

# Le réseau des agences d'urbanisme et de développement bretonnes...

# ...au service d'une gestion raisonnée du foncier en Bretagne

Depuis leur création par la loi dite d'Orientation Foncière ou LOF de 1967, les agences d'urbanisme n'ont cessé de s'impliquer dans les démarches de planification urbaine territoriale. Au cœur des réflexions et des outils de planification (SCoT, PLH, PDU, PLU...), elles jouent un rôle important dans leur élaboration et mise en application.

Aujourd'hui, alors que les 1<sup>res</sup> agences d'urbanisme et de développement créées en Bretagne ont plus de 40 ans, que la DATAR, qui a fêté cette année ses 50 ans, se redéploie

avec la création d'un Commissariat général à l'égalité des territoires, avec l'ambition de promouvoir le développement équilibré et durable des territoires, et alors que la décentralisation célèbre ses 30 ans, de nouveaux défis sont à relever pour les territoires.

L'actualité législative en témoigne : loi de janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, textes en préparation ou en cours d'examen sur l'égalité des territoires, loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové

(ALUR), acte III de la décentralisation, réforme de la politique de la ville... Depuis les rendez-vous du Grenelle, les procédures d'aménagement et les politiques locales doivent intégrer de nouvelles exigences en matière d'économie d'énergie et de ressources, de maîtrise du développement, de gouvernance... **Les agences de Bretagne participent à ces nouvelles orientations. Elles accompagnent les priorités régionales et s'inscrivent pleinement dans la Charte pour une gestion économe du foncier en Bretagne.**

## Les agences d'urbanisme et de développement de Bretagne :

- **Addition de compétences au service de l'action foncière et de l'aménagement régional :** Elles constituent une ingénierie en réseau qu'elles adaptent, développent et orientent en fonction des nouveaux enjeux du territoire régional.
- **Outils de connaissance du territoire :** Leur partenariat avec l'université permet de mesurer et de suivre l'occupation du sol sur l'ensemble de la région ce qui facilite la définition de schémas d'aménagement aux échelles

- territoriales pertinentes : Scot, Pays, EPCI, zones d'emploi...
- **En phase avec le monde agricole :** Elles analysent l'évolution de la consommation foncière et son impact sur les productions, elles émettent des propositions d'aménagement (densification des espaces d'habitat et d'activités, reconversion de sites vacants...).
- **Interfaces entre acteurs territoriaux :** Elles organisent des échanges entre collectivités territoriales et entreprises qui favorisent le croisement

- des politiques sectorielles (transport, habitat, économie...).
- **Lieux permanents d'observation :** Elles mettent en lumière des stratégies d'acteurs et d'éventuels conflits d'usage entre loisirs et agriculture, entre besoin d'anticipation et rétention foncière...
- **Initiatrices de diagnostics partagés :** Elles permettent des regards croisés qui facilitent la mise en place de stratégies foncières au service du développement et de l'aménagement du territoire.



## La Charte foncière régionale

Initiée et pilotée par la DREAL, cette Charte pour une gestion économe du foncier en Bretagne a été validée lors de la Conférence régionale foncière en juillet 2012 puis proposée à la signature des collectivités et partenaires adhérents à compter du 7 janvier 2013.

Elle est le fruit d'un travail participatif ayant associé la Région Bretagne, les Préfectures de département, les Conseils Généraux, les Chambres consulaires, l'Etablissement public foncier, les agences d'urbanisme et de développement, certains pays, syndicats de SCoT et SEM d'aménagement, l'ADCF, l'AMF...

Cette charte rappelle les enjeux d'une gestion économe du foncier et propose des actions dont la mise en œuvre serait de nature à garantir une maîtrise de la consommation de l'espace en Bretagne.

### CINQ GRANDS VOLETS :

- **Volet 1 :** Adopter une approche de la sobriété foncière dans les outils de planification.
- **Volet 2 :** Mobiliser toutes les possibilités d'économie d'espace lors de l'ouverture du foncier à l'urbanisation.
- **Volet 3 :** Renforcer l'articulation entre les différents documents de planification et de programmation.
- **Volet 4 :** Mettre en place un système partagé d'observation de la consommation d'espace.
- **Volet 5 :** Diffuser une culture de la sobriété foncière.

Sans valeur réglementaire, la signature de la charte engage cependant ses signataires à respecter son contenu et à promouvoir des actions contribuant à sa mise en œuvre. Un suivi annuel de cette charte sera mis en place par la Préfecture de région et fera l'objet d'échanges dans le cadre de conférences annuelles ou de colloques.

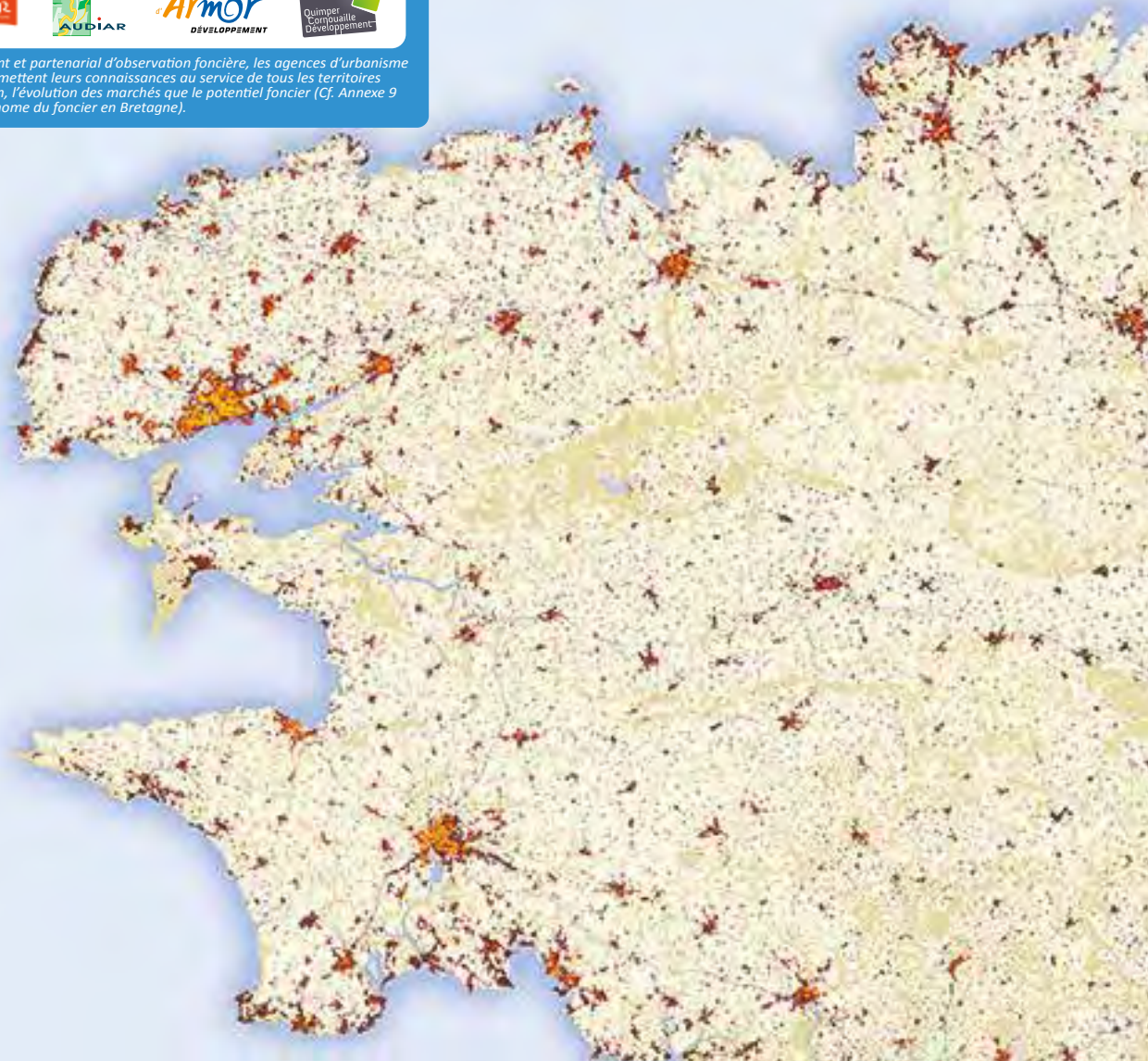
Un travail collaboratif du réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne

# Occupation du sol en Bretagne (2010)

Le réseau d'agences d'urbanisme et de développement au service d'une gestion raisonnée du foncier

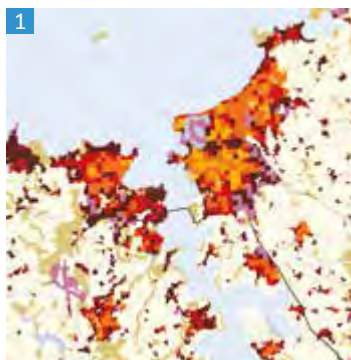


Participant d'un système permanent et partenarial d'observation foncière, les agences d'urbanisme et de développement de la région mettent leurs connaissances au service de tous les territoires tant pour évaluer la consommation, l'évolution des marchés que le potentiel foncier (Cf. Annexe 9 de la Charte pour une gestion économe du foncier en Bretagne).



## Méthodologie de traitement des images SPOT et croisement avec des données géographiques

1



Les surfaces artificialisées en Bretagne ont été obtenues à partir de l'interprétation d'images satellitaires Landsat 2010 d'une résolution de 30x30m complétées par des photos aériennes et l'orthophotoplan de l'IGN 2009. Les surfaces artificialisées identifiées par le laboratoire COSTEL correspondent aux surfaces *minérales*, c'est-à-dire aux surfaces bâties et infrastructures associées.

**Précaution d'usage :** L'amélioration du processus de traitement des images 2010 ne permet pas la comparaison avec les traitements antérieurs des images 2005 et 1985 qui ne représentaient que les entités urbanisées majeures.

Le fichier des revenus fiscaux localisés (RFL) dénombre la population résidant au 31.12.2009 sous forme d'un carreau de 200x200m soit 4 ha. Cette méthode permet de s'affranchir des limites communales pour des études à la fois infra communales et intercommunales.

Le croisement du carroyage avec les données COSTEL permet ainsi de qualifier les zones urbanisées par la densité de population (dégradé de couleur du jaune « le plus densément peuplé » au marron foncé « le moins dense ») soit une échelle de moins de 200 à 800 m<sup>2</sup> par habitant. Il renseigne également sur les zones artificialisées sans population (zones économiques, carrières, infrastructures de transport, portuaires, aéroportuaires, autoroutes, campings...). D'autres données localisées complémentaires issues du RP devraient pouvoir être utilisées sous formes carroyées dès 2013 (CSP, âge, logements...).

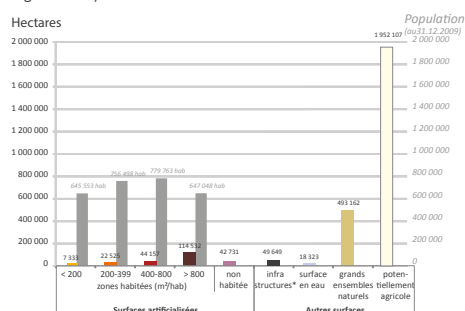
### Légende

Surfaces artificialisées habitées

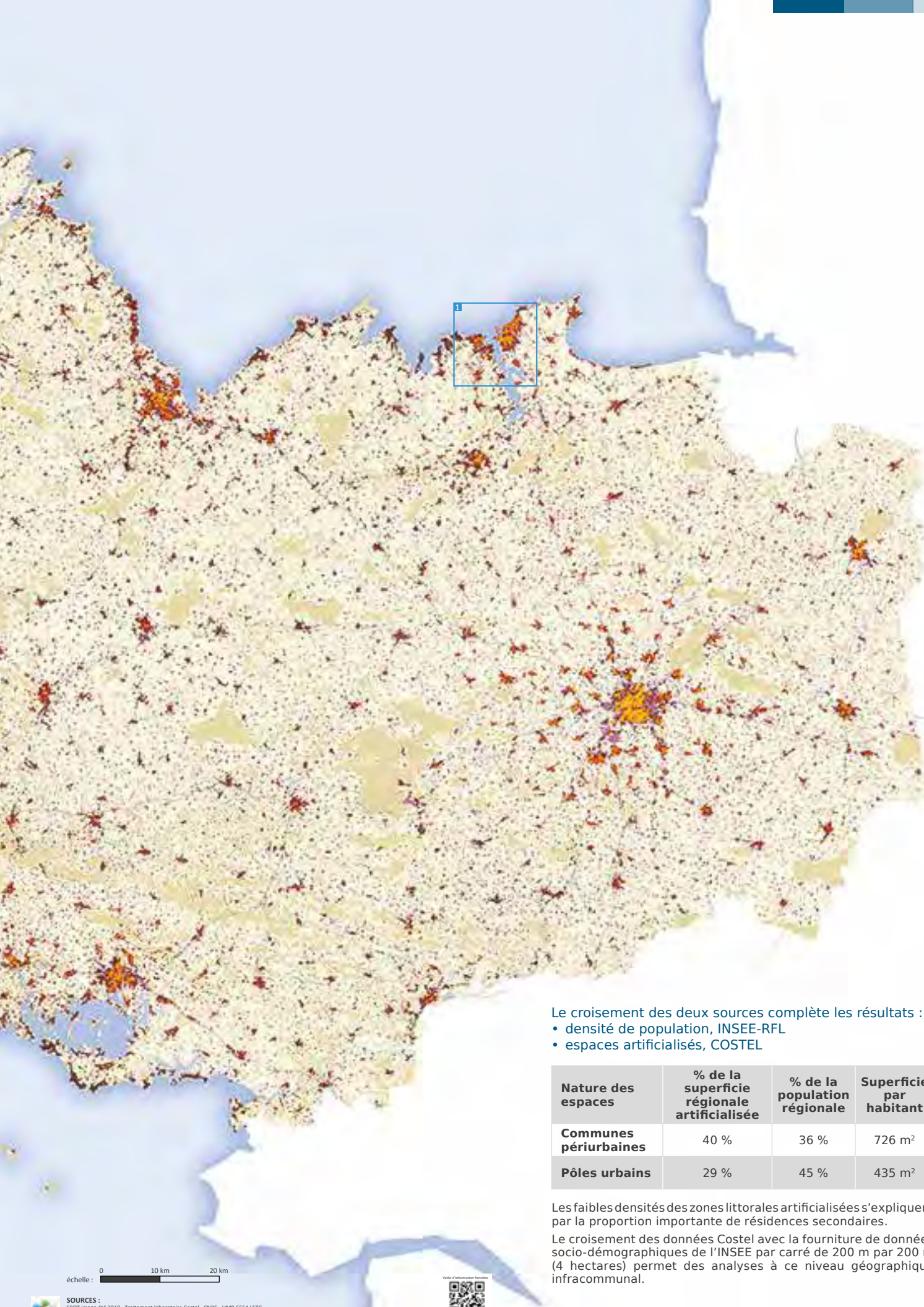
- < 200 m<sup>2</sup> par habitant
- 200 - 399 m<sup>2</sup> par habitant
- 400 - 799 m<sup>2</sup> par habitant
- > 800 m<sup>2</sup> par habitant

Autres surfaces

- surfaces artificialisées non habitées
- grands ensembles naturels
- surfaces potentiellement agricoles
- surfaces en eau



\*L'estimation du linéaire d'emprise routière et ferroviaire, trop fin pour les images LANDSAT, a été obtenue à partir des données BDcarout auxquelles une zone tampon correspondant à la largeur de voirie a été appliquée.



Le croisement des deux sources complète les résultats :

- densité de population, INSEE-RFL
- espaces artificialisés, COSTEL

Nature des espaces	% de la superficie régionale artificialisée	% de la population régionale	Superficie par habitant
<b>Communes périurbaines</b>	40 %	36 %	726 m <sup>2</sup>
<b>Pôles urbains</b>	29 %	45 %	435 m <sup>2</sup>

Les faibles densités des zones littorales artificialisées s'expliquent par la proportion importante de résidences secondaires.

Le croisement des données Costel avec la fourniture de données socio-démographiques de l'INSEE par carré de 200 m par 200 m (4 hectares) permet des analyses à ce niveau géographique infracommunal.

0 10 km 20 km  
échelle :



**SOURCES :**  
SPOT image été 2010 - Traitement laboratoire Costel - CNRS - UMR 6554 LETG  
INSEE - Revenus Fiscaux Localisés (RFL) dénombrement population au 31.12.2009  
BD CARTOP - © IGN - 2011, Licence N° 2011-CIS024-52-0033  
ADEUPa\_id - 103\_20121213\_50\_01



Voile d'information foncière

Réalisation : ÉaLLem © 02 96 58 62 78

**Poster grand format 100 cm x 80 cm disponible auprès des agences d'urbanisme**

# L'occupation du sol en Bretagne en 2010 (cf. carte pages 2 et 3)

## Vers une nomenclature nationale

La précédente étude, "20 ans de consommation foncière en Bretagne (1985-2005)", portait sur une évaluation rétrospective de la consommation foncière à partir de l'interprétation d'images satellitaires LANDSAT. Elle confirmait une croissance forte des zones urbanisées qu'il convenait de maîtriser.

Suite au Grenelle de l'environnement, le législateur a inscrit l'obligation d'analyse de la consommation foncière dans les documents d'urbanisme. Un groupe de travail national sur l'occupation du sol a été mis en place en 2010 par la Direction Générale de l'Aménagement et du Logement qui devrait aboutir en 2013 à la création d'une nomenclature de référence partagée <sup>(1)</sup>.

## Une actualisation 2010 enrichie

En attendant ce référentiel national, un nouvel état des lieux de l'occupation du sol à partir d'image 2010 a été réalisé par le Laboratoire COSTEL (Université Rennes 2) à la demande des agences d'urbanisme et de développement bretonnes. Complétée par d'autres sources d'informations géographiques (Orthophoto 2009-2010, BDTopo IGN, registre parcellaire graphique des ilots agricoles de la PAC...), cette première phase a produit une occupation du sol selon une nomenclature simplifiée en quatre postes :

- sols artificialisés,
- zones potentiellement agricoles,
- grands ensembles naturels,
- surfaces en eau.

En seconde phase, les données COSTEL ont été enrichies avec des données socio-démographiques infra-communales issues des Revenus Fiscaux Localisés RFL <sup>(2)</sup> par carrés de 200 m par 200 m (4 hectares). Cela a permis de qualifier la densité de population (exprimée en m<sup>2</sup> par habitant) à un niveau infra-communal des zones artificialisées (cf. graphique et carte).

Les résidences secondaires, n'ayant pas d'occupants principaux, provoquent mécaniquement une densité plus faible qui caractérise fortement les zones littorales bâties. Traduite en logements par hectare, la densité serait sensiblement différente sur le littoral. Ainsi, peut-on apprécier le rapport entre superficies artificialisées et densité de population, selon les caractéristiques des communes et des niveaux infra-communales (Cf. tableaux ci-contre).

Les zones artificialisées repérées par télé-détection sans population sont essentiellement des surfaces à vocation économique : zones industrielles, artisanales ou commerciales, grands bâtiments agricoles (serres...), carrières, grandes infrastructures notamment de transports (ports, aéroports...), zones de loisirs (campings isolés...).

L'impact foncier des infrastructures routières et ferroviaires, difficiles à détecter à partir d'images LANDSAT de basse résolution, a été calculé à partir de la BD Carto2010. Estimées à près de 50 000 ha, ces emprises ont été retranchées des surfaces non artificialisées que constituent les grands ensembles naturels et potentiellement agricoles. Ces derniers diffèrent de la Surface Agricole Utile (source RGA) en raison, notamment, de la difficulté d'interprétation de friches agricoles et de terrains de loisirs.

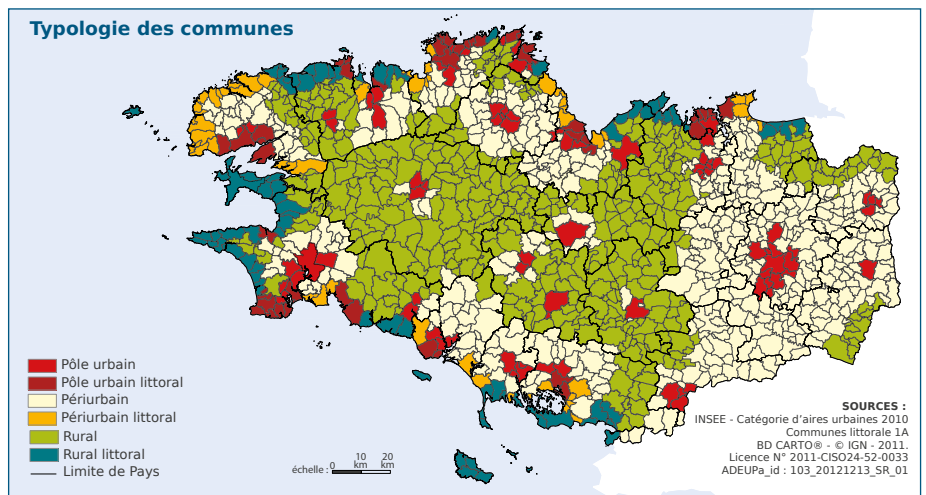
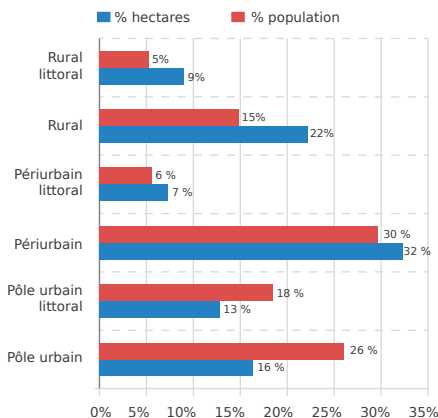
## Points de repères en 2010 sur l'occupation du sol en Bretagne :

Nature des espaces	% de la superficie régionale
<b>Surfaces non artificialisées</b>	<b>89 %</b>
Potentiellement agricoles (SAU = 60 %)	71 %
Grands ensembles naturels y compris surfaces en eau	18 %
<b>Surfaces artificialisées</b>	<b>11 %</b>
Habitat y compris vacant, résidences secondaires...	7 %
Bâtiments industriels, artisanaux, commerciaux, agricoles Grandes infrastructures (ports, aéroports...) Loisirs	1,6 %
Infrastructures routières et ferroviaires	1,8 %

(1) L'un des objectifs de ce groupe, auquel participe GéoBretagne, est d'aboutir à la proposition d'une nomenclature d'occupation des sols de type Corine Land Cover de niveau 4 et des moyens nécessaires d'acquisition et de production pour y parvenir. Ces objectifs passent par l'inventaire des données disponibles, leur description et les traitements possibles afin de converger vers un modèle commun. Un accent a été mis sur le problème de compatibilité entre données d'occupation des sols concernant un même territoire mais à des dates différentes. Ce groupe est également chargé de contribuer à la position française relative aux spécifications d'occupation des sols d'INSPIRE et au projet Plan4All.

(2) Les Revenus Fiscaux Localisés (RFL) sont établis à partir des fichiers exhaustifs des déclarations de revenus des personnes physiques et de la taxe d'habitation fournis à l'Insee par la Direction Générale des Impôts. L'Insee procède au rapprochement de ces deux fichiers afin d'estimer le revenu fiscal à des niveaux géographiques fins (carreaux de 200 x 200 m soit 4 ha), tout en préservant la confidentialité des données. Les informations fournies ici portent uniquement sur un dénombrement de personnes au 31 décembre 2009 de l'année de référence et proviennent d'une exploitation spécifique des fichiers fiscaux visant à attribuer à chaque ménage une position géographique précise.

## Répartition de la population et des surfaces urbanisées en Bretagne selon la typologie de communes en 2010



# Foncier agricole : préserver les moyens de production

Les villes, ainsi que les territoires qui s'inscrivent dans leur aire d'attraction, sont dans l'obligation d'anticiper, d'évaluer et d'organiser ensemble l'arrivée de nouvelles populations et activités. Pour ce faire, elles fixent des principes et règles qui garantissent un aménagement équilibré et solidaire, respectueux de la mixité sociale (habitat, transports, économie...) mais qui préserve également

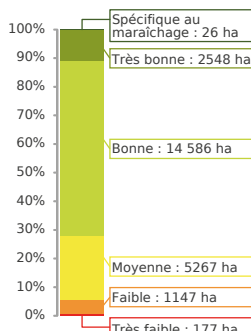
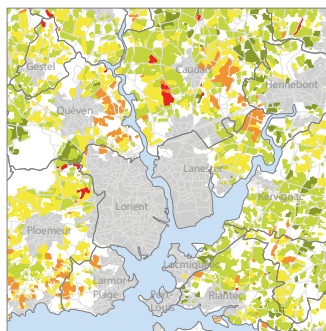
les équilibres environnementaux et certains espaces fragiles ou menacés tels que les espaces agricoles.

Généralement rare et coûteux, le foncier est très souvent source de conflits et d'enjeux contradictoires. Les agences d'urbanisme, par l'animation d'observatoires sur les aires d'attraction urbaine, par leur participation aux

côtés des collectivités à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques d'urbanisme et d'aménagement, contribuent à l'apport de connaissances, favorisent la culture commune, créent les lieux de débats et, ainsi, participent à la clarification des besoins, des enjeux et des évolutions. Elles favorisent par là même les prises de conscience et les initiatives.

## La photo-interprétation pour mesurer la consommation d'espace agricole

**Répartition des terres agricoles (îlots PAC 2009) selon leur qualité agronomique sur le territoire du SCOT du Pays de Lorient**

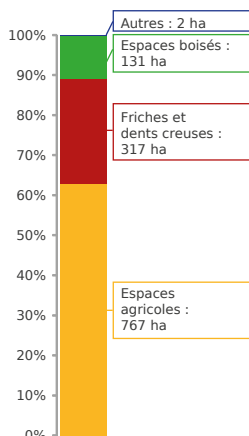


Protéger l'activité agricole et limiter la consommation d'espace figurent parmi les principaux objectifs fixés par les lois Grenelle 1 et 2 qui s'imposent aux SCOT et aux PLU.

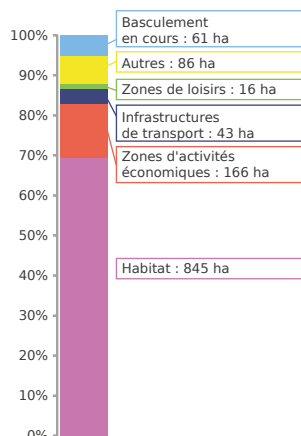
Pour mieux comprendre les évolutions en cours, le Syndicat Mixte pour le SCOT du Pays de Lorient a commandé une étude sur la mesure de la diminution de la superficie des espaces agricoles et ses conséquences.

## Les espaces ayant changé d'usage entre 1999 et 2009

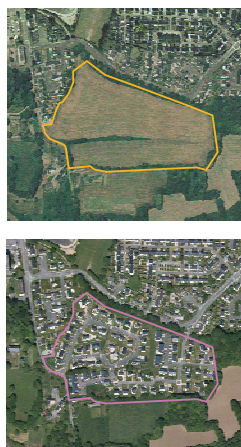
Répartition des espaces selon leur usage en 1999



Répartition des espaces selon leur usage en 2009



Exemple d'un espace agricole en 1999 devenu zone d'habitat en 2009

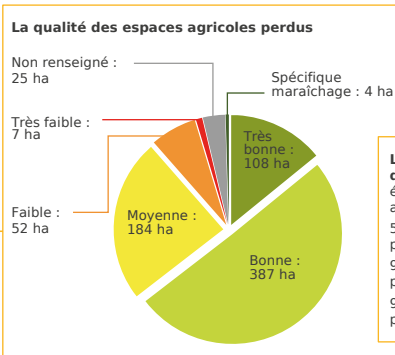
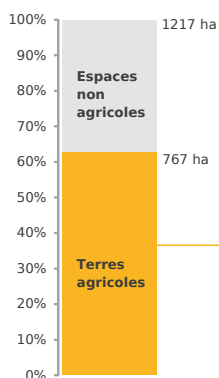


Co-pilotée par l'**AudéLor** et la Chambre d'Agriculture du Morbihan, cette étude s'est notamment conclue par la fourniture d'informations utiles sur la qualité agronomique des sols et sur les changements d'usage constatés entre 1999 et 2009. En croisant ces deux variables, ce travail a permis d'évaluer précisément l'impact des mutations foncières sur le potentiel de production agricole.

La qualité agronomique des sols a d'abord été établie sur la base d'un modèle appelé NGQS (Note Globale de la Qualité des Sols). Ce modèle permet d'estimer les potentiels de production à partir de 7 critères : épaisseur des sols, texture, déficit hydrique, pente, exposition, hydro-morphie et drainage. 780 sondages ont été analysés pour établir la carte de la qualité des sols sur le territoire du SCOT.

Dans un second temps, un travail d'interprétation des photos aériennes de 1999 et 2009 a été effectué afin d'identifier les terrains ayant changé d'usage au cours de cette période de 10 ans dont des espaces agricoles et espaces boisés. Les nouveaux usages constatés sont liés en grande partie à des constructions nouvelles pour l'habitat et les activités économiques.

## Part des terres agricoles dans les espaces ayant changé d'usage entre 1999 et 2009



**La perte de rendement potentiel des espaces agricoles perdus, équivalant à la non production annuelle de :**  
 55 300 quintaux pour la production céréalière, ou  
 9 400 tonnes pour la production fourragère, ou  
 9 450 000 litres pour la production laitière.

Enfin, en croisant les volumes d'espaces agricoles *disparus* et leur qualité agronomique, il devient possible d'estimer la perte de rendement en termes de production céréalière, fourragère ou laitière sur le territoire du SCOT.

## Le marché foncier agricole dans l'aire urbaine de Rennes

Y a-t-il une évolution de la structure agraire péri-urbaine ? Une rétention pour anticipation de plus-value ?

L'**Audiar** réalise une observation foncière depuis 2005 sur l'aire urbaine de Rennes. Elle analyse les différents marchés fonciers à partir des mutations : Evolution des volumes, des prix, stratégie d'acteurs... C'est le socle indispensable à la conduite de la politique foncière de Rennes Métropole, comme l'illustre l'analyse ci-dessous des marchés agromatériels.

Le ralentissement des ventes de terres agricoles sur l'aire urbaine de Rennes, et principalement sur Rennes Métropole, est observé depuis plusieurs années (Cf. graphique).

Il se conjugue à un niveau de prix faible et stable, voire à une tendance à la baisse, et à une superficie moyenne échangée de petite taille, de l'ordre de 4 hectares.

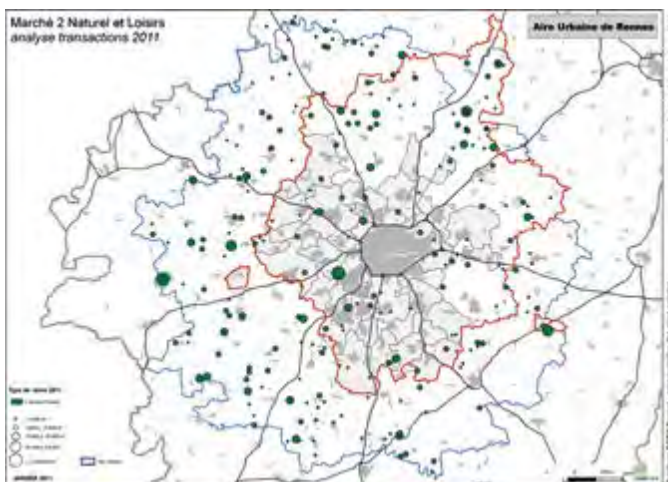
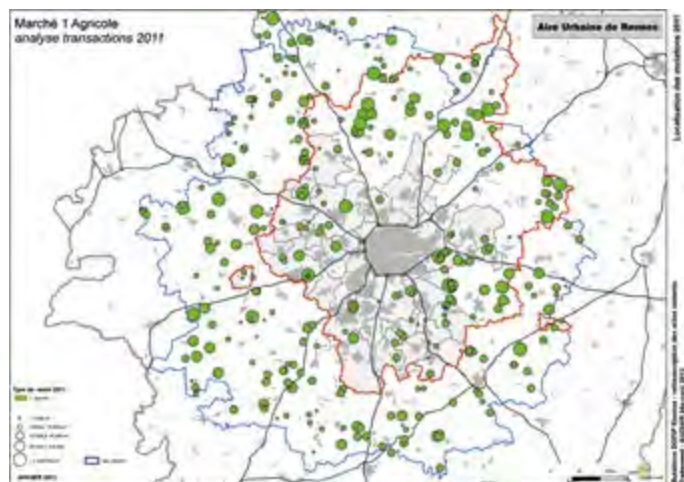
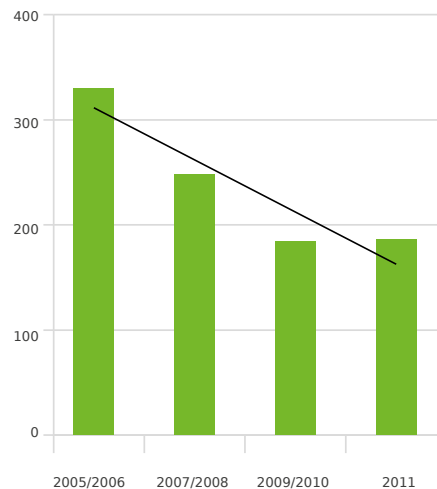
Ces évolutions semblent indiquer une nouvelle stratégie des acteurs du marché.

Les agriculteurs propriétaires fonciers, qui cessent leur activité, privilégient la location de leurs terres aux nouveaux exploitants qui s'installent ou s'agrandissent.

Leur stratégie semble être d'attendre une remontée ultérieure des prix du foncier agricole avant toute décision éventuelle de vente.

Cette tendance s'explique également par l'influence des agglomérations sur la structure agraire péri-urbaine de proximité. Les petites superficies donnant lieu à mutation correspondent, dans certains cas et selon les opportunités, à l'acquisition par des agriculteurs ou d'autres acheteurs de terres périphériques des villes et susceptibles de prendre de la valeur.

**Superficie de terres agricoles vendues dans Rennes Métropole (en hectares annuels)**



## Les activités de loisirs en concurrence avec l'activité agricole ?

Le marché des terrains agro-naturels à vocation de loisirs et d'agrément reste, sur l'aire urbaine de Rennes, un petit marché (environ 230 hectares vendus par an). L'essentiel des ventes (87%) concerne

l'espace hors métropole rennaise. Au cours des 3 dernières années, ce marché a représenté 16% des terres agro-naturelles vendues. Aux franges de l'aire urbaine, il peut atteindre jusqu'à 22% (Cf. tableau).

Si ce marché représente une activité de vente limitée à des valeurs modestes, la vigilance reste de mise dans un contexte de préservation des espaces agricoles productifs. Une concurrence entre ces deux marchés existe en effet sur certains territoires et les transactions foncières se traduisent parfois par un morcellement de la propriété foncière agricole.

### Définitions :

**Le marché agricole :** terrains naturels, comme biens de production agricole. Les valeurs foncières y reflètent les valeurs ajoutées de la production agricole (ou des subventions) en céréales, vins... ou à des fins d'élevage.

**Le marché des terrains de loisirs :** c'est l'espace naturel, comme bien de consommation (chasse, jardinage, détente, loisirs, espaces naturels de résidences secondaires...). Les acquéreurs sont des non agriculteurs. Les valeurs sont très ouvertes allant du prix de la terre agricole à celui des terrains à urbaniser.

Les prix des terrains destinés aux loisirs et à l'agrément sont très ouverts : de moins de 1 € à plus de 80 €/m<sup>2</sup>. La valeur moyenne d'échange n'a donc pas grande signification même s'il est intéressant de constater qu'elle est plus de 10 fois supérieure à celle de la terre agricole non bâtie.

**Source, méthode :** Extraits d'actes notariés saisis auprès de la DGFIP Bretagne. Géolocalisés, enrichis de la couche PLU, traités en fonction des profils vendeurs-acquéreurs, caractéristiques des terrains selon la méthodologie développée par l'Adef.

**Foncier agro-naturel vendu sur la période 2009/2011 (ha par an)**

	Terres agricoles	Terrains de loisirs
Rennes Métropole	184	29
Couronnes	1 038	198
Aire urbaine	1 222	227

# Habitat : près des 2/3 des surfaces urbanisées

## Le marché du terrain à bâtir en Finistère

L'**ADEUPa** conduit une observation foncière à l'échelle finistérienne qu'elle valorise, pour sa partie marché foncier de l'habitat, au sein de l'Observatoire Départemental de l'Habitat copiloté par l'Etat et le Conseil général. Les constats récents montrent une disponibilité des terrains à bâtir en diffus en baisse sensible au cours de la période 2006-2011 du fait d'une montée en puissance des documents d'urbanisme visant à contraindre l'étalement urbain.

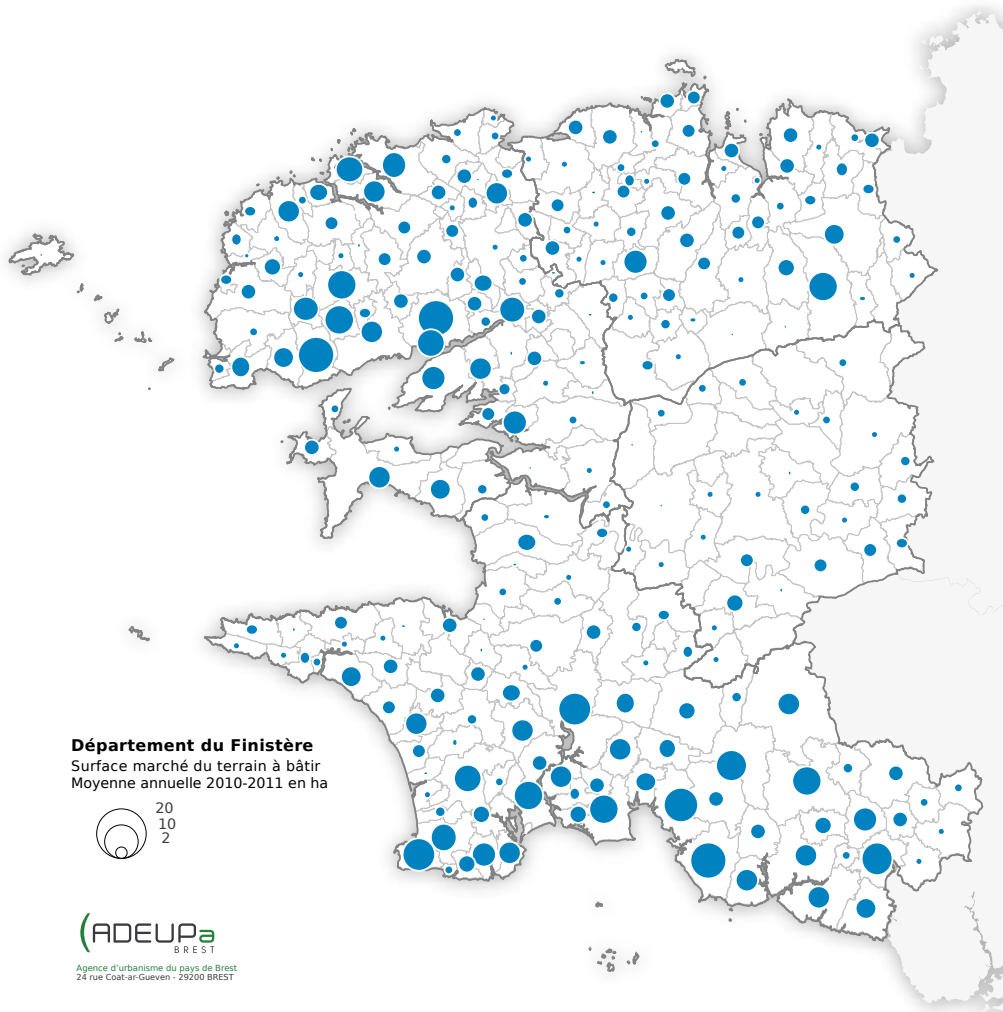
La taille moyenne des terrains à bâtir s'établissait en 2011 à 700 m<sup>2</sup> en lotissement et à plus de 950 m<sup>2</sup> en diffus. Cette disparité est liée en partie à la prise en compte des espaces réservés à la voirie, aux espaces publics et aux réseaux divers qu'il convient d'ajouter à la taille des lots en lotissement, l'augmentant ainsi de 20 à 25%. Le marché des terrains aux particuliers est en repli de 35% en ha depuis 2008 mais seulement de 22% en nombre de lots grâce à l'optimisation du foncier. La réduction de la taille moyenne des lots est de 15%.

Le prix moyen du terrain à bâtir est, lui, en hausse. Tout d'abord, le coût global du m<sup>2</sup> constructible augmente. Seuls les grands terrains (de plus de 800 m<sup>2</sup>) montrent une certaine stabilité de prix. En 2010-2011, les particuliers financent des charges foncières plus élevées que les professionnels au regard de l'investissement global : 30% du budget du projet maison + terrain.

En quatre ans, le prix moyen du m<sup>2</sup> de terrain a augmenté de 20%. La charge foncière est d'autant plus chère relativement que la taille du lot est réduite du fait de l'incompressibilité des coûts de raccordement aux réseaux. La tendance à la diminution de la surface des terrains urbanisés contribue donc aussi à l'augmentation des prix du foncier.

### Les gisements de foncier bruts : comparaison des agglomérations brestoises et rennaises

Les surfaces artificialisées s'accroissent de près de 1% par an en Bretagne (de 2000 à 2500 ha). La consommation foncière inhérente à l'habitat reste fortement majoritaire. La demande de logements se maintenant à des niveaux élevés, en particulier sur le segment de la maison individuelle, les prix du foncier ne cessent de croître dans les zones les plus tendues notamment littorales et proches des agglomérations.



Néanmoins, une analyse comparée des marchés fonciers bruts, avant aménagement, entre un secteur très demandé, comme le bassin rennais observé par l'**AUDIAR**, et un autre à priori moins tendu, comme celui du bassin brestoises observé par l'**ADEUPa**, révèle des gestions foncières de l'aménagement très différentes.

En partant de méthodes d'observations semblables, les niveaux de prix du foncier brut brestoises s'avèrent deux à trois fois plus élevés pour des opérations d'aménagement d'ensemble (ZAC...). La pratique ancienne de maîtrise foncière publique conduite par l'agglomération rennaise a permis d'éviter une inflation des prix inéluctable dans ce type de marché où le gisement foncier est de plus en plus contraint.

Les marchés fonciers étant poreux entre eux, leur analyse doit se faire à une échelle minimale d'un pays voire d'un département.

### Le marché foncier habitat littoral

Dans le Finistère, depuis 2008, plus de 4% du marché brut finistérien destiné à l'habitat se situe à moins de 500 m du littoral, proportion qui passe à 11% pour les terrains vendus à bâtir.

Ce secteur, très prisé et contraint, atteint des prix dépassant ceux observés dans les cœurs d'agglomérations. Le marché du renouvellement urbain des zones côtières représente 14% des surfaces vendues dans le département.

## Mesure de l'évolution de l'urbanisation

Maîtriser l'étalement urbain et renforcer les pôles urbains existants font désormais partie des objectifs de la plupart des politiques d'aménagement. Afin de répondre aux besoins d'évaluation de la consommation foncière, un outil de calcul basé sur l'exploitation des données cadastrales peut être utilisé. Il offre également aux communes qui révisent leur PLU un indicateur de suivi de leur consommation foncière sur les dix années antérieures et leur permet ainsi de répondre aux objectifs de connaissance de la consommation d'espace fixés par les lois Grenelle.

La mesure de la tache urbaine s'effectue en interrogeant les données cadastrales sur la date de construction des bâtiments. Cette requête SIG permet dans un premier temps de dessiner auto-

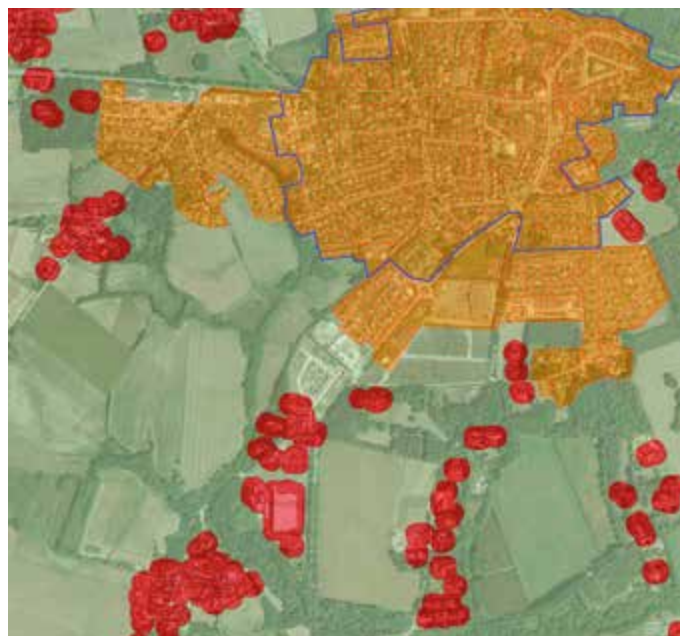
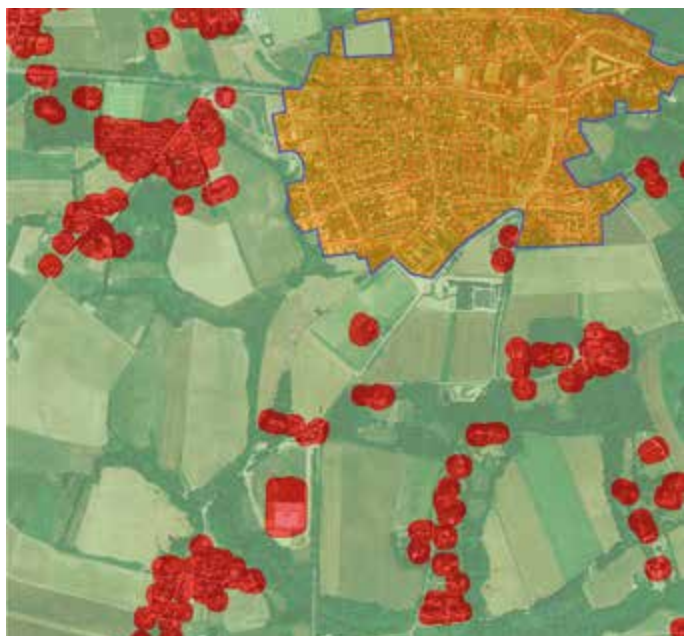
matiquement les pôles urbains agglomérés, avant un affinage manuel qui permet notamment d'intégrer des éléments non bâtis tels que les aires de stationnement, les terrains de sports ou les échangeurs routiers.

Dans un second temps, la requête permet de dessiner, de manière automatique, l'urbanisation diffuse ou déconnectée des pôles agglomérés. Il s'agit d'un périmètre de 25 mètres créé autour de chaque bâtiment pour s'approcher au plus près de la superficie que représente l'urbanisation en dehors des pôles urbains.

En plus d'une réactualisation possible chaque année, cette méthode offre plusieurs avantages.

Elle permet notamment de distinguer le développement des pôles urbains (cœurs d'agglomérations, centres bourgs et villages importants) de l'étalement urbain diffus ou déconnecté des grands secteurs agglomérés. Elle peut également s'affranchir des limites communales et s'appliquer à différentes échelles de territoire (quartier, corridor le long d'une ligne de transport collectif, groupement de communes...).

Enfin, elle offre la possibilité de mesurer l'effort de densification en comparant, sur un périmètre donné, le nombre de logements présents l'année N avec celui de l'année N+X sur un périmètre constant.





Sources : IGN orthophotos de 1999 et 2009, cadastre 2011, AudéLor

### Quelques chiffres :

Sur la commune prise en exemple, la tache urbaine a progressé de 17,7% entre 1999 et 2009 alors que sur le périmètre du SCOT elle n'a augmenté que de 9,5% (de 9 656 à 10 577 ha).

Sur ce même territoire intercommunal et durant la même période, le développement des espaces urbains agglomérés a été proportionnellement plus important que celui de l'urbanisation diffuse ou déconnectée (11,5% contre 6,5%).

Cette différence de rythme s'explique en partie par le fait que certaines zones d'urbanisation diffuse ou déconnectée sont petit à petit intégrées à l'espace aggloméré principal lui-même en développement. Les cartes de la commune *témoins* illustrent ce phénomène.

	Surface en 1999 en ha	Nombre de logements en 1999	Surface en 2009 en ha	Nombre de logements en 2009
 Espace urbain aggloméré	64	656	101	939
 Urbanisation diffuse ou déconnectée de l'espace urbain aggloméré	145	459	145	491
<b>TOTAL</b>	<b>209</b>	<b>1 115</b>	<b>246</b>	<b>1 430</b>

↑ +17,7 %

	Nombre de logements en 1999	Nombre de logements en 2009
Espace urbain aggloméré de 1999 : périmètre de calcul de l'effort de densification	656	730



# Le foncier : socle indispensable au développement économique

Les sites d'activités à vocation économique sont souvent accusés d'être à l'origine d'une importante consommation d'espace. Leur grande dimension attire davantage l'attention que les zones d'habitat, plus diffuses, et cristallise les débats. Le point de vue majoritaire est qu'il est possible de réduire considérablement leur emprise foncière. Beaucoup d'éléments plaident effectivement dans ce sens.

Si le transfert au niveau intercommunal des compétences économiques a réduit le risque de multiplication des investissements, force est de constater que le rythme d'aménagement de ces infrastructures est parfois supérieur à celui de leur commercialisation. Ce décalage entre l'offre et la demande produit un stock disponible qui s'accroît au fil des ans et dont une partie pourrait certainement aujourd'hui trouver un autre usage (agricole, habitat...).

## Quels sont les besoins réels des entreprises en matière de foncier économique ?

Dans le cadre de la préparation du Schéma directeur des zones d'activités de Lorient Agglomération, l'**AudéLor** s'est attachée à apprécier quantitativement et qualitativement la demande de foncier économique émanant des entreprises.

Pour ce faire, l'agence a interviewé plus de 40 entreprises locales sur leurs critères de localisation. Elle a également recensé l'ensemble des implantations dans les espaces d'activités depuis 2003 et analysé la construction des locaux d'entreprise.

7 grands profils de besoins ont été caractérisés (accessible, spacivore,

De même, un travail de terrain, engagé sur la durée, devrait permettre la réhabilitation ou la reconversion de nombreux sites laissés vacants par des entreprises ou de combler certaines *dents creuses*.

Par ailleurs, les schémas d'aménagement proposés aux collectivités ne permettent pas toujours une adaptation aux besoins réels des entreprises et une utilisation rationnelle de l'espace. Sans doute aussi que les collectivités gestionnaires devraient être plus attentives, lors des négociations préalables à la commercialisation des terrains, à dimensionner au mieux la taille des lots en fonction des besoins réels des entreprises, leur vente au *juste prix* étant un élément qui doit participer de cet objectif.

Pour autant, si les réflexions vont bon train en matière de réduction de la consommation foncière à des fins

polarisé...) selon 4 critères dominants de localisation : recherche d'accessibilité, de centralité, de proximité ou de maritimité. Chacun de ces profils répond à des caractéristiques distinctes : souhait de localisation, taille de parcelle, prix des terrains... L'idée est de construire une offre qui s'appuie davantage sur ces profils que sur les spécificités des secteurs d'activités : TIC, tertiaires, agroalimentaires, construction...

L'offre est ainsi mieux adaptée aux différents types de besoins et limite les conflits d'usage entre entreprises souvent différents.

d'habitat, et que de nombreuses pistes sont dans ce domaine à l'étude ou en voie d'expérimentation, il n'en est pas de même pour l'instant des espaces d'activités. Les réflexions dans ce domaine se heurtent à certaines réalités liées au fonctionnement même des entreprises et aux contraintes qui s'imposent à elles (normes de construction, zones de stationnement, de circulation, de stockage, protection de l'environnement...) ainsi qu'aux prévisions de développement futur de leur activité qui les conduisent légitimement, dans cette perspective, à acquérir ou à réserver des terrains.

Cependant, les objectifs de réduction de consommation foncière s'imposent également aux acteurs impliqués dans le développement économique et nécessitent que de nouvelles pratiques soient mises en œuvre.

La quantification des besoins a été faite à partir de la tendance passée (14 ha par an) corrigée des efforts à réaliser en matière de densification. Ce travail a aussi permis de mesurer la tension entre l'offre foncière et la demande des entreprises et de mettre en évidence une difficulté à répondre aux besoins des entreprises *accessibles et/ou spacivores* (industries ou logisticiens à la recherche de grandes parcelles bien connectées au réseau routier).

## L'observation foncière au service des stratégies de développement

**Côtes d'Armor Développement** gère depuis 1988 un Observatoire départemental des espaces d'activités. Pour aussi complet et efficace qu'il soit, cet outil ne permet pas d'identifier précisément la totalité des réserves foncières destinées, à plus ou moins long terme,

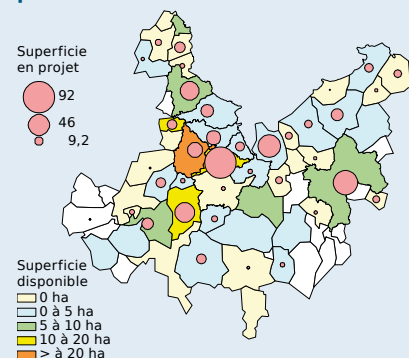
au développement ou à l'accueil d'entreprises. Nombre de sites ne sont identifiables qu'à travers une analyse fine des documents d'urbanisme et d'une enquête fouillée auprès des communes et EPCI. L'agence a récemment réalisé ce travail pour le compte du

**Syndicat mixte du Scot du Pays de Saint-Brieuc** soucieux d'identifier précisément et, le cas échéant, de corriger les volumes fonciers destinés au développement économique.

### Principales conclusions :

- **173 sites** d'activités, **1 670 hectares**,
- Localisation marquée en **bordure de la RN12** (1/3 des superficies),
- **2000-2011** : Equilibre entre superficie aménagée (27 ha en moyenne / an) et commercialisée (28,5 ha),
- **2006-2011** : Superficie moyenne commercialisée (29 ha) supérieure à celle aménagée (19 ha),
- Taux d'occupation global élevé : **91,5%** (80% en 2000),
- Superficie immédiatement disponible : **123 ha** correspondant à 4 années de commercialisation,
- **59 projets d'extension ou de création de ZA** inscrits dans les documents d'urbanisme, correspondant à 500 ha de foncier aménageable à moyen ou long terme et représentant l'équivalent de 17 années de commercialisation au rythme actuel, justifiant d'éventuels arbitrages sur la destination de certains sites (retour à l'agriculture, habitat...).

Pays de Saint-Brieuc  
**La superficie disponible et en projet des espaces d'activités par commune en 2011**



## Vers un Schéma des zones d'activités économiques de Cornouaille

Poussé par la volonté de disposer d'une stratégie globale de suivi et de prévision de la demande de foncier économique, l'agence **Quimper Cornouaille Développement** et la CCI Quimper Cornouaille ont initié ensemble, en 2012, la création d'un outil commun de mesure et de suivi de la consommation foncière dans les ZAE de Cornouaille, en partenariat avec les EPCI gestionnaires de zones.

Plusieurs objectifs sont visés : gestion partagée d'un outil commun très utile aux travaux *Inter-Scot* et à l'ensemble des documents d'urbanisme de Cornouaille, meilleure qualification des ZAE, suivi de la consommation foncière, connaissance de l'état de commercialisation, réponse aux besoins des entreprises et aux sollicitations de la région Bretagne dans le cadre de la contractualisation, promotion des territoires...

Cette démarche comporte trois phases : une numérisation détaillée des sites d'activités, une enquête approfondie auprès de chaque collectivité et la rédaction d'un document cadre (schéma). Les deux premières phases conduisent à un inventaire précis des zones d'activités. Elles reposent sur une méthodologie partagée et une collaboration active de chaque collectivité.

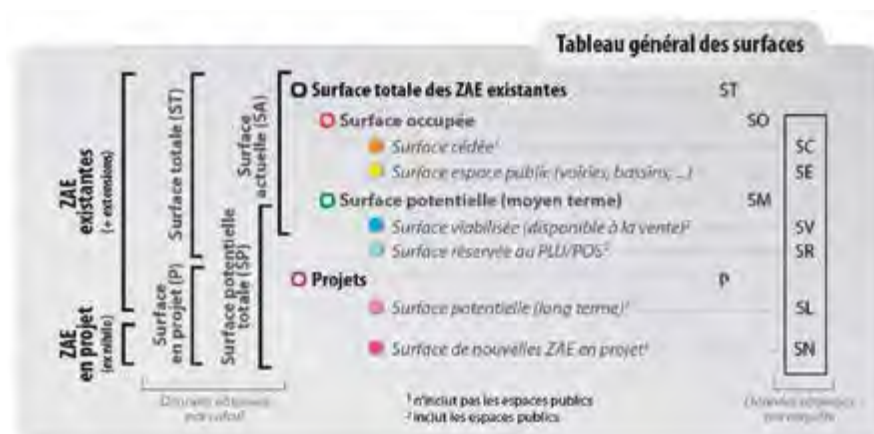
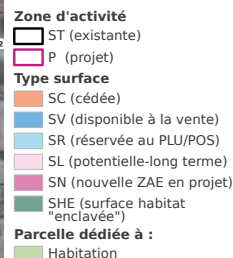
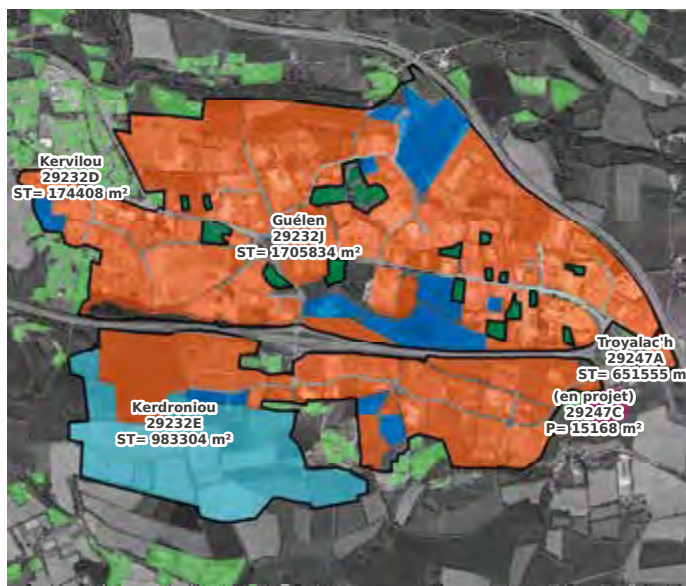
### Numérisation infra ZAE : une image détaillée des zones d'activités en 2012 comme "T0" d'un outil de suivi

La numérisation des zones d'activités est réalisée en partenariat avec les EPCI sur un fond de plan parcellaire croisé avec les couches géographiques des documents d'urbanisme. La donnée est ensuite collectée, homogénéisée et agrégée par la CCI et QCD à l'échelle du Pays de Cornouaille.

Une typologie de découpage des surfaces des ZAE en 6 catégories a été définie afin d'affiner les calculs de surfaces, les parcelles identifiées<sup>(1)</sup> comme dédiées à l'habitat, encadrées dans les zones d'acti-

### Les marchés fonciers économiques

Si les collectivités maîtrisent peu ou pas le foncier à vocation d'habitat, il en va autrement pour le foncier d'activités dont elles assurent, en majeure partie, la maîtrise d'ouvrage. L'observation dès 2005 des marchés fonciers des terrains avant et après aménagement dans le bassin rennais (AUDIAR) et depuis 2008 dans le Finistère (ADEUPa) contribue à la connaissance qualitative et quantitative des marchés fonciers économiques. Grâce à une localisation à la parcelle des transactions puis, dans un second temps, à l'association aux permis de construire, il est possible de qualifier des segments de marchés destinés à l'activité en volume et en prix.



vités, sont également comptabilisées. Ces surfaces d'habitat encadrées seront l'objet, elles aussi, d'un suivi afin de mesurer l'évolution des vocations des zones (renforcement de la dimension économique ou renforcement de la mixité).

En parallèle, afin de qualifier chaque zone, un questionnaire est complété par les chargés de développement économique des collectivités. Les indicateurs collectés permettront la rédaction d'un

diagnostic partagé et constitueront la première phase de création de l'outil de suivi. L'ensemble sera mis à disposition des acteurs et certains indicateurs viendront enrichir le socle de la démarche régionale de suivi du foncier (via la plateforme Geobretagne).

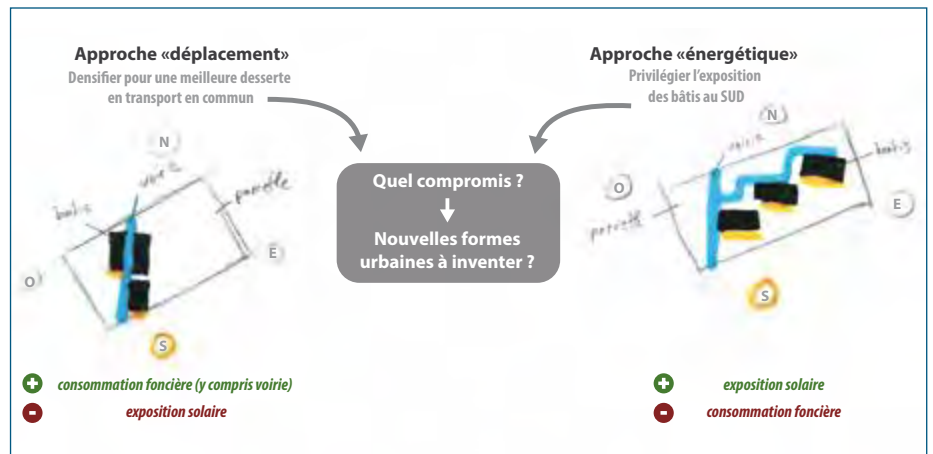
(1) Ce travail est rendu possible par le croisement entre les données cadastrales EDIGEO et MAJIC III (source : DGFiP).

# Ouverture vers l'avenir...

## Prise en compte des nouvelles problématiques énergétiques

Depuis les lois Grenelle 1 et 2, les réflexions et initiatives sur la consommation énergétique territoriale gagnent en intensité et en importance. En véritables interfaces entre acteurs territoriaux, les agences d'urbanisme et de développement participent de la coordination des différentes approches sectorielles qui ont chacune une implication sur la consommation foncière et énergétique (organisation de l'occupation de l'espace déplacements, aménagement numérique...).

A ce titre, de nouvelles formes urbaines, croisements et compromis de l'ensemble des thématiques, ne restent-elles pas encore à inventer ?



## Transport : du diagnostic à la planification

Les transports constituent une composante majeure de l'aménagement du territoire et de la consommation d'espace. L'étalement urbain peut être mis en parallèle avec le développement du parc automobile et des infrastructures routières. Vitesse, longueur de déplacement et étalement urbain sont intimement liés. Depuis 1960, l'explosion des mobilités a engendré une dilatation croissante des espaces urbains et des territoires. Cette dynamique n'a

été possible que grâce à une énergie abondante et bon marché : *L'énergie facile a généré un urbanisme de facilité.* Ainsi, sur le territoire de Brest Métropole, 20% de la consommation d'espace utilisé entre 2000 et 2010 pour l'extension de zones urbanisées ont été dédiés aux voies de desserte des habitations, 6% pour la desserte des entreprises sur les espaces d'activités (Source : Mode d'occupation du sol de Brest Métropole Océane).

Les agences d'urbanisme sont à l'initiative et conduisent les Enquêtes Ménages Déplacements (EMD), supports à l'élaboration des Plans de Déplacements Urbains (PDU) qui ont également vocation à optimiser le rapprochement entre les habitants et les moyens de transports collectifs. Ces outils de planification des déplacements s'inscrivent dans un double objectif de limitation de l'étalement urbain et de limitation de la consommation énergétique.

## Vers un cadastre énergétique

Institué par le Plan Climat National, et repris par la loi Grenelle 1 et le projet de loi Grenelle 2, la création des PCET (Plan Climat Energie Territorial) vise à limiter et réduire l'impact du territoire sur le climat.

Pour suppléer l'absence de remontées d'informations sur ces questions, de nouveaux outils de diagnostic énergétique territorial et outils méthodologiques émergent ici ou là. Les agences d'urbanisme et de développement bretonnes, à la recherche de nouveaux indicateurs,

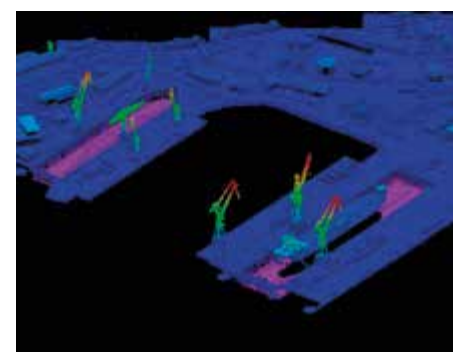
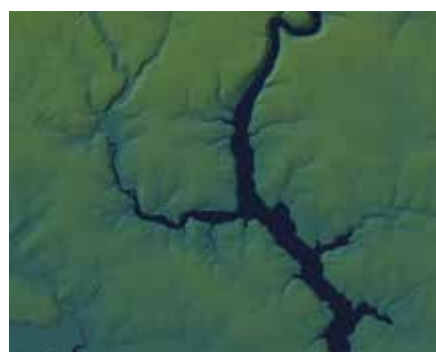
peuvent constituer des laboratoires d'expérimentations :

- Cadastre solaire : potentiel solaire des bâtis (Cf. exemple sur la région Parisienne, IAU),
- Potentiel parcellaire-solaire : le croisement entre le modèle numérique de terrain (MNT) et les parcelles cadastrales pourrait permettre d'estimer un potentiel solaire de la parcelle en fonction de son orientation et son inclinaison au soleil. Cet indicateur fait l'objet d'expérimentation...



## Les risques littoraux

Le croisement entre le modèle numérique de terrain (MNT) et les documents de planification permet également de prendre en considération les risques de submersion marine sur le littoral breton. Les données Lidar, en cours d'acquisition sur le département du Finistère, seront une source précieuse pour, par exemple, les programmes d'actions des PLH bretons.



Source : Image LiDar (Anse de l'Odet) / Litto3D

# Participation des agences à la prise de conscience, l'animation, la formation...

## L'exemple du jeu "Plus belle ma ville"

Dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques, il est opportun de mettre en place des supports de discussion avec le grand public. Les enjeux de l'aménagement durable, notamment celui de la densité urbaine, restent des notions parfois difficiles à appréhender aux yeux de la population.



Afin de répondre à cette nécessité d'information et de pédagogie, l'AudéLor a conçu en 2011 un module d'animation ludique à l'occasion du salon du développement durable *Salon Terre* qui rassemble chaque année jusqu'à 15 000 visiteurs. Cette animation, support de discussion, a pour but de lancer la réflexion des

participants sur les choix d'urbanisme et d'aménagement et de leur faire prendre conscience, sous forme de jeu, de la notion de consommation d'espace.

Le jeu, sous forme de maquette à l'échelle 1/500ème, se compose de 4 morceaux de ville de 1 m 10 X 1 m 10. Les éléments bâtis sont en bois peint de manière à identifier les logements, les activités économiques et les services. On distingue l'habitat par statut (privé ou social), les activités économiques par type (commerces, entreprises, bureaux, exploitations agricoles) et les services par fonction (enfance, santé, culture...). Certains éléments peuvent s'empiler afin de créer des bâtiments plus ou moins hauts avec la possibilité de mixer habitat, activités économiques et services. Des éléments de déplacement (voirie simple, bus, vélo...) et des espaces ouverts (terrains de sports, parcs et jardins...) sont également à disposition du joueur pour créer sa ville.

Chaque élément bâti affiche un nombre de logements ou d'emplois. Ces indications permettent de répondre aux objectifs du jeu : créer X emplois et loger X personnes

Pour la fabrication du jeu, l'AudéLor a fait appel à l'Association *Idées Détournées* qui a apporté une réelle plus-value. Si l'agence avait le concept, l'association a pu le réaliser en proposant la forme du jeu. De plus le principe d'ateliers de réalisation dans les locaux d'*Idées Détournées* a rendu possible un dialogue avec les habitants en amont du projet.



selon la portion de ville sur laquelle on se trouve. Lorsque les joueurs ont achevé la création de leur projet, ils rassemblent les 4 morceaux de ville pour former un territoire. Cette phase permet d'aborder plus particulièrement la notion d'intercommunalité et de complémentarité entre les communes.

Des fiches de règle du jeu, sur lesquelles sont fixés les objectifs de logement et d'emplois à atteindre, rappellent également les grands principes d'urbanisation avec les préconisations du SCOT, du PLH, de l'agenda 21, du PDU... (Exemple : réserver une partie de la construction aux logements sociaux, préserver les espaces nécessaires à l'activité agricole, articuler l'urbanisation et les transports en commun...).

Le jeu est support d'animation et demande une forte implication des animateurs (Chargés d'études AudéLor...) : propos introductifs sur l'aménagement du territoire, le métier d'urbaniste, le SCOT et ses préconisations... Aujourd'hui le jeu est essentiellement utilisé par les communes, dans le cadre de projets urbains, ainsi que par les écoles. Animateurs territoriaux et associations de sensibilisation ont pris le relais de l'animation d'un jeu qui peut s'exporter au-delà du périmètre du SCOT du Pays de Lorient...

### Direction de publication :

Claire GUIHENEUF (ADEUpa)  
Henri Noël RUIZ (AUDIAR)  
Laurent QUEFFURUS  
(Côtes d'Armor Développement)  
Philippe LEBLANCHE (AudéLor)  
Ronan MARCEL  
(Quimper Cornouaille Développement)

### Rédaction :

Catherine CAILLE  
(AUDIAR)  
Corinne CROGUENNEC (AUDIAR)  
Jean-Christophe DUMONS (AudéLor)  
Sébastien LEGRAND  
(Quimper Cornouaille Développement)  
Sylvain ROUAULT (ADEUPa)  
Thierry CONNAN  
(Côtes d'Armor Développement)

Un travail collaboratif du réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne

