



Bretagne rurale et urbaine
pour un développement
durable

Breizh ar maezloù ha maezkérel
evit an diorren padus



SCoT, PLU, ZAN : quel avenir pour habiter et travailler dans les bourgs ruraux ?



► **Retour sur la rencontre entre élus
À Saint Briec de Mauron, le 27 janvier
2023**

Sommaire

1/ Témoignages en plénière

Le SCoT du Pays de Rennes 4

Le SCoT du Pays Centre Ouest Bretagne..... 6

Les échanges en plénière..... 7

2/ Trois ateliers de réflexion et d'échanges

Atelier 1 : Comment intégrer les enjeux de transition et d'attractivité des communes rurales dans les politiques de planification ?..... 10

Atelier 2 : Dans quelles conditions peut-on développer le logement dans les hameaux ?..... 15

Atelier 3 : Faut-il permettre des activités non-agricoles en zone A pour favoriser la transition ? 199

Introduction

En 2021, la loi Climat et Résilience a introduit le principe de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) dans les politiques d'aménagement du territoire (notamment à travers les SCoT). Ainsi la consommation de terres agricoles et naturelles devra être diminuée de moitié dans les dix années à venir (par rapport aux 10 années précédentes) et devra être égale à zéro d'ici à 2050.

De fait, la limitation de l'artificialisation des terres agricoles et naturelles est une nécessité majeure que nul ne peut ignorer. D'ailleurs, BRUDED n'a eu de cesse depuis plusieurs années de capitaliser les expériences sur les questions de ré-habiter les bourgs, de renouvellement urbain, de densification. Cependant, **la mise en application du ZAN inquiète les élus ruraux** car certains considèrent à terme ne plus pouvoir :

- ▶ **Construire hors centre-bourg/centralité.** Plus de créations de logements en extension de bourg alors même que certains bourgs n'ont déjà plus de capacité ou des capacités très faibles de densification ; sachant qu'il est déjà très souvent acté l'impossibilité de mutations de bâtiments ou de densification au sein des villages (au sens de hameaux),
 - ▶ **Permettre à des artisans/entrepreneurs de développer toute activité** économique/artisanale, hors zone d'activités intercommunales, situées parfois à plusieurs dizaines de kilomètres de leur d'habitation.
- **Le rôle des territoires ruraux n'est-il pas de plus en plus réduit à une vocation agricole et d'espaces naturels ? Sans logement, ni activité économique, que resterait-il des territoires ruraux et notamment des communes non considérées comme des pôles d'attractivités dans les SCoT ?**

Pourtant, ces territoires sont riches de ressources naturelles qui peuvent permettre de répondre à une grande partie de nos besoins les plus vitaux et aux enjeux de transition : la terre pour nourrir, l'eau pour boire, les matériaux pour construire, les ressources et l'espace pour créer les énergies renouvelables, les espaces naturels pour respirer un air pur et admirer la biodiversité....

- **N'y a-t-il pas lieu de repenser le rôle des territoires pour répondre aux enjeux de transition, dans une complémentarité urbain-rural ? Dès lors comment cela peut-il se traduire dans nos politiques d'aménagement (SCoT/PLUi), tout en ayant à cœur de répondre aux enjeux du ZAN ?**

1/ Témoignages en plénière

Nous avons sollicité deux pays pour témoigner. Ils se différencient par leur taille, leur attractivité, leur fonctionnement mais ils ont chacun, à travers leur SCoT, envisagé les coopérations entre les pôles urbains/centralités et les espaces ruraux. Car l'idée n'est pas d'opposer rural et urbain mais bien d'imaginer une complémentarité sous couvert de la notion d'armature territoriale. Ainsi, il convient de nous interroger sur le rôle des territoires ruraux dans les transitions et la reconnaissance de ceux-ci dans les documents cadre (SCoT puis PLU/PLUi).

Le SCoT du Pays de Rennes

André Crocq, président du Pays de Rennes, référent de la commission SCoT ; 1er vice-président de Rennes Métropole en charge de la prospective, de l'animation territoriale et des coopérations ; conseiller municipal à Chavagne (35)

➤ Contexte territorial

Le pays de Rennes, qui porte le schéma de cohérence territoriale (SCoT), rassemble 560 000 habitants de 4 EPCI sur une surface de 1390 km², faisant de lui un territoire relativement dense. L'aire d'attractivité du pays de Rennes dépasse le périmètre du pays, elle s'étend à l'ouest et rassemble environ 700 000 habitants.

On imagine le pays de Rennes comme un territoire urbain mais il est en fait composé de paysages diversifiés, allant de l'urbain dense au très rural. Il ne faut pas cloisonner ces espaces ou opposer ruraux et urbains, les habitants ne sont pas figés dans les parcours de vie, chacun est tantôt l'un, tantôt l'autre (études, opportunités professionnelles, ...).

Le SCoT du pays de Rennes a été élaboré en 2007, une révision fut lancée en 2012 et approuvée en 2015. Une seconde révision est en cours. C'est un outil de planification sur le moyen et long terme qui se projette sur 20 ans avec une dimension prospective, la construction d'un projet partagé.

➤ La ville-archipel

Le principe de la ville-archipel, modèle unique en France, vient du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme qui a fait le choix politique de refuser la conurbation (formation concentrique avec banlieue et centre-ville). L'idée est d'avoir un équilibre entre la centralité et les communes périphériques comme un archipel, sans banlieue qui viendrait absorber les communes voisines.

Rennes, la ville-centre, accueille 40% de la population. Le « cœur de métropole » est composé de 5 communes : Rennes, Cesson-Sévigné, Saint Grégoire, Saint-Jacques-de-la-Lande et Chantepie qui centralisent un grand nombre d'habitants mais aussi grand nombre d'activités tertiaires, d'entreprises et d'emplois. Autour de cet ensemble, il existe une galaxie de communes séparées par des ceintures vertes. Une alternance ville / campagne conforte les continuités écologiques et évite d'assigner les territoires ruraux à ce strict rôle. Les « champs urbains » sont restés inconstructibles, avec une garantie sur au moins 30 ou 40 ans.

➤ Une armature territoriale qui s'attache à traduire des territoires vécus

Le SCoT a défini une armature territoriale pour attribuer des rôles et fonctions à chaque niveau de l'armature. Celle-ci s'attache à traduire les territoires vécus pour une meilleure traduction des usages.

Ainsi, le territoire du Pays de Rennes se décline en 4 niveaux de polarité :

- ▶ Le Cœur de métropole
- ▶ Les Pôles d'appui au Cœur de métropole
- ▶ Les Pôles structurants de bassin de vie
- ▶ **Les Pôles de proximité / pôles d'appui de secteur**

Des droits et des devoirs s'appliquent à chaque niveau de polarité.

L'exigence de sobriété foncière s'applique en fonction de l'attractivité des territoires avec un rapport de 1 à 3 dans une recherche d'équité. Les communes les plus attractives ont plus d'efforts à faire, elles ont la capacité de faire venir des promoteurs, de proposer des logements plus denses et les attentes de la population sont différentes.

Par ailleurs, toute commune doit pouvoir préserver et développer son pôle de centralité, maintenir ou développer les commerces et services de centre bourg, en adaptant les règles d'urbanisme dans les PLUi. Les nouvelles implantations de commerces dans des ensemble commerciaux (ZaCom) ou hors centralités urbaines sont très encadrés ; des commerces réinvestissent ainsi les villes et villages.

En termes d'emploi et d'activité économique, le cœur de métropole est recherché par les opérateurs et investisseurs pour les activités tertiaires, Dans les zones d'aménagement économiques, le rapport entre la surface consommée et le nombre d'emplois créé est analysé pour chaque cession de foncier. Les opérations d'aménagement de zones d'activités économiques visent à réduire la consommation d'espace. La répartition géographiques des activités économiques sur l'ensemble du territoire du SCoT vise à limiter les mouvements pendulaires domicile / travail et aux entreprises de se développer sur leur secteur d'activités.

En termes de biodiversité, le SCoT sanctuarise les continuités écologiques présentes partout dans l'alternance ville / campagne. Chaque niveau de l'armature territoriale a le devoir de les préserver et de ne pas les déstructurer.

➤ Zéro artificialisation nette

La révision du SCoT 2022 a déjà intégré le renouvellement urbain comme priorité. L'installation commerciale se fera aussi en renouvellement urbain ou en densification des ZaCom existantes.

La nécessité de la préservation des espaces naturels et agricoles est partagée et la loi sur le ZAN est d'application immédiate mais il manque pour l'instant des outils d'accompagnement.

La fiscalité n'a pas évolué avec le ZAN. Développer l'urbanisation est une source de recettes fiscales pour les collectivités. Urbaniser rapporte des recettes sur le très court terme alors que l'équilibre économique du renouvellement urbain n'est pas assuré pour des opérations plus complexes (hors cœur de métropole). En général, dans une approche globale, l'extension urbaine finance le renouvellement urbain dans des opérations multi-sites, mais cette logique fonctionnera plus difficilement avec l'accélération du renouvellement urbain.

Tous les modèles économiques sont basés sur la consommation d'espace naturel, agricole ou forestier.
Nous ne pouvons pas réussir le ZAN avec les outils d'hier.

Une piste est explorée actuellement : dissocier le foncier du bâti en systématisant le « bail emphytéotique » sur le foncier. Maîtriser le foncier est une partie de la solution notamment pour l'activité économique. Cependant, les acteurs économiques n'y sont pas préparés.

➤ Sur la question des ressources et des enjeux de transition

Le SCoT est un document support pour l'habitat, les activités économiques dont le commerce dans les villes, à ce titre, il intègre la notion de sobriété foncière. Les questions énergétiques, de ressources, d'alimentation et la soutenabilité d'un modèle de développement ont peu été intégrées aux réflexions dans les élaborations ou révisions de SCoT jusqu'à présent. Où sont les ressources et comment en faire un usage raisonné ? Comment envisager la cohabitation entre agriculture et habitat (usage de produits phytosanitaires, période d'épandage vs acceptabilité sociale), les questions de santé sont peu prises en compte dans la planification territoriale.

Devenir un territoire résilient implique une sobriété énergétique et la capacité à produire de l'énergie dans les territoires. Les engagements nationaux ne sont généralement pas territorialisés, les plans climats sont réalisés mais ne sont pas contraignants. Pour l'éolien par exemple, des réflexions et actions sont faites à l'échelle de l'EPCI impliquent des effets de bords importants. Les SCoT agissent sur une bonne échelle pour planifier et pourraient être des documents de référence.

Le SCoT du Pays Centre Ouest Bretagne

Jean-Charles Lohé, président du Pays COB ; vice-président de Roi Morvan Communauté en charge de la gestion des ressources en eau ; maire de Locmalo (56)

➤ Contexte territorial

Le pays COB représente 78 communes, 5 EPCI, 82000 habitants et a la particularité de s'étendre sur trois départements. Depuis 2017, le pays COB est administré par un PETR (pôle d'équilibre territorial et rural).

Il a notamment comme mission la santé (via les CLS, mais aussi un volet autour de la santé mentale), les mobilités, la culture. Il dispose d'une Agence Locale de l'Energie et a un conseil de développement très actif. Ce territoire est de manière générale empreint d'une culture du partage et du travail en collectif.

Il porte également le projet « destination Cœur de Bretagne » qui a pour objectif de contribuer au développement et à la promotion touristique du territoire (plus large que le COB car il couvre 10 EPCI du Centre et Centre-Ouest Bretagne).

➤ Un SCoT en cours d'élaboration

À ce jour, le pays COB n'a pas de SCoT (ndlr : il existait un SCoT au niveau de Roi Morvan Communauté, l'un des EPCI du pays). Les réflexions autour du SCoT ont été lancées en 2019 et mises en débat en 2020. Le travail s'est poursuivi avec les nouvelles équipes municipales pour élaborer un projet de territoire jusqu'en juillet 2021.

En parallèle, le pays COB a signé en octobre 2021 un CRTE (Contrat de relance et de transition écologique) avec l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT). Il est d'ailleurs l'un des premiers du pays à en signer un.

➤ Un équilibre territorial des droits à construire

La loi Climat et Résilience – et notamment le ZAN – a relancé les débats sur l'élaboration du SCoT. Il s'agit désormais de penser l'intégration du ZAN : réduire de 50% l'artificialisation des sols par rapport à la période 2011/2021. Dès lors, nous nous sommes interrogés sur la manière de répartir le droit à artificialiser.

Nous avons cherché une cohérence pour un rééquilibrage des territoires en étudiant la consommation de surface sur les 10 années passées et en élaborant plusieurs scénarios. Le critère qui a prévalu a été la logique de proximité des commerces et services et la capacité du territoire à densifier. Notre réflexion s'est orientée vers une ventilation par EPCI et sur l'armature territoriale (pôle majeur, pôle d'équilibre, pôle relais, pôle de proximité).

Les anciens chefs lieu de canton qui n'ont pas autant consommé que le pôle majeur vont avoir plus de marge. Le pôle majeur devra faire plus d'effort de densification et de renouvellement urbain. Les petites communes qui représentent la majorité de la consommation sur la période passée vont devoir fournir des efforts de réduction tout en gardant des droits à artificialiser et surtout travailler sur les cœurs de bourg.

➤ Des schémas à faire vivre

Ces réflexions et décisions ont généré beaucoup de débats. Par habitude, l'urbanisation se faisait en extension. Le ZAN a apporté des discussions sur la densification, le renouvellement urbain, la renaturation, les dents creuses...

Les évolutions réglementaires ont aussi fait évoluer la manière de faire et de faire vivre les documents de planification urbaine SCoT et PLUi. Ce ne sont plus des documents que l'on fait pour 10 ou 15 ans sans y revenir. Il va falloir les faire vivre, les faire évoluer tout au long du mandat en fonction des projets et des besoins. Cet urbanisme de projet est une nouveauté pour les élus.

➤ La place de l'activité artisanale et agricole

Enfin, l'une de nos priorités est le travail sur l'activité économique. Il est impératif pour nous de conserver notre tissu d'artisans en proposant des solutions en proximité. Il s'agira de prévoir de petites parcelles adaptées à l'accueil des petits artisans dans les zones d'activités.

Le monde agricole semble aussi être en réflexion sur le ZAN. Un responsable de la chambre d'agriculture l'a indiqué que la profession intègre de plus en plus le fait de ne plus travailler en extension mais sur leurs propres dents creuses, ou comment réexploiter un ancien bâtiment. Finalement c'est assez logique, il ne

viendra pas à l'idée d'un agriculteur de construire sur ses meilleures terres. D'ailleurs, une classification agronomique des terres devrait être faite pour ne construire que sur les terres les moins bonnes.

Les échanges en plénière

➤ La crainte d'une loi mal adaptée au rural

François Salliou, maire de Trémargat (Communauté de Communes du Kreiz Briezh – Pays COB)

Je crains qu'avec le ZAN, le développement du rural ne puisse plus se faire. La loi Climat et Résilience est très focalisée sur une configuration urbaine qui n'est pas adaptée à la ruralité.

D'ailleurs, la seule chose qui concerne le milieu rural est la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers. D'une part, les élus on n'a pas la maîtrise de ces espaces-là, d'autre part, l'agriculture elle aussi artificialise avec ses bâtiments et ses dalles.

De plus, protéger les espaces agricoles, naturels et forestiers signifie pour moi de faire évoluer le modèle agricole ; notamment autour de la problématique de l'eau indispensable tant pour les villes que pour les campagnes.

Jean-Charles Lohé, président du Pays COB, vice-président de Roi Morvan Communauté en charge de la gestion des ressources en eau et maire de Locmalo (56)

Je rejoins François : concernant les territoires très ruraux comme les nôtres, il y a évidemment un côté hors sol et technocratique dans l'approche du ZAN. Le mettre en pratique n'est pas toujours simple. Cependant, on peut faire beaucoup de choses dans l'articulation entre SCoT et PLU/PLUi afin de rendre ces derniers fonctionnels.

➤ Le changement d'usage

Annie Bras-Denis, maire de Plouaret (Lannion-Trégor Communauté – Pays du Trégor-Goëlo)

Sur ma commune, il n'y a pas de zone artisanale, pas de rond-point, pas de zone commerciale. Notre PLU permet le changement d'usage des bâtiments agricoles, notamment ceux relevant d'une valeur patrimoniale. Il faut être très subtil, se donner des lois communes mais garder une capacité à la nuance, une spécificité territoriale.

André Crocq, président du Pays de Rennes, Référent de la commission SCoT, 1er Vice-Président de Rennes Métropole – Prospective, animation territoriale et coopérations et conseiller municipal à Chavagne (35)

Je te rejoins sur la question de préservation du patrimoine. Les CDPENAF ont souvent à faire à des dossiers de changement de destination de bâti ancien (étables, granges). En revanche, on n'est pas allé au bout : la dissociation du foncier et du bâti. Lorsque la mutation d'usage induit la création des gîtes, cela est de l'activité économique mais si le gîte devient un logement au bout de quelques années avec la piscine et le cabanon qui va avec, on a raté quelque chose. Si on dissocie le bâti du foncier, les risques de détournement seraient contrôlables.

➤ L'artificialisation des terres agricoles

Erwan Elies, adjoint à Runan (Guingamp Paimpol Agglomération – Pays de Guingamp)

Le changement d'usage n'est pas forcément une artificialisation des sols. Par exemple, changer une ferme en logement, ce n'est pas comme implanter un parking. De même qu'aménager un jardin n'est pas forcément artificialiser le milieu naturel. Il faut avoir de la souplesse sur le changement de destination mais une vigilance à ne pas y associer les terres sinon elles ne retourneront jamais à l'agriculture : c'est bien de la consommation foncière agricole.

A titre d'information, le PLUi de Paimpol Guingamp Agglomération donne un bonus de 10% pour les opérations en centralité urbaine. Mais lorsqu'on est moins de 200 habitants il y a un effet de seuil par rapport à une ville de 1500 habitants.

Sandra Le Nouvel, élue à Bon-Repos-sur-Blavet et présidente de la CC Kreiz Breizh (Pays COB)

Il faudrait une fusion du code de l'urbanisme avec le code rural : les élus peuvent régir les zones d'activité économique, l'habitat (PLH), ... mais pas les activités agricoles. La solution serait d'imposer aux territoires ruraux des zonages de bâtis agricoles. Sinon, on a des dalles d'artificialisation agricole qui ne sont pas comptabilisées.

Antoine Martin, élu à Trémargat, également chercheur à l'INRAE sur le pays de Rennes

Je travaille beaucoup avec les agriculteurs et j'ai deux points de réflexion. Le premier est qu'il ne viendrait pas à l'idée des agriculteurs de construire sur ses meilleures terres. Cela dit il n'existe pas de classification des « bonnes terres ». Le second est qu'il y a une gradation dans l'artificialisation : un remblai de 1m de profondeur couvert de bitume n'a pas le même impact ni la même irréversibilité qu'un hangar agricole sans fondation. Dans ce dernier cas, on peut parler de réversibilité. Le même enjeu se pose quant à l'habitat léger qui est lui aussi réversible.

André Crocq

Dans les prochains SCoT, la qualité agronomique des sols et la multifonctionnalité des sols (rôle vis-à-vis de l'eau...) va être prise en compte. Le Pays de St Malo intègre déjà quant à lui la qualité agronomique mais pas la multifonctionnalité. Nous souhaitons documenter cette notion pour l'intégrer dans les choix d'urbanisation.

Baptiste Judas, service civique à La Haye Fouassière (Clisson Sèvres et Maine Agglomération – Pays du Vignoble Nantais)

Il existe une classification des terres agricoles dans le cadre de la loi Climat et Résilience qui permet d'élaborer une nomenclature définissant 8 catégories qui précisent l'ampleur de l'artificialisation. Bien sûr, elle n'est pas parfaite car comment évaluer concrètement l'artificialisation des sols : à l'échelle de la parcelle ou du bâtiment ? D'ailleurs, le décret attendu pour avril 2022 n'est toujours pas là et il est critiqué par les associations qui le jugent comme pervertissant la loi.

Parce que rappelons l'esprit de la loi : tout ce qui ne revient pas à l'agriculture est considéré comme consommé, même si ce n'est pas artificialisé.

➤ La constructibilité dans les hameaux

François Salliou

Je m'interroge sur les centralités. Ce qui fait la richesse de nos pays ce sont les hameaux : je pense que la vie se passe aussi dans les petites communes dans les territoires ruraux.

Je suis pour le développement de l'habitat à la campagne. On aura besoin de paysans à la campagne. A ce titre, le PLU de ma commune a classé des zones constructibles dans des hameaux. Cela a permis d'accueillir de nouvelles populations, de jeunes couples avec enfant avec des projets professionnels de type agricoles ancrés sur le territoire.

André Crocq

L'inconstructibilité dans les hameaux est l'un des sujets qui a fait le plus débat lors de l'élaboration du SCOT en 2007. Ce qui avait guidé les élus pour voter cette inconstructibilité c'était la perte d'attractivité des centralités et les conséquences du développement de l'habitat hors centralités : favoriser le tout voiture, développer le transport scolaire et public, tirer les réseaux.... Plutôt que d'installer des logements dans les hameaux, la logique a été de conforter le rôle des centralités.

Au final, le législateur a estimé que ce type d'interdiction relevait de la compétence du PLU et non du SCOT. Néanmoins, le législateur a mis un garde-fou au-dessus des élus avec, les CDPENAF (Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestier) pour éviter les dérives.

Regagner les centralités suppose une réflexion d'ensemble, se coordonner entre communes pour éviter la mise en concurrence des centralités entre elles et c'est bien là que se joue l'intérêt du SCoT. Mais le SCoT doit donner des marges de manœuvre au maire, notamment pour délimiter les périmètres des centralités (principale et secondaires, le cas échéant) pour les implantations commerciales.

Sandra Le Nouvel

Il est essentiel de faciliter l'installation des ménages en milieu rural en centre-bourg et de ne pas favoriser leur précarité en les isolant dans des hameaux (mobilité, services). Pourtant nous avons une demande forte en termes d'habitat dans les hameaux. Alors il faut qu'on explique qu'on est sur un nombre fini de possibilités d'accueil de population et que sacraliser les hameaux pour mettre toutes les centralités au même niveau, ce n'est pas possible. Il ne faut pas craindre de se donner ses propres définitions en lien avec un projet politique construit.

Par exemple : le législateur n'avait pas défini et encore moins hiérarchisé les hameaux. Nous l'avons fait. Ainsi, une maison isolée ou 2 à 3 maisons à un carrefour ne sont pas considérées comme des hameaux. Mais le hameau presque plus dynamique qu'un cœur de bourg, avec un espace de vie social en commun (bar, église...) renforce l'identité du Centre-Bretagne. Ainsi, dans ces hameaux structurants nous avons donné la possibilité de construire dans les dents creuses (pas en extension).

Si on ouvre toutes les vannes de la construction dans les hameaux, il ne reste plus rien pour les centralités. Il faut graduer. On assied le doc d'urbanisme sur des objectifs définis.

Par contre, une chose n'est pas encore aboutie : nous n'avons pas réussi à graduer la densification en fonction de l'armature territoriale.

Jean-Charles Lohé

Dans le PLUi de Roi Morvan Communauté, nous avons fait le même travail sur les hameaux. Au final on a un village (au sens de hameau) par commune qui rentre dans les critères. Les autres ne seront pas densifiés. Ce travail permet de défendre son projet de territoire lors des arbitrages des services de l'Etat.

➤ Rapprocher l'emploi de l'habitat

Jean-Marie Morel, adjoint à La Haye Fouassière

Notre territoire est rural avec 50% de la surface communale en vignes. Mais nous sommes aussi en 2^{ème} couronne nantaise. On parle de l'habitat mais jamais de l'emploi et des mobilités associées ; pourtant 80% des actifs de notre commune travaillent à Nantes ou dans son agglomération. De plus, il y a une forme d'exode lié au prix du foncier jusque dans une 3^{ème} couronne, ce qui renforce cette distance entre travail et habitat.

Je m'interroge sur l'artificialisation et ses conséquences : comment travailler et vivre sur un même territoire restreint ? La Vendée a fait ce travail y a longtemps en développant des zones artisanales dans de petites communes de 2 à 3000 habitants. L'emploi peu qualifié et peu rémunéré suppose de la proximité, sinon ce n'est pas vivable.

2/ Trois ateliers de réflexion et d'échanges

Objectifs des ateliers

- ▶ Pouvoir réagir en petits effectifs aux témoignages exprimés en plénière :
 - ▶ Les arguments qui ont prévalu pour les SCoT/PLUi actuels
 - ▶ Le rôle des territoires ruraux demain dans les enjeux de transition
- ▶ Échanger sur la complémentarité territoriale présentée au sein des territoires représentés
- ▶ Rechercher comment renforcer cette complémentarité au vu des enjeux de transition actuels
- ▶ Définir les freins et les leviers pour la mise en place d'un aménagement territorial dans cette perspective de transition
- ▶ Imaginer la traduction de ces réflexions dans les futurs SCoT puis PLU/PLUi

Atelier 1 : Comment intégrer les enjeux de transition et d'attractivité des communes rurales dans les politiques de planification ?

➤ Intro : le rôle des communes et des territoires ruraux

Avec la montée en puissance des enjeux de transition (énergie, eau, biodiversité, foncier...), nous nous sommes interrogés sur le rôle des communes et des territoires ruraux : est-il amené à évoluer ? Si oui, dans quel sens ?

- ▶ En préservant, voire en sanctuarisant, les espaces dédiés à l'agriculture et les espaces naturels, ne prend-on pas le risque de voir des communes 'vivoter' et perdre progressivement des habitants ?
- ▶ Ou bien au contraire, pouvons-nous espérer voir se développer des territoires vitalisés par un rôle nouveau (production d'énergie renouvelables, d'alimentation en circuit court, proposition d'activités d'éco-tourisme, valorisation d'éco-matériaux, développement d'artisanat, etc.) ?

Deux scénarii qui révèlent deux trajectoires. L'objectif de cet atelier était de décliner quels sont les enjeux soulevés par le ZAN pour les territoires ruraux ? et quelles solutions peuvent-ils apporter ?

➤ Quels sont les enjeux pour le développement des territoires ruraux vis-à-vis des enjeux de transition ?

La distinction urbain-rural a-t-elle du sens ?

- ▶ Il n'y a pas une mais des ruralités, avec des contextes très différents
- ▶ Certaines communes 'rurales' sont largement concernées par le rayonnement urbain/métropolitain et connaissent un accroissement de leur population ad hoc
- ▶ Il y a un enjeu à ce que chaque territoire définisse sa volonté de développement, d'accueil de population et d'activités, en fonction de son contexte

« Il y a un enjeu de notion et de définition de la ruralité. Il n'y a pas une mais des ruralités, en termes d'espaces vécus. Mais ce ne sont pas ceux qui vivent ces ruralités qui les définissent. La Commission européenne parle de 'zone rurale fonctionnelle' et 'zone urbaine fonctionnelle'. Ce qui est intéressant, c'est aussi ce qu'il y a entre les deux et les liens qui peuvent exister : les mobilités, le numérique... » – maire d'une commune de 1700 habitants

« Les débats sur les notions urbain-rural ne sont pas toujours bien positionnés. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de zone d'urbanisation dans des zones rurales. Il y a un éclatement du phénomène métropolitain : les habitants de communes très urbaines sont en train d'irriguer l'ensemble des espaces,

notamment en Bretagne. Il y a une ventilation de l'ensemble des espaces ruraux par des population urbaines. Les urbains dupliquent leurs modes de vie dans les ruralités et inversement. Il y a donc un rôle sociologique de tel ou tel espace qui va nous dire ce qui est acceptable ou pas. » – maire d'une commune de 3500 habitants

Attractivité versus vitalité ?

- ▶ Un nombre d'habitants qui diminue 'naturellement' s'il n'y a pas de politique de logement dynamique
- ▶ Une fiscalité (DGF, DSR...) qui incite à maintenir ou à faire croître le nombre d'habitants
- ▶ Une augmentation du nombre d'habitants qui n'est pas une fin en soi : elle oblige sans cesse à s'adapter en termes de services à la population (dimensionnement, nombre d'équipements...), ce qui n'est pas sans coût pour la collectivité
- ▶ La spécificité des communes littorales touristiques avec une forte population saisonnière
- ▶ Une notion d'attractivité qui devrait être remplacée par une notion de vitalité : services rendus aux habitants, dynamiques collectives, bien-être

« La notion d'attractivité doit être repensée car elle se mesure aujourd'hui uniquement au volume d'habitants. Alors que l'attractivité pourrait se mesurer en matière de services apportés aux habitants. » – maire d'une commune de 5400 habitants

« Faut-il consommer de l'espace pour être attractif ? L'attractivité est une sémantique positive dans l'absolu, mais qui peut générer des difficultés (circulation, déplacement, école, prix du foncier...). Augmenter la population ça apporte des revenus mais ça génère aussi des coûts ; il faut pouvoir suivre sur les services à apporter » – président d'un conseil de développement d'un Pays de 16250 habitants

« Lorsque l'on attire trop de monde dans une salle, on étouffe. Je préfère la notion de vitalité à celle d'attractivité. Ce qu'il faut c'est maintenir la relation, donc la vitalité, c'est le vrai développement. » – maire d'une commune de 665 habitants

« Pour une commune littorale, l'enjeu est de ne pas devenir une coquille vide qui se réveille au mois de mai. » – DGS d'une commune de 1950 habitants

Garder des services en milieu rural et préserver ce qui fait la ruralité : paysages, qualité de vie

- ▶ Certains services apparaissent comme cruciaux : école, maison de santé, ... voire accueil de loisirs, RAM, épicerie...
- ▶ Le souhait a minima de maintenir les services existants
- ▶ L'enjeu de préserver les paysages et de ne pas essayer de ressembler à la ville mais au contraire de creuser et d'affirmer ses particularités rurales

« En tant qu' élu, nous avons la charge de maintenir une dynamique existante tout en respectant l'identité rurale recherchée par des néo-ruraux qui arrivent de zones plus denses et veulent un certain niveau de services. Il faut trouver un arbitrage complexe. Le développement c'est à minima le maintien de l'existant. Pas de développement signifie perdre les services (école, cabinet médical...). » – maire d'une commune de 1500 habitants

« Il y a un réel enjeu en termes de paysage et de qualité de vie. Si les populations viennent de la ville, c'est pour cela. Il faut résister à la tentation de faire 'de la ville catalogue' en milieu rural : cela aboutit à une uniformisation et à un appauvrissement paysager. » maire d'une commune de 3500 habitants

Préserver des sols vivants

- ▶ Il y a enjeu majeur à préserver nos sols pour répondre à nos besoins primaires : manger, boire, se chauffer, produire de l'énergie...
- ▶ Les débats s'avèrent de plus en plus prégnant entre :
 - La création d'emploi à court terme et enjeux écologiques de long terme

- Le choix des activités développées sur le foncier

« Le principal enjeu du ZAN c'est la préservation des sols vivants c'est-à-dire de tout ce qui peut produire à manger, l'eau, ... mais également de l'énergie. Si on y touche, on n'en aura plus assez pour l'avenir. Au final les territoires qui mangent tout leur foncier seront ceux qui ne pourront plus se développer à terme car elles auront épuisés leur stock de sols vivants. » – maire d'une commune de 650 habitants

« J'ai une réelle crainte que le ZAN soit dévoyé au profit de l'installation de grosses entreprises, sans se préoccuper des conséquences pour le futur, notamment en termes d'eau mais également de foncier pour d'autres activités. Comment sera prise en compte l'organisation du territoire dans la distribution de l'enveloppe entre les communes ? » – élu d'une commune de 3600 habitants

« Nous devons travailler sur la notion de terre vivante, qui inclue fondamentalement la question de l'eau. » – maire d'une commune de 5 200 habitants

Accueillir de nouvelles activités en milieu rural répondant aux enjeux de transition

- ▶ Le souhait de pouvoir agir sur les modèles agricoles
- ▶ Une demande sociétale d'installation d'activités collectives en milieu rural de type éco-lieux en habitant proche ou sur place, et qui interroge la destination des villages/des hameaux
- ▶ Le souhait d'intégrer dans le débat le devenir des espaces agricoles artificialisés et les hameaux
- ▶ Un développement de la production d'énergie locale renouvelable en milieu rural (méthanisation, bois-énergie, éolien), de matériaux (bois, terre, paille, chanvre...) nécessaires à la transition
- ▶ Une concurrence potentielle des sols entre production de logements, d'activités, d'alimentation et d'énergie

« Notre commune en Centre-Bretagne reçoit des demandes d'installations d'activités tous les mois ou tous les 2 mois. Il ne s'agit pas d'installations agricoles classiques mais vivrières, souvent portées collectivement et mêlant une variété d'activités auxquelles on ne peut pas répondre, faute de foncier disponible. Quelle est réellement la capacité des communes à accueillir des modèles agricoles avec des projets collectifs (terre crue, permaculture, artisanat) qui ne parviennent pas à trouver de lieux alors qu'ils répondent totalement aux enjeux de transition ? » – élue d'une commune de 450 habitants

« Avec le ZAN, on parle finalement plus de la surface que du sol en tant que tel. Le sol on ne le voit pas, c'est ce qu'il y a en dessous. En venant à cette rencontre j'ai constaté qu'il y avait beaucoup de sols agricoles qui n'étaient pas couverts (par des plantes inter-cultures types engrais verts). De plus, penser que l'espace agricole n'est pas artificialisé ne correspond pas à la réalité. Il y a aussi des agriculteurs qui artificialisent des sols. » – maire d'une commune de 1700 habitants

« Nos campagnes disposent de beaucoup de friches agricoles, et notamment de poulaillers aux toitures amiantées. Nous devons nous interroger sur le devenir de ces surfaces déjà artificialisées. » – maire d'une commune de 650 habitants

« Il est important de définir ce que l'on demande à l'agriculture : nourrir les habitants, nourrir les voitures, nous chauffer... » – président d'un conseil de développement

« Le ZAN vient nous réinterroger. Nous avons une ferme en cœur de bourg, et compte-tenu de sa situation on s'était dit qu'on allait en faire une zone d'habitat. Mais aujourd'hui on s'orienterait plutôt vers une ferme qui resterait agricole pour répondre aux besoins que l'on voit émerger : approvisionner les repas de l'EPHAD, de l'école, du centre de loisirs... Nous allons mettre en œuvre une Zone d'Aménagement Différé pour pouvoir la préempter or les communes n'ont pas la capacité d'acquérir les espaces agricoles. Il faut un outil pour que les élus puissent maintenir les petites exploitations et développer d'autres modèles qui s'appuient sur la proximité. » – maire d'une commune de 2500 habitants

« Il va y avoir des arbitrages à opérer sur la destination des sols. Par exemple, pour les éoliennes, leur installation se fait soit sur des espaces agricoles soit sur des espaces forestiers. » – maire d'une commune de 1600 habitants

« On voit fleurir des usines de méthanisation qui ont été construites et qui génèrent des problèmes pour nos communes notamment en termes de largeur des routes compte-tenu d'engins encore plus larges »
– maire d'une commune de 2500 habitants

Trouver un modèle économique du renouvellement urbain

- ▶ Le renouvellement urbain nécessite une interventionnisme public important
- ▶ Conjointement au ZAN, de nouveaux enjeux vont croissant comme l'érosion du trait de côte pour les communes littorales (ou submersion marine comme le territoire de la CARENE)
- ▶ Aujourd'hui, le renouvellement urbain est majoritairement financé soit via des aides publiques spécifiques (appels à projets...) soit via des projets d'extension urbaine menés conjointement

« Nous sommes de plus en plus concernés par le phénomène d'érosion côtière ce qui pose la question de déplacer les populations pour les installer en rétro-littoral » – DGS d'une commune de 1950 habitants

« Dans notre commune on finance les projets de renouvellement urbain grâce à la vente des lots du lotissement en extension urbaine » – adjoint d'une commune de 1650 habitants

Lutter contre la spéculation foncière, proposer du logement accessible

« Dans notre commune littorale, nous avons de très fortes disparités avec les gens qui viennent en été. Doit-on laisser faire et accepter uniquement les gens qui ont un budget suffisant ? Aujourd'hui, nous rachetons tout ce qu'on peut dans le bourg pour faire du logement saisonnier (agricole et touristique). »
– DGS d'une commune de 1950 habitants

➤ Quelles solutions mettre en œuvre pour engager le ZAN ?

Expérimenter, changer

- ▶ L'enjeu de passer d'un ZAN subi à un ZAN souhaité, à l'échelle locale
- ▶ L'enjeu d'expérimenter, de bousculer nos habitudes

« Le ZAN est une notion absolument formidable. C'est un moyen pour aller vers la transition, vers des territoires résilients. Avec le ZAN, on a une vraie feuille blanche devant nous pour faire autrement, évidemment ça bouscule. Ça laisse la place à l'expérimentation. Bien sûr, c'est toujours plus confortable quand on connaît. Il faut remettre en cause ce qui a été fait avant et définir comment on repart autrement » - maire d'une commune de 5 400 habitants

À quelle échelle décider le ZAN ? quel pouvoir des petites communes dans leur EPCI ?

- ▶ Le risque d'un ZAN qui accentuerait la concurrence entre les communes
- ▶ Un enjeu de porter les débats à une échelle plus large dans un projet de territoire partagé et solidaire (y compris financièrement)

« Les communes qui ont peu urbanisé entre 2011 et 2021 se retrouvent avec de vrai choix à faire d'ici à 2031 sur l'habitat, mais aussi les équipements, activité, etc. Il me semble que le ZAN devrait plutôt être porté à l'échelle intercommunale (PLUi, SCoT...) notamment sur les équipements. » – chargée d'études économiques CCI

« A l'échelle communale, nous avons décidé de ne pas nous développer de manière excessive. Néanmoins, le PLH impose de produire un certain nombre de logements. Je m'interroge sur notre pouvoir de décision. » – maire d'une commune de 850 habitants

« La loi Climat et Résilience a tendance à sacraliser et renforcer le rôle des SCoT dans la traduction du ZAN. Dans le cadre de la conférence régionale des SCoT, nous avons mené un travail pour poser des jalons sur la mise en œuvre du ZAN et accompagner la région dans sa modification de SRADDET. Le SRADDET fléchera des enveloppes foncières vers les SCoT, charge ensuite aux SCoT de se traduire en opérationnel. Avoir un PLUi sera plus facilitant pour co-construire. La juxtaposition de PLU peut aboutir à des tensions. » – maire impliqué dans la conférence des SCoT

Mettre en place des politiques publiques dans la durée

- ▶ Les projets de renouvellement urbain prennent du temps, parfois 10 ans de la réflexion initiale à la traduction opérationnelle
- ▶ Pouvoir s'appuyer sur des politiques publiques (Etat, Régions, Départements...) stables, au long cours

« Aujourd'hui, on ne fonctionne plus que par des appels à projets. Avec des projets de collectivités en réponse à des effets d'opportunité. On ne réfléchit pas globalement. Les outils développés par les politiques publiques peuvent être en contradiction des intentions. » – maire d'une commune de 2500 habitants

Faire évoluer la fiscalité et les outils de financement

- ▶ Une fiscalité, concernant la rénovation et le logement social en renouvellement urbain défavorable pour les communes, qui reste donc à ré-inventer
- ▶ Une réflexion à porter à l'échelle EPCI

« Conséquence de la fin de la taxe d'habitation : on ne crée une recette fiscale que lorsque l'on crée du bâti, pas quand on le rénove. A cela vient s'ajouter le fait que la production de logement social est exonérée de taxe sur le foncier des propriétés bâties pendant 15 ans. Il n'y a pas de gain fiscal à faire du renouvellement urbain. » – maire d'une commune de 650 habitants

Travailler sur les logements vacants, les résidences secondaires, le parcours résidentiel, et les nouvelles formes d'habitat

- ▶ Mobiliser les propriétaires privés pour agir sur le logement vacant
- ▶ Réfléchir sur les actions à mener concernant les résidences secondaires
- ▶ Approfondir le travail sur le parcours résidentiel en créant de nouvelles formes d'habitats, écologiques
- ▶ S'intéresser aux friches agricoles, y compris en dehors des bourgs

« La question des résidences secondaires, occupées qu'une petite partie de l'année et qui viennent en concurrence avec des personnes souhaitant habiter à l'année. Il se pose la question de créer un statut de résident. » – élue d'une commune de 450 habitants

« Nous devons prendre le ZAN comme une chance pour se réinterroger sur des modèles d'habitats différents que le pavillon classique et travailler sur la notion de parcours résidentiel. Comment donner de la fluidité dans le parc de logements pour que cela corresponde au parcours résidentiel ? Il faut sortir de la logique systématique d'achat dans une optique de transmission. »

« Aujourd'hui il faut trouver une dynamique via une nouvelle forme d'habitat répondant aux aspirations sociétales et aux enjeux écologiques. » – Président d'un conseil de développement

« Il faut nous interroger sur la notion de propriété, s'intéresser aux outils qui permettent de dissocier le foncier du bâti. » – maire d'une commune de 5 400 habitants

« Nos campagnes disposent de beaucoup de friches agricoles, et notamment de poulaillers aux toitures amiantées. Nous devons nous interroger sur le devenir de ces surfaces déjà artificialisées. » – maire d'une commune de 650 habitants

Impliquer et partager les enjeux du ZAN avec les habitants

- ▶ Impliquer les habitants dans la compréhension des enjeux et dans les solutions à apporter

« Il y a un vrai enjeu concernant la participation citoyenne à ses débats : acculturation aux enjeux, faire comprendre nos choix à la population. » – maire d'une commune de 5200 habitants

« Il y a un enjeu d'acceptabilité par la population et les élus. Aujourd'hui, nous avons encore une forte demande d'habitat sous forme de pavillon. » – élu d'une commune

Atelier 2 : Dans quelles conditions peut-on développer le logement dans les hameaux ?

NB : ici hameaux et villages représentent la même chose. Nous utiliserons alors les deux terminologies sans distinction

➤ Introduction : comment articuler la préservation des terres agricoles et le développement des territoires ?

La préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers est un défi majeur pour nos territoires, ruraux comme urbains. Elle est traduite dans la réglementation au travers notamment de l'objectif du Zéro Artificialisation Nette contenu dans la loi Climat et résilience.

Ainsi avec les évolutions réglementaires en cours, les villages des territoires ruraux ont été ou vont être classés en Zone Agricole dans les PLU/PLUi ; dès lors, seules les activités agricoles ou en lien avec l'agriculture pourront se développer hors régime dérogatoire.

Les changements de destination vers des usages autres qu'agricoles sont aujourd'hui difficiles et supposent des procédures longues qui sont difficilement compatibles avec la temporalité d'installation des nouveaux habitants et porteurs de projet.

- ▶ Le développement de l'habitat dans les villages est-il une piste pour œuvrer dans le sens d'une campagne vivante et vecteur de transitions ?
- ▶ A quelles conditions peut-on permettre le changement de destination de bâtiments agricoles ?
- ▶ Est-il opportun et possible de développer la constructibilité dans les hameaux ?

➤ Témoignage de François Salliou, maire de Trémargat (22) – 192 habitants, CC Kreiz-Breizh : comment accueillir des populations nouvelles et préserver les terres agricoles ?

Trémargat est une commune très rurale éloignée des centralités. Elle est composée de beaucoup de villages et d'un petit centre-bourg. L'urbanisation a été rendue possible dans les hameaux dans le PLU datant de 2003 : concrètement, 12 terrains situés dans les dents creuses de ces villages ont été achetés depuis 2003, principalement par des familles pour construire leur habitation.

Il s'agit d'une population arrivée dans une démarche de transition, qui a construit des écohabitats en densifiant les hameaux, et qui n'a donc pas contribué à l'artificialisation de terres arables. En parallèle, d'autres arrivants ont racheté des corps de fermes non habités pour y vivre et y développer des activités. « Je pense par exemple à une famille qui s'est installée et qui a développé un projet de scierie mobile. Ce projet répond à un réel besoin sur le territoire, beaucoup de plantations ayant été effectuées il y a 50 à 70 ans. Aujourd'hui, cette activité vient au bon moment et apporte une dynamique économique et une réponse au territoire pour la valorisation du bois local ». Certains habitants ont même installé illégalement leur habitation (habitat léger notamment) pour développer leurs activités dans les corps de ferme attenants.

Par ailleurs, la commune a mis en place dans son PLU, un STECAL (ou Secteur de taille et de capacité d'accueil limitées) sur un terrain urbanisable pour y développer un hameau léger. L'article L151-13 du code de l'urbanisme définit les STECAL comme étant des 'secteurs délimités au sein des zones inconstructibles des PLU (zones A et N) et au sein desquels certaines constructions ou installations peuvent être édifiées de manière dérogatoire'. À Trémargat, le projet d'habitat léger, piloté par la commune avec l'appui de l'association Hameaux légers, est en cours de conception. Les élus estiment qu'il peut répondre à plusieurs défis, notamment en matière d'artificialisation des sols et d'accueil de nouvelles populations.

« Notre PLU va être obsolète et venons de voter le recours au PLUi. Aujourd'hui, j'ai une préoccupation : comment continuer de permettre l'accueil de populations motivées, dynamiques, mais aussi de porteurs de projets agri-ruraux innovants, et comment l'articuler avec la préservation de terres agricoles ? »

➤ Des constats partagés

Les participants à l'atelier ont pris la parole pour présenter la situation de leur commune et leur point de vue. Plusieurs constats ont été partagés :

- **Le lotissement, une offre de logements bientôt obsolète ?**

Plusieurs opérations de lotissement dans les bourgs sont en cours, avec le sentiment de que seront les dernières (les PLU/PLUi ne les permettent plus). Le lotissement semble par ailleurs devenir obsolète pour des jeunes ménages qui souhaitent une installation à la campagne, de plus en plus souvent dans une optique d'autonomie. Ces derniers auraient tendance à être attirés par des projets de réhabilitation ou construction intégrés dans les hameaux plutôt que par des lotissements en centre-bourg.

- **Des hameaux parfois plus vivants que les bourgs ?**

Dans certains territoires ruraux, les hameaux peuvent être plus vivants que le bourg. Dès lors, sur quels critères s'appuyer pour identifier les polarités ? Certains territoires très ruraux (ex. CC Kreiz-Breizh) ne sont pas situés dans l'aire d'influence d'une ville ou d'une métropole : les dynamiques locales sont alors différentes et la proximité entre travail et habitat est d'autant plus recherchée.

➤ Pourquoi développer le logement dans les hameaux ? Les motivations

Dans un premier temps, les participants se sont interrogés sur l'intérêt de permettre des constructions neuves dans les dents creuses des hameaux et d'ouvrir le changement de destination d'un bâtiment agricole pour de l'habitat. Voici les motivations exprimées :

- ▶ Accueillir de nouvelles populations avec des besoins, des capacités financières, des projets de vie variés
- ▶ Préserver les terres agricoles : mieux vaut densifier les hameaux que d'étendre le bourg
- ▶ Permettre le développement d'activités économiques qui correspondent au territoire et souvent liées au projet d'habitat (ex. scierie de Trémargat)
- ▶ Répondre à la problématique du logement agricole : permettre aux agriculteurs de trouver un logement proche de leur exploitation
- ▶ Préserver, réhabiliter le patrimoine bâti disséminé dans les hameaux
- ▶ Maintenir des prix abordables pour permettre à tous types de ménages de se loger
- ▶ Canaliser l'artificialisation des sols en donnant un nouvel usage aux bâtiments agricoles non utilisés (hangars, etc.) plutôt que de construire du neuf

« Sur un hameau de ma commune, il y a six maisons dont quatre sont restées longtemps inhabitées. Aujourd'hui les six sont habitées. Je constate que les jeunes recherchent une forme d'autonomie notamment alimentaire. Le lotissement va devenir obsolète, d'ailleurs nous sommes en train de réaliser le dernier sur notre commune. Il y a aussi un enjeu d'accès à la propriété dans un contexte de marché foncier très tendu. De plus en plus de ménages souhaitent rénover tranquillement leur habitat. »

Jacques Chesnel, adjoint à Plumaudan (22) – 1258 habitants, Dinan Agglomération

➤ Quelles solutions concrètes pour développer le logement dans les hameaux ?

Un enjeu principal : faire évoluer les SCoT et les PLU / PLUi afin de régulariser et sécuriser les projets.

Porter une démarche globale à l'échelle communale et intercommunale

- ▶ Avoir une réflexion globale sur les possibilités de densification et le devenir du centre-bourg : aménagement, services, commerces, logement (par exemple au travers de l'élaboration d'un plan guide)
- ▶ Mener une réflexion collective à l'échelle du SCoT et du PLU(i)

« Nous avons beaucoup de hameaux sur notre commune. Notre PLU communal en cours d'approbation prévoit une forte baisse de constructibilité dans les hameaux. Je me dis de plus en plus qu'un PLU

intercommunal serait la solution, accompagné d'une réflexion sur l'armature des hameaux : comment les définir, comment prioriser leur densification ? »

Joel Crublais, élu de Bains-sur-Oust (35) – 3414 habitants, Redon agglomération

- ▶ S'équiper de moyens techniques, d'ingénierie, se faire accompagner

Définir et hiérarchiser les hameaux

- ▶ Elaborer une trame partagée (à l'échelle de l'EPCI, ou du Pays) pour définir et hiérarchiser les hameaux

« Il faut que chaque territoire définisse sa conception des hameaux, et s'en saisisse, la porte auprès de l'Etat. On a écrit en CoPil notre définition des hameaux pour pouvoir ensuite les hiérarchiser. Avec une vigilance dans notre capacité de porter des politiques de territoire en phase avec ces choix, notamment en termes de mobilités. » – Sandra Le Nouvel, présidente de la CCKB (22), Pays COB

- ▶ Définir les critères pour autoriser certains villages à accueillir de nouveaux habitats : présence d'équipements publics, lieux de convivialité, capacités en termes d'assainissement...A l'instar de la loi Littoral qui fait une distinction qualitative et quantitative importante en prenant en compte ces éléments afin de qualifier les hameaux urbanisables.

Repérer les bâtiments susceptibles de changer de destination

- ▶ Définir des critères sur lesquels s'appuyer pour repérer les bâtiments : localisation, valeur patrimoniale, qualité du bâti, absence d'amiante, maisons abandonnées (indivisions...) afin que le permis de construire puisse être accepté. Ancienne écurie, étable à cochons... chaque commune peut repérer des bâtiments susceptibles de changement de destination.

« Nous sommes une petite commune, avec un petit bourg très excentré qui est à saturation ; il n'y a plus de dents creuses à explorer ! Nous avons beaucoup de petits villages de 4 à 5 maisons. Le dernier lotissement compte 19 lots et toutes les terres autour du bourg sont agricoles. Ce qui pourrait sauver Caro, c'est la présence de patrimoine dans les hameaux, des petits châteaux par exemple, qui pourraient être support de développement. » – Huguette Collineau, adjointe à Caro (56) – 1143 habitants, De l'Oust à Brocéliande Com.

- ▶ Repérer les dalles d'anciens hangars agricoles (après dépollution) pour l'installation d'habitats partagés ou collectifs

« Depuis la tempête de 2009, beaucoup de bâtiments agricoles sont restés par terre. Si on désamiante et qu'on garde la dalle, on a là un levier pour accueillir de nouveaux projets, de nouveaux habitants... On le veut politiquement mais on n'a pas l'outil juridique et financier. Peut-être en les estampillant dalles sans maître ? » – Sandra Le Nouvel, présidente de la CCKB (22), Pays COB

Animer une démarche et maîtriser les outils juridiques

- ▶ Communiquer auprès des propriétaires des bâtiments susceptibles de changer de destination
- ▶ Connaître les outils juridiques, notamment les procédures de bien sans maître, et d'abandon manifeste

« Pour réinvestir les biens abandonnés dans les hameaux ou en campagne, on expérimente la procédure des biens sans maître, qui est a priori assez souple avec des biens concernés au bout de 10 ans en zone de revitalisation rurale. La commune pourrait être propriétaire de ces biens abandonnés depuis longtemps ! La procédure d'état d'abandon manifeste est aussi un levier d'actions auprès des propriétaires indécis qui abandonnent leur bien, quittent le territoire. » – Joël Marivain, maire de Kerfourn (56) – 859 habitants, Pontivy Communauté

- ▶ S'emparer des outils juridiques permettant de lier l'habitat à l'activité (bail emphytéotique, bail rural solidaire, logement de fonction, fermage).

Proposer un panel d'habitats répondant à la diversité des futurs habitants

- ▶ Développer de nouvelles formes d'habitat susceptibles de répondre à la diversité des demandes :
- ▶ habitat participatif, habitat léger...

- ▶ Proposer des terrains de configurations diverses, bâtis et non bâtis : maisons à rénover, terrain en centre bourg, parcelle isolée...

« Je veux concentrer en centre-bourg, parce que j'ai les écoles, des commerces...mais on a un STECAL en campagne pour proposer différents produits adaptés à la demande de chacun » -- Joël Marivain, maire de Kerfourn (56)

« Il faudrait faire des schémas agricoles, tout comme il existe des zones pour l'accueil des gens du voyage, des zones d'activités, des zones artisanales, des espaces de préservation de la biodiversité.... La SAFER, face à une demande de projet agricole, consulterait ainsi le zonage agricole qui lui serait opposable. »

« On ne va pas pouvoir autoriser une petite maison en dent creuse dans un hameau, mais un hangar agricole pourra sans souci être construit sur des terrains non constructibles : c'est insensé et injustifiable du point de vue des transitions ! »

➤ Points d'attention

Inventorier les garde-fous pour éviter les abus et atteindre l'objectif de préservation des espaces naturels et agricoles.

Vérifier en priorité la capacité de renouvellement du bourg

- ▶ Identifier les dents creuses, étudier le foncier dans le centre bourg pour identifier des secteurs opérationnels
- ▶ Parfois les bourgs sont saturés ou sont entourés de zones inondables limitant les possibilités d'extensions alors que de gros hameaux situés en proximité disposent de dents creuses à investir. Dans le cas contraire, investir le bourg en priorité.

« Il vaut mieux vaut renouveler un hameau que de développer le bourg » – T. Gisserot, asso Hameaux Légers

Anticiper l'impact de la densification des hameaux

- ▶ Vérifier la capacité à développer des politiques publiques permettant l'habitat loin des bourgs : mobilité, réseaux mais aussi vivre ensemble, convivialité...

Encadrer le changement de destination

- ▶ Être vigilant au changement d'usage de l'habitat vers l'activité économique (le gîte qui devient résidence secondaire.).
- ▶ Explorer la faisabilité de réserver le changement de destination pour le logement de fonction des agriculteurs et artisans.
- ▶ Autoriser le changement de destination pour des bâtiments agricoles tellement grands qu'ils ne jamais repris et seront donc de futures ruines

Accompagner les habitants

- ▶ Faire évoluer les mentalités sur la façon d'habiter, sur le fait de dissocier le foncier du bâti (habitats collectifs, bail emphytéotique pour de l'habitat réversible ...)
- ▶ Faire découvrir, partager, reconnaître la qualité patrimoniale de bâtiments même si elle ne rentre pas dans les critères officiels (qualité du bâti, pas d'amiante, maisons abandonnées ...)
- ▶ Préserver le style architectural dans le cas du changement d'usage ou de l'insertion dans les dents creuses. Avec une tolérance pour l'éco-habitat qui, s'il ne correspond pas aux architectures vernaculaires, s'y intègre souvent bien. D'autant plus que l'utilisation d'éco-matériaux valide une perspective de transition

« On ne va pas pouvoir faire une petite maison dans une dent creuse dans un hameau, mais il y aura la possibilité de construire des hangars sur des terrains non constructibles : ceci est injustifiable pour les élus. »

« Quand on parle de densité, les dents creuses sont considérées comme de l'artificialisation. Il va falloir trouver la surface pour compenser. Vous vous rendez compte de la complexité » – J. Marivain, maire de Kerfourn (56)

Faire évoluer les politiques publiques ?

- ▶ Prioriser politiquement (et financièrement) le renouvellement urbain, car actuellement il coûte plus cher et s'avère plus complexes que les constructions neuves
- ▶ Imaginer comment réguler les constructions agricoles
- ▶ Anticiper les nuisances liées à l'activité artisanale accolée à l'habitat

Atelier 3 : Faut-il permettre des activités non-agricoles en zone A pour favoriser la transition ?

➤ Introduction : comment articuler la préservation des terres agricoles et le développement des territoires ?

Les objectifs de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ont été rappelés au début de cette rencontre. Cependant, leur traduction dans les documents de planifications territoriales tendent à réduire les territoires ruraux périphériques aux activités agricoles.

Pourtant, nos territoires sont riches de ressources naturelles qui peuvent permettre de répondre en grande partie à nos besoins les plus vitaux et aux enjeux de transition : la terre pour nourrir, l'eau pour boire, les matériaux pour construire, les ressources et l'espace pour produire des énergies renouvelables, les espaces naturels pour respirer un air pur et admirer le vivant et la biodiversité...

Dans ce contexte, faut-il permettre des activités non-agricoles en zone A pour favoriser la transition ?

Les changements de destination vers des usages autres qu'agricoles sont aujourd'hui difficiles avec des procédures longues et incompatibles avec la temporalité des porteurs de projet.

- ▶ **Ne serait-il pas intéressant / nécessaire de permettre le développement d'activités artisanales en lien avec la transition écologique et valorisant les ressources du territoire : eau, bois, terre, paille, soleil, vent...**
- ▶ **Ces activités ne sont-elles pas le gage d'une transition écologique accélérée, de territoires ruraux vivants et attractifs ?**

➤ Pourquoi permettre le changement de destination d'un bâtiment agricole pour une activité artisanale en lien avec la transition écologique ?

Dans un premier temps, les participants se sont interrogés sur l'intérêt d'ouvrir le changement de destination d'un bâtiment agricole pour une activité artisanale en lien avec la transition écologique.

- ▶ Favoriser l'attractivité du territoire par la création et la diversification des emplois
- ▶ Les zones d'activités économiques sont « finies ». Il faut choisir les entreprises qui s'y implantent et diversifier les lieux d'installations d'activités économiques.
- ▶ Valoriser et optimiser le patrimoine existant. Trouver un usage contemporain à un bâtiment patrimonial est un bon moyen de le préserver. Cet usage est souvent le tourisme mais pourquoi pas y développer des activités tertiaires, artisanales ou encore en lien indirect avec l'agriculture ex : équithérapie. Le bâti concerné est souvent sans intérêt architectural, le changement de destination est plus difficile via le STECAL.

« Sur la commune, il y a 50% de résidences secondaires et il y a plein de petits hangars fermés, des bâtiments qui vieillissent et qui n'ont pas d'usage. Nous envisageons de proposer aux artisans de s'installer dans ces lieux car nous n'avons pas la possibilité de créer une zone artisanale. Ces bâtiments auraient un nouvel usage, apporteraient une valorisation aux propriétaires et cela permettrait de

repeupler la commune en fixant la population. Si on veut faire venir des jeunes, il faut qu'il y ait du boulot ! » – Sandrine Abgrall, adjointe à Plounéour Brignogan-Plages (29)

- ▶ Utiliser l'existant limite l'impact énergétique, réduit le bilan carbone induites par de nouvelles constructions.
- ▶ Limiter les déplacements pendulaires : en permettant à des activités de s'implanter à proximité des lieux de vie
- ▶ Accueillir de nouvelles populations en zone rurale
- ▶ Diversifier les activités économiques de la bande littorale et ainsi accueillir une population active hors tourisme (il faut pouvoir loger les gens par ailleurs).

➤ Points d'attention : quels garde-fous pour éviter les abus et atteindre l'objectif de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers ?

Le changement de destination d'un bâtiment agricole semble irréversible. Or, si un bâtiment peut paraître inadapté à l'agriculture intensive d'aujourd'hui, la dynamique actuelle de nouvelles installations tend vers des fermes de petites surfaces qui nécessitent de plus petits bâtiments.

« Il faut s'assurer, avant d'acter un changement de destination, qu'il n'y a pas de projets agricoles possibles / intéressés / adaptés. Il est important de mener un vrai travail de politique agricole communal pour donner envie aux paysans de venir. Si des jeunes installent un projet agricole, la question du changement de destination ne se posera pas. » – Thierry Lohr, adjoint à Plessé (44)

- ▶ Se questionner sur la possibilité d'activités agricoles dans le bâti
- ▶ Préserver la centralité : éviter de créer des sous centralités qui disperseraient l'activité économique et commerciale et pénaliseraient le dynamisme et l'attractivité de la centralité principale
- ▶ S'assurer que les réseaux (eau, électricité, fibre, téléphonie...) et accès (voirie, cheminements doux...) soit suffisants pour l'activité qui souhaite s'implanter
- ▶ Porter une attention aux nuisances et aux pollutions pouvant atteindre les habitations voisines (voire éviter toute forme de pollution)
- ▶ Contextualiser la réponse apportée en fonction de la valeur du foncier agricole : valeur économique, valeur agronomique.... Et distinguer les secteurs à forte pression foncière et secteurs en déprise

➤ Solutions : comment faire évoluer les documents de planification urbaine afin de sécuriser les projets tout en les régularisant ?

- ▶ Créer des STECAL (Secteur de taille et de capacité d'accueil limitée) : dispositif dérogatoire pour construire (hors activité agricole) ou changer de destination un bâtiment agricole en zone naturelle, agricole ou forestière du PLU.
- ▶ Faut-il attendre de « remplir » les centres-bourgs ? point d'attention : pour les activités tiers lieux/travail partagé
- ▶ Donner une compétence à l'EPCI pour l'achat de bâti ou de terre agricole
- ▶ Avoir recours au bail à domaine congéable : la collectivité achète le terrain et vend provisoirement les bâtiments et les cultures pérennes au fermier qui en plus loue les terres. Lors de la transmission, le bâti et les cultures pérennes sont revendus au repreneur ou au propriétaire (la collectivité) s'il n'y a pas de repreneur. Le fermier est sécurisé dans ces investissements, notamment sur les bâtiments. La collectivité s'assure de l'usage du bâti (logement de l'agriculteur par exemple) et n'a pas à assurer la maintenance de nouveaux bâtiments (à noter que l'outil est fragile, en cas de changement de politique locale).
- ▶ S'intéresser à l'Office rural solidaire ou OFS agricole : dispositif à créer qui consisterait comme pour les logements en bail réel solidaire (BRS) à dissocier le bâti du foncier pour un usage précis (grange, poulailler...)
- ▶ La collectivité reste propriétaire du terrain et maîtrise ainsi le devenir du bâti, son usage ou sa destination.

- ▶ Cela implique une intervention de la collectivité en zone A. Les outils n'existent pas à ce jour et il importe de faire évoluer la réglementation :
- ▶ Il n'y a pas de possibilité de déposer une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) en zone A actuellement ;
- ▶ Il serait utile d'avoir une structure semblable à l'EPF pour intervenir sur le foncier agricole
- ▶ La collectivité deviendrait interventionniste pour reprendre la maîtrise du foncier en zone A
- ▶ Pour atteindre ces objectifs il est nécessaire de faire évoluer le droit

« Il faut retrouver la maîtrise du foncier bâti. La rétention foncière va créer de la spéculation ! Il faut des outils d'accompagnement et faire évoluer la fiscalité (un prêt à taux zéro est accordé à un jeune pour un pavillon mais n'est pas accordé pour acheter une maison à retaper en campagne) »

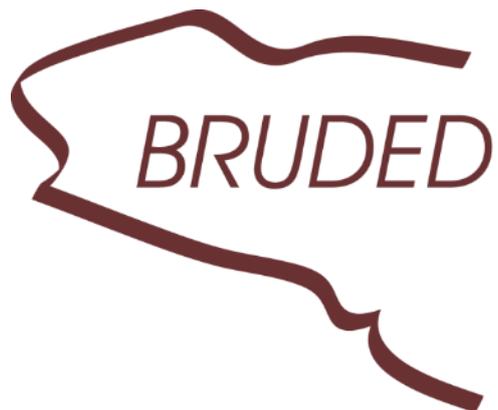
André Crocq, président du Pays de Rennes, 1er VP de Rennes Métropole, conseiller municipal à Chavagne (35)

➤ Conclusion de l'atelier

Le changement de destination en zone A pour permettre la mise en place d'activités économiques non-agricoles est une piste pour le dynamisme des territoires ruraux. Cependant, les participants ont mis en avant des points d'attention. Cette évolution est à analyser au cas par cas pour préserver l'outil agricole d'aujourd'hui et de demain. De plus, les participants ont penché vers une **nécessaire intervention de la collectivité dans les zones agricoles pour s'assurer de la destination du bâti** (notamment le logement agricole) et des terres, favoriser les transitions. **Une évolution des outils et de la fiscalité liée aux zones agricoles semblent être nécessaire pour permettre aux collectivités, commune et EPCI, d'intervenir sur ces secteurs.**

« Il faut que les collectivités aient les outils pour avoir les moyens d'intervenir dans les zones agricoles et naturelles. Arrêtons de dire que les zones A et N sont l'omerta pour les collectivités. » Murielle Douté-Bouton, maire de Plélan-le-Grand (35)

L'atelier révèle que la question du changement de destination est étroitement liée à la question de la dynamique et de l'attractivité des territoires ruraux. La question des transitions s'intègre dans cette dynamique comme un pan de l'attractivité de ces territoires. L'activité économique, le lien social, la préservation des espaces naturels et la contribution aux transitions écologiques/énergétiques/sociales (par l'exploitation des ressources naturelles renouvelables notamment) sont indissociables.



BRETAGNE RURALE ET RURBAINE
POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE
19 RUE DES CHENES - 35630 LANGOUËT
www.BRUDED.FR

BRUDED est soutenu par :

