



HAL
open science

Face aux enjeux du territoire, quelle stratégie foncière pour Lorient Agglomération ?

Le Blay Quentin

► **To cite this version:**

Le Blay Quentin. Face aux enjeux du territoire, quelle stratégie foncière pour Lorient Agglomération ?. Géographie. 2023. dumas-04485894

HAL Id: dumas-04485894

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04485894>

Submitted on 1 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Année 2022-2023

Face aux enjeux du territoire, quelle stratégie foncière pour Lorient Agglomération ?

Le Blay Quentin

Master Urbanisme et Aménagement, parcours Aménagement et Collectivité Territoriale (ACT),
Université Rennes 2.

Tuteur pédagogique : Benoît Montabone

Maître de conférences, enseignant chercheur en géographie à l'université Rennes 2

Tuteur professionnel : Oliver Jegou

Responsable service foncier et patrimoine Lorient Agglomération



**UNIVERSITÉ
RENNES 2**



LORIENT
AGGLOMERATION

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Monsieur Olivier Jegou, chef du service « Foncier et patrimoine » de Lorient Agglomération, qui m'a accueilli au sein de son service dans le cadre de mon stage et le remercie pour son temps consacré, son encadrement et ses conseils durant la durée de mes missions.

Je remercie également Monsieur Benoît Montabone, maître de conférences et enseignant à l'université rennes 2, pour m'avoir conseillé et accompagné pour la réalisation de ce mémoire. Ainsi qu'à Florence Gourlay, maîtresse de conférences à l'université Bretagne Sud, qui a accepté de participer au jury de ce mémoire.

Je souhaite également être reconnaissant envers l'ensemble du service « foncier et patrimoine » pour leur accueil et leur accompagnement au cours de mon stage et de mon travail de recherche. Mais également, plus globalement, l'ensemble des agents de l'agglomération qui m'ont accordé de leur temps.

Je tiens également à remercier l'ensemble des personnes que j'ai pu rencontrer en entretien au cours de mes recherches, qui m'ont permis d'approfondir mon étude.

Enfin, un merci pour Anaïs pour sa relecture et les conseils avisés.

Résumé

La maîtrise foncière est une des clés du développement des territoires. Les collectivités territoriales ont aujourd'hui entre leurs mains un panel d'outils étendu pour renforcer leur action foncière. Les récentes préoccupations foncières, renforcées par la promulgation de la loi Climat et Résilience et l'objectif de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050, viennent questionner la place du foncier dans les projets d'aménagements. Le constat de la nécessité d'apporter une vision plus stratégique dans la gestion du foncier est partagé par l'ensemble des acteurs de l'aménagement. Lorient Agglomération est également sujette à ce constat et un travail de recherche autour du déploiement d'une stratégie foncière, englobant l'ensemble des politiques publiques qu'elles portent, a été engagé. Ce mémoire vise à appréhender dans quel contexte territorial s'inscrit cette démarche mais également de mieux concevoir la notion de stratégie foncière. Il convient, dans ce travail de recherche, d'évoquer les pistes et orientations stratégiques envisagées pour aboutir à une gestion plus transversale, anticipatrice et cohérente de la gestion du foncier de l'agglomération lorientaise.

Sommaire :

Remerciements	2
Résumé.....	3
Introduction.....	7
I - Le foncier, une ressource au cœur des réflexions et qui fait face à de nombreux enjeux....	9
1.1) Le foncier, une ressource transversale à toutes les échelles.....	9
1.2) La stratégie foncière, une articulation entre plusieurs notions	19
1.3) Des stratégies foncières déjà en place dans plusieurs territoires	24
II – Etude de cas de Lorient Agglomération	32
2.1) Présentation du territoire de Lorient Agglomération.....	32
2.2) Organisation foncière de Lorient Agglomération	47
2.3) Diagnostic de la gestion du foncier sur Lorient Agglomération	70
III – Quelle stratégie foncière pour Lorient Agglomération	76
3.1) Les prérequis nécessaire pour la mise en œuvre de la stratégie foncière	76
3.2) Un appui aux politiques publiques de l’agglomération à consolider	82
3.3) Un appui aux communes à renforcer.....	93
Conclusion	104
Table des sigles.....	106
Table des figures.....	108
Liste des entretiens	109
Annexes	112
Bibliographie	115
Table des matières	117

Introduction

L'objectif de Zéro Artificialisation Nette apporté par la loi Climat et Résilience de 2021 a accru de manière significative les réflexions des collectivités sur l'utilisation de leur foncier et a remis la notion au cœur des considérations urbanistiques. La transition en cours, passant d'un développement territorial axé sur l'étalement urbain à un développement plus résilient en reconstruisant sur l'existant, vient faire repenser la façon dont est abordée la ressource foncière. Par ailleurs, de nombreuses tensions affectent le foncier : raréfaction, accessibilité, spéculation, enjeux environnementaux... Le foncier devient une ressource stratégique dans le développement des collectivités, qui acquièrent au fil du temps des compétences foncières notables qui prennent aujourd'hui une place importante.

Face au renforcement des enjeux fonciers sur les territoires, les structures se dotent d'outils pour être en mesure de maîtriser au mieux cette ressource. L'arsenal juridique et technique développé par l'état et les collectivités offre actuellement un panel d'outils et de démarches très vastes pour agir sur le foncier.

Pour coordonner et articuler l'ensemble de ces acteurs et outils intervenant dans le domaine, la notion de stratégie foncière prend aujourd'hui une place centrale dans les discours et réflexions sujets à la gestion du foncier. Malgré tout, ce terme semble parfois galvaudé et utilisé de façon peu consciencieuse. En effet, comprendre ce que l'on évoque derrière ce terme peut être flou et peut soulever de nombreuses questions : Qu'est-ce qu'une stratégie foncière ? Quel est son but ? Comment se traduit-elle sur un territoire ? Comment peut-elle contribuer à une meilleure gestion de la ressource foncière ?

Ce mémoire se basera sur l'étude de cas de Lorient Agglomération, qui m'a accueilli en stage ; stage au cours duquel j'ai pu me pencher sur les singularités du territoire. Cette collectivité qui ne fait pas exception aux différents enjeux fonciers énumérés et qui amorce une réflexion autour de cette notion de stratégie foncière. Afin de traiter la stratégie foncière sous ses différents angles, il convient de se demander : **Comment, dans un contexte de nombreuses tensions autour du foncier, la mise en place d'une stratégie foncière à l'échelle de Lorient Agglomération peut permettre de répondre aux enjeux du territoire ?**

Pour répondre à cette problématique, le mémoire s'articulera en trois grandes parties. La première viendra éclairer l'ensemble des notions, problématiques, acteurs qui gravitent autour de la ressource foncière et elle viendra également illustrer, par un travail de benchmark, des démarches de stratégies foncières déployées au sein d'autres établissements publics de coopération intercommunale. La deuxième partie s'axera sur le territoire d'étude et cherchera à analyser et appréhender les enjeux fonciers du territoire et la gouvernance actuelle dans le traitement de la ressource. Enfin, le dernier temps de la démonstration explorera les possibilités qui s'offrent à la collectivité pour aboutir à une démarche foncière plus réfléchie, cohérente, anticipatrice et transversale.

I - Le foncier, une ressource au cœur des réflexions et qui fait face à de nombreux enjeux

1.1) Le foncier, une ressource transversale à toutes les échelles

1.1.1) Le foncier dans toutes ses dimensions

La notion de foncier est au cœur des réflexions de ce mémoire, mais définir ce terme plutôt simple à première vue peut être assez complexe et rend rapidement compte de toutes les dimensions auxquelles il est rattaché.

Généralement, la première chose que l'on rattache à la notion du foncier est "le terrain", c'est à dire le sol et ses caractéristiques avant tout physiques. Néanmoins, si l'on regarde sa définition, le foncier se définit par ce qui est "relatif à un fonds de terre, à sa propriété, à son exploitation et à son imposition"¹. Le foncier est donc avant tout défini comme un fonds de terre, c'est-à-dire un bien immobilier bâti ou non et qui fait référence à sa propriété, ses usages et sa gestion. C'est un espace où s'exercent des droits². La définition du terme foncier est très juridique ramenant aux notions de propriété, d'imposition. Malgré tout, on ne peut pas limiter ce terme uniquement comme un objet purement juridique. Le foncier est une notion complexe qui revêt de nombreux enjeux. Au-delà de cette première perception plutôt morphologique et juridique, le foncier est une notion transversale rattachée à de nombreuses dimensions de l'aménagement du territoire et de la société, qu'il faut prendre en compte lorsque l'on étudie le foncier. On retrouve une pluralité d'enjeux « dicté par la naissance, la vie et la fin du foncier »³. La naissance fait référence à la dimension juridico-institutionnelle du foncier au croisement entre le droit privé et public. Le contexte à la fois politique, social, économique fait vivre le foncier et le fait évoluer. Enfin, sa capacité de résilience, son aptitude à muter, à faire évoluer l'usage qui est le sien. Cette capacité de résilience est aujourd'hui un enjeu majeur afin de redonner vie aux fonciers délaissés.

¹ Définition tirée du dictionnaire Larousse

² Gueringer, A., Hamdouch, A., & Wallet, F. (2016). Foncier et développement des territoires ruraux et périurbains en France. *Revue d'économie régionale et urbaine*, Octobre(4), 693-712.

³ Gueringer, A., Hamdouch, A., & Wallet, F. (2016). Foncier et développement des territoires ruraux et périurbains en France. *Revue d'économie régionale et urbaine*, Octobre(4), 693-712.

Le foncier est au cœur des réflexions d'aménagement du territoire, c'est le socle de toute politique d'aménagement. Toute politique publique est, à un moment donné, confrontée à des enjeux fonciers, ce qui en fait une ressource centrale pour tout projet, dont on ne peut se passer. Malgré tout, le foncier reste une ressource finie, non renouvelable à court terme sur laquelle on retrouve une pression importante entre tous les usages qui lui sont dédiés ; habitat, infrastructures, équipements, agriculture, développement économique mais également socle de la biodiversité.

Cette pression toujours plus accrue sur le foncier, d'autant plus avec les dernières réglementations en vigueur telles que la Zéro Artificialisation Nette de la loi Climat et Résilience, contraint l'aménagement des espaces urbains dans des enveloppes foncières plus restreintes et amène une hausse importante du prix du foncier. Pour Bernard Coloos, la restriction du foncier disponible entretient le processus d'inflation de la ressource foncière⁴. Le marché foncier est d'autant plus tendu là où cette concurrence entre les usages est la plus forte ; cela implique alors que dans le processus de décision, ce sont les projets qui peuvent supporter la plus grande charge foncière qui vont être avantagés pour s'implanter. Cela se fait donc souvent au détriment de certaines politiques publiques telles que le logement social notamment, qui sans réglementation et accompagnement des acteurs publics ne pourrait s'implanter.

Le foncier est indéniablement ancré dans des dynamiques économiques de grandes échelles ; c'est un bien qui peut être acheté, loué, vendu par des acteurs à la fois privés et publics. Le prix du foncier est un des plus gros enjeux actuels. La spéculation foncière autour des biens fonciers est très importante sur la majorité des territoires, ce qui implique des tentatives de régulation de la part des différents acteurs de l'aménagement. Cette fluctuation des prix du foncier est le résultat de très nombreux facteurs et est difficile à contrôler : localisation, attractivité, raréfaction, représentation sociale, politiques d'aménagements... se sont autant de facteurs à prendre en compte et sur lesquels les politiques et aménageurs peuvent intervenir. Cette oscillation des prix est d'autant plus importante en milieu urbain où l'on retrouve une courbe radio centrique avec des prix très élevés en cœur de ville et une baisse plus ou moins régulière du prix en périphérie.

⁴ Coloos, B. (2020). Rareté du foncier, limites des politiques. Constructif.

Le foncier est également devenu un placement financier important, la ressource a beaucoup évolué au fil du temps et est devenue aujourd'hui, et depuis plusieurs années maintenant, un bien lucratif. Le foncier a toujours eu une valeur économique reconnue mais cette dimension financière est actuellement très importante et l'on ne peut pas réfléchir au foncier sans y associer un volet financier et économique. La faisabilité de nombreux projets d'aménagement peut être remise en cause si la valeur du foncier est trop importante. La valeur économique du foncier devient maintenant un paramètre indispensable à prendre en compte dans l'équilibre des projets. L'achat, par exemple, par un promoteur d'un foncier à un prix très élevé va limiter la faisabilité de production de logements sociaux pour pouvoir avoir une opération à l'équilibre. Auparavant, dans la majeure partie des projets, le prix du foncier n'était pas un paramètre très important dans l'équilibre d'une opération mais avec les nouveaux enjeux de limitation de l'étalement urbain, de plus en plus d'opérations se réalisent en renouvellement urbain et donc plus sur des terres agricoles dont le prix est beaucoup plus faible.

Au-delà de cette dimension économique, très prégnante, le foncier a également une fonction sociale, c'est un objet social. La précarité d'accès au foncier, mais également d'accès au logement, qui sont inévitablement liés, sont des problématiques importantes et au cœur de nombreuses réflexions autour des politiques foncières en France. Le foncier, représentant entre un quart et un tiers du prix global d'un bien est, par conséquent, indissociable du logement⁵. Face à cet enjeu, les collectivités ont des outils, mais les montages dissociant le bâti du foncier tel que les offices fonciers solidaires ou encore les réserves foncières à long terme sont encore assez peu utilisées sur les territoires.

De plus, le foncier et les aménagements fonciers sont très souvent au cœur des débats ; formes urbaines, relation à la densité, paupérisation de certains quartiers, accès aux services... On retrouve énormément d'enjeux contemporains qui sont directement en lien avec le foncier et son utilisation. Comme l'explique Sonia Guelton ;

⁵ Bernard Nicolas, Pascale Thys. (2021). « Socialiser » le foncier en le soustrayant au jeu de la spéculation – ritimo.

“une partie de la population a, avec le mouvement des Gilets jaunes, souligné l’ambiguïté des formes contemporaines d’extension urbaine. Et la crise sanitaire de 2020 a relativisé les bienfaits de la densité pour la santé humaine.”⁶

Le foncier est un des leviers d’action principal pour la mise en place de ces politiques d’aménagement qui requestionnent fortement les liens sociaux, notamment en milieu urbain. Il est par conséquent nécessaire de prendre en compte l’aspect social des projets d’aménagement et de l’utilisation, in fine, du foncier.

Le foncier revêt également des enjeux de préservation importants, à la fois des espaces agricoles, garants de la production alimentaire mais aussi des espaces naturels et forestiers qui, depuis de nombreuses années, font face à une pression foncière indéniable avec l’étalement urbain de nos sociétés. La protection de l’environnement et de la biodiversité est l’un des plus gros défis actuels et futurs de nos territoires. Les formes urbaines induites par l’utilisation qui est faite du foncier amènent de nombreuses externalités environnementales négatives : destruction de la biodiversité, pollution liée aux transports, artificialisation des sols... Sujet, qui, avec les dernières lois telles que la loi Climat et Résilience ont placé la lutte contre l’étalement urbain au cœur des débats. Le foncier a été mis à la base des réflexions de protection des espaces naturels agricoles et forestiers et de lutte contre l’étalement urbain avec l’objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN). L’avènement de cet objectif ZAN illustre bien la place centrale du foncier dans les politiques de préservations de l’environnement. Les décisions et réglementations autour de l’utilisation du foncier restent l’un des leviers principaux pour préserver les espaces naturels et déterminer la configuration spatiale des espaces urbains. Les documents d’urbanisme, ont depuis plusieurs années, inscrit des outils et réglementations pour protéger les espaces naturels sur leur territoire et limiter l’utilisation de ce foncier pour l’urbanisation. L’enjeu environnemental, sujet à de nombreuses crispations entre les différents acteurs du territoire revêt une dimension foncière importante.

De par l’ensemble des dimensions auxquelles il est rattaché, le foncier est une ressource centrale dans les réflexions d’aménagement qui peuvent être menées sur un territoire. Le foncier se rapporte donc au sol, au terrain. Mais le foncier se définit également par son usage, il est le support de toutes les activités humaines : l’agriculture, la biodiversité,

⁶ Guelton, S. (2020). Les futurs débats du foncier. Constructif.

l'habitat, le développement économique... Il joue donc un rôle central dans l'aménagement du territoire et est une ressource à la base de tout projet d'aménagement. C'est une ressource qui ne peut être considérée sans prendre en compte l'ensemble de ces interactions avec les autres domaines auxquels il est rattaché. L'étude du foncier ne se limite pas à l'analyse des terrains ou des parcelles mais est un concept qui doit prendre en compte ses dimensions sociales, économiques, environnementales, politiques... La gestion du foncier est un enjeu primordial pour les collectivités.

1.1.2) Le foncier, un objet politique

« Le foncier est une ressource au carrefour des réflexions d'aménagement du territoire, par conséquent, la science politique, science carrefour, implique donc que la politique s'empare des questions foncières. »⁷

Toute politique publique va être confrontée à un moment donné à des problématiques foncières ; le foncier est au cœur de toutes les réflexions politiques liées à l'aménagement du territoire. La politique s'est donc emparé de la notion et cela implique à l'échelle plus locale la mise en place, sur certains territoires, de politiques foncières. Ces politiques permettent d'apporter des grandes orientations politiques sur la ressource foncière et sert de support aux autres politiques publiques. Le foncier est également un enjeu politique national, la présentant à la fois comme une notion à la base de nombreuses problématiques mais également comme un outil qui pourrait permettre de répondre aux enjeux actuels.

Le foncier étant la ressource de base de l'aménagement du territoire, elle est par conséquent au cœur des débats dans l'élaboration des politiques publiques.

“Le foncier : un drôle de terme, aux significations multiples dont nos politiques font, depuis une quinzaine d'années, la cause de tous les maux et la solution à tous les problèmes.”⁸

Cette ambivalence montre bien la complexité de la notion. Le positionnement politique de certains élus traduit également cette ambivalence entre politiques de régulation importantes et politiques plus attentistes, de « laisser faire ».

⁷ Jarrige, F., Négrier, E., & Smyrl, M. (2015). Sous le foncier, la politique. Pôle Sud, n° 42(1), 5-9.

⁸ Guelton, S. (2020). Les futurs débats du foncier. Constructif.

Alors qu'en Amérique du nord, la culture foncière aborde le foncier comme une source en principe mobilisable, en Europe la culture est différente et le principe qui régit le foncier est le principe d'inconstructibilité. Le foncier n'est donc pas constructible à sa base et implique des procédures pour le rendre constructible. En France, on retrouve un rapport de force entre ces terres constructibles qui ont une valeur très importante et les terres non constructibles, socle de l'agriculture et de la biodiversité. Cette opposition entre deux types de foncier drastiquement différents implique la mise en place d'outils de protection pour préserver ces terres. Cette politique n'a historiquement pas eu les effets escomptés et les dynamiques d'étalement urbain sont toujours importante sur les territoires. La dernière loi Climat et Résilience et son objectif ZAN vient poursuivre cette doctrine. Bien qu'aujourd'hui, on pourrait imaginer que ce rapport de force soit dépassé entre terres agricoles et naturelles et espaces urbains.

Ces dernières années, les politiques autour du foncier ont amené à un retournement dans la manière de traiter le « fait urbain », n'étant plus prioritaire face aux enjeux environnementaux⁹. Aujourd'hui, et d'autant plus avec le ZAN, les enjeux environnementaux et de préservation de ces espaces sont remis à l'avant dans les réflexions d'aménagement priorisant cette préservation vis-à-vis du développement urbain.

1.1.3) Le Zéro Artificialisation Nette, en renversement dans la manière de réfléchir au foncier

L'objectif de Zéro Artificialisation Nette apporté par la loi Climat et Résilience de Août 2021 s'inscrit dans la continuité d'un ensemble de réglementations cherchant à réduire l'impact de l'étalement urbain de nos sociétés. Dès les années 1980, on retrouve des lois visant à protéger les espaces naturels sensibles¹⁰, puis plus tard, la loi Grenelle II et avant elle, la loi SRU ont inscrit des objectifs de réduction de la consommation d'espaces dans les documents de planification. La loi ALLUR a également renforcé le principe d'une utilisation économe des sols.

Le ZAN n'est donc pas une nouvelle réglementation qui arriverait à contre-courant des dernières législations mais vient renforcer de manière très significative le chemin enclenché depuis de nombreuses années et affirmer l'objectif de réduction drastique de l'artificialisation

⁹ Coloos, B. (2020). Rareté du foncier, limites des politiques. Constructif.

¹⁰ Loi de 1976, loi Montagne et Littoral de 1985 et 1986

des sols. Cette notion de zéro artificialisation nette des sols a été évoquée pour la première fois au sein du plan biodiversité de 2018. Cet objectif ZAN vient malgré tout totalement chambouler les réflexions et les pratiques aménagistes, en apportant avec lui des objectifs chiffrés de réduction de la consommation foncière, dans un premier temps, puis de réduction de l'artificialisation, dans un deuxième temps, pour l'ensemble du territoire français. Cette nouvelle loi est sujette à de très nombreux débats et échanges, bien que l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols fasse consensus, les contours de la loi, eux ne le font pas.

Pour atteindre cet objectif ambitieux, la loi se distingue en plusieurs phases : entre 2021 et 2031, l'objectif est de réduire par deux la consommation d'espaces agricoles naturels et forestiers par rapport aux dix années précédentes¹¹. La seconde phase qui s'enclenche donc à partir de 2031 a pour objectif d'arriver à zéro artificialisation nette à horizon 2050, c'est-à-dire de tendre à un équilibre entre l'artificialisation brute des sols et les mesures de renaturation d'un autre côté. Ce n'est qu'à partir de 2031 que la notion d'artificialisation est évoquée ; notion qui est sujette à de nombreux débats et qui reste encore aujourd'hui assez floue, à savoir ce qui est considéré comme artificialisé ou non artificialisé. Bien qu'une nomenclature ait été mise en place. La notion de renaturation est également beaucoup débattue pour les mêmes raisons. Pour atteindre ces objectifs, les documents de planification doivent intégrer des objectifs de réduction de la consommation d'espaces¹² en correspondance avec l'enveloppe foncière accordée à chaque région de France, qu'il faudra par la suite territorialiser à chaque échelon.

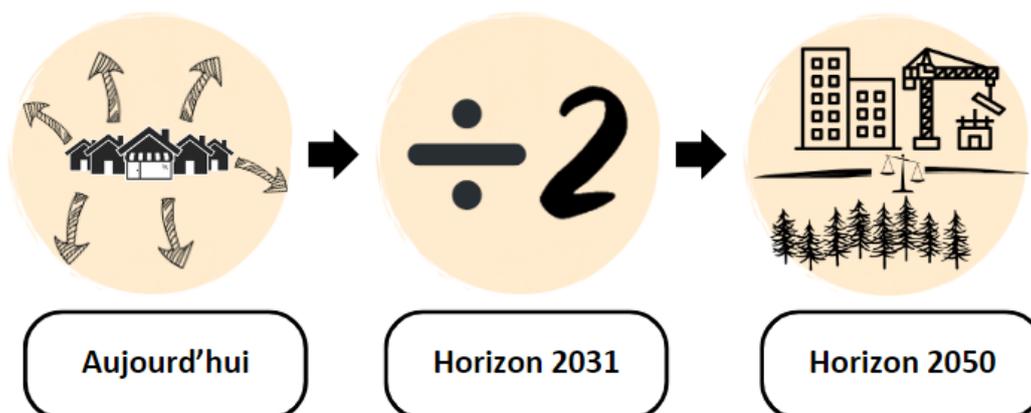


Figure 1 : Schéma échéance du Zéro Artificialisation Nette de la loi Climat et Résilience

Source : Le Blay Quentin

¹¹ Années de référence ; 2011 - 2021

¹² 2024 pour les SRADDET, 2027 pour les SCOT et 2028 pour les PLU et cartes communales

Cet objectif, qui va se mettre en œuvre en plusieurs phases, vient renforcer la considération du foncier dans les politiques d'aménagement, plaçant le foncier comme le premier levier à mobiliser pour les projets. Cette réduction drastique du foncier potentiellement disponible pour les communes va amener ces dernières à repenser leur façon de traiter le foncier au quotidien, devenant un enjeu primordial pour le développement de leur territoire. Cette réglementation va évidemment tendre à augmenter la concurrence entre les usages du foncier et renforcer l'opposition entre espaces NAF et urbanisés. Cette concurrence va nécessiter des arbitrages politiques et promouvoir de manière plus importante des formes de coopérations intercommunales. Les SCOT, étant en charge de territorialiser les objectifs entre les communes de son territoire, va conduire les communes à collaborer et à réfléchir ensemble sur le devenir de leur territoire par le prisme de l'enjeu foncier. Les coopérations intercommunales peuvent également jouer un rôle central en mutualisant les droits à construire à leur échelle et en arbitrant avec les communes la répartition de ces droits.

L'objectif de zéro artificialisation nette est une réelle opportunité pour les collectivités de repenser leur projet de territoire et de tendre vers un développement plus résilient de leur territoire. Bien que la loi actuelle ait de nombreuses limites et applique ces obligations à toutes les communes sans distinction et critère de différenciation, la dynamique enclenchée par la loi pousse les collectivités à repenser la manière de faire leur territoire. Il est nécessaire pour les territoires d'avoir une vision anticipatrice et stratégique des fonciers de leur territoire afin de pouvoir se développer dans la cadre des objectifs du ZAN. L'application de cette loi contribue à renforcer l'intérêt des démarches de stratégies foncières pour permettre aux collectivités de maîtriser leur développement territorial.

1.1.4) Gouvernance foncière en reconstruction avec un poids grandissant des intercommunalités

Depuis 1960, il y a eu un renouvellement permanent des moyens d'intervention sur le foncier¹³. Renouvellement d'autant plus important à partir des années 1980, avec les premières lois de décentralisation donnant plus de poids aux collectivités locales dans

¹³ Gueringer, A., Hamdouch, A., & Wallet, F. (2016). Foncier et développement des territoires ruraux et périurbains en France. *Revue d'économie régionale et urbaine*, Octobre(4), 693-712.

l'aménagement du territoire et donc dans la gestion du foncier. Ces lois de décentralisation ont complètement bouleversé l'organisation territoriale sur le foncier. Avant ces lois, le rôle de l'état était très prégnant et dominateur or avec la décentralisation, ce sont les communes qui sont devenues compétentes en matière d'urbanisme et de politique foncière. Ce sont encore les communes aujourd'hui qui ont le plus de pouvoir en la matière à travers leurs compétences : élaboration des PLU, délivrance des permis de construire. Malgré tout, l'état garde une place importante, il a un pouvoir de contrôle de légalité et il peut, dans certaines conditions, imposer des projets aux collectivités locales (Projet d'intérêt général). Cette forte réorganisation territoriale a conduit à une modification des échelons d'intervention avec des collectivités locales qui ont pris un poids beaucoup plus prégnant, impliquant la mise en place d'un nouveau jeu d'acteur complexe.

Ce jeu d'acteur mêlant à la fois acteurs privés et publics amène à la constitution d'une gouvernance complexe avec des protagonistes très différents ayant des intérêts pouvant être très divergents. Certains propriétaires privés qui jouissent de leurs droits et ayant certaines aspirations peuvent entrer en contradiction avec les valeurs de bien commun que les collectivités territoriales sont censées défendre et mettre en avant. Bernard Nicolas et Pascale Thys parlent même de « propriété privante »¹⁴ dans le sens où la propriété peut empêcher toute utilisation effective du bien dans l'intérêt du plus grand nombre. Ce jeu d'acteur entre privés mais également entre les nombreuses entités publiques agissant sur la ressource foncière (communes, intercommunalités, département, région, EPF, bailleur sociaux...) implique de nouvelles coordinations, échanges et rapports de force.

La montée en puissance de l'intercommunalité, depuis plus d'une dizaine d'années maintenant, vient une fois de plus bouleverser cette gouvernance et amener un nouveau changement d'échelon. Bien que la commune reste l'échelon principal de décision, les établissements publics de coopération intercommunale deviennent des acteurs incontournables de l'aménagement du territoire et de la stratégie foncière. Les intercommunalités, via notamment la politique de l'habitat ont pris une place centrale dans l'aménagement du territoire et la prise de plusieurs compétences (planification urbaine,

¹⁴ Bernard Nicolas, Pascale Thys. (2021). « socialiser » le foncier en le soustrayant au jeu de la spéculation – ritimo.

protection et mise en valeur de l'environnement...), accentue le poids de certaines coopérations intercommunales. Les EPCI sont devenus le chef de file des stratégies foncières¹⁵ et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les communes restent globalement assez peu interventionnistes sur le volet foncier, notamment par manque de moyens mais aussi par manque de volonté politique. De plus, la proximité importante et l'interconnaissance avec les propriétaires fonciers du territoire réduisent l'interventionnisme des communes. La concentration des pouvoirs dans les mains du maire réduit également ces interventions foncières. Enfin, les intérêts communaux l'emportant sur les intérêts plus globaux d'un territoire plus vaste réduisent l'intérêt de la mise en place de réelles stratégies foncières. Les intercommunalités, tant qu'à elles, étant positionnées à une échelle plus comparable aux marchés fonciers, ont une posture plus propice à la mise en œuvre de stratégie foncière et d'observatoires sur la ressource.

Les intercommunalités viennent donc aujourd'hui soutenir voire relayer les communes sur la mise en œuvre de politiques et de stratégies foncières. En effet, en pratique peu de communes ont réellement mis en place des politiques et stratégies foncières abouties et actives sur leur territoire. D'après V. Renard, les exemples les plus significatifs de politiques foncières abouties sont au sein des grandes intercommunalités¹⁶.

Cette recomposition de la gouvernance foncière des territoires s'accompagne d'un panel d'outils développés au fil des années. Au-delà de son rôle d'acheteur et de vendeur du foncier, les collectivités locales peuvent également utiliser leur droit d'expropriation ou de préemption ; ce dernier est un outil très utilisé par les collectivités pour acquérir des fonciers jugés stratégiques pour leur développement. Les documents de planification peuvent également avoir un poids important sur le foncier avec un ensemble d'outils réglementaires à leur disposition ainsi que la capacité d'agir sur le zonage du territoire. Enfin, d'autres outils peuvent également être mobilisés en dehors de ces documents de planification, qui sont des documents clés dans la gestion du foncier : outils d'aménagement opérationnel, outils fiscaux et financiers, outils de mobilisation foncière... Certains acteurs tels que l'EPF ou la SAFER peuvent également intervenir, à la demande des collectivités, sur le foncier.

¹⁵ Persyn, N. (2015). La construction par consensus d'une politique foncière en faveur de l'habitat en pays voironnais. *Espaces et sociétés*, 160-161(1), 99.

¹⁶ Renard V. (2007). *Les politiques foncières locales en France*. (s. d.).

1.2) La stratégie foncière, une articulation entre plusieurs notions

1.2.1) Définition de la stratégie foncière

La stratégie foncière est un outil d'anticipation et de programmation sur le long terme qui permet la mobilisation du foncier sur un territoire en cohérence avec les politiques publiques et les besoins du projet de territoire. La stratégie foncière est indissociable du projet de territoire, le projet de territoire définit la stratégie foncière. L'objectif premier de la stratégie foncière est de favoriser une démarche de planification du foncier sur un temps long en amont de la réalisation des projets d'aménagement pour permettre de catégoriser et de prioriser la mobilisation du foncier par une programmation d'actions foncières. La stratégie foncière est un plan qui se construit au-delà des échéances des documents de planification en place ou en cours d'élaboration et qui va également au-delà des mandats électoraux. Une stratégie foncière donne lieu à l'élaboration d'une feuille de route afin de permettre à la collectivité de pouvoir saisir, via différents outils, les opportunités foncières qui peuvent s'offrir à elle et de maîtriser au mieux son développement territorial. Mais cela doit également permettre à la collectivité de pouvoir être plus pro-active sur les problématiques foncières de son territoire.

La stratégie foncière est un cadre qui doit permettre de définir un cap, un calendrier et un plan d'action à court, moyen et long terme pour un territoire. La stratégie foncière est plus qu'un savoir-faire technique et opérationnel lié à la maîtrise de certaines procédures d'acquisition, de gestion foncière ou de la simple mise en place d'un référentiel foncier. C'est une réflexion stratégique menée par différents acteurs locaux dans le but d'anticiper la gestion et la maîtrise du foncier. Elle va également au-delà d'une politique foncière en mettant en place un programme d'action et non seulement une ligne directrice avec un ensemble d'objectifs.

La réflexion autour de la mise en place d'une stratégie foncière englobe l'ensemble des politiques publiques qui sont rattachées à la notion de foncier : enjeux environnementaux, agricoles, d'habitat, économique, d'urbanisation, de transport... L'objectif d'une stratégie foncière globale est de pouvoir englober toutes les politiques publiques qui peuvent être en lien avec la ressource foncière. Néanmoins, dans certains cas, les stratégies foncières en place peuvent être exhaustives et être spécifique à une seule politique publique, réduisant alors son

intérêt car elle ne prend pas en compte tous les enjeux et problématiques du territoire, d'autant plus que la concurrence entre les usages est de plus en plus forte.

Cette stratégie foncière doit, du fait de son caractère transversal, être une action concertée entre l'ensemble des services de la collectivité. Mais cette démarche doit également se faire en concertation tout au long de son processus avec les différentes collectivités locales, acteurs locaux, élus, promoteurs, principaux propriétaires fonciers...

La mise en place d'une stratégie foncière apporte de nombreuses plus-values sur le territoire sur lequel elle est mise en place :

- Encadrement de l'utilisation des ressources foncières
- Accompagner les communes du territoire dans leurs stratégies communales et leurs projets
- Favoriser une vision de l'aménagement du territoire à une échelle plus grande
- Apporter une approche transversale sur la question du foncier et permettre une hiérarchisation de ce dernier
- Permettre aux communes d'anticiper leurs futurs aménagements en ayant une meilleure maîtrise de leur foncier et une meilleure gestion des risques et des opportunités
- Sortir du raisonnement au coup par coup en fonction des opportunités foncières
- Mieux maîtriser les coûts
- Permettre le dialogue entre les différents partenaires locaux et acteurs du foncier
- S'affranchir des mécanismes de concurrence territoriale
- Rendre possible les objectifs de développement
- Permettre l'application des mesures de compensations environnementales de manière raisonnée
- Augmenter la capacité de renouvellement urbain
- Éclairer la prise de décision

En résumé, la stratégie foncière permet d'optimiser l'utilisation des ressources foncières et offre une vision stratégique pour gérer efficacement les biens fonciers du territoire. Son objectif principal est d'organiser de manière stratégique l'emploi opérationnel du foncier dans les différents projets et politiques de la structure qui la met en place.

1.2.2) Un terme qui s'articule avec d'autres notions, parfois galvaudé

Aujourd'hui, la notion de stratégie foncière est souvent utilisée et mise en avant par les élus, professionnels de l'aménagement du territoire, services... Néanmoins, la notion de stratégie foncière reste très galvaudée dans son utilisation. Ce terme est souvent confondu avec les notions de politiques foncières ou d'actions de réserves foncières. Il est donc important de bien différencier les différents termes s'articulant autour de la question du foncier.

La politique foncière : la politique foncière donne une ligne directrice politique regroupant un ensemble d'objectifs à atteindre. Elle provient des élus. Elle ne s'accompagne pas de plan d'actions précis et opérationnel, elle donne simplement un cadre politique sur le volet foncier.

La stratégie foncière : elle vise à satisfaire une politique publique, elle est commandée par la politique foncière. La stratégie foncière doit faire le lien entre le théorique/politique et les actions foncières opérationnelles qui sont mises en œuvre. La stratégie foncière doit être une réponse adaptée à la fois aux objectifs déclinés par les politiques publiques et au contexte local et territorial. La mise en place d'une stratégie foncière sous-entend la nécessité de mobiliser une expertise foncière et une ingénierie foncière pour mettre en œuvre les politiques foncières. Elle répond à un enjeu global sur le court, moyen et long terme. Il n'existe pas une stratégie foncière mais des stratégies foncières.

L'ingénierie foncière : « Si la politique foncière est la ligne directrice du projet, l'ingénierie est son appui technique assurant son bon déroulement. »¹⁷, comme Romain Martel le présente dans son mémoire, l'ingénierie foncière est un appui technique et intellectuel au service de la politique et de la stratégie foncière. Elle comprend un ensemble de techniques, de méthodes afin de répondre aux enjeux fonciers. Elle peut également contribuer à la stratégie foncière en l'alimentant et en la conseillant.

Les outils fonciers : cela représente l'ensemble des outils qui sont à disposition d'un territoire pour mener à bien sa politique foncière. Ces outils sont nombreux et peuvent

¹⁷ Romain Martel (2014) « Stratégies foncières : manœuvres et montages d'opérations foncières au service des collectivités alsaciennes » - Dumas.

prendre de nombreuses formes ; juridiques, fiscaux, règlementaires, planification, veille... Ils sont au service de la stratégie foncière.

Les opérations foncières : c'est la phase la plus en aval du processus, la phase terminale, avec un caractère très opérationnel qui n'est pas présent dans les politiques foncières et qui est amené par la stratégie foncière. Ce sont des actions concrètes sur le territoire ; de cession, acquisitions, mise en œuvre d'outils fonciers.

Les réserves foncières : la constitution d'une réserve foncière correspond à l'acquisition, par une collectivité territoriale, de plusieurs fonciers présents sur son territoire afin de constituer une enveloppe foncière publique plus ou moins consistante et permettant d'anticiper des opérations d'aménagement futurs. Elle constitue un outil au service d'une stratégie foncière.

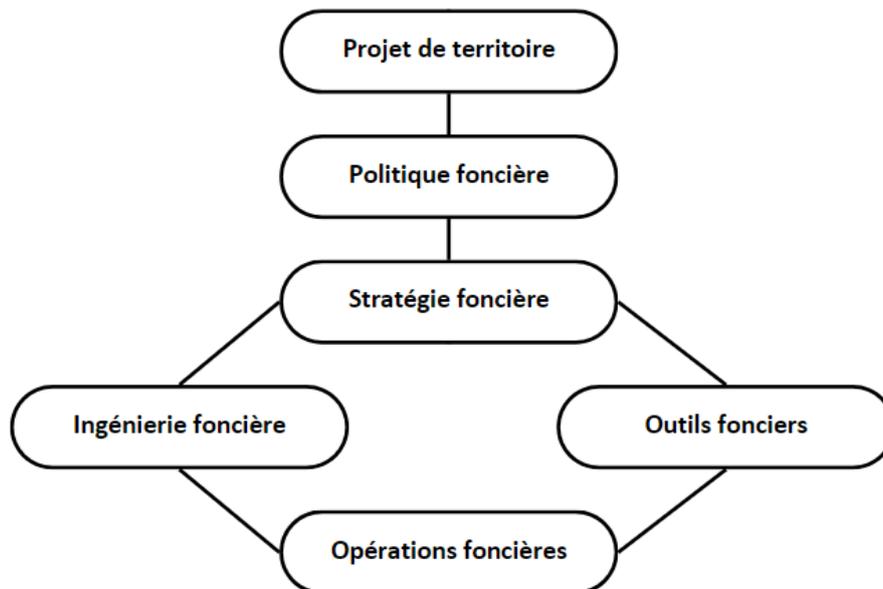


Figure 2 : Schéma articulation notions rattachées au foncier

Source : Le Blay Quentin

1.2.3) La stratégie foncière, une notion en pleine réflexion au sein des collectivités

Alors que l'on pourrait croire, au vu des discours et enjeux fonciers, que la présence de stratégies foncières au sein des EPCI est une démarche développée et ancrée, dans une majorité des structures, la réalité est assez différente¹⁸.

¹⁸ Série de 10 entretiens réalisés auprès de dix établissements publics de coopération intercommunale

La stratégie foncière n'est pas une démarche qui retrouve pleinement sa place au sein des collectivités territoriales. Certes, il existe des territoires pilotes qui vont être très avancés sur cette démarche tels que Lyon, Rennes ou Nantes avec la mise en place d'une gouvernance et d'outils qui sont pérennisés. Mais pour de nombreux autres territoires, la stratégie foncière n'est pas obligatoirement un élément qui a totalement sa place dans l'organisation des services et dans le travail avec les communes. Pour plusieurs des territoires observés et rencontrés, la stratégie foncière est encore à l'étape de la réflexion ou de l'expérimentation. C'est un concept qui peut être encore nouveau dans sa mise en place. La stratégie foncière, peut aujourd'hui, se limiter à la présence d'outils ou de démarches menées par des services en silo sans vision réellement transversale. Dans ces cas-là, l'attribution même du terme stratégie foncière peut questionner. La stratégie foncière n'a pas une place préétablie dans le fonctionnement interne des collectivités et reste une notion encore « nouvelle » dans sa mise en œuvre pour de nombreux territoires.

Bien que des actions de stratégies foncières puissent être assez anciennes, la notion de stratégie foncière a pris une nouvelle dimension récemment, poussée notamment par de nouveaux enjeux sur les territoires. La dérégulation du prix du foncier, les enjeux d'artificialisation des sols notamment avec le ZAN, la difficulté pour certains territoires d'accueillir de nouveaux habitants ou activités, les enjeux sociétaux, la raréfaction du foncier... Tous ces enjeux sont autant d'arguments qui encouragent, aujourd'hui, les collectivités territoriales à mener des réflexions de stratégies foncières afin d'avoir une meilleure maîtrise du foncier sur leur territoire que cela soit au niveau temporel, financier ou d'accessibilité. La demande plus importante de certaines directions d'accéder à du foncier disponible pour leurs projets incite également les services à pousser vers cette démarche de stratégie foncière.

Au final, tous les territoires, ou presque, sont aujourd'hui en réflexion sur les questions foncières et réfléchissent à la mise en place d'outils, de documents ou de méthodes de travail pour accompagner au mieux les services et les communes face à ces défis fonciers centraux dans les projets d'aménagement. La notion de stratégie foncière est maintenant bien appréhendée par la majorité des collectivités territoriales qui, face aux enjeux fonciers, ont conscience qu'il est nécessaire d'agir pour continuer à maîtriser le développement de leur territoire et permettre la mise en œuvre de leurs politiques publiques.

1.3) Des stratégies foncières déjà en place dans plusieurs territoires

1.3.1) Stratégie foncière, un outil qui s'adapte au contexte local et aux volontés territoriales

Même si la nécessité d'avoir une stratégie foncière à l'échelle d'un EPCI fait plutôt consensus, on constate que celle-ci peut prendre des formes très différentes en fonction des territoires. Le fait que la stratégie foncière ne soit pas un élément formalisé, à l'image de certains documents de planification tels que les PLU ou les SCOT, amène donc les territoires à expérimenter et à mettre en place des démarches différentes qui n'ont pas de forme prédéfinie. Chaque collectivité, en fonction du projet de territoire, du contexte territorial, des moyens alloués, de la volonté politique... va mettre en place une stratégie foncière différente avec ses spécificités. Les outils et méthodes en place peuvent également être très différents. Certains territoires vont développer des outils de veille très évolués, d'autres vont s'appuyer principalement sur les outils réglementaires ou encore sur une maîtrise foncière très importante. Le large panel d'outils et de moyens pouvant être mobilisés pour la mise en œuvre de la stratégie foncière rend cette dernière très diversifiée en fonction des territoires.

Une différence non négligeable entre les territoires est également le positionnement politique de la structure et le niveau d'interventionnisme des EPCI. Certaines collectivités très interventionnistes qui vont porter des stratégies foncières ambitieuses avec une acquisition foncière conséquente et la mise en place de nombreux outils d'aménagement importants tels que des zones d'aménagement concertées (ZAC)... Certains territoires ont des enveloppes d'acquisitions foncières pouvant atteindre les cent millions d'euros sur le mandat. Mais on va également observer des territoires où l'intervention foncière est beaucoup moins importante et où les outils mis en place sont davantage destinés à l'accompagnement des communes, l'assistance ou l'encadrement des pratiques plus que dans l'intervention foncière directe. Cette différenciation peut s'expliquer par des moyens moins importants en termes d'outils, de moyens humains et/ou financiers. Néanmoins, le constat sur les territoires est davantage une différence de volonté politique. Des territoires où les élus vont être dans une posture de « laisser faire le marché » alors que d'autres vont être dans l'intervention pour encadrer et maîtriser les opérations.

L'un des autres facteurs qui joue sur les disparités entre les différentes stratégies foncières est le fait que tous les territoires n'ont pas les mêmes compétences et notamment

que certaines collectivités ont pris la compétence en matière de planification urbaine. En effet, la prise de cette compétence influe beaucoup sur le positionnement de l'EPCI. La collectivité peut, avec son plan local d'urbanisme intercommunal, traduire la vision stratégique de l'ensemble des politiques publiques de l'agglomération au sein d'un seul et même document dont elle est compétente. Pour les territoires n'ayant pas cette compétence et n'ayant donc pas de PLUi, le positionnement de l'EPCI va s'inscrire plutôt dans une démarche d'appui des communes. L'articulation entre compétences communales et intercommunale est plus complexe, chaque commune traduisant son PLU à l'échelle de sa commune. La collectivité va donc s'appuyer sur d'autres outils, ne pouvant inscrire directement sa stratégie au sein du document de planification. Le PLUi est un accélérateur de la démarche de stratégie foncière pouvant permettre une traduction simplifiée de la stratégie foncière et une meilleure articulation entre projets communaux et politiques publiques portées par l'agglomération. Le PLUi permet de penser l'utilisation du foncier à une échelle plus grande et plus cohérente.

Enfin, dans le déploiement des différentes stratégies foncières une distinction entre deux volets d'actions distincts est remarquable. Certaines actions foncières vont s'inscrire dans une démarche qui va chercher à accompagner et aider les communes sur leurs problématiques foncières alors que d'autres, vont être mises en place pour accompagner les politiques publiques portées par l'agglomération.

En ce qui concerne les actions foncières au service du développement des politiques publiques, l'objectif est de mettre en place un fonctionnement interne qui soit en mesure d'accompagner les besoins et enjeux portés par la collectivité. L'idée est de permettre à chaque direction de pouvoir faire atterrir tous leurs projets nécessitant du foncier en anticipant les besoins sur le court, moyen et long terme. Cela va se traduire par la mise en place d'outils de veille ou de prospection, l'acquisition directe de foncier pour le compte de l'agglomération...

Concernant l'appui aux communes, l'approche est assez différente. L'objectif n'est pas de réaliser la stratégie foncière de la commune, en lieu et place de cette dernière, ce n'est pas le rôle de la collectivité. Mais l'objectif est d'accompagner les communes dans leur gestion et utilisation du foncier à l'échelle communale. L'idée est de pousser et d'aider les communes à avoir une réflexion plus anticipatrice et stratégique de l'utilisation de leur foncier. Pour cela,

l'EPCI vient accompagner et conseiller les communes dans leurs pratiques et outils qu'ils peuvent mobiliser. Le but est à la fois d'assister les communes dans la réalisation de leur projet mais également de les aider à atteindre les objectifs fixés par les politiques intercommunales ou les obligations réglementaires.

1.3.2) Plusieurs éléments centraux à prendre en considération dans une démarche de stratégie foncière

Même si le constat est que la stratégie foncière n'est pas un outil formalisé et que chaque territoire met en place à sa façon sa stratégie foncière, certaines similitudes de fonctionnement sont distinguables. En effet, plusieurs éléments retrouvent une place centrale au sein des stratégies foncières analysées.

Tout d'abord, **le support du système d'information géographique (SIG)** est un outil majeur dans la mise en œuvre des stratégies foncières : toute stratégie foncière se base sur un outil SIG développé. Ce dernier est central dans l'identification et la connaissance des fonciers, le repérage des gisements fonciers, la veille foncière, l'observation des dynamiques foncières... Le service qui porte la stratégie foncière est, par conséquent, en lien étroit avec le service SIG pour développer ces outils d'observation et de suivi, indispensables pour connaître le territoire et pouvoir agir rapidement avec la connaissance suffisante des dynamiques territoriales. Le service SIG doit pouvoir avoir la capacité de répondre aux besoins de la stratégie foncière. D'autres territoires vont également faire appel à des prestataires extérieurs pour avoir un appui plus important par la création d'observatoires ou la réalisation de cartographie. Pour ces territoires, ce sont souvent les agences d'urbanisme qui les accompagnent. Les bureaux d'études privés peuvent également être mobilisés, plus souvent pour des observations ponctuelles.

Lorsque l'on évoque la stratégie foncière, **le lien avec les documents de planification** est forcément nécessaire : ils font partie des principaux outils exploitables dans le déploiement d'une stratégie foncière intercommunale. La stratégie foncière peut à la fois permettre de traduire opérationnellement les objectifs et orientations des documents de planification, mais elle peut également permettre d'alimenter ces mêmes documents. Ce sont des démarches qui peuvent s'auto-alimenter et qui sont très en lien. Les outils réglementaires des documents de planification sont des outils phares pour la mise en œuvre d'une stratégie

foncière. Les documents de planification : PLU, PLUi, SCOT permettent d'acter dans le temps long le devenir de certains fonciers.

Plusieurs territoires ont, dans le but de donner du poids à la démarche et d'apporter un cadre, réalisé des **délibérations et conventions cadres** sur la politique ou la stratégie foncière de l'agglomération. Ces délibérations, validées par le conseil communautaire, permettent d'identifier clairement les grandes orientations et objectifs de la stratégie du territoire mais peuvent également permettre d'inscrire les moyens alloués, les acteurs à mobiliser et les outils déployés. Ces délibérations ou documents donnent un cadre mais ne traduisent pas dans le détail la démarche de stratégie foncière. Cela permet d'avoir une délibération sur laquelle se référer et qui donne les grandes lignes de la politique foncière du territoire. Ces délibérations peuvent ensuite être réalisées à l'échelle de chaque politique publique afin de statuer sur le positionnement voulu de la collectivité sur cette dernière.

Rattacher des moyens financiers au déploiement de la stratégie foncière permet de donner du poids et de flexibilité à la démarche. Pour plusieurs personnes rencontrées, si l'on n'associe pas de budget à la stratégie foncière, cette dernière perd tout de suite beaucoup de poids et il peut être compliqué de mettre en œuvre les objectifs fixés et d'avoir une stratégie ambitieuse. Ce budget varie énormément entre les territoires : certains territoires très interventionnistes et ayant une politique de réserve foncière importante vont avoir des budgets supérieurs à 40 millions pour une année, d'autres territoires vont avoir des budgets aux alentours de deux millions d'euros enfin, d'autres ne vont pas voir de budget directement associé. Par ailleurs, avoir un budget pluriannuel et non pas annuel est un atout supplémentaire pour la stratégie foncière car cela permet de se projeter sur un temps plus long. Cela permet d'avoir une vision à moyen terme des ressources mobilisables et de ne pas dépendre des budgets alloués chaque année. Ce budget pluriannuel peut ensuite être annualisé et s'étendre sur le mandat ou des périodes de 3 ou 4 ans. L'un des autres éléments importants à prendre en compte, est de laisser au sein du budget une certaine marge pour pouvoir acquérir des terrains en cas d'opportunités foncières intéressantes pour la collectivité.

1.3.3) Un portage politique nécessaire et une organisation interne appropriée

La mise en place d'une stratégie foncière au sein d'une collectivité territoriale engendre de nombreux changements dans le fonctionnement interne de la structure, mais implique également d'être en mesure de mobiliser l'ensemble des directions et des communes, d'obtenir les moyens à la hauteur des ambitions... Pour cela, le portage politique de la démarche est central, l'élu référent doit être porteur de la démarche et être légitime pour la mener au sein de la collectivité. Sur la majorité des territoires rencontrés, la nécessité d'avoir un portage fort de la part de l'élu référent est fréquemment revenue. Notant que, sans un portage politique adéquat, il est difficile de pouvoir conduire, au sein des services, la mise en place de cette stratégie foncière. Démarche qui peut impliquer des changements dans le fonctionnement et l'organisation interne entre les services. Ce portage politique permet à la fois de pouvoir porter une stratégie foncière plus ambitieuse mais également de pouvoir mobiliser plus facilement l'ensemble des services et acteurs dans le processus d'élaboration.

Au-delà du portage politique, la gouvernance politique autour de la stratégie foncière peut également être importante et est un élément qui est traité très différemment en fonction des territoires. Sur certains territoires, il existe différentes instances techniques et politiques qui vont piloter la démarche et faire des arbitrages importants, c'est notamment le cas à Lyon ou à Nantes. Dans d'autres cas, à l'inverse, aucune instance ne va être constituée et ce n'est pas une nécessité portée par la collectivité. Ces instances sont plus souvent en place au cœur des grosses structures au sein desquelles il peut y avoir une concurrence plus importante entre les usages. Le fait d'avoir un vice-président spécifique au foncier peut également être un atout dans le sens où ce dernier pourra plus facilement faire le rôle de médiateur pour concilier les différentes politiques publiques.

Au-delà du portage politique de la démarche, la stratégie foncière, pour pouvoir être mise en place et perdurer dans le temps, doit être portée au sein de la collectivité par un service structuré et capable d'en assumer la mise en œuvre au fil du temps. Dans la majorité des cas, c'est le service foncier qui va porter la démarche au sein de la collectivité. Néanmoins, cela implique que le service en question ait une position en amont dans les réflexions des projets portés par la collectivité. Bien que le service foncier soit fréquemment porteur de la démarche, les agents qui pilotent la démarche ont plutôt des profils urbanistes, aménageurs

et moins des profils de chargés d'affaires foncières plus juridique. Dans certains cas le portage ne va pas être fait, ou qu'en partie, par le service foncier. Plusieurs cas sont possibles ;

- Dans certains cas, le service va se scinder en deux. Il va y avoir une unité plus en amont qui va porter la stratégie foncière et une autre partie du service qui lui va s'axer sur l'acquisition, cession et gestion des biens.

- Dans d'autres cas, c'est un « service stratégie foncière », spécifiquement dédié à la tâche. On y retrouve plutôt des profils aménageurs et urbanistes et non pas des agents chargés d'affaires foncières.

- Il existe également des cas où les services fonciers vont rester assez en aval dans les réflexions des projets et où le service planification est plus au pilotage de la stratégie foncière. Cette combinaison permet au service planification d'apporter le volet programmation et planification avec les documents de planification, outil majeur pour la stratégie foncière, alors que le service foncier va plus apporter une aide sur les questions techniques et des outils à mettre en œuvre. Les liens entre le service foncier et le service planification sont souvent poussés en raison de leur coopération dans la mise en place d'une stratégie foncière et la place des documents de planification.

- Enfin, dans des collectivités de plus petite envergure, des structures où il n'y a pas de service foncier en lui-même. Dans ces cas-là, une ou des personnes peuvent être dédiées à temps partiel sur les questions foncières.

L'une des difficultés pour le service foncier, souvent très en aval dans l'ingénierie de projet, est de réussir à faire évoluer sa posture, de trouver sa place et de prendre part, plus en amont, aux réflexions.

Ce que l'on peut constater en observant les services qui ont la charge de la stratégie foncière, c'est que le service qui porte la démarche est très en lien avec le service en charge de la planification sur le territoire et dans plusieurs collectivités, c'est même lui qui porte la démarche. Dans de nombreux cas de figure, on retrouve le service foncier et le service planification au sein de la même direction. Ce constat s'inscrit dans l'importance des outils de planification au sein de la stratégie foncière : les territoires ayant un PLUi vont avoir des démarches très liées entre planification et stratégie foncière.

De plus, avant d'entreprendre la démarche, il est essentiel d'évaluer les aptitudes du service chargé de porter la stratégie foncière afin de déterminer ses capacités à porter la démarche. Il convient d'évaluer les moyens humains disponibles, les ressources financières potentiellement mobilisables, les outils déjà en place ou pouvant être mis en place. Savoir à quel point le service est structuré et dans quelle mesure il peut se développer est important pour savoir jusqu'où l'ambition de stratégie foncière peut être poussée.

1.3.4) Une démarche coopérative

La mise en place d'une stratégie foncière à l'échelle d'une intercommunalité implique inévitablement une coopération importante, entre les services de la collectivité, les communes ainsi que les acteurs fonciers du territoire. Une stratégie foncière à l'échelle d'une intercommunalité nécessite de travailler en partenariat avec d'autres acteurs du territoire.

La création de partenariats est souvent l'un des outils les plus utilisés par les collectivités pour collaborer à la mise en œuvre des stratégies foncières. Une grande majorité des territoires rencontrés ont mis en place des conventions avec l'établissement public foncier (EPF) qui est un acteur clé sur les questions foncières. Ce partenariat peut permettre d'avoir un cadre qui définit les actions possibles de l'EPF et les modalités d'intervention de ce dernier. Il peut également être un acteur important pour accompagner la collectivité dans ses réflexions de stratégies foncières. La SAFER est également un acteur important du foncier agricole avec qui les collectivités peuvent nouer des partenariats et des conventionnements. C'est également la SAFER qui fournit à l'EPCI les déclarations d'intention d'aliéner en zones agricoles, naturelles et forestières. Les DIA sont une source de donnée très importante à prendre en compte dans le cadre d'une stratégie foncière puisqu'elles permettent à la collectivité d'utiliser son droit de préemption.

Des collaborations et partenariats peuvent également voir le jour avec d'autres acteurs privés ou publics. Des instances de dialogues et d'échanges peuvent être mises en place avec les grands propriétaires fonciers du territoire (SNCF, EDF, espaces portuaires, état, département...) ou avec les acteurs de l'aménagement (promoteurs, bailleurs sociaux...) pour permettre de mieux visualiser leurs projets, intérêts, difficultés et potentiellement, par la suite, nouer des partenariats.

Les agences d'urbanismes du territoire sont également des acteurs pouvant accompagner la collectivité dans le cadre de la stratégie foncière. L'agence d'urbanisme ne va pas porter la stratégie foncière ; ce rôle est occupé par les services de la collectivité mais elle peut apporter un appui technique important dans la démarche. Les agences d'urbanismes peuvent apporter un soutien dans la réalisation d'études spécifiques, réalisations cartographiques, d'observatoires... Dans certains territoires, le rôle de l'agence d'urbanisme peut être très prégnant et souvent mobilisé par la collectivité.

Enfin, les bureaux d'études sont également des acteurs qui peuvent participer à l'élaboration d'une stratégie foncière. Certaines collectivités peuvent faire appel à ces derniers pour alimenter leur stratégie foncière. Dans la majorité des cas, les bureaux d'études vont être appelés pour réaliser des études de gisements fonciers ou de potentiels de densification mais dans certains cas, ces derniers peuvent aller plus loin en préconisant des actions à mettre en œuvre pour tendre vers une stratégie foncière.

Pour certains territoires qui n'ont pas les moyens d'élaborer ces études en interne, faire appel à un bureau d'études est une solution envisagée. Néanmoins, sur les territoires rencontrés, la majorité des démarches qui sont mises en place sont réalisées en interne. L'appel à des bureaux d'études reste assez marginal et axé sur l'élaboration d'études de gisements ou de densifications ponctuelles.

II – Etude de cas de Lorient Agglomération

2.1) Présentation du territoire de Lorient Agglomération

2.1.1) Historique de Lorient Agglomération

Les premières coopérations intercommunales, sur le territoire actuel de Lorient Agglomération, sont maintenant assez anciennes et ont évidemment grandement évolué pour arriver à l'établissement public de coopération intercommunale que l'on connaît aujourd'hui sur le territoire lorientais. L'intercommunalité est une forme de coopération entre les communes : ces dernières se regroupent pour gérer en commun des équipements ou des services publics qui peuvent être lourds à gérer pour une seule commune. Ici, on parle d'intercommunalité de gestion mais ces coopérations peuvent également se faire dans le but d'élaborer des projets de territoires autour du développement économique, de l'aménagement, de l'habitat... Ce sont des intercommunalités de projet. Ces formes de coopération sont très anciennes ; les premières datent de la fin du XIXe siècle¹⁹ et étaient mises en place dans le but de gérer des infrastructures de réseau (eau, électricité). Ces coopérations intercommunales se sont fortement développées et renforcées au fil du temps par le biais de plusieurs lois telles que la « loi Chevènement » de 1999 et plus récemment la loi NOTRe de 2015 indiquant que chaque commune doit appartenir à un établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre. Ces formes de gouvernance, à qui, la commune transfère des compétences, se sont consolidées pour lutter contre l'émiettement communal (35 000 communes sont recensées en France). La taille des communes, souvent restreinte, ne leur permettant pas d'avoir des moyens humains et financiers conséquents.

La première forme de coopération sur le territoire lorientais remonte à 1967, avec la création d'un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) où l'on retrouvait les communes de Lorient, de Larmor Plage ainsi que Ploemeur. La vocation de cette coopération était avant tout environnementale avec pour objectif de protéger les rives du Ter, petit fleuve côtier qui se trouve au croisement de ces trois communes. Le SIVU avait pour objectif de limiter l'urbanisation autour des rives du Ter et d'éviter que les urbanisations se rejoignent totalement. Aujourd'hui, bien que l'urbanisation se soit tout de même développée, on

¹⁹ vie-publique.fr

retrouve une légère ceinture verte autour du Ter. Pour atteindre cet objectif, l'outil principal utilisé par le syndicat était l'acquisition foncière afin de maîtriser le foncier autour du Ter.

Comme fréquemment, c'est un enjeu environnemental qui est à la genèse d'une coopération intercommunale mais c'est également une démarche foncière et d'acquisition qui est à la base de la première coopération intercommunale.

« C'est la première pierre de l'intercommunalité »²⁰

C'est en 1973 que le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) est créé regroupant cinq communes ; Lanester, Lorient, Larmor-Plage, Ploemeur et Quéven auxquelles s'ajoutera Caudan un an plus tard. Parmi la dizaine de compétences du syndicat, une compétence « problèmes fonciers » est déjà présente, tout comme un service affaire foncière et urbanisme auquel adhèrent Lorient, Lanester et Quéven. En 1990, le SIVOM se transforme en district mais ses compétences n'évoluent pas et reste un EPCI sans fiscalité propre. Et en 1997 est signé le premier plan local de l'habitat sur le territoire, document très important au sein d'une intercommunalité et cela, dix ans après le premier plan de déplacements urbains en 1987. Avec le temps, l'intercommunalité est passée d'une coopération de gestion de services (transports, sécurité incendie, traitement des déchets) à une coopération intercommunale de projets.

C'est en 1999-2000, avec la « loi Chevènement » que le district de Lorient, maintenant composé de 18 communes²¹, va se transformer en communauté d'agglomération et devenir un EPCI à fiscalité propre, c'est-à-dire qu'elle dispose d'un droit de prélever l'impôt et prend la dénomination « cap l'Orient ». Enfin, c'est en 2013 et après l'adhésion de Locmiquélic en 2001, que la communauté d'agglomération du pays de Lorient va fusionner avec la communauté de communes de la région de Plouay, du Scorff et du Blavet²² et prendre la forme définitive qu'on lui connaît aujourd'hui. L'agglomération compte donc aujourd'hui 25 communes et plus de 200 000 habitants.

²⁰ Responsable d'une direction de Lorient Agglomération

²¹ Les 18 communes : Brandérion - Caudan - Cléguer - Gâvres - Gestel - Groix - Guidel - Hennebont - Inzinzac-Lochrist - Lanester - Languidic - Larmor-Plage - Lorient - Ploemeur - Pont-Scorff - Port-Louis - Quéven - Riantec

²² Composé de Bubry - Calan - Inguiniel - Lanvaudan - Plouay - Quistinic

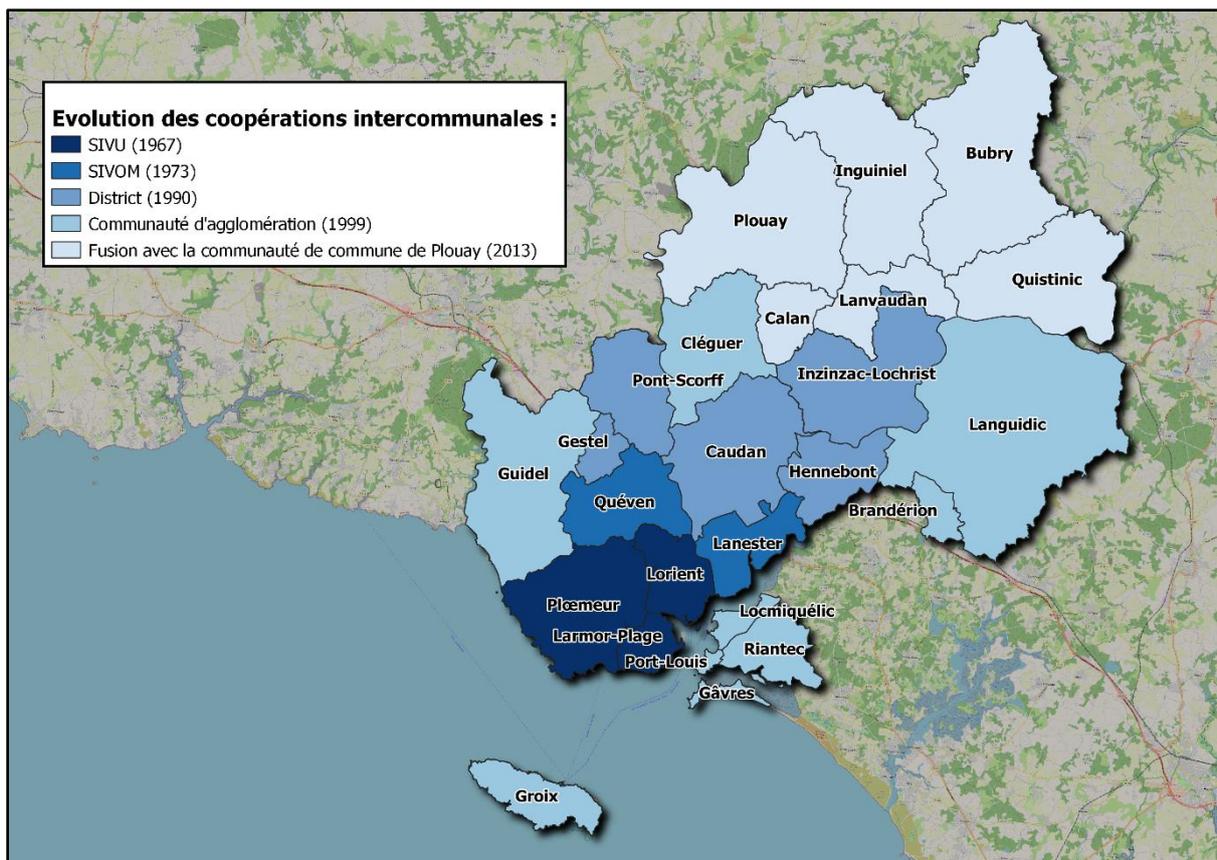


Figure 3 : Evolution des coopérations intercommunales du territoire lorientais

Source : Le Blay Quentin

Au fil des années, l'agglomération a recueilli un ensemble de compétences faisant d'elle un acteur incontournable de l'aménagement du territoire lorientais. L'agglomération exerce une vingtaine de compétences : ces compétences sont pour certaines obligatoires mais certaines d'entre elles sont optionnelles ou facultatives, c'est-à-dire que ce sont les communes qui ont délégué certaines de leurs compétences à l'agglomération sans qu'elles en aient été contraintes.

Les compétences obligatoires de Lorient Agglomération :

- Développement économique
- Aménagement de l'espace communautaire
- Equilibre social de l'habitat
- Politique de la ville
- Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
- Accueil des gens du voyage

- Prévention, collecte, traitement et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés
- Eau
- Assainissement des eaux usées
- Gestion des eaux pluviales urbaines

Les compétences optionnelles de Lorient Agglomération :

- Création ou aménagement et entretien des voiries d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion des parcs de stationnement d'intérêt communautaire
- Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie
- Construction, aménagement, entretien et gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire

Les compétences facultatives de Lorient Agglomération :

- Promotion du territoire et relations avec l'Union Européenne, l'Etat, la Région et le Département dans les domaines de compétences communautaires
- Développement de l'enseignement supérieur, de la recherche et du transfert de technologie
- Développement des nouvelles technologies d'information et de communication d'intérêt communautaire
- Participation aux schémas régionaux de formation
- Fourrière, capture des animaux errants
- Surveillance des zones de baignade d'intérêt communautaire
- Contribution au service départemental d'incendie et de secours et gestion de l'immobilier dans le cadre de la convention de départementalisation

Depuis 1983, le président de l'agglomération est le maire de la commune de Lorient. Depuis cette date, les maires de Lorient et donc de l'agglomération étaient des représentants du parti socialiste, classé à gauche dans l'échiquier politique avec notamment 20 ans de présidence de Jean-Yves Le Drian. Néanmoins, lors des dernières élections, c'est un maire d'un parti de centre droite, l'union démocrate et indépendants, qui a été élu maire de Lorient en la personne de Fabrice Loher, qui est également devenu président de l'agglomération. Ce

changement de bord politique est non négligeable pour un territoire dirigé par le parti socialiste depuis près de 40 ans. Concernant les vice-présidents de l'agglomération, on retrouve un vice-président chargé du foncier ; c'est d'ailleurs le premier mandat où l'on retrouve un vice-président chargé du foncier. Marc Boutruche, maire de Quéven est donc le 3^e vice-président chargé de l'habitat, du logement, du foncier et du projet de territoire.

2.1.2) Le territoire de Lorient Agglomération

Avant d'analyser plus dans le détail les dynamiques foncières de l'agglomération, il est important de s'attarder sur le territoire, à la fois dynamique et oscillant entre littoraux et terres intérieures afin d'appréhender les dynamiques globales qui transcendent la collectivité.

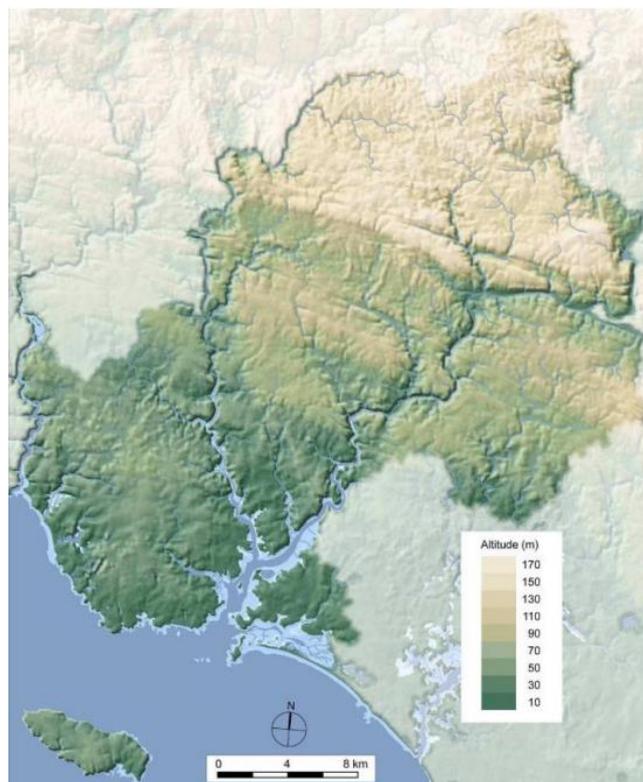


Figure 4: Carte du territoire de l'agglomération

Source : Audélor

Le paysage de l'agglomération est riche de sa diversité entre son paysage côtier, ses 100 km de linéaires côtiers et les 1 200 hectares de rade²³ ainsi que son paysage intérieur fait de vallées traversées par les nombreux fleuves et affluents qui sillonnent le territoire ; Scorff, Blavet, Laïta... Cette multitude de paysages conduit à une diversité biologique importante sur le territoire entre terres et mers avec un très dense réseau de cours d'eau, plus de 1 300 km.

²³ Atlas de la biodiversité intercommunal, Lorient Agglomération, 2021.

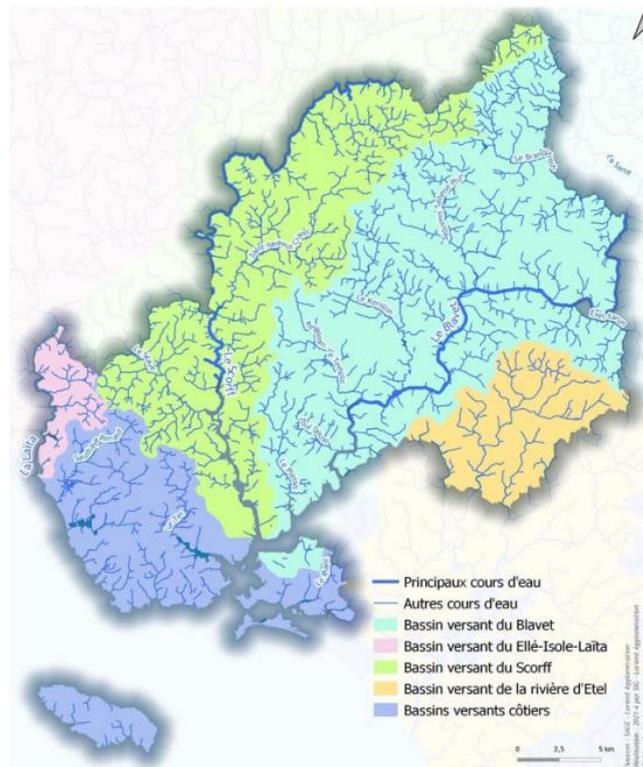


Figure 5: Carte du réseau hydrographique

Source : Audélor

L'activité humaine a eu impact très important sur le paysage et la biodiversité du territoire ; l'étalement urbain et les pratiques agricoles ont profondément modifié et impacté les écosystèmes. Aujourd'hui, la préservation de ces espaces est centrale pour protéger la biodiversité mais également pour préserver ses apports pour le territoire : économie de la pêche, qualité de l'eau, alimentation de proximité, tourisme...

Lorient Agglomération est un territoire de 738 km², comptant 205 000 habitants en 2019 et une croissance de 0,3% de sa population par an, avec une concentration de cette population autour de la rade et du littoral. Lorient Agglomération a une population plutôt vieillissante, surtout sur son littoral et notamment dû à l'installation d'une population de personnes plutôt âgées et retraitées sur le bord de mer. Un habitant sur six a plus de 70 ans et à l'horizon de 2030, ce sera une personne sur cinq. Le territoire lorientais fait face à une forte pression sur le logement, notamment visible sur le logement social où le délai moyen d'attente est de 17,9 mois avec plus de 7 000 demandes en cours. Cette pression s'accroît par la part des résidences secondaires qui est de 8,3% et les 2,5% de logements vacants. A cela, s'ajoute l'inadéquation du parc de logements avec 73% des logements qui sont sous occupés et de nombreux logements considérés comme des « passoires énergétiques » avec

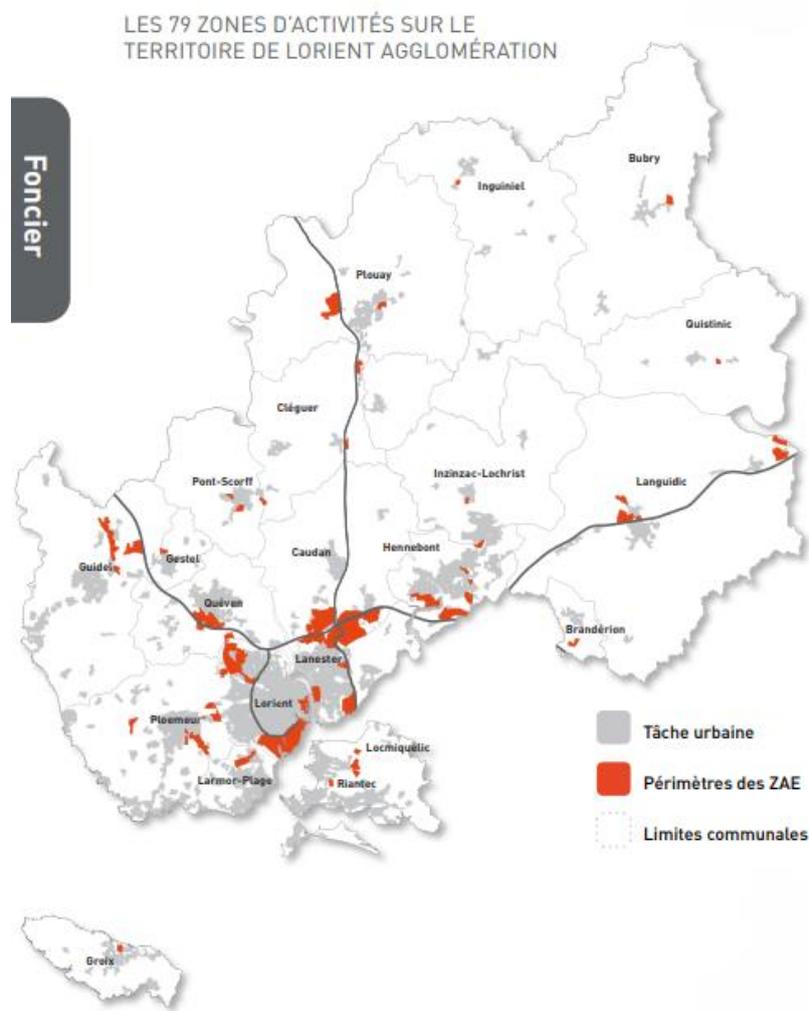
des étiquettes énergétiques F et G. Avec la Climat et résilience, ces logements ne pourront plus être remis sur le marché de la location sans travaux. Cette pression se traduit également sur les marchés immobiliers avec une forte augmentation des prix et notamment pour l'accession à la propriété rendant difficile le premier achat par les ménages. La particularité du territoire est également qu'il y a une différence importante entre les communes du sud du territoire ayant des prix jusqu'à quatre fois plus importants que pour les communes du nord du territoire plus rural. Cette pression importante sur l'accueil de la population est un enjeu majeur sur le territoire et se traduit par une pression foncière également importante²⁴.

Le territoire est également très dynamique d'un point de vue économique. Son économie, notamment tournée vers la mer, conduit à en faire le premier port de pêche français avec plus de 3 400 emplois dans la pêche et les produits de la mer. Mais on retrouve également un pôle de course au large qui a pour ambition d'avoir une envergure européenne. La filière de la construction navale est aussi très présente avec de nombreuses entreprises spécialisées dans la construction navale, avec notamment Naval Group, fer de lance dans le domaine. On retrouve au total 5 622 entreprises privées sur le territoire dont 40% sont localisées sur Lorient. En somme, c'est 1 300 hectares sur le territoire qui sont dédiées aux zones d'activités économiques dont 247 hectares qui sont compétences de l'agglomération²⁵. Seuls 20 hectares de zones d'activités sont actuellement disponibles, ce qui illustre bien la pression et la demande importante sur le territoire pour l'implantation d'activités économiques. La principale zone d'activités, située sur Lanester et Caudan s'étend sur 350 hectares et concentre à elle seule 9 300 emplois. Cette dernière est actuellement en étude pour être étendue mais le projet fait débat, notamment vis-à-vis des impacts environnementaux. L'agglomération est également un territoire agricole où l'on retrouve 460 exploitations faisant vivre 900 emplois. On retrouve 288 km² de surfaces agricoles utiles et 11% d'entre elles sont cultivées en agriculture bio. Cette surface est non négligeable, la majeure partie des terres agricoles étant concentrée au nord du territoire. Après une baisse

²⁴ L'ensemble des chiffres utilisés dans le paragraphe proviennent du Programme Local de l'Habitat de Lorient Agglomération 2024 – 2029

²⁵ Observatoire des sites d'activités, Foncier économique disponible, Audélor, Mars 2023.

significative de presque un quart des surfaces agricoles utiles entre 1970 et 2010, cette diminution est presque nulle sur les dix dernières années (-0.4%)²⁶.



Sources : IGN BD TOPO, Lorient Agglomération, OBSIZA AudéLor, février 2023
Réalisation : AudéLor

Figure 6: Zones d'activités de Lorient Agglomération

Source : Audélor, observatoire des sites d'activité, mars 2023 #223

²⁶ L'agriculture locale en 2020, premiers résultats du recensement général agricole, Audélor, Septembre 2022.

2.1.3) Etat des lieux de la consommation foncière sur le territoire

Au sein du territoire lorientais, on retrouve 15% de terres urbanisées ce qui représente au total 12 879 hectares en 2019 à l'échelle du pays de Lorient²⁷. Sur ce point, les communes ne sont évidemment pas toutes sur le même piédestal, Lorient par exemple est urbanisée à plus de 90% tandis que les communes plus au nord du territoire sont, elles, très rurales et par conséquent peu urbanisées avec des espaces boisés et/ou agricoles très importants.

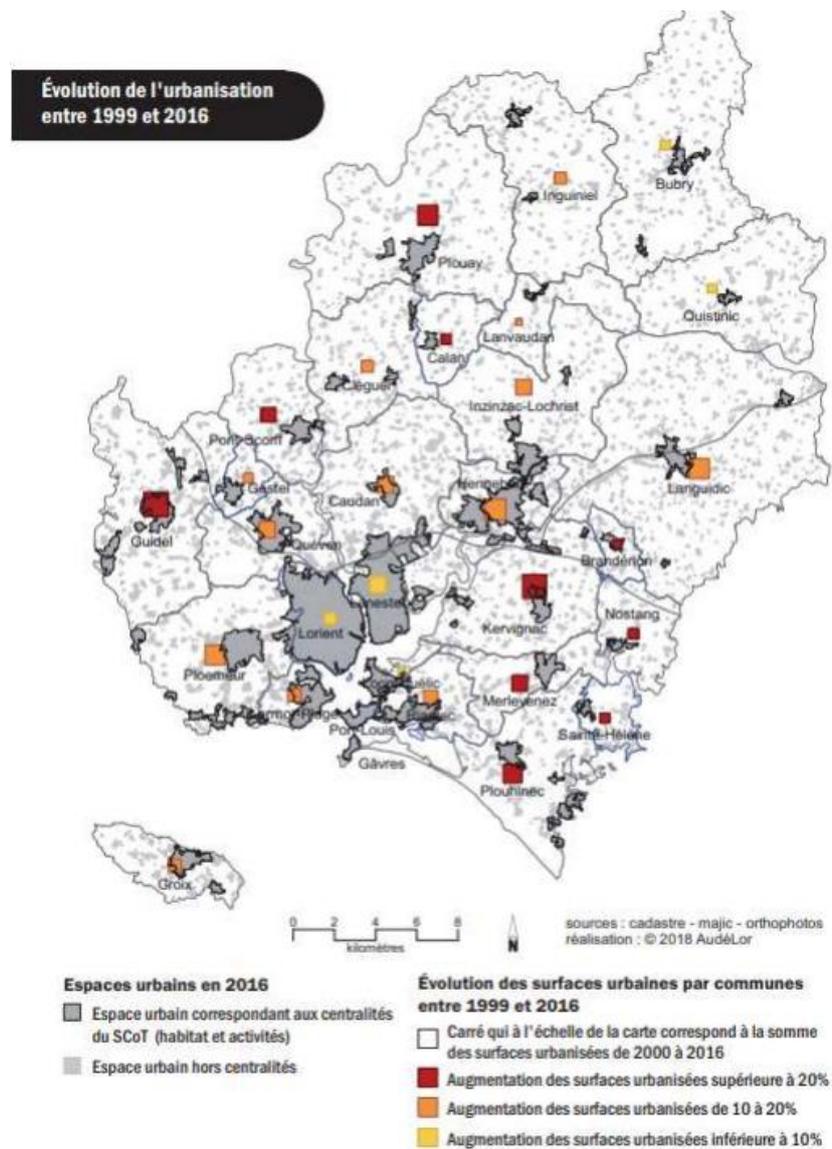


Figure 7: Carte évolution de l'urbanisation

Source : Audélor, note de l'observatoire territorial, septembre 2018 n107

²⁷ Note de l'observatoire territorial, Foncier, évolution de l'urbanisation de 1999 à 2016, Audélor, 2018.

Cette carte permet de visualiser que les espaces urbanisés sont concentrés autour de la rade, au sud du territoire où l'on retrouve les principales communes attractives du territoire. Mais elle permet également de mesurer les disparités sur le territoire concernant l'évolution des surfaces urbanisés.

Aujourd'hui, l'augmentation de la croissance urbaine est encore un constat sur le territoire avec un peu plus de 40 ha de consommés par an entre 2016 et 2019²⁸. Néanmoins, cette croissance s'est nettement ralentie depuis 2009, période durant laquelle la croissance urbaine annuelle était estimée à 120 hectares par an, représentant un peu plus de la superficie de la commune de Port-Louis. Cette baisse de rythme a permis d'éviter la consommation d'environ 1 000 hectares d'espaces agricoles, naturels ou forestiers depuis 2009.

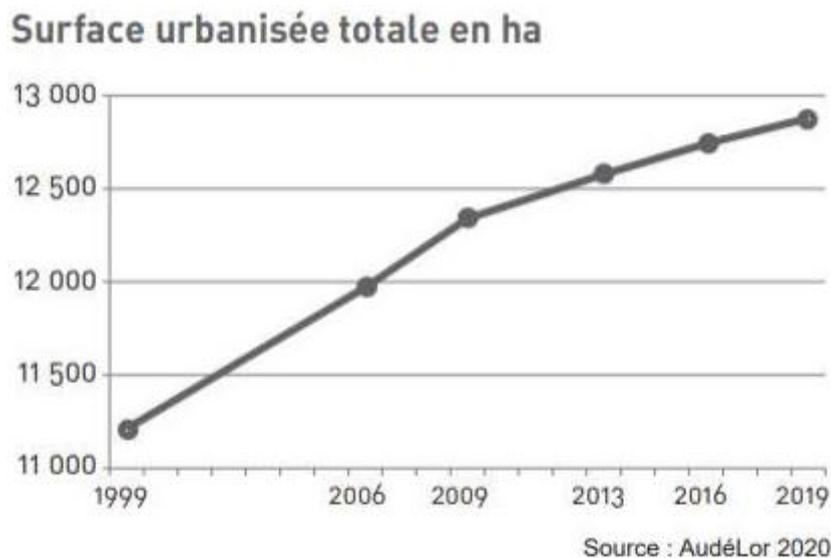


Figure 8 : Evolution des surfaces urbanisées en hectare par an

Source : Audélor, Evolution de l'urbanisation de 1999 à 2019, novembre 2020 n147

²⁸ Evolution de l'urbanisation de 1999 à 2019, Audélor, Novembre 2020.

Audélor, durant ses études a différencié trois types d'espaces urbains et a observé l'évolution de l'étalement urbain de ces espaces : centralités urbaines à dominante habitat, espaces urbains hors centralité et principales zones d'activités.

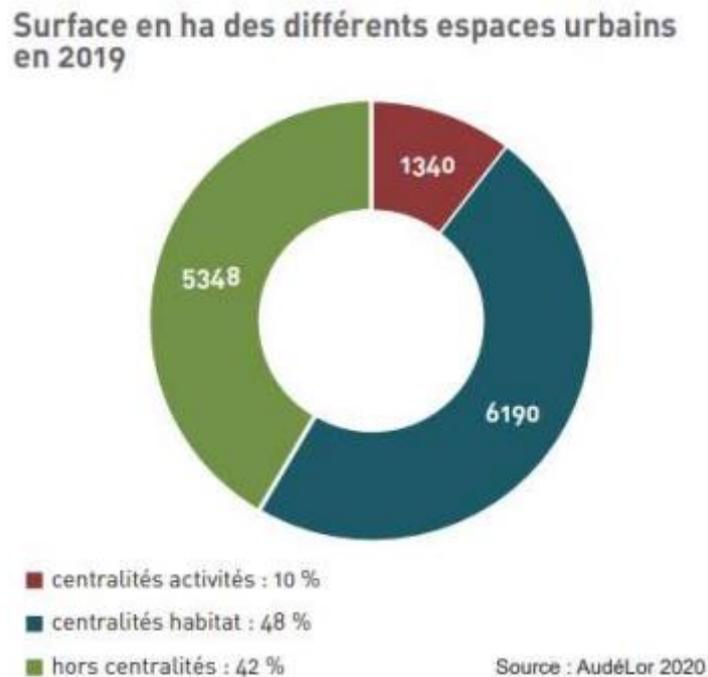


Figure 9: part des différents types d'espaces urbains sur le pays de Lorient

Source : Audélor, Evolution de l'urbanisation de 1999 à 2019, novembre 2020
n147

Le constat est la part des espaces urbains hors centralités est très importante avec 42% de la surface urbanisée. Cela s'explique notamment par la présence importante de hameaux et de petits bourgs hors des principales centralités, caractéristique assez spécifique des territoires bretons. Chacune de ces typologies d'espaces a ses propres dynamiques d'évolution et de consommation foncière. À titre d'exemple, les centralités d'habitat ont eu une croissance très importante jusqu'en 2009 avant de voir leur rythme être divisé par deux après cette date pour atteindre une consommation foncière annuelle autour de 20/25 hectares. Les secteurs hors centralités ont suivi cette même dynamique dans une moindre mesure, passant de 40 ha pas an à 20 ha par an après 2009. Concernant les zones d'activités, la dynamique est légèrement différente, la baisse est plus marginale et intervient plus tardivement. Cela s'explique par le fait que les réflexions sur les zones d'activités sont plus récentes que dans les zones d'habitats où, depuis plusieurs années maintenant, des réflexions sur la densification et la réduction de la consommation de l'espace pour l'habitat sont ancrées.

En parallèle, une augmentation de la densité de logements sur les nouvelles surfaces urbanisées est perceptible. Entre 2009 et 2016, le nombre de logements pour 1 hectare était de 29 tandis qu'entre 2000 et 2006, le nombre de logements était de 19 sur la même surface. Cette densité n'est évidemment pas la même sur tout le territoire et on retrouve une corrélation entre l'armature urbaine du territoire et la densité des communes ; Allant de 10 logements à l'hectare pour les communes les plus rurales à plus de 40 logements à l'hectare pour les principales communes de l'agglomération.

Il est possible de faire ressortir plusieurs typologies de communes au sein de l'agglomération au vu de leurs spécificités sur le volet foncier :

- Cœur d'agglomération

Il s'agit des communes de Lorient et Lanester qui constituent le principal pôle de l'agglomération. Ce sont des communes déjà très urbanisées avec une densité importante. Les communes étant déjà très urbanisées, leur consommation foncière sur les 20 dernières années fait partie des plus faibles du territoire. La majorité de la localisation des nouveaux logements sont localisés en centralités. Ce sont également les deux communes qui ont produit le plus de logements sur ces dix dernières années.

- Première couronne

Au sein de cette typologie de communes, se sont des communes en proximité directe avec le cœur de l'agglomération ; Elles ont des centralités urbaines assez importantes et connaissent encore une augmentation des surfaces urbanisées entre 10 et 20% sur les 20 dernières années. Leur densité est plus faible mais reste malgré tout relativement importante, entre 20 et 40 logements à l'hectare. La production de logement y est également importante.

- Deuxième couronne

C'est la typologie qui englobe le plus de communes et où les disparités sont les plus importantes. Globalement, les communes de deuxième couronne sont des communes moins urbanisées mais qui, pour certaines d'entre elles, restent des pôles secondaires assez importants. Ce sont dans ces communes que la consommation foncière est la plus forte, supérieure à 20% pour plusieurs d'entre elles mais la production de logement y est moyenne ce qui se traduit par une densité ne dépassant pas 19 logements à l'hectare. C'est au sein de

cette typologie que l'on peut clairement se rendre compte de l'influence des choix de développement des communes. Certaines communes vont avoir une consommation foncière beaucoup plus importante sans pour autant accueillir plus de population sur la même période. Globalement, les nouveaux logements des communes de deuxième couronne sont principalement localisés en extension des centralités. Pour les communes plus rurales, l'habitat est également important hors des centralités.

- Communes rurales périphériques

Enfin, les communes plus périphériques, qui ont des espaces à dominante agricole ou boisée très importants et une part d'espaces urbains moindre. Ce sont également des communes rurales avec une densité faible. Toutes les communes ont une densité inférieure à 10 logements à l'hectare au sein de leurs projets de logements depuis 2000. Malgré tout, la consommation foncière de ces communes reste assez faible et la localisation des nouvelles habitations est principalement axée hors des centralités.

Ce tableau récapitule les caractéristiques des communes de chaque typologie avec un indicateur allant de 1 à 5, 5 étant l'indicateur le plus élevé.

	TYPLOGIE 1 : COEUR DE L'AGGLO- MÉRATION	TYPLOGIE 2 : PREMIÈRE COURONNE	TYPLOGIE 3 : DEUXIÈME COURONNE	TYPLOGIE 4 : COMMUNES RURALES	TYPLOGIE 5 : OUTRE-RADE
PART DES ESPACES URBANISÉS	5	3/4	2	1	5
CONSOMMATION FONCIÈRE	1	3/4	4/5	1/2	0/1
NOMBRE DE LOGEMENTS CONSTRUITS	5	3/4	2/3	1	2
DENSITÉ DE LOGEMENT À L'HECTARE POUR LES LOGEMENTS CONSTRUITS DEPUIS 2000	5	3	2	1	4
LOCALISATION DES LOGEMENTS CONSTRUITS DEPUIS 2000	Centralité	Extension de centralité importante. Mais différence importante entre communes.	Extension urbaine très importante. pour les communes plus rurales : hors centralité aussi important.	Hors centralité habitat	Centralité
COMMUNES CONCERNÉES	Lorient, Lanester	Ploemeur, Quéven, Larmor- Plage, Hennebont	Guidel, Pont- Scorff, Plouay, Languidic, Brandérion, Inzinzac-Lochrist, Calan, Caudan, Cléguer, Gestel, Groix	Inguiniel, Bubry, Quistinic, Lanvaudan	Port-Louis, Gâvres, Riantec, Locmiquélic

Figure 10 : Tableau typologie des communes

Source : Le Blay Quentin

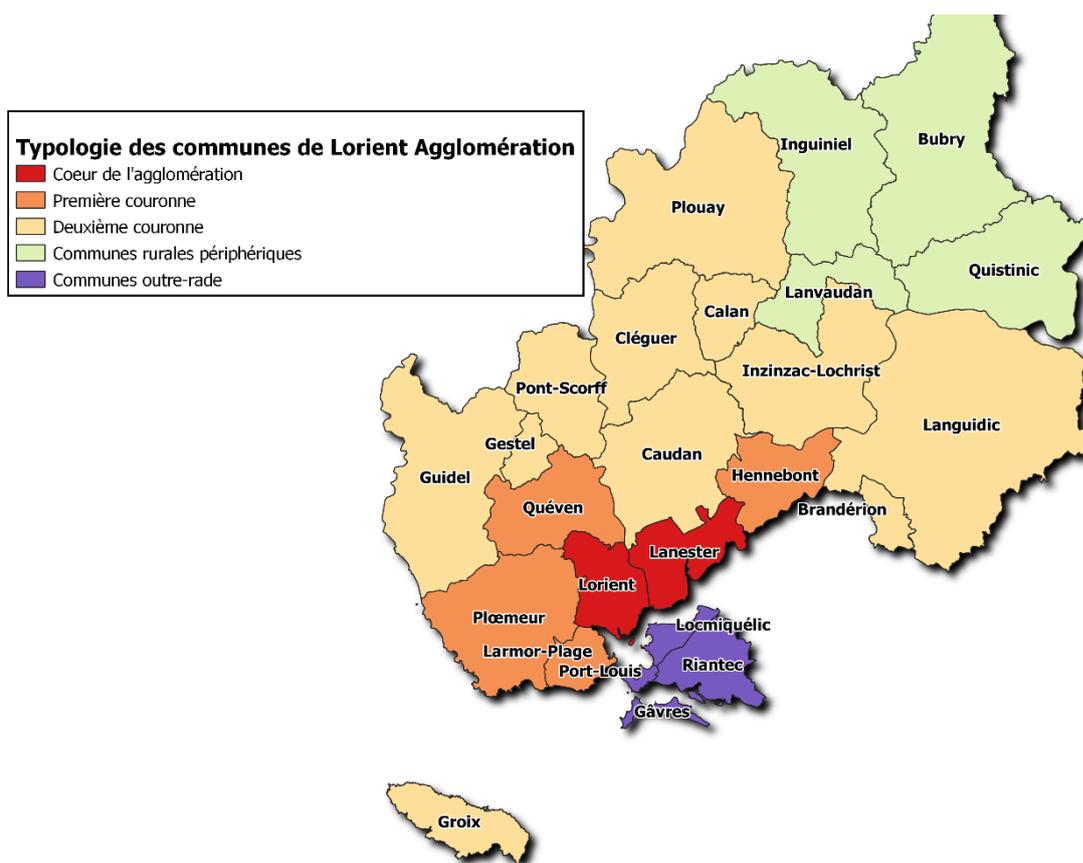


Figure 11 : Carte des typologies des communes

Source : Le Blay Quentin

Pour conclure, dans le cadre de la Zéro Artificialisation Nette, le CEREMA a estimé la consommation foncière de Lorient Agglomération à 518 hectares d’espaces agricoles naturels et forestiers entre 2011 et 2021. Après territorialisation du SRADDET, l’enveloppe de droit à consommer pour Lorient Agglomération sera d’environ 250 hectares entre 2021 et 2031, ce qui implique une consommation moyenne de 25 hectares par an sur cette période. Comme évoqué, l’agglomération a réduit sa consommation annuelle de près de 50% ces dix dernières années mais avec le ZAN, elle doit produire un effort supplémentaire pour rentrer dans le cadre de la loi. L’agglomération doit encore réduire de moitié cette consommation foncière. La ZAN est donc un enjeu majeur pour le territoire au vu des dynamiques de consommation d’espace du territoire et doit amener l’agglomération et les communes à un changement draconien dans la manière d’aménager leur territoire. Cet enjeu est d’autant plus important pour les communes hors du cœur de l’agglomération qui sont les plus grands consommateurs de foncières et qui produisent à l’heure actuelle des formes urbaines encore assez peu denses. Lorient Agglomération faisant déjà face à une problématique importante de pression foncière

pour l'accueil de nouveaux habitants et d'entreprises, va devoir se réinventer et arbitrer entre les différentes politiques publiques de son territoire pour réussir à poursuivre son développement territorial.

2.2) Organisation foncière de Lorient Agglomération

2.2.1) *Quelle place du foncier dans les documents cadres de Lorient Agglomération*

Pour faire un état des lieux complet du territoire lorientais, il est important de voir quelle est la place du foncier dans les documents cadres du territoire. Comme évoqué dans la première partie, les documents de planification ont une place centrale dans la mise en œuvre d'une stratégie foncière, ils permettent à la fois de traduire certaines directives de la stratégie foncière mais ils permettent également d'alimenter cette dernière. Bien qu'il n'y ait pas de stratégie foncière, les problématiques foncières sont malgré tout abordées au sein de plusieurs documents, occupant dans certains cas une place prépondérante.

1. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT)

Tout d'abord, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) est, en l'absence d'un PLUi, le document cadre du territoire et le principal document de planification auquel les communes doivent se référer. C'est également le document phare de planification sur le volet foncier. Lors de son élaboration en 2018, le document était très ambitieux sur ces questions. En effet, dès le préambule du SCOT, la sobriété foncière apparaît comme l'une des priorités avec de nombreux objectifs : gérer strictement la consommation foncière, anticiper la mobilisation du foncier ou encore planifier l'utilisation du foncier à mobiliser.

Pour cela, le SCOT a réalisé une territorialisation des droits à construire par commune. Chaque commune s'est vue attribuer une enveloppe foncière maximum à consommer en extension urbaine. Ajouté à cela, chacune d'entre elles s'est également vu attribuer des objectifs d'intensité urbaine, de part de production de logements en renouvellement urbain... Cette répartition s'est basée sur l'armature urbaine du territoire construite au sein du SCOT. Ces objectifs amènent à une diminution moyenne de la consommation foncière de 30% sur l'ensemble du territoire.

Commune	Enveloppe foncière maximum en extension urbaine jusqu'en 2037 (en ha)	Rythme annuel moyen de consommation d'espace jusqu'en 2037	Rythme annuel moyen de consommation d'espace sur la période 2006-2013	Diminution de la consommation d'espace par rapport à 2006-2013
Brandérion	5	0.25	1.60	>30%
Bubry	10	0.50	1.50	>30%
Calan	10	0.50	1.60	>30%
Caudan	30	1.50	2.80	>30%
Cléguer	15	0.75	1.20	>30%
Gâvres	5	0.25	0.00	Supérieure
Gestel	5	0.25	1.00	>30%
Groix	5	0.25	1.20	>30%
Guidel	30	1.50	8.30	>30%
Hennebont	25	1.25	3.00	>30%
Inguiniel	10	0.50	1.60	>30%
Inzinzac-Lochrist	30	1.50	4.60	>30%
Kervignac	40	2.00	7.30	>30%
Lanester	10	0.50	0.80	>30%
Languidic	30	1.50	5.00	>30%
Lanvaudan	10	0.50	0.70	25%
Larmor-Plage	10	0.50	1.80	>30%
Locmiquélic	5	0.25	0.20	Supérieure
Lorient	10	0.50	1.10	>30%
Merlevenez	15	0.75	1.90	>30%
Nostang	10	0.50	2.10	>30%
Ploemeur	30	1.50	4.90	>30%
Plouay	20	1.00	2.90	>30%
Plouhinec	20	1.00	4.20	>30%
Pont-Scorff	30	1.50	3.60	>30%
Port-Louis	0	0.00	0.00	Nulle
Quéven	20	1.00	2.00	>30%
Quistinic	10	0.50	1.30	>30%
Riantec	20	1.00	1.60	>30%
Sainte-Hélène	5	0.25	0.90	>30%
Total	475	23.75	70.80	>30%

Figure 12: SCOT : tableau territorialisation droit à construire

Source : SCOT Pays de Lorient, Audélor

Le sujet de la sobriété foncière est un élément très mis en avant dans le SCOT. Ce dernier définit de nombreux objectifs chiffrés dans le temps afin de limiter l'extension urbaine, favoriser le renouvellement urbain au sein des centralités, la mise en place d'une intensité urbaine minimale dans les opérations d'extension mais également des actions de protections et de prévention pour sécuriser les secteurs naturels agricoles et forestiers. L'ensemble de ces objectifs et projets sont axés autour de la définition d'une armature urbaine

et d'un travail important autour des différentes centralités du territoire pour y favoriser le développement et limiter la consommation d'espaces NAF.

Concernant le volet économique, le SCOT a également identifié l'ensemble des zones d'activités du pays de Lorient pouvant être créées ou étendues. Il priorise également l'implantation des commerces au sein des centralités afin de renforcer les centres bourgs mais également pour libérer du foncier dans les zones d'activités.

• Bellevue (Merlevenez) :	environ 5 ha	(extension)
• Boul Sapin (Brandérion) :	environ 10 ha	(extension)
• La Cardonnière 2 (Lorient) :	environ 9 ha	(extension)
• Centre (Cléguer) :	environ 2 ha	(création)
• Kervellerin (Cléguer)	environ 1 ha	(extension)
• Le Mourillon (Quéven) :	environ 32 ha	(extension)
(Croix du Mourillon + Mourillon Ouest)		
• Le Gaillec (Ploemeur/Lorient)	environ 10 ha	(extension)
• Kerbrient (Ploemeur) :	environ 5 ha	(extension)
• Kerchopine (Calan / Cléguer) :	environ 18 ha	(extension)
• Kergroix (Quistinic) :	environ 3 ha	(extension)
• Kerhoas (Larmor-Plage) :	environ 2 ha	(extension)
• Kerlevic (Bubry) :	environ 6 ha	(extension)
• Kerpont (Caudan/Lanester) :	environ 90 ha	(extension)
• Kersabiec (Riantec) :	environ 4 ha	(extension)
• Mondésir (Pont Scorff) :	environ 5 ha	(création)
• Parc de Soye (Ploemeur) :	environ 4 ha	(extension)
• Pont-Lorois (Plouhinec) :	environ 7 ha	(création)
• Le Bisconte (Plouhinec)	environ 4 ha	(extension)
• Le Porzo (Kervignac) :	environ 40 ha	(extension)
• Le Refol (Languidic) :	environ 39 ha	(création)
• Restavy 2 (Plouay) :	environ 40 ha	(extension)
• Villemarion (Riantec) :	environ 2 ha	(extension)
• La Villeneuve (Hennebont) :	environ 12 ha	(extension)
• Zone du parc (Gavres) :	environ 2 ha	(reconquête de friche)

Figure 13 : Liste des zones d'activités pouvant être créées et étendues dans le cadre du SCOT

Source : SCOT, Audélor

Bien que le SCOT soit un document cadre sur les questions foncières, ce dernier ne déploie pas de stratégie foncière sur le territoire. Le SCOT se limite à donner un cadre chiffré sur la consommation foncière du territoire avec l'attribution, notamment, d'enveloppe foncière à consommer pour chaque commune. Il donne le cadre et les grandes orientations pour l'agglomération et les communes mais laisse ces dernières construire par elles-mêmes leurs stratégies foncières. Les communes déterminent quels outils et démarches ils vont mettre en place pour rentrer dans les objectifs, prescriptions et recommandations du SCOT.

Dans le cadre de l'objectif de Zéro Artificialisation Nette, le SCOT va devoir entrer en modification afin d'intégrer la trajectoire ZAN. En effet, le SCOT doit territorialiser à l'échelle de son territoire l'enveloppe foncière, qui lui est attribuée par le SRADET, entre les communes du pays de Lorient. En l'absence de PLUi, cette territorialisation ne pourra pas se faire à l'échelle de l'intercommunalité, l'arbitrage entre les communes sera donc réalisé directement à l'échelle du SCOT. Cette démarche est capitale et implique de nombreux arbitrages entre les collectivités dans leurs droits à construire. Les droits à consommer pour l'habitat et l'activité économique vont voir leur enveloppe être réduite de manière significative à travers la prochaine modification du SCOT.

En effet, aujourd'hui, le SCOT a attribué une enveloppe totale de 825 hectares à consommer pour le pays de Lorient entre 2018 et 2037. Le SRADET quant à lui, a attribué au SCOT du pays de Lorient 304 hectares entre 2021 et 2031, soit 30 hectares par an environ. Cette répartition entre les différents SCOT a été faite via le mode d'occupation des sols (MOS) ainsi que plusieurs critères objectifs tels que les efforts passés des territoires sur la consommation foncière, dynamique démographique, d'emploi, niveau de densité... Le SCOT doit donc adapter son enveloppe foncière avec les objectifs du SRADET.

La consommation foncière du pays de Lorient entre 2011 et 2021 est estimée à 512 hectares soit, 51 hectares par an. Par déduction, bien que celle-ci ne soit qu'approximative, la consommation foncière entre 2018, date du lancement du SCOT, et 2021 est de 153 hectares. En estimant qu'à partir de 2031 les droits à construire soient encore réduits, passant de 30 hectares à 20 hectares par an, la consommation possible entre 2031 et 2037 sera de 120 hectares. Par conséquent, l'addition entre ce qui a été consommé entre 2018 et 2021, ce que le SRADET accorde pour la période 2021-2031 et l'estimation de ce qui pourra être consommé entre 2031 et 2037, permet de mesurer l'enveloppe foncière disponible du SCOT, qui ne peut pas dépasser 570 hectares. 250 hectares doivent donc être retirés de l'enveloppe actuelle du SCOT. Pour illustrer le propos :

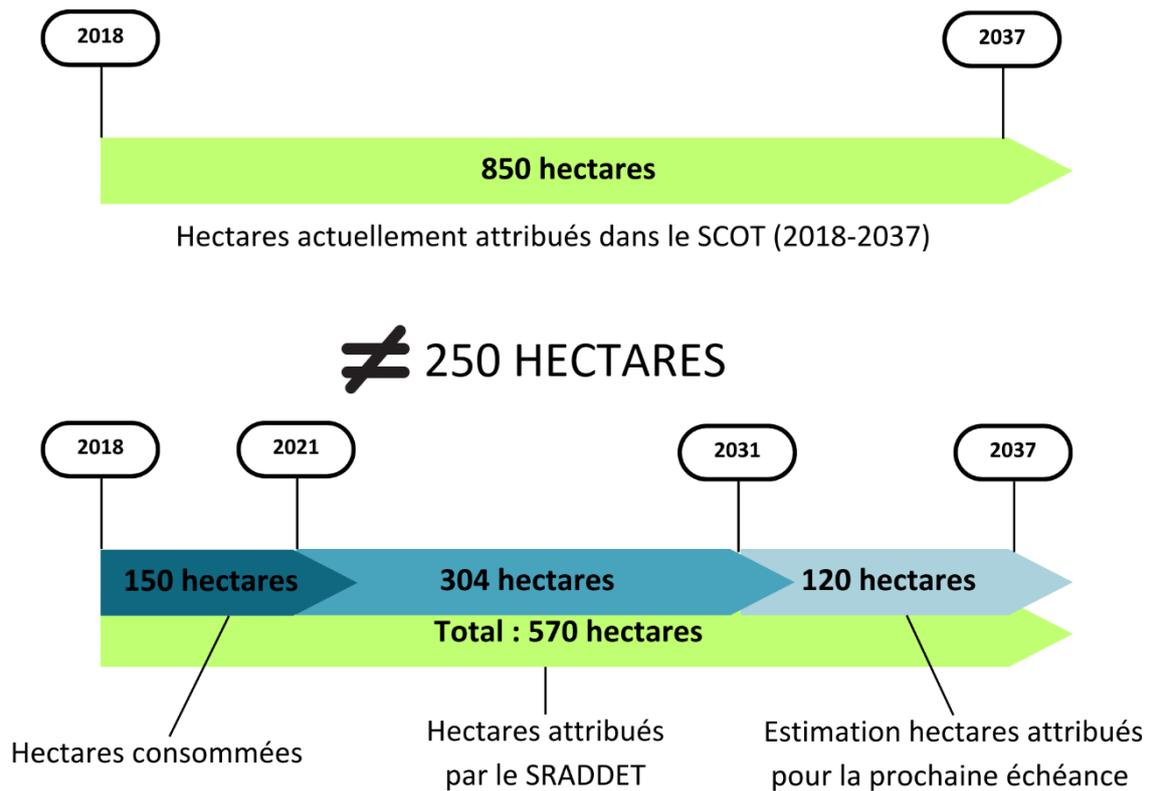


Figure 14 : Schéma consommation foncière SCOT

Source : Le Blay Quentin

Pour atteindre cet objectif et réduire de 250 hectares l'enveloppe foncière du SCOT, l'objectif à l'heure actuelle est de réussir à diminuer d'environ 30% le nombre d'hectares attribué pour chaque usage. L'idée n'est pas de repenser totalement l'équilibre qui avait été instauré en 2018, c'est-à-dire que les 200 hectares attribués pour le développement des zones d'activités économiques devront diminuer de 30%. Il n'est pas envisagé pour le moment de réduire le nombre d'hectares dédiés à l'activité économique pour de l'habitat ou inversement.

Afin de mener à bien cette réduction de la consommation foncière sur le territoire, un travail a été engagé, en coopération entre Audélor et Lorient Agglomération. Un comité de pilotage ZAN a été mis en place au sein duquel on retrouve :

- Le vice-président chargé de la planification, de l'aménagement territorial, du SCOT, de l'urbanisme et du SIG ;
- Le vice-président chargé de l'habitat, du logement, du foncier et du projet territorial ;
- Le vice-président chargé du développement économique et de l'emploi qui préside également l'agence Audélor.

Cette instance permet d'entamer un travail de coopération transversale entre les différentes politiques publiques qui sont principalement impactées : habitat et économie. L'objectif est de rencontrer avant la fin de l'année l'ensemble des communes de Lorient Agglomération afin de préparer la modification à venir. Ces rencontres devraient se faire par secteurs avec plusieurs communes. La volonté, lors de ces échanges, est d'initier une réflexion sur le fond plus que sur la forme et les objectifs purement numérique. L'idée est de pousser les communes à réfléchir à leur projet de territoire et ne pas seulement envisagé le ZAN par l'enveloppe foncière qu'ils pourraient avoir. Pour préparer ces rencontres, la direction planification ainsi que Audélor vont se référer sur un ensemble de critères poussés d'analyse (nombre d'habitants et d'activités d'accueillit en comparaison avec le nombre d'hectares consommés, densité des nouvelles constructions, pression foncière...).

2. Le projet de territoire

Ensuite, à l'échelle de l'agglomération, un projet de territoire a été élaboré en 2022. Ce dernier est le document le plus important du mandat pour l'équipe du président de l'agglomération pour « écrire la feuille de route stratégique et agile fixant les grands enjeux pour les dix prochaines années »²⁹. C'est un document cadre indiquant un ensemble d'ambitions et d'actions pour le territoire lorientais. Il est construit autour de cinq axes majeurs pour le territoire : Vivre ensemble, Rayonner, Transformer, Equilibrer et Coopérer.

Dans ce document, le foncier n'est pas au cœur des préoccupations mais on retrouve malgré tout plusieurs actions phares directement en lien avec la notion de stratégie foncière.

- Tout d'abord, on retrouve l'objectif « Conforter l'ingénierie communautaire au service des communes », en ce sens, la stratégie foncière peut parfaitement s'inscrire dans cet objectif. La stratégie foncière, peut, dans sa mise en œuvre proposer des outils, conseils, accompagnements à destination des communes par le biais des services de l'agglomération. La volonté de l'agglomération de rapprocher les services communautaires auprès des communes s'inscrit pleinement dans l'un des volets de la stratégie foncière.

- Ensuite, on retrouve une action consistant à « Déployer une stratégie foncière sur le foncier économique ». La notion de stratégie foncière est donc pleinement abordée au sein

²⁹ Edito de Fabrice Loher, Projet de territoire, 2022.

du projet de territoire mais elle est restreinte uniquement à une seule politique publique, ce qui limite fortement la portée de l'action.

En effet, l'un des intérêts d'une stratégie foncière est de pouvoir apporter une vision stratégique globale sur l'ensemble des politiques publiques portées par l'agglomération, ce qui n'est pas mis en avant ici. Néanmoins, cet objectif montre bien l'intérêt du territoire pour l'apport de stratégie sur le volet foncier bien que celui-ci ne se limite qu'à une seule politique publique.

3. Le programme local de l'habitat (PLH)

Le PLH est le principal document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble des politiques locales de l'habitat. Le prochain doit être approuvé courant de l'année 2023.

« Sans doute le rapport le plus important du mandat après le projet de territoire, qui en est une de ses déclinaison majeure », Fabrice Loher, président de l'agglomération.³⁰

Dans ce nouveau PLH, un volet stratégie foncière y a été associé, ce dernier qui n'est pas encore opérationnel prévoit l'élaboration d'un plan d'action foncière au service du PLH. Cette disposition a été rendue obligatoire en 2017 dans le cadre de la loi Egalité et Citoyenneté. L'objectif est, dans un premier temps, de territorialiser les objectifs de production de logements à l'échelle de chaque commune puis, par la suite, l'agglomération « accompagnera l'action des communes depuis le repérage des opportunités jusqu'à la réalisation des opérations de logements, dans le cadre d'une démarche affichée, cohérente et planifiée. »³¹. Pour cela, la démarche se fait en plusieurs phases : tout d'abord, l'élaboration de référentiels fonciers communaux, dans l'idée de les systématiser sur toutes les communes et permettre l'identification de potentiel foncier. Ce référentiel permet ensuite, avec les élus communaux, de repérer les fonciers stratégiques sur lesquels des programmes de logements sont envisagés. L'objectif est de travailler avec les communes sur chacun de ces fonciers afin d'identifier quel portage foncier est envisagé, quel outil foncier mobilisé et à quelle échéance. Ce travail permettra ensuite d'élaborer un plan d'action foncière afin d'articuler dans le temps les outils, acteurs et ressources financières mobilisés.

³⁰ Citation de Fabrice Loher lors du conseil communautaire du 26 septembre 2023.

³¹ Fiche action « Stratégie et cadre d'intervention foncière », PLH 2024 – 2029.

On retrouve également dans le cadre du PLH, une enveloppe foncière destinée à l'acquisition par l'agglomération de foncier pour le compte des communes, dans le but de construire des logements pour rentrer dans les objectifs du PLH. L'enveloppe foncière attribuée lors du dernier PLH n'a été consommée qu'à 1/6 seulement et l'enveloppe prévue dans le prochain PLH est de 3.3 millions d'euros.

4. Les plans locaux d'urbanisme (PLU)

La particularité de Lorient Agglomération est que la majeure partie des PLU élaborés sur le territoire de l'agglomération est réalisée par une direction interne à Lorient Agglomération, la direction planification et dynamiques urbaines. Cette réalisation des PLU par un service de l'agglomération permet à la collectivité d'avoir une connaissance plus fine du territoire et d'avoir un lien direct avec les PLU des communes. Lors de l'élaboration de ces PLU, le volet foncier est évidemment abordé et la direction, en lien avec la mission SIGT, a mis en place une méthodologie de référentiel foncier applicable à l'ensemble des communes et évoqué dans le PLH. Cet outil permet d'identifier les potentiels fonciers bâtis et non-bâtis au sein de l'enveloppe urbaine des communes.

La première étape du référentiel foncier consiste à déterminer la tâche urbaine de la commune : pour cela, la délimitation se fait à la parcelle. Sont retirés ensuite de l'enveloppe urbaine, la voirie et le domaine public, les zones humides et cours d'eau, les pentes supérieures à 12%, les servitudes générant inconstructibilité, les espaces boisés classés, les équipements publics ainsi qu'un espace tampon de 10 mètres autour du bâti. Par la suite, une taille minimale de parcelle est également définie en fonction de la commune (250 à 300 m² pour les deux communes l'ayant mis en place). Certaines parcelles ou secteurs peuvent également être ajoutée manuellement si ces derniers ont un intérêt particulier et sont connus des élus et services, au contraire d'autres parcelles peuvent être retirées comme certains espaces verts. Plusieurs critères permettent par la suite de catégoriser les fonciers repérés par le référentiel foncier : propriété, usage du sol, accessibilité, risques et nuisances ainsi qu'un filtre nature en ville. Ces critères permettent de connaître la mutabilité du foncier et les potentiels intérêts de certains d'entre eux. Cartographiés, ces critères permettent d'avoir un outil servant d'appui aux réflexions avec les élus dans le cadre de l'élaboration du PLU et de

leur projet de développement. Ces référentiels fonciers peuvent également être mis en place en dehors du cadre des PLU avec un conventionnement auprès de la commune qui le souhaite.

Lorsqu'on parle de planification à l'échelle intercommunale, le sujet d'un PLU intercommunal doit évidemment être abordé. Il n'y a actuellement pas de PLUi sur le territoire lorientais, bien que des démarches en ce sens aient pu être menées ces dernières années. Ces réflexions ont pu être assez avancées, à la fois du côté des élus que des services, néanmoins face à la réticence de certains élus, la démarche n'a jamais été lancée. Malgré tout, avec les nouveaux enjeux et problématiques foncières actuelles, les réflexions autour du PLUi refont surface et la mise en place d'un PLUi à moyen terme n'est pas inenvisageable.

La mise en place d'un PLUi serait évidemment, dans le cadre d'une stratégie foncière, un atout indéniable et un accélérateur de la démarche permettant un lien direct entre la stratégie foncière de l'agglomération et sa déclinaison opérationnelle au sein d'un document de planification intercommunal.

2.2.2) Les acteurs fonciers du territoire

Lorient Agglomération a, au sein de son organisation, un service spécifique dédié aux questions foncières. Ce dernier est rattaché à la direction habitat et aménagements durables (DHAD) au sein de laquelle sont également présents le service habitat et le service aménagement en charge de l'aménagement des projets de la ville de Lorient et de l'agglomération mais pouvant aussi mener des études et projets sur les autres communes du territoire. Cette direction DHAD se trouve au sein du pôle « Transformation responsable du territoire », pôle où l'on retrouve la direction chargée des mobilités, la direction en charge de la planification et de l'instruction des sols ainsi que la direction nature, santé et environnement. Enfin, des missions sont aussi rattachées au pôle telles que les projets NPNRU³², SIG territorial et la mission plan climat, risques, résilience. Ce pôle regroupe donc un ensemble de directions axées spécifiquement sur l'aménagement du territoire.

³² Le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain, porté par l'agence nationale pour la rénovation urbaine

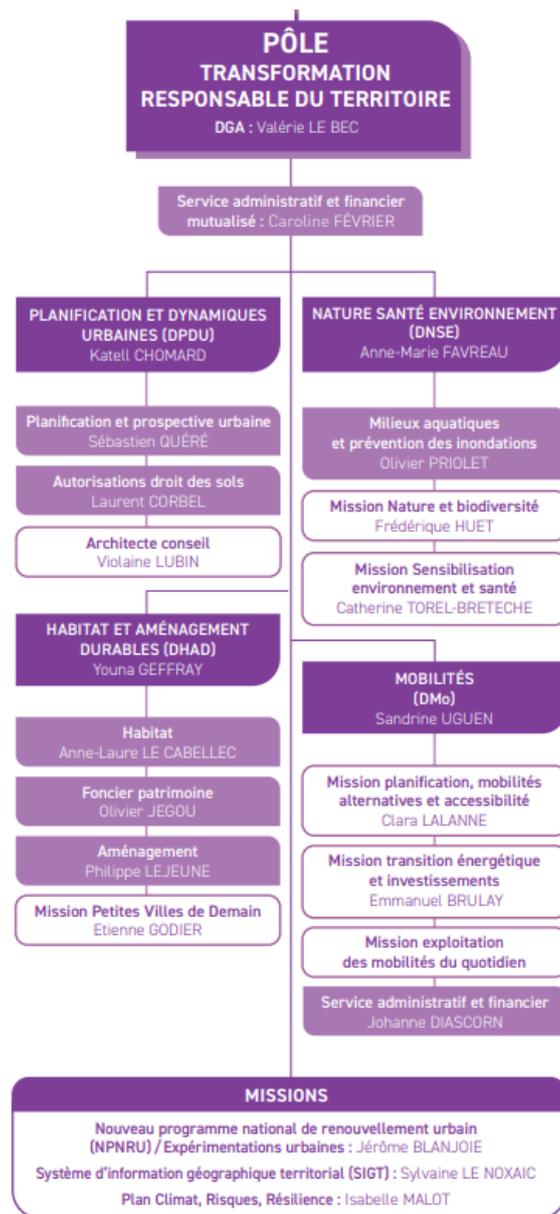


Figure 15 : Organisation du pôle "Transformation responsable du territoire"

Source : Lorient Agglomération

1. Service foncier

Ce service foncier et patrimoine de Lorient Agglomération est un service mutualisé avec la commune de Lorient, les missions du service sont donc partagées entre les deux entités. Ici, dans le cadre de ce mémoire, il convient de s'intéresser uniquement aux missions à destination de l'agglomération. La section du service qui est en charge du patrimoine est composée de deux personnes qui gèrent au quotidien l'ensemble du patrimoine de l'agglomération (gestion des baux, taxes...). Le service foncier quant qu'à lui est un service très juridique, dans le sens où ce dernier est chargé principalement de la cession et de l'acquisition

des biens de l'agglomération. Dans ce service spécifique au foncier on retrouve quatre agents, à qui s'ajoute le responsable du service. L'unité foncière porte également d'autres missions et projets en dehors de ces procédures d'acquisitions et de cessions.

Le principal projet est un travail qui a été lancé depuis plusieurs mois et qui consiste à recenser l'ensemble des fonciers possédés par l'agglomération. L'objectif, par la suite, est de les cartographier sur un outil SIG, afin de les catégoriser et de les rattacher aux différentes directions de l'agglomération. Le développement de cet outil, normalement disponible au courant du mois d'octobre pour l'ensemble des directions, permet d'avoir une vision globale de l'ensemble des fonciers de l'agglomération et par conséquent de pouvoir ensuite statuer sur le devenir de chacun d'entre eux, de faciliter la visibilité et la gestion de ces derniers.

Le service foncier accompagne également deux amorces de stratégies foncières menées dans le cadre de politiques publiques portées par l'agglomération. Il y a d'abord, la stratégie foncière prévue dans le cadre du PLH, déjà présentée auparavant, pour laquelle un agent a été recruté à 50% au sein du service foncier.

La seconde stratégie foncière est, quant à elle, travaillée dans le cadre du contrat de bassin versant du Scorff et a débuté en 2022, encouragé par l'agence de l'eau Loire Bretagne, qui, dans son document cadre pousse pour la mise en place de stratégies foncières. Pour mettre en place cette stratégie foncière, les services ont travaillé en collaboration avec le service SIG pour réaliser une cartographie englobant l'ensemble du bassin versant avec un ensemble de critères (pente, types de culture, bocage...) pouvant avoir un impact sur la qualité de l'eau. Ces critères vont permettre de faire ressortir des secteurs et parcelles sensibles ayant un fort enjeu de préservation de la qualité des eaux. Après priorisation de ces secteurs à enjeux, l'objectif est de mettre en place différents outils pour intervenir sur le foncier et renforcer la protection de ces espaces.

Enfin, le service foncier pilote également une cellule foncière qui a été mise en place dans le but de créer une instance de dialogue entre les différents acteurs du foncier. Cette instance était initialement prévue pour les questions foncières agricoles. Sont représentés : certains services de l'agglomération, des représentants de la chambre d'agriculture, de la SAFER, les vice-présidents concernés notamment à l'agriculture et au foncier ainsi que d'autres intervenants en fonction des sujets traités. Cette cellule foncière, à l'origine pour le

monde agricole, a tendance aujourd'hui à s'ouvrir à d'autres problématiques et à être plus transversale : les enjeux fonciers traités au sein de la cellule impliquant bien souvent d'autres politiques publiques. Cette cellule foncière est un outil très intéressant et permet d'avoir une instance de dialogue et d'arbitrage transversale sur les questions foncières.

Le service peut également être amené à accompagner, de manière ponctuelle, des politiques publiques lorsque celles-ci ont des problématiques particulières. Cela peut notamment être le cas lorsqu'une politique publique cherche du foncier pour permettre son développement. Le service peut répondre à ce type d'attentes ou de réflexions. Néanmoins ce n'est pas le cœur des missions du service foncier actuellement. Ce dernier reste plutôt positionné en amont dans les réflexions des projets des politiques publiques et est, par conséquent, un service juridique composé de chargés d'actions foncières. Néanmoins, les différentes démarches du service mais également certaines demandes des directions de l'agglomération tendent déjà à faire évoluer ce positionnement et les responsables du service et de la direction mènent des réflexions afin d'être intégrés plus en amont dans les réflexions de projets.

Le service foncier est aujourd'hui la porte d'entrée principale pour les directions lorsqu'elles ont des problématiques foncières.

Hormis ce service foncier et patrimoine qui est le principal service de l'agglomération à travailler sur les questions foncières, on retrouve également d'autres services qui, au quotidien peuvent être amenés à travailler également sur ces questions.

2. Mission Parcs d'Activités Economiques (PAE)

Tout d'abord, la mission parcs d'activités économiques (PAE) est chargée du développement de l'ensemble des parcs d'activités communautaires. La mission gère à la fois l'acquisition des terrains, la vente et la gestion des parcs d'activités. Ces compétences ont amené l'agglomération à créer au sein de la mission PAE un service foncier, comprenant deux personnes, qui gèrent l'ensemble des questions foncières de ces parcs d'activités. La création de cette mission PAE et du service foncier qui lui est associé est récente et fait suite à la réorganisation des services en début d'année. Auparavant, le volet foncier des zones d'activités communautaires était géré par le service foncier et patrimoine. Or, la création au

sein de la mission PAE d'un autre service foncier au sein de l'agglomération crée une scission dans la gestion du foncier de l'agglomération. Cette situation implique maintenant que le service foncier et patrimoine gère l'ensemble des politiques publiques dans leur dimension foncière et la mission PAE gère le foncier spécifique aux parcs d'activités. Cette scission peut poser question et il est possible se demander si elle ne va apporter plus de difficulté dans la gestion du foncier et la mobilisation des acteurs fonciers avec deux entités distinctes au sein de l'agglomération.

La mission PAE a lancé plusieurs démarches autour de la ressource foncière, avec notamment la création de tableau de bord foncier qui permettent le suivi de la mise en œuvre des parcs d'activités. Ces tableaux de bords fonciers indiquent les périmètres du parc d'activités et de la procédure d'aménagement ainsi que le niveau de maîtrise foncière de chaque parcelle. En plus de cela, le service a pour objectif d'obtenir le droit de préemption sur les parcs d'activités de l'agglomération, actuellement compétence des communes, afin de pouvoir agir plus rapidement en ayant notamment directement accès aux déclarations d'intention d'aliéner (DIA). En parallèle, le service travaille également sur la mise en place de baux à construction, permettant la dissociation du foncier et du bâti et ainsi permettre une gestion à plus long terme du foncier à l'image des offices fonciers solidaires.

3. Direction Planification et Dynamiques Urbaines (DPDU)

Ensuite, la direction planification et dynamiques urbaines (DPDU) au sein de laquelle se trouve un service planification en charge de l'élaboration des PLU des communes de l'agglomération et le service instruction droit des sols. Concernant le service planification, il a la particularité de fonctionner à l'image d'un bureau d'études, c'est-à-dire que l'ensemble des communes du territoire peuvent faire appel à ce service pour réaliser leur PLU. Seule une commune ne travaille actuellement pas avec ce service et fait réaliser son PLU par un bureau d'études privé. Cette réalisation des PLU en interne, au sein de l'agglomération, permet dans une certaine mesure, une harmonisation entre ces derniers. Cela permet également d'avoir une équipe de chargés de PLU qui connaît bien le territoire et les dynamiques territoriales, étant également amenée à mener des études à l'échelle intercommunale.

Au sein de ces PLU, la DPDU travaille évidemment sur le volet foncier par le biais notamment du référentiel foncier qui a pu être mis en place sur la commune de Plouay, mais également sur la commune de Ploemeur en dehors de la démarche du PLU.

Cet outil est très intéressant même si des limites sont encore perceptibles. Ce référentiel ne s'applique pas aujourd'hui sur les zones d'activités, qui peuvent également avoir un potentiel foncier important. L'identification du potentiel bâti peut encore être améliorée avec l'introduction d'autres bases de données et enfin, dans le cadre du ZAN, le service doit également prochainement repenser l'enveloppe urbaine identifiée au sein de chaque commune afin de l'adapter aux caractéristiques du ZAN. Aujourd'hui l'enveloppe urbaine définie ne correspond pas exactement à ce qui est considéré comme consommé dans le cadre du ZAN. Il pourrait également être intéressant de croiser ce travail avec les données du Mode d'Occupation des Sols (MOS) afin d'identifier quels fonciers identifiés s'inscrivent ou non dans l'objectif ZAN. Il s'agit d'indiquer pour chaque potentiel foncier, son zonage afin de savoir s'il entre en compte dans le calcul du ZAN et d'identifier s'il est considéré comme artificialisé ou non pouvant en faire de potentiels espaces de renaturation ou au contraire des potentiels d'urbanisation sans artificialiser.

4. Mission Système d'Information Géographique territorial (SIG)

Au sein de Lorient Agglomération, il est également important de citer la mission SIG territorial, cette dernière travaille également sur les questions foncières. Le service SIG est un service important avec plusieurs agents qui sont là en appui des politiques publiques et des directions via un ensemble d'outils et de bases de données. Le service est également associé avec le service foncier dans l'élaboration de l'outil FonPat. Néanmoins, le service paraît sous exploité par les différentes directions de l'agglomération et reste à première vue très axé dans la gestion de base de données et moins dans le déploiement d'outils cartographiques facilement mobilisables par les directions. Dans le cadre d'une stratégie foncière, l'ingénierie SIG est centrale et celle de Lorient Agglomération, bien que sous exploitée est un atout important pour la démarche étant donné son importance et sa structuration.

5. Agence d'urbanisme, de développement économique et technologique du pays de Lorient (Audélor)

Enfin, en dehors de l'organigramme même de Lorient agglomération, l'agence agence d'urbanisme, de développement économique et technopole du pays de Lorient (Audélor) est un acteur central. A la fois financé par Lorient Agglomération, l'état et la région, Audélor déploie un ensemble de services pour le compte des entreprises, des collectivités locales et des acteurs publics. L'agence a des moyens importants en termes d'observation du territoire et publie plusieurs études chaque année sur le territoire lorientais. Sur le volet foncier plus spécifiquement, Audélor est également très présent. L'agence a mis en place plusieurs observatoires :

- Un observatoire sur la consommation d'espace
- Un observatoire sur l'occupation des zones d'activités et commerciales
- Un observatoire sur les marchés fonciers

Tous ces observatoires permettent à l'agence d'avoir une connaissance fine du territoire sur le volet foncier au profit des acteurs publics du territoire. Pour autant, ce n'est pas le seul levier de l'agence sur les questions foncières. Comme évoqué auparavant, c'est Audélor qui est en charge de l'élaboration et du suivi du SCOT sur le pays de Lorient. SCOT qui a un volet foncier très important et est un document de référence sur le foncier pour le territoire. De par cette compétence et l'ensemble des observatoires mis en place, Audélor est indéniablement un acteur prépondérant du territoire sur les questions foncières.

Ce constat est d'autant plus significatif que depuis quelque temps une concurrence latente s'est installée entre le service foncier et patrimoine et Audélor sur certains sujets fonciers. En effet, plusieurs politiques publiques en recherche de foncier ont récemment mobilisé l'agence pour mener des études de prospection foncière ; mission dont est chargé à la base le service foncier de l'agglomération. Cette mobilisation d'Audélor s'est faite par l'intermédiaire des élus de l'agglomération et pose donc question du rôle et de la place que doit prendre Audélor dans cette gouvernance foncière. Les difficultés du service foncier pour répondre aux attentes de ces politiques publiques a pu être un des arguments conduisant à la mobilisation d'Audélor.

6. Etablissement Public Foncier (EPF) et la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER)

Pour terminer, il est important également d'évoquer deux instances qui interviennent de manière importante sur le territoire, et avec qui Lorient Agglomération a mis en place des conventions : il s'agit de l'établissement public foncier de Bretagne (EPF) et la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

L'EPF est un établissement public qui peut, pour le compte des communes ou de l'agglomération, porter des fonciers qui ne pourraient pas être portés par ces derniers. De nombreuses communes du territoire ont pu y faire appel : Lorient, Bubry, Hennebont, Ploemeur... Tout type de commune du territoire y a recours, permettant ainsi de réduire la charge financière de leurs opérations. L'EPF prend également en charge la destruction, la dépollution et la remise en l'état du site mais peut également mener par lui-même les négociations pour l'achat du foncier. Ce sont un ensemble de compétences qui rendent la démarche très intéressante pour tout type de communes. L'EPF peut également accompagner les collectivités par d'autres moyens : conseils aux communes ou apport d'ingénierie. Enfin, plus récemment, la volonté de l'EPF Bretagne est de s'outiller pour permettre d'accompagner les collectivités dans leur démarche de stratégie foncière.

La convention cadre avec l'EPF date de 2021 et s'étend jusqu'à 2025. Cette dernière indique les différentes modalités d'intervention de l'EPF sur le territoire ; celui-ci pouvant intervenir dans plusieurs cadres :

- Ingénierie foncière et immobilière au service de l'EPCI et des communes
- Le portage foncier pour le compte de l'EPCI et des communes, qui est le cœur des interventions de l'EPF
- Le portage foncier dans le cadre d'une préemption

La convention détermine également le cadre général d'intervention et les situations prioritaires d'intervention de l'établissement public.

Néanmoins, bien que Lorient Agglomération ait une convention avec l'EPF, elle n'a aucun représentant élu présent au sein de l'EPF. L'agglomération n'est donc pas associée aux réflexions de l'établissement, notamment pour la rédaction du programme pluriannuel

d'intervention élaboré pour la période 2021-2025. Ce positionnement peut poser question, notamment au vu des nombreux enjeux fonciers du territoire. Ne pas avoir d' élu présent au conseil de l'EPF ne permet pas à l'agglomération de participer aux réflexions de l'établissement public et d'être en lien direct avec ce dernier intervenant pourtant fréquemment sur le territoire.

Concernant la SAFER, ses compétences sont spécifiques au monde rural, elle accompagne l'ensemble des acteurs intervenant sur les territoires ruraux et périurbains. La SAFER a plusieurs compétences et leviers d'actions pour agir sur le territoire et accompagner les collectivités. Tout d'abord, son premier levier d'action est sa capacité à pouvoir acheter tout type de foncier (agricole, forestier, espace naturel...) par voie amiable.

La SAFER est également dotée du droit de préemption sur les biens agricoles et ruraux dans le cadre d'objectifs prédéfinis. Elle peut également accompagner les collectivités en réalisant des études ou en proposant ses conseils sur la gestion des territoires ruraux. La SAFER met également en place un service en ligne, appelé Vigifoncier, accessible à toutes les collectivités qui permet à ces dernières d'avoir accès à l'ensemble des DIA en zone A et N de son territoire et de disposer d'indicateurs de suivi des dynamiques foncières locales. Cet outil est très intéressant et permet aux collectivités d'avoir un accès simple et rapide aux DIA de leur territoire et de pouvoir potentiellement intervenir sur ces DIA si celles-ci s'avèrent stratégiques pour la collectivité. Le service foncier de Lorient Agglomération utilise activement cet outil et intervient de manière ponctuelle sur ces DIA lorsqu'elles s'avèrent intéressantes dans le cadre d'une politique publique portée par la collectivité.

2.2.3) Quelle organisation et articulation entre les acteurs fonciers dans le traitement des enjeux fonciers

Une fois présenté les différents acteurs du territoire qui interviennent sur le volet foncier, l'objectif est de voir comment s'articulent tous ces acteurs lorsque des besoins fonciers émanent des politiques publiques de l'agglomération.

Pour cela, il est important dans un premier temps d'identifier le fonctionnement des politiques publiques de l'agglomération. Les besoins et enjeux fonciers sont très variés en fonction des politiques publiques. Certaines vont avoir des besoins ponctuels de foncier dans l'objectif de développer leurs infrastructures pour l'exercice de leurs compétences, c'est-à-

dire qu'une politique publique va avoir besoin d'un foncier ou plusieurs fonciers avec des caractéristiques spécifiques dans le but de faire atterrir l'un de ses projets (plateforme de déchetterie, terrain pour les gens du voyage, château d'eau...). D'autres politiques publiques vont avoir plutôt des enjeux de préservation ou de confortation de certains espaces ; l'objectif ici ne sera donc pas de rechercher un foncier spécifique mais plutôt de mettre en place des outils, tels que de la veille foncière sur certains espaces afin de pouvoir mesurer et contrôler l'évolution de ces espaces. Enfin, d'autres directions qui sont en appui de ces politiques publiques peuvent également avoir des enjeux différents. Ce sont les directions en charge de la gestion du foncier public de l'agglomération.

Deux directions ont un positionnement encore différent de par leurs compétences et vont avoir un rôle d'avantage tourné vers l'accompagnement des communes. Ces directions sont plutôt positionnées en appui aux communes pour les accompagner dans leurs projets de territoire ou pour remplir des objectifs inscrits dans des documents de planification intercommunaux tels que le PLH.

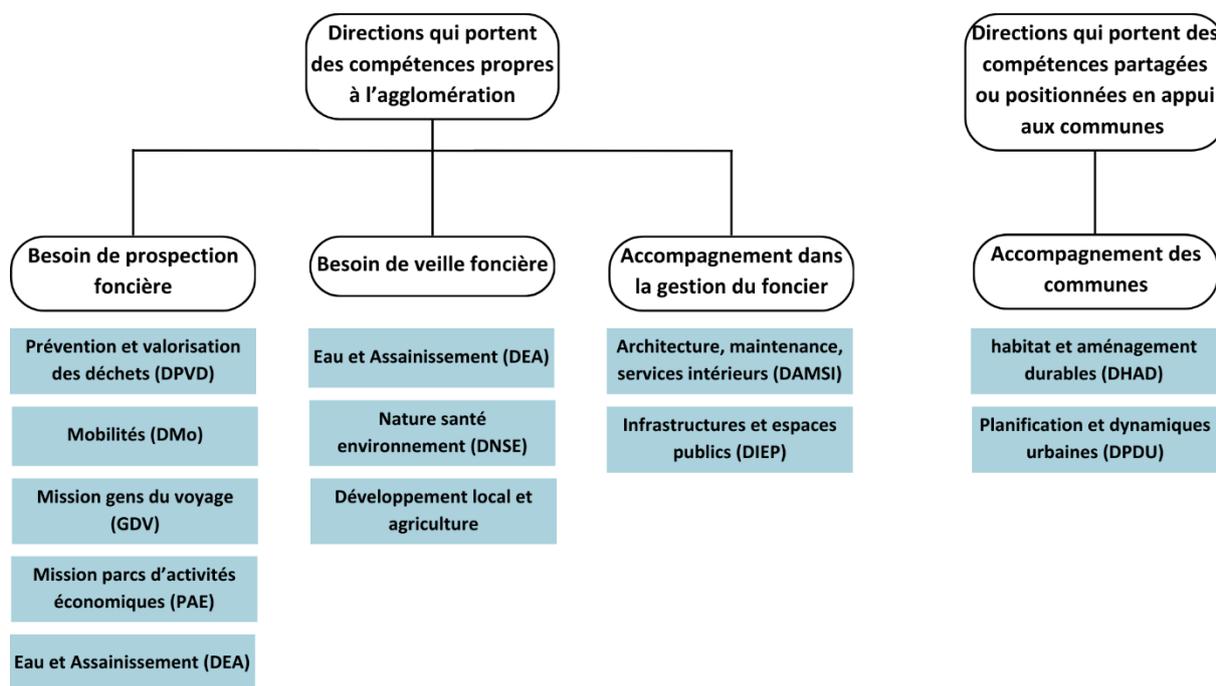


Figure 16 : Tableau des besoins des différentes directions

Source : Le Blay Quentin

Les besoins et enjeux fonciers de l'agglomération sont donc très variés en fonction des politiques publiques intercommunales. Pour chacune des politiques publiques citées, la ressource foncière est un enjeu à un moment donné dans leur développement. Or, à l'heure

actuelle, les démarches stratégiques et anticipatrices sur les questions liées au foncier ne sont que très peu développées. Les considérations relatives à la ressource foncière ne sont abordées que tardivement dans le processus de réflexion des projets. Les directions fonctionnent à l'opportunité, au coup par coup. Il n'y a pas de cadre qui définit les outils et démarches à mettre en œuvre en fonction des différents cas de figure qui se présentent. Il n'existe pas non plus de vision globale à l'échelle de l'agglomération des enjeux et besoins fonciers. Chaque direction fonctionne en silo sur ces questions, ce qui ne permet pas d'avoir cette vision transversale sur les questions foncières.

Au-delà de ce fonctionnement au coup par coup qui ne permet pas d'avoir une réflexion globale et anticipatrice sur le volet foncier à l'échelle de l'agglomération, d'autres éléments viennent complexifier le traitement de la ressource sur le territoire.

L'une des premières particularités qui ressort est la localisation des besoins fonciers, une grande majorité des besoins se situent au cœur de l'agglomération. Or, c'est également là où les disponibilités foncières sont les plus restreintes et où la pression foncière se fait plus forte. Le centre de l'Agglomération autour de la commune pôle de Lorient est donc un secteur stratégique avec de forts enjeux pour le développement du territoire où plusieurs politiques publiques lorgnent le foncier disponible. C'est également le cas dans une moindre mesure pour tous les territoires au sud de la RN165 qui ont une attractivité plus forte et sont des secteurs plus enviés que les espaces situés au nord du territoire. La recherche de proximité des principaux axes routiers est également un élément important. Peu importe les directions rencontrées, de nombreux projets nécessitent une proximité directe avec le réseau routier, ce qui centralise la pression foncière sur certains secteurs. De plus, une majeure partie des besoins en foncier des politiques publiques correspondent à des superficies importantes. Trouver des emplacements adéquats est donc complexe. Enfin, une des autres particularités des projets portés par l'agglomération est que ce sont des projets qui peuvent fréquemment être bloqués. Les projets portés étant souvent des services à destination de la population, ils ne sont pas prioritaires pour s'implanter en zones d'activités mais ils ne peuvent pas non plus être implantés dans des zones urbanisées classiques car elles peuvent avoir des besoins et des nuisances inadéquates. L'implantation d'une déchetterie, d'un centre de tri, d'une aire de covoiturage est donc souvent complexe. Plusieurs directions se trouvent actuellement bloquées et ne peuvent pas mettre en place leurs projets car ils ne sont pas en mesure de

mobiliser les fonciers souhaités. On retrouve également une certaine concurrence sur certains de ces secteurs où plusieurs politiques publiques voudraient s'implanter.

Face à ces enjeux, le service foncier et patrimoine de Lorient Agglomération est l'interlocuteur principal pour les politiques publiques de l'agglomération. Néanmoins, on constate de nombreuses limites dans le fonctionnement entre le service et les attentes des politiques publiques.

Tout d'abord, le service foncier est souvent en aval des réflexions des directions et n'est associé qu'au moment de l'acquisition ou la cession d'un bien. Le service n'est donc associé qu'une fois que les projets sont déjà bien identifiés, ce qui rend difficile, voire impossible l'anticipation des besoins par le service foncier. Certains projets définis en amont, par les directions qui portent le projet, sont très difficiles à mettre en œuvre et le service foncier peut se trouver dans certains cas dos au mur n'ayant pas de solutions à court terme pour répondre aux attentes. Certaines politiques publiques vont également mobiliser en parallèle d'autres directions (DPDU, mission PAE) afin de trouver des solutions, ce qui accentue le travail en silo et ne permet pas un réel travail en collaboration. Chaque direction va être mobilisée et va avoir tendance à rechercher dans son domaine de compétence des solutions ce qui n'optimise pas la recherche à l'échelle de l'agglomération.

De plus, il n'y a actuellement pas de fonctionnement et de méthodologie pleinement définie lorsque ces demandes interviennent ; c'est-à-dire que lorsque dans l'exercice d'une politique publique, une direction a un besoin spécifique en foncier, il n'y a pas de démarche prédéfinie à mettre en place, ce qui conduit chaque direction à fonctionner à sa manière. Il n'y a pas de cadre sur les méthodologies de prospection et de veille foncière.

Tous ces facteurs font qu'aujourd'hui le service foncier et patrimoine n'est pas en mesure de répondre à toutes les attentes des politiques publiques intercommunales. Ces différents éléments illustrent bien qu'il n'y a pas de stratégie foncière sur le territoire, ce qui ne permet pas un fonctionnement optimal sur le volet foncier. À cela s'ajoute un contexte de fortes tensions autour du foncier qui rend difficile le repérage de terrains adéquats.

Face à cela, un autre acteur est de plus en plus mobilisé par les politiques publiques de Lorient Agglomération : Audélor. En effet, plusieurs politiques publiques qui étaient en

recherche de foncier ont fait appel à l'agence d'urbanisme pour réaliser cette prospection foncière. Cette évolution peut poser question, d'autant plus que cette décision s'est faite au niveau politique et sans concertation avec le service foncier de l'agglomération. Deux politiques publiques ont depuis le début de l'année fait appel à Audélor (bien que l'une d'entre soit finalement traitée par le service foncier aujourd'hui). Cela illustre bien les problématiques de l'agglomération dans le traitement des besoins fonciers des politiques publiques. Il n'y a pas de cadre clair qui encadre les modalités de réponses aux attentes des directions ce qui amène aujourd'hui une certaine concurrence entre le service foncier et l'agence d'urbanisme du pays de Lorient. Cette situation peut paraître étonnante car l'agence d'urbanisme est un acteur public financé en partie par l'agglomération mais désormais les deux entités, sur ce volet prospection foncière, sont plus dans une posture de concurrence latente. Néanmoins, bien que cela soit Audélor qui pilote la recherche de foncier pour la politique publique, le service foncier a été associé à la démarche et est invité à des points sur l'avancée de la recherche.

Ce manque de cadrage est également visible sur le traitement d'autres politiques publiques qui, du fait de leurs compétences, ont des enjeux de préservation et de confortation de certains espaces. Dans ce cadre-là, l'enjeu prioritaire n'est pas de trouver du foncier mais de mettre en place des outils et notamment des outils de veille pour surveiller et si besoin intervenir sur ces espaces. Ici aussi, le manque de cadrage méthodologique et encore plus politique limite fortement le fonctionnement efficient de l'agglomération. Pour illustrer cela, nous pouvons facilement reprendre un cas qui s'est produit au cours de l'année 2023. En effet, dans une commune plutôt rurale au nord du territoire de l'agglomération, une zone de captage d'eau potable a fait face à plusieurs problématiques dues à un exploitant agricole. Ce dernier possède des terres dans le périmètre de protection rapprochée de la zone de captage. Or, ses pratiques agricoles, non conforme aux réglementations en vigueur, ont mené à la fermeture à plusieurs reprises du captage alimentant la moitié de la commune. Cet exploitant, partant en retraite à la fin de l'année, a mis en vente ces terres et la SAFER, dans le cadre de ses compétences, a racheté l'exploitation pour ensuite revendre ces terres à des nouveaux exploitants. La SAFER a donc sélectionné parmi plusieurs prétendants un exploitant, un producteur de volaille bio, pour reprendre les terres. En parallèle, l'agglomération a mené des réflexions pour acter son positionnement sur ce cas particulier. Cette réflexion a été longue

et plusieurs possibilités ont pu être évoquées. La première était de laisser le nouvel exploitant acheter les terres et de mettre en place avec lui un ensemble de règles afin de limiter les effets sur la ressource en eau, cette option ne permettant pas une vision à long terme de la gestion du périmètre de captage. L'autre possibilité était de racheter les terres et là, plusieurs possibilités étaient encore envisageables : reboiser les terres pour protéger la zone de captage ou mettre en place un bail environnemental avec l'agriculteur sélectionné par la SAFER. Ce cas a été traité pendant plusieurs mois entre élus, agents, SAFER, chambre d'agriculture et a été au sujet de plusieurs cellules foncières au cours de l'année. Le fait que l'agglomération ne se soit pas clairement positionnée en amont sur la doctrine à mettre en place dans ce type de cas a engendré des réflexions complexes et longues. Finalement, le positionnement de l'agglomération a été de racheter uniquement les terres situées au sein de la zone de captage rapprochée et de mettre en place un bail environnemental afin de protéger la zone avec des obligations et restrictions strictes. Ce cas reflète bien l'un des enjeux majeurs qui est d'avoir un positionnement acté de la collectivité en amont des interventions foncières afin d'avoir un cadre qui permette l'intervention rapide et efficace des services. Or, à l'heure actuelle, sur de nombreuses politiques publiques, l'agglomération n'a pas de politique foncière claire qui définisse le positionnement de la collectivité. L'agglomération peut avoir une posture interventionniste en achetant dès lors qu'un enjeu est majeur pour elle, ou encore encadrer si elle ne souhaite pas intervenir directement ou bien simplement laisser faire. Cet enjeu est d'autant plus important que sur cet exemple, plusieurs politiques publiques étaient directement affectées par la situation : agriculture, environnement, eau et assainissement.

Si l'on reste axé sur ces enjeux de préservation nécessitant une veille foncière particulièrement importante, là encore des limites importantes sont visibles. Le fait que Lorient Agglomération ne soit pas compétente en matière de planification urbaine induit qu'elle n'a pas automatiquement accès aux DIA des communes ; DIA qui, dans un objectif de veille foncière, est une donnée centrale. L'agglomération a accès uniquement aux DIA de la commune de Lorient, les services étant mutualisés. Hormis Lorient, l'agglomération n'a donc accès qu'aux DIA de la SAFER qui englobe l'ensemble des déclarations d'intention d'aliéner de tous les parcelles en zones A et N. Ces DIA permettent de recouvrir un ensemble assez vaste du territoire. Les DIA de la SAFER sont évidemment traitées par le service foncier de l'agglomération qui va examiner si les DIA peuvent avoir un intérêt ou non pour

l'agglomération. Néanmoins, la limite de ce traitement est qu'elle n'est liée à aucune cartographie stratégique ou directive particulière. Chaque DIA est traitée manuellement au cas par cas.

Enfin, pour illustrer ce manque de cadre sur les démarches foncières de l'agglomération, un dernier exemple récent permet d'illustrer les difficultés de l'agglomération. En effet, dans le cadre du PLH qui en vigueur (2018-2023), une enveloppe annuelle de trois millions d'euros a été mise en place (3.3 dans le prochain PLH) afin que l'agglomération puisse réaliser du portage foncier pour le compte des communes. Cette enveloppe, qui n'a été que très peu utilisée dans le cadre de ce PLH, symbolise le peu de portage public sur le territoire lorientais. Néanmoins, plus récemment, plusieurs communes, n'ayant pas les moyens d'acheter des terrains faisant l'objet de déclaration d'intention d'aliéner, ont fait appel à l'agglomération et au service foncier pour mobiliser cette enveloppe et porter le foncier. Cependant, lors de ces démarches, plusieurs problématiques ont pu être mises en lumière. Tout d'abord, l'agglomération n'a pas mis en place de critères qui permettent d'acter l'intervention ou non de la collectivité pour l'acquisition des biens identifiés. Cette problématique a notamment été relevée au conseil communautaire du 26 septembre 2023 par un des maires de l'agglomération qui a interpellé le président de l'agglomération et le vice-président chargé de l'habitat, du logement, du foncier et du projet territorial s'interrogeant sur les critères qui permettraient à l'agglomération d'intervenir ou non. Marc Boutruche a répondu à cela en indiquant que ces opérations étaient encore en phase d'expérimentation et que les deux préemptions faites à Ploemeur et Inzinzac-Lochrist allaient permettre de tester le mécanisme.³³ Concernant les modalités de portage du foncier, là aussi le cadre n'est pas encore totalement établi et est encore en réflexion au sein des services.

Pour conclure sur cette analyse du fonctionnement de l'agglomération sur le volet foncier, le constat d'un manque de stratégie foncière sur le territoire est clair. L'agglomération n'a pas de cadre sur le traitement de la ressource foncière et fonctionne au cas par cas sans

³³ Intervention de Daniel Martin, maire de Port-Louis lors du conseil communautaire du 26 septembre 2023 au sujet des deux procédures de préemption dans le cadre du PLH sur les communes d'Inzinzac-Lochrist et Ploemeur.

vision globale et anticipatrice. Ce fonctionnement montre aujourd'hui de nombreuses limites et induit, pour plusieurs politiques, des situations complexes dans lesquelles elles peuvent se retrouver bloquées dans l'exercice de leurs missions. La nécessité d'apporter plus de stratégie sur le fonctionnement et l'organisation foncière de la collectivité est flagrante et est illustrée par plusieurs exemples concrets.

2.3) Diagnostic de la gestion du foncier sur Lorient Agglomération

Au vu de l'état des lieux du fonctionnement de l'agglomération sur le volet foncier et du contexte territorial, quels sont aujourd'hui les atouts et faiblesses de la collectivité pour mettre en place une stratégie foncière à l'échelle de l'agglomération. Quelles sont les potentielles menaces et opportunités qui peuvent affecter la démarche.

2.3.1) Les limites et menaces du territoire dans la mise en œuvre d'une stratégie foncière

Le fonctionnement actuel de l'agglomération sur le volet foncier fait ressortir plusieurs limites et menaces qu'il faut prendre en compte et identifier en amont dans le cadre de la mise en place d'une stratégie foncière. Connaître en amont les faiblesses de la collectivité permet d'identifier les potentiels blocages auxquels elle peut faire face.

La première limite du territoire, est qu'il n'y a pas de cadre qui définisse les contours de l'intervention foncière de l'agglomération. On ne retrouve aucune délibération ou document cadre qui indique les conditions d'intervention de l'agglomération et ce, pour toutes les politiques publiques portées par la collectivité. C'est la principale limite du fonctionnement actuel de l'agglomération. La collectivité n'a pas de ligne directrice, de politique foncière qui acte sur quelles conditions, dans quel cadre et dans quel but elle peut intervenir sur le foncier du territoire. Le fait que ce cadre ne soit pas en place a plusieurs impacts. Tout d'abord, cela limite tout simplement l'intervention foncière de l'agglomération mais cela complexifie et rallonge également les procédures lorsque l'agglomération veut intervenir. En effet, sans critères d'intervention prédéfinis, sans budget préétabli, sans procédure réfléchi en amont... les temps d'intervention et l'efficacité de ces interventions sont réduits et cela pourrait conduire à terme à des blocages récurrents de certains projets ou politiques publiques.

Ces blocages peuvent déjà avoir lieu pour certaines politiques publiques, à la fois car l'agglomération n'a pas anticipé les besoins de certaines politiques publiques mais également car la collectivité a une très faible intervention foncière. Aujourd'hui, l'agglomération n'a que très peu de réserve foncière sur son territoire. Ce manque de réserve foncière se fait également ressentir à l'échelle communale avec des communes qui n'ont des réserves foncières qu'à moyen terme voire court terme. Cet enjeu de maîtrise du foncier est d'autant plus nécessaire face aux menaces importantes qui s'appliquent au foncier du territoire : raréfaction, inflation des prix, concurrence entre les usages, nouvelles réglementations... Le contexte foncier fait face à de fortes tensions or la maîtrise publique du foncier est un des outils les plus efficaces en possession des collectivités pour maîtriser son développement, maîtrise foncière d'autant plus complexe à mettre en œuvre aujourd'hui.

Une des autres limites, souvent perceptible dans beaucoup de structures similaires à Lorient Agglomération, est le manque de transversalité entre les pôles et les directions. Les échanges entre les directions et services restent limités et il y a peu de communication sur l'avancée des projets entrepris par chaque direction. Ces projets n'impliquent pas forcément la collaboration d'autres directions de l'agglomération, néanmoins, la mise en œuvre de certains projets peut avoir des répercussions sur d'autres politiques publiques. Certains projets impliquent également, à un moment donné du processus, l'intervention de directions spécifiques (acquisition d'un bien, gestion du bien...) or, si ces dernières ne sont associées qu'en aval du projet, leurs moyens d'action sont limités.

Sur le volet foncier plus spécifiquement, ce manque de transversalité est également visible. Lorsque l'on observe les outils fonciers qui sont déployés ou utilisés à l'échelle de l'agglomération, le constat est que l'on retrouve un panel d'outils assez large. Toutefois, ces outils sont disséminés entre les différentes directions. Certes certains outils sont spécifiques à l'exercice des politiques publiques pour lesquels ils ont été mis en place, pourtant, dans certains cas, ces outils pourraient être mobilisés par d'autres directions. Cette dispersion des outils au sein des différentes directions ne permet pas une visibilité globale des outils mobilisables par toutes les directions. Par exemple, l'outil VigiFoncier est aujourd'hui mobilisé par le service foncier mais le service n'a pas connaissance de l'ensemble des enjeux qui peuvent être rattachés aux politiques publiques de l'agglomération sur ces territoires

agricoles et naturels. Cet outil pourrait être intéressant pour d'autres directions de l'agglomération.

Les liens entre les différents acteurs fonciers du territoire sont également très limités actuellement. Les liens, notamment, entre le service foncier et patrimoine et la mission PAE ne sont que très peu développés or, dans le cadre de la mise en place d'une stratégie foncière, ces deux services sont centraux et doivent être associés. Des sujets tels que la compensation agricole pour le développement des parcs d'activités économiques impliquent cette coordination entre les deux services, tout comme la mise à jour de la base de données FonPat ou encore la gestion des taxes foncières des terrains acquis par la mission PAE, taxes qui sont gérées par le service foncier et patrimoine. Ensuite, la direction planification et dynamiques urbaines, de par ses connaissances du territoire de l'agglomération et sa capacité à mettre en places des référentiels fonciers communaux, est également un acteur avec qui le service foncier doit s'associer. Aujourd'hui, très peu de liens existent entre ces deux entités. Il est également important de questionner le positionnement de Audélor, acteur important du territoire sur le foncier. L'agence doit-elle simplement jouer un rôle d'observatoire du territoire ou doit-elle être associée de manière plus importante ? Au vu de la concurrence latente qui se met en place entre Audélor et l'agglomération, il est important de savoir quelle est la place d'Audélor dans cette stratégie foncière. Enfin, le service SIG de l'agglomération paraît aujourd'hui sous-exploité par le service foncier. La mise en place d'une stratégie foncière implique la mise en place d'outils SIG conséquents pour être en mesure de réaliser des actions de veille et de prospection foncière, mais également pour mettre en place des cartographies stratégiques pour les politiques publiques de l'agglomération. La mise en place d'une stratégie foncière implique donc une charge de travail importante en interne pour la mission SIG Territorial et une collaboration étroite avec ce dernier.

Comme nous avons pu l'évoquer, la mise en place d'une stratégie foncière peut impliquer des changements importants dans l'organisation et le fonctionnement de l'agglomération. En ce sens, deux enjeux doivent être pris en compte pour Lorient Agglomération. Tout d'abord, étant donné les compétences et le positionnement actuel du service foncier et patrimoine, ce dernier doit évoluer pour porter la stratégie foncière. Le service foncier doit passer d'un service opérationnel à un service pré-opérationnel et changer sa manière de travailler vers un fonctionnement en « mode projet ». Cette évolution est un

enjeu complexe car le service compte des agents avec des compétences axées sur la réalisation de procédures foncières très opérationnelles. La capacité de mutation du service est donc une problématique importante. De plus, la mise en place d'une stratégie foncière implique également de mobiliser l'ensemble des services et directions de l'agglomération pour aboutir à un fonctionnement efficient. Or, cette capacité à mobiliser l'ensemble des directions est complexe et la mise en place de l'outil FonPat illustre bien cette difficulté à laquelle va faire face le service. La mise en place de cet outil impliquait la mobilisation de l'ensemble des directions de l'agglomération qui devait indiquer quels fonciers étaient du ressort de leur politique publique. Ce travail a été compliqué et aujourd'hui, l'outil devrait être mis en service de manière incomplète, n'ayant pas réussi à mobiliser totalement l'ensemble des directions. Le service foncier doit donc avoir la légitimité et avoir du poids pour être en mesure de déployer une stratégie foncière globale. En ce sens, le portage politique de la démarche est nécessaire afin de s'appuyer sur une commande politique.

2.3.2) Les atouts et opportunités du territoire dans la mise en œuvre d'une stratégie foncière

Malgré ces limites, le service foncier et patrimoine de l'agglomération reste malgré tout, de par sa présence, un atout dans la démarche. Toutes les collectivités n'ont pas, au sein de leur organisation, un service foncier étoffé à l'image de celui qui est en place à l'agglomération lorientaise. De plus, le service foncier est clairement identifié dans l'organisation interne et est la porte d'entrée principale pour les directions sur le volet foncier. Au-delà de sa simple présence, le service foncier est également associé à différentes démarches de stratégies foncières portées par d'autres directions ou services. Cette association en amont vient renforcer le nouveau positionnement que tend à prendre le service, plus en amont dans les réflexions de projet. Ces démarches viennent légitimer le positionnement voulu par le service. Ces amorces de stratégies foncières sont également des atouts, en soi, et permettent d'avoir des premiers axes de travail et des premiers retours d'expériences sur lesquels s'appuyer pour développer la stratégie foncière de l'agglomération.

Le service foncier a également, au fil de ses différents travaux, mobilisé un ensemble d'outils fonciers qui sont aujourd'hui des outils qui peuvent s'ancrer dans la démarche de stratégie foncière. La base de données FonPat est un premier travail qui permet d'avoir une base de données fiable et indispensable sur l'ensemble du patrimoine foncier de l'agglomération. La mobilisation de l'outil Vigifoncier de la SAFER est également importante

et son utilisation peut encore être renforcée dans le cadre de la stratégie foncière. La mise en place depuis 2018 de la cellule foncière permet également d'avoir une instance transversale qui traite des questions foncières et qui tend à s'ouvrir sur l'ensemble des politiques publiques. Tous ces outils sont autant de leviers qui sont déjà mobilisables dans le cadre d'une stratégie foncière.

La direction Habitat et Aménagements Durables dans laquelle s'inscrit le service foncier, lui permet également de s'appuyer sur les autres agents de la direction. Le service aménagement est en mesure de renforcer la démarche avec la mise en place, par exemple, d'études capacitaires sur certains fonciers stratégiques des communes comme cela a pu être le cas dernièrement sur les communes de Ploemeur ou Inzinzac-Lochrist. On retrouve également le service habitat au sein de cette direction. La politique de l'habitat est une politique forte du territoire et est la politique publique qui implique le plus de consommation foncière sur le territoire. Pouvoir articuler au sein d'une même direction les politiques de l'habitat avec le service foncier est un atout à valoriser.

La démarche de stratégie foncière peut également s'appuyer sur un ensemble d'autres acteurs qui sont compétents sur le volet foncier et qui peuvent renforcer de la stratégie foncière : Mission PAE, Direction de la planification et dynamiques urbaines, Mission SIG Territorial, Audélor, EPF... Bien que des collaborations plus étroites doivent être tissées, ils restent pour autant des entités sur lesquelles il est possible de s'appuyer.

La mise en place d'une stratégie foncière est également un projet sujet à de nombreuses attentes de la part des différentes directions de l'agglomération. Le souhait des directions est que l'agglomération puisse mettre en place un fonctionnement et une organisation qui permettent d'avantage d'efficience pour répondre aux problématiques des politiques publiques. De nombreux sujets d'amélioration ont pu être évoqués par les directions comme la nécessité d'avoir un portage public plus important, d'avoir des réflexions à plus long terme de la gestion du foncier, d'aller au-delà des simples outils d'acquisitions foncières... Les différentes directions de l'agglomération ont donc une attente particulièrement importante sur le sujet de la stratégie foncière et peuvent être force de propositions d'amélioration. Cette attente importante est un atout pour la collectivité et montre le réel intérêt et la légitimité de la démarche mais aussi la nécessité de porter le projet.

D'autant plus que ce sujet est également une volonté inscrite au sein de la direction et du service foncier et patrimoine qui sont réellement porteurs de la démarche et à l'initiative de celle-ci. Côté élu, le vice-président au foncier est également porteur de la démarche et a conscience des intérêts de la mise en place d'une stratégie foncière pour accompagner les politiques publiques de l'agglomération. Ce portage, à la fois des agents et de l'élu référent, est un réel atout pour la démarche.

En plus d'être portée institutionnellement, plusieurs autres éléments contribuent à inscrire la stratégie foncière dans les réflexions de la collectivité. Le projet de territoire, document cadre de l'agglomération, évoque l'intérêt de la mise en place d'une stratégie foncière pour le volet économique et permet une première porte d'entrée pour la mise en place d'une stratégie foncière plus globale. De plus, le contexte actuel de fortes tensions autour du foncier et notamment l'arrivée de l'objectif ZAN vient légitimer et renforcer l'intérêt de la mise en place de cet outil.

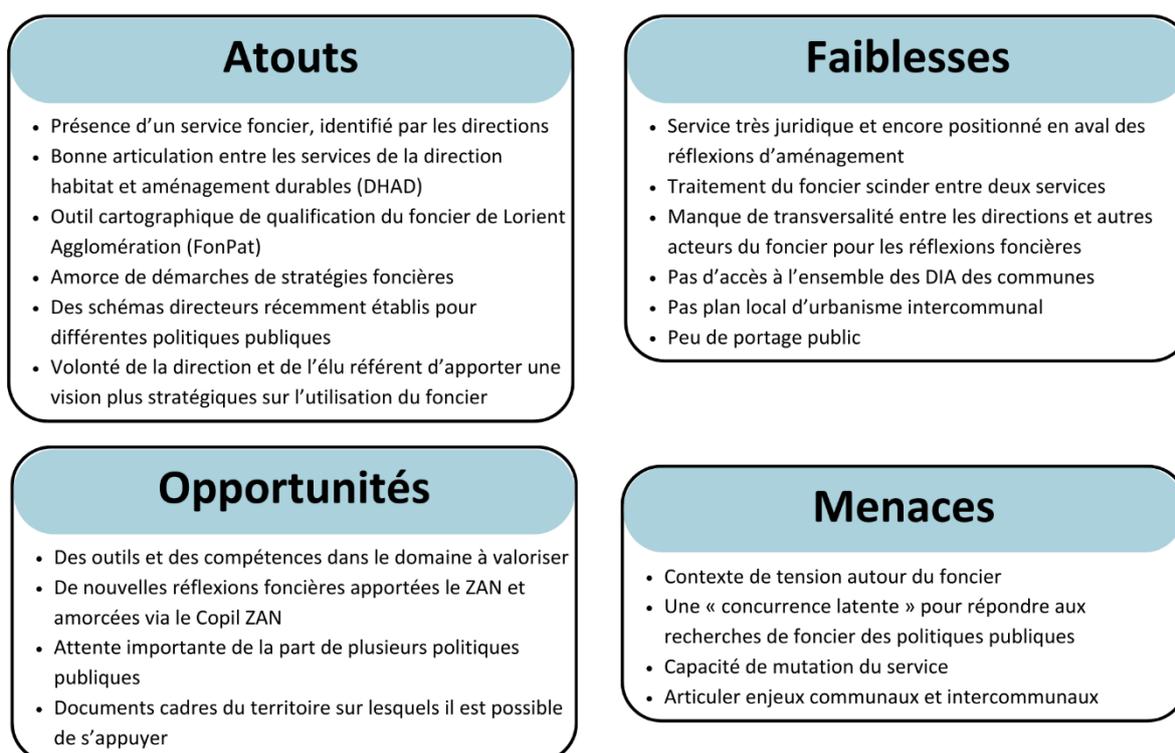


Figure 17: tableau AFOM stratégie foncière

Source : Le Blay Quentin

III – Quelle stratégie foncière pour Lorient

Agglomération

L'analyse du territoire lorientais sur le volet foncier a permis de faire le constat qu'aujourd'hui, il n'y a pas de stratégie foncière à l'échelle de l'agglomération. Cette étude de cas a également mis en lumière les problématiques actuelles auxquelles l'agglomération fait face avec à la fois une forte tension sur le foncier du territoire, des difficultés pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques et un contexte réglementaire qui évolue et qui vient accentuer ces problématiques sur le territoire. Les services et le vice-président au foncier de l'agglomération ont cependant conscience de ces enjeux et connaissent la nécessité de mettre en place une stratégie foncière à l'échelle de l'agglomération.

Une fois ce constat dressé, il faut maintenant se demander quelle stratégie l'agglomération doit-elle mettre en place sur son territoire pour répondre à ces enjeux ? Comment et par quelles étapes clés l'agglomération doit-elle construire sa stratégie ? Quels doivent être les effets induits de la démarche ? Ce sont tant de questions auxquelles la stratégie foncière doit apporter des éléments de réponse.

3.1) Les prérequis nécessaire pour la mise en œuvre de la stratégie foncière

Avant d'entrer dans le détail de la stratégie foncière préconisée pour Lorient Agglomération, plusieurs démarches préalables sont nécessaires pour être en mesure de déployer une stratégie foncière opérationnelle.

3.1.1) Une organisation interne à remodeler

Dans un premier temps, il faut identifier le service qui portera la démarche de stratégie foncière. Ce dernier pilotera la stratégie foncière de l'agglomération et aura la charge de la réalisation, du suivi et de la mise à jour de la stratégie intercommunale.

Tout au long du diagnostic territorial, le service foncier et patrimoine a été au cœur des réflexions : le service étant à l'initiative de la démarche. Il est en effet le plus à même de porter la démarche et cela pour de nombreuses raisons. Bien qu'il soit à l'initiative de la

démarche, le service est également clairement identifié au sein de la structure comme le service qui traite des questions foncières de l'agglomération malgré la présence au sein de la structure d'autres services qui pourraient être potentiellement légitimes à porter la démarche. Ces services ne semblent néanmoins pas être pertinents au vu du fonctionnement de l'agglomération. La mission PAE n'est compétente sur le volet foncier que pour la politique de développement des parcs d'activités économiques. La direction planification et dynamiques urbaines ne semble pas être pertinente dans le sens où l'absence de PLUi sur le territoire réduit la légitimité de la direction et le poids de ses actions. Les territoires au sein desquels la direction planification est porteuse de la stratégie foncière sont des territoires ayant des PLUi et possédant donc un document de planification intercommunal qui s'articule avec la démarche de stratégie foncière.

L'association du service à la mise en place de démarches de stratégies foncières pour plusieurs politiques publiques légitime également son positionnement et a déjà permis d'enclencher des travaux allant en ce sens. Le panel d'outils utilisé par le service, ses compétences consolidées dans la mise en œuvre d'actions foncières et l'articulation du service au sein de la direction Habitat et Aménagements Durables sont autant d'autres arguments qui conforte la légitimité du service à porter la démarche.

Le service foncier est donc celui idéal pour porter la stratégie foncière sur le territoire de l'agglomération. Néanmoins, il devra malgré tout opérer une mutation pour être en mesure de piloter et d'animer la stratégie foncière. Cette mutation est un gros enjeu pour le service, sans quoi, conduire la démarche ne sera pas possible. L'équipe de chargés d'affaires foncières doit évoluer et devenir un service pré-opérationnel évoluant en mode projet tout en gardant ses compétences opérationnelles d'opérations foncières. Il est également nécessaire pour le service de mieux s'outiller pour être en mesure de répondre au mieux aux attentes des directions. En ce sens, les travaux, à l'image de la base de données FonPat, sont des travaux intéressants.

Malgré tout, bien que le service foncier soit le pilote de la stratégie foncière, ce dernier doit s'appuyer sur les autres acteurs du foncier du territoire et par conséquent, il est essentiel de tisser des liens plus étroits avec eux. Les compétences spécifiques de ces acteurs permettent un support de connaissances fondamentales dans le traitement des

problématiques foncières du territoire. Toutefois, il est primordial de bien identifier le rôle de chaque acteur du foncier afin d'éviter que plusieurs d'entre eux soient mobilisés en parallèle, par manque de clarté sur le rôle de chacun. Le but à terme est que le service foncier et patrimoine de l'agglomération soit l'unique service identifié comme porte d'entrée des politiques publiques de l'agglomération et des communes pour les sujets fonciers. Le service devra alors s'appuyer sur ces différents acteurs en fonction des problématiques qui seront les siennes.

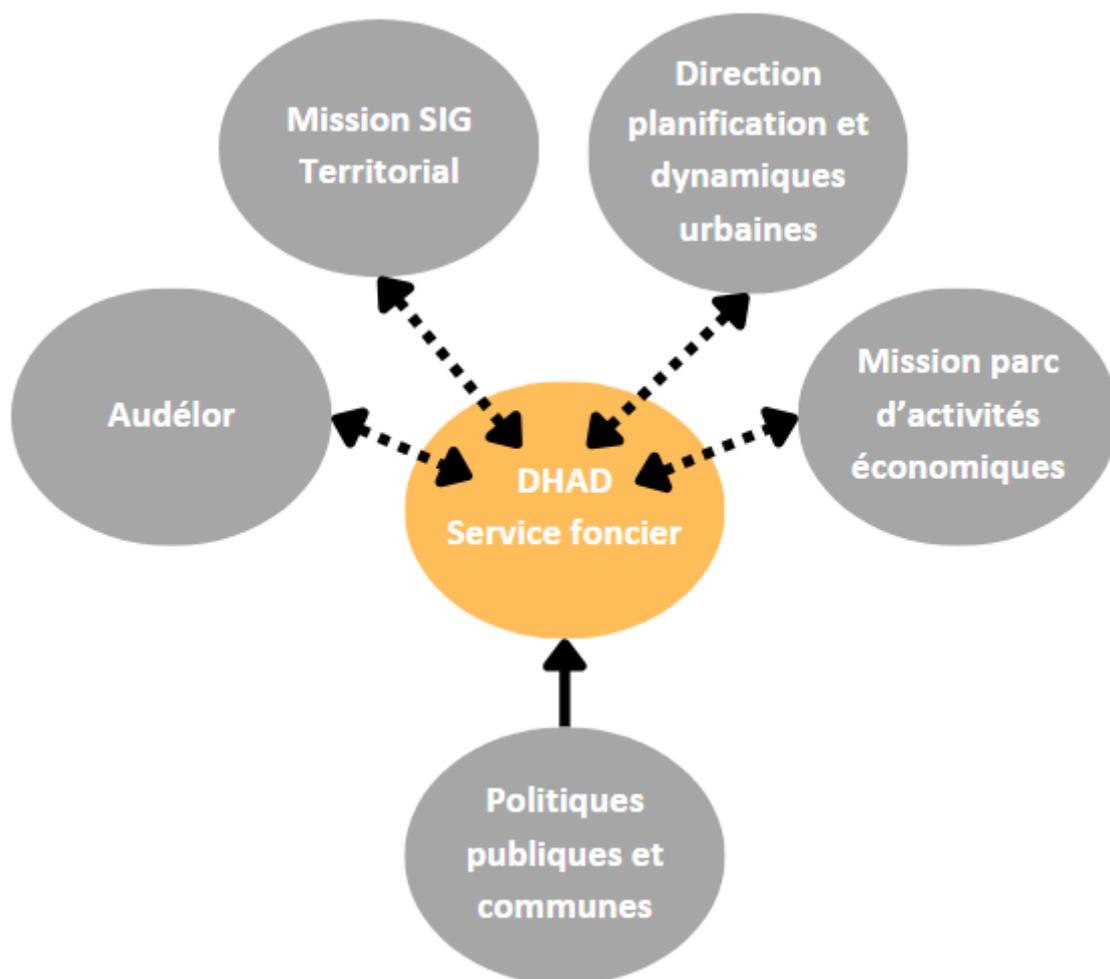


Figure 18 : Schéma articulation entre les acteurs du foncier pour traiter les sujets fonciers

Source : Le Blay Quentin

3.1.2) Un cheminement politique nécessaire

Après avoir discerné les évolutions nécessaires dans l'organisation des services de l'agglomération, sur le plan politique, un processus de validation et de confortation de la démarche est également requis.

La première étape est d'avoir une validation politique de l'élu référent, le vice-président de l'agglomération chargé de l'habitat, du logement, du foncier et du projet territorial. Aujourd'hui, l'élu est prêt à porter le projet au sein de l'agglomération et auprès des autres élus. Ce portage par le vice-président est une première validation primordiale pour la mise en place de la stratégie. Pour donner suite à ce positionnement, tout un processus de validation politique doit être suivi pour arriver, à terme, à obtenir une délibération cadre qui actera la politique foncière de l'agglomération. C'est elle qui permettra alors de mettre en œuvre une stratégie foncière qui réponde à ses orientations et objectifs.

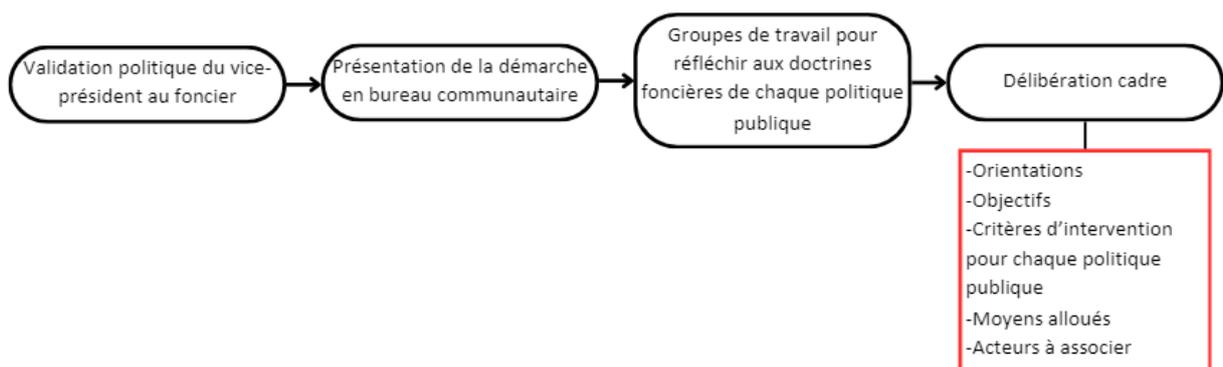


Figure 19 : Schéma processus politique de la démarche

Source : Le Blay Quentin

La première phase, avant de présenter le travail en bureau communautaire, est de faire un retour aux directions de l'agglomération des premières orientations qui ressortent du travail de réflexion de la stratégie foncière auquel ils ont été associés. Suite à cela, l'objectif est que le vice-président chargé du foncier présente la démarche en bureau des maires et expose l'intérêt et les grandes orientations et objectifs de la démarche auprès de tous les élus de l'EPCI. Cette présentation doit permettre à terme d'aboutir à une validation politique en conseil communautaire, actant l'engagement de l'agglomération dans la mise en place d'une stratégie foncière intercommunale. Ultérieurement, afin de parvenir à la mise en place d'une convention cadre sur la politique et stratégie foncière, plusieurs groupes de travail seront mis

en place avec élus et agents des différentes politiques publiques. Ces travaux auront pour but de dégager les objectifs et orientations de la stratégie et d'acter le positionnement de l'agglomération sur certains aspects, c'est-à-dire de savoir dans quelles circonstances l'agglomération intervient sur le foncier. En effet, dans le cadre de l'exercice de certaines politiques publiques, le positionnement de l'agglomération n'est pas entériné et validé ce qui ne lui permet pas d'être pro actif et limite la mise en place d'actions foncières. Ce travail est essentiel pour aboutir un cadre sur lequel la stratégie foncière pourra s'appuyer avec des actions foncières adaptées. Une fois ce travail accompli, l'agglomération doit aspirer à la mise en place d'une délibération cadre sur la politique et la stratégie foncière de l'agglomération. Il s'agit ici de parvenir à une délibération qui indique à la fois les grandes orientations et objectifs de la stratégie mais également d'indiquer dans quel cadre et avec quels moyens l'agglomération intervient sur le territoire. Cette délibération doit permettre d'encadrer l'ensemble des politiques publiques de l'agglomération en actant les conditions et modalités d'intervention de la collectivité.

La mise en place de cette délibération est le cœur de la démarche et permet par la suite, de déployer la stratégie foncière en s'appuyant sur les préconisations politiques de la délibération cadre.

3.1.3) Le SCOT, pierre angulaire de la démarche

Comme évoqué auparavant, le lien entre planification et stratégie foncière est très étroit. Pour beaucoup de collectivités, les documents de planification sont des outils phares dans la mise en œuvre de la stratégie foncière. En l'absence de PLUi sur le territoire de l'agglomération, le SCOT est le principal document de planification intercommunal du territoire. Le travail engagé pour rendre compatible le schéma avec les obligations de la loi climat et résilience doit permettre d'aboutir à une réflexion partagée sur le devenir du territoire.

Le SCOT est partie intégrante de la réflexion de l'agglomération sur sa stratégie foncière. En territorialisant les droits à construire des différentes politiques publiques, notamment de l'habitat et de l'activité économique, le SCOT oriente grandement les aménagements et projets futurs à venir sur le territoire. Le SCOT a donc une place essentielle dans l'élaboration de la stratégie foncière en arbitrant dans quels espaces le foncier sera

mobilisé. Il aboutit également à un arbitrage entre le foncier qui sera dédié à l'activité économique et le foncier qui sera dédié à l'habitat qui sont les deux volets de l'aménagement qui produisent le plus de consommation foncière.

Cette réflexion stratégique sur l'utilisation du foncier à l'échelle du SCOT a un impact non négligeable sur la stratégie foncière élaborée à l'échelle de l'agglomération. L'absence de PLUi sur le territoire lorientais oblige le SCOT à un arbitrage stricte entre les communes. A terme, la mise en place d'un PLUi permettrait une médiation plus apaisée entre les communes et une meilleure adaptabilité.

Il semble également essentiel lors de cette réflexion menée au sein du SCOT de conserver une enveloppe foncière qui pourrait être mobilisée par l'agglomération. En effet, si l'ensemble des fonciers disponibles sont territorialisés entre l'ensemble des communes, les projets de l'agglomération pourraient se trouver limités dans leurs mises en œuvre. L'implantation d'une plateforme de déchetterie, de services techniques ou de toute autre infrastructure pourrait s'avérer complexe et conditionné au foncier disponible sur chaque commune.

La modification du SCOT doit être réfléchi et la territorialisation des droits à construire pour chaque commune doit être faites en cohérence avec les ambitions d'aménagement du SCOT, du PLH et des communes. Cette articulation des enjeux à différentes échelles est essentielle afin d'obtenir des enveloppes foncières les plus adaptées possible aux ambitions du territoire.

3.1.4) Définition de deux grands axes d'actions pour la stratégie foncière

L'ensemble des politiques publiques portées par l'agglomération induisent des enjeux fonciers pluriels et variés auxquels la stratégie foncière doit être en mesure de répondre. Différencier les politiques publiques de l'agglomération en fonction des besoins fonciers qui en découlent est nécessaire afin de pouvoir mettre en place des actions qui puissent répondre à leurs enjeux respectifs.

En ce sens, distinguer la politique publique en faveur de l'habitat et du logement des autres politiques publiques de l'agglomération est nécessaire. Les politiques du logement et de l'habitat sont des compétences centrales des EPCI, puisqu'ils ont notamment la charge de

l'élaboration du programme local de l'habitat, principal document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble des politiques locales de l'habitat. Néanmoins, les EPCI ne sont pas pleinement compétents dans l'aménagement opérationnel du logement et de l'habitat, les communes conservent ce rôle d'aménageur. La politique de l'habitat suppose donc une collaboration étroite entre les communes et l'EPCI, jouant un rôle d'accompagnateur et de contrôle des productions de logements. La collectivité ne peut pas, par elle-même, mettre en œuvre cette politique publique car ce sont les communes qui sont compétentes en matière d'urbanisme. Ce sont elles qui délivrent les permis de construire et autres autorisations, ce sont elles qui sont compétentes pour l'élaboration de leurs documents de planification à travers le plan local d'urbanisme et qui ont le droit de préemption. Les relations complexes entre habitat et urbanisme occasionnent donc des relations étroites entre communes et intercommunalités. C'est cet élément qui distingue les politiques du logement et de l'habitat des autres politiques publiques de l'agglomération. Lorient Agglomération est intégralement compétente pour la mise en œuvre des autres politiques publiques, bien que celles-ci impliquent une collaboration avec les autres acteurs du territoire.

Cette différenciation a conduit à la préconisation d'une stratégie foncière construite en deux pans : un premier pan visant à soutenir les autres politiques publiques de l'agglomération et un second pan axé sur l'accompagnement des communes avec comme voie d'entrée principale la mise en œuvre du PLH.

3.2) Un appui aux politiques publiques de l'agglomération à consolider

Ce premier volet de la stratégie foncière a pour vocation de permettre un développement cohérent, résilient et assuré de l'ensemble des politiques publiques portées par Lorient Agglomération. Le but est de permettre à l'agglomération d'avoir une vision à la fois globale et anticipatrice des enjeux fonciers des politiques intercommunales et d'être outillée pour y répondre. Pour cela, la stratégie foncière vient requestionner les pratiques actuelles afin d'aboutir à une meilleure prise en compte des problématiques foncières du territoire.

Renforcer l'appui aux politiques publiques de l'agglomération n'implique pas la même chose pour chacune d'entre elles. Les directions qui les mettent en œuvre ont, pour la majorité, des problématiques d'accessibilité au foncier. La nécessité pour ces directions est

d'avoir à leur disposition des parcelles qui permettent l'atterrissage opérationnel de leurs projets sur le territoire. Les enjeux de prospection y sont donc centraux. Pour d'autres politiques, les enjeux sont axés autour de la préservation et/ou la confortation de certains espaces qui ont un intérêt stratégique pour le territoire. Pour ce volet-là, la mise en place d'une stratégie foncière doit permettre d'être plus pro actif et d'avoir un système de veille efficient offrant à la collectivité la possibilité d'intervenir lorsque cela lui paraît nécessaire.

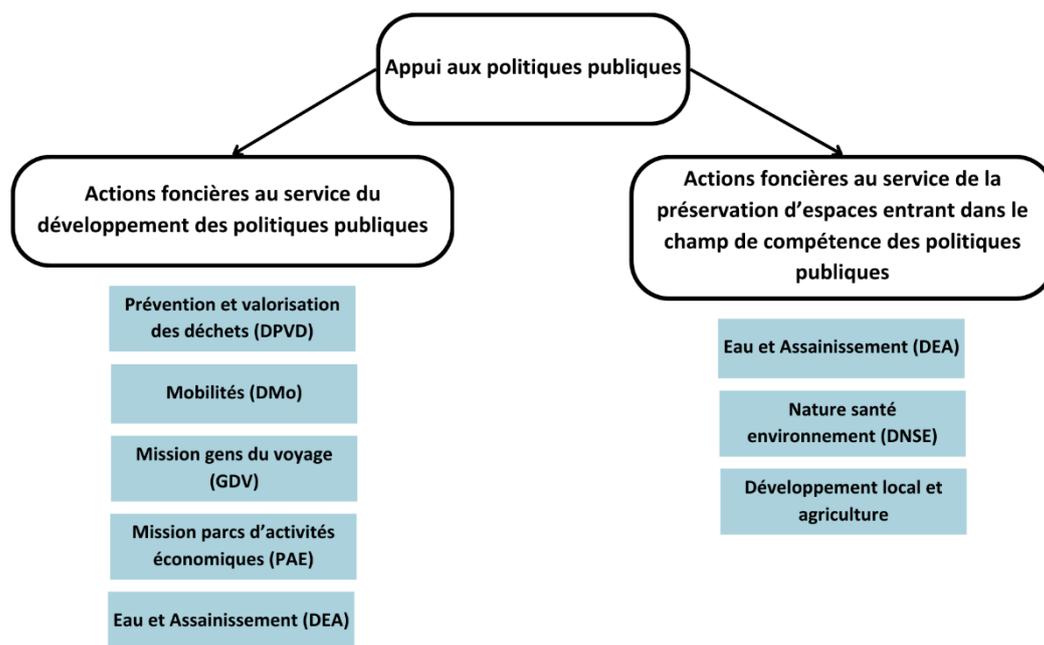


Figure 20 : Schéma volet appui aux politiques publiques

Source : Le Blay Quentin

3.2.2) Actions foncières au service du développement des politiques publiques intercommunales

Concernant les actions foncières de prospection, la construction d'une méthodologie clairement définie est essentielle afin de permettre un fonctionnement plus efficient. L'objectif est de permettre le développement des politiques publiques de l'agglomération à travers des interventions foncières mieux anticipées et un traitement de la demande progressif.

1. Identification et expression de la demande

Répondre aux enjeux fonciers des politiques publiques de l'agglomération implique dans un premier temps d'être en mesure de les identifier.

Afin d'accomplir cela, il est nécessaire d'entreprendre une première étape en amont, en collaboration avec les directions porteuses de politiques publiques, bien avant qu'elles n'expriment leurs besoins fonciers. Ce travail consiste en la traduction foncière des schémas directeurs des différentes directions. Ces schémas directeurs, élaborés récemment pour la majorité des directions, permettent d'avoir un document stratégique qui anticipe les projets des politiques publiques. La traduction foncière permet de définir à court, moyen et long terme les besoins fonciers de chaque politique publique en se basant sur leurs projets. De plus, afin de mesurer l'évolution de ces besoins et d'anticiper les demandes à venir, la mise en place de points annuels par le service foncier auprès de chaque direction permet un suivi continu des problématiques foncières des politiques publiques du territoire.

Une fois ces besoins fonciers identifiés, leur traduction cartographique permettra d'avoir une vision globale, stratégique de l'ensemble des besoins fonciers à court, moyen et long terme ; Mais également de mesurer les espaces où une concurrence entre les usages pourra à terme être une problématique et d'identifier les espaces sur lesquels une anticipation importante est nécessaire. L'ensemble de ces observations doit aboutir à la mise en place d'un outil de suivi opérationnel.

Enfin, lorsqu'un besoin immédiat émane d'une politique publique, l'instauration d'une fiche type à remplir et à transmettre au service foncier permettra une expression de la demande fluide. Cette fiche permettra d'inscrire et de détailler la description du projet, l'échéance souhaitée ainsi que l'ensemble des caractéristiques du foncier recherché (superficie, localisation, obligations réglementaires, zonage, accessibilité, contraintes particulières...). Cette fiche donnera également l'occasion de prioriser ces différentes caractéristiques. Cette priorisation permet, dès lors que l'ensemble des critères ne peuvent être validés, de privilégier des parcelles avec les caractéristiques prioritaires nécessaires pour le projet.

2. Traitement de la demande

Ce travail d'identification passé, le service foncier doit mettre en place une méthodologie de traitement de la demande afin d'aboutir à la proposition de solutions adéquates. Pour cela, le traitement de la demande se fera de manière progressive avec plusieurs niveaux de prospection.

Dans un premier temps, lorsqu'une politique publique sera à la recherche d'un foncier spécifique, le service foncier axera ses recherches au sein des fonciers déjà propriété de Lorient Agglomération. En ce sens, l'outil FonPat qui va être mis en place par le service prochainement permettra une recherche rapide sur l'ensemble des fonciers de l'agglomération. Prioriser les fonciers qui sont déjà maîtrisés par l'agglomération permet d'avoir des parcelles disponibles rapidement et à moindre coût.

Si ce premier niveau de recherche n'est pas concluant, la prospection foncière sera élargie et englobera l'ensemble des fonciers propriétés des autres acteurs publics du territoire. Communes, départements, SNCF, régions, état sont autant d'entités publiques qui, dans le cadre de leur compétence, peuvent avoir du foncier sur le territoire lorientais. Certains de ces fonciers peuvent avoir un intérêt stratégique pour l'agglomération. Des acquisitions et échanges de foncier peuvent être envisagés. Pour pouvoir mettre en œuvre ce deuxième niveau de recherche, une base de données recensant l'ensemble des fonciers publics sur le territoire est indispensable. Cette dernière est en partie disponible au sein de la mission SIG de l'agglomération et permet d'avoir une première base de travail. En plus de cette base de données, il est important de tisser des liens avec ces autres entités pouvant avoir une maîtrise foncière importante. Dans cet objectif, l'identification d'un référent au sein de chaque structure pourrait permettre d'avoir un interlocuteur direct avec qui échanger. A terme, la constitution d'un groupe de travail associant l'ensemble des grands propriétaires fonciers publics voire privés du territoire favorisera des réflexions à grande échelle sur le foncier du territoire.

Enfin, si ces deux premiers niveaux de recherche ne permettent pas d'aboutir à une solution viable, un troisième niveau de prospection est envisageable. Ce dernier consiste en la mise en place d'une prospection globale sur l'ensemble des fonciers du territoire. Cette prospection totale suppose la mise en place d'un outil SIG abouti et complet que l'on ne retrouve pas aujourd'hui au sein de l'agglomération. L'idée est d'avoir un outil SIG à travers

lequel des requêtes pourraient être transmises avec un ensemble de critères associés. Des données telles que la taille de la parcelle recherchée, la localisation par rapport à telle ou telle infrastructure, le zonage en place pourraient être indiquées ; Tout comme des critères discriminant comme l'éloignement à une distance X d'habitations, le niveau de la pente, certains types de zonages... Cet outil est central et permet de mener à bien des recherches prospectives abouties et plus complexes afin de déceler des opportunités foncières pour le développement des politiques publiques de l'agglomération. La mise en place de cet outil pourrait se faire en collaboration avec la mission SIG de l'agglomération qui semble compétente pour mettre en œuvre ce type d'outil. Néanmoins, d'autres solutions sont également envisageables notamment avec l'outil UrbanSimul du Cerema³⁴. Urban Simul est un outil d'aide à la décision qui permet de visualiser un ensemble de données foncières sur le territoire et qui donne l'occasion de procéder à des prospections foncières fines et le repérage de foncier. Enfin, une autre solution envisageable est de déléguer ce troisième échelon de recherche à Audélor ; ce dernier paraissant, à l'heure actuelle, plus outillé que le service foncier et patrimoine. Néanmoins, il paraît plus cohérent que l'ensemble de la démarche soit traitée en interne par le service foncier et patrimoine.

Cette méthodologie de travail en trois phases permet un traitement progressif des demandes foncières en partant des fonciers déjà possédés par l'agglomération jusqu'aux fonciers privés plus difficilement localisables. Le renforcement de la collaboration avec la direction planification et dynamiques urbaines au sein de laquelle on retrouve le service planification et le service instruction droit des sols pourrait également permettre d'apporter une connaissance plus fine du territoire et d'identifier certains fonciers pertinents.

³⁴ Outil SIG d'aide à la décision développé par le CEREMA et à disposition des collectivités qui le souhaite. Il recense un ensemble de sources de données foncières.

Lorsque le processus de recherche abouti, en troisième phase, à la localisation de plusieurs fonciers, la mise en place d'une étude de dureté foncière permettra une aide à la décision pour le services et élus afin d'identifier les fonciers pouvant être acquis le plus rapidement et facilement par la collectivité. Un ensemble de critères peuvent être pris en compte : usage de la parcelle, type d'occupation, nombre de propriétaires, âge des propriétaires, présence de baux ou conventions...



Figure 21 : Schéma évolution de la prospection foncière

Source : Le Blay Quentin

Enfin, une fois le foncier définitivement sélectionné, la prise en charge de l'action foncière d'acquisition adaptée se fera par l'un des chargés d'affaires foncières du service foncier et patrimoine de l'agglomération.

3. Modalités de suivi et de concertation

Afin de suivre tout au long du processus le traitement de la demande, un groupe projet sera créé, au sein duquel les différentes parties prenantes pouvant intervenir de la démarche seront représentées. Pourront être présents au sein de ce groupe de travail :

- Un agent du service foncier, qui pilote le groupe de travail ;
- Un représentant de la direction pourvoyeuse du foncier ;
- Un représentant de la mission SIG territorial ;
- Un représentant du service instruction droit des sols ;
- Toute autre personne pouvant être partie prenante lors de la démarche.

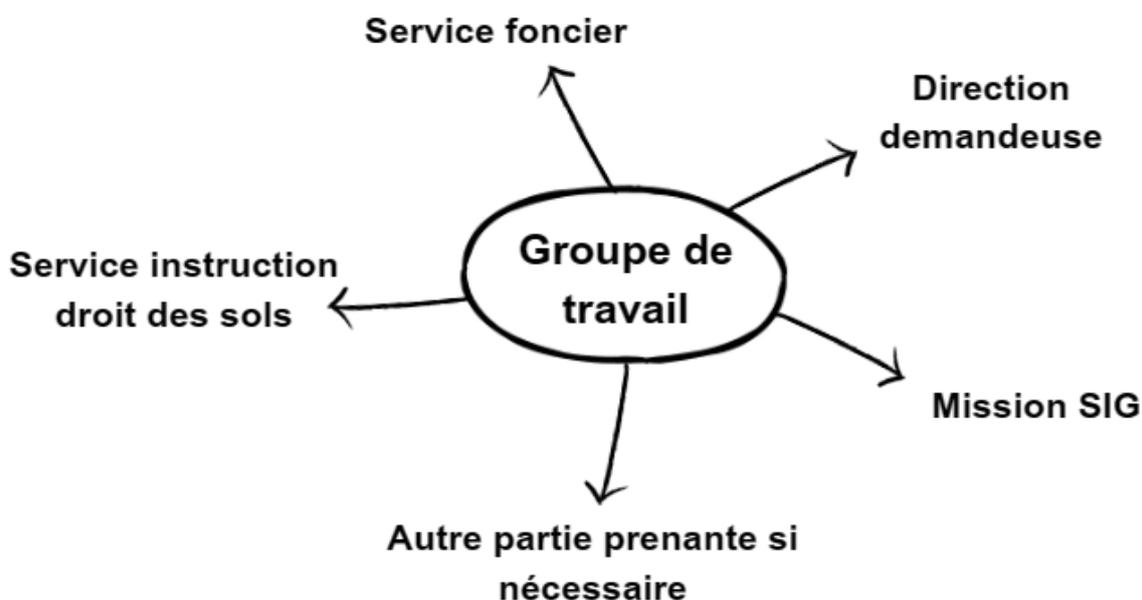


Figure 22 : Schéma groupe projet

Source : Le Blay Quentin

Ce groupe de travail permettra une collaboration entre les différents acteurs de la démarche mais aussi de suivre l'évolution des recherches. Cette institution permettra également de faire une première évaluation et un premier arbitrage avant de statuer définitivement sur les fonciers envisagés avec les élus.

4. Validation

Arrive désormais la dernière phase de la démarche : la validation politique. Les différents élus concernés par la politique publique traitée doivent acter et valider le foncier identifié pour le projet ainsi que les modalités d'intervention prévues. Pour permettre cette validation, l'instance politique préconisée est la cellule foncière, déjà en place au sein de l'agglomération. Bien qu'aujourd'hui cette cellule soit encore très axée sur le volet agricole, exploiter cette instance déjà en place permet de ne pas implanter une nouvelle instance et surcharger le nombre de réunions et d'instances. De plus, cette instance est déjà en cours d'évolution et s'ouvre à des sujets plus transversaux.



Figure 23 : Schéma démarche de prospection foncière

Source : Le Blay Quentin

3.2.3) Actions foncières au service de la préservation des espaces entrant dans le cadre de compétence des politiques publiques

Concernant les politiques publiques qui ont prioritairement des enjeux fonciers sur des secteurs prédéfinis, et non pas des enjeux spécifiques de prospection foncière, les moyens mis en œuvre sont différents. L'enjeu ici est de permettre à la collectivité d'être plus proactive, d'être en mesure de mettre en place des outils de veille. Pour illustrer la mise en œuvre de ces actions foncières, deux politiques publiques seront traitées :

- Protection des périmètres de captage d'eau potable ;
- Contrats territoriaux de bassin versant pour la préservation et l'amélioration de la qualité et de la quantité des eaux et des milieux aquatiques.

D'autres politiques publiques telles que l'agriculture peuvent également être englobées dans ce volet de la stratégie foncière.

1. Identification des enjeux

L'identification des enjeux des politiques publiques concernées est un préalable indispensable pour pouvoir par la suite mettre en place des outils de veille et d'actions foncières. Cette identification passe par la réalisation de cartographies précises à l'échelle de la parcelle des secteurs concernés par la politique publique en question. L'objectif par la suite, à l'aide d'un état des lieux complet de ces espaces, est d'identifier les secteurs sensibles ayant des enjeux de protection, de préservation ou de confortation importants.

Concernant la protection des points de captage : l'identification passe par l'exploitation de la cartographie, recensant l'ensemble des périmètres de protection des captages (PPC), comprenant trois périmètres distincts : immédiat, rapproché et éloigné. Pour renforcer cette connaissance, la réalisation d'un état des lieux complet des périmètres rapprochés et éloignés est nécessaire. L'état des lieux n'est pas nécessaire sur le périmètre immédiat englobant uniquement la parcelle sur laquelle est installé le captage, parcelle déjà propriété de l'agglomération. L'état des lieux, indiquant un ensemble de critères : usage, type de culture, pente, densité du bocage... permet la définition de périmètres de captage sensibles, qui ont un risque d'atteinte à la qualité de l'eau.

Concernant les contrats de bassin versant : réalisation d'une cartographie sur l'ensemble du bassin versant. Puis réalisation d'un état des lieux permettant d'identifier les secteurs à enjeux, c'est-à-dire les secteurs sur lesquels l'intervention de l'agglomération permettrait une amélioration de la qualité de la ressource en eau ou de renforcer sa protection.

En résumé, cette première étape consiste à identifier les secteurs jugés comme stratégiques du fait de leurs enjeux de préservation, de protection ou de confortation. Pour cela, la réalisation de cartographies et la réalisation d'un état des lieux avec des critères préétablis et spécifiques à chaque politique publique est primordial.

2. Traitement des enjeux

Une fois les secteurs stratégiques identifiés, la stratégie foncière implique un traitement en plusieurs étapes. Tout d'abord la réalisation d'une étude de dureté foncière³⁵ au sein des secteurs identifiés va permettre de distinguer les fonciers avec une dureté foncière faible, c'est-à-dire les fonciers mobilisables à court terme, et les fonciers avec une dureté foncière élevée qui sont des fonciers plus complexes à mobiliser.

Les actions foncières mises en place vont être différentes en fonction de la dureté foncière des fonciers. En ce qui concerne les fonciers avec une dureté jugée faible, l'objectif va être de mettre en place des actions foncières directes. Des procédures d'acquisitions

³⁵ Etude foncière similaire à celle évoquée dans 3.2.2

foncières à l'amiable peuvent être enclenchées mais également des échanges amiables, qu'ils soient en propriété ou en jouissance.

Pour les autres fonciers ayant une dureté foncière plus élevée et étant plus complexe à mobiliser, d'autres types d'outils vont être déployés. Premièrement, la mise en place d'un outil de veille foncière croisant la cartographie des espaces sensibles avec les DIA de la SAFER. Le principe est que lorsqu'une DIA SAFER apparaît au sein d'un des secteurs à enjeux, une notification automatique interpelle le service foncier. Cette automatisation de veille, à travers un outil SIG, sur les DIA est déjà en place dans plusieurs collectivités et permet d'automatiser le système ainsi que d'aller au-delà d'un simple traitement manuel au coup par coup. Cette veille peut également être complétée par les demandes d'exploitation accessibles via la DDTM. La mise en place de cette veille permet à la collectivité de pouvoir se positionner lorsqu'une DIA apparaît et potentiellement utiliser son droit de préemption. Cependant ce n'est pas le seul acteur public qui peut utiliser ce droit de préemption ; d'autres partenaires sont susceptibles de l'utiliser : le département, le conservatoire du littoral ou encore la SAFER peuvent également préempter dans un cadre prédéfini. Cet outil de veille est central et permet à la collectivité d'avoir une visibilité sur les potentielles mutations pouvant avoir lieu sur les secteurs sensibles du territoire et de pouvoir intervenir lorsque des parcelles en mutation sont identifiées comme stratégique.

D'autres outils peuvent également être mobilisés lorsque la dureté foncière ne permet pas une acquisition à l'amiable. Tout d'abord le droit d'expropriation est envisageable mais celui-ci reste complexe et lourd dans sa mise en œuvre. Ensuite, d'autres possibilités sont imaginables telles que la mise en place d'obligations réelles environnementales. Ces outils peuvent permettre d'avoir un poids et d'encadrer les pratiques lorsque la collectivité n'est pas en mesure d'acquérir la parcelle

L'articulation avec les outils de planification est également nécessaire, les PLU communaux ont en leur possession un ensemble d'outils permettant d'avoir un impact sur les secteurs identifiés. Ces outils de planification qui permettent d'intervenir sur le foncier à plus long terme à travers les ZAP (zone agricole protégée), les emplacements réservés ou les PEAN (protection des espaces agricoles et naturels). L'utilisation de tels outils implique une articulation entre l'agglomération et les communes concernées.

Lorsque la collectivité acte l'acquisition d'un bien il est nécessaire qu'elle définisse les modalités de gestion et d'usage des parcelles acquises. Cet arbitrage en amont permet d'anticiper la gestion à prévoir sur les sites en question et offre la possibilité aux directions en charge de la gestion de ces fonciers de prévoir les moyens adéquats. L'identification de la gestion des parcelles achetées est essentielle, le but de l'agglomération dans le cadre d'une stratégie foncière n'est pas d'acquérir des terres dans le seul intérêt d'avoir une maîtrise foncière plus importante. L'objectif est de maîtriser les terres pour permettre par la suite d'avoir un certain contrôle sur les pratiques et usages sur ces terrains, selon les conditions voulues par la collectivité et dans le sens des politiques publiques qu'elle porte.

3. Modalités de suivi et de concertation

Tout comme pour les prospections foncières, la création d'un groupe de travail est essentielle tout au long de la démarche. Ce groupe pourra suivre au quotidien les potentielles

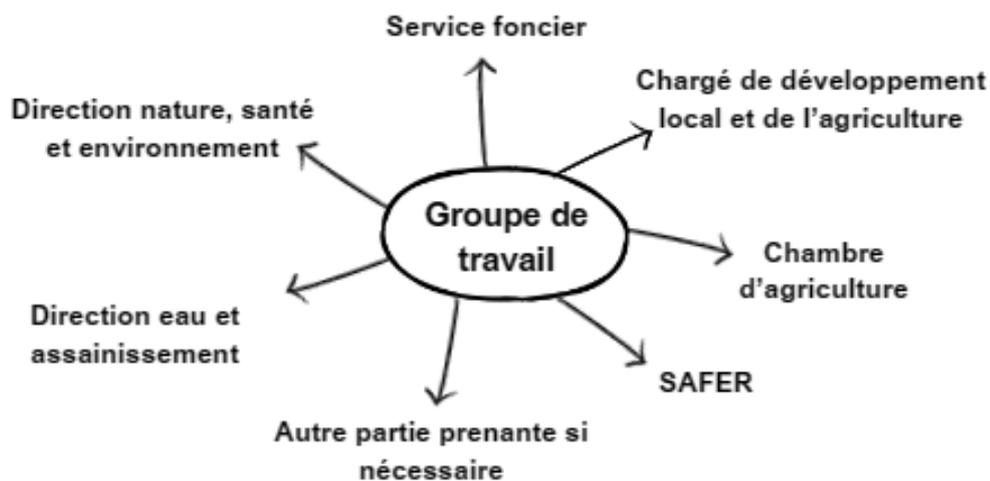


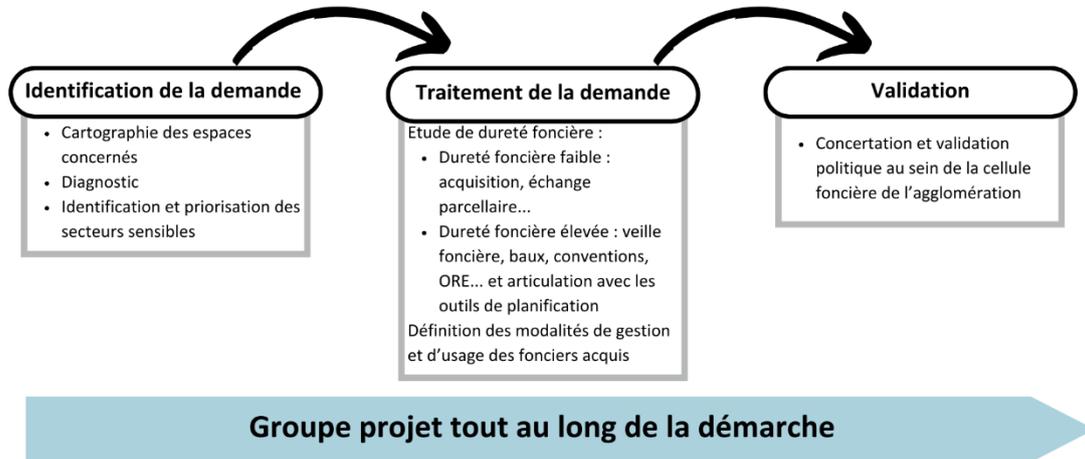
Figure 24 : Schéma groupe projet numéro deux

Source : Le Blay Quentin

opportunités identifiées grâce à l'outil de veille foncière et acter ou non l'intervention de l'agglomération en précisant les conditions et modalités. Au sein de ce groupe de travail on retrouvera évidemment un agent du service foncier accompagné du chargé de développement local et de l'agriculture, d'un agent de la direction nature, santé et environnement ainsi que la direction eau et assainissement dans le cadre des périmètres de protection de captage. Mais seront également associés d'autres partenaires, la SAFER et la chambre d'agriculture, acteurs incontournables du monde rural et agricole. L'ensemble de ces acteurs sont déjà réunis au sein de l'instance technique de la cellule foncière.

4. Validation

Ici aussi, la validation politique est requise et se fera avec la cellule foncière, qui gère déjà ce type de cas aujourd'hui.



3.3) Un appui aux communes à renforcer

3.3.1) Le PLH, porte d'entrée principale pour accompagner les communes

Les politiques du logement et de l'habitat sont une des principales compétences des EPCI. La mise en place opérationnelle de cette politique implique une coopération intense entre la collectivité et les communes qui sont compétentes en urbanisme et qui le sont également dans l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. La mise en œuvre de cette politique publique est un enjeu primordial du territoire lorientais au vu de la pression sur le marché immobilier lorientais. Permettre cette mise en œuvre passe évidemment par un volet

Figure 25 : Schéma actions foncières au service de la préservation d'espaces entrant dans le champ de compétence des politiques publiques

Source : Le Blay Quentin

foncier important, foncier qui représente un coup très important dans les opérations de production de logements. Cette inflation du coût du foncier, d'autant plus important pour les communes du sud de l'agglomération, ne leur permet pas de déployer une maîtrise foncière importante à elles seules.

C'est dans ce contexte qu'un appui foncier aux communes sur la politique du logement est essentiel afin de les accompagner. Le nouveau PLH de Lorient Agglomération a saisi cette

problématique et a inscrit au sein de son document une stratégie et un cadre d'intervention foncier pour sa mise en œuvre. Le but est de permettre la fluidité de l'offre foncière et de maîtriser la production de logement en termes de volume et de diversité grâce à un travail d'anticipation sur le temps long. Ce travail nécessite une collaboration de plusieurs acteurs fonciers du territoire et la mise en place de plusieurs outils qui se complètent.

1. Identification des secteurs stratégiques

La première étape de ce volet de la stratégie foncière est d'identifier, en collaboration avec les communes, les fonciers sur lesquels des projets de logements pourraient être établis dans le but d'entrer dans les objectifs du PLH et les obligations du Zéro Artificialisation Nette.

Pour cela, les référentiels fonciers développés par les services de l'agglomération permettent d'identifier les potentiels fonciers mobilisables en faveur de l'habitat au sein de l'enveloppe urbaine de la commune. Cette systématisation des référentiels sur chaque commune offre la possibilité de mesurer le potentiel de production de logements au sein de la commune. Cet outil permet d'avoir une base de réflexion conséquente. L'évaluation de la dureté foncière, qui est associée au référentiel foncier, permet de mieux mesurer les opportunités foncières du territoire. Cette systématisation implique de développer cet outil sur chaque commune du territoire, et pour cela, il serait intéressant d'envisager de rendre ce service gratuit auprès des communes afin de favoriser sa mise en place en dehors des démarches de PLU. Aujourd'hui, la mise en place de cet outil ne se fait qu'à la demande de la commune qui veut le mettre en place ; Malheureusement, de nombreuses communes ne connaissent pas l'existence de cet outil. Rendre cet outil accessible à l'ensemble des communes est un enjeu central. Néanmoins, cela implique également une charge de travail importants pour la direction planification et dynamiques urbaines ainsi que pour le service SIG. Il est nécessaire de considérer ces potentielles limites dans la mise en œuvre opérationnel des référentiels fonciers de toutes les communes afin d'avoir une visibilité globale de l'ensemble du territoire à un instant T. Dans une vision idéaliste de la chose, l'optimum serait de pouvoir développer un référentiel foncier à l'échelle de l'intercommunalité comme cela a pu être fait sur d'autres collectivités. Or cela représente une charge de travail que ne peut assumer aujourd'hui la collectivité et qui ne pourrait être envisagée que sous PLUi.

Dans le cas où la mise en place d'un référentiel foncier n'est pas envisageable, des solutions alternatives peuvent être mises en place pour permettre, malgré tout, d'identifier des fonciers mobilisables. La première source d'information est évidemment de se baser sur les acquis des élus et agents communaux qui ont une connaissance fine du territoire. Les agents du service instruction droit des sols et l'agent chargé du PLU de la commune sont également des personnes ressources sur lesquelles il est possible de s'appuyer. Au-delà de ces personnes ressources, les documents de planification en place sont également une ressource importante, notamment les différentes orientations d'aménagements programmés. Enfin, pour aller au-delà des fonciers déjà connus, différentes bases de données accessibles peuvent également alimenter la démarche comme les données Lovac pour les logements vacants ou FondFriches pour les friches. L'outil UrbanSimul peut également être utilisé, l'ensemble des bases de données qu'il recense permet de visualiser des potentiels fonciers. L'ensemble de ces leviers permet malgré tout l'identification de fonciers potentiellement mobilisables pour répondre aux objectifs du PLH, bien que la mise en place d'un référentiel foncier sur chaque commune est plus que souhaité.

Une fois l'ensemble des potentiels fonciers identifiés sur le territoire, l'objectif est d'identifier les fonciers stratégiques sur lesquels des programmes de logements peuvent être envisagés. Cette identification doit se faire au vu des objectifs de production de logement du PLH ainsi que de l'enveloppe foncière disponible dans le cadre du ZAN.

2. Traitement des secteurs stratégiques

Une fois ces secteurs identifiés, l'enjeu est de savoir comment mobiliser ces fonciers le plus efficacement.

Avant de déterminer le type de portage et les outils à mobiliser, la réalisation, par le service aménagement, d'études de pré programmation de logements sur les parcelles identifiées permettra de mesurer la capacité de production de logements avec un pré-bilan opérationnel.

Ensuite, il est nécessaire de déterminer le type de portage foncier de chaque secteur. Pour les secteurs déjà maîtrisés, la question ne se pose pas. Pour les autres secteurs, plusieurs solutions sont possibles.

- **Pas de maîtrise publique** : les élus communaux peuvent envisager de ne pas avoir de maîtrise foncière directe sur un secteur. Dans ce cas, les moyens d'actions peuvent être assez limités ; des dialogues et négociations avec les promoteurs ou des orientations inscrites dans le PLU peuvent permettre d'orienter le développement. Sur certains de ces secteurs, il peut être envisagé de mettre en place une veille foncière pour acquérir le terrain lorsqu'une DIA interviendra, dans le cas où le foncier est difficilement mobilisable à court terme.

- **Maîtrise foncière communale** : dans cette situation, l'acquisition peut se faire à l'amiable, par expropriation mais également à travers le droit de préemption. Pour ce type de cas, la commune ou l'agglomération pourrait mettre en place un outil de veille foncière sur les DIA de la commune. Cette automatisation permettra à la commune d'être informée lorsqu'une DIA apparaîtra sur un secteur cartographié.

- **Maîtrise foncière via un autre acteur public** : dans le cas où la commune est dans l'incapacité d'acquérir le foncier, elle peut faire appel à d'autres entités qui sont en mesure de l'acquérir à sa place. L'EPF ainsi que l'agglomération peuvent être en mesure d'acquérir du foncier à la demande de la commune. Néanmoins, avant de vouloir développer le portage foncier de l'agglomération, il est nécessaire d'apporter un cadre à la démarche. Il est essentiel que le portage de l'agglomération se base sur des critères prédéfinis qui puisse permettre d'acter ou non l'intervention de la collectivité. De plus, les modalités de portage et de gestion du bien sur la durée du portage, les conditions de restitutions du foncier et la répartition des coûts doivent être définis en amont pour aboutir à une démarche clairement définie. Par la suite, un mécanisme d'arbitrage doit être mis en place afin de savoir si la commune mobilise l'agglomération ou l'EPF lors d'un portage foncier. Ces deux entités doivent être complémentaires pour accompagner au mieux les communes dans leur maîtrise foncière. Pour cela, il semble intéressant de retravailler la convention qui lie l'agglomération à l'EPF et d'y instaurer des critères qui permettent de désigner l'établissement qui réalisera l'acquisition en fonction des demandes. Le premier critère de différenciation est que l'agglomération n'a qu'une enveloppe foncière spécifique à

la production de logement alors que l'EPF à un champ d'intervention plus large. De plus, sachant que l'enveloppe d'acquisition foncière de l'agglomération est prioritairement destinée à la réalisation de logements sociaux, les projets de logements au sein des communes étant déficitaires en logement sociaux pourraient être portés principalement par l'agglomération. Les autres projets, moins stratégiques au vu des objectifs du PLH, pourraient être réalisés par l'EPF. Les compétences spécifiques de l'EPF en matière de dépollution ou de remise en l'état des terrains peuvent également amener l'EPF à porter des fonciers qui peuvent s'avérer complexe à remettre en l'état. La durée et les modalités de portage du foncier peuvent également différer ; l'agglomération doit encore acter les modalités de son portage foncier.

En fonction des conditions de maîtrise foncière envisagées sur chaque foncier, une coordination doit être établie entre les secteurs, les portages fonciers et les outils mobilisés. Ici, le lien avec le PLU est important et plusieurs outils de planification peuvent être mobilisés sur les secteurs stratégiques : Orientations d'aménagement et de programmation (OAP), emplacement réservé, périmètre d'attente de projet d'aménagement global (PAPAG), servitude de mixité sociale... Ces outils illustrent bien la nécessité de coordonner au mieux stratégie foncière et PLU, ces deux démarches s'auto-alimentent. Les outils de planification sont également accompagnés d'autres outils fonciers qui permettent, à terme, la maîtrise foncière des secteurs stratégiques : acquisition à l'amiable, préemption, expropriation, zone d'aménagement concertée (ZAC), déclaration d'utilité publique (DUP)...

La mise en place d'un plan d'action foncière à l'échelle de chaque commune doit permettre d'identifier et de coordonner à court, moyen et long terme les acteurs et outils mobilisés sur chaque secteur préétabli. Ce plan doit permettre d'avoir une vision globale et anticipatrice des actions foncières du territoire. Ce dernier se traduit par la réalisation d'une cartographie sur laquelle l'ensemble des fonciers sont identifiés. Pour chacun des fonciers est indiqué le type de portage foncier souhaité, l'échéance voulue (court, moyen ou long terme) ainsi que les actions foncières prévues sur le site et les acteurs concernés. Tout cela dans le but d'aboutir à une coordination et une anticipation des moyens mobilisés.

3. Modalités de suivi et de concertation

Les différents services de la direction habitat et aménagements durables sont activement mobilisés lors de la démarche. Un groupe de travail doit être mis en place associant service foncier, habitat et aménagement mais également la direction planification et études urbaines en charge des référentiels fonciers. Ce groupe de travail permettra de préparer en amont les séances de réflexion avec les élus et agents des communes et l'élaboration du plan d'action foncière.

4. Validation

Dans le cas où l'agglomération doit intervenir et acquérir un foncier, une instance pourra être créée afin de suivre l'évolution de la démarche. Cette instance regroupera l' élu au foncier de l'agglomération, le maire de la commune ou l'un de ses adjoints et l'agent en charge de l'acquisition du bien. Ce comité d'engagement permettra de suivre l'évolution de la démarche et engager l'acquisition.

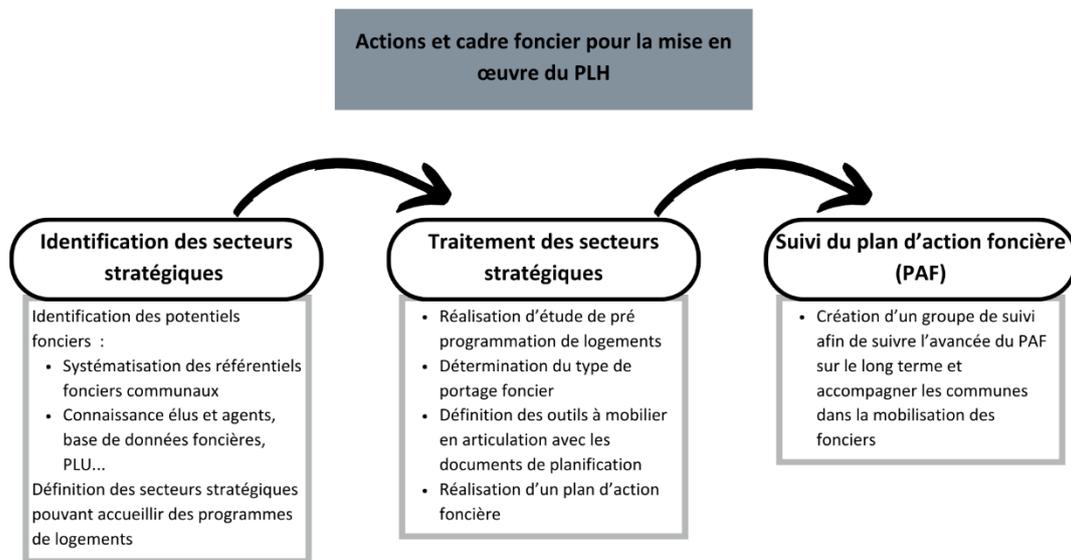


Figure 26 : Schéma volet actions et cadre foncier pour la mise en œuvre du PLH

Source : Le Blay Quentin

3.3.2) Conseil et appui foncier aux communes de Lorient Agglomération

Le PLH est évidemment la porte d'entrée principale de l'agglomération pour venir en appui aux communes sur le volet foncier ; néanmoins la collectivité peut également accompagner et conseiller les communes en mobilisant d'autres moyens.

1. Mise en place d'un fonctionnement référent territoriaux

Dans la continuité de l'objectif du projet de territoire qui est de « conforter l'ingénierie communautaire au service des communes », ce volet appui aux communes de la stratégie foncière a pour objectif de renforcer l'accompagnement des communes dans leur développement par différents leviers. Plusieurs communes n'ont pas au sein de leur organisme une ingénierie foncière développée et peuvent avoir besoin d'accompagnement sur le sujet. De plus certaines communes peuvent être amenées à mettre en œuvre des procédures parfois complexe.

L'établissement d'un système de référents territoriaux permettra un rapprochement entre le service foncier de l'agglomération et les communes afin d'accompagner ces dernières. Ce système consiste à identifier pour chaque commune un agent du service foncier qui sera la porte d'entrée en cas de besoin ou de problématique particulière. Chaque agent du service foncier se verra attribuer cinq communes sur lesquelles il sera le référent foncier de l'agglomération. Cette distribution des agents sur le territoire peut se faire de différentes manières :

- Répartition des agents en fonction des typologies de communes identifiées dans le PLH.
- Répartition en corrélation avec celle du service planification en charge des PLU afin de former des duos pour chaque commune.
- Répartition en fonction des typologies de commune afin que chaque agent traite des communes similaires.

La répartition qui semble la plus adéquate est celle qui vient se calquer sur la sectorisation réalisée dans le cadre du PLH. En effet, cette répartition permettra à chaque agent d'être spécifique à une typologie de communes pouvant avoir des problématiques similaires. De plus, les demandes d'accompagnement des communes seront principalement axées sur la thématique de l'habitat et la réalisation de programmes de logements.

2. Assistance, conseil et sensibilisation

Au sein des communes du territoire lorientais, l'ingénierie foncière n'est pas développée au même niveau sur toutes les communes. Pour plusieurs d'entre elles, notamment les communes de taille plus modeste, les compétences et les moyens liés à la gestion du foncier peuvent être limités. La présence d'un service foncier et patrimoine étoffé au sein de l'agglomération est un atout à valoriser et qui peut être, dans une certaine mesure, mis à disposition des communes. Pour cela, plusieurs leviers peuvent être exploités par le service foncier pour accompagner les communes et favoriser les réflexions foncières à l'échelle intercommunale.

L'expertise du service foncier et patrimoine et de ses collaborateurs sur les questions foncières, juridiques et urbanistiques peut permettre d'apporter une assistance non négligeable pour les communes. Le service foncier de l'agglomération peut conseiller les communes dans leurs réflexions foncières, dans la mobilisation de certains outils et la gestion de leur foncier. Bien que ce volet puisse paraître marginal, cette potentielle source de connaissance et de conseil à proximité peut permettre à terme d'élargir les outils et modalités de gestion envisagés par les communes. La création de fiches actions spécifiques à certains outils ou mode de gestion peut permettre au service d'apporter des conseils plus précis et efficace aux communes.

Au-delà de cette assistance possible à la demande des communes permise par la mise en place de référents territoriaux, la collectivité peut aller encore plus loin en étant plus proactive en organisant des temps d'échanges et d'acculturation. Dans le but d'aboutir à une meilleure gestion du foncier sur le territoire, plusieurs types d'ateliers/webinaires peuvent être mis en place à destination des élus et agents des communes mais également des agents de l'agglomération. Ces temps d'échanges peuvent prendre plusieurs formes :

- Atelier de sensibilisation ou d'acculturation : ces ateliers ont pour but d'apporter aux élus et agents un bagage de connaissances sur plusieurs sujets. Les thèmes traités peuvent être variés allant de la définition d'outils fonciers et d'aménagements à la présentation de nouvelles réglementations à l'image du ZAN. Ce type d'atelier a pu rencontrer un succès important sur d'autres collectivités et permet de faire évoluer, dans une certaine mesure, les pratiques communales.

- Atelier de coopération ou retours d'expériences : afin de dépasser les réflexions foncières se limitant souvent à l'échelle de chaque commune, créer des espaces d'échanges entre les agents et élus des différentes communes du territoire permet d'insuffler des réflexions et échanges supra-communales. Ces échanges permettent d'ouvrir certaines communes à de nouvelles pratiques. Ils peuvent également aboutir à des coopérations plus importantes entre les communes de l'agglomération.

Enfin, toujours dans cet objectif de tendre à utilisation plus stratégique du foncier sur le territoire de l'agglomération, la réalisation d'études foncières et le renforcement des observatoires sur le foncier est autre levier à développer. Sur ce pan, Audélor joue un rôle central, c'est l'agence qui dirige les trois observatoires du foncier sur le territoire. Ces observatoires sont une source de données et de connaissances importante pour les acteurs publics du territoire. Ces observatoires pourraient être renforcés et aboutir à des études plus ponctuelles sur l'évolution et les pratiques foncières du territoire. Réaliser des notes de conjoncture sur le marché immobilier, des comparaisons avec d'autres territoires ou toute autre étude sur des sujets qui peuvent sembler importants pour les élus et agents du territoire sont à renforcer pour apporter un ensemble de connaissances dense auquel les communes peuvent se saisir.

3. Appui opérationnel

L'assistance aux communes de l'agglomération permet d'apporter un réel soutien à ces derniers et de permettre de partager les expériences entre les agents et élus du territoire. Pour accentuer cette assistance aux communes, des outils peuvent également être développés mis à disposition.

Portage foncier : A l'heure d'aujourd'hui, dans le cadre du PLH, l'agglomération a développé un outil de portage foncier destiné au portage de projets impliquant la production de logements pour répondre aux objectifs du PLH. Cet outil permet un soutien financier conséquent pour les communes mais son champ d'intervention se limite aux programmes d'habitats. La mise en place d'enveloppes foncières annexes pour d'autres types de portages pourrait permettre de renforcer ce volet. Du portage foncier dans le cadre de la constitution de réserve foncière à plus long terme n'ayant pas nécessairement une finalité à vocation d'habitat ou pour l'acquisition de terrains pour la création d'infrastructures importantes et

d'intérêt supra communal peut également être envisagé. Néanmoins, la création de ces outils de portage foncier nécessite d'avoir des critères d'intervention bien définis en amont pour arbitrer sur quels types de projet l'agglomération peut intervenir.

Solliciter des programmes et financements supra communaux : Les collectivités locales peuvent à leur bon vouloir candidater à différents programmes et financements régionaux, nationaux voire européens. Ces programmes peuvent permettre à la collectivité d'obtenir des moyens à la fois financiers et techniques pour mener des études ou projet sur leur territoire. L'agglomération lorientaise a déjà pu participer à ce type de programme et fait notamment partie des territoires pilotes de sobriété foncière pilotée par l'agence national de la cohésion des territoires³⁶. Ce programme permet à l'agglomération d'acquérir des financements pour mener des études sur plusieurs communes du territoire afin de questionner l'utilisation du foncier sur certains secteurs. D'autres programmes comme Petite Ville de Demain ou Actions Cœur de Ville³⁷ sont également des programmes inscrits sur le territoire. D'autres programmes sont aujourd'hui disponibles et peuvent permettre à l'agglomération et aux communes d'obtenir des moyens financiers et techniques pour travailler sur la ressource foncière. Le nouveau dispositif « entrées de villes »³⁸ peut être une de ces opportunités pour repenser certains secteurs vieillissant du paysage lorientais.

Mettre à disposition un outil de veille foncière : Comme évoqué déjà à plusieurs reprises, la mise en place de veille foncière est centrale dans une démarche de stratégie foncière. Elle permet d'anticiper les opportunités foncières du territoire et d'intervenir rapidement. Les communes ne sont pas toutes en mesure de mettre en place des outils de veille efficient, l'agglomération peut se substituer à elles et mettre en place ces outils et les mettre à disposition des communes. Un outil de veille sur les DIA SAFER doit être mis en place dans le cadre du volet d'appui aux politiques publiques de l'agglomération, cet outil peut également être utilisé au service des communes qui le souhaitent en cas besoins spécifiques. Cet outil de veille pourrait également être développé de manière plus conséquente en prenant en compte l'ensemble des DIA communales. Aujourd'hui se sont les communes qui ont le droit de préemption et qui ont donc accès à ces DIA. Un travail de sensibilisation avec les communes

36

37

38

pourrait aboutir à donner un droit de regard sur ces DIA, sans prendre obligatoirement la compétence du droit de préemption et permettre la mise en place d'un outil de veille au service de l'agglomération mais également des communes avec des accès spécifique pour chacune d'entre elles. Cet outil permettra une meilleure anticipation sur l'ensemble du territoire et un traitement plus efficient des DIA.

Identifier des projets d'aménagement d'intérêt intercommunal : Enfin, aujourd'hui assez peu de projets d'aménagement sont portés par l'agglomération. L'identification de projets considérés comme d'intérêt intercommunal pourrait permettre un accompagnement plus prégnant de l'agglomération pour des projets plus complexes à mettre en œuvre.

L'ensemble de ces démarches ont pour ambition de renforcer le poids et l'accompagnement de l'EPCI sur le volet foncier.

Conclusion

Les préoccupations foncières prennent une place prédominante dans les réflexions des collectivités. Dans un contexte où la transition vers un développement territorial plus durable et résilient est en cours, l'utilisation et la gestion du foncier doivent être repensées pour de nombreux territoires.

Au vu des difficultés et problématiques actuelles et futures auxquelles va faire face le territoire de Lorient Agglomération, il est nécessaire d'apporter une vision plus stratégique de la gestion du foncier. Cette stratégie foncière doit être adaptée au contexte territorial et aux enjeux qui sont les siens. L'articulation entre les structures territoriales intervenant sur le territoire est essentielle afin d'avoir une coordination et une gestion du foncier cohérente. Cet emboîtement entre les différents échelons de décision doit aboutir à un projet de territoire partagé et transversal. Cette mobilisation passe par un portage politique et l'élaboration d'un cadre d'intervention fixe afin de permettre le déploiement d'une stratégie foncière appropriée.

En l'absence de PLUi, le SCOT devient la pierre angulaire qui doit permettre cette coordination. L'objectif ZAN vient renforcer la nécessaire coopération entre communes et agglomération afin d'aboutir à un partage réfléchi des droits à construire du territoire. La réalisation, à terme, d'un PLUi permettrait de perfectionner et d'optimiser la démarche de stratégie foncière en renforçant l'échelle intercommunale ; échelle la plus pertinente pour mettre en œuvre une stratégie foncière sur le territoire.

La mise en place d'une stratégie foncière passe inévitablement par une première étape de définition des objectifs et orientations de la stratégie foncière. Suite à quoi un travail d'identification des fonciers stratégiques est nécessaire afin de prioriser les interventions foncières de l'agglomération. Cette identification passe par la capacité de l'agglomération à se doter d'outils d'analyse du territoire afin d'avoir une connaissance fine du territoire d'intervention. Cette connaissance permet ensuite le déploiement d'actions foncières réfléchies et adaptés au contexte. La mise en place d'une veille foncière effective sur les secteurs à enjeux du territoire permet d'anticiper les opportunités et menaces transcendant le territoire. Enfin, il est nécessaire de mettre en place des instances de suivi et de validation

politiques et techniques afin de permettre un traitement des enjeux fonciers de façon transversale et partagée avec l'ensemble des acteurs du territoire.

La mise en place d'une stratégie foncière ne permettra pas de résoudre à terme toutes les problématiques foncières du territoire, mais apporter cette vision transversale et anticipatrice dans le traitement du foncier offrira une meilleure vision et maîtrise du développement du territoire. L'objectif de zéro artificialisation nette oblige les territoires à repenser leur utilisation du foncier. Le foncier doit être considéré au fondement des projets d'aménagement, sans quoi ces derniers ne pourront aboutir sans obstructions.

Le territoire lorientais a de nombreux atouts à valoriser pour mettre en œuvre une stratégie foncière mais doit également prendre en considération les potentiels points de blocage. La mise en place d'une stratégie foncière, au vu de la trajectoire ZAN et des problématiques foncières du territoire, est une opportunité à ne pas manquer pour Lorient Agglomération.

Table des sigles

Audélor : Agence d'urbanisme, de développement économique et technopole du pays de Lorient

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer

DHAD : Direction habitat et aménagement durables

DIA : Déclaration d'intention d'aliéner

DPDU : Direction planification et dynamiques urbaines

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

EPF : Etablissement public foncier

FonPat : Base de données foncier et patrimoine de Lorient Agglomération

Mission PAE : Mission parcs d'activités économiques

Mission SIGT : Mission système d'information géographique territorial

PADD : Projet d'aménagement et de développement durables

PLH : Programme local de l'habitat

PLU : Plan local d'urbanisme

PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal

SAFER : Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

SIG : Système d'information géographique

SIVOM : Syndicat intercommunal à vocations multiple

SIVU : Syndicat intercommunal à vocation unique

SRADET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable du territoire

OAP : Orientations d'aménagement et de programmation

ZAN : Zéro artificialisation nette

Table des figures

Figure 1 : Schéma échéance du Zéro Artificialisation Nette de la loi Climat et Résilience.....	15
Figure 2 : Schéma articulation notions rattachées au foncier	22
Figure 3 : Evolution des coopérations intercommunales du territoire lorientais.....	34
Figure 4: Carte du territoire de l'agglomération	36
Figure 5: Carte du réseau hydrographique	37
Figure 6: Zones d'activités de Lorient Agglomération	39
Figure 7: Carte évolution de l'urbanisation.....	40
Figure 8 : Evolution des surfaces urbanisées en hectare par an.....	41
Figure 9: part des différents types d'espaces urbains sur le pays de Lorient	42
Figure 10 : Tableau typologie des communes.....	45
Figure 11 : Carte des typologies des communes.....	46
Figure 12: SCOT : tableau territorialisation droit à construire.....	48
Figure 13 : Liste des zones d'activités pouvant être créées et étendues dans le cadre du SCOT	49
Figure 14 : Schéma consommation foncière SCOT	51
Figure 15 : Organisation du pôle "Transformation responsable du territoire"	56
Figure 16 : Tableau des besoins des différentes directions	64
Figure 17: tableau AFOM stratégie foncière	75
Figure 18 : Schéma articulation entre les acteurs du foncier pour traiter les sujets fonciers.	78
Figure 19 : Schéma processus politique de la démarche	79
Figure 20 : Schéma volet appui aux politiques publiques.....	83
Figure 21 : Schéma évolution de la prospection foncière.....	87
Figure 22 : Schéma groupe projet	88
Figure 23 : Schéma démarche de prospection foncière	89
Figure 24 : Schéma groupe projet numéro deux	92
Figure 25 : Schéma actions foncières au service de la préservation d'espaces entrant dans le champ de compétence des politiques publiques	93
Figure 26 : Schéma volet actions et cadre foncier pour la mise en œuvre du PLH	98

Liste des entretiens

Geffray Youna, directrice habitat et aménagement durables (DHAD), Lorient Agglomération

Jegou Olivier, Responsable service foncier et patrimoine, direction habitat et aménagement durables (DHAD), Lorient Agglomération

Philippe Lejeune, Responsable du service aménagement, direction habitat et aménagement durables (DHAD), Lorient Agglomération

Katell Chomard, Directrice planification et dynamiques urbaines (DPDU), Lorient Agglomération

Sébastien Quéré, Responsable du service planification et prospective urbaine, direction planification et dynamiques urbaines (DPDU), Lorient Agglomération

Olivier Priolet, Responsable service milieux aquatiques et prévention des inondations, direction nature santé environnement (DNSE), Lorient Agglomération

Stéphanie Harrault, Responsable gestion des milieux aquatiques, direction nature santé environnement (DNSE), Lorient Agglomération

Sandrine Uguen, Directrice des mobilités (DMo), Lorient Agglomération

Odile Robert, Directrice prévention et valorisation des déchets (DPVD), Lorient Agglomération

Sandrine Delemazure, Directrice eau et assainissement (DEA), Lorient Agglomération

Sylvaine Le Noxaic, Responsable de la mission système d'information géographique territorial (MSIGT), Lorient Agglomération

Jérôme Le Berre, Responsable de la mission parcs d'activités économiques (MPAE), Lorient Agglomération

Myriam Le Padellec, Responsable mission relation aux communes et gens du voyage, Lorient Agglomération

Benjamin Tuillier, Directeur infrastructures et espaces publics (DIEP), Lorient Agglomération

Pierre Chauve, Directeur développement économique local, emploi et innovation (DELEI), Lorient Agglomération

Pascal Tocquer, Chargé de mission agriculture et alimentation, direction développement économique local, emploi et innovation (DELEI), Lorient Agglomération

Arnaud Le Montagner, Directeur études urbaines et aménagement, Audélor

Pierre-Yves URVOIS, stagiaire, Rennes Métropole

Lucie ROLLAND, Apprentie chargée de mission renouvellement urbain, Rennes Métropole

Frédéric Marechal, Responsable service foncier, Brest Métropole

Lise Le Denmat, Responsable de la mission stratégie foncière, Nantes Métropole

Sarah Beuvais, Stagiaire en études foncières, Nantes Métropole

Claire Jeusselin, chargée de projet urbanisme et foncier, Dinan Agglomération

Keilidh Laigo, chargée de la mission aménagement et stratégies foncières, Lannion Trégor Communauté

Gweltaz Le Maguer, chargé de mission en stratégie foncière, Lille Métropole

Ronan Marjolet, chargé d'études à l'EPF Loire Atlantique, Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire

Laura Breuilly, service habitat, Annemasse Agglomération

Hilda Draye, anciennement responsable du service foncier Lyon Métropole

Stéphane Beaugendre, DGA patrimoine public et environnement, Grand Angoulême

Antoine Morin, directeur des études, EPF Bretagne

Stéphanie Arnaud, chargée d'études foncières sur le territoire de Lorient Agglomération, EPF Bretagne

Entretien auprès d'élus et techniciens de trois communes de l'agglomération de Lorient : Hennebont, Ploemeur et Bubry.

Annexes

Grille d'entretien auprès des collectivités ayant mis en place des démarches de stratégie foncière.

La stratégie foncière

- Depuis quand la démarche de stratégie foncière est-elle engagée sur le territoire ?
- Qu'est ce qui a été mis en place en termes de stratégie foncière ?
- Quelle forme prend la stratégie foncière ? (Document cadre, intégré dans les docs de planification...)
- Quelles politiques publiques sont concernées par la stratégie foncière ?
- Quels sont les objectifs de la stratégie foncière ?
- Quels sont vos outils de veille et de prospection foncière ?
- Il y a-t-il un budget rattaché à la stratégie foncière ?

Gouvernance et acteurs mobilisés

- Quelle est la gouvernance en place autour de la stratégie foncière ? (VP foncier, Copil, Cotech...)
- Est-ce que la collectivité a fait appel à des acteurs externes ?
- Qui porte la stratégie foncière au sein de la structure ?
- Comment est structuré le service foncier ? A quelle direction il est rattaché ?

Difficultés

- Quelles sont les difficultés auxquels vous avez fait face durant l'élaboration de la SF ? Et aujourd'hui, quelles difficultés ?
- Quel regard portez-vous sur ce qui est actuellement en place ? Qu'est-ce que la stratégie foncière ne permet pas selon vous ? Quelles améliorations seraient possibles ?
- Il y a-t-il des projets pour renforcer cette stratégie foncière ?

Grille d'entretien auprès des communes de Lorient Agglomération

- Quel est le contexte foncier de la commune ? (Forte tension, prix élevé, foncier disponible, faisabilité des projets...)
- Quelle est la place du foncier dans l'élaboration de vos projets d'aménagement ? Est-ce une variable importante, sujet à des problématiques ? Si oui lesquelles.
- Pour quelle politique publique le foncier est-il un enjeu important ?

- Quelle est la politique communale sur le foncier ?
- Selon vous, avez-vous actuellement une stratégie foncière ? Si oui comment se traduit-elle ? Si non est-ce un objectif ou un besoin ?
- Avez-vous des réserves foncières importantes ? Faites-vous appel à des acteurs extérieurs pour du portage foncier (EPF, Agglo)
- Avez-vous, via le PLU ou autres moyens, mis en place des démarches spécifiques au foncier ?
- Comment exploitez-vous les DIA ?

- Quels sont vos liens avec l'agglomération sur le volet foncier ?
- Attendriez-vous une aide particulière de l'agglomération sur les questions foncières ? (Acculturation outils, évolution réglementaire, financement)

- ZAN : comment réagissez-vous à cette nouvelle réglementation ? Est-ce une crainte importante pour vous ?
- Connaissez-vous votre potentiel de renouvellement urbain ? Avez-vous mené une étude particulière sur ce dernier ? Etes-vous intéressé par la mise en place d'un référentiel foncier ?

Bibliographie

Articles scientifiques et références universitaires :

- Coloos, B. (2020). « Rareté du foncier, limites des politiques ». Constructif.
- Jarrige, F., Négrier, E., & Smyrl, M. (2015). « Sous le foncier, la politique ». Pôle Sud, n° 42(1), 5-9.
- Guelton, S. (2020). « Les futurs débats du foncier ». Constructif, N° 57(3), 43-46.
- Comby J. (2018). « C'est quoi « le foncier » ? » Fonciers en débat.
- Gueringer, A., Hamdouch, A., & Wallet, F. (2016). « Foncier et développement des territoires ruraux et périurbains en France ». Revue d'économie régionale et urbaine, Octobre(4), 693-712.
- Bernard Nicolas, Pascale Thys. (2021). « « socialiser » le foncier en le soustrayant au jeu de la spéculation » – ritimo.
- Renard V. (2007). « Les politiques foncières locales en France ». (s. d.).
- Persyn, N. (2015). « La construction par consensus d'une politique foncière en faveur de l'habitat en pays voironnais ». Espaces et sociétés, 160-161(1), 99.
- Romain Martel (2014). « Stratégies foncières : manœuvres et montages d'opérations foncières au service des collectivités alsaciennes ». Sciences de l'Homme et Société.

Rapport ou documents institutionnels :

- AUDELOR. (2020). « Evolution de l'urbanisation de 1999 à 2019 ». Publication 147.
- AUDELOR. (2022). « Agriculture locale en 2020 ; premiers résultats du recensement général agricole ». Publication 189.
- AUDELOR (2018). « Evolution de l'urbanisation de 1999 à 2016 ». Note de l'observatoire territorial. Publication 107.
- AUDELOR (2023). « Foncier économique disponible ; Tableau de bord Lorient Agglomération ». Observatoire des sites d'activités. Publication 204.
- Lorient Agglomération. (2021). « Atlas de la biodiversité intercommunal ».
- ADIL. (2023). « Observatoire de l'habitat. Département du Morbihan ».
- ARAA. (2021). « Construire des stratégies foncières : Une démarche indispensable pour une gestion économe de l'espace ».

- Intercommunalités de France. (2023). « ZAN : La sobriété foncière au service du projet de territoire ».
- Agence Nationale de la cohésion des territoires. (2021). « Territoires pilotes de sobriété foncière ».
- Agence de l'eau Loire-Bretagne (2021). « Guide : élaborer et intégrer une stratégie foncière à un contrat territorial ».
- Ministère de la transition écologique. « Définir sa stratégie foncière ». Fiche outil.
- Lorient Agglomération. (2022) « Projet de territoire ».

Sites internet :

- Site établissement public foncier de Bretagne, [Etablissement Public Foncier de Bretagne \(epfbretagne.fr\)](https://epfbretagne.fr)
- Laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes, [LIFTI | Laboratoire d'Initiatives Foncières et Territoriales Innovantes](https://lifty.fr)
- Vie publique, [Vie publique : au coeur du débat public \(vie-publique.fr\)](https://vie-publique.fr)
- Lorient Agglomération, [Lorient Agglomération \(lorient-agglo.bzh\)](https://lorient-agglo.bzh)
- SCOT pays de Lorient, [SCot de Lorient: Accueil \(scot-orient.fr\)](https://scot-orient.fr)
- Fonciers en débat, [Accueil - Fonciers en débat site ressources et débat sur la question foncière \(fonciers-en-debat.com\)](https://fonciers-en-debat.com)

Table des matières

Remerciements	2
Résumé	3
Introduction.....	7
I - Le foncier, une ressource au cœur des réflexions et qui fait face à de nombreux enjeux....	9
1.1) Le foncier, une ressource transversale à toutes les échelles.....	9
1.1.1) Le foncier dans toutes ses dimensions	9
1.1.2) Le foncier, un objet politique.....	13
1.1.3) Le Zéro Artificialisation Nette, en renversement dans la manière de réfléchir au foncier	14
1.1.4) Gouvernance foncière en reconstruction avec un poids grandissant des intercommunalités	16
1.2) La stratégie foncière, une articulation entre plusieurs notions	19
1.2.1) Définition de la stratégie foncière	19
1.2.2) Un terme qui s’articule avec d’autres notions, parfois galvaudé	21
1.2.3) La stratégie foncière, une notion en pleine réflexion au sein des collectivités. 22	
1.3) Des stratégies foncières déjà en place dans plusieurs territoires	24
1.3.1) Stratégie foncière, un outil qui s’adapte au contexte local et aux volontés territoriales.....	24
1.3.2) Plusieurs éléments centraux à prendre en considération dans une démarche de stratégie foncière	26
1.3.3) Un portage politique nécessaire et une organisation interne appropriée.....	28
1.3.4) Une démarche coopérative	30
II – Etude de cas de Lorient Agglomération	32
2.1) Présentation du territoire de Lorient Agglomération.....	32
2.1.1) Historique de Lorient Agglomération	32

2.1.2) Le territoire de Lorient Agglomération	36
2.1.3) Etat des lieux de la consommation foncière sur le territoire	40
2.2) Organisation foncière de Lorient Agglomération	47
2.2.1) Quelle place du foncier dans les documents cadres de Lorient Agglomération	47
2.2.2) Les acteurs fonciers du territoire	55
2.2.3) Quelle organisation et articulation entre les acteurs fonciers dans le traitement des enjeux fonciers.....	63
2.3) Diagnostic de la gestion du foncier sur Lorient Agglomération	70
2.3.1) Les limites et menaces du territoire dans la mise en œuvre d'une stratégie foncière.....	70
2.3.2) Les atouts et opportunités du territoire dans la mise en œuvre d'une stratégie foncière.....	73
III – Quelle stratégie foncière pour Lorient Agglomération	76
3.1) Les prérequis nécessaire pour la mise en œuvre de la stratégie foncière	76
3.1.1) Une organisation interne à remodeler	76
3.1.2) Un cheminement politique nécessaire	79
3.1.3) Le SCOT, pierre angulaire de la démarche.....	80
3.1.4) Définition de deux grands axes d'actions pour la stratégie foncière	81
3.2) Un appui aux politiques publiques de l'agglomération à consolider	82
3.2.2) Actions foncières au service du développement des politiques publiques intercommunales	83
3.2.3) Actions foncières au service de la préservation des espaces entrant dans le cadre de compétence des politiques publiques	89
3.3) Un appui aux communes à renforcer.....	93
3.3.1) Le PLH, porte d'entrée principale pour accompagner les communes.....	93
3.3.2) Conseil et appui foncier aux communes de Lorient Agglomération	99
Conclusion	104

Table des sigles.....	106
Table des figures.....	108
Liste des entretiens	109
Annexes	112
Bibliographie	115
Table des matières	117