Rapport de suivi de la consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers

-

2021 - 2024

Octobre 2024

En application de l’article L.2231-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

Objet du rapport

La loi du 22 août 2021 n°2021-1104 dite « Climat et résilience » complétée par la loi du 20 juillet 2023 n°2023-630 a fixé l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette » (ZAN) d'ici 2050 avec un objectif intermédiaire de réduction de la moitié de la consommation foncière d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la période 2021 – 2031 par rapport à la consommation constatée sur la décennie précédente.

Cette loi et l'objectif du ZAN qu'elle porte, s'inscrivent dans une perspective ouverte il y a plus de 20 ans par le législateur de mise en œuvre d'un aménagement durable permettant de concilier les besoins en logements et les besoins de développement économique avec les besoins alimentaires et les enjeux de préservation du cadre de vie et du bien-être de la population.

En effet, l'artificialisation des sols contribue directement à la dégradation de la biodiversité, des écosystèmes et à l'accentuation des effets du réchauffement climatique. Or, les espaces naturels, agricoles et forestiers continuent de diminuer à un rythme important.

C'est pourquoi le législateur est passé d'un objectif de sobriété foncière à celui du « zéro artificialisation nette ». Cet objectif doit être traduit dans les documents d'urbanisme.

L'objet du rapport est donc de mesurer et de communiquer à intervalle régulier sur le rythme d'artificialisation afin d'anticiper la trajectoire de réduction de la consommation foncière des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF).

Il doit également permettre d'appréhender la consommation des ENAF au regard de l'état des lieux réalisés dans le cadre de la révision récente du plan local d'urbanisme et des orientations qu'il acte.

Il est à noter que la loi introduit également la notion d'artificialisation définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques ou et climatiques, ainsi que son potentiel agronomique par son occupation ou son usage. Cette notion est à distinguer de celle de consommation d'espace évoquée et mesurée dans le présent rapport.

La loi prévoit qu'à l'issue de la période 2021 – 2031, c'est l'artificialisation des sols à partir de la nomenclature de l'article R.101-1 du Code de l'urbanisme qui sera mesurée et évaluée et non plus la consommation d'espaces naturels.

Méthode utilisée

Les données de consommation d'ENAF présentées ont été établies sur la période courant du 1er janvier 2021 au 31 décembre 2023.

Les espaces ayant été considérés comme artificialisés sont ceux qui ont conduit à la création ou à l'extension effective d'espaces urbanisés sur la base des données de la Cartographie de la Consommation Foncière (CCF) produites par la Région Normandie en partenariat avec l'Etablissement Foncier de Normandie. Cette donnée est disponible sur la période 1950 - 2020[1].

Ces données ont été complétées par les données internes liées à la délivrance des autorisations d'urbanisme.

Le rapport prend également en compte une tendance plus longue sur la décennie 2011 – 2021 afin d'identifier des tendances de fond et avoir un recul suffisant pour les analyser.

Le rapport aborde également la question des « coups partis », autrement dit les parcelles et secteurs aujourd'hui non urbanisés mais sur lesquels ont été délivrées des autorisations d'urbanisme en cours de validité afin de permettre une projection et d'anticiper d'éventuelles ajustements à prévoir pour respecter les trajectoires définies à l'échelle régionale et intercommunale.

[1] Données sur la consommation foncière en Normandie - Les archives - A la Une - Actualités - Établissement Public Foncier de Normandie

SOMMAIRE

Objet du rapport 2
Méthode utilisée 2
Les dynamiques et objectifs de consommation d'ENAF pour la période 2021 - 2041 4
La détermination des objectifs de consommation d'ENAF 5
La trajectoire de la Ville de Bernay sur la décennie 2011 – 2021 : une relative sobriété 5
Une consommation d'ENAF pour la création d'habitat principalement située dans les hameaux 5
Illustration de l'évolution urbaine des hameaux ayant entraîné la consommation d'ENAF : l'urbanisation du hameau des Granges sur les 70 dernières années 6
Une consommation d'ENAF pour les autres usages principalement liés au développement de la ZAC des Granges 7
Le bilan triennal de la consommation effective d'ENAF sur la période 2021 - 2023 : le poids des équipements publics lié au rôle de centralité de Bernay 7
L'estimation des « coups partis » : anticiper et ajuster 8
La trajectoire de consommation d'ENAF de la Ville de Bernay au regard des objectifs de consommation foncière fixés par le SCOT 8
Conclusion 9

Les dynamiques et objectifs de consommation d'ENAF pour la période 2021 - 2041

Objectifs de modération 2021 – 2041 à l'échelle du SCOT de l'IBTN :

- 48,7 %

Enveloppe maximale 2021 – 2031 consommable à l'échelle du SCOT :

137 hectares

Enveloppe maximale 2031 – 2041 consommable à l'échelle du SCOT :

69 hectares

Objectif de modération 2021 – 2041 à l'échelle de Bernay :

+ 25%

Enveloppe maximale 2021 – 2031 consommable à l'échelle de Bernay :

35 ha

14 ha pour le résidentiel

20,5 ha pour l'économie

Enveloppe maximale 2031 – 2041 consommable à l'échelle de Bernay :

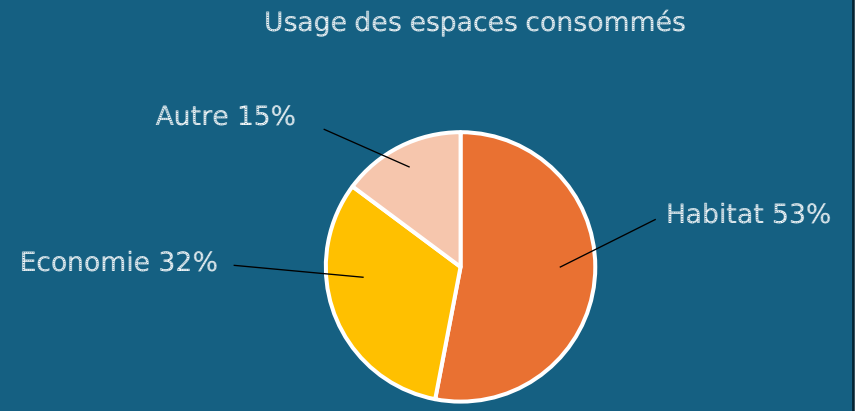
19,5 ha

7 ha pour le résidentiel

12,5 ha pour l'économie

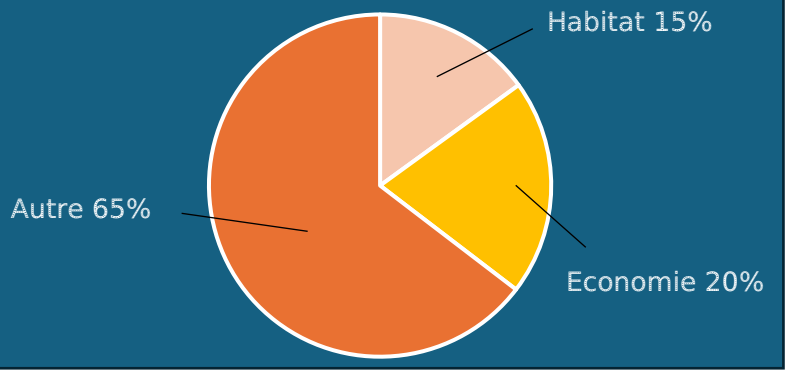
Bilan de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la décennie 2011 - 2021

20,4 hectares consommés



Bilan de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la période 2021 - 2023

8,5 hectares consommés



La détermination des objectifs de consommation d'ENAF

L'objectif de division par deux de la consommation d'ENAF par rapport à celle ayant été constatée sur la décennie précédente est territorialisé par les Schéma régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) à l'échelle de chaque région et pour chaque intercommunalité qui sont elles-mêmes chargées de décliner localement les enveloppes de consommation d'espace par l'intermédiaire des Schémas de cohérence territoriale (SCOT).

C'est pourquoi le SCOT de l'Intercom Bernay Terres de Normandie arrêté a fixé un objectif global de réduction de la consommation des ENAF sur la période 2021 – 2041 de 48,7% phasé en deux étapes : une première période allant de 2021 à 2031 puis une seconde allant de 2031 à 2041 où les efforts de sobriété devront s'intensifier, assorti d'objectifs par commune en fonction de leur place dans l'armature urbaine et donc des enjeux de développement urbain et économique propre à chaque typologie.

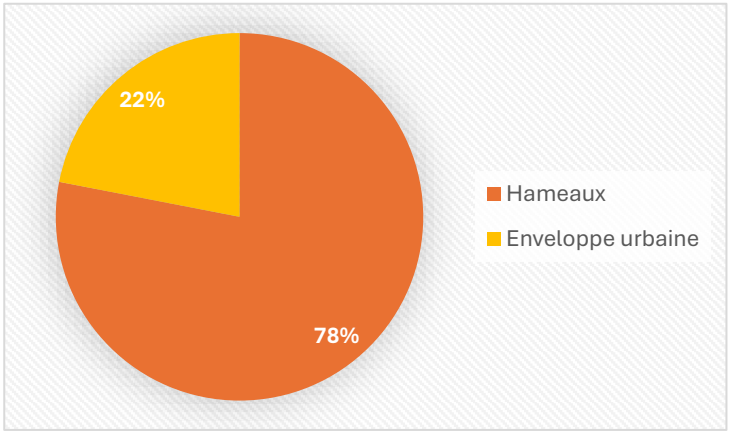
Ce faisant, le pôle urbain constitué par les villes de Bernay et Menneval étant considéré comme le pôle rayonnant du territoire intercommunal où doivent se concentrer les développements résidentiels et économiques, l'enveloppe de consommation d'ENAF définie par l'IBTN y est plus importante que dans d'autres secteurs du territoire intercommunal.

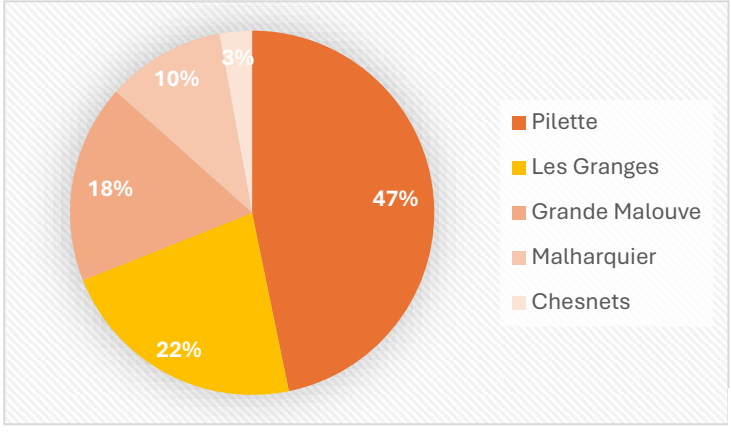
La trajectoire de la Ville de Bernay sur la décennie 2011 – 2021 : une relative sobriété

La consommation d'ENAF a été relativement maîtrisée sur la période 2011 – 2021, ce qui conduit à ce que l'enveloppe de consommation maximale d'ENAF fixée par le SCOT de l'IBTN pour les vingt prochaines années soit supérieure de 2% à la trajectoire observée, tous usages des sols confondus et quasiment doublée en ce qui concerne la période 2021 - 2031.

Le détail, la consommation d'ENAF constatée sur le territoire communal entre 2011 et 2021 a été de 20,3 hectares dont 10,8 hectares consommés pour l'habitat, 6,5 hectares pour l'économique et 3 hectares pour la réalisation d'infrastructures ou d'équipements publics et d'intérêt général.

Une consommation d'ENAF pour la création d'habitat principalement située dans les hameaux





La consommation d'ENAF pour la création de logements a été réalisée principalement dans les hameaux, en dehors de l'enveloppe urbaine constituée du centre-ville et des quartiers proches.

Elle est liée au fait que les logements récents sont, dans leur grande majorité, des maisons individuelles réalisées sur des terrains nus, essentiellement des herbages parfois lotis, situés au sein des hameaux.

Le développement récent du hameau de la Pilette est particulièrement illustratif de ce processus. Des maisons individuelles se sont construites sur des terrains qui étaient originairement des herbages, le long de la voie ou à l'arrière de la première ligne bâtie.

Le hameau des Granges a été également fortement urbanisé lors des trente dernières années suivant ce même schéma.

Source : données internes

Illustration de l’évolution urbaine des hameaux ayant entraîné la consommation d’ENAF : l’urbanisation du hameau des Granges sur les 70 dernières années



1950 - 1965

UN HAMEAU RURAL

Le hameau des Granges présente un paysage encore marqué par l’activité agricole. On perçoit sur la photo aérienne essentiellement des champs et des vergers.



2000 - 2005

UN HAMEAU QUI SE RESIDENTIALISE

Des maisons individuelles commencent à s’implanter le long de la voie existante sur des anciens espaces agricoles.



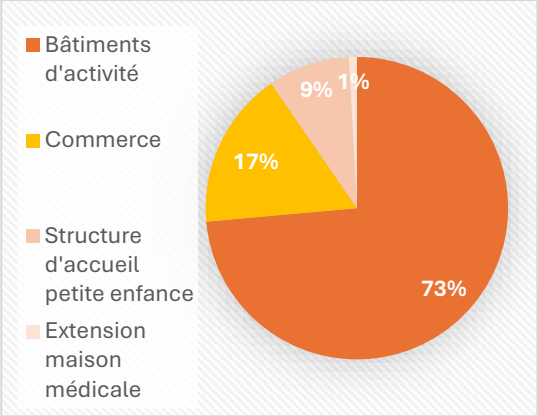
2011 - 2015

UN HAMEAU QUI SE DENSIFIE

L’implantation de maisons individuelles le long de la voie existante se poursuit.
Une seconde voie est créée qui permet la construction d’habitation en second rang, à l’arrière du premier front bâti au détriment des espaces agricoles.

Source des photos ; https://remonterletemps.ign.fr/

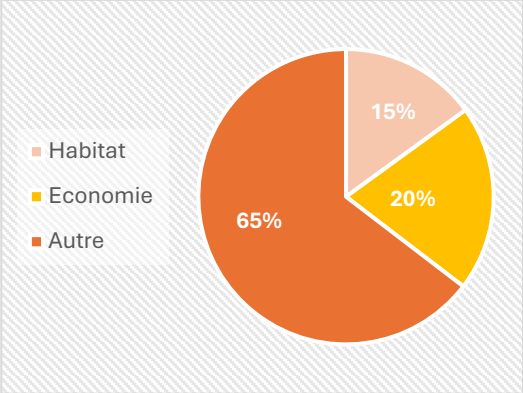
Une consommation d'ENAF pour les autres usages principalement liée au développement de la ZAC des Granges



La consommation d'espace pour les autres usages que l'habitat sont essentiellement le fait de bâtiments d'activités en lien avec la création et la commercialisation de la zone économique des Granges qui représente, sur la période, environ 4 hectares de foncier agricole consommé, soit 74% du foncier consommé à destination de l'activité économique.

L'installation d'un concessionnaire automobile sur la zone du Bois du Cours a engendré une consommation d'espace naturel d'une dizaine d'hectares.

Le bilan de la consommation effective d'ENAF sur la période 2021 - 2023 : le poids des équipements publics lié au rôle de centralité de Bernay



La consommation d'ENAF a été généré pour plus de la moitié de la consommation totale pour satisfaire des besoins autres que l'habitat ou les besoins des acteurs économiques.

Dans le détail, on peut constater que la construction du nouveau collège du Hameau porté par le Département a été une opération peu vertueuse du point de vue de la consommation d'ENAF puisqu'elle a conduit à l'artificialisation d'environ 3 hectares de terres agricoles et représenté à elle seule un tiers de la consommation triennale.

Les opérations de construction de bâtiments agricoles et notamment d'un méthaniseur au hameau de la Pilette ainsi que la réalisation d'un parking public rue des Ménages constituent les deux autres opérations les plus consommatrices d'espaces naturels, agricoles ou forestiers.

Le détail de la consommation d'ENAF est le suivant pour la période 2021-2023 :

- 1,3 hectares pour l'habitat, soit une moyenne de 4200 m² par an ;
- 1,7 hectares pour l'économie, soit une moyenne de 5700 m² par an ;
- 5,5 hectares pour les autres usages, soit une moyenne de 18000 m² par an.

Le rythme global de consommation d'ENAF constaté sur la période est donc similaire à celui constaté sur la décennie 2011 – 2021. Dans le détail cependant, le rythme de consommation pour le résidentiel a diminué de plus de moitié et celui de la consommation à destination de l'activité économique d'environ 10% alors que le rythme de consommation d'ENAF pour les autres usages a été quasiment multiplié par 6.

L'estimation des « coups partis » : anticiper et ajuster

Au-delà du bilan de la consommation effective d'ENAF, il est intéressant d'envisager l'avenir et la stratégie mise en place par la Ville au regard de ce que l'on peut appeler des « coups partis », soit les fonciers aujourd'hui non urbanisés mais sur lesquels ont été délivrées des autorisations d'urbanisme (certificats d'urbanisme opérationnels, permis d'aménager ou permis de construire en cours de validité) non encore mis en œuvre mais qui génèreront très probablement, à terme, de la consommation d'ENAF.

Cette consommation potentielle est estimée à 8 hectares, ce qui signifie que la commune est engagée sur une trajectoire de consommation équivalent au double de la consommation constatée à l'occasion du bilan triennal.

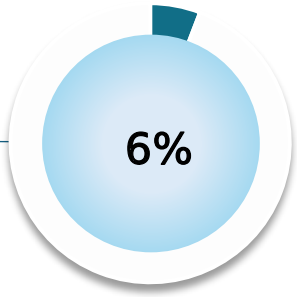
Dans le détail, cette consommation d'ENAF à venir porte sur :

- 5,5 hectares pour la création de logements, soit 70% du total ;
- 2 hectares pour l'activité économique, soit 25% du total ;
- 1 hectare pour les autres activités autres (bâtiments agricoles ou d'intérêt collectif), soit 12% du total.

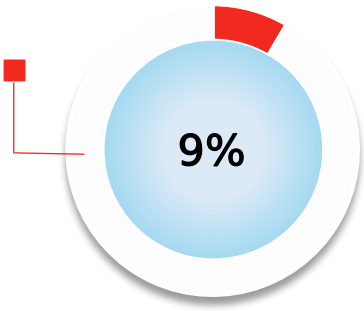
La trajectoire de consommation d'ENAF de la Ville de Bernay au regard des objectifs de consommation foncière fixés par le SCOT

La part de l'enveloppe effectivement consommée pour le résidentiel au terme du bilan triennal

6 % des 21 ha de l'enveloppe globale du SCOT pour le résidentiel ont été consommés (2021 – 2041)

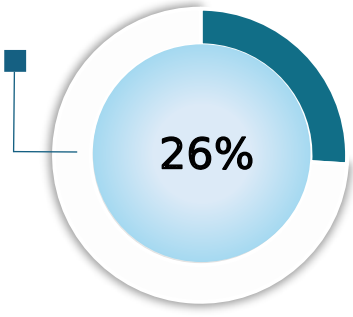


9 % des 14 ha de l'enveloppe 2021-2031 du SCOT pour le résidentiel ont été consommés

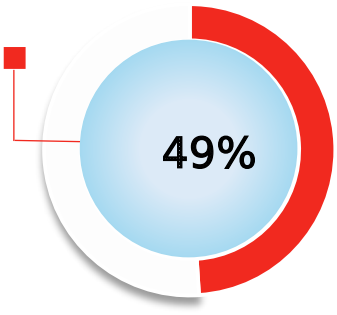


La part de l'enveloppe mobilisée pour le résidentiel tenant compte des coups partis

26 % des 21 ha de l'enveloppe globale du SCOT pour le résidentiel ont été potentiellement consommés (2021 – 2041)

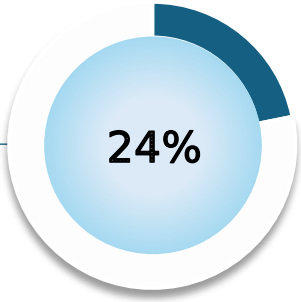


49 % des 14 ha de l'enveloppe 2021-2031 du SCOT pour le résidentiel ont été potentiellement consommés

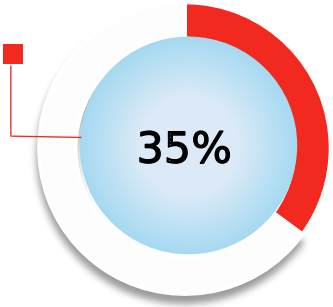


La part de l'enveloppe effectivement consommée pour l'activité économique et autres activités au terme du bilan triennal

24 % des 33 ha de l'enveloppe globale du SCOT pour l'économique et les autres activités a été consommés (2021 – 2041)

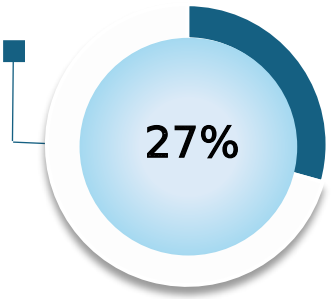


35% des 20,5 ha de l'enveloppe 2021-2031 du SCOT pour l'activité économique et autres activités ont été consommés

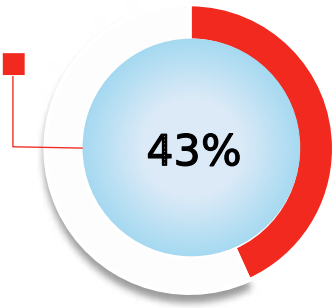


La part de l'enveloppe mobilisée pour l'activité économique et les autres activités tenant compte des coups partis

27 % des 33 ha de l'enveloppe globale du SCOT pour l''économique et les autres activités ont été potentiellement consommés (2021 – 2041)



35% des 20,5 ha de l'enveloppe 2021-2031 du SCOT pour l'activité économique et autres activités ont été consommés



Conclusion

Le bilan de la consommation foncière sur la décennie 2011 – 2021 permet de conclure à une relative sobriété. Cette dernière est cependant le résultat de facteurs conjoncturels tels que le ralentissement des dynamiques démographiques et économiques des villes moyennes et ne peut donc pas être interprété comme un changement choisi d'approche et de méthode dans la manière d'aménager le territoire.

Ce travail a cependant été engagé par la Ville de Bernay, notamment à l'occasion de la révision récente de son Plan Local d'Urbanisme qui axe sa stratégie sur la remobilisation des logements existants et sur la concentration des potentielles de constructions de logements dans l'enveloppe urbaine.

Ce changement de paradigme, bien qu'amorcé, nécessite un changement profond de la philosophie et des méthodes qui nécessitera une période de transition. C'est pourquoi, et afin de ne pas empêcher la dynamique démographique et économique de la ville centre, le SCOT a envisagé une réduction progressive de la consommation d'ENAF et maintenu une enveloppe plus conséquente qui explique qu'elle puisse conduire à une augmentation de la consommation d'ENAF sur les 20 prochaines années par rapport à ce qui a été constaté que la décennie précédente.

Cela étant, la Ville de Bernay renforce sa stratégie de sobriété foncière et l'étude de la période 2011-2021 a permis d'identifier une marge de progression en termes de consommation d'ENAF pour l'habitat dont le développement sous forme de maisons individuelles en

extension des hameaux, ou parfois en leur sein, qui a été peu vertueux du point de vue de la consommation foncière.

La Ville a donc fait en sorte de rendre plus efficace les consommations d'ENAF rendues nécessaires pour la création de nouveaux logements : 78 logements ont été créés sur 10,8 hectares d'ENAF entre 2011 et 2021 pour une densité moyenne de 7 logements à l'hectare alors que la création de 103 logements est engagée depuis 2021 moyennant la consommation de 5,5 hectares, soit une consommation deux fois moindre et une densité moyenne à l'hectare deux fois plus élevée.