

ANNEXES

du SCoT du Pays de Brest

6. Analyse de la consommation foncière



Pays de Brest
PÔLE MÉTROPOLITAIN



Table des matières

Introduction	3
Le MOS : un outil de mesure, d'analyse et de suivi de la consommation foncière	3
1. Occupation du sol en 2021	4
2. Analyse de la consommation foncière sur la période 2011-2021	6
2.1 Analyse de la consommation foncière sur la période.....	6
2.2 Analyse de la consommation foncière par domaines.....	8
2.3 Analyse de la consommation foncière par secteurs	11
3. Analyse de l'artificialisation des sols sur la période 2011-2021	14
4. Estimation de la consommation foncière sur la période 2021-2024.....	16

Introduction

La préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers (ENAF) est un enjeu majeur de la planification et de l'aménagement du territoire.

La loi climat et résilience du 22 août 2021 a fixé l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » (ZAN) en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'ENAF dans les dix prochaines années (2021-2031).

Le code de l'urbanisme précise que les annexes du SCoT ont pour objet de présenter « l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant le projet de schéma et la justification des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation définis dans le document d'orientation et d'objectifs » (article L141-15 du code de l'urbanisme, alinéa 4).

Pour le Pays de Brest, le suivi de la consommation d'espaces revêt un intérêt particulier, du fait de l'importance physique des espaces agricoles (couvrant près des deux tiers de l'espace) et de la présence d'un environnement de qualité, profondément marqué par la proximité constante avec le littoral. Ce contexte a permis le développement d'un grand nombre d'habitats

naturels, remarquables mais fragiles, particulièrement vulnérables aux pressions liées à l'urbanisation.

La préservation de ce patrimoine naturel, ainsi que celle d'un espace agricole constituant l'un des socles du paysage économique local, représentent un enjeu majeur du projet porté par le SCoT.

Le MOS : un outil de mesure, d'analyse et de suivi de la consommation foncière

Le Pays de Brest, via l'ADEUPa, dispose d'un outil numérique qui permet de caractériser l'occupation du sol et de suivre la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers : le MOS foncier (Mode d'Occupation du Sol). Techniquement, cet outil :

- décrit de manière fine la répartition de l'occupation du sol, à l'échelle cadastrale, à une date donnée ;
- permet de quantifier et qualifier les évolutions au cours d'une période donnée.

Pour cela, le MOS croise différentes sources d'informations (photos aériennes, bases de

données, etc.). Les données accessibles aujourd'hui permettent de dresser une typologie précise de l'occupation du sol du Pays de Brest pour les années 2011 et 2021.

C'est pourquoi, l'analyse présentée ici et ayant servi de base au calcul des objectifs de réduction de la consommation foncière utilise comme période de référence les années 2011 à 2021, ceci en cohérence avec les dispositions du code de l'urbanisme (article L141-15 du code de l'urbanisme, alinéa 4).

1. Occupation du sol en 2021

Le Pays de Brest est encore aujourd'hui un territoire à forte identité agricole, cette activité occupant 64 % du territoire. Les espaces naturels représentent pour leur part 19 % du territoire.

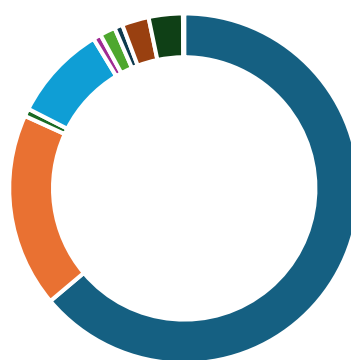
En 2021, les espaces urbanisés (comprenant l'habitat, les activités économiques hors agriculture, les équipements et les infrastructures) couvrent environ 17 % de la superficie du territoire. Les espaces littoraux du territoire sont fortement urbanisés : les espaces proches du rivage présentent ainsi un taux d'urbanisation de 30 %, soit près de deux fois la moyenne générale du territoire.

L'analyse plus précise des secteurs urbanisés montre que les espaces à fonction résidentielle représentent plus de la moitié des espaces urbanisés.

Les infrastructures apparaissent également largement développées, puisqu'elles constituent le second poste d'espaces urbanisés (18 %). Cela s'explique par la présence d'un maillage routier dense et d'infrastructures structurantes sur le territoire (aéroport, voies express, voies ferrées). Les équipements (dont les parcs et jardins, espaces verts, terrains de sports) représentent 14 % des espaces urbanisés.

Les espaces d'activités économiques (hors agriculture) représentent 8 % des espaces urbanisés du Pays.

Enfin, spécificité propre au territoire, les espaces urbanisés liés au secteur de la Défense représentent 4 % de la superficie du territoire.



- Agricole
- Naturel et forestier
- Surfaces en eau
- Habitat
- Urbain mixte et bâti divers
- Activités et commerces
- Défense
- Équipements
- Infrastructures
- Carrières

Figure 1 : Occupation du sol en 2021



- Habitat
- Infrastructures
- Équipements
- Activités et commerces
- Défense
- Urbain mixte et bâti divers

Figure 2 : Répartition des surfaces urbanisés en 2021

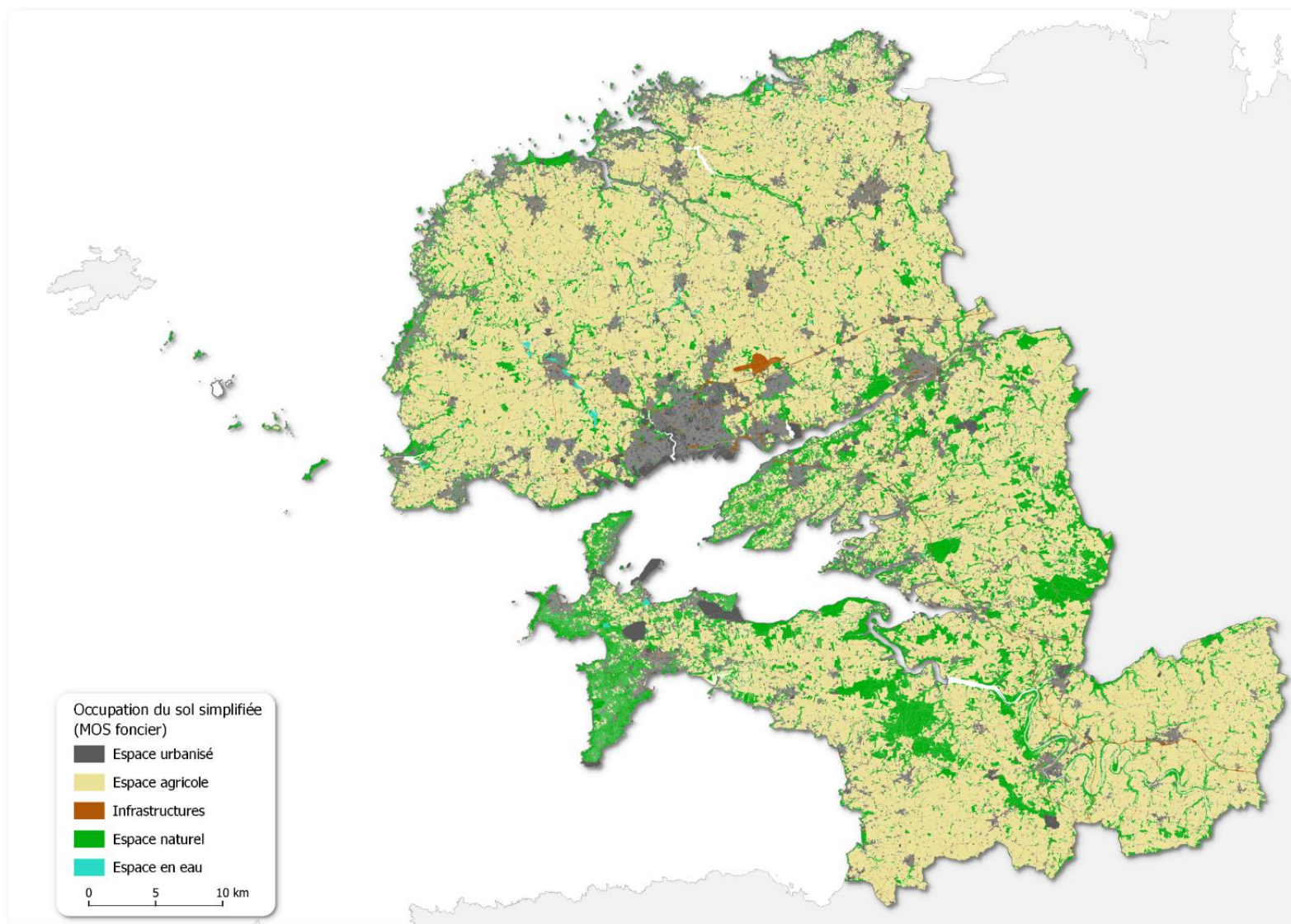


Figure 3 : Occupation du sol du Pays de Brest en 2021

2. Analyse de la consommation foncière sur la période 2011–2021

2.1 Analyse de la consommation foncière sur la période

La comparaison des données d'occupation du sol entre 2011 et 2021 montre que 1 251 ha de terres agricoles, naturelles, et forestières ont été consommées au profit du développement de l'urbanisation, sous toutes ses formes (habitat, économie hors agriculture, équipements et infrastructures), soit 125 ha par an en moyenne (contre 145 ha par an en moyenne sur la période 2005-2015). Ce sont ainsi plus de 1 000 ha de terres agricoles et près de 200 ha d'espaces naturels qui ont été consommés entre 2011 et 2021, représentant 84 % et 15 % des espaces consommés. Cette consommation repose principalement sur le changement de destination de terres agricoles, principalement à destination de l'habitat.

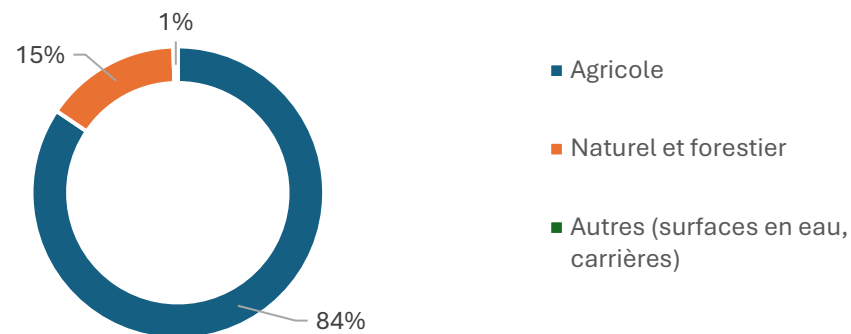


Figure 4 : Nature des espaces urbanisés entre 2011 et 2021 sur le Pays de Brest

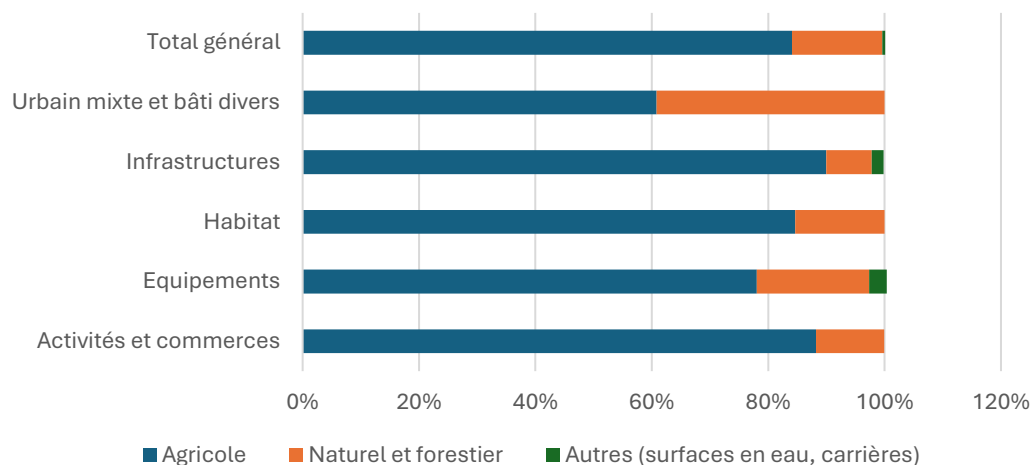


Figure 5 : Nature des espaces urbanisés entre 2011 et 2021 selon le domaine

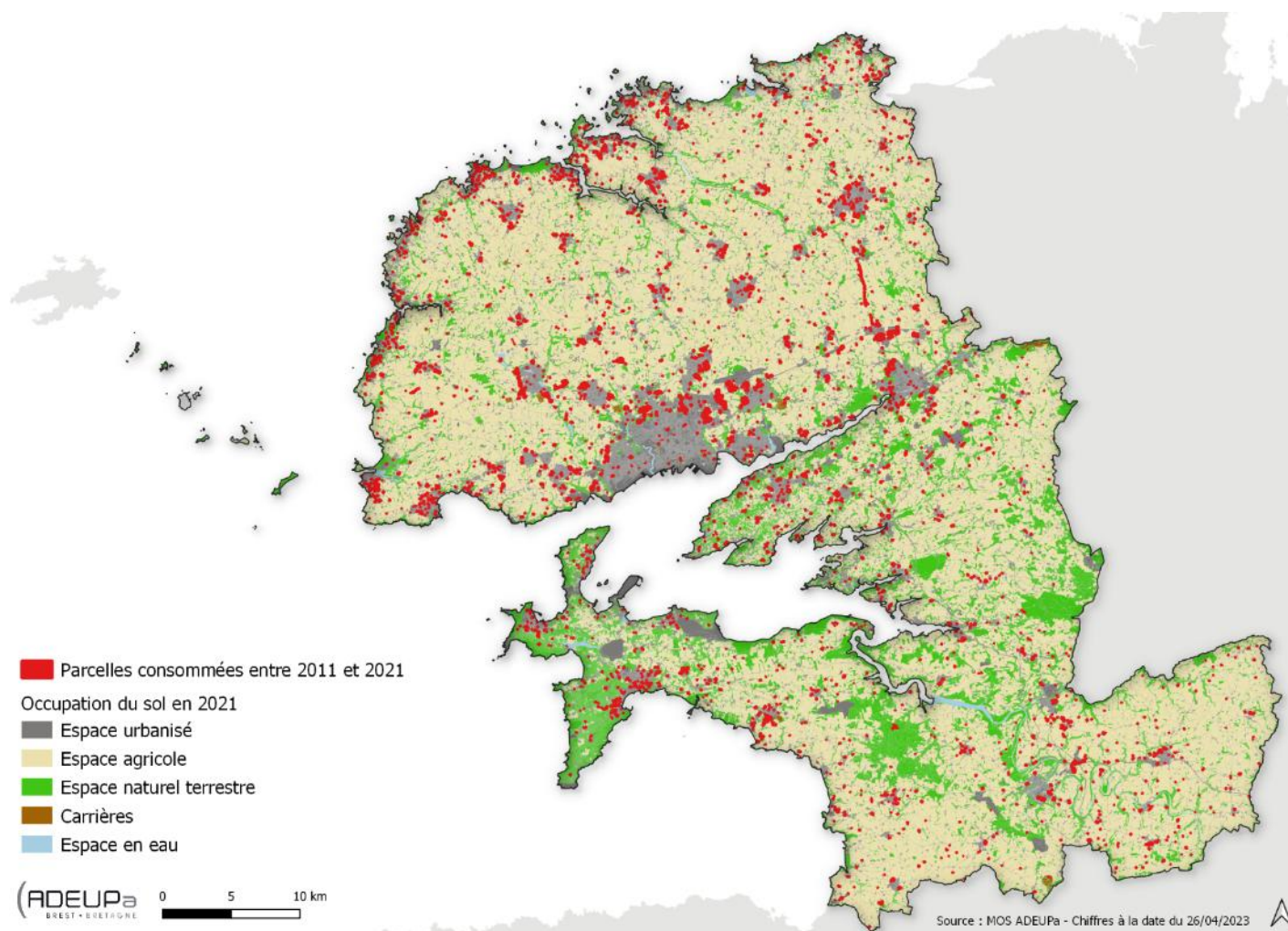


Figure 6 : Evolution de l'urbanisation entre 2011 et 2021

2.2 Analyse de la consommation foncière par domaines

La consommation d'ENAF est mesurée en quantifiant et en catégorisant la fonction des secteurs nouvellement urbanisés. Le MOS permet un suivi très détaillé des différents postes de consommation que l'on peut résumer à trois grands domaines :

- l'habitat,
- le développement économique,
- les équipements et les infrastructures.

L'analyse des postes de consommation foncière sur la période 2011-2021 montre clairement que le développement de l'habitat représente le moteur principal de la consommation d'ENAF dans le Pays de Brest, suivi par le développement des activités économiques et des autres équipements.

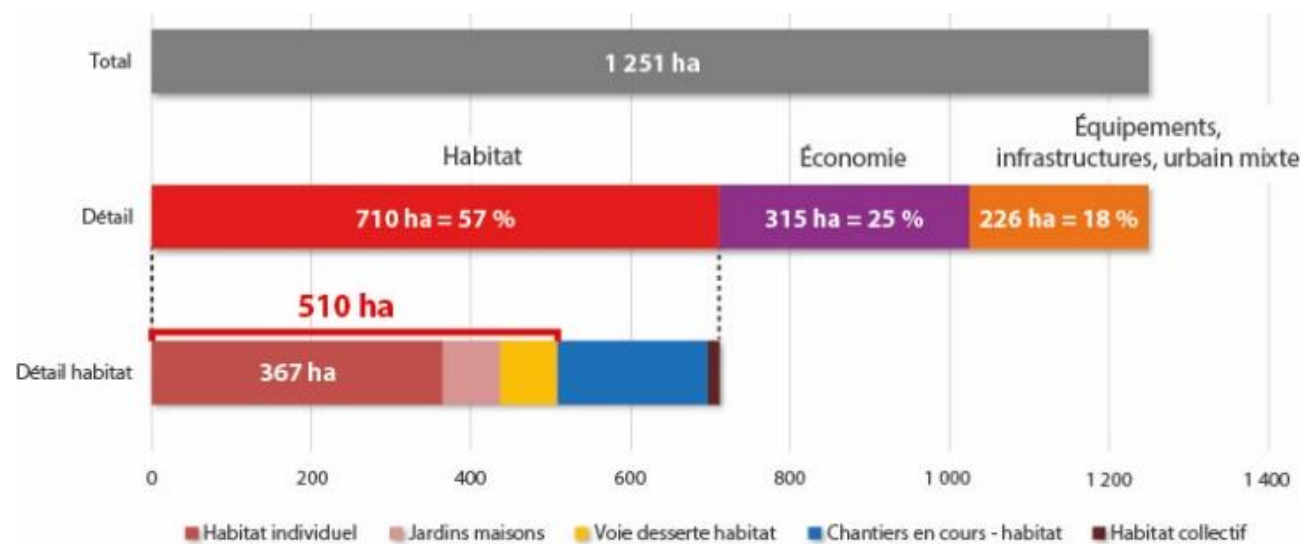


Figure 7 : Typologie de l'espace urbanisé selon les domaines

1.1.1 Consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers par l'habitat

La consommation d'ENAF sur le territoire est largement portée par le développement de l'habitat, qui a engendré la consommation de 710 ha sur la période 2011-2021, soit 57 % de la consommation totale observée sur le Pays de Brest.

A l'intérieur du poste habitat, l'analyse de la fonction des espaces aujourd'hui urbanisés montre la grande importance de la maison individuelle dans la consommation d'espace du Pays de Brest. La poursuite du développement d'un modèle d'habitat pavillonnaire en extension d'urbanisation en est le principal motif, cette forme d'aménagement représentant plus de la moitié de la consommation foncière par l'habitat, et les logements collectifs seulement 2 %.

Néanmoins, la densité moyenne des opérations d'habitat a augmenté (en densité brute, comprenant également les aménagements liés à ces logements tels que les places de stationnement, voies d'accès, etc.), passant de 11 logements à l'hectare en moyenne entre 2005 et 2015 à près de 15 entre 2015 et 2021. Cette densité connaît cependant d'importantes variations entre les types d'opérations et entre les EPCI du territoire, notamment du fait d'un nombre important d'opérations de moins de 5 logements

groupés, ayant souvent entraîné la consommation de grands terrains (de plus de 1 500 m²) pour la construction d'une seule maison.

1.1.2 Consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers par les activités économiques

Second poste de consommation foncière entre 2011 et 2021, le développement économique a engendré l'urbanisation de 315 ha, soit un quart de la consommation foncière totale de la période.

Le développement de l'industrie et de l'artisanat, au sein des zones d'activités économiques, représente le principal moteur de cette consommation (27 %). L'aménagement d'espaces verts (pouvant notamment être des jardins ou pelouses entourant les entreprises) dans ou à proximité immédiate des espaces d'activités représente 25 % de la consommation foncière liée au développement économique.

Le troisième poste de consommation foncière liée aux activités économiques est constitué des terrains vacants ou en chantier (terrains viabilisés non aménagés), qui représentent 24 % de la consommation liée au secteur. Ce développement peine cependant à produire une offre foncière suffisante pour répondre aux besoins du monde

économique, la somme des terrains cessibles et commercialisables rapidement connaissant sur la période une diminution significative, alors que ce solde était déjà faible (passant de près de 80 ha en 2019 à 48 ha fin 2021). En l'absence de friches ou de vacance nombreuses, ces évolutions contribuent à une augmentation de la pression sur le foncier économique.

Le développement des activités commerciales, tertiaires et de logistique ont quant à elles représenté 7 %, 4 % et 2 % de la consommation foncière liée aux activités économiques.

1.1.3 Consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers par les équipements et infrastructures

Les équipements, infrastructures et les zones urbaines mixtes et le bâti divers constituent le troisième poste de consommation d'ENAF entre 2011 et 2021, avec 226 ha, représentant 18 % de la consommation foncière totale du Pays sur la période.

La consommation foncière issue du développement des équipements, infrastructures, et urbain mixte sur le territoire est portée par les parcs et jardins (près d'un tiers), constitués en grande partie par les aménagements extérieurs tels que les pelouses et jardins autour des équipements (il ne s'agit donc pas seulement de parcs au sens propre du terme).

L'élargissement de l'offre en édifices ou structures sportifs représente le principal type d'équipements nouvellement construits en extension sur le territoire (piscine sur la CCPCP, terrains de foot...), suivis par des équipements liés à la gestion de l'eau, de l'assainissement et de l'énergie, puis de santé et d'enseignement.

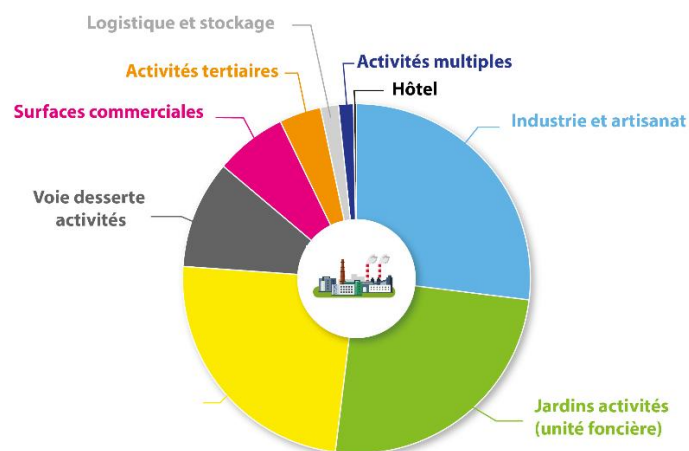


Figure 8 : Typologie de l'espace urbanisé par les activités économiques

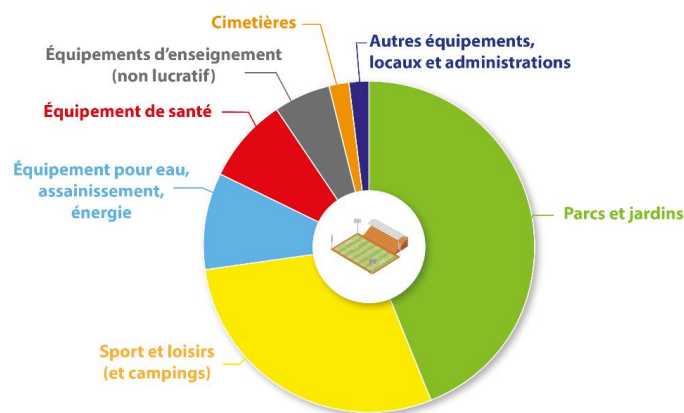


Figure 9 : Typologie de l'espace urbanisé par les équipements

2.3 Analyse de la consommation foncière par secteurs

La consommation foncière du Pays de Brest diffère selon les EPCI concernés et les postes de consommation.

Entre 2011 et 2021, la consommation foncière du Pays a été la plus élevée à Brest métropole (27 %), suivis par les EPCI situés dans la moitié nord du Pays (CCPI, CAPLD, CCPA, CLCL). Elle a été plus faible dans la moitié sud du territoire, sur la CCPCP et la CCPCAM. La métropole présente ainsi la consommation foncière la plus forte du Pays de Brest en valeur absolue, ce qui s'explique notamment par la taille de sa population et le fait qu'elle concentre 63 % des emplois du territoire (cf. diagnostic, 1.1.2 et 2.1).

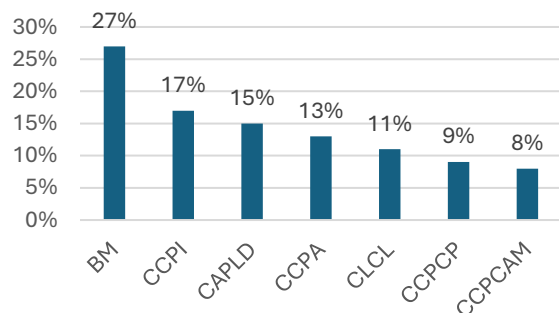


Figure 10 : Consommation d'ENAF par EPCI entre 2011 et 2021

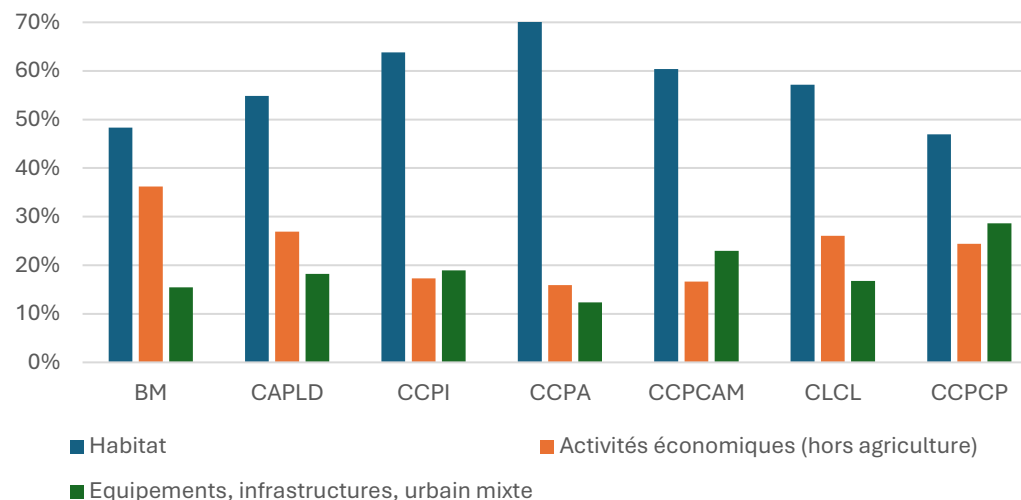


Figure 11 : Consommation d'ENAF par secteur et par EPCI entre 2011 et 2021

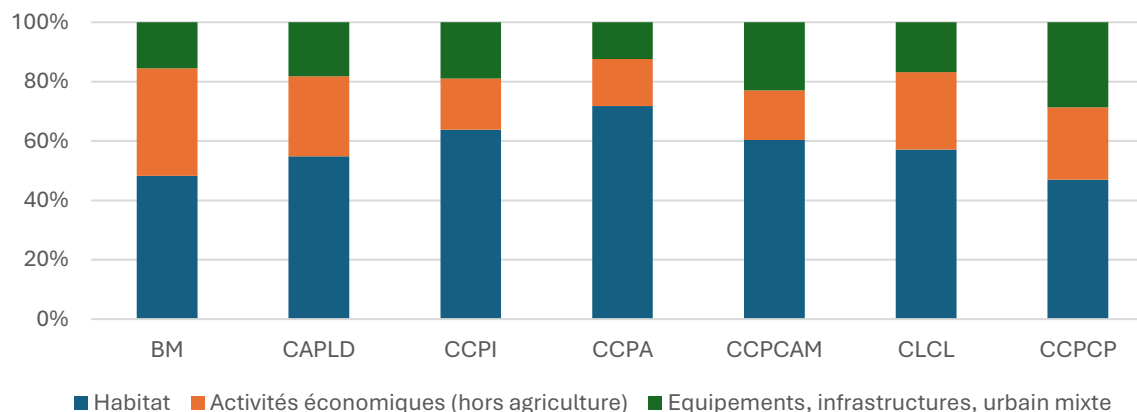


Figure 12 : Répartition de la consommation d'ENAF par EPCI entre 2011 et 2021

La consommation foncière est, pour l'ensemble des EPCI du Pays de Brest, portée par l'habitat. Les dernières années analysées ne montrent pas d'évolution de cette tendance, avec près de 200 ha de terrains vacants et de chantiers dédiés à l'habitat.

Néanmoins, le développement de l'habitat sur la période 2011-2021 a eu des impacts différents selon les EPCI du territoire. Sur les secteurs connaissant une croissance démographique plus élevée (Brest métropole, la CAPLD, CCPI et CCPA), les nouveaux logements se sont traduits par une augmentation significative des résidences principales, traduisant une réponse à un besoin réel d'accueil de nouveaux ménages (issus des migrations résidentielles ou du phénomène de desserrement des ménages, cf. diagnostic, 1.1). Le constat est plus mesuré sur les autres EPCI, où s'observe une croissance parallèle des résidences secondaires et des logements vacants (sur la CCPCAM, notamment).

Par ailleurs, 40 % de la consommation foncière liée au développement de l'habitat individuel sur la période ont été réalisés sur le territoire de la métropole et de la CCPI. Cette situation est due à un regain démographique sur la métropole (cf. diagnostic, 1.1.3), et à la poursuite de la périurbanisation sur la CCPI.

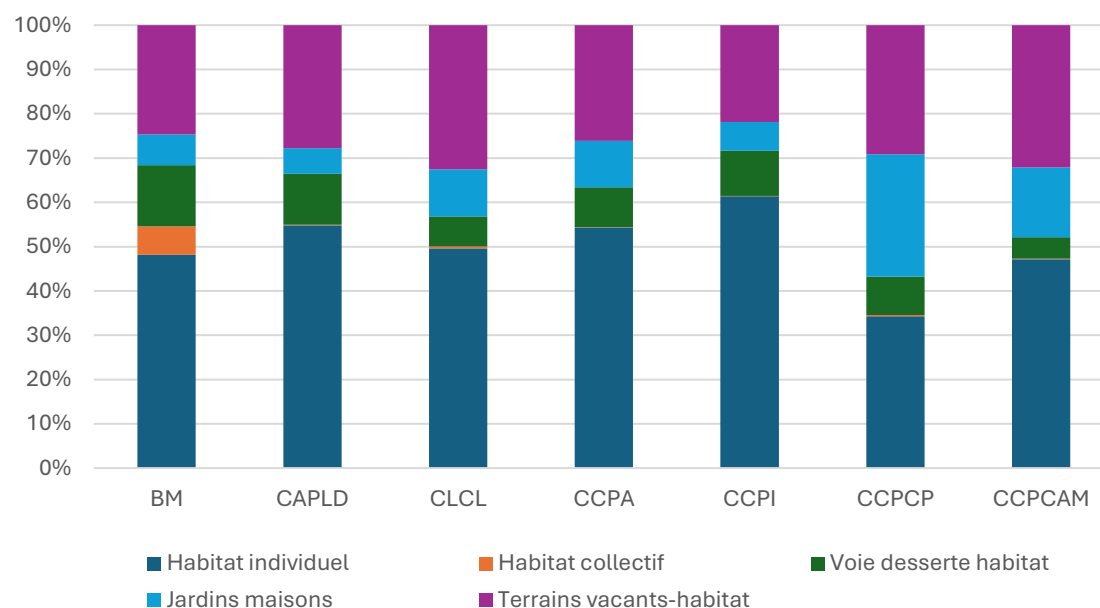


Figure 13 : Détails de la consommation d'ENAF par l'habitat et par EPCI entre 2011 et 2021

La consommation d'ENAF sur la période 2011-2021 pour le développement des activités industrielles et artisanales a été réalisée pour plus de la moitié par la métropole et la CAPLD, et à 60 % par la métropole pour ce qui concerne les activités tertiaires.

La constitution de terrains vacants ou en chantier pour l'économie sur la période 2011-2021 a été particulièrement importante sur la CLCL et la métropole (plus d'un cinquième de la consommation foncière pour des terrains vacants ou en chantier ayant été réalisée par chacun de ces deux EPCI).

Enfin, $\frac{3}{4}$ de la consommation d'ENAF à destination des édifices ou structures sportifs ont été réalisés par Brest métropole, la CAPLD, la CCPCP et la CCPI.

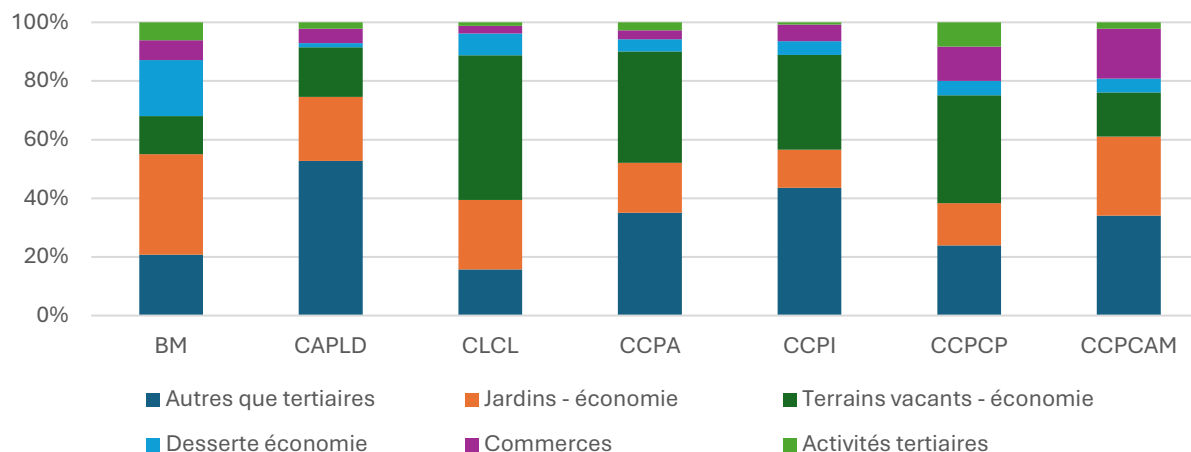


Figure 14 : Détails de la consommation d'ENAF pour les activités économiques entre 2011 et 2021 par EPCI

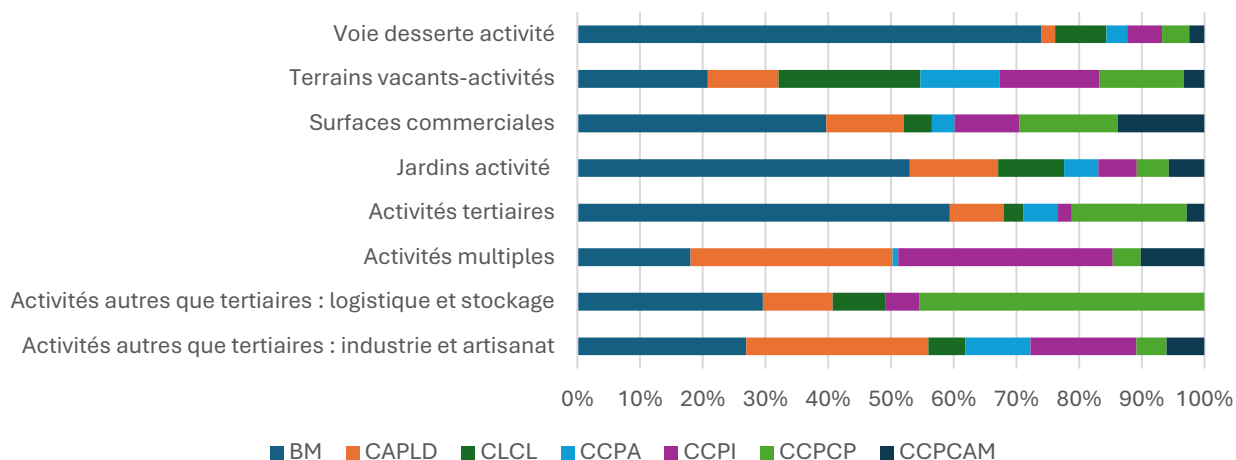


Figure 15 : Consommation d'ENAF par types d'activités économiques et par EPCI entre 2011 et 2021

3. Analyse de l'artificialisation des sols sur la période 2011-2021

La loi du 20 juillet 2023 vise à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols.

Le décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme établit une nomenclature pour évaluer et suivre l'artificialisation des sols dans les documents de planification urbaine. Il précise, notamment, que les surfaces végétalisées à usage de parc ou jardin public peuvent être considérées comme non artificialisées.

Entre 2011 et 2021, 1 566 ha d'ENAF ont été artificialisés sur le Pays de Brest.

Ainsi, parallèlement à la consommation d'ENAF, 334 ha ont été artificialisés sur la période 2011-2021 par la construction et des aménagements agricoles. Les terrassements agricoles constituent le principal poste d'artificialisation (191 ha, représentant 57 %), suivi par les serres (86 ha, soit un quart) et l'ensemble des autres constructions agricoles telles que les hangars, bâtiments d'élevage, etc. (58 ha, soit 17 %). Néanmoins, une grande partie des terrassements agricoles constituent des aménagements directement liés aux serres (voies d'accès pour les camions et livraisons, etc.). L'impact du développement des serres en termes d'artificialisation des sols sur le Pays est donc particulièrement important.

L'artificialisation par les aménagements agricoles se situe principalement sur la métropole et la CAPLD. La métropole, la CAPLD et la CCPI concentrent une partie importante du développement des serres du territoire (respectivement près de 30 ha, 23 ha et 17 ha) et des terrassements à but agricoles (33 ha et 28 ha). Sur les autres territoires, les bâtiments agricoles autres que les serres représentent les principaux moteurs de l'artificialisation des sols.

Enfin, environ 10 ha sont considérés comme non artificialisés mais sont comptabilisés dans la

consommation foncière : il s'agit, notamment, des parcs, jardins publics et certains espaces verts, correspondant à la nomenclature précisée dans le décret du 27 novembre 2023.

De ce fait, l'écart entre la consommation foncière et l'artificialisation des sols sur la période 2011-2021, en dehors des aménagements agricoles, est très faible.

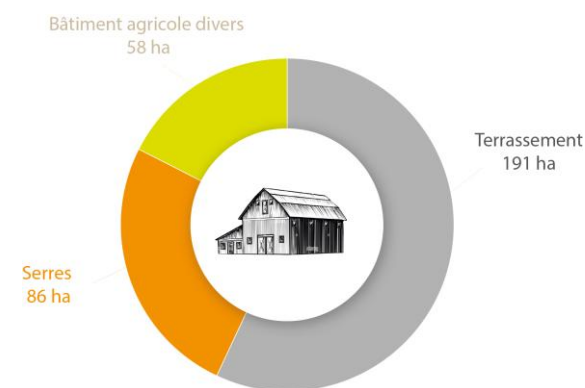


Figure 16 : Typologie des espaces artificialisés par les activités agricoles entre 2011 et 2021

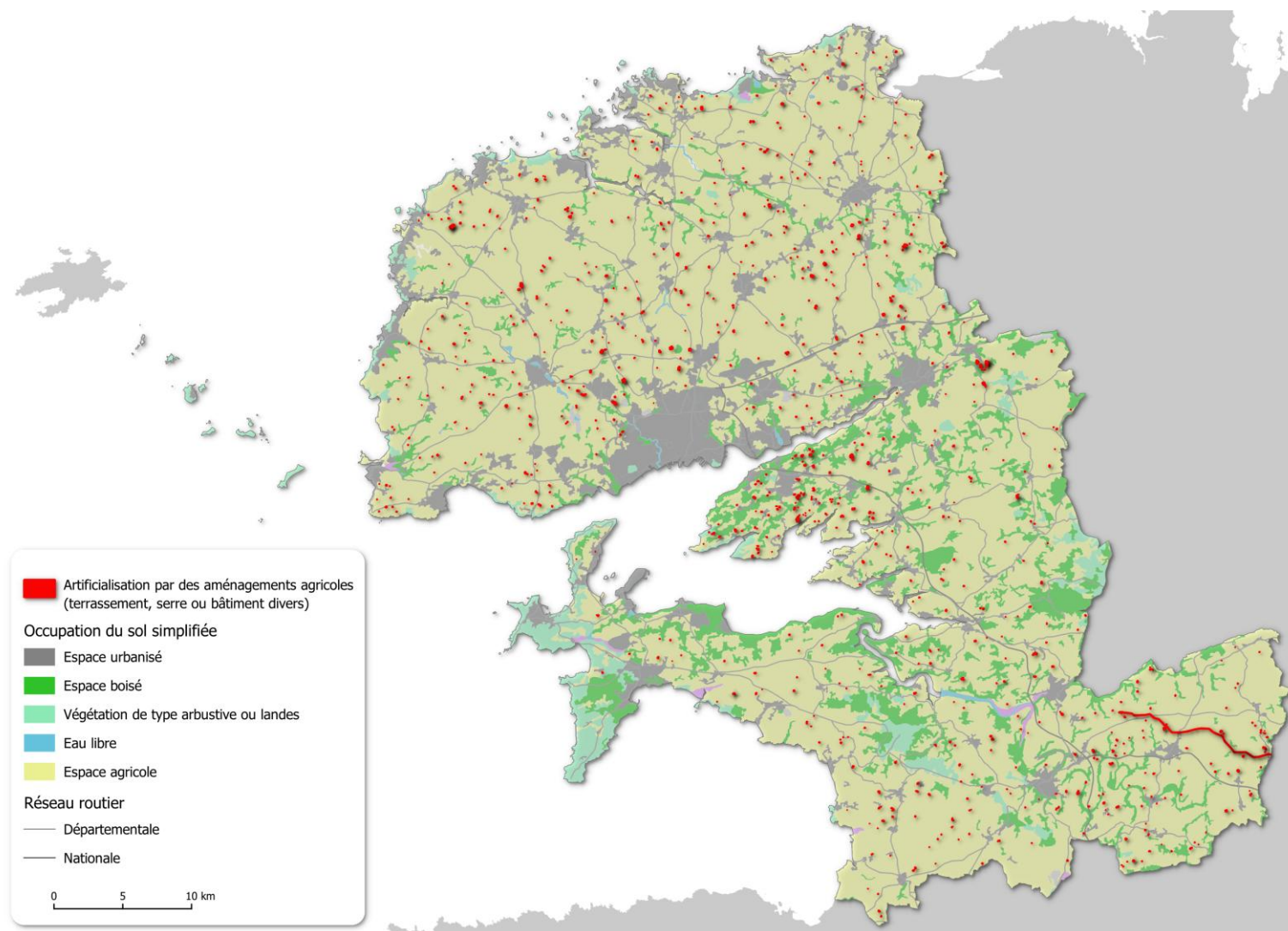


Figure 17 : Artificialisation des sols entre 2011 et 2021

4. Estimation de la consommation foncière sur la période 2021-2024

Le projet du SCoT a été réalisé sur la base des données consolidées du MOS pour la période 2011-2021.

Néanmoins, à la date d'arrêt du SCoT (premier trimestre 2025), de premières estimations concernant la consommation foncière du Pays de Brest sur la période 2021-2024 ont été réalisées.

Ainsi, on estime que 259 ha d'ENAF ont été consommés entre 2021 et 2024. Cette consommation foncière estimée a été portée par la CAPLD et la CCPI (1/5 pour chacun de ces territoires), suivies par la CCPA, la métropole et la CCPCP, puis par la CLCL et la CCPCAM.

Ces premières estimations donnent une tendance de consommation foncière du Pays et seront consolidées dans les bilans triennaux réalisés par les PLUi.

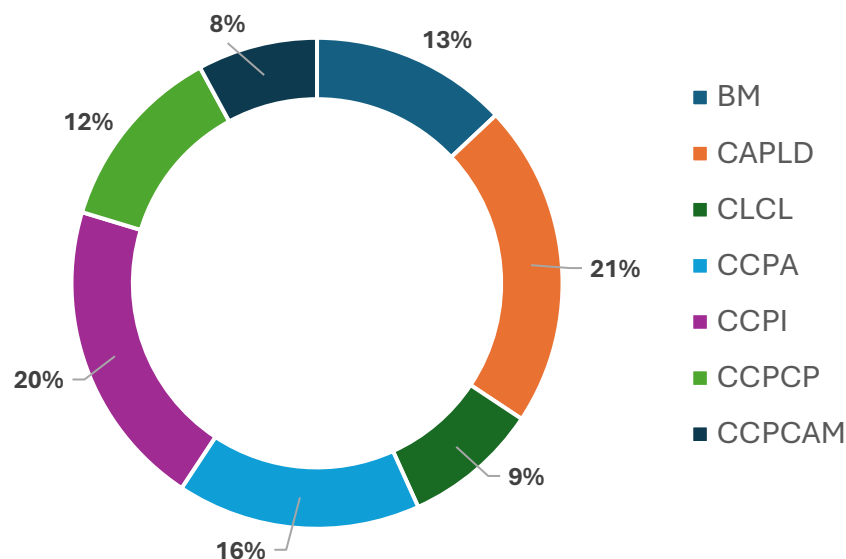


Figure 18 : Estimation de la répartition de la consommation d'ENAF par EPCI sur la période 2021-2024