

## La stratégie de Brest Métropole pour préserver le foncier agricole (29)

Publié le 28/06/2018 Victor Rainaldi

Développement économique - Tourisme | Habitat - Urbanisme - Paysage

Finistère (29)

Afin de préserver l'agriculture, Brest Métropole met en œuvre depuis 2012 un dispositif de compensation au moins partiel des pertes de foncier agricole. Une démarche nouvelle pilotée par une cellule foncière, structure paritaire associant les acteurs concernés.

La compensation des pertes des terres agricoles s'inscrit dans la stratégie de développement économique de Brest Métropole (8 communes, 212.000 habitants). L'agriculture occupe 43% de la surface du territoire et participe à la filière agro-alimentaire locale qui déploie ses activités aux niveaux national et international. La métropole a pour objectif prioritaire de pérenniser les exploitations agricoles de son territoire. Cette politique s'insère également dans une nouvelle approche globale qui comporte l'élaboration par le service de développement économique d'un projet agricole, actuellement en cours de rédaction, et une stratégie alimentaire qui vise à effectuer un volume important d'achats en circuit court, notamment sur le bio, pour approvisionner la cuisine centrale et les cantines scolaires.

### Nouvel équilibre à trouver

Parallèlement, la métropole doit se doter de la capacité de construire des logements pour répondre à son évolution démographique et à l'accueil des nouveaux arrivants. Ces besoins sont estimés à environ 1.300 logements/an. "C'est un objectif que nous entendons atteindre sans empiéter sur les surfaces agricoles et en limitant autant que possible l'étalement urbain", précise le vice-président de la métropole en charge de l'urbanisme Réza Salami. À développement équivalent, le but est de consommer le moins de terres possible en misant plutôt sur la densification urbaine.

### PLUi facteur 4, outil de la politique publique de compensation

"Notre politique, poursuit l'élu métropolitain, consiste à pérenniser les exploitations agricoles de notre territoire en compensant chaque hectare de terre perdu en zone à urbaniser. Ce dispositif n'est applicable que dans le cadre d'opérations d'aménagement publiques." La compensation, dans le cas d'opérations d'aménagement privées, n'est en effet pas possible légalement.

L'outil clé du dispositif de compensation est le PLUi Facteur 4, approuvé en 2014, qui prévoit des objectifs ambitieux de production de logements et de locaux économiques tout en s'efforçant de contenir l'étalement urbain par la densification. Le PLUi fixe à 50% la production de logements en zones urbaines, et autant en zones à urbaniser sur des parcelles fléchées depuis parfois les années 1970.

## **L'enjeu : développer une réserve foncière agricole conséquente**

La constitution du foncier dédié aux activités agricoles a été lancée ces dernières années et le service foncier continue à l'alimenter en acquérant les terres agricoles disponibles sur le territoire. Il identifie les exploitants de 55 ans et plus sans successeurs connus afin de travailler avec eux et se porter acquéreur des terres le cas échéant. Le service foncier consulte également les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) de la Safer, mais comme l'indique le responsable foncier de Brest Métropole, Florent Fauquet : "Cette procédure des DIA est longue et souvent plus traumatisante pour le monde agricole parce qu'elle s'inscrit dans le cadre de la préemption. Elle tend, de plus, à créer un parcellaire trop dispersé pour être efficace. Nous préférons les acquisitions par voie amiable." Le foncier acquis est ensuite affecté aux agriculteurs détenteurs de baux ruraux impactés par des opérations d'aménagement publiques en zones à urbaniser.

## **La confiance avec les agriculteurs, une des clés de la réussite**

Une connaissance approfondie de la situation locale est indispensable à la mise en place du dispositif de compensation. Un diagnostic agricole, actualisé tous les deux ans depuis 2012, est effectué par la chambre d'agriculture. En outre, celle-ci fournit une aide précieuse pour créer la confiance avec les agriculteurs, lever les blocages, fournir des informations concrètes et donner aux acteurs publics une connaissance claire du contexte. C'est grâce à elle que la métropole a pu être reconnue comme un acteur légitime du monde agricole. Au départ, quand les services de la métropole proposaient d'acheter du foncier les portes se fermaient. Le partenariat très étroit avec la chambre d'agriculture aide la métropole à instaurer la confiance avec les acteurs locaux de l'agriculture. Celle-ci doit être soigneusement entretenue et repose principalement sur l'engagement des élus ; elle est nécessaire pour procéder aux acquisitions de terres au profit de la métropole. Précisons que le dispositif s'appuie aussi sur la réserve du foncier à urbaniser propriété de la métropole et loué à des agriculteurs à titre précaire (voir encadré ci-dessous).

## **Gouvernance largement partagée via la cellule foncière**

L'affectation des terres dans le cadre de la compensation est décidée par la cellule foncière, une structure partenariale qui assure la gouvernance du dispositif et, au-delà, de tous les sujets impliquant le monde agricole. Elle est composée d'élus et d'agents de la métropole, de représentants de la chambre d'agriculture, de la Safer, de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), du conseil départemental et de l'établissement public foncier de Bretagne qui aident à observer l'ensemble des mutations sur le territoire. En clair, tous les services de la métropole qui s'adressent aux agriculteurs passent par la cellule foncière, ainsi que les maires.

## **Élus communaux fortement associés**

Les maires du périmètre métropolitain sont invités par la cellule foncière dès qu'un sujet peut les concerner. Ils participent aussi à des réunions spécifiques sur l'affectation du foncier et l'identification des terres disponibles, et sont notamment associés à la démarche de recherche des exploitants de plus de 55 ans sans successeurs connus.

## **Dispositif très chronophage mais peu coûteux en investissement**

La mise en œuvre du dispositif de compensation, d'indemnisation et de réserve foncière est très chronophage pour le service foncier de la métropole. Son bon fonctionnement demande, en effet,

d'entretenir des relations très étroites avec les partenaires. Il faut compter environ quatre réunions plénières par an de la cellule foncière, auxquelles s'ajoutent celles plus nombreuses du groupe de suivi, instance restreinte regroupant des représentants de la métropole et de la chambre d'agriculture, ainsi que les rencontres avec les maires.

La chargée de mission du service foncier consacre actuellement une bonne part de son temps au foncier agricole, soit bien davantage que ce qui était prévu. Le temps de travail du responsable de service, Florent Fauquet, ainsi que celui des opérateurs fonciers chargés des acquisitions et des ventes ou celui d'autres personnels est aussi impacté. En revanche, le financement nécessaire pour mener ces opérations ne représente pas une difficulté majeure. Le budget qu'y affecte la métropole est fluctuant selon les terres acquises d'une année sur l'autre, mais il reste modeste compte tenu du faible coût des terres agricoles : la moyenne du coût d'achat étant de 5.000 euros à l'hectare, soit très inférieure à celui du foncier urbain.

### **La compensation actuellement réservée aux cas les plus difficiles**

"Sur le plan qualitatif nous sommes satisfaits de l'usage que nous avons fait du foncier agricole, mais sur le plan quantitatif nous aurions souhaité pouvoir en acquérir davantage." Au départ les initiateurs du projet pensaient réussir à tout compenser en terres agricoles, mais ils ont vite constaté qu'ils n'y arrivaient pas. La compensation en terres agricoles est privilégiée mais elle n'est pas toujours possible faute de terres agricoles disponibles. L'aménageur public verse alors une indemnité à l'exploitant afin qu'il puisse lui-même acquérir des terres. Cependant, dans les cas les plus difficiles - lorsque l'impact d'un aménagement public sur les terres agricoles est supérieur par exemple à 10% de perte, ou lorsque le secteur concerné est en tension foncière - la compensation en terres agricoles est appliquée. Dans ces deux cas, la cellule foncière estime qu'il sera plus difficile à l'exploitant de retrouver des terres avec le versement d'une indemnité.

### **Le foncier à urbaniser : soupape de sécurité transitoire pour la compensation**

Les réserves foncières métropolitaines en zone à urbaniser peuvent servir de relais lorsque la compensation en foncier agricole n'est pas faisable au moins dans un court délai. "Dans ce cas, précise le responsable de service, la métropole passe une convention de mise à disposition précaire avec l'exploitant afin qu'il exerce son activité sur des terres destinées à l'urbanisation jusqu'au moment du lancement des travaux." Cette solution transitoire peut s'avérer très intéressante pour l'exploitant. Elle peut faire gagner plusieurs années et lui laisser le temps de trouver un foncier agricole pérenne.

### **Atténuer les conflits liés à l'urbanisation**

"La création de la cellule foncière et du dispositif de compensation nous aide non seulement à pérenniser l'agriculture sur le territoire, mais aussi à résoudre les conflits liés à l'urbanisation ou à d'autres politiques métropolitaines qui viendraient en conflit avec le monde agricole", estime le vice-président. "Nous sommes aussi très satisfaits de produire près de 70% des nouveaux logements dans les zones déjà urbaines - au lieu des 50% envisagés dans le PLUi - et seulement 30% dans celles à urbaniser." De surcroît, la densité y est pourtant de 25 logements à l'hectare - pour l'essentiel des maisons individuelles -, a minima. Enfin, l'objectif de production de 1.300 logements par an a été largement dépassé en 2017 avec 1.700 permis de construire délivrés.

### **L'agriculture brestoise en quelques chiffres**

Les 215 exploitations agricoles du territoire emploient près de 1.000 salariés à temps plein auxquels s'ajoutent près de 300 actifs non-salariés pour un chiffre d'affaires total de 34 millions d'euros. L'agriculture occupe 43% des 212 km<sup>2</sup> de la surface métropolitaine. 30% des exploitants commercialisent leur production en circuit court.

### **Villes, agriculture et alimentation : expériences françaises**

Une nouvelle publication de France urbaine, réalisée en partenariat avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Vivapolis et la Caisse des Dépôts.

### **Contacts**

#### **Brest Métropole**

Hôtel de métropole, 24, rue Coat-ar-Guéven  
29238 Brest

Tél. : 02 98 33 50 50

Courriel : [contact@brest-metropole.fr](mailto:contact@brest-metropole.fr)

Site officiel : <http://www.brest.fr>

#### **Réza Salami**

Vice-président de Brest métropole en charge de l'urbanisme

#### **Florent Fauquet**

Responsable du service foncier de Brest Métropole  
[laurent.bonnaterre@brest-metropole.fr](mailto:laurent.bonnaterre@brest-metropole.fr)