région du Main (Francfort) en Allemagne ou bien encore les régions Bretagne et PACA en France (Carte 81).

Mais derrière cette première image, l'artificialisation se traduit localement de manière très différenciée. La représentation cartographique des données de CLC diffusées par l'Agence Européenne de l'Environnement (EEA) montre par exemple en 2006 que l'artificialisation des sols dans la région des trois frontières entre Belgique, Pays-Bas et Allemagne est très différenciée.

CARTE 81 – LE DEGRE D'ARTIFICIALISATION DES SOLS EN EUROPE EN 2009
SELON LUCAS



CARTE 82 – L'ARTIFICIALISATION DES SOLS SELON CORINE LAND COVER
EN BELGIQUE, PAYS-BAS ET ALLEMAGNE EN 2006



Ainsi, l'artificialisation des sols aux Pays-Bas se révèle très compacte et « ramassée » autour des pôles urbains, signe d'une certaine maîtrise de l'étalement urbain par les documents d'urbanisme dans ce pays. A l'inverse, la situation en Belgique montre une artificialisation très diffuse, notamment le long des axes routiers, ne se limitant pas aux seuls pôles urbains et s'inscrivant également dans les espaces ruraux et intermédiaires où la disponibilité juridique du foncier à bâtir est importante (cf. Halleux, 2005a et b et Baudelle, 2010). Du côté de l'Allemagne, l'artificialisation des sols se révèle très importante autour notamment de la région de la Ruhr mais son inscription territoriale, moins diffuse, se rapproche plutôt de ce que l'on observe aux Pays-Bas (Carte 82).

Cette approche de l'artificialisation cache encore bien des nuances. Rapportée à la taille de la population (cf. Halleux et Vandermeer, 2013) ou à la richesse nationale (cf. Bengs and Schmidt-Thomé, 2006), l'artificialisation dessine dans le détail une grande variété de situations et permet de différencier les pays les uns par rapport aux autres¹⁶⁰. Toujours est-il que l'Europe dans son ensemble est concernée par l'étalement urbain et ce quelle que soit son intensité ou la forme de son inscription territoriale (Photo 9).

Ainsi, avec un sous-titre évocateur à la fois des inquiétudes et des ambitions de l'Union Européenne sur le sujet, l'Agence de l'Environnement Européenne (European Environment Agency – EEA) décrit l'étalement urbain comme un « défi ignoré » (*Urban Sprawl in Europe, an Ignored Challenge* - EEA, 2006). Dans ce rapport, l'EEA estime que 80 % des Européens pourraient vivre en zone urbaine en 2020 et que la croissance des villes par l'étalement urbain constitue un enjeu majeur du fait que les espaces artificialisés augmentent plus rapidement que la croissance démographique : « depuis les années 50, les villes européennes ont étendu leurs superficies de 78 % alors que la population n'y augmentait dans le même temps que de 33 % » (EEA, 2006a, p. 11 – *traduction personnelle*). Le rapport indique combien tous les pays sont touchés mais précise que ce phénomène concerne en particulier les territoires situés autour des pôles urbains (cf. EEA, 2005), à proximité des côtes fortement peuplées (cf. EEA, 2006b), des corridors de transport ou des vallées, mais également autour des petites villes plus permissives dans leurs documents d'urbanisme (EEA, 2006a).

¹⁶⁰ Ainsi, à titre d'illustration, la superficie de tissu urbain selon CORINE Land Cover rapportée à la population de 2006 révèle des moyennes nationales très diverses. Alors que les Pays-Bas affichent une moyenne de 196 m² de tissu urbain par habitant, l'Allemagne en compte 282, la France 348 et la Belgique 495 (avec une forte distinction entre les Flandres à 488 et la Wallonie à 628) (Halleux, 2013).

PHOTO 9 – L'ÉTALEMENT URBAIN, EXEMPLES EUROPEENNES



1 - Environs de Bratislava (Slovaquie). 2 - Parc d'activité en périphérie de Montpellier (France). 3 - Extension urbaine très encadrée au sud de Cologne (Allemagne). 4 - Etalement urbain en « lames de parquet » dans les environs de Łódz (Pologne). 5 - Photo de couverture du rapport de l'EEA sur l'étalement urbain. 6 - Lorsque étalement urbain rime avec densité et diversité architecturale à Cruijk dans les environs de Nimègue (Pays-Bas).

Source : DUPONT J., 2010 et 2012 (Photo 5 : EEA, 2006 © stockxpert)

Identifiant à la fois des facteurs démographiques, économiques, sociaux, culturels et politiques favorisant l'étalement urbain (EEA, 2006a, p. 17 et suivantes), le rapport met en évidence par exemple le désir de plus en plus grand des Européens de disposer d'une maison individuelle relativement éloignée de centres-villes perçus de plus en plus comme bruyants, pollués et dangereux (op.cit., p. 20).

Cette situation n'est pas sans conséquences et les impacts socio-économiques de l'étalement urbain listés par l'EEA rappellent ceux identifiés dans la première partie de la thèse concernant la Bretagne : l'artificialisation des terres agricoles et les menaces sur la biodiversité des espaces naturels, la ségrégation socio-spatiale notamment pour les populations les plus fragiles et les moins mobiles comme les jeunes, les coûts collectifs de ce mode d'habitat individuel en particulier sous l'angle des transports par la pollution et la congestion qu'ils génèrent (ce qui complique d'ailleurs la mise en place efficace de modes de transports collectifs), etc. (op.cit., p. 35 et suivantes).

Avant d'aborder les réponses et le volet politique de notre éclairage européen, nous voulions pour compléter ce rapide panorama sur la situation européenne évoquer la question de l'accès au logement en termes de coûts pour les ménages afin d'illustrer si l'on observe sur ce sujet une diversité ou plutôt une convergence des problématiques.

1.2.3. Le coût du logement : un poids considérable dans le budget des ménages européens

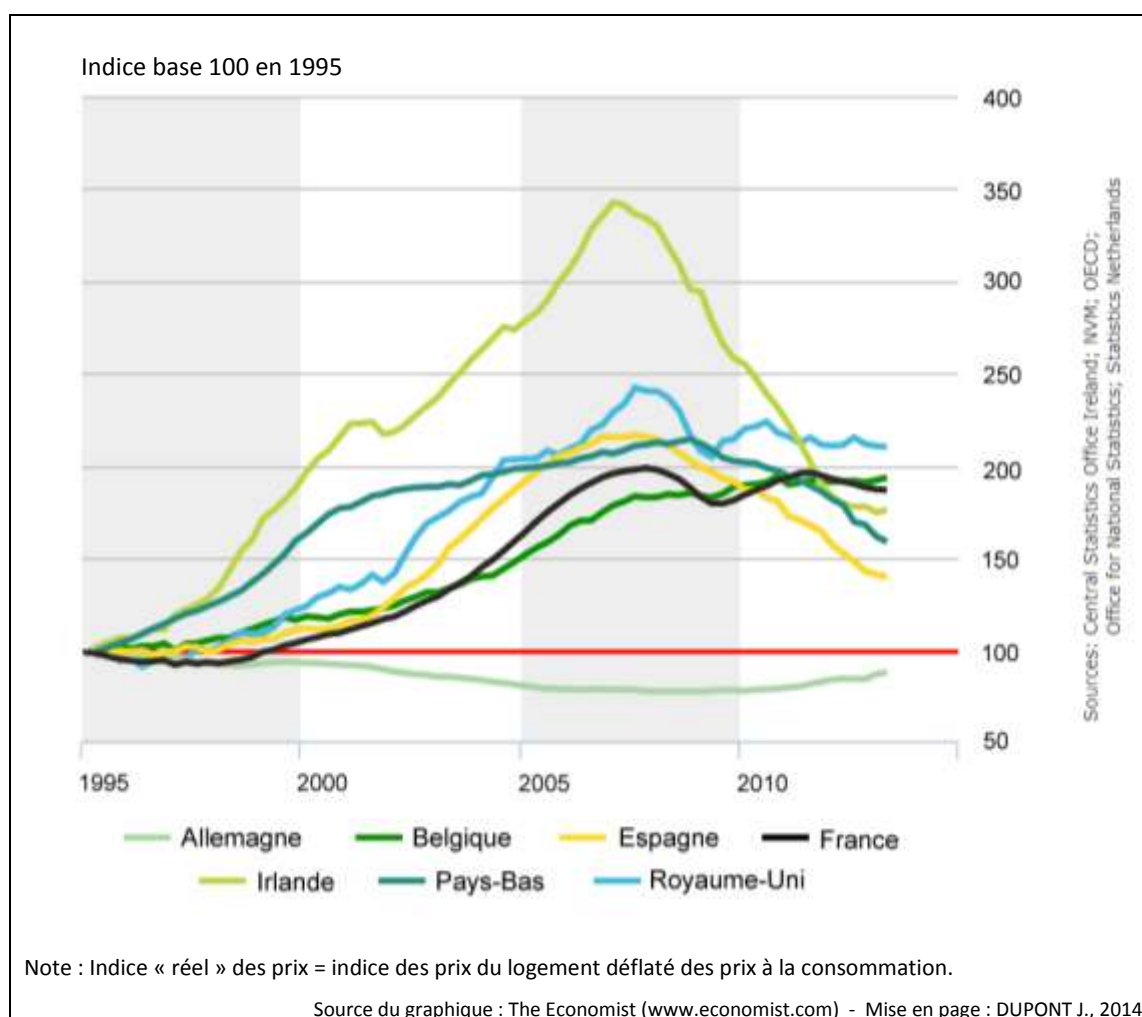
A notre connaissance, il n'existe pas de base de données sur les prix du foncier en Europe. Il est vrai que la diversité des droits associés rend très fastidieuse la comparaison, si ce n'est pour les terres agricoles. D'après la SAFER, le prix moyen d'un hectare de terre agricole libre en France en 2010 est de 5 230 euros, il serait de 10 à 15 000 en Espagne, en Allemagne et au Royaume-Uni, de 17 000 en Italie, de 25 000 au Danemark et de plus de 45 000 aux Pays-Bas. De ce point de vue, même s'il ne s'agit là que d'une moyenne et que les situations locales sont très diversifiées, la France se distingue par un foncier agricole bon marché. Qu'en est-il pour le foncier à bâtir ? Faute de données européennes sur le foncier, nous proposons d'observer sommairement à partir notamment des données Eurostat d'une part le prix du logement et, d'autre part, l'effort que le logement représente dans le budget des ménages.

Rappelons, comme nous l'avons détaillé dans le chapitre précédent, que les prix du logement et du foncier sont liés.

Les prix du logement

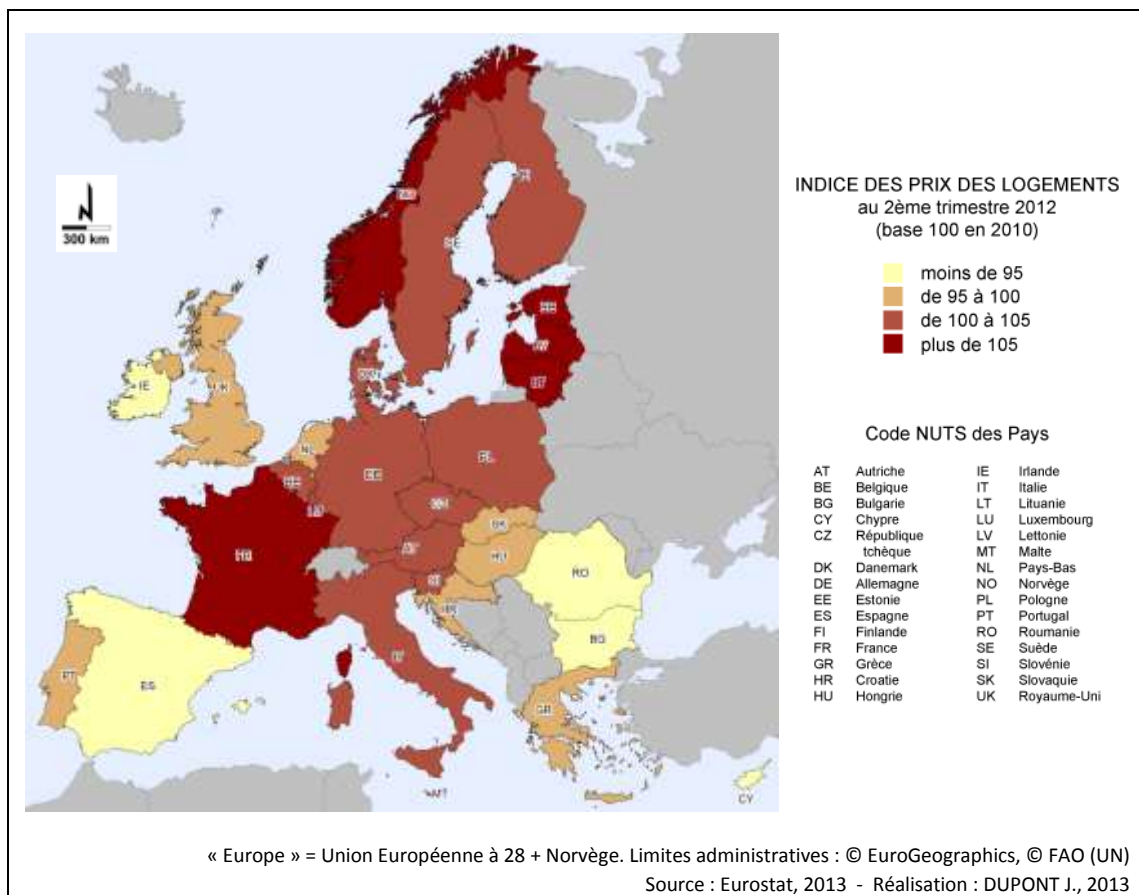
Il existe une importante littérature sur la question du prix des logements et les analyses à dimension internationale comme les sources de données sont variées et nombreuses. Retenons ici simplement les deux phases qui caractérisent l'évolution du prix des logements depuis une quinzaine d'année : une phase haussière qui culmine en 2008 et qui concerne la quasi totalité des pays, puis une phase de chute importante des prix ou de stabilité relative selon les pays. Le Graphique 46 illustre ainsi, à partir de l'exemple de quelques pays, la grande diversité des situations caractérisant les pays européens et ce en particulier depuis la crise de 2008.

GRAPHIQUE 46 – EVOLUTION DE L'INDICE « REEL » DES PRIX DU LOGEMENT DE 1995 A 2013



On distingue alors deux groupes de pays entre ceux enregistrant une baisse continue de l'indice des prix depuis 2008 (Irlande et Espagne en particulier, mais aussi Pays-Bas) des pays où, après un recul à la fin des années 2000, l'indice repart à la hausse ou se stabilise (c'est le cas du Royaume-Uni et de la France mais aussi de la Belgique). Cas très particulier tout à fait unique et dont nous reparlerons plus tard, l'Allemagne a enregistré une évolution de l'indice des prix inverse enregistrant, dans une ampleur très limitée, un recul de l'indice avant d'enregistrer depuis la fin des années 2000 une légère progression. Cette progression, bien que limitée, de l'indice des prix en Allemagne est également visible dans les données d'Eurostat mesurant l'évolution de l'indice des prix entre 2010 et 2012 (Carte 83).

CARTE 83 – L'ÉVOLUTION DE L'INDICE DES PRIX DES LOGEMENTS EN EUROPE ENTRE 2010 ET 2012



La cartographie permet d'illustrer la diversité des situations en Europe où l'évolution des prix est loin d'être homogène. Ainsi, même si une majorité de pays enregistrent des hausses de prix ou des baisses relativement modérées de plus ou moins 5 points au

deuxième trimestre 2012 (base 100 en 2010), quelques hausses plus significatives permettent de distinguer la France, la Norvège et les Pays Baltes. A l'inverse quelques reculs importants de l'indice des prix isolent l'Irlande, l'Espagne ou bien encore la Roumanie de l'évolution européenne moyenne.

Les données sur les prix brièvement abordées ci-dessus permettent d'illustrer une nouvelle fois la diversité des situations nationales en Europe. Afin de compléter cette approche évoquons maintenant l'effort que représente le logement pour le budget des ménages.

Les dépenses de logement dans le budget des ménages

Afin de mesurer les dépenses des ménages pour leur logement, les données d'Eurostat s'appuient sur la nomenclature *Classification of Individual Consumption by Purpose* (COICOP) élaborée par les Nations Unies¹⁶¹. Nous retiendrons dans cette nomenclature trois postes de dépense. Le premier est celui du logement. Il adopte une définition assez large et prend en compte, en plus du « loyer », les dépenses en eau, en électricité, en gaz, et autres combustibles. Le deuxième poste de dépenses est celui de l'ameublement. Il regroupe les dépenses pour le mobilier de jardin ou d'intérieur mais aussi les éléments de décor ou bien encore les ustensiles de cuisine par exemple.

A ces deux premiers postes, nous en associons un troisième, celui du transport. Ce poste comptabilise les dépenses liées à l'achat et à l'entretien de véhicules personnels, ou de titres de transport (hors vacances). Une variable qui nous paraît clef notamment pour bien prendre en compte les différences inhérentes aux lieux de résidence des ménages¹⁶². Les trois postes de dépenses (logement, ameublement, transport) sont renseignés à la fois en standard de pouvoir d'achat (SPA)¹⁶³ et en pourcentage du budget des ménages. A noter qu'Eurostat ne diffuse ces données que selon la classification en degré d'urbanisation (DGUR) (cf. supra, Carte 78). Donc, pour

¹⁶¹ <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=5>

¹⁶² On a ainsi évoqué dans la première partie de la thèse d'une part la bi-motorisation des ménages des milieux périurbains et d'autre part l'importance des coûts de transport pour les ménages les plus éloignés des centres urbains.

¹⁶³ Le SPA ou Standard de Pouvoir d'Achat est présenté par Eurostat comme un terme technique désignant la monnaie commune dans laquelle sont exprimés les agrégats des comptes nationaux après ajustement des différences de niveaux de prix à l'aide des parités de pouvoir d'achat. Ainsi, en théorie, un SPA permet de se procurer la même quantité de biens et de services dans tous les pays.

résumer, les dépenses des ménages pour le logement que nous analysons ici comprennent à la fois le logement, l'ameublement et le transport, ils sont renseignés en valeur absolue (SPA) et en valeur relative (en % du budget) et distinguent les ménages en fonction du degré d'urbanisation de leur lieu de résidence.

L'intérêt de la distinction par DGUR est qu'elle permet de comparer les dépenses entre les espaces très densément peuplés, autrement dit les milieux urbains, et les espaces faiblement peuplés, autrement dit le milieu rural. Nous avons alors analysé ces données et réalisé des cartographies pour chacune des variables disponibles en fonction de leur appartenance aux trois degrés d'urbanisation puis nous avons réalisé des calculs différentiels afin de valoriser d'éventuelles caractéristiques nationales. Face à l'accumulation des données et des cartographies, nous avons synthétisé nos résultats en élaborant une typologie comprenant les trois postes de dépenses et valorisant les différences entre DGUR faible et DGUR dense. Hormis pour trois pays sans données (l'Irlande, les Pays-Bas et la Roumanie), nous avons regroupé les pays européens en 3 types :

- les pays du type « *urbain gagnant* » où habiter en ville se révèle à la fois moins cher et moins lourd dans le budget des ménages qu'à la campagne et ce quel que soit le poste de dépense considéré. Ce sont l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark et dans une moindre mesure la Belgique.
- les pays du type « *urbain relatif* » où habiter en ville se révèle plus cher mais pèse moins lourd dans le budget des ménages qu'à la campagne. Les ménages urbains étant en moyenne plus fortunés, même s'ils dépensent plus en valeur absolue cela peut en effet représenter, en valeur relative, une part moins importante de leur budget. Ce sont la Norvège, la Suède, la Finlande, la Slovaquie, la Hongrie et le Portugal.
- les pays du type « *urbain coûteux* » où habiter en ville se révèle à la fois plus cher et plus lourd dans le budget des ménages qu'à la campagne. On notera toutefois que dans le détail des trois postes de dépenses, il y a toujours au moins un avantage comparatif à habiter en ville. Ainsi, selon les données d'Eurostat, les ménages urbains arrivent toujours à économiser sur au moins un des trois postes de dépense que ce soit le logement, l'ameublement ou le transport. Ce troisième type de pays regroupe la Bulgarie, la Croatie,

l'Espagne, l'Estonie, la France, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République Tchèque, le Royaume-Uni et la Slovénie.

A la lecture de la carte (Carte 84), on relève que cette typologie en trois groupes de pays reprend, tout du moins en partie, les familles germaniques et scandinaves identifiées par Newman et Thornley en 1996 (cf. supra). Mais au-delà de cette remarque, peut-on conclure que l'étalement urbain est plus intense dans les pays de type *urbain coûteux* que dans ceux de type *urbain gagnant*? En d'autres termes, l'étalement urbain permet-il de réduire le coût du logement bien qu'il puisse également conduire en parallèle à une certaine hausse des coûts de transport ?

Cette interrogation nécessiterait une analyse plus approfondie, mais toujours est-il que la typologie nous offre un regard original sur les pays européens à partir de la distinction en DGUR même s'il ne s'agit là que de calculs basés sur des moyennes nationales cachant probablement une grande diversité de situations, en particulier dans les pays aux superficies importantes.

Dans le détail, retenons toutefois que les données révèlent l'importance du logement qui compte entre plus d'un tiers du budget des ménages (Lettonie) et plus de la moitié (Luxembourg, Royaume-Uni ou Norvège). Les nuances d'un pays à l'autre sont là aussi nombreuses comme l'illustre le Tableau 25 avec l'exemple de quatre pays : l'Allemagne, un pays de type *urbain gagnant*, la Norvège, un pays de type *urbain relatif* puis la France et l'Italie, deux pays de type *urbain coûteux* mais affichant des écarts de dépenses bien plus prononcés pour l'Italie (avec un différentiel total de 5 538 SPA pour l'Italie contre seulement 66 pour la France). Notons encore que la moyenne européenne pour la part du budget consacré au logement (les trois postes de dépenses confondus) se situe à environ 44 %.

Au vu de ces données, il est difficile de conclure que l'étalement urbain permet aux ménages européens de diminuer le coût du logement bien que cela peut parfois se vérifier de manière flagrante comme dans le cas de l'Italie (cf. Tableau 25). Pour affiner ces résultats, il serait intéressant de disposer d'une base de données sur le coût que représente le foncier dans les dépenses de logement des ménages.

CARTE 84 – UNE TYPOLOGIE DE L'EUROPE PAR LA DEPENSE DES MENAGES POUR LE LOGEMENT EN FONCTION DU DEGRE D'URBANISATION EN 2005

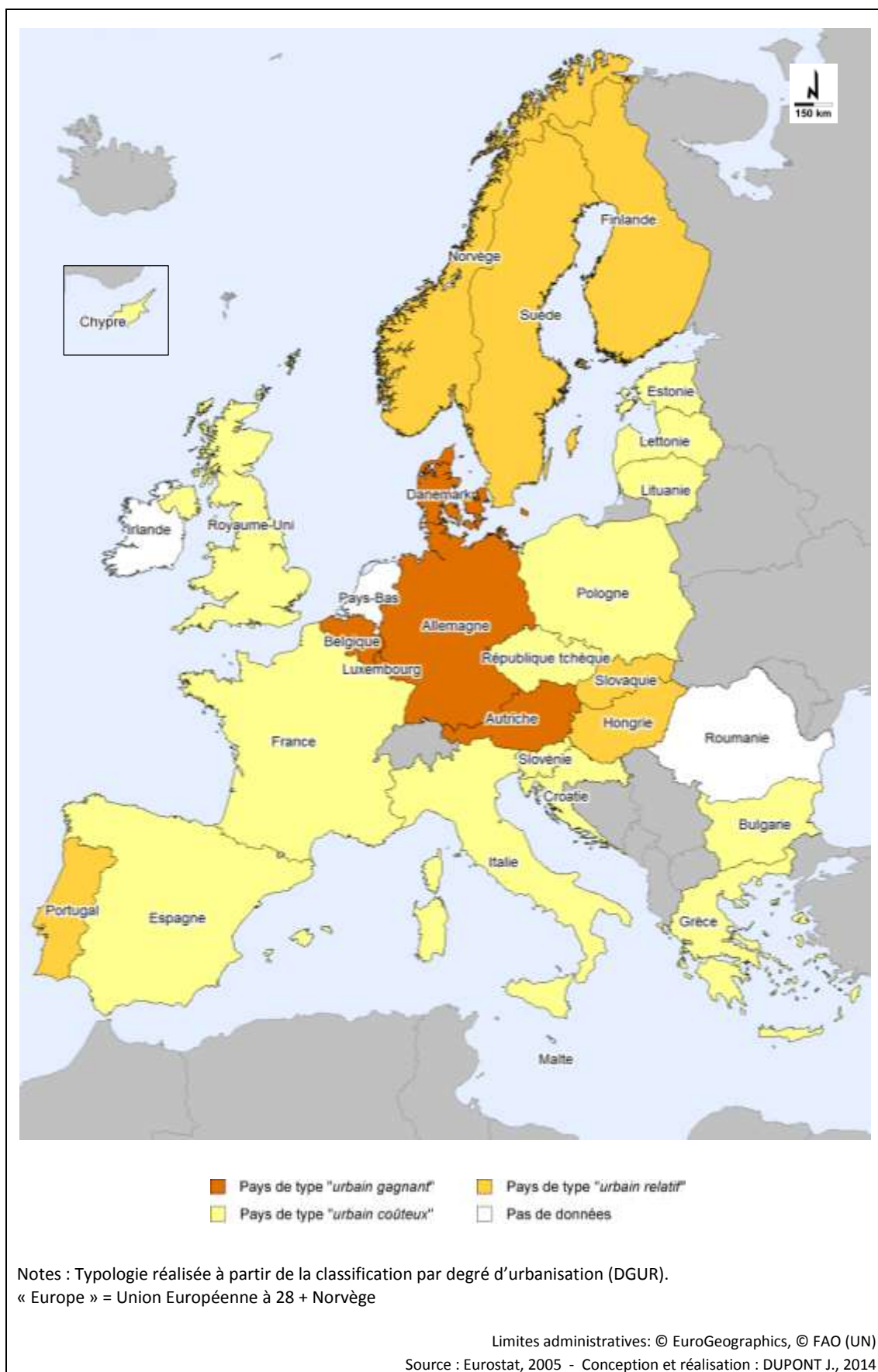


TABLEAU 25 – LA DEPENSE DES MENAGES POUR LE LOGEMENT A PARTIR
DU CAS DE 4 PAYS EN 2005

		Logement	Ameublement	Transport	TOTAL
DGUR dense					
Allemagne	en SPA	8 035	1 491	3 479	13 005
	en % du budget	29 %	5,5 %	12,5 %	47 %
Norvège	en SPA	8 030	1 962	5 425	15 417
	en % du budget	26 %	6 %	18 %	50 %
France	en SPA	7 097	1 753	4 119	12 969
	en % du budget	25 %	6 %	15 %	46 %
Italie	en SPA	9 064	1 604	2 927	13 595
	en % du budget	32 %	6 %	10 %	48 %
DGUR faible					
Allemagne	en SPA	8 524	1 586	3 851	13 961
	en % du budget	30 %	5,5 %	13,5 %	49 %
Norvège	en SPA	6 869	1 803	4 959	13 631
	en % du budget	26 %	7 %	19 %	52 %
France	en SPA	7 696	1 688	3 519	12 903
	en % du budget	27 %	6 %	12 %	45 %
Italie	en SPA	4 474	1 141	2 442	8 057
	en % du budget	25 %	6,5 %	13,5 %	45 %

Source : Eurostat, 2001 (DGUR) et 2005 (données de population) - Réalisation : DUPONT J., 2013

Même si cela ne saurait suffire, car comme nous l'avons vu en introduction de ce point avec le prix des terres agricoles en Europe, l'Italie est relativement chère (17 000 euros le m²) et cela ne semble pas impacter les dépenses de logement en DGUR faible, contrairement à l'Allemagne, moins chère (15 000 euros le m²) mais pour qui les dépenses de logement en DGUR faible sont particulièrement élevées. L'existence de documents d'urbanisme plus ou moins restrictifs et de stratégies foncières favorisant le renouvellement ou l'extension urbaine, expliquent probablement en grande partie ces différences. Les données d'Eurostat permettent par contre de conclure que pour 80 % des pays, le transport représente une part plus importante du budget DGUR faible qu'en DGUR dense (ce qui n'est pas le cas de la France, de la Pologne ou bien encore de la Bulgarie d'après les données d'Eurostat). En d'autres termes, dans la majorité des pays européens, l'étalement urbain suppose une hausse des coûts de transport pour les ménages.

Alors que le logement et les dépenses qui lui sont associées (ameublement et transport) supposent un effort important des ménages, quelles sont les caractéristiques principales

des politiques foncières mises en œuvre en Europe ? En d'autres termes, les pays européens qui affichent une grande diversité de situations, tant sur le plan démographique que de l'artificialisation des sols ou du coût du logement comme nous venons de le voir, partagent-ils une problématique foncière commune ?

L'émergence d'enjeux fonciers partagés

De fait, « la mondialisation et la financiarisation des marchés conduisent à une convergence dans les phénomènes observés sur les marchés fonciers : les pays sont tous confrontés à des faits sinon identiques, du moins semblable » (Verhage, 2009, p. 34). Comme nous venons de le voir, le besoin de dégager du foncier constructible concerne l'ensemble des pays européens face à la demande exprimée dans les dynamiques de population. Mais l'étalement urbain qui en découle, même s'il ne prend pas des formes identiques, questionne les pouvoirs publics par ses impacts tant économiques, que sociaux et environnementaux car l'enjeu de l'accès au logement est central. Le logement pèse lourd dans le budget des ménages et le risque de ségrégation socio-spatiale est réel (Atkinson et Marlier, 2010). C'est pourquoi, face à des difficultés proches, il n'est pas incohérent de voir se développer des pratiques identiques visant des objectifs comparables. Ainsi, pour l'Agence Européenne de l'Environnement (EEA) l'étalement urbain est le défi commun aux Européens : « the European challenge » (EEA, 2006a, p. 5).

Dans le cadre de nos recherches et par l'association au réseau COST et à son action TU0602 – *Land management for urban dynamics* (Encadré 13), nous avons en effet pu constater à quel point la question de la gestion de l'étalement urbain est centrale dans les objectifs affichés par les politiques et déterminante dans la mise en œuvre de politiques foncières ambitieuses dans la très grande majorité des pays européens. Mais cela ne doit pas faire oublier les autres problématiques foncières communes qui émergent de notre rapide panorama de la situation ou qui sont issues de nos observations de terrains, des lectures et des entretiens, informels ou pas, effectués. Citons en particulier les velléités de captation des plus-values par les pouvoirs publics (Renard et al., 2000 ; de Wolff, 2007 ; Verhage, 2009 ; Van der Krabben, 2011 ; etc.), le renouvellement urbain (Healey, 1991 ; McCarthy, 2002 ; Bartik, 2009 ; Adams et al., 2010 ; etc.), la production de logement « aidé » (Maitrallet et Verhage, 2010 ;

Tutin, 2013 ; etc.), mais aussi de manière tout à fait centrale la question de la place des acteurs de la politique foncière et en particulier le renouvellement de la répartition des rôles entre les secteurs publics et privés. Une interrogation fondamentale alors que, justement, libérer du foncier se trouve à la rencontre des mécanismes du marché et de l'intervention publique, et que comme le précisait Roelof Verhage dans un entretien au magazine *Etudes Foncières* en 2009 : la grille de lecture intégrant à la fois les éléments économiques et institutionnels fait défaut (Verhage, 2009). Nous verrons d'ailleurs dans la partie suivante ce que le courant de la Nouvelle économie institutionnelle propose pour tenter de remédier à ce manque.

L'objet de la partie suivante est avant tout d'aborder la dimension politique de notre éclairage européen afin d'identifier les principales évolutions qui caractérisent les interventions publiques sur le foncier en Europe et de parvenir, in fine, à situer la place de la politique foncière régionale menée en Bretagne au regard des tendances de fond observées.

COST

European Cooperation in Science and Technology

COST a pour objectif de soutenir la coopération entre scientifiques et chercheurs en Europe. Son site internet le présente comme le plus important réseau européen inter-gouvernemental de coopération pour les activités de recherche (www.cost.eu). A ce titre, il revendique un rôle important dans la construction de l'Espace Européen de la Recherche (ERA). COST est hébergé par l'*European Science Foundation* (ESF) et son secrétariat est assuré par le Conseil de l'Union Européenne.

Le principe

Le principe de fonctionnement du réseau est de proposer aux chercheurs une plate-forme de rencontre pour échanger autour d'un projet de recherche ou « action » pendant une période moyenne de 4 ans. Plus de 200 actions sont actuellement en cours et chacune d'elle relève d'un des 10 « domaines scientifiques » prédéfinis tels : Biomédecine et biosciences moléculaires ; Alimentation et agriculture ; ou Transports et urbanisme. COST est ouvert à 36 pays dont les 28 membres de l'UE, la Suisse, la Norvège, la Turquie, etc.

Le financement

Le réseau COST ne finance pas directement la recherche ni les chercheurs, mais la « plate-forme » qui permet leur mise en réseau (frais de déplacement et de séjour dans le cadre de l'action, de *Short Term Scientific Mission* ou de *Training School*), ainsi que tout ou partie des frais de publications et des activités de diffusion. On pourrait ainsi dire que COST ne finance pas des recherches mais des rencontres.

L'action TU0602

Land management for urban dynamics

Le *Memorandum of Understanding* de l'action précise que son objectif principal est « de développer un cadre comparatif des différentes politiques foncières européennes afin de proposer des recommandations en termes de méthodes et d'outils de mobilisation foncière au service d'un développement urbain durable ». L'action qui s'est déroulée sur une période de 5 ans (2006-2011) est la seule financée par COST qui soit explicitement consacrée au foncier dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Elle a regroupé 56 participants de 21 nationalités.

Le déroulement

Quelques 8 pays (Italie, Slovénie, Norvège, Lituanie, Suisse, Pologne, Slovaquie et Portugal) ont hébergé les réunions du réseau dont les travaux se sont divisés en deux thèmes : les régimes et politiques foncières nationales d'une part et, d'autre part, les outils de l'action foncière au service du développement urbain. Deux *Training School* à destination des jeunes chercheurs du réseau ont permis l'étude approfondie de deux cas : l'une à Lausanne (Suisse), l'autre à Łódz (Pologne).

Un bilan

Outre de nombreuses expériences de terrain et visites de sites, l'action a permis des échanges avec des chercheurs d'expérience à la pointe dans leur domaine (E. Van der Krabben, U. Ferber, J.-M. Halleux, J. Ruegg, etc.). L'action TU0602 a également été l'occasion pour nous de proposer une communication dans le cadre d'une conférence internationale à Lisbonne (Dupont, 2011a) et de participer à la rédaction de trois ouvrages (Dupont, 2011b ; Dupont et Faure, 2011 ; Dupont et al., 2010).

2. Les politiques foncières en Europe et leurs évolutions : entre libéralisation, régulation et coopération

Alors qu'un certain nombre de problématiques communes ont pu être identifiées dans la partie précédente (étalement urbain, accès au logement, prise en compte des impératifs du développement durable, etc.), on pourrait logiquement s'attendre à voir émerger en Europe des politiques foncières comparables ou tout du moins semblables. Dans cette partie nous nous proposons d'apporter un éclairage sur les pratiques européennes en matière de mobilisation du foncier sous l'angle notamment de la répartition des rôles entre les pouvoirs publics d'une part et les acteurs privés d'autre part, afin de mesurer leur degré de divergence ou bien, au contraire, de convergence. Alors qu'en Bretagne le choix s'est porté sur un acteur public de dimension régionale, l'EPF, pour intervenir de manière à la fois opérationnelle et stratégique sur le foncier, quelle répartition des rôles entre sphère publique et privée dans la mobilisation du foncier peut-on observer en Europe ? Existe-t-il ailleurs des outils de type EPF dédiés au portage foncier ? D'autre part, quelles sont les échelles géographiques les plus fréquentes pour la mise en œuvre des politiques foncières dans leur dimension opérationnelle, stratégique et réglementaire ?

Pour apporter des éléments de réponse à ces interrogations, notre raisonnement s'articule autour de trois points. Dans un *premier temps*, et bien que l'intégration européenne soit une véritable invitation à la comparaison, nous effectuerons un simple balayage dans le but d'illustrer la diversité des pratiques sur le continent. Puis, dans un *deuxième point*, nous décrirons le rôle que joue l'Union européenne dans l'évolution des politiques foncières car, comme le précisent Maitrallet et Verhage (2010, p. 28), il y a bien aux actions de l'UE et de ses institutions « des conséquences – réelles et potentielles – sur les pratiques nationales de mobilisation du foncier ». Enfin, le *troisième et dernier point* propose une synthèse des principales évolutions observées à partir d'un schéma et d'une rapide description des développements récents issus de la théorie.

2.1. Des pratiques nationales hétéroclites... pour le moment

La proposition de cet éclairage européen sur les pratiques nationales de quelques pays européens en termes de mobilisation du foncier et du rôle joué par les pouvoirs publics est motivée par la volonté de situer la politique foncière mise en place par la région Bretagne : s'agit-il d'une démarche originale au regard de ce qui se passe dans les pays voisins ou est-ce là une illustration du fait que face à des problématiques semblables, les solutions le sont aussi ? Pour parvenir à apporter quelques éléments de réponse, un bilan rapide des pratiques observées en Europe est proposé. Nous préciserons tout d'abord quels pays ont fait l'objet de notre attention et nous présenterons ensuite quelles sont les grandes caractéristiques de leurs politiques de mobilisation foncière notamment sous l'angle du rapport de force entre les acteurs publics et privés.

2.1.1. Un regard sur l'étranger : quelles sources d'informations ?

Dans le cadre de la thèse, nous avons eu accès à de nombreux retours d'expériences sur la situation de la politique foncière à l'étranger par le biais de trois sources d'informations distinctes. C'est tout d'abord notre pleine et active participation à l'action COST TU0602 – *Land management for urban dynamics* (cf. Encadré 13, p. 315) qui nous a apporté la plus grande diversité et la plus importante quantité d'informations. Ainsi, les interventions et présentations réalisées lors des réunions ont permis un aperçu sur les politiques foncières dans plus d'une vingtaine de pays européens. D'autre part, les sorties de terrain ainsi que les *Training School* nous ont fait bénéficier d'études de cas précises notamment dans les villes hôtes de l'action telles que Ljubljana, Oslo, Lisbonne, Lausanne et Łódź en particulier. La deuxième source d'information sur le terrain européen est liée à l'inscription de cette thèse en cotutelle avec l'Université de Liège en Belgique et la co-direction de thèse assurée par Jean-Marie Halleux. La cotutelle a notamment été l'occasion de déplacements à l'Université de Liège et d'approcher ainsi de visu la situation de la Wallonie quant à sa politique foncière, ou plutôt à son absence, tout en bénéficiant de l'expérience des

membres des laboratoires d'accueil, le SEGEFA¹⁶⁴ et le LEPUR¹⁶⁵. Enfin, les entretiens informels ou sollicités en France et en Bretagne (cf. partie suivante de la thèse), les colloques et séminaires thématiques, ainsi que la bibliographie internationale constituent notre troisième source d'informations pour alimenter notre regard sur l'étranger.

Afin d'illustrer l'hétérogénéité des politiques foncières européennes, nous faisons ici le choix de porter notre attention sur 5 pays appréhendés notamment à l'occasion de l'action COST susmentionnée : la Norvège et la Pologne, deux pays dominés par l'initiative privée mais pour des raisons différentes ; les Pays-Bas, le pays de référence sur les politiques foncières mais qui enregistre des évolutions de fond tellement radicales qu'elles pourraient changer à terme ses pratiques traditionnelles ayant pourtant fait sa renommée dans le domaine ; la Belgique avec la Wallonie, une région qui, à l'inverse, se caractérise par un faible investissement politique sur le foncier ; et enfin l'Allemagne, pays que certains estiment désormais comme le pays de référence sur la question. Voyons donc, dans le point suivant, ce que nos observations et retours d'expériences nous permettent de préciser en termes de mobilisation du foncier, du rôle des acteurs publics et privés et de l'échelle géographique d'inscription des politiques foncières dans ces 5 terrains européens.

2.1.2. Les résultats issus de l'observation : un panorama de quelques pratiques nationales

Tout d'abord, avant d'évoquer les cas nationaux, signalons que le volet réglementaire des politiques foncières a connu une remise à plat dans la quasi totalité des pays européens au cours des dernières années.

Les instruments de la planification urbaine ont ainsi été rénovés et parfois de nouveaux outils ont été créés (Couch et al., 2003 ; Verhage, 2005). Par ailleurs, dans le cadre de la *Training School* de 2010 à Lausanne (Suisse) organisée par l'action COST TU0602 et qui a donné lieu à une publication permettant une approche comparative des boîtes à outils nationales (Lachance-Bernard et al., 2010), nous avons pu observer combien le

¹⁶⁴ SEGEFA : Service d'Etude en Géographie Economique Fondamentale et Appliquée (www.segefa.be)

¹⁶⁵ LEPUR : le Centre de Recherche sur la Ville, le Territoire et le Milieu rural (www.lepur.ulg.ac.be)

cadre réglementaire des pays européens était finalement relativement récent (années 2000) et proche (en termes d'objectifs, de volonté et, dans une certaine mesure, de moyens). Ainsi, à titre d'illustration, entre la France, la Suisse et le Portugal, les possibilités réglementaires offrent théoriquement des approches semblables mais par contre dans la pratique, les divergences se révèlent plus importantes. En effet, les trois pays sont dotés d'un droit d'expropriation, mais alors qu'en France ou au Portugal il sera utilisé relativement facilement, il ne sera jamais mis en avant en Suisse où le droit de propriété est fermement protégé par la Constitution et la place donnée à la négociation par conséquent plus importante (Dupont et al., 2010). Voyons maintenant ce que nos observations nationales permettent de relever à partir des cinq cas retenus pour illustrer la diversité des politiques foncières européennes.

La Norvège, ou comment planifier avec et par le marché

La Norvège connaît depuis une vingtaine d'années un système où c'est le marché qui domine. Son système se caractérise désormais par une approche *bottom-up* dans laquelle l'initiative est totalement privée alors que l'intervention publique en *top-down* se limite à donner des orientations (Falleth et Nordahl, 2010). Le principe pour les acteurs publics est de conditionner l'autorisation d'un projet à la réalisation d'équipements publics (voie cyclable, parc, etc.) afin que chaque proposition garantisse un apport positif conséquent à la vie urbaine. Ainsi, à Oslo, il n'y a plus de politique de maîtrise publique ou d'achat du foncier par la collectivité depuis plus de vingt ans. Cette situation ne semble pas en contradiction avec la tradition nordique de l'aide au logement auquel a droit chaque citoyen (Graëffly, 2006b) même si des réformes sur l'implication et la participation directe des parties prenantes et du public semblent encore être nécessaire pour améliorer la coopération des acteurs (Falleth et al., 2010 ; Nordahl et Falleth, 2010). Un manque que contribuera peut-être à pallier la mise en place récente de lieux de rencontre dédiés (Hanssen, 2010).

La Pologne et la domination de l'initiative privée

Après le changement de régime brutal lié à la chute du bloc soviétique, la Pologne a vu se mettre en place un régime de droits privés (Marcinićzak, 2010). Encore relativement peu étudiée (Coudroy de Lille, 2005), les évolutions qui suivirent se caractérisèrent en

particulier par un recul important des pouvoirs publics notamment faute de moyens, mais aussi par crainte de la logique planifiée associée à l'ancien régime (Marcinićzak, 2010) ou bien encore faute d'un cadastre suffisamment fiable. A titre d'illustration, précisons par exemple qu'à Łódź, une agglomération comptant plus de 750 000 habitants en 2008, seule 80 % de la propriété foncière est clairement établie dans certains quartiers pourtant centraux. Au niveau national, l'adoption de la Loi d'aménagement de 2003 a achevé de dévaster la dimension publique de la planification en ne rendant plus obligatoire l'élaboration de documents d'urbanisme et en faisant, par répercussion, du *planning without plan* la pratique la plus répandue (op. cit., p. 190). C'est donc l'initiative privée qui domine de fait et ce même en matière de renouvellement urbain ou bien encore pour la reconquête de friches industrielles¹⁶⁶. Une situation délicate pour l'aménagement des villes qui se fait au coup par coup et en dépendance directe du contexte économique.

La Wallonie, le pays de la surabondance foncière

La Wallonie se caractérise par une certaine impuissance des acteurs publics sur la question foncière (Halleux et al., 2002 ; Baudelle, 2010). La situation de la Wallonie, particulière à bien des titres, fait en effet la place belle aux initiatives privées que ce soit en auto-promotion (lots libres de constructeur) ou par le biais de sociétés privées (Halleux 2005b). L'action de la sphère publique semble s'être limitée à ouvrir à l'urbanisation de grands pans de territoire dans les documents d'urbanisme des années soixante-dix et quatre-vingt (Dubois, 2002). Plus récemment, la sphère publique agit en faveur du renouvellement urbain mais cela semble très limité et se cantonne à la marge (Halleux et Lambotte, 2008). L'absence d'acteur public, en particulier au niveau opérationnel, pour les politiques foncières wallonnes ne s'explique ni par un choix comme en Norvège, ni par un certain refus de la population comme en Pologne, mais tout simplement par une sorte de désintérêt en partie liée à une impression de surabondance foncière. Cette situation conduit la région à connaître un étalement urbain particulièrement diffus comme nous l'avons déjà illustré, une situation en opposition flagrante avec celle de son voisin néerlandais.

¹⁶⁶ Avec notamment l'impressionnante réhabilitation d'une ancienne usine textile en centre commercial : la *Manufaktura* à Łódź (<http://fr.wikipedia.org/wiki/Manufaktura>)

Les Pays-Bas, le pays de référence en voie de mutation

Ayant fortement et pendant longtemps maîtrisé les marchés (cf. Needham, 1992), le secteur public néerlandais a pour tradition de développer un aménagement opérationnel articulé autour d'un projet de développement stratégique s'étalant souvent sur plusieurs décennies.

Mais depuis la libéralisation des marchés du milieu des années quatre-vingt, les acteurs de la sphère privée deviennent de plus en plus incontournables. Ils s'intègrent ainsi à la planification urbaine par le biais de partenariats comme par exemple dans des sociétés de promotion immobilière associant les acteurs privés aux municipalités. Dans un contexte de marchés désormais cycliques, l'implication d'acteurs privés permet d'ailleurs un partage des risques financiers. Toutefois, la culture d'une planification publique reste forte tout comme ses maîtres mots dominants : concentration de l'urbanisation, cohésion spatiale, différenciation spatiale (éviter l'uniformité), hiérarchie spatiale (niveaux de services), justice spatiale (Needham, 2007). Dans ce pays très densément peuplé où chaque mètre carré de terre gagné sur la mer est une revanche sur l'histoire des inondations nombreuses et dévastatrices, la gestion du foncier occupe toujours une place particulière (dans la lutte contre l'étalement urbain en particulier - cf. Prirart, 2008) même si l'Etat laisse désormais plus de marge de manœuvre aux municipalités pour négocier leur développement comme le précise Needham (2007, p. 55). Relevons malgré tout que la *success story* de la politique foncière néerlandaise empreinte de volontarisme public n'a par contre que peu concerné les espaces à vocation économique (Van der Krabben et Buitelaar, 2011), que son impact sur le contrôle de la périurbanisation non planifiée est discuté (Bontje, 2003) et qu'il n'a pas non plus empêché le décrochement des prix du logement par rapport aux revenus des ménages, une caractéristique de la bulle spéculative de la période 1997-2007. D'ailleurs, dans un article au titre évocateur : *le mythe se fissure*, Buitelaar et Verhage (2013) listaient les nouveaux défis des politiques foncières aux Pays-Bas alors que quelques années plus tôt Verhage (2009) indiquait que seule l'Allemagne avait observé sur cette période de la bulle immobilière une évolution des marchés du foncier en accord avec les revenus disponibles des ménages.

L'Allemagne, un nouveau modèle pour la gestion du foncier ?

Pour expliquer le constat pré-cité, Verhage énonce des facteurs culturels¹⁶⁷ mais également la manière originale dont le secteur public gère le foncier car si le droit de propriété y est explicitement reconnu, il s'accompagne aussi d'un « devoir envers la communauté » et entraîne une « obligation sociale » (Dumont, 1996). Cette gestion se caractérise par une articulation très forte entre les politiques du logement, de la planification et les politiques foncières. L'ensemble étant combiné à une observation étroite des prix sur les marchés (Verhage, 2009). La régulation des marchés par la sphère publique est donc très importante dans le système allemand. D'autre part, nos recherches montrent que le foncier occupe une place centrale dans la conception même des politiques publiques allemandes. Ainsi, le *Raumwirksame Mittel*, un service de l'Institut fédéral de la recherche sur la construction, l'urbanisme et l'aménagement (BBSR)¹⁶⁸, est dédié exclusivement à l'anticipation et à la mesure de l'impact foncier des autres politiques (transports, agriculture, etc.). De même, dans la perspective d'optimiser l'usage des sols, le recyclage foncier (*Flächenkreislaufwirtschaft*) est institué comme un objectif majeur du BBSR. Pour y parvenir, il encourage notamment le développement des partenariats¹⁶⁹ tout en plaidant pour une gestion régionalisée de la ressource foncière. Les similitudes avec la France ne sont pas absentes. Ainsi, d'un côté l'Etat fédéral prend des mesures à vocation stratégique (le renouvellement urbain, la vente du foncier public, le travail sur les friches ferroviaires, industrielles et

¹⁶⁷ « La carrière résidentielle typique en Allemagne est particulière. Les Allemands ont tendance à louer un logement pendant une longue durée au cours de laquelle ils épargnent. Une fois une position stable assurée et un apport financier important réuni, ils cherchent à acquérir un logement. Deux conséquences : grâce à des apports personnels relativement importants, le lien entre marchés immobiliers et marchés financiers est plus distendu ; ensuite, les investissements en logements sont majoritairement faits dans une logique d'usage, et pas dans une logique spéculative. Le premier logement n'est pas considéré comme un tremplin vers le deuxième. L'évolution de la valeur du logement est donc d'une moindre importance car il n'est pas acheté dans le but de le revendre. La logique auto-réalisatrice (du moins jusqu'au point où le financement ne suit plus) qui veut que quand les prix de l'immobilier montent les gens achètent en spéculant sur une continuation de la hausse, affecte donc dans une moindre mesure les marchés allemands » (Verhage, 2009, p. 33).

¹⁶⁸ Le BBSR, *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung* relève de l'Office fédéral des constructions et de l'aménagement du territoire (BBR - *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*) institution de recherche relevant elle-même du Ministère fédéral de l'environnement, de la conservation de la nature, du bâtiment et de la sûreté nucléaire (BMUB - *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit*) qui conseille le gouvernement fédéral sur les questions du développement urbain et régional, sur le logement, l'immobilier et l'industrie de la construction (www.bbsr.bund.de).

¹⁶⁹ Partenariat entre les services publics mais également avec le secteur privé.

militaires, la stratégie pour l'environnement – une sorte de Grenelle, etc.)¹⁷⁰ et d'un autre côté, le pouvoir opérationnel est assuré par les communes¹⁷¹. Mais la situation allemande est particulière à bien des égards (cf. supra et les facteurs culturels) car il s'agit d'un pays fédéral avec une forte dimension régionalisée des politiques d'aménagement (Baudelle et Kunzmann, 2004) disposant par exemple de codes de l'urbanisme à l'échelle des *Länder* (Kunzmann, 2001 ; Renard, 2002b). Le pays est par ailleurs caractérisé par une coupure est-ouest qui clive le territoire national en deux¹⁷² ou bien encore par le fort vieillissement de la population et la perspective d'un recul notable du nombre d'habitants¹⁷³. De plus, les outils de la planification en Allemagne ne sont pas exempts de critiques et face à un contexte macro-économique difficile, les politiques foncières doivent, là aussi, se réformer (Moulin, 2010 ; Linke et al., 2013).

En guise de conclusion sur le panorama européen

Ainsi, à partir de ce rapide tour d'horizon européen (Photo 10), on constate la diversité des solutions mises en œuvre, non pas tant dans la stratégie des politiques foncières (les objectifs sont comparables) mais surtout dans la dimension opérationnelle et donc, par répercussion, dans leur effectivité et efficacité. Concernant la répartition des rôles entre les acteurs privés et publics, les clivages sont importants entre des pays où l'initiative est très largement privée (Norvège, Pologne, Belgique) et des pays où le processus de mobilisation du foncier est beaucoup plus, jusqu'à présent, sous le contrôle des acteurs publics (Pays-Bas et Allemagne). On ne retrouve ainsi pas de trace d'un outil comparable à l'EPF dans le premier groupe de pays alors qu'en Allemagne, une formule semblable a brièvement été mise en œuvre avant de s'effondrer rapidement suite à des problèmes de financement. De la même manière, la question de l'échelle régionale pour l'inscription d'une politique foncière opérationnelle ne se pose qu'en Allemagne alors que les autres pays favorisent clairement l'échelle de l'agglomération.

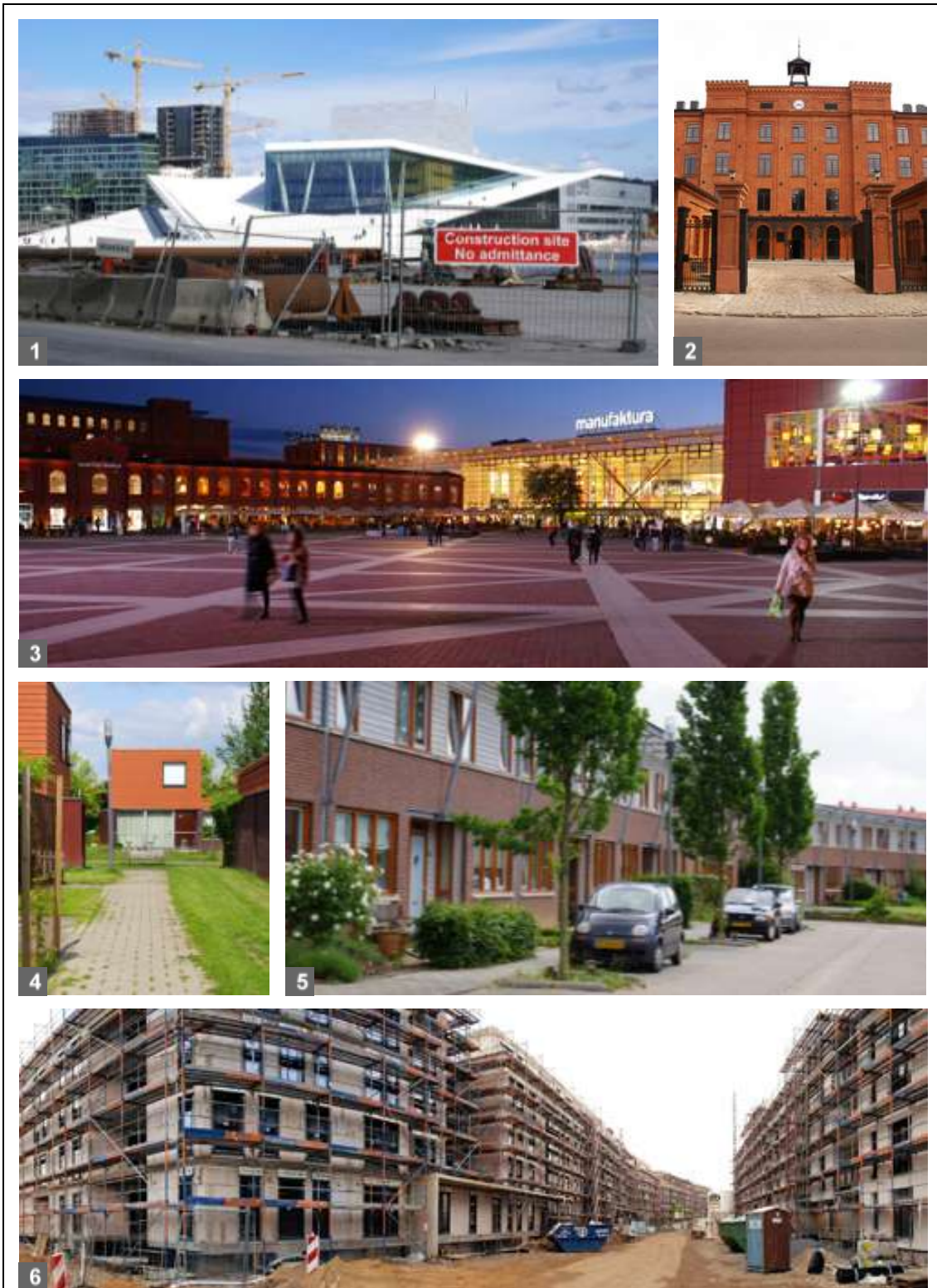
¹⁷⁰ Toutes ces mesures sont consultables en ligne sur le site du BBSR : www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Themen/themen_node.html

¹⁷¹ Notons toutefois que les communes françaises sont bien plus petites et nombreuses.

¹⁷² A titre d'illustration, le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, relevait qu'en ex-RDA, l'accès à la propriété avait été facilité par la faiblesse du prix à payer pour racheter sa maison à l'Etat. Le résultat est qu'entre 82 % et 90 % des ménages de ces régions sont propriétaires alors que la moyenne nationale tourne autour de 44 %.

¹⁷³ D'après les données en 2009 de l'Office fédéral de la statistique, *Statistisches Bundesamt*, le nombre d'habitants en Allemagne devrait baisser de 81,8 à 70 millions d'ici à 2060.

PHOTO 10 – QUELQUES ILLUSTRATIONS SUR LES TERRAINS ETRANGERS



1 - Initiative privée dominante autour de l'opéra d'Oslo et de la rénovation du quartier en front de mer (Norvège). 2 - Reconversion de locaux industriels en logements de luxe (*Tymienieckiego*) et 3 - reconversion d'une usine textile en centre commercial et d'activités (*Manufaktura*), à Łódz (Pologne). 4 - Maisons individuelles et 5 - maisons mitoyennes dans l'extension en partenariat public-privé du quartier de Waalsprong à Nimègue (Pays-Bas). 6 - Recyclage de foncier peu valorisé au profit de logements collectifs au Vorgebirgsgärten à Cologne (Allemagne).

Source : DUPONT J., 2009, 2010, 2012

Les explications à ce clivage sont complexes à analyser comme le prouvent les quelques facteurs culturels, historiques, politiques, économiques, sociaux et environnementaux que nous avons pu brièvement évoquer dans cette présentation. Le poids de la pratique et de la culture politique est en effet déterminant dans la mise en œuvre effective des politiques foncières en particulier au niveau opérationnel (Dupont et al., 2010). Toutefois, au niveau stratégique, notre analyse permet de dessiner les contours de tendances communes, de convergences, qui poussent par exemple à donner une place grandissante aux acteurs privés, à mutualiser l'action et les fonds publics, à ambitionner une gestion plus économe du foncier, etc. Ce constat s'explique en partie par le voisinage des conditions économiques et sociales entre les pays comme nous l'avons déjà évoqué, mais aussi par le surplomb des droits nationaux et des multiples engagements qu'ils supposent (Lebreton, 2009). Le rôle de l'intégration européenne à cet égard est d'ailleurs tout à fait central et c'est cette dimension que nous allons développer dans le point suivant.

2.2. Le rôle de l'Union Européenne et de ses institutions

Le rôle joué par l'Union Européenne (UE) et ses institutions sur la question foncière est au cœur d'un dossier spécial de la revue *Etudes Foncières* (Haumont et Kaszynski, 2009). Bien que l'UE ne soit pas compétente en matière de foncier ou bien même d'urbanisme, les auteurs montrent clairement combien elle se trouve « au cœur de la définition des nouvelles politiques urbaines » et ce par au moins trois aspects :

- « les compétences environnementales de l'Union redéfinissent de plus en plus le contenu et le montage des projets territoriaux,
- les directives sur la concurrence modifient profondément la façon de légitimer et conduire les opérations,
- en tant qu'investisseur direct ou par le fléchage des fonds dans le cadre de la politique de cohésion, l'UE se trouve un partenaire clef de nombreux financements » (op. cit., p. 19)

Ils poursuivent ainsi leur démonstration car « en dépit des discours sur la compétence nationale en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, plusieurs dispositions des Traités européens sont susceptibles de fonder une compétence partagée qui affecteraient au premier chef les questions foncières » (op. cit., p. 24). Ainsi, il y a en particulier deux politiques européennes qui permettent à l'Union d'impacter la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme des Etats : la politique environnementale et la politique de cohésion économique, sociale et territoriale. Concrètement, au titre de la politique environnementale (directive SEVESO, Natura 2000, directive sur l'eau, etc.), c'est l'affectation et l'usage des sols qui est visée¹⁷⁴ contraignant par répercussion les conditions de mobilisation du foncier pour l'urbanisation (Haumont, 2004). La politique de cohésion économique, sociale et territoriale comprend elle aussi de nombreuses mesures territorialisées au titre desquelles on peut citer les trois grands fonds structurels (FEDER, FSE, FEOGA), le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) approuvé les 10 et 11 mai 1999 à Potsdam, mais aussi la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable de 2007, ou bien encore l'Agenda territorial initié en 2004... Autant de mesures impactant très directement l'aménagement du territoire, l'urbanisme et les politiques foncières¹⁷⁵ au service d'un développement territorial européen (Baudelle et al., 2011). D'autres politiques sont également citées par les auteurs du dossier, parmi lesquelles : la Politique Agricole Commune (PAC), la politique des transports, la politique industrielle, etc. On comprend alors qu'« en réalité, la plupart des politiques européennes ont, ne fut-ce que partiellement, des impacts sur l'aménagement du territoire » et que « si certains continuent à affirmer que l'Union européenne n'a pas de compétence spécifique en aménagement du territoire et en urbanisme, les occasions ne manquent pas pour elle de les exercer par une multitude de biais » (op. cit., p. 27).

A ce premier volet politique, évoquons maintenant celui, juridique et institutionnel, qui permet aux institutions européennes de traiter directement ou indirectement de la question foncière. Ainsi, la Cour de Justice questionne par exemple l'accès aux données et pousse vers plus de transparence dans l'information foncière notamment au

¹⁷⁴ L'impact territorial de la politique environnementale de l'Union est en effet considérable. A titre d'exemples, la directive sur l'eau exige une protection des zones de captage excluant certains usages du sol alors que Natura 2000 ambitionne la protection d'espaces naturels à hauteur d'au moins 10 % du territoire national.

¹⁷⁵ A titre d'illustration, le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) a financé l'EPF du Nord-Pas-de-Calais au titre de son travail sur la résorption des friches industrielles.

bénéfice des expropriés. Au titre de l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'Homme qui « sacralise » le droit de propriété, une importante jurisprudence européenne traite de la juste indemnisation lorsque toute action publique vise à limiter ce droit (Graëffly, 2006a). L'expropriation se retrouve ainsi de fait mise aux normes européennes (Hostiou, 2005). Ce volet juridique est également riche de par la jurisprudence liée aux compétences environnementales de l'UE ou de celle traitant des « aides foncières » et de leur compatibilité avec le Marché commun autour de l'enjeu de leur inscription ou non dans le cadre d'un Service d'Intérêt Economique Général (SIEG), auquel le logement social est par exemple associé (Haffner et al., 2010). Les directives européennes concernant les marchés publics, *public procurement*, et les subventions de l'Etat, *State aid*, impactent donc considérablement les politiques territorialisées des Etats, mais c'est probablement au niveau des traités que les évolutions les plus significatives se dessinent. C'est par exemple le cas avec le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 qui limite les aides directes aux entreprises dans son article 107, signant ainsi la fin du levier historique des politiques d'aménagement du territoire et limitant dans une certaine mesure les capacités d'actions publiques.

Signe que l'aménagement du territoire intéresse tout particulièrement l'Union, on relève par exemple l'ébauche d'une directive foncière en 2004 ou bien la volonté de la Commission de s'impliquer davantage dans l'« environnement urbain » (CCE, 2006). Citons encore une analyse du Parlement Européen sur la dimension urbaine dans le contexte de l'élargissement (Beaupuy, 2005) ou bien encore le changement de nom de la direction générale en charge de la politique régionale de la Commission Européenne désormais baptisée « Direction générale de la politique régionale et urbaine », tout comme l'intitulé de la politique de cohésion 2014-2020 qu'elle porte. Mais très concrètement, l'UE est dors et déjà un acteur incontournable pour les politiques publiques territorialisées et le foncier en particulier, en tant que producteur de bases de données sur l'occupation et l'usage des sols dont CORINE Land Cover, LUCAS et l'Atlas urbain européen¹⁷⁶. Un travail réalisé en partenariat avec l'*European Topic Centre for Spatial information and Analysis (ETC/SIA)*¹⁷⁷ dont l'une des tâches est de

¹⁷⁶ L'Atlas urbain européen de 2011 s'inscrit dans le cadre du projet GMES : *Global Monitoring for Environment Security*. Il s'agit de fournir des données précises sur l'occupation du sol et l'expansion urbaine dans les 27 pays de l'Union européenne mais uniquement pour les villes comptant plus de 100 000 habitants, soit 305 agglomérations dans l'UE (www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/urban-atlas#tab-methodology).

¹⁷⁷ <http://sia.eionet.europa.eu>

contrôler la qualité des cartographies et des données de l'occupation de sol. L'UE et ses institutions publient également des rapports comme ceux diffusés par l'Agence Européenne de l'Environnement (EEA) sur les espaces côtiers (EEA, 2006b), l'étalement urbain (EEA, 2006a) ou les changements d'utilisation du sol (EEA, 2006c). Cette même agence propose également deux autres rapports traitant très directement du foncier sous forme prospective (EEA, 2007) ou sous l'angle des marchés (EEA, 2010). Outre le fait que les statisticiens européens assurent le « suivi du territoire » comme l'affirmait en sous-titre l'enquête LUCAS de 2005, l'UE s'intéresse également beaucoup au logement. Citons en particulier le rapport Andria sur la politique du logement et la politique régionale de 2007 (Andria, 2007) ou le rapport de 2011 sur les conditions du logement (Rybkowska et Schneider, 2011). Dans une perspective plus large relevons encore l'existence de l'*Audit urbain* lancé en 1997 par la Commission¹⁷⁸, ainsi que la présence de nombreux programmes d'initiative communautaire comme ESPON-ORATE¹⁷⁹, JESSICA¹⁸⁰, URBACT¹⁸¹ ou bien encore INTERREG¹⁸² et UEKN¹⁸³ par exemple. Ainsi, bien que dépourvue de compétences sur le foncier, l'Union Européenne, par les valeurs qu'elle porte autant que par ses interventions, influence considérablement les décisions et les pratiques des acteurs du foncier à la fois par le haut en surveillant les autorités publiques et par le bas en défendant les droits des propriétaires tout en encourageant, en parallèle, les réseaux entre les praticiens et le monde de la recherche. Quel avenir envisager alors pour

¹⁷⁸ L'Audit urbain a pour objectif principal d'aider les villes européennes à améliorer la qualité de « vie urbaine ». Le projet encourage l'échange d'expériences entre les villes d'Europe, aide à identifier les meilleures pratiques et facilite un benchmarking européen (www.urbandaudit.org).

¹⁷⁹ ESPON, *European Spatial Planning Observation Network* ou en français ORATE, l'Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen, a été créé par les ministres européens de l'aménagement du territoire et fut conçu comme un réseau d'étude destiné à l'observation de l'espace communautaire européen (www.espon.eu).

¹⁸⁰ JESSICA, *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*, est un volet de la politique régionale de la Commission Européenne au titre des « instrument spéciaux ». Elle soutient le développement et la revitalisation durables des villes par le biais de mécanismes d'ingénierie financière (www.jessica.europa.eu).

¹⁸¹ URBACT est un programme européen d'échanges pour un développement urbain durable. Il s'inscrit dans le cadre de la politique européenne de cohésion et son financement est assuré par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) et les États membres et partenaires (www.urbact.eu).

¹⁸² INTERREG est un programme européen qui a pour but de stimuler et de promouvoir la coopération transfrontalière. Ce programme s'inscrit dans le volet politique territoriale de la Commission Européenne et est exclusivement financé par le FEDER (www.interreg4c.eu).

¹⁸³ UEKN, *Urban European Knowledge Network*, le réseau du savoir urbain européen a pour ambition d'améliorer l'échange de connaissances et d'expertise sur le développement urbain et les politiques urbaines à travers l'Europe dans la recherche et en pratique (www.eukn.org).

l'intérêt général, les droits de propriété, les partenariats publics-privés, les politiques foncières et l'urbanisme en général sans une approche européenne ?

Pour conclure, remarquons que notre présentation met en avant deux courants auxquels l'UE contribue largement et qui apparaissent en partie comme contradictoires du point de vue des politiques publiques. Le premier courant est pro-aménagement et sert les impératifs du développement durable face aux « menaces » climatiques, énergétiques, etc. Il est incarné au niveau de l'UE par la *Stratégie de Göteborg*¹⁸⁴ adoptée en 2001. A l'inverse, le deuxième courant valorise clairement le rôle des marchés et son inspiration libérale pousse à un recul de l'intervention publique au nom de la compétitivité, de la croissance et de l'emploi. Un courant qui s'incarnait dans la *Stratégie de Lisbonne* jusqu'à son terme en 2010 puis dans sa formule renouvelée et actualisée qu'est la *Stratégie Europe 2020*¹⁸⁵. Alors que les impacts foncières de la politique européenne sont réels (Haumont, 2002) et que l'UE impose progressivement un cadre commun applicable à toute l'Europe, nous verrons dans la partie suivante que l'on observe une certaine harmonisation des pratiques se traduisant par un désengagement de l'Etat et une plus grande place faite à l'initiative privée¹⁸⁶. Même si « la montée en puissance des acteurs privés (via la libéralisation des marchés) n'est pas une mauvaise solution en soi, elle ne peut pas toujours répondre à l'ensemble des besoins » (Maitrallet et Verhage, 2010, p. 28). De plus, la plus grande efficacité supposée des marchés est questionnée en termes de contrôle des prix, de qualité de la production urbaine ou de considérations démocratiques (cf. Falleth et Nordhal, 2010). Les politiques publiques semblent d'autant plus vitales qu'on leur reconnaît un rôle « déterminant » dans le contrôle par exemple de l'étalement urbain (EEA, 2006b, p. 44). Entre les évolutions parfois divergentes observées au niveau des pays et l'influence déterminante du rôle joué par l'UE et ses institutions, comment peut-on

¹⁸⁴ La *Stratégie de Göteborg* regroupe les principes et objectifs de l'Union européenne en matière de développement durable. Ils ont été adoptés par le Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001.

¹⁸⁵ La *Stratégie de Lisbonne* décidée par le Conseil européen en mars 2000 pour faire de l'Union européenne l'économie la plus compétitive au monde d'ici 2010 a été un échec car nombre d'objectifs n'ont pas été remplis (Gaillard, 2013). Le nouveau projet, la *Stratégie Europe 2020*, mis en place par la Commission en mars 2010. Ce nouveau projet, vise une « croissance intelligente, durable et inclusive » et s'organise autour de trois axes : l'innovation, l'accroissement du taux d'emploi, la durabilité de la croissance (op. cit.).

¹⁸⁶ Notons d'ailleurs que l'UE n'est pas la seule explication à cette évolution de fond. Le contexte macro-économique et sociétal est bien entendu ici primordial : droitisation des sociétés comme le montre le résultat des élections depuis quelques années mais aussi et surtout crise des finances publiques dans un contexte économique morose.

synthétiser l'évolution des politiques foncières en Europe ? C'est à cette interrogation que nous nous proposons d'apporter des éléments de réponse dans le point suivant.

2.3. Les évolutions de fond des politiques foncières en Europe : de la synthèse empirique aux réflexions théoriques

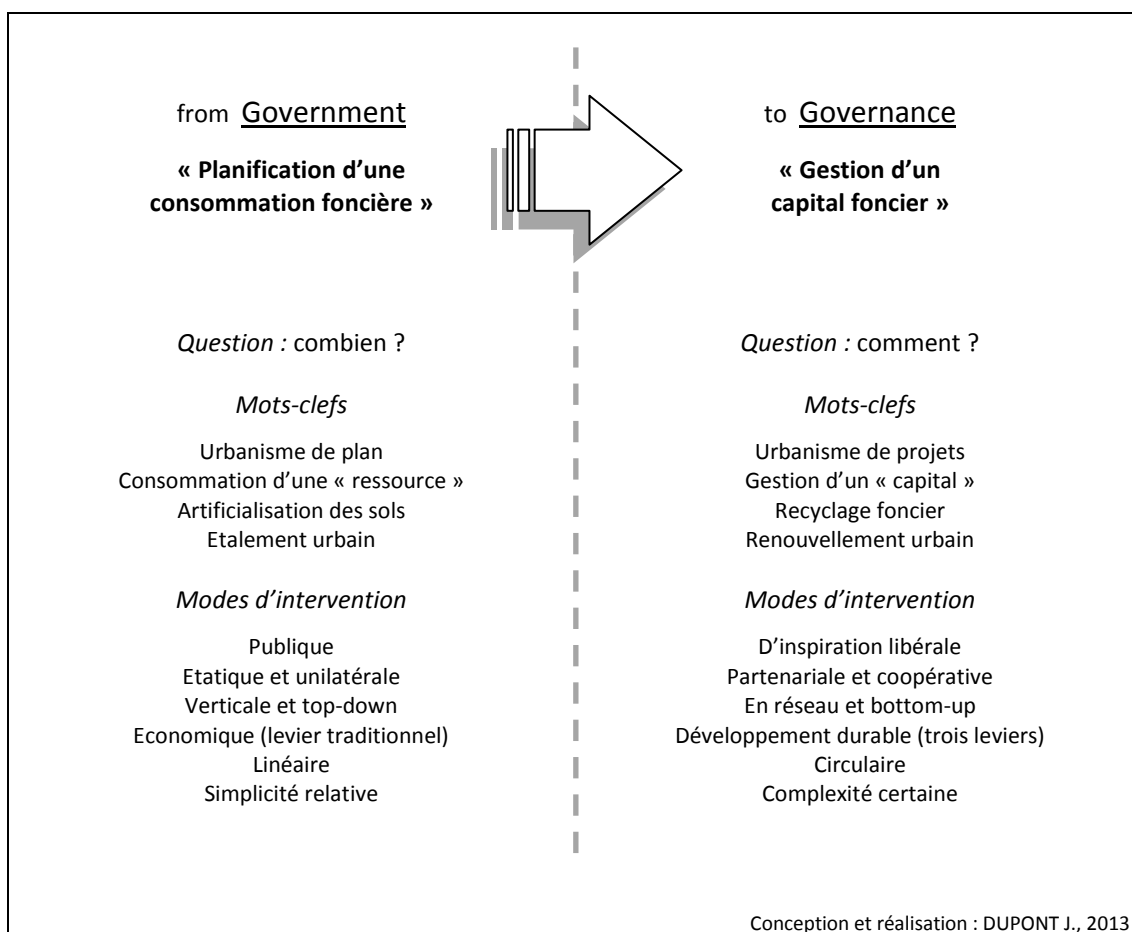
Dans les développements précédents nous avons montré d'une part que la pratique des politiques foncières en Europe, malgré des divergences parfois profondes, dessine des tendances communes comme un certain retrait du domaine public et que, d'autre part, l'Union Européenne incarne la coexistence de deux courants contradictoires, l'un fondamentalement interventionniste, l'autre d'inspiration libérale. Afin de résumer les évolutions de fond des politiques foncières que notre « éclairage » européen a permis d'identifier, nous proposons dans un premier temps une synthèse de nos observations empiriques illustrée par un schéma puis, dans un deuxième point, nous évoquerons ce que la théorie formalise actuellement à ce sujet.

2.3.1. Un schéma empirique : d'une planification de la consommation foncière à la gestion d'un capital foncier

Fruit de la rencontre de deux courants contradictoires que nous avons notamment illustré par les politiques de l'Union, le contexte européen actuel est en particulier caractérisé par un certain retrait des acteurs publics au bénéfice du privé. Les tendances communes qui se dessinent sont alors tout autant celle de la marchandisation que de la décentralisation (Tutin, 2013). Les différents mots d'ordre et objectifs assignés aux politiques foncières montrent ainsi un glissement dans les modes d'intervention des pouvoirs publics que synthétise parfaitement la formule de Rhodes (1997) « *from government to governance* ». Formule que Natacha Aveline, dans le champ de l'urbanisme, traduit de la manière suivante : « du gouvernement des villes à

la gouvernance urbaine »¹⁸⁷. Sur le plan des politiques foncières nous l'interpréterons comme le passage *d'une planification de la consommation foncière* à la mise en place d'une politique de *gestion d'un capital foncier*. C'est à partir de cette formule que s'articule notre schéma synthétique (Encadré 14).

ENCADRE 14 – LE SCHEMA SYNTHETIQUE DE L'EVOLUTION DES MODES D'INTERVENTION PUBLICS EN MATIERE DE POLITIQUE FONCIERE



A titre de précision, notons que ce schéma, tout comme le concept qui l'accompagne, n'illustrent en aucun cas le recul de l'intervention publique, mais dévoilent plutôt l'émergence de nouvelles pratiques dans les modes d'intervention des politiques publiques. A titre d'illustration, lorsque le schéma présente l'émergence d'une logique *bottom-up*, cela ne présuppose en rien le remplacement de la logique opposée, *top-down*, mais caractérise au contraire une cohabitation de ces deux logiques par ailleurs complémentaires (Mérenne-Schoumaker, 2009). De même, l'apparition de la

¹⁸⁷ Formule relevée lors de l'intervention de Natacha Aveline dans le cadre des Premières Assises Nationales du Foncier organisées par l'ADEF à Lille, du 29 juin au 1er juillet 2011.

« gouvernance » engendre une évolution de la question centrale des politiques d'aménagement associant au traditionnel « *combien ?* » (combien d'hectares faut-il planifier pour tel ou tel usage ?) un « *comment ?* » (comment réaliser tel ou tel projet sans trop consommer le capital foncier ?). Le schéma décline alors les changements sémantiques (mots-clefs) et les évolutions que nous avons observé dans les modes d'intervention publique en Europe. Il illustre ainsi le passage à un urbanisme de projets (Vilmin, 2008) pour lequel une utilisation optimale du foncier est déterminante dans la lutte contre l'étalement urbain.

Les modes d'intervention publique traditionnels assimilent ainsi tout ou partie de pratiques inspirées par le secteur privé qui se caractérisent notamment par des logiques plus partenariales et coopératives (PPP – le partenariat public-privé, mais aussi le partenariat public-public, ou la mutualisation, comme nous le verrons dans le chapitre suivant concernant la France et l'EPF). Autour de cet urbanisme de projets, l'objectif est alors non plus de décréter des usages du sol, mais au contraire, dans une logique de réseau, d'impliquer tous les acteurs concernés par un projet de manière ascendante ou *bottom-up*, du citoyen au politique (Falleth et al., 2010). Les impératifs du développement durable articulés autour des trois piliers que sont l'économie, le social et l'environnement, ainsi que les enjeux qui lui sont associés (crise énergétique, impacts du dérèglement climatique, etc.) posent aux aménageurs des problématiques nouvelles et complexes (en termes financiers, d'ingénierie, de savoirs et de compétences, mais aussi d'échelles..., enjeux parfaitement incarnés dans l'objectif du renouvellement urbain), invitant à sortir de la logique linéaire du développement qui a prévalu jusqu'alors pour lui préférer une logique circulaire.

A cheval entre la réalité de la pratique et de la théorie, la gouvernance circulaire de l'usage du foncier ou *Flächenkreislaufwirtschaft* développée en Allemagne (Preuß et Ferber, 2008) est le premier élément abordé dans la partie suivante consacrée à l'approche théorique de la situation actuelle des politiques foncières et des institutions publiques en Europe.

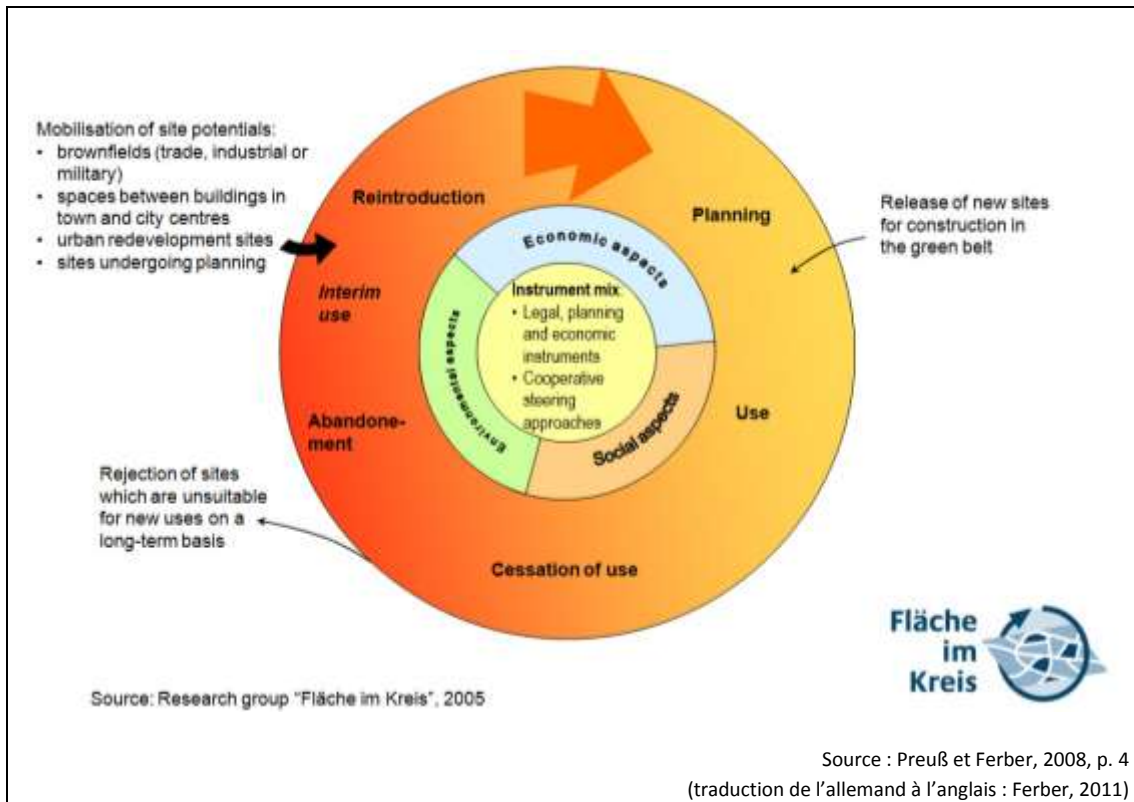
2.3.2. Les développements théoriques récents : entre le développement d'une nouvelle vision pour le foncier et l'émergence de la Nouvelle économie institutionnelle

Cette partie présente brièvement les développements théoriques récents en deux points. Dans le premier, nous nous intéressons à la théorie de la « gouvernance circulaire du foncier » développée en Allemagne. Cette théorie illustre la volonté des pouvoirs publics allemands de passer d'une consommation foncière linéaire à une gestion plus circulaire du foncier. Ce changement de paradigme est rendu possible par un recours massif au recyclage comme nous le détaillerons ci-après. Le deuxième point est consacré à la Nouvelle économie institutionnelle (NEI). Issue du champ de la théorie économique, cette approche propose une grille de lecture permettant d'appréhender dans le même temps les mécanismes financiers du marché et ceux institutionnels de l'intervention publique. Cette théorie relativement inédite se révèle utile dans les champs de l'aménagement et des politiques foncières qui, comme nous venons de le voir, sont de plus en plus investis par les acteurs de la sphère privée.

Le Flächenkreislaufwirtschaft ou Fläche im Kreis

Cette démarche illustre une nouvelle manière de concevoir le foncier et démontre dans le même temps la nécessité de faire émerger de nouveaux modes de gestion. Voyons tout d'abord en quoi l'approche est nouvelle. Formalisée dans le cadre d'un projet de recherche (cf. BBR, 2006a, b et c), la théorie du *Fläche im Kreis* postule que le foncier doit être géré de manière strictement circulaire ou cyclique afin de parvenir à stopper l'artificialisation de sols nouveaux, ou tout du moins d'atteindre d'ici à 2020 l'objectif ambitieux de seulement 30 ha / jour de sols nouvellement artificialisés, contre les 114 ha moyens enregistrés sur la période 2002-2005 à l'échelle du pays (BBR, 2007). La gouvernance circulaire de l'usage du foncier est donc radicalement nouvelle puisqu'elle imagine qu'une ville doit pouvoir continuer à évoluer sans consommer plus de foncier que ce dont elle dispose actuellement. Charge à la ville de mener la réflexion pour parvenir à recycler le foncier pollué, délaissé, ou peu valorisé qui est situé sur son territoire afin de garantir son développement (Encadré 15), en ajustant au besoin, les densités (Ferber et Preuß, 2011).

ENCADRE 15 – ILLUSTRATION DE LA GOUVERNANCE CIRCULAIRE DE L'USAGE DU FONCIER : PHASES ET POTENTIALITES



La devise de cette approche innovante s'appuie sur trois mots clefs (op. cit.) dont nous précisons la portée entre parenthèses : éviter (la consommation de foncier nouveau) – recycler (le foncier urbanisé quel qu'en soit l'usage ultérieur) – compenser (dans le cas d'un recours à du foncier vierge de toute urbanisation). Cette approche novatrice qui est mise en pratique dans le cadre d'expérimentations (BBR 2006a) nécessite de faire émerger de nouveaux modes d'intervention et c'est le deuxième point que nous voulions évoquer. Car en effet, la gouvernance circulaire du *Fläche im Kreis* suppose l'implication des propriétaires fonciers privés comme publics dans des formes inédites de gouvernance et de partenariats regroupant à la fois la dimension stratégique et opérationnelle des politiques publiques mais également les différentes échelles de conception et de responsabilité publique comme privée (Ferber, 2011).

L'ambition d'une gouvernance circulaire de l'usage du foncier est grande mais elle interroge quant à sa mise en œuvre effective : ne fonctionne-t-elle que lorsque la population de la ville baisse ou ne croît que modérément ? Comment financer le renouvellement urbain souvent plus coûteux et techniquement plus complexe (donc plus long et plus aléatoire) que la simple extension de la ville sur les terres agricoles ?

Ou bien encore, la densité suffit-elle comme variable d'ajustement ? Les exercices d'expérimentations en cours seront probablement riches d'enseignements.

Toujours est-il que la logique circulaire oblige à revoir la conception traditionnelle des politiques foncières et apporte des éléments de réflexion intéressants dans la perspective de répondre aux enjeux posés par le développement durable. Des réflexions que l'on retrouve dans les ambitions des politiques foncières en France et dans la logique d'action de l'EPF comme nous le montrerons dans le chapitre suivant. D'autre part, relevons que cette proposition de gouvernance circulaire de l'usage du foncier répond aux deux courants contradictoires de l'intervention publique évoqués précédemment : il place à la fois au centre de son approche les enjeux du développement durable et dans le même temps autorise une certaine forme de retrait de la sphère publique grâce à la mise en réseau de tous les acteurs concernés. La préconisation portée par le *Flächenkreislaufwirtschaft* est non seulement innovante mais voit également l'émergence de pratiques nouvelles issues de recherches appliquées.

La Nouvelle économie institutionnelle

Deuxième développement théorique récent que nous voulions aborder, cette fois-ci dans une dimension strictement académique, la Nouvelle économie institutionnelle (NEI) propose un cadre de référence économique appliqué à l'aménagement du territoire. Ce cadre permet d'étudier « les modes de coordination entre agents économiques [...] en lien avec l'environnement institutionnel dans lequel ils s'insèrent (c'est-à-dire l'ensemble des règles du jeu, à la fois formelles et informelles, juridiques, politiques et sociales) » (Llorente et Vilmin, 2011a, p. 23). La NEI éclaire ainsi les pratiques et suggère des modes d'organisation adaptés aux différents projets d'aménagement que ce soit, comme le précise l'article pré-cité, pour la « ville spontanée » (le diffus) qui triomphe ces dernières années, ou pour la « ville intentionnelle » (associée à l'urbanisme de projet) qui revient à l'ordre du jour (op. cit.). La question en suspend derrière cette démarche est la suivante : est-ce suffisant d'encadrer le marché ou faut-il inventer de nouveaux modes d'organisation ?

Le bagage théorique associé à la NEI est ancien et vaste (Buitelaar, 2002 ; Buitelaar et al., 2007 ; Llorente et Vilmin, 2011b). Retenons ici que la NEI rejette le prix comme

seul moyen de coordination des acteurs sur les marchés (Needham et De Kam, 2004) mais lui préfère un concept central servant d'unité de mesure : la théorie des coûts de transaction initiée dès 1937 par Ronald Coase (Williamson, 1991 et 1994). L'idée est que chaque transaction génère des coûts de natures très diverses¹⁸⁸ qui diminuent d'autant « le gain potentiel que les parties peuvent retirer de la transaction » (Llorente et Vilmin, 2011a, p. 25). Ainsi les acteurs s'organiseraient essentiellement non pas en fonction du prix, mais plutôt dans le but de minimiser ces coûts. Pour ce faire, ils auraient le choix entre trois modes d'organisation : le *marché*, c'est-à-dire la rencontre directe entre un vendeur et un acheteur ; la *hiérarchie*, c'est-à-dire la firme au sens d'une organisation qui peut être alors privée ou publique¹⁸⁹ ; et une forme intermédiaire, *hybride*, comme par exemple une concession, une filiale, une franchise (op. cit.). Le choix entre les trois modes organisationnels identifiés par la NEI s'effectue à partir de trois critères : la nature de la transaction ; la qualité de la gouvernance interne des trois modes organisationnels ; la qualité des institutions encadrantes. Une fois ces paramètres définis, le choix s'oriente alors vers le mode d'organisation le plus adapté, c'est-à-dire celui garantissant les coûts de transaction les plus faibles (Encadré 16).

A titre d'illustration (Llorente et Vilmin, 2011a), lorsque la nature de la transaction présente une spécificité faible (équipements et espaces publics préexistants, produits immobiliers standards sur de petites surfaces sous la forme de maisons individuelles ou de petits collectifs, etc.), une incertitude économique et juridique limitée (les opérations peuvent être montées rapidement, les acteurs gardent une bonne visibilité commerciale, les études préliminaires sont peu coûteuses, les terrains sont déjà classés en zones constructibles, peu de risque de recours du voisinage, etc.) et une fréquence élevée (à travers le flux continu de la demande en maison individuelles par exemple), les coûts de transaction sont alors peu importants. Dans ce cas, la forme organisationnelle la plus adaptée est le marché (op. cit.). A l'inverse, lorsque la spécificité des actifs est forte (équipements publics complexes à créer ex-nihilo, projet immobilier multi-activités sur un vaste terrain, foncier pollué à valeur négative, etc.), que l'incertitude économique et juridique est importante (grand nombre de

¹⁸⁸ Il peut s'agir tout autant des frais de négociation que des coûts liés au contrôle de l'exécution d'un contrat.

¹⁸⁹ Dans le domaine de l'aménagement, ce serait l'autorité publique qui incarnerait ce mode d'organisation.

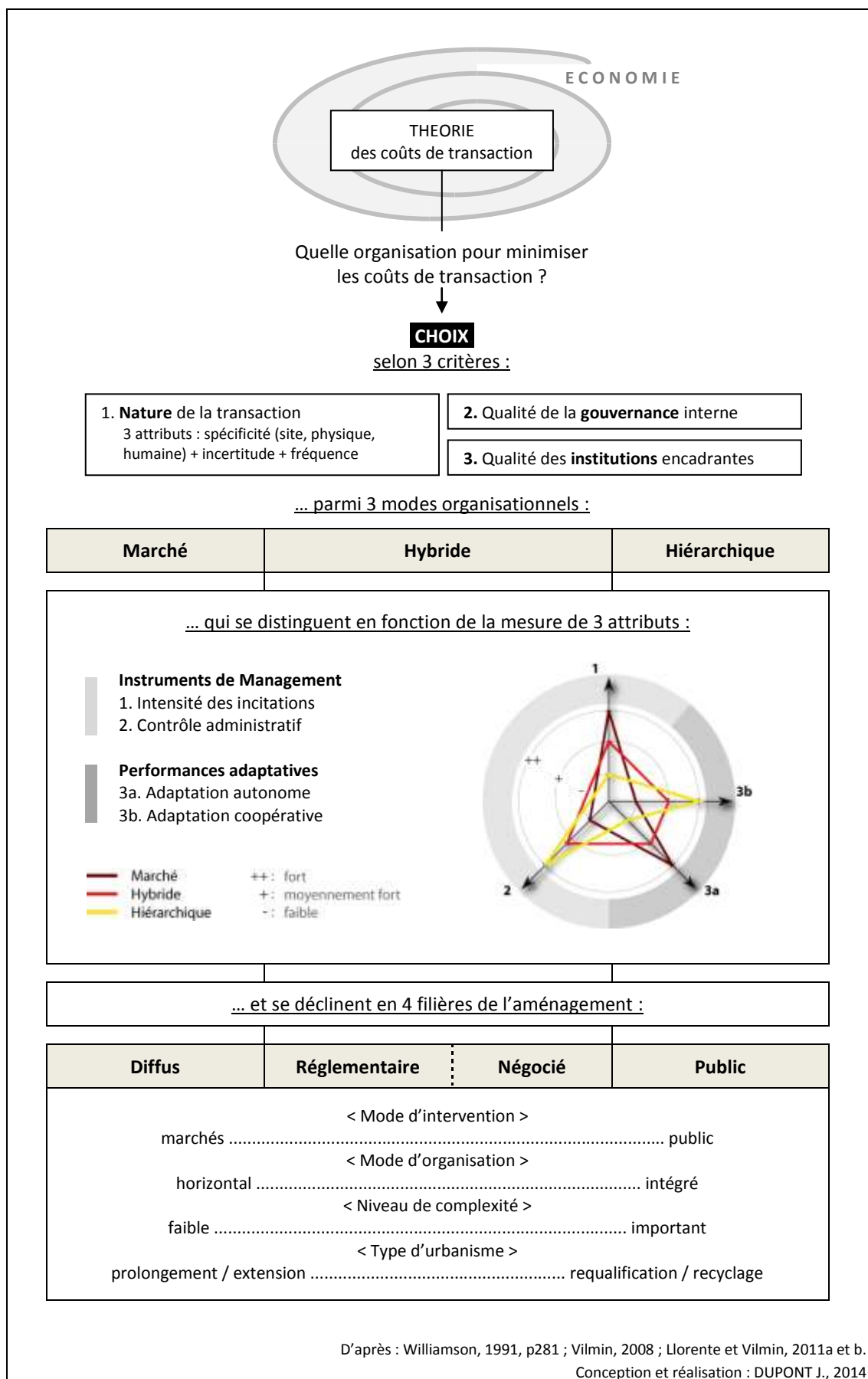
propriétaires impliqués, complexité du cadastre, fort risque de recours juridique du voisinage, durée incertaine de la réalisation du projet, etc.), que la fréquence est nulle ou quasiment nulle (par exemple dans le cas d'un projet sur un site emblématique qui sera donc par définition unique) alors les coûts de transaction sont élevés. Le mode organisationnel le plus adapté sera intégré verticalement¹⁹⁰ par exemple sous la forme d'une hiérarchie qui peut être la collectivité par exemple.

La théorie de la NEI, appliquée à l'échelle des politiques d'aménagement et confrontée à des projets « tests » (Llorente et Vilmin, 2011b), redessine ainsi les contours des quatre filières de l'aménagement urbain (Vilmin, 2008) que sont le diffus, l'incitation réglementaire, l'aménagement négocié et l'aménagement public. Notons avant de conclure que parmi les nombreux éléments mis en avant par la NEI, les performances adaptatives des institutions font en particulier l'objet d'analyses récentes.

Il est en effet déterminant d'estimer quelle est la capacité d'adaptation des systèmes de planification actuels alors que le contexte est de plus en plus évolutif et qu'il se caractérise notamment par une redistribution des rôles entre la sphère publique et les acteurs privés. Ainsi, en s'appuyant sur le concept de l'*adaptive efficiency* ou efficacité adaptative développée par Douglas North (1990)¹⁹¹, Jean-Marie Halleux, Szymon Marcinczak et Erwin van der Krabben ont comparé leurs systèmes d'aménagement nationaux dans leurs contextes législatifs respectifs à savoir en Belgique, en Pologne et aux Pays-Bas (Halleux et al., 2012). Appliqué au cas de la lutte contre l'étalement urbain, leur recherche a permis de mettre en avant l'importance de l'existence de politiques d'aménagement du territoire volontaristes et anciennes comme une garantie facilitant l'adaptation des systèmes de planification face aux évolutions du contexte. Ainsi, si la politique foncière est bien établie, si le foncier est considéré comme un bien particulier (et non comme un bien ordinaire source de profits, ce qui rejoint d'ailleurs la volonté exprimée dans le *Flächenkreislaufwirtschaft* allemand), si le rapport entre la propriété privée et les prérogatives publiques est équilibré, alors les capacités d'adaptation du système de planification seront importantes.

¹⁹⁰ « L'intégration verticale désigne en aménagement urbain, un mode de contrôle au sein d'une seule autorité (opérateur ou collectivité) des divers stades de production [...] allant du champ des études préalables à la commercialisation » (Llorente et Vilmin, 2011a, p. 23).

¹⁹¹ L'*adaptive efficiency* ou l'adaptation efficiente est définie par North comme : « la capacité d'une société à développer du savoir et de la connaissance, à générer de l'innovation, à contrôler le risque et à générer des activités de toutes sortes, tout autant qu'à résoudre des problèmes et défis de la société dans le temps » (1990, p. 80 - traduction personnelle).



De la sorte, les politiques foncières pourront être plus ambitieuses notamment au regard des impératifs du développement durable (vers la ville dense, préservation des espaces naturels et agricoles, limiter les déplacements routiers, etc.). Les enseignements tirés de l'analyse des performances adaptatives des institutions montrent l'importance toute particulière de la coopération entre les acteurs (Verhage, 2002a ; Needham et De Kam, 2004) afin d'assurer la meilleure efficacité adaptative possible et ce, bien plus que ne le ferait la modification du régime de propriété par voie législative, ce qui se révélerait de plus politiquement délicat et juridiquement complexe (Halleux et al., 2012).

L'ancienneté de politiques foncières, la coopération entre les acteurs et les niveaux de décisions ou bien encore une vision du foncier renouvelée, voici quelques-uns des éléments mis en avant pour garantir une adaptation efficace d'un système de planification face aux évolutions du contexte socio-économique. Qu'en est-il de la France ? Les politiques foncières hexagonales peuvent-elles s'appuyer sur un système adaptatif tel que celui décrit par la NEI et ses développements récents ? Comment l'EPF se positionne-t-il par rapport à ces lectures théoriques du changement institutionnel ?

La conclusion de chapitre ci-après permettra d'apporter les premiers éléments de réponse aux interrogations soulevées par ces nouveaux développements théoriques.

3. Conclusion : la place originale de l'EPF face à une évolution duale des politiques foncières en Europe

Dans ce cinquième chapitre, nous voulions proposer un « éclairage » européen afin de mettre en perspective la création d'un EPF en région Bretagne. Pour ce faire, nous avons tout d'abord proposé une vision d'ensemble afin de valoriser les problématiques communes aux Européens, puis nous avons présenté quelques-unes des pratiques nationales que nos travaux nous ont donné l'occasion d'observer. Enfin, nous avons réalisé une approche à la fois empirique et théorique caractérisant les évolutions récentes des politiques foncières en Europe. La conclusion de ce chapitre apporte alors les premiers éléments de réponse permettant de positionner l'EPF et l'échelle régionale par rapport aux pratiques des autres pays européens. Mais, plus globalement, elle interroge également la politique foncière telle qu'elle est pratiquée en France.

3.1. Les deux tendances de fond des politiques foncières en Europe

La mise en perspective permise par l'« éclairage » européen proposé dans ce chapitre nous a permis d'identifier deux courants de fond communs aux différents pays et ce bien qu'il existe encore une grande diversité de systèmes nationaux.

Tout d'abord, on observe que se dessinent des problématiques communes déjà évoquées dans le diagnostic régional de la première partie : étalement urbain, enjeux de l'accès au logement pour tous, prise en compte des impératifs du développement durable, etc. On constate par conséquent que les objectifs des politiques foncières nationales sont comparables et ce malgré des mises en œuvre différenciées, notamment en ce qui concerne les modes d'organisation et la répartition des rôles entre les acteurs. C'est là le premier courant de fond que nous avons identifié : celui pro-aménagement, qui pousse à l'action collective pour gérer le foncier et garantir un mode de développement durable (meilleur usage du capital foncier), socialement équitable

(garantir l'accès au logement) et écologiquement respectueux (préservation des terres agricoles et des espaces naturels). D'autre part, nous avons constaté que la pratique des politiques foncières et d'aménagement en général évolue. La place hégémonique souvent historiquement occupée par les pouvoirs publics est de moins en moins vérifiée. Les pays de référence sur la gestion du foncier traditionnellement cités sont en train d'évoluer et la situation semble changer parfois radicalement (Pays-Bas, Norvège, Suède, etc.). C'est là l'incarnation du deuxième courant : celui qui favorise l'émergence de la concurrence et des mécanismes du marché. En œuvre depuis le milieu des années quatre-vingt avec la libéralisation des marchés, notamment bancaires, et provoqué par différents facteurs (une certaine droitisation des sociétés mais aussi la crise des finances publiques ou bien encore le rôle de l'intégration européenne, etc.), ce courant pousse les systèmes de planification nationaux à évoluer vers moins de régulation et plus de coopération. Passant ainsi du gouvernement à la gouvernance, les capacités d'adaptation des systèmes de planification nationaux sont mises à rude épreuve et ce sont ceux bénéficiant d'une tradition ancienne, bien intégrée dans l'esprit des différents acteurs, qui semblent le mieux gérer cette transition.

La coexistence de ces deux courants n'est peut-être pas si contradictoire qu'il y paraît en matière de politique foncière. Le premier courant appelle avant tout à un changement de vision sur le foncier afin de passer de la consommation d'un bien courant à une vision plus circulaire dans laquelle le foncier est un capital précieux que l'on doit « travailler » afin d'en faire un usage optimal. Le deuxième courant, à la condition qu'il ne provoque pas une certaine exclusion des pouvoirs publics, encourage en quelque sorte l'implication de tous les acteurs. Et c'est dans ce sens selon nous, qu'il faut appréhender les actions de l'Union Européenne et de ses institutions qui impactent fortement, comme nous l'avons détaillé, les deux courants à la fois.

Les politiques foncières ont besoin d'un changement de vision sur le foncier et d'une mise en réseau des différents acteurs du territoire si elles veulent atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés au regard du développement durable et de ses trois piliers (économie, société, environnement). Car en effet, en matière de politique foncière, ni le marché, ni l'Etat ne peuvent agir isolément l'un de l'autre (Buitelaar, 2003), bien au contraire. Trois modes de coordination doivent être mobilisés simultanément : les prix

des marchés, la régulation publique et la coopération (Needham et De Kam, 2004 ; Halleux et al., 2012). En effet, dans la suite des réflexions de Vilmin (2008) et comme le démontre la Nouvelle économie institutionnelle (NEI), les deux sphères publique et privée ont des qualités et des temporalités différentes qui les rendent complémentaires pour aménager de concert les territoires, à la condition qu'il existe des lieux de rencontre favorisant l'émergence de formes de coopération nouvelle et le développement d'une confiance réciproque entre les acteurs. Dans cette situation de responsabilité partagée, inévitablement plus complexe, le rôle de l'Etat est toujours légitime mais évolue pour devenir moins dominant, moins opérationnel, tout en restant garant de la dimension stratégique des politiques d'aménagement. Est-ce à ce titre qu'il faut comprendre la création d'un EPF en région Bretagne ?

3.2. La place de l'EPF et de l'échelle régionale au regard de la situation européenne

Alors que l'EPF, outil 100 % public, apparaît comme complètement à contre-courant des évolutions européennes qui voient une implication de plus en plus forte des acteurs privés, il agit dans le même temps au service du recyclage foncier, du logement notamment social, de l'économie et, dans une certaine mesure, de l'environnement. Ainsi, nous avons constaté que l'EPF est un outil unique en Europe et ce d'autant plus lorsqu'il s'inscrit dans une échelle régionale. Sa création renvoie donc tout autant à la volonté de s'adapter au contexte nouveau (crise du logement, recyclage foncier, etc.) mais affirme en même temps la volonté des pouvoirs publics de disposer d'un outil opérationnel. Le mode de fonctionnement de l'EPF relativement atypique le rend ainsi séduisant au regard de la théorie développée par la NEI car il propose un mode inédit de coopération entre les acteurs du territoire comme nous le montrerons dans le chapitre suivant. De plus, peut-être peut-on le concevoir comme une illustration concrète de l'*adaptive efficiency* du système de planification et d'aménagement à la française ? Nous tenterons d'apporter des éléments de réponse à cette question en décrivant en détails l'outil EPF dans le chapitre suivant. Mais avant de conclure, nous

voulions encore évoquer la question de l'échelle régionale qui caractérise notre travail de recherche.

La place de l'échelle des politiques foncières n'a que peu été abordée dans les développements de ce chapitre, pour plusieurs raisons. D'abord, il est très rapidement apparu qu'il n'y avait pas d'équivalent en Europe d'une politique foncière opérationnelle menée à cette échelle. Il y a bien des réflexions stratégiques (comme par exemple en Belgique sur la question du foncier économique) ou plus ponctuellement, des investissements régionaux sur des opérations d'aménagement ciblées (en particulier dans les pays fédéraux où les régions disposent d'un pouvoir politique et économique fort : en Italie, Espagne et Allemagne notamment). Ensuite, nous avons été confrontés ici à la question de la comparabilité de l' « échelle régionale » entre les pays européens. Car la diversité des situations est immense et relativement impossible à prendre en compte dans la perspective d'une comparaison : il y a d'abord la question de la superficie (les régions françaises sont d'une superficie moyenne au regard de pays comme l'Espagne ou l'Allemagne mais la Bretagne dispose d'une superficie dépassant celles de pays comme le Luxembourg, la Slovénie ou se rapprochant de celles de la Belgique, de la Suisse ou des Pays-Bas) ; puis l'impact des pouvoirs respectifs associés à l'échelle régionale lorsque celle-ci existe (pays fédéral, pays centralisé, pays centralisé mais avec un degré plus ou moins fort de déconcentration, etc.) ; et enfin, l'échelle privilégiée pour agir sur le foncier (dimension opérationnelle et stratégique) est le plus souvent celle de l'agglomération ou du bassin de vie regroupant rarement des espaces aussi diversifiés que ne le fait le découpage régional en Bretagne. Par ailleurs, les développements théoriques récents que nous avons évoqués semblent démontrer que l'important est avant tout l'organisation institutionnelle des acteurs et que l'échelle de l'intervention n'apparaît finalement que secondaire. Bien que le niveau régional soit important en matière de développement territorial (Mérenne-Shoumaker, 2009 et Baudelle et al., 2011) seule l'Union Européenne inscrit certaines de ces politiques à cette échelle, mais elle ne dispose pas officiellement de compétence sur le foncier et l'urbanisme.

Ainsi, nous avons constaté que l'échelle régionale pour la mise en œuvre d'une politique foncière opérationnelle et stratégique comme veut l'incarner l'EPF, est une particularité française tout à fait originale. Mais comment l'EPF breton parvient-il à appréhender la diversité des territoires inclus dans son périmètre de compétence

lorsque celui-ci est régional ? Quels sont les moyens d'observation, financiers, humains dont dispose l'EPF pour garantir une intervention si ce n'est homogène tout du moins équitable sur un si vaste territoire de compétence ?

Alors qu'en Europe l'action publique se limite de plus en plus à la dimension stratégique, se désengageant du reste au profit du privé, que l'échelle opérationnelle privilégiée est celle des agglomérations et que les pouvoirs publics cherchent à développer les partenariats public-privé, l'EPF apparaît parfaitement à contre-courant en tant qu'outil opérationnel d'échelle régionale aux mains des pouvoirs publics. Toutefois, comme nous le détaillerons dans le chapitre suivant, l'EPF cherche à apporter des réponses aux impératifs du développement durable... Alors, l'EPF fait-il le « grand écart » entre les deux courants de fond de l'aménagement ou est-il au contraire un outil original garantissant un lien direct entre la dimension stratégique et opérationnelle de l'aménagement, lien désormais manquant (ou très indirect) comme en Norvège ou Pologne ? Dans un pays comme la France où le processus d'urbanisation est fortement maîtrisé par la puissance publique (de tradition commune avec les Pays-Bas ou l'Allemagne), l'EPF est-il une réponse adaptée pour gérer le foncier dans le contexte européen évolutif que nous venons de décrire ou représente-t-il un moyen pour la puissance publique de rester si ce n'est dominante, tout du moins pro-active opérationnellement sur les politiques foncières ? C'est pour apporter des éléments de réponse aux interrogations soulevées dans cette conclusion, que nous allons dans le chapitre suivant, décrire les caractéristiques des EPF régionaux et la place qu'ils occupent dans l'arsenal législatif français des politiques foncières.

Chapitre 6

Les outils de la politique foncière en France

Dans le chapitre précédent consacré à la situation en Europe, nous avons montré combien la création d'un Etablissement Public Foncier (EPF) pouvait paraître à contre-courant des évolutions de fond observées dans la pratique des autres pays européens en matière de politiques foncières. Par contre, replacé dans le contexte français, la création d'un EPF en Bretagne n'apparaît plus particulièrement originale. On observe en effet un regain d'intérêt pour cette formule depuis quelques années et les pouvoirs publics qu'ils soient d'Etat ou locaux, soutiennent fortement cette solution pour intervenir de manière opérationnelle et stratégique sur le foncier. Toutefois, il faut noter que l'outil EPF tel qu'il est conçu en France recouvre une très grande diversité de situations. Ainsi, à titre d'illustration, un EPF peut très bien inscrire son action dans des échelles d'intervention plus ou moins vastes : de seulement quelques communes pour l'*EPF des Collectivités de Côte-d'Or* en Bourgogne à pas moins de deux régions pour l'*EPF de Normandie*. La nature des missions qui lui sont confiées varient également fortement d'un établissement à un autre, tout comme la composition du Conseil d'administration, les moyens financiers et humains dont il dispose, ou bien encore son mode de création. Ce dernier élément permet d'ailleurs de différencier deux familles : les EPF créés par l'Etat (EPFE) et ceux d'initiative locale (EPFL)¹⁹². L'objet du présent chapitre est ainsi de mettre en perspective le choix de la région Bretagne pour un EPF d'Etat d'échelle régionale et de montrer en quoi il incarne une solution pour répondre aux enjeux fonciers identifiés dans la première partie de la thèse.

¹⁹² Alors que l'acronyme « EPFL » est couramment utilisé pour désigner un Etablissement Public Foncier Local, aucun acronyme officiel ni couramment utilisé ne permet de distinguer les EPF d'Etat. Toutefois, afin de les différencier et dans le but d'éviter les imprécisions, nous aurons recours dans notre texte au sigle « EPFE » pour désigner les EPF d'Etat.

Avant de détailler le contenu des chapitres, nous voulions rappeler la distinction que l'on peut dresser entre la politique foncière d'une part et l'action foncière d'autre part. Ainsi, comme présentée dans l'introduction générale, la définition de la politique foncière a une acceptation assez large puisqu'elle concerne « l'ensemble des décisions publiques ayant un impact sur la valeur, l'appropriation et l'usage des terrains » (Comby, 2004a, p. 7). L'action foncière a elle une définition plus restrictive car elle est appréhendée comme un élément de la politique foncière. Elle correspond aux « opérations d'acquisitions, d'entretien¹⁹³ et de cession des terrains » (op. cit.). C'est donc autour de ces deux notions que s'organise notre analyse de la politique foncière régionale et des EPF en France.

Ce chapitre comporte trois étapes. La *première* aborde la question de l'échelle régionale puisque c'est celle associée à l'action de l'EPF breton. Alors que certaines analyses estiment qu'il est plus décisif d'étudier l'organisation institutionnelle des acteurs que l'échelle de l'intervention (cf. conclusion du chapitre précédent), l'échelle régionale occupe toutefois une place centrale au service du développement territorial (Mérenne-Shoumaker, 2009 ; Baudelle et al., 2011, etc.). De plus, dans le contexte français, l'échelle régionale permet de distinguer clairement l'outil EPF des autres solutions opérationnelles et stratégiques existantes. Le premier point de ce chapitre, après une présentation de la boîte à outils dont disposent les acteurs publics pour mener à bien leurs politiques foncières, s'attache ainsi à définir quelle est la place de l'échelle régionale dans les politiques foncières menées en France. Pour ce faire, une présentation des différentes pratiques régionales existantes en la matière sera proposée en termes de finalité, d'objectifs, de cadre juridique et de moyens.

La *deuxième étape* consiste en une présentation détaillée de ce qu'est un EPF en deux points. Tout d'abord, et afin de comprendre le choix de la région Bretagne pour un EPF d'Etat d'échelle régionale, le premier point décrit l'historique de cet outil (origine des EPF, motivations à leur création, échelle d'action, etc.) et en dresse un état des lieux en 2013. Cette présentation permettra également de préciser quel est le rôle de l'Etat sur le sujet. Puis, dans un deuxième point, nous décrivons le principe de fonctionnement des EPF : quelle est leur activité principale ? Dans quel cadre

¹⁹³ L'entretien fait référence à la « gestion des biens acquis » (Comby, 2004a, p. 7) ce qui constitue un élément du portage foncier tel que le pratique l'EPF en France comme nous le verrons dans ce chapitre.

s'exerce-t-elle ? Et quels sont les moyens tant juridiques, financiers qu'humains mobilisés ? Le but est ici de montrer l'intérêt d'un tel type d'établissement dans l'absolu, sur un plan théorique.

La *troisième étape*, s'intéresse aux EPF dans leur fonctionnement « réel », c'est-à-dire tel que nous avons pu l'observer lors d'une enquête de terrain nous ayant permis de rencontrer une vingtaine de professionnels et d'observateurs spécialistes des EPF et de la question foncière à l'échelle des régions (cf. liste infra). L'intention de ce troisième point est en particulier de proposer des retours d'expérience pour illustrer le fonctionnement concret de ces établissements. Cette troisième étape sera également l'occasion de préciser, dans la suite des développements théoriques exposés dans le chapitre 5, quelle est la place de l'EPF dans le schéma théorique de la Nouvelle économie institutionnelle : l'EPF est-il un outil inédit de coopération, preuve d'une certaine efficacité adaptative du système de planification français ? Le but de cette étape consiste à valoriser l'intérêt « concret » des EPF par les retours d'expérience présentés. Enfin, une conclusion présentera les principaux résultats de nos travaux afin de mettre en perspective le choix de la région Bretagne.

Voyons donc, dans la première étape, quelle est la place accordée à l'échelle régionale dans le dispositif français des politiques foncières.

1. La place de l'échelle régionale dans les politiques foncières en France

Dans un pays historiquement centralisé comme la France, l'inscription de politiques publiques à l'échelle de la région est relativement récente et ne s'est réalisée que progressivement. L'Association des Régions de France (ARF) rappelle ainsi sur son site internet que la régionalisation est « une histoire de plus d'un demi siècle »¹⁹⁴ depuis la création des Comités régionaux de 1954 jusqu'à la reconnaissance constitutionnelle de la région en 2004¹⁹⁵. Une histoire que continue de s'écrire avec par exemple le projet de loi de réforme des collectivités territoriales de 2010¹⁹⁶ ou les réflexions en cours sur la possible fusion des régions¹⁹⁷.

Dans l'historique des 50 ans de l'évolution du rôle de la région en France, retenons en particulier les lois de décentralisation du début des années quatre-vingt qui ont permis aux régions de devenir des collectivités territoriales pleines et entières¹⁹⁸. Depuis 1983¹⁹⁹, les régions ont vu le champ de leurs compétences s'étendre et se diversifier. Aujourd'hui, les trois compétences d'attribution des régions sont le développement économique ; l'aménagement du territoire²⁰⁰ et les transports ; la formation professionnelle et les lycées. Au sujet de la compétence en aménagement, notons que bien que « l'ensemble des collectivités territoriales concourent avec l'Etat à l'aménagement du territoire, seules les régions sont consultées (de façon obligatoire)

¹⁹⁴ www.arf.asso.fr/histoire-du-fait-regional

¹⁹⁵ La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République reconnaît aux régions un statut de collectivité territoriale de plein droit, à l'instar des communes et des départements

¹⁹⁶ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui vise notamment, à partir du 1^{er} janvier 2015, à limiter les compétences des régions au seul cadre fixé par la loi (ce qui devrait entériner la fin de la clause de compétence générale pour l'échelle régionale).

¹⁹⁷ Suite à la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, le gouvernement, par la voie du Premier Ministre, réfléchit à la mise en place d'un acte 2 de la réforme territoriale qui aurait notamment pour objectif de diviser par deux le nombre de régions en France passant ainsi de vingt-et-une actuellement à une dizaine.

¹⁹⁸ Avec en particulier la Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

¹⁹⁹ Avec la promulgation de la Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

²⁰⁰ L'aménagement du territoire est une compétence régaliennne relevant donc directement de l'Etat. Or, « l'ensemble des collectivités territoriales concourent avec l'Etat à l'aménagement du territoire » (www.vie-publique.fr) et les Régions disposent à ce titre d'un statut particulier puisqu'elles seules sont « consultées (de façon obligatoire) lors de la définition de la politique nationale » (op. cit.).

lors de la définition de la politique nationale » (Vie publique, 2010). Acteur important de ce domaine, la région élabore d'ailleurs un Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)²⁰¹, un Schéma régional des infrastructures et des transports²⁰² et décide, avec l'Etat, d'actions communes recensées dans le Contrat de projet Etat-Région (CPER)²⁰³.

Mais jamais cette compétence en aménagement ne prend une dimension véritablement opérationnelle car elle s'inscrit en effet bien plus dans la dimension stratégique des politiques publiques et se concrétise essentiellement par la définition d'orientations (avec le SRADDT par exemple). Toutefois, selon les régions, des initiatives plus ou moins directes sous la forme d'« incitations » d'intensité variable, peuvent exister afin d'influer sur la gestion et l'usage du foncier régional (comme par exemple en Bretagne avec les contrats Région-Pays dont nous reparlerons dans le chapitre suivant). Ainsi, les régions et le pouvoir politique décentralisé qui leur est associé (les Conseils régionaux) ne disposent, de par la loi, d'aucune compétence en matière d'urbanisme ou de foncier. Relativement aux autres régions européennes et a fortiori aux régions des pays fédéraux, les régions françaises, bien que caractérisées par une superficie et un peuplement relativement importants, font figure de nains politiques²⁰⁴. Toutefois, dans ce chapitre, ce n'est pas tant le pouvoir politique associé à l'échelle régionale que l'échelle géographique en tant que telle que nous questionnons. Car, si le Conseil régional ne dispose pas de compétence particulière sur le foncier, cela n'empêche pas le développement de politiques foncières régionales que le Conseil régional en soit partie prenante ou non.

²⁰¹ Le SRADDT, d'une durée de cinq ans, décide de la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général tout en veillant à la cohérence de ces projets avec les politiques de l'Etat et des autres collectivités. Il a été instauré par la LOADT de 1995 (*cf. infra*).

²⁰² Ce schéma est un volet du SRADDT. Les régions organisent des services de transport routier non urbain des personnes et constituent l'autorité organisatrice des transports ferroviaires de la région (trains express régionaux, dits TER), à l'exception de l'Île-de-France (www.vie-publique.fr). Les TER sont parfois rebaptisés « Transports express régionaux » car à défaut de trains, ce sont parfois des bus qui assurent certaines liaisons régionales, comme c'est par exemple le cas dans le centre Bretagne entre Pontivy et Rennes.

²⁰³ Le CPER, anciennement contrat de « plan », désormais contrat de « projet » depuis les lois de décentralisation du début des années quatre-vingt (*cf. infra*), est signé pour une période de sept ans. Il définit la programmation et le financement de projets importants tels que la création d'infrastructures ou le soutien à des filières d'avenir.

²⁰⁴ Rappelons par exemple à titre de comparaison, que les régions allemandes, les *Länder*, disposent d'un code de l'urbanisme régionalisé ou bien encore que les régions espagnoles, les Communautés autonomes ou *Comunidades Autónomas*, disposent d'une importante autonomie fiscale et que leurs budgets sont bien supérieurs à ceux des régions françaises.

Le premier point de ce chapitre s'organise alors en deux temps. Dans un premier, nous présentons la boîte à outils des politiques foncières à la disposition des pouvoirs publics en France. L'objectif est ici de situer la place de l'échelle régionale dans ce domaine : est-elle marginale et spécifique à certaines situations ou relève-t-elle au contraire d'une habitude communément partagée ? Dans un deuxième temps, nous présenterons les différentes politiques foncières régionales que nous avons recensées en France en termes d'objectifs, de moyens et de caractéristiques. Cette analyse nous permettra notamment de préciser quelle est la place des Etablissements Publics Fonciers dans les politiques foncières d'échelle régionale.

1.1. La boîte à outils et les échelles de la politique foncière française

En matière d'aménagement, il est communément admis de distinguer trois niveaux d'intervention : le réglementaire, le stratégique et l'opérationnel (Van der Krabben et Halleux, 2011). C'est pourquoi, après avoir brièvement évoqué les principales lois existantes en France en matière de foncier et d'urbanisme (dimension réglementaire), nous évoquerons les documents de planification et leurs principales caractéristiques (dimension stratégique) puis nous présenterons la liste des outils de l'action foncière à la française (dimension opérationnelle). Puis, en conclusion, nous évoquerons quels sont les principaux acteurs et structures publiques portant les politiques foncières en France afin de situer la place de l'échelle régionale.

1.1.1. La dimension réglementaire : une définition des stratégies et orientations nationales

L'objectif de ce point n'est pas de présenter la chronologie exhaustive des lois en matière d'aménagement du territoire en France, mais plutôt de proposer quelques points de repères permettant de situer le cadre légal de l'action foncière.

Ainsi, c'est à partir du milieu des années quatre-vingt-dix que l'on peut dater la relance des politiques territoriales par l'État national avec trois lois fondamentales définissant

une nouvelle organisation territoriale de la France et une territorialisation de ses politiques publiques : c'est la loi Pasqua de 1995²⁰⁵ et les lois Voynet²⁰⁶ et Chevènement de 1999²⁰⁷. En découlent principalement deux éléments : la prise en compte des impératifs du développement durable (avec par exemple la création des SRADDT et des Schémas de services collectifs - SSC, dont nous précisons la portée ci-après) et l'émergence de territoires de projets avec l'Intercommunalité et les structures de Pays²⁰⁸. En 2000, la loi SRU²⁰⁹ rénove les documents d'urbanisme et en précise la hiérarchie. Ainsi, le Plan local d'urbanisme (PLU) remplace le Plan d'occupation des sols (POS) et doit obligatoirement respecter les orientations fixées par le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) qui remplace les anciens Schémas directeurs (SD). C'est également la loi SRU qui fixe pour la première fois un quota de 20 % de logement social pour les communes les plus peuplées²¹⁰.

Citons encore, parmi les nombreuses dispositions réglementaires du domaine, deux lois qui nous paraissent fondamentales : la loi ENL de 2006²¹¹ qui est le volet législatif du Pacte National pour le Logement (dont les objectifs sont d'aider les collectivités à construire plus ; d'augmenter l'offre de logements à loyer maîtrisé ; de favoriser l'accession à la propriété pour les ménages modestes ; et, enfin, de renforcer pour tous l'accès à un logement confortable) et la loi MOLLE de 2009²¹² qui vise à apporter des éléments de réponse à la crise immobilière et à celle du logement (dans ce cadre, la portée opérationnelle des Programmes locaux de l'habitat – PLH, est par exemple renforcée).

²⁰⁵ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT, dite loi Pasqua).

²⁰⁶ Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT, dite loi Voynet).

²⁰⁷ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement).

²⁰⁸ Les Pays sont des structures de coopération permettant à un territoire présentant une certaine cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, de développer des projets de développement territorial. Leur échelle géographique se situe entre le canton et le département.

²⁰⁹ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU).

²¹⁰ Dans son article 55, la loi SRU précise que sont concernées : « les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants ».

²¹¹ Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (dite loi ENL).

²¹² Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi MOLLE).

Pour compléter ce panorama législatif traitant à la fois de l'échelle régionale du territoire, de la planification, de l'urbanisme ou bien encore du logement, il nous faut encore évoquer deux lois dont l'impact sur le foncier n'est pas négligeable car elles tentent de le placer au cœur des processus de décisions des aménageurs, ce sont les lois Grenelle 1²¹³ et Grenelle 2²¹⁴ qui définissent une feuille de route en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (ADEME, 2008 et 2009). La loi Grenelle 2 décline en dispositions plus « précises » les objectifs de la loi Grenelle 1²¹⁵ et formule ainsi, à destination des documents d'urbanisme et de planification, deux priorités :

- la gestion économe de l'espace,
- la densification et le renouvellement urbain.

Deux priorités qui impactent fortement les politiques d'urbanisme et leur dimension foncière telles qu'elles sont conçues et menées en France et en particulier en Bretagne, région où l'urbanisation est bien plus tournée vers le diffus que vers la densification du bâti²¹⁶. Les différentes lois que nous venons d'évoquer dessinent ainsi un cadre réglementaire dans lequel s'inscrivent les politiques foncières et ce quelle que soit leur échelle géographique d'inscription territoriale. L'objet du point suivant est alors de décrire comment et à quelle échelle s'organise la dimension stratégique de ces politiques.

1.1.2. La dimension stratégique : un système de planification à la couverture géographique incomplète

La dimension stratégique des politiques territoriales en France se révèle dans deux types de documents : les documents de planification et les documents d'urbanisme. Après les avoir sommairement présentés (objectifs, échelle géographique, etc.), nous

²¹³ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi Grenelle 1).

²¹⁴ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle 2).

²¹⁵ On relève notamment les trois objectifs suivants : lutter contre l'étalement urbain qui entraîne la régression des surfaces agricoles et naturelles, de la déperdition d'énergie, des émissions de gaz effet de serre ; préserver la biodiversité, notamment à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques ; et concevoir l'urbanisme de façon globale.

²¹⁶ Cette dimension est en effet centrale pour la Bretagne car, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, elle suppose un véritable changement de mentalité de la part des décideurs politiques en particulier au niveau local, lors de la définition et de l'adoption des PLU, des PLH et des SCoT.

verrons comment ils prennent en compte le foncier et impactent les politiques menées dans ce domaine.

Les documents de planification

L'échelle des documents de planification est européenne ou nationale. A l'échelle européenne, il s'agit du Schéma de développement de l'Europe communautaire (SDEC). Bien que non contraignant, il définit les principes généraux du développement du territoire européen autour de trois objectifs (CERTU, 2008d, p. 32) :

- développement spatial polycentrique et nouvelles relations villes/campagnes ;
- accès équivalent aux infrastructures de transport ;
- gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel.

A l'échelle nationale, on retrouve les Schémas de services collectifs (SSC) instaurés en 1999 par la loi Voynet. Elaborés à un horizon de vingt ans, ils n'ont pas de portée juridique directe. Ils sont au nombre de huit et sont l'expression des politiques territoriales de l'État à l'échelle nationale (CERTU, 2008d)²¹⁷. A mi-chemin entre instrument d'aménagement du territoire et instrument d'urbanisme, les Directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) permettent de formuler des obligations de services de l'Etat concernant l'environnement ou l'aménagement sur un territoire donné afin de décliner localement certains objectifs et orientations de l'État dans des domaines aussi variés que le logement, l'urbanisme, la cohérence des continuités écologiques, les espaces naturels, le développement économique, etc. Aussi bien les SSC et les DTADD doivent être pris en compte dans les documents d'urbanisme auxquels ils s'imposent.

Les documents d'urbanisme

En France, il n'y a pas d'obligation à élaborer de tels documents. Ainsi, à défaut, ce sera le Règlement national d'urbanisme (RNU) qui sera applicable. Le RNU limite fortement les modalités de maîtrise du développement territorial, rendant ainsi

²¹⁷ Les huit Schémas de service collectifs sont les suivants : SSC de l'enseignement supérieur et de la recherche ; SSC culturels ; SSC sanitaires ; SSC de l'information et de la communication ; SSC multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de marchandises (abrogés en 2005) ; SSC de l'énergie ; SSC des espaces naturels et ruraux ; et SSC du sport.

quasiment incontournable l'élaboration de documents d'urbanisme²¹⁸. C'est pourquoi le RNU ne concerne d'ailleurs que de petites communes rurales sans enjeux importants de développement. La grande majorité des communes dispose en effet soit d'une carte communale (CC)²¹⁹, soit d'un Plan local d'urbanisme (PLU)²²⁰ ou, dans sa version ancienne, d'un Plan d'occupation des sols (POS)²²¹ (Carte 85).

Les documents d'urbanisme s'élaborent donc en France à l'échelle des communes. Mais depuis quelques années, l'Etat, avec la loi Grenelle 2, encourage la réalisation de Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) car comme le précise le site internet du Ministère en charge de l'urbanisme et du logement : « la réalité du fonctionnement et de l'organisation des territoires fait de l'intercommunalité l'échelle la plus pertinente pour coordonner les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements »²²². Toutefois, cette démarche reste encore récente et ne concerne que les territoires où la coopération intercommunale est effective. Notons d'ailleurs que la France a presque achevé la couverture de son territoire par les Etablissements public de coopération intercommunale (EPCI) (Carte 86) bien que leur découpage territorial et leur existence même soient parfois critiquées : l'intercommunalité posant pour certains « plus de questions qu'elle ne parvient à en résoudre » (Cyprien, 2008, p. 56). Toujours est-il que la volonté de « déplacer » les documents d'urbanisme de l'échelle communale à l'échelle intercommunale est manifeste et se traduit très concrètement par l'élaboration de plus en plus généralisée de documents d'urbanisme supra-communaux tels que le Plan de déplacement urbain (PDU)²²³, le Programme local de

²¹⁸ Le RNU « n'indique ni les modes d'occupation des sols admis ou interdits, ni la densité, ni le coefficient d'occupation des sols. Par ailleurs, le principe de développement de l'urbanisation est avec le RNU celui de la continuité avec l'urbanisation existante » (CERTU, 2008d, p. 46).

²¹⁹ La carte communale est un document d'urbanisme simple qui délimite les secteurs de la commune où les permis de construire peuvent être délivrés. Mais, contrairement au PLU, elle ne peut pas réglementer de façon détaillée les modalités d'implantation sur les parcelles ni ne peut contenir des orientations d'aménagement (www.territoires.gouv.fr/carte-communale).

²²⁰ Le PLU établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré. La définition d'un « projet de territoire » détermine donc les conditions d'un aménagement du territoire respectueux des principes du développement durable (en particulier par une gestion économe de l'espace) et répondant aux besoins de développement local (www.territoires.gouv.fr/plan-local-d-urbanisme-inter-communal-plui-et-plan-local-d-urbanisme-plu).

²²¹ Signalons d'ailleurs que la loi Alur (Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) prévoit que les Plan d'occupation des sols (POS) non transformés en PLU au 31 décembre 2015 deviennent caducs sans remise en vigueur du document antérieur et avec application du règlement national d'urbanisme.

²²² www.territoires.gouv.fr

²²³ Le PDU, élaboré de manière obligatoire pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, a un horizon double dans le temps : à la fois à cinq et quinze ans. Dans son périmètre, il « définit les

l'habitat (PLH)²²⁴ ou le Schéma de cohérence territoriale (SCoT)²²⁵. Ainsi, la recherche d'une échelle géographique plus large que celle de la commune pour élaborer et mettre en place une stratégie de développement territoriale cohérente s'illustre très bien dans la dynamique que connaissent les SCoT : en effet, qu'ils soient approuvés, en cours ou en projet, les SCoT recouvrent 55 % du territoire national et regroupent 71 % de la population au 1er janvier 2013 (Carte 87).

Afin de visualiser les différents documents de planification et d'urbanisme que nous venons d'évoquer, le Graphique 47 présente l'enchaînement des procédures en rappelant que les documents ou schémas se doivent d'être compatibles avec ceux de portée supérieure. Cette compatibilité est d'ailleurs parfois une obligation légale : le PLU doit ainsi intégrer les orientations du SCoT et du PLH, tout du moins lorsque ceux-ci existent. Notons également que le graphique fait figurer les schémas dédiés à la gestion des eaux²²⁶, documents impactant très directement la politique foncière et l'usage des sols puisqu'ils s'imposent aux documents d'urbanisme. On constate ainsi que les documents de planification et d'urbanisme en France réservent finalement peu de place à l'échelle régionale.

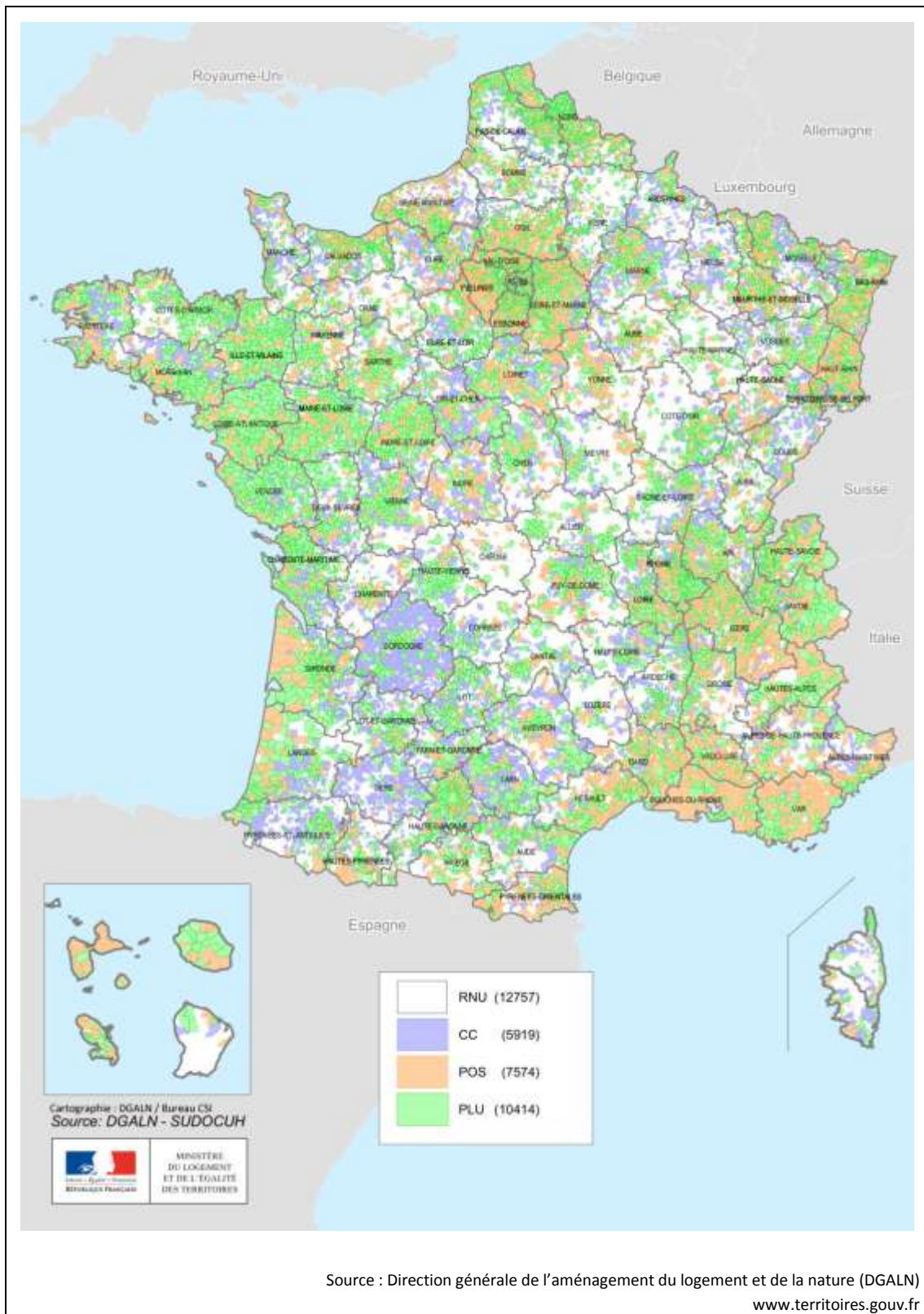
principes généraux des transports de biens et de personnes, de la circulation (tous modes confondus) et du stationnement » (CERTU, 2008d, p. 50). Le PDU s'impose au PLU et doit être compatible avec le SCoT.

²²⁴ Le PLH est élaboré pour une période de 5 ans à l'échelle d'un groupement de communes en concertation avec l'Etat. Il énonce « les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements (social ou non, locatif ou non) et à assurer au sein d'un territoire intercommunal une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre » et comprend ainsi trois volets : un diagnostic ; un énoncé des principes et des objectifs ; un programme d'actions à cinq ans (CERTU, 2008d, p. 52).

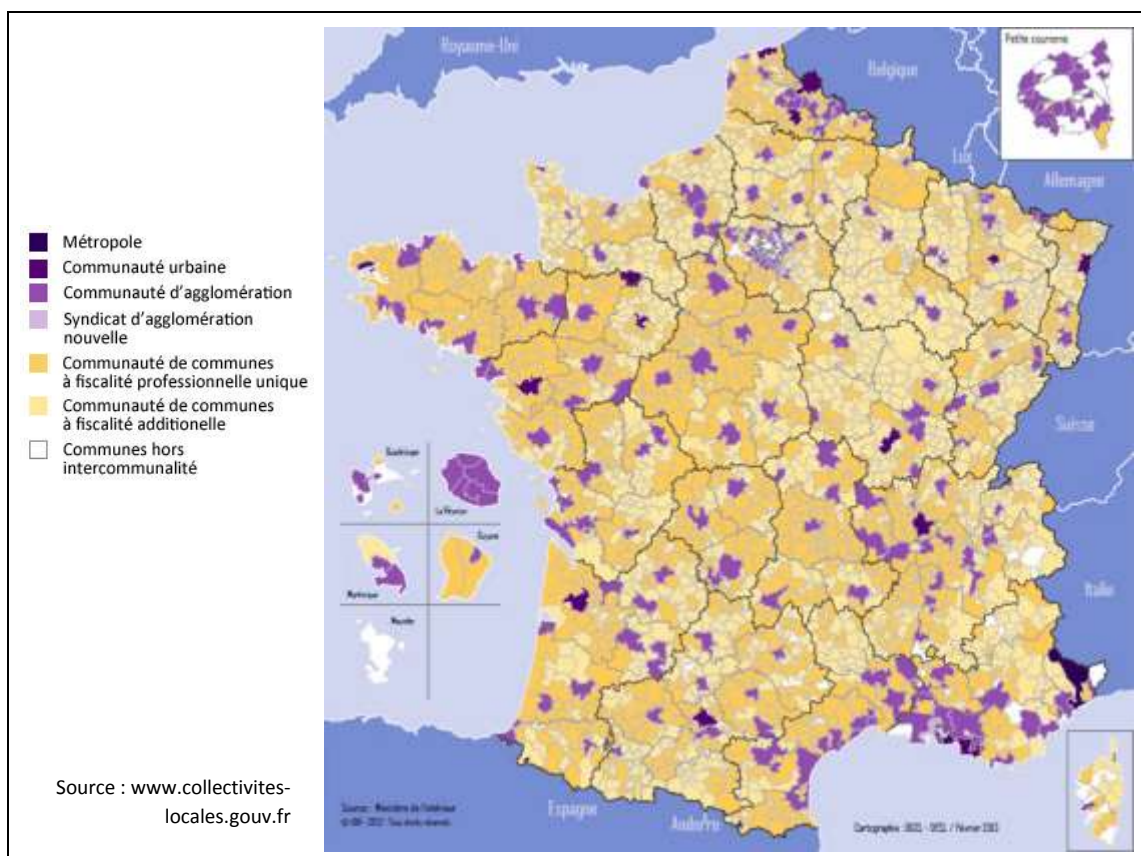
²²⁵ Le SCoT est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un Projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Il est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, etc. Respectant les principes du développement durable, le SCoT doit être le garant de la cohérence des documents d'urbanisme intercommunaux (PDU, PLH, PLUi) ou communaux (PLU, POS, carte communale) auxquels il s'impose (dans le sens juridique du terme). Les représentants de l'Etat, du conseil régional, du conseil général, et des chambres consulaires sont associés à son élaboration ([www.territoires.gouv.fr /schema-de-coherence-territoriale-scot](http://www.territoires.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot)).

²²⁶ Ce sont le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) élaborés par les Agences de l'eau à l'échelle des grands bassins hydrographiques (Rhône-Méditerranée ou Loire-Bretagne par exemple) et le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) élaboré par les Commissions locales de l'eau à l'échelle des bassins versants.

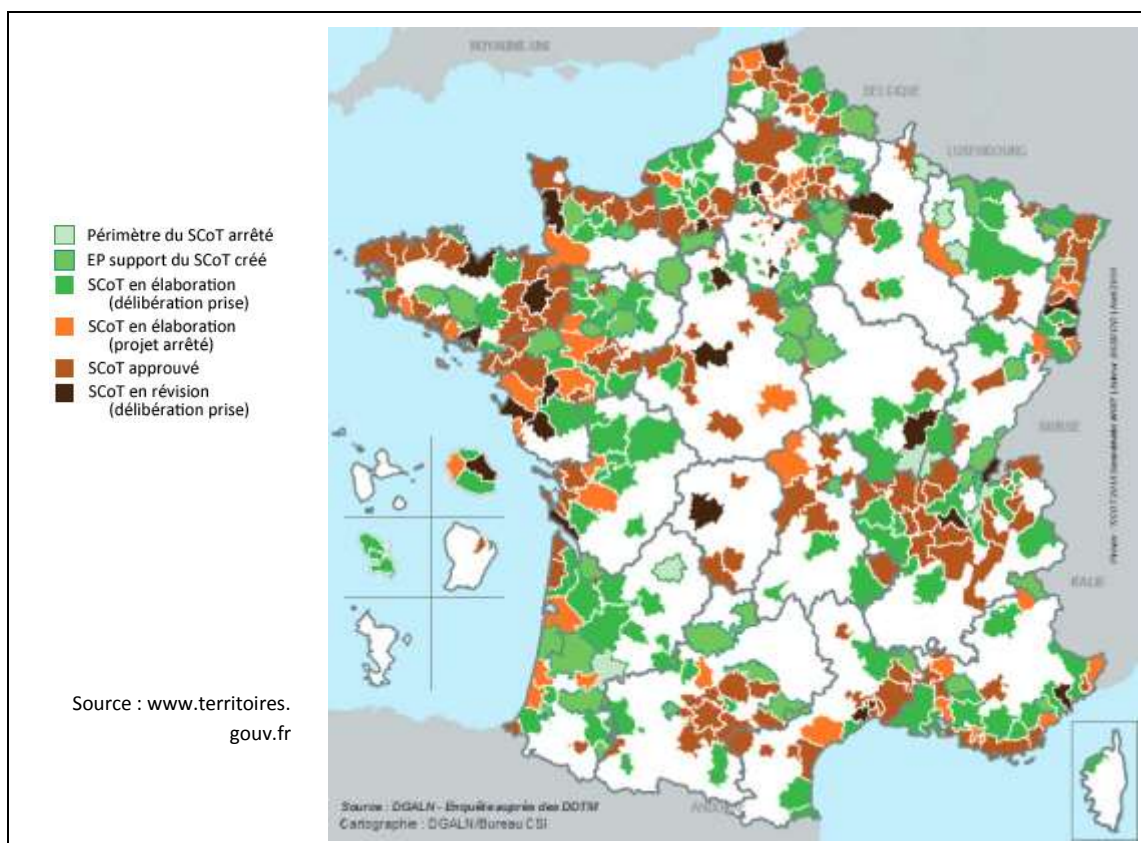
CARTE 85 – LES DOCUMENTS D'URBANISME COMMUNAUX EN FRANCE AU
31 DECEMBRE 2012



CARTE 86 – L'INTERCOMMUNALITE EN FRANCE AU 1^{ER} JANVIER 2013

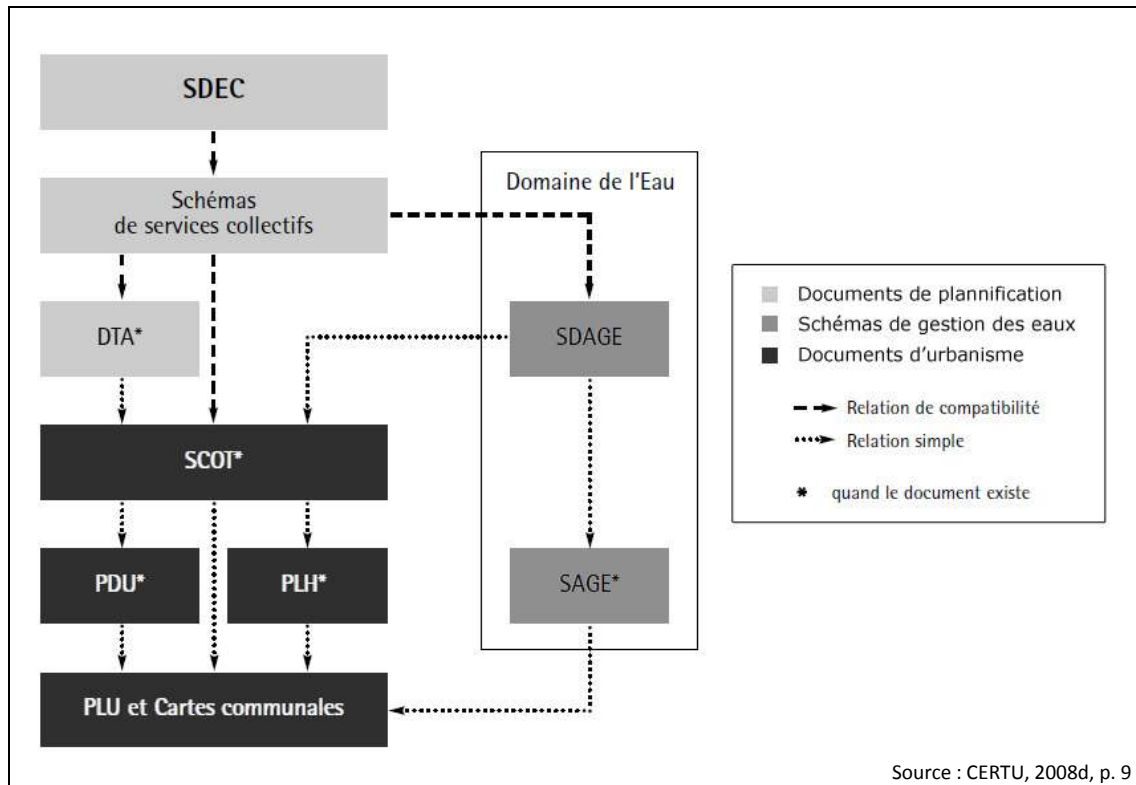


CARTE 87 – L'ETAT D'AVANCEMENT DES SCOT AU 1^{ER} JANVIER 2013



Dans le Graphique 47, pourtant de source officielle, le SRADDT élaboré par la région n'est même pas évoqué... signe du peu d'importance qu'il représente dans le système de l'aménagement du territoire français ?²²⁷

GRAPHIQUE 47 – SCHEMA DE L'ENCHAINEMENT DES PROCEDURES



Avant d'aborder, dans le point suivant, la dimension opérationnelle de la politique foncière, évoquons tout d'abord quel est l'impact sur le foncier des documents stratégiques que nous venons de présenter.

Les documents stratégiques, quel impact sur le foncier ?

L'impact des documents d'urbanisme sur la politique foncière des communes paraît évident puisque ce sont eux qui décident de l'usage actuel et à venir des sols, de l'étendue des superficies urbanisables et donc du degré de préservation des terres agricoles et des espaces naturels, etc. Mais appréhender le foncier dans un projet de territoire se révèle relativement complexe. Outre la nécessaire prise en compte et le respect du cadre légal, il faut en outre garantir la compatibilité avec les documents et

²²⁷ Pour précision, le SRADDT n'est pas opposable au tiers. Il est donc souvent perçu comme formel.

schémas supérieurs, parfois nombreux. Cela suppose une prise de conscience de la part des acteurs locaux, élus et techniciens, de la place particulière qu'occupe le foncier, à la fois « matière première » et « pierre angulaire » des politiques publiques. Dans un contexte où, comme nous venons de le voir, les outils stratégiques ont beaucoup évolué et alors que « l'absence de stratégie foncière publique peut se révéler paralysante pour la réalisation d'un projet de territoire » (CERTU, 2004a, p. 5), l'Etat, par le biais de ses services, a diffusé depuis quelques années des fiches « pratiques » à destination des acteurs locaux²²⁸. Ces fiches, très souvent alimentées par des retours d'expérience, ont une portée générale (CERTU et CETE Ouest, 2004-2005 ; CERTU, 2004a, 2006b et 2008d ; Petitet, 2008) ou proposent des guides pratiques et des conseils ciblés pour assurer une bonne prise en compte du foncier dans le PLH (CERTU, 2004c ; CERTU et CETE de Lyon, 2007), dans le cadre d'un Pays (Kervadec et Lescuyer, 2005), d'une Intercommunalité (ADEF et al., 2009) ou bien encore dans le cadre d'un SCoT (CERTU et al., 2006).

Bien appréhender le foncier est en effet un enjeu particulièrement important car les orientations prises dans les documents d'urbanisme ne sont pas sans conséquences. Ainsi, le zonage et les droits à bâtir qui lui sont associés²²⁹ tels qu'ils sont définis dans les documents d'urbanisme sont particulièrement sensibles. Ils représentent en effet « le principal facteur qui conditionne les différentiels de prix fonciers entre des terrains voisins » (Maurice, 2013b, p. 126) a priori semblables. Ainsi, « faire de l'urbanisme, c'est modifier la valeur relative des espaces » (Lacaze, 2002, p. 23). L'existence d'un zonage sous la forme d'un PLU-POS, supposé trop contraignant, est donc parfois mis en avant pour expliquer la hausse des prix (Glaeser et Gyourko, 2002 ; Lecat, 2006 et 2008). A l'inverse, d'autres chercheurs estiment que c'est le relâchement du zonage qui pousserait les prix à la hausse tout en altérant la qualité de la production urbaine (Renard, 1996 ; Ruegg, 2000 ; Buitelaar, 2007). Derrière ce débat se profile en fait la question de la rareté, relative, du foncier à bâtir et les enjeux soulevés par les tenants d'une politique foncière de l'offre²³⁰. Cette politique, parfois décrite comme une

²²⁸ Signalons également que l'ADEF a proposé de nombreuses formations tant pour apprendre à construire des stratégies foncières que pour (re)découvrir les outils fonciers opérationnels.

²²⁹ C'est-à-dire le fait de savoir si un terrain est constructible ou non. Mais cela désigne également le niveau densité permis par le Coefficient d'occupation des sols (COS).

²³⁰ La politique foncière de l'offre était déjà qualifiée de « vieux débat » dans les années quatre-vingt (Ekani, 1980 ; Givaudan, 1986 ; Piron, 1986), un débat que certains espéraient alors pouvoir clore (Mermet, 1983). Mais le débat semble toujours d'actualité et revient régulièrement sur le devant de la scène (Renard, 1994 ; Trapitzine, 2002 ; Narring, 2004 ; Renard, 2008).

« fausse bonne idée » (Renard, 2008, p. 47), aboutirait souvent aux résultats inverses de ceux escomptés notamment du fait de la confusion entre offre potentielle et effective (Ruegg, 2000 ; Halleux, 2005)²³¹. Toujours est-il que l'on voit bien là se dessiner le rôle central du zonage contenu dans les documents d'urbanisme car l'offre foncière de terrain à bâtir peu chers est l'un des moteurs de l'étalement périurbain comme nous l'avons déjà précisé dans la première partie de la thèse.

Plus indirectement, les documents d'urbanisme questionnent le contenu du droit de propriété (Krueckeberg, 1995), que certains assimilent à un droit de l'Homme (Jacobs, 2013), du fait de la limitation des droits à bâtir (Tillemans, 2013a) et des servitudes qu'il impose, d'utilité publique ou non (Buhot, 2013a). Leur élaboration est donc souvent remise en question et débattue, voire fait l'objet de contentieux d'autant plus que tout ou partie de ces documents est opposable juridiquement (Wiel, 2005 ; Renard, 2008 ; Charmes, 2007 ; Melot, 2013). Par répercussion, se dessine là une autre dimension des documents de planification et d'urbanisme : leur instabilité temporelle. Cette instabilité, décriée par certains et revendiquée par d'autres²³², a plusieurs origines selon Vilmin (2008) : soit conjoncturelle du fait d'inadaptations techniques révélées lors de la mise en vigueur des documents d'urbanisme les premières années, soit structurelle du fait de l'opposabilité juridique et d'un trop grand détail. L'auteur identifie également un autre facteur de l'instabilité : la volonté politique. Car l'instabilité « renforce considérablement le pouvoir de négociation des élus locaux puisqu'elle produit une incertitude qu'ils sont les seuls à maîtriser » (Vilmin, 2008, p. 107). C'est donc pour ces trois raisons que l'auteur estime que « vouloir gérer du projet urbain avec un document stable est sans doute une illusion » car « la vie est toujours plus riche et variée que ce que peut en fixer l'écriture juridique », chaque projet pouvant remettre en question le document d'urbanisme sur quelques détails du règlement ou sur ses orientations stratégiques (op.cit, p. 105-106).

²³¹ L'offre potentielle est « l'ensemble des terrains susceptibles de faire partie d'un marché » alors que l'offre effective correspond aux « terrains disponibles sur le marché à un moment donné » (Ruegg, 2010).

²³² Lors du colloque « *Une gestion équilibrée du foncier est-elle possible en Ile-et-Vilaine ?* » du 15 juin 2009 à la Chambre d'Agriculture de Rennes, nous avons pu assister à un débat sur les documents d'urbanisme concernant leur stabilité et leur adaptabilité. Ainsi, alors que par exemple les maraîchers du périurbain rennais, non propriétaires des terres qu'ils cultivent, demandent la plus grande stabilité possible des documents d'urbanisme afin de pouvoir pérenniser leur activité dans le temps avec certitude, les représentants du monde économique par la voie des Chambres de commerce et d'industrie (CCI) soulignaient, à l'inverse, les problèmes d'adaptabilité de ces documents en rappelant que le monde change en un an et les entreprises en trois mois.

La dimension stratégique, en conclusion

Nous avons montré que les enjeux portés par les documents de planification et d'urbanisme dépassent largement la définition du seul projet de développement territorial et posent des enjeux bien plus larges que la seule planification de l'usage actuel et à venir du sol. En soi déjà relativement complexes à élaborer, ces documents stratégiques questionnent en effet de manière frontale la volonté politique des élus locaux face à l'impact du zonage sur les prix du foncier ou par l'incertitude juridique associée à ces documents dont les principaux (PLU, PLH et SCoT) sont élaborés à l'échelle communale ou intercommunale, laissant à l'échelle régionale le rôle de « spectatrice ». Pour garantir le passage de la dimension stratégique à la dimension opérationnelle, les élus et les techniciens peuvent s'appuyer sur une boîte à outils variée que nous allons, à présent, décrire brièvement.

1.1.3. La dimension opérationnelle : la boîte à outils de l'action foncière

En France, les pouvoirs publics disposent d'une boîte à outils riche et diversifiée au service de l'action foncière²³³ (CERTU, 2006c et 2011c). Nous les distinguons ici selon trois types (CERTU, 2008d et CERTU, 2013) : les outils pour aménager ; les outils de la maîtrise foncière ; les outils fiscaux et financiers.

Les outils pour aménager le foncier

Ces outils permettent de réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains. Ce sont en premier lieu les permis de construire, qu'ils soient groupés ou non (CERTU, 2011c), délivrés par les maires. Citons également la procédure du lotissement qui est le plus souvent d'initiative privée (Trouillard, 2013) ou bien encore la Zone d'aménagement concertée (ZAC) d'initiative exclusivement publique (CERTU, 2006c). Au-delà de ces trois « grands » outils, l'action foncière peut également s'appuyer sur des outils plus confidentiels comme la concession d'aménagement qui permet à une personne publique de déléguer l'étude et la réalisation d'un projet (Chambort, 2008 ; Hocreitere, 2010) ou l'Association foncière

²³³ Pour rappel, l'action foncière correspond aux « opérations d'acquisitions, d'entretien et de cession des terrains » (Comby, 2004a, p. 7).

urbaine (AFU) qui permet à des propriétaires de s'associer dans le but de réaliser un aménagement commun (CETE Normandie Centre, 2012) en s'appuyant parfois sur la réalisation d'un remembrement (Tillemans, 2013b) ou remembrement-aménagement (Renard, 2009). Mais avant de procéder à l'aménagement, il est nécessaire de s'assurer une maîtrise du foncier.

Les outils de la maîtrise foncière : pour acquérir du foncier ou en contrôler l'usage

La maîtrise foncière peut se comprendre selon deux approches (Persyn, 2013a) : l'une consiste en l'acquisition de foncier, l'autre correspond à une volonté de contrôle de l'affectation des sols et de l'évolution de son usage (Comby et Renard, 1996 ; Vilmin, 2008). Que ce soit dans une perspective ou dans une autre, l'action foncière des collectivités publiques en France peut s'appuyer sur un éventail assez large d'outils au premier rang desquels se trouve le droit de préemption.

Le droit de préemption permet à une personne publique d'acquérir, dans des périmètres délimités, un bien mis en vente en se substituant à l'acquéreur déclaré ou potentiel (Hostiou et Struillou, 2008 ; CERTU, 2013 ; Dupont, 2013)²³⁴. Parfois qualifié de « spécificité française confinant au pathologique » du fait de son omniprésence et de l'extension de son champ de compétence au détriment du marché (Bouyssou, 2006, p. 37), ce droit demeure paradoxalement un objet juridique mal identifié (Pérignon, 2004) confronté à un contentieux abondant et caractérisé par un taux d'annulation élevé (Conseil d'État, 2008). Bras armé de l'action foncière en France, la préemption est également parfois utilisée à des fins d'observation du marché²³⁵.

Plus radicale, l'expropriation permet à une personne publique de forcer un propriétaire à céder son bien (foncier, immobilier ou droits) au nom d'un intérêt déclaré d'utilité publique, moyennant une indemnité (Hostiou et Struillou, 2001 ; CERTU, 2006c et 2013 ; Gibert, 2013). Bien que représentant une procédure souvent longue, coûteuse,

²³⁴ Le CERTU distingue le droit de préemption urbain (DPU), le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (ZAD), et le droit de préemption sur les fonds de commerce (CERTU, 2013).

²³⁵ Dans les périmètres soumis au droit de préemption, toute vente doit faire l'objet d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) contenant les caractéristiques du bien mis en vente ainsi que son prix (cf. chapitre 4 et les DIA de la SAFER par exemple).

risquée, politiquement délicate à porter car mal vécue par les populations ou nuisant à l'image d'un projet d'aménagement (Cavaillé, 1999 ; Melot, 2013), l'expropriation de petite envergure se banalise toutefois et son champ d'application ne cesse de s'élargir au nom de la défense de l'intérêt général : réalisation d'ouvrages publics, opérations d'aménagement, mais aussi protection d'espaces sensibles ou bien encore réalisation de réserves foncières²³⁶ (Hostiou et Struillou, 2007).

Notons toutefois que l'acquisition se réalise de manière amiable dans la très grande majorité des cas et qu'il existe d'ailleurs un outil spécifique permettant de formaliser une acquisition sous la forme d'un échange : la dation (CERTU, 2006c). On observe d'ailleurs la même chose en Europe où de plus en plus, l'autorité publique associe les propriétaires aux projets pour éviter le recours à la préemption ou à l'expropriation (Verhage, 2002b ; Lachance-Bernard et al., 2010) dans le cadre par exemple d'un remembrement (Van der Krabben et Halleux, 2011).

Pour les collectivités locales, l'anticipation foncière est devenue indispensable afin de garantir une maîtrise de leur projet de développement territorial (CERTU, 2013). L'outil phare de la réserve foncière en France est la Zone d'aménagement différé (ZAD). La ZAD est « un secteur créé par l'État sur proposition des collectivités locales à l'intérieur duquel s'applique un droit de préemption permettant à une collectivité d'acquérir prioritairement les biens immobiliers en cours d'aliénation » afin de « préparer des opérations d'aménagement sur le long terme » et « d'éviter que l'annonce d'un projet ne déclenche une hausse des valeurs foncières » (op. cit.). Les ZAD permettent ainsi d'avoir la maîtrise du foncier (Vilmin, 2008). Mais une étude du GRIDAUH²³⁷ souligne l'importance des risques financiers (face à la fluctuation des prix), techniques (enjeux de l'observation et de l'anticipation), juridiques (recours des propriétaires) et politiques (risque d'immobilisme une fois la réserve actée) que représente la constitution de réserves foncières par la puissance publique (Fatôme et al., 2012). De plus, certains auteurs soulignent également le fait que l'autorité publique

²³⁶ La réalisation de réserves foncières par expropriation est largement remise en cause par l'arrêt Motais de Narbonne contre France rendu par la Cour Européenne des Droits de l'Homme en juillet 2002. La cour ayant en effet estimée que « le maintien d'un terrain en réserve foncière après expropriation, durant 19 ans, avait indûment privé les requérants de la plus-value engendrée par ce terrain ».

²³⁷ Le GRIDAUH est le Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat. Ce groupement d'intérêt public de recherche, a été créé par arrêté interministériel du 28 mai 1996 (www.gridauh.fr).

peut très bien se révéler le pire des spéculateurs (Renard, 2007). Ces risques et limites expliquent ainsi en partie la raréfaction de cette pratique (Persyn, 2013b) mais ce sont également la méconnaissance de ces outils et leur relative complexité qui font que la pratique des réserves foncières n'est pas si courante, comme nous le verrons dans le chapitre suivant. Outre l'acquisition foncière, l'autorité publique peut vouloir contrôler l'affectation des sols et l'évolution de son usage par le recours à des outils fiscaux et financiers.

Les outils fiscaux et financiers : pour financer les politiques locales

Ces outils relèvent moins de l'action foncière proprement dite du fait qu'ils ne servent ni à acquérir, ni à gérer, ni à céder des terrains, mais sont en revanche partie prenante de la politique foncière dans le sens que ces outils fiscaux et financiers permettent d'influencer très directement « la valeur, l'appropriation et l'usage des terrains » (Comby, 2004a, p. 7). En France, une réforme de la fiscalité de l'urbanisme a été votée en 2010²³⁸. Elle supprime six taxes et cinq participations²³⁹ pour les remplacer par deux nouvelles taxes : la taxe d'aménagement (TA) et le versement pour sous densité (VSD).

Cette réforme « vise principalement deux objectifs :

- simplifier et rendre plus transparent le système des taxes d'urbanisme et des participations au financement des équipements publics,
- lutter contre l'étalement urbain en incitant à construire au plus près des lieux de services et des transports en commun, près des gares notamment » (Trapitzine, 2011, p. 24).

²³⁸ Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010. Elle est entrée en vigueur le 1er mars 2012.

²³⁹ Six taxes supprimées : TLE (Taxe locale d'Équipement), TDENS (Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles), TD-CAUE (Taxe Départementale pour le financement des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement), TSE Savoie (Taxe spéciale d'équipement du département de la Savoie), TC-TLE Ile de France (Taxe complémentaire à la TLE en Ile de France), Taxe pour financement des PAE (Programme d'Aménagement d'Ensemble). Cinq participations supprimées : PRE (Participations pour Raccordement à l'Égout), PNRAS (Participation pour Non Réalisation d'Aires de Stationnement), PVR (Participation pour Voirie et Réseaux), Participation des riverains pour création de voie en Alsace et Moselle, VDPLD (Versement pour Dépassement du Plafond Légal de Densité) (Trapitzine, 2011).

En introduisant la dimension financière dès le stade de la conception des documents d'urbanisme et en responsabilisant les élus locaux, la réforme devrait ainsi engendrer de nouvelles pratiques pré-opérationnelles et renforcer la notion d'urbanisme de projet (op. cit. ; Brumelot et Vilmin, 2011). Pour certains auteurs, il s'agit là d'un véritable « tournant urbanistique » dont la réussite dépendra des volontés politiques (Trapitzine, 2011). Mais cette propension à gérer le développement urbain par la fiscalité (Renard, 2006) est critiquée notamment du fait de la complexité chaque année grandissante du code de l'urbanisme qu'il suppose, pour les propriétaires et les collectivités locales, techniciens comme élus (Petiot, 2011).

Outre la fiscalité de l'urbanisme et ses deux taxes pré-citées (TA et VSD), l'autorité publique peut également jouer sur le niveau des taxes foncières dont on distingue trois types : la fiscalité de détention (par exemple sous la forme d'un impôt annuel sur la propriété), la fiscalité de transmission (par exemple les droits de mutation ou la taxation des plus-values), la fiscalité de produit (avec l'impôt sur le revenu au titre des revenus fonciers) (CERTU, 2013). A titre d'exemple, la fiscalité de détention est celle de la Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) (CERTU, 2006c). Et c'est justement via la fiscalité de détention que les autorités publiques peuvent encourager la libération de terrains non bâtis afin d'augmenter l'offre foncière (Buhot, 2013b).

Souvent associées à la fiscalité foncière, citons également la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et la Taxe spéciale d'équipement (TSE) dans les communes couvertes par un EPF. Payées non par le propriétaire mais par l'occupant, figurent encore la Taxe d'habitation (TH) pour les particuliers et la Contribution économique territoriale (CET) pour les entreprises (CERTU, 2013). Toutefois, comme le souligne un rapport d'information au Sénat, l'ensemble de ces dispositions fiscales s'avèrent très peu utilisées par les collectivités comme outil opérationnel au service de la politique foncière (Pillet et al., 2013a).

La dimension opérationnelle, en conclusion

Les outils opérationnels à disposition de l'action foncière montrent une nouvelle fois la place centrale de la commune dans le dispositif français des politiques foncières. Déjà mis en avant par la dimension stratégique de ces politiques, un autre élément est une

nouvelle fois mis en exergue par notre analyse : l'importance centrale de la volonté politique. Notre regard européen l'a en effet démontré (cf. chapitre 5) et des études de cas l'ont confirmé (Dupont et al., 2010), la France dispose d'une boîte à outils relativement complète et efficace... Reste donc aux décideurs locaux à se l'approprier alors que les évolutions récentes du cadre législatif (lois Grenelle et réforme de la fiscalité de 2010) tendent à renforcer la place centrale des élus locaux dans le processus de l'aménagement du territoire. Mais ce défi est d'autant plus vaste et en permanence renouvelé que la France compte un grand nombre de petites communes disposant, par définition, de peu de moyens et que tous les six ans les maires remettent en jeu leur mandat électoral.

D'ailleurs, outre la commune, qui sont les acteurs de la politique foncière en France ? Au vu du panorama que nous venons de dresser et du rôle central accordé à la l'échelle municipale, quelle place reste-t-il alors pour les initiatives d'échelle régionale ? Le point suivant est consacré à la présentation des trois principaux acteurs de la politique foncière régionale en France : la SAFER, le Conservatoire du Littoral et les EPF.

1.2. Les acteurs régionaux de la politique foncière en France

Les acteurs clefs du foncier sont nombreux (Petitet, 2008). En tout premier lieu il y a les propriétaires, les sociétés d'aménagement privées ou les opérateurs publics, mais également les détenteurs de l'autorité publique : de la commune à l'Etat. Quelle répartition de l'action foncière observe-t-on entre les différents échelons territoriaux en France ? Les conseils régionaux sont-ils vraiment inactifs dans ce domaine ? Après avoir présenté les principaux acteurs de la politique foncière en France, nous exposerons quelques-unes des principales initiatives et politiques foncières menées par les Conseils régionaux. Nous évoquerons ensuite les trois grands opérateurs fonciers agissant de manière régionalisée sur le foncier : le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (CLRL), la Société d'aménagement foncier et d'économie rurale (SAFER) et les Etablissements publics fonciers (EPF).

1.2.1. Les principaux acteurs de la politique foncière française

Nous l'avons vu, *la commune* est le pilier central des politiques d'aménagement en France. Ce niveau géographique assure ainsi l'essentiel des politiques de ce domaine tant dans leur dimension stratégique (avec en particulier le PLU) qu'opérationnelle (le maire décide des permis de construire, dispose du droit de préemption, d'expropriation, propose les ZAD, etc.). Mais avec quelques 36 767 communes au 1^{er} janvier 2013²⁴⁰, l'émiettement géographique de la décision est très important. Certains s'en félicitent car cela permet une très grande adaptabilité aux réalités locales, d'autres, au contraire, soulignent que ce morcellement de la décision génère une forte concurrence entre les communes qui se révèle dévastatrice pour la gestion économe du foncier. Le morcellement de la décision ne rendant en effet que plus difficile la lutte contre l'étalement urbain (Kerangueven, 2009 ; Serrano et Vianey, 2011). Cette situation particulière à la France explique une recherche de mutualisation de l'action foncière plus forte que dans les autres pays européens. Dans les faits, cela se traduit par le développement de plus en plus avancé de l'échelle intercommunale.

Ce n'est pas le Conseil général qui, à l'échelle du *département*, va pouvoir assurer la cohérence des politiques foncière locales, le département ne disposant pas de compétence particulière en aménagement du territoire. Signalons toutefois que le Conseil général élaborait jusqu'en 2005 un plan départemental de l'habitat²⁴¹ et qu'il est notamment consulté dans la mise en place de l'intercommunalité. Mais c'est surtout au titre de son droit de préemption sur les Espaces naturels sensibles (ENS) et sa compétence en aménagement foncier (anciennement remembrement) que le département est un acteur non négligeable sur le foncier dans le dispositif français.

A l'échelle de *la région*, bien que le Conseil régional dispose d'une compétence en aménagement du territoire, nous venons de montrer qu'il est un peu « oublié » par la dimension stratégique des politiques d'aménagement (malgré l'existence du SRADDT

²⁴⁰ D'après la Direction générale des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur (www.Collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2013).

²⁴¹ Le plan départemental de l'habitat est désormais « remonté » au niveau régional et relève désormais du Comité régional de l'habitat (CRH) (DRE Bretagne, 2005).

ou du CPER)²⁴² et aucun des outils opérationnels que nous venons de détailler ne lui est associé²⁴³. Ainsi, le positionnement de la région sur la question foncière est « difficile » du fait de l'absence de réelle prérogative en la matière (Duvillard et al., 2011) mais nous verrons dans le point suivant que cet état de fait n'empêche pas les régions d'avoir des initiatives. Ainsi, la région peut par exemple assurer un rôle de mise en cohérence des politiques foncières locales notamment en contractualisant avec les Pays et ce d'autant plus lorsqu'ils sont le support d'inscription territoriale des SCoT, comme c'est souvent le cas en Bretagne (cf. chapitre suivant). Mais au-delà du Conseil régional, c'est l'échelle géographique de la région en tant que telle qui est plébiscitée par certains, et ce depuis parfois longtemps²⁴⁴, pour assurer la mise en place d'actions foncières ambitieuses permettant de dépasser les problèmes associés à l'échelle communale (morcellement de la décision, superficie et financement limités) (Remond, 1978 ; Sauvez, 2003). Avant de voir quels sont les acteurs ayant décidé d'inscrire leur action foncière à l'échelle régionale, évoquons en quelques mots le rôle de l'Etat dans la politique foncière telle qu'elle est menée en France.

A l'échelle de *la Nation*, l'Etat qui « s'était fortement mobilisé sur la question foncière lors de la période 1960-1975 et de la mise en œuvre des grandes politiques d'aménagement du territoire [...], s'en est largement désengagé à compter de la décentralisation » (Fâtome et al., 2012, p. 2). Ainsi, « la décentralisation, malgré sa relative ancienneté, a posé la question, toujours pas complètement résolue, du positionnement de l'Etat par rapport aux collectivités territoriales en matière d'intervention foncière » (Marie, 2010a) d'autant plus qu'à la lumière de la crise du logement, la question foncière est redevenue d'actualité (Braye et Repentin, 2005). L'Etat, en tant que garant de la prise en compte au niveau local des enjeux nationaux en matière d'aménagement, a alors défini un nouveau cadre réglementaire comme nous venons de le voir, en adoptant de nombreuses lois : loi SRU, lois Grenelle, loi ENL, loi MOLLE, etc. On peut ainsi dire que le pouvoir central, aménageur à la sortie

²⁴² Des initiatives sont d'ailleurs en cours pour reconnaître au SRADDT un statut prescriptif. Lorsque ce sera le cas, il s'imposera alors aux documents de planification et d'urbanisme inférieurs, et en premier lieu, au SCoT.

²⁴³ La région est toutefois l'échelle de référence pour la gestion des Parcs naturels régionaux (PNR) et des Réserves naturelles régionales (RNR). Mais cette responsabilité consacre plus les compétences régionales en matière de gestion des milieux naturels qu'une compétence foncière.

²⁴⁴ Ainsi, le premier article de la première édition de la revue *Etudes Foncières* en 1978 consacrait sur sa couverture un sujet dont le titre est « La région et la question foncière ». Ce numéro « collector » est disponible en ligne au format pdf (www.etudesfoncier.es.fr/numero-01/etudes-foncier.es-numero-1.pdf).

de la guerre, se concentre désormais sur la dimension réglementaire et stratégique de l'aménagement dans une vision de moyen à long terme (Belkhatir et Teboul, 2002)²⁴⁵. La dimension opérationnelle se résumant désormais à la très médiatique mobilisation du foncier public. Un foncier parfois cédé avec une grosse décote, voir gratuitement. Ce « bradage » des terrains publics peut surprendre alors que l'Etat manque de moyens et qu'il trouverait là une ressource utile pour financer par exemple du logement social (Renard, 2012).

A la lumière de ce rapide panorama, on voit bien qu'en France, contrairement à un certain nombre de pays européens, les acteurs publics que sont l'Etat, la commune et les niveaux intermédiaires (intercommunalités, Pays, département, région), continuent de disposer d'importantes prérogatives et de nombreux outils pour continuer à être des acteurs incontournables et opérationnels dans l'aménagement des territoires (Encadré 17).

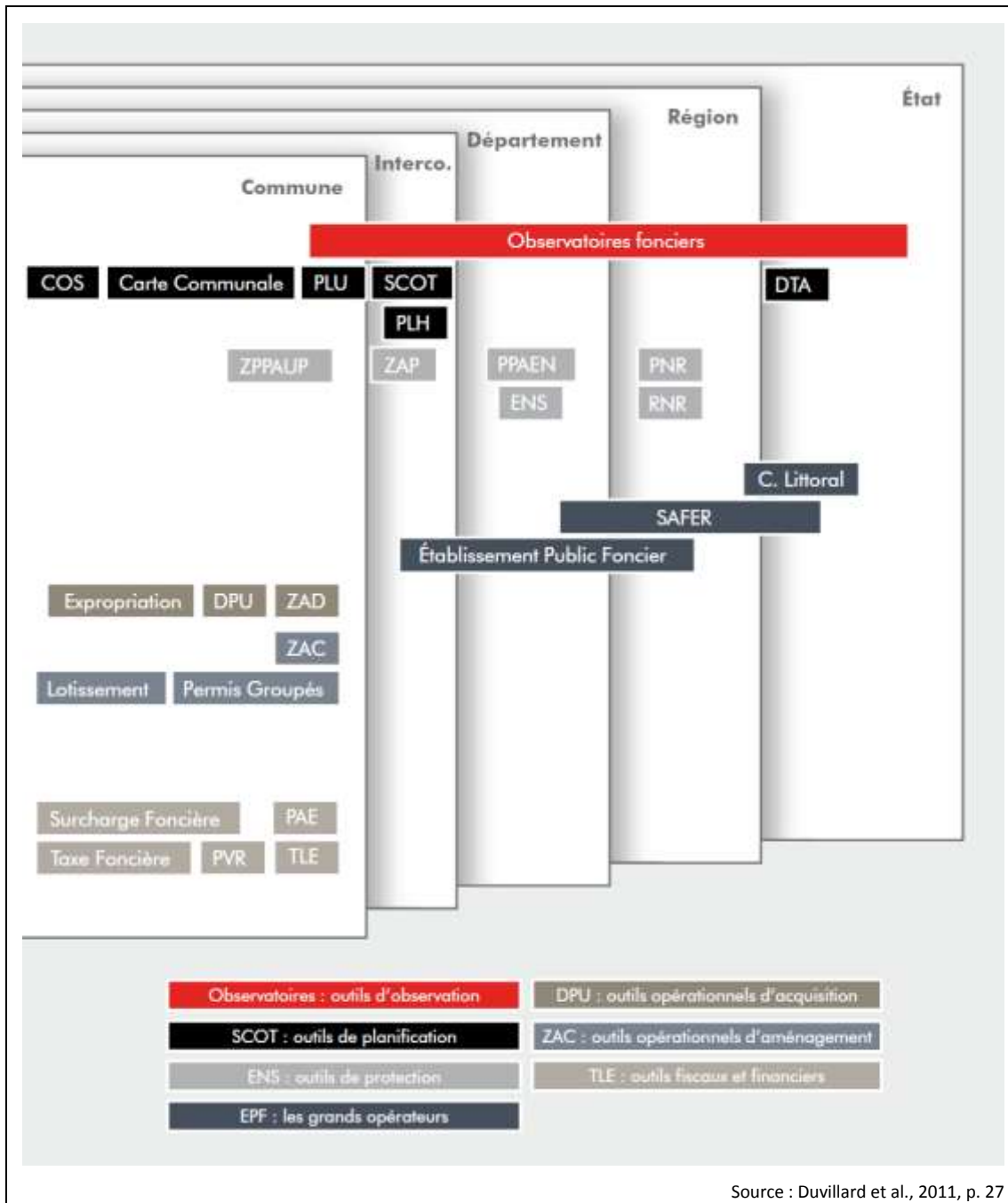
L'Encadré 17 indique ainsi combien la gestion du foncier est à la fois « transversale (multisectorielle) et imbriquée (multiscalair) » en France (Duvillard et al., 2011, p. 26)²⁴⁶. On relève par ailleurs la présence des trois opérateurs fonciers que nous évoquions en introduction de ce point : le Conservatoire du littoral, la SAFER et les EPF. Mais avant de les présenter plus avant, il nous faut d'abord dresser le portrait plus détaillé des politiques foncières menées à l'échelle des régions : en quoi consistent les politiques foncières régionales en France ? Comment les collectivités régionales, malgré l'absence de compétence foncière directe, parviennent-elles à s'impliquer dans l'action foncière ? Comment les collectivités régionales structurent-elles leur relation avec les autres échelons territoriaux ?

C'est ce que se propose d'étudier le point suivant à partir de retours d'expérience et d'une étude de cas.

²⁴⁵ C'est d'ailleurs à ce titre que les services déconcentrés de l'Etat développent des observatoires de l'habitat, du logement et du foncier, et ce souvent à l'échelle régionale.

²⁴⁶ Parmi les éléments figurant dans cet encadré, notons que la ZPPAUP (Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager) a été remplacée en juillet 2010 par les AVAP (Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine). Les acronymes figurant sur ce schéma sont détaillés dans un index en fin de document.

ENCADRE 17 – LES DISPOSITIFS D’INTERVENTION FONCIERE DES DIFFERENTS ECHELONS TERRITORIAUX EN FRANCE



1.2.2. Les politiques foncières des Conseils régionaux

Alors que l’Etat est « trop loin » et que la commune est « trop proche et trop petite » (Vilmin, 2002b, p. 39), voyons ce qu’une échelle intermédiaire comme la région propose, par le biais des Conseils régionaux, en termes de politiques foncières. Nous

exposerons ici les initiatives prises par certaines de ces collectivités territoriales à partir de retours d'expériences en apportant un éclairage particulier sur le cas de la région Rhône-Alpes qui se caractérise par une politique foncière volontariste s'appuyant sur des dispositifs spécifiques et précis. Les sources mobilisées sont ici la bibliographie, en particulier la littérature grise²⁴⁷, les sites internet des collectivités mais aussi, pour le cas de la région Rhône-Alpes, de deux entretiens.

Des retours d'expérience distinguant trois axes d'intervention

Alors que les politiques régionales comportent toutes une dimension foncière (transports, aménagement, enseignement supérieur, lycées, environnement, etc.), l'action foncière des Conseils régionaux concerne surtout l'aménagement de leur territoire ; l'agriculture et la préservation des espaces naturels ; le logement et l'action économique (ADEF, 2008b). A partir des retours d'expérience que nous avons analysés, nous avons identifié trois axes d'intervention : accompagner et financer ; observer ; fédérer.

Le premier axe, *accompagner et financer*, regroupe les initiatives régionales qui visent à intervenir en appui des collectivités locales lors de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme. Ainsi, certaines régions proposent une aide à l'ingénierie (présence d'un référent dédié²⁴⁸), d'autres offrent plus simplement de formuler un avis alors que certaines régions vont jusqu'à apporter un soutien financier. Le Tableau 26 et le Tableau 27, issus d'une étude sur les « Politiques et actions foncières des régions » réalisée par l'ADEF pour le compte du Conseil régional de PACA (ADEF, 2008b), permettent ainsi de visualiser les différentes initiatives régionales dans le suivi des documents d'urbanisme que sont le PLU et le SCoT. Le soutien financier des régions concerne également le domaine agricole mais uniquement avec des aides indirectes pour la reconversion dans le secteur Bio ou pour soutenir l'installation de jeunes agriculteurs par exemple (cela se voit en particulier dans les régions où une convention avec la SAFER a été signée).

²⁴⁷ La littérature grise des services déconcentrés de l'Etat (DREAL, DDT-M) et des collectivités locales, regroupe des études, des notes, des rapports d'expertise, etc. souvent peu diffusés mais auxquels nous avons pu accéder d'une part lors d'un séjour à Paris pour consulter le fonds de l'Adef (nombreuses études et rapports, mais aussi notes suite à des formations illustrées de retours d'expérience, etc.) ou lors d'entretiens que nous avons réalisés en juin 2010 (cf. pour plus de détails, le troisième point de ce chapitre : *Retours d'expérience sur des EPF comparables*).

²⁴⁸ L'Alsace, PACA ou Rhône-Alpes disposent d'un agent coordinateur sur ce thème spécifique.

TABLEAU 26 – SUIVI DES PROCEDURES POS-PLU PAR LES REGIONS

	<i>Régions sans traitement de l'information</i>	<i>Régions où il existe une procédure minimale de suivi</i>	<i>Régions qui ont développé une procédure multicritères de suivi</i>
Dispositions		Envoi d'AR automatiques et avis ponctuels sur un seul enjeu (ex : lycée ou gare)	Envoi d'AR automatiques et avis sur enjeux particuliers (foncier régional, trame verte, etc.)
Régions	Auvergne, Bretagne, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Centre, Nord Pas de Calais, Poitou-Charentes, PACA	Aquitaine, Basse-Normandie, Franche-Comté, Haute-Normandie, Limousin, Midi-Pyrénées	Rhône-Alpes, Alsace, Languedoc-Roussillon

AR : Accusé de réception.

Source : Conclusion du sondage « Suivi des procédures PLU/SCOT » auprès des régions - Enquête réalisée par la région Alsace, 2008.

Source : ADEF, 2008b, p. 5

TABLEAU 27 – SUIVI DES PROCEDURES SCOT PAR LES REGIONS

	<i>Suivi des SCOT</i>	<i>Aide financière aux SCOT</i>	<i>Montant de l'aide financière aux SCOT</i>	<i>Présence d'un référent régional auprès des SCOT</i>
Alsace	x	x	1€/hab jusqu'à 25% coût	x
Aquitaine				
Auvergne				
Basse-Normandie	x			x (chargés missions territoriaux)
Bretagne	x		Aide pas systématique	en projet
Centre	x			x (chargés missions territoriaux)
Bourgogne				
Champagne-				
Franche-Comté				
Haute-Normandie	x	x	40 % ou + du coût de l'étude	x (chargés missions territoriaux)
Languedoc-	x	x	Aide selon les priorités	
Limousin	x			x (chargés missions territoriaux)
Lorraine	x			x (chargés missions territoriaux)
Midi-Pyrénées				
Nord Pas de Calais	x			x (chargés missions territoriaux)
Pays de la Loire				
Picardie	x	x	jusqu'à 70 %	x (chargés missions territoriaux)
Provence Alpes	x	x	40 % du coût de l'étude	x
Poitou-Charentes				
Rhône-Alpes	x	x	Inclut dans CDRA	x

Source : Conclusion du sondage « Suivi des procédures PLU/SCOT » auprès des régions - Enquête réalisée par la région Alsace, 2008.

Source : ADEF, 2008b, p. 5

Dans le domaine des espaces naturels par contre, les régions soutiennent parfois directement des acquisitions foncières. C'est le cas par exemple en Alsace avec l'action « maîtrise foncière et gestion des milieux naturels et remarquables » par laquelle le Conseil régional propose une subvention couvrant jusqu'à 50 % du montant de l'achat du terrain²⁴⁹. Dans les domaines du logement et de l'activité économique, les collectivités régionales s'appuient sur des partenariats en particulier avec les EPF

²⁴⁹ Pour plus de détails : www.region-alsace.eu/aide/maitrise-fonciere-et-gestion-des-milieux-naturels-et-remarquables

(dont elles ont parfois fermement défendu la création comme en Bretagne ou Rhône-Alpes), qu'ils soient d'Etat ou locaux, et qu'elles financent parfois de manière importante (cf. partie suivante sur la présentation des EPF).

Le deuxième axe, *observer*, fait partie des priorités dans plusieurs régions. Avec le renouveau d'intérêt suscité par la question foncière, la région cherche en effet à se positionner en tant qu' « acteur-ressource » du domaine en supportant notamment la création d'observatoires régionaux. Ces observatoires doivent permettre de mutualiser les données foncières qui, comme nous l'avons vu dans la première partie de la thèse, ne sont pas toujours faciles d'accès. Mais face à l'ampleur de la tâche, les initiatives concrètes sont encore peu nombreuses. Citons toutefois le CRIGE-PACA qui fait référence²⁵⁰, la Préface en Alsace²⁵¹, ou bien encore GéoBretagne²⁵². Dans cette volonté de développer l'observation régionale, les régions coopèrent avec de nombreux partenaires, une coopération qui est d'ailleurs l'objet du troisième axe d'intervention.

Le troisième axe, *fédérer*, correspond à la structuration des réseaux régionaux des acteurs du foncier (ADEF, 2008b). Car si la mutualisation des données semble être en bonne voie, il n'en est pas de même pour les connaissances et le savoir-faire. Pour pallier ce manque, certaines régions ont mis en place un réseau régional structuré par et pour les acteurs du foncier. C'est l'Atelier des méthodologies du foncier dans le Nord-Pas-de-Calais²⁵³, le Club régional des opérateurs fonciers (CROF) en PACA²⁵⁴ ou bien encore les deux Clubs foncier de Basse et Haute-Normandie²⁵⁵. La finalité de ces réseaux est de proposer un lieu de rencontres dédié au foncier où les différents acteurs régionaux du foncier partagent leurs expériences (dans le cadre d'ateliers ou de réunions thématiques) tout en apprenant à mieux se connaître (les compétences et les savoir-faire des uns et des autres étant parfois méconnus). Souvent créés à l'initiative

²⁵⁰ CRIGE-PACA : Centre régional de l'information géographique de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (www.crige-paca.org).

²⁵¹ Préface : Plateforme régionale du foncier en Alsace et de la consommation des espaces (www.preface-alsace.fr)

²⁵² Cf. partie 1 de la thèse.

²⁵³ Initié en 2004, ils sont co-animés par le Conseil régional et l'EPF de la région (www.epf-npdc.fr/Nos-reflexions-nos-recherches/Atelier-des-methodologies-du-foncier).

²⁵⁴ Mis en place en 2006, il s'inscrit dans un programme de coopération entre la région et l'Etat sur le thème de foncier (www.paca.developpement-durable.gouv.fr/la-creation-du-club-regional-des-a679.html).

²⁵⁵ Le premier Club foncier de Basse-Normandie a été organisé en 2008 et celui de Haute-Normandie en 2010.

des régions, ces lieux co-animés par la région, les services déconcentrés de l'Etat ainsi que parfois par les EPF, permettent de plus de sensibiliser les élus et les techniciens des collectivités locales sur les enjeux posés par la politique foncière.

En guise de conclusion sur ces trois axes d'intervention, notons qu'il existe de grandes disparités entre les régions : certaines se révèlent très actives alors que d'autres se mobilisent peu ou pas du tout. A ce sujet, il faut souligner que dans les régions dotées d'un EPF régional, « c'est ce dernier qui mène de fait la politique foncière régionale » et le Conseil régional se désengage alors le plus souvent (ADEF, 2008b, p. 26). Cela nous rappelle de manière flagrante que les Conseils régionaux ne sont dotés d'aucune compétence directe sur le foncier (c'est en particulier toute la dimension opérationnelle de cette politique qui leur échappe) et que les initiatives que nous venons d'évoquer ne sont exclusivement le fruit que de la volonté politique des élus régionaux. Une volonté politique qui a parfois poussé certaines régions à dresser un diagnostic foncier régional en régie ou par l'intermédiaire de bureaux d'étude²⁵⁶ bien que leur stratégie foncière soit parfois loin d'être clairement définie (ADEF, 2008b). Le manque d'ingénierie foncière interne explique d'ailleurs en partie cette absence de stratégie foncière régionale globale (op. cit.). Une situation qui ne concerne en aucun cas la région Rhône-Alpes. Celle-ci se caractérise en effet au contraire par une politique foncière volontariste s'appuyant sur des dispositifs spécifiques et précis. Le point suivant propose d'ailleurs d'en détailler le contenu.

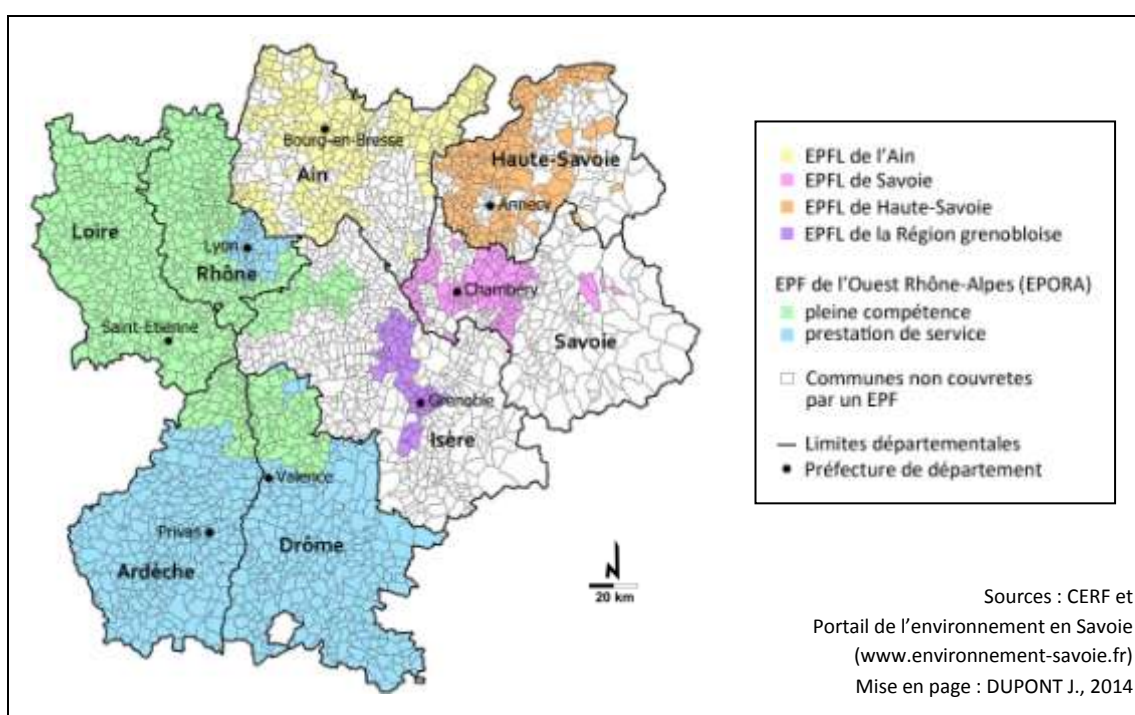
En Rhône-Alpes, une politique foncière régionale volontariste

Nous avons choisi de retenir notre attention sur le cas particulier de la région Rhône-Alpes. Le cas est intéressant en ce qu'il montre comment, à l'échelle d'une région, la volonté politique incarnée par le Conseil régional peut décider d'une stratégie et d'une politique foncière ambitieuse en mobilisant des moyens humains et financiers conséquents. De plus, la Région est confrontée à l'existence de plusieurs EPF sur son

²⁵⁶ Avec, par exemple, les Pays-de-la-Loire en 2005, l'Alsace et PACA en 2006, la région Centre en 2007, la Bretagne en 2009, etc. Des diagnostics qui « s'apparentent souvent à une compilation des données socio-économiques et environnementales avec un volet foncier réduit au marché foncier et aux prix. Toutefois, à l'image du travail réalisé par les services de l'Etat en région Centre (www.centre.developpementdurable.gouv.fr/IMG/pdf/diagnostic_foncier_centre_version16_fev07_mcp_cle259df7.pdf), ou en PACA (www.paca.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/diagnosticfoncier_paca_cle053ab1.pdf), certains diagnostics abordent à la fois les marchés, les disponibilités foncières, les acteurs des politiques foncières ou les friches urbaines » (Adef, 2008b, p. 6).

territoire (Carte 88) et à la présence de l'agglomération lyonnaise qui est elle-même dotée d'une politique foncière ancienne et assez particulière²⁵⁷. De ce fait, la collectivité régionale n'est pas parvenue à finaliser son projet de création d'un EPF d'Etat unique compétent sur l'ensemble du territoire régional. C'est pour ces deux raisons (politique volontariste d'échelle régionale et absence d'un EPF régionalisé) que nous avons retenu cette région afin de saisir comment une politique foncière d'échelle régionale pouvait se structurer en l'absence d'un opérateur foncier unique.

CARTE 88 – COUVERTURE DU TERRITOIRE DE LA REGION RHONE-ALPES
PAR LES EPF



Ainsi, depuis 2002, la région Rhône-Alpes se mobilise pour mettre en œuvre une politique foncière « ambitieuse et innovante » afin de mieux « gérer » et de mieux « utiliser » le foncier (www.rhonealpes.fr). Le Conseil régional développe à la fois une « vision régionale structurante » et souhaite également « exercer un effet levier afin d'inciter les collectivités à la prise en compte de la problématique foncière dans la conception des projets de territoire » (Région Rhône-Alpes, 2011). Cela se traduit concrètement par un soutien financier aux collectivités territoriales pour l'acquisition

²⁵⁷ A Lyon, les Hospices civils créés en 1802 sont le plus grand propriétaire de la ville. De ce fait, le recours aux « baux à long terme » est une pratique spécifique très répandue dans l'agglomération lyonnaise (de Goriaïoff, 1989 ; Brac de la Perrière, 1993 ; Comby, 2010c ; Haumont, 2010).

de foncier (politique de guichet) et par un accompagnement des politiques foncières locales (politique de projet) (Duvillard et al., 2011). L'ensemble de ces mesures est contractualisé et conditionné à des critères précis de sélection devant favoriser le développement durable et l'innovation. La Région encourage par ailleurs les EPF présents sur son territoire à étendre leurs périmètres de compétence afin de parvenir à une couverture complète de la région. Un volet de la politique régionale est d'ailleurs consacré aux seuls EPF à travers quatre aides financières dédiées : aide à la création d'un EPF, aide à l'extension des EPF existants, aide au fonctionnement et enfin, une formule originale de prêt foncier à taux zéro sur dix ans (Région Rhône-Alpes, 2007). L'ensemble de ces mesures, dont la grande majorité ont été créés en 2005, représente un budget en investissement et fonctionnement comptant pour une dizaine de millions d'euros annuels (d'après le budget prévisionnel de 2013). Toutefois, depuis 2008, la région recentre ses priorités avec comme ambition de « coordonner plutôt que de financer » (Duvillard et al., 2011) et c'est d'ailleurs à ce titre qu'il faut comprendre la création du CERF (Centre d'échanges et de ressources foncières) en 2010.

Dans une perspective de mise en réseau des acteurs fonciers régionaux et avec toujours cet objectif central d'accompagner au plus près les collectivités territoriales dans le domaine du foncier, la région Rhône-Alpes a créé le CERF, une initiative unique en France comme me le précisait Marc Gibert dans un entretien²⁵⁸. Dans un premier temps, cette formule peut faire penser aux réseaux existants dans les autres régions comme ceux que nous avons évoqué précédemment (CROF, Club foncier, etc.). Certes, le CERF propose des ateliers thématiques et permet aux différents acteurs régionaux de se rencontrer, mais la différence fondamentale est que ce centre est une structure permanente proposant un panel de services à la demande (avec en particulier un service dédié de question - réponse), que son public cible est principalement celui des élus et des techniciens des petites structures et collectivités locales et que tous les acteurs du foncier en région y sont représentés via un partenariat²⁵⁹. Nous avons rencontré Sybille Thirion, la directrice du CERF en juin 2010, peu de temps avant la

²⁵⁸ Marc Gibert est en charge du foncier et du suivi des collectivités sur ce sujet pour le compte de la DREAL Rhône-Alpes. L'entretien de pratiquement 2h s'est déroulé à Lyon le 10 mai 2010.

²⁵⁹ Le CERF compte ainsi parmi ses membres des fédérations de promoteurs immobiliers, des opérateurs publics de l'habitat, des agences d'urbanisme, des intercommunalités, des représentants des parcs naturels, des structures associatives, des collectivités territoriales, ainsi que les services déconcentrés de l'Etat ou bien encore des représentants de l'ordre des géomètres experts.

création de la structure²⁶⁰. Au cours de l'entretien, elle nous a alors précisé les deux vocations du CERF : constituer une plate-forme d'échange pour partager les savoir-faire et faire émerger une culture partagée du foncier²⁶¹ ; accompagner les collectivités de la région, en particulier les plus petites structures. Ces deux vocations se déclinent en trois objectifs : observation et veille qualitative et quantitative ; ingénierie (avec le but de construire un référentiel sous la forme d'un guide pédagogique et méthodologique) ; formation (avec une palette de formations courtes et pratiques afin de palier le manque de formation universitaire ciblée sur le foncier). Concernant les ressources financières de la structure, Mme Thirion nous a précisé que l'objectif est d'être autonome en s'appuyant notamment sur des prestations d'expertise payantes ou sur les cotisations des adhérents. En conclusion de l'entretien, la directrice du CERF nous a précisé que le CERF n'avait pas vocation à devenir une grosse structure (le centre compte en 2013 cinq permanents - www.cerfra.org) puisqu'il cherche plutôt à mettre en commun et valoriser les compétences de chacun de ses membres²⁶².

Conclusion sur les politiques foncières des Conseils régionaux

Alors que « l'ambition des régions n'est pas à l'heure actuelle de se saisir du foncier et d'en faire un nouveau domaine de compétence » (ADEF, 2008b, p. 26), nous avons montré que certains Conseils régionaux investissent toutefois le champ de la politique foncière afin de renforcer leur positionnement notamment au titre de leur compétence en aménagement du territoire. Lorsqu'elles agissent, les régions le font en jouant leur rôle de coordinateur des politiques publiques (accompagnement et financement) et en tentant de fédérer les acteurs fonciers régionaux (observation partenariale et mise en place de réseaux dédiés). Cette situation est en pleine évolution et nombre d'actions nous ont probablement échappé, d'autant plus que la collectivité territoriale régionale est encore relativement jeune et toujours en évolution quant à ses compétences et moyens (un nouvel acte de décentralisation est attendu et il y a de récents débats visant

²⁶⁰ L'entretien avec Sybille Thirion s'est déroulé dans les locaux du Conseil régional de Rhône-Alpes, le 12 mai 2010, à Lyon.

²⁶¹ Une dimension primordiale qui permet notamment de mieux faire connaître les compétences des acteurs privés auprès des acteurs publics et vis-versa afin de valoriser leurs complémentarités tout en faisant tomber certains à priori parfois tenaces.

²⁶² Les membres du CERF sont d'ailleurs mis à contribution dans le cadre du service de question – réponse, la philosophie étant d'aller chercher les réponses là où se trouvent les compétences et d'ensuite les partager et de les archiver sur leur intranet.

à diviser le nombre des régions en France par deux). L'échelle régionale n'est toutefois pas exclusivement aux mains des Conseils régionaux. Nous avons déjà ainsi pu évoquer quelques-unes des actions des services déconcentrés de l'Etat (DREAL) qui s'associent le plus souvent aux initiatives des Conseils régionaux notamment en ce qui concerne la dimension partenariale et l'observation. Mais ce sont surtout les acteurs opérationnels qui nous intéressent ici.

Alors que la commune est l'acteur central du dispositif français, certains opérateurs fonciers agissent en effet à l'échelle des régions, ce sont le Conservatoire du Littoral, la SAFER et certains EPF. Quelles sont leurs missions et leurs moyens ? Comment articulent-ils leur action régionale avec les collectivités locales compétentes en matière de planification ? C'est pour répondre à ces questions que nous allons présenter dans le point suivant le Conservatoire et la SAFER. Situés au cœur de notre recherche, les EPF feront l'objet d'une analyse plus approfondie dans la deuxième et troisième partie de ce chapitre.

1.2.3. Deux opérateurs fonciers « régionalisés » : le Conservatoire du littoral et la SAFER

Pour remplir leurs missions respectives, le Conservatoire du littoral ainsi que la SAFER, agissent sur le foncier à l'échelle des régions. Dans ce point nous évoquerons en quoi consiste leur activité et les moyens dont ils disposent tout en précisant quelles sont leurs relations avec les collectivités locales.

Le Conservatoire du littoral : acquérir du foncier pour le préserver

Créé par la loi du 10 juillet 1975²⁶³, le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (CLRL) est un établissement public de l'Etat à caractère administratif qui a pour mission, selon l'article L. 322-1 du code de l'environnement de : « mener, après avis des conseils municipaux et en partenariat avec les collectivités territoriales intéressés, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique ».

²⁶³ Loi n°75-602 du 10 juillet 1975 portant création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Pour mener à bien cette mission, il peut procéder comme le précise l'article L. 322-2 du même code « à toutes opérations foncières ». Avec cet article, l'action foncière devient un moyen de protection des espaces sensibles justifiant l'expropriation et la définition de zones de préemption en lien direct avec le département (Gérard, 2008). Le périmètre de compétence du Conservatoire, défini par loi de 1975, peut être étendu localement par arrêté préfectoral. Il concerne tous les rivages maritimes ou estuaires ainsi que les lacs intérieurs de plus de 1 000 hectares. Les moyens financiers dont dispose le CLRL sont assurés à hauteur de 75 % des 54 millions de son budget, par le Droit Annuel de Francisation et de Navigation (DAFN)²⁶⁴. Le Conservatoire bénéficie également de subventions de l'Etat, des collectivités locales et de l'UE ainsi que des dons et du mécénat de particuliers. Contrairement aux SAFER ou aux EPF, la mission centrale du Conservatoire est celle d'une maîtrise foncière pérenne car tout terrain qu'il acquiert revêt un caractère inaliénable²⁶⁵. Ainsi, l'action foncière se double d'une action de gestion et de mise en valeur des sites (restauration, aménagement, valorisation, animation...), en partenariat étroit avec les collectivités territoriales concernées²⁶⁶. En 2014, ce sont ainsi un peu plus de 155 000 hectares qui sont protégés par le Conservatoire en France métropolitaine et en Outre-mer avec une moyenne de 1 000 hectares nouveaux acquis par an.

Dans les faits, les espaces acquis par le Conservatoire ne sont pas en majorité des espaces « naturels », ils sont en effet le plus souvent « humanisés » (Fatôme et al., 2012). Ce sont par exemple des salines, des « prés salés » (par exemple dans la Baie du Mont-Saint-Michel), des terrains avec des bâtiments remarquables tels que les phares ou bâtiments militaires désaffectés (anciens forts, blockhaus, etc.). D'ailleurs, les quatre objectifs principaux que s'est fixé le Conservatoire sont les suivants : lutter contre l'urbanisation ; privilégier l'ouverture au public ; intervenir sur des terrains menacés par des usages qui en détruisent la qualité ; supporter des activités agricoles extensives. Notons par ailleurs que la présence du CLRL a un effet stabilisateur sur les

²⁶⁴ Droit payé par les plaisanciers pour les bateaux de plus de 7m.

²⁶⁵ Comme le précise l'article L.322-3 du code de l'environnement, le principe est, selon l'article L. 3111-1 du Code général de la propriété des personnes publique, que les biens « qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles ».

²⁶⁶ La gestion des sites est en effet proposée le plus souvent aux collectivités territoriales, parfois à des établissements publics, comme le Parc national de Port-Cros, ou à des associations agréées comme la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO). Dans deux tiers des cas, le gestionnaire est une collectivité locale : très souvent la commune, parfois l'intercommunalité et plus rarement le département (www.conservatoire-du-littoral.fr/56-les-gestionnaires.htm).

prix (Gérard, 2008) du fait de la contrainte réglementaire forte et conjuguée du droit de préemption exercé par le CLRL et de la Loi littoral (Marie, 2010a)²⁶⁷. Pour mener à bien ses objectifs et s'adapter au mieux aux réalités très changeantes du linéaire côtier observées d'une région à une autre²⁶⁸, le Conservatoire s'appuie sur une organisation régionalisée de dix « délégations de rivages » dont chacune dispose d'une équipe et d'un budget²⁶⁹.

Le Conservatoire du littoral est donc un opérateur foncier régionalisé agissant en lien très étroit avec les collectivités locales et l'Etat. Avant de présenter la SAFER dans le point suivant, signalons qu'il existe en France la version « terrestre » du Conservatoire du littoral que sont les Conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN). Bien que d'initiative relativement ancienne, la fédération qui regroupe les 29 conservatoires²⁷⁰ date en effet de 1988, ce n'est qu'à la suite des lois Grenelle que l'article L 414-11 du Code de l'environnement en précise la mission : « Les conservatoires régionaux d'espaces naturels contribuent à la préservation d'espaces naturels et semi-naturels notamment par des actions de connaissance, de maîtrise foncière et d'usage, de gestion et de valorisation du patrimoine naturel sur le territoire régional »²⁷¹. Du fait de cette « reconnaissance » nouvelle, les CREN sont encore assez peu étudiés dans la littérature en tout cas sous l'angle de leurs acquisitions foncières. En 2012, ce sont pourtant un peu plus de 134 000 hectares qui sont gérés par les CREN dont la Carte 89 permet de visualiser la répartition, conjointement aux sites du CLRL.

²⁶⁷ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Cette loi vise en particulier à protéger les espaces littoraux d'une urbanisation excessive non contrôlée.

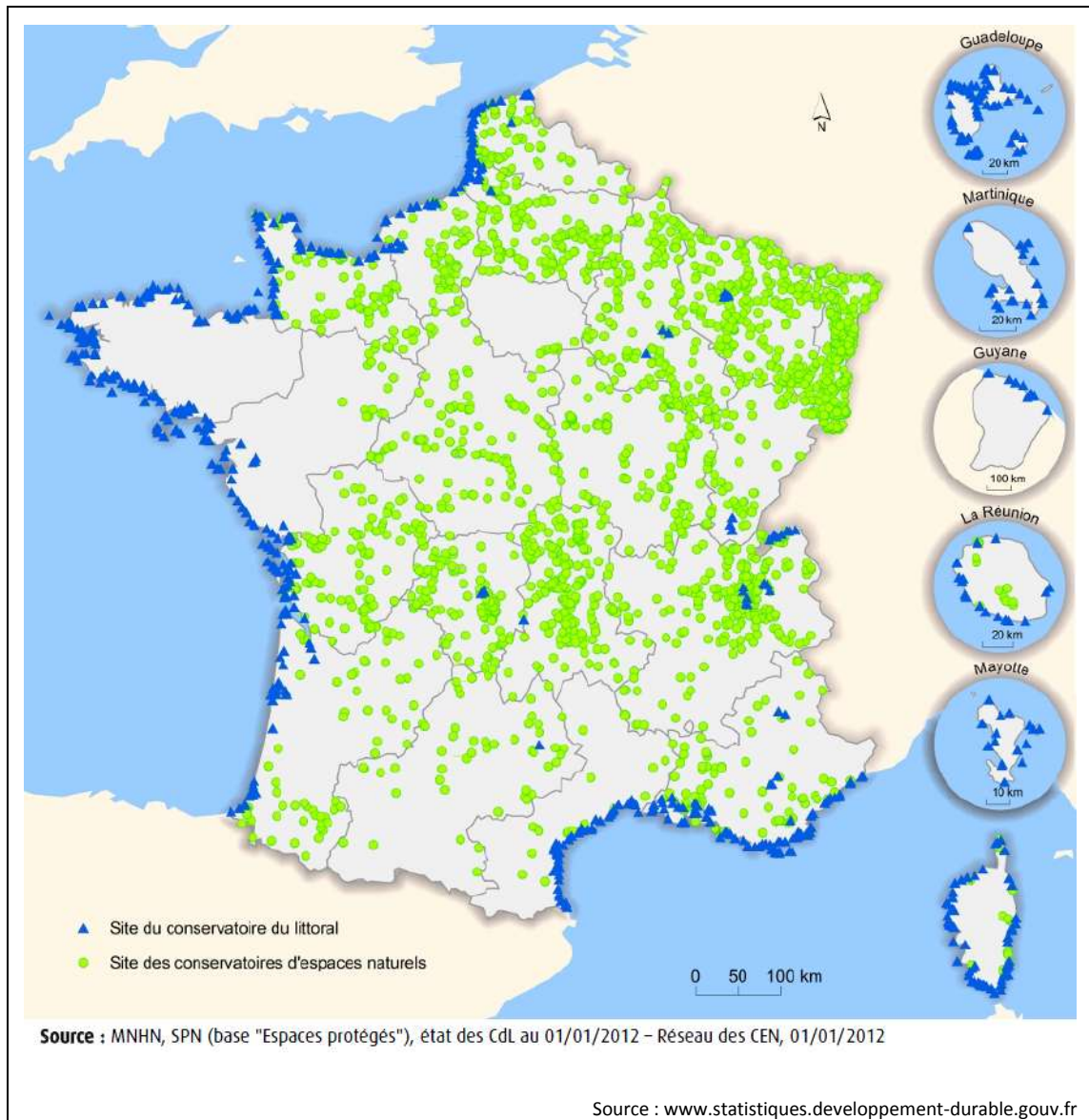
²⁶⁸ A titre d'illustration, on observe que la côte bretonne, très accidentée, est caractérisée par un relief parfois marqué (falaises). A l'inverse, en Languedoc-Roussillon, le territoire côtier n'a que peu de relief (zones humides et lacs parfois salés occupent de grandes surfaces directement en bord de mer). Ainsi, du fait d'une logique de cohérence environnementale (approche systémique) le CLRL peut se contenter en Bretagne d'acquiescer de plus petites superficies qu'en Languedoc-Roussillon, ce qui lui permet d'ailleurs de multiplier les opérations.

²⁶⁹ Les dix délégations régionalisées du Conservatoire du littoral sont les suivantes : Manche - Mer du Nord (régions du Nord-Pas-de-Calais et Picardie), Normandie (régions de Basse et Haute Normandie), Bretagne, Centre-Atlantique (régions des Pays-de-la-Loire et de Poitou-Charentes), Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse, Outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin), et une délégation « lacs ».

²⁷⁰ Il existe 21 conservatoires régionaux et 8 départementaux.

²⁷¹ Article créé par la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

CARTE 89 – LES SITES DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL ET DES
CONSERVATOIRES D'ESPACES NATURELS EN 2012

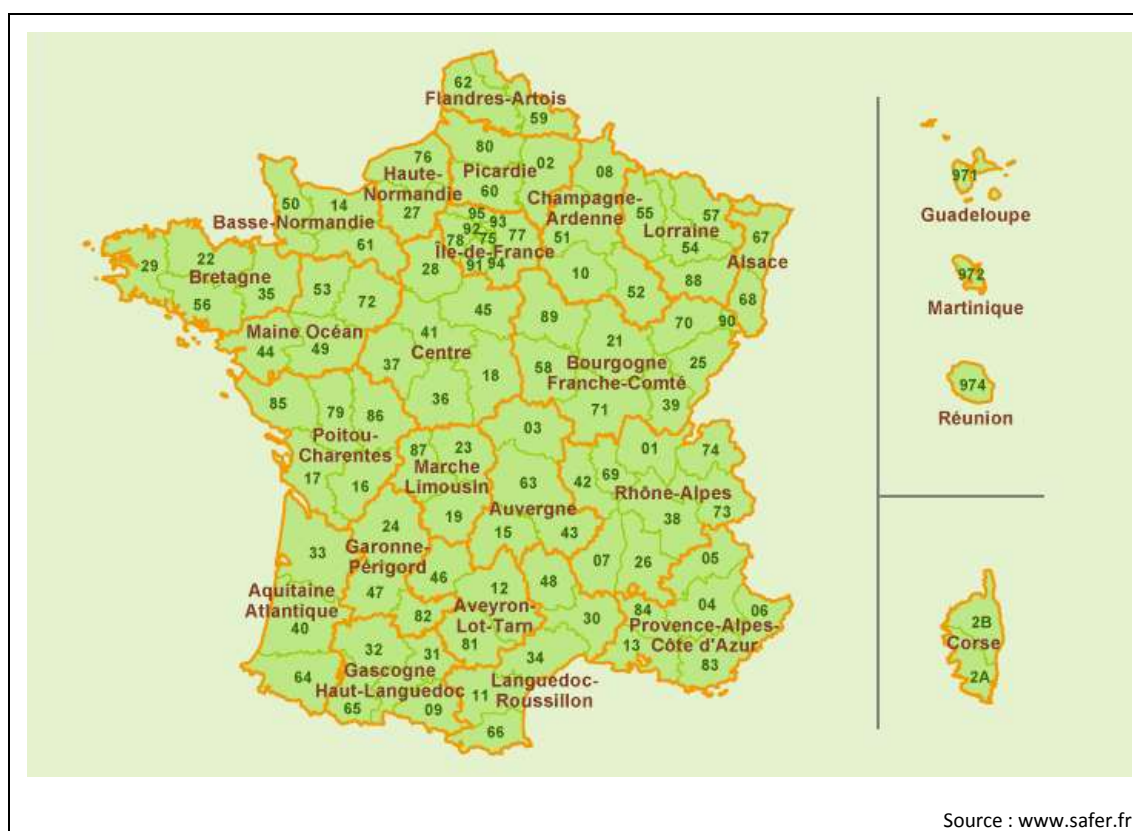


Ces deux formules de conservatoires (CLRL et CREN) ont vocation à préserver les espaces naturels et remarquables en s'appuyant sur une politique d'acquisition foncière élaborée en collaboration étroite avec les collectivités territoriales. Mais qu'en est-il de l'action foncière de la SAFER, deuxième opérateur foncier régionalisé que nous voulions évoquer ?

La SAFER : un opérateur régional au service des territoires ruraux

La Société d'aménagement foncier et d'économie rurale (SAFER) a été créée par l'article 15 de la loi d'orientation agricole du 5 août 1960²⁷². La SAFER est « une société anonyme, sans but lucratif, avec des missions d'intérêt général, sous tutelle des ministères de l'Agriculture et des Finances »²⁷³. Son périmètre de compétence est régional et l'on en dénombre 26 aujourd'hui en France 26 (Carte 90)²⁷⁴.

CARTE 90 – LES 26 SAFER ET LEURS PERIMETRES DE COMPETENCE EN 2013



²⁷² Loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole.

²⁷³ www.safer.fr

²⁷⁴ En observant la carte, on remarquera que le périmètre de compétence régional des 26 SAFER ne correspond pas entièrement au découpage administratif du territoire national. Ainsi, on relève trois cas de non correspondance. Le premier concerne les régions de Bourgogne et de Franche-Comté pour lesquelles il n'existe qu'une seule SAFER. Le deuxième cas concerne les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées pour lesquelles il existe quatre SAFER. Dans ce cas précis, nous savons que l'Etat a demandé à ce que ces SAFER fusionnent d'ici à la fin de l'année 2014 afin de respecter le périmètre des régions administratives. Le troisième cas de non correspondance, plus anecdotique, concerne la SAFER de Poitou-Charentes qui englobe dans son territoire de compétence, le département de Vendée. Un département qui relève, selon le découpage administratif français, de la région voisine des Pays-de-la-Loire.

La mission initiale confiée aux SAFER était « d'améliorer les structures agraires, d'accroître la superficie de certaines exploitations agricoles et de faciliter la mise en culture du sol et l'installation d'agriculteurs à la terre » (article 15 de la loi de 1960). Mais aujourd'hui, leur mission n'est plus seulement dédiée aux marchés fonciers agricoles et les SAFER agissent désormais également en faveur du développement rural et de la protection de l'environnement. On peut ainsi identifier trois types de missions : dynamiser l'agriculture et les espaces forestiers (notamment en favorisant l'installation des jeunes) ; protéger et mettre en valeur l'environnement, les paysages et les ressources naturelles ; accompagner le développement de l'économie locale (Fatôme et al. 2012). De plus, elles peuvent diversifier leurs activités en se positionnant en tant que prestataires de service auprès des collectivités, des EPCI ou des services de l'Etat (Levesque et al., 2002)²⁷⁵. L'arborescence de leurs activités est ainsi très diversifiée (Encadré 18).

ENCADRE 18 – L'ARBORESCENCE DES ACTIVITES DES SAFER



Pour mener à bien leurs missions et d'après le Code rural et de la pêche maritime (CRPM), les SAFER sont habilitées à « acquérir, dans le but de les rétrocéder²⁷⁶, des

²⁷⁵ Notons d'ailleurs que les SAFER sont regroupées au sein d'une fédération nationale, la FNSAFER, dont émane le bureau d'étude *Terres d'Europe-Safer* avec qui nous avons travaillé dans le cadre du diagnostic foncier régional réalisé pour le compte du Conseil régional de Bretagne en 2009 (cf. première partie de la thèse).

²⁷⁶ C'est ce que l'on désigne sous le terme de « portage foncier » (cf. partie suivante pour une définition détaillée). Pour les SAFER, ce portage est limité à 5 ans (article L. 142-4 du CRPM).

biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières »²⁷⁷ en ayant recours, éventuellement, au droit de préemption en leur nom propre ou à la demande des collectivités partenaires²⁷⁸. La relation entre les collectivités locales et les SAFER se caractérise de fait par une collaboration assez intense en particulier dans les espaces ruraux où son expertise foncière est appréciée. Ainsi, en 2012, ce sont près de 5 000 conventions qui lient les SAFER aux collectivités (communes, intercommunalités, départements ou régions), qu'il s'agisse d'acquisition ou de gestion foncière, d'observation ou d'études (Bouvier, 2006 ; Merlet et Levesque, 2008 ; Zapalski, 2013). Ainsi, les ressources financières des SAFER sont essentiellement de trois ordres : le produit de la revente des biens au terme du portage ; les subventions (dont celle de l'Etat qui reste importante) ; le produit des prestations de service.

En conclusion sur le rôle des SAFER, il faut évoquer la dimension partenariale de leur gouvernance. Ainsi, dans leurs Conseils d'administration, siègent à la fois des représentants internes et des collectivités locales (commune, département, région) mais aussi des commissaires du Gouvernement qui exercent un contrôle sur les décisions prises au titre de la tutelle du Ministère de l'agriculture et de celui des finances. Le rôle et l'impact de l'Etat sur les SAFER sont en effet décisifs tant pour le financement que pour leur gouvernance ou la définition de leur champ de compétence.

Nous avons montré l'importance du travail partenarial réalisé au sein des SAFER comme du Conservatoire du littoral, mais ces opérateurs entretiennent-ils, dans leurs actions respectives, des liens de synergie et de complémentarité ou existe-t-il entre eux une concurrence nuisible à l'efficacité de leurs interventions ? Voyons, en guise de conclusion, ce qu'il en est.

CLRL et SAFER : des opérateurs fonciers régionalisés mais cloisonnés

Les points communs entre le Conservatoire du littoral et les SAFER sont assez nombreux. Ils agissent sur le foncier, à une échelle régionale, sont dotés de ce droit

²⁷⁷ Cf. pour plus de détails les articles L. 141-1 II à L. 141-5 et R. 141-1 et suivants du CRPM.

²⁷⁸ En 2012, d'après le site internet des SAFER, la préemption représente 14 % du nombre, 8 % de la surface et 5 % de la valeur de l'ensemble des acquisitions. L'usage du droit de préemption est d'ailleurs très encadré par le CRPM et d'autres droits de préemption lui sont prioritaires, comme celui des communes, celui du CLRL ainsi que celui du Département sur les ENS. Toutefois, ce droit est fondamental pour les SAFER car, du fait des DIA qu'il génère, il alimente une précieuse base de données permettant d'observer le marché foncier agricole. Une source d'informations (et de revenus) que les SAFER s'attachent à valoriser.

exorbitant du droit commun qu'est la préemption, œuvrent de concert au service de la politique nationale d'aménagement du territoire et en particulier à ce titre, à la protection des espaces naturels, et dépendent tous deux fortement de l'Etat tant pour leur financement que pour les décisions prises au sein du Conseil d'administration (CA). Toutefois, leurs domaines de compétence les distinguent clairement, l'un travaillant sur le littoral, les autres essentiellement sur les terres agricoles. Les chevauchements tant de compétence que de territoire sont finalement assez rares et quand bien même ce serait le cas, le CLRL dispose d'un droit de préemption prioritaire sur celui des SAFER (cf. supra).

La complémentarité entre leurs activités semble tellement évidente que l'on pourrait même regretter qu'il n'y ait pas plus de synergies (via la signature de conventions par exemple) dans la démarche respective de ces institutions et ce d'autant plus que « supporter des activités agricoles extensives » est l'une des priorités du Conservatoire du littoral. Ainsi, selon une lecture théorique institutionnelle de cette situation (cf. chapitre précédent), on constate que ces deux structures n'ont pas d'intérêts réciproques suffisamment forts pour justifier la mise en place d'une coopération permanente. A l'inverse, le CLRL et les SAFER ont un intérêt à coopérer avec les collectivités locales et l'Etat, que ce soit pour des raisons de ressources financières (subvention et prestation de service), de fonctionnement (composition partenariale du CA) ou de réussite même de leur mission (gestion des sites du CLRL). Un intérêt à coopérer tellement déterminant qu'il justifie la recherche et la mise en place effective d'une coopération (par la signature de conventions) et d'un partenariat omniprésent.

Conclusion

Dans la première étape de ce chapitre nous avons cherché à situer la place de la région dans le dispositif des politiques foncières en France et nous avons ainsi constaté qu'elle est loin d'être l'échelle de référence en la matière. D'ailleurs, les Conseils régionaux, dépourvus d'outils opérationnels et encore relativement peu pris en compte pour leur dimension stratégique sur ce thème (SRADDT non prescriptif), ne revendiquent pas l'action foncière comme nouveau domaine de compétence. Toutefois, nous avons montré que certains Conseils régionaux investissent la question foncière et ce selon essentiellement deux axes : mise en cohérence des politiques

foncières locales (suivi, expertise, financement) et mise en réseau des acteurs fonciers du territoire régional (création d'observatoire et de réseaux sous la forme de club ou de centre permanent, afin de permettre la rencontre et l'échange d'informations et de savoir-faire). L'échelle régionale des politiques foncières en France est également investie par trois opérateurs fonciers « régionalisés » : le Conservatoire du littoral, les Conservatoires régionaux d'espaces naturels et les SAFER. Dotés de prérogatives de puissance publique (droit de préemption notamment) ils agissent directement sur le foncier (acquisition ou portage) au service des objectifs de la politique nationale (développement équilibré des territoires, préservation des espaces naturels et remarquables, prise en compte des impératifs du développement durable, etc.). Le rôle de l'Etat est d'ailleurs central à la fois dans ces structures (subventions importantes mais également contrôle direct via les CA) et par le biais de ses services déconcentrés (DREAL et DDT-M) à tel point que « la frontière entre le domaine d'intervention de l'Etat et celui des collectivités territoriales est parfois floue » (Marie, 2010a).

Qu'en est-il pour les Etablissements publics foncier que nous allons présenter dans la partie suivante : l'Etat occupe-t-il là aussi une place centrale au sein de ces opérateurs fonciers en tant que financeur et codécideur ? Quelles est la nature des relations entre les EPF et les opérateurs fonciers régionaux que nous venons de présenter ? Comment les EPF d'échelle régionale appréhendent-ils la diversité d'un si vaste territoire ? Et plus généralement, comment fonctionne un EPF en théorie et dans la pratique ? La partie suivante, consacrée aux EPF, propose de revenir sur ces interrogations en présentant dans le détail cet outil spécifique qui se révèle à la fois incontournable dans le dispositif des politiques foncières en France et tout à fait unique, voire paradoxal (cf. chapitre précédent), par rapport à l'évolution des pratiques foncières observée dans les autres pays européens.

2.L'EPF, un opérateur emblématique de la politique foncière régionale française

Alors que le Conservatoire du littoral et les Conservatoires régionaux d'espaces naturels sont compétents en termes de préservation des espaces littoraux et naturels remarquables, que les SAFER sont qualifiées pour agir sur le foncier agricole et le développement des territoires ruraux, ce sont les Etablissements public foncier (EPF) qui agissent sur les espaces urbanisés. Mais comment les EPF assurent-ils cette mission ? De quels moyens juridiques et financiers disposent-ils ? Les EPF sont-ils incontournables pour mettre en œuvre une politique foncière opérationnelle d'échelle régionale ? Quelles sont les relations qu'entretiennent ces établissements à la fois avec l'Etat, les collectivités territoriales et les autres opérateurs fonciers régionalisés ? Dans cette deuxième étape du chapitre 6 nous allons donc étudier les EPF afin d'identifier quel est leur rôle dans le dispositif français des politiques foncières.

Outil à la fois stratégique et opérationnel comme nous allons le voir, les EPF, qui apparaissent comme particulièrement originaux au regard des politiques foncières menées dans les autres pays européens, se caractérisent avant tout par leur grande diversité. C'est pourquoi, dans un *premier temps*, nous réalisons un historique des EPF en France : de 1968 à 2013. Le but est double : d'une part nous voulons replacer la création de l'EPFE régional breton par rapport à l'historique de cet outil et, d'autre part, nous voulons montrer le poids de l'Etat dans ces structures : de leur création aux évolutions les plus récentes, en passant également par leur mode de gestion. A cette occasion rappelons d'ailleurs qu'il existe deux familles d'EPF : les EPF de l'Etat (EPFE) et les EPF locaux (EPFL). Ensuite, dans un *deuxième temps* nous présentons les grands principes, communs à tous les EPF, qui permettent de guider et d'orienter le fonctionnement et l'intervention de ces établissements. Il s'agit par exemple de définir les caractéristiques du portage foncier qui est au cœur de leur activité, mais aussi de dessiner les contours de leur cadre d'intervention avec par exemple une description de l'objet du Programme pluriannuel d'intervention (PPI). Enfin nous détaillons les différents moyens à la fois juridiques, financiers et humains dont disposent les EPF pour mener à bien leurs objectifs.

2.1. De 1968 à 2013, un panorama historique des EPF de France

Les EPF sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC)²⁷⁹ dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière²⁸⁰. Ils ont pour vocation la mise en œuvre des stratégies foncières portées par l'Etat et/ou les collectivités territoriales sur un territoire délimité. Mais on constate que les stratégies foncières des pouvoirs publics ont évolué dans le temps et c'est ce que nous évoquons dans un premier point en effectuant l'historique de cet outil. Le deuxième point est lui consacré à une cartographie des EPF tels qu'ils occupent le territoire national en 2013. Puis, dans un troisième point nous évoquerons quelles sont les évolutions et débats en cours, notamment du point de vue réglementaire.

2.1.1. De 1962 à 2012, l'historique des EPF

Les EPFE sont créés par décret en Conseil d'Etat après avis des collectivités concernées²⁸¹. La création d'un EPFE a une dimension unilatérale et, en principe, l'Etat peut passer outre l'avis des collectivités défavorables même si, en pratique, cela bloquerait le processus²⁸². Les EPFL sont eux créés par arrêté préfectoral après délibération des collectivités membres, l'initiative est donc là locale. La genèse des EPF est aujourd'hui bien documentée (Bersani et al., 2008 ; Marie, 2010a et b ; Fatôme et al., 2012) et la lecture des décrets de création est riche d'enseignement. De ce fait, nous identifions quatre motivations ayant justifié la création des EPF.

La première motivation concerne l'offre foncière. Ainsi, des rapports, parfois anciens comme celui d'Ornano-Saglio de 1979 (Ornano et Saglio, 1979 ; Mermet, 1983) ou

²⁷⁹ Un EPIC est largement régi par le droit privé : son personnel est soumis en principe au Code du travail et s'assimile très largement aux salariés du secteur privé, et les contrats qu'ils passent avec leurs usagers relèvent du droit privé (www.vie-publique.fr). Par ailleurs, il possède des organes directeurs qui lui sont propres bien qu'il reste soumis au contrôle de l'autorité l'ayant créé (l'Etat ou les collectivités territoriales).

²⁸⁰ Cf. articles du Code de l'urbanisme : L. 321-2 et R. 321-2 (EPFE) et L. 324-1 (EPFL).

²⁸¹ Ce sont : les conseils régionaux et généraux ; les EPCI compétents en matière de plan local d'urbanisme ; les conseils municipaux des communes de plus de 20 000 habitants non membres d'un EPCI (CERTU, 2013).

²⁸² Cela bloquerait le processus ou le retarderait considérablement (cf. chapitre suivant et le cas de la Bretagne). Dans certains cas, cela a pu modifier la forme finale de l'EPFE avec par exemple des compétences moindres ou un périmètre particulier excluant les réfractaires (cf. l'Île-de-France et la création de quatre EPFE voisins dans une même région administrative).

celui de Rossi en 1994, préconisaient, pour lutter contre la pénurie de terrains à bâtir, « la relance d'opérateurs fonciers publics dont l'action s'inscrirait dans la durée » (Rossi, 1994 ; Renard, 1994). Outre la lutte contre la pénurie foncière, une deuxième raison est celle du recyclage du foncier industriel. Un précédent en Allemagne, le *Grundstücksfonds* créé en 1979²⁸³, « a permis de recycler des milliers d'hectares de friches industrielles » et fut « un des modèles pour la création de l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais à la fin des années quatre-vingt » (Moulin, 2010, p. 41). Plus récemment c'est la crise du logement, troisième motivation, qui est mise en avant pour justifier la création de nouveaux EPF (Sénat, 2004 ; Braye et Repentin, 2005). Notons enfin que la loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005²⁸⁴, leur permet également de procéder aux « acquisitions foncières nécessaires à la protection des espaces agricoles et naturels périurbains »²⁸⁵ et c'est la quatrième motivation. Ainsi, tout à la fois au service du recyclage foncier, de la production de terrains à bâtir notamment pour le logement et de la protection des terres agricoles et de l'environnement, les EPF peuvent assurer une grande diversité de missions.

Cette diversité de tâches est d'ailleurs une des raisons invoquées pour expliquer la diversité de forme, de périmètre et de missions²⁸⁶ qui caractérise aujourd'hui les EPF. Toutefois, on peut distinguer trois grandes finalités auxquelles correspondent trois périodes distinctes de création des EPF : avant 1991 ; de 1991 au début des années 2000 ; et la période récente, de 2005 à 2012.

Avant 1991 : la genèse des EPF, une idée ancienne axée sur le recyclage foncier

« Les premiers EPF se sont vus accorder des missions portant sur des problématiques bien ciblées » (CERTU, 2013, p. 1). Ainsi, comme nous le détaille Marie dans un

²⁸³ Le *Grundstücksfonds*, créé en 1979, est le fonds foncier régional dédié notamment à la Ruhr dans le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Son rôle consiste en l'achat de terrains en friche, leur décontamination et commercialisation. Il est financé à 50 % par des subventions européennes, 10 % par le Land et 40 % par la vente de terrains viabilisés (Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2008). Un outil qui fonctionne d'ailleurs toujours aujourd'hui (www.nrw-urban.de/produkte/grundstuecksfonds-nrw).

²⁸⁴ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

²⁸⁵ Dans les périmètres délimités en application de l'article L. 143-1 du Code de l'urbanisme.

²⁸⁶ Déjà en 1992, un rapport adressé au Ministère en charge du logement le relevait (Vilmin, 1992).

historique des EPF, ce sont les schémas d'aménagement qui définissaient et identifiaient les enjeux propres à chaque EPF :

« l'Etablissement Public de la Basse-Seine (EPBS) devait constituer, en 1968, l'outil d'action foncière dédié à la préparation des grands projets de développement économique que l'Etat avait programmé dans le schéma d'aménagement de l'estuaire de la Seine ; de même, l'EP de la métropole lorraine (EPML) avait pour vocation, lors de sa création en 1973, à faciliter la mise en œuvre du schéma d'aménagement de la métropole lorraine, mais aussi à accompagner la crise sidérurgique et la reconversion du bassin lorrain et plus particulièrement à mener les actions foncières nécessaires à la réalisation des projets structurants de la métropole Nancy-Metz. » (Marie, 2010a, p. 5)

Les deux premiers EPF de France ont donc été successivement créés en 1968²⁸⁷ (www.epf-normandie.fr) et 1973²⁸⁸ (www.epfl.fr) au service de grands schémas d'aménagement dans des bassins de vie marqués par une forte présence de friches héritées de leur histoire industrielle. Le territoire de compétence initial de ces deux EPF était limité aux cantons concernés par les schémas d'aménagement et dont la liste est annexée au décret de création : dans les départements de l'Eure et de la Seine Maritime pour l'EPBS et, pour l'EPML, dans les départements de la Meurthe-et-Moselle et de la Moselle. Dès 1977, l'EPBS étend ce périmètre et sa compétence couvre désormais trois départements : l'Eure et la Seine-Maritime, c'est-à-dire les deux départements de la région de Haute-Normandie ; ainsi que le Calvados, situé dans la région voisine de Basse-Normandie²⁸⁹. En 1987, c'est l'EPLM qui étend à son tour son périmètre de compétence, mais plus modestement, car le décret n'étend sa compétence que sur quelques cantons voisins²⁹⁰. On notera qu'à cette occasion, l'EPML adopte, pour la première fois en France, l'appellation d'Etablissement public foncier. C'est donc en 1987 que naît le terme d'EPF.

²⁸⁷ Décret n°68-376 du 26 avril 1968 portant création de l'Etablissement public de Basse-Seine.

²⁸⁸ Décret n°73-250 du 7 mars 1973 portant création de l'Etablissement public de la Métropole Lorraine.

²⁸⁹ Décret n°77-8 du 3 janvier 1977.

²⁹⁰ Décret n°87-204 du 27 mars 1987.

Le troisième plus ancien EPF de France est créé quelques années plus tard, en 1990, dans la région du Nord-Pas-de-Calais (www.epf-npdc.fr)²⁹¹. Premier EPF envisagé dès sa création à l'échelle d'une région, sa mission principale est le recyclage du foncier à valeur négative ou hors marché, que sont les friches industrielles, très nombreuses dans la région puisqu'elles représentent les 2/3 des friches industrielles du pays selon le Président de la région, Daniel Percheron²⁹².

Depuis le début des années quatre-vingt, avec le mouvement de la décentralisation, on assiste à la disparition des grandes politiques foncières soutenues par l'Etat. Toutefois, au début des années quatre-vingt-dix, alors qu'il n'existe que trois EPFE, la reprise de la croissance économique et l'apparition d'une « bulle immobilière », conjuguées au processus de métropolisation, ont conduit à instituer les EPFL, une transposition au niveau local du modèle de l'EPF d'Etat.

De 1991 au début des années 2000 : l'émergence « ratée » des EPFL et la reprise en main de l'action foncière par l'Etat

C'est la loi d'orientation sur la ville de 1991²⁹³ qui instaure les EPFL, mais sans grand succès (Bentz, 1993)²⁹⁴. En effet, seul l'EPFL du Puy-de-Dôme est créé en 1992. De plus, il ne correspond pas à une création ex-nihilo puisque cet EPFL préexistait depuis 1976 sous la forme d'un Syndicat mixte d'action foncière (SMAF) de compétence départementale depuis 1978 (www.epfsmaf.com).

Au cours des années quatre-vingt-dix, on observe un retour des EPF d'Etat dans la réflexion nationale comme l'illustre la commande de deux études de faisabilité. L'une en 1992 sur le volet financier des EPFE, l'autre en 1994 sur des secteurs géographiques identifiés comme tendus : Alpes maritimes, Hérault, Oise, Alsace²⁹⁵ (Vilmin, 1992b et 1994). Concrètement les actions de l'Etat en faveur des EPF

²⁹¹ Décret no 90-1154 du 19 décembre 1990 portant création de l'Etablissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais.

²⁹² Une déclaration relevée à Lille lors des Premières assises nationales du foncier, en juin 2011. Toutefois, pour des données plus précises, se reporter aux différents rapports et études consacrées au sujet (Lacaze, 1986 ; Baudelle, 1994 ; etc.).

²⁹³ Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, dite « la LOV ».

²⁹⁴ D'après le réseau des EPFL, c'est notamment l'obligation de la continuité territoriale du périmètre d'un EPFL qui explique l'échec de cette loi (www.asso-epfl.fr).

²⁹⁵ En Alsace, vingt ans après cette étude, il n'y a toujours pas d'EPF d'Etat. Seul un EPFL a été créé, celui du *Bas-Rhin*. Mais le territoire de compétence de cet établissement est une mosaïque d'EPCI sans véritable continuité territoriale (www.epf67.fr).

(création et/ou extension) vont aller en s'accéléralant de la fin des années quatre-vingt-dix au début des années 2000. Ainsi, l'année 1996 voit la création de l'Etablissement public d'aménagement de Guyane (EPAG - www.epag.fr)²⁹⁶ puis, en 1998, de l'Etablissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA - www.epora.fr)²⁹⁷. Ce dernier, à l'image de la création de l'EPF de Nord-Pas-de-Calais, répond à l'existence de problématiques foncières spécifiques sur son territoire liées aux crises industrielles, et dans son cas, au démantèlement de l'industrie de l'armement.

La création de ces deux EPF (Nord-Pas-de-Calais et EPORA) « reposait sur le constat de ce que "le nombre de friches avait atteint en volume la masse suffisante pour justifier le bien-fondé du dispositif", les EPF ayant pour mission de traiter les espaces dégradés (dépollution restauration d'image, cadre de vie...) et d'en assurer le portage jusqu'à leur remise sur le marché²⁹⁸ [...] La création des EPF était dans ces cas justifiée à la fois par le potentiel de développement ou de redéveloppement de ces territoires et par l'incapacité des collectivités locales à gérer, seules, le traitement des espaces concernés compte tenu de l'importance en volume de ces espaces. » (Marie, 2010b, p. 4).

En 2000, l'EPBS étend une deuxième fois son périmètre d'intervention²⁹⁹. L'EPF normand se voit en effet confier, sous la forme de prestation de service, une compétence sur les départements de la Manche et de l'Orne : l'EPBS est désormais actif sur les deux régions normandes. En 2001, l'Etat crée l'EPF de Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) (www.epfpaca.com)³⁰⁰. A la différence des autres EPF, celui de PACA est créé à partir d'une structure existante : la société d'aménagement de l'étang de Berre, une situation qui entre probablement en ligne de compte pour expliquer les grandes difficultés, d'ordre politique essentiellement, qui ont suivi sa création (Dupont, 2010a). De plus, il faut relever que les missions fixées à l'EPF PACA sont

²⁹⁶ Décret n°96-954 du 31 octobre 1996 portant création de l'Etablissement public d'aménagement en Guyane (EPAG). Doté de compétences foncières certaines, l'EPAG ne constitue toutefois pas un EPF au sens de ce que la loi précisera en 2005 (cf. point suivant).

²⁹⁷ Décret n°98-923 du 14 octobre 1998 portant création de l'Etablissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA). Le territoire de compétence de l'EPORA correspond à l'ensemble du département de la Loire et à plusieurs cantons du département du Rhône, dont la liste est précisée dans le décret.

²⁹⁸ Réponse ministérielle n° 03603, JO Sénat 26/06/2008, p. 1284.

²⁹⁹ Décret n°2000-1073 du 31 octobre 2000.

³⁰⁰ Décret n°2001-1234 du 20 décembre 2001 portant création de l'Etablissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

une première en France pour ce type d'établissement. Son décret de création précise en effet qu'il doit œuvrer en priorité à la réalisation de logements et notamment de logements sociaux. Il doit de plus agir pour la maîtrise des étalements urbains et faciliter le renouvellement urbain. L'année 2001 voit également la deuxième extension du périmètre de compétence de l'EPML qui est désormais régionalisé³⁰¹. A cette occasion, l'EPML change de nom et devient officiellement l'EPF de Lorraine. En 2004, l'EPBS fait de même et devient officiellement l'EPF de Normandie alors que sa pleine compétence sur les deux régions normandes est définitivement entérinée³⁰².

C'est également dans ce contexte de relance de l'action foncière publique, que la loi SRU est votée en 2000³⁰³. Elle impacte directement le monde des EPF en assouplissant les conditions de création des EPF locaux qui peuvent désormais l'être à l'initiative des agglomérations et des départements. L'effet est bénéfique puisqu'en 2002 et 2003 ce sont trois EPFL nouveaux qui émergent : EPFL de la Réunion, EPFL de la Région grenobloise et EPFL des Collectivités de Côte d'Or.

Ainsi, au début des années 2000, alors qu'il n'existe que cinq EPFE et quatre EPFL, la grande diversité des formules évoquée en introduction se confirme pleinement tant du point de vue des périmètres de compétence (de deux régions à quelques communes, d'action directe ou de prestation, etc.) que pour les stratégies foncières mises en avant (pour ne retenir que les EPFE : se positionner avant tout en soutien aux collectivités en Normandie, assurer la reconquête de la ville en Lorraine, développer l'aménagement concerté en Nord-Pas-de-Calais, recycler le foncier industriel pour l'EPORA, œuvrer à la production de logement en PACA, etc.) (Diagonal, 1998). Depuis, la diversité des EPF n'a cessé de se confirmer avec par exemple la création d'EPFE d'échelle départementale à l'occasion du vote, en 2005, d'une nouvelle loi.

De 2005 à 2012 : la généralisation des EPF

Face aux évolutions réglementaires, notamment d'origine européenne, qui imposent la mise en concurrence des activités d'aménagement, la loi de 2005³⁰⁴ définit un nouveau cadre légal à l'usage des EPF. La loi opère ainsi une distinction claire entre les

³⁰¹ Décret n°2001-1235 du 20 décembre 2001.

³⁰² Décret n°2004-1149 du 28 octobre 2004.

³⁰³ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

³⁰⁴ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

établissements publics en charge de l'action foncière (les EPF) de ceux compétents en matière d'aménagement³⁰⁵ (les EPA³⁰⁶ - comme par exemple l'AFTRP créé en 1962 ou l'EPAG créé en 1996, cf. supra). Dorénavant, les EPF sont strictement circonscrits à l'action foncière ce qui pose la question de savoir si les établissements plus anciens, qui peuvent mener des actions d'aménagement mais de manière accessoire, doivent rejoindre ou non ce nouveau cadre réglementaire (Kaszynski, 2005)³⁰⁷. Cette même année, un rapport au Sénat sur *les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, préconise de « structurer l'intervention foncière régionale » autour de deux axes : d'une part, étudier la faisabilité de la création d'EPF d'échelle régionale, et d'autre part, améliorer les dispositifs actuels en faveur des EPF existants, via des aides financières (Braye et Repentin, 2005, p. 74).

De fait, la formule de l'EPF d'Etat, qui était une pratique jusqu'alors assez exceptionnelle et dédiée à des problématiques spécifiques, est désormais étendue en particulier en raison de la montée en puissance des enjeux liés à l'habitat (Vilmin, 2008). Ainsi, depuis 2005, les EPF créés ont « une vocation plus généraliste répondant à des enjeux plus diversifiés (logement, renouvellement urbain, développement durable et plus généralement l'ensemble des préoccupations énoncées à l'article L. 110 du Code de l'urbanisme) » avec toutefois une préoccupation centrale : mettre en œuvre la politique impulsée par l'Etat en matière d'habitat (Marie, 2010b). C'est dans cette optique de donner la priorité au logement et de bien distinguer les activités d'aménagement et d'intervention foncière, que l'Etat crée en 2006 sur le territoire de la région Ile-de-France quatre EPFE³⁰⁸. Il s'agit de l'EPF d'Ile-de-France de compétence régional, à l'exception des territoires couverts par un autre établissement public foncier d'Etat en Ile-de-France (www.epfif.fr)³⁰⁹ et de trois EPFE dont le territoire de compétence est d'échelle départementale : l'EPF des Yvelines

³⁰⁵ L'aménagement ici au sens de l'aménagement urbain tel que définit par l'article L300-1 du Code de l'urbanisme : « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en œuvre un projet urbain ».

³⁰⁶ Les EPA sont, au même titre que les EPF, des EPIC.

³⁰⁷ Une démarche que fera notamment l'EPF du Nord-Pas-de-Calais en 2006 (Décret n° 2006-1131 du 8 septembre 2006).

³⁰⁸ Il faut ici noter qu'il existe depuis 1962 un établissement public d'aménagement agissant sur le foncier à l'échelle de l'ensemble de la région Ile-de-France : l'Agence foncière et technique de la Région Parisienne (AFTRP - www.aftrp.org). Celle-ci se spécialise donc désormais sur l'aménagement alors que les EPF nouvellement créés se consacreront uniquement aux opérations foncières.

³⁰⁹ Décret n°2006-1140 du 13 septembre 2006 portant création de l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France.

(www.epfy.fr)³¹⁰, l'EPF des Hauts-de-Seine (www.epf92.fr)³¹¹ et l'EPF du Val d'Oise (www.epf-vo.fr)³¹². Parallèlement à ces créations, l'EPORA voit son périmètre d'intervention s'élargir en 2007 sous la forme de prestation de compétence (les nouveaux territoires ne sont pas soumis au prélèvement de la Taxe dédiée aux EPF, la TSE, dont nous donnerons une définition ci-après dans le point consacré à la question du financement des EPF)³¹³. En 2008, deux nouveaux EPFE d'échelle régionale voient le jour : l'EPF de Poitou-Charentes (www.epfpc.fr)³¹⁴ et l'EPF du Languedoc-Roussillon (www.epflr.fr)³¹⁵. Ils seront suivis en 2009 de l'EPF de Bretagne, lui aussi de compétence régionale (www.foncierdebretagne.fr)³¹⁶ et, en 2010, de l'EPF de Vendée, de compétence départementale (www.epf-vendee.fr)³¹⁷. Depuis 2005, le nombre d'EPFL a lui aussi très largement augmenté (Graphique 48).

Corrélativement à l'accentuation de la crise du logement, les EPF se multiplient depuis 2005. On remarque d'ailleurs que l'échelle régionale jusqu'alors associée aux EPFE (à l'exception de l'EPORA) et ce malgré les préconisations du rapport Braye-Repentin de 2005 (cf. supra), n'est plus la norme. De fait, parmi les huit EPFE créés entre 2005 et 2010, seulement trois sont d'échelle régionale. En guise de conclusion sur cet historique, notons que « l'intervention opérationnelle des EPF d'Etat a évolué dans le temps : engagée historiquement à partir d'opérations de portage foncier de terrains agricoles, elle s'est élargie au traitement des friches industrielles puis à la prise en charge d'opérations complexes de renouvellement urbain » (Kaszynski, 2005, p. 5).

³¹⁰ Décret n°2006-1141 du 13 septembre 2006 portant création de l'Etablissement public foncier des Yvelines. Le territoire de compétence correspond à l'ensemble du département des Yvelines et des communes suivantes : Bièvres (Essonne), Boutigny-Prouais, Champagne, Goussainville, Havelu et Saint-Lubin-de-la-Haye (Eure-et-Loir) en tant que membres des intercommunalités interdépartementales de Versailles Grand Parc et du Pays Houdanais.

³¹¹ Décret n°2006-1142 du 13 septembre 2006 portant création de l'Etablissement public foncier des Hauts-de-Seine. Le territoire de compétence correspond à l'ensemble du département des Hauts-de-Seine et aux communes de Verrières-le-Buisson et de Wissous (Essone) en tant qu'elles sont membres de la communauté d'agglomération des Hauts de Bièvre.

³¹² Décret n°2006-1143 du 13 septembre 2006 portant création de l'Etablissement public foncier du Val-d'Oise.

³¹³ Décret n°2007-1326 du 10 septembre 2007. Le territoire de compétence de l'EPORA concerne désormais l'ensemble du département de la Loire, ainsi que des cantons des départements de l'Ardèche, de la Drôme, de l'Isère et du Rhône dont la liste est annexée au décret.

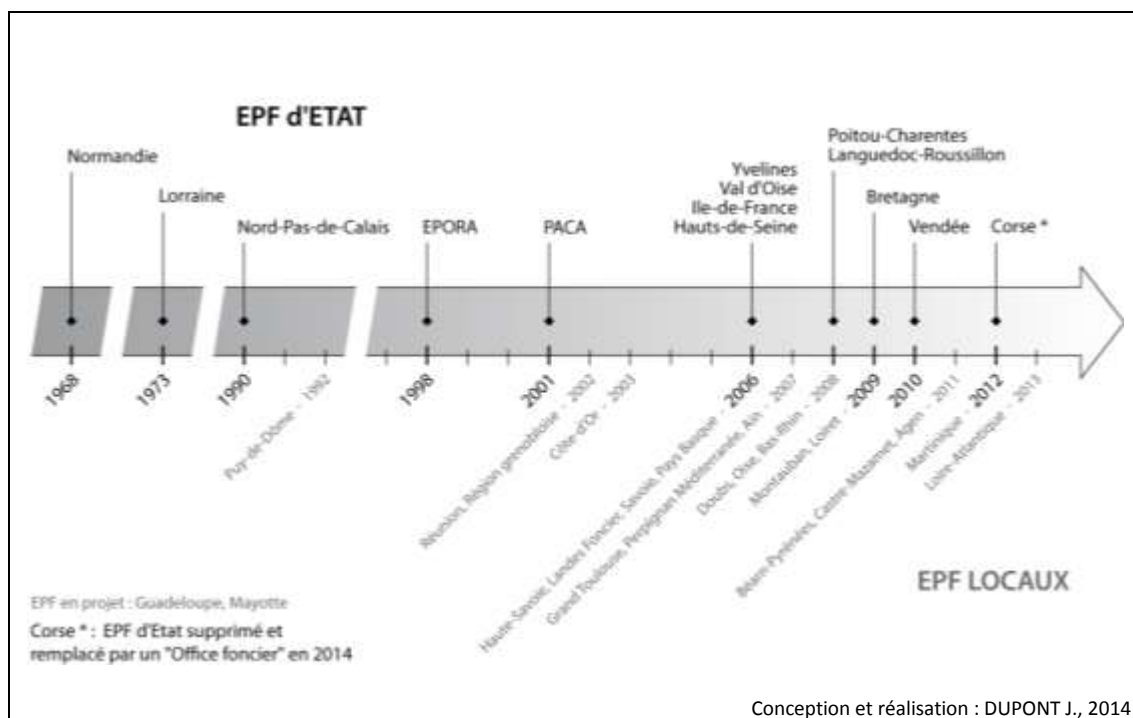
³¹⁴ Décret n° 2008-645 du 30 juin 2008 portant création de l'Etablissement public foncier de Poitou-Charentes.

³¹⁵ Décret n° 2008-670 du 2 juillet 2008 portant création de l'Etablissement public foncier de Languedoc-Roussillon.

³¹⁶ Décret n° 2009-636 du 8 juin 2009 portant création de l'Etablissement public foncier de Bretagne.

³¹⁷ Décret n° 2010-503 du 18 mai 2010 portant création de l'Etablissement public foncier de la Vendée.

GRAPHIQUE 48 – LA CHRONOLOGIE DE CREATION DES EPF



Ainsi, selon la lecture théorique de la Nouvelle économie institutionnelle (cf. chapitre précédent), nous sommes passés, depuis la création des premiers EPF, de structures relevant d'un mode d'organisation hiérarchique opérant sur des projets complexes (comme la dépollution et le recyclage foncier) à des établissements dont le mode d'organisation est devenu plus hybride du fait qu'il se limite au portage foncier et que les projets soutenus ne sont parfois pas particulièrement complexes (préservation d'espaces naturels, projet de construction de logements ou réalisation de zones d'activités, etc.).

Une évolution que nous analyserons dans la troisième étape de ce chapitre sur les retours d'expérience. Mais avant, au terme de cet historique, voyons quel est le paysage dessiné par les EPF d'Etat et locaux en France en 2013.

2.1.2. La carte de France des EPF en 2013

En 2013, la France compte 22 EPFL et 14 EPFE. D'après l'association des EPFL³¹⁸, ces établissements couvrent une population estimée à 8,7 millions d'habitants. Les

³¹⁸ www.asso-epfl.fr

EPFE regroupent eux des territoires comptant quelques 37 millions d'habitants (CERTU, 2013). Ainsi, EPFE et EPFL comptent dans leurs périmètres de compétence plus de 45 millions d'habitants, soit 70 % de la population nationale.

Alors que les périmètres d'intervention des EPF sont très largement influencés par leur genèse (Bersani et al., 2008), en particulier pour les EPFL, on constate parfaitement sur la cartographie la très grande diversité des périmètres de compétence regroupant de quelques communes pour l'EPFL des Collectivités de Côte d'Or, à deux régions administratives pour l'EPF de Normandie. Mais quel que soit leur périmètre, la carte de France des EPF en 2013 dessine un territoire national dans lequel la grande majorité des régions connaissant une forte pression foncière est couverte, entièrement ou en partie, par un EPFE ou un EPFL, à l'exception notable de la Gironde (Carte 91).

L'historique que nous venons de dresser s'achève en 2012. Or, cette année là, l'Etat créait en Corse un EPFE de compétence régionale comme le signalent à la fois le Graphique 48 et la Carte 91³¹⁹. Mais, cas inédit et très particulier, les collectivités locales de la région ont refusé l'EPF tel qu'il leur était proposé. Ainsi, plus d'un an après la création juridique de l'EPF Corse par décret, il n'avait toujours pas d'existence opérationnelle : ni équipe technique, ni locaux, ni direction, etc. Face au blocage politique, l'EPF Corse est purement et simplement supprimé en 2014, une première dans l'historique des EPF. Toutefois, comme le précise l'article 148 de la loi ALUR votée en mars 2014³²⁰, est créé en remplacement un « Office foncier de la Corse », sous la forme d'un Etablissement public de la Collectivité territoriale de Corse à caractère industriel et commercial. Après les EPFE et les EPFL, se dessine-t-il là un nouveau type d'opérateur foncier qui plus est d'échelle régionale ?

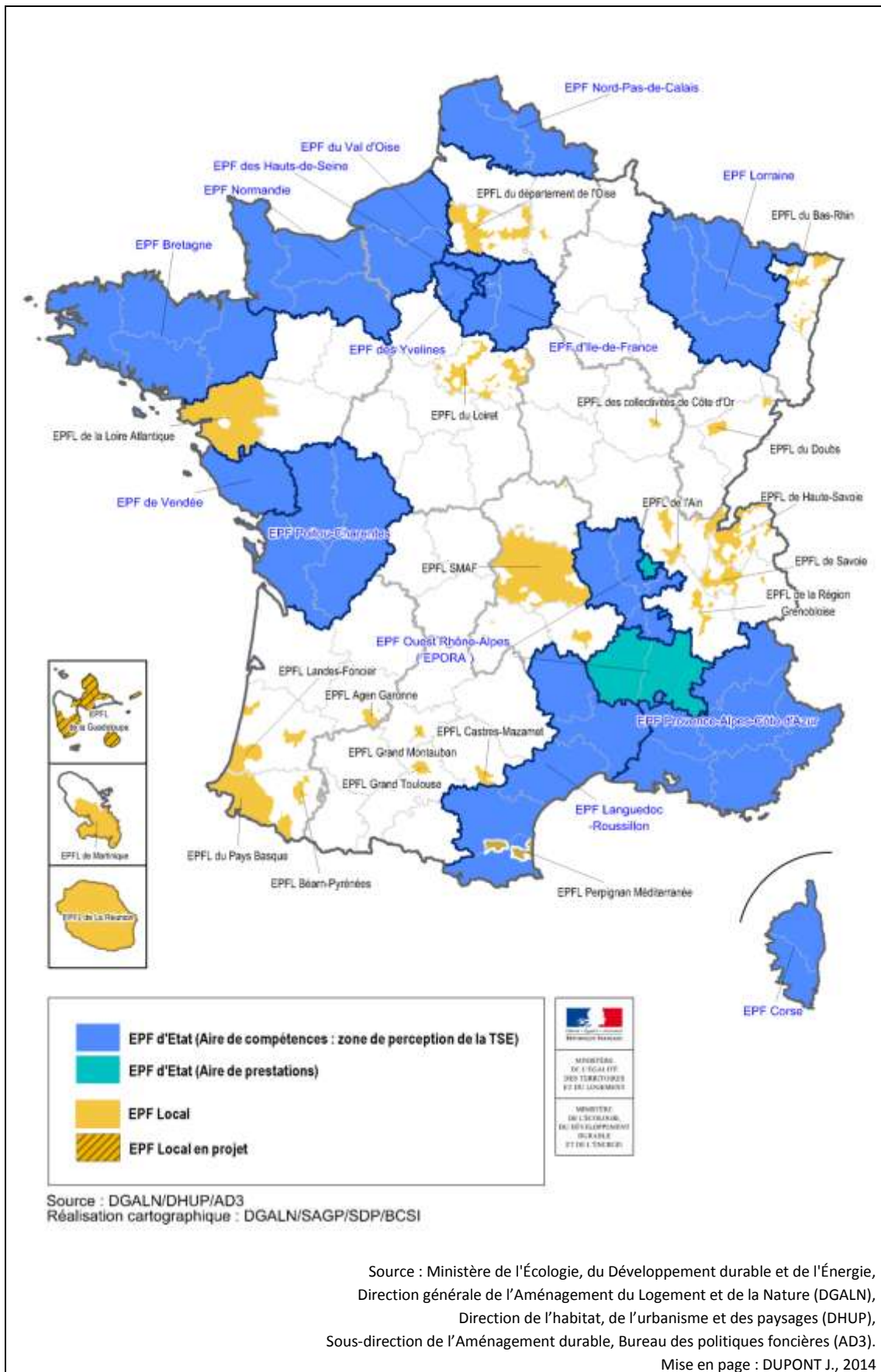
Relevons ici encore la deuxième extension du périmètre de l'EPORA³²¹. Actée à la fin de l'année 2013, elle ne figure pas sur la Carte 91.

³¹⁹ Cf. Décret n° 2012-764 du 9 mai 2012 portant création de l'Etablissement public foncier de Corse.

³²⁰ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR ».

³²¹ Décret n° 2013-1265 du 27 décembre 2013. L'EPORA est désormais compétent sur l'ensemble du territoire des départements de la Loire, de l'Ardèche et de la Drôme ainsi que dans les cantons des départements de l'Isère et du Rhône et dans les communes ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la liste est annexée au décret.

CARTE 91 – LES EPF EN FRANCE AU 1^{ER} JANVIER 2013



Ainsi, comme nous venons de la voir, la carte des EPF de France n'est pas encore définitivement fixée. Des extensions peuvent encore survenir, des projets d'EPFL sont en cours (comme en Guadeloupe par exemple) et plusieurs observateurs estiment que l'Etat n'a pas encore atteint ses objectifs à ce sujet (des EPFE seraient là aussi en projet, à Mayotte par exemple). D'ailleurs l'Etat est très actif et un projet d'ordonnance de 2011 a fait couler beaucoup d'encre et suscité de vives inquiétudes tout comme le projet de loi ALUR, désormais votée en mars 2014. Le point suivant revient ainsi sur les enjeux soulevés par les débats récents concernant les EPF et en particulier sur le rôle joué par l'Etat.

2.1.3. Les débats récents et la place de l'Etat

Dans les débats récents au sujet des EPF, nous tenons en particulier à revenir sur l'opposition entre les EPFE et les EPFL. Puis nous évoquerons quelles sont les récentes décisions de l'Etat à ce sujet.

Le débat entre les EPFE et les EPFL

Avant tout, nous nous devons de préciser qu'hormis leur mode de création et leur emprise géographique (cf. supra), les EPFE et les EPFL se rejoignent sur de nombreux points et en premier lieu par les objectifs identiques qu'ils poursuivent : aider à la production de logement, recycler le foncier, prendre en compte les impératifs du développement durable, gérer le foncier de manière plus économe et efficiente, etc. Ainsi, la différence essentielle entre ces deux catégories d'établissements publics est que les EPF d'Etat s'attachent à traiter les zones tendues tandis que les EPFL sont un appui aux collectivités pour mettre en œuvre leur projet urbain³²² (CERTU, 2006c et 2013, Pillet et al., 2013a).

On pourrait préciser cette distinction en rajoutant que la création d'un EPF d'Etat suppose :

« l'identification préalable, sur le territoire concerné, d'enjeux fonciers spécifiques [...] et d'une importance telle que l'intervention d'un

³²² Projet urbain au sens de la stratégie, des choix politiques incarnés ensuite dans les documents d'urbanisme et de planification.

organisme d'Etat se justifie³²³ ». Ainsi, un EPFE « intervient sur des territoires stratégiques au regard des politiques nationales. A l'inverse, la création d'un EPFL répond à une logique de mutualisation des moyens humains et financiers, sans que soient nécessairement identifiées des problématiques foncières particulières » (Marie, 2010c, p. 3).

Mais alors, en quoi consiste le débat si ces deux catégories d'EPF apparaissent comme complémentaires ? De notre point de vue, le débat tourne autour de la question des « zones blanches », c'est-à-dire des espaces encore non couverts par un EPF. Quel type d'EPF l'Etat veut-il privilégier pour assurer cette couverture ? Et c'est là que la distinction entre EPFE et EPFL que nous venons d'évoquer entre en jeu. Pour résumer la situation, on pourrait dire : soit l'Etat sollicite les collectivités locales pour qu'elles se mobilisent et parviennent à définir un EPFL, quitte à ce que cela prenne du temps et que la continuité territoriale des périmètres de compétence ne soit pas assurée, soit l'Etat impose des EPFE englobant l'ensemble des collectivités comprises dans un périmètre de compétence à priori régional. Ce questionnement dual pourrait par exemple concerner dans un futur proche des régions comme l'Aquitaine, l'Alsace, Midi-Pyrénées ou bien encore les Pays-de-la-Loire, voir même Rhône-Alpes. Mais notons que nulle part l'Etat ne revendique comme objectif la couverture totale du territoire national par des EPF. D'ailleurs, un rapport remis au Sénat en 2013 le déconseille clairement (Pillet et al., 2013a)³²⁴.

Alors que ce même rapport de 2013 propose d'affirmer la priorité des EPFL sur les EPFE pour couvrir les « zones blanches » (op. cit.) et que certains observateurs, comme l'association des EPFL par exemple, anticipaient une interdiction stricte de la superposition des périmètres de compétences de deux EPF, l'Etat, par la loi ALUR de mars 2014, ne tranche finalement qu'en partie cette question. En effet, après de

³²³ Ainsi, « il ressort implicitement de l'arrêt CE, 22 juillet 2009, Région des Pays de la Loire (req. n° 312782) que la création d'un EPF doit être justifiée par l'existence, sur le territoire concerné, de problématiques foncières spécifiques et d'importance (zones de forte pression foncière comme le littoral, zones frontalières, zones comportant des espaces dégradés en volume importants, tels que friches industrielles), qui parfois se cumulent » (Fatôme et al., 2011, p. 111).

³²⁴ Les EPF, d'Etat comme locaux, sont souvent le fruit d'une mobilisation politique forte. C'est pourquoi nous pensons que rendre obligatoire ces outils pourrait leur faire perdre cette particularité et diminuer le degré d'implication des acteurs locaux.

multiples questions au Sénat et à l'Assemblée Nationale³²⁵, l'article 144 de la loi n'interdit finalement pas clairement la création d'un EPFE sur un territoire déjà occupé par un EPFL. Il le conditionne à une consultation des collectivités concernées et ce uniquement lorsque l'EPFL concerné aurait été créé avant le 26 juin 2013. De la sorte, non seulement les chevauchements de périmètres ne sont pas interdits, ils sont en quelque sorte simplement « conditionnés » à une consultation, mais en plus, les EPFL créés après cette date n'auront, eux, aucune garantie contre cette possibilité de chevauchement.

Cette opposition entre les EPFL et les EPFE alimentée par les débats actuels sur les possibles chevauchements de compétences, semble un peu surestimée au vu de la carte des EPF en 2013. En effet, cette situation de chevauchement ne se vérifie qu'une seule fois, entre l'EPFL Perpignan-Méditerranée et l'EPFE du Languedoc-Roussillon. Un des enjeux posés par la superposition de deux EPF est la répartition de la taxe dédiée (la TSE, cf. partie suivante). Deux EPF peuvent-ils prélever sur un même territoire deux taxes distinctes alors qu'ils servent les mêmes objectifs ? Dans le cas présent, l'Etat a pris la décision de partager les recettes de cette taxe, dont le montant est plafonné par habitant, entre les deux EPF. Une décision qui limite de fait les ressources financières potentielles de l'EPFL. Au-delà de ce cas unique, si le débat est assez animé, c'est que l'Etat se montre très offensif sur le sujet de l'action foncière et que les superpositions risquent de se multiplier avec la création de plusieurs EPFE... à moins que ceux-ci n'absorbent purement et simplement les EPFL existants (une hypothèse évoquée concernant la région des Pays-de-la-Loire)³²⁶. Ce qui signerait, pour certains, l'arrêt de mort des EPFL³²⁷. Voyons justement, dans le point suivant, ce que nous pouvons dire de la stratégie de l'Etat au regard des EPF.

³²⁵ Par exemple : Question écrite n° 07746 de M. Christian Bourquin (Pyrénées-Orientales - RDSE) publiée dans le JO Sénat du 01/08/2013 - page 2241.

³²⁶ Dans le Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, l'article 45 stipulait que « les services de l'État n'autoriseront la création d'un nouvel EPF local sur un territoire que s'il n'existe aucune perspective de création d'un EPF d'État sur cette même région, réduisant ainsi les risques de superposition entre EPF d'État et EPF local ». Cet article, finalement supprimé, illustre bien la volonté du Gouvernement de pouvoir mener rapidement à bien ses projets de création d'EPF, sans que des EPF locaux ne voient le jour en opportunité entre le début des consultations officielles et le moment où les décrets de création de nouveaux EPF seront publiés.

³²⁷ Voir par exemple à ce sujet la mobilisation des élus basques : www.lejpb.com/paperezkoa/20130424/399271/fr/Les-elus-basques-mobilises-contre-une-possible-disparition-1%E2%80%99EPFL-Pays-Basque, ou bien le site de l'Association des maires de France : www.amafrance.org.

Le rôle de l'Etat dans les évolutions en cours

A l'issue de notre recherche, il apparaît que l'Etat a deux objectifs essentiels : rationaliser la carte des EPF d'une part et homogénéiser les EPFE d'autre part.

Rationaliser la carte des EPF suppose de poser la question de l'échelle géographique des périmètres de compétence. Alors que pour les premiers EPF la question ne soulevait aucune difficulté, leur périmètre d'intervention étant soit calqué sur celui des territoires couverts par les schémas d'aménagement, soit délimité par la présence de friches industrielles, en revanche, pour les EPF récents dont les missions sont beaucoup plus vastes et susceptibles de concerner l'ensemble du territoire national, la question se pose de savoir à partir de quels critères peut être déterminée leur aire de compétence (Marie, 2010b). Le rapport au Sénat de 2013 proposait à ce sujet de préférer l'échelle régionale pour les EPFE et de favoriser l'échelle départementale pour les EPFL (Pillet et al., 2013a). Cette préconisation sera-t-elle suivie dans les faits ? On peut en douter. Mais on constate une volonté de rationalisation de la carte des EPF qui pourrait se traduire dans un premier temps par la fusion des trois EPF « départementaux » de la région Ile-de-France (Hauts-de-Seine, Val d'Oise et Yvelines) au sein de l'EPF d'Ile-de-France. Même si « la rationalisation attendue de la carte des établissements publics fonciers n'est pas vraiment au rendez-vous » (Gerbeau, 2014), l'article 144 de la loi ALUR est comprise par Philippe Vansteenkiste, secrétaire général de l'Association des EPFL, comme « une volonté de privilégier les EPF d'Etat par rapport aux EPFL. On peut interpréter cela comme une volonté de recentraliser les politiques foncières » (op. cit.). Et c'est bien là le deuxième objectif de l'Etat que nous voulions évoquer : l'uniformisation des EPFE et le renforcement du contrôle de l'Etat.

L'homogénéisation des EPFE est un défi de taille. Chaque EPFE peut en effet paraître comme unique du fait de la diversité de ses périmètres, des missions et des historiques de création. En y regardant de plus près, de nombreux autres éléments permettent de différencier les EPFE les uns des autres : nombre et nature des membres du Conseil d'administration (CA), niveau de la TSE, importance du budget et des équipes opérationnelles, etc. Pour illustrer les avancées concrètes de l'Etat en faveur de cette

maire-info.com/territoires/amenagement/les-epf-locaux-craignent-pour-leurs-prerogatives-article-16541.

uniformisation, on peut citer la décision récente issue de la loi ALUR dans son article 145 qui uniformise les règles de la TSE pour tous les EPFE. Les EPF de Normandie, de Lorraine et de PACA étaient en effet soumis jusqu'alors à un régime particulier limitant leur autonomie sur le sujet. Si cela ne se révélait pas véritablement gênant pour les EPF normand et lorrain, cette situation handicapait par contre l'EPF PACA, plus jeune, qui avait besoin de cette ressource financière pour atteindre un niveau d'acquisitions foncières significatif (Dupont, 2010a). Dans cette même loi, l'Etat entend renforcer son rôle en laissant la porte ouverte aux superpositions d'EPF comme nous venons de le voir. Mais c'est surtout dans l'Ordonnance du 8 septembre 2011³²⁸ que se trouvent les modifications les plus substantielles : un renforcement du poids de l'État (rôle du Préfet renforcé et présence obligatoire de représentants de l'État au CA) ; un assouplissement des modalités de fonctionnement des EPF (en particulier le pouvoir d'exercer au nom de l'établissement les droits de préemption dont l'établissement est titulaire ou délégataire et le droit de priorité dont l'établissement est délégataire) (CERTU, 2013). Notons que le contrôle de l'Etat sur les EPF s'effectue par trois biais : contrôle déconcentré par le Préfet en particulier sur le budget ; contrôle économique et financier par le Contrôleur général du Ministère des finances ; contrôle de la Cour des Comptes. Une autre illustration de la volonté de l'Etat de renforcer son positionnement dans les EPF peut se lire dans le choix du Directeur que le Gouvernement nomme. On observe en effet que dans les EPFE les plus récents, l'Etat a nommé, à plusieurs reprises, des « anciens » Directeurs de ses services déconcentrés. C'est par exemple le cas en Bretagne et en Languedoc-Roussillon.

Ainsi, le débat opposant actuellement les EPFE aux EPFL, est principalement expliqué par la volonté de l'Etat, dans la continuité des années 2000, de garder la main sur l'action foncière en préservant ses capacités d'initiatives (extension et/ou création de nouveaux EPF) et de contrôle. Mais comment fonctionnent les EPF et quels sont leurs moyens ? Dans le point suivant, nous quittons la dimension politique pour présenter le cœur de métier des EPF, le portage foncier. Nous décrivons également le cadre et les moyens mis en œuvre par les EPF pour remplir la mission qui leur a été confié.

³²⁸ Ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'Etat et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne

2.2. Les principes de fonctionnement des EPF

Ce point est consacré à la présentation des éléments qui décrivent le fonctionnement des EPF. Nous évoquons ainsi dans un premier temps le cœur de métier des EPF : le portage foncier. Puis, nous présentons le cadre d'intervention de ces établissements à partir de deux éléments : le Programme pluriannuel d'intervention (PPI) et les conventions qui sont signées pour contractualiser les relations avec les collectivités. Enfin, dans un dernier point, nous détaillons les moyens à la fois juridiques, financiers et humains qui sont à la disposition des EPF.

2.2.1. Le portage foncier

Depuis la loi de 2005, la mission des EPF est de faciliter l'aménagement en agissant en amont sur le foncier, c'est le *portage foncier*. Dans le cadre de nos travaux européens, il nous a été difficile de trouver une traduction en anglais (Dupont, 2011a et b)³²⁹ car cette activité est véritablement la marque de fabrique des EPF et elle n'est pas institutionnalisée dans les autres pays d'Europe. Toutefois, en français et avec la collaboration de Leah Tillemans, doctorante à l'Université de Lausanne en Suisse, nous avons rédigé une définition du portage foncier que Vincent Renard a validée à la première lecture pour une publication dans le *Dictionnaire du Foncier* de l'ADEF (Dupont et Tillemans, 2013). Cette définition ne concerne pas exclusivement les EPF et a une portée plus large (Encadré 19).

Dans le cas des EPF, le portage foncier peut être synthétisé autour de trois grandes étapes. La première fait suite à la demande d'une collectivité (commune, EPCI ou tout établissement public habilité) et consiste, après évaluation du projet et négociation avec le propriétaire, en l'acquisition d'un bien foncier. La deuxième étape comprend la remise en état du bien (démolition, dépollution, etc.), l'entretien et éventuellement le proto-aménagement³³⁰. La troisième étape, au terme du portage, est la revente du bien directement au porteur du projet.

³²⁹ Le *banking* fait par exemple référence à la réserve foncière alors que le terme de *recycling* est lui trop spécifique par rapport à l'activité de portage.

³³⁰ C'est-à-dire la valorisation transitoire (pré-verdissement par exemple) ou la préparation à l'aménagement ultérieur (remembrements fonciers ou désenclavement) (CERTU, 2013).

« Le portage fait référence à l'acquisition et à la détention temporaire de la propriété d'un terrain dans la perspective opérationnelle de la réalisation d'un projet d'aménagement. Il peut être le fait d'un acteur privé ou public agissant pour son compte propre ou pour celui d'un tiers. Si l'objectif premier du portage foncier n'est pas de faire des réserves foncières (Marie, 2010b), il peut se prolonger plus ou moins longtemps en fonction du projet qu'il accompagne.

Le portage est avant tout un moyen, pour l'opérateur, de s'assurer la maîtrise foncière. Il est une réponse à la problématique de l' "assemblage" du foncier (Louw, 2008), lorsque l'opération requiert la mise en commun ou la réorganisation de plusieurs propriétés. Pour l'acteur public, le portage des terrains - réalisé parfois à l'aide d'instruments contraignants comme l'expropriation ou la préemption - peut être une manière de concrétiser d'autres objectifs : mise à disposition de terrains à bâtir à des prix raisonnables, récupération des plus-values, promotion du logement social, recyclage de friches, etc.

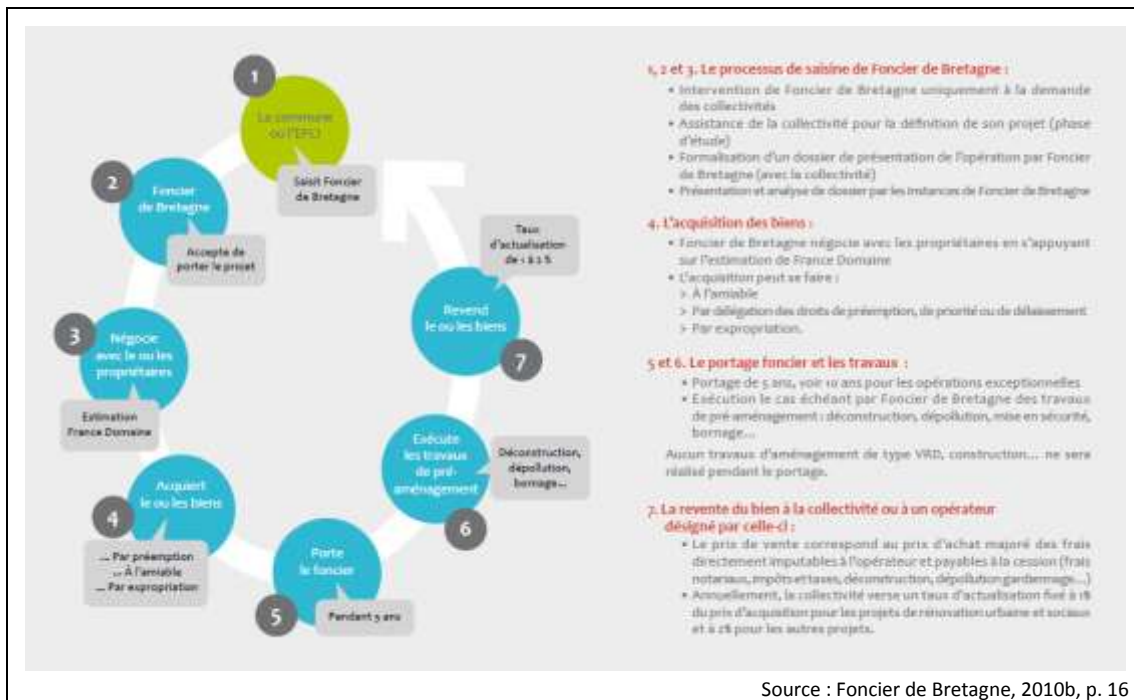
Le portage public n'est pas exempt de risques : engagement de fonds importants, déconnexion des réalités du marché ou surproduction de terrains constructibles. Les municipalités néerlandaises, qui assument fréquemment le portage et l'aménagement des terrains à bâtir (Dransfeld et Voss, 1993), en ont fait les frais (Van der Krabben et Jacobs, 2013). À l'inverse, le propriétaire public peut devenir le pire des spéculateurs (Renard, 2007). La particularité française de disposer d'opérateurs spécialisés dans le portage pour le compte des collectivités publiques – les établissements publics fonciers (EPF) – permet d'éviter une longue immobilisation des finances communales. Certains EPF apportent, avant et pendant le portage, une expertise juridique, économique voire urbanistique, ce qui permet de développer la "culture foncière" et de faire du portage un partenariat constructif (Dupont, 2010a).

Le portage représente un coût important qui doit être mesuré aux bénéfices attendus, deux paramètres qui s'apprécient différemment d'un acteur à l'autre selon le prix de l'argent et l'anticipation du futur mais aussi des objectifs fixés. Ainsi, il peut être économiquement avantageux pour l'aménageur de retarder l'acquisition du foncier en le faisant "porter" par le propriétaire initial. Le remembrement foncier est une méthode allant dans ce sens. »

Source : Dupont et Tillemans, 2013, p. 128-129

Dans le cas d'une revente à un acteur privé, le portage foncier représente alors un coût financier nul pour la commune (Encadré 20). Dans ce sens, le portage foncier est une forme de l'action foncière puisqu'il reprend les trois opérations d'acquisition, d'entretien et de cession qui la définissent (cf. Comby, 2004a), à la différence que le portage fait de ces trois opérations un seul et même acte.

ENCADRE 20 – LE PORTAGE FONCIER, UNE ILLUSTRATION



La durée du portage est très variable et dépend de la nature du projet qu'il doit servir. Ainsi, il est peut s'étaler sur de courtes périodes (un à quatre ans) dans le cas de petits projets ou d'opportunités foncières pré-opérationnelles, ou sur des périodes plus longues (pouvant aller jusqu'à une quinzaine d'années) dans le cadre d'un projet d'ensemble pour lequel l'EPF acquiert progressivement le foncier concerné (au gré de la publication des DIA par exemple) ou dans le cas de foncier plus complexe à traiter (chantier de dépollution ou de démolition). Le portage foncier est donc la raison d'être des EPF et cette activité est d'autant plus appréciée par les petites communes que celles-ci disposent de peu de marges financières dans leur budget. Par ailleurs, notons que les EPF revendiquent cette activité comme étant « hors champ concurrentiel » au

point que certains décrivent d'ailleurs le portage foncier comme s'apparentant à « une délégation de service public » (Bersani et al., 2008, p. 23)³³¹.

Avant d'assurer le portage, les EPF doivent toutefois évaluer les projets qui leur sont soumis et estimer leur viabilité. C'est dans cette perspective que les EPF sont dotés d'un cadre d'intervention spécifique qui ambitionne à la fois de guider leur action tout en assurant une transparence publique à la définition des critères de sélection.

2.2.2. Le cadre d'intervention

Le cadre d'intervention des EPF est articulé autour de deux outils de contractualisation : le Programme pluriannuel d'intervention (PPI) et les conventions signées avec les collectivités.

Le Programme pluriannuel d'intervention (PPI)

Le PPI est « la base juridique de la compétence » des EPF et « son contenu est encadré par l'article L.321-1 du Code de l'urbanisme » (CERTU, 2013, p. 4).

« Adopté par le conseil d'administration de l'établissement pour une période comprise entre 3 et 5 ans, il précise les actions, leurs modalités et moyens mis en œuvre ainsi que les conditions de cession du foncier propres à garantir un usage conforme aux missions de l'établissement. Un bilan de ses actions doit être dressé chaque année et être envoyé au préfet. » (op. cit.)

Le PPI doit donc tenir compte à la fois des missions fixées par le décret de création de l'EPF, des orientations stratégiques de l'Etat en matière de logement, d'urbanisme et plus largement d'aménagement du territoire, des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme des communes et des EPCI, et, enfin, depuis la loi de 2005, des objectifs de réalisation de logement définis dans les Programmes locaux de l'habitat (PLH). C'est d'ailleurs pourquoi on retrouve une constante dans les objectifs adoptés par les

³³¹ A ce titre, un débat récent questionne le bien fondé de l'assujettissement à la TVA des cessions immobilières réalisées par les EPF locaux (Question écrite n° 00777 de M. Claude Jeannerot, publiée dans le JO Sénat du 19/07/2012 - page 1625). En filigrane se dessine toujours la crainte de voir l'activité des EPF soumise à la concurrence sur décision de l'UE.

PPI des EPFE comme des EPFL : la priorité donnée aux problématiques de l'habitat et du logement, notamment social. A titre d'illustration, la version révisée du PPI 2007-2013 de l'EPF Lorraine, annonce cinq priorités pour justifier son intervention : le logement en général et les logements sociaux en particulier ; les équipements publics structurants ; le développement économique et la création d'emplois ; les friches urbaines et l'habitat indigne ; les réserves foncières (EPF Lorraine, 2011). Une diversité de missions que l'on retrouve dans la plupart des EPF (Encadré 21 et Photo 11).

A noter que l'EPF Lorraine, parmi les plus anciens, développe une nouvelle compétence : le conseil aux collectivités. Cette évolution des missions de l'EPF cherche en pratique à répondre à un certain déficit concernant les projets déposés par les communes ou les EPCI membres (Dupont, 2010a), projet dont la qualité et la pertinence servira à justifier le portage, par l'EPF, du foncier nécessaire à sa réalisation (cf. supra). Nous l'avons déjà signalé, mais un EPF n'intervient jamais de son propre chef. Il ne fait en effet que répondre aux sollicitations d'un tiers et réalise son portage foncier dans le cadre de conventions : cadres ou opérationnelles (Bersani et al., 2008), dont nous présentons les principales caractéristiques dans le point suivant.

Les conventions-cadres et opérationnelles

La fiche de présentation des EPFE du CERTU précise à ce sujet que « le Code de l'urbanisme prévoit expressément que l'intervention de l'établissement pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public, s'inscrit dans le cadre de conventions » (CERTU, 2013, p. 4). De la sorte, L'EPF ne prend pas, en principe, de risque financier. Chaque acquisition fait « l'objet d'une convention par laquelle la collectivité bénéficiaire du portage s'engage à reprendre le bien après un certain délai, à son prix d'achat éventuellement actualisé » (Vilmin, 2008, p. 49). On distingue alors deux types de convention : cadre et opérationnelle.

PPI 2012-2016 de l'EPF Normandie

Présentation et méthodologie

PPI 2012 - 2016 présentation et méthodologie d'élaboration

Le Programme Pluriannuel d'Interventions définit, pour cinq ans, le cadre technique, territorial et financier des interventions de l'EPF Normandie. Il permet la mise en œuvre et la suivi des plans d'actions en tenant compte des besoins territoriaux, exprimés par les collectivités, et des enjeux de gestion, guidés par les politiques publiques, les modes d'intervention et les ressources disponibles.

Le PPI est un support dynamique qui s'adapte aux évolutions en fonction des nécessités ; c'est le Conseil d'Administration qui décide de sa révision.

Il s'organise en six volets complémentaires :

- 1 Le bilan du PPI 2007 - 2011**
C'est l'analyse de l'action réalisée au cours des 5 dernières années afin d'évaluer tous les engagements pour préparer la période 2012 - 2016 :
 - Niveau d'activité de l'action foncière.
 - Répartition des acquisitions et cessions par type de projets.
 - Les opérations cofinancées.
- 2 Le contexte et les enjeux à venir**
La période 2012 - 2016 va être marquée par de profonds changements institutionnels et financiers et par de nouvelles dynamiques de développement sur l'ensemble des territoires normands. L'EPF Normandie doit prendre en compte ces changements afin d'accroître son efficacité comme :
 - "Scléreur" au service des collectivités.
 - "Facilitateur" du développement.
- 3 Les grandes orientations 2012 - 2016**
5 axes stratégiques :
 - Inscrire l'action de l'EPF dans les orientations du développement durable.
 - Améliorer l'action en faveur de l'égalité et de la cohésion sociale.
 - Agrir en faveur du développement économique.
 - Favoriser un développement équilibré des territoires et le soutien aux collectivités.
 - Accompagner la réalisation des grands projets.
- 4 Les plans d'actions**
Pour chaque orientation, le PPI 2012 - 2016 décrit les axes stratégiques de l'intervention et les décide par famille de territoires.
Deux grandes familles de territoires en Normandie :
 - Les métropoles et les agglomérations.
 - Les villes et territoires ruraux.
- 5 Les outils d'intervention**
Pour agir, l'EPF dispose d'une "boîte à outils" lui permettant d'intervenir sur fonds propres et dans le cadre d'opérations cofinancées.
- 6 Les moyens**
L'EPF doit adapter ses moyens pour mettre en œuvre les plans d'actions définis dans le cadre des orientations retenues pour la période 2012 - 2016 :
 - Moyens humains.
 - Moyens techniques.
 - Moyens financiers.

PPI 2007-2013 de l'EPF Lorraine

SOMMAIRE

INTRODUCTION

CHAPITRE 1
LE BILAN DE L'ACTION DE L'EPFL SUR LA PÉRIODE 2007-2010 9

1. Une activité en forte croissance 11
2. Un succès des interventions 13
3. Des performances améliorées à l'exportation 15

CHAPITRE 2
DES PRIORITÉS D'ACTION AFFIRMÉES 21

1. La préservation foncière des interventions 22
2. La production de logements 22
3. L'investissement à caractère commercial : le terrain des collectivités 23

CHAPITRE 3
UNE POLITIQUE FONCIÈRE ADAPTÉE ET PRIORISÉE 29

1. La préservation foncière : un défi foncier et foncier 31
2. Les opérations d'effacement, d'ajustement aux besoins locaux 32
3. Le logement à l'échelle territoriale 34
4. La mise à disposition de logements sociaux 35
5. La gestion du foncier 37

CHAPITRE 4
DES POLITIQUES DE RECONVERSION 39

ENTRE RECYCLAGE FONCIER ET ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

1. Analyse de développement foncier pour le logement social 41
2. La conversion des sites industriels en logements sociaux 43
3. La réhabilitation des friches urbaines 44
4. La conversion des sites ruraux 46
5. Foncier et climat : les sites de la décarbonation agricole 48

CHAPITRE 5
LES MÉTHODES ET L'ÉVALUATION 49

CHAPITRE 6
LES MOYENS FINANCIERS RÉALISÉS 57

PPI 2009-2013 de l'EPF Haute-Savoie

Programme Pluriannuel d'intervention
2009-2013

Logement	• Soutenir la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, en favorisant la production d'une offre diversifiée de logements, notamment aidés
Equipements publics	• Accompagner les collectivités dans la réalisation des équipements publics rendus nécessaires par leur développement
Activités économiques et agricoles	• Aider au développement et au maintien d'une activité économique locale, préserver les terres agricoles menacées
Espaces naturels	• Préserver et mettre en valeur les espaces naturels remarquables du territoire haut-savoisien

PHOTO 11 – DEUX EXEMPLES D'OPERATIONS MENEES PAR DES EPF



EPF de Lorraine

De l'extraction du charbon au high-tech. L'*Eurozone Forbach-Sarrebruck*, première zone d'activités franco-allemande, dans laquelle l'EPF Lorraine a réalisé des études économiques, urbaines et de logistique puis s'est porté acquéreur d'une partie du foncier, l'a dépollué avant de le revendre à la municipalité.

Source : EPF Lorraine



EPF de Provence-Alpes-Côte-d'Azur

Programme de logements sociaux. Dans la commune d'Antibes, dans les Alpes-Maritimes, l'EPF a acquis du foncier dans le cadre d'un projet de réalisation de 200 logements dont la moitié est destinée à de la location sociale, l'autre moitié étant réservée pour de l'achat en accession aidée (prix inférieurs au marché).

Source : EPF Provence-Alpes-Côte-d'Azur

La convention-cadre est présentée par l'EPF breton comme « un document stratégique et pragmatique, calé sur la durée du PPI [...] conclu avec les EPCI compétents souhaitant mettre en place une politique foncière sur le long terme » (www.foncierdebretagne.fr). Ces conventions-cadres sont au service de l'anticipation foncière et peuvent par exemple fixer les engagements réciproques entre l'EPF et la collectivité concernant les objectifs pluriannuels d'investissement ou les modalités de la veille foncière (CERTU, 2013)³³².

Les conventions opérationnelles permettent de détailler les conditions du portage foncier pour chaque intervention de l'EPF. Ce document contractuel engage juridiquement les deux parties comme le précise l'EPF breton sur son site internet (cf. lien ci-dessus). A titre d'exemple, une convention opérationnelle avec l'EPF de Bretagne s'articule autour de quatre éléments : les modalités d'intervention de l'EPF et notamment les modes d'acquisition ; le périmètre d'intervention ; le rappel des critères d'intervention et les engagements de la collectivité sur son projet ; les conditions et le délai de rachat du foncier porté par l'EPF par la collectivité ou un aménageur qu'elle aura désigné³³³.

Ce recours au conventionnement, prévu par la loi, est le meilleur moyen pour les EPF de gérer la complexité de certains projets et d'anticiper les incertitudes. Au-delà de ce cadre d'intervention permettant de prioriser les interventions et de sélectionner les projets pouvant faire l'objet d'un portage foncier, évoquons maintenant les moyens dont disposent les EPF pour mener à bien leur mission d'opérateur foncier.

2.2.3. Les moyens juridiques, financiers et humains

Les moyens à disposition des EPF que nous présentons ici sont de trois types : les moyens juridiques, les moyens financiers (et notamment la TSE) et les moyens humains, c'est-à-dire le Conseil d'administration et les équipes opérationnelles.

³³² Un modèle de convention cadre est librement accessible sur le site internet de l'EPF breton : www.foncierdebretagne.fr/IMG/pdf/12_09_25_conv_cadre_modele.pdf

³³³ Un modèle de convention opérationnelle est librement accessible sur le site internet de l'EPF breton : www.foncierdebretagne.fr/IMG/pdf/12_09_25_conv_ope_modele.pdf

Les moyens juridiques

Pour mener à bien les missions définies dans le PPI, les EPF disposent de moyens juridiques tels que le droit de préemption et d'expropriation par compétence directe ou par délégation du tiers bénéficiant du portage foncier. Les conditions d'utilisation et de recours à ces droits sont définies dans les conventions.

Les moyens financiers

La question des moyens financiers est plus large et interroge notamment les ressources dont bénéficient ces établissements et qui sont au nombre de quatre : la Taxe spéciale d'équipement (TSE) ; les contributions de l'État, des collectivités territoriales, d'établissements publics et d'autres personnes morales ; les produits de gestion et de cession des biens fonciers et immobiliers ; les emprunts, les subventions et les produits de dons et de legs (CERTU, 2013).

La TSE est la ressource phare des EPF. Elle symbolise en effet le principe même du fonctionnement de ces établissements basé sur l'idée de la mutualisation des moyens puisque ce sont tous les territoires du périmètre de compétence qui y sont soumis (Encadré 22). Plafonné, son montant est très variable d'un EPF à l'autre et c'est au sein du Conseil d'administration que son niveau, exprimé par habitant, est décidé. En 2011, le montant total de la TSE en France est estimé à plus de 621 millions d'euros (Tableau 28). La TSE contribue à la constitution des fonds propres de l'EPF, c'est pourquoi son importance est cruciale les premières années (Dupont, 2010a). « Une fois ces fonds propres accumulés, ce qui peut prendre de 10 à 20 ans, l'EPF pourrait en théorie se dispenser de la TSE et simplement facturer ses services aux collectivités utilisatrices pour payer ses frais de structure » (Vilmin, 2008, p. 48). C'est n'est pourtant pas ce que l'on constate, à l'exception de la Normandie (3 euros par habitant), les EPF ne se privant pas de cette ressource « garantie » (Dupont, 2010a).

Toutefois, son niveau reste largement inférieur au seuil des 20 euros fixé par la loi avec une moyenne de 9,3 euros par habitant en 2011, pour les EPFE. Quoi qu'il en soit, la TSE est une ressource fiscale particulière, dédiée aux EPF. Elle constitue en cela la meilleure preuve que l'Etat entend donner un « rôle stratégique majeur en matière foncière » aux EPF (Marie, 2010b, p. 1).

ENCADRE 22 – PRINCIPES ET FONCTIONNEMENT DE LA TAXE SPECIALE D'EQUIPEMENT

« Selon l'article 1607 bis du code général des impôts, une Taxe spéciale d'équipement (TSE) est perçue au profit des établissements publics fonciers locaux ; elle est "destinée à permettre à ces établissements de financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation". L'article 1607 ter du code général des impôts prévoit que les établissements publics fonciers d'État se voient également attribuer le produit d'une taxe spéciale d'équipement, destinée au financement de leurs interventions foncières.

La TSE est due par toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties (TFPB et TFPNB), à la taxe d'habitation (TH) ou à la cotisation foncière des entreprises (CFE) dans les communes situées dans le ressort géographique de l'EPF concerné. Les contribuables exonérés de l'une de ces taxes le sont également de la TSE.

Le taux applicable n'est pas arrêté par les EPF, mais par l'administration à partir du produit attendu global de la taxe, déterminé par l'EPF. Néanmoins, le produit arrêté chaque année ne peut dépasser 20 euros par habitant. Selon l'association des EPFL, ce montant est parfois très inférieur (par exemple, il est de 5 euros par habitant pour l'EPF Puy-de-Dôme), mais le plus souvent compris entre 10 et 15 euros.

Le produit est réparti entre les taxes foncières, la TH et la CFE, proportionnellement aux recettes que chacune des taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble des communes et EPCI situés dans le ressort de l'EPF. Le taux ainsi obtenu pour chacune des impositions est ensuite appliqué aux bases dans chaque collectivité.

Certains EPF sont soumis à des dispositions particulières, notamment s'agissant du plafonnement du produit de la taxe : il s'agit des EPF de Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), de Normandie, de Lorraine et de Guyane, et de l'agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des « 50 pas géométriques » en Guadeloupe et en Martinique. En effet, le produit global de la TSE attribué à ces trois EPF est fixé par la loi. [...] A ce jour, la question de l'unification de la TSE n'est pas réglée*. »

* : La loi ALUR de 2014 a abrogé dans son article 145 les dispositions particulières concernant le plafonnement du produit de la TSE pour les EPF de Normandie, de Lorraine et de Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

TABLEAU 28 – REPARTITION DES RESSOURCES DES EPF AU TITRE DE LA TSE EN 2011

Libellé établissement public foncier	FNB	FB	TH	CFE	IFER matériel	Total
EPF de l'Ain	7 053	950 962	831 215	2 061 258		3 850 488
EPF de PACA	160 357	13 588 529	13 571 037	22 716 803		50 036 726
EPF Côte d'Or	4 667	1 079 298	739 079	1 559 139		3 382 183
EPF du Doubs	1 933	851 151	737 107	2 011 770		3 601 961
EPF Grand Toulouse	13 641	3 652 763	2 765 602	7 827 177		14 259 183
EPF Languedoc Roussillon	60 420	5 923 021	4 979 622	6 586 030		17 549 093
EPF Bretagne	41 269	5 539 029	5 809 849	8 116 030		19 506 177
EPF Région grenobloise	12 358	2 823 679	1 491 551	4 073 110		8 400 698
EPFL du Loiret	3 414	472 829	323 397	676 262		1 475 902
EPF de Lorraine	28 029	5 664 190	5 348 905	12 023 181		23 064 305
EPF Nord Pas-de-Calais	124 418	18 314 604	16 046 766	45 812 546		80 298 334
EPF de l'Oise	10 232	1 993 437	1 182 424	2 918 761		6 104 854
EPF Puy-de-Dôme	4 592	930 416	738 272	1 515 815		3 189 095
EPF Pays Basque	5 364	780 456	1 063 255	1 509 651		3 358 726
EPF Perpignan Méditerranée	20 527	1 761 584	1 480 785	1 806 657		5 069 553
EPF Bas-Rhin	2 925	379 016	347 700	771 435		1 501 076
EPF Ouest Rhône Alpes	28 588	5 218 793	3 722 876	9 242 596		18 212 853
EPF Savoie	2 980	597 205	407 846	1 085 282		2 093 313
EPF Haute-Savoie	11 279	1 021 070	1 182 226	2 093 417		4 307 992
EPF Ile-de-France	135 098	19 866 599	15 988 368	36 339 094		72 329 159
Société du Grand Paris	293 000	44 340 710	52 861 214	19 596 250	61 418 980	178 510 154
EPF de Normandie	20 692	3 885 922	2 391 822	6 704 822		13 003 258
EPF des Yvelines	42 790	5 814 730	5 551 214	9 662 982		21 071 716
EPFCastres-Mazamet	644	137 844	76 837	183 660		398 985
EPF de Vendée	26 634	1 760 115	2 081 747	3 160 813		7 029 309
EPF Poitou Charentes	24 779	4 424 264	3 450 053	6 126 424		14 025 520
EPF Hauts-de-Seine	13 152	3 853 065	3 137 874	8 836 001		15 840 092
EPF Val d'Oise	27 017	3 606 107	3 313 637	4 653 760		11 600 521
Agence 50 pas géo. Guadeloupe	5 111	580 846	581 425	571 084		1 738 466
Agence 50 pas géo. Martinique	2 366	642 918	386 589	693 250		1 725 123
EPF de Guyane	25 192	607 262	364 994	1 392 345		2 389 793
EPF de la Réunion	32 318	4 711 200	3 124 388	4 686 883		12 554 789
Ensemble des EPF	1 192 839	165 773 614	156 079 676	237 014 288	61 418 980	621 479 397
Ensemble des EPF (données 2011)	1 100 312	166 667 426	135 568 327	225 857 156	60 281 360	589 474 581

Source : DGFIP - Bureau CL2A - Fichier de recensement des éléments d'imposition issu des émissions de rôles généraux de l'année 2012

NOTES - FNB : foncier non bâti, FB : foncier bâti, TH : taxe d'habitation, CFE : cotisation foncière des entreprises, IFER : imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux.

Source : Pillet et al., 2013a, p. 96

Les moyens humains : gouvernance et équipe technique

Nous voulons ici évoquer brièvement deux aspects des moyens humains mobilisés par les EPF. D'une part la gouvernance de l'établissement, c'est-à-dire le Conseil d'administration (CA) et les instances dirigeantes internes (Président et Directeur) et, d'autre part, l'équipe technique.

Lorsque l'on s'intéresse à la gouvernance des EPF, on observe, là encore, qu'il existe de grandes disparités. Le nombre moyen de membre d'un CA est de 22 pour les EPFL avec un minimum de 8 pour l'EPFL de Castre-Mazamet et un maximum de 55 pour l'EPFL de la Réunion. La moyenne pour les EPFE est plus élevée avec 35 membres, le minimum observé étant de 16 pour les EPF franciliens de compétence départementale et le maximum de 47 pour l'EPF breton³³⁴. Ce sont les décrets de création, pour les EPFE et les arrêtés préfectoraux pour les EPFL, qui déterminent la composition et les pouvoirs du CA ainsi que les conditions dans lesquelles le CA délibère (cf. article L. 321-4 du Code de l'urbanisme - CU). De même, c'est le CU qui fixe les modalités de désignations des membres du CA tout comme il précise que le CA doit être composé, à concurrence de la moitié au moins, des membres représentant les collectivités et établissements publics concernés³³⁵. On relèvera également que le CU, dans son article R. 321-6, précise que « les membres du CA ne peuvent prendre, conserver aucun intérêt, occuper aucune fonction dans les entreprises privées traitant avec l'EPF ni prêter leur concours à titre onéreux à l'établissement ». Dans le détail (Tableau 29) on observe que les collectivités territoriales sont très majoritairement représentées aux CA des EPF, ce qui leur garantit une bonne maîtrise des décisions. A l'inverse, les représentants de l'Etat sont généralement peu nombreux, voire tout à fait absents dans un certain nombre d'EPF³³⁶. Une situation qui a depuis évolué du fait de l'Ordonnance de 2011 (cf. supra). On notera également la présence non systématique des chambres consulaires (Chambre des métiers et de l'artisanat, Chambre de commerce et d'industrie et Chambre d'agriculture).

Pour conclure sur la gouvernance, il nous faut évoquer le Président de l'EPF dont les modalités de désignation et les pouvoirs sont là aussi fixées par le décret ou l'arrêté préfectoral de création de l'EPF (L. 321-4 du CU). Relevons en particulier que le Président est élu parmi les membres du CA. Concernant le Directeur, il est nommé, pour les EPFE, par Arrêté du ministre en charge de l'urbanisme, après consultation du Préfet de région et du Président du CA. Ses pouvoirs sont là aussi déterminés par le

³³⁴ Cela s'explique notamment par une volonté de l'Etat d'assurer la meilleure représentativité possible des collectivités locales bretonnes dans l'EPF qui, nous le verrons dans le chapitre suivant, a fait l'objet de vives tensions politiques lors de sa création.

³³⁵ Cf. articles L. 231-5, L. 321-4 et L. 321-6 du CU.

³³⁶ C'est en particulier le cas, de manière assez paradoxale, des EPF les plus anciens (cf. tableau page suivante).

décret de création (L. 321-4 du CU). Dans le cas des EPFL, le Directeur est nommé par le CA sur proposition du Président.

L'équipe technique de chaque EPF est une nouvelle fois l'occasion de souligner leur très grande disparité. Les EPFL se caractérisent ainsi par des équipes opérationnelles de petite taille. De fait, pour ces établissements, la moyenne de personnel en équivalent temps plein (ETP) en 2010 est de 4,8. Au sein des EPFE, on constate également une grande disparité avec plus de 77 ETP pour l'EPF Lorraine et parfois beaucoup moins de 10 ETP pour les EPF les plus récents, la moyenne se situant à 32 ETP en 2010 (Tableau 29). Des disparités qui s'expliquent par l'ampleur du territoire à traiter, par l'ancienneté des structures (les EPF les plus récents constituent leurs équipes les premières années en parallèle de leur montée en charge) et par les compétences et spécialités développées en interne (présence d'un service plus ou moins important dédié à l'étude et à l'observation par exemple, ou d'un service compétent en termes de travaux et d'aménagement) (Dupont, 2010a).

TABLEAU 29 – LES CHIFFRES CLEFS DES EPF D'ETAT EN 2011

> *Tableau pages suivantes* <

NOTES

NPdC : Nord-Pas-de-Calais, IDF : Ile-de-France, EPF 95 : Val d'Oise, EPF 92 : Hauts-de-Seine, EPF 78 : Yvelines.

ETP : équivalent temps plein, TSE : Taxe spéciale d'équipement.

CA : Communauté d'agglomération, CC : Communauté de communes, CESR : Conseil économique et social régional, CG : Conseil général, CR : Conseil régional, CRA : Chambre régionale de l'agriculture, CRCI : Chambre régionale de commerce et d'industrie, CRM : Chambre régionale des métiers, CU : Communauté urbaine, EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale.

	EPF NORMANDIE	EPF LORRAINE	EPF NPdC	EPORA	EPF PACA	EPF IDF	EPF 95							
INFORMATIONS GENERALES														
Date de création	26 avril 1968	7 mars 1973	19 décembre 1990	14 octobre 1998	20 décembre 2001	13 septembre 2006								
Extension du périmètre	1977 - 2000 - 2004	1987 - 2001 - 2004	-	2007	-	-	-							
Zone de perception de la TSE (aire dite de « pleine compétence »)	régions Haute et Basse Normandie	région Lorraine	région Nord-Pas-de-Calais	Loire : tout le département Plusieurs cantons en Ardèche, Drôme, Isère et Rhône	région PACA	région Ile-de-France à l'exception des territoires couverts par un autre EPF	département du Val d'Oise							
Population (zone TSE)	3 267 848	2 337 000	4 018 644	1 587 370	4 864 015	7 467 267	1 153 500							
Conseil d'administration	43 membres : 9 CR, 15 CG, 7 grandes agglomérations, 10 représentants des chambres professionnelles	45 membres : 9 CR, 26 CG, 4 EPCI, 2 CRCI, 2 CRM, 2 CRA	32 membres : 8 CR, 8 CG, 8 EPCI, 4 CESR, 2 CRCI, 1 CRA, 1 CRM	40 membres : 8 CR, 17 CG, 9 EPCI, 1 CRCI, 1 CRM, 1 CRA, 3 Etat	43 membres : 10 CR, 30 CG, 1 CRCI, 1 CRA, 1 CRM	30 membres : 11 CR, 8 CG, 4 EPCI, 1 CESR, 1 CRCI, 1 CRA, 1 CRM, 3 Etat	16 membres : 8 CG, 5 EPCI, 3 Etat							
Effectifs (ETP)	53,3	77,2	51,2	36,1	59,6	49	11							
TSE perçue en 2010 (M€)	10	11,5	32,4	18,16	34,6	73,5	11,2							
→ TSE par habitant (€)	3	4,9	8	11	7	9,84	10							
TSE votée pour 2011 (M€)	10	23	64	18,06	50	72,4	11,6							
→ TSE par habitant (€)	3	9,8	16	11	10	9,7	10							
TSE envisagée pour 2012 (M€)	13	23	80	18,06	50	72,4	11,6							
COMPTE DE RESULTAT DE L'EXERCICE 2009 - 2010														
PRODUITS	77,2	52,3	62,6	67,6	64,8	61,3	36,7	51,5	41,2	50,5	91,9	91,7	11,7	14,1
Dont vente de terrain	39,3	26,3	24,1	24,7	22,7	23,3	9,9	5,7	4,6	14,3	17,6	17,6	-	2,6
Dont TSE	10,1	10,1	11,5	11,5	32,5	32,4	15,9	18,2	34,6	34,6	73,5	73,5	11,4	11,4
Dont subventions	7,8	9,8	15,5	13,6	4,8	0,7	4,9	21,7	0,9	0,2	-	0,5	-	0
CHARGES	69,7	60,7	53,1	48,6	42,1	41,4	32,8	42,3	9,7	26,6	22,0	22,8	1,3	4,0
Dont achat de terrain	37,4	54,6	51,3	54,6	35,6	58,1	20,3	10,9	59,4	63,3	115,3	167,3	14,4	17,9
Dont charges personnel	3,2	3,4	4,4	4,7	2,8	3,0	2,1	2,2	3,8	4,3	2,8	3,6	0,9	1,1
BILAN 2009 - 2010 (au 31.12)														
Fonds propres	223,9	232,4	238,6	257,0	153,9	173,8	38,6	47,8	176,6	200,5	229,1	297,9	32,3	42,4
Endettement	13,0	11,6	-	0,0	8,0	5,9	10,0	5,9	-	20	0,4	40,8	0,1	0,1
Stocks (essentiellement foncier)	180,2	210,6	159,1	193,0	123,6	157,5	35,5	38,1	174,7	218	184,2	333,8	23,3	40,1

	EPF 92	EPF 78	EPF POITOU-CHARENTES	EPF LANGUEDOC-ROUSSILLON	EPF BRETAGNE	EPF VENDEE				
INFORMATIONS GENERALES										
Date de création	13 septembre 2006		30 juin 2008	2 juillet 2008	8 juin 200918	mai 2010				
Extension du périmètre	-	-	-	-	-	-				
Zone de perception de la TSE (aire dite de « pleine compétence »)	département des Hauts-de-Seine, communes de Verrière-le-Buisson et de Wissouw (Essone)	département des Yvelines, commune de Bièvres (Essone), Boutigny-Prouais, Champagne, Goussainville, Havelu, Saint-Lubin-de-la-Haye (Eure-et-Loir)	région Poitou-Charentes	région Languedoc-Roussillon	région Bretagne	département de la Vendée				
Population (zone TSE)	1 552 743	1 403 950	1 793 942	2 550 000	3 219 598	607 000				
Conseil d'administration	16 membres : 8 CG, 5 EPCI, 3 Etat		31 membres : 6 CR, 8 CG, 7 CA, 4 EPCI, 1 CRCI, 1 CRA, 1 CRM, 3 Etat	42 membres : 10 CR, 10 CG, 9 CA, 3 CC, 1 CRCI, 1 CRA, 1 CRM, 7 Etat	47 membres : 12 CR, 12 CG, 12 CU- CA, 5 CC, 3 CCR, 3 Etat	18 membres : 1 CR, 7 CG, 4 EPCI, 3 CC, 3 Etat				
Effectifs (ETP)	23	33	5,8	12,8	6,6	1				
TSE perçue en 2010 (M€)	15,7	21	14,106	16,7	0	0				
→ TSE par habitant (€)	10	15	7,8	6	0	0				
TSE votée pour 2011 (M€)	15,7	21	14	16,5	19,3	4,2				
→ TSE par habitant (€)	10	15	7,8	6	6	7				
TSE envisagée pour 2012 (M€)	15,8	21	14	16,5	6	4,2				
COMPTE DE RESULTAT DE L'EXERCICE 2009 - 2010										
PRODUITS	22,2	30,7	47,8	31,7	10,0	14,1	16,3	17,1	4,5	1,6
Dont vente de terrain	6,5	14,9	-	7,6	-	-	0	-	-	0
Dont TSE	15,7	15,7	14,1	21,2	10,0	14,1	15,3	16,7	-	0
Dont subventions	-	0	32,5	2,4	-	-	0,9	0,3	4,5	1,6
CHARGES	9,0	17,9	3,5	11,3	0,4	0,8	0,8	1,4	0,9	0,1
Dont achat de terrain	45,5	37,4	39,7	31,3	-	14,3	-	4,6	2,4	0,3
Dont charges personnel	1,3	1,6	2,2	2,3	0,4	0,5	0,5	0,9	0,6	0,0
BILAN 2009 - 2010 (au 31.12)										
Fonds propres	47,3	60,1	128,3	148,6	9,6	24,0	15,5	31,2	4,1	1,5
Endettement	37,4	55,2	-	0,1	-	6,6	-	-	4	0,4
Stocks (essentiellement foncier)	76,2	98,6	96,3	119,7	-	14,3	-	4,6	2,4	0,3

Source : DGALN, DHUP, Sous-direction de l'Aménagement durable, Bureau des politiques foncières (AD3), 2011.

En guise de conclusion sur les moyens associés aux EPF, nous avons vu qu'ils étaient dotés de moyens juridiques puissants (préemption et expropriation), que l'Etat leur a dédié une taxe spécifique (la TSE) et que les moyens humains dont ils disposent permettent une nouvelle fois de souligner combien la réalité des EPF est multiple. Cette présentation du fonctionnement des EPF semble ainsi mettre en évidence le fait que tout est mis en œuvre pour faire des EPF le bras armé de l'action foncière publique en France.

Conclusion

Dans la deuxième étape de ce chapitre, nous avons présenté un historique des EPF sur plus de quarante-cinq ans, ainsi que les principaux éléments permettant de décrire le mode de fonctionnement de cet outil. Qu'il s'agisse des EPF de l'Etat ou des EPF locaux, nous avons constaté un regain d'intérêt pour cette formule, relativement ancienne, et nous avons mesuré combien les missions confiées aux EPF ont évolué dans le temps : de spécialistes de la dépollution des friches industrielles, les EPF sont en effet devenus des généralistes de l'aménagement intervenant à la fois en faveur de la construction de logement, du développement économique et même, à la marge, de la protection des espaces naturels. Ainsi, les EPF, qui n'agissent exclusivement que sur le foncier et n'interviennent qu'après sollicitation d'un tiers, se sont multipliés, en particulier depuis 2005, de telle sorte qu'en 2013 ils couvrent 70 % de la population française. A la fois outils opérationnels (portage foncier et convention opérationnelle) et stratégiques (PPI et convention-cadre), les EPF montrent une très grande diversité tant de forme, de fonctionnement, de moyens, que d'expérience. Ces dernières années, l'Etat qui est à l'origine de la multiplication des EPF (cf. historique), veut garder l'initiative au risque de déclencher des conflits entre les EPFL et les EPFE. L'autorité centrale semble en effet vouloir à la fois rationaliser la carte des EPF et uniformiser les EPFE tout en renforçant son contrôle sur ces structures, quitte, là aussi, à susciter des critiques sur une volonté qui peut apparaître comme à contre-courant du mouvement de la décentralisation et des évolutions de fond constatées au niveau européen.

A partir de ce travail nous pouvons désormais mieux situer la place de l'EPF breton. Créé ex-nihilo en 2009, l'EPF de Bretagne, baptisé *Foncier de Bretagne*, est un EPF d'Etat

appartenant à la deuxième génération³³⁷ et dont la première priorité est le logement, notamment social (EPF Bretagne, 2010a). L'EPF breton est compétent à l'échelle de l'ensemble du territoire régional. Notre historique et la carte des EPF de France en 2013 nous ont permis de constater que l'échelle régionale des EPFE n'est pas une règle intangible. De fait, alors que les EPFE anciens sont en grande majorité de compétence régionale, on constate, depuis 2005, l'émergence d'EPFE de compétence départementale. Toutefois, l'échelle régionale reste plébiscitée pour les EPFE (Pillet et al. 2013a) et les derniers créés l'ont été à cette échelle (Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes, Bretagne, Corse). Une tendance qui devrait d'ailleurs se confirmer, voire se renforcer du fait de la logique de rationalisation de la carte voulue par l'Etat. Une logique qui pourrait se traduire par la fusion des quatre établissements franciliens à l'échelle de la région et par des velléités de création de nouveaux EPFE à l'échelle des Pays-de-la-Loire, de l'Aquitaine ou en Alsace.

Après cette première approche, de nombreuses questions restent encore en suspens, notamment sous l'angle théorique développé par la Nouvelle économie institutionnelle. En effet, alors que les politiques d'aménagement sont soumises à deux courants contradictoires (cf. conclusion du chapitre précédent), le développement des EPF peut surprendre et paraître anachronique. Comment alors comprendre la multiplication de ces établissements ? Et au-delà du seul portage foncier, qu'est-ce qui justifie la volonté des pouvoirs publics d'appuyer la politique foncière sur les EPF ? D'autre part, peut-on comprendre l'évolution thématique des missions confiées aux EPF comme une preuve de l'efficacité adaptative du système français ? C'est pour répondre à ces questions que nous avons effectué un travail d'enquête auprès des acteurs régionaux de l'aménagement du territoire dans les régions où existent des EPF comparables à celui de la Bretagne, en mettant notamment l'accent sur la dimension coopérative du fonctionnement de ces opérateurs fonciers.

³³⁷ Les EPF de deuxième génération sont parfois dits « EPF Borloo » car institués après la loi de 2005 portée par ce ministre.

3. Retours d'expérience sur des EPF d'Etat de compétence régionale

Alors que dans l'étape précédente nous avons présenté l'outil EPF, son historique (de 1968 à 2013), ses différences de structures juridiques (EPFE et EPFL), son principe de fonctionnement (PPI et conventionnement) et ses moyens (TSE notamment), cette troisième étape veut apporter un regard plus « concret » sur le fonctionnement des EPF en exposant des retours d'expérience.

Issus d'une enquête de terrain réalisée pour le compte de *Foncier de Bretagne* et alimentés par une vingtaine d'entretiens, les retours d'expérience proposés ici concernent exclusivement les EPF d'Etat « comparables » à celui créé en 2009 en Bretagne. La *première étape* s'organise en deux points. Tout d'abord nous verrons quels critères nous avons utilisés pour identifier les EPF « comparables ». Nous détaillons également dans ce premier point quelle était la finalité de cette démarche et son déroulement. Puis, dans un deuxième point, nous présentons les retours d'expérience les plus significatifs autour de trois thèmes : observation foncière, projet urbain et partenariat. Dans une *deuxième étape* et selon l'approche théorique développée par la Nouvelle économie institutionnelle, nous valoriserons les éléments qui, selon nos travaux, justifient la volonté des pouvoirs publics d'appuyer leur stratégie foncière sur les EPF en évoquant en particulier leur fonctionnement coopératif et les importantes capacités d'adaptation dont ils font preuve.

3.1. La réalisation d'une étude ciblée sur des EPF « comparables »

Alors que l'EPF breton est encore jeune, quels sont les établissements et les régions « comparables » avec la Bretagne et que peuvent-ils nous apprendre ? C'est l'objet de l'étude que nous avons proposée à *Foncier de Bretagne* en mai 2010. Dans cette première étape, après avoir présenté les tenants et les aboutissants de cette enquête de terrain, nous en donnerons succinctement les principaux résultats.

3.1.1. Présentation de l'étude

Pour présenter cette étude, nous en évoquons ici successivement les objectifs, les terrains « comparables » enquêtés, les entretiens réalisés et l'échéancier. Les résultats obtenus de l'analyse des entretiens seront présentés dans le point suivant.

Les objectifs de l'étude

Cette étude pour des retours d'expérience sur des EPF « comparables » a fait l'objet d'un financement de l'EPF breton. C'est pourquoi nous avons défini les objectifs de notre enquête avec Didier Vilain, le Directeur de *Foncier de Bretagne*, qui voulait en particulier mettre l'accent sur l'observation régionale du foncier. Ce choix se justifie pleinement car à cette période, l'EPF breton se mettait en place (son décret de création était publié depuis moins d'un an) et il avait besoin de constituer sa propre base de données. Une information foncière de qualité est en effet primordiale car elle conditionne la justesse des choix de l'EPF.

Nous avons alors décliné cette problématique sous la forme de trois enjeux :

- identifier les données existantes et en déterminer les conditions d'accès,
- évaluer les moyens mis en œuvre (financiers, techniques et humains),
- proposer des retours d'expérience sur l'observation régionale du foncier.

C'est par la rencontre avec des acteurs expérimentés, des responsables d'observatoires ou des structures portant des projets d'observation régionale du foncier que l'étude ambitionnait de répondre aux attentes de l'EPF breton en alimentant notamment sa réflexion par des retours d'expérience.

L'identification de terrains « comparables »

Le choix des terrains de l'étude a été réalisé en fonction de plusieurs considérations mais avec un souci majeur : ces terrains devaient être confrontés à des enjeux comparables à la Bretagne, soit en termes de dynamiques territoriales, soit en terme d'observation du foncier. Notre étude de benchmarking se voulant la plus opérationnelle possible il fallait également que les terrains sélectionnés disposent d'un EPFE « comparable » à celui de la Bretagne, c'est-à-dire d'un EPF d'Etat, de dimension régionale et de deuxième génération ayant donc pour mission principale de contribuer à la construction de logement. Ainsi, ce

sont en particulier les régions de PACA et du Languedoc-Roussillon qui ont retenu notre attention. Dotées chacune d'un EPFE de dimension régionale relativement récent (création en 2001 pour PACA et 2008 pour Languedoc-Roussillon), ces deux régions connaissent de plus, à l'image de la Bretagne, des évolutions démographiques positives du fait principalement d'un fort mouvement migratoire (Tableau 30).

TABLEAU 30 – LES EPF ET LES DYNAMIQUES DEMOGRAPHIQUES EN PACA, LANGUEDOC-ROUSSILLON ET BRETAGNE

	PACA	Languedoc-Roussillon	Bretagne
Date de création Juridique de l'EPF	20 Décembre 2001	2 Juillet 2008	8 Juin 2009
Nombre de communes	963	1 545	1 270
Nombre d'habitants (2009)	4 940 000	2 616 000	3 163 000
Taux de variation annuel moyen de la population (1999 – 2009)	+0,9 %	+1,3 %	+0,9 %
Taux de natalité (2008)	12 %	11,8 %	12 %

Note : Pour comparaison aux mêmes dates en France le taux de variation annuel moyen de population est de 0,7 % et le taux de natalité de 12,8 %.

Sources : INSEE RGP 2008 et estimations 2009

Du point de vue des dynamiques foncières et immobilières, les données montrent que la pression est particulièrement prononcée pour les deux régions méditerranéennes. Au regard des prix, PACA et Languedoc-Roussillon se distinguent en effet de la Bretagne par des niveaux beaucoup plus élevés (ce sont les deux régions les plus chères de France derrière l'Ile-de-France). Toutefois, nous l'avons vu dans la première partie de la thèse, le marché breton des terrains à bâtir (EPTB) est un des plus actifs du pays et les prix en Bretagne sont parmi ceux qui augmentent le plus (Dupont, 2010a). De ce rapide panorama nous retenons donc l'idée que si la Bretagne n'enregistre pas une pression foncière aussi forte, les dynamiques en cours montrent que cela pourrait bien devenir son cas, à moyen terme.

Pour compléter notre approche nous avons également effectué un entretien en Poitou-Charentes, région qui avait pour point commun avec la Bretagne de voir l'émergence d'un EPF et qui s'interrogeait également sur l'opportunité d'une observation régionale du foncier. Sur ce sujet, nous avons également retenu la région Rhône-Alpes où, comme nous l'avons vu au début de ce chapitre, le Conseil régional a non seulement développé des politiques foncières volontaristes mais a de plus mis en place le CERF, une structure

partenariale inédite que nous voulions étudier de plus près. Enfin, dans l'idée de disposer d'une vision d'ensemble à la fois spatiale et temporelle, nous nous sommes entretenus avec la responsable du Bureau des politiques foncières du Ministère, à Paris.

Les entretiens

Au total, nous avons rencontré 22 personnes dans le cadre de 19 entretiens, certains s'étant en effet déroulés en présence de deux interlocuteurs (Encadré 23). La durée moyenne d'un entretien fut de 1h15 avec un maximum de 1h40 dans le cas d'un échange particulièrement riche d'anecdotes et de retours d'expérience avec M. Soldaïni, Directeur de l'EPF PACA. L'ensemble de nos interlocuteurs, à une exception près, a accepté l'enregistrement. Les échanges se sont tous déroulés dans de très bonnes conditions et de manière très informelle. L'essentiel de notre démarche étant de recueillir des informations précises, nous avons adopté une grille d'entretien relativement sommaire organisée autour de questions « cadrées » sur trois thèmes (Encadré 24). D'autre part, toutes les questions de cette grille n'ont pas été posées à l'ensemble de mes interlocuteurs du fait que la grille ne concernait, au départ, que les structures d'échelle régionale (les personnes rencontrées issues des autres structures n'étaient alors pas directement concernées, en dehors de possibles relations partenariales) mais aussi du fait qu'au-delà de la question initiale de l'observation foncière, bien d'autres sujets ont été abordés. Ce fut le cas en particulier pour les EPF avec lesquels nous avons échangés sur bien d'autres thèmes, comme nous le verrons ci-après.

Le calendrier

Proposée à *Foncier de Bretagne* au cours du mois d'avril 2010, cette étude a été réalisée sur une période de 5 semaines, de la mi-mai à la fin du mois de juin. Après rédaction et mise en page, le rapport final a ensuite été remis en Juillet à l'EPF breton (Dupont, 2010a). Voyons maintenant quels éléments clefs cette enquête de terrain a permis de mettre en avant.

Rhône-Alpes

- Marc GIBERT
DREAL de la région Rhône-Alpes
*En charge du foncier au sein du service
Habitat Logement Statistique*
- Sybille THIRION
Centre d'études et de ressources sur le foncier
Directrice
- Roelof VERHAGE
Institut d'Urbanisme de Lyon,
Université de Lyon 2
Maître de Conférences

Provence-Alpes-Côte-d'Azur

- Pierre-Louis SOLDAÏNI
EPF de Provence-Alpes-Côte-d'Azur
Directeur
- Emile BAYER
EPF de Provence-Alpes-Côte-d'Azur
*Directeur général adjoint
et Responsable du pôle "Ressources"*
- Anne THIEBAUT
EPF de Provence-Alpes-Côte-d'Azur
Directrice administrative et financière
- Olivier ROQUES
EPF de Provence-Alpes-Côte-d'Azur
*Chef de projet 3A (Alpes-de-Haute-Provence,
Hautes-Alpes et Alpes-Maritimes)*
- Xavier GROSJEANNE
EPF de Provence-Alpes-Côte-d'Azur
Chef de projet 13 (Bouches-du-Rhône)
- Julien PERON
DREAL de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur
*En charge du foncier au sein du
service Habitat*
- Eric BOUCET
Conseil régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur
Chargé de mission foncier

Poitou-Charentes

- Michèle PERSONNIER
EPF de Poitou-Charentes
Directrice administrative et financière

Languedoc-Roussillon

- Marc ARNAUD
EPF du Languedoc-Roussillon
Directeur
- Christian FONTAINE
EPF du Languedoc-Roussillon
Directeur administratif et financier
- Loïc ENGEL
EPF du Languedoc-Roussillon
Chargé de mission SIG et données
- Daniel FRAYSSINET
DREAL de la région Languedoc-Roussillon
Responsable des observatoires
- Renaud DURAND
DREAL de la région Languedoc-Roussillon
Service Habitat et Logement
- Alain CHOUVENC
DREAL de la région Languedoc-Roussillon
Responsable des données foncières
- Maryse FAYE
Conseil régional de Languedoc-Roussillon
Directrice de l'action territoriale
- Natacha BOSSE
Conseil régional de Languedoc-Roussillon
Chargée de mission foncier
- Jean-Claude ARMAND
Conservatoire du Littoral
Délégué régional
- Jean-Paul GAMBIER
Communauté d'agglomération de Montpellier
Responsable du service foncier

Paris

- Cécile DELEVEAUX
Ministère de l'Écologie, du Développement
durable et de l'Énergie, Direction générale de
l'Aménagement du Logement et de la Nature
(DGALN), Direction de l'habitat, de l'urbanisme
et des paysages (DHUP), Sous-direction de
l'Aménagement durable - Bureau des politiques
foncières (AD3)
*Responsable du Bureau des politiques
foncières*

LES DONNEES FONCIERES et les ENJEUX DE L'OBSERVATION REGIONALE DU FONCIER
Evaluer l'enjeu de l'accès aux données et les solutions mises en œuvre.

L'accès aux données :

- Quelles sont les sources d'information principales que vous identifiez sur le foncier ?
- Avez-vous accès à ces « sources d'information » ?
Si oui, lesquelles et sous quelles conditions ?
Si non, pourquoi ?
- Quelles sont les sources d'information que vous utilisez dans votre travail quotidien ?
- (Parmi ces sources, et) De votre point de vue, quels sont les indicateurs clefs ?
En citer 5 maximum.
- Quels sont selon vous les principaux obstacles dans l'accès à l'information des marchés fonciers ?
- L'information n'est jamais parfaite... quel serait pour vous l'indicateur le plus pertinent dans le domaine du foncier ?

L'enjeu de l'observatoire régional :

- Existe-t-il un observatoire structuré du foncier dans votre établissement ?
Si oui :
 - Quels sont les moyens humains, techniques et financiers mobilisés ?
 - Quelles sont les sources de données utilisées ?
 - Comment en garantissez-vous l'accès et le suivi des mises à jour ?
 - Quelle échelle géographique de couverture ?
 - Quelle valorisation de cet observatoire ?
 - etc.
- Si non, pourquoi ? Est-ce un manque ?
- Quel est l'intérêt de votre point de vue d'un système d'observation foncière ?
- Que pensent-ils devoir mettre en place pour garantir une observation foncière réussie et efficace ?
- Si l'échelle de la communauté d'agglomération semble la plus pertinente pour observer les marchés foncier et immobilier, est-ce que l'échelle régionale est également une bonne échelle pour monter un observatoire ?

Le traitement des données :

- En dehors de l'accès aux données, à quoi vous servent-elles ?
- Comment sont-elles traitées ?
- Quels moyens humains et financiers pour le suivi, l'accès et le traitement des données en interne ? (identifier les méthodologies et l'expertise développée, la présence ou non de service, le nombre de personnes en charge de cette question, etc.)
- Quel partenariat à ce sujet ?

3.1.2. L'observation régionale du foncier et le projet urbain

Les thèmes abordés au cours des entretiens concernaient bien évidemment l'objet premier de notre enquête, l'observation régionale du foncier. Ce sujet ayant fait l'objet d'une analyse approfondie dans le rapport remis à l'EPF breton, nous ne l'évoquons ici que brièvement, d'autant plus que trois autres thèmes ont émergé de l'analyse des entretiens. Ils concernent les EPF d'Etat et sont riches d'enseignements sur leur mode de fonctionnement, ce sont : l'importance du projet urbain, l'accompagnement des collectivités locales et enfin, le rôle central du partenariat.

L'observation régionale du foncier, une fausse bonne idée ?

Les entretiens ont permis d'identifier toute une série de données incontournables pour l'analyse des marchés fonciers du point de vue des EPF. Des éléments que nous avons d'ailleurs valorisés dans la première partie de la thèse en les présentant au début de chacun des chapitres de notre diagnostic régional. Rappelons ici combien cette dimension est stratégique en particulier pour un EPF récemment créé. En effet, celui-ci ne peut encore se fier à l'expérience de ses opérateurs fonciers puisqu'ils débutent sur un terrain nouveau et que de ce fait, l'EPF ne dispose pas encore de sa propre base, en particulier concernant les prix de référence.

Notre enquête de terrain nous a montré combien le regain d'intérêt pour la question foncière depuis le début des années 2000 a déclenché nombre de projets pour mettre en place des observatoires fonciers, en particulier d'échelle régionale, que ce soit à l'initiative des collectivités locales, des services de l'Etat ou des EPF. Parallèlement à la crise du logement et à la mobilisation de l'Etat (cf. partie précédente) et face aux défis posés par l'observation foncière, le besoin d'échange et de mutualisation des efforts dans ce domaine a paru évident à nos interlocuteurs que ce soit pour les moyens techniques (plate-forme SIG³³⁸ en ligne par exemple), les moyens humains (avec des spécialistes du SIG) et financiers (partage des coûts de fonctionnement comme d'achat de certaines données). Mais on observe qu'il n'existe pas à proprement parler d'observatoire foncier régionalisé. Les initiatives que nous avons étudiées, parfois anciennes, ont un profil plus généraliste, souvent axé sur le logement, l'occupation du sol et les données numérisées

³³⁸ SIG : Système d'information géographique, la cartographie numérique.

ayant trait à l'aménagement du territoire en général. C'est le cas par exemple de l'initiative SIG L-R en Languedoc-Roussillon³³⁹, du CRIGE-PACA³⁴⁰ et de la référence en la matière, datant de 1993, l'ORHL de Rhône-Alpes³⁴¹. Il semble en effet difficile de consacrer beaucoup de moyens et de temps à la seule observation du foncier.

Dans les faits, on remarque d'ailleurs que, bien souvent, une fois la phase d'émergence de l'EPF passé, la question de porter ou au moins de participer à un observatoire régional structuré ne se pose plus vraiment. Ainsi, l'EPF PACA a refusé d'assurer ce rôle, pour ne pas être « juge et parti » nous confiait son Directeur. L'EPF constituant alors en interne, sur SIG et selon ses besoins, les bases de données nécessaires à son activité afin de constituer la « mémoire » de l'établissement. De même, le Directeur de l'EPF du Languedoc-Roussillon, invitait à être « modeste » concernant en particulier l'observation des prix car « il y a une dimension aléatoire, une mécanique du jeu des acteurs dans le foncier qu'il est impossible, voire illusoire de chercher à modéliser », rejoignant en cela des déclarations de Vincent Renard que nous avons déjà relevées (Renard, 2002a). Pour conclure sur cette dimension, il a semblé bien plus important à mes interlocuteurs de faire parler les acteurs du foncier entre eux que de leur communiquer de l'information dont ils disposent déjà en partie.

Ainsi, c'est essentiellement à partir de la constitution de bases de données internes que les EPF fonctionnent pour mener des études d'opportunité, réaliser des diagnostics fonciers ou évaluer les projets qui leur sont adressés. A ce sujet, nos entretiens ont mis en avant un fait marquant sur lequel tous les EPF et leurs partenaires ont insisté : l'importance du projet urbain porté par la collectivité sollicitant l'intervention de l'EPF.

L'importance centrale du « projet »

Le « projet » est ici ce que le requérant met en avant pour justifier sa demande de portage foncier auprès de l'EPF. Il peut ainsi s'agir d'un projet de réalisation de logements ou d'un projet de dimension plus large visant par exemple la réhabilitation d'un centre-bourg. Ce projet est d'autant plus intéressant à évoquer qu'il se retrouve en position centrale dans l'action des EPF (il décide en effet le déclenchement ou non du portage

³³⁹ www.siglr.org

³⁴⁰ CRIGE : Centre régional de l'information géographique - www.crige-paca.org

³⁴¹ ORHL : Observatoire régional de l'habitat et du logement - www.orhl.org

foncier). De plus, les modalités de sélection et les critères utilisés ne sont pas figés dans le marbre et on nous expliquera ainsi qu'il s'agit d'une « équation à plusieurs inconnues ». La manière dont le projet sera pris en compte et évalué pouvant alors varier considérablement d'un EPF à l'autre, d'une période à l'autre, d'un territoire à l'autre.

La prise en compte du projet varie d'un EPF à l'autre. En effet, chaque EPF décide librement de sa politique et fixe, dans le cadre de son PPI, les critères que bon lui semblent. L'ancienneté de l'EPF entre en ligne de compte pour expliquer la sévérité plus ou moins grande des critères de sélection. On nous expliquera ainsi qu'un EPF fraîchement établi, n'enregistrant pas un grand nombre de sollicitations, pourrait être tenté de fonctionner à « guichet ouvert » les premières années... au risque de se retrouver éloigné de ses priorités en soutenant par exemple des projets non aboutis ou traitant de thématiques non prioritaires. Pour le Directeur de l'EPF PACA, la qualité du projet prime sur toute autre considération : « le projet d'abord ! le projet d'abord ! le projet d'abord ! » nous déclarera-t-il. Il est même prévu, dans le cadre de la convention opérationnelle, la possibilité d'un retrait de l'EPF en cours de portage si le projet n'avance pas. Dans ce cas, et conformément aux termes de la convention, la collectivité peut être alors contrainte de racheter le ou les biens concernés.

La prise en compte du projet porté par le requérant varie également d'une période à une autre. Au sein d'un même EPF, il y a un risque réel pour que la réponse à un même projet ne soit pas identique en fonction du moment où la demande est formulée... pour des raisons de budget annualisé ? Dans ce cas, reporter le projet de quelques mois devrait permettre de le prendre correctement en compte en accord avec l'EPF et le demandeur. De même, selon le territoire, la réponse peut être différente dans le cas par exemple d'une convention-cadre où l'EPF se serait engagé à porter un certain volume... au détriment d'autres territoires ? Ces possibilités de biais quant à la neutralité de la réponse de l'EPF et quant à l'étude objective des projets qui lui sont adressés, demanderaient à être vérifiées dans le cadre d'une étude plus approfondie. Mais nous voulions tout de même évoquer ici ce risque potentiel.

Toujours est-il que les EPF rencontrés et les différents retours d'expérience dont nous avons pu bénéficier dans le cadre de cette étude, ont également montré l'importance de l'accompagnement des collectivités et du partenariat dans les activités quotidiennes des EPF. Ces deux modalités sont en effet le meilleur moyen pour l'opérateur foncier de se

prémunir contre des projets mal pensés, incomplets, peu ambitieux ou ne répondant pas aux critères de sélection (que sont par exemple un usage optimal du foncier, l'inscription du projet dans le cadre de documents d'urbanisme, la qualité de l'aménagement envisagé, etc.). Les EPF s'investissent parfois fortement pour que le projet soit cohérent et qu'il aboutisse. L'EPF PACA, par exemple, accompagne la collectivité tout au long du processus et participe même financièrement à la réalisation des études d'opportunité. En retour la collectivité s'engage en garantissant les moyens de l'intervention de l'EPF (instauration du droit de préemption et délégation de celui d'expropriation³⁴², délivrance des permis de construire en temps et en heure, révision des documents d'urbanisme, etc.). M. Soldaïni, Directeur de l'EPF PACA, conclut ainsi le sujet : « on met de l'argent, on aide, on conseille, on pousse pour que ça avance... on passe un temps fou à l'ingénierie de projet ! ».

Du fait de l'importance du projet et des enjeux liés à son évaluation, nous avons identifié au cours des échanges le partenariat et l'accompagnement des collectivités comme deux des activités principales des EPF, activités chronophages et non rémunérées dans la grande majorité des cas. Ce constat permet surtout d'apporter un autre éclairage sur ces établissements en les considérant, en quelque sorte, comme des conseillers territoriaux engagés dans des démarches de coopération multipartenariale. Des éléments que nous développons à présent en adoptant notamment l'angle de lecture théorique proposée par la Nouvelle économie institutionnelle (cf. chapitre 5).

3.2. Les retours d'expérience à la lumière de la théorie de la Nouvelle économie institutionnelle

Les entretiens réalisés au cours de l'étude que nous venons de présenter étaient, comme l'indique leur durée moyenne, très denses, riches et variés. Nous nous proposons ici d'en exploiter deux aspects afin d'une part d'apporter des éléments de confirmation empirique à la théorie de la Nouvelle économie institutionnelle (NEI) dans le but, d'autre part, de mieux comprendre la place des EPF et de leurs actions dans le dispositif français des politiques foncières. Ainsi, comment peut-on expliquer la multiplication des EPF depuis

³⁴² Cette mesure est d'ailleurs devenue un préalable à l'intervention de l'EPF PACA.

le début des années 2000 et, au-delà du portage foncier, qu'est-ce qui justifie la volonté de l'Etat de leur faire porter la dimension opérationnelle de sa politique foncière ? De plus, nous l'avons précisé dans ce chapitre, il existe d'autres opérateurs fonciers régionaux en France. Quels liens de synergie et de complémentarité les EPF entretiennent-ils avec eux ? Pour apporter des éléments de réponse et préciser ainsi le fonctionnement des EPF de l'Etat sur le terrain tel que nous l'avons observé, nous évoquerons ici deux thèmes : le partenariat, ou coopération, s'illustrant en particulier par l'accompagnement aux collectivités que nous venons d'évoquer, et l'efficacité adaptative du système français dont les EPF pourraient être une illustration concrète.

3.2.1. La coopération : au cœur de l'activité des EPF

La théorie de la NEI formalise la coopération comme étant le dépassement des structures traditionnelles et hiérarchiques par des modes de gouvernance soit liés au marché, soit liés à des réseaux d'acteurs interdépendants et volontaires. Le dépassement des structures traditionnelles s'explique par l'intérêt, souvent complémentaire, que chaque acteur a de coopérer avec l'autre. Cette *induced cooperation* ou coopération induite (Verhage, 2002a) est le fruit d'un équilibre qui pourrait s'illustrer dans le domaine de l'aménagement par l'idée que le droit public pondère la logique financière privée (de la simple rétention par un particulier à la spéculation monétaire). Ainsi, le débat ne serait pas de choisir entre public ou privé mais plutôt d'encourager leur coopération car leurs intérêts sont non seulement complémentaires mais, agissant séparément, ils ne peuvent ni l'un, ni l'autre être efficaces (Buitelaar, 2003). Théoriquement les EPF inscrivent parfaitement leur logique d'action dans ce cadre conceptuel puisque par leur mode de fonctionnement, ils n'approvisionnent pas exclusivement le secteur public de l'aménagement en foncier urbanisable, mais aussi le secteur privé (Comby 2004b).

A la lumière des entretiens réalisés, nous utilisons ici cette idée de coopération induite pour illustrer l'action des EPF au sein du dispositif français des politiques foncières en « détournant » le sigle du PPP (Partenariat public-privé) dans le but de lui donner une autre acceptation avec l'idée du Partenariat public-public. En effet, alors que les acteurs publics sont parfois nombreux à mener une politique foncière, tant dans sa dimension

stratégique qu'opérationnelle (avec un réel risque de concurrence et d'inefficacité³⁴³), la place particulière occupée par les EPF est intéressante. Cet opérateur étant à la fois très opérationnel à l'image de tout ce qu'incarne le portage foncier (négociation, achat et vente du terrain, gestion du portefeuille, éventuellement expropriation et dépollution, etc.), mais aussi stratégique car il inscrit ses actions sur le moyen terme (avec l'adoption d'un PPI et la signature de conventions-cadres) en accord avec les orientations nationales impulsées par l'Etat (cf. lois du Grenelle de l'environnement par exemple). Ainsi l'EPF permet l'existence d'une coopération induite entre les acteurs de la sphère publique en assurant, grâce à ses compétences et à son mode de fonctionnement spécifique, un équilibre entre d'une part des orientations macro d'échelle nationale et de moyen à long terme (économiser le foncier, encourager la densification, promouvoir la mixité sociale, etc.) et, d'autre part, des projets locaux concrets de développement micro et de court terme (négociation avec les propriétaires, maîtrise des ressorts juridiques de l'expropriation, débattre des projets dans le détail avec les collectivités, etc.).

La coopération est parfaitement incontournable pour les EPF d'Etat car « elle apporte de la cohérence à leur fonctionnement et c'est une des conditions de leur réussite »³⁴⁴. Nous allons dans ce point évoquer deux éléments successifs dans le but d'illustrer combien la coopération caractérise l'action des EPF : la coopération avec les collectivités et la coopération avec les autres opérateurs fonciers régionalisés, en particulier les SAFER.

L'EPF d'Etat, les communes et les EPCI : un besoin réciproque de coopération

Dans ce point nous évoquons la coopération telle que nos entretiens de terrain et nos recherches ont permis de la caractériser concernant la relation entre les EPF et les tiers sollicitant son intervention, c'est-à-dire principalement les communes et les EPCI.

On constate ainsi que les collectivités territoriales occupent une part importante dans le fonctionnement des EPF (cf. mode de création des EPF et composition du CA) et qu'en retour, l'EPF accompagne les politiques foncières locales (Marie, 2010b) en modifiant parfois radicalement les projets qui lui sont soumis (Dupont, 2010a). Mais, « pourquoi

³⁴³ Critique formulée à Lille lors des Premières assises nationales du foncier organisée par l'Adef en Juin 2011.

³⁴⁴ Déclaration de Thierry Repentin au cours du colloque organisé par l'Adef le 29 septembre 2008 à Paris, « Les nouvelles formes de l'aménagement ».

une collectivité locale fait-elle appel à un opérateur foncier ? Essentiellement pour deux choses : d'abord, bénéficier d'une prestation de service lors de ses interventions sur le foncier et, éventuellement, par la suite faire faire le portage financier des terrains acquis » (Vilmin, 1992). A l'inverse, pourquoi les EPFE s'investissent-ils autant auprès des collectivités alors que leur mission est avant tout de poursuivre des objectifs présentant un intérêt national ? Deux éléments de réponse : d'une part, si les collectivités n'ont pas de projets, les EPF ne sont pas sollicités et n'ont pas de raison d'être... et d'autre part, pour garantir, comme nous venons de le démontrer dans le point précédent, la qualité des projets urbains par rapport aux objectifs de l'Etat en matière d'aménagement et de gestion du foncier. Ainsi, les intérêts à coopérer sont complémentaires : d'un côté il y a un besoin d'expertise et de financement, de l'autre, il y a le besoin d'avoir des projets aboutis et correctement articulés avec les documents d'urbanisme et les orientations nationales.

La coopération induite par le fonctionnement des EPF se concrétise de multiple manière et son intensité comme son efficacité est fonction de nombreux paramètres. A ce titre, nos entretiens tant sur le terrain français qu'en Bretagne (cf. chapitre suivant) ont mis en évidence le poids des cultures régionales en la matière. Les acteurs rencontrés dans le sud de la France saluant la tradition de coopération associée à la Bretagne (ce qui n'a pas rendu plus facile la création de l'EPF, mais peut-être son fonctionnement ?) alors qu'ils étaient confrontés à une carte de l'intercommunalité peu aboutie et à des pratiques communales se caractérisant par « le chacun dans son coin et le moins possible d'intervention publique, si ce n'est pour valider les projets des promoteurs immobiliers ». Une situation qui s'explique notamment par la trop faible connaissance et maîtrise des outils fonciers par les acteurs locaux (Dupont, 2010a). De ce fait et c'est d'ailleurs une obligation statutaire, l'EPF PACA est contraint d'investir fortement sur la mission d'accompagnement des collectivités. D'autres EPF, nous l'avons évoqué précédemment pour la Normandie et la Lorraine mais c'est aussi valable pour le Nord-Pas-de-Calais par exemple, passent beaucoup de temps à développer leur partenariat avec les collectivités.

Une coopération que l'on peut classer selon deux entrées : une « par le bas » dite opérationnelle, une autre, « par le haut » dite de planification. Dans la première, il s'agit d'échanger avec la collectivité sur le projet et son contenu : opportunité, faisabilité, coût, adéquation au contexte territorial et aux documents d'urbanisme en place, respect des conditions de portage, etc. Cette étape nécessite beaucoup de temps et de pédagogie mais

permet parfois à l'EPF de faire changer complètement le contenu du projet³⁴⁵. Dans la deuxième entrée, « par le haut », le rôle de l'EPF est d'accompagner les collectivités lors de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme (PLU et SCoT en particulier) afin de promouvoir un développement territorial équilibré et un usage optimal du sol. Cela peut par exemple se traduire dans une aide à l'identification des sites à enjeux pour le développement communal. Cette dimension est d'autant plus appréciée lorsqu'il s'agit de petites collectivités (communes ou EPCI) et que les services déconcentrés de l'Etat, désormais en retrait, ne sont plus là pour offrir cette expertise.

Le partenariat et la coopération avec les collectivités faisant appel à l'EPF pour du portage foncier sont devenus une activité clef de l'action des EPF de telle sorte qu'un interviewé en PACA, extérieur à l'EPF, nous décrivait en ces termes l'évolution de la perception de l'action de l'opérateur foncier : « de financeur, voir subventionneur, l'EPF est désormais perçu comme un facilitateur de projet ». Mais cela pose une double question : quel statut pour cette activité de conseil souvent réalisée à titre gracieux ? Jusqu'où aller dans l'accompagnement des collectivités notamment en ce qui concerne les plus petites ? Et comment valoriser dans un bilan d'activité ce travail d'accompagnement et de pédagogie fortement consommateur de temps qui ne se traduit par rien d'opérationnel ou de mesurable ? Des questions pour le moment sans réponse. La coopération avec les collectivités est au cœur de l'action quotidienne des EPF, elle en conditionne même l'efficacité et la justesse d'intervention. Outre le fait que l'on peut considérer chaque convention opérationnelle comme une forme de partenariat, au vu des engagements réciproques qu'il implique, pour les EPF rencontrés, deux autres raisons les encouragent à développer la coopération : valoriser le travail de l'EPF et travailler sur les *périmètres de contact*³⁴⁶. Deux éléments qui concernent directement les relations de l'EPF avec les autres opérateurs fonciers de la région.

³⁴⁵ En PACA, suite à la médiation de l'EPF, un projet communal initialement à vocation essentiellement économique s'est transformé en un projet essentiellement axé sur le logement ayant fait doublé au passage le nombre de logements sociaux initialement envisagé (Dupont, 2010a).

³⁴⁶ Les périmètres de contact correspondent aux espaces sur lesquels les compétences respectives des opérateurs fonciers se rencontrent. L'exemple de périmètre de contact type en Bretagne serait un terrain agricole en situation périurbaine qui serait non seulement juridiquement urbanisable mais également en situation littorale... de la sorte, à la fois l'EPF, la SAFER et le CLRL pourraient être compétent à intervenir.

L'EPF d'Etat et les autres opérateurs fonciers régionalisés, complémentarité ou concurrence ?

Valoriser le travail de l'EPF est essentiel pour éviter d'éventuels malentendus et travailler en bonne intelligence avec les autres opérateurs (EPF Poitou-Charentes, 2010). Cette attention permet à l'EPF, une fois sa phase de maturité atteinte³⁴⁷, de dépasser la communication théorique et de valoriser les résultats concrets de son action auprès de ses partenaires (Dupont, 2010a). L'autre dimension qui ressort de nos entretiens est le travail sur les « périmètres de contact », c'est-à-dire, les espaces à la marge du périmètre d'intervention des EPF, au contact en particulier des périmètres des SAFER et du Conservatoire du littoral (CLRL). En PACA, les représentants de l'EPF nous confiaient qu'ils ne veulent pas devenir le « banquier » des autres opérateurs. C'est pourquoi l'EPF a développé un partenariat avec les deux opérateurs précités, puis signé une convention. L'idée était de distinguer les terrains voués à l'urbanisation et donc relevant de la compétence de l'EPF, de ceux destinés à rester agricoles ou naturels et qui relèveraient donc de la compétence de la SAFER et du CLRL. La signature de la convention a fait suite à la réalisation d'un diagnostic régional commun ayant permis d'identifier les espaces prioritaires de coopération. Ensuite, pour chacun de ces espaces, une répartition de l'action foncière et du portage a été discutée, parfois parcelle par parcelle : qui porte quel terrain et pour quel projet ?

C'est en particulier le partenariat entre les EPF et les SAFER qui attire l'attention des pouvoirs publics car leurs « périmètres de contact » sont nombreux et leurs activités potentiellement concurrentes entre l'urbanisation d'un côté et l'activité agricole de l'autre. Même si « l'exercice de compétences communes sur des territoires d'intervention communs n'est pas nécessairement un obstacle à l'efficacité de l'action foncière » (Marie, 2010a, p. 7), le partenariat entre « le rat des villes et la souris des champs » (Bersani et al., 2008, p. 26) relève plus de la recherche d'une complémentarité que de l'organisation d'une concurrence. Toutefois, il serait intéressant d'étudier plus avant les relations de ces opérateurs : comment sont réglés par exemple les conflits sur l'usage futur d'un terrain convoité par les deux protagonistes ? Leurs outils, leur fonctionnement, leur force de frappe financière, la valeur ajoutée associée à leur intervention (conseil, expertise, etc.), font qu'ils ne sont toutefois pas à égalité et que leurs domaines de compétences,

³⁴⁷ D'après mes interlocuteurs, la maturité d'un EPF est atteinte entre 7 et 10 ans après sa création.

complémentaires, les distinguent clairement l'un de l'autre notamment aux yeux des collectivités auprès desquelles ils interviennent. Toutefois, un groupe de travail, animé par l'ADEF, a été mis en place entre septembre 2011 et janvier 2012 entre la FNSafer et des EPF pour renforcer leur partenariat³⁴⁸ :

« les SAFER et les EPF risquaient de se retrouver sur une "pente" naturelle de frictions, voire d'oppositions, préjudiciable dans tous les cas à leur vocation respective et à l'intérêt général bien compris. Ces difficultés, déjà observées ou à venir, ont suscité le besoin d'une concertation qui a pris la forme d'un groupe de travail SAFER/EPF [...] A travers les expériences de terrain respectives, il s'agissait en premier lieu de mieux se connaître et de définir des complémentarités d'action. [...] Une plateforme est ainsi en cours d'élaboration, enrichie d'exemples de partenariat pour mesurer la capacité à "pouvoir faire ensemble" tout en gardant sa propre identité » (Heimann et Kaszynski, 2012).

Cet échange a donné lieu à la publication d'une étude (ADEF, 2012 et Gerber, 2012) et s'est traduit plus concrètement par la signature de conventions EPF-SAFER dans un grand nombre de régions (Pillet et al., 2013a). Une pratique qui ne concerne par contre qu'au cas par cas les autres opérateurs fonciers et peu d'exemples de conventionnement existent, à notre connaissance, entre les EPF et par exemple les CRLR ou les CREN. Par contre, soulignons ici, au titre de la dimension coopérative du fonctionnement des EPF, que les directeurs des EPF de l'Etat se rencontrent régulièrement ou bien encore que les chargés de l'information géographiques (SIG en particulier) de ces établissements ont mis en place un réseau et organisent annuellement des réunions thématiques pour échanger.

Les EPF d'Etat et la coopération, en conclusion

Au-delà des éléments concrets de coopération et de Partenariat public-public (PPP) que nous venons d'évoquer avec les collectivités locales, avec les autres opérateurs fonciers, avec les autres EPF, il faut rappeler que les EPF d'Etat portent en eux-mêmes une dimension fédérative. Ils sont en effet le fruit d'un « équilibre parfois difficile à tenir,

³⁴⁸ Une initiative de Michel Heimann, Directeur de la FNSafer et de Marc Kaszynski, Directeur de l'EPF Nord-Pas-de-Calais.

mais très précieux »³⁴⁹ qui se retrouve dans la composition de son CA avec un Directeur nommé par le Ministère, un Président élu parmi les membres, un contreseing du Préfet et un regard extérieur apporté par les Chambres consulaires. L'EPF d'Etat se révèle ainsi être un mode inédit de coopération entre les acteurs fonciers du territoire, un niveau de concertation formant du consensus ou au moins du compromis et favorisant l'émergence de pratiques innovantes signe d'une grande capacité d'adaptation de l'outil. Ces caractéristiques des EPF sont-elles d'ailleurs le signe d'une certaine efficacité adaptative du système français des politiques foncières et, en particulier, de la part de l'Etat qui encourage leur développement ? Le point suivant se propose d'aborder plus en détail ce questionnement.

3.2.2. Les EPFE, une preuve de l'efficacité adaptative de la politique foncière française ?

L'efficacité adaptative fait référence à la capacité l'adaptation des systèmes de planification face aux évolutions du contexte (Halleux et al., 2012). Rappelons ici que, du point de vue de la NEI, le degré d'efficacité adaptative des systèmes de planification nationaux semble déterminé par l'existence de politiques d'aménagement du territoire volontaristes et anciennes (cf. chapitre 5). Ainsi, pour résumer, si la politique foncière est bien établie et que le foncier bénéficie d'une attention particulière, alors les capacités d'adaptation du système de planification seront importantes et les politiques foncières pourront se montrer plus ambitieuses notamment au regard des impératifs du développement durable (op. cit.).

Dans ce chapitre nous avons montré la diversité des outils stratégiques, opérationnels et réglementaires à la disposition des politiques foncières en France, dont les EPF en illustrent d'ailleurs à la fois l'ancienneté (cf. AFTRP et EPBS) et le volontarisme (ressource fiscale dédiée). La multiplication du nombre de ces opérateurs spécialistes du foncier montre ainsi combien les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité de disposer d'outils adaptés pour traiter la question foncière. Marquée par une forte tradition d'intervention de l'Etat, on peut ainsi dire que la politique foncière en France est ancienne et relativement bien structurée. Un premier élément clef pour en déterminer l'efficacité adaptative selon la théorie de la NEI.

³⁴⁹ Déclaration de Jean-Luc LAURENT, Président de l'EPF d'Ile-de-France, relevé à Lille lors des Premières assises nationales du foncier organisée par l'Adef en Juin 2011.

Lorsque l'Etat a voulu relancer l'action foncière dans les années quatre-vingt-dix en encourageant la création d'EPF locaux et que le succès n'a pas été au rendez-vous, l'Etat a relancé les EPFE (par extension de périmètres et créations) puis a voté une nouvelle loi afin que les EPFL émergent de manière plus nette à l'initiative des collectivités locales. Cette manière de vouloir impliquer l'ensemble de la sphère publique sur les enjeux fonciers, par le développement de cet outil de coopération induite qu'est l'EPF, est une nouvelle preuve de l'efficacité adaptative du système français. Les évolutions propres aux EPF en sont également une illustration : adaptation des missions (de spécialiste à généraliste), adaptation des structures (d'EP à EPF d'Etat ou EPF local), adaptation des périmètres (des schémas directeurs aux régions), adaptation des modes opératoires (du portage au développement de l'accompagnement des collectivités), adaptation aux réalités territoriales (le foncier industriel en mission première ou le logement ? mais aussi prise en compte de l'existence ou non d'une tradition de coopération), etc. Ces spécialistes du foncier s'inscrivent ainsi pleinement dans le schéma synthétique de l'évolution des modes d'intervention publics en matière de politique foncière que nous avons présenté dans le chapitre précédent. Ils sont en effet le support à cette évolution des paradigmes qui voient cohabiter les logiques du « gouvernement » et de « gouvernance ». Les EPF d'Etat en particulier, avec leur essence fédérative et leur mode de fonctionnement coopératif, développent concrètement l'approche circulaire du foncier (renouvellement urbain et recyclage des friches)³⁵⁰ au service des trois piliers du développement durable (il suffit de voir les décrets de création et les missions confiées aux EPF pour le confirmer) tout en développant la logique de l'urbanisme de projet (c'est la base du fonctionnement des EPF).

Alors, face à cet outil particulier et évolutif, si l'Etat en fait le bras armé de sa politique foncière opérationnelle et stratégique, qu'il encourage son développement tout en le maintenant sous contrôle (cf. volonté de rationalisation et d'harmonisation), n'est-ce pas là une preuve de la bonne capacité d'adaptation du système français ? Evoquons encore un élément. Face au risque de voir les EPF soumis à la concurrence du fait de l'évolution du droit européen, l'Etat français a clarifié leur mission en les limitant au seul portage foncier, même si le débat n'est pas complètement clos (cf. interrogation sur la place du

³⁵⁰ Cf. approche du *Fläche im Kreis* présentée dans le chapitre précédent (BBR, 2006a, b et c ; Ferber et Preuß, 2011), basée sur l'idée clef qu'une ville doit pouvoir continuer à évoluer sans consommer plus de foncier que ce dont elle dispose actuellement d'où la nécessité de mener une réflexion sur le recyclage et l'usage optimal du foncier.

conseil) (cf. Fatôme et al, 2012). Ce faisant, la modification a été profonde et le mode d'organisation des EPF, selon la lecture théorique de la NEI, a évolué d'une logique hiérarchique intégrée verticalement (Llorente et Vilmin, 2011a et b) permettant une maîtrise complète du projet de sa conception à sa réalisation vers une logique hybride où l'EPF n'est plus compétent au-delà du proto-aménagement. Ces différentes évolutions prouvent que l'Etat a la volonté de rester au plus près de l'intégration verticale (Llorente et Vilmin, 2011a, p. 23) et du champ opérationnel de l'aménagement (notamment en développant le service d'assistance, d'expertise et de conseils de EPF) et qu'il sait adapter ses outils pour cela.

Ainsi, en créant et en développant les EPF, le système français cherche à faire preuve d'une efficacité accrue grâce à sa bonne capacité d'adaptation (amélioration tout à la fois du cadre légal et de la coopération des acteurs publics compétents en matière de politique foncière). Les orientations nationales au service des impératifs du développement durable (économie, société et environnement) et de l'intérêt général en sont ainsi que mieux relayées localement. Alors, l'EPF est-il un outil incontournable ? Est-il possible d'envisager une politique foncière en France sans EPF et a fortiori lorsque cette politique est d'échelle régionale ? Nous apporterons des éléments de réponse à ces interrogations dans la conclusion de chapitre ci-après.

4. Conclusion : l'échelle régionale, une place marginale dans le dispositif français mais plébiscitée pour les EPF d'Etat

La politique foncière en France s'appuie sur une grande variété d'outils parmi lesquels l'Etablissement public foncier, qu'il soit local ou d'Etat, occupe une place particulière du fait de sa pérennité (depuis 1968) et de son ampleur (70 % de la population est couverte). L'intérêt et la force de l'EPF résident dans le principe de la mutualisation des moyens incarné par le prélèvement d'une taxe dédiée, la TSE, et par le portage foncier sur lequel

repose tout le principe de fonctionnement de l'établissement. En pratique, l'EPF révèle un autre intérêt, celui de fédérer les acteurs publics en charge des politiques foncières et ce quelle que soit leur échelle de compétence, du fait de la coopération induite par son mode d'organisation interne (en particulier avec le CA qui décide du PPI) et son mode d'action externe (avec la signature de conventions) comme l'ont illustré nos retours d'expérience. Outil emblématique de la politique foncière à la française, l'EPF en illustre également l'efficacité adaptative.

Ainsi, les EPF sont devenus « des acteurs clés en matière d'action foncière » (CERTU, 2013). Face à un outil devenu incontournable, est-il possible de mettre en place en France une politique foncière d'échelle régionale sans y avoir recours ? Force est de constater que l'échelle régionale n'est pas l'échelle de référence pour l'action foncière en France... mais l'émiettement géographique des décisions associé à l'échelle communale sans commune mesure en Europe, pousse les acteurs publics à mutualiser leurs actions pour les rendre plus efficaces et plus lisibles. L'intercommunalité se développe mais l'échelle communale reste la référence, dotée de tous les instruments pour mener à bien l'action foncière. Toutefois, outre l'émiettement de la décision, les communes mais aussi les petites intercommunalités sont bridées dans leurs ambitions par des questions d'ingénierie, d'expertise mais aussi de budget. Alors que l'échelle régionale peut sembler une alternative séduisante pour dépasser ces limites, l'absence d'un EPF rend toute action régionale orpheline de la dimension opérationnelle, les Conseils régionaux ne disposant d'aucune compétence en la matière. Là où les régions se veulent actives sur le foncier, toutes soit revendiquent la mise en place d'un EPF d'Etat régional (Bretagne, Languedoc-Roussillon, PACA, Poitou-Charentes, mais aussi, il fut un temps l'Alsace, l'Aquitaine ou bien encore Rhône-Alpes, etc.)³⁵¹ soit, par défaut, encouragent les EPF existants à étendre leurs périmètres de compétence afin de tendre vers une couverture complète du territoire régional (c'est le cas en particulier de Rhône-Alpes). De plus, dans un contexte de raréfaction et de rationalisation de la dépense publique, l'EPF et la mutualisation de moyens qu'il suppose, deviennent vraiment incontournables et incarnent dans le domaine de l'urbanisme l'instrument clef d'une politique foncière régionale en France (bien qu'ils n'agissent qu'à la demande). Donc oui, une politique foncière est possible à l'échelle de

³⁵¹ Comme nous l'avons déjà évoqué, l'échelle régionale est plébiscitée pour les EPFE (Pillet et al., 2013).

la région sans EPF, mais pas dans sa dimension opérationnelle (le CERF est un lieu de rencontre) ou alors sur des champs thématiques précis (SAFER, CLRL et CREN).

C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre la création de l'EPF d'Etat en Bretagne, en tant qu'incarnation d'une solution sollicitée conjointement par l'Etat et les collectivités de la région, Conseil régional en tête. Nous verrons toutefois dans le chapitre suivant que la mise en place de l'établissement breton, ne s'est pas déroulée de manière « linéaire » et qu'il y a eu, pendant un temps, des oppositions assez vives.

Chapitre 7

La politique foncière régionale en Bretagne et la création de l'EPF breton

Alors que la question foncière semble occuper une place de plus en plus centrale dans les politiques publiques en Europe comme en France, les principaux acteurs publics de Bretagne se mobilisent afin de répondre aux enjeux spécifiques d'une réelle importance qui s'expriment dans la région (cf. partie 1 et ADEF, 2009 ; Dupont, 2010b ; Foncier de Bretagne 2010a). Ces enjeux fonciers prégnants motivent et justifient notamment la mise en place d'une politique foncière opérationnelle d'échelle régionale incarnée en particulier par la création, en 2009, d'un EPF d'Etat compétent sur l'ensemble du périmètre régional (DRE Bretagne 2004a, 2004b et 2006 ; PHA Conseil, 2005 ; CESR Bretagne, 2007). Mais la mise en place d'un EPF d'Etat est-elle la solution pour la gestion du foncier breton ? Pourquoi les acteurs régionaux n'ont-ils pas plutôt décidé d'accompagner les initiatives locales existantes en encourageant par exemple l'émergence d'EPFL ? Comment les acteurs locaux, élus et techniciens des collectivités locales bretonnes, perçoivent-ils ce choix ? Et l'acceptent-ils ?

Après avoir évoqué le contexte européen et les tendances de fond qui s'y expriment et après avoir présenté le contexte français, son cadre réglementaire et les grandes orientations nationales des politiques d'aménagement du territoire, nous analysons, dans ce chapitre, la situation particulière de la Bretagne alors que l'EPF d'Etat se met en place. Notre développement s'articule en trois étapes. Dans *la première*, nous retraçons la chronologie de la création de l'EPF afin de déterminer quel était le contexte de sa création : de quand date l'idée de mettre en place un EPF en Bretagne ? Les différents acteurs bretons ont-ils fait preuve d'unanimité sur ce sujet ou des oppositions se sont-elles manifestées ? Nous l'avons vu dans le chapitre précédent, l'historique de la création de

l'EPF, ses tenants et ses aboutissants, ses soutiens et ses antagonismes, sont déterminants pour expliquer les caractéristiques propres à chaque EPF et la manière dont il évolue en particulier au cours des premières années de fonctionnement. Cette dimension est donc cruciale.

La *deuxième étape* cherche à mesurer le degré de « maturité » des acteurs locaux face à l'émergence de ce nouvel opérateur publique régional sur le foncier. Comment les collectivités locales, détentrices du pouvoir stratégique et opérationnel en matière de politique foncière, appréhendent-elles la question foncière ? En d'autres termes, les acteurs locaux, élus et techniciens, font-ils preuve d'une bonne maîtrise des outils stratégiques et opérationnels à leur disposition ? Et comment perçoivent-ils la mise en place d'un EPF d'Etat régional ? Pour répondre à ces questions, et estimer le degré de « maturité » des acteurs locaux de Bretagne, nous avons réalisé une trentaine d'entretiens auprès d'élus et de techniciens des collectivités locales bretonnes. Cette deuxième étape en présente les principaux résultats.

La *troisième étape* décrit la situation en Bretagne une fois la création effective de l'EPF breton actée. L'objectif est de décrire ce qui a changé avec l'arrivée de l'EPF. Ainsi, après un rapide panorama des premières actions de l'EPF, nous mesurons le degré d'implication des différents acteurs régionaux sur la question foncière tout en relevant les enjeux et défis auxquels la région devra faire face dans un avenir proche. Cette dimension prospective est notamment alimentée par les réflexions issues de l'exploitation des entretiens.

Enfin, dans une dernière étape, nous formulons nos conclusions quant à l'EPF breton, les missions qui lui sont confiées et les attentes, nombreuses, qu'il suscite.

1. La chronologie chaotique de la création de l'EPF breton

Notre chronologie de création de l'EPF breton débute en 2003 avec l'émergence de l'idée et s'achève au printemps 2010, alors que l'opérateur breton n'a même pas encore un an d'existence légale. Arrêter notre chronologie à cette date s'explique par trois éléments. Premièrement, en mars de cette année là, se sont déroulées des élections régionales qui n'ont pas été sans conséquences pour l'EPF breton notamment pour la composition de son CA et de son Bureau. Deuxièmement, après un an d'existence légale, l'EPF breton quitte la phase d'expérimentation pour entrer dans la phase opérationnelle avec les premières acquisitions foncières et la définition de sa stratégie : son premier PPI est d'ailleurs adopté en octobre 2010. Troisièmement, c'est en avril de cette même année que nous avons effectué notre enquête de terrain en Bretagne (cf. deuxième étape de ce chapitre).

Pour réaliser la chronologie de la création de l'EPF breton, nous avons certes consulté les documents officiels, mais nous avons également rencontré et échangé, de manière informelle, avec plusieurs témoins plus ou moins directement impliqués dans la conception, la coordination et la réalisation de ce projet qui s'est étalé sur environ six ans avant de se concrétiser. Notre présentation s'articule en deux temps. Tout d'abord nous évoquons les événements antérieurs à la publication du décret, de 2003 à 2009, puis nous décrivons brièvement les premiers mois de vie de l'EPF, de la désignation du Directeur à la mise en place de l'équipe opérationnelle.

1.1. De l'émergence de l'idée à la création effective d'un EPF

C'est en 2003 qu'apparaît pour la première fois l'idée de mettre en place un EPF en Bretagne. En effet, à cette date, les services de l'Etat en région formulent deux constats : il y a des problèmes d'ordre foncier pour permettre la réalisation de certaines opérations et les bénéficiaires du Prêt à taux zéro s'éloignent de plus en plus des centres urbains (cf. partie 1). De plus, à cette période, la crise du logement se renforce et face à la baisse du

rythme de construction, l'Etat veut intervenir pour relancer la production. La question de la disponibilité du foncier et de la gestion des sols se pose alors de manière centrale. Ainsi, en Juillet 2003, Bernadette Malgorn, Préfète de la région Bretagne et Pascal Lelarge, Directeur régional de l'Equipement, demandent la formation d'un groupe de travail au niveau de l'Etat pour dresser un état des lieux et annoncer des propositions d'action, des ébauches de solutions et des pistes de réflexion. L'ensemble des services de l'Etat se mobilisent : DRE (Direction régionale de l'équipement, actuelle DREAL), SGAR (Secrétariat général aux affaires régionales de la Préfecture de région), DDE (Direction départementale de l'équipement, actuelles DDT-M), DRAF (direction régionale de l'agriculture et des forêts, fusionnée en 2010 dans les DREAL), INSEE, etc.

L'émergence d'une idée

Premier document à officiellement mentionner la création d'EPF en Bretagne, le Plan d'actions stratégiques de l'Etat en région (PASER) pour la période 2004-2006 en fait une de ses priorités (Préfecture de la région Bretagne, 2004). On notera à ce sujet plusieurs éléments intéressants.

Premièrement, c'est au nom de « la cohésion territoriale et sociale de la Bretagne », première priorité du PASER, et au titre du partenariat entre l'Etat et les collectivités que la création d'un EPF est mentionnée³⁵². Deuxièmement, c'est aux services déconcentrés de l'Etat (la DRE d'alors, actuelle DREAL) que revient le rôle d'assurer le pilotage du projet de création. L'Etat, via ses services déconcentrés, entend donc jouer un rôle central dans la création de l'EPF, non seulement comme initiateur mais également en tant qu'incubateur et créateur. Troisièmement, l'Etat se donne deux ans pour concrétiser cette priorité. Comme nous le verrons dans cette chronologie, bien plus de temps sera nécessaire avant de voir l'EPF breton se mettre en place. Quatrièmement, l'Etat se détermine d'emblée pour un EPF d'Etat d'échelle régionale. En effet, alors que le PASER constate le peu de politiques foncières locales préexistantes, seules les agglomérations de Brest et de Rennes sont jugées « viables » pour la création d'un EPFL. Cinquièmement, les priorités de l'EPF breton telles qu'elles seront formulées dans le décret de création en

³⁵² Le PASER 2004-2006 identifie 5 priorités et 19 actions. Les 5 priorités sont : la cohésion territoriale et sociale ; le développement économique ; la prévention des risques ; la reconquête de la qualité de l'eau et le maintien du potentiel agricole ; une meilleure efficacité des services de l'Etat (Préfecture de la région Bretagne, 2004).

2009 apparaissent déjà clairement, en particulier la priorité donnée au logement et à la reconversion des friches militaires et industrielles (Encadré 25).

ENCADRE 25 – CAPTURE D’ECRAN DU PASER 2004-2006

Projet d'action stratégique de l'État en région Bretagne
 Sommaire

L'État contribue à la cohésion territoriale et sociale de la Bretagne
 ...en étant partenaire des collectivités pour répondre aux nouveaux défis de l'organisation de l'espace

Retour priorités
 Ecran suivant

Action - Créer un Établissement public foncier à l'échelle régionale

Caractéristiques de l'action

Fondement et pertinence

- La **crise foncière et immobilière**, qui s'est généralisée sur les principaux pôles urbains, révèle un défaut d'anticipation foncière. Le développement erratique de l'urbanisation dans le « périurbain » se fait désormais à des échelles qui dépassent largement du périmètre des EPCI – voire même des SCOT – des agglomérations principales. Le **reconversion de sites militaires et industriels** est un des principaux enjeux du renouvellement urbain en Bretagne : il manque un dispositif de « portage long terme »
- La reconquête des zones à risques (inondations notamment) passe par l'instauration d'un droit de délaissement pour les immeubles trop exposés. Les mutations à venir du monde agricole entraîneront probablement des actions collectives au niveau du foncier rural. Le **revitalisation rurale** à poursuivre sur les « pays ruraux » serait grandement facilitée par la mise en œuvre d'une politique de portage foncier et immobilier à grande échelle. Les Bretonnes connaissent des problèmes aigus sur le plan foncier (pressions foncières excessives sur certaines îles, problèmes complexes de structures foncières locales, etc.)
- Il y a des enjeux de **solidarité entre les territoires** : seuls quelques pôles urbains peuvent envisager la création d'un établissement public foncier (EPF) local viable (Rennes, Brest). En créant un outil unique, on procède de facto à une mutualisation du « risque » relatif au portage foncier et immobilier (les aides sont « lissées »). Enfin, le retour d'expérience des EPF existants est systématiquement jugé très positif.

Inscription dans des priorités nationales

- Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains- loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 (dite loi S.R.U.)
- Loi n° 2003-699 du 20 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.
- Par ailleurs, la crise de l'habitat, la politique de réserves foncières et les reconversions agricoles constituent des préoccupations donnant actuellement lieu à des réflexions.

Caractère interministériel

- Equipement, Environnement, Défense, Agriculture.

Source : PASER 2004-2006, Préfecture de la région Bretagne

Mais finalement, d'où vient l'idée de créer un EPF ? L'origine exacte n'a pas été établie par nos recherches mais force est de constater que B. Malgorn et P. Lelarge, à l'origine du groupe de travail de 2003, ont précédemment travaillé dans deux régions dotées d'un EPF d'Etat ancien ayant fait ses preuves dans le domaine des politiques foncières : la Lorraine pour B. Malgorn qui y était Préfète de région et la Normandie pour P. Lelarge qui y était Directeur de l'équipement.

Suite au PASER, en juin 2004, la DRE publie un rapport intitulé « *Pour une politique publique d'intervention foncière en Bretagne* » (DRE Bretagne, 2004a). Outre qu'il s'agit là du premier diagnostic foncier régional de la Bretagne, le rapport ambitionne d'être le point de départ d'un « processus opérationnel » en trois étapes : l'élaboration d'un "livre blanc" conjoint entre l'Etat et le Conseil régional permettant de préciser le rôle, l'organisation d'un futur EPF et son programme d'intervention ; la constitution d'une équipe de préfiguration opérationnelle sur l'action foncière ; la création d'un EPF. A

l'occasion de la diffusion de ce rapport, Jean-Yves Le Drian³⁵³, élu Président de la Région au mois de mars 2004, s'empare à son tour du dossier alors qu'il avait fait de la création de l'EPF une priorité pendant sa campagne électorale. En septembre, la DRE Bretagne signe avec le CETE Ouest (Centre d'étude technique de l'Equipement) une synthèse relative à la problématique foncière en Bretagne. Complémentaire au premier rapport, cette synthèse dresse notamment le bilan de la pression foncière en distinguant les différents territoires, décrit les mécanismes en œuvre et analyse les stratégies mises en œuvre par les collectivités bretonnes (DRE Bretagne, 2004b).

La demande officielle et la première consultation

En 2005, un Comité de suivi composé du Conseil régional, des services de l'Etat, des quatre Conseils généraux et des onze Communautés urbaines ou d'agglomérations de la région a été instauré³⁵⁴. La participation y est bonne dans l'ensemble même si les premières réticences apparaissent de la part notamment de Vitré, Vannes ou bien encore Saint-Malo.

En juin, Jean-Yves Le Drian saisi les services de l'Etat pour lancer la démarche de demande officielle suite à la publication de l'*Etude de préfiguration pour la création d'un EPF en Bretagne* (PHA Conseil, 2005). Une étude cofinancée par l'Etat et le Conseil régional et réalisée par Philippe Anquetil, ancien Directeur de l'EPF normand. Mais en septembre le dossier n'avance pas et l'Etat n'a toujours pas nommé de préfigurateur comme cela s'est toujours fait dans les autres régions lors de la création d'un EPF d'Etat. En décembre, l'absence de préfigurateur est confirmée et c'est donc en interne au sein des services de l'Equipement que la préfiguration doit être réalisée. En février 2006, le rapport de préfiguration est terminé (DRE Bretagne, 2006). Il est alors transmis à la Préfecture de Région qui le fait suivre aux services du Ministère. Au même moment, Jean-Yves Le Drian prononce un discours en séance plénière au Conseil régional dans lequel il estime

³⁵³ Jean-Yves Le Drian, maire de Lorient (1981-1998) et député du Morbihan (1978-2007) est membre du parti socialiste.

³⁵⁴ Les quatre Conseil généraux sont : les Côtes-d'Armor, le Finistère, l'Ille-et-Vilaine et le Morbihan. La communauté urbain est celle de Brest et les dix Communautés d'agglomération sont celles de Quimper, du Cap Atlantique (une Communauté d'agglomération dont le siège est localisé à La Baule-Escoublac, dans le département de Loire-Atlantique, région des Pays-de-la-Loire, mais qui compte parmi ses membres trois communes situées dans le Morbihan, c'est donc à ce titre qu'elle a également été consultée), de Morlaix, de Rennes Métropole, de Lannion-Trégor, de Saint-Brieuc, du Pays de Saint-Malo, du Pays de Vannes-Agglomération, du Pays de Lorient et du Pays de Vitré communauté.

« stratégique et fondamentale » la mise en place de l'EPF (Le Drian, 2006). Mais ce n'est qu'en juin, lors de la venue du Ministre en charge du logement, Jean-Louis Borloo, qu'est officiellement engagée la consultation auprès des collectivités.

La consultation commence en juillet 2006. Elle concerne les membres du Comité de suivi listés ci-dessus (moins les services de l'Etat) et une centaine de Communautés de communes compétentes en matière d'urbanisme. Chaque collectivité consultée reçoit un courrier de présentation accompagné des rapports de 2004 et de 2006 ainsi que le projet de décret formulé par le Ministère. Le projet de décret prévoit un EPF de pleine compétence en région Bretagne à l'exception du territoire des Communautés d'agglomération de Vitré et de Vannes où l'EPF se placerait en prestataire de service. De ce fait, ces deux territoires ne seraient pas soumis à la TSE. Face à cette exception, beaucoup de collectivités font alors part de leur volonté d'être elles-aussi placées dans une « aire de prestation de service » de l'EPF afin d'éviter la nouvelle taxe.

C'est trois mois plus tard, en octobre, que sont officialisés les résultats de la consultation. Entre temps, B. Malgorn, soutien de la première heure du projet, quitte la Préfecture pour devenir Secrétaire générale du Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire. Les résultats de la consultation sont étriés puisque parmi les Communautés de communes, 40 se prononcent pour, 40 sont contre et les 35 restantes sont « hors délai » : soit elles n'ont pas répondu, soit elles ont envoyé leur réponse trop tard. Certains y voient en fait une manière habile de rester neutre ou une façon de ne pas froisser un allié politique. Toutefois, les trois types principaux de collectivités (Conseil régional, Conseil général et Communauté urbaine ou d'agglomération) se prononcent très largement pour. Ainsi, une majorité, tout du moins de représentation, se dessine. Un rapport de consultation est rédigé mais ce n'est qu'en février 2007 que le Ministère compétent en accuse réception.

La deuxième consultation

A l'issue de la consultation de l'été 2006, la tension sur le sujet est assez vive. En 2007, l'opposition au projet menée notamment par les élus de l'agglomération de Vitré s'intensifie³⁵⁵. Le Président de Région, soutien inconditionnel de l'EPF, en appelle alors

³⁵⁵ Avec à leur tête Pierre Méhaignerie, ancien ministre d'Etat, député et élu local, représentant de la droite sur l'échiquier politique.

successivement au Ministre référent, Jean-Louis Borloo, et au Président de la République, Jacques Chirac. Finalement, en avril, le Ministre de l'intérieur, Dominique De Villepin, demande d'approfondir la consultation, de revoir la composition du CA pour garantir une meilleure représentation des petites intercommunalités et de revoir également les scénarios de TSE... mais sa directive reste silencieuse sur la question centrale des périmètres³⁵⁶. Peu de temps après se déroule l'élection présidentielle qui voit élire Nicolas Sarkozy. Suite au blocage administratif imposé par l'élection, la consultation reprend avec beaucoup de pédagogie autour du projet en incluant plusieurs scénarios de TSE³⁵⁷. Le Conseil régional multiplie par exemple les communications sur le sujet et diffuse, notamment depuis son site internet, des documents illustrant ce qu'est un EPF d'Etat et comment il fonctionne. En mai 2007, le Conseil économique et social de la région Bretagne participe lui aussi au débat et présente dans un rapport sa stratégie foncière régionale articulée autour d'un EPF (CESR Bretagne, 2007).

Les craintes face à la TSE sont donc centrales dans l'histoire de l'EPF breton et la deuxième consultation fait ressortir des demandes de « retours sur investissement » et des demandes de garanties afin que l'EPF soit effectivement au service de toutes les collectivités et pas seulement des plus grandes agglomérations par exemple. Finalement, les oppositions se font moins vives. Vannes, désormais en froid avec le pouvoir central, adoucit sa position et Saint-Malo, qui vient d'obtenir une gare TGV avec le soutien du Conseil régional, également. Le résultat de la deuxième consultation est alors favorable à la création de l'EPF à 95 %.

Au début de l'année 2008, les services de la DRE remettent au Ministère le rapport de la deuxième consultation, très favorable à la création d'un EPF de pleine compétence régionale.

³⁵⁶ On notera d'ailleurs que le pouvoir central est alors détenu par une majorité différente de celle du Conseil régional de Bretagne (opposition droite-gauche).

³⁵⁷ Contrairement à la première consultation au cours de laquelle il n'y avait pas eu de présentation, pas de réunion d'information, pas d'explication, la DRE n'étant pas autorisé à le faire, sauf sur demande. De ce fait, seules les collectivités les plus motivées et donc les plus favorables, s'étaient manifestées et avaient bénéficié d'une présentation détaillée du projet.

Un flottement décisionnel d'un an et demi avant la publication officielle du décret de création

Alors qu'en mars 2008 un nouveau blocage administratif survient pour cause d'élection municipale, les acteurs de la région constate un certain « flottement » ministériel. En octobre, face à une situation figée, le Conseil régional de Bretagne vote à l'unanimité de tous ses conseillers le soutien au Président de la Région afin de l'« autoriser à prendre toutes les initiatives adéquates en vue d'obtenir la création d'un établissement public foncier d'Etat en Bretagne » (Le Drian, 2008). Ce n'est qu'au début de l'année 2009 qu'un projet de décret est diffusé pour accord auprès du Conseil régional, avant d'être envoyé au Conseil d'Etat. Enfin, près de six ans après l'émergence de l'idée, l'EPF breton est officiellement créé par le Conseil d'Etat par le Décret n° 2009-636 du 8 juin 2009, publié dès le lendemain au Journal Officiel³⁵⁸.

Le 10 juin, le Conseil régional, dans un communiqué de presse, se réjouit de cette avancée mais espère en même temps que tous les moyens seront mis en œuvre pour permettre à l'EPF d'être opérationnel le plus rapidement possible afin de procéder aux premières acquisitions. Voyons donc comment se sont déroulés les premiers mois de vie de l'EPF breton.

1.2. La mise en place opérationnelle de l'EPF d'Etat « Foncier de Bretagne »

Alors que pour l'Etat les enjeux liés à la gestion du foncier par un EPF sont nombreux (relance de la construction de logements, renouvellement urbain porté par l'ANRU³⁵⁹ et promu par la loi SRU, enjeux du développement durable, etc.), c'est le décret de création qui fixe précisément les objectifs assignés à l'EPF breton.

³⁵⁸ JORF n°0131 du 9 juin 2009, page 9336.

³⁵⁹ ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine (www.anru.fr).

Ce que dit le décret de création

Officiellement compétent sur l'ensemble du territoire régional, l'EPF breton est un EPF d'Etat de deuxième génération (cf. chapitre précédent). C'est donc sans surprise qu'il se voit confier comme mission principale le logement, notamment social. Dans son deuxième article, le décret précise les autres objectifs de l'établissement public : le renouvellement urbain, la reconversion des friches industrielles et militaires, le développement d'activités économiques d'intérêt régional, mais aussi la contribution à la protection des espaces agricoles et la préservation des espaces naturels remarquables³⁶⁰.

L'article 6 précise la composition du Conseil d'administration (CA) et le mode de désignation de ses membres. Le contexte quelque peu chaotique de la création de l'établissement explique probablement, pour des questions de représentativité, que le CA soit, avec 47 membres, le plus grand de France pour un EPF d'Etat. Il se compose comme suit :

- douze représentants du Conseil régional,
- douze représentants des Conseils généraux (trois par département),
- deux représentants de la Communauté urbaine de Brest,
- dix représentants des Communautés d'agglomération (un par Communauté à l'exception de Rennes qui en a deux),
- cinq représentants des Communautés de communes,
- trois représentants des Chambres consulaires (un par chambre),
- trois représentants de l'Etat (le secrétaire du SGAR ; le trésorier-payeur général de la région ; le directeur régional de l'équipement).

Ce même article précise que parallèlement est créé un *Comité d'utilisateurs* composé de représentants des communes du territoire couvert par l'établissement public. Ce comité donne son avis au CA, mène des concertations et diffuse les informations nécessaires au bon fonctionnement de l'EPF. L'article 9 précise par ailleurs que, parmi les membres du CA, sont désignés un Président et treize Vice-présidents qui forment *le Bureau*. Là encore la répartition est précisée par le décret avec trois représentants du Conseil régional, quatre pour les Conseil généraux, cinq pour les intercommunalités et un pour les chambres consulaires.

³⁶⁰ www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020715327

Ainsi, le décret détaille les compétences et le mode de fonctionnement à la fois du CA et du Bureau, mais précise également, dans son article 18, le rôle du Préfet et son important pouvoir de contrôle sur l'établissement.

Constitution de l'équipe dirigeante

Suite à la publication officielle du décret, les collectivités locales ont désigné au cours de l'été 2009 leurs représentants au CA qui se réunit pour la première fois le 6 octobre. Ce CA d'installation a permis de désigner les membres du Bureau parmi lesquels Michel Balbot, Conseiller régional ayant suivi de près toutes les étapes de création de l'établissement, est nommé Président. Ce premier CA a également baptisé l'EPF de Bretagne « *Foncier de Bretagne* », une originalité au regard des autres EPF de France. Pour le CA de l'EPF, trois enjeux doivent être traités prioritairement :

- fixer une méthodologie d'action à partir de quelques opérations représentatives d'ici au premier semestre 2010 ;
- fixer les modalités de financement de l'EPF, notamment au regard de la TSE : en faut-il une et si oui, de quel montant ? L'Etat et les principales collectivités bretonnes s'engagent par ailleurs à doter financièrement l'EPF de telle sorte que le budget prévisionnel envisage une enveloppe de 232 millions d'euros d'actions sur dix ans ;
- rédiger le PPI de l'établissement.

Dix jours plus tard, le 16 octobre, se tient le deuxième CA de l'EPF. A cette occasion les modalités de fonctionnement de l'EPF sont fixées, conformément aux dispositions figurant dans le décret. Il est par ailleurs décidé de constituer une équipe opérationnelle de 7 à 8 collaborateurs et d'instaurer cinq commissions partenariales (logement ; développement économique ; environnement ; politiques foncières ; extension et renouvellement urbain) dont l'objectif est de dresser un état des lieux et des enjeux sur les marchés fonciers bretons. Les attentes du CA sont fortes, elles ambitionnent en particulier la baisse des prix et plus largement le soutien à la construction de logements garants d'une certaine mixité sociale. Le deuxième CA propose Yves Salaün, de la DRE Bretagne, comme Directeur de l'EPF. Quelques jours avant, le 4 octobre, nous nous étions justement entretenus avec lui, à sa demande. Dans la perspective d'occuper ce poste, il était dans une démarche d'inventaire et voulait savoir quelle était la teneur de

notre travail. Toujours est-il que de cet échange est ressorti qu'il avait cinq préoccupations majeures pour assurer le bon fonctionnement de l'EPF : 1 – évaluer la subsidiarité des acteurs du foncier en Bretagne par la réalisation d'un audit afin d'estimer la réalité de l'action foncière menée par les intercommunalités, au-delà des affichages et des déclarations ; 2 – fédérer les observatoires fonciers existants et les étendre sur les zones non couvertes ; 3 – estimer le niveau de la demande en portage foncier ; 4 – défricher la question du développement économique, une question très peu analysée sous l'angle foncier ; 5 – mener une réflexion sur les formes urbaines par l'entrée des densités afin de disposer d'éléments concrets.

Mais le 12 novembre 2009, par Arrêté ministériel, c'est M. Didier Vilain, alors Directeur de la DRE Bretagne, qui est nommé Directeur général de l'Etablissement public foncier de Bretagne à compter du 13 novembre 2009³⁶¹. Désormais, tous les éléments sont en place pour que l'EPF entre dans la phase opérationnelle.

Les premières opérations

Ainsi, à la fin de l'année 2009, à l'issue de la tenue d'un nouveau CA de l'EPF le 11 décembre, les premières opérations de *Foncier de Bretagne* sont validées. Au nombre de 17, ces opérations se répartissent à part égale entre milieux urbain et rural. A titre d'illustration, sur l'île de Groix (Morbihan), *Foncier de Bretagne* acquiert une propriété privée pour un montant de 380 000 € afin de favoriser l'installation de logements dans le bourg et permettre le transfert d'un établissement d'accueil de personnes âgées. À Trémargat (Côtes-d'Armor), c'est l'achat d'une exploitation agricole qui permet de conforter un commerce et de créer un éco-lotissement.

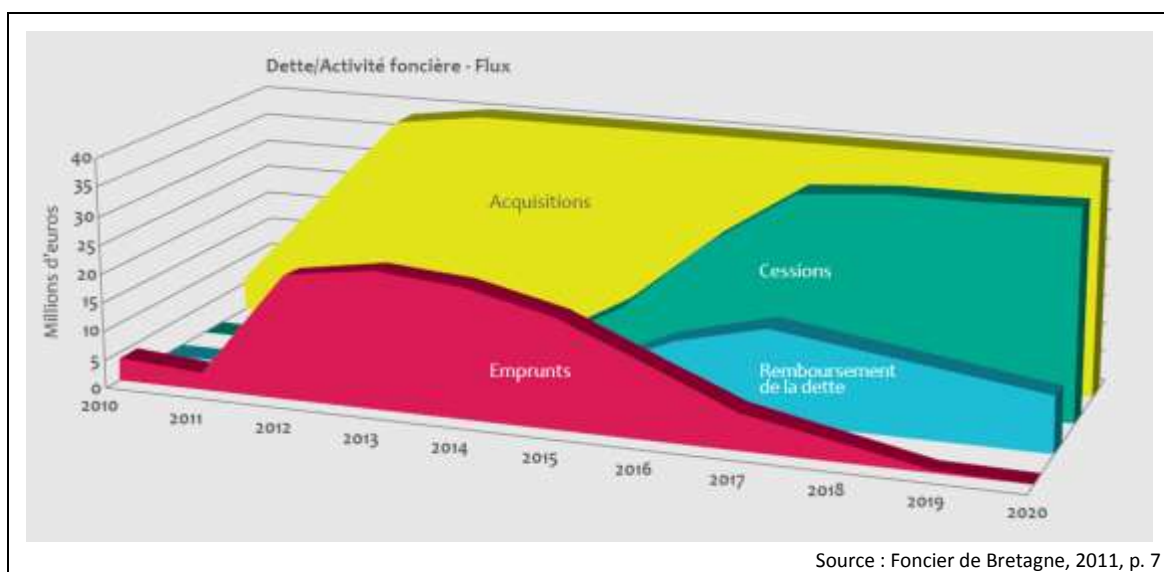
Au cours de ce même CA, un état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) pour l'année 2010 est approuvé pour un budget d'environ 20 millions d'euros (*Foncier de Bretagne*, 2009). La lecture de ce document est intéressante notamment en ce qui concerne les recettes de l'établissement. Ainsi, on y apprend que l'EPF n'envisage pas de lever de TSE pour 2010, le débat n'étant pas encore tranché. Il bénéficie par contre de la part des collectivités membres et de l'Etat, de subventions à hauteur de 4,2 millions d'euros. Ces subventions se répartissent comme suit : 1 million pour l'Etat ; 2,6 millions pour le Conseil régional ; 400 000 euros pour les Conseils généraux ; 220 000 pour les

³⁶¹ Arrêté publié au JORF n°0270 du 21 novembre 2009 texte 53 page 20082.

intercommunalités. Le reste des ressources de l'EPF est apporté par le recours à l'emprunt pour un montant de 15 millions d'euros. Avec ce budget, l'EPRD précise que l'EPF va pouvoir procéder en 2010 à des acquisitions foncières pour un montant de 18 millions d'euros, le reste des recettes, soit un peu plus d'un million d'euros, devant être dédié aux frais de personnel, à l'achat de mobilier et de logiciels, au paiement des impôts, ou bien encore à la facturation de services extérieurs, etc.

L'EPRD met ainsi en évidence l'importance du recours à l'emprunt lors des premières années de fonctionnement des EPF afin d'acquérir rapidement et de manière significative des biens fonciers et immobiliers. De la sorte, sans même évoquer la ressource potentielle de la TSE, l'EPF peut se constituer rapidement son portefeuille ou « volant foncier ». Ensuite, après une dizaine d'années, l'ambition est de réduire à zéro le montant des emprunts et de financer les nouvelles acquisitions (dont le montant est estimé stable dans le temps), par la cession progressive des biens lorsque le portage arrive à terme (Graphique 49).

GRAPHIQUE 49 – BUDGET PREVISIONNEL 2010-2020 DE L'EPF BRETAGNE :
DETTE ET ACTIVITE FONCIERE



Le début de l'année 2010 est marqué par la tenue des élections régionales en mars au cours desquelles Jean-Yves Le Drian est reconduit à la tête du Conseil régional. Toutefois, les instances dirigeantes de l'EPF sont remaniées. Un nouveau CA s'installe et il désigne un nouveau Bureau, quelques mois seulement après le premier. A cette occasion, Daniel Cueff, membre du groupe « Bretagne écologie », Conseiller régional de

Bretagne, Maire de Langouët (Ille-et-Vilaine), Président de la Communauté de communes du Val d'Ille et Vice-président du Pays de Rennes, est élu Président de l'EPF.

En guise de conclusion sur la chronologie de création de l'EPF breton

Notre chronologie a présenté le processus de création de l'EPF breton, puis l'émergence de l'idée en 2003 à la mise en œuvre opérationnelle du début de l'année 2010. Il ressort de cette présentation principalement deux éléments. Tout d'abord que l'Etat a joué un rôle central dans le processus de création, bien que parfois ambivalent du fait de l'opposition au projet d'élus locaux influents. Ensuite, que la TSE est un sujet de discussion cristallisant les débats et justifiant une attention particulière de l'EPF à la diversité de son territoire de compétence. Une attention qui se traduit par la prise en compte du milieu rural et des attentes des petites collectivités ou des communes insulaires par exemple.

Mais pourquoi l'EPF a-t-il rencontré des oppositions et quels étaient alors les arguments avancés par les opposants ? Alors que l'EPF se met en place, quel usage des outils fonciers, tant stratégiques qu'opérationnels, constate-t-on en Bretagne ? L'étape suivante décrit ainsi le contexte politique local dans lequel l'EPF breton est appelé à intervenir afin de mesurer le degré de « maturité » des acteurs locaux de la région sur la question foncière et leur degré d'« acceptabilité » face à l'émergence de ce nouvel acteur régional.

2. Le contexte régional et la « maturité » des acteurs locaux

Créé, comme le précise le PASER, au titre du « partenariat entre l'Etat et les collectivités », l'EPF breton a également été approuvé par les acteurs locaux suite à leur consultation à deux reprises. Au cours de l'année 2010, alors que l'EPF entre dans sa phase opérationnelle, quel est le paysage des politiques foncières en Bretagne ? Quelles sont les structures les plus actives dans le domaine ? Et comment la création de l'EPF est-elle perçue par les acteurs locaux, élus et techniciens des collectivités ? Il s'agit ici de déterminer si l'EPF, pour qui le partenariat est central, trouvera dans les collectivités locales et les structures de coopération intercommunale bretonnes des acteurs déjà investis et rompus à la maîtrise du foncier ou non. De cette dimension dépend en effet en grande partie la qualité des projets qu'il recevra et, par répercussion, définira l'efficacité de son action de portage. En cherchant à déterminer quel est le degré de « maturité » foncière des acteurs locaux de Bretagne, cette deuxième partie constitue en quelque sorte le volet politique du diagnostic territorial présenté dans la première partie de la thèse. Ainsi, c'est par le biais notamment d'entretiens que nous évaluons ici par exemple quelle est la maîtrise, la connaissance et la perception des outils fonciers à disposition des décideurs locaux, mais également quelles sont, de leur point de vue, les conditions de réussite d'une intervention d'échelle régionale sur le foncier.

La deuxième étape de ce chapitre se structure en trois points. Le *premier* présente l'enquête de terrain, ses motivations et questionnements, la liste des personnes rencontrées et celle des sujets abordés. L'analyse des entretiens nous a permis d'identifier deux thèmes qui font l'objet des deux points suivants. Le *deuxième* décrit le contexte régional du point de vue des politiques foncières, de leur pratique et de leur maîtrise : quels outils sont mobilisés ? Quelles sont les collectivités disposant d'une politique foncière ancienne et active ? Ces éléments permettent de déterminer le degré de prise en compte du foncier dans les politiques d'aménagement infra-régionales tout en précisant quelle est la gouvernance sur ce sujet. Le *troisième point* est consacré spécifiquement à l'« acceptabilité » de l'intervention régionale sur le foncier et à la création de l'PEF : les acteurs locaux formulent-ils des critiques, des inquiétudes, des attentes, des espérances vis-à-vis de ce nouvel acteur ? Et à leur échelle de compétence, les acteurs bretons

anticipent-ils de quelque manière que ce soit la présence nouvelle de l'EPF ? Mais voyons tout d'abord pour commencer quels étaient les tenants et aboutissants de notre enquête de terrain.

2.1. Le questionnement et déroulement de l'enquête

Afin de présenter notre enquête de terrain et la trentaine d'entretiens que nous avons réalisés dans ce cadre, nous exposons deux éléments. Tout d'abord, nous définissons le questionnement et le corpus des entretiens : quel territoire et quelle échelle pour quel type d'acteur ? Puis, nous montrons comment se sont déroulés les entretiens en présentant notamment la liste des personnes rencontrées.

2.1.1. Le questionnement et la définition du corpus

Notre démarche ne consiste pas à dresser un diagnostic territorial à partir du discours des acteurs locaux et des outils qu'ils mettent en place, mais cherche plutôt à retranscrire leur vision du foncier et des politiques foncières en général. C'est d'ailleurs pourquoi nous avons adopté une approche de « discours sollicités » via la réalisation d'entretiens³⁶².

Notre démarche cherche ainsi à identifier les différentes pratiques, acteurs, moyens, perception et motivation, etc., afin de déterminer le degré de « maturité » des acteurs locaux et de répondre à la question de l'acceptabilité d'une intervention régionale sur les marchés fonciers. Comme nous avons pu le constater dans d'autres régions françaises, la crainte des communes de perdre leur pouvoir décisionnel sur leur territoire face à l'EPF motive parfois une opposition de principe. Une opposition alimentée par nombre d'idées reçues sur le fonctionnement effectif de ces établissements tout comme sur les mécanismes du marché foncier. Mais les communes sont nombreuses et nous ne pouvons pas toutes les prendre en compte. C'est pourquoi le premier enjeu dans la définition de notre corpus est celui de l'échelle d'analyse. Celle-ci devant en effet être suffisamment fine pour comprendre le jeu des acteurs et suffisamment englobante pour

³⁶² Par opposition aux corpus publiés qualifiés de « discours existants ». Ce sont par exemple les textes archivés de nature juridique, politique, institutionnelle, médiatique (Comby, 2012).

garantir une vision d'ensemble des outils fonciers, notamment les plus stratégiques comme le SCoT. Ce dernier est en effet un document essentiel dans le dispositif français car il impose ses orientations aux PLH et PLU (cf. chapitre précédent) et représente de plus un lieu d'échange unique entre les élus, leur permettant de définir des orientations communes en particulier pour la maîtrise de la consommation foncière. C'est pourquoi nous avons retenu l'échelle des Pays puisqu'en Bretagne, ils sont l'échelle de référence pour les SCoT (cf. le point suivant pour une cartographie) et que leur échelle territoriale est considérée comme « idéale » par la très grande majorité des acteurs régionaux pour l'élaboration de politiques et de stratégies d'aménagement du territoire. De plus, les Pays sont l'échelle de référence pour le Conseil régional qui contractualise avec eux dans le cadre de sa politique d'aménagement³⁶³.

Le deuxième enjeu de la définition du corpus concerne le choix du statut des personnes interviewées. Afin de disposer d'une vision complémentaire, nous avons décidé, à chaque fois que cela était possible, de nous entretenir à la fois avec l' élu référent sur les questions d'aménagement et de foncier d'une part et, d'autre part, avec le technicien du Pays le mieux placé pour suivre le SCoT, le(a) Directeur(rice) en général ou la personne en charge du foncier et du SCoT lorsqu'un tel poste existe. Précisions ici que notre échantillon n'est pas représentatif statistiquement concernant la ventilation entre élus et techniciens mais qu'il l'est néanmoins concernant la diversité territoriale. De la sorte, un grand nombre de profils sont présents dans ce travail, surtout du côté des élus qui cumulent souvent les fonctions électives (maire ou conseiller général par exemple) avec des mandats représentatifs parfois nombreux (président ou vice-président de l'intercommunalité et/ou du Pays par exemple). Le point suivant présente plus en détails le corpus de notre enquête de terrain qui s'est déroulée en Bretagne au cours du mois d'Avril 2010 pour la très grande majorité des entretiens.

2.1.2. Les entretiens

Dans le cadre de notre enquête, nous avons réalisé 32 entretiens dans dix des vingt-et-un Pays de Bretagne (Encadré 26).

³⁶³ Alors que les communes sont l'échelle de référence en France pour la politique foncière, ce sont les échelles intercommunales et en particulier les Pays dans le cas de la Bretagne, qui portent les documents de planification qui s'imposent ensuite localement aux documents d'urbanisme. En contractualisant avec les Pays, la Région trouve là un moyen de peser sur la politique foncière locale.

Pays de Rennes

- Fiona THOMAS
Chargée de mission au Syndicat Mixte du SCoT du pays de Rennes
- Erice LEMERRE
Chargé du SCoT du Pays de Rennes à l'Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (AUDIAR)
- Emmanuel BOURRIAU
Chargé du volet environnement et agriculture du SCoT du Pays de Rennes à l'AUDIAR
- Catherine CAILLE
Chargée du foncier à l'AUDIAR
- Stéphanie CRON
Opératrice foncier à la Communauté d'agglomération de Rennes "Rennes Métropole"
- Pascal LEVEAU
Responsable de la Division Aménagement, Urbanisme et Logement à la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de la région Bretagne

Pays des Vallons-de-Vilaine

- Gilbert MENARD
Vice président du Pays en charge de l'urbanisme, de l'habitat et des transports, Maire du Sel-de-Bretagne, Vice-président de la Communauté de communes "Moyenne Vilaine et Semnon", Conseiller général d'Ille-et-Vilaine

Pays de Brocéliande

- Joseph LE LEZ
Président du Pays, Maire de Breteil, Président de la Communauté de communes de Montfort "Montfort Communauté"
- Laurent PEYREGNE
5^{ème} Vice-président du Pays, Maire de Plélan-le-Grand, Président de la Communauté de communes de Brocéliande
- Pierrick ALLARD
Directeur adjoint en charge du SCoT

Pays du Centre Ouest Bretagne

- Michel MORVANT
Président du Pays du Centre-Ouest-Bretagne, Maire de Plouray, Président de la Communauté de communes "Roi Morvan communauté"
- Geneviève LE MEUR
Directrice du Pays

Pays de Lorient

- Gérard CABROL
Président de la Commission du syndicat mixte du SCoT sur l'Habitat, Maire de Gestel, Vice-président à la Communauté d'agglomération de Lorient "Cap Lorient" en charge de l'Aménagement et du SCoT, Président de la Commission de l'Aménagement, de l'Action Foncière et de l'Habitat de Cap Lorient
- Marie-Christine DETRAZ
Membre du Comité du Syndicat mixte du Pays de Lorient en charge du SCoT, Conseiller municipal à la mairie de Lorient, Vice-présidente de "Cap Lorient" en charge de l'habitat
- Arnaud LEMONTAGNER
Responsable de la direction Etudes et Aménagement à "Cap Lorient"

Pays de Saint-Brieuc

- Christian URVOY
1^{er} Vice Président du Pays en charge du SCoT et de l'aménagement du territoire, Maire de Binic, Vice Président de la Communauté de communes du Sud-Goëlo
- Béatrice JOSSE
Chargée de mission SCoT

Pays de Vitré

- Louis MENAGER
5^{ème} Vice-président du Pays en charge de l'environnement, de l'urbanisme et du développement durable, Maire de Montreuil-sous-Pérouse, Vice-président de la Communauté d'agglomération de Vitré "Vitré Communauté" en charge de l'urbanisme opérationnel

Suite page suivante >>

Pays de Guingamp

- René GUILLOUX
Président du Syndicat Mixte du SCoT du Pays de Guingamp, Maire de Plouvara, Président de la Communauté de communes de Chatelaudren-Plouagat
- Franck LE PROVOST
Directeur du Pays

Pays de Vannes

- Yves QUESTEL
Vice-président de la Communauté d'agglomération du "Pays de Vannes" en charge des actions foncières, Maire de Theix
- Joël LABBE
Délégué à la Communauté d'agglomération du "Pays de Vannes", Maire de Saint-Nolff, Président du SIAGM, Conseiller général du Morbihan
- Eric HALLEREAU
Responsable Pôle aménagement, foncier, Environnement à la Communauté d'agglomération du "Pays de Vannes"
- Philippe EVEN
Responsable du service habitat, foncier, patrimoine à la Communauté d'agglomération du "Pays de Vannes"
- Annaëlle MEZAC
Chargée de mission au Syndicat Intercommunal pour l'Aménagement du Golfe du Morbihan (SIAGM). Structure porteuse du projet de Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan

Pays de Brest

- Jean-Pierre CAROFF
Conseiller municipal de Brest délégué au logement, Vice-président de la Communauté urbaine de Brest "Brest Métropole Océane" en charge de l'urbanisme et de l'habitat, Président de la Fédération Nationale des Offices Publics de l'Habitat, Membre du bureau de l'EPF breton, Membre du CRH Bretagne
- Daniel MOYSAN
Vice-président du Pays de Brest pour l'Agenda 21, le littoral et les espaces sensibles, Maire de Crozon, Président de la Communauté de communes "Presqu'île de Crozon"
- Bernard THEPAUT
Directeur de l'action foncière et de l'urbanisme règlementaire à la Communauté urbaine de Brest "Brest Métropole Océane"
- Bernard LE BARS
Responsable du service de l'action foncière à la Communauté urbaine de Brest "Brest Métropole Océane"
- Claire GUIHENEUF
Directrice de l'Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Brest (Adeupa)
- Sylvain ROUAULT
Chargé d'étude Habitat et foncier à l'Adeupa
- Laëtitia VELLY
Responsable du service Aménagement et Développement Durable en charge du suivi du SCoT et du PLH à la Communauté de communes "Presqu'île de Crozon"

DUPONT J., 2010

Nous avons donc interviewé deux catégories de personnes : celles impliqués dans les Pays et l'élaboration des SCoT d'une part et, d'autre part, celles issues des trois grandes agglomérations disposant d'une « véritable » politique foncière que sont Rennes, Brest et Lorient (cf. infra). Par ailleurs, au-delà de l'enquête de terrain dont nous présentons ici le corpus, nous avons été amenés à rencontrer, parfois à plusieurs reprises, différentes personnes qui ont également contribué à alimenter notre réflexion sur la « maturité » des acteurs bretons vis-à-vis du foncier (Encadré 27).

ENCADRE 27 – LISTE COMPLEMENTAIRE DES PERSONNES RENCONTREES EN
BRETAGNE

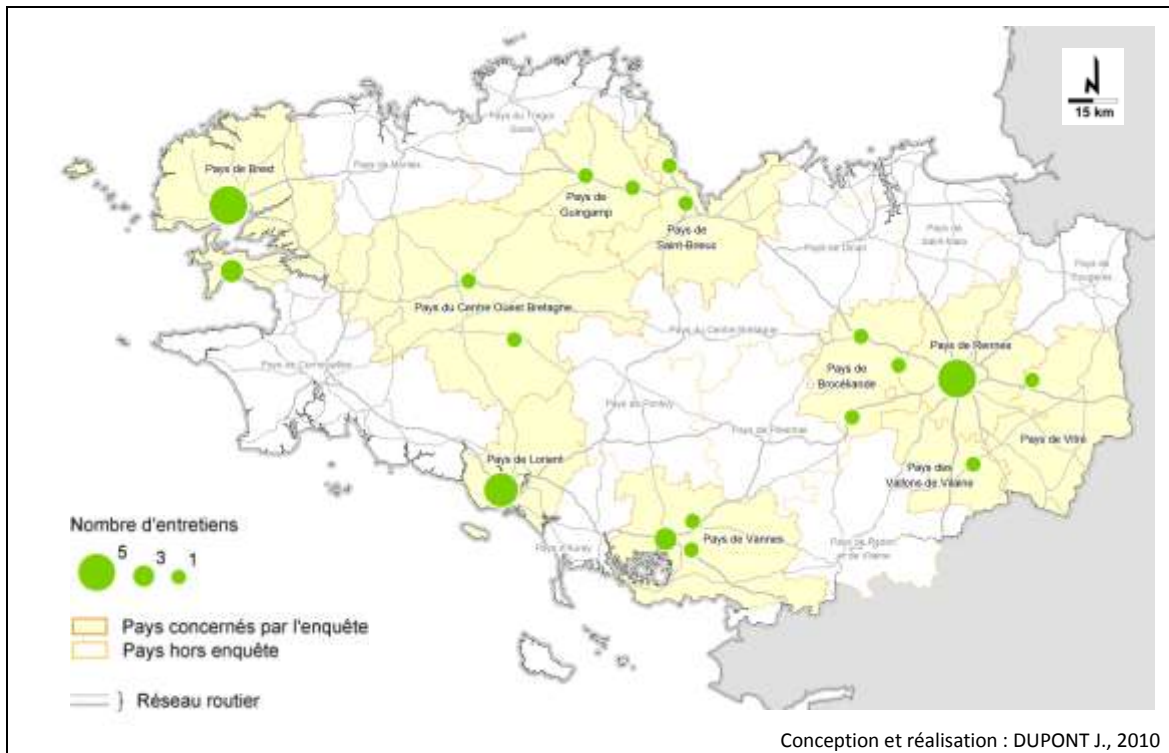
- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Alain EVEN
<i>Président du Conseil économique et social de
La région Bretagne</i>• Joseph HAREL
<i>En charge du dossier EPF à la DREAL de la
région Bretagne</i>• Sophie CORDEREOCH
<i>Chargée d'étude aménagement urbanisme
Foncier à la DREAL de la région Bretagne</i>• Stéphane LEBLANC
<i>Chargée de mission à la DREAL de la région
Bretagne</i>• Loranne BAILLY
<i>Directrice de l'aménagement et des
politiques territoriales au Conseil régional de
Bretagne</i>• Steven BOBE
<i>Chargé de l'Aménagement du territoire et de
la Stratégie foncière au Conseil
régional de Bretagne</i> | <ul style="list-style-type: none">• Yves SALAÛN
<i>Directeur « pressenti » de l'EPF Bretagne</i>• Didier VILAIN
<i>Directeur de l'EPF Bretagne</i>• Gwenegan BUI
<i>Directeur adjoint de l'EPF Bretagne,
Conseiller et Vice-président du Conseil
régional de Bretagne en charge de
l'Aménagement et du Numérique,
Conseiller municipal de Morlaix</i>• Marie-Christine RENARD
<i>Directrice des études de l'EPF Bretagne</i>• Daniel CUEFF
<i>Président de l'EPF Bretagne, Maire de
Langouët, Vice-président du Pays de Rennes,
Président de la Communauté de communes
du Val-d'Ille, Conseiller régional de Bretagne</i> |
|--|---|
- DUPONT J., 2010

Ainsi, ce sont un peu plus d'une quarantaine de personnes directement impliquées dans l'élaboration et/ou la conduite de politiques foncières tant stratégiques qu'opérationnelles en Bretagne que nous avons rencontré. Concernant le choix des Pays à enquêter, nous nous sommes avant tout basé sur le diagnostic de la première partie de la thèse pour identifier les Pays suivants :

- *Rennes, Brest et Lorient* : trois Pays parmi les plus peuplés dont les villes principales sont dotées de politiques foncières (cf. infra) ;
- *Vannes et Vitré* : deux Pays dynamiques dans lesquels des voix contre la création d'un EPF se sont faites entendre ;
- *Brocéliande, Guingamp et Vallons-de-Vilaine* : trois Pays « ruraux » en situation de périurbanisation par rapport aux villes voisines ;
- *Saint-Brieuc et le Centre-Ouest-Bretagne* : d'une part un Pays littoral avec une ville centre de taille moyenne et un SCoT, d'autre part un Pays rural non littoral, sans grande ville centre et sans SCoT.

Nous avons ainsi parcouru un peu plus de 2 000 km en Bretagne à la rencontre des acteurs du territoire dans les dix Pays que nous venons de citer (Carte 92).

CARTE 92 – LOCALISATION DES ENTRETIENS REALISES POUR L'ENQUETE DE TERRAIN EN BRETAGNE



Pour guider nos échanges, nous avons élaboré une grille d'entretien articulée en quatre temps (Encadré 28). Le premier est relativement bref et permet en quelques minutes de dresser à grands traits le portrait de la personne interviewée : sa formation, son parcours professionnel et les mandats occupés s'il s'agit d'un élu. Le deuxième temps nous donne l'occasion de mesurer quelle est la perception du territoire et de ses dynamiques du point de vue de l'interviewé : quels éléments lui paraissent les plus marquants et caractéristiques de son territoire ? A cette occasion, le sujet du foncier est abordé par la dernière question sur le « ressenti » de la pression foncière. Le troisième temps concerne les outils fonciers, leur connaissance et usage. C'est le cœur de l'entretien et également le moment où les personnes enquêtées présentent un grand nombre d'exemples et d'éléments afin d'illustrer leur propos. Ce troisième point dans lequel nous distinguons les outils stratégiques et opérationnels, permet in fine de mesure le degré de « maturité » des acteurs locaux de Bretagne sur le foncier et les politiques qui lui sont associées. En conclusion de ce troisième temps, si la personne ne l'a pas fait d'elle-même, nous évoquons la mise en place de l'EPF breton.

1. L'interviewé : qui parle ?

Pour commencer l'entretien, nous demandons à la personne interviewée de nous présenter en quelques mots son parcours professionnel et ce en quoi consiste le poste de travail qu'elle occupe actuellement.

Si élu : liste des mandats électoraux et/ou représentatifs.

2. Le territoire : quel contexte ?

Pour situer le contexte, nous demandons à l'interviewé de nous présenter les grandes caractéristiques de son territoire...

Questionnement complémentaire :

- Quelles sont les tensions majeures qui s'expriment sur le territoire ?
- Quelle est la situation au regard de la coopération intercommunale ?
- Quelle motivation, quel intérêt à cette coopération ?
- Quel « ressenti » de la pression foncière de 1, faible, à 5, élevée ?

3. Les politiques foncières : quelle connaissance et usage des outils ?

Deux aspects : les documents stratégiques et les outils opérationnels.

• Documents stratégiques (SCoT, PLH et PLU)

Chronologie des documents existants

Perception de la concurrence/complémentarité entre les documents

Avantages/inconvénients de la présence/absence de ces documents

Objectifs et arbitrages figurant dans ces documents sur le foncier et ses usages

• Outils opérationnels (DPU, Expropriation, ZAD, ZAC, lotissement, etc.)

Si justifié par le profil « communal » de la personne interviewée (échelle de compétence pour le recours à ces outils) : élus et services techniques des intercommunalités

Quel usage de la DPU et de l'expropriation ?

Quelle étendue des ZAD et pratique des ZAC ?

Avis sur ces outils

• Pour conclure sur les politiques foncières

Dresser un bilan des politiques foncières sur le territoire et/ou de leur absence

Questionnement complémentaire :

- Quels manques et obstacles ?
- Quels besoins ?
- Quels partenariats ?

Si l'EPF n'a pas encore été évoqué par l'interviewé :

- Que pensez-vous de la mise en place d'un EPF en Bretagne ?
- Avez-vous des attentes/interrogations/craintes ?
- Quelles conditions à sa réussite/efficacité ?

4. Pour conclure : quelles perspectives ?

En conclusion, nous demandons à la personne interviewée de nous présenter quelles sont les perspectives qu'elle envisage pour son territoire : dynamique, évolution et enjeux...

Le dernier et quatrième temps de la grille permet de conclure l'entretien en évoquant les enjeux que la personne interviewée perçoit pour son territoire. Voyons dans le point suivant ce que notre analyse des entretiens a permis de valoriser.

2.1.3. L'analyse des entretiens

Le corpus obtenu par notre enquête de terrain en Bretagne est conséquent avec en moyenne un peu plus d'une heure d'enregistrement par entretien. Le plus court étant de 35 minutes et le plus long de pratiquement deux heures. Quelle que soit leur durée, les entretiens se sont tous déroulés dans d'excellentes conditions et chacun de mes interlocuteurs a accepté d'être enregistré. Toutefois nous n'avons pas effectué de retranscription complète car les entretiens réalisés reflètent surtout une opinion alors que l'objet de notre étude n'était pas d'effectuer une analyse de discours (cf. Kaufmann, 2007). Ainsi, en accord avec nos priorités de recherche nous avons donc retenu essentiellement les deux thèmes suivants : la pratique et la maîtrise des outils stratégiques et opérationnels d'une part et, d'autre part, l'acceptabilité de l'intervention foncière régionale et la création de l'EPF breton.

Avant de passer à la présentation des éléments issus de l'analyse, il faut évoquer les différences dans les discours entre les deux profils de personnes rencontrées : élus et techniciens. Parfois plus chiffré ou stratégique d'un côté que de l'autre, on a toutefois constaté que globalement, il y avait un très bon accord dans les discours du technicien et de l'élu référent au sein d'un même territoire, que ce soit en termes de moyens, de stratégies ou même de perspectives. Un argument de plus pour ne pas différencier, au vu la taille modeste de notre corpus, le discours en fonction du statut de la personne qui s'exprime, élu ou technicien.

Toujours est-il que ces entretiens nous ont permis de constater la grande motivation, compétence et disponibilité des acteurs locaux en Bretagne. Voyons donc quels sont les éléments clefs mis en avant par l'analyse de ces entretiens alors que la création de l'EPF breton venait d'être validée par décret moins d'un an avant la réalisation de cette enquête.

2.2. Le contexte régional breton en 2010 : quelles pratiques foncières ?

En Avril 2010, alors que nous réalisons notre enquête de terrain en Bretagne et que l'EPF entre dans sa phase opérationnelle, quel est le contexte régional au regard des politiques foncières et de leur pratique ? Qui sont les acteurs les plus impliqués et quels sont leurs objectifs et échelle d'action ? Pour présenter le contexte régional à ce moment, nous procédons ici en deux temps en dressant tout d'abord le panorama de la situation régionale concernant les documents d'urbanisme (PLU, PLH et SCoT) puis, notamment grâce à l'analyse des entretiens, nous évoquons l'usage effectif des outils fonciers opérationnels que nous avons constaté (DPU et DUP, expropriation, ZAD, ZAC, etc.).

2.2.1. Les documents d'urbanisme : une couverture géographique incomplète opposant Armor-urbain et Argoat-rural

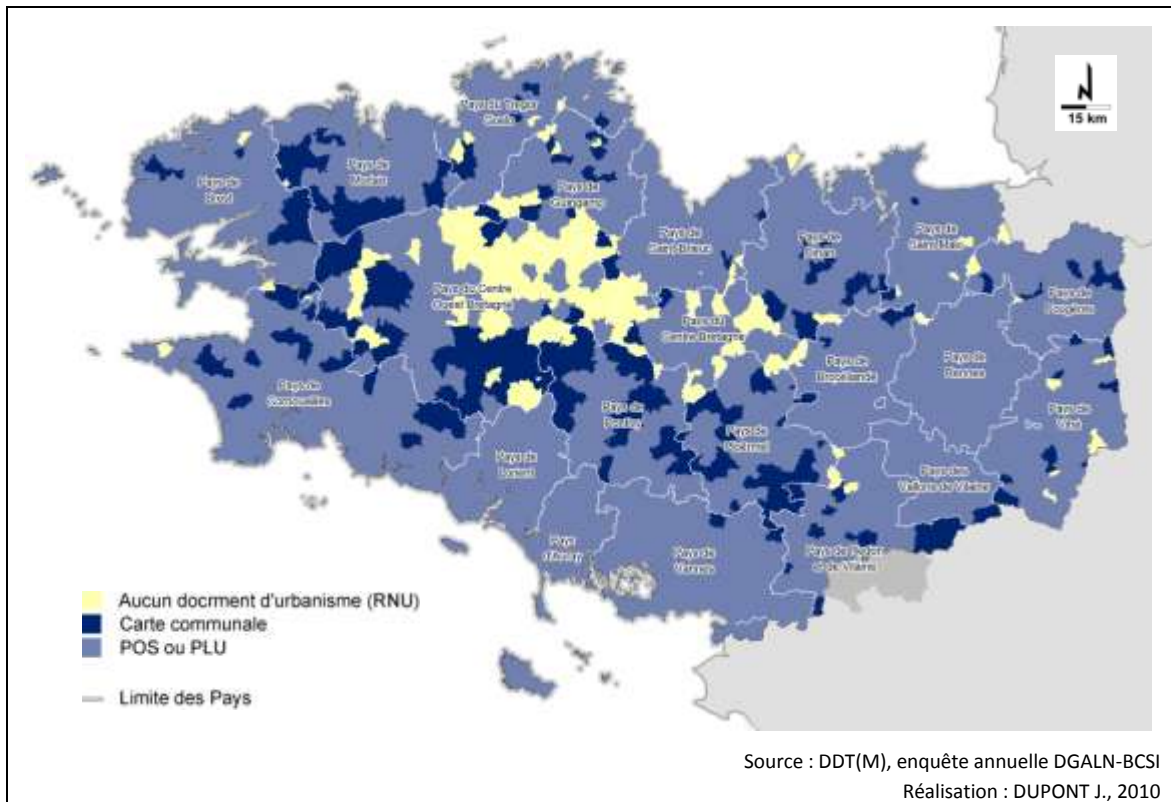
Dans ce point, nous présentons l'état d'avancement des trois documents d'urbanisme centraux pour la maîtrise du foncier que sont les PLU-POS-CC élaborés à l'échelle des communes, les PLH intercommunaux et, enfin, les SCoT élaborés à l'échelle des Pays dans la grande majorité des cas.

Les documents d'urbanisme communaux

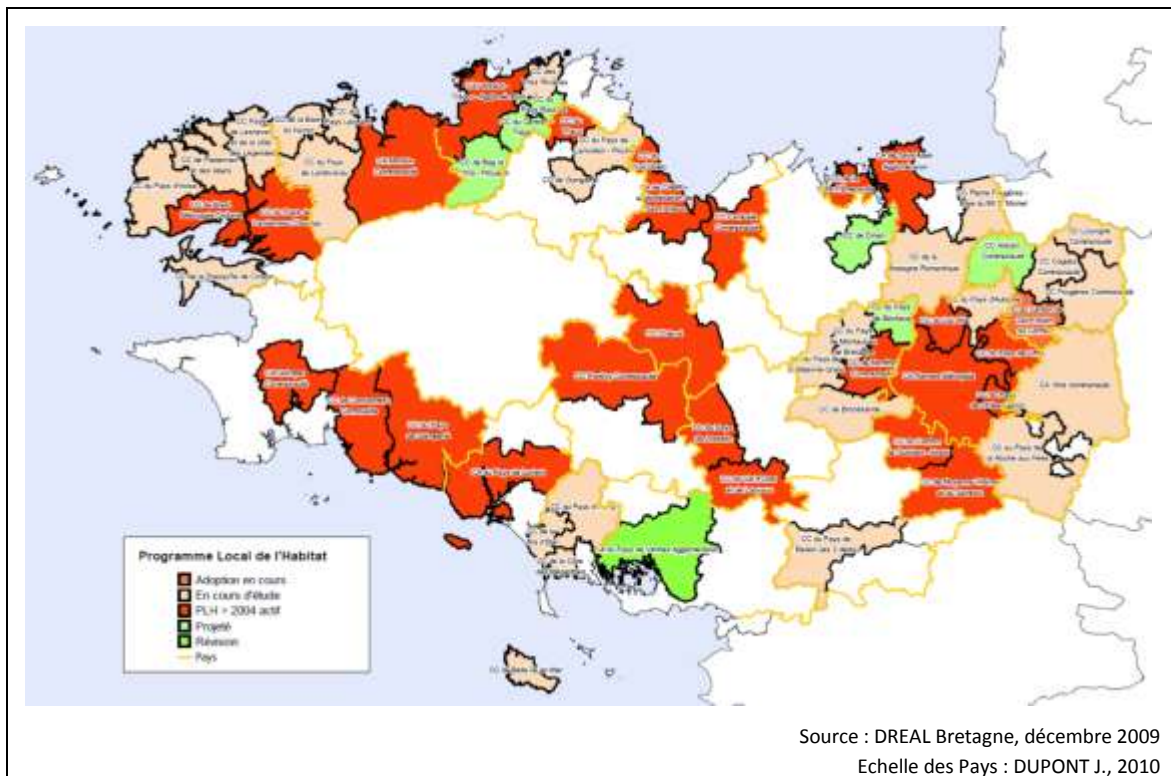
D'après les données des services de l'Etat (DGALN)³⁶⁴, en Bretagne, en 2010, 88 % du territoire et 96 % de la population sont couverts par au moins un document d'urbanisme communal : PLU, POS ou Carte communale. La couverture géographique du territoire régional est donc quasiment complète, à l'exception de quelques communes de l'Argoat. Notons également que la cartographie ne distingue pas ici de nuances entre les PLU récents et les POS anciens souvent plus « permissifs » en termes de consommation foncière comme nous l'avons déjà démontré (cf. partie 1) (Carte 93).

³⁶⁴ DGALN : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

CARTE 93 – LES DOCUMENTS D'URBANISME COMMUNAUX EN BRETAGNE EN 2010



CARTE 94 – LES PLH EN BRETAGNE EN 2010



De ce point de vue, la région Bretagne fait figure de bon élève sur le plan national (cf. chapitre 6) et les élus locaux rencontrés dans le cadre de notre enquête, tous maire ou conseiller municipal, ont souvent insisté sur l'importance « déterminante » du PLU pour la maîtrise de la consommation foncière : « c'est par là que tout commence » nous déclara en effet un des élus.

Les Programmes locaux de l'habitat

Le Programme local de l'habitat (PLH) instauré dès 1983 comprend, outre un diagnostic et des objectifs chiffrés, un « programme d'actions qui recense les moyens notamment fonciers permettant la mise en œuvre opérationnelle du projet » (CERTU, 2004c, p. 5). La dimension foncière de ce document se situe ainsi dans le fait que pour atteindre les objectifs du PLH, les intercommunalités à l'échelle desquelles il est élaboré doivent développer « des stratégies foncières communales et intercommunales qui permettent de mobiliser le foncier nécessaire à l'endroit désiré, au moment voulu et à un prix compatible avec l'équilibre financier des opérations » (op. cit.). La présence d'un PLH suppose ainsi de fait le développement d'une politique foncière. Et l'impact foncier des mesures prises dans le cadre d'un PLH semble réel. Un technicien d'une grande agglomération de la région nous faisait en effet remarquer qu'hors PLH, les parcelles à bâtir sont plus grandes et plus chères..

En Bretagne, la situation au regard des PLH est diverse. Les intercommunalités les plus importantes de la région en sont dotées : Rennes, Brest, Lorient, Vannes, Saint-Brieuc, Quimper, Saint-Malo, etc. ainsi que la quasi-totalité des intercommunalités en position littorale ou périurbaine en particulier autour de Rennes et de Brest. Toutefois, de grands pans de la région, bien que peu peuplés, restent non couverts par ce document (Carte 94). Dans le cadre des entretiens, les PLH sont abordés brièvement et souvent au titre de leur articulation avec les SCoT, comme nous le précisons ci-après.

Les Schémas de cohérence territoriale

La couverture du territoire régional par les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) créés par la loi SRU de 2000, dessine également une opposition entre les territoires de l'Armor et de l'urbain déjà bien couverts en 2010 et ceux de l'Argoat et du rural peu ou

pas encore complètement couverts (Carte 95). Garant de la cohérence des documents d'urbanisme intercommunaux (PDU, PLH, PLUi) ou communaux (PLU, POS, carte communale) auxquels il s'impose, le SCoT, comme tous les documents d'urbanisme doit respecter les trois principes du développement durable fixé par la loi : principe d'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain, le développement de l'espace rural, et la préservation des espaces naturels et des paysages ; principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale ; principe de respect de l'environnement. Ainsi, au même titre que le PLU, le SCoT est un document porteur d'une stratégie foncière mais, depuis les lois du Grenelle de l'Environnement, il est de plus chargé du suivi de la consommation foncière.

CARTE 95 – LES SCOT EN BRETAGNE EN 2010



Dans le cadre de nos entretiens, le SCoT a été assez largement évoqué et tout d'abord au sujet de son articulation avec le PLH. Ainsi, nos interlocuteurs relevaient par exemple que l'existence d'un PLH plus ancien permettait une meilleure « acceptation » par les maires des directives nouvelles, parfois très contraignantes, qu'imposent les SCoT³⁶⁵. L'utilité

³⁶⁵ A titre d'exemple, le SCoT de Rennes interdit toute construction nouvelle en dehors du centre de la commune. Il y a un centre identifié par commune. En Bretagne, les services du Conseil régional émettent un avis sur les SCoT et à cette occasion, ils encouragent les Pays à développer un « volet foncier » à part entière dans le SCoT et à annoncer des objectifs chiffrés dans une perspective de

des PLH est d'ailleurs reconnue par certains SCoT qui se fixent pour objectif d'en doter l'ensemble de leurs intercommunalités membres.

Le SCoT est parfois critiqué lors des entretiens comme étant trop « général » ou trop « distant », mais c'est surtout le bien fondé de certaines dispositions unilatérales qui interroge. En effet, qu'ils soient ressortissants du milieu urbain ou rural, nos interlocuteurs nous ont fait part à plusieurs reprises de remarques concernant, par exemple, l'obligation de réaliser du logement social dans toutes les communes : « quel intérêt contre productif peut-on voir à mettre du logement social dans de petites communes rurales dotées de peu de services et de peu de commerces, imposant de fait aux résidants des déplacements d'autant plus compliqués et coûteux à réaliser qu'il n'y a pas de desserte en transport public ? ». Elus et techniciens ont également souligné la difficulté de se conformer à un SCoT qui donne des orientations mais ne précise pas comment les concrétiser, nous faisant ainsi part d'une forte demande d'outils pratiques et de retours d'expérience. Relevons ici encore une remarque qu'un élu nous rapportait sous la forme d'une anecdote : « certains maires votent les yeux fermés les directives du SCoT, mais lorsqu'ils reviennent dans leurs communes et qu'ils doivent respecter ces orientations dans leurs propres projets de développement quant à la consommation foncière par exemple, ils contestent alors un SCoT qu'ils ont eux-mêmes voté ». Ainsi, lors des entretiens, nos interlocuteurs ont parfois souligné la présence d'« individualismes communaux » suffisamment forts pour qu'il soit difficile de faire respecter les directives communes décidées dans le cadre du SCoT. Un constat qui se vérifie en particulier après des élections lorsqu'une nouvelle équipe municipale se met en place et qu'elle ne s'est pas encore approprié les documents supra-communaux, ce qui représente en effet une véritable charge de travail et nécessite donc du temps.

Au-delà de ces quelques critiques et demande d'outils pratiques, les SCoT sont toutefois largement plébiscités par nos interlocuteurs qui lui reconnaissent de nombreux avantages et intérêts. Pour eux, il s'agit avant tout d'un lieu de débat unique permettant de développer une habitude à travailler ensemble : « un SCoT c'est un avantage pour le développement du pays... ça nous oblige à travailler ensemble, c'est un lieu de concertation, c'est l'endroit où l'on peut discuter ». Le SCoT permet aux élus de décider, l'Etat n'étant là que pour encourager et faire respecter les orientations d'aménagement

limitation de la consommation foncière imposée par le Grenelle (comme par exemple, respecter une moyenne de 700 m² pour les lots à bâtir).

nationales. Ainsi un technicien précisera que le SCoT assure la « coordination et mutualisation pour élaborer des règles communes, des principes, des stratégies partagées » et un élu de compléter qu'il ressent un « besoin » mais également une « envie à travailler ensemble pour traiter les enjeux fonciers ». Un autre avantage à ce document de planification nous a été adressé par un maire d'une petite commune littorale qui, bien qu'il apprécie « la proximité avec les citoyens », trouvait qu'elle « limitait » également les capacités d'action... De ce fait, pour lui, le SCoT « permet de se référer à un projet collectif sans lequel les projets seraient en permanence remis en cause... ». Dans son discours, l'échelle communale comme intercommunale sont perçues comme « trop petites pour faire de la stratégie et de l'urbanisme ». De plus, en Bretagne, avec des SCoT majoritairement élaborés à l'échelle des Pays, des structures qui ne « coûtent pas un rond », il est possible d'apporter des services, des plus-values concrètes comme par exemple l'harmonisation des règlements des PLU dans les communes membres. Cette dimension est fondamentale pour valoriser le côté « animation » et non pas seulement subir les « contraintes » issues des SCoT.

Le SCoT est donc largement approuvé par nos interlocuteurs. Décrit comme un lieu de rencontre et de débat unique permettant d'échanger et de décider localement d'orientations communes pour l'urbanisme et en particulier pour la consommation foncière. Ce document est de plus perçu comme situé à une échelle « idéale » et porté par une structure peu coûteuse. Mais au-delà des documents d'urbanisme et de planification que nous venons d'évoquer, quel usage est-il fait des outils fonciers opérationnels ? Dans le point suivant, nous poursuivons notre présentation du contexte régional en 2010 en détaillant les quelques politiques foncières opérationnelles « véritables » que nous avons identifiées.

2.2.2. Les outils fonciers opérationnels : une maîtrise et une utilisation difficile à mesurer

Il est difficile et très ambitieux de tenter de dresser un bilan exhaustif de l'usage des outils fonciers opérationnels (cf. chapitre 6) par les municipalités bretonnes au vu de leur nombre et de leur grande hétérogénéité. Toutefois, à l'aide des documents publiés dans le cadre de la création de l'EPF breton (cf. partie 1) et en nous appuyant sur les entretiens réalisés en Bretagne, nous avons identifié deux types de communes actives : celles de

grande taille dotées d'une politique foncière intercommunale (Rennes, Brest et Lorient) et celles d'une taille beaucoup plus modeste mais dans lesquelles le maire utilise et maîtrise parfaitement l'ensemble des outils opérationnels à sa disposition (nous verrons ici le cas de la commune de Breteil). Mais ces deux groupes font figure d'exception. En effet, seules quelques communes en Bretagne peuvent revendiquer une « véritable » politique foncière opérationnelle dans le sens où elles parviennent à effectivement maîtriser l'usage du sol et son évolution, mais aussi à maîtriser le développement urbain (en termes de consommation foncière mais également de mixité sociale et de mixité de formes urbaines) et à garantir des prix stables souvent moins élevés que dans les communes voisines. Alors que les structures intercommunales restent « peu impliquées » et que les moyens dédiés aux politiques foncières sont « généralement faibles », ce sont donc en Bretagne les communes qui « chacune à leur niveau, réalisent la plupart des interventions » (PHA Conseil, 2005).

Les quelques communes bretonnes dotées d'une « politique foncière digne de ce nom » font donc figure d'« exception » (DRE Bretagne, 2004b). Nous évoquerons donc brièvement la politique foncière des trois grandes communes identifiées ci-dessus, puis le cas assez particulier de la commune de Breteil.

Rennes : une politique foncière ancienne et constante

La politique foncière de la ville de Rennes remonte à 1977 et constitue même l'acte fondateur de l'intercommunalité. Considérée comme un élément clé de l'action publique, la maîtrise foncière rennaise s'articule avec les politiques locales en matière d'aménagement et d'habitat (PLU, PLH, PDU, ZAC, ZAD, etc.). Un des objectifs est de maîtriser les prix et pour ce faire la collectivité intervient en amont en réalisant des opérations de portage et en multipliant les ZAD selon un échéancier précis faisant l'objet d'un suivi à la parcelle : « posséder 20 à 25 % du foncier rend les opérations d'aménagement de type ZAC plus faciles..., ce chiffre est quasiment érigé en objectif » nous précisera-t-on en entretien.

Dans le cadre de l'intercommunalité, *Rennes Métropole* encourage la maîtrise foncière auprès de ses communes membres (par le biais des PLH notamment) car l'agglomération est « interventionniste et veut peser sur le marché en étant présent tout au long de la chaîne de production foncière ». En effet, on nous précisera que si l'agglomération n'est

active que sur la fin de la chaîne « c'est trop tard et l'on subit » et que si l'agglomération n'est active qu'en amont sans suivi « il y a des risques de dérive... et l'effort de la collectivité ne bénéficiera qu'aux promoteurs qui profiteront de l'aubaine en achetant des terrains pas cher pour les revendre au prix du marché ». C'est pourquoi, pour garantir une présence « complète », Rennes Métropole articule son action selon deux axes :

- le PLH et ses deux critères principaux : 50 % de logements aidés (dont ¼ en locatif social, le reste étant de l'accession aidée ou autre) et une taille limitée des parcelles à bâtir (au maximum 25 % du total peut dépasser les 350 m²). On nous confiera en entretien que « cet objectif n'est pas difficile à respecter et que cela se fait assez naturellement en fait... grâce aux logements collectifs qui libèrent des quotas pour d'autres formes urbaines plus élitistes ».
- l'« esprit d'équipe » : l'agglomération ne veut pas fonctionner comme un guichet. Elle développe ainsi une politique communautaire volontariste et veut persuader les communes « de jouer et de penser collectif » notamment en contractualisant des objectifs de construction dans le cadre du PLH et du SCoT. Un SCoT qui fixe par ailleurs des densités de logement à 45 logement par hectare pour les communes du noyau urbain et à 25 dans le reste de l'agglomération.

Pour renforcer la cohérence de son action, les services fonciers de la commune de Rennes et de l'agglomération ont fusionné en 2010. Mais la politique foncière de l'agglomération rennaise doit faire face à une pénurie de réserves foncières de court terme (moins de 5 ans) et à des prix orientés toujours à la hausse. Plus largement, le défi foncier à relever pour les années à venir nous a été résumé de la manière suivante : « comment accueillir deux fois plus d'habitants et d'activités en consommant deux fois moins de foncier ? ». Quels que soient les défis à venir, l'agglomération rennaise est présentée par un observateur extérieur comme celle « maîtrisant le mieux son foncier en France ».

Brest : la réactivation récente d'une politique foncière ancienne

La politique foncière de Brest se caractérise par une certaine antériorité avec un premier programme d'action foncière datant de 1977. A l'image de Rennes, l'action foncière se trouve à l'origine de l'émergence de l'intercommunalité avec la Communauté urbaine de Brest : *Brest Métropole Océane*. S'appuyant sur des ZAD et un droit d'expropriation institué sur l'ensemble du territoire de l'agglomération, la politique foncière de Brest a été

pendant deux décennies ambitieuse et présente tout au long de la chaîne de production foncière. Puis, à la fin des années quatre-vingt-dix, « cette politique à vu ses moyens décliner » (DRE Bretagne, 2004b).

C'est à la faveur de la réflexion pour la mise en place d'un PLH et d'un PLU communautaire que l'agglomération a réactivé sa politique foncière. Une politique qui s'articule autour de trois axes : la constitution de réserves à moyen et long terme, la veille foncière (observation et opportunité d'acquisition), la maîtrise d'ouvrage publique pour des opérations de court terme. La volonté politique locale est donc forte mais le défi pour l'agglomération brestoise est de reconstituer des réserves foncières pour le long terme afin de garantir la meilleure articulation possible avec les autres politiques publiques communautaires sur le logement, les activités, le renouvellement urbain ou bien encore les projets de transports en commun (tramway), le tout en conformité avec les préconisations du SCoT en cours d'élaboration.

Lorient : une politique foncière nouvelle

Dans le cas de Lorient, c'est le constat (dans le cadre de la réalisation d'un PLH) d'une forte hausse à la fois de la consommation foncière et des prix qui a motivé au début des années 2000 le développement d'une politique foncière.

Au service avant tout de l'habitat, cette politique ambitieuse notamment de limiter la consommation foncière (politique de densification avec un objectif de 33 logements à l'hectare), d'équilibrer la répartition territoriale du logement social et d'accompagner les communes membres de l'agglomération dans l'élaboration de politiques de réserve foncière en faveur du logement. La Communauté d'agglomération de Lorient, *Cap Lorient*, entend ainsi jouer un rôle moteur en se positionnant comme interlocuteur auprès des communes membres : rôle de conseil, prospection, aide à l'élaboration d'un schéma d'acquisition foncière, portage foncier, etc. Le défi pour Cap Lorient sera de garantir la durabilité de cette politique foncière nouvelle, d'en mesurer les effets et de l'évaluer le moment venu. Un défi d'autant plus difficile à relever car, comme s'interrogeait un de nos interlocuteurs, « comment garantir une politique foncière efficace quand les territoires voisins sont dans le laisser aller ? ».

Breteil : un exemple de politique foncière communale stricte

Le cas de la commune de Breteil est particulièrement intéressant car il montre comment une commune, par la seule volonté de son conseil municipal et de son maire Joseph Le Lez, a réussi à mettre en place une « véritable » politique foncière opérationnelle en utilisant les outils opérationnels existants afin de garantir dans la durée non seulement une maîtrise du foncier et de son usage, mais également une maîtrise du développement urbain et surtout des prix fonciers. La commune de Breteil est située dans le département de l'Ille-et-Vilaine, à une vingtaine de kilomètres au nord-ouest de Rennes. Elle dispose d'un accès proche à la quatre-voies Rennes-Saint-Brieuc mais surtout d'une halte ferroviaire permettant une desserte rapide au centre de l'agglomération. La commune est associée à l'intercommunalité de Montfort-sur-Meu, *Montfort Communauté* et se trouve à ce titre membre du Pays de Brocéliande. L'entretien que nous avons eu avec le maire de cette commune (divers gauche), par ailleurs président de l'intercommunalité, a été à l'image de la politique foncière qu'il revendique : clair et direct. Nous évoquons ci-après trois points : le principe et le fonctionnement de cette politique ; le résultat à la fois en termes de réserves foncières, de prix et d'usage du foncier ; en enfin, une conclusion sous la forme de recommandations permises par ce retour d'expérience.

Le principe

La politique de maîtrise foncière de la commune de Breteil est à la fois ancienne (plus de 20 ans) et forte. Son principe est résumé par une courte déclaration du maire : « ici, on conduit nos opérations nous-mêmes », ce qui se traduit de la manière opérationnelle suivante : « on achète le foncier, on fait nos projets, on fait réaliser, on revend et les excédents alimentent le budget général ». Mais quels outils sont mobilisés pour concrétiser ce principe ? Du point de vue du maire de Breteil, il y a trois outils pour maîtriser le foncier :

- les outils d'urbanisme et de planification (PLU, PLH, SCoT),
- le dialogue « même s'il est vite rompu »,
- le droit de préemption « un outil puissant et relativement facile d'usage mais réclamant du courage et de l'endurance ».

Bien utiliser le PLU est « déterminant » selon Joseph Le Lez, car dans le passé, sur la commune, « il y a eu des dégâts, beaucoup de mitage qui génèrent des coûts de

déplacement et d'assainissement ainsi que des conflits avec l'agriculture ». Désormais, le mitage est impossible et cela n'a pas été facile à imposer car « on peut faire tous les discours que l'on veut, mais la réalité est là, les gens veulent de grands terrains lorsqu'ils s'éloignent des villes... Or, la campagne, c'est pour les agriculteurs et le bourg, c'est fait pour habiter... On s'est battu, les propriétaires voulaient bâtir le long des routes. Là-dessus il faut toujours résister ». Lors de l'élaboration du PLU, le maire a ainsi reçu trois demandes pour placer du foncier agricole en zone constructible : « c'était un non direct ! On est carré, on est clair ». Cette dimension est en effet primordiale dans la conduite des politiques foncières : la stabilité et la lisibilité des décisions. Ainsi, en fonction de son PLU, la commune constitue des réserves foncières en achetant à l'amiable ou par voie de préemption³⁶⁶. Dans la bouche du maire, la démarche semble d'une grande simplicité : « on achète en 2AU... il y a discussion : accord pas accord. Si on ne trouve pas d'accord, c'est l'expropriation ». A la question de savoir si cela est difficile d'exproprier il nous répondra que « non. On le fait c'est tout ». Le prix d'achat de la terre agricole est de 2 euros le m², un prix qualifié de « raisonnable ».

Le résultat

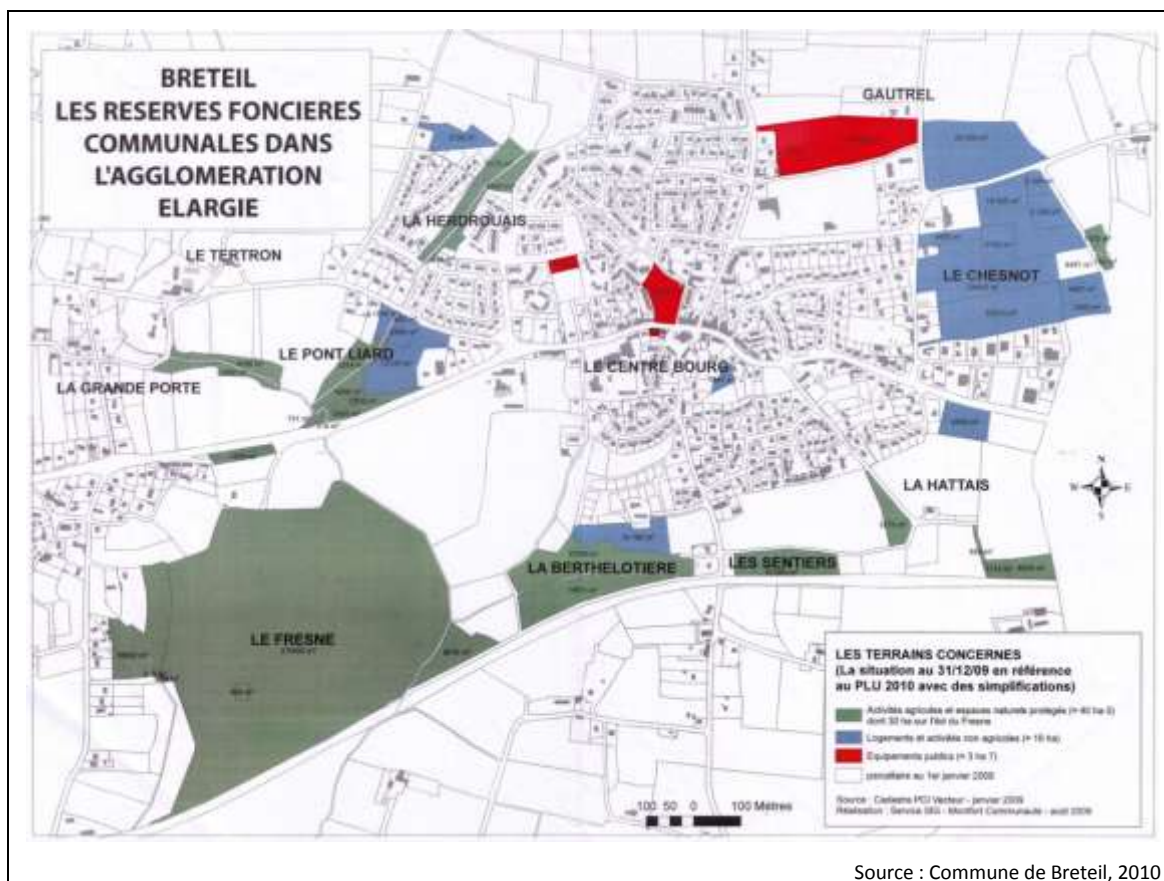
Le résultat de cette politique foncière peut se résumer en une carte qui trône d'ailleurs en format géant sur le mur principal de la salle du Conseil municipal (Carte 96). Cette carte c'est celle des réserves foncières de la commune réparties en fonction de trois types d'usage : agricole et naturel (en gris-vert, 40 hectares), logement et activité non agricole (en bleu, 16 ha) et équipement public (en rouge, 3 ha).

Ainsi, depuis une vingtaine d'années et au rythme de deux à trois hectares par an, la commune de Breteil a immobilisé environ 800 000 euros en réserves foncières. Une réserve jugée « suffisante dans la perspective de 15 à 20 ans ». Outre la maîtrise du développement urbain et de l'usage des sols que nous avons évoquée précédemment au titre du PLU, la motivation à cette pratique de réserve foncière est également la maîtrise des prix : « si on ne maîtrise pas le foncier, les prix sont plus élevés ». Le maire nous précise ainsi que le prix communal du m² constructible équipé est de 95 euros quand celui des communes voisines est de l'ordre de 130 euros le m². Dans un contexte de marché tendu (cf. chapitre 4 et l'analyse sur les prix : Carte 62, p. 243), avec la proximité de

³⁶⁶ La DUP couvre l'ensemble du territoire communal pour l'habitat. C'est l'intercommunalité qui est compétente, sur le même principe, en ce qui concerne les activités.

Rennes et une demande forte alors qu'il y a peu de ventes, le maire revendique ainsi d'avoir « cassé le marché ». Il paraît même presque surpris de son succès : « on vend moins cher que les voisins et on fait quand même des excédents ! »... illustrant ainsi parfaitement le fait que la volonté politique en matière d'action foncière est décisive.

CARTE 96 – LES RESERVES FONCIERES DE LA COMMUNE DE BRETEIL



Nous voulons ici encore évoquer deux éléments pour illustrer le résultat de la politique foncière « stricte » de la commune de Breteil. D'une part la place des espaces agricoles et d'autre part la question de la consommation foncière pour le développement urbain. En effet, les réserves foncières ne sont pas, comme le montre la Carte 96, exclusivement à vocation d'urbanisation. Une grande place est en effet accordée aux espaces agricoles et la mairie loue par exemple ses terres aux agriculteurs qui ont perdu des superficies suite à l'extension de l'urbanisation ou à ceux dont l'exploitation est de petite taille. D'autres espaces agricoles sont également occupés par des jardins familiaux et les *Jardins du cœur* (en lien avec l'association caritative des *Restos du cœur*). Concernant la consommation foncière pour le développement urbain, le conseil municipal de Breteil, grâce à sa

politique de maîtrise foncière, garde un contrôle sur le rythme de ce développement tout en attachant de l'importance à la diversité des formes urbaines produites (lot individuel, maison mitoyenne, petit collectif, etc.) afin de garantir une certaine mixité sociale et intergénérationnelle.

En conclusion

Pour conclure cette présentation de la politique foncière menée à Breteil, nous voulons ici rapporter quelques-unes des déclarations du maire qui paraissent comme autant de conseils ou retours d'expérience utiles, à destination des décideurs locaux. Ainsi, le maire soulignait l'importance d'inscrire dans la durée tout action foncière pour garantir des prix bas et stables :

« on maintient la barre depuis longtemps et comme ce sont les références locales qui sont prises en compte lors de l'expropriation on reste peu cher notamment par rapport aux voisins... C'est pour ça qu'il faut faire gaffe de ne pas dérapier, de ne pas relâcher un seul moment », et de préciser qu'il faut toujours avoir cinq à six ans de réserves foncières d'avance : « lorsque l'on croque dans nos stocks, on rachète dès que possible... ».

Ainsi, au sujet de la consommation foncière, il nous déclare : « c'est maîtrisé si les communes veulent le maîtriser ! Sinon ce sont les promoteurs immobiliers qui occupent la place et font monter les prix... ». Mais pas à Breteil, lui demandons-nous ? « Non, il n'y a pas eu de promoteur à mettre les pieds ici depuis longtemps » répond-il dans un sourire. En conclusion, il nous précisera que « le foncier est un bien rare, qu'il faut donc anticiper et trouver le bon équilibre..., ce qui n'est pas un exercice facile » et de conclure qu'à Breteil « on a fait comme si on avait un petit EPF local ».

Comment comprendre ce retour d'expérience ? S'agit-il d'une illustration parfaite de ce qu'une commune peut mener comme politique foncière opérationnelle ? Est-ce là une expérience à diffuser pour être reproduite ailleurs avec la garantie de connaître le même succès ? La maîtrise revendiquée du développement urbain n'engendre-t-elle pas un report de la demande sur les communes voisines ? Nous ne pouvons pas ici répondre à ces questions qui mériteraient une analyse plus approfondie, mais toujours est-il que cette étude de cas illustre combien les outils opérationnels du dispositif français, lorsqu'ils sont utilisés de manière volontariste dans la durée, la stabilité et la transparence, peuvent être parfaitement efficaces. Ils ont ici apporté à la municipalité une triple maîtrise : maîtrise

des prix, maîtrise de l'usage des sols, maîtrise du développement urbain. Comme une preuve de ce « succès », il est arrivé que certains agriculteurs partant à la retraite démarchent la commune de Breteil pour racheter leurs terres plutôt que de les céder à la SAFER, qui pâtit parfois d'une mauvaise image dans le milieu agricole. Dans le contexte régional de la Bretagne, est-ce que cette politique foncière menée à Breteil fait figure de cas isolé ? Sur la durée et avec une telle stabilité, cette commune nous semble en effet assez spécifique bien que dans le cadre de nos entretiens d'autres élus ont également revendiqué des actions foncières locales volontaristes... même si aucune ne nous a semblé aussi « déterminée ».

Alors que le maire de Breteil fait l'analogie avec l'EPF et que différents documents évoquent la faiblesse des politiques foncières menées par les collectivités locales de Bretagne (Préfecture de Bretagne, 2004 ; DRE Bretagne, 2004b ; PHA Conseil, 2005), quels sont les discours des décideurs et acteurs locaux, techniciens et élus, face à la mise en place de l'EPF breton ? Quelle est l'« acceptabilité » locale d'une intervention régionale sur le foncier ? Le point suivant propose d'apporter des éléments de réponse à ces questions à partir de l'analyse des entretiens, afin de poursuivre la mesure de la « maturité » des acteurs locaux par rapport à l'action foncière en général et à celle de la région en particulier.

2.3. L' « acceptabilité » d'une intervention foncière régionale

L'intervention foncière régionale se concrétise en Bretagne par la création d'un EPF d'Etat de compétence régionale à l'été 2009. Mais comment est perçue la création de ce nouvel établissement public par les acteurs locaux de la région ? C'est cette question de l'« acceptabilité » qui constitue le deuxième thème étudié dans l'analyse des entretiens que nous avons réalisés en Bretagne en Avril 2010. Dans ce point nous évoquons trois éléments. Tout d'abord, nous commençons en situant la place occupée par l'EPF dans le discours des personnes interviewées en précisant notamment si celui-ci est, ou pas, délibérément mentionné par nos interlocuteurs. Ensuite, nous détaillerons successivement les avantages puis les inconvénients ou au moins les interrogations dont nous avons pris connaissance dans le cadre de nos entretiens.

La place de l'EPF dans les discours

Alors que l'EPF se met en place en Bretagne, après deux consultations successives des collectivités locales pour valider sa création (cf. supra) et que nous nous situons dans le cadre d'un entretien consacré au foncier, l'EPF est-il délibérément évoqué par nos interlocuteurs ? Comme le montre la grille d'entretien (cf. Encadré 28, p. 464), nous n'avons intentionnellement pas évoqué l'EPF dans nos entretiens. Nous voulions ainsi voir si l'établissement public nouvellement créé ressortait « naturellement » dans les discours des personnes rencontrées. Dans la très grande majorité des cas, c'est-à-dire pour quatre entretiens sur cinq, ce fut le cas, preuve que l'EPF occupait une certaine place dans l'esprit des acteurs locaux à ce moment donné. Lorsqu'au contraire les personnes rencontrées n'évoquaient pas d'elles-mêmes l'EPF, nous abordions alors le sujet, avant de conclure l'entretien. Les échanges au sujet de l'EPF variaient considérablement dans leur teneur et dans leur durée d'un interlocuteur à un autre. Certains n'ayant pas grand-chose à dire sur un sujet qu'ils ne maîtrisent pas, d'autres refusant d'en parler, alors que le plus grand nombre se montrait toutefois intéressé. Voyons donc dans les deux points suivants quelles étaient les principales déclarations de nos interlocuteurs au sujet de l'EPF en commençant par les éléments présentés comme positifs.

L'EPF : des avantages à la fois politiques et pratiques

Plusieurs éléments sont avancés par nos interlocuteurs quant aux avantages qu'ils perçoivent dans la mise en place d'un EPF en Bretagne. Avant tout, face à la multiplication des initiatives, plusieurs des personnes rencontrées ont évoqué le rôle de « référent » que pourrait jouer l'EPF pour l'action foncière publique. Il pourrait ainsi permettre la « mutualisation des politiques publiques » notamment entre celles de l'Etat et des « grandes collectivités locales » (Conseil régional, Conseils généraux et grandes agglomérations). C'est également sur le volet des politiques foncières que nos interlocuteurs situent nombre d'avantages prêtés à l'EPF et en particulier celui d'être un « diffuseur de bonnes pratiques » permettant de « faire prendre conscience aux élus locaux des outils opérationnels et stratégiques à leur disposition ». Toujours concernant le volet politique, a également été évoquée l'idée que cette structure pouvait servir à

« dédouaner » les maires quant à l'utilisation d'outils contraignants et impopulaires comme la préemption mais surtout l'expropriation³⁶⁷.

Bien entendu, c'est le volet financier qui est le plus cité comme avantage à l'intervention de l'EPF par nos interlocuteurs aux quatre coins de la Bretagne, de Brest à Rennes, de Saint-Brieuc à Vannes. Ainsi l'EPF a pu nous être présenté comme « un relais » financier permettant de garantir, par son portage foncier, la réalisation de projets complexes ou vastes qui mobiliseraient sans son intervention énormément de temps et d'argent dans une grande incertitude quant à la capacité à assembler au final le foncier nécessaire. Très prosaïquement, sur le volet financier et pour résumer les points de vue entendus lors de notre enquête, la force de frappe financière de l'EPF a été décrite par un maire comme suit : « elle évite aux communes de grever leur budget..., un budget qui peut alors être affecté à d'autres dépenses ».

Les thèmes d'intervention de l'EPF breton se révèlent assez bien connus : l'habitat, l'activité économique, le renouvellement urbain ou bien encore la résorption des friches ont ainsi été évoqués. Parfois ce sont des enjeux plus locaux qui ont été abordés. Ainsi, un élu d'une commune littorale trouvait « qu'il n'est quand même pas normal que les jeunes ne puissent pas s'installer sur le littoral... qu'il faut une mixité pour équilibrer la vie de la commune, qu'uniquement des vieux en littoral et des jeunes en rétro-littoral, ce n'est pas possible »... Face à cette problématique spécifique, il espérait bien pouvoir compter sur l'EPF pour mener ses projets de mixité sociale.

En somme, l'EPF est très attendu mais demeure encore très largement méconnu comme nous allons le voir dans le point suivant. Alors que les avantages prêtés à l'EPF peuvent paraître relativement succincts, les interrogations voire les critiques se révèlent par contre assez nombreuses.

L'EPF breton : des interrogations nombreuses mais aussi quelques critiques

Face à l'intervention régionale sur le foncier assurée par l'EPF, les acteurs locaux s'interrogent. Malgré la double consultation des collectivités lors du processus de création

³⁶⁷ Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, l'EPF peut en effet être chargé de cette mission, même si cela ne se fait qu'à la demande express de la commune concernée... C'est donc un jeu d'affichage politique qui nous est rapporté dans ces propos, d'où l'utilisation du terme « dédouaner ».

de l'EPF et les efforts de communication et d'explication qui les ont accompagnés, nombreux sont nos interlocuteurs à nous déclarer ne pas véritablement connaître le mode de fonctionnement de l'établissement : « je sais que c'est là... mais je ne sais pas encore vraiment comment ça marche » nous déclara ainsi un élu pourtant très investi sur la question. Dans le même ordre d'idée, à plusieurs reprises, on nous fera remarquer que l'EPF incarne une dimension « lointaine » du fait de son échelle régionale d'action, de son origine urbaine et de son siège rennais : un « machin de la ville, fait pour l'urbain ».

Cette dimension de la mission associée à l'EPF est en effet une interrogation qui est relevée par plusieurs de nos interlocuteurs, qu'ils soient issus du milieu rural ou du milieu urbain, représentants d'une importante structure intercommunale ou d'une petite commune : « l'EPF est-il fait pour l'urbain ? », « l'EPF interviendra-t-il de manière identique sur l'ensemble du territoire quel que soit le degré de compétence technique et d'ingénierie présente ou quel que soit l'état d'avancement des documents d'urbanisme ? ». La question de l'homogénéité des interventions de l'EPF face à la très grande hétérogénéité de son territoire de compétence ressort en effet de manière centrale dans les questions soulevées au cours des entretiens. L'enjeu de la définition de la stratégie de l'EPF restait en effet encore à définir au moment de la réalisation de cette enquête de terrain.

Les dernières interrogations que nous voulions relever avant d'évoquer quelques critiques, concernent le volet financier. Nous avons ainsi parfois pu relever une certaine appréhension quant à savoir si l'EPF parviendra ou pas à financer toutes les demandes et notamment celles concernant les petites opérations. Les capacités financières dont sera doté l'EPF interrogent ainsi les acteurs locaux de Bretagne, tant techniciens qu'élus. D'autre part, même si bon nombre de nos interlocuteurs ont relevé l'intérêt financier potentiel que représente la réalisation d'un portage foncier par l'EPF (cf. supra), ils sont encore plus nombreux à s'interroger sur le coût à la fois de l'intervention de l'EPF et de l'EPF lui-même : « une grosse structure qui doit certainement dégager des frais de gestion important ». Evoquons maintenant quelques-unes des rares autres critiques que nous avons recueillies au sujet de l'EPF.

Sans surprise (cf. chronologie p. 445 et suivantes), les critiques ont été entendues soit dans le Pays de Vannes, soit dans le Pays de Vitré. Dans le Pays de Vannes, où nous avons rencontré 5 personnes, l'opposition nous est apparue d'abord assez frontale. On

nous a ainsi déclaré qu'« il n'y pas d'intérêt ici à l'intervention d'un EPF régional » et que celui-ci « doit être réservé aux gros projets régionaux d'envergure, coûteux et complexes, tels que les grandes zones industrielles ou le projet BGV³⁶⁸... Or, il n'y a rien à faire dans le Pays de Vannes de cette ampleur ». Un autre interlocuteur critique la « distance » de l'EPF et donc sa faible « réactivité » en termes de capacité de déplacement ou de connaissance du terrain. Afin de marquer son opposition à l'EPF régional, l'agglomération de Vannes a développé depuis 2008, soit très peu de temps avant la création effective de l'EPF régional breton, un service local de portage foncier dédié aux communes membres de l'agglomération. On nous détaillera ainsi à plusieurs reprises au cours de nos entretiens le budget annuel qui est consacré à ce service, quelques 3 millions d'euros, tout en relevant que la première année il n'a été utilisé qu'à hauteur de 500 000 euros. Ce « mini EPF », revendiqué, ne dispose toutefois pas d'une grande lisibilité et les cibles de son action ne sont pas clairement définies. Dans ce territoire littoral soumis à de fortes pressions, les conflits politiques sont nombreux et un point de vue extérieur qualifie même la situation politique du Golfe de véritable « Balkans »³⁶⁹. D'ailleurs, l'opposition à l'EPF nous paraît dans l'ensemble très relative et bien plus « politicienne ». Par contre, dans le Pays de Vitré, le refus de parler véritablement de l'EPF montre que la situation est plus tranchée et qu'il s'agit là encore d'un sujet sensible. Ainsi, pour ses détracteurs, l'EPF n'apparaît pas comme justifié puisque « on peut faire nous-même » et que la création d'un impôt nouveau (la TSE) est très fermement refusée dans ces deux territoires.

En conclusion : un EPF attendu ? « Oui, mais »

A l'issue de l'analyse des entretiens, il apparaît que l'« acceptabilité » des acteurs locaux, élus et techniciens, à une intervention régionale sur le foncier est plutôt forte dans l'ensemble. D'ailleurs à la question de savoir si nos interlocuteurs avaient déjà des projets à soumettre à l'EPF, près de 100 % des élus interviewés ont répondu que « oui ». Pour résumer le sentiment des personnes rencontrées, reprenons ici la déclaration d'un maire : « on en profitera si il donne plus d'avantages que d'inconvénients... notamment concernant le coût de son intervention ». L'EPF est donc attendu, voire espéré, mais il

³⁶⁸ Projet BGV : Bretagne à grande vitesse. Ce projet concerne la modernisation des voies ferrées de la région qui doit permettre, à terme, de raccourcir les temps de parcours.

³⁶⁹ Sur le territoire du Pays de Vannes, on relève ainsi la présence de cinq SCoT.

devra faire ses preuves pour démontrer son efficacité et son utilité. Ainsi, en guise de conclusion, un élu d'une commune littorale répondant à nos questions sur l'EPF déclare : « quelles craintes pourrait-on avoir ? Non, je n'ai pas d'inquiétudes... J'espère juste qu'il sera suffisamment doté financièrement pour fonctionner ! ». Une citation qui résume bien le bon degré d'« acceptabilité » dont bénéficie l'EPF en 2010 auprès des acteurs locaux de la région. Pour conclure cette présentation, le point suivant présente les éléments clefs mis en avant par notre analyse afin de déterminer le degré de « maturité » foncière des acteurs locaux en Bretagne.

2.4. La « maturité » des acteurs locaux de Bretagne, une conclusion

Dans cette deuxième étape consacrée à l'évaluation de la « maturité » politique des acteurs locaux bretons au sujet du foncier en général et de la maîtrise des outils de l'action foncière en particulier, nous avons présenté les résultats de notre enquête de terrain réalisée auprès d'une quarantaine de personnes. Ce travail nous a permis de caractériser le contexte régional alors que l'EPF breton entrait dans une phase opérationnelle. Ainsi, pour répondre aux questions posées en introduction de cette étape, on retiendra que le paysage des politiques foncières en Bretagne se caractérise par des initiatives récentes, voire en cours de mise en place (passage du POS au PLU, création de PLH et de SCoT) et que les seules « véritables » politiques foncières trouvent leur concrétisation réelle à l'échelle des communes avec une ancienneté diverse. Les structures les plus actives sur le sujet sont rares et en dehors des trois grandes agglomérations que nous avons présentées (Rennes, Brest et Lorient), elles font figure d'exception (Breteil). Dans ce contexte, l'« acceptabilité » de l'EPF se révèle forte et sa mise en place opérationnelle interroge d'autant plus qu'elle est fortement attendue, voire espérée.

Ainsi, la « maturité » des acteurs locaux quant à la maîtrise et l'usage des politiques foncières est relativement faible. Alors que les outils stratégiques sont en voie de généralisation et que leur utilité est souvent saluée (PLU, PLH et SCoT), il est par ailleurs difficile d'estimer avec précision l'usage effectif des outils opérationnels même si l'on a

pu constater combien la pratique des réserves foncières (ZAD) ou le suivi de l'activité des marchés (par l'instauration du droit de préemption par exemple), sont peu utilisés. Toutefois, si la « maturité » des acteurs locaux est relativement faible, leur volonté d'action est, elle, bien réelle et elle s'exprime avec force. Ainsi, les entretiens nous ont permis de mettre en avant le fait que les acteurs locaux de Bretagne multiplient les réflexions et les initiatives notamment pour répondre au « besoin de visibilité des décideurs » : diagnostics et audits fonciers, observatoire et études foncières diverses. Cette demande de « visibilité » illustre bien le manque d'informations sur le sujet et vient ainsi confirmer le constat de la faiblesse des politiques foncières locales bretonnes, constat qui a prévalu jusqu'alors. A ce sujet, il nous faut d'ailleurs relever un risque : observer, diagnostiquer... mais quoi ? Qu'observe-t-on et pour quoi faire ? L'ADEF, dans sa formation consacrée à ce sujet (ADEF, 2002), montre bien, tout comme notre travail pour l'EPF de Bretagne (Dupont, 2010a), qu'avant d'observer le foncier, il faut définir une stratégie. Or, il ressort de nos entretiens qu'aucune stratégie véritablement structurée n'est identifiable dans le discours des acteurs locaux, en dehors des quelques exceptions précédemment citées ou de projets très ponctuels (réalisation d'un petit collectif, maintien d'un commerce, réalisation d'un éco-lotissement, accueil d'une structure hôtelière, etc.). Quel acteur pourrait conseiller et accompagner les collectivités locales dans la définition de leur stratégie ? Le Conseil régional peut-il assurer ce rôle alors qu'il est parfois lui-même critiqué pour avoir une stratégie foncière présentée comme « limitée à la seule création de l'EPF » ? Ou bien est-ce là un rôle que doivent assurer les services de l'Etat malgré leur retrait de la sphère opérationnelle ? Un EPF peut-t-il et doit-il endosser cette mission au risque de conflits d'intérêts ? En conclusion de la thèse, nous reviendrons sur cette interrogation afin de proposer quelques pistes d'action.

Au-delà de ce questionnement, il faut ici avant tout retenir la multiplication des initiatives comme le signe d'une volonté et d'une prise de conscience locale. D'ailleurs, comment expliquer cette prise de conscience nouvelle plaçant le foncier au cœur des réflexions et des politiques publiques ? De notre point de vue, c'est avant tout la perception de la pression foncière qui interpelle les décideurs locaux et les poussent à l'action publique. D'ailleurs, dans nos entretiens, nous demandions à nos interlocuteurs de définir leur « ressenti » de la pression foncière (cf. supra et la grille d'entretien, Encadré 28, p. 464). Il ressort ainsi que les territoires de l'Armor et de l'urbain « ressentent » une forte pression (estimée en moyenne à 4) alors que ceux de l'Argoat semblent plus épargnés

(estimation de la pression entre 1 et 2 selon les territoires)³⁷⁰. Ainsi, c'est motivé par ce constat et face aux prix trop élevés et aux problèmes d'accueil qu'ils posent, que les collectivités locales les plus concernées (grandes villes et territoires littoraux) ont par le passé entamé des réflexions en vue de la mise en place d'une action foncière. Une action publique souvent incarnée alors par la création d'un PLH. Un document qui nécessite, comme nous l'avons vu, de définir une stratégie foncière. Le PLH a joué et joue encore un rôle déterminant dans la prise de conscience nouvelle du rôle central occupé par le foncier (ce fut ainsi la mise en place d'un PLH qui décida de la relance de la politique foncière de Brest et de la création de celle de Lorient). En termes de date, le tournant symbolique que nous retenons pour résumer ce renouveau de la question foncière est celui des années 2000. Cette période est en effet déterminante sur le sujet du fait de deux éléments intimement liés : d'une part c'est le constat d'une forte hausse des prix immobiliers et fonciers et l'émergence des impératifs du développement durable face notamment à l'étalement urbain et à la consommation foncière toujours plus importante (cf. partie 1) et, d'autre part, c'est à cette période que sont votées de nouvelles lois en faveur de l'aménagement des territoires – LOADDT, SRU, Grenelle, etc. – et actées la création ou la généralisation de nouveaux outils au services des politiques foncières – SCoT, EPF, etc. – (cf. chapitre 6).

Dans ce « renouveau » des politiques foncières (Buhot, 2012), l'Etat a joué un rôle déterminant à la fois initiateur, accompagnateur mais aussi autoritaire (par son contrôle réglementaire et sa demande impérative de prise en compte des orientations nationales d'aménagement dans les stratégies et documents d'urbanisme locaux). Ainsi, alors que la question foncière fait l'objet de toutes les attentions, la création d'un EPF en Bretagne a créé localement de fortes attentes. Déjà sous pression avant même sa création et sa mise en œuvre opérationnelle, comment l'EPF breton gère-t-il cette situation ? Sa création engendre-t-elle des évolutions dans le paysage que nous venons de décrire ? Présenter d'une part les actions de *Foncier de Bretagne* lors des premiers mois de son fonctionnement opérationnel et suivre, d'autre part, l'évolution du paysage breton depuis 2010, est l'objet de la troisième et dernière étape de ce chapitre.

³⁷⁰ Notons ici que ce « ressenti » concerne la pression foncière à des fins d'urbanisation.

3. Une dynamique régionale nouvelle

Depuis la création par décret de l'EPF breton en Juin 2009 et suite à la mise en place de l'équipe de direction (conseil d'administration, bureau, équipe opérationnelle et directeur) l'EPF est entré, au début de l'année 2010, dans une phase opérationnelle. Alors que dans l'étape précédente, nous avons décrit à la fois la « maturité » des acteurs locaux de la région, futurs partenaires de l'EPF, et l'« acceptabilité » d'une intervention régionale sur le foncier, comment l'EPF breton est-il impacté par cette situation et que met-il en œuvre pour y faire face ? Après avoir suscité plusieurs années de débats, la création de l'EPF modifie-t-elle le paysage régional des politiques foncières tel que nous venons de le décrire ? Par ailleurs, nous l'avons constaté dans le chapitre précédent, le contexte politique lors de la création d'un EPF influence par la suite très largement son mode de fonctionnement : qu'en est-il pour l'EPF breton ? Dans cette étape nous allons donc tout d'abord présenter quelques-uns des éléments clefs qui permettent d'illustrer le fonctionnement de l'EPF Bretagne depuis 2010 et l'adoption du PPI, jusqu'au bilan de son action dressé pour l'année 2013. Ensuite, nous évoquerons les évolutions dans les pratiques foncières régionales avant de conclure en présentant les principaux défis qui se posent à court, moyen et long terme pour l'EPF breton et la région en général.

3.1. Foncier de Bretagne : un EPF victime de son succès ?

Dans la première étape de ce chapitre, nous avons arrêté notre chronologie de l'EPF au lendemain des élections régionales de mars 2010. Que s'est-il passé ensuite et comment l'EPF a-t-il négocié la transition vers la phase opérationnelle ? Quel bilan à son action peut-on déjà dresser ? Alors que le Président de l'EPF décrit lui-même le contexte de création de l'établissement public comme « très conflictuel », les impératifs issus des deux consultations locales sont bien présents dans les responsables de la gouvernance de l'établissement. Ainsi, comme nous le verrons, le CA, le Bureau et l'équipe de direction sont très attentifs à la prise en compte effective de l'hétérogénéité du territoire régional et apportent de ce fait une attention toute particulière, revendiquée comme « unique en

France » pour un EPF d'Etat de compétence régionale, aux territoires ruraux et aux collectivités locales, communes et intercommunalités, de petite taille ou issues du milieu rural.

Nous abordons donc ici une description de l'action de l'EPF depuis 2010 à partir de deux éléments : les actions de l'EPF et l'enjeu du budget.

3.1.1. Une activité importante et diversifiée

Afin de décrire l'activité de l'EPF, nous identifions ici trois temps. Le premier concerne la situation de l'EPF en 2010 avant que ne soit adopté, en octobre, le PPI. Le deuxième temps consiste en un panorama des conventions à la fois cadres, opérationnelles et partenariales de l'EPF afin de bien mesurer l'ampleur régionale de son ancrage territorial. Le troisième temps est lui consacré aux initiatives propres à l'EPF breton autour de son action de « soutien de l'action publique foncière locale » (Foncier de Bretagne, 2014a).

Des sollicitations en grand nombre et l'adoption du PPI

L'EPF breton, preuve de sa bonne « acceptabilité » locale et signe que les années de débats précédant sa création ont créé une forte attente, a été très fortement sollicité dès sa création : pas moins de 60 sollicitations en trois mois. A titre de comparaison, le Directeur de l'EPF nous signalait qu'un EPF moyen « tourne à environ 80 sollicitations par an », et de qualifier cette demande comme « énorme » et « hétérogène ». En effet, à l'origine de la soixante de sollicitations, se trouvent à la fois les plus grandes agglomérations de la région mais également de très petites communes rurales comptant une centaine d'habitants. D'ailleurs, 41 % des sollicitations reçues étaient issues du milieu rural. Les montants sont eux aussi très variés, de quelques milliers d'euros à plusieurs millions. A l'inverse, concernant la thématique, on constate que c'est l'habitat qui domine puisqu'il représente 80 % des demandes. Face à cette situation, et en l'absence de PPI, il était alors très difficile de justifier un refus et ce sont ainsi 56 des 60 sollicitations qui ont été validées.

Avec l'adoption du PPI en octobre 2010, les critères de sélection sont désormais précisés et clairement affichés (Foncier de Bretagne, 2010a et b). Fruit d'un consensus politique car validé par le CA, le PPI précise avant tout les trois thèmes majeurs justifiant

l'intervention de l'EPF breton : la priorité pour les projets de logements ; le soutien à l'activité économique ; la préservation et protection des espaces naturels remarquables, sensibles et agricoles. Quant aux critères de sélection, ils sont détaillés et justifiés comme suit :

- Réduire la consommation d'espace : donner la priorité aux opérations de restructuration urbaine, combler les dents creuses, densifier les zones d'habitat (seuil de 20 logements à l'hectare dans les communes rurales et de 35 dans les communes périurbaines) et d'activités ;
- Réduire la consommation énergétique : donner la priorité aux dossiers favorisant l'utilisation des transports en commun et faisant l'objet d'une démarche environnementale (norme RT 2012 bâtiments basse consommation) ;
- Favoriser l'accès au logement social : imposer un taux de 30 % de logement aidé sur les opérations d'habitat (un taux modulable en fonction du contexte) ;
- Favoriser les projets de développement économique d'importance régionale s'inscrivant dans une démarche environnementale.

Par ailleurs, l'EPF cherche à promouvoir la mixité sociale, intergénérationnelle et de formes urbaines ainsi que la qualité urbaine et architecturale des projets. De plus, outre les critères précités, les projets doivent s'inscrire dans le cadre des principes stratégiques définis au sein des documents en vigueur à l'échelle du territoire (SCoT, PLH, etc.). Pour mener à bien ses actions de portage foncier, la procédure consiste pour l'EPF à signer des conventions dont nous dressons un bilan dans le point suivant.

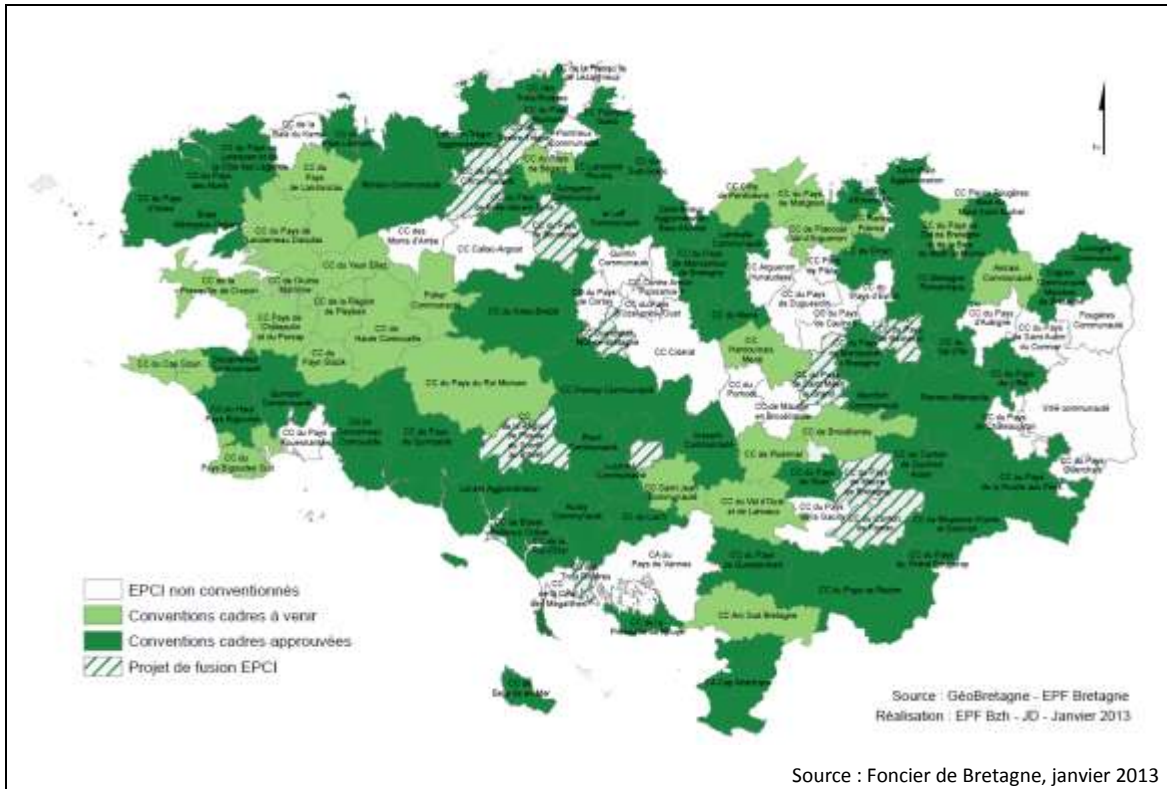
La multiplication des conventions-cadres et opérationnelles et le développement du partenariat

Les conventions, telles que nous les avons présentées dans le chapitre 6, permettent de contractualiser les relations entre l'EPF et les collectivités. On distingue ainsi deux types de conventionnement : les conventions-cadres et celles opérationnelles.

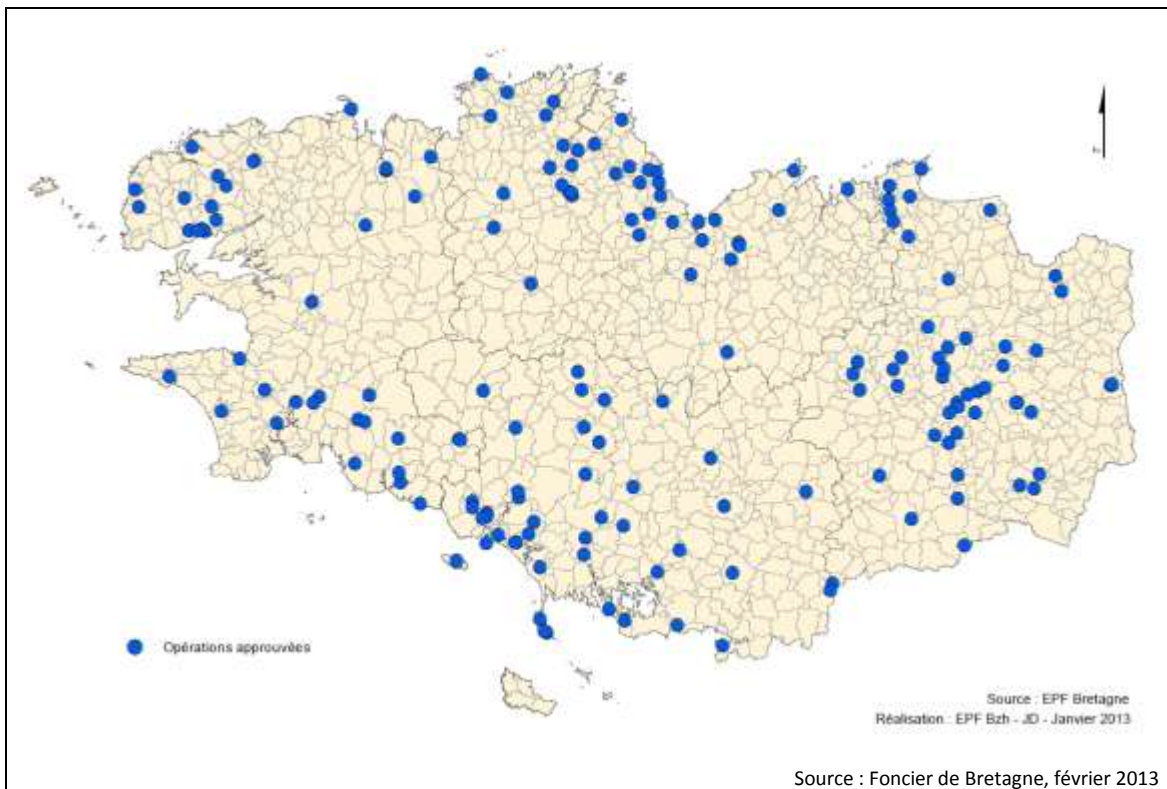
Les conventions-cadres

Foncier de Bretagne précise sur son site internet que les conventions-cadres sont passées avec les EPCI afin de « décliner les objectifs du PPI par territoires et de fixer les engagements pluriannuels (montants d'investissements, veille foncière, etc.) ».

CARTE 97 – L'ETAT D'AVANCEMENT EN 2013 DES CONVENTIONS-CADRES DE L'EPF BRETAGNE



CARTE 98 – LES CONVENTIONS OPERATIONNELLES APPROUVEES PAR L'EPF BRETAGNE EN 2013



A la demande du Préfet de région, l'EPF breton est invité à les systématiser. Ainsi, à la fin de l'année 2013, l'EPF revendique 81 conventions-cadres approuvées, couvrant 963 communes (sur les 1 270) et 86 % de la population bretonne. On notera d'ailleurs que les principales villes de la région sont couvertes à l'exception des intercommunalités de Vannes et de Vitré (Carte 97).

Les conventions opérationnelles

Ces conventions précisent en détail les conditions du portage foncier pour chaque opération (projet, mode d'acquisition, prix d'achat et de revente, gestion du bien pendant la durée du portage, échéancier, etc.). A la fin de l'année 2013, l'EPF compte 226 opérations en cours. La cartographie réalisée en janvier 2013, montre une répartition géographique très homogène des projets (Carte 98) surtout si l'on considère la répartition territoriale très inégale de la population en Bretagne (cf. partie 1). A la lecture de la carte on relève d'ailleurs que l'EPF a été sollicité par des communes comme Séné et Saint-Nolff dans le Morbihan ou Chateaubourg et Saint-M'Hervé en Ille-et-Vilaine, membres d'intercommunalités ouvertement opposées à l'EPF. Cette situation illustre ainsi l'existence de clivages politiques parfois forts entre majorité et opposition au sein d'une même intercommunalité. Ou alors peut-être est-ce là le signe que les avantages opérationnels et politiques³⁷¹ de faire appel à l'EPF sont tellement importants qu'ils permettent de dépasser le clivage politique ?

En termes de thématiques, les interventions de l'EPF sont au service de projets très variées : création de logements, reconversion de friche portuaire, densification de centre-bourg, etc. dont nous donnons quelques exemples (Encadré 29).

Le rapport d'activité de l'année 2013 (Foncier de Bretagne, 2014a) permet de disposer d'une vision détaillée des conventions opérationnelles approuvées cette année là selon une approche thématique (Graphique 50) et géographique (Graphique 51). Ainsi, parmi les 59 conventions opérationnelles signées en 2013, près de 60 % sont dédiées exclusivement à l'habitat et 44 % sont localisées dans des communes rurales.

³⁷¹ Comme par exemple de faire peser sur l'EPF l'éventuel mécontentement populaire suscité par l'action foncière.

ENCADRE 29 – QUATRE EXEMPLES D'OPERATIONS MENEES PAR L'EPF
BRETAGNE

• Opération de logements à Groix (Morbihan)



Sur la commune de l'île de Groix, 2 352 habitants, située à 5,2 km des côtes au large de Lorient (Morbihan), la Communauté d'Agglomération Cap Lorient souhaite acquérir une ancienne école sur une emprise de 3 026 m² dans le cadre d'un projet global de déplacement d'un Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes (EHPAD), de création de logements sociaux et la réalisation d'un foyer de jeunes travailleurs.

La durée de portage prévue est de 5 ans.

Coût de l'acquisition : 380 000 €

• Maintien du commerce de proximité à Trémargat (Côtes-d'Armor)



Située au Nord de Rostrenen, la commune de Trémargat (168 habitants en 2007) souhaite redynamiser le dernier commerce du centre bourg. Ainsi, la municipalité et l'EPF ont choisi de procéder à l'acquisition d'une construction contigüe au café-multiservices existant pour permettre son extension et y renforcer l'activité d'épicerie.

La durée de portage prévue est de 5 ans.

Coût de l'acquisition : 20 000 €

• Reconversion de friche à Clohars-Carnoët (Morbihan)



Située à 25 km de Lorient et 10 km de Quimperlé, Clohars-Carnoët compte 4 119 habitants. Commune littorale, elle dispose de deux ports et d'une station balnéaire qui génèrent une activité touristique importante. L'ancienne conserverie Capitaine Cook, aujourd'hui abandonnée sur le port de Doëlan, constitue un élément remarquable du patrimoine culturel breton. La Commune de Clohars-Carnoët sollicite *Foncier de Bretagne* pour acquérir cette friche industrielle de 8 261 m².

La durée de portage prévue est de 5 ans.

Coût de l'acquisition : estimation en cours.

• Densification du bourg à Saint Médard sur Ille (Ille-et-Vilaine)



Située à 30 km au nord de Rennes, la commune de Saint Médard sur Ille est desservie par la ligne ferroviaire Rennes - Saint-Malo. Elle compte 1 300 habitants et est soumise à un développement démographique important. Pour permettre l'extension du bourg, la Commune a décidé la création d'une Zone d'Aménagement Concerté multisites à dominante d'habitat. Elle a confié la maîtrise foncière d'un de ces sites (4 500 m²) à l'EPF pour y créer 12 logements en centre bourg, dont 4 aidés.

La durée de portage prévue est de 2 ans.

Coût de l'acquisition : 241 264 €

Source : Foncier de Bretagne, 2012

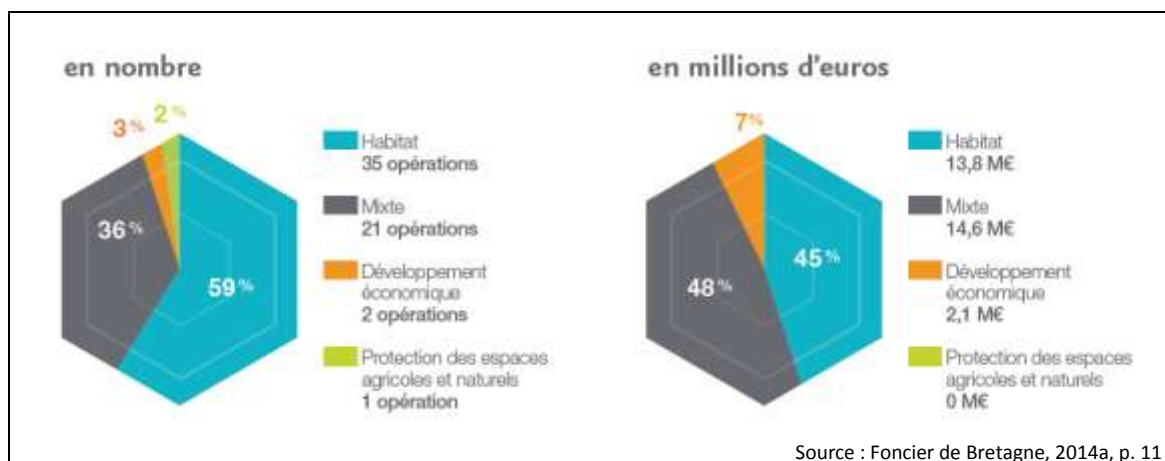
En termes de valeur, on remarque la part plus importante qu'occupent les opérations localisées dans une agglomération du fait d'un foncier nettement plus coûteux qu'ailleurs : ces opérations en milieu urbain représentent en effet 35 % du montant des acquisitions foncières de l'année 2013 alors qu'elles ne comptent que pour 12 % du nombre des conventions opérationnelles approuvées.

Dans son rapport d'activité, l'EPF breton détaille également le nombre de logements « induits » par son action. Cette donnée est fondamentale car il s'agit d'un élément concret permettant une évaluation de la mission première de l'EPF : contribuer à la construction de logements. Au total, depuis sa création, l'EPF revendique 27 000 logements induits, dont 7 200 locatifs sociaux, soit 27 % (Foncier de Bretagne, 2014a). Ainsi, au titre de l'année 2013, les opérations approuvées par l'EPF permettront à terme de créer 2 853 logements, dont 835 logements locatifs sociaux (LLS), soit 29 % (op. cit.). Lorsque l'on observe la répartition géographique des ces créations de logements en fonction de l'indicateur de tension du marché de l'habitat³⁷², on constate que *Foncier de Bretagne* va contribuer à produire 1 644 logements, dont 534 LLS, en zone très tendue, là où les besoins sont les plus forts (Graphique 52).

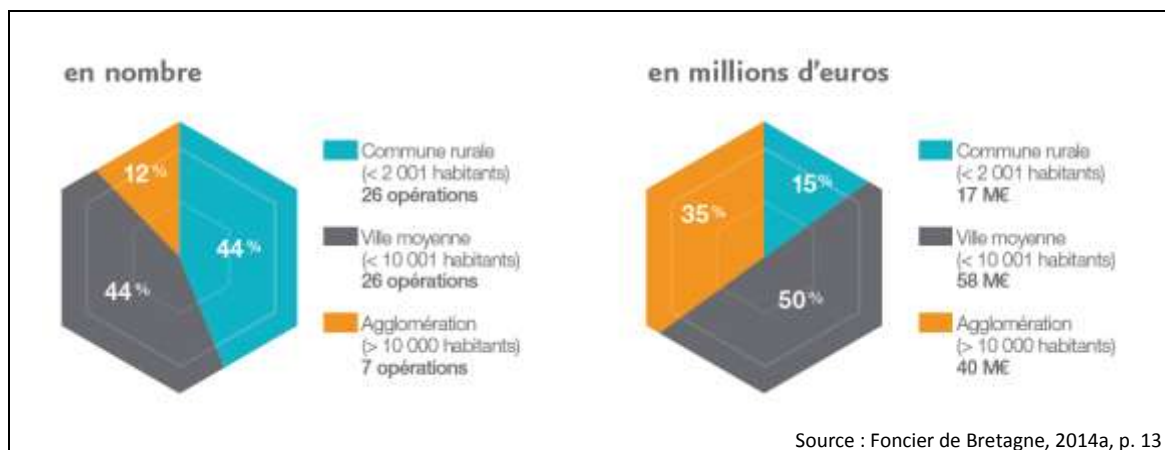
Qu'est-ce que cette contribution représente par rapport à la construction annuelle de logements en Bretagne ? La question est en effet intéressante, mais la réponse n'est pas évidente à formuler. Nous avons présenté en détails les données de la construction de logements dans le chapitre 3 à partir de la base de données Sitadel (alimentée par les permis de construire). A cette occasion nous avons vu combien les données proposées par cette base pouvaient se révéler complexes à appréhender : données exprimées en date de prise en compte ou en date réelle, logement autorisés ou logements commencés, etc.

³⁷² L'indicateur de tension du marché de l'habitat figure dans la partie 1 de la thèse : cf. chapitre 4, En écho à la spécialisation des territoires que nous évoquons dans cette partie, la cartographie de la DREAL illustre également l'enchevêtrement caractéristique des thématiques lorsque l'on parle du foncier et de son prix puisque les éléments intégrés à la construction de l'indicateur synthétique de tension sont en effet très divers (Encadré 10). La lecture de la carte permet de parfaitement identifier les espaces où les tensions apparaissent les plus fortes comme dans les communes urbaines ainsi que sur une bonne partie du littoral (en particulier à proximité des villes, mais également dans les îles). C'est le cas en particulier de l'agglomération rennaise avec une tension qui s'étend sur une très grande partie du département de l'Ille-et-Vilaine, le long des axes autoroutiers, en particulier en direction du nord et de Saint-Malo ainsi qu'en direction du sud-ouest vers le Morbihan. Tout le littoral du Morbihan est d'ailleurs classé comme zone tendue à très tendue : du Golfe du Morbihan aux îles en passant par l'agglomération de Lorient. Les localisations valorisées en Bretagne sont donc celles identifiées à plusieurs reprises dans nos travaux : les centres-villes et leurs périphéries immédiates ainsi que le littoral.
Carte 72, p. 281.

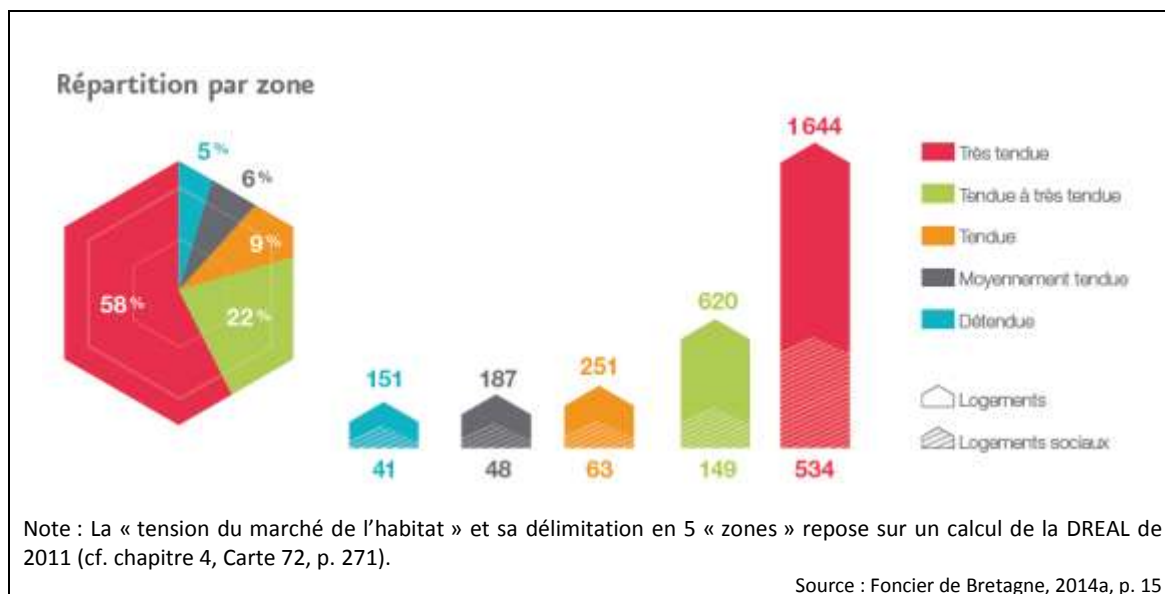
GRAPHIQUE 50 – REPARTITION THEMATIQUE DES CONVENTIONS OPERATIONNELLES SIGNEES EN 2013



GRAPHIQUE 51 – REPARTITION TERRITORIALE DES CONVENTIONS OPERATIONNELLES SIGNEES EN 2013



GRAPHIQUE 52 – LA REPARTITION DES LOGEMENTS "INDUITS" EN FONCTION DE LA TENSION DU MARCHE DE L'HABITAT EN 2013



De ce fait, quelle donnée choisir ? En effet, les chiffres des logements « induits » publiés par l'EPF ne sont que des promesses de construction (le nombre total de logements envisagés dans les projets portés par l'EPF) et dont la réalisation va s'étaler sur plusieurs années (la durée du portage est en moyenne de 5 ans et il faut ensuite compter le temps nécessaire à la construction et commercialisation). Toutefois, en prenant pour référence les logements autorisés (le permis de construire est autorisé mais la construction n'est pas encore commencée) en date de prise en compte (la donnée pertinente pour étudier la conjoncture), on comptabilise en 2013 en Bretagne, 22 714 logements autorisés. La contribution de l'EPF pourrait alors être évaluée à 0,12 % de ce total. Un chiffre qu'il faut immédiatement relativiser du fait des difficultés de comparer les logements autorisés enregistrés en 2013 (dont on ne sait pas quand ils seront effectivement réalisés) et les logements induits de l'EPF (dont là non plus on ne peut prédire l'échéance de réalisation). Cela permet toutefois de disposer d'un ordre de grandeur.

Outre le partenariat avec les communes exprimé dans la signature de conventions opérationnelles et avec les intercommunalités dans le cadre de conventions-cadres, l'EPF développe son action partenariale avec les acteurs clefs du foncier en région.

Le développement du partenariat

Depuis sa création, l'EPF s'insère progressivement dans le jeu des acteurs locaux. Pour normaliser ses relations, l'établissement public a recours à la contractualisation comme cela se pratique également dans les autres EPF de l'hexagone.

Ainsi, *Foncier de Bretagne* a signé une convention-cadre de partenariat avec la SAFER dans laquelle les deux structures s'engagent à « articuler leurs interventions respectives dans les espaces ruraux, et périurbains » (Foncier de Bretagne et SAFER Bretagne, 2011, p. 5). La convention définit les objectifs communs aux deux opérateurs régionaux et précise les champs d'intervention du partenariat. Depuis 2011, l'EPF breton développe son partenariat avec notamment le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, le Parc naturel régional d'Armorique, la Chambre régionale des Notaires, l'Agence régionale de la santé, l'association des Îles du Ponant, l'association Port d'intérêt patrimonial, la marque *Bretagne* lancée en 2011 par le Conseil régional, etc. Au-delà des partenaires directement impliqués dans la gouvernance de l'établissement par leur présence au sein du CA (Conseil régional, Conseil généraux, EPCI, services de l'Etat et

chambres consulaires), l'EPF breton développe également plus ponctuellement des échanges avec les universités de la région ou bien encore les agences d'urbanisme.

Nous venons de présenter un rapide panorama de l'action foncière de l'EPF Bretagne. Déjà très actif, alors que celui-ci a moins de cinq années d'existence, *Foncier de Bretagne* développe de plus une politique de soutien à l'action publique dont nous présentons les principaux éléments dans le point suivant.

Le soutien à l'action publique locale

Au-delà des documents contractuels que nous venons d'évoquer, l'action de l'établissement public se concrétise également par un accompagnement des collectivités dans l'élaboration de leur stratégie foncière et dans la préparation de leurs projets (Foncier de Bretagne, 2014a). Cet accompagnement prend parfois très concrètement la forme d'une subvention comme ce fut par exemple le cas pour la commune de La Roche-Derrien (Côtes-d'Armor) qui a bénéficié en 2013 d'une subvention de 6 585 euros pour « la réalisation d'études préalables à la réalisation d'une opération d'aménagement » (Foncier de Bretagne, 2013b).

Des fiches ressources

Dans cette logique de soutien de l'action publique locale, l'EPF met en ligne sur son site internet des fiches « ressources » sur la densité (Foncier de Bretagne, 2012b), sur les politiques foncières au service du développement des territoires (Foncier de Bretagne, 2014b) ou bien encore, dans une logique plus opérationnelle, sur le référentiel foncier (Foncier de Bretagne, 2012c). Cette dernière fiche, très complète et riche, fait preuve d'une grande ambition puisqu'elle veut encourager les collectivités locales à développer un référentiel foncier, véritable outil pratique devant permettre d'identifier le potentiel en renouvellement urbain afin d'investir ces disponibilités foncières précieuses et, in fine, d'éviter autant que possible la consommation de foncier agricole par l'extension urbaine « classique ». La finalité de cet outil se résume ainsi : « mettre en rapport des besoins exprimés sur un territoire avec une offre foncière et immobilière en renouvellement urbain » (op. cit., p. 3). Mis en place en 2012 puis diffusé en 2013, il serait intéressant de voir si les collectivités se saisissent ou pas de cet outil mis à leur disposition.

La démarche « Bourg d'avenir »

Le soutien à l'action publique locale mise en place par l'EPF breton s'incarne encore dans la mise en place d'une politique expérimentale originale initiée en 2011 : la démarche « Bourg d'avenir » ou « démarche centre-bourg ». Le constat de départ est le suivant (Foncier de Bretagne, 2014a) : les élus locaux font face à un phénomène de plus en plus préoccupant de vacance de logements dans les centres-bourgs alors que dans le même temps on observe un développement de l'habitat, des services et du commerce en périphérie du centre-bourg entraînant une consommation croissante des terres agricoles (Photo 12). En effet, « les logements anciens en milieu rural et dans les villes moyennes sont généralement peu adaptés aux standards modernes de confort », ce qui explique qu'ils « ne trouvent pas preneurs lorsqu'ils sont mis en vente » (op. cit., p. 16). « Au regard de la fragilité des commerces ou de la vacance en centre-bourg, un enjeu majeur émerge donc, qui consiste à réinventer, à redynamiser les bourgs en investissant les dents creuses, le bâti vacant, les friches, les cœurs d'îlots » (Foncier de Bretagne, 2010b, p. 11) (Encadré 30).

Face à ce constat que propose *Foncier de Bretagne* ? L'EPF joue le rôle d'initiateur d'une démarche qui vise « à donner un nouveau souffle aux centres-bourgs bretons en perte d'attractivité résidentielle mais aussi commerciale et économique » (Foncier de Bretagne, 2014a, p. 17). Pour ce faire, une approche partenariale et pluridisciplinaire associant de nombreux acteurs de la région autour de l'EPF Bretagne³⁷³ été adoptée en 2012 afin de mener des expérimentations dans deux communes : Mellé en Ille-et-Vilaine et Josselin dans le Morbihan. Les études pré-opérationnelles sur ces deux sites ont été finalisées en 2013 et le rôle de l'EPF y a été déterminant sur trois points selon Claude Duval, alors maire de Mellé et Joseph Seveno, maire de Josselin : l'apport d'ingénierie pour la réalisation du référentiel foncier et l'accompagnement à la définition du projet ; la

³⁷³ Dans son rapport d'activité, l'EPF cite ainsi : La Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), le Conseil régional de Bretagne, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), le Centre d'études techniques de l'équipement (CETE) de l'Ouest, la Direction régionale des Affaires culturelles (Drac), les Services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP) d'Ille-et-Vilaine et du Morbihan, le Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) du Morbihan, les Conseils généraux d'Ille-et-Vilaine et du Morbihan, les communes et EPCI concernés, l'Association régionale des professionnels du logement social ARO Habitat Bretagne, la Chambre régionale de commerce et d'industrie de Bretagne, le pôle Performances de l'éco-construction Écobatys du Pays de Fougères, l'Association Les petites cités de caractère et communes du patrimoine rural de Bretagne, etc. (Foncier de Bretagne, 2014a, p. 18).

mobilisation des partenaires nécessaires ; la négociation avec les propriétaires et le portage foncier (op. cit., p. 19).

La démarche n'est qu'au stade opérationnel mais déjà des interrogations apparaissent quant aux résultats qu'elle permettra d'atteindre : la stratégie mise en place permet-elle effectivement une revitalisation des centres-bourgs concernés ? Cette démarche permet-elle d'éviter ou au moins de diminuer sensiblement la consommation du foncier agricole en périphérie ? Quelle est l'appréciation exprimée par la population concernée, les riverains et les usagers des espaces publics ? La démarche, présentée comme innovante, questionne et intéresse par exemple l'ANAH pour une diffusion au niveau national de ce retour d'expérience mais fait déjà l'objet, en attendant, d'une « capitalisation des travaux » présentant le projet en détail ainsi qu'un premier bilan (Cerama, 2014a). Quoiqu'il en soit, la démarche « Bourg d'avenir » illustre déjà de manière originale et innovante comment, en dépassant le seul cadre du portage foncier, l'EPF Bretagne entend à la fois soutenir l'action publique locale et dans le même temps, apporter une réponse opérationnelle concrète au défi que lui pose l'hétérogénéité des territoires inclus dans son périmètre de compétence.

Ainsi, dans ce premier point nous avons vu combien l'EPF Bretagne était attendu par les acteurs locaux qui ont multiplié les sollicitations dans les premiers mois suivants la création officielle de l'établissement. Pour autant, force est de constater que malgré une activité importante et diversifiée tant sur le plan thématique que géographique, l'EPF breton ne fait pas l'unanimité auprès des acteurs locaux, comme l'a démontré la consultation pour la première instauration de la TSE. C'est notamment pour aborder cette question que le point suivant est consacré au budget de l'EPF en général et à la TSE en particulier.

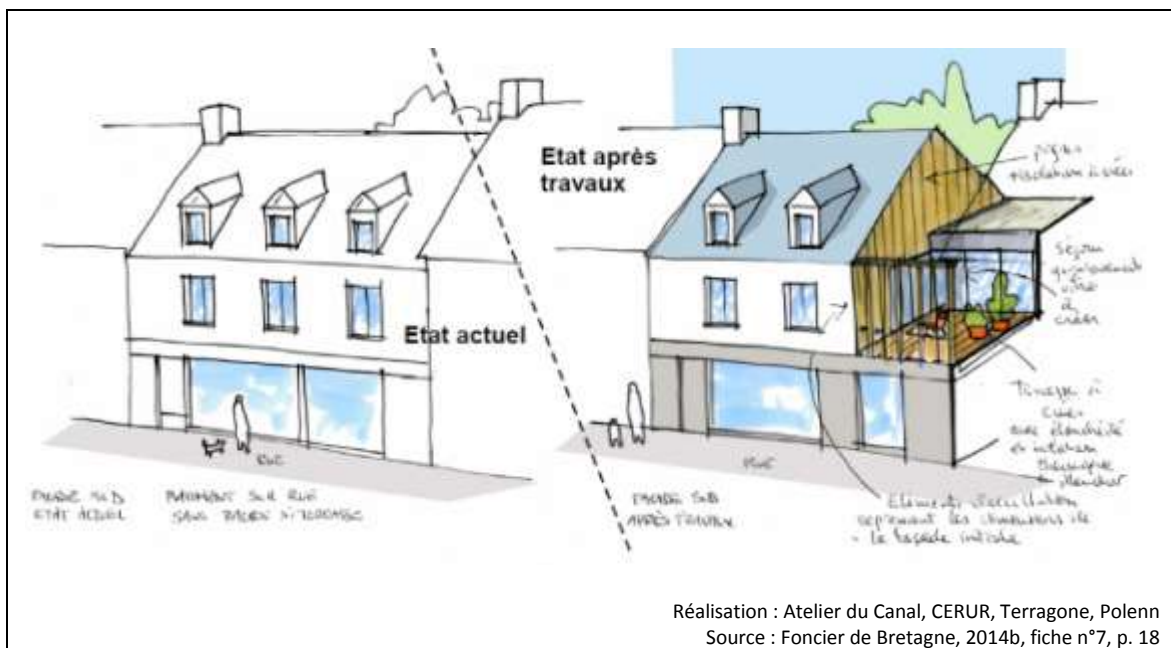
3.1.2. Le budget de l'EPF

Dans ce point nous voulons avant tout analyser la question de la TSE qui avait été un facteur de blocage important à la création de l'EPF en Bretagne comme nous l'avons montré dans la chronologie. Dans ce point nous évoquerons donc successivement la TSE et le budget de l'EPF, mais aussi le stock foncier tel qu'il est mesuré en 2013 avant de conclure en un mot sur l'équipe opérationnelle.

PHOTO 12 – UNE ILLUSTRATION AU CONSTAT DE DEPART DE LA DEMARCHE
« BOURG D'AVENIR »



ENCADRE 30 – EXEMPLE D'ESQUISSE PRESENTEE DANS LE CADRE DE L'ETUDE
DE REVITALISATION DU CENTRE-BOURG DE JOSSELIN



La question sensible de la TSE

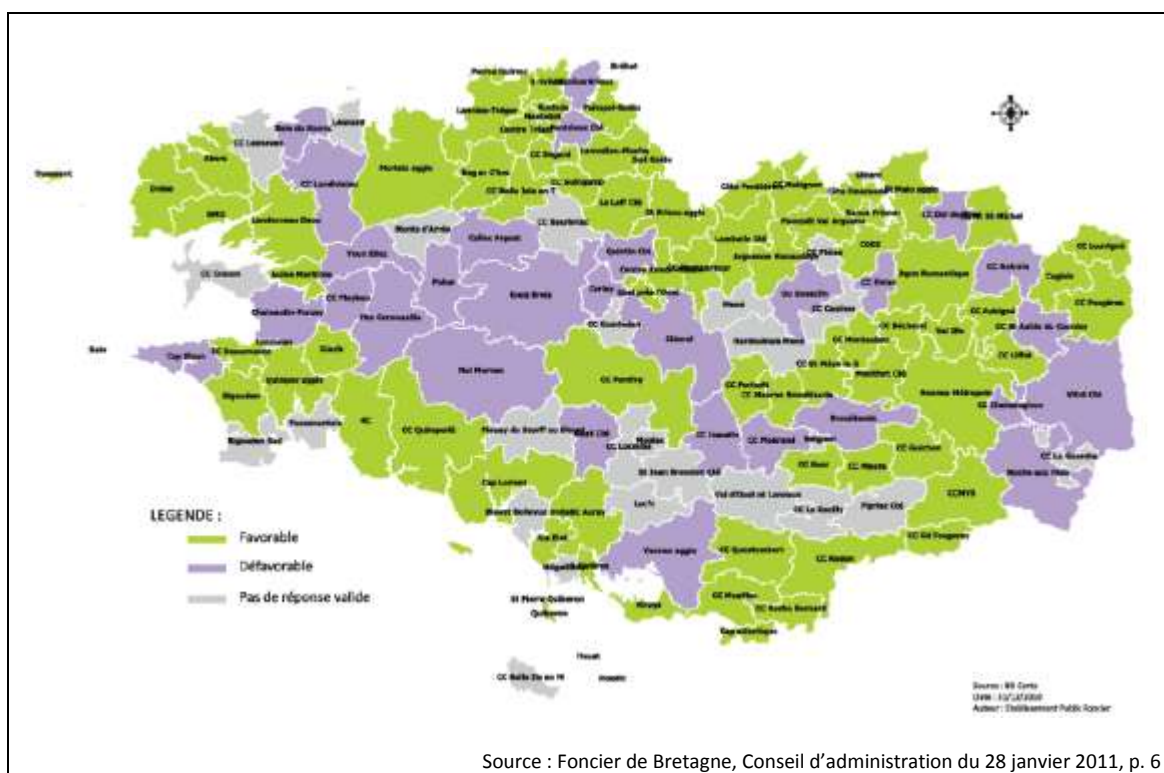
Au cours de nos entretiens en 2010 avec les représentants de l'EPF breton il nous a été fait part d'un malentendu persistant concernant le fonctionnement de l'EPF et qu'il fallait donc « rassurer » les EPCI sur le principe de subsidiarité en leur précisant que l'EPF est à leur service puisqu'il n'intervient qu'à leur demande. Le Directeur de l'EPF a alors effectué un nécessaire travail de terrain, en allant à la rencontre des EPCI pour leur présenter en détail le mode de fonctionnement et les finalités de l'EPF... Cette démarche de proximité s'est révélée d'autant plus essentielle que l'Etat impose à l'EPF Bretagne de procéder à une consultation des collectivités bretonnes avant d'instaurer pour la première fois la TSE (article 11 du Décret de création). Cette particularité bretonne, unique en France, démontre combien la tension politique était particulièrement forte lors de la création de l'EPF car c'est justement l'instauration d'un nouvel impôt qui était le plus critiqué par les opposants au projet (cf. chronologie et analyse des entretiens).

La consultation sur l'éventualité d'une TSE a commencé en octobre 2010. Elle s'adressait aux 120 EPCI de la région et aux 13 communes non membres d'une intercommunalité à qui l'on demandait si elles étaient favorables à l'instauration d'une TSE pour un montant annuel de 19,32 millions d'euros, soit 6 euros par habitant. Les délibérations des conseils communautaires et municipaux étaient attendues pour la fin de l'année 2010. Les résultats de la consultation, communiqués dans le cadre du CA du 28 janvier 2011 annoncent un résultat favorable pour 78 % des collectivités (22 % y sont opposés). L'analyse des résultats selon la taille des collectivités montre des résultats homogènes. En revanche, la répartition géographique dessine, à quelques exceptions près, une opposition nette entre les EPCI littoraux et urbains très favorables à l'instauration de la TSE et les EPCI ruraux de l'Argoat plutôt défavorables. La cartographie permet également une nouvelle fois de visualiser l'opposition affichée par les EPCI de Vannes et de Vitré (Carte 99).

Par ailleurs, il est intéressant de faire le parallèle avec la carte des PLH (Carte 94, p. 467) car elle correspond en grande partie à celle de la consultation pour l'instauration de la première TSE. Ainsi peut-être pourrait-on conclure que les territoires les plus favorables à l'instauration de la TSE et donc à l'action de l'EPF, sont ceux qui sont à la fois les plus soumis à la pression foncière liée à l'urbanisation et également les plus rompus à la pratique des politiques foncières opérationnelles (ce qu'impose le PLH comme nous l'avons déjà précisé). Des territoires qui seraient donc plus à même de comprendre la

nécessité et l'utilité de doter financièrement l'EPF avec une ressource fiscale dédiée et pérenne car ils savent combien toute politique foncière, en plus d'une stratégie bien définie, a fondamentalement besoin de moyens financiers et de perspectives fiables à long terme pour participer de son efficacité.

CARTE 99 – LE RESULTAT DE LA CONSULTATION POUR LA PREMIERE INSTAURATION DE LA TSE



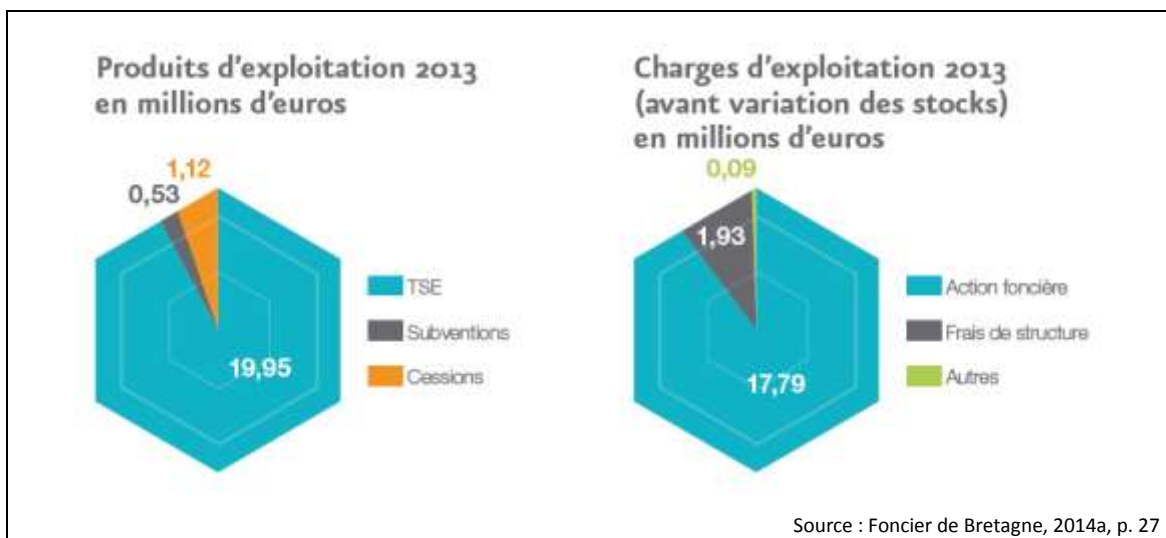
Après avoir évoqué la TSE et la consultation qui a accompagné son instauration en Bretagne, voyons quel est le budget de l'EPF tel qu'il est présenté dans le rapport d'activité de 2013.

Le budget de l'EPF et les stocks fonciers en 2013

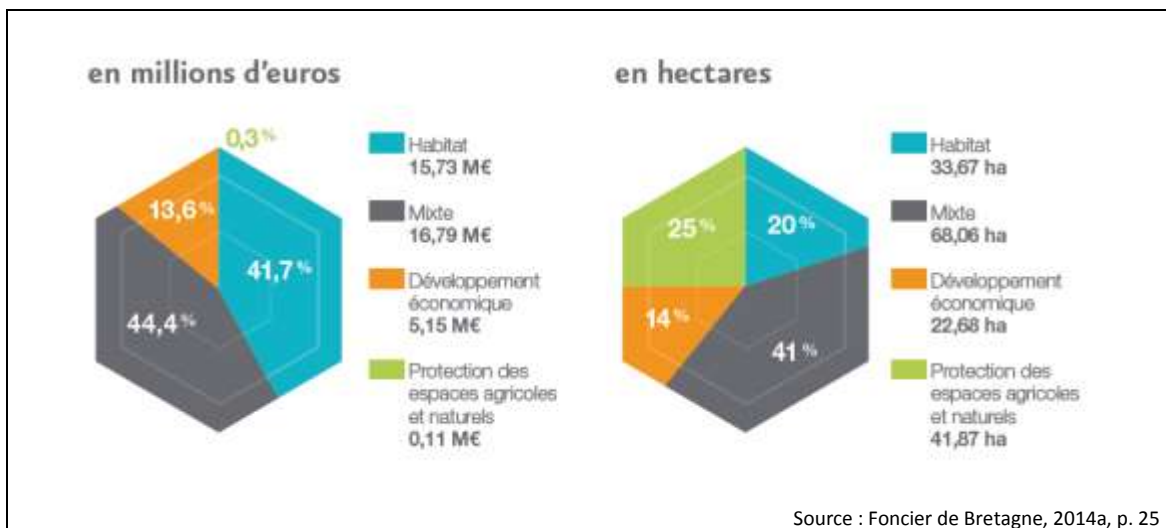
Le budget de l'EPF en 2013 représente 21,6 millions d'euros, soit sensiblement la même somme que l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) prévoyait pour l'année 2010. En trois ans, il n'y a donc pas eu d'évolution notable dans le volume d'ensemble du budget de l'EPF.

Par contre, dans le détail, l'arrivée de la TSE change la donne. Elle représente en effet à elle seule 92 % des produits d'exploitation. On remarquera également que les cessions de terrain font leur apparition dans les produits au titre de l'année 2013 pour un montant encore modeste de 1,12 millions d'euros. Ce montant va aller croissant au fur et à mesure que les cycles de portage foncier se termineront. Concernant les dépenses, elles sont logiquement et pour près de 90 % consacrées à l'action foncière (Encadré 31).

ENCADRE 31 – LE BUDGET DE L'EPF BRETAGNE EN 2013



ENCADRE 32 – LES STOCKS FONCIERS DE L'EPF BRETAGNE FIN 2013



Le rapport d'activité pour l'année 2013 (Foncier de Bretagne, 2014a) précise par ailleurs l'étendue des stocks en possession de l'EPF. Ces stocks représentent 40 millions d'euros et 170 hectares. A ce titre il est d'ailleurs frappant de remarquer combien, malgré leur

étendue (25 %), les espaces naturels et agricoles représentent une valeur financière faible (0,3 %) (une illustration concrète des éléments théoriques sur les prix présentés dans le chapitre 4). Par ailleurs, la part importante des opérations mixtes, tant en surface qu'en valeur, illustre un investissement important de l'EPF sur des projets intermédiaires tels que ceux associés à la démarche centre-bourg (Encadré 32).

Avant de conclure, nous voulions encore évoquer l'équipe opérationnelle de l'EPF. Elle compte désormais 23 agents permanents (hors directeur et agent comptable) et s'organise autour de trois directions : une direction études et connaissance des territoires ; une direction des opérations foncières ; une direction des ressources. Pour un EPF d'Etat compétent sur l'échelle d'une région pleine et face à un fort taux d'activité, l'équipe opérationnelle pourrait doubler d'ici à quelques années. Pour comparaison, l'EPF normand compte 53 agents, celui de Lorraine 77 et celui de PACA une soixantaine.

Conclusion sur l'EPF breton

Après avoir été confronté à d'importantes tensions politiques lors de sa mise en place opérationnelle, l'Etablissement public *Foncier de Bretagne* revendique après quatre années d'exercice 81 conventions-cadres, 226 opérations en cours et un important maillage relationnel avec les acteurs de la région. Doté d'une TSE encore relativement faible par rapport aux autres EPF d'Etat et par rapport au plafond légal des 20 euros par habitant et par an, l'EPF dispose néanmoins désormais d'une ressource dédiée garantie pour mener à bien ses missions. Actif essentiellement sur le logement (entre 60 et 90 % des actions validées en 2013 si l'on prend en compte les opérations mixtes), l'EPF développe en plus du portage foncier un volet conséquent de soutien actif à l'action publique locale. Ainsi, l'EPF entend apporter des éléments de réponse concrets pour lui permettre de prendre en compte toute l'hétérogénéité de son territoire de compétence. « S'occuper de tout le territoire breton » est une mission que s'est fixée le Directeur de l'EPF en accord avec les instances dirigeantes de l'établissement. Ainsi, pour illustrer cette volonté, les premiers mois, M. Vilain mettait un point d'honneur à se rendre lui-même sur place pour chaque sollicitation afin d'évaluer le projet et la motivation des porteurs, mais aussi et surtout pour montrer l'implication de l'EPF quel que soit le territoire demandeur. Le Directeur nous confiait alors, au cours d'un entretien, combien

les maires des petites communes rurales étaient étonnés de voir le Directeur de l'« ogre rennais » débarquer dans le village.

Nous ne savons pas si, actuellement, cette pratique est encore d'actualité, mais quoi qu'il en soit, l'EPF a effectué (lors de la deuxième consultation précédant sa création et lors de la consultation pour l'instauration de la TSE) et continuera d'effectuer un travail de communication conséquent, et ce pour essentiellement trois raisons. D'abord, pour se faire connaître et lutter contre les aprioris. Un objectif fondamental et très politique pour lequel l'EPF cherche avant tout à valoriser son activité au service des collectivités locales dans le but de « transcender » les débats et clivages politiques qui ont marqué sa création et le vote sur le TSE. Deuxièmement pour que même les territoires les plus isolés ou dépourvus de moyens puissent faire appel à l'EPF. Troisièmement pour tenter de faire évoluer les mentalités et les pratiques des politiques foncières à l'image de ce qui est proposé par le référentiel foncier. Face à un EPF fortement sollicité et très actif, comment évolue le paysage régional des politiques foncières ? La création de l'EPF a-t-il changé la donne ? Quels acteurs se montrent les plus actifs et entreprenants ? Dans le point suivant nous répondons à ces questions en présentant les initiatives les plus marquantes sur le foncier que nous avons identifiées depuis 2010 et la mise en place opérationnelle de l'EPF.

3.2. Une mobilisation des acteurs régionaux sans précédent

Avec la création officielle de l'EPF en 2009, l'Etat, grâce au soutien actif et déterminant du Conseil régional, a atteint un objectif qu'il s'était fixé en 2003 (cf. PASER). Depuis, que constate-t-on en Bretagne ? Est-ce que la Région, comme ce fut le cas ailleurs en France (ADEF, 2008b), se place désormais en retrait ? L'Etat qui avait temporisé face aux contestations locales, assure-t-il de nouveau un rôle d'initiateur et d'animateur de l'action foncière régionale ? Ce point présente en trois temps quelles sont les principales actions des acteurs régionaux depuis que l'EPF est opérationnel. Nous décrivons ainsi, dans un premier temps, quelle est la relation partenariale développée par les deux principaux acteurs de la région à savoir les services de l'Etat (Préfecture de région et services techniques déconcentrés de l'Etat en région : DREAL et DDT-M.) et le Conseil régional.

Puis, dans un deuxième temps, nous présentons un des résultats emblématiques de leur coopération : la publication d'une charte pour la gestion économe du foncier en Bretagne. Le troisième et dernier temps est consacré aux SCoT qui occupent, de fait, une place centrale dans les politiques menées par ces deux acteurs régionaux.

3.2.1. L'Etat et la région : une démarche partenariale au service de l'action foncière

Face aux enjeux fonciers régionaux exposés dans la première partie de la thèse et identifiés dans différents diagnostics réalisés en Bretagne (DRE Bretagne, 2004a et b ; ADEF, 2009 ; Foncier de Bretagne, 2010a ; Cerur, 2011 ; etc.), les acteurs de la région Bretagne questionnent l'action foncière et les colloques, séminaires et réunions qui lui sont consacrés se multiplient. Ainsi, par exemple, le 15 juin 2009 la Chambre d'Agriculture d'Ille-et-Vilaine interroge, dans le cadre d'un colloque, la gestion équilibrée du foncier dans le département ; le 1^{er} juin 2010, l'Université de Rennes 1 organise une Journée d'étude consacrée à l'actualité du droit foncier ; le 6 octobre 2012 c'est l'Assemblée régionale d'information des collectivités territoriales (ARIC) qui se réunit autour de l'enjeu de la gestion économe du foncier ; etc. Au-delà de cette activité de réflexion et d'échanges, voyons quelle est l'action conjointe de l'Etat et de la Région sur le sujet.

L'Etat et la Région se mobilisent

En fonction de leurs compétences respectives, l'Etat et la Région se mobilisent avec la volonté de maîtriser la consommation foncière, « une ambition partagée » désormais placée au cœur de l'action publique (DREAL Bretagne, 2011b).

Bien qu'initié par l'Etat, c'est le Conseil régional qui avait pris la main sur la démarche de création de l'EPF en Bretagne notamment par des actes et des engagements politiques forts (cf. chronologie). D'ailleurs, plusieurs interlocuteurs rencontrés dans le cadre de nos travaux évoquaient l'« EPF de la Région » au sens de l'EPF du Conseil régional... Pour accompagner la création de l'EPF, la Région cherche à définir sa stratégie foncière (ADEF, 2009), un manque critiqué localement tout comme une certaine absence de « proximité » de l'institution. Toutefois, la Région entretient une relation « particulière et étroite » avec l'EPF car pas moins de 12 conseillers régionaux siègent au CA de

l'opérateur foncier. En outre, c'est l'un d'entre eux qui est élu Président de l'établissement. Sur un volet plus opérationnel et moins politique, le Conseil régional poursuit le développement d'initiatives propres telles que le dispositif *Eco Faur* qui veut promouvoir un urbanisme durable³⁷⁴ ou le programme *Qualiparc* dédié à l'aménagement durable des parcs d'activités³⁷⁵. Citons également l'action en faveur de la préservation des espaces naturels : soutien aux Parcs naturels de la région (PNR)³⁷⁶ et création de Réserves naturelles régionales³⁷⁷.

Les services de l'Etat ne sont pas en reste alors que l'EPF breton est désormais autonome. Ainsi, en s'appuyant sur le dispositif législatif récent : lois du Grenelle de l'environnement (et ses bilans fonciers), loi de Modernisation agricole (avec la création de la Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles - CDCEA, un des outils de la stratégie de lutte contre l'artificialisation des terres agricoles)³⁷⁸, mais également sur des projets de recherches régionaux tels que le Projet agricole et agroalimentaire régional (PAAR), l'Etat entend « économiser le foncier, en régulant de manière équilibrée les conflits d'usage » comme le précise le PASER 2011-2013. Dans ce cadre, l'Etat s'engage ainsi sur trois points essentiels :

- couvrir toute la Bretagne par des SCoT et leur donner un objectif de réduction de la consommation de terres agricoles ;
- mettre en œuvre des observatoires locaux du foncier à l'échelle des SCoT ;
- développer une nouvelle alliance avec le Conseil Régional.

³⁷⁴ Le dispositif *Eco Faur*, initié sous forme expérimentale dès 2005 est désormais appelé à se généraliser à l'ensemble des projets financés par la politique territoriale régionale via les contrats de partenariat Région-Pays 2014-2020. *Eco Faur* propose une aide financière aux communes de moins de 25 000 habitants ainsi qu'aux communautés de communes dans le cadre de leurs études préalables à un projet d'urbanisme durable. Ce financement couvre 50 % du coût de l'étude (plafond à 30 000 euros). Plus d'informations sur le site internet du Conseil régional de Bretagne : www.bretagne.fr/internet/jcms/c_13209/promouvoir-un-urbanisme-durable.

³⁷⁵ Le programme *Qualiparc*, initié dès 1999 vise à améliorer la qualité des parcs d'activités en Bretagne. Pour se faire la région a développé une charte et, en 2009, un nouveau référentiel a été adopté mettant l'accent en particulier sur la gestion économe du foncier. Plus d'informations sur le site internet du Conseil régional de Bretagne : www.bretagne.fr/internet/jcms/preprod_38272/bretagne-qualiparc-une-demarche-exemplaire-pour-les-parcs-dactivites.

³⁷⁶ Créé en 1969, le PNR d'Armorique est le premier de Bretagne et le deuxième plus ancien de France. Le Conseil régional soutient par ailleurs deux projets de PNR, l'un dans le Morbihan autour du Golfe, l'autre à cheval entre l'Ille-et-Vilaine et les Côtes-d'Armor couvrant le bassin hydrographique de la Rance et la Côte d'Emeraude.

³⁷⁷ Le classement d'un site en Réserve naturelle régionale pour 6 ans, est fondé sur une démarche de partenariat avec les acteurs locaux, dont les propriétaires. Ce classement se concrétise dans un partenariat financier sous la forme d'une convention passée entre la Région et le gestionnaire du site. Cf. : www.bretagne.fr/internet/jcms/preprod_31203/espaces-remarquables-de-bretagne-reserves-naturelles-regionales.

³⁷⁸ Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

Ainsi, le 13 juillet 2011, l'Etat organisait une conférence pour la définition d'une nouvelle stratégie foncière bretonne (DREAL Bretagne, 2011b). Cette démarche réalisée en partenariat avec la Région voit, dans un premier temps, l'organisation d'ateliers dont les travaux ont pour objectif d'alimenter les tables rondes du premier colloque régional sur le foncier qui s'est tenu le 28 novembre 2011 à Pacé (Ille-et-Vilaine). Intitulé « Pour une gestion économe du foncier en Bretagne », le colloque a permis de poursuivre la réflexion pour la définition d'une stratégie foncière régionale dans une logique partenariale forte avec plus de 250 participants : élus et techniciens des collectivités locales, des EPCI, des SCoT, etc. L'ambition affichée par ces travaux est de promouvoir un changement des pratiques en matière de gestion du foncier et de définir des orientations et des engagements concrets (DREAL Bretagne, 2011c).

A la suite de ce premier colloque régional consacré au foncier, le partenariat entre l'Etat et la Région donnera lieu à la tenue de deux conférences foncières (le 19 mars et le 25 juin 2012), étapes intermédiaires de la démarche régionale engagée le 13 juillet 2011. Au final, ces trois conférences permettent l'élaboration d'une charte régionale.

3.2.2. La charte pour une gestion économe du foncier

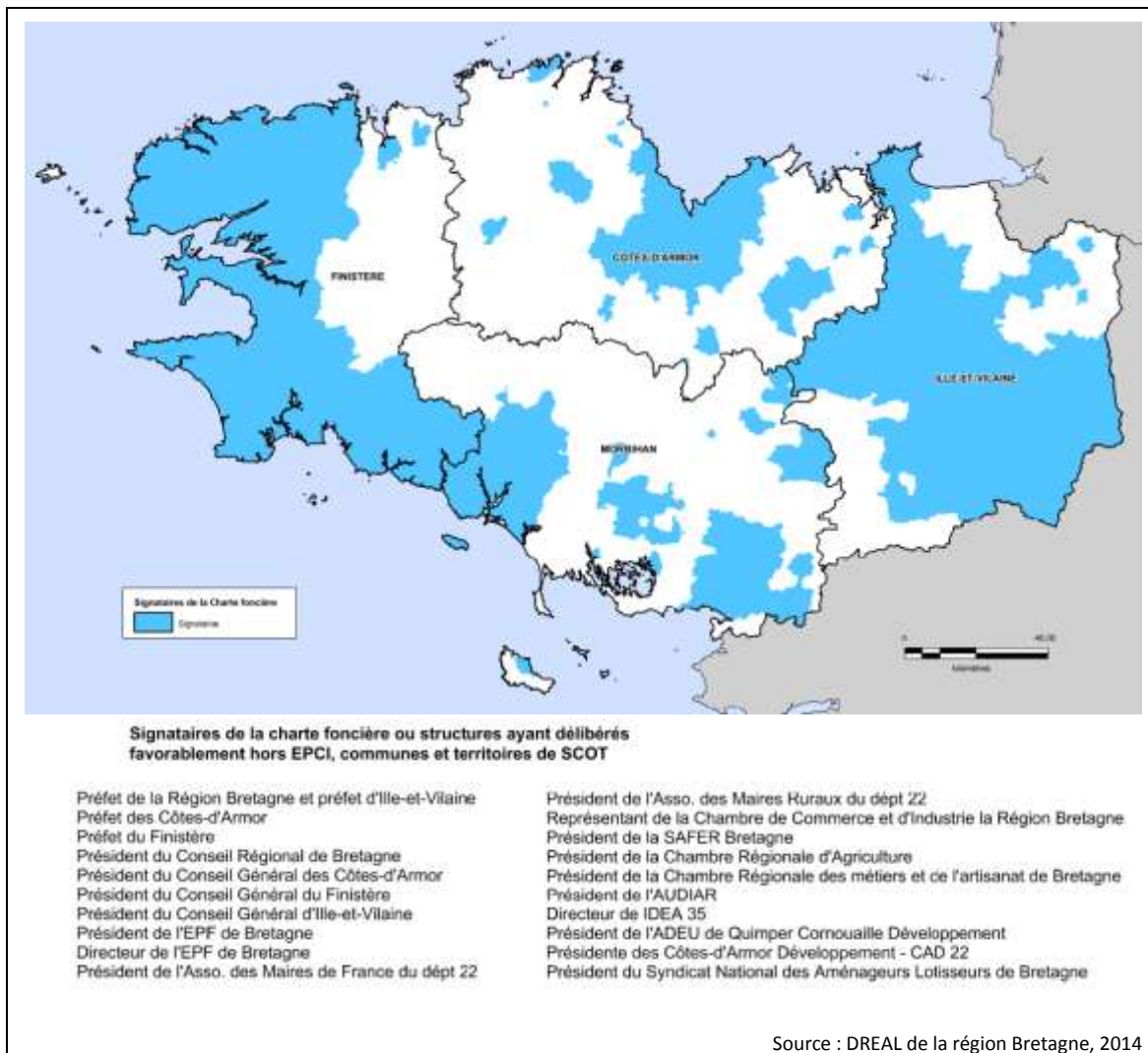
C'est le 7 janvier 2013 lors du deuxième colloque régional foncier qui s'est déroulé à Rennes que la charte pour une gestion économe du foncier est publiée. La charte est présentée comme « un acte d'engagement politique et moral volontaire des collectivités et des acteurs de l'aménagement et du foncier en Bretagne » (DREAL Bretagne et Conseil régional de Bretagne, 2012). Son contenu s'articule autour de cinq points essentiels :

- adopter une approche de la sobriété foncière dans les documents de planification ;
- mobiliser toutes les possibilités d'économie d'espace lors de l'ouverture du foncier à l'urbanisation ;
- renforcer l'articulation entre les différents documents de planification et de programmation ;
- mettre en place un système partagé d'observation de la consommation foncière ;
- diffuser une culture de la sobriété foncière.

Au début de l'année 2014, d'après la DREAL, la charte compte 135 signataires dont 13 SCoT (représentant plus de 60 % de la population des 30 SCoT bretons), 21 EPCI

(représentant plus de 40 % de la population des 117 EPCI bretons), 83 communes (représentant plus de 15 % de la population des 1271 communes bretonnes) réparties sur plus de 40 EPCI (Carte 100)³⁷⁹. La carte permet ainsi de constater que les grandes villes de la région ont signé la charte (soit en tant que commune, soit par le biais de l'intercommunalité ou du SCoT) à l'exception de Vannes.

CARTE 100 – TERRITOIRES SIGNATAIRES DE LA CHARTE POUR UNE GESTION ECONOMIQUE DU FONCIER EN BRETAGNE AU 1^{ER} MAI 2014



Comme le précise le site internet de la DREAL, l'Etat s'est engagé dans le cadre de la charte à mettre à disposition plusieurs indicateurs afin de faciliter le suivi de la consommation de l'espace et la détermination des objectifs chiffrés de consommation

³⁷⁹ Le site internet de la DREAL de la région Bretagne permet de suivre en ligne l'évolution des adhésions à la charte : www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/suivi-des-adhesions-a-la-charte-a2266.html.

économique de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain prévus par les lois Grenelle. Ces données sont disponibles sur le portail GéoBretagne copiloté avec le Conseil régional. C'est également au titre de ses engagements consignés dans la charte que les services de l'Etat publient sur le site internet de la DREAL toute une série de documents parmi lesquels un rapport sur les méthodes de mesure de la consommation foncière (CETE Ouest, 2011), un guide sur l'évaluation environnementale dans les documents d'urbanisme (CGDD, 2011e) ou bien encore un retour d'expérience sur des politiques foncières en faveur du logement (CERAMA, 2014b).

Ainsi, depuis la création de l'EPF et la garantie de son bon fonctionnement avec l'instauration de la TSE, l'Etat en région Bretagne fait preuve d'initiative. Il a ainsi initié, en partenariat avec le Conseil régional, une démarche foncière ayant abouti en janvier 2013 à la rédaction d'une charte dans le cadre de laquelle, nous venons de le voir, les engagements sont à la fois forts et précis tout comme la réflexion y est partenariale. Pour poursuivre sa démarche foncière, un troisième colloque régional foncier est organisé le 18 juin 2014 à Saint-Brieuc pour aborder, justement, les « outils pour construire des partenariats ». Illustration de ce partenariat, le point suivant évoque succinctement l'attention particulière dont font l'objet les SCoT à la fois de la part des services de l'Etat et de ceux de la Région.

3.2.3. L'attention particulière portée aux SCoT

Le SCoT est, nous l'avons vu, un document stratégique central dans le dispositif français des politiques d'aménagement, d'urbanisme et de gestion du foncier. A ce titre, les services de la Région lui apportent une attention particulière à l'image des réunions inter-SCoT réunissant au cours de journées « thématiques » les animateurs des structures portant les SCoT (c'est-à-dire les Directeurs des Pays dans la grande majorité des cas). Le rôle de l'Etat est encore plus net. Comme nous venons de le préciser, l'Etat a fait des SCoT une « priorité » que ce soit au titre de la démarche foncière et de la charte régionale pour une gestion économe du foncier ou au titre des engagements pris dans le PASER 2011-2013 et en particulier du projet PAAR (Projet agricole et agroalimentaire régional).

Illustrant cette implication de l'Etat auprès des acteurs locaux dans l'élaboration et/ou la révision des SCoT en Bretagne (

Carte 101), la DREAL Bretagne a récemment publié une analyse de certains SCoT bretons quant à leur bonne prise en compte ou non, des objectifs du Grenelle de l'environnement (DREAL Bretagne, 2013c). L'Etat participe en outre au financement de réflexions innovantes en faveur de la gestion économe du foncier et « diffuse », comme le précise le site internet de la DREAL Bretagne, « une culture de sobriété foncière » que ce soit lors de sa consultation en tant que personne publique associée (Encadré 33) ou en s'associant à l'EPF dans ses démarches dans le cadre par exemple de l'élaboration d'un référentiel foncier ou de la rédaction des fiches ressources.

Alors que l'attention est fortement portée par les acteurs régionaux sur le SCoT, signalons ici que les entretiens réalisés en Bretagne en avril 2010 ont également mis en avant le fait que ce n'est pas forcément le SCoT en tant que tel qui fait évoluer les choses, mais plutôt le discours commun à tous les acteurs de l'Etat, du Pays, de la Région, opérateurs fonciers régionaux (SAFER, EPF, CLRL), des collectivités locales, des bureaux d'étude, de l'Ordre des géomètres experts, etc. concernant en particulier la maîtrise de la consommation foncière. La mobilisation des acteurs régionaux est réelle et l'on ne peut que saluer la multiplication des initiatives, de l'Etat, de la Région, de l'EPF et l'implication de l'ensemble de la sphère publique pour espérer garantir une gestion économe du foncier telle que revendiquée dans la charte de 2013. Ce sont ainsi des relations étroites entre les acteurs publics qui se sont créées, illustration nouvelle de coopération induite face à un défi partagé.

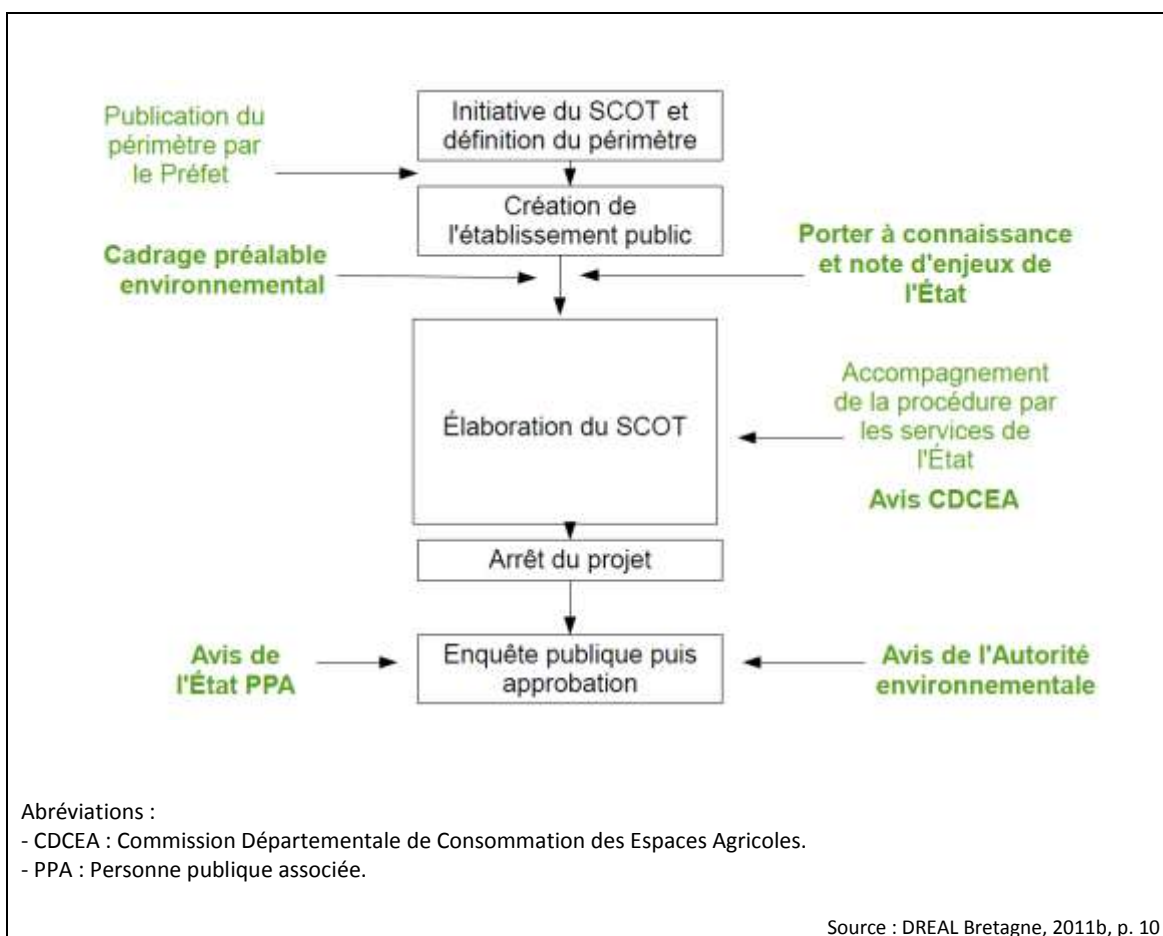
Il conviendra toutefois de veiller à la complémentarité des actions menées afin d'éviter les doublons (en particulier concernant la préservation des terres agricoles et des espaces naturels sur lesquels tous les acteurs semblent être à la fois investis et compétents d'un point de vue réglementaire). Car il s'agit en effet de garantir l'efficacité adaptative du dispositif régional face aux enjeux et défis que l'avenir imposera à plus ou moins long terme à la région Bretagne et aux acteurs régionaux qui devront alors s'organiser pour y faire face. Mais quels sont les défis à court et moyen terme qui se posent à la région Bretagne et à son EPF ? C'est cette question que nous abordons dans le point suivant.

CARTE 101 – L'ETAT D'AVANCEMENT DES SCOT EN BRETAGNE AU 1^{ER} SEPTEMBRE 2012



Source : Conseil régional de Bretagne, novembre 2012

ENCADRE 33 – LE ROLE DE L'ETAT, PERSONNE PUBLIQUE ASSOCIEE DANS L'ELABORATION DU SCOT



3.3. Des défis pour l'EPF et la région Bretagne

Il est toujours délicat d'anticiper les évolutions et les défis qui pourront se poser dans un avenir proche ou plus lointain. L'incertitude inhérente à cette démarche d'anticipation fait d'ailleurs de la prospective un art délicat. Qu'elle soit présentée comme *territoriale* ou *stratégique*, les références sont de fait nombreuses mais surtout très variées, tant d'un point de vue thématique, géographique que méthodologique (avec des références anciennes comme Darcet, 1967 ou nettement plus récentes comme Godet, 2007a et b). Ainsi citons quelques exemples de la dimension multiscalaire et transdisciplinaire de ces travaux alors qu'ils tentent de dessiner le champ des possibles de l'avenir de la Bretagne (Hurson-L'Hotelier et Colin, 2002), de la ville (CERTU, 2005c), de la ruralité (Inra, 2008) ou plus spécifiquement des entreprises dans les territoires (Godet et Durance, 2011). Notons, par ailleurs, que cette discipline propose également un intéressant travail rétrospectif (avec par exemple Plassard, 2002 ; Musso, 2006 ; Durance, 2007 ou bien encore CGDD, 2013a).

De ce fait, nous ne menons pas ici de prospective à proprement parler, cela nécessiterait un travail à part entière. Ce que nous proposons consiste plus modestement à décrire quelques-uns des défis à venir unanimement identifiés comme ceux liés par exemple aux impératifs du développement durable et la manière dont ils se manifestent et se traduisent en Bretagne ou bien encore ceux concernant le fonctionnement opérationnel de l'EPF. Ce travail propose ainsi de mettre en perspective les politiques foncières actuellement menées en Bretagne dans le but de questionner leur portée, leur efficacité et leur justesse à court et moyen terme. Car en effet, comme les prospectivistes le déclarent volontiers en citant Maurice Blondel³⁸⁰ : « l'avenir ne se prévoit pas, il se prépare » (Godet et Durance, 2011 ; De Jouvenel, 2013 ; Guigou, 2014 ; etc.) ou, pourrait-on dire concernant notre sujet, il s'aménage.

Dans ce point, nous distinguons donc deux types de défis. D'une part ceux posés à l'EPF breton et, d'autre part, ceux posés à la région Bretagne dans son ensemble. Pour alimenter nos réflexions, nous aurons également recours aux défis identifiés par les différents interlocuteurs que nous avons rencontrés en France et en Bretagne.

³⁸⁰ Maurice Blondel est un philosophe français (1861-1949).

3.3.1. Les défis posés à l'EPF breton

Alors que l'EPF breton est opérationnel et qu'il bénéficie désormais d'une garantie d'autonomie financière avec l'instauration de la TSE, quels défis se posent à lui dans le court et moyen terme ? Les défis que nous avons retenus peuvent être formulés sous la forme de trois questions qui interrogent à la fois son fonctionnement « interne » en termes de gouvernance et de moyens, mais aussi son fonctionnement « externe », avec le défi central du partenariat et, enfin, son action opérationnelle autour de trois thèmes : les formes urbaines (densité et renouvellement urbain) ; le logement social ; la prise en compte de l'hétérogénéité des territoires.

Le fonctionnement interne : quelle stratégie pour les moyens humains et financiers ?

Alors que le mode de gouvernance est précisé par décret, ce sont surtout ici les choix du CA concernant le mode de fonctionnement interne de l'EPF qui nous intéressent. Le premier défi que nous voulons ainsi évoquer est celui de l'équipe opérationnelle.

La constitution d'une équipe opérationnelle à la hauteur des enjeux

Alors que les Directeurs des EPF rencontrés lors de la réalisation de nos deux enquêtes de terrain nous ont fait part de leurs difficultés à recruter du personnel qualifié et expérimenté, c'est surtout le défi de cohérence entre la composition de l'équipe opérationnelle et les objectifs de l'EPF que nous voulions relever. Pour l'EPF breton cette question est d'autant plus importante qu'il est confronté à un très grand nombre de sollicitations et qu'il met un point d'honneur à « être présent » physiquement sur le terrain en visitant les sites des projets et ce, sur l'ensemble du territoire régional. Cette ambition nécessite donc un nombre conséquent d'opérateurs fonciers, une dépense qu'il faut anticiper et budgéter. Par ailleurs, on pourrait également poser la question de la création d'une antenne de l'EPF dans un autre site que l'agglomération rennaise, à Brest par exemple, afin de maximiser les déplacements sur le terrain des opérateurs fonciers³⁸¹.

Deuxième aspect, la diversité des actions de l'EPF nécessite une équipe opérationnelle dotée d'un important service de « réflexion », par opposition rhétorique au service

³⁸¹ C'est par exemple le cas de l'EPF PACA qui a une antenne à Nice en plus de son siège à Marseille.

« action » composé des opérateurs fonciers. En effet, pour assurer dans de bonnes conditions les deux missions principales qu'il s'est assignées : 1 – le soutien à l'action publique locale (démarche « centre-bourg », aide à l'élaboration d'une stratégie foncière, conseil aux collectivités, etc.) et 2 – le portage foncier et donc l'évaluation des projets (dans des domaines aussi complexes et variés que l'habitat, les activités économiques, le renouvellement urbain, la dépollution des friches industrielles ou militaires, etc.)³⁸², l'EPF doit disposer d'une équipe pluridisciplinaire devant être en mesure d'assurer des mission d'évaluation, d'observation et de conseil souvent dans un cadre partenarial complexe.

La composition et l'importance des services « action » et « réflexion » sont deux défis qu'il faudra prendre en compte lors de l'augmentation très probable des effectifs de l'EPF breton dans les prochaines années (cf. supra). Au-delà des ressources humaines, ce sont les ressources financières qui questionnent l'EPF sur sa stratégie et en particulier sur le double défi que pose le devenir de la TSE.

Le double défi du devenir de la TSE

Dans une région où la mise en place de l'EPF s'est accompagné de fortes tensions politiques cristallisées par l'instauration de la TSE, l'EPF breton devra apporter une attention particulière à son évolution.

En effet, dans la théorie (cf. chapitre 6), la TSE est essentiellement conçue pour assurer l'apport financier nécessaire au bon fonctionnement de l'EPF lors des premières années de son existence. De ce fait, elle doit théoriquement être réduite à son strict minimum, voire supprimée, une fois la phase de maturité atteinte. Celle-ci est atteinte après une dizaine d'années d'exercice, c'est-à-dire une fois que les cessions de terrains peuvent compenser les recettes budgétaires générées par la TSE. Or, nous l'avons constaté, il est rare que les EPF se privent une fois leur phase de maturité atteinte, de cette ressource financière réservée (Dupont, 2010a). Ainsi, en 2011, seul l'EPF normand, avec pratiquement cinquante années de portage foncier à son actif, semblait avoir appliqué cette « règle » avec une TSE à 3 euros par habitant et par an, la TSE de loin la plus faible de France pour un EPF d'Etat. A l'inverse, l'EPF lorrain, pourtant lui aussi assez ancien, a augmenté en 2011 sa TSE pour la fixer à 10 euros alors que celle de l'EPF du Nord-Pas-de-Calais est de 16 euros. Pourquoi la règle, certes tacite, de la diminution voire de la

³⁸² Rappelons de plus que les projets sont souvent « mixtes » comme c'est le cas de 36 % des conventions opérationnelles signées en 2013 (Foncier de Bretagne, 2014a).

disparition de la TSE, n'est-elle pas appliquée ? Comme nous venons de l'évoquer, il est difficile de se passer d'une ressource « garantie » d'autant plus si cela peut éviter le recours à l'emprunt. Mais cette situation s'explique surtout par une diversification des missions des EPF... dont il faut bien assurer le financement. Ce constat n'est d'ailleurs pas propre aux EPF : « ce qui frappe, lorsque l'on observe l'évolution des acteurs spécialisés dans l'action foncière publique, c'est que l'on constate un mouvement général d'élargissement et de diversification des missions de chaque opérateur foncier » (Marie, 2010a). Quelle sera la stratégie de l'EPF breton à long terme concernant la TSE ? Difficile de le dire surtout qu'il y a un autre défi à moyen terme qui se pose : l'EPF breton devra-t-il bientôt augmenter la TSE aujourd'hui fixée à 6 euros par an et par habitant ?

Foncier de Bretagne affiche une TSE plutôt « raisonnable » au regard des autres EPF d'Etat de même génération. Ainsi, les EPF franciliens affichent tous des TSE entre 10 et 15 euros par habitant et par an, alors que celle de PACA est à 10 euros et celle de Poitou-Charentes à pratiquement 8 euros (en 2011). La tendance à l'augmentation du taux de TSE est réelle car elle permet de disposer d'une plus grande force de frappe financière. Or, pour peser plus lourd en parts de marché afin d'espérer faire baisser les prix (un des objectifs premiers ayant motivé la création des EPF), il faut des moyens. L'augmentation de la TSE serait également une nécessité pour des EPF très sollicités comme en Bretagne et pour mener à bien la diversification croissante des missions (cf. le volet de soutien aux politiques locales et la prise en main de la compétence « habitat » qui est nouvelle pour les EPF anciens, comme c'est le cas en Lorraine) alors que, de plus, l'Etat invite fortement les EPF à s'investir dans les projets complexes et coûteux du renouvellement urbain (CGDD, 2013b). Dans ce contexte, le niveau de la TSE bretonne sera-t-il gelé à moyen terme ou l'EPF sera-t-il contraint de l'augmenter pour financer et mener à bien ses missions ?

En évoquant ces deux défis posés par la TSE, l'un sur son évolution à long terme, l'autre sur son niveau à moyen terme, nous faisons allusion directement un autre défi : celui de la définition des priorités de l'action de l'EPF dans le cadre de son PPI. Un enjeu plus « politique » tout à fait central car il permet de hiérarchiser dans la durée les priorités d'intervention de l'EPF et évite une gestion opportuniste, au « fil de l'eau ». Voyons maintenant quels sont les défis associés au mode de fonctionnement « externe ».

Le fonctionnement externe : quelle stratégie pour quel partenariat ?

Nous retenons ici, au titre du fonctionnement « externe » de l'EPF, le volet partenarial de *Foncier de Bretagne*. Dans le chapitre précédent, nous avons montré combien le partenariat est au centre de l'action d'un EPF surtout lorsque celui-ci est d'Etat et son périmètre de compétence régional. Dans ce chapitre nous avons évoqué la liste des partenaires de l'EPF breton : collectivités locales, EPCI, services de l'Etat et chambres consulaires représentés au CA, mais aussi SAFER, CLRL, Notaires et géomètres, ou bien encore les collectivités locales et EPCI non représentées dans le CA. Nous retenons ici trois défis posés par la démarche partenariales de l'EPF : le défi de la concrétisation des conventions partenariales ; le défi du renouvellement des élus locaux ; le défi de la relation avec les acteurs privés.

Concrétiser les partenariats

Ce premier défi pourrait être résumé comme suit : comment faire vivre et concrétiser dans les faits les conventions partenariales de l'EPF ? Que ce soit avec les SAFER, les CLRL ou les agences de l'eau, les EPF signent des accords de coopération de principe (cf. supra pour le cas de l'EPF breton et de la SAFER) (Fatôme et al., 2012), mais cette relation est jugée insuffisante par l'Etat qui pousse à « conforter » les partenariats existants en particulier avec la SAFER afin d'assurer une meilleure coordination de « leurs interventions dans les franges urbaines et dans le périurbain » (CGDD, 2013b). Comment l'EPF breton gère-t-il sa convention avec la SAFER dans les faits ? A-t-elle déjà été mobilisée dans le cadre de conventions opérationnelles ? Et pourquoi ne pas développer avec le CLRL en Bretagne la même démarche de coopération très approfondie développée en PACA (cf. chapitre 6) ?

Le renouvellement des élus locaux

Ce deuxième défi rappelle combien en termes de politiques foncières, il ne faut jamais relâcher son effort, que ce soit pour intervenir sur le marché (cf. le cas de la petite commune de Breteil) ou pour la communication, le conseil et la pédagogie auprès des décideurs locaux. En effet, le renouvellement des mandats électifs locaux, qui a lieu tous les six ans pour les maires, constitue un défi de taille pour l'EPF. Un défi identifié par de nombreuses personnes rencontrées en France comme en Bretagne que ce soit à l'échelle

des SCoT des EPF ou même des EPCI. Même s'il n'est que partiel, ce renouvellement suppose de la part de l'EPF de reprendre certains projets non encore conventionnés parfois à leur point de départ. D'autre part, l'important travail de sensibilisation réalisé auprès des élus (cf. chapitre 6) sur la gestion économe du foncier et le changement des mentalités par la diffusion d'une « culture » foncière, peut très bien tout simplement disparaître si la nouvelle équipe municipale ou le conseil communautaire élu n'étaient pas déjà impliqués précédemment. Comme nous le précisait le maire d'une commune membre d'une grande agglomération, cela concerne également la vision intercommunale qui peut être « perdue » par le fait notamment que « c'est un vrai travail de s'approprier tous les documents supra-communaux ».

Toutefois, ce défi peut aussi se révéler, à l'inverse, une chance. Le renouvellement générationnel des élus peut en effet être « positivement déterminant » notamment sur « l'appréciation des enjeux environnementaux et l'acceptation du logement social » comme nous le précisait un technicien d'un Pays breton.

Quelle place pour les acteurs privés ?

Hormis la Chambre de commerce et d'industrie (CCI), il n'y a pas de représentant directs des acteurs privés auprès des EPF et l'EPF breton ne fait pas exception à la règle. Les acteurs privés, qu'ils soient investis dans le domaine de l'habitat et en étroite relation avec les pouvoirs publics (promoteurs, lotisseurs, bâtisseurs, agents immobiliers ou bien encore opérateurs) ou qu'ils relèvent de domaines plus variés dans lesquels l'EPF intervient (au titre du portage foncier à vocation économique et du traitement des friches industrielles, etc.), n'ont, en effet, aucune relation directe avec l'EPF. Faut-il mieux les représenter et s'inspirer de ce que propose le CERF en Rhône-Alpes ? Une question d'autant plus légitime que le foncier à vocation économique est mal connu et répond à des règles de fonctionnement qui lui sont propres (Comby, 2004b).

La question de la communication entre les acteurs du territoire est également au centre des défis que nous avons retenus concernant l'action opérationnelle de l'EPF, comme le montre le point suivant.

L'action opérationnelle : quelle efficacité à long terme ?

En évoquant l'action opérationnelle de l'EPF, nous ne voulons pas aborder ici la question de son efficacité globale en tant qu'opérateur public foncier (nous le ferons dans la conclusion générale), mais nous interrogeons son action opérationnelle à partir de trois thèmes emblématiques : les formes urbaines ; le logement social ; la prise en compte de l'hétérogénéité des territoires.

Le défi des formes urbaines

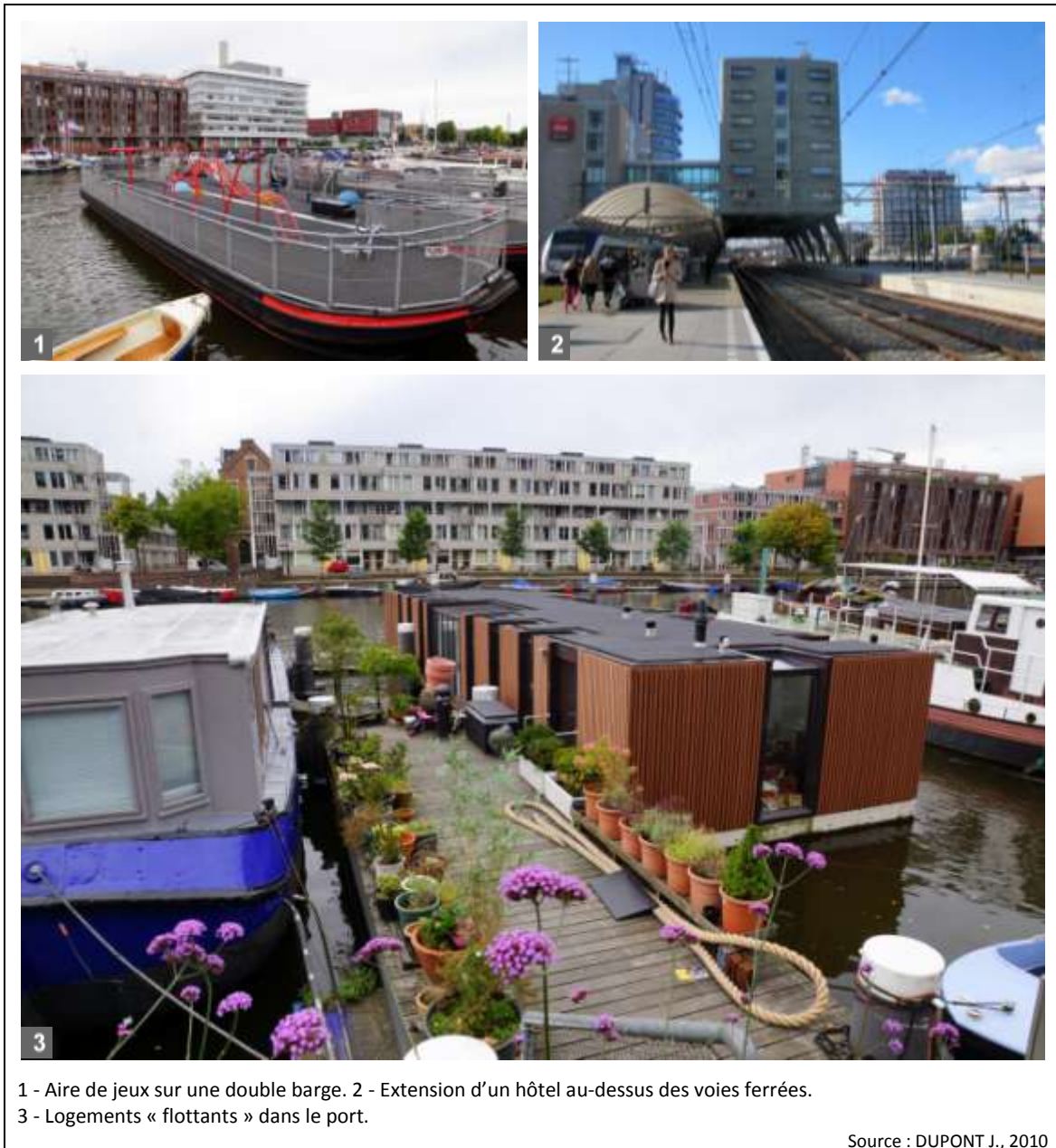
Participer à une ville plus « compacte » et garantir, dans les projets portés, la « mixité » sociale et intergénérationnelle sont deux objectifs défendus par les EPF. Le défi est de taille car il s'agit de contribuer à l'émergence d'un « lieu où il faut composer avec les contraires autour d'une responsabilité partagée »³⁸³. De plus, comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 5, mettre en place une logique circulaire du foncier, comme ambitionne de le faire le *Fläche im Kreis* en Allemagne est un véritable défi (BBR 2006 et 2007 ; Ferber et Preuß, 2011). Comme l'a rappelé notre présentation (cf. p. 334), le renouvellement urbain est un défi à la fois politique, technique, temporel, sociétal et financier : cela coûte plus cher, nécessite plus de temps et d'ingénierie et se révèle plus compliqué et donc nettement plus incertain que l'extension sur des terres vierges de toute urbanisation. De plus cela nécessite l'invention de formes de gouvernance inédites faisant une grande place au partenariat. Notons par ailleurs, que de notre point de vue, le renouvellement urbain peut aussi consister à « inventer » du foncier, un défi que l'on pourrait situer à mi-chemin entre le renouvellement urbain et l'extension urbaine « classique » (Photo 13). Bien que cette démarche semble limitée en termes de ressources foncières, elle pourrait permettre de conquérir de nouveaux espaces tout en développant des formes urbaines nouvelles mieux intégrées dans le paysage et plus respectueuses de l'environnement (Photo 14).

Alors que le Grenelle de l'environnement impose, en France, la densification et le renouvellement urbain dans les documents d'urbanisme, c'est la question de la densité qui suscite les questions les plus nombreuses. Au-delà de l'enjeu de la mesure et de la définition de la densité (Charmes, 2010 ; Castel, 2010), certaines formes urbaines héritées

³⁸³ Déclaration de Thierry Repentin, député, lors du colloque annuel de l'Adef du 28 septembre 2008 à Paris, intitulé « Les nouvelles formes de l'aménagement ».

de cet impératif sont en effet parfois décrites comme des « clapiers à lapins » et ne font pas l'unanimité (Piron, 2006b) car un côté « impersonnel » leur est reproché.

PHOTO 13 – « INVENTER » DU FONCIER : TROIS ILLUSTRATIONS A AMSTERDAM (PAYS-BAS)



Pourtant, en Europe, en France ou en Bretagne, ces formes urbaines nouvelles, très expérimentales pour certaines, font preuve d'une certaine créativité (Photo 15). Dans un entretien, un élu partageait ainsi son inquiétude face à un certain « oubli de la diversité » et espérait que « l'on n'est pas en train de refaire le coup des années soixante-dix avec des formes urbaines répondant uniquement aux priorités du moment ».



Un hôtel sur pilotis à Bruz, au sud de Rennes, en Ille-et-Vilaine.

Source : DUPONT J., 2010

Dans le même ordre d'idée une étude du CERTU invitait à la diversité des habitats : « les individus ne sont pas tous sensibles aux mêmes attraits de leur lieu d'habitation, les attentes sont notamment différentes entre les jeunes et les personnes âgées [...] d'autant qu'elle paraît doublée d'un écart dans le capital financier » (CERTU, 2008c, p. 66). Une dimension « sociale » qui n'est pas absente dans le défi posé par le renouvellement urbain car « il n'y a pas de renouvellement urbain sans hausse des prix fonciers » (Comby, 2004b, p. 6).

La nécessité de prendre en compte la pérennité de ces formes urbaines a été abordée à plusieurs reprises dans le cadre de nos entretiens. La plupart du temps ce sont les maires qui nous ont fait part de ces remarques et comme le disait assez simplement l'un d'eux : « rapprocher les gens, c'est multiplier les problèmes de voisinage ».

PHOTO 15 – EXEMPLES DE FORMES URBAINES RECENTES EN EXTENSION OU
RENOUVELLEMENT URBAIN



1 - Maisons mitoyennes en extension à Cologne (Allemagne). 2 - Les *Lofts* de Chantepie en extension (Rennes).
3 - Maisons mitoyennes en extension à Arles. 4 - Immeuble en renouvellement à Marseille (quartier du Vieux Port).
5 - Projet de renouvellement urbain à Rennes (quartier de la gare). 6 - Immeuble d'habitation en renouvellement à Cologne, en Allemagne (quartier de Bayenthal).

Sources : DUPONT J., 2010 à 2014 et pour la photo 2 : acp-immo.fr

Une dimension que l'EPF, lorsqu'il promeut ces formes urbaines (cf. fiche ressource sur la densité), doit pouvoir assumer ou au moins prendre en compte lors de l'évaluation de la qualité architecturale des projets qui lui sont soumis. Cette dimension constitue en effet de notre point de vue un véritable défi dans une société de plus en plus judiciairisée, si l'on veut, en plus d'économiser le foncier, également assurer un maximum de confort et garantir les conditions du bien vivre ensemble dans la production urbaine actuelle (Piron, 2010) et ce, sur le long terme.

Le logement social

Nos entretiens nous ont permis de mettre en avant le fait que le logement social est très souvent stigmatisé par les décideurs locaux du fait notamment qu'il est associé à des formes urbaines denses « visibles ». L'EPF se trouve donc devant le défi de faire évoluer cette perception pour « dédramatiser » alors que la production de logements notamment sociaux constitue sa mission première. L'enjeu est de taille puisque le « logement social » dans sa définition la plus large³⁸⁴, constitue le seul moyen de garder des jeunes et des familles dans les villes devenues trop chères, en particulier sur le littoral. Le défi de l'EPF consiste donc en un travail d'explication de ce qu'est un logement social, des différentes formes urbaines qu'il peut prendre et de l'intérêt qu'il représente du point de vue du développement équilibré des territoires.

L'hétérogénéité des territoires

Depuis sa création et le début de sa phase opérationnelle, l'EPF breton, comme nous l'avons vu, porte une attention particulière à être présent sur tout le territoire régional. La démarche « centre-bourg » est d'ailleurs une illustration concrète de cette préoccupation. Le défi posé à l'EPF est celui de l'homogénéité de son intervention face à des territoires hétérogènes dans lesquels les défis fonciers se posent de manière très différenciés. A titre d'illustration rappelons par exemple que l'espace rural est pris dans une contradiction entre une volonté de protection des espaces agricoles et la pratique contradictoire d'une urbanisation diffuse sur de grandes parcelles. Sur le littoral, dans un contexte où « les parcelles restent grandes car les acheteurs sont fortunés », ce sont les documents

³⁸⁴ Un logement social est un logement construit avec l'aide financière de l'État, appartenant aux organismes HLM (offices publics d'HLM et sociétés anonymes) ou gérés par eux. Avec des prix inférieurs aux loyers du secteur privé, ils sont attribués aux ménages dont les ressources n'excèdent pas certains plafonds (www.domial.fr).

d'urbanisme qui sont « attaqués de toute part », comme nous le précisait un maire dans un entretien, par des résidents qui pensent avoir « acheté le paysage avec leur maison ».

Alors qu'un « EPF régional permet la cohérence territoriale par une unicité de ces objectifs »³⁸⁵ face à des enjeux qui ne se posent pas et ne se perçoivent pas de manière homogène entre les territoires, doit-il adapter son action et ses critères d'action ? A l'image des densités de logements à l'hectare variant en fonction de la localisation géographique des projets³⁸⁶, ne faudrait-il pas généraliser ce principe d'adaptation aux réalités territoriales locales pour les logements sociaux³⁸⁷ ou bien encore pour la limitation de la taille des parcelles³⁸⁸ ? Ainsi, les défis qui se posent à moyen et long terme pour l'EPF breton sont nombreux et diversifiés. Bien d'autres défis auraient pu être encore évoqués, notamment ceux liés à la prise en compte des impératifs du développement durable. Voyons, dans le point suivant, quelques uns de ces défis à venir.

3.3.2. Les défis posés à la région Bretagne

Très brièvement, concernant la région Bretagne, les défis que nous mettons en avant sont de trois ordres : défis posés par la prospective ; défis liés à la coopération territoriale ; défis de cohérence de l'action publique.

Prospective : quels scénarios ?

Les études démographiques concernant la Bretagne montrent, comme nous l'avons vu dans la première partie de la thèse, combien la région Bretagne devrait rester attractive et connaître une croissance démographique significative au cours des prochaines décennies (Vighetti et Morvan, 2007). Quels que soient l'intensité et le volume décrits par les différents scénarios, cette croissance devrait principalement concerner le Sud et l'Est de

³⁸⁵ Déclaration de Thierry Repentin, député, lors du colloque annuel de l'Adef du 28 septembre 2008 à Paris, intitulé « Les nouvelles formes de l'aménagement ».

³⁸⁶ Le principe de 20 logements à l'hectare fixé par le PPI trouve des concrétisations variables en fonction des territoires. Mais il est en moyenne supérieur avec 29 logements à l'hectare affichés pour les opérations en cours (Foncier de Bretagne, 2014a).

³⁸⁷ Cf. supra et la question de l'implantation des logements sociaux dans des communes peu ou mal desservies en transports publics, commerces et services.

³⁸⁸ Offrir de grandes parcelles constructibles étant, selon un des maires que nous avons rencontrés, un des derniers facteurs d'attractivité restant aux territoires ruraux.

la région, au plus près des territoires urbains et littoraux (Rouxel, 2013). Le défi est de taille pour une région marquée par la tradition de l'habitat pavillonnaire (Photo 16).

Il s'agit en effet de relever le défi d'une réponse économe en foncier pour le logement et le développement économique afin de ne plus compromettre les atouts environnementaux de la région, atouts qui forgent l'image de marque et sont des caractéristiques emblématiques de la bonne qualité de vie reconnue à la région.

PHOTO 16 – L'HABITAT PAVILLONNAIRE EN BRETAGNE



Exemples d'habitat pavillonnaire en milieu rural à Crozon - Finistère (photo n°1), en périurbain de Rennes - Ille-et-Vilaine (photo n°2) et en situation littoral sur l'île de Batz - Finistère (photo n°3).

Sources : DUPONT J., 2011 (photo n°1 et 3) et service cartographique de bing.fr (photo n°2)

Autre défi démographique, le vieillissement de la population va entraîner un bouleversement majeur des politiques publiques en matière sociale, de santé mais aussi d'aménagement, d'urbanisme et de transports. Du point de vue des politiques foncières, alors que le retour au pays de retraités fortunés renforce le phénomène de ségrégation socio-territoriale en particulier sur le littoral, c'est également la question de la faible densité d'occupation des logements qui est posée avec par exemple le devenir et la réhabilitation de l'habitat pavillonnaire (CERTU, 2009b ; Sabatier et Fordin, 2012 ; La rédaction, 2013). L'intervention des pouvoirs publics est une réponse à ces défis environnementaux, sociaux et économiques posés par la prospective démographique. Mais cette intervention publique pose elle aussi des défis que nous abordons dans les deux points suivants.

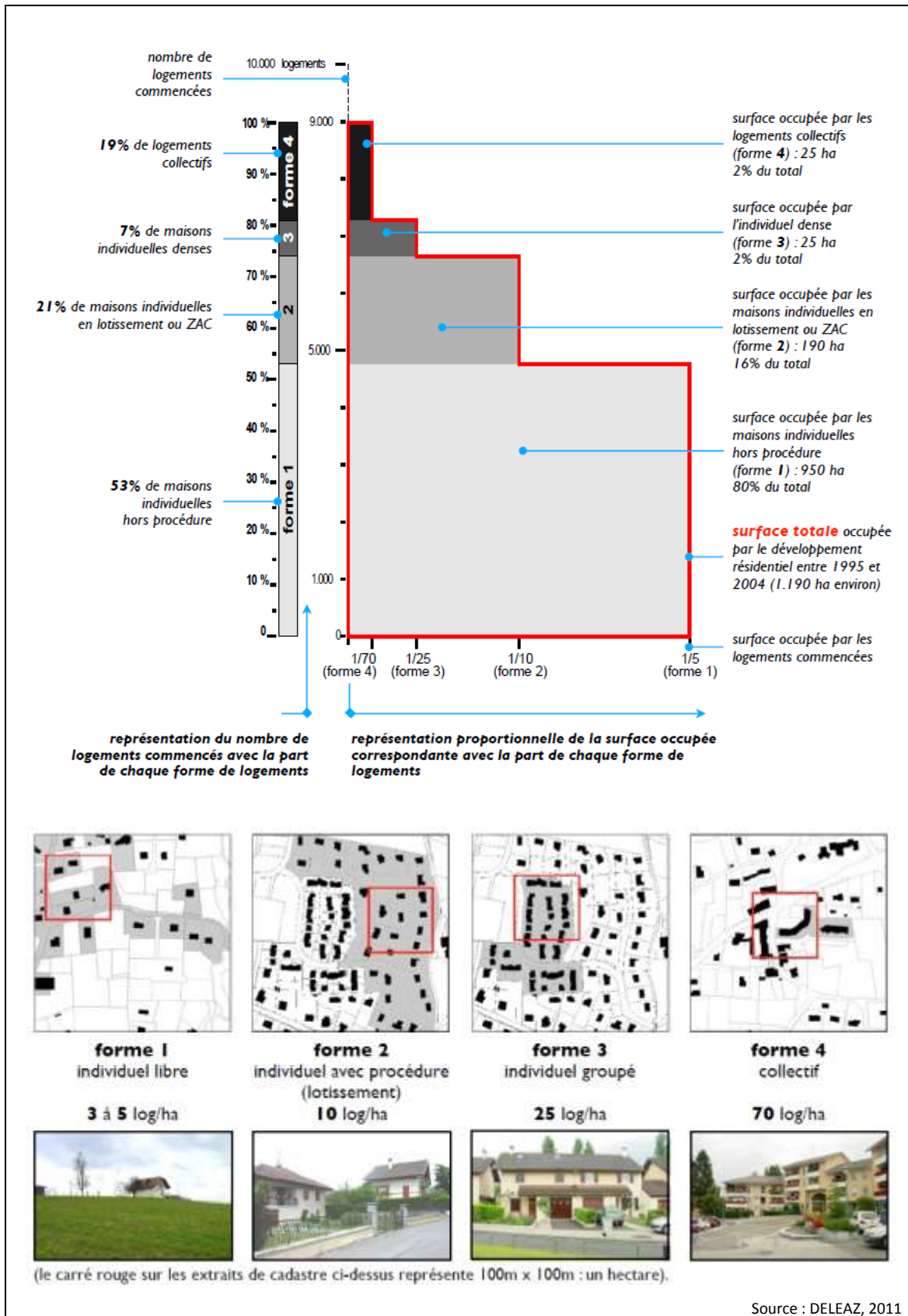
La coopération territoriale et les documents d'urbanisme : vers une couverture complète du territoire ?

Nous l'avons vu, la couverture complète du territoire régional par des SCoT fait partie des engagements pris par l'Etat en Bretagne. Toutefois plusieurs défis sont posés par ce seul objectif : comment convaincre les territoires sans SCoT d'en élaborer un ? Comment garantir la cohérence à la fois de chaque SCoT³⁸⁹ et des SCoT entre eux³⁹⁰ ? De plus, alors que le Conseil régional a encouragé le développement d'un volet foncier dans l'élaboration des SCoT, nos entretiens ont mis en évidence les difficultés d'en appliquer les orientations face à certains « individualismes communaux ». Un bilan foncier s'impose d'autant plus, sur le modèle développé par exemple par le CETE de Lyon (Deleaz, 2008 et 2011 - Encadré 34), qu'il y a parfois une contradiction flagrante dans ces documents entre des intentions en phase avec les préoccupations actuelles d'économie du foncier et des objectifs chiffrés qui correspondent soit à un développement urbain très consommateur de foncier sur le modèle de années 90, soit, comme nous le faisons remarquer un technicien, à des « formes urbaines denses avec autour de grands espaces vides », espaces verts et publics, consommant au final autant de foncier agricole ou naturel qu'un développement urbain « classique ».

³⁸⁹ En encourageant la réalisation des SCoT bretons à l'échelle des Pays, la Bretagne tente par exemple d'empêcher le développement de SCoT à des échelles trop restreintes.

³⁹⁰ Ne pourrait-on pas ainsi développer l'idée de développer des « inter-SCoT » pour apporter des réponses et un cadre de discussion et d'échanges face aux risques de « concurrence » entre deux territoires voisins.

ENCADRE 34 – ILLUSTRATION DE LA METHODE DE CALCUL DEVELOPPEE PAR LE CETE DE LYON POUR MESURER LA SURFACE OCCUPEE PAR LE DEVELOPPEMENT RESIDENTIEL DANS UN SCOT « TEST »



Par ailleurs, alors que les politiques foncières en France sont opérationnelles essentiellement à l'échelle des communes, l'Etat ambitionne de réaliser une couverture intercommunale complète du territoire et ainsi mettre fin ou au moins limiter le développement d'EPCI de petite taille (seuil de 5 000 habitants) afin d'encourager le développement des compétences urbanistiques à ce niveau à l'instar du PLUi³⁹¹ (CGDD, 2013b).

Comment la Bretagne, qui dispose d'un maillage ancien d'EPCI, intégrera-t-elle ces objectifs ? Un défi particulièrement aigu à proximité des grandes villes où nos entretiens ont montré la défiance réciproque existant entre le centre et sa périphérie, soulignant ainsi un besoin de mise en cohérence de l'action publique au-delà des conflits locaux de personnes, de compétences ou d'échelles territoriales.

La cohérence de l'action publique : quelle articulation entre les politiques territorialisées ?

Dans une perspective de développement durable, les politiques territorialisées ayant un impact concret sur le foncier se multiplient : politique énergétique (parc éolien et solaire), politique de l'eau (préservation des périmètres de captage et lutte contre les algues vertes), politique des transports (développement des modes de transport « doux » et volonté de « resserrer » les distances entre lieux de résidence, de travail et de loisirs), politique de la mer et des ports (préservation des espaces naturels et gestion des friches portuaires), politique économique (accueil des activités et gestion « durable » des parcs), politique environnementale (préservation des espaces remarquables), politique urbaine (limitation de la consommation foncière)... Comment mieux articuler les politiques publiques entre elles alors qu'« on a tous aujourd'hui les mêmes problèmes de consommation foncière »³⁹² et que les initiatives publiques dans le domaine se multiplient (de l'observation du foncier à l'action opérationnelle incarnée par les EPF) ? Un défi d'autant plus vaste que, comme le relevait Marc Wiel, on ne sait toujours pas coordonner correctement les politiques du logement avec celles des transports, de l'emploi et de l'urbanisme (Wiel, 2008).

³⁹¹ PLUi : le Plan local d'urbanisme intercommunal (cf. chapitre 6).

³⁹² Une citation de Joseph Le Lez, maire de Breteil.

L'articulation des politiques publiques ne pourra pas faire l'impasse sur une autre dimension : le défi posé par les petites communes rurales et périurbaines. Celles-ci se caractérisent en effet, dans un contexte de recul des services opérationnels de l'Etat, par la faiblesse de l'ingénierie de leurs services et une méconnaissance des mécanismes fonciers à traiter alors que justement ceux-ci (notamment l'effet levier et l'évolution des prix) s'y manifestent avec plus d'excès et de force qu'ailleurs (Vilmin, 2002a ; Vanier, 2010 ; Boulay, 2011). Rappelons de plus que souvent, dans ces communes rurales ou périurbaines, le maire est un bénévole qui a un travail à plein temps à côté de son mandat et qu'il a parfois été élu « sur une blague » comme nous le confiait, de manière un peu caricaturale (?), un élu d'une commune périurbaine lors d'un entretien en Bretagne. D'ailleurs, une enquête auprès des maires des communes du Pays d'Auray montrait combien les élus des petites communes étaient très majoritairement favorables à un accompagnement technique et administratif de proximité (Leblanc, 2010). Ce défi, qui se pose également ailleurs en France (Dodier, 2007), a été à l'origine de la création du CERF en Rhône-Alpes (nous y reviendrons en conclusion) et motive également le soutien aux politiques locales développé par les EPF en Bretagne comme en PACA (Dupont, 2010a).

Bien d'autres défis auraient pu être évoqués pour la région Bretagne. Nous avons retenu ceux-ci à partir des entretiens que nous avons réalisés car ils reflètent au mieux, d'après notre analyse, les préoccupations et les défis à venir identifiés par nos interlocuteurs. Afin de mettre un terme à cette troisième étape, le point suivant propose une conclusion sur la dynamique foncière régionale nouvelle que nous venons de décrire.

3.4. La création de l'EPF breton : à l'origine de la nouvelle dynamique régionale ?

Nous venons de le voir dans cette troisième étape, l'EPF breton, depuis son entrée dans la phase opérationnelle, se caractérise par une activité importante tant en volume des sollicitations qu'en diversité des missions. Le reste des grands acteurs régionaux a également fait preuve d'initiative en matière de politiques foncières. Ainsi, les services de l'Etat et ceux du Conseil régional ont travaillé de concert à la réalisation d'une charte

pour la gestion économe du foncier dont l'élaboration a associé les acteurs locaux dans le cadre d'une série de conférences et de colloques consacrés au foncier. La charte, diffusée localement pour être ratifiée par le plus grand nombre (collectivités locales, EPCI, Pays et SCoT, etc.), engage de plus l'Etat sur des objectifs concrets. L'ensemble de cette dynamique nouvelle permet la tenue d'un discours commun de la part des acteurs de l'aménagement en région sur la consommation, la gestion du foncier et les objectifs assignés aux politiques foncières quels que soient leur échelle d'élaboration et les acteurs concernés. Un élément clef face aux défis nombreux auxquels l'EPF comme la région devront faire face dans l'avenir à court, moyen et long terme.

Ainsi, la création de l'EPF breton en 2009 a précédé et accompagné l'émergence de cette nouvelle dynamique foncière en région Bretagne alors que jusque là, comme nous l'avons détaillé, la « maturité » des acteurs locaux était relativement faible. Dans le cadre de cette dynamique nouvelle, même les opposants déclarés à l'EPF sont impliqués et actifs par le biais de leur participation aux conférences et colloques par exemple. Le contexte difficile de création de l'EPF puis les débats sur l'instauration de la TSE qui ont permis de mieux faire connaître l'EPF et son action, tout comme l'émergence des impératifs du développement durable au titre desquels l'Etat multiplie depuis les années 2000 les initiatives (volet réglementaire, stratégique et opérationnel des politiques d'aménagement), expliquent conjointement ce renouveau des politiques foncières en Bretagne. Dans l'étape suivante, conclusion du chapitre, nous revenons sur le questionnement associé à la création de l'EPF breton et sur la politique foncière régionale en Bretagne telle que nous l'avons décrite dans ce chapitre.

4. Conclusion : la conception et la mise en œuvre d'une politique foncière régionale en Bretagne par la création d'un EPF d'Etat

En conclusion de ce chapitre nous voulions répondre au questionnement posé, en Bretagne, par la volonté exprimée dès 2003 de mettre en place une politique foncière régionale incarnée par la création d'un EPF d'Etat de compétence régionale. Cette conclusion porte ainsi sur deux points : le choix de l'EPF d'Etat comme solution à la gestion du foncier des territoires bretons et, d'autre part, l'acceptation de ce choix par les acteurs locaux.

4.1. L'EPF breton, une solution régionale pour la gestion locale du foncier

Le choix de la mise en place d'un opérateur foncier dédié à l'urbain vient théoriquement compléter l'action des deux opérateurs fonciers régionaux préexistants que sont la SAFER, dédiée à l'action rurale et le CLRL, dédié à la protection des espaces littoraux. Créé en 2009 après plusieurs années de débats et de tensions politiques, l'EPF d'Etat *Foncier de Bretagne* est désormais autonome financièrement depuis l'instauration de la TSE validée par une troisième et inédite consultation des acteurs locaux à la fin de l'année 2010.

L'intervention publique sur le foncier en Bretagne est justifiée par la situation foncière de la région telle que nous l'avons décrite dans la première partie de la thèse. Mais le choix d'un EPF d'Etat, au détriment par exemple du développement de plusieurs EPF locaux, s'explique par la volonté de l'Etat d'être présent sur l'ensemble du territoire régional alors que justement, comme nos entretiens l'ont démontré, la « maturité » des acteurs locaux, élus et techniciens, sur la question foncière est relativement faible. En effet, seules trois agglomérations bretonnes disposent d'une politique foncière, mais une seule, celle de Rennes, a fait preuve de constance sur le temps long. Localement, rares sont les

communes, à l'image de Breteil, à avoir mis en place une « véritable » politique foncière permettant d'avoir un impact réel sur les prix et les usages du foncier. Par la création d'un outil de dimension régionale, l'Etat entend donc faire évoluer cette situation en s'appuyant notamment sur la dimension fortement partenariale et coopérative de l'EPF.

D'ailleurs, outre l'action de portage assurée par l'EPF et les différentes initiatives de soutien aux politiques locales, la création de l'EPF breton a engendré un véritable *brain storming* à l'échelle de la région comme la démarche foncière conjointe aux services de l'Etat et du Conseil régional l'illustre. Tous les acteurs publics de la région s'interrogent désormais sur leur politique et leur gestion foncière. En cela, l'EPF breton a clairement participé à la nouvelle dynamique régionale que nous avons décrite dans ce chapitre.

Signalons ici encore une dimension régionale particulière sur laquelle la région dans son ensemble et l'EPF en particulier pourront s'appuyer pour la conception et la mise en œuvre de politiques foncières locales ambitieuses et ainsi espérer dépasser le constat de la faible « maturité » foncière des acteurs locaux : la tradition de coopération. Cette tradition, ce « modèle d'action collective » bien plus « régionalisé et coopératif que dans les autres régions » (Pasquier et al., 2007) apparaît comme « envié » (Dupont, 2010a). Hérité de l'apprentissage au sein du CELIB³⁹³ cette tradition engendre un véritable savoir faire en matière d'organisation de l'action collective (Baudelle, 2009). Le réflexe de la coopération en Bretagne est en effet un élément clef sur lequel les techniciens et les élus pourront s'appuyer pour développer efficacement les politiques foncières. Un réflexe qu'ont par exemple les élus et techniciens comme nous avons pu le constater lors de nos entretiens en particulier sur le sujet du SCoT : « le Breton est mutualiste et coopératif » nous déclarait ainsi un maire. Alors, quelle « acceptabilité » locale de l'EPF régional, outil fonctionnant sur un principe de mutualisation des moyens ?

³⁹³ CELIB : Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons.

4.2. L'acceptabilité locale de l'EPF régional et le « retour » de l'Etat

La création de l'EPF a rencontré des difficultés du fait d'une opposition forte de certains EPCI critiquant en particulier l'instauration de la TSE. Mais comme l'a montré l'analyse de nos entretiens, l'acceptabilité de l'EPF est non seulement bonne mais également très concrète à l'image des sollicitations particulièrement nombreuses qui ont accompagné les premiers mois de vie de l'EPF.

Ce que l'on retient de ce travail est en particulier le retour en force de l'Etat sur l'action foncière. En lien avec le renouveau réglementaire et opérationnel des politiques foncières initié au début des années 2000, le pouvoir central joue en effet un rôle de créateur d'outils et d'animateur de la politique territoriale tout en contrôlant localement l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification en tant que Personne publique associée (PPA). Un renouveau qui s'illustre parfaitement dans la situation de la politique foncière régionale en Bretagne telle que nous venons de la décrire. Alors qu'il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de *Foncier de Bretagne*, qu'en est-il des EPF plus anciens : alors qu'il s'agit là d'un outil revendiqué et plébiscité (cf. chapitre 6) est-il vraiment efficace ? Comment et selon quels critères peut-on évaluer son action foncière ? Cet outil emblématique de la politique foncière en France fait-il d'ailleurs l'objet d'une évaluation systématique ou seulement d'un suivi opérationnel de la part du pouvoir central ? Des questions importantes alors que l'on prête la volonté à l'Etat de vouloir couvrir la totalité du territoire national par des EPF. La conclusion générale de la thèse apporte notamment quelques éléments de réponse à ces interrogations.

Conclusion de la partie 2

Dans les trois chapitres composant cette deuxième partie de la thèse, nous avons présenté différentes facettes des politiques foncières en Europe, en France et en Bretagne. L'analyse de la situation européenne nous a montré combien, sous l'influence des politiques communautaires impulsées par l'Union Européenne, le partenariat entre les acteurs publics et privés devenait incontournable du fait de leur complémentarité et d'un intérêt réciproque à coopérer (Verhage, 2002 ; Needham et De Kam, 2004). D'ailleurs, la présence d'une tradition ancienne et publique de l'aménagement semble être, comme le montrent les développements récents de la théorie de la Nouvelle économie institutionnelle, une des meilleures garanties d'efficacité du système de planification (Halleux et al., 2012). Un constat illustré par le deuxième chapitre avec l'étude du dispositif foncier de la France.

Relativement complète, sur le plan réglementaire, stratégique ou opérationnel, la boîte des outils fonciers à la disposition des décideurs publics en France est riche, voire complexe³⁹⁴. Et ce d'autant plus que l'articulation de la politique foncière française avec les autres politiques territorialisées de l'habitat, des transports et de l'urbanisme en général n'est pas encore optimale. Cette situation explique probablement une certaine méconnaissance des outils de la part des acteurs locaux qui en font, par voie de conséquence, un usage relativement restreint (Fatôme et al., 2012 ; Pillet et al., 2013a). Toutefois, depuis les années 2000, l'Etat renforce ces dispositifs : il vote de nouvelles lois et redéfinit ses priorités nationales (LOADDT, SRU, Grenelle de l'environnement, ENL, etc.), il crée de nouveaux outils de planification avec obligation de mise en cohérence (PLU, PLUi, SCoT, PLH, etc.) et renforce les outils opérationnels existants en les simplifiant ou en les généralisant (ZAC, DPU, ZAD, EPF, etc.). Ce renouveau des politiques foncières qui est motivé en particulier par l'émergence des enjeux liés aux

³⁹⁴ A l'image du code de l'urbanisme dont tous les acteurs de l'aménagement en France réclament une simplification.

impératifs du développement durable, pose d'ailleurs un certain nombre de défis à la fois stratégiques et pratiques aux acteurs publics de l'aménagement comme c'est le cas en Bretagne. Voyons ci-après quels sont les éléments de réponse que nous pouvons ainsi formuler à l'issue de notre recherche concernant tout d'abord l'échelle régionale, puis l'EPF autour de trois axes (légitimité, acceptabilité et efficacité).

L'originalité de l'échelle régionale

Concernant l'échelle régionale, la deuxième partie de la thèse a montré combien elle est originale pour mener une politique foncière opérationnelle en particulier au regard des expériences européennes. De même, en France, l'échelle régionale reste assez inédite dans le domaine des politiques foncières qui se pratiquent, en particulier pour leur volet stratégique et opérationnel, essentiellement à l'échelle des communes. Cet éclatement extrême de la décision publique interroge d'ailleurs son efficacité. On observe ainsi une volonté de l'Etat de faire « remonter » les politiques foncières et urbaines à l'échelle des intercommunalités (promotion du PLUi et développement des PLH) ou aux « échelles de projets » incarnées par le SCoT. Ce mouvement ne « remonte » pas jusqu'à l'échelle régionale qui est un peu « oubliée ». Tout juste est-elle « conseillée » dans le cadre de la mise en place de nouveaux EPF d'Etat (Pillet et al., 2013a).

La légitimité relative de l'outil EPF

Concernant l'EPF, nous avons montré que sa légitimité est très relative. En effet, il peut être à la fois perçu comme à contre-courant des tendances européennes de l'aménagement, mais il est en revanche considéré en France comme le bras armé de la politique foncière. Ainsi l'Etat les multiplie ou en facilite localement la création (avec les EPFL), illustrant ainsi de manière très concrète son retour dans le domaine des politiques foncières. Le développement des EPF est d'ailleurs fulgurant puisqu'avant l'an 2000 seuls 4 EPF d'Etat et un EPFL étaient actifs contre, 13 EPF d'Etat et 22 EPFL un peu plus de dix ans après, en 2013. Si d'un point de vue européen la création de cet outil et sa généralisation à l'ensemble des zones de forte tension foncière (grandes villes, espaces littoraux et frontaliers) semble parfaitement original, sa légitimité en France s'appuie sur un historique ancien et une compétence reconnue des EPF, en particulier concernant le traitement des friches industrielles. Désormais essentiellement chargés de produire du

foncier à vocation d'habitat, les EPF sont placés en première ligne pour lutter contre les effets de la crise du logement (Braye et Repentin, 2005). Outre leur action de portage foncier en faveur de la construction de logements, les EPF développent des compétences multiples au service de l'activité économique, de la dépollution des friches industrielles et du renouvellement urbain et même de la protection des espaces naturels et agricoles. En sus, les EPF assurent un soutien aux politiques locales que ce soit de manière ponctuelle par l'attribution de subventions (avec, par exemple, une aide financière à la réalisation d'étude), de manière contractuelle (dans le cadre d'une convention opérationnelle par exemple) ou de manière plus expérimentale (avec par exemple la démarche inédite « bourg d'avenir » développée par l'EPF breton). De ce fait, une large légitimité à agir sur le foncier leur est reconnue comme nous l'avons démontré dans le cas de la Bretagne. Que peut-on conclure concernant son « acceptabilité » par les acteurs locaux ?

L'acceptabilité locale de l'EPF breton : entre tensions politiques et fortes attentes opérationnelles

L'EPF breton, *Foncier de Bretagne*, dont la création s'est pourtant accompagnée de fortes tensions politiques, est devenu en très peu de temps un acteur de premier plan des politiques foncières bretonnes. Sa bonne acceptabilité locale s'est en effet très concrètement traduite par de très nombreuses sollicitations et l'outil est désormais bien connu des acteurs locaux de la région. Les trois consultations successives dont ils ont fait l'objet et qui se sont accompagnées de nombreuses réunions marquées par la diffusion de supports pédagogiques expliquant les tenants et aboutissants de l'EPF, ne sont certainement pas étrangères à cette situation. Car, en 2010, comme l'a démontré notre enquête de terrain, la « maturité » foncière des acteurs locaux était relativement faible et l'intégration de l'EPF dans le paysage régional n'était pas encore complète. Depuis, l'EPF a pu instaurer la TSE face aux réticences de certains élus et il s'est révélé être un moteur puissant de mobilisation des forces régionales autour de la question foncière à l'image de la démarche foncière initiée conjointement par les services de l'Etat et du Conseil régional. Ainsi, en 2013, les acteurs de la région s'engageaient sur des principes finalisés par une charte de gestion économe du foncier dont la rédaction fut partenariale. Une situation nouvelle qui pose toutefois un certain nombre de défis pour la région Bretagne et son EPF afin d'en assurer une efficacité pleine et entière.

L'absence de réponse à la question de l'efficacité

La question de l'efficacité n'est pas encore posée en Bretagne, si ce n'est sous l'angle de certains critiques adressées à l'EPF sur le thème du « on peut faire nous même ». Alors, que peut répondre un EPF à ce type de remarques ? Quelle est en effet sa plus-value par rapport aux outils nombreux dont disposent les communes ? Il est encore objectivement trop tôt pour estimer et mesurer l'efficacité de l'EPF breton, mais qu'en est-il pour les EPF d'Etat de compétence régionale plus anciens ? Dans la conclusion générale de la thèse, nous revenons sur cette dimension de l'efficacité en dressant notamment notre propre bilan de l'action des EPF, avant de formuler quelques recommandations pratiques à destination des acteurs de la région Bretagne.

Conclusion générale

Notre recherche consacrée à l'émergence de la politique foncière régionale en Bretagne s'est organisée autour de deux étapes. L'objectif de la première, par la réalisation d'un diagnostic foncier régional, était d'identifier les enjeux fonciers qui se posent à la région à la fois sous l'angle de la consommation foncière, des dynamiques de peuplement ou bien encore du prix. La deuxième étape a permis de mettre en perspective le choix de la région Bretagne de mettre en place un EPF d'Etat de compétence régionale à partir d'« éclairages » et de retours d'expériences en Europe, en France et en Bretagne.

Voyons donc, pour conclure cette analyse, quels sont les enseignements clefs que nous pouvons retenir avant de préciser, par la suite, le bilan de l'efficacité des EPF que nous pouvons dresser à l'issue de notre recherche. Enfin, pour clore cette conclusion, nous formulons quelques propositions d'actions à destination des acteurs de la région.

1. Les principaux enseignements

Les enjeux fonciers qui se posent en Bretagne tels que nous les avons identifiés dans la première partie de la thèse, concernent en premier lieu l'impact de l'artificialisation des sols. Un impact fortement négatif à la fois pour l'activité agricole, une activité emblématique de la région, et pour les espaces naturels, atouts déterminants de la qualité de vie et de l'image de marque de la Bretagne (cf. chapitre 1). Ensuite, nous avons montré combien la consommation foncière à la fois par intensification dans les espaces bâtis et par extension sur les terres agricoles et espaces naturels, est intimement liée, bien que non statistiquement corrélée, à des dynamiques de peuplement largement positives. Or, cette augmentation en cours et à venir de la population bretonne, ainsi que l'évolution des modes d'habiter, engendre une demande en foncier toujours plus importante à la fois pour

le logement mais aussi pour les activités économiques. Une situation qui accélère le mouvement d'artificialisation des sols mais impacte diversement l'espace régional. En effet, les dynamiques de peuplement opposent les territoires de la région entre ceux attractifs (espaces littoraux de l'Armor et des milieux urbains, d'autant plus si ces territoires sont situés à l'est et sud) et ceux en stabilité voire en légère déprise (espaces ruraux de l'Argoat et de l'intérieur des terres, d'autant plus si ces territoires sont situés à l'ouest et au nord) (cf. chapitre 2). L'analyse de la construction de logements confirme le goût prononcé des bretons pour la maison individuelle en secteur diffus, décrivant ainsi un étalement urbain particulièrement marqué autour des espaces attractifs précédemment identifiés. Les caractéristiques géographiques de la construction de logements dessinent ainsi en Bretagne une série de plusieurs gradients opposant les territoires en fonction de leur attractivité : les territoires les plus attractifs se distinguent alors par des constructions importantes en volume avec une part plus élevée, bien que modeste, de logements collectifs alors que l'offre foncière y est relativement faible et qu'il s'y développe une importante pression (cf. chapitre 3). Cette pression foncière pousse à la hausse les prix sur les différents marchés fonciers, une situation qui n'est pas sans conséquences territoriales, économiques et sociales. Le développement de zones soumises à de fortes tensions caractérisées par des prix élevés illustre ainsi le développement d'une ségrégation socio-spatiale qui s'opère par les prix du fait du fonctionnement même des marchés et des logiques contradictoires des différents agents qui s'y expriment (cf. chapitre 4).

La situation de la Bretagne telle que nous l'avons décrite dans la première partie de la thèse motive et justifie à la fois l'émergence d'une action foncière publique d'échelle régionale. C'est pourquoi, en 2009, l'Etat créait un EPF d'Etat compétent sur tout le territoire de la région. Afin de comprendre ce choix et d'en mesurer la légitimité, l'acceptabilité et l'efficacité, nous avons procédé, dans la deuxième partie de la thèse à une mise en perspective de cette décision par un « éclairage » à partir de l'étude de trois terrains en Europe, France et Bretagne.

L'éclairage européen a permis de constater une évolution de fond duale concernant l'intervention et les politiques publiques. Cette opposition met en présence deux courants, l'un fondamentalement pro-aménagement devant garantir un mode de développement durable (gestion économe du capital foncier), socialement équitable (garantie de l'accès au logement pour tous) et écologiquement respectueux (préservation des terres agricoles et des espaces naturels) ; l'autre favorisant la concurrence et les mécanismes du marché et donc

limitant l'action publique (sous l'influence notamment des politiques communautaires européennes). Toutefois, nous l'avons montré, cette évolution n'est pas forcément antinomique et les deux courants peuvent parfaitement évoluer de concert comme l'illustrent les concepts théoriques d'*efficacité adaptative* ou de *coopération induite*, développés par la Nouvelle économie institutionnelle (cf. chapitre 5). L'éclairage européen, avec les limites et précautions qu'il convient d'appliquer en matière de comparaison internationale, nous a toutefois permis de constater à la fois l'originalité de l'échelle régionale pour mener une politique foncière opérationnelle et la singularité de l'outil EPF. Un constat confirmé par l'étude du dispositif français des politiques foncières dont l'échelle de référence demeure clairement communale malgré les évolutions en cours en faveur de l'intercommunalité (avec par exemple le rôle particulièrement déterminant des PLH) et des territoires de projet (avec le SCoT, objet de toutes les attentions et priorité déclarée des services de l'Etat). A l'inverse, le choix de l'EPF n'a rien d'original au regard des pratiques françaises, c'est même presque devenu un réflexe au vu de la chronologie de cet outil (cf. chapitre 6). A l'échelle de la Bretagne et bien qu'ayant engendré de vives tensions sur le plan politique du fait de l'instauration d'une nouvelle taxe, la création de l'EPF a bénéficié d'un bon niveau d'« acceptabilité » dans un contexte caractérisé par la faible sensibilité foncière des acteurs locaux. Désormais opérationnel et autonome, l'EPF breton développe son partenariat et son action de portage foncier en affirmant dans le même temps sa priorité à être présent sur tout le territoire de la région au service, comme la démarche « bourg d'avenir » tend à le prouver, des grandes et des petites collectivités régionales (cf. chapitre 7).

Cette mise en perspective de la création d'un EPF d'Etat en Bretagne nous permet ainsi d'affirmer la légitimité de la démarche, même si elle peut paraître pour le moins singulière du point de vue de l'échelle européenne, et de confirmer la bonne acceptabilité du projet localement. Toutefois, la question de l'efficacité de l'outil EPF en tant que tel reste posée. Voyons, dans le point suivant, quels éléments nous pouvons mettre en avant afin d'éclairer cette question déterminante.

2. Quelle mesure de l'efficacité des EPF ? Un bilan des arguments

En 2001, la France enregistrait une « évolution de toute première importance » avec l'instauration de la LOF³⁹⁵. Cette loi suppose le glissement de l'« administration traditionnelle par programmes » vers une « administration de projets dont la pérennité n'est pas acquise par sa seule existence mais par l'évaluation de ses résultats » (Trosa, 2003, p. 19). Or, la diffusion de la culture de l'évaluation se heurte en France à de nombreux obstacles (op. cit.). Ainsi, se trouve peut-être là une des raisons essentielles expliquant que la question de l'efficacité des EPF n'est que peu ou pas posée. Une situation qui interroge et paraît paradoxale alors que l'Etat a multiplié les EPFE et facilité dans le même temps la création des EPFL.

Toutefois des raisons autres que structurelles peuvent être avancées pour expliquer cette absence d'évaluation. En effet, tous les EPF connaissent actuellement une phase de transition : soit de mission pour les EPF les plus anciens avec la priorité nouvelle désormais donnée au logement, soit de maturité pour l'ensemble des EPF créés il y a moins de dix ans, soit de territoire à l'image de l'EPORA qui élargit régulièrement son périmètre de compétence... Dans ces conditions, procéder à l'évaluation de l'action des EPF pourrait se révéler en effet particulièrement complexe. L'Etat réalise toutefois, en plus de son contrôle de droit exercé au sein du CA et auprès des Directeurs, un suivi annuel non publié essentiellement à vocation financière. De ce fait, seuls les bilans d'activité publiés par les EPF permettent de la mesurer. Il est donc difficile en l'état actuel de réaliser une évaluation pleine et entière telle qu'elle est décrite dans plusieurs guides ou retours d'expériences (cf. Nijkamp et al., 2002 ; Commissariat général au plan, 2003 ; ANRU, 2007 ; CETE Nord-Picardie et CETE Méditerranée, 2011 ; etc.).

Signalons toutefois l'existence d'une thèse en cours qui cherche à mettre en place une « évaluation territoriale des politiques d'anticipation foncière » appliquée au cas de l'EPF PACA (Desgranges, en cours). L'EPF de cette région étant en effet le seul établissement de la nouvelle génération à avoir bientôt atteint sa phase de maturité³⁹⁶. Les premiers

³⁹⁵ LOF : Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

³⁹⁶ L'EPF PACA a été freiné dans son développement par une TSE bloquée à un niveau trop faible comme nous l'expliquait son Directeur lors d'un entretien. De ce fait, la phase de maturité de l'EPF, après un peu plus de dix années d'existence n'était toujours pas véritablement atteinte. La loi ALUR a

résultats de ce travail montrent qu'entre 2001, date de création de l'EPF et Juin 2012, 28 % des 545 opérations de portage³⁹⁷ ont été clôturées pour cause d'« abandon », soit plus d'un quart ! Les raisons de l'abandon sont diverses : changement d'équipe municipale, changement d'avis des élus, recours juridiques du voisinage, découverte d'espèces protégées, etc.

Ainsi, sur le sujet de l'efficacité des EPF, nous sommes contraints en quelque sorte à simplement constater que la quasi-totalité des territoires soumis à de fortes pressions foncière sont désormais dotés d'un EPF soit d'Etat, soit local (cf. chapitre 6)³⁹⁸. Outre le fait que l'Etat encourage et facilite leur création comme nous venons de l'évoquer, signe de leur efficacité ou tout du moins de leur intérêt, nous pouvons également relever, à partir des entretiens formels et informels que nous avons réalisés dans le cadre de nos recherches, que cet outil opérationnel est très largement soutenu et plébiscité par les acteurs de l'aménagement au sens large. De fait, les acteurs des territoires, élus et techniciens des collectivités publiques (mais également certains acteurs privés comme nous l'évoquerons ci-après), témoignent de leur attachement à cet outil lorsqu'il existe sur leur territoire et, à l'inverse, font part de leur souhait d'en voir un se créer lorsqu'il n'existe pas. Toutefois, certaines limites, contraintes ou critiques sont parfois formulées à l'encontre des EPF, valorisant ainsi des risques avérés ou potentiels pouvant entraver leur bon fonctionnement et l'accomplissement de leurs missions. Ainsi, à défaut de pouvoir proposer une « véritable » évaluation de l'action des EPF, nous signalons ci-après quelques-uns des arguments les plus marquants identifiés au cours de nos travaux dans l'objectif d'apporter les éléments de réponse les plus pertinents possibles quant à l'efficacité et l'intérêt de cet outil emblématique de la politique foncière régionale à la française.

mis fin en mars 2014 à ce régime particulier et l'EPF PACA va pouvoir désormais décider du niveau de sa TSE.

³⁹⁷ Rapporтер les 545 opérations de l'EPF PACA engagées en 12 ans d'existence, aux 226 de l'EPF Bretagne engagées en 4 ans d'existence permet d'illustrer la très forte activité de l'EPF breton. A ce rythme, l'EPF breton pourrait avoir potentiellement engagé quelques 678 opérations de portage lorsqu'il aura atteint 12 ans d'existence... soit 24 % de plus que l'EPF PACA.

³⁹⁸ A l'exception d'une partie de la région des Pays-de-la-Loire et du département de la Gironde.

De l'intérêt de l'échelle régionale pour mener une politique foncière

Alors que le « périmètre d'intervention privilégiée » des politiques foncières se situe à l'échelle de l'agglomération, que le Pays est « une bonne échelle pour discuter » et que dans le même temps le SCoT est parfois décrit comme trop « distant »..., nos entretiens, dont sont issues ces citations, montrent combien il est difficile et en partie vain de vouloir identifier la « bonne » échelle pour l'inscription territoriale de l'action foncière. D'ailleurs la théorie la Nouvelle économie institutionnelle considère cette question comme étant secondaire (cf. chapitre 5). Toutefois, l'échelle régionale, du fait qu'elle est conseillée pour les EPFE (Pillet et al., 2013a), nous motive à évoquer ici son intérêt alors qu'elle nous a été présentée comme le territoire le plus « pertinent » à de nombreuses reprises dans nos entretiens.

Ce fut d'ailleurs en particulier le cas au sujet de l'observation du foncier. Exercée à l'échelle régionale, l'observation permet ainsi de mobiliser des acteurs « neutres » avec par exemple l'appui des services de l'Etat (DREAL). Elle offre également la possibilité de comparer différents territoires, plusieurs agglomérations ou de croiser les informations avec des données nationales. L'échelle régionale a aussi l'avantage important de permettre l'analyse de territoires sur des échelles autres qu'administratives ou politiques, que ce soit des aires urbaines ou bassins de vie. La forte interrelation entre les territoires est ainsi une possibilité reconnue à l'échelle régionale qui peut alors jouer un rôle de « décloisonnement de l'action publique locale » (Vanier, 2010). D'ailleurs, la mise en cohérence des politiques publiques locales est un des arguments les plus fervents pour l'échelle régionale.

L'intervention d'un EPF à l'échelle régionale permet en effet d'apporter une action globale dépassant les logiques d'acteurs et les limites administratives locales afin de faire face par exemple aux concurrences néfastes entre les documents d'urbanisme ou de planification (cf. chapitre 7 : l'action régionale sur les SCoT et la démarche foncière régionale). C'est pourquoi l'échelle régionale permet une action de « coordination » (CGDD, 2013) et d'« animation » (Peyroni, 1999) afin de lutter plus efficacement contre les inégalités socio-territoriales (Pillet et al., 2013a) en dépassant par exemple

l'opposition duale ville-campagne (Lebel, 2006)³⁹⁹. De plus, l'action foncière régionalisée permet de dépasser l'échelle des structures de coopération intercommunale que l'on nous a décrites comme « confuses » et de « réguler » l'articulation entre les grands opérateurs fonciers que sont les EPF, la SAFER, le CLRL, les CREN, les services techniques des grandes agglomérations, etc. (Kaszynski, 1998). Rappelons ici toutefois, comme nos travaux l'ont montré, que mener une politique foncière opérationnelle à l'échelle de la région en France suppose la création d'un EPF. Sans cet outil, les initiatives régionales sont non seulement très diversifiées, mais surtout limitées le plus souvent à la formulation d'avis ou à de l'aide financière ponctuelle sur projet (cf. chapitre 6).

Du point de vue du pouvoir central, l'échelle régionale est particulièrement appropriée pour l'action d'un EPF d'Etat car la Région et l'Etat ont en commun « une vision globale de l'aménagement » et leurs stratégies sur ce sujet s'inscrivent « dans le cadre d'un équilibre entre les territoires, conformément à leur mission de garant de la solidarité » (Pillet et al., 2013a, p. 92). De plus, de manière très concrète, l'échelle régionale suppose une mobilisation plus large de moyens (cf. assiette de la TSE) et donc une capacité de mutualisation et d'action plus grande pour l'EPF. Par ailleurs, l'inscription dans un cadre régional de l'action d'un EPF suppose une taille plus importante de l'équipe opérationnelle et une plus grande compétence de ses services : pour des raisons juridiques (diversité plus grandes des cas par exemple), pour l'anticipation et les études (cf. observation ci-dessus, mais aussi le financement des études par exemple) et également, plus simplement, pour garantir une expertise et un suivi permanent et homogène sur un vaste territoire. Nous l'avons déjà également évoqué, mais rappelons ici que l'échelle régionale d'action d'un EPF permet une distance au territoire parfois très appréciée par les élus locaux⁴⁰⁰. Même si cette distance de l'EPF régional est parfois critiquée, elle permet néanmoins de disposer d'une plateforme de neutralité où la construction du compromis pour une gestion concertée du foncier est rendue possible, à l'image de ce

³⁹⁹ Les oppositions duales sont nombreuses en aménagement (urbain vs rural, néo-ruraux vs locaux, élus vs électeurs, développement vs environnement, et en Bretagne Armor vs Argoat, etc.). Or, il n'y a plus de territoire uniforme : la ville est à la campagne et la campagne à la ville (AUDIAR, 2008 ; Comby, 2009 ; etc.), les centres sont en périphérie et la périphérie au centre (Chapuis, 2003 et 2004 ; Donzelot, 2009 ; etc.)... une situation nouvelle dans laquelle l'échelle régionale permet d'adopter une vision globale de la diversité, de la complexité et de l'hétérogénéité des territoires.

⁴⁰⁰ Dans le cadre de la démarche « Bourg d'avenir » initiée en Bretagne, Joseph Seveno, maire de Josselin (Morbihan), déclarait ainsi au sujet de l'action de l'EPF Bretagne (EPFB) : « L'EPFB nous a apporté une stratégie globale, une méthode, une expertise pluridisciplinaire et une distanciation par rapport aux problèmes posés. Son accompagnement technique est un gage de crédibilité auprès de tous les partenaires. Son intervention lors des négociations avec les propriétaires fonciers ou immobiliers évite toute opposition frontale » (Foncier Bretagne, 2014a).

qu'incarne le CA. La seule critique négative que nous ayons relevée à ce sujet se présente plus comme la volonté de souligner un risque potentiel, celui de voir un EPF de compétence régionale vouloir « faire plaisir à tout le monde » au risque donc que son action soit, au final, trop diffuse.

Ainsi, l'intérêt de l'échelle régionale pour inscrire et développer l'action d'un EPF d'Etat semble être un choix efficace en participant à l'établissement d'une certaine cohérence territoriale par l'unicité des objectifs définis dans le PPI. Un PPI par ailleurs lui-même fruit d'un compromis entre les acteurs de la région. Pour conclure sur l'échelle régionale des EPF d'Etat, signalons toutefois la grande hétérogénéité des régions françaises qui pose un problème de cohérence non plus d'un point de vue infrarégional, mais national (Renard, 2007). Une situation à laquelle l'Etat tente de mettre fin par une mise en cohérence des différents EPF (cf. chapitre 6). Cette remarque permet d'ailleurs de relever un des grands avantages des EPF : leur parfaite adaptabilité aux différents contextes régionaux permise notamment par leur mode de création et de gouvernance⁴⁰¹. Mais qu'en sera-t-il si le projet de réforme territorial en cours de discussion abouti alors qu'il ambitionne de diviser le nombre des régions administratives par deux ? Comment les différents EPF s'organiseront-ils ? On peut d'ores et déjà imaginer que ce soit là un nouvel élément favorisant la diversité des EPF. Cela laisse en tout cas la porte ouverte à beaucoup de suppositions et de questions. L'EPF normand, déjà à cheval sur deux régions administratives ne devrait pas être très concerné par ce nouvel enjeu... Mais qu'en sera-t-il pour les autres EPF ? Quoiqu'il en soit, les éléments de conclusion présentés ci-après resteraient valables de notre point de vue quelle que soit la réforme et le nouveau découpage régional qu'elle entérinera.

Dans le point suivant et au vu de la carte actuelle des régions françaises, nous présentons quels sont les intérêts majeurs des EPF d'Etat de compétence régionale tels que notre travail a permis de les identifier. Cette conclusion permet ainsi de disposer d'une part d'éléments concrets pour estimer leur efficacité et intérêt, mais elle apporte également des éléments de réponse à l'idée du « on peut faire nous même » évoqué en conclusion de la deuxième partie.

⁴⁰¹ Avec notamment un CA composé en grande majorité d'élus locaux.

L'EPF, un spécialiste reconnu du foncier

« Le foncier, c'est un métier » (Comby, 2004b, p. 25) et de ce point de vue, l'EPF est un spécialiste dédié dont l'« expertise pointue » est reconnue (CERTU, 2013). Son action pérenne est basée sur un principe de mutualisation à l'image de la ressource financière dédiée dont il bénéficie (TSE) et se limite à des enjeux stratégiques clairement définis dans un PPI (logement et développement durable). Un programme d'action foncière élaboré dans le cadre d'une gouvernance partagée (CA) et un esprit partenarial certain (conventions-cadres et partenariales). Ainsi l'EPF endosse toute une série de « rôles » que nous détaillons ci-après.

Producteur de foncier, l'EPF est au service des acteurs publics du territoire. Il est un *financeur et amortisseur* de leur projet d'urbanisme (le portage foncier, contractualisé dans le cadre d'une convention opérationnelle est potentiellement gratuit pour la collectivité - Cf. chapitre 6). L'opérateur foncier public est également un *conseiller* recherché : le conseil, l'ingénierie et l'expertise sont d'ailleurs au cœur de son activité (CERTU, 2013) en particulier sur des thématiques précises comme par exemple le renouvellement urbain et la dépollution de friches industrielles. Cet accompagnement technique, qui peut être formalisé dans le cadre d'une convention-cadre et se traduire par de l'observation foncière, est une expertise d'autant plus appréciée que la complexité des règles d'urbanisme est grande et que l'acteur public sollicitant son intervention est petit ou peu doté en moyens techniques et financiers. Dans les plus grandes collectivités, l'EPF est perçu comme un *accélérateur* qui permet d'amplifier leur démarche : « c'est le coup de pouce financier, le petit plus, qui permet d'aller plus loin » nous confiera-t-on lors d'un entretien. L'EPF est par ailleurs un *négociateur* utile et puissant (à la fois pour la négociation foncière avec les propriétaires mais aussi pour la négociation du projet urbain envisagé par le sollicitant)⁴⁰² qui *responsabilise* les élus en les incitant à définir leur politique foncière et leur stratégie urbaine. De la sorte, il *facilite* la levée des obstacles à la mobilisation du foncier. Il sait aussi être *initiateur* et *féderateur* comme l'illustre par exemple la nouvelle dynamique foncière en Bretagne depuis 2010 ou encore, par

⁴⁰² La négociation en matière d'aménagement est essentielle et en particulier pour la question foncière. L'observatoire d'Ile-de-France (ORF) relevait même que les « facultés de négociation sont souvent plus porteuses que les outils techniques et financiers » (ORF, 2005). Ainsi, le levier permettant d'agir se situe clairement dans l'explication et la pédagogie : « communication more than regulation » (Faure et Dupont, 2011).

exemple, la démarche « bourg d'avenir » (Foncier de Bretagne, 2014a et CERAMA, 2014a).

C'est pour toutes ces raisons, que l'on peut présenter l'EPF comme *un outil solidaire et performant de rééquilibrage territorial*. Du point de vue de la collectivité qui sollicite l'EPF, les intérêts sont nombreux. Quel autre acteur, quelle autre solution peut en effet offrir à la fois :

- un accompagnement technique expérimenté avec la mise à disposition de conseils, de savoir-faire et d'expertise foncière et juridique de pointe sur des sujets parfois très complexes⁴⁰³ ;
- une puissance financière importante pour assurer le portage et financer des études, ce qui évite de grever le budget des petites communes et le recours à l'emprunt,
- un engagement précis en termes de financement et de délai, ce qui est particulièrement apprécié par les partenaires privés ;
- un « dédouanement » pour les élus locaux lorsque le projet nécessite par exemple le recours à l'expropriation ;
- etc.

... dans le seul but de permettre à une collectivité publique de mener à bien son projet de territoire sous la seule condition du respect des principes du développement durable (cf. PPI) et tout cela gratuitement ? Non, vraiment, du point de vue des collectivités locales, l'EPF est un outil très intéressant. D'ailleurs, à défaut d'une réelle évaluation permettant de mesurer l'efficacité de l'action foncière menée par les EPF, rappelons ici combien les avis favorables se multiplient. De cette manière nous pouvons illustrer le grand intérêt dont ils font l'objet.

Ainsi, le PASER 2004-2006 de la région Bretagne signalait des retours « positifs » sur les EPF existants sans préciser la source de ces retours. De même, dans une étude remise récemment au Sénat, les rapporteurs écrivent que « les EPF sont des instruments utiles et leur mode d'action pertinent » (Pillet et al., 2013b, p. 4). Lors des *Premières assises nationales du foncier* qui se sont tenues à Lille en 2011, les déclarations concernant les EPF ont également été très positives, d'abord de la part de l'Etat. Ce sont des

⁴⁰³ Alors que le foncier est déjà en soit un sujet complexe, citons par exemple : la dépollution de friches industrielles, le recyclage foncier, la revitalisation et reconversion du tissu urbain, etc. qui nécessitent des savoirs spécifiques et des compétences particulières.

« accrocheurs de consensus dotés d'une grande capacité de médiation et forme de gouvernance d'avenir » pour Thierry Lemoine⁴⁰⁴. Aux yeux des EPF eux-mêmes naturellement : « le propre de l'EPF ? Être un juge de paix ! Et ce notamment grâce à sa dimension fédérative... l'EPF est un équilibre précieux, essentiel à l'aménagement du territoire » pour Jean-Luc Laurent⁴⁰⁵. Enfin, de manière plus inattendue, l'EPF est salué de la sorte par un acteur privé : « ils compensent le manque de stratégies de certaines collectivités et sont un facteur d'efficacité lorsqu'ils imposent des délais précis dans le cadre du portage » selon Jean-Luc Poidevin⁴⁰⁶. Ce dernier interlocuteur déplorant même leur rôle trop marginal sur le marché !

Les EPF semblent donc faire l'unanimité. Des voies s'élèvent d'ailleurs pour demander la qualification de Service d'intérêt économique général (SIEG) aux EPF (Ghekiere, 2008). Toutefois, nous le verrons ci-après, certaines limites, risques ou critiques existent. Mais avant de les évoquer, nous voulions préciser l'intérêt que représente l'EPF pour le dispositif français des politiques foncières.

L'EPF : un garant de l'efficacité adaptative du dispositif français et une incarnation du principe de la coopération induite

Idéalement situé entre le local, le régional et le national, l'EPF tel qu'il existe en Bretagne, est conçu pour permettre d'une part à l'Etat de garantir localement une application opérationnelle des orientations nationales d'aménagement et de développement durable du territoire⁴⁰⁷ et, d'autre part, aux collectivités locales de valoriser leurs situations et enjeux propres. Ce faisant l'EPF opère une double liaison, inédite dans le dispositif français des politiques foncières : une *liaison horizontale* à la fois territoriale (solidarité et rééquilibrage entre les territoires) et temporelle (combinaison d'une vision de long et de court terme incarnée dans le PPI et le conventionnement) ; et

⁴⁰⁴ Thiery Lemoine est sous-directeur à la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), sous direction de l'Aménagement durable (AD), gérant donc directement le Bureau des politiques foncières.

⁴⁰⁵ Jean-Luc Laurent est le président de l'EPF d'Ile-de-France.

⁴⁰⁶ Jean-Luc Poidevin est Directeur général délégué du pôle collectivités, du pôle logement de Nexity.

⁴⁰⁷ Des orientations qui se traduisent en particulier dans les missions énoncées par le Décret de création, puis dans le PPI par une série de critères de sélection des projets tels que la densité de logements à l'hectare, la proportion de logement social, le respect des normes d'éco-construction, l'évaluation environnementale, la logique circulaire du foncier, etc.

une *liaison verticale* qui n'est pas hiérarchique mais au contraire, transversale et partenariale sur le modèle de la coopération induite, entre le pouvoir opérationnel (morcelé à l'échelle des communes) et le pouvoir réglementaire (centralisé à l'échelle de l'Etat). Cette lecture verticale pourrait également s'appliquer à l'échelle du mode de fonctionnement de l'EPF qui, par son action de portage foncier tout autant que par son action de soutien aux politiques locales, suppose une maîtrise pratiquement totale de la chaîne de production foncière : de la réserve foncière à la réalisation finale du projet⁴⁰⁸, en passant par le portage foncier, laissant ainsi le reste du processus (viabilisation, construction, promotion, commercialisation et gestion) à la charge du secteur privé qui sait très bien faire cela... « Neither Market nor Government » estimait ainsi Buitelaar (2003) : le fonctionnement de l'EPF en France est-il une illustration de ce principe ?

Les « liaisons » de l'EPF, à la fois horizontales et verticales, constituent en tout cas la preuve d'une grande souplesse de l'outil. Le choix de l'Etat d'appuyer sa politique foncière opérationnelle sur cet outil est une preuve de la bonne efficacité adaptative du dispositif français des politiques foncières. Toutefois, nous devons rappeler ici quelques-unes des limites, risques et contraintes identifiées par nos recherches et qui pourraient entraver le bon fonctionnement des EPF tel que nous venons de le décrire.

L'intervention des EPF souvent questionnée, parfois critiquée

Il est difficile de trouver, d'entendre ou de lire des critiques sur les EPF qui ne soient pas déjà prises en compte d'une manière ou d'une autre. Leur trop grande hétérogénéité est critiquée ? L'Etat engage alors un mouvement d'uniformisation (cf. la volonté de rationaliser la carte des EPF). Il y a un risque d'autonomisation des EPF ; là encore, l'Etat reprend le contrôle en rendant sa présence obligatoire dans les CA (cf. loi de 2005). L'EPF est trop tourné vers des projets d'intérêt local (Marie, 2010b) ; apparaît alors dans le PPI, comme c'est le cas en Bretagne, l'obligation de justifier d'un « intérêt régional » pour le portage à vocation économique. Il y a un risque à la propriété foncière publique en l'absence de projets d'aménagement (Renard, 2007) ; l'action foncière est alors

⁴⁰⁸ Alors que l'EPF ne fait plus d'aménagement opérationnel depuis 2005, il peut toutefois fixer indirectement dans le cadre du processus de sélection (et l'application de toute une série de critères) jusqu'aux moindres détails du cahier des charges de chaque projet, jusqu'à la définition de la forme urbaine et des prix de sortie.

conditionnée non seulement à un projet de qualité mais également à la présence d'un document d'urbanisme. Etc.

Malgré de nombreux garde-fous⁴⁰⁹, des acteurs et observateurs insistent sur le fait qu'il y a néanmoins des conditions à respecter dans le mode de fonctionnement d'un EPF et en particulier concernant la stratégie. Ainsi, comme le précise le Directeur de l'EPF du Nord-Pas-de-Calais, il ne faut « acquérir qu'en fonction d'une réelle stratégie » (Kaszynski, 1998) et l'ancien rédacteur en chef de la revue *Etudes Foncières* de préciser : « un EPF digne de ce nom [...] doit approvisionner tout le monde, y compris le secteur privé » (Comby, 2004c). La question de la stratégie reste en effet une des plus importantes limites, craintes ou critiques adressées aux EPF. Ainsi, la question de la manipulation ou du détournement des EPF est parfois posée. Des collectivités locales pourraient par exemple demander la création d'un EPF d'Etat pour vaincre la réticence de quelques collectivités et dépasser de la sorte l'obstacle de l'unanimité pour la création d'un EPFL (Marie, 2010b). Le risque de manipulation de l'EPF serait alors d'autant plus présent qu'un EPF d'Etat peut s'inscrire, comme nous l'avons vu, à l'échelle départementale et que les collectivités territoriales, de par leur importante représentation au CA, pourraient alors disposer d'une large maîtrise des décisions prises par l'EPF, comme sur le PPI par exemple (op. cit.). Autre aspect du risque de manipulation des EPF, la question des terrains acquis par eux : Joseph Comby, lors d'un échange informel, suspectait en effet un grand nombre de parcelles d'être achetées pour constituer des réserves foncières (sans être déclarées comme telles) ou pour bloquer un projet « dérangeant » ou « concurrent »... Joseph Comby soulignait là un risque réel : les maires peuvent-ils manipuler l'EPF ? Et comment l'EPF se garantit contre cette possibilité ?

D'autre part, la mesure de l'efficacité des EPF reste posée, notamment par rapport aux enjeux fonciers qui ont motivés leur création : quelle est la part des EPF dans la production de logements ? Les logements produits l'auraient-ils été sans l'intervention de l'EPF ? Les EPF contribuent-ils à faire baisser les prix ? Les EPF se révéleront-ils aussi efficaces pour la production de logements qu'ils l'ont été pour dépolluer les friches industrielles ? Autre dimension fondamentale et assez peu évoquée dans la littérature : comment l'EPF adapte-t-il sa stratégie d'achat et de vente par rapport aux cycles

⁴⁰⁹ Le Directeur est nommé par le Ministère, le Président est élu en CA par des représentants des collectivités locales, le Préfet contrôle directement les délibérations et il y a, au sein du CA, des regards extérieurs comme celui des Chambres consulaires, etc.

immobiliers ? Les questions sans réponses pourraient ainsi être nombreuses d'autant que, comme nous l'avons signalé dans le point précédent, le poids des EPF sur le marché est très limité. De plus, l'ADEF soulignait un autre effet pervers potentiel : la création de l'EPF voit parfois par la suite le désengagement des partenaires régionaux sur le sujet des politiques foncières (ADEF, 2008b). Ce qui ne semble pas être le cas en Bretagne, du moins pour le moment.

Les dernières critiques que nous voulions évoquer sont, bien qu'assez rares, les plus marquées puisqu'elles remettent en cause le principe même de l'existence des EPF. A ce titre, c'est en particulier la TSE qui est critiquée car elle représente un impôt supplémentaire parfois difficile à justifier politiquement dans le contexte difficile économiquement et politiquement. D'autre part, des critiques sont adressées aux EPF concernant leurs réponses aux sollicitations. Ainsi, la présence d'un document d'urbanisme comme critère de sélection des projets n'exclut-il pas encore un peu plus les territoires déjà les moins bien dotés en moyens financiers et techniques ? D'autre part, nos interlocuteurs ont parfois posé la question de savoir ce qui se passait dans le cas où le plafond des dépenses est atteint dans un budget annualisé : faudra-t-il attendre l'année suivante au risque de laisser passer une opportunité ? Dans le même ordre d'idée, la signature d'une convention-cadre donne-t-elle un droit de priorité aux dépends des autres territoires ? De notre point de vue, ces critiques, ces limites et ces risques que nous avons relevés au cours de notre recherche sont autant d'appels à une évaluation en profondeur de l'action des EPF. Cela permettrait d'apporter des éléments de réponse à ces interrogations, de contredire les fausses idées, d'estomper des craintes infondées ou au contraire, le cas échéant, de faire évoluer les EPF pour en améliorer l'efficacité.

Ce que l'on veut ici retenir de cette présentation qui cherchait à répondre au mieux à la question initiale sur l'efficacité des EPF, est que la clef de la maîtrise foncière est avant tout politique. C'est déjà ce que constatait Edgar Pisani en 1977 lorsqu'il déclarait que le foncier est « le problème politique le plus significatif qui soit » (Pisani, 1977) et c'est d'ailleurs toujours, une trentaine d'années plus tard, ce que rappelle Vincent Renard lorsqu'il écrit que « la création d'un EPF ne résout rien en soi » (Renard, 2008, p. 48).

La volonté politique, clef de la maîtrise foncière

La volonté politique constitue en effet, comme l'illustrent nos travaux, la condition première à la réussite de la politique foncière. C'est en particulier la dimension stratégique qui apparaît comme la plus fondamentale pour garantir la meilleure adaptation du système (Sauvez, 2010 ; Næss et al., 2010 ; Halleux et al., 2012). C'est donc la responsabilité du pouvoir public de définir une vision claire, stable et visible de ses choix. L'Etat en France l'a bien compris alors qu'il fait son retour dans le domaine des politiques d'aménagement et d'urbanisme au cours des années 2000. Il cherche ainsi à couvrir l'ensemble du territoire de SCoT, outil de planification stratégique, et encourage dans le même temps le développement du PLUi afin de limiter le morcellement de la décision stratégique et les effets de concurrence néfastes qui lui sont associés. Mais la rénovation des outils ne semble pas suffisante du fait de leur méconnaissance même (Paillet et al., 2013a) et d'une volonté politique défaillante (Dallier, 2010). Le pouvoir central doit pour dépasser ces obstacles relever le défi d'un important travail de communication et de pédagogie. Un rôle qu'il a en partie confié aux EPF du fait de leur proximité avec les décideurs locaux et de leur action de soutien aux politiques locales : « le problème du foncier est d'abord une question de volonté, puis de stratégie et enfin d'outils »⁴¹⁰.

Si la volonté politique est acquise, alors se poseront les questions plus pratiques et techniques. Mais avant, à l'image de la modeste commune de Breteil en Ile-et-Vilaine (cf. chapitre 7), il faut être en mesure d'anticiper et d'assurer une action sur le long terme, sans faillir, en suivant une stratégie clairement identifiée. Un défi politique de taille puisqu'« il ne faut jamais relâcher l'effort sur le foncier » comme nous le déclarait un technicien d'une grande agglomération de la région.

En dressant ce bilan des arguments, nous espérons avoir apporté des éléments de réponse à la question de l'efficacité de la politique foncière régionale incarnée par un EPF d'Etat. Au vu de ces résultats, le choix d'un EPF d'Etat en Bretagne devrait se révéler efficace si les acteurs de la région poursuivent leurs efforts, à l'image de la démarche foncière initiée en 2000, suivant en cela la logique partenariale incarnée par l'EPF. De nombreuses questions restent toutefois en suspens alors que l'évaluation des politiques foncières de

⁴¹⁰ Déclaration relevée à la Journée régionale « Des communes foncièrement accueillantes » organisée le 7 février 2006 à Orléans par la DRE de la région Centre.

nouvelle génération (post-2000) initiées conjointement par l'Etat et les collectivités locales, apparaît comme un défi entier qui reste encore à relever. La volonté politique est déterminante pour parvenir à la maîtrise de la consommation foncière. C'est pourquoi nous souhaitons formuler quelques propositions d'actions foncières à destination des acteurs de la région Bretagne afin de conclure nos travaux.

3. Propositions d'action et perspectives : dessiner le champ des possibles

Confrontés depuis les années 2000 à un renouveau des politiques foncières, certains des interlocuteurs rencontrés dans le cadre de notre recherche se sont inquiétés de voir la *gestion économe du foncier* devenir une sorte de leitmotiv ou de refrain associé de manière quasiment automatique aux politiques publiques territorialisées. Il ne faudrait en effet pas faire de cet objectif un slogan politique vidé de son sens premier. C'est en partie ce constat qui a motivé la formulation des cinq propositions d'actions suivantes.

Un CERF pour la Bretagne ?

Quel acteur pourrait assurer un rôle parfaitement neutre de conseiller et d'accompagnateur auprès des collectivités locales dans la définition de leur stratégie foncière exigée par l'EPF ? L'échelle de l'EPCI, souvent peu cohérente, est à la fois trop « proche » et trop « politique ». Le Conseil régional, alors qu'il est parfois lui-même critiqué pour son absence de stratégie foncière pourrait difficilement assurer ce rôle tout comme les services de l'Etat qui sont de moins en moins présents localement. Quant à l'EPF, il le fait déjà mais uniquement dans le cadre d'un projet. Quelle structure pourrait assurer ce rôle alors que comme l'a montré notre enquête en France, il semble primordial de faire parler les acteurs du foncier entre eux ?

En parallèle de l'EPF à vocation opérationnel, notre première proposition d'action consisterait à créer une structure « ressource » mobilisable en dehors de toute contractualisation ou de tout projet d'aménagement, à l'image du CERF de Rhône-Alpes

(Centre d'échanges et de ressources foncières, cf. chapitre 6) que l'on pourrait baptiser de la sorte : le Centre d'échanges, de ressources et d'observation foncière de Bretagne (CEROF). L'initiative de cette démarche pourrait revenir au Conseil régional de la région Bretagne. Le CEROF, en plus d'animer un réseau d'acteurs publics et privés travaillant sur le foncier pourrait également héberger un observatoire régional par exemple sur la base d'une mutualisation de ceux que l'Etat veut systématiser à l'échelle des SCoT. Cette démarche d'observation permettrait alors au CEROF de jouer un rôle d'homogénéisation des observatoires locaux et offrirait la possibilité de disposer à l'échelle régionale d'une analyse des marchés d'une part et, d'autre part, d'une évaluation mesurée des effets des politiques publiques.

L'avantage est qu'une telle structure est très légère et qu'elle ne coûte donc pas cher en frais de fonctionnement ou de personnel. Elle s'appuie de plus sur une logique de réseaux et de mutualisation à la fois des savoirs, des compétences et des expertises. En associant les acteurs privés, absents des EPF, bien qu'incontournables et complémentaires comme nous l'avons montré (cf. chapitre 5), le CEROF serait la seule structure à réunir tous les acteurs du domaine. Un lieu d'échange unique et neutre qui semble parfaitement fonctionner en Rhône-Alpes (cf. chapitre 6 et www.cerfra.org).

Un « EPF » consacré aux espaces naturels ?

Au-delà des structures dédiées (CLRL⁴¹¹ et PNR⁴¹²), il existe un grand nombre d'acteurs compétents au regard de la loi agissant sur les espaces naturels. Ce qui suppose une grande diversité d'initiatives, de méthodes, de moyens, de finalités, de procédures, etc. Ce sont par exemple le Conseil régional et ses « Espaces remarquables », les Conseils généraux et leurs « Espaces naturels sensibles », mais aussi la SAFER et même les EPF qui sont mobilisables au titre de la préservation des espaces naturels (cf. chapitre 6 et 7). Ne faudrait-il pas mieux articuler toutes ces initiatives afin de garantir une meilleure efficacité de l'intervention publique au service de la préservation du patrimoine naturel et remarquable de la région ?

Notre deuxième préconisation serait donc la création d'un opérateur foncier de compétence régional dédié à la préservation des espaces naturels et fonctionnant sur le

⁴¹¹ CLRL : Conservatoire du littoral et des rivages lacustres.

⁴¹² PNR : Parc naturel régional.

principe des Conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN) puisqu'il n'en existe pas en Bretagne (cf. chapitre 6). L'initiative reviendrait là aussi au Conseil régional afin de valoriser l'important travail déjà effectué (Schéma directeur régional du patrimoine naturel et de la biodiversité adopté en 2007 et création d'un observatoire dédié là aussi en 2007). Cette structure fonctionnant sur le principe d'action du CLRL (inaliénabilité des acquisitions foncières, gestion partenariale, etc.) serait compétente sur toute la région en laissant la priorité, sur les espaces littoraux et lacustres, au CLRL. S'appuyant sur le schéma directeur régional et l'observatoire de la région, on pourrait de plus imaginer une gouvernance partenariale de la structure sur le modèle des instances de direction des EPF.

L'avantage de cette structure serait d'une part de rationaliser l'action publique dans ce domaine et, d'autre part, par la fusion des budgets jusque là éparpillés, de permettre le développement d'une expertise unique sur le sujet et la constitution d'une équipe permanente de professionnels (à l'image de l'argumentaire développé pour les EPF d'échelle régionale en page 542).

Un « EPF » dédié au foncier économique ?

Force est de constater que le foncier économique, ce « mal aimé » auquel la revue *Etudes Foncières* a consacré un dossier spécial (Lonchambon et al., 2010), est un peu « oublié » alors qu'il participe pour moitié de l'étalement urbain (Comby, 2004b ; MEEDDM, 2010). Le foncier économique est mal connu car il est complexe et difficile de réaliser un état des lieux notamment du fait de l'important morcellement communal de la décision (CRCI Bretagne, 2009). Il répond de surcroît à un mode de fonctionnement particulier⁴¹³ et nécessite donc de ce fait une compétence spécifique dont ne disposent certainement pas les EPF les plus récents dans lesquels le monde économique est d'ailleurs assez mal représenté.

Notre troisième proposition d'action réside donc dans la création d'un EPF dédié au foncier économique. Fonctionnant sur le principe d'un mixte entre l'EPF et la Banque

⁴¹³ Un maire nous signalait ainsi dans le cadre d'un entretien qu'« on se retrouve vite avec des friches commerciales sur les bras et qu'il faut désormais essayer de prévoir leur réutilisation pour sortir d'une logique de consommation foncière ». Ainsi, « avant de créer de nouvelles zones, il faut voir ce que l'on fait de celles qui sont mal utilisées, de celles qui ferment... ». Une question qui ne se pose pas avec la même acuité pour le foncier à vocation résidentielle puisque l'immobilier attaché à celui-ci continue de « tourner sur le marché ».

publique d'investissement nouvellement créée, Foncier Economique de Bretagne (FEB) serait compétent à l'échelle de la région. L'initiative pourrait revenir au Conseil régional en y associant toutefois fortement les grandes collectivités locales de la région (CA et CU mais aussi Conseils généraux) ainsi que les Chambres consulaires. En développant un observatoire du foncier dédié au foncier économique, FEB pourrait ainsi se mettre au service des différentes agences de développement économique de la région en commençant par celle du Conseil régional : Bretagne développement innovation (BDI)⁴¹⁴.

L'avantage principal serait de développer une expertise dédiée au foncier économique autour d'un guichet unique (observation de la disponibilité foncière, développement d'une stratégie économe et mise en place de la logique circulaire par le recyclage, etc.) afin d'engager les responsables politiques à mieux prendre en compte cette dimension dans leurs stratégies territoriales.

Relever le défi de la logique circulaire du foncier en mettant en place des démarches expérimentales

Alors que le renouvellement urbain est difficile à identifier et qu'il est complexe à réaliser, comment peut-on envisager d'allier développement de la région et diminution drastique de la consommation foncière ? Au-delà des discours sur le développement durable et la gestion économe du foncier, que peut-on concrètement mettre en place pour protéger notre environnement de l'artificialisation des sols sans pour autant brider le développement régional ? Quel équilibre peut-on trouver entre une nécessaire augmentation des densités, un développement de nouvelles formes urbaines, une extension urbaine plus respectueuse de l'environnement et mieux intégrée dans le paysage ?

Notre quatrième proposition d'action réside dans le développement d'une démarche test consacrée à la mise en œuvre expérimentale de la logique circulaire du foncier tel que définie par le *Fläche im Kreis* (cf. chapitre 5). Sur le modèle de la démarche « bourg d'avenir » de l'EPF breton ou d'autres expériences déjà menées (CERTU, 2011d ; Ferber et Preuß, 2011), l'idée serait ainsi de développer un partenariat multidisciplinaire (urbanistes, architectes, sociologues, économistes, agronomes, géographes, ingénieurs BTP, etc.) pour tenter sur des territoires tests, une mise en œuvre effective de ce principe

⁴¹⁴ www.bdi.fr

ambitieux. L'initiative pourrait être conjointe entre le Conseil régional, l'EPF et les services de l'Etat.

L'avantage serait le développement d'un savoir unique issu de l'expérimentation réelle d'une mise en œuvre effective de tous les principes du développement durable, où la gestion économe du foncier se placerait au cœur. En « travaillant » le foncier pour en définir le meilleur usage, l'expérience permettrait de dessiner le champ des possibles de ce que serait un développement « sobre » en termes d'artificialisation des sols. La question des formes urbaines⁴¹⁵, des densités supportables, de l'architecture intégrée seraient également traitées en profondeur à cette occasion.

Développer les formes collaboratives de gestion du foncier

Dans le cadre de nos recherches, les retours d'expérience de l'étranger (Norvège et Suisse en particulier) nous ont montré qu'il était possible d'adopter une approche moins unilatéralement publique pour le développement urbain. Après tout, la réalisation d'un projet nécessite-t-elle obligatoirement la propriété publique du foncier ? De plus, des critiques s'élèvent contre un aménagement qui se fait sans impliquer ni la population pourtant directement concernée, ni les propriétaires qui, au contraire, sont expulsés par la vente forcée ou contrainte de leur bien de manière systématique. Or, l'aménagement du territoire c'est programmer mais cela doit être aussi être de la communication au service d'une *action collective* qui ne relève pas systématiquement à 100 % de l'autorité publique. Ainsi, peut-être faudrait-il que les pouvoirs publics privilégient « la création de dynamiques urbaines qui permettent l'intervention des acteurs privés et publics plutôt que systématiquement faire soi-même » (Sauvez, 2010, p. 11).

Notre cinquième et dernière proposition d'action consiste donc à développer des démarches expérimentales où seraient mises en place des formes de gestion foncière plus collectives, plus collaboratives, plus participatives. L'idée est de redéfinir la gouvernance de l'action foncière (au sens du quatrième pilier du développement durable). Notre proposition vise ainsi à associer étroitement les individus à la prise de décision et à valoriser cette coopération sur le principe de procédures déjà existantes comme les

⁴¹⁵ Voir d'ailleurs à ce sujet l'intéressant concept du BIMBY - Built in my back yard (<http://bimby.fr>).

Community land trusts (Davis, 2010)⁴¹⁶, ou des outils plus connus tels que le remembrement-aménagement, les AFU ou bien encore les baux emphytéotiques (cf. chapitre 6 et Buhot, 2013c). L'expérimentation permettrait ainsi de définir les conditions d'un bon usage de ce mode de gestion : n'est-il accessible qu'aux petits projets ? Quels sont les principaux problèmes posés ? Est-ce forcément plus complexe et plus long ? Que peut-on apprendre de retours d'expérience à l'étranger ? L'initiative de cette démarche pourrait revenir conjointement au Conseil régional et à l'EPF dans le cadre, par exemple, de sa politique de soutien à la politique locale. Le monde de la recherche universitaire pourrait également y être associé dans le cadre d'un projet de recherche interdisciplinaire et européen bénéficiant de financements locaux, nationaux et européens.

L'avantage premier de cette proposition d'action serait de développer un mode de gestion foncière moins excluant pour les propriétaires fonciers (ce qui limiterait, voire éviterait le contentieux par ailleurs). Ces derniers seraient ainsi désormais associés (ce qui supposerait un partage de fait de la plus-value) dans une forme particulière, nouvelle, de Partenariat public-privé (PPP).

En perspective

Nos cinq propositions d'actions se veulent autant d'éléments de réflexion pour garantir une intervention publique sur le foncier à la fois efficace pour la gestion économe du foncier mais aussi en termes de coordination des politiques publiques territorialisées. Comme nous l'avons constaté tout au long de notre recherche, les impératifs du développement durable s'imposent progressivement y compris dans le domaine des politiques foncières. Ainsi, « des territoires modelés par des cultures et des organisations sociales spécifiques » sont désormais « confrontés à des défis de plus en plus communs » (Djellouli, 2010) avec par exemple les enjeux fonciers posés par l'étalement urbain et l'artificialisation des sols qui concernent tout autant, bien qu'à des degrés divers, la

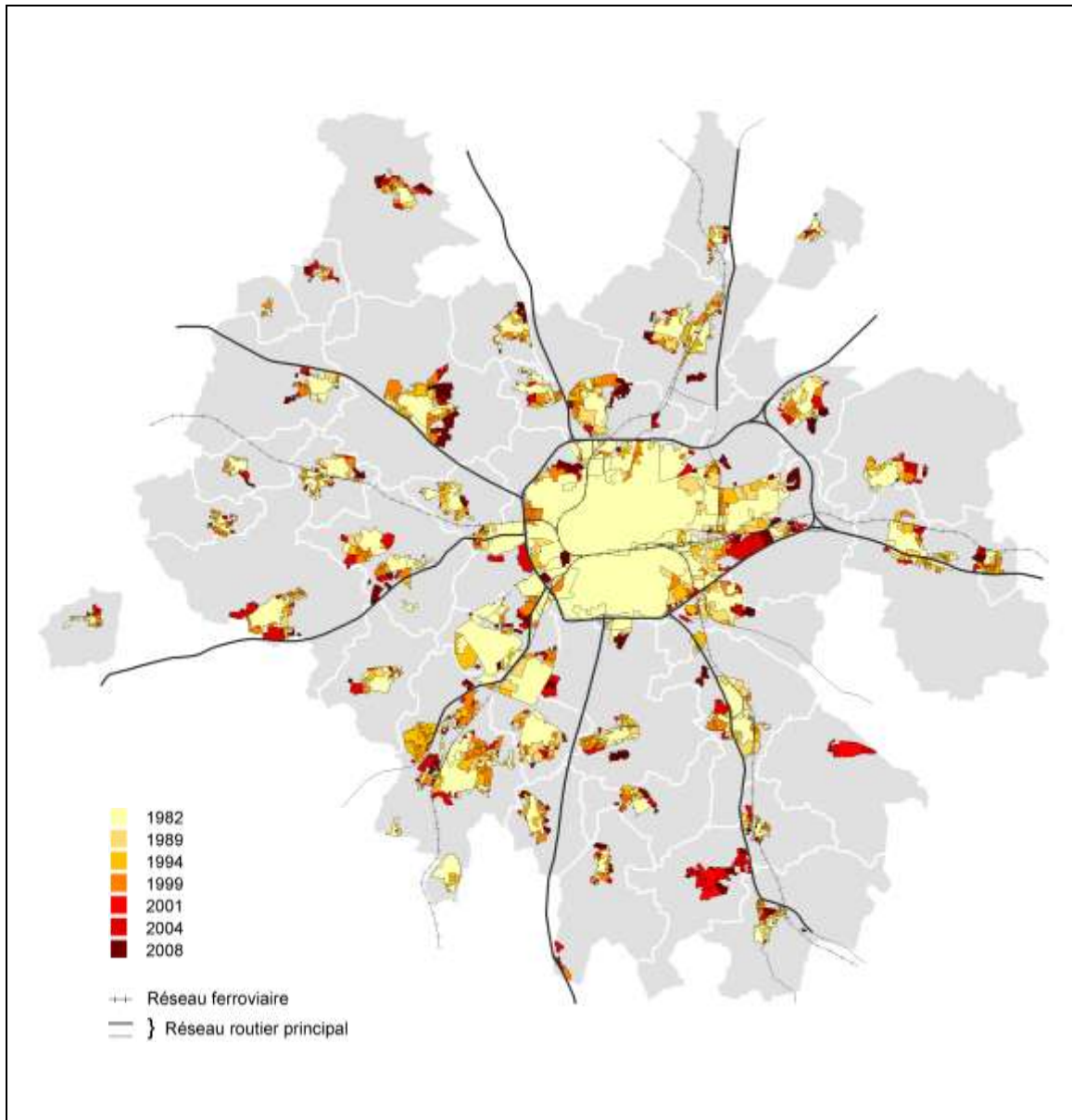
⁴¹⁶ Le *Community Land trust* ou dans leur version française : les « organismes fonciers solidaires » (OFS). Les OFS ont été créés par la loi ALUR de 2014. « Le principal objet des OFS est de mettre à disposition du foncier, bâti ou non, pour la production de logements abordables, en location ou en accession à la propriété, tout en préservant leur accessibilité économique sur le très long terme, au fil des locations ou des reventes. Pour y parvenir, l'OFS mobilise le bail emphytéotique permettant la dissociation de la propriété du foncier et du bâti pour limiter le coût des logements. Les OFS sont sans but lucratif et poursuivent une mission d'intérêt général. Ils ont vocation à conserver en patrimoine le foncier acquis. Les logements sont destinés aux ménages sous plafond de ressources et de loyers » (www.communitylandtrust.fr).

Bretagne comme les différentes régions de France ou les pays européens. Mais, « il est à noter que ces sujets se posent avec encore davantage d'acuité pour les pays en développement (PED), puisque 90 % de la croissance urbaine mondiale prend désormais place dans les PED [...]. D'ici 2030, il faudra, pour faire face à la demande, avoir construit 400 000 km² de villes supplémentaires, soit l'équivalent de la zone urbaine mondiale de 2000 » (MEEDDM, 2010). Alors que les actions se multiplient à l'échelle internationale pour participer à la diffusion de savoirs (UN Habitat, 1996 ; Ciparisse, 2005) et de pratiques respectueuses de l'environnement afin de contribuer par exemple à rendre les villes durables (UN Habitat, 2009), adaptées au changement climatique (UN Habitat, 2011) et permettant le développement de déplacements durables (UN Habitat, 2013)..., c'est aujourd'hui un enjeu considérable pour le « gouvernement des villes » qui est posé dans les pays développés comme pour les pays en développement et les pays en transition (Renard, 2002a). Et c'est pourquoi l'action foncière, ici ou là-bas, sera la clef des projets de territoire de demain.

Annexes

ANNEXE 1 – LA TACHE URBAINE DÉTAILLÉE SUR LES 38 COMMUNES DE LA COMMUNAUTE D’AGGLOMÉRATION DE RENNES METROPOLE DE 1982 A 2008	560
ANNEXE 2 – DEUX CARTES DE L’ÉVOLUTION DE L’ARTIFICIALISATION EN BRETAGNE ENTRE 1985 ET 2005	561
ANNEXE 3 – LA CARTE DE LOCALISATION DES 35 COMMUNES DE PLUS DE 10 000 HABITANTS EN BRETAGNE EN 2009 ET TABLEAU DE L’ÉVOLUTION DES TROIS « CLASSES » DE VILLES DEPUIS 1968	562
ANNEXE 4 – LE BILAN DÉMOGRAPHIQUE ET LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DU BILAN DÉMOGRAPHIQUE DES COMMUNES DE BRETAGNE EN FONCTION DE LEUR DISTANCE À UNE VILLE DE PLUS DE 15 000 HABITANTS DE 1968 A 2009.....	563
ANNEXE 5 – LE BILAN DÉMOGRAPHIQUE ET LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DU BILAN DÉMOGRAPHIQUE DES COMMUNES DE BRETAGNE EN FONCTION DE LEUR DISTANCE À UNE VILLE DE PLUS DE 10 000 HABITANTS DE 1968 A 2009.....	565
ANNEXE 6 – DEUX CARTES DE L’ÉVOLUTION DE LA POPULATION BRETONNE.....	567

Annexe 1 – La tâche urbaine détaillée sur les 38 communes de la Communauté
d'Agglomération de Rennes Métropole de 1982 à 2008



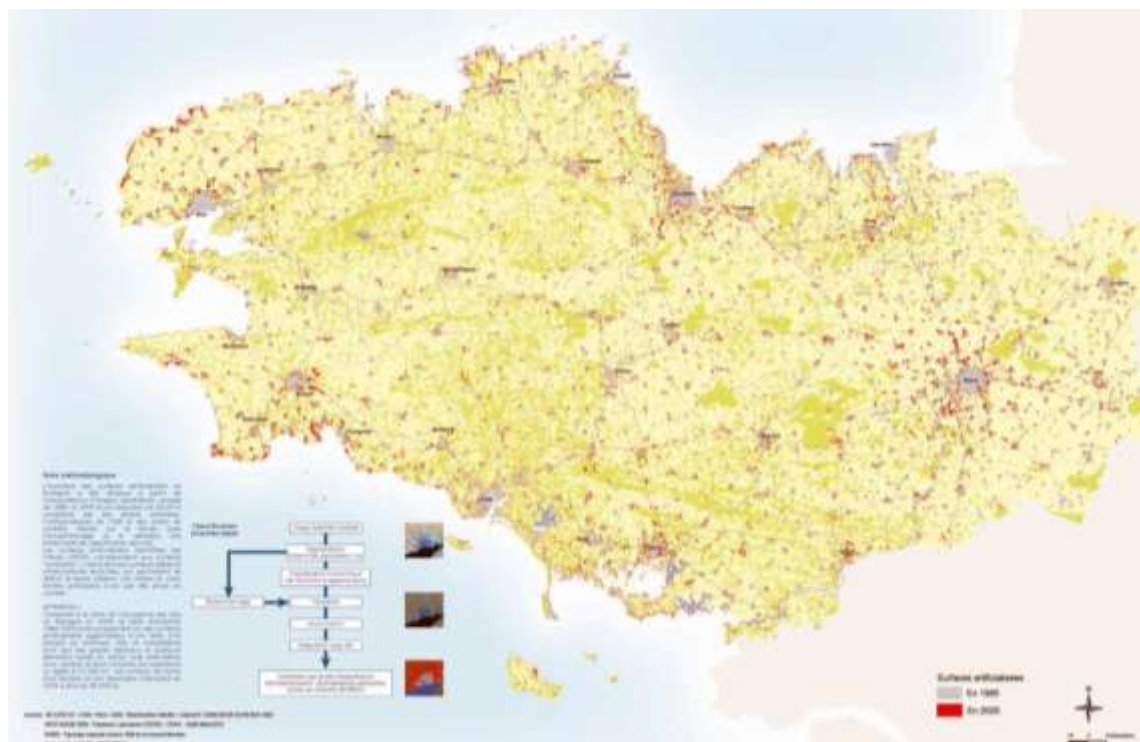
Source : AUDIAR - GéoBretagne, 2008
Réalisation : DUPONT J., 2012

Annexe 2 – Deux cartes de l'évolution de l'artificialisation en Bretagne entre 1985 et 2005

Evolution de l'artificialisation du territoire des communes bretonnes entre 1985 et 2005



Doublement des surfaces artificialisées en Bretagne entre 1985 et 2005



Source : Réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne, 2010 a.

Annexe 3 – La carte de localisation des 35 communes de plus de 10 000 habitants en Bretagne en 2009 et tableau de l'évolution des trois « classes » de villes depuis 1968

Carte de localisation des 35 communes de plus de 10 000 habitants en 2009



Dinan : commune de plus de 10 000 habitants
 Douarnenez : commune de plus de 15 000 habitants
 VANNES : commune de plus de 30 000 habitants

Tableau de l'évolution des trois « classes » de villes depuis 1968

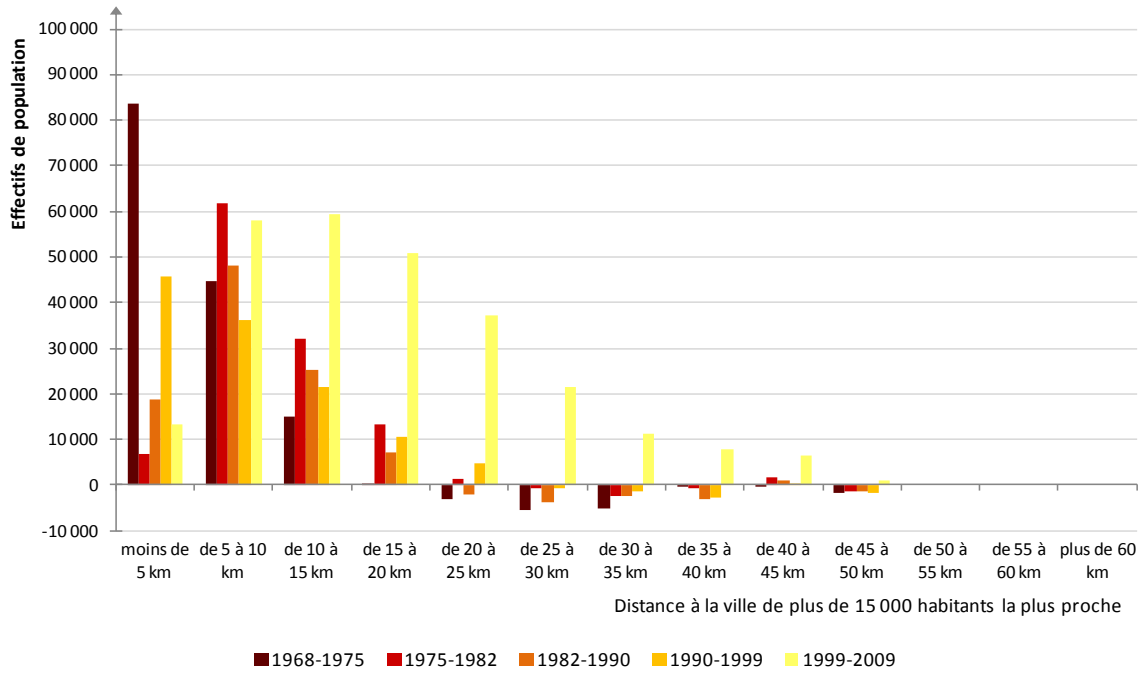
	1968	1975	1982	1990	1999	2009
Nombre de communes de plus de 10 000 habitants						
	19	20	24	28	31	35
Nombre de communes de plus de 15 000 habitants						
	12	13	13	14	15	18
Nombre de communes de plus de 30 000 habitants						
	7	7	7	7	7	7

Sources : Recensements INSEE de 1968, 1975, 1982, 1990, 1999 et 2009.
 Cartographie : DUPONT J., 2012.

Annexe 4 – Le bilan démographique et la répartition géographique du bilan démographique des communes de Bretagne en fonction de leur distance à une ville de plus de 15 000 habitants de 1968 à 2009

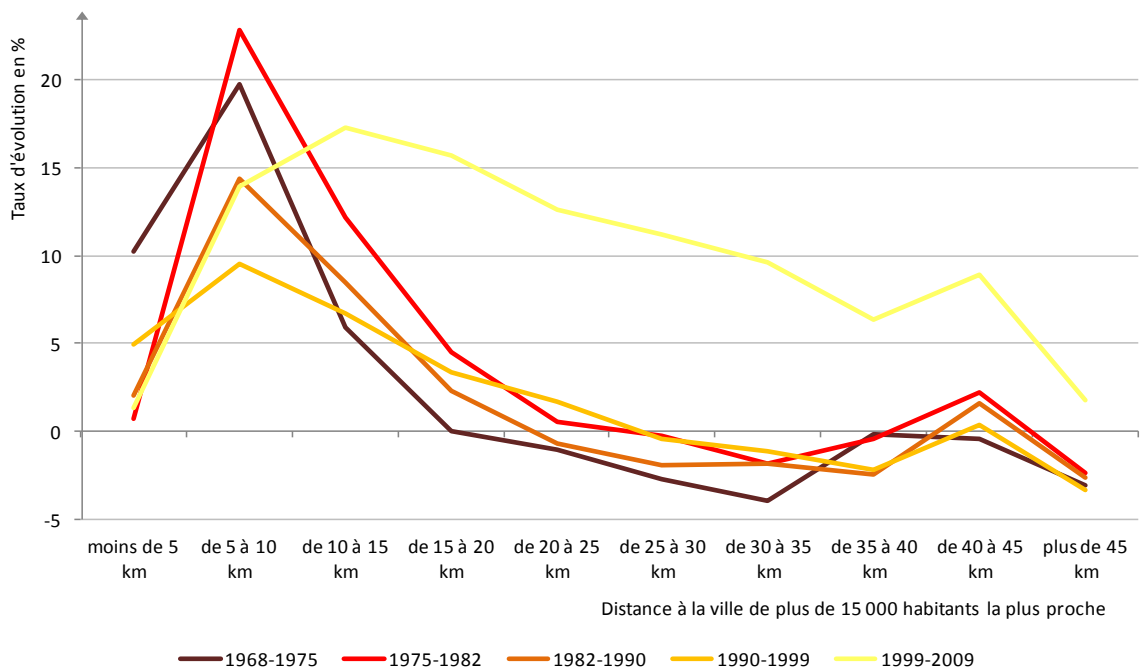
Bilan démographique

Evolution en valeur absolue (effectifs de population)



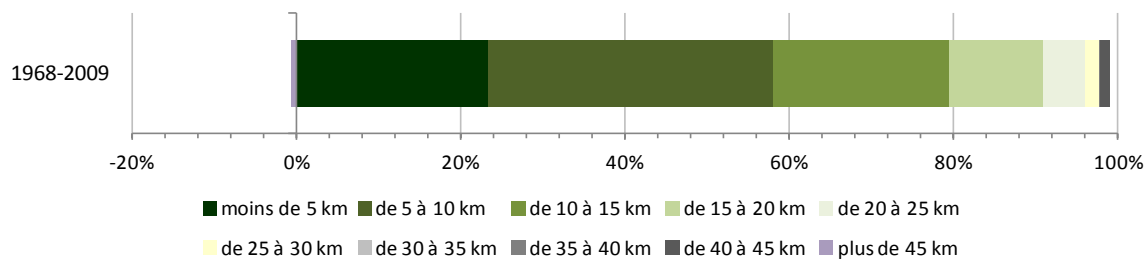
Bilan démographique

Evolution en valeur relative (en %)



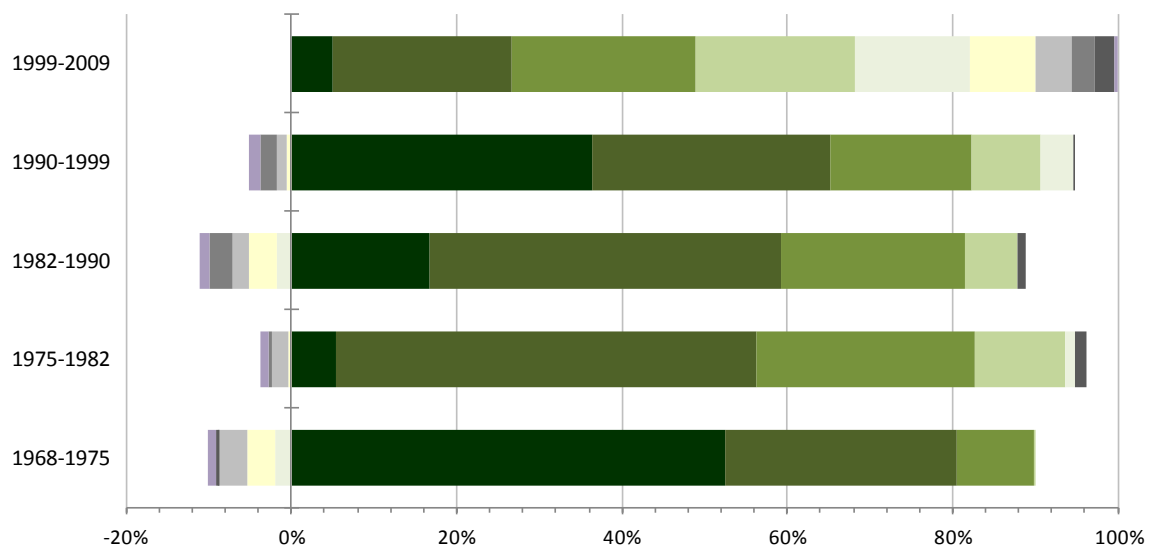
Répartition géographique du bilan démographique

Sur l'ensemble de la période



Répartition géographique du bilan démographique

Pour chaque période intercensitaire

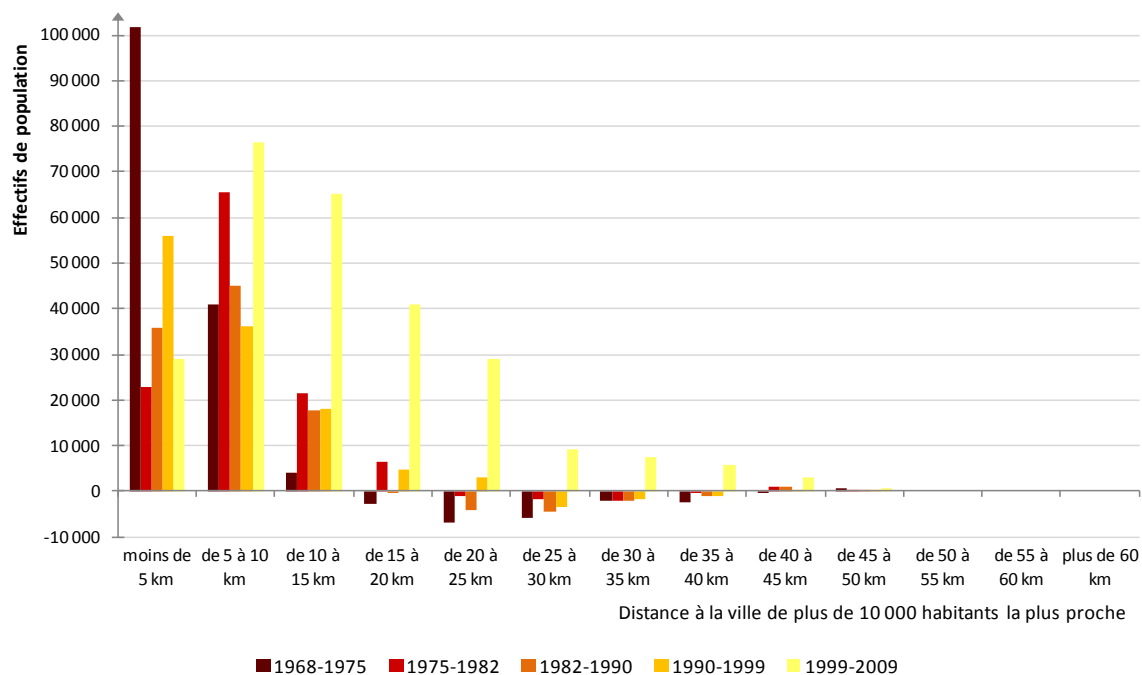


Sources : Laboratoire ESO-Rennes (Université Rennes 2) et INSEE 2009.
Réalisation : DUPONT J., 2012.

Annexe 5 – Le bilan démographique et la répartition géographique du bilan démographique des communes de Bretagne en fonction de leur distance à une ville de plus de 10 000 habitants de 1968 à 2009

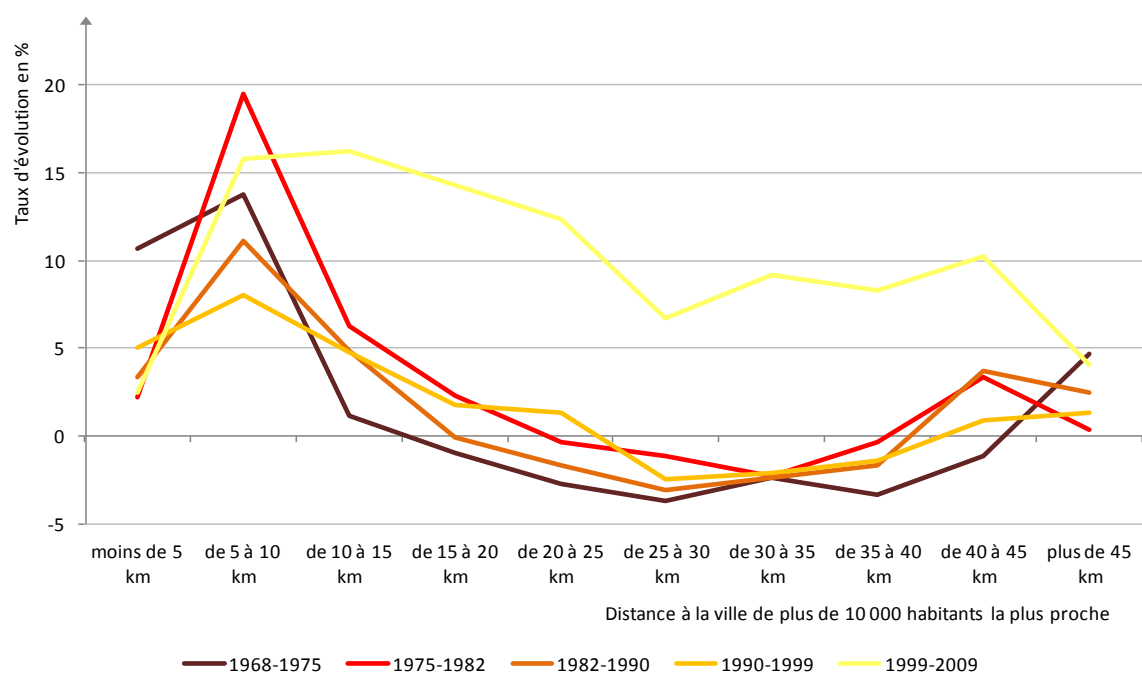
Bilan démographique

Evolution en valeur absolue (effectifs de population)



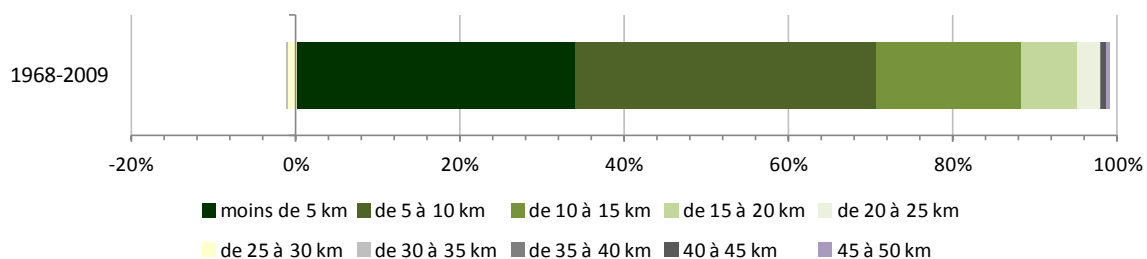
Bilan démographique

Evolution en valeur relative (en %)



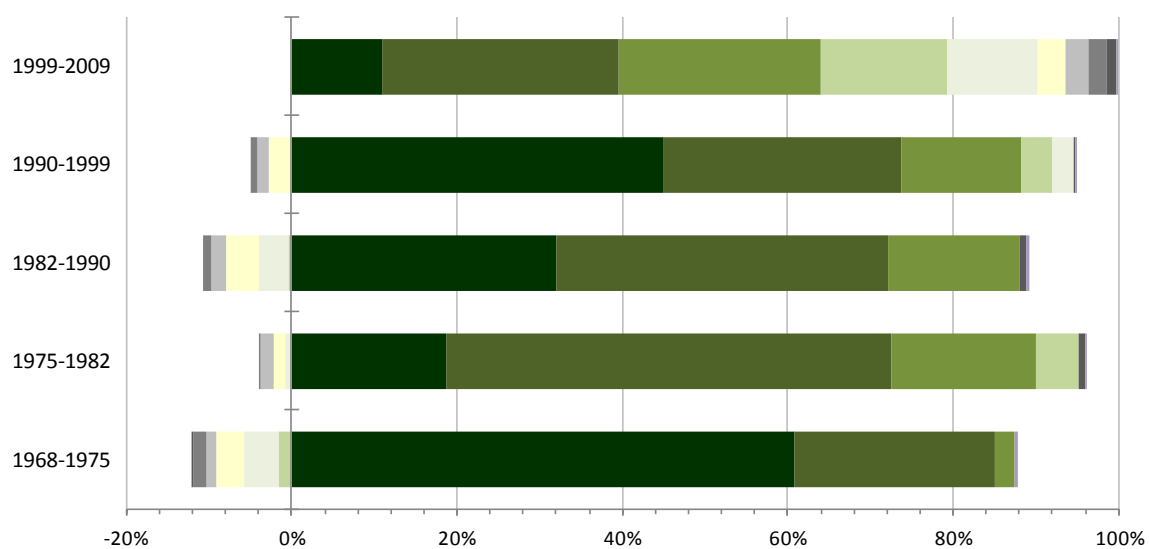
Répartition géographique du Bilan démographique

Sur l'ensemble de la période



Répartition géographique du Bilan démographique

Pour chaque période intercensitaire



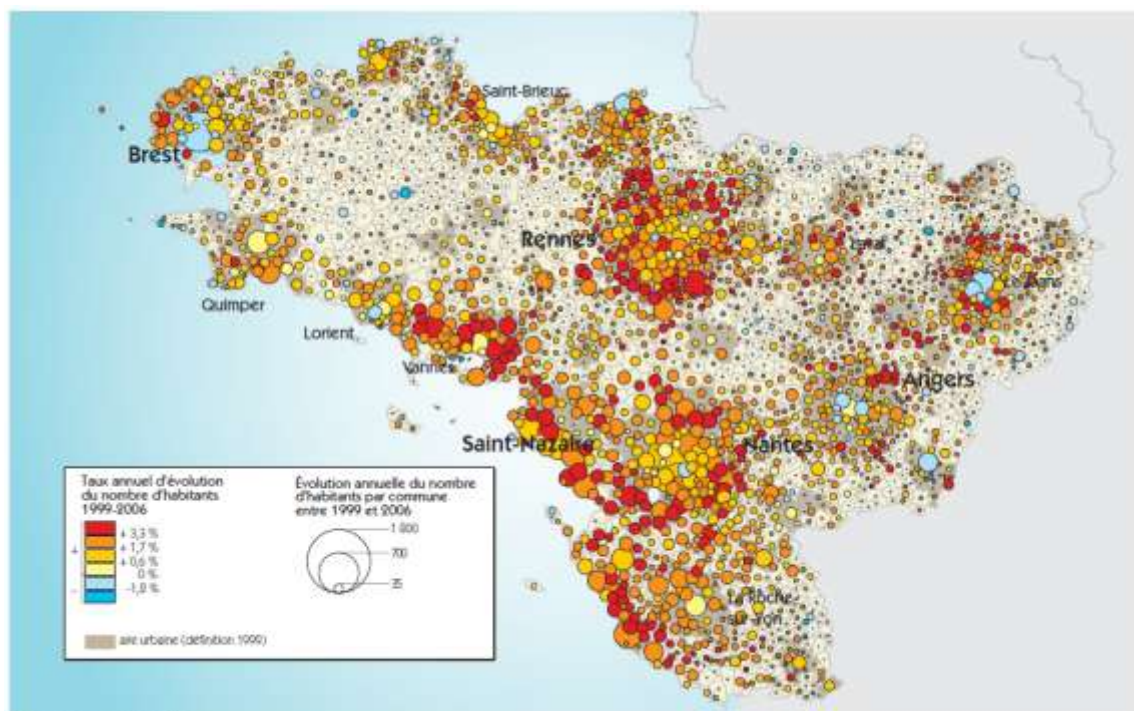
Sources : Laboratoire ESO-Rennes (Université Rennes 2) et INSEE 2009.
Réalisation : DUPONT J., 2012.

Evolution de la population des Pays en Bretagne de 1999 à 2005



Source : Conseil Régional de Bretagne, 2006.

Evolution de la population des communes de Bretagne et des Pays-de-la-Loire entre 1990 et 2006



© Aurin - Source : Insee 1999 et 2006.

Source : Quiniou, Guiheneuf, Violland, Haëntjens, Givord, *Dynamiques métropolitaines de l'espace Loire Bretagne*, 2009.

Bibliographie

A

- ACOSTA Rodrigo (2004), *Les sources statistiques disponibles pour l'étude des marchés fonciers*, ADEF, Paris, 119 p.
- ACOSTA Rodrigo (1995), *Belgique*, coll. Politiques foncières comparées, ADEF, Paris, 89 p.
- ADAMS David, DE SOUSA Christopher and TIESDELL Steven (2010), "Brownfield Development: A Comparison of North American and British Approaches", *Urban Studies*, 47(1), January, p. 75-104.
- ADEF (2012), *Etablissements publics fonciers et SAFER. La complémentarité au service des territoires - Eléments de contexte et de compréhension*, ADEF Expertise, juillet, 47 p.
- ADEF (2009), *Étude préalable à la définition d'une stratégie foncière régionale en Bretagne*, Diagnostic pour le Conseil Régional de Bretagne, ADEF, Foncéo et Terres d'Europe-SCAFR, septembre, 113 p.
- ADEF (2008a), *Étude préalable à la définition d'une stratégie et d'un plan d'action dans le domaine du foncier en Aquitaine*, Diagnostic pour le Conseil Régional d'Aquitaine, ADEF, CETE du Sud-Ouest et AID observatoire, mars, 64 p. Document non publié.
- ADEF (2008b), *Politiques et actions foncières des régions - Outils et moyens*, ADEF pour le Conseil régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, novembre, 25 p. Document non publié.
- ADEF (2007), *La synthèse des politiques et outils fonciers de régulation et de contrôle en Europe face à l'extension urbaine*, coll. Etudes, ADEF et DGUHC, Mars, 57 p.
- ADEF (2002), *Les politiques foncières locales*, ADEF Formation, Séminaire du 31 janvier-1^{er} février, 80 p.
- ADEF, AdCF et CERTU (2009), « Les communautés et le foncier », *Etudes Foncières*, Dossier spécial, n° 137, janvier-février, p. 23-38.
- ADEME (2009), *Regard sur le Grenelle 2 - Projet de loi « Engagement National pour l'Environnement »*, MEEDD et ADEME, Mai, 61 p.
- ADEME (2008), *Regard sur le Grenelle*, MEEDDAT et ADEME, Septembre, 45 p.
- ADIL d'Ille-et-Vilaine (2008), *Le marché foncier en Ille-et-Vilaine. L'offre et la commercialisation des terrains à bâtir en lotissement en 2007*, Observations et tendances, ADIL, Conseil Général et DDE d'Ille-et-Vilaine, Rennes, octobre, 21 p.
- Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise (2008), *L'IBA Emscher Park. Une démarche innovante de réhabilitation industrielle et urbaine*, Recherche et prospective, 71 p.
- AGRESTE (2010), *L'utilisation du sol en 2009 - Teruti Lucas*, Chiffres et données, Série Agriculture n°213, août, 66 p. En ligne : <http://www.AGRESTE.agriculture.gouv.fr/publications/chiffres-et-donnees/article/l-utilisation-du-territoire-en-6012>
- ALVERGNE Christel et TAULELLE François (2002), *Du local à l'Europe, les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, PUF, janvier, 304 p.
- ANAH (2008), *Atlas de l'habitat privé - Fonction, enjeux, évolutions*, MEDAD, 137 p.
- ANDRIA Alfonso (rapp.) (2007), *Rapport sur la politique du logement et la politique régionale*, Parlement Européen, Commission du développement régional, 28 mars, A6-0090/2007, 15 p.

- ANIL (2013), *Le PTZ+ prêt à taux zéro aidé par l'Etat. Pour construire ou acheter un logement*, 2 p.
- ANRU (2007), *Pour une évaluation locale des projets*, ANRU et Caisse des Dépôts, Les repères de la rénovation urbaine, n°2, 64 p.
- ARAGAU Claire (2010), « Amélioration d'un axe routier et valorisation foncière », *Etudes Foncières*, n°145, mai-juin, p. 45-47.
- ARROU-VIGNOD Michel (1978), « Edito », *Etudes Foncières*, n°1, p. 1.
- ATKINSON Anthony et MARLIER Eric (ed.) (2010), *Income and living conditions in Europe*, European Commission, Eurostat, Statistical books, 424 p.
- AUAT (2008), *La mesure de l'artificialisation des sols pour un suivi de l'étalement urbain*, Perspective Villes, Observatoire partenarial de l'environnement, Juillet, 4 p.
- AUDIAR (2008a), *Rennes et la Bretagne. Tableau de bord n°7*, Club de prospective économique Rennes, Audiar, Rennes, 107 p.
- Audiar (2008b), *Logements neufs : du permis de construire à la livraison*, Observatoire de l'Habitat, Audiar, Rennes, 6 p.
- Audiar (2008c), *L'usage préférentiel de la voiture dans les déplacements, Exploitation de l'enquête ménages déplacements sur la région urbaine rennaise*, 8 p.
- AVELINE-DUBACH Natacha (2008), *Immobilier. L'Asie, la bulle et la mondialisation*, CNRS Editions, Paris, 319 p.
- AVELINE-DUBACH Natacha (2005), *Les marchés fonciers à l'épreuve de la mondialisation. Nouveaux enjeux pour la théorie économique et pour les politiques publiques*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université Louis Lumière Lyon 2, Institut d'urbanisme de Lyon, juin, 211 p. En ligne : <http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/39/40/00/PDF/HDR-Aveline.pdf>

B

- BACCAÏNI Brigitte et LEVY David (2006), *Recensement de la population de 2006. Les migrations entre départements : le Sud et l'Ouest toujours très attractifs*, INSEE Première, n°1248, juillet, 4 p.
- BACCAÏNI Brigitte et SEMECURBE François (2009), *La croissance périurbaine depuis 45 ans - Extension et densification*, INSEE Première, n°1240, juin, 4 p.
- BARCI Edwige, CHARBONNIER Sophie, DUPREZ Fabien et GRALL Philippe (2006), *Outils de régulation de l'usage des sols : une perspective internationale*, Ecole nationale des ponts et chaussées (ENPC), Mastère d'action publique (MAP), Groupe d'analyse d'action publique (GAAP), DAEI édition, Paris, Janvier, 103 p.
- BARTHELEMY Fabrice, MICHELANGELI Alessandra et TRANNOY Alain (2006), « Impact d'une rénovation sur le marché immobilier », *Etudes Foncières*, n°121, mai-juin, p. 9-10
- BARTIK Timothy (2009), "The Revitalization of Older Industrial Cities: A Review Essay of Retooling for Growth", *Growth and Change*, Vol. 40, n°1, March, p. 1-29.
- BAUDELLE Guy (2010), « La maîtrise de l'étalement urbain : une comparaison Belgique - Pays-Bas », p. 113-134 in DJELLOULI Yamna, EMELIANOFF Cyria, BENNASR Ali et CHEVALIER Jacques (dir.) (2010), *L'étalement urbain : un processus incontrôlable ?*, PUR, 260 p.
- BAUDELLE Guy (2009), « La Bretagne, une région périphérique... à la pointe de l'aménagement », in JEAN Yves et VANIER Martin (dir.) (2009), *La France, aménager les territoires*, Armand Colin, coll. U, Géographie, 2^{ème} édition, 352 p.
- BAUDELLE Guy (dir.) (2006), *Projet Europolis. Glossaire comparé de concepts de l'aménagement urbain/A compared glossary of town planning concepts/ Vergleichendes Glossar der Städtebau-Konzepte*, Rapport final, RESO, Contrat Ministère de l'Équipement, Mission des politiques communautaires territoriales (DGUHC/PA4), GIE ADEFrance et INTERREG III B Europe du Nord-ouest « EUROPOLIS : renouveler la ville, maîtriser et organiser la croissance urbaine : glossaire comparé de concepts de l'aménagement urbain » (2005-2006), Rennes, Paris, Bonn, 68 p. (version française)

- BAUDELLE Guy (1994), *Le système spatial de la mine : l'exemple du bassin houiller du Nord-Pas-de-Calais*, Thèse d'état en aménagement de l'espace-urbanisme, Université Paris I-Sorbonne, 2 vol., 1 228 p.
- BAUDELLE Guy et KUNZMANN Klaus (2004), « Regards croisés sur l'aménagement du territoire en France et en Allemagne », *Revue ESO*, n°22, octobre, p. 69-77.
- BAUDELLE Guy, GUY Catherine et MERENNE-SCHOUMAKER Bernadette (2011), *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*, PUR, coll. Didact Géographie, 281 p.
- BAUDELLE Guy, DARRIS Gérard, OLLIVRO Jean et PIHAN Jean (2004), « Les conséquences d'un choix résidentiel périurbain sur la mobilité : pratiques et représentations des ménages », *Cybergéo*, Revue européenne de géographie, N° 287, 15 octobre, GT23, 17 p.
- BAUDEQUIN Isabelle (2009), « La Bretagne une région de plus en plus attractive », *Octant*, n°115, INSEE Bretagne, janvier, p. 11-16.
- BAUDEQUIN Isabelle, EUDIER Sophie, LEVY David et PORTIER Jean-François Portier (2008), *Le logement en Bretagne*, INSEE Bretagne, Dossier web n° 11, novembre. En ligne : www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=2&ref_id=13451
- BBR (ed.) (2007), *Nachhaltigkeitsbarometer Fläche. Regionale Schlüsselindikatoren nachhaltiger Flächennutzung für die Fortschrittsberichte der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie - Flächenziele*, Forschungen Heft 130, BBR, Bonn, 177 p.
- BBR (ed.) (2006a), *Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung - Fläche im Kreis*, Band 1: *Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption*, BBR, Bonn, 141 p.
- BBR (ed.) (2006b), *Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung - Fläche im Kreis*, Band 2: *Was leisten bestehende Instrumente?*, BBR, Bonn, 148 p.
- BBR (ed.) (2006c), *Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung - Fläche im Kreis*, Band 3: *Neue Instrumente für neue Ziele*, BBR, Bonn, 109 p.
- BBR (ed.) (2005), *Maps on European territorial development. A contribution of the German Presidency to the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion to be held in Leipzig in May 2007*, BBR, Bonn, 40 p.
- BEATHLEY Timothy (1994), *Ethical land use, Principles of policy and planning*, Johns Hopkins University Press, 320 p.
- BEAUPUY Jean-Marie (rapp.) (2005), *Rapport sur la dimension urbaine dans le contexte de l'élargissement*, Parlement Européen, Commission du développement régional, Document de séance, 21.9.2005, A6-0272/2005, 16 p.
- BELKHATIR Aziz et TBOUL Xavier (2002), *La politique foncière de l'Etat*, Formation de l'ADEF du 31 janvier au 1^{er} février « Les politiques foncières locales dans le nouveau contexte législatif ». Document non publié.
- BENGIS Christer and SCHMIDT-THOME Kaisa (ed.) (2006) *Urban-rural relations in Europe*, ESPON 1.1.2., Final Report, Centre for Urban and Regional Studies, Helsinki University of Technology, 482 p.
- BENTZ Daniel (1993), « Mise en route difficile des EPF, l'exception du Puy-de-Dôme », *Etudes Foncières*, n°59, juin, p. 13-14.
- BERSANI Catherine, KASZYNSKI Marc et VANSTEENKISTE Philippe (2008), « Les établissements publics fonciers », *Etudes Foncières*, Dossier spécial, n°132, mars-avril, p. 19-30.
- BERTRAND Nathalie et KREIBICH Volker (dir.) (2006), *Europe City-Regions competitiveness: growth regulation and periurban land management*, Assen, Van Gorcum, 188 p.
- BLAYAC Thierry et CAUSSE Anne (1999), *Mesures de la valeur du temps de transport : à la recherche d'un compromis entre agrégation et variabilité*, Notes de synthèse du SESP, Voyageurs, juillet-août, p. 9-14

- BOINON Jean-Pierre, CAVAILHES Jean, LEVESQUE Robert, RAMAZ- BEAUJARD Danielle et VIDAL E. (1992), *Les achats fonciers des non-agriculteurs*, DATAR, INRA, Terres d'Europe-SCAFR, SCEES, 209 p.
- BOISSON Jean-Pierre (2005), *La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière*, Rapport à la Section de l'Agriculture et de l'alimentation du Conseil Economique et Social de la République Française, Avril, 204 p.
- BONTJE Marco (2003), "A 'Planner's Paradise' Lost? Past, Present and Future of Dutch National Urbanization Policy", *European Urban and Regional Studies*, Avril, vol. 10, no. 2, p. 135-151.
- BONVALET Catherine, DROSSO Férial, BENGUIGUI Francine et HUYNH Phuong-Mai (2007), *Vieillesse de la population et logement, Les stratégies résidentielles et patrimoniales*, PUCA, La Documentation Française, 509 p.
- BOOTH Philip, BREUILLARD Michelle, FRASER Charles et PARIS Didier (dir.) (2007), *Spatial planning systems in Britain and France*, Abingdon, Routledge, 229 p.
- BOULAY Guilhem (2013a), « Bulle », p.92-93 in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- BOULAY Guilhem (2013b), « Non fongibilité », p. 28-29 in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- BOULAY Guilhem (2013c), « Méthode des prix hédoniques », p.100-101 in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- BOULAY Guilhem (2013d), « Valeur », p. 86-87 in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- BOULAY Guilhem (2011), *Le prix de la ville : Le marché immobilier à usage résidentiel dans l'aire urbaine de Marseille-Aix-en-Provence (1990-2010)*, Thèse de doctorat en géographie, sous la direction de Bernard MOREL, Université de Aix-Marseille 1, Présentée et soutenue publiquement le 21 Novembre 2011, 565 p.
- BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- BOUVIER Simon (2006), « Les partenariats entre les SAFER et les collectivités locales », *Etudes Foncières*, n°119, janvier-février, p. 35-38.
- BOUYSSOU Fernand (2006), « L'hypertrophie des droits de préemption », *Etudes Foncières*, n°122, juillet-août, p. 35-37.
- BRAC de la PERRIERE Jacques-Jo (1993), « Lyon - Cité internationale à bail », *Etudes Foncières*, n°53, mars, p. 15-18.
- BRAYE Dominique et REPENTIN Thierry (2005), *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, Sénat, Rapport d'information n°442, commission des Affaires économiques et du Plan, 29 juin 2005, 76 p.
- BRUMELOT Juliette et VILMIN Thierry (2011), « Du PLU à l'opération, le maillon manquant », *Etudes Foncières*, n° 149, janvier-février, p. 18-20.
- BRUNET Roger (1989), *Les villes européennes*, La Documentation française, Montpellier-Paris, Datar-Reclus, 79 p.
- BRUTEL Chantal et LEVY David (2011), *Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 - 95% de la population vit sous l'influence des villes*, INSEE Première, n°1374, octobre, 4 p.
- BUHOT Clotilde (2013a), « Servitudes », p. 134-135 in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- BUHOT Clotilde (2013b), « Fiscalité foncière », p. 110-111 in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- BUHOT Clotilde (2013c), « Propriété collective », p. 56-57 in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- BUHOT Clotilde (2012), *Démythifier le foncier. Etat des lieux de la recherche*, ADEF et PUCA, 108 p.

- BUHOT Clotilde, GERARD Yann, BRULAY Fabien et CHOBLET Claire (2009), *Tensions foncières sur le littoral*, coll. Espace et Territoires, PUR, 174 p.
- BUHOT Cécile (2006), *Marché du logement et division sociale de l'espace dans les îles du Ponant*, Thèse de doctorat en Géographie soutenue le 5 décembre sous la direction de Louis BRIGAND, Université de Bretagne Occidentale, 445 p.
- BUITELAAR Edwin (2007), *The Cost of Land Use Decisions, applying transaction cost economics to planning and development*, Blackwell publishing, Hoboken, 196 p.
- BUITELAAR Edwin (2003), "Neither Market nor Government: Comparing the Performance of User Rights Regimes", *The Town Planning Review*, Vol. 74, No. 3, July, p. 315-330.
- BUITELAAR Edwin (2002), *New institutional economics and planning. A different perspective on the market versus government debate in spatial planning*, University of Nijmegen, Nijmegen School of management, 39 p.
- BUITELAAR Edwin et VERHAGE Roelof (2013), « Le mythe se fissure : nouveaux défis des politiques foncières aux Pays-Bas », *Etudes foncières*, n° 161, janvier-février, p. 12-20.
- BUITELAAR Edwin, LQGENDIJK Arnoud and JACOBS Wouter (2007), "A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy", *Environment and Planning*, volume 39, p. 891-908.
- Bulletin officiel des impôts (2007), *Secret professionnel- dérogations - transmission aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales et à différents établissements publics des éléments d'information au sujet des valeurs foncières*, Article L 135 B, Alinéa 1^{er} du Livre des procédures fiscales, n° 132, 28 décembre, 4 p.

C

- CASTEL Jean-Charles (2010), « Les deux faces de l'urbanisation, ville dense, ville diffuse », *Etudes Foncières*, n°147, septembre-octobre, p. 14-20.
- CASTEL Jean-Charles (2007), *Quand la mobilité oblige à repenser l'urbanisme*, CFDU, 17 p.
- CASTEL Jean-Charles et JARDINIER Laurent (2011), « La densité au pluriel, un apport à la recherche sur les coûts d'urbanisation », *Etudes Foncières*, n°152, juillet-août, p. 13-16.
- CASTERAN Bénédicte et RICOCH Layla (2008), *Les logements en 2006. Le confort s'améliore, mais pas pour tous*, INSEE Première, n° 1202, juillet, 4 p.
- CAVAILHES Jean (2006), « Le prix du paysage », *Etudes Foncières*, n°124, novembre-décembre, p. 21-25
- CAVAILHES Jean (2002), « Marché foncier rural : entre l'agriculture et la ville », *Etudes Foncières*, n°100, novembre-décembre, p. 20-21.
- CCE (2006), *Communication de la Commission au Conseil et Parlement Européen sur une stratégie thématique pour l'environnement urbain*, Commission des Communautés Européennes, Bruxelles, le 11.1.2006, COM(2005) 718 final, SEC(2006) 16, 13 p.
- Century 21 (2007), *Le logement rêvé des français*, Sondage en ligne réalisé pour le réseau d'agences immobilières Century 21.
- CERAMA (2014a), *Démarche expérimentale de « revitalisation des centres-bourgs » à Mellé (35) et à Josselin (56) - Capitalisation des travaux*, CEREMA Direction territoriale Ouest, DREAL Bretagne et Foncier de Bretagne, Mars, 94 p.
- CEREMA (2014b), *Politiques foncières en faveur du logement - Regards croisés sur trois agglomérations (Poitiers, Nantes et Saint-Brieuc)*, CEREMA Direction territoriale Méditerranée et AdCF, mars, 94 p.
- CERTU (2013), *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques*, Ministère de l'égalité des territoires et du logement et MEDDE, DGUHC, CERTU, CETE Nord Picardie, ADEF et GRIDAUH, Editions du CERTU, coll. Références, 11 fiches, Juin.

Liste des 11 fiches (de 3 à 7 pages par fiche) organisées en quatre thèmes :

- *Observer et caractériser les dynamiques foncières :*
 - L'observation foncière (fiche A)
 - Les principales sources d'information pour l'observation foncière (fiche A1)
 - L'observation de la consommation d'espaces (fiche A2)
 - *Connaître les acteurs du foncier :*
 - Les établissements publics fonciers d'Etat (EPFE) (fiche B1)
 - Les établissements publics fonciers locaux (fiche B2)
 - *Acquérir le foncier :*
 - Les réserves foncières en vue d'un projet d'aménagement (fiche C)
 - La zone d'aménagement différé (ZAD) (fiche C1)
 - La DUP « réserve foncière » (fiche C2)
 - Le droit de préemption urbain (DPU) (fiche C3)
 - Le droit de préemption sur les fonds de commerces (fiche C4)
 - *Financer les politiques locales :*
 - Les taxes foncières (fiche D)
- CERTU (2011a), *La consommation d'espaces par l'urbanisation - Panorama des méthodes d'évaluation*, coll. Dossiers, Editions du CERTU, août, 2 vol., 172 p.
 - CERTU (2011b), *La formation des prix fonciers urbains*, ADEF, MEDDTL, coll. « Essentiel », Aménagement opérationnel, Fiche 1, Editions du CERTU, novembre, 12 p.
 - CERTU (2011c), *Aménagement opérationnel*, Editions du CERTU, coll. Essentiels, 5 fiches : La dépollution des terrains, principes et responsabilités ; La formation des prix fonciers urbains ; La forme et les modalités de la contractualisation en aménagement ; Le coût des équipements publics ; Une approche comparative des outils de financement des équipements publics.
 - CERTU (2011c), *Aménager durablement les petites communes – EcoQuartiers en milieu rural ?*, DGALN, coll. Dossiers, Editions du CERTU, 209 p.
 - CERTU (2010), *Observation urbaine*, Fiche n°5 : 7^{ème} séminaire de l'observation urbaine, 21 octobre, 4 p.
 - CERTU (2009a), *Synthèse d'un projet européen sur l'étalement urbain SCATTER - Sprawling Cities And Transport : from Evaluation to Recommendations*, Observation urbaine, fiche n°3, 8 p.
 - CERTU (2009b), *Pour un habitat dense individualisé : 20 formes urbaines diverses et contextuelles*, Direction technique Territoires et ville, Editions du CERTU, Juin, 238 p.
 - CERTU (2008 a), *Les fichiers fonciers standards délivrés par la DGI appelés communément fichiers MAJIC II - Volume 1 : Guide méthodologique pour leur utilisation*, coll. Les rapports d'étude, avril, 64 p.
 - CERTU (2008 b), *Les fichiers fonciers standards délivrés par la DGI appelés communément fichiers MAJIC II - Volume 2 : Annexes du guide méthodologique pour leur utilisation*, coll. Les rapports d'étude, avril, 116 p.
 - CERTU (2008c), *Les « captifs » du périurbain 10 ans après - Retour sur enquête*, coll. Les rapports d'étude, 87 p.
 - CERTU (2008d), *La planification territoriale en France. Du Schéma de Développement de l'Europe Communautaire au Plan Local d'Urbanisme*, MEDAD, DGUHC, Dossiers, 195, Aménagement et Urbanisme, 61 p.
 - CERTU (2006a), *Données cadastrales et données foncières et immobilières, Réflexion à partir des retours d'expériences de partenariats DGI et services déconcentrés de l'Équipement*, juin, 85 p.
 - CERTU (2006b), *Economie urbaine - Rassemblement de la connaissance*, MTETM, Secrétariat général, Direction des affaires économiques et internationales, service Economie, Statistiques et Prospective, Paris, 308 p.
 - CERTU (2006c), *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques*, MTETM, DGUHC, CERTU et CETE, coll. Les outils, août, 82 p.
 - CERTU (2005a), *Des sources pour suivre le foncier*, Observation urbaine, Fiche n°1, 4 p.
 - CERTU (2005b), *L'Europe des urbanismes. Cultures et pratiques du projet*, DGUHC et CERTU, 9ème Université d'été du CFDU à Toulouse les 25, 26 & 27 août 2004, 240 p.

- CERTU (2005c), *Dessiner les possibles : Hypothèses, projections et inflexions*, CERTU, FNAU et INSEE, Actes du séminaire de l'observation urbaine du 20 octobre, 64 p.
- CERTU (2004a), *Prendre en compte le foncier dans le projet de territoire*, CERTU et DGUHC, Politiques foncières locales, coll. Les outils, mars, 63 p.
- CERTU (2004b), *La mesure de la tâche urbaine en Basse-Normandie*, Connaître le territoire, Fiche n°3, DGUHC, CERTU, DRE Basse-Normandie, CETE Normandie-Centre, novembre, 4 p.
- CERTU (2004c), *Prendre en compte le foncier dans un programme local de l'habitat*, CERTU et DGUHC, Politiques foncières locales, coll. Les outils, novembre, 78 p.
- CERTU et CETE de LYON (2007), *Prendre en compte le foncier dans un PLH*, DGUHC, CERTU et CETE de Lyon, Politiques foncières locales, septembre, 6 p.
- CERTU et CETE Ouest (2004-2005), *Le foncier dans le projet de territoire*, DGUHC, CERTU et CETE Ouest, Politiques foncières locales, 9 fiches thématiques.
- CERTU, CETE et ETD (2006), *La problématique foncière dans les SCoT. Quelle prise en compte du foncier dans les orientations des SCoT en matière d'habitat ?*, DGUHC, CERTU, CETE et ETD, Démarche SCoT témoin, 4 p.
- CERUR (2011), *Etude sur l'ouverture du foncier à l'urbanisation en Bretagne*, Diaporama de compte-rendu, DREAL Bretagne, 23 p.
- CETE Nord-Picardie (2008), *Filocom. Dictionnaire des variables et données de cadrage*, juillet, 152 p.
- CETE Nord-Picardie et CETE Méditerranée (2011), *La contribution des EPF à la production de logements*, MEDDTL, Pôle de Compétence et d'Innovation, Foncier et Stratégies foncières, décembre, 4 p.
- CETE Normandie Centre (2012), *Les associations foncières urbaines*, Fiche n°10, Les outils fonciers, mai, 2 p.
- CETE Ouest (2011), *Panorama des méthodes de mesure de la consommation des sols par l'urbanisation*, en collaboration avec la DREAL de Bretagne, Juin, 123 p.
- CETE Ouest (2004), *Filocom 97 : outil statistique pour l'analyse du renouvellement de population et de ses conséquences sur les territoires*, coll. Les repères, août, 1 p.
- CGDD (2013a), *Mémoire de la prospective – Tome 1 : Vingt travaux majeurs de la première décennie 2000*, MEDDTL, Délégation au développement durable, coll. Références, mars, 169 p.
- CGDD (2013b), *Actions foncières à moyen ou long terme. Anticiper pour mieux maîtriser*, MEDDTL, Rapport n° : 008806-01, novembre, 77 p.
- CGDD (2011a), *De Sitadel à Sit@del2*, MEDDTL, Service de l'observation et des statistiques, août, 2 p.
- CGDD (2011b), *L'artificialisation des sols s'opère aux dépens des terres agricoles*, MEDDTL, Service de l'observation et des statistiques, Observation et statistiques, n°75, Février, 4p.
- CGDD (2011c), *Enquête sur le prix des terrains à bâtir*, MEDDTL, Service de l'observation et des statistiques, décembre, 5 p.
- CGDD (2011d), *Le prix des terrains en France : la localisation, encore la localisation, toujours la localisation*, MEDDTL, Service de l'observation et des statistiques, Observation et statistiques, Le point sur, n°74, Février, 4 p.
- CGDD (2011e), *L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme*, MEDDTL, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, coll. Références, Le Guide, décembre, 60 p.
- CGDD (2010a), *Les indicateurs de développement*, MEDDTL, La Revue du CGDD, janvier, p.13.
- CGDD (2010b), *Note pour les utilisateurs de l'EPTB*, MEDDTL, Service de l'observation et des statistiques, juillet, 14 p.
- CGDD (2009a), *La France vue par CORINE Land Cover, outil européen de suivi de l'occupation des sols*, MEDDTL, Service de l'observation et des statistiques, Observation et statistiques, n°10, Avril, 4 p.

- CGDD (2009b), *Dépenses de carburant automobile des ménages : relations avec la zone de résidence et impacts redistributifs potentiels d'une fiscalité incitative*, MEDDAT, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, Economie et Evaluation, Etudes et Documents n°8, Juin, 49 p.
- CGDD - DATAR (2009), *Les espaces artificialisés par département*, MEDDTL, Service de l'observation et des statistiques et DATAR, Observatoire des territoires, coll. Indicateur de développement durable, Octobre, 5 p.
- CHAMBERLIN Edward (1933), *The theory of monopolistic competition: A Re-orientation of the Theory of Value*, Harvard University Press, 8th edition (1965), Cambridge, 241 p.
- CHAMBORT Olivier (2008), « Les concessions d'aménagement, comment concilier mise en concurrence et droit de propriété ? », *Etudes Foncières*, n°134, juillet-août, p. 18-23.
- CHAMSEDDINE Line et DUPONT Josselin (2013), « Le littoral breton de 1975 à 2000 : quelle interaction entre les évolutions des espaces urbanisés et les dynamiques de la population ? », *Espace populations sociétés*, 2013/1-2, p. 41-57.
- CHAPUIS Jean-Yves (2004), « Le périurbain est aussi dans la ville », *Etudes Foncières*, n°111, septembre-octobre, p. 29-30.
- CHAPUIS Jean-Yves (2003), « De la ville historique à la ville archipel », *Etudes Foncières*, n°105, septembre-octobre, p. 5.
- CHARMES Eric (coord.) (2010), « La densification en débat, effet de mode ou solution durable ? », *Etudes Foncières*, Dossier spécial, n°145, mai-juin, p. 20-38.
- CHARMES Eric (2009), « L'explosion périurbaine », *Etudes Foncières*, Dossier spécial, n°138, mars-avril, p. 25-36.
- CHARMES Eric (2007), « Le malthusianisme foncier », *Etudes Foncières*, n°125, janvier-février, p. 12-16
- CHAUTARD, Bénédicte (2009), *Intérêt et faisabilité d'un observatoire du foncier en Poitou-Charentes*, Mémoire de diplôme universitaire « Démarches et méthodes de diagnostic territorial », Université de Poitiers et EPF Poitou-Charentes, 93 p.
- CHERY Jean-Pierre (2010), « Les espaces périurbains en Europe : un grand écart entre description et prospective », p. 61-76 in DATAR (2010), *Prospective périurbaine et autre fabrique de territoires*, Territoires 2040, n°2, La Documentation française, 156 p.
En ligne : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?rubrique27>
- CHERY Jean-Pierre (2005), *Occupation du sol, définitions et enjeux*, Maison de la télédétection en Languedoc-Roussillon, Juin. En ligne : <http://www.teledetection.fr/occupation-du-sol.html>
- CHIRAZI Sandra (2008), « La pauvreté moins marquée en Bretagne », *Octant*, n°111, INSEE Bretagne, p. 22-25.
En ligne : www.insee.fr/fr/insee_regions/bretagne/themes/octant/oc111/Oc111art5.pdf
- CIPARISSE Gérard (dir.) (2005), *Thésaurus multilingue du foncier*, version française, FAO, Deuxième édition, revue et augmentée, Rome, 91 p.
- CLANCHE François et RASCOL Odile (2011), *Le découpage en unités urbaines de 2010 : l'espace urbain augmente de 19% en une décennie*, INSEE Première, n°1364, août, 4 p.
- CLAVAL Paul (1981), *La logique des villes : essai d'urbanologie*, Litec, Paris, 633 p.
- COASE Ronald (1937), *The nature of the firm*, *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16., November, p. 386-405.
- COMBY Emeline (2012), *Analyser les discours : méthodes à la croisée entre quantitatif et qualitatif*, Diaporama à l'appui du séminaire doctorants, ADEF, 3 juillet, 54 p.
- COMBY Joseph (2012), « Foncier sans frontières », *Etudes Foncières*, n°155, janvier-février, p. 34-37.
- COMBY Joseph (2011), « Le butoir des politiques de la demande », *Etudes Foncières*, n°151, mai-juin, p. 5.
- COMBY Joseph (coord.) (2010a), « Le mille-feuilles du foncier. Superposition des droits sur le sol », *Etudes Foncières*, Dossier spécial, n°143, janvier-février, p. 21-40.

- COMBY Joseph (2010b), « Les six marchés fonciers, une approche des logiques de formation de la valeur », *Observateur de l'immobilier*, n° 75, décembre 2009 - janvier 2010, p. 30-37.
- COMBY Joseph (2010c), « Les baux à long terme, modes d'emploi », *Etudes Foncières*, n°143, janvier-février, p. 33-35.
- COMBY Joseph (2009), *Introduction au foncier : Organiser une stratégie*, Textes à l'appui du séminaire des 3 et 4 décembre, ADEF Formation, Paris, 143 p.
- COMBY Joseph (2008), *Comprendre le foncier - Méthode, diagnostic, évaluation*, Texte à l'appui du séminaire des 25 et 26 septembre 2008, ADEF, 83 p.
- COMBY, Joseph (2006a), « L'accès aux données du marché foncier », *Etudes Foncières*, n°124, novembre-décembre, p. 6-7.
- COMBY, Joseph (2006b), « L'artificialisation », *Etudes Foncières*, Edito, n°122, juillet-août, p.1.
- COMBY Joseph (2004a), « Quelques idées simples sur les politiques foncières locales », *Etudes Foncières*, n°110, juillet-août, p. 7-14.
- COMBY Joseph (2004b), « Que se passe-t-il sur les marchés fonciers ? », *Etudes Foncières*, n°107, janvier-février, p. 6-7.
- COMBY Joseph (2004c), *Penser l'entropie territoriale et ne pas se tromper de cible*, Comptendu, Cycle de conférence-débat sur la cohérence territoriale PQA et CPAU, Séance 3 : Marché foncier, marché immobilier, étalement urbain, 8 décembre 2004, 32 p.
- COMBY Joseph (2003), « La formation de la valeur sur les six marchés fonciers », *Etudes Foncières*, n°101, janvier-février, p. 18-23.
- COMBY Joseph et RENARD Vincent (1996), *Les politiques foncières*, Que sais-je ?, PUF, Paris, 128 p.
- COMBY Joseph (1993), « Les six marchés fonciers », p. 41-48 in GRANELLE Jean-Jacques, VILMIN Thierry et COMBY Joseph (dir.), (1993), *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, Paris-La Défense, ADEF, 186 p.
- COMBY Joseph (1989), « L'impossible propriété absolue », p. 9-20 in ADEF (1989), *Un droit inviolable et sacré. La propriété*, Paris, ADEF, 360 p.
- COMBY Joseph (1985), « Alchimie foncière », *Etudes Foncières*, n°28, septembre, p. 10-13.
- COMBY Joseph (non daté), *Comprendre l'économie des terrains pour mener des politiques foncières*, Texte à l'appui d'un séminaire de l'ADEF : Les politiques foncières locales dans le nouveau contexte législatif, 90 p.
- Conférence des villes de Bretagne (2008), *Villes bretonnes et développement durable – Pour de nouvelles formes urbaines*, Bulletin n°13, septembre, 4 p.
- Conseil d'État (2008), *Le droit de préemption*, coll. Études du Conseil d'État, La Documentation Française, Paris, 118 p.
- Conseil général au Plan (2003), *Guide pour la préparation et la conduite d'évaluations régionales*, Appui technique au développement de l'évaluation, Contrats de plan Etat-région, 25 p.
- Conseil régional de Bretagne (2006), *Construire une politique foncière régionale adaptée par la création d'un établissement public foncier régional*, Direction générale adjointe « politiques territoriales – aménagement – transports », Direction de l'aménagement et des politiques territoriales, Service aménagement de l'espace et grands projets, Session des 14, 15 et 16 juin, 5 p.
- Conseil régional de Bretagne (2005), *Construire une politique foncière efficace et concertée par la création d'un établissement public foncier régional*, Direction générale adjointe « politiques territoriales – aménagement – transports », Direction de l'aménagement et des politiques territoriales, Service des politiques territoriales, juin-juillet, 4 p.
- COSTEL (2010), *Etude sur l'artificialisation des sols bretons 1985-2005*. Etude pour le compte du Réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne. Etude non publiée.
- COUCH Chris, LEONTIDOU Lila, PETSCHER-HELD Gerhard (dir.) (2007), *Urban sprawl in Europe. Landscapes, land-use change and policy*, Oxford, Blackwell, 273 p.

- COUCH Chris, FRASER Charles., PERCY Susan (eds.) (2003), *Urban regeneration in Europe*, Real estate issues, Oxford, Blackwell, 256 p.
- COUDROY de LILLE Lydia (ed.) (2005), *La Pologne dans l'Europe d'aujourd'hui*, Géocarrefour, vol. 80, n°1, 68 p.
- CRCI Bretagne (2009), *Le foncier économique en Bretagne, étude des zones d'activités d'intérêt régional et propositions des CCI de Bretagne*, CRCI de Bretagne, 66 p.
- CREDECO et GRIDAUH (ed.) (1998), *L'articulation des règles d'occupation des sols en Europe*, Colloque international de Nice, Les cahiers du GRIDAUH, série Droit comparé, n°1, 228 p.
- CROGUENNEC-LEMERCIER, Corine (2012), *Tâche urbaine détaillée sur Rennes Métropole, Métadonnées de la couche SIG*, AUDIAR et GéoBretagne, 3 p.
- CRH Bretagne (2013), *L'habitat en Bretagne. Bilan 2012*, Rennes, 66 p.
- CYPRIEN Richer (2008), « Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité », *L'Information géographique*, 4/2008, Vol. 72, p. 56-77.

D

- DACHARY-BERNARD Jeanne, GASCHET Frédéric, LYSER Sandrine, POUYANNE Guillaume et VIRON Stéphane (2011), « L'impact de la littoralisation sur les marchés fonciers. Une approche comparative des côtes basque et charentaise », *Revue Territoires*, INSEE, Économie et Statistiques, N° 444-445, p. 127-154.
- DALLIER Philippe (2010), *Rapport d'information sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et la politique de la ville*, Sénat, Rapport au nom de la commission des finances n°514, juin, 66 p.
- DAMON Julien (2010), « L'urbain "audit" par la Commission Européenne », *Etudes Foncières*, n°151, mai-juin, p. 8-9.
- DARCET Jean (1967), *Etapes de la prospective*, Bibliothèque de prospective, PUF, Paris, 129 p.
- DAVIS John (2010), *The community land trust reader*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 616 p.
- De GORIAÏNOFF Anne (1989), « Les Hospices civils de Lyon, construire sans acheter », *Etudes Foncières*, n°42, mars.
- De JOUVENEL Hugues (2013), *La France en 2025 : l'initiative du gouvernement français*, Futuribles international, Note de veille, 26 août. En ligne : <https://www.futuribles.com/base/article/la-france-en-2025-linitiative-du-gouvernement-fran>
- DELEAZ Dominique (2011), *Méthode de calcul de la surface occupée par le développement résidentiel d'un territoire*, CETE de Lyon, 2 p.
- DELEAZ Dominique (2008), *Les travaux du CETE de Lyon sur le développement résidentiel et le contenu des SCoT*, Présentation au Conseil général des Ponts et Chaussées, Collège aménagement, urbanisme, habitat et déplacements, CETE de Lyon, 28 mars, 13 p.
- DEMOUEVAUX Jean-Pierre (2002), « Le territoire, patrimoine commun de la nation », *Etudes Foncières*, n°100, novembre-décembre, p. 5-6.
- DEPOID Henry (2004), *Impact en Bretagne des nouvelles demandes touristiques*, Rapport au CESR Bretagne, Janvier, Rennes, 206 p.
- DESJARDINS Xavier (2007), *Gouverner la ville diffuse, la planification territoriale à l'épreuve*, Thèse de géographie sous la direction de Francis Beaucire, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Institut de géographie, 27 novembre, 526 p.
- DESGRANGES Chloé (en cours), *L'évaluation territoriale des politiques d'anticipation foncière, bilan et perspectives de l'action de l'EPF PACA*, Thèse en cours de préparation, Université d'Avignon, UMR ESPACE, sous la direction de Laure Casanova.
- DEWOLFF Herman (2007), *The new Dutch Land development Act as a tool for value capturing*, ENHR 2007, International Conference 'Sustainable Urban Areas', 25-28 June, Rotterdam, 14 p.

- DGFIP (2011), *Nouvelle offre de service du portail de la gestion publique : « demande de valeurs foncières » - Brochure pratique*, Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Réforme de l'Etat, juillet, 20 p. En ligne : http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_otherfiles_gest_loca/docs_som/dvf_brochure.pdf
- DGUHC (2005), *Convention d'usage entre le Ministère chargé du logement et Perval relative à la mise à disposition de références immobilières*, 6 décembre, 27 p.
- DIACT (2006), *La politique d'aménagement et de développement durable du territoire en France*, Ministère des affaires étrangères, 97 p.
- Diagonal (2006), « Le foncier, un poste-clé », *Diagonal*, Dossier spécial, n°171, 1^{er} trimestre, p. 36-62.
- Diagonal (1998), « Actualité des établissements publics fonciers », *Diagonal*, Dossier spécial, n°130, mars-avril, p. 10-35.
- DIETERICH Hartmut, DRANSFELD Egbert et VOSS Winrich (1993), *Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliederstaaten der Europäischen Gemeinschaft: ein Systemvergleich*, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 327 p.
- DJELLOULI Yamna, EMELIANOFF Cyria, BENNASR Ali et CHEVALIER Jacques (dir.) (2010), *L'étalement urbain : un processus incontrôlable ?*, PUR, 260 p.
- DODIER Rodolphe (2010), « Etalement urbain et ségrégation : la France de l'Ouest », p.193-203 in DJELLOULI Y., EMELIANOFF C., BENNASR A. et CHEVALIER J. (dir), *L'étalement urbain, Un processus incontrôlable ?*, PUR, Rennes, 260 p.
- DODIER Rodolphe (2007), « Les périurbains et la ville : entre individualisme et logiques collectives », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°102, p. 31-39
- DONZEL André, FRANCOIS Daniel, GENIAUX Ghislain et NAPOLEONE Claude (2008), *Les déterminants socio-économiques des marchés fonciers*, Territoires Méditerranéens, Cahier n°19, Observatoire des territoires et de la métropolisation dans l'espace méditerranéen, octobre, 121 p.
- DONZELOT Jacques (2009), *La ville à trois vitesses*, Editions de La Villette, coll. Penser l'espace, juin, 111 p.
- DRAAF Bretagne - AGRESTE (2012), *Tableau de l'agriculture bretonne 2012. Résultats 2010*, p. 108-109.
- DRAAF Bretagne - AGRESTE (2011), *Résultats des enquêtes Teruti-Lucas 2006 et 2010*, AGRESTE Bretagne n°2, Mai, 4 p.
- DRAAF Bretagne - AGRESTE (2010), *Tableau de l'agriculture bretonne 2010*, p. 8-9.
- DRAAF Bretagne - AGRESTE (2009), *Tableau de l'agriculture bretonne 2009*, p. 106-107.
- DRAAF Bretagne - AGRESTE (2008), *Mémento de la statistique agricole 2008*, 20 p.
- DRE Bretagne (2006), *Rapport de préfiguration pour la création d'un établissement public foncier d'Etat en région Bretagne*, février, 57 p.
- DRE Bretagne (2005), *Naissance du Comité Régional de l'Habitat : la concertation au service des enjeux du logement en Bretagne*, Communiqué de presse du 27 octobre, 1 p.
- DRE Bretagne (2004a), *Pour une politique publique d'intervention foncière en Bretagne*, Préfecture et DRE de Bretagne, Juin, 28 p.
- DRE Bretagne (2004b), *Problématique foncière en Bretagne. Synthèse*, septembre, DRE Bretagne et CETE Ouest, 38 p.
- DRE Bretagne (2003), *Urbanisme et déplacements en Bretagne. Evolution et politiques mises en œuvre*, mai, 60 p.
- DRE Centre (2006), *Diagnostic foncier en région Centre*, Diaporama présenté lors d'un colloque régional « Habitat social - Les outils des communes "foncièrement" accueillantes » du 7 février 2006 à Orléans, 11 p.
- DRE PACA (2007), *Diagnostic foncier en région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Février, 37 p.
- DRE Poitou-Charentes (2006), *Diagnostic et enjeux fonciers de l'État*, Les dossiers du Réseau de l'Equipement en Poitou-Charentes, n°4, septembre, 4 p.

- DREAL Bretagne (2013a), *La construction neuve en Bretagne. Résultats de l'année 2012*, Le logement en chiffres, 4 p.
- DREAL Bretagne (2013b), *Le logement en 2012 en Région Bretagne*, Chiffres-clés, 4 p.
- DREAL Bretagne (2013c), *Prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans les SCoT bretons*, CETE Ouest, DDT-M du Finistère, des Côtes-d'Armor, d'Ille-et-Vilaine, du Morbihan et DREAL Bretagne, 81 p.
- DREAL Bretagne (2012a), *Le prix des terrains en Bretagne pour la construction d'une maison individuelle. Résultats de l'enquête EPTB 2010*, Service connaissance prospective et évaluation, Observatoire et statistiques, Construction neuve, Le logement en chiffres, septembre, 4 p.
- DREAL Bretagne (2011a), *Synthèse de l'étude sur la tension du marché de l'habitat en Bretagne*, Janvier, 7 p.
- DREAL Bretagne (2011b), *Pour une stratégie foncière en Bretagne*, Diaporama de la Conférence foncière du 13 juillet 2011, DREAL Bretagne, 27 p.
- DREAL Bretagne (2011c), *Pour une gestion économe du foncier en Bretagne. Actes et synthèse des tables rondes et des échanges*, Colloque régional du 28 novembre 2011, 27 p.
- DREAL Bretagne (2008), *Atlas de l'évolution de l'occupation du sol sur le littoral breton entre 1977 et 2000 par communes*, 5 volumes, novembre, 1 241 p.
En ligne : www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/atlas-de-l-evolution-de-l-a738.html
- DREAL Bretagne et Conseil régional de Bretagne (2012), *Charte pour une gestion économe du foncier en Bretagne*, novembre, 12 p.
- DRIANT Jean-Claude, DROSSO Férial et VIGNAL Cécile (2005), *Les Français et le logement : bouleversements de la démographie et de la famille. Quels choix résidentiels pour demain?*, C.R.E.T.E.I.L., Institut d'Urbanisme de Paris - Université Paris 12, mars-avril, 50 p.
- DUBACH Natacha et RENARD Vincent (1990), *Pays-Bas*, coll. Politiques foncières comparées, ADEF, 77 p.
- DUBOIS Olivier (coord.) (2002), *Politique foncière et mécanismes fonciers en Wallonie. Objectifs politiques, outils juridiques et mise en œuvre*, Ministère de la Région wallonne, Namur, 75 p.
- DUFIEUX Philippe, GARAI Loïc et DELEAZ Dominique (2007), *Le rêve de la maison : cités-jardins, lotissements et habitat durable dans le Rhône*, CETE de Lyon, 143 p.
- DUMONT Jean-Louis (1996), *La question foncière*, Avis et rapports de Conseil Économique et Social, 5 février, 130 p.
- DUPONT Josselin (2013), « Prémption », p. 116-117, in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- DUPONT Josselin (2012), « COST : réseau européen de coopération », p. 101-103 in BUHOT Clotilde (2012), *Démythifier le foncier. Etat des lieux de la recherche*, ADEF et PUCA, 108 p.
- DUPONT Josselin (2011a), "The State EPF a specific tool of the French land policy", p. 729-733 in PINTO Nuno, TENEDORIO José António, SANTOS Mark and DE DEUS Raquel (ed.), *Proceedings of the Seventh International Conference of Virtual Cities and Territories*, Lisbon, October 11 to 13, 2011, University of Coimbra and the Nova University of Lisbon, 813 p.
- DUPONT Josselin (2011b), "Regional land policy in France: exemplified by the Etablissement Public Foncier (EPF)", p. 291-302 in TIRA Maurizio, VAN DER KRABBEN Erwin and ZANON Bruno (ed.) (2011), *COST Action TU0602 – Land Management for Urban Dynamics: Innovative methods and practices in a changing Europe*, Maggioli Editore, University of Brescia, September, 576 p.
- DUPONT, Josselin (2010a), *Rapport final de l'étude pour des retours d'expérience sur des EPF aux enjeux comparables*, Laboratoire ESO-Rennes, UMR CNRS 6590, Université Rennes 2 et Foncier de Bretagne, juin, 48 p.
- DUPONT, Josselin (2010b), *Atlas foncier des 21 Pays de Bretagne*, ADEF et Laboratoire ESO-Rennes, Université Rennes 2.
- DUPONT, Josselin (2010c), *Rapport final de l'étude sur l'Atlas de l'évolution de l'occupation du sol sur le littoral breton entre 1977 et 2000*, Laboratoire ESO-Rennes, UMR CNRS 6590, Université Rennes 2 et DREAL Bretagne, décembre, 93 p.

- DUPONT Josselin et FAURE Anne (2011), "Sustainable development and land management: evolution of the French system", p. 113-130, in TIRA Maurizio, VAN DER KRABBEN Erwin and ZANON Bruno (ed.) (2011), *COST Action TU0602 – Land Management for Urban Dynamics: Innovative methods and practices in a changing Europe*, Maggioli Editore, University of Brescia, September, 576 p.
- DUPONT Josselin et TILLEMANS Leah (2013), « Portage foncier », p. 128-129, in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- DUPONT Josselin, LOURES Luis et WEBER Philippe (2010), "Applying Scenario Approach in Urban Development - Gland Case Study", p. 57-75, in LACHANCE-BERNARD Nicolas, PINTO Nuno, HAVEL Barbara and PLOEGMAKERS Huub (ed.) (2010), *COST Action TU0602 - Land Management and Mobilization in Europe: Regimes, Policies and Processes - A Comparison Framework Applied to Gland*, Switzerland, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne and Department of Civil Engineering of the University of Coimbra, Lausanne, 130 p.
- DURANCE Philippe (2007), *Une genèse de la prospective territoriale en France*, DATAR, Août, 18 p.
- DUVILLARD Sylvie, PLAUCHU Vincent et WYON Thibaud (2011), « La région et le foncier, quelle légitimité d'action ? », *Etudes Foncières*, n°152, juillet-août, p. 26-30.

E

- EEA (2010), *Land in Europe: prices, taxes and use patterns*, Technical report, 4/2010, 64 p.
- EEA (2007), *Land-use scenarios for Europe: qualitative and quantitative analysis on a European scale*, Technical report, 9/2007, 78 p.
- EEA (2006a), *Urban sprawl in Europe, the ignored challenge*, Report, 10/2006, 60 p.
- EEA (2006b), *The changing faces of Europe's coastal areas*, Report, 6/2006, 112 p.
- EEA (2006c), *Land accounts for Europe 1990-2000. Towards integrated land and ecosystem accounting*, Report, 11/2006, 112 p.
- EEA (2005), *The European Environment. State and outlook 2005*, Office for Official Publications of the European Communities, Report, 1/2005, 570 p.
- EKANI Evelyne (1980), « L'offre foncière », *Etudes Foncières*, n°8, p. 35-37.
- EPF Normandie (2010), *Le marché foncier normand à destination de l'habitat individuel*, EPF Normandie, novembre, 24 p.
- EPF Languedoc-Roussillon (2008), *Programme pluriannuel d'intervention 2009-2013*, EPF Languedoc-Roussillon, 57 p.
- EPF Lorraine (2011), *Programme pluriannuel d'intervention 2007-2013*, Version révisée à mi-parcours EPF Lorraine, 70 p.
- EPF Poitou-Charentes (2010), *L'EPF de Poitou-Charentes en 10 questions-réponses*, DRE de Poitou-Charentes, 16 p.
- ERNER Guillaume, DIEP Mai et LAVENANT Céline (2007), *Etude nationale sur l'évolution du foncier en France – Crise du logement : foncier, le maillon faible ?*, SNAL, avril, 19 p.
- ESTEBE Philippe (2010), « Préface » in VANIER Martin (2010), *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica, 2^{ème} édition, mars, 200 p.

F

- FALLETH Eva and NORDAHL Berit (2010), "The planning system and practice in Norway: a change from hierarchical autocracy towards marked governance", p. 167-178 in TIRA Maurizio, VAN DER KRABBEN Erwin and ZANON Bruno (ed.) (2011), *COST Action TU0602 – Land Management for Urban Dynamics: Innovative methods and practices in a changing Europe*, Maggioli Editore, University of Brescia, September, 576 p.
- FALLETH Eva, HANSSSEN Gro Sandkjaer and SAGLIE Inger Lise (2010), "Challenges to Democracy in Market-oriented Urban Planning in Norway", *European Planning Studies*, 18(5), p. 737-754

- FATÔME Etienne, JEGOUZO Yves, LEBRETON Jean-Pierre, MARIE Soizic et VERPEAUX Michel (2012), *La modernisation des outils de l'action foncière*, Rapport auprès du MEEDDM, GRIDAUH, janvier, 187 p.
- FERBER Uwe (2011), "Circular flow land use management", p. 779-781 in PINTO Nuno, TENEDORIO José António, SANTOS Mark and DE DEUS Raquel (ed.) (2011), *Proceedings of the Seventh International Conference of Virtual Cities and Territories, Lisbon*, (2011), October 11 to 13, 2011, University of Coimbra and the Nova University of Lisbon, 813 p.
- FERBER Uwe et PREUß Thomas (2011), "Circular land use management in cities and urban region – a policy mix utilizing existing and newly conceived instruments to implement an innovative strategic and policy approach", p. 303-316 in TIRA Maurizio, VAN DER KRABBE Erwin and ZANON Bruno (ed.) (2011), *COST Action TU0602 – Land Management for Urban Dynamics: Innovative methods and practices in a changing Europe*, Maggioli Editore, University of Brescia, September, 576 p.
- FLOCH Jean-Michel et LEVY David (2011), *Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 : poursuite de la périurbanisation et croissance des grandes aires urbaines*, INSEE Première, n°1375, octobre, 4 p.
- FNSafer (2013), *L'essentiel des marchés fonciers ruraux en 2012. La synthèse*, En partenariat avec les SAFER et AGRESTE, Juin, 8 p.
- FNSafer (2012), *Le marché immobilier rural en 2011*, En partenariat avec les SAFER et AGRESTE, Mai, 10 p.
- FNSafer (2011), *Le Marché Immobilier Rural en 2010*, En partenariat avec les SAFER et AGRESTE, Mai, 12 p.
- Foncier de Bretagne (2014a), *Rapport d'activité 2013*, EPF Bretagne, 35 p.
- Foncier de Bretagne (2014b), *10 questions-réponses sur le développement de votre territoire grâce au foncier*, EPF Bretagne, 24 p.
- Foncier de Bretagne (2013a), *Rapport d'activité 2012*, EPF Bretagne, 35 p.
- Foncier de Bretagne (2013b), *Attribution d'une subvention à la commune de La Roche-Derrien*, Décision du Directeur général 2013/39, opération n°11-22264-1, EPF Bretagne, 1 p.
- Foncier de Bretagne (2012a), *Rapport d'activité 2011*, EPF Bretagne, 17 p.
- Foncier de Bretagne (2012b), *Habitat rural : 3 exemples d'urbanisation économe en foncier*, Les fiches ressources de l'EPF, EPF Bretagne, 12 p.
En ligne : <http://www.foncierdebretagne.fr/Densite-une-nouvelle-ambition-pour.html>
- Foncier de Bretagne (2012c), *Le référentiel foncier et immobilier : un outil pour identifier le potentiel en renouvellement urbain*, Les fiches ressources de l'EPF, EPF Bretagne, 15 p.
- Foncier de Bretagne (2011), *Rapport d'activité 2010*, EPF Bretagne, 21 p.
- Foncier de Bretagne (2010a), *Programme pluriannuel d'intervention 2010-2015*, EPF Bretagne, 41 p.
- Foncier de Bretagne (2010b), *Programme pluriannuel d'intervention 2010-2015 - Synthèse*, EPF Bretagne, octobre, 16 p.
- Foncier de Bretagne (2009), *EPRD 2010 - Etat prévisionnel des recettes et des dépenses*, EPF Bretagne, 22 p.
- Foncier de Bretagne et SAFER de Bretagne (2011), *Convention-cadre de partenariat*, 8 p.
- FOUCHIER Vincent (2002), « Étalement urbain et mobilité », *Etudes Foncières*, n°100, novembre-décembre, p. 31-32.
- FOUCHIER Vincent (2001), « Les coûts des densités, problèmes de méthode », *Etudes Foncières*, n°92, juillet-août, p. 26-28
- FRANQUEVILLE Laurence (2010), *Les Français rêvent d'un «écologis»*, Sondage exclusif Ipsos / Le Moniteur, 6 décembre. En ligne : <http://www.lemoniteur.fr/145-logement/article/actualite/774060-sondage-exclusif-ipsos-le-moniteur-les-francais-revent-d-un-ecologis>

- FRIGGIT Jacques (2001), *Prix des logements, produits financiers immobiliers et gestion des risques*, Edition Economica, octobre, 370 p.

G

- GAILLARD Marion (2013), *De la stratégie de Lisbonne à la stratégie Europe 2020*, Vie Publique, Découverte des institutions, Approfondissements, Article en ligne, 15 mars, 1 p.
En ligne : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/approfondissements/strategie-lisbonne-strategie-europe-2020.html>
- GATEAU LEBLANC Nicolas (2005), « L'Europe révolutionne l'urbanisme opérationnel », *Etudes Foncières*, n°114, mars-avril, p. 10-11
- GENIAUX Ghislain et NAPOLEONE Claude (2007), « La constructibilité anticipée des terres agricoles », *Etudes Foncières*, mars-avril, n°126, p. 12-14
- GERARD Yann (2013a), « Politiques foncières », p. 108-109 in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- GERARD Yann (2013b), « Evaluation », p. 98-99 in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- GERARD Yann (2012a), « Tour de Pise, les marchés immobiliers », *Etudes Foncières*, n° 157, mai-juin, p. 4-5.
- GERARD Yann (2012b), « A contre-courant, un regard sur l'EPTB en 2010 », *Etudes Foncières*, n°155, janvier-février, p. 10-11.
- GERARD Yann (2011), « Marchés immobiliers, inquiétante reprise », *Etudes Foncières*, n°151, mai-juin, p. 2-3.
- GERARD Yann (2008), « Trente ans d'action du Conservatoire », *Etudes Foncières*, n°131, janvier-février, p. 36-40.
- GERBEAU Delphine (2014), « Fin de parcours pour la loi ALUR », *La Gazette des communes*, 20 février. En ligne : www.lagazettedescommunes.com/221933/fin-de-parcours-pour-la-loi-alur
- GERBER Caroline (2012), *Etablissements Publics fonciers et SAFER, La complémentarité au service des territoires - Contribution au débat*, ADEF Expertise, juillet, 14 p.
- GERBER Caroline (2006), « Le renouvellement urbain sur des sites pollués », *Etudes Foncières*, n°124, novembre-décembre, p. 5
- GERMAIN Pascal et THAREAU Bertille (2011), « Les agriculteurs face à l'urbanisation II - Garantir la pérennité des exploitations », *Etudes Foncières*, n°150, mars-avril, p. 19-23.
- GERMAIN Pascal et THAREAU Bertille (2010), « Les agriculteurs face à l'urbanisation : préserver l'espace de production agricole », *Etudes Foncières*, n°145, mai-juin, p. 13-17.
- GHEKIERE Laurent (2008), « Les établissements publics fonciers services d'intérêt économique général ? », *Etudes Foncières*, n°142, novembre-décembre, p. 28
- GIBERT Marie (2013), « Expropriation », p. 118-119 in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- GIRAULT Maurice (2001), « Circulation automobile et périurbanisation », *Notes de synthèse du SESP*, Circulation, mai-juin, p. 7-12.
- GIVAUDAN Antoine (1986), « Développer l'offre foncière sans tout détraquer », *Etudes Foncières*, n°32, p. 14-17.
- GLAESER E. et GYOURKO J. (2002), *The impact of zoning on housing affordability*, Harvard Institute of Economic research, 37 p.
- GODET Michel (2007a), *Manuel de prospective stratégique, Tome 1 : Une indiscipline intellectuelle*, Dunod, 3^{ème} édition, 279 p.
- GODET Michel (2007b), *Manuel de prospective stratégique : Tome 2, L'Art et la méthode*, Dunod, 3^{ème} édition, 424 p.
- GODET Michel et DURANCE Philippe (2011), *La prospective stratégique pour les entreprises et les territoires*, Dunod, 2^{ème} édition, 224 p.

- GOZE Maurice (2004), « Le logement entre tensions et crise », *Etudes Foncières*, n°122, novembre-décembre, p. 9-13.
- GRAËFFLY Romain (2006a), « Le droit de l'expropriation dans l'Union européenne », *Etudes Foncières*, n°121, mai-juin, p. 24-29
- GRAËFFLY Romain (2006b), « Les politiques sociales du logement en Norvège », *Etudes Foncières*, n°122, juillet-août, p. 24-27.
- GRANELLE Jean-Jacques (2009), *Economie et urbanisme. Du foncier à l'immobilier. 1950-2008*, L'Harmattan, coll. Economie et Innovation, 232 p.
- GRANELLE Jean-Jacques (2002), « Le déplacement des thématiques foncières », *Etudes Foncières*, n°100, novembre-décembre, p. 21-23.
- GRANELLE Jean-Jacques, VILMIN Thierry et COMBY Joseph (dir.), (1993), *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, Paris-La Défense, ADEF, 186 p.
- GRIMAL Richard (2001), « Le prêt à taux zéro, une aide à l'étalement urbain », *Etudes Foncières*, n°91, mai-juin, p. 11-15.
- GUENGANT Alain (2005), « Des coûts d'urbanisation aux coûts de congestion des services publics locaux », p. 88-100 in LACOUR C., PERRIN E., ROUSIER N. (coord.) (2005), *Les nouvelles frontières de l'économie urbaine*, Editions de L'aube, 2005, 226 p.
- GUIGOU Jean-Louis (2014), *Citations sur la prospective*, Humeur n°136, Blog de Jean-Louis Guigou, 5 février. En ligne : www.ipemed.coop/fr/ipemedia-r19/blog-de-jean-louis-guigou-c60/citations-sur-la-prospective-a2217.html
- GREPINET Patrick (2006), *La crise du logement. Des chiffres pour comprendre, des pistes pour agir*, coll. Questions contemporaines, L'Harmattan, 200 p.

H

- HAFFNER Marietta, GROETELAERS Daniëlle, VAN DER HEIJDEN Harry, KORTHALS ALTES Willem et TASAN-KOK Tuna (2010), « Les "aides foncières" sont-elles compatibles avec le Marché commun ? », *Etudes Foncières*, juillet-août, n°146, p. 14-18.
- HALBWACHS Maurice (1909), *Les expropriations et les prix des terrains à Paris, 1860-1900*, Cornély, Paris, 415 p.
- HALLEUX Jean-Marie (2013), « Le gaspillage de l'espace wallon. Comment en sommes-nous arrivés-là et pourquoi persistons-nous ? », *Les Cahiers nouveaux*, n°85, juin, p. 13-15.
- HALLEUX Jean-Marie (2012), « Vers la ville compacte qualitative ? Gestion de la périurbanisation et actions publiques », *Belgeo*. En ligne : <http://belgeo.revues.org/7070>
- HALLEUX Jean-Marie (2008a), "Urban Sprawl, Urban Containment and land Management. A Reflection on the Concept of Urban land Supply", p. 259-268 in SITAR Mekta (2008), *Urban future: Challenges and opportunities for city and region developments*, University of Maribor Press. En ligne : <http://hdl.handle.net/2268/3472>
- HALLEUX Jean-Marie (2008b), « Mobilité relâchée et surabondance foncière: pourquoi et comment gérer l'offre de manière parcimonieuse ? », p. 167-176 in MONTEVENTI WEBER Lilli, DESCHENAU Chantal et TRANDA-PITTION Michèle (dir.)(2008), *Campagne-ville. Le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 340 p. En ligne : <http://hdl.handle.net/2268/3477>
- HALLEUX Jean-Marie (2005a), *Structuration spatiale des marchés fonciers et production de l'urbanisation morphologique - Application à la Belgique et à ses nouveaux espaces résidentiels*, Thèse de doctorat en Géographie économique soutenue le 24 juin 2005, Université de Liège - Belgique, 303 p.
- HALLEUX Jean-Marie (2005b), « Le rôle des promotions foncières et immobilières dans la production des périphéries : application à la Belgique et à ses nouveaux espaces résidentiels », *Revue géographique de l'Est*, Tome XLV, 3-4 2005, p. 161-173.

- HALLEUX Jean-Marie, Laurent BRÜCK et Nicolas MAIRY (2002), « La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisse et danois: enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives », *Belgeo*, 4, p. 333-354
- HALLEUX Jean-Marie et LAMOTTE Jean-Marc (2008), « Reconstruire la ville sur la ville. Le recyclage et le renouvellement des espaces dégradés », *Territoire(s) wallon(s)*, n°2, p. 7-22. En ligne : <http://hdl.handle.net/2268/62557>
- HALLEUX Jean-Marie, MARCINCZAK Szymon, Van der KRABBEN Erwin (2012), "The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The cases of the Netherlands, Belgium and Poland", *Land Use Policy*, Volume 29, Issue 4, October, p. 887-898.
- HANSSEN Gro Sandkjaer (2010), "Ensuring local community interests in market-oriented urban planning? The role of local politicians", *Environment and Planning C: Government and Policy* 28(4), p. 714-732.
- HAUMONT Francis (2010), « Le bail emphytéotique comme outil de contrôle de l'urbanisme », *Etudes Foncières*, n°143, janvier-février, p. 36-37.
- HAUMONT, Francis (2007), *Le droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 400 p.
- HAUMONT Francis (2004), « Contraintes du droit européen dans la mobilisation foncière », *Etudes Foncières*, n°107, janvier-février, p. 19-23.
- HAUMONT Francis (2002), « Les impacts fonciers de la politique européenne », *Etudes Foncières*, n°100, novembre-décembre, p. 46-48
- HAUMONT Francis et KASZYNSKI Marc (2009), « Le foncier une matière européenne ? », *Etudes Foncières*, Dossier spécial, n° 142, novembre-décembre, p. 19-38.
- HEALEY Patsy (1991), "Urban regeneration and the development industry", *Regional Studies*, 25/2, p. 97-110.
- HEIMANN Michel et KASZYNSKI Marc (2012), *SAFER et EPF : concertation et complémentarité*, Communiqué de presse du 5 juillet, FNSafer, 1 p.
- HOCREITERE Patrick (coord.) (2010), « Les concessions d'aménagement, à la recherche d'un cadre juridique », *Etudes Foncières*, Dossier spécial, n°147, septembre-octobre, p. 21-38.
- HOSTIOU René et STRUILLLOU Jean-François (2008), « Les droits de préemption des collectivités publiques », *Etudes Foncières*, Dossier spécial, n°135, septembre-octobre, p. 21-36.
- HOSTIOU René et STRUILLLOU Jean-François (2007), « Réserves foncières. La constitution de réserves foncières par voie d'expropriation et de préemption en droit français », p. 135-169 in GRIDAUH (2007), *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Editions du Moniteur, 983 p.
- HOSTIOU René et STRUILLLOU Jean-François (2001), *Expropriation et préemption*, Litec, Paris, 407 p.
- HOSTIOU René (2005), « L'expropriation mise aux normes européennes », *Etudes Foncières*, n°115, mai-juin, p. 7-12.
- HUBERT Jean-Paul (2009), *Dans les grandes agglomérations, la mobilité quotidienne des habitants diminue, et elle augmente ailleurs*, INSEE Première, n° 1252, Juillet, 4 p.
- HURSON-L'HOTELIER Françoise et COLIN Jacques (2002), *Prospective des facteurs d'attractivité en Bretagne*, Rapport au CESR Bretagne, juin, 18 p.

I

- IAU-IDF (2009), *Comment maîtriser le développement des bourgs, villages et hameaux ?*, Les Carnets pratiques, Novembre, 48 p.
- IGONIN LEYGUE Eve et IGONIN LEYGUE Thierry (1991), *Espagne*, coll. Politiques foncières comparées, ADEF, 123 p.
- IGONIN LEYGUE Thierry (1992), *Portugal*, coll. Politiques foncières comparées, ADEF, 77 p.

- INRA (2008), *Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030*, Rapport du groupe de travail Nouvelles ruralités, juillet, 82 p.
- INSEE (2012), *France, portrait social. Edition 2012*, 272 p.
- INSEE (2011), *Zonages d'études. Méthode d'actualisation du nouveau zonage en aires urbaines 2010*, octobre, 13 p.
- INSEE Bretagne (2012 a), *La Bretagne en bref 2012*, Octant Références, 4 p.
- INSEE Bretagne (2012 b), *Recensement de la population. Bretagne : la population des communes au 1er janvier 2010*, Octant Info, n°27, décembre, 2 p.
- INSEE Bretagne (2010), *Projections démographiques à l'horizon 2040 en Bretagne. Une croissance forte, un vieillissement inéluctable*, Octant Analyses, n°10, décembre, 4 p.
- INSEE Bretagne (2009), *Recensement de population*, Le Flash d'Octant, n°146, Janvier, 8 p.

J

- JACOBS Harvey (2013), "Private property and human rights: A mismatch in the 21st century?", p. S85-S101 in DAVY Benjamin, DAVY Ulrike and LEISERING Lutz (guest eds) (2013), *Exploring global social citizenship: Human rights perspective*, International Journal of Social Welfare, vol. 22, issue S1, October, 101 p.
- JANSEN Sylvia (2012), "What is the worth of values in guiding residential preferences and choices?", *Journal of Housing and the Built Environment*, volume 27, issue 3, p. 273-300.
- JULIEN Philippe (2008), *Analyse critique de la pertinence de l'aire urbaine pour étudier l'étalement urbain*, CERTU, Lyon, 41 p.

K

- KAISER Edward, GODSCHALK David and CHAPIN Jr Stuart (1995), *Urban Land Use Planning*, University of Illinois Press, January, 512 p.
- KASZYNSKI Marc (2005), « Les EPF après la loi sur la cohésion sociale », *Etudes Foncières*, n°113, janvier-février, p. 5-7.
- KASZYNSKI Marc (1998), « N'acquérir qu'en fonction d'une réelle stratégie », *Diagonal*, n°130, mars-avril, p. 28-29.
- KASZYNSKI Marc (1993), « Les zones en reconversion économique. Exemple du Nord-Pas-de-Calais », in GRANELLE Jean-Jacques, VILMIN Thierry et COMBY Joseph (dir.), (1993), *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, Paris-La Défense, ADEF, 186 p.
- KAUFMANN Jean-Claude (2007), *L'entretien compréhensif*, 2^{ème} édition, Armand Colin, 127 p.
- KERANGUEVEN Gaëlle (2009), *Étude du processus d'urbanisation des terres agricoles. Éléments de synthèse*, DDT-M du Calvados et CERUR, 38 p.
- KERVADEC Tiphaine et LESCUYER Isabelle (2005), *La place du pays dans la définition d'une stratégie foncière. Rapport final*, DATAR et ANDAFAR, septembre, 48 p.
- KNIELING Joerg et OTHENGRAFEN Frank (2009), *Planning culture in Europe, Decoding cultural phenomena in urban and regional planning*, Ashgate London, October, 364 p.
- KRUECKEBERG Donald (1995), "The difficult character of property: to whom do things belong?", *Journal of the American Planning Association*, 61-3, p. 301-309.
- KUNZMANN Klaus (2001), "State Planning: A German Success Story?", *International Planning Studies*, Volume 6, N° 2, 1 May, p. 153-166.

L

- La rédaction (2013), *La densification pavillonnaire en débat*, Métropolitiques, 20 mars. En ligne : www.metropolitiques.eu/La-densification-pavillonnaire-en.html

- LACAZE Jean-Paul (2002), « La formation de la valeur en urbanisme », *Etudes Foncières*, n°100, novembre-décembre, p. 23-24.
- LACAZE Jean-Paul (1986), *Les grandes friches industrielles*, Rapport, Ministère de l'Équipement et DATAR, La Documentation française, Paris, 149 p.
- LACHANCE-BERNARD Nicolas, PINTO Nuno, HAVEL Barbara and PLOEGMAKERS Huub (ed.) (2010), *COST Action TU0602 - Land Management and Mobilization in Europe: Regimes, Policies and Processes - A Comparison Framework Applied to Gland, Switzerland*, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne and Department of Civil Engineering of the University of Coimbra, Lausanne, 130 p.
- LE DRIAN Jean-Yves (2010), *Intervention de Jean-Yves LE DRIAN, Président du Conseil régional de Bretagne*, Retranscription du discours prononcé lors de la « Séance d'installation » le 26 mars 2010.
- LE DRIAN Jean-Yves (2008), *Le projet d'établissement public foncier*, Texte à l'appui de la Session des 23 et 24 octobre, 5 p.
- LE DRIAN Jean-Yves (2006), *Discours de Jean-Yves LE DRIAN, Président du Conseil région de Bretagne*, Séance plénière du 9 et 10 février, 4 p.
- LE MEUR Pierre-Yves (2002), *Approche qualitative de la question foncière. Note méthodologique*, IRD REFO, mai, 23 p.
- LEBEL Antoine (2006), « Dépasser l'opposition ville - agriculture », *Etudes Foncières*, n°121, mai-juin, p. 7-8.
- LEBLANC Stéphane (2010), *Des stratégies foncières individuelles à des politiques coordonnées quelles actions publiques pour le foncier en Bretagne ?*, Mémoire de Master de Maîtrise d'Ouvrage Urbaine et Immobilière sous la direction de Christian LE BART, Université Rennes 2, 152 p.
- LEBRETON Jean-Pierre (2009), *La planification spatiale en Europe*, Exposé présenté au Collège Aménagement, urbanisme, habitat et mobilité du 5 février 2009, CGDD et GRIDAUH, 8 p.
- LECAT Gabriel (2008), « Les PLU font-ils monter les prix ? », *Etudes Foncières*, n°136, novembre-décembre, p. 18-20.
- LECAT Gabriel (2006), *Analyse économique de la planification urbaine*, Thèse de doctorat en Sciences économiques, Université de Bourgogne, 336 p.
- LEFEVRE Benoît et GIRAUD Pierre-Noël (2007), « La réduction des consommations énergétiques dans les transports urbains exige une politique foncière active », *Annales de la recherche urbaine*, n°103, septembre, p. 43-53.
- LEMARIE-BOUTRY Marie (2013), « Prix », p. 84-85 in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- LEON Olivier (2011), *La population active en métropole à l'horizon 2030 : une croissance significative dans dix régions*, INSEE Première, n°1371, octobre, 4 p.
- LEROUX-DHUYS Jean-François (1993), « Le prix du désir », in GRANELLE Jean-Jacques, VILMIN Thierry et COMBY Joseph (dir.), (1993), *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, Paris-La Défense, ADEF, 186 p.
- LEVESQUE Robert (2006), « Les terres agricoles », *Etudes Foncières*, n°123, septembre-octobre, p. 20-21.
- LEVESQUE Robert (2005), « La terre agricole, un potentiel non renouvelable à protéger », *Etudes Foncières*, n°117, septembre-octobre, p.25-27.
- LEVESQUE Robert, THENOT Marie-Christine et THOMAS Armand (2002), « La pression foncière urbaine sur les espaces naturels », *Etudes Foncières*, n°96, mars-avril, p. 18-21.
- LEVY David (2008), « Davantage de maisons individuelles, moins de logements sociaux », *Octant*, n°51, Dossier, INSEE Bretagne, novembre, p.6-10.
- LINKE Hans Joachim, KÖHLER Tine et DIECKMANN Sonja (2013), « Politiques foncières en Allemagne : nouveau contexte, nouveaux outils ? », *Etudes Foncières*, n°163, mai-juin, p. 12-19.
- LLORENTE Marie et VILMIN Thierry (2011a), « Nouveau regard sur l'aménagement », *Etudes Foncières*, n°153, septembre-octobre, p. 23-30.

- LLORENTE Marie et VILMIN Thierry (2011b), *Analyse économique de l'aménagement urbain, Une lecture néo-institutionnelle*, Rapport intermédiaire, Programme Villes & Territoires Durables, Centre Scientifique et technique du Bâtiment (CSTB), décembre, 79 p.
- LONCHAMBON Frédérique, PETITET Sylvain et SCHMIT Philippe (2010), « Le foncier économique, Le mal aimé ? », *Etudes Foncières*, Dossier spécial, n°148, novembre-décembre, p. 29-46
- LOUW Erik (2008), "Land assembly for urban transformation - The case of 's-Hertogenbosch in the Netherlands", *Land Use Policy*, n°25 (1), p. 69-80.
- LUCY William and PHILLIPS David (2000), *Confronting Suburban Decline: Strategic Planning for Metropolitan Renewal*, Island Press, march, 384 p.
- LUONG Laurence et RUL Bruno (2008), « 370 000 ménages bretons supplémentaires en 2030 », *Octant*, n° 112, INSEE Bretagne, avril, p. 5-10.

M

- MAITRALLET Lise et VERHAGE Roelof (2010), « Repenser la mobilisation du foncier », *Etudes Foncières*, n°148, novembre-décembre, p. 25-28.
- MAITRALLET Lise, VERHAGE Roelof et LECOMPTE Yannick (2010), *Mobiliser le foncier pour la production de logement : expériences en Europe*, Rapport Final, DAFI, 104 p.
- MARIE Soazic (2010a), *Présentation panoramique et historique des instruments fonciers*, Intervention lors Séminaire de réflexion « *Instruments Fonciers et Stratégies Foncières Publiques. Pistes pour une réforme* » du 30 Septembre à Paris, Université Panthéon-Assas Paris 2, GRIDAUH, 13 p.
- MARIE Soazic (2010b), *Faut-il de nouvelles institutions dédiées pour l'action foncière ? L'EPF entre l'État et les collectivités territoriales*, Journée d'études sur « L'actualité du droit foncier », GRIDAUH et Université de Rennes 1, 13 p.
- MARIE SOazic (2010c), *Tableau comparatif EPF d'Etat / EPFL*, Document de travail, 20 p. Non publié.
- MARTIN Jean-Yves (1993), « Compte à rebours du promoteur et raisonnement de l'aménageur », in GRANELLE Jean-Jacques, VILMIN Thierry et COMBY Joseph (dir.), (1993), *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, Paris-La Défense, ADEF, 186 p.
- MAURICE Romain (2013a), « Compte-à-rebours », p.102-103 in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- MAURICE Romain (2013b), « Valeur », p.126-127 in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- MAYER René (1965), *Prix du sol et prix du temps. Essai de théorie sur la formation des prix fonciers*, Ministère de la construction, DAFU, 42 p.
- Mc CARTHY Linda (2002), "The brownfield dual land-use policy challenge: reducing barriers to private redevelopment while connecting reuse to broader community goals", *Land Use Policy*, 19, p. 287-296.
- MEDAD (2010), *Taux de couverture des bases notariales*, Note à l'adresse des statisticiens régionaux, Secrétariat général, Direction des Affaires économiques et internationales, Service Économie, Statistiques et Prospective, Sous-direction de l'Observation statistique de la Construction, Bureau Synthèses sur le logement et l'immobilier, 6 p.
- MEEDDM (2010), *L'étalement urbain*, Dossier, janvier, 11 p. En ligne : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Etalement-urbain-et.html>
- MELOT Romain (2013), « Contentieux », p. 124-125 in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- MERENNE-SCHOUMAKER Bernadette (2009), « De l'aménagement du territoire au développement territorial : l'exemple de la Wallonie », p. 109-208 in DARD Olivier et ECK Jean-François (textes réunis par) (2009) *Aménageurs, territoires et entreprises en Europe du Nord-Ouest au second XXe siècle*, Actes de la Journée d'études organisée à Metz le 7 mai 2009 dans le cadre du projet « Efficacité entrepreneuriale et mutations économiques régionales en Europe du

Nord-Ouest, du milieu du XVIII^e siècle à la fin du XX^e siècle », soutenu par l'Agence nationale de la Recherche Centre régional universitaire lorrain d'histoire, site de Metz, vol. 38, 232 p.

- MERLET Michel et LEVESQUE Robert (2008), *La SAFER, un mécanisme original de régulation des marchés fonciers par les organisations paysannes et l'Etat*, Fonds documentaire dynamique sur la gouvernance des ressources naturelles de la planète, mai.
En ligne : http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-3.html
- MERMET Alain (1983), « Pour en finir avec l'offre foncière », *Etudes Foncières*, n°17, p. 22-27.
- MICHEL Philippe (2003), *Recul des superficies agricoles*, DRAAF Bretagne, Service régional de statistique agricole, AGRESTE Bretagne, n°46, novembre, 4 p.
- MOREAU Corinne (1990), *Allemagne*, coll. Politiques foncières comparées, ADEF, Paris, 121 p.
- MORICONI-EBRARD François (2008), *Identification et dynamiques des espaces périurbains, Etude prospective et comparative sur le peuplement des communes françaises*, CERTU et laboratoire Sociétés en développement, études transdisciplinaires de l'Université Paris Diderot, Paris 7, mai, 74 p.
- MORLET Olivier (2001), « Habitats individuels et coûts collectifs », *Etudes Foncières*, n°92, juillet-août, p. 22-25.
- MOULIN Emmanuel (2010), « Remembrement et renouvellement urbains. Le modèle allemand face à la crise », *Etudes Foncières*, n°145, mai-juin, p. 18 et 39-41
- MUSSO Pierre (2006), « Rétrospective de la prospective territoriale : de la DATAR à la DIACT », *Territoires 2030*, n° 3, DIACT, La Documentation française, Paris, p. 7-17.

N

- NÆSS Petter, NÆSS Teresa and STRAND Arvid (2010), "Oslo's Farewell to Urban Sprawl", *European Planning Studies*, Vol. 19, No. 1, January, p. 113-139.
- NAPOLEONE Claude (2006), « Valeurs foncières - Prévalence du modèle centre/périphérie », *Etudes Foncières*, n°124, novembre-décembre, p. 30-31
- NAPOLEONE Claude (2005), *Prix fonciers et immobiliers et localisation des ménages au sein d'une agglomération urbaine*, Thèse de doctorat, École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et Groupement de Recherche en Économie Quantitative d'Aix-Marseille (GREQAM), sous la direction de Hubert JAYET, janvier, 297 p.
- NARRING Pierre (2004), « L'offre foncière en renouvellement urbain », *Etudes Foncières*, n°107, janvier-février, p. 4.
- NEEDHAM Barrie (2007), *Dutch land use planning. Planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice*, Sdu Uitgevers bc, Den Haag, 299 p.
- NEEDHAM Barrie (1992), « Le plat pays des prix fonciers », *Etudes Foncières*, n°54, mars, p. 46-50.
- NEWMAN Peter and KENWORTHY Jeffrey (1989), *Cities and automobile dependence: an international sourcebook*, Gower Publishing, 388 p.
- NEEDHAM Barrie et De KAM George (2004), "Understanding How Land is Exchanged: co-ordination Mechanisms and Transaction Costs", *Urban Studies*, Vol. 41, n°10, September, p. 2061-2076.
- NEWMAN Peter et THORNLEY Andy (1996), *Urban planning in Europe, International competition, national systems & planning projects*, Routledge, Londres, 304 p.
- NGUYEN Jean-Luc (2004), « Pourquoi les prix fonciers augmentent-ils ? », *Etudes Foncières*, n°107, janvier-février, p. 5.
- NIJKAMP Peter, VAN der BURCH Marc and VINDIGNI Gabriella (2002), "A Comparative Institutional Evaluation of Public-Private Partnerships in Dutch Urban Land-use and Revitalisation Projects", *Urban Studies*, Vol. 39, n°10, p. 1865-1880
- NIKONOFF Philippe (2007), « Les anticipations foncières, logiques de marché et logiques publiques », *Etudes Foncières*, n°129, septembre-octobre, p. 32-35.

- NORDAHL Berit and FALLETH Eva (2010), "Governing the market through cooperation. Actions and actors in urban development policy in Norway", p. 359-372 in TIRA Maurizio, VAN DER KRABBEN Erwin and ZANON Bruno (ed.) (2011), *COST Action TU0602 – Land Management for Urban Dynamics: Innovative methods and practices in a changing Europe*, Maggioli Editore, University of Brescia, September, 576 p.
- NORTH Douglas (1990), *Institutions, institutional change and the economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, October, 159 p.
- Notaires de l'Ouest (2013a), *Le baromètre de l'immobilier breton*, juillet, 6 p.
- Notaires de l'Ouest (2013b), *Le baromètre de l'immobilier breton*, octobre, 9 p.
- Notaires de l'Ouest (2013c), *Le baromètre de l'immobilier breton. Spécial résidences secondaires*, Avril, 9 p.

O

- OLLIVRO Jean (2009a), *Le prix des terres agricoles en Bretagne*, Bretagne prospective, article en ligne, 2 p.
- OLLIVRO Jean (2009b), *Analyse du prix du foncier à bâtir en Bretagne : des différences saisissantes*, Conseil Régional des Notaires et Bretagne prospective, article en ligne, 3 p.
- OLLIVRO Jean (2008), *L'ampleur réelle des activités agricoles en Bretagne. Une approche économique*, Chambre d'Agriculture de Bretagne, Juin, 15 p.
- OLLIVRO Jean (2005), *Bretagne, 150 ans d'évolution démographique*, PUR, Rennes, 366 p.
- ORF (2005), *Action foncière des collectivités publiques*, Rapport du groupe de travail, Observatoire Régional du Foncier Ile-de-France, octobre, 51 p.
- ORHL (2003), *Le foncier « mode d'emploi »*, octobre, 25 p.
- ORNANO Michel et SAGLIO Jean-François (1979), *L'offre foncière*, Rapport au Ministère de l'Environnement et du cadre de vie, 158 p.

P

- PAP (2010), *Enquête sur votre maison idéale*, Publiée en ligne (www.contruireсамaison.com) sur le site de vente en ligne de Particuliers à particuliers (PAP). N'est plus disponible en ligne.
- PAP (2009), *Logement et habitat 2009*, Enquête du site internet de vente en ligne de Particuliers à particuliers (PAP). En ligne : <http://immobilier.excite.fr/logement-reve-des-francais-en-2009-maison-contre-appartement-enfin-le-match-nul-N6542.html>
- PAULET Jean-Pierre (2009), *Manuel de géographie urbaine*, Armand Colin, 348 p.
- Pays de Rennes (2007), *Formes urbaines*, Le Guide de l'urbanisme et de l'habitat durables, Fiche n°9, 4 p.
- PERIGNON Sylvain (2004), « Préface » in DUTRIEUX Damien (2004), *Le droit de préemption urbain*, Editions CRIDON Nord Est, 2ème édition, juin, 312 p.
- PERSYN Nicolas (2013a), « Maîtrise foncière », p. 130-131 in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- PERSYN Nicolas (2013b), « Réserve foncière », p. 132-133 in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- PETIOT Rémy (2011), « Dévorante fiscalité », *Etudes Foncières*, n°153, septembre-octobre, p. 12-13.
- PETITET Sylvain (2008), *L'action foncière au service du développement urbain / Land use policy for urban development : l'expérience française / the french experience*, CERTU, Lyon, 63 p.
- PEYRONI Jean (1999), *Echelle régionale - Echelle locale : quels outils de coordination pour mettre en œuvre un aménagement cohérent ?*, ORF-IDF, avril, 150 p.

- PEYROU Amélie (coord.) (2006), « L'accès aux données du marché foncier », *Etudes Foncières*, n°122, juillet-août, p. 11-16.
- PEYROU Amélie (2004), « Les politiques foncières périurbaines de sept agglomérations européennes », *Etudes Foncières*, n°107, janvier-février, p. 24-26.
- PHA Conseil (2005), *Etude de préfiguration pour la création d'un établissement public foncier en Bretagne*, Préfecture de la région Bretagne et Conseil régional de Bretagne, 96 p.
- PIERCY Philippe (2000), *La France, le fait régional*, Hachette, coll. Carré, nouvelle édition revue et argumentée, 290 p.
- PINCON Michel et PINCON-CHARLOT Monique (2002), « L'agrégation des élites », *Etudes Foncières*, n°98, juillet-août, p. 2-6.
- PIRON Olivier (2012), « Les mots pour le dire : Urbanisation, recensement et périurbain », *Etudes Foncières*, n°155, janvier-février, p. 17-20.
- PIRON Olivier (2010), « Densification versus mode de vie », *Etudes Foncières*, n°146, juillet-août, p. 27-29.
- PIRON Olivier (2009), « D'une crise du logement à l'autre », *Etudes Foncières*, n°141, septembre-octobre, p. 43-46
- PIRON Olivier (2008), « 60 ans de changement de l'utilisation des sols : 1946-2006 », *Etudes Foncières*, n°132, mars-avril, p. 17-18 et p. 31-32.
- PIRON Olivier (2007), « Les déterminants économiques de l'étalement urbain », *Etudes Foncières*, n°129, septembre-octobre, p. 24-26.
- PIRON Olivier (2006a), « La demande potentielle en logement, une tentative de chiffrage », *Etudes Foncières*, n°122, juillet-août, p. 17-19.
- PIRON Olivier (2006b), « La densification acceptée », *Etudes Foncières*, n°119, janvier-février, p. 11-13.
- PIRON Olivier (2005), « Urbaniser par les campagnes », *Etudes Foncières*, n°117, septembre-octobre, p. 22-24.
- PIRON Olivier (1986), « A propos de l'offre foncière », *Etudes Foncières*, n°32, p. 1 et p. 11-13.
- PISANI Edgar (1977), *Utopie foncière*, Editions Gallimard, L'Air du Temps, octobre, 212 p.
- POINTETREAU Philippe et COULON Frédéric (2009), « Abandon et artificialisation des terres agricoles », *Courrier de l'environnement*, n° 57, INRA, juillet, p. 109-120.
- POINTETREAU Philippe, COULON Frédéric et GIRARD Pierre (2008), *Indicateur agro environnemental. Artificialisation des espaces agricoles*, Solagro, 7 p.
- POLLARD Julie (coord.) (2009), « La production de logements dans un contexte de crise », *Etudes Foncières*, Dossier spécial, n°140, juillet-août, p. 23-42.
- PORRIER Jérôme (2013), *Le marché immobilier français est l'un des plus chers au monde*, Le Monde, 16 janvier.
- Préfecture de la région Bretagne (2004), *PASER 2004-2006*, 13 p.
- PREUß Thomas et FERBER Uwe (2008), *Circular land use management in cities and urban regions – a policy mix utilizing existing and newly conceived instruments to implement an innovative strategic and policy approach*, Deutsches Institut für Urbanistik, January, 20 p.
- PREUß Thomas und FERBER Uwe (2005), „Flächenkreislaufwirtschaft: Neue strategische, planerische und instrumentelle Ansätze zur Mobilisierung von Brachflächen“, p. 177-185 in BESECKE Anja, HÄNSCH Robert und PINETZKI Michael (ed.) (2005), *Das Flächensparbuch. Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein*, TU Berlin, ISR-Diskussionsbeiträge, n°56, 220 p.
- PRETECEILLE Edmond (2002), « Comment analyser la ségrégation sociale ? », *Etudes Foncières*, n°98, juillet-août, p. 2-8.
- PILLET François, VANDIERENDONCK René, COLLIN Yvon et DALLIER Philippe (2013a), *Les outils fonciers des collectivités locales : comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus ?*, Sénat, Groupe de travail Outils fonciers, Rapport d'information, 122 p.

- PILLET François, VANDIERENDONCK René, COLLIN Yvon et DALLIER Philippe (2013b), *Les outils fonciers des collectivités locales : comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus ? Note de synthèse*, Sénat, Groupe de travail Outils fonciers, 4 p.
- PIRART François (2008), *Policies against urban sprawl in the changing Dutch planning context*, Master thesis, Master in Environmental and Infrastructure Planning, Faculty of Spatial Sciences, University of Groningen, Dr. BEAUMONT Justin et Prof.dr. ARTS Jos (sup.), 116 p.
- PUMAIN Denise et SAINT-JULIEN Thérèse (2010), *Analyse spatiale, Les interactions*, A. Colin, Paris, 2ème édition, 224 p.
- PUMAIN Denise et SAINT-JULIEN Thérèse (2010), *Analyse spatiale, Les localisations*, A. Colin, Paris, 2ème édition, 192 p.

Q

- QUESSON Catherine (2010), « Disparités territoriales des revenus des ménages bretons », *Octant*, n°118, INSEE Bretagne, mars, p. 5-12.
- QUINIOU Emmanuelle (AURA), GUIHENEUF Claire (ADEUPa), VIOLLAND Thierry (Auran), HAËNTJENS Jean (addrn) et GIVORD Laurent (Audiard) (dir. De publication) (2009), *Dynamiques métropolitaines de l'espace Loire Bretagne*, les cinq agences d'urbanisme de l'espace Loire Bretagne (AURA à Angers, ADEUPa à Brest, AURAN à Nantes, ADDRN à Saint-Nazaire et AUDIAR à Rennes), Juin, 28 p.

R

- RAMONET Mickaël (2009), « Le nombre de ménages augmente deux fois plus vite que la population », *Octant*, n°115, INSEE Bretagne, p. 4-10.
- Région Rhône-Alpes (2011), *Une journée dédiée à la stratégie foncière régionale*, Communiqué de presse de la région Rhône-Alpes, 20 avril, 1 p.
- Région Rhône-Alpes (2007), *Politique foncière régionale. Un aménagement durable et équilibré du territoire*, Région Rhône-Alpes, 4 p.
- RENARD Jean (2009), *Le remembrement-aménagement : une procédure juridique sous-utilisée*, Communication des 8 et 9 Juin dans le cadre du Congrès international organisé par le réseau CNAM-ICH : « Access to the Land and its Use : Differing International Approaches », à Nantes.
- RENARD Vincent (2012), *Cession de terrains publics : « Les bijoux de famille sont partis depuis longtemps »*, Interview, Le Monde, 11 septembre, propos recueillis par Catherine ROLLOT. En ligne : http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/09/11/il-ne-faut-pas-se-faire-d-illusions-les-bijoux-de-famille-sont-partis-depuis-longtemps_1758443_3224.html
- RENARD Vincent (2009), « Coût du logement : la question du foncier », *Informations sociales*, 2009/5, n°155, p. 48-57.
- RENARD Vincent (2008), « Offrir du foncier », *Annales des Mines*, Responsabilité et Environnement, n°52, octobre, p. 44-49.
- RENARD Vincent (2007), « Les enjeux et risques de la propriété foncière publique », *Ponts et Chaussées Magazine*, n°2, CNRS - Ecole Polytechnique, p. 12-16.
- RENARD Vincent (2006), « Finances locales et formes du développement urbain », *Revue d'Economie Financière*, n° 86, novembre, p. 147-156.
- RENARD Vincent (2003), « Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers. Quelques mécanismes de base de l'économie foncière urbaine », p. 95-108, in PRAGER Jean-Claude (2003), *Villes et économie*, La Documentation Française, Paris, 311 p.
- RENARD Vincent (2002a), *Les dynamiques économiques des villes du XXIe siècle : dérive des marchés immobiliers et fragmentation urbaine*, Communication à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, 25 mars, 12 p.

- RENARD Vincent (2002b), « L'improbable convergence des systèmes fonciers : de la difficulté de transférer des outils de politiques foncières d'un pays à un autre », *Etudes Foncières*, n°100, novembre-décembre, p. 49-51.
- RENARD Vincent, Roelof VERHAGE, Barrie NEEDHAM (2000), *Qui finance ou devrait financer l'aménagement ? Une comparaison France, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, États-Unis*, METL, Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, Centre de Prospective et de Veille Scientifique, 2001 Plus, n°53, 40 p.
- RENARD Vincent (1996), « Quelques caractéristiques des marchés fonciers et immobiliers », *Economie et statistique*, n°294-295, 4/5, p. 89-97
- RENARD Vincent (1995), *Danemark*, coll. Politiques foncières comparées, ADEF, 54 p.
- RENARD Vincent (1994), « Relancer l'offre foncière, version 1994 », *Etudes Foncières*, n°65, décembre, p. 9-11.
- RENARD Vincent et VILMIN Thierry (1990), *Grande-Bretagne*, coll. Politiques foncières comparées, ADEF, 61 p.
- Réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne (2010), *La Bretagne a doublé ses surfaces artificialisées en 20 ans*, CAD22, ADEUPA, Quimper Cornouailles Développement, AUDELOR, AUDIAR et le CAUE du Morbihan, Juillet, 8 p.
- Réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne (2010 b), *Les territoires bretons et le projet Bretagne à Grande Vitesse*, CAD22, ADEUPA, AUDELOR et AUDIAR, novembre, 44 p.
- RHODES Rod (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham, may, 254 p.
- ROCHELLE Maxime (2010), *La gestion économe de l'espace en Poitou-Charentes : suivi de la consommation de l'espace et de l'occupation du sol*, Mémoire de Master 2 Sciences pour l'environnement, option aménagement et géographie, Encadrée par Bénédicte CHAUTARD, Sous la direction de Didier VYE, Université de la Rochelle et DREAL de la région Poitou-Charentes, 120 p.
- ROSSI René (1994), *Comment lutter contre la pénurie de terrains pour construire plus de logements ?*, Rapport du groupe d'études sur la question foncière, Ministère du logement, 36 p.
- ROUCHAUD Didier et SAUVANT Alain (2004), « Prix des logements et coûts de transports : un modèle global d'équilibre en Ile-de-France », *Notes de synthèse du SES*, n°154, juillet-août, p. 11-20
- ROUGE Lionel (2007), « Les petits budgets du périurbain », *Etudes Foncières*, n°128, juillet-août, p. 14-17.
- ROUX Emmanuel et VANIER Martin (2008), *La périurbanisation : problématiques et perspectives*, DIACT, La Documentation Française, Travaux, n°8, 87 p.
- ROUXEL Michel (2013), *La population de la Bretagne à l'horizon 2040, cinq scénarios alternatifs*, Octant Analyse, n°43, INSEE Bretagne, février, 8 p.
- ROUXEL Michel (2001), « Recensement de la population. Projections démographiques : des scénarios pour la Bretagne », *Octant*, n°87, INSEE Bretagne, octobre, p. 4-11.
- RUEGG Jean (2000), *Zonage et propriété foncière*, ADEF, Paris, 256 p.
- RYBKOWSKA Anna et SCHNEIDER Micha (2011), *Housing conditions in Europe in 2009*, Eurostat, Statistics in focus, Population and social conditions, 4/2011, 12 p.

S

- SAUVEZ Marc (2010), « Accompagner les mutations urbaines. Vers une autre planification », *Etudes Foncières*, n°146, juillet-août, p. 11-13.
- SAUVEZ Marc (2003), « La place des régions dans les politiques d'aménagement », *Etudes Foncières*, n°103, mai-juin, p. 36-39.

- SAUVEZ Marc (2002), « Les coûts cachés de l'étalement urbain », *Etudes Foncières*, n°95, janvier-février, p.30-35.
- SAVELLI Emmanuèle (2010), *La physionomie des côtes bretonnes*, GIP Bretagne environnement. En ligne : <http://www.bretagne-environnement.org/Mer-littoral/Le-contexte-breton/La-physionomie-des-cotes>
- Sénat (2004), *Le Conseil économique et social favorable à la mise en place d'un service public de l'habitat*, Brève, Lettre hebdomadaire du Carrefour, n° 156, 19 janvier.
- SERRANO José et VIANEY Gisèle (2011), « Consommation d'espace agricole et relations entre acteurs privés et publics : un management en faveur de l'artificialisation », *Norois*, n°221, 2011/4, p. 111-124.
- SCHMITT Guillaume (2007), « Bilan foncier de territoire : un cadre méthodologique d'observation et de suivi de l'occupation du sol et de ses changements », *Etudes Foncières*, n°126, Mars-Avril, p. 24-27.
- SESP (2006), *Economie urbaine - Rassemblement de la connaissance*, MTETM, Direction des Affaires économiques et internationales, SESP, 308 p.
- SHILLER Robert (2012), *The Subprime Solution: How Today's Global Financial Crisis Happened and What to Do about It*, Princetown University Press, New-York, 208 p.
- SNAL (2009), *Le livre blanc du foncier. Pour une gestion équilibrée de la croissance urbaine*, 51 p.
- SONNIC Ewan (2009), « Politiques foncières et recompositions sociospatiales en zones côtières. L'exemple de la presqu'île de Rhuys », p. 127-139 in BUHOT Clotilde, GERARD Yann, BRULAY Fabien et CHOBLET Claire (2009), *Tensions foncières sur le littoral*, coll. Espace et Territoires, PUR, 174 p.

T

- TAFANI Caroline (2012), « Littoral corse, entre préservation de la nature et urbanisation, quelle place pour les terres agricoles ? », *Méditerranée*, 115 | 2010. En ligne : <http://mediterranee.revues.org/index5216.html>
- THERY Laurent (coord.) (2010), « Les pratiques actuelles de l'aménagement, vers un urbanisme de projet », *Etudes Foncières*, n°144, ars-avril, p. 19-46.
- THIERRY Marcus (2002), « 1950-2000 : décomposition et recomposition des paysages atlantiques en Bretagne du Sud : étude comparative sur l'évolution des paysages ruraux de proximité urbaine », *Norois*, n°186, février, p. 269-276.
- TILLEMANS Leah (2013a), « Droits à bâtir », p. 120-121 in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- TILLEMANS Leah (2013b), « Remembrement foncier », p. 158-159 in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- TIRA Maurizio, VAN DER KRABBEN Erwin and ZANON Bruno (ed.) (2011), *COST Action TU0602 – Land Management for Urban Dynamics: Innovative methods and practices in a changing Europe*, Maggioli Editore, University of Brescia, September, 576 p.
- TNS Sofres (2011), *Les français et le logement*, Enquête d'opinion. En ligne : <http://www.tns-sofres.com/etudes-et-points-de-vue/les-francais-et-le-logement>
- TRAPITZINE Richard (2011), « Grenelle 2 et nouvelle Taxe d'Aménagement, le tournant urbanistique », *Etudes Foncières*, n°152, juillet-août, p. 22-25.
- TRAPITZINE Richard (2002), « Urbanisme et offre foncière : vers une nouvelle voie », *Etudes Foncières*, n°100, novembre-décembre, p. 27-30.
- TRIBILLON Jean-François (2002), « La grande panne urbaine et foncière », *Etudes Foncières*, n°100, novembre-décembre, p. 37-38.
- TROSA Sylvie (2003), *L'évaluation des politiques publiques*, Institut de l'entreprise, Les notes de benchmarking international, novembre, 75 p.

- TROUILLARD Emmanuel (2013), « Lotissement », p. 146-147, in BOULAY Guilhem et BUHOT Clotilde (dir.), (2013), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.
- TUTIN Christian (2013), « Échecs du marché et politiques du logement en Europe », p. 99-113 in « Se loger, une question régionale », Actes de la Rencontre organisée le mardi 29 novembre 2011 à l'Auditorium de l'Hôtel de ville de Paris, 124 p.
- TUTIN Christian (1993), « L'investissement public dans la formation des valeurs foncières », in GRANELLE Jean-Jacques, VILMIN Thierry et COMBY Joseph (dir.), (1993), *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, Paris-La Défense, ADEF, 186 p.

U

- UN Habitat (2013), *Planning and Design for Sustainable Urban Mobility*, United Nations Human Settlements Programme, Global Report on Human Settlement, Earthscan, 348 p.
- UN Habitat (2011), *Cities and Climate Change*, United Nations Human Settlements Programme, Global Report on Human Settlement, Earthscan, 279 p.
- UN Habitat (2009), *Planning Sustainable Cities*, United Nations Human Settlements Programme, Global Report on Human Settlement, Earthscan, 306 p.
- UN Habitat (1996), *An Urbanizing World*, United Nations Center for Human Settlements, Global Report on Human Settlement, Oxford University Press, 559 p.

V

- VAN DER KRABBE Erwin (2011), "Land readjustment for value capturing: a new planning tool for urban redevelopment", p. 401-420 in TIRA Maurizio, VAN DER KRABBE Erwin and ZANON Bruno (ed.) (2011), *COST Action TU0602 – Land Management for Urban Dynamics: Innovative methods and practices in a changing Europe*, Maggioli Editore, University of Brescia, September, 576 p.
- VAN DER KRABBE Erwin and BUITELAAR Edwin (2011), "Industrial land and property markets: market processes, market institutions and market outcomes. The Dutch Case", *European Planning Studies*, Volume 19, Issue 12, p. 2127-2146.
- VAN DER KRABBE Erwin et HALLEUX Jean-Marie (2011), "Choosing the right land management strategy: innovation in land management tools", p. 47-56 in TIRA Maurizio, VAN DER KRABBE Erwin and ZANON Bruno (ed.) (2011), *COST Action TU0602 – Land Management for Urban Dynamics: Innovative methods and practices in a changing Europe*, Maggioli Editore, University of Brescia, September, 576 p.
- VAN DER KRABBE Erwin et JACOBS Hrvy (2013), "Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience", *Land Use Policy*, 30 (1), p. 774-783.
- VANIER Martin (2010), *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica, 2^{ème} édition, mars, 200 p.
- VERHAGE Roelof (2009), « Entretien », *Etudes Foncières*, n°142, Dossier spécial sur l'Europe, novembre-décembre, p. 33-34.
- VERHAGE Roelof (2005), "Renewing urban renewal in France, the UK and the Netherlands: Introduction", *Journal of housing and the build environment*, n°20, p. 215-227.
- VERHAGE Roelof (2002a), "Induced Cooperation in Housing Development: Comparing Housing Schemes in Four European Countries", *European Planning Studies*, Volume 10, Issue 3, p. 305-320.
- VERHAGE Roelof (2002b), *Local policy for housing development: European experiences*, Aldershot, Hampshire, England, 304 p.
- Von THÜNEN Johann Heinrich (1851), *Recherches sur l'influence que le prix des grains, la richesse du sol et les impôts exercent sur les systèmes de culture* (traduit de l'allemand par M. Jules Laverrière), Paris, Guillaumet et Cie, Librairies, 1851, 290 p.

- Vie Publique (2010), *Régionales 2010, les compétences des régions : aperçu avant la réforme*, Premier Ministre, Direction de l'information légale et administrative, Vie Publique, Dossier d'actualité, 9 février. En ligne : <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/elections-regionales-2010/competences-regions-apercu-avant-reforme.html>
- VIGHETTI Jean-Bernard et MORVAN Yves (2007), *Mobilité des populations et territoires de Bretagne à l'horizon 2030*, Réflexions prospectives, Rapport au CESR Bretagne, 264 p.
- VILMIN Thierry (2008), *L'aménagement urbain en France*, 2^{ème} édition, CERTU, Lyon, 250 p.
- VILMIN Thierry (2002a), *Le fonctionnement des marchés fonciers urbains*, Texte à l'appui du séminaire « Les politiques foncières locales dans le nouveau contexte législatif » des 31 janvier et 1^{er} février, Paris, 60 p.
- VIMMIN Thierry (2002b), « Des politiques aux stratégies foncières », *Etudes Foncières*, n°100, novembre-décembre, p. 38-39.
- VILMIN Thierry (1994), *Etude de faisabilité d'opérateurs fonciers*, METL, Direction de l'architecture et de l'urbanisme, Alphaville, octobre, 29 p.
- VILMIN Thierry (1993), « Postface - Impact de l'articulation des marchés fonciers et des marchés immobilier sur les raisonnements "aménageurs" et "promoteur" », in GRANELLE Jean-Jacques, VILMIN Thierry et COMBY Joseph (dir.), (1993), *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, Paris-La Défense, ADEF, 186 p.
- VILMIN Thierry (1992a), « Marchés fonciers, marchés immobiliers », *Etudes Foncières*, n°53, décembre.
- VILMIN Thierry (1992b), *Contribution à une méthode d'analyse de faisabilité pour un établissement public foncier*, METL, Direction de l'architecture et de l'urbanisme, Alphaville, octobre.

W

- WIEL Marc (2010), *Etalement urbain et mobilité*, La Documentation Française, Paris, Prédit, 86 p.
- WIEL Marc (2008), « Le lien entre mobilité et valeur du logement », *Etudes Foncières*, n°135, septembre-octobre, p. 17-20.
- WIEL Marc (2007), « Pourquoi réduire la vitesse des voitures ? », *Etudes Foncières*, n°130, novembre-décembre, p. 34-37.
- WIEL Marc (2006), « Contenir la crise du logement », *Etudes Foncières*, n°122, juillet-août, p. 20-23.
- WIEL Marc (2005), *Les facteurs sociopolitiques de blocage de la production foncière*, Communication au Colloque annuel de l'ADEF, Paris.
- WIEL Marc (2004), « Les origines de la rétention foncière », *Etudes Foncières*, n°107, janvier-février, p. 8-9
- WIEL Marc (2002), « La voie et le terrain », *Etudes Foncières*, n°100, p. 30-31.
- WILLIAMSON Oliver (1994), *Les institutions de l'économie*, InterEditions, Paris, 404 p.
- WILLIAMSON Oliver (1991), "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives", *Administrative Science Quarterly*, vol. 36, n°2, June, p. 269-296.

Z

- ZAPALSKI Emilie (2013), *Régions et SAFER renforcent leur partenariat pour défendre les terres agricoles*, Localtis, 15 octobre. En ligne : <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&jid=1250266062834&cid=1250266054574#>
- ZELLER Jean-Marie et MARQUET Pierre (2007), *Pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne*, Rapport au CESR Bretagne, Commission "Aménagement et développement des territoires, environnement", mai, 362 p.

Table des cartographies

CHAPITRE 1

CARTE 1 – CARTE SYNTHETIQUE DE L’OCCUPATION DU SOL ET DES RESEAUX ROUTIERS EN BRETAGNE	24
CARTE 2 – L’OCCUPATION DES SOLS EN FRANCE EN 2006 D’APRES CORINE LAND COVER	27
CARTE 3 – L’OCCUPATION DU SOL A RENNES D’APRES L’ATLAS URBAIN EUROPEEN EN 2010.....	30
CARTE 4 – L’OCCUPATION DU SOL A VOCATION AGRICOLE DANS LA REGION DE REDON (MORBIHAN) D’APRES LE REGISTRE PARCELLAIRE GRAPHIQUE ANONYMISE EN 2010.....	30
CARTE 5 – L’OCCUPATION DU SOL EN FRANCE PAR MAILLE HEXAGONALE DE 2KM DE COTE D’APRES CORINE LAND COVER	36
CARTE 6 – L’OCCUPATION DES SOLS EN BRETAGNE EN 2006 D’APRES CORINE LAND COVER	37
CARTE 7 – LA PART DES SOLS NATURELS EN 2006 EN BRETAGNE D’APRES CORINE LAND COVER	38
CARTE 8 – LA PART DES SOLS AGRICOLES EN 2006 EN BRETAGNE D’APRES CORINE LAND COVER	38
CARTE 9 – LA PART DES SOLS ARTIFICIALISES EN 2006 EN BRETAGNE D’APRES CORINE LAND COVER.....	39
CARTE 10 – LES ESPACES ARTIFICIALISES EN HECTARES PAR COMMUNES SELON CORINE LAND COVER EN BRETAGNE, PAYS-DE-LA-LOIRE ET BASSE-NORMANDIE, EN 2006.....	43
CARTE 11 – L’EVOLUTION DE L’OCCUPATION DU SOL SUR LE LITTORAL BRETON ENTRE 1977 ET 2000.....	46
CARTE 12 – L’ARTIFICIALISATION DES SOLS ENTRE 2000 ET 2006 PAR CANTONS EN BRETAGNE D’APRES CORINE LAND COVER	53
CARTE 13 – L’EVOLUTION ABSOLUE DE LA PART DES ESPACES ARTIFICIALISES ENTRE 2000 ET 2006 PAR CANTONS EN BRETAGNE D’APRES CORINE LAND COVER.....	53
CARTE 14 – L’ARTIFICIALISATION DES SOLS EN BRETAGNE ENTRE 2000 ET 2007 SELON LE CADASTRE	57
CARTE 15 – LA PERTE DE SURFACE AGRICOLE DES PAYS DE BRETAGNE ENTRE 1988 ET 2000.....	66
CARTE 16 – L’INDICATEUR DE PERTURBATION DU MARCHE AGRICOLE	66
CARTE 17 – CARTE DE SYNTHESE N°1 : LA PRESSION DE LA L’ARTIFICIALISATION	69

CHAPITRE 2

CARTE 18 – L’EVOLUTION DE LA POPULATION BRETONNE SUR 150 ANS (1851-1999) ET LES PRINCIPALES COUPURES TERRITORIALES.....	73
CARTE 19 – LA DISTANCE KILOMETRIQUE DES COMMUNES DE BRETAGNE AU TRAIT DE COTE SIMPLIFIE DU LITTORAL.....	75
CARTE 20 – LA REPARTITION DES COMMUNES DE BRETAGNE EN FONCTION DE LEUR DISTANCE A QUATRE « CLASSES » DE VILLE EN 2009.....	80

CARTE 21 – LE BILAN DEMOGRAPHIQUE DES COMMUNES BRETONNES PAR PERIODES INTERCENSITAIRES DEPUIS 1968	87
CARTE 22 – LES MIGRATIONS RESIDENTIELLES EN BRETAGNE EN 2008 : LA PART DES MENAGES AYANT EMMENAGES DEPUIS 30 ANS OU PLUS	91
CARTE 23 – LES MIGRATIONS RESIDENTIELLES EN BRETAGNE EN 2008 : LA PART DES NOUVEAUX ARRIVANTS	92
CARTE 24 – LE NOMBRE D’OCCUPANTS PAR LOGEMENTS EN BRETAGNE EN 1975 ET 1999	93
CARTE 25 – L’EVOLUTION DU TAUX DE NATALITE EN BRETAGNE ENTRE 1999 ET 2009	94
CARTE 26 – LE TAUX DE VARIATION ANNUEL MOYEN DE LA POPULATION DU AU SOLDE NATUREL ET MIGRATOIRE EN BRETAGNE ENTRE 1999 ET 2008	95
CARTE 27 – TYPOLOGIE DES SOLDES NATUREL ET MIGRATOIRE APPARENT DANS LES ZONES D’EMPLOI DE BRETAGNE POUR LA PERIODE 1999-2009	96
CARTE 28 – EVOLUTION DE LA POPULATION DES COMMUNES DE 1999 A 2010 SELON L’INSEE BRETAGNE.....	98
CARTE 29 – LES PROJECTIONS REGIONALES DE POPULATION 2007-2040.....	100
CARTE 30 – LES UNITES URBAINES DE LA BRETAGNE EN 2010.....	102
CARTE 31 – LES AIRES URBAINES DE LA BRETAGNE EN 2010.....	102
CARTE 32 – L’HISTORIQUE DE LA TYPOLOGIE URBAIN / RURAL SELON LES AIRES URBAINES EN BRETAGNE DEPUIS 1968.....	104
CARTE 33 – EVOLUTION DU TAUX D’URBANISATION* ENTRE 1999 ET 2007.....	105
CARTE 34 – TAUX DE PROGRESSION DE L’ARTIFICIALISATION DES CANTONS EN FRANCE ENTRE 2000 ET 2006.....	105
CARTE 35 – TAUX D’EVOLUTION DE LA POPULATION DES CANTONS EN FRANCE ENTRE 1999 ET 2006	105
CARTE 36 – LES SECTEURS EN « SITUATION D’ETALEMENT URBAIN » EN BRETAGNE ENTRE 1999 ET 2006.....	109
CARTE 37 – EVOLUTION DE LA DENSITE DE POPULATION DES ESPACES ARTIFICIALISES DANS LES CANTONS DE BRETAGNE ENTRE 1999 ET 2006 ET CONTRIBUTION RELATIVE DES DEUX VARIABLES.....	114
CARTE 38 – CARTE DE SYNTHESE N°2 : LE PEUPEMENT.....	121
 CHAPITRE 3	
CARTE 39 – LA DENSITE DE CONSTRUCTION DES LOGEMENTS COMMENCES PAR KM ² EN BRETAGNE DEPUIS 1980	141
CARTE 40 – LE RATIO DE CONSTRUCTION DES LOGEMENTS COMMENCES PAR HABITANT EN BRETAGNE DEPUIS 1980	141
CARTE 41 – LA PART DU LOGEMENT INDIVIDUEL DANS LA CONSTRUCTION NEUVE EN BRETAGNE DE 1980 A 2009.....	147
CARTE 42 – LE NOMBRE ANNUEL DE LOGEMENTS AUTORISES EN SECTEURS DIFFUS EN BRETAGNE SUR TROIS PERIODES DE TEMPS	150
CARTE 43 – LE NOMBRE ANNUEL DE LOGEMENTS AUTORISES EN SECTEURS OPERATIONNELS EN BRETAGNE SUR TROIS PERIODES DE TEMPS.....	151
CARTE 44 – PART DE LA SUPERFICIE COMMUNALE MOBILISEE POUR LES LOGEMENTS COMMENCES EN BRETAGNE DE 1984 A 2009	157
CARTE 45 – LA SURFACE MOYENNE MOBILISEE PAR LOGEMENT DE TYPE INDIVIDUEL PUR EN BRETAGNE DE 1984 A 2007	162
CARTE 46 – LA DENSITE DE CONSTRUCTION DES LOGEMENTS COMMENCES EN BRETAGNE DE 2010 A 2012	170
CARTE 47 – LA PART DE CONSTRUCTION NOUVELLE DANS LES LOGEMENTS COMMENCES EN BRETAGNE DEPUIS 2010	175
CARTE 48 – LE RAPPORT ENTRE LES SURFACES CLASSEES EN ZONES URBANISEES ET LES SUPERFICIES COMMUNALES EN BRETAGNE : UNE MESURE DE L’ARTIFICIALISATION DES TERRITOIRES BRETONS EN 2011	180

CARTE 49 – LES SURPÉRIECIES A URBANISER DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME EN BRETAGNE EN 2011.....	182
CARTE 50 – CARTE DE SYNTHÈSE N°3 : LA CONSTRUCTION	193

CHAPITRE 4

CARTE 51 – LES TAUX DE COUVERTURE DÉPARTEMENTAUX DES BASES NOTARIALES.....	200
CARTE 52 – LES 21 PAYS DE BRETAGNE.....	223
CARTE 53 – LE PRIX DES TERRES ET PRES LIBRES EN FRANCE EN 2010	225
CARTE 54 – LE MARCHÉ DU FONCIER AGRICOLE EN 1997 ET 2007 EN BRETAGNE	227
CARTE 55 – LA VALEUR VENALE DES TERRES PAR PETITES RÉGIONS AGRICOLES EN BRETAGNE EN 2012 ET LEUR ÉVOLUTION DEPUIS 1999	229
CARTE 56 – LE MARCHÉ FONCIER DES ESPACES DE LOISIRS EN 1997 ET 2007 EN BRETAGNE	231
CARTE 57 – LA PART DES NON-AGRICULTEURS DANS LE NOMBRE DE TRANSACTIONS ET LE VOLUME DES SURFACES ÉCHANGÉES SUR LE MARCHÉ DU FONCIER AGRICOLE PAR CANTONS EN BRETAGNE EN 2007.....	234
CARTE 58 – LE PRIX DES TERRAINS CONSTRUCTIBLES PAR CANTONS EN 2010 EN FRANCE.....	236
CARTE 59 – LA PART DU MARCHÉ DE L'URBANISATION NOUVELLE PAR CANTONS EN 2010 EN FRANCE	236
CARTE 60 – LE MARCHÉ FONCIER DES TERRAINS A CONSTRUIRE EN 1997 ET 2007 EN BRETAGNE	238
CARTE 61 – LE NOMBRE D'ANNONCES PAR DÉPARTEMENTS EN FRANCE EN 2011	240
CARTE 62 – LES TERRAINS A BATIR EN VENTE EN BRETAGNE EN 2011	243
CARTE 63 – LE PRIX MOYEN DES TERRAINS A BATIR PAR EPCI EN BRETAGNE EN 2010	249
CARTE 64 – LA SURFACE MOYENNE DES TERRAINS A BATIR PAR EPCI SELON L'EPTB EN BRETAGNE EN 2010	249
CARTE 65 – LE PRIX MOYEN DES TERRAINS A BATIR AU M ² SELON L'EPTB PAR AIRES URBAINES EN FRANCE EN 2008	251
CARTE 66 – LE REVENU MOYEN DES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS PAR COMMUNE EN BRETAGNE EN 2009	261
CARTE 67 – LA PART DU PRÊT A TAUX ZÉRO DANS LA CONSTRUCTION NEUVE EN BRETAGNE DE 1996 A 2002	261
CARTE 68 – LA PART DES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS DE MOINS DE 40 ANS EN BRETAGNE EN 2009	263
CARTE 69 – RATIO ENTRE LES POPULATIONS DE MOINS DE 14 ANS ET LES PLUS DE 60 ANS EN BRETAGNE EN 2009	265
CARTE 70 – UNE TYPLOGIE DES CANTONS BRETONS SELON LES REVENUS FISCAUX DES MÉNAGES EN 2007	265
CARTE 71 – LA PART DES MÉNAGES DISPOSANT D'AU MOINS DEUX VOITURES EN 2009 EN BRETAGNE	267
CARTE 72 – CARTE SYNTHÉTIQUE DE LA TENSION DU MARCHÉ DE L'HABITAT EN BRETAGNE	271
CARTE 73 – LES RÉSIDENCES SECONDAIRES EN FRANCE EN 2005	274
CARTE 74 – LES RÉSIDENCES SECONDAIRES EN BRETAGNE EN 2009	275
CARTE 75 – LA PART DES RÉSIDENCES SECONDAIRES PAR CANTONS EN FRANCE EN 1982 ET EN 2006.....	276
CARTE 76 – CARTE DE SYNTHÈSE N°4 : LES PRIX	279

CHAPITRE 5

CARTE 77 – LA DENSITÉ DE POPULATION EN EUROPE PAR NUTS 3 EN 2008.....	297
CARTE 78 – LE « DEGRÉ D'URBANISATION » EN EUROPE.....	297
CARTE 79 – L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION EN EUROPE PAR NUTS 2/3 ENTRE 1981 ET 2004	299
CARTE 80 – L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION PAR NUTS 3 EN 2008.....	299

CARTE 81 – LE DEGRE D’ARTIFICIALISATION DES SOLS EN EUROPE EN 2009 SELON LUCAS	302
CARTE 82 – L’ARTIFICIALISATION DES SOLS SELON CORINE LAND COVER EN BELGIQUE, PAYS-BAS ET ALLEMAGNE EN 2006	302
CARTE 83 – L’EVOLUTION DE L’INDICE DES PRIX DES LOGEMENTS EN EUROPE ENTRE 2010 ET 2012	307
CARTE 84 – UNE TYPOLOGIE DE L’EUROPE PAR LA DEPENSE DES MENAGES POUR LE LOGEMENT EN FONCTION DU DEGRE D’URBANISATION EN 2005	311

CHAPITRE 6

CARTE 85 – LES DOCUMENTS D’URBANISME COMMUNAUX EN FRANCE AU 31 DECEMBRE 2012	356
CARTE 86 – L’INTERCOMMUNALITE EN FRANCE AU 1 ^{ER} JANVIER 2013.....	357
CARTE 87 – L’ETAT D’AVANCEMENT DES SCOT AU 1 ^{ER} JANVIER 2013	357
CARTE 88 – COUVERTURE DU TERRITOIRE DE LA REGION RHONE-ALPES PAR LES EPF.....	375
CARTE 89 – LES SITES DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL ET DES CONSERVATOIRES D’ESPACES NATURELS EN 2012	381
CARTE 90 – LES 26 SAFER ET LEURS PERIMETRES DE COMPETENCE EN 2013	382
CARTE 91 – LES EPF EN FRANCE AU 1 ^{ER} JANVIER 2013	398

CHAPITRE 7

CARTE 92 – LOCALISATION DES ENTRETIENS REALISES POUR L’ENQUETE DE TERRAIN EN BRETAGNE.....	463
CARTE 93 – LES DOCUMENTS D’URBANISME COMMUNAUX EN BRETAGNE EN 2010.....	467
CARTE 94 – LES PLH EN BRETAGNE EN 2010.....	467
CARTE 95 – LES SCOT EN BRETAGNE EN 2010	469
CARTE 96 – LES RESERVES FONCIERES DE LA COMMUNE DE BRETEIL	477
CARTE 97 – L’ETAT D’AVANCEMENT EN 2013 DES CONVENTIONS-CADRES DE L’EPF BRETAGNE	490
CARTE 98 – LES CONVENTIONS OPERATIONNELLES APPROUVEES PAR L’EPF BRETAGNE EN 2013	490
CARTE 99 – LE RESULTAT DE LA CONSULTATION POUR LA PREMIERE INSTAURATION DE LA TSE	501
CARTE 100 – TERRITOIRES SIGNATAIRES DE LA CHARTE POUR UNE GESTION ECONOMIQUE DU FONCIER EN BRETAGNE AU 1 ^{ER} MAI 2014	508
CARTE 101 – L’ETAT D’AVANCEMENT DES SCOT EN BRETAGNE AU 1 ^{ER} SEPTEMBRE 2012	511

Table des graphiques

GRAPHIQUE 1 – ESTIMATION DES SURFACES SELON L’OCCUPATION PHYSIQUE DU SOL EN FRANCE DE 1992 A 2003 ET DE 2006 A 2008	49
GRAPHIQUE 2 – ÉVOLUTION ANNUELLE DES SURFACES SELON L’OCCUPATION PHYSIQUE DU SOL EN FRANCE DE 1993 A 2003 ET DE 2007 A 2008	50
GRAPHIQUE 3 – SYNTHÈSE – LE TAUX D’ESPACES ARTIFICIALISÉS ET L’ARTIFICIALISATION DU SOL EN BRETAGNE DE 1977 A 2010	61
GRAPHIQUE 4 – SYNTHÈSE – ÉVOLUTION EN VALEUR ABSOLUE DE L’ARTIFICIALISATION DU SOL EN BRETAGNE DE 1977 A 2010	62
GRAPHIQUE 5 – SYNTHÈSE – LES TAUX DE CROISSANCE ANNUELS MOYENS DE L’ARTIFICIALISATION DU SOL EN BRETAGNE DE 1977 A 2010	63
GRAPHIQUE 6 – DISTANCE KILOMÉTRIQUE MOYENNE DE LA POPULATION DE BRETAGNE AU TRAIT DE CÔTE SIMPLIFIÉ DU LITTORAL DE 1968 A 2009	76
GRAPHIQUE 7 – RÉPARTITION DE LA POPULATION EN FONCTION DE LA DISTANCE DES COMMUNES AU TRAIT DE CÔTE « SIMPLIFIÉ » DU LITTORAL EN BRETAGNE EN 1968 ET 2009	78
GRAPHIQUE 8 – ÉVOLUTION DE LA POPULATION EN FONCTION DE LA DISTANCE DES COMMUNES AU TRAIT DE CÔTE « SIMPLIFIÉ » DU LITTORAL EN BRETAGNE POUR CHAQUE PÉRIODE INTERCENSITAIRE DE 1968 A 2009	78
GRAPHIQUE 9 – LA RÉPARTITION DE LA POPULATION DES COMMUNES BRETONNES EN FONCTION DE LEUR DISTANCE A TROIS « CLASSES » DE VILLES.....	82
GRAPHIQUE 10 – ÉVOLUTION DE LA DISTANCE KILOMÉTRIQUE MOYENNE DE LA POPULATION DE BRETAGNE AUX TROIS « CLASSES » DE VILLES DE 1968 A 2009	84
GRAPHIQUE 11 – LE BILAN DÉMOGRAPHIQUE 1968 - 2009 EN VALEURS ABSOLUES DES COMMUNES BRETONNES EN FONCTION DE LEUR DISTANCE A TROIS « CLASSES » DE VILLES	85
GRAPHIQUE 12 – LE BILAN DÉMOGRAPHIQUE 1968 - 2009 EN VALEURS RELATIVES DES COMMUNES BRETONNES EN FONCTION DE LEUR DISTANCE A TROIS « CLASSES » DE VILLES	86
GRAPHIQUE 13 – BILAN DÉMOGRAPHIQUE DES COMMUNES DE BRETAGNE EN FONCTION DE LEUR DISTANCE A UNE VILLE DE PLUS DE 30 000 HABITANTS DE 1968 A 2009	89
GRAPHIQUE 14 – RÉPARTITION DU BILAN DÉMOGRAPHIQUE DES COMMUNES DE BRETAGNE EN FONCTION DE LEUR DISTANCE A UNE VILLE DE PLUS DE 30 000 HABITANTS DE 1968 A 2009	90
GRAPHIQUE 15 – PROJECTION DE POPULATION EN BRETAGNE À L’HORIZON 2040	98
GRAPHIQUE 16 – LES PETITES UNITÉS URBAINES SONT LES PLUS DYNAMIQUES	105

GRAPHIQUE 17 – ÉVOLUTION COMPAREE DE LA POPULATION ET DE L'ARTIFICIALISATION DU SOL EN BRETAGNE DE 1985 A 2005.....	108
GRAPHIQUE 18 – OCCUPATION DES SOLS EN BRETAGNE EN 2009 ET ÉVOLUTION DEPUIS 1992	111
GRAPHIQUE 19 – USAGE ET REPARTITION DES LOGEMENTS BRETONS PAR LEUR DATE DE CONSTRUCTION	124
GRAPHIQUE 20 – LE NOMBRE DE LOGEMENTS COMMENCES ET AUTORISES EN BRETAGNE DE 1980 A 2009	133
GRAPHIQUE 21 – LE TAUX DE TRANSFORMATION DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS NEUFS EN BRETAGNE DE 1980 A 2009.....	135
GRAPHIQUE 22 – LE NOMBRE DE LOGEMENTS COMMENCES PAR DEPARTEMENTS EN BRETAGNE DE 1980 A 2009.....	137
GRAPHIQUE 23 – LE NOMBRE DE LOGEMENTS COMMENCES PAR CLASSES COMMUNALES DE POPULATION EN BRETAGNE DE 1980 A 2009.....	139
GRAPHIQUE 24 – LA REPARTITION EN AIRES EMPILEES DES LOGEMENTS COMMENCES PAR CLASSES COMMUNALES DE POPULATION EN BRETAGNE DE 1980 A 2009	139
GRAPHIQUE 25 – LE NOMBRE DE LOGEMENTS COMMENCES PAR TYPE EN BRETAGNE DE 1980 A 2009.....	143
GRAPHIQUE 26 – LA PART DES LOGEMENTS COMMENCES PAR TYPE ET PAR DEPARTEMENT EN BRETAGNE DE 1980 A 2009	145
GRAPHIQUE 27 – LE NOMBRE DE LOGEMENTS COMMENCES PAR TYPE ET PAR DEPARTEMENTS EN BRETAGNE DE 1980 A 2009	146
GRAPHIQUE 28 – LA REPARTITION DES LOGEMENTS COMMENCES EN TROIS CLASSES COMMUNALES DE POPULATION ET PAR TYPE EN BRETAGNE DE 1980 A 2009	147
GRAPHIQUE 29 – LES LOGEMENTS AUTORISES ET LEUR REPARTITION ENTRE SECTEURS DIFFUS ET OPERATIONNELS EN BRETAGNE DE 1980 A 2007.....	149
GRAPHIQUE 30 – LES LOGEMENTS AUTORISES ET LEUR REPARTITION ENTRE SECTEURS DIFFUS ET OPERATIONNELS SELON LA POPULATION DES COMMUNES EN BRETAGNE DE 1980 A 2007	153
GRAPHIQUE 31 – LA SURFACE MOBILISEE POUR LES LOGEMENTS COMMENCES EN BRETAGNE DE 1984 A 2009	157
GRAPHIQUE 32 – LA REPARTITION DES COMMUNES EN FONCTION DE LA SUPERFICIE MOYENNE MOBILISEE POUR UN LOGEMENT COMMENCE ET DE L'APPARTENANCE A UNE CATEGORIE D'AIRES URBAINES EN BRETAGNE DE 1984 A 2009	159
GRAPHIQUE 33 – L'ÉVOLUTION DE LA SURFACE MOYENNE MOBILISEE PAR LOGEMENT COMMENCE EN BRETAGNE DE 1984 A 2009	163
GRAPHIQUE 34 – L'ÉVOLUTION DE LA SURFACE MOYENNE MOBILISEE PAR TYPE DE LOGEMENT COMMENCE EN BRETAGNE DE 1984 A 2009.....	164
GRAPHIQUE 35 – LE NOMBRE DE LOGEMENTS AUTORISES ET COMMENCES EN BRETAGNE DE 2003 A 2012	170
GRAPHIQUE 36 – L'ÉVOLUTION TRIMESTRIELLE DU NOMBRE DE LOGEMENTS AUTORISES PAR TYPE EN BRETAGNE DE 2008 A 2012	172
GRAPHIQUE 37 – L'ÉVOLUTION DES SURFACES MOYENNES DU TERRAIN EN M ² SELON L'EPTB EN BRETAGNE, EN FRANCE ET DANS LES DEUX REGIONS VOISINES DES PAYS-DE-LA-LOIRE ET BASSE-NORMANDIE DE 2006 A 2011.....	176
GRAPHIQUE 38 – LE CIRCUIT DES MUTATIONS.....	197
GRAPHIQUE 39 – LA MISE EN PLACE DE LA BANQUE NATIONALE DES DONNEES PATRIMONIALES.....	201

GRAPHIQUE 40 – ILLUSTRATION DE L'ÉVOLUTION TEMPORELLE DES VOLUMES ET DU PRIX A PARIS DE 1980 A 2011.....	211
GRAPHIQUE 41 – ÉVOLUTION DE LA VALEUR VENALE DES TERRES ENTRE 1999 ET 2012 EN BRETAGNE	229
GRAPHIQUE 42 – REPARTITION DES TERRAINS A BATIR EN VENTE EN BRETAGNE EN 2011 EN FONCTION DE LA DISTANCE	
AU LITTORAL.....	245
GRAPHIQUE 43 – REPARTITION DES TERRAINS A BATIR EN VENTE EN BRETAGNE EN 2011 EN FONCTION DE LA DISTANCE	
A LA VILLE	245
GRAPHIQUE 44 – L'ÉVOLUTION DU PRIX DES LOGEMENTS RAPPORTE AUX REVENUS DES MENAGES EN FRANCE DE 1965	
A 2011.....	259
GRAPHIQUE 45 – L'ÉVOLUTION DES MENAGES D'UNE SEULE PERSONNE EN EUROPE	301
GRAPHIQUE 46 – ÉVOLUTION DE L'INDICE « REEL » DES PRIX DU LOGEMENT DE 1995 A 2013	306
GRAPHIQUE 47 – SCHEMA DE L'ENCHAINEMENT DES PROCEDURES.....	358
GRAPHIQUE 48 – LA CHRONOLOGIE DE CREATION DES EPF.....	396
GRAPHIQUE 49 – BUDGET PREVISIONNEL 2010-2020 DE L'EPF BRETAGNE : DETTE ET ACTIVITE FONCIERE	455
GRAPHIQUE 50 – REPARTITION THEMATIQUE DES CONVENTIONS OPERATIONNELLES SIGNEES EN 2013	494
GRAPHIQUE 51 – REPARTITION TERRITORIALE DES CONVENTIONS OPERATIONNELLES SIGNEES EN 2013	494
GRAPHIQUE 52 – LA REPARTITION DES LOGEMENTS "INDUITS" EN FONCTION DE LA TENSION DU MARCHE DE L'HABITAT	
EN 2013	494

Table des tableaux

TABLEAU 1 – BILAN SYNTHETIQUE DE L'ACCES AUX DONNEES STATISTIQUES	20
TABLEAU 2 – L'OCCUPATION DU SOL EN BRETAGNE ET EN FRANCE A DATE COMPARABLE	40
TABLEAU 3 – L'OCCUPATION DES SOLS DES QUATRE DEPARTEMENTS BRETONS, DE LA REGION BRETAGNE ET DE LA FRANCE METROPOLITAINE D'APRES TERUTI-LUCAS EN 2010.....	40
TABLEAU 4 – CLASSEMENT DES 22 REGIONS DE FRANCE METROPOLITAINE EN FONCTION DU DEGRE D'ARTIFICIALISATION DES SOLS D'APRES TERUTI-LUCAS EN 2010	41
TABLEAU 5 – SYNTHESE DES DONNEES DE L'OCCUPATION DU SOL SUR LE LITTORAL BRETON ET SON EVOLUTION ENTRE 1977 ET 2000.....	47
TABLEAU 6 – LA COMPARAISON ENTRE LES SURFACES URBANISEES AFFICHEES PAR CORINE LAND COVER ET TERUTI- LUCAS.....	51
TABLEAU 7 – SYNTHESE DES DONNEES STATISTIQUES SUR L'ARTIFICIALISATION DU SOL EN BRETAGNE DE 1977 A 2010	59
TABLEAU 8 – EXEMPLE DE LA STRUCTURE DE LA BASE DE DONNEES SITADEL DANS LE CAS DE LA COMMUNE DE PONTIVY UNIQUEMENT POUR LE NOMBRE DE LOGEMENTS EN 2012	129
TABLEAU 9 – LES SURFACES MOBILISEES PAR LOGEMENTS COMMENCEES EN BRETAGNE DE 1984 A 2009.....	158
TABLEAU 10 – UNE SYNTHESE STATISTIQUE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS NEUFS EN BRETAGNE SELON QUATRE CARACTERISTIQUES DE 1980 A 2009.....	166
TABLEAU 11 – REPARTITION PROPORTIONNELLE DES LOGEMENTS AUTORISES ET COMMENCEES PAR TYPE EN BRETAGNE DEPUIS 2010	172
TABLEAU 12 – POURCENTAGE DE LOGEMENTS EN CONSTRUCTION NOUVELLE PAR TYPE EN BRETAGNE ET EN FRANCE DEPUIS 2010	174
TABLEAU 13 – LE NOMBRE DE TERRAINS MOBILISES POUR LA CONSTRUCTION D'APRES L'EPTB EN BRETAGNE DE 2006 A 2011	176
TABLEAU 14 – LA COMPARAISON DES SUPERFICIES A URBANISER ENTRE LES COMMUNES DOTEES D'UN POS ET CELLES DOTEES D'UN PLU EN BRETAGNE EN 2011	181
TABLEAU 15 – LES SURFACES A URBANISER EN FONCTION DE TROIS CLASSES COMMUNALES DE POPULATION EN BRETAGNE EN 2011.....	184
TABLEAU 16 – L'ACTIVITE DES TROIS MARCHES RURAUX EN BRETAGNE EN 1997 ET 2007.....	223
TABLEAU 17 – LE PRIX MOYEN TRIENNAL A L'HECTARE DES TERRES ET PRES EN BRETAGNE EN 1997 ET 2007	226
TABLEAU 18 – LE PRIX MOYEN TRIENNAL A L'HECTARE DES ESPACES DE LOISIRS EN BRETAGNE EN 1997 ET 2007.....	230
TABLEAU 19 – LE PRIX MOYEN TRIENNAL A L'HECTARE DES TERRES CONSTRUCTIBLES EN BRETAGNE EN 1997 ET 2007	237

TABLEAU 20 – LES PRIX MEDIAN POUR L’ACHAT D’UN TERRAIN A BATIR EN BRETAGNE EN 2013	252
TABLEAU 21 – UNE SYNTHESE DES PRIX PAR M ² DU FONCIER EN BRETAGNE	255
TABLEAU 22 – LES PRIX MOYENS PAR M ² DU FONCIER SELON LA TYPOLOGIE DES AIRES URBAINES DE 1999 EN BRETAGNE	255
TABLEAU 23 – LES PRIX MOYENS PAR M ² DU FONCIER SELON LA DISTINCTION AMRO-ARGOAT EN BRETAGNE	257
TABLEAU 24 – LA REPARTITION DES PROPRIETAIRES AGES DE MOINS DE 40 ANS ET DE 75 ANS ET PLUS EN BRETAGNE EN 2009	263
TABLEAU 25 – LA DEPENSE DES MENAGES POUR LE LOGEMENT A PARTIR DU CAS DE 4 PAYS EN 2005	312
TABLEAU 26 – SUIVI DES PROCEDURES POS-PLU PAR LES REGIONS	372
TABLEAU 27 – SUIVI DES PROCEDURES SCOT PAR LES REGIONS.....	372
TABLEAU 28 – REPARTITION DES RESSOURCES DES EPF AU TITRE DE LA TSE EN 2011	414
TABLEAU 29 – LES CHIFFRES CLEFS DES EPF D’ETAT EN 2011	416
TABLEAU 30 – LES EPF ET LES DYNAMIQUES DEMOGRAPHIQUES EN PACA, LANGUEDOC-ROUSSILLON ET BRETAGNE	423

Table des photographies

PHOTO 1 – LES TROIS TYPES D’OCCUPATION DU SOL EN BRETAGNE	36
PHOTO 2 – PUBLICITE VALORISANT LE MORBIHAN A L’INTERNATIONAL COMME UNE DESTINATION DE PREDILECTION POUR LA RETRAITE	100
PHOTO 3 – EXEMPLES DE SOLS ARTIFICIALISES A VOCATION NON RESIDENTIELLE EN BRETAGNE	111
PHOTO 4 – ARTIFICIALISATION DE TERRES AGRICOLES EN BRETAGNE : DEUX EXEMPLES DE FORMES URBAINES A VOCATION RESIDENTIELLE	112
PHOTO 5 – LES TROIS TYPES DE LOGEMENTS DANS LA CONSTRUCTION NEUVE EN BRETAGNE.....	162
PHOTO 6 – LES MAISONS INDIVIDUELLES, UNE CONSTANTE DANS LE PAYSAGE LITTORAL DE LA BRETAGNE.....	167
PHOTO 7 – TERRAINS A BATIR EN BRETAGNE EN 2011	241
PHOTO 8 – L’INCARNATION D’UN CARTAIN IDEAL ?	267
PHOTO 9 – L’ETALEMENT URBAIN, EXEMPLES EUROPEENNES.....	304
PHOTO 10 – QUELQUES ILLUSTRATIONS SUR LES TERRAINS ETRANGERS.....	324
PHOTO 11 – DEUX EXEMPLES D’OPERATIONS MENEES PAR DES EPF	410
PHOTO 12 – UNE ILLUSTRATION AU CONSTAT DE DEPART DE LA DEMARCHE « BOURG D’AVENIR »	499
PHOTO 13 – « INVENTER » DU FONCIER : TROIS ILLUSTRATIONS A AMSTERDAM (PAYS-BAS)	519
PHOTO 14 – « INVENTER » DU FONCIER, UNE EXPERIENCE BRETONNE	520
PHOTO 15 – EXEMPLES DE FORMES URBAINES RECENTES EN EXTENSION OU RENOUVELLEMENT URBAIN	521
PHOTO 16 – L’HABITAT PAVILLONNAIRE EN BRETAGNE	524

Table des encadrés

ENCADRE 1 – LES TROIS APPROCHES DISCIPLINAIRES DE LA DEFINITION DU « FONCIER »	2
ENCADRE 2 – UNE PRESENTATION DE CORINE LAND COVER	27
ENCADRE 3 – LA MESURE DE L’ARTIFICIALISATION DES SOLS SELON LE CADASTRE	55
ENCADRE 4 – LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX DE L’ARTIFICIALISATION DES SOLS.....	68
ENCADRE 5 – QUELQUES CHIFFRES SUR LE PARC DE LOGEMENTS EN 2009 EN BRETAGNE.....	125
ENCADRE 6 – ARTICLE 21 DE LA LOI ENL DU 13 JUILLET 2006	202
ENCADRE 7 – LES RAISONNEMENTS « AMENAGEUR » ET « PROMOTEUR »	209
ENCADRE 8 – ESSAI DE MODELISATION DE LA FORMATION DES PRIX FONCIERS	215
ENCADRE 9 – LA DEFINITION DES TROIS MARCHES RURAUX ET LE MODE DE CALCUL DU PRIX FONCIER SELON TERRES D’EUROPE - SCAFER.....	222
ENCADRE 10 – METHODOLOGIE ET DEMARCHE DU CALCUL D’UN INDICE COMPOSITE DE TENSION DU MARCHE DE L’HABITAT EN BRETAGNE	271
ENCADRE 11 – LA SEGREGATION ET LE « DESSERREMENT » TERRITORIAL.....	272
ENCADRÉ 12 – THE LEGAL AND ADMINISTRATIVE « FAMILIES » OF EUROPE.....	295
ENCADRE 13 – PRESENTATION DE COST ET DE L’ACTION TU0602	315
ENCADRE 14 – LE SCHEMA SYNTHETIQUE DE L’EVOLUTION DES MODES D’INTERVENTION PUBLICS EN MATIERE DE POLITIQUE FONCIERE.....	331
ENCADRE 15 – ILLUSTRATION DE LA GOUVERNANCE CIRCULAIRE DE L’USAGE DU FONCIER : PHASES ET POTENTIALITES.....	334
ENCADRE 16 – LA SCHEMATISATION DU RAISONNEMENT DE LA NEI	338
ENCADRE 17 – LES DISPOSITIFS D’INTERVENTION FONCIERE DES DIFFERENTS ECHELONS TERRITORIAUX EN FRANCE	370
ENCADRE 18 – L’ARBORESCENCE DES ACTIVITES DES SAFER.....	383
ENCADRE 19 – LE PORTAGE FONCIER, UNE DEFINITION	405
ENCADRE 20 – LE PORTAGE FONCIER, UNE ILLUSTRATION	406
ENCADRE 21 – PPI : TROIS EXEMPLES DE SOMMAIRE.....	409
ENCADRE 22 – PRINCIPES ET FONCTIONNEMENT DE LA TAXE SPECIALE D’EQUIPEMENT	413
ENCADRE 23 – LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES EN MAI-JUIN 2010	425
ENCADRE 24 – LA GRILLE D’ENTRETIEN	426
ENCADRE 25 – CAPTURE D’ECRAN DU PASER 2004-2006	447
ENCADRE 26 – LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES DANS LE CADRE DE L’ENQUETE DE TERRAIN EN BRETAGNE.....	460
ENCADRE 27 – LISTE COMPLEMENTAIRE DES PERSONNES RENCONTREES EN BRETAGNE	462

ENCADRE 28 – LA GRILLE D’ENTRETIEN POUR L’ENQUETE DE TERRAIN EN BRETAGNE.....	464
ENCADRE 29 – QUATRE EXEMPLES D’OPERATIONS MENEES PAR L’EPF BRETAGNE	492
ENCADRE 30 – EXEMPLE D’ESQUISSE PRESENTEE DANS LE CADRE DE L’ETUDE DE REVITALISATION DU CENTRE-BOURG DE JOSELIN	499
ENCADRE 31 – LE BUDGET DE L’EPF BRETAGNE EN 2013	502
ENCADRE 32 – LES STOCKS FONCIERS DE L’EPF BRETAGNE FIN 2013	502
ENCADRE 33 – LE ROLE DE L’ÉTAT, PERSONNE PUBLIQUE ASSOCIEE DANS L’ELABORATION DU SCOT	511
ENCADRE 34 – ILLUSTRATION DE LA METHODE DE CALCUL DEVELOPPEE PAR LE CETE DE LYON POUR MESURER LA SURFACE OCCUPEE PAR LE DEVELOPPEMENT RESIDENTIEL DANS UN SCOT « TEST »	526

Index des acronymes

AdCF : Assemblée des communes de France
ADEF : Association des études foncières
ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADIL : Agence départementale pour l'information sur le logement
AFU : Association foncière urbaine
AFTRP : Agence foncière technique de la région parisienne
AGRESTE : Service statistique, évaluation et prospective agricole - *service ministériel*
ALUR : Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
ANAH : Agence nationale de l'habitat
ANDAFAR : Association nationale pour le développement et l'aménagement foncier agricole et rural
ANIL : Agence nationale pour l'information sur le logement
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine
AUAT : Agence d'urbanisme et d'aménagement de Toulouse aire urbaine
AUDIAR : Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennais
BBR : Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BIEN : Base d'informations économiques notariale
BIMBY : Build in my back yard
BNDF : Banque nationale des données patrimoniales
CA : Conseil d'administration
CAUE : Conseil architecture urbanisme environnement
CC : Carte communale
CCE : Commission des Communautés Européennes
CCI : Chambre de commerce et d'industrie
CDIF : Centres des impôts fonciers
CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CERF : Centre d'échanges et de ressources foncières
CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques - *actuel CEREMA*
CESR : Conseil économique et social régional
CETE : Centre d'étude technique de l'Équipement - *actuel CEREMA*
CFDU : Conseil français des urbanistes
CGDD : Commissariat général du développement durable - *service ministériel*
CLC : CORINE Land Cover
CLRL : Conservatoire du littoral et des rivages lacustres
CNAF : Caisse nationale des allocations familiales
CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNRS : Centre national de la recherche scientifique
COS : Coefficient d'occupation des sols
COST : European Cooperation in Science and Technology

COSTEL : Climat et occupation du sol par télédétection (Laboratoire de l'Université Rennes 2)
 CPER : Contrat de projet Etat-Région
 CRCI : Chambre régionale de commerce et d'industrie
 CREN : Conservatoire régional d'espaces naturels
 CRH : Comité régional de l'habitat
 CROF : Club régional des opérateurs fonciers
 CU : Code de l'urbanisme
 DAFI : Délégation à l'action foncière et immobilière
 DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
 DDT(M) : Direction départementale des territoires (et de la mer)
 DGFIP : Direction générale des finances publiques - service ministériel
 DGI : Direction générale des impôts - actuelle DGFIP
 DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction - *service ministériel*
 DGUR : Degré d'urbanisation
 DIA : Déclaration d'intention d'aliéner
 DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires - *actuelle DATAR*
 DPU : Droit de préemption urbain
 DGALN : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature - *service ministériel*
 DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction - *service ministériel*
 DRAAF : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt - *actuelle DREAL*
 DRE : Direction régionale de l'Équipement - *actuelle DREAL*
 DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
 DTA : Directive territoriale d'aménagement
 DUP : Déclaration d'utilité publique
 DVF : Demande de valeur foncière
 EEA : European Environmental Agency (Agence européenne de l'environnement)
 ECLN : Enquête sur la Commercialisation des Logements Neufs
 EDF : Electricité de France
 ENL : Loi portant engagement national pour le logement
 ENS : Espace naturel sensible
 EP : Etablissement public
 EPBS : Etablissement public de la Basse-Seine
 EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
 EPF : Etablissement public foncier
 EPFE : Etablissement public foncier d'Etat
 EPFL : Etablissement public foncier local
 EPLS : Enquête sur le parc locatif social
 EPML : Etablissement public de la métropole lorraine
 EPORA : Etablissement public de l'Ouest Rhône-Alpes
 EPRD : Etat prévisionnel des recettes et des dépenses
 EPTB : Enquête sur le prix des terrains à bâtir
 ESO : Espaces et sociétés, UMR 6590 du CNRS, Université Rennes 2
 ETD : Entreprise territoire et développement
 FAO : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
 FIDJI : Fichier Informatiques des Données Juridiques Immobilières
 FILOCOM : Fichier des logements par communes
 FNAU : Fédération nationale des agences d'urbanisme
 FNSafer : Fédération nationale des SAFER

GIPBE : Groupement d'Intérêt Public Bretagne Environnement

GRIDAUH : Groupement de Recherche sur les Institutions, le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat

ha : hectare

IDF : région d'Ile-de-France

IGN : Institut géographique national

INRA : Institut nationale pour la recherche agronomique

INSEE : Institut National de la statistique et des études économiques

IPMA : Indicateur de perturbation du marché agricole

LOADDT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

LUCAS : Land Use/Cover Area frame statistical Survey

MAJIC : Mise à jour des informations cadastrales

MEDAD : Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables - *actuel MEDDE*

MEDDE : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

MEDDTL : Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement - *actuel MEDDE*

MEEDDAT : Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire - *actuel MEDDE*

MEEDDM : Ministère de l'écologie, de l'environnement, du développement durable et de la mer - *actuel MEDDE*

METL : Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

MIN : Marché immobilier des notaires

MOLLE : Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

MTETM : Ministère des Transports de l'Équipement du Tourisme et de la Mer - *actuel MEDDE*

NEI : Nouvelle économie institutionnelle

NIMBY : Not in my back yard

NUTS : Nomenclature d'unités territoriales statistiques de l'UE

ŒIL : Observatoire des évaluations locales immobilières

ORHL : Observatoire Régional de l'Habitat et du Logement de la région Rhône-Alpes

PAC : Politique agricole commune de l'UE

PACA : région de Provence-Alpes-Côte-d'Azur

PAE : Programme d'aménagement d'ensemble

PASER : Plan d'actions stratégiques de l'Etat en région

PCI : Plan cadastral informatisé

PCS : Professions et catégories socioprofessionnelles

PDU : Plan de déplacement urbain

PLH : Programme local de l'habitat

PLU : Plan local d'urbanisme

PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal

PNR : Parc naturel régional

POS : Plan d'occupation du sol

PPAEN : Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains

PPI : Programme pluriannuel d'intervention

PPP : Partenariat public-privé

PRA : Petite région agricole

PTZ : Prêt à taux zéro

PUCA : le Plan Urbanisme Construction Architecture - *service ministériel*

PUF : Presses universitaires de France

PUR : Presses universitaires de Rennes

PVR : Participation pour voirie et réseaux
RNR : Réserve naturelle régionale
RNU : Règlement national d'urbanisme
RPG : Registre Parcellaire Graphique
SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAU : Surface agricole utile
SCoT : Schéma de cohérence territoriale
SD : Schéma directeur
SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDEC : Schéma de développement de l'Espace communautaire
SESP : Service Economie, Statistiques et Prospective - *service ministériel*
SHON : Surface hors œuvre nette
SICEL : Système d'information du Conservatoire du littoral
SIG : Système d'information géographique
SITADEL : Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux
SNAL : Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs
SOeS : Service de l'Observation et des Statistiques - *service ministériel*
SPA : Standard de pouvoir d'achat
SRADDT : Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRU : Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
SSC : Schéma de services collectifs
TCAM : Taux de croissance annuel moyen
TLE : Taxe locale d'équipement
TSE : Taxe spéciale d'équipement
TVA : Taxe sur la valeur ajoutée
UAL : Unité administrative locale
UE : Union Européenne
UMR : Unité Mixte de Recherche du CNRS
UMZ : Urban morphological zones (Zones morphologiques urbaines) de l'UE
UN : United nations (Nations Unies)
ZAC : Zone d'aménagement concerté
ZAD : Zone d'aménagement différé
ZAP : Zone agricole protégée
ZPPAUP : Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager

Table des matières

INTRODUCTION GENERALE	1
1. LE FONCIER, UNE DEFINITION MULTIFORME	1
2. UN RENOUVEAU DE LA POLITIQUE FONCIERE ?	4
3. L'EMERGENCE DE LA PROBLEMATIQUE FONCIERE EN BRETAGNE	8
4. L'ORGANISATION DU PLAN ET LE CONTENU DES CHAPITRES.....	11
PARTIE 1	
IDENTIFIER LES ENJEUX D'UNE POLITIQUE FONCIERE D'ECHELLE REGIONALE EN BRETAGNE : UN DIAGNOSTIC	15
INTRODUCTION DE LA PARTIE 1	17
PREAMBULE	23
CHAPITRE 1	
L'OCCUPATION DU SOL ET LA MESURE DE SON ARTIFICIALISATION	25
1. LES SOURCES ET DONNEES POUR L'ETUDE REGIONALE DE L'OCCUPATION DU SOL	25
1.1. CORINE LAND COVER.....	26
1.2. L'ENQUETE TERUTI LUCAS.....	28
1.3. LES INDICATEURS EUROPEENS.....	31
1.4. LA PHOTOGRAPHIE AERIENNE	32
1.5. LES DONNEES CADASTRALES.....	33
2. L'OCCUPATION DU SOL EN BRETAGNE : UNE REGION AVANT TOUT AGRICOLE CONNAISSANT UNE ARTIFICIALISATION IMPORTANTE ET DIFFUSE.....	35
3. L'EVOLUTION DES ESPACES ARTIFICIALISES EN BRETAGNE : TEMPS LONGS ET TENDANCES RECENTES	44
3.1. L'ARTIFICIALISATION CONSIDERABLE DES TERRITOIRES BRETONS SUR LE TEMPS LONG	45
3.2. LES TENDANCES RECENTES DE L'ARTIFICIALISATION : ENTRE EXTENSION ET INTENSIFICATION	52

4. CONCLUSION : SYNTHESE ET EMERGENCE DES ENJEUX FONCIERS LIES A L'ARTIFICIALISATION DES SOLS.....	58
4.1. LA SYNTHESE STATISTIQUE DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS EN BRETAGNE	58
4.2. LES ENJEUX FONCIERS SOULEVES PAR L'ARTIFICIALISATION DU SOL.....	64
4.3. LA SYNTHESE CARTOGRAPHIQUE.....	68

CHAPITRE 2

LE PEUPEMENT ET SON ARTICULATION AVEC L'ARTIFICIALISATION 71

1. LES DYNAMIQUES DE PEUPEMENT EN BRETAGNE	72
1.1. DEPUIS 1968 : LA FORTE ATTRACTION DU LITTORAL ET DES VILLES	74
1.2. LA SITUATION ACTUELLE ET LES PROJECTIONS DE POPULATION : UNE BRETAGNE ATTRACTIVE.....	96
2. L'ARTICULATION DES DYNAMIQUES DE PEUPEMENT ET DE L'ARTIFICIALISATION DU SOL EN BRETAGNE : DES EVOLUTIONS CONCOMITANTE NON-CORRELEE STATISTIQUEMENT	101
2.1. L'EVOLUTION CONCOMITANTE DU PEUPEMENT ET DE L'ARTIFICIALISATION DU SOL : UNE LECTURE PAR LES DECOUPAGES DE L'INSEE	101
2.2. LA NON-CORRELATION STATISTIQUE ENTRE LES DYNAMIQUES DE PEUPEMENT ET L'ARTIFICIALISATION DU SOL	107
3. CONCLUSION : LES ENJEUX FONCIERS POSES PAR LES DYNAMIQUES DE PEUPEMENT	118
3.1. LES ENJEUX POSES PAR LES DYNAMIQUES DE PEUPEMENT.....	118
3.2. LA SYNTHESE CARTOGRAPHIQUE.....	120

CHAPITRE 3

LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS NEUFS : CARACTERISTIQUES ET TENDANCES 123

1. LES DONNEES DE LA CONSTRUCTION.....	126
1.1. SITADEL : LA BASE DES AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE	126
1.2. LE VOLET SURFACE DE L'ENQUETE SUR LE PRIX DES TERRAINS A BATIR (EPTB).....	130
1.3. LES DOCUMENTS D'URBANISME	130
1.4. GEOBRETAGNE	131
2. LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS NEUFS EN BRETAGNE DE 1980 A 2009	132
2.1. LOGEMENTS AUTORISES ET LOGEMENTS COMMENCES : UNE VUE D'ENSEMBLE SUR 30 ANS DE PERMIS DE CONSTRUIRE	133
2.2. DEPUIS 1980, UNE GEOGRAPHIE DE LA CONSTRUCTION	136
2.3. LA PREPONDERANCE DES LOGEMENTS INDIVIDUELS ET DU SECTEUR DIFFUS.....	142
2.4. UNE ANALYSE DES SURFACES MOBILISEES POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS	155
2.5. UNE SYNTHESE SUR 30 ANS DE PERMIS DE CONSTRUIRE	165
3. LES DYNAMIQUES RECENTES DEPUIS 2010 ET UNE ANTICIPATION DES TENDANCES A VENIR	168

3.1.	DEPUIS 2010, UNE IDENTIFICATION DES DYNAMIQUES RECENTES.....	168
3.2.	LES TENDANCES A L'ŒUVRE : UNE APPROCHE DE LA CONSTRUCTION FUTURE PAR L'ETUDE DE L'OFFRE FONCIERE JURIDIQUEMENT URBANISABLE	178
4.	CONCLUSION : LES ENJEUX FONCIERS SOULEVES PAR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS NEUFS.....	190
4.1.	LES ENJEUX FONCIERS SOULEVES PAR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS NEUFS EN BRETAGNE	190
4.2.	LA SYNTHESE CARTOGRAPHIQUE	192

CHAPITRE 4

LA MESURE DES PRIX DU FONCIER ET LEURS IMPACTS SOCIO-TERRITORIAUX 195

1.	LES DONNEES SUR LES PRIX DU FONCIER	197
1.1.	LES DECLARATIONS D'INTENTION D'ALIENER (DIA).....	198
1.2.	LA BASE DES NOTAIRES	199
1.3.	LE FICHIER DES EXTRAITS D'ACTES DE MUTATION	200
1.4.	L'ENQUETE SUR LE PRIX DES TERRAINS A BATIR (EPTB) ET L'ENQUETE SUR LA COMMERCIALISATION DES LOGEMENTS NEUFS (ECLN)	203
1.5.	LE FICHIER FILOCOM.....	204
1.6.	LES BASES DE L'INSEE	205
2.	L'APPROCHE THEORIQUE DES MARCHES FONCIERS ET LA FORMATION DU PRIX	207
2.1.	LES MARCHES FONCIERS	207
2.2.	LES VALEURS ET LE PRIX D'UN BIEN FONCIER.....	212
2.3.	UNE SYNTHESE DE LA THEORIE.....	214
3.	LA MESURE DES PRIX DU FONCIER EN BRETAGNE	220
3.1.	LES PRIX FONCIERS DANS LES MARCHES HORS URBANISATION.....	224
3.2.	LES PRIX FONCIERS DANS LES MARCHES DE L'URBANISATION NOUVELLE	235
3.3.	UNE SYNTHESE SUR LA MESURE DES PRIX FONCIERS EN BRETAGNE	253
4.	L'IMPACT DES PRIX FONCIERS SUR LES POPULATIONS ET LES TERRITOIRES.....	258
4.1.	LES IMPACTS POUR LA POPULATION.....	258
4.2.	LES IMPACTS SUR LES TERRITOIRES	270
5.	CONCLUSION : LES ENJEUX FONCIERS VALORISES PAR L'ANALYSE DES PRIX	277
5.1.	LES ENJEUX FONCIERS VALORISES PAR L'ANALYSE DES PRIX.....	277
5.2.	LA SYNTHESE CARTOGRAPHIQUE	278

CONCLUSION DE LA PARTIE 1 281

PARTIE 2

LA CREATION DE L'EPF BRETON : UNE SOLUTION POUR LA GESTION DU FONCIER EN BRETAGNE ?	285
--	------------

INTRODUCTION DE LA PARTIE 2	287
------------------------------------	------------

CHAPITRE 5

UN ECLAIRAGE EUROPEEN	291
------------------------------	------------

1. UNE DIVERSITE DE SYSTEMES, MAIS DES PROBLEMATIQUES FONCIERES ANALOGUES ?	293
1.1. LA DIVERSITE DES SYSTEMES EUROPEENS	293
1.2. L'EMERGENCE D'ENJEUX FONCIERS PARTAGES	296
2. LES POLITIQUES FONCIERES EN EUROPE ET LEURS EVOLUTIONS : ENTRE LIBERALISATION, REGULATION ET COOPERATION	316
2.1. DES PRATIQUES NATIONALES HETEROCLITES... POUR LE MOMENT	317
2.2. LE ROLE DE L'UNION EUROPEENNE ET DE SES INSTITUTIONS	325
2.3. LES EVOLUTIONS DE FOND DES POLITIQUES FONCIERES EN EUROPE : DE LA SYNTHESE EMPIRIQUE AUX REFLEXIONS THEORIQUES	330
3. CONCLUSION : LA PLACE ORIGINALE DE L'EPF FACE A UNE EVOLUTION DUALE DES POLITIQUES FONCIERES EN EUROPE	340
3.1. LES DEUX TENDANCES DE FONDS DES POLITIQUES FONCIERES EN EUROPE	340
3.2. LA PLACE DE L'EPF ET DE L'ECHELLE REGIONALE AU REGARD DE LA SITUATION EUROPEENNE.....	342

CHAPITRE 6

LES OUTILS DE LA POLITIQUE FONCIERE EN FRANCE	345
--	------------

1. LA PLACE DE L'ECHELLE REGIONALE DANS LES POLITIQUES FONCIERES EN FRANCE	348
1.1. LA BOITE A OUTILS ET LES ECHELLES DE LA POLITIQUE FONCIERE FRANÇAISE	350
1.2. LES ACTEURS REGIONAUX DE LA POLITIQUE FONCIERE EN FRANCE	366
2. L'EPF, UN OPERATEUR EMBLEMATIQUE DE LA POLITIQUE FONCIERE REGIONALE FRANÇAISE	387
2.1. DE 1968 A 2013, UN PANORAMA HISTORIQUE DES EPF DE FRANCE.....	388
2.2. LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DES EPF	404
3. RETOURS D'EXPERIENCE SUR DES EPF D'ETAT DE COMPETENCE REGIONALE	421
3.1. LA REALISATION D'UNE ETUDE CIBLEE SUR DES EPF « COMPARABLES ».....	421
3.2. LES RETOURS D'EXPERIENCE A LA LUMIERE DE LA THEORIE DE LA NOUVELLE ECONOMIE INSTITUTIONNELLE	430
4. CONCLUSION : L'ECHELLE REGIONALE, UNE PLACE MARGINALE DANS LE DISPOSITIF FRANÇAIS MAIS PLEBISCITEE POUR LES EPF D'ETAT	439

CHAPITRE 7

LA POLITIQUE FONCIERE REGIONALE EN BRETAGNE ET LA CREATION DE L'EPF BRETON 443

1. LA CHRONOLOGIE CHAOTIQUE DE LA CREATION DE L'EPF BRETON	445
1.1. DE L'EMERGENCE DE L'IDEE A LA CREATION EFFECTIVE D'UN EPF	445
1.2. LA MISE EN PLACE OPERATIONNELLE DE L'EPF D'ETAT « FONCIER DE BRETAGNE »	451
2. LE CONTEXTE REGIONAL ET LA « MATURITE » DES ACTEURS LOCAUX	457
2.1. LE QUESTIONNEMENT ET DEROULEMENT DE L'ENQUETE.....	458
2.2. LE CONTEXTE REGIONAL BRETON EN 2010 : QUELLES PRATIQUES FONCIERES ?.....	466
2.3. L' « ACCEPTABILITE » D'UNE INTERVENTION FONCIERE REGIONALE	479
2.4. LA « MATURITE » DES ACTEURS LOCAUX DE BRETAGNE, UNE CONCLUSION	484
3. UNE DYNAMIQUE REGIONALE NOUVELLE.....	487
3.1. FONCIER DE BRETAGNE : UN EPF VICTIME DE SON SUCCES ?	487
3.2. UNE MOBILISATION DES ACTEURS REGIONAUX SANS PRECEDENT	504
3.3. DES DEFIS POUR L'EPF ET LA REGION BRETAGNE	512
3.4. LA CREATION DE L'EPF BRETON : A L'ORIGINE DE LA NOUVELLE DYNAMIQUE REGIONALE ?	528
4. CONCLUSION : LA CONCEPTION ET LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE FONCIERE REGIONALE EN BRETAGNE PAR LA CREATION D'UN EPF D'ETAT	530
4.1. L'EPF BRETON, UNE SOLUTION REGIONALE POUR LA GESTION LOCALE DU FONCIER	530
4.2. L'ACCEPTABILITE LOCALE DE L'EPF REGIONAL ET LE « RETOUR » DE L'ÉTAT.....	532
CONCLUSION DE LA PARTIE 2	533
CONCLUSION GENERALE	537
1. LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS	537
2. QUELLE MESURE DE L'EFFICACITE DES EPF ? UN BILAN DES ARGUMENTS.....	540
3. PROPOSITIONS D'ACTION ET PERSPECTIVES : DESSINER LE CHAMP DES POSSIBLES	552
ANNEXES	559
BIBLIOGRAPHIE	568
TABLE DES CARTOGRAPHIES	596
TABLE DES GRAPHIQUES	600
TABLE DES TABLEAUX	603

TABLE DES PHOTOGRAPHIES	605
TABLE DES ENCADRES	606
INDEX DES ACRONYMES	608
TABLE DES MATIERES	613