



Consommation des sols en Bretagne

JANVIER 2023

Le sol constitue une ressource naturelle convoitée, limitée et sensible, indispensable à la vie. Ses fonctions écologiques, sociales, et économiques nécessitent d'être préservées et relèvent d'une responsabilité collective. L'artificialisation du sol est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage (Article L101-2-1 du code de l'urbanisme). L'artificialisation des sols, par la destruction et la fragmentation des habitats naturels qu'elle entraîne, contribue directement à l'aggravation de l'érosion de la biodiversité. Elle gage les opportunités d'atténuation du changement climatique en

réduisant la capacité naturelle d'absorption du carbone dans les sols par les végétaux et contribue à accroître les risques naturels. En participant de l'étalement urbain, elle a également des conséquences économiques et sociales négatives. La consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) est définie comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur un territoire. Dans l'attente de données permettant le suivi de l'artificialisation des sols, ce sont les données de consommation d'espaces NAF qui sont utilisées pour la mise en oeuvre des politiques publiques (voir encadré 1). Dans le présent article on utilisera les termes « consommation foncière » ou « consommation d'espaces... » pour désigner la consommation des espaces NAF.

ENCADRÉ 1

Le cadre de l'étude

Cette étude s'inscrit dans le cadre de la politique de l'État en matière de gestion économe de l'espace et de réduction de l'artificialisation des sols. La loi du 22 août 2021 dite loi Climat et Résilience fixe l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » (ZAN) en 2050. Pour ce faire, elle pose un objectif intermédiaire de réduction de moitié du rythme de la consommation d'espaces pour 2031. C'est la mesure du nombre d'hectares consommés entre 2011 et 2021 qui sera prise en référence pour estimer la trajectoire de réduction sur 2021-2031. Le SRADDET (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) doit territorialiser les objectifs du ZAN suite aux propositions émises par la conférence des SCOT instituée par la loi Climat et Résilience. Dans l'attente de nouvelles sources de données (voir **encadré 2**), la consommation d'espace sera suivie avec les données produites par le Cerema, à partir des fichiers fonciers, pour l'observatoire national de l'artificialisation sur la période du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} janvier 2021 (voir **encadré 3**).

La Bretagne est une des régions métropolitaines les plus consommatrices d'espaces naturels, agricoles et forestiers

En Bretagne, entre 2011 et 2020, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) s'avère relativement importante au regard de la surface et du poids démographique de la région. Près de 18 000 hectares ont été consommés entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2021 dont plus de 13 000 dédiés à l'habitat. Chaque année, les surfaces mobilisées à destination de l'habitat représentent trois quarts de la consommation foncière bretonne et cette part a tendance à augmenter. Sur dix ans, le rythme de la consommation d'espaces ralentit entre 2011 et 2015, mais ce ralentissement ne se confirme pas entre 2016 et 2020 (données au 1^{er} janvier 2021).

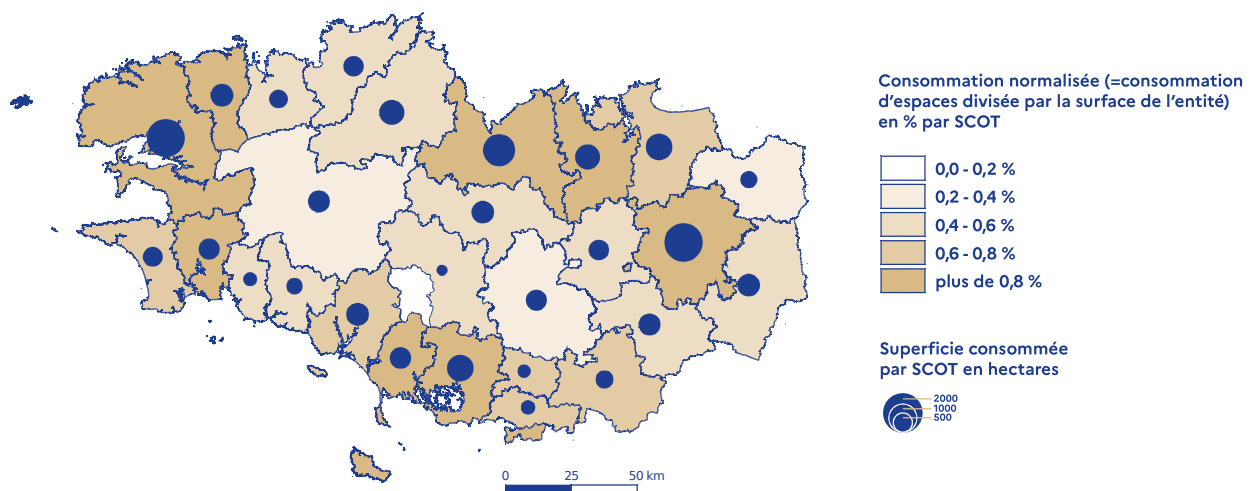
Entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2021, 17 926 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers sont consommés en Bretagne (source Cerema - DGFIP, observatoire national de l'artificialisation) soit 0,7 % de la surface régionale (2,7 Millions d'ha). Cette consommation d'espaces se répartit de façon contrastée entre les territoires bretons (voir **graphique 1**). Sur la période considérée la consommation à destination de l'habitat est de 1 318 ha par an en moyenne et de 408 ha pour l'activité économique. Les surfaces consommées à vocation mixte (habitat et activité économique) ou indéterminée correspondent au reste (66 ha en moyenne).

Près de **18 000 HECTARES** ont été consommés

entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2021 dont plus de 13 000 dédiés à l'habitat

GRAPHIQUE 1

Consommation d'espaces NAF par SCOT entre 2011 et 2020



Source : Cerema - DGFIP, observatoire national de l'artificialisation - Traitement : DREAL Bretagne

Une consommation foncière importante au regard de la taille de la région

Si l'on rapporte la consommation foncière de la période à la surface régionale, la Bretagne se situe au 2^e rang (voir **tableau 1**), après l'Île-de-France, devant les Pays-de-la-Loire, la Normandie puis la Nouvelle-Aquitaine. En outre, la contribution régionale à la consommation d'espaces NAF de l'hexagone entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2021 est supérieure à son poids en termes de surface et de démographie. La Bretagne représente 7,6 % des consommations d'espaces NAF de France métropolitaine alors que la surface régionale constitue 5 % de la surface de l'hexagone. Elle contribue à 8,3 % des consommations pour l'habitat de France métropolitaine pour 5 % de la population.

La Bretagne au 1^{ER} RANG pour la consommation foncière dédiée à l'habitat, et au 2^e rang pour la consommation foncière totale

TABLEAU 1

La Bretagne au 1^{er} rang pour la consommation foncière dédiée à l'habitat

Rangs des régions dans un classement décroissant des consommations d'espaces relatives aux surfaces régionales entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2021

	Consommations d'espaces		
	tous usages	habitat	activité économique
	RANG		
Île-de-France	1	4	1
Bretagne	2	1	4
Pays de la Loire	3	3	3
Normandie	4	2	5
Hauts-de-France	5	8	2
Nouvelle-Aquitaine	6	5	9
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7	7	7
Auvergne-Rhône-Alpes	8	6	7
Occitanie	9	9	11
Centre-Val de Loire	10	10	8
Grand Est	11	12	10
Corse	12	11	13
Bourgogne-Franche-Comté	13	13	12

Source : Cerema - DGFIP, observatoire national de l'artificialisation - Traitement : DREAL Bretagne

L'habitat, enjeu de la consommation d'espace en Bretagne

Lorsque l'on cumule, sur la période 2011-2020, les consommations annuelles de sols à destination de l'habitat, rapportées à la surface régionale, la Bretagne se place au 1^{er} rang des régions de France métropolitaine. Elle occupe le 4^e rang lorsqu'il s'agit des consommations foncières à usage de l'activité économique.

Dans les régions métropolitaines, hors Île-de-France, entre 2011 et 2020, la part des flux de consommation d'espaces NAF pour l'habitat dépassent 54 %. La Bretagne fait partie des cinq régions de l'hexagone (avec l'Occitanie, la Nouvelle-Aquitaine, la Normandie et la Corse) dans lesquelles cette part dépasse 70 %. Sur la période considérée, la part des flux de consommation pour l'habitat (74 % en moyenne) s'avère 8 points au-dessus de la moyenne France métropolitaine.

De surcroît, en 10 ans, en Bretagne, la part de la consommation foncière pour l'habitat à tendance à augmenter. De 71,6 % au cours de l'année 2011 elle atteint 73,5 % de la consommation d'espaces en 2020.

Une baisse du rythme de la consommation d'espace de 2011 à 2015 qui ne se confirme pas entre 2016 et 2020

En Bretagne, la consommation d'espaces NAF est globalement orientée à la baisse entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2016 (voir **graphique 2**). Ainsi, 2 219 ha d'espaces NAF sont consommés au cours de l'année 2011 tandis que les flux de consommation foncière atteignent 1 457 ha en 2015.

Les années suivantes montrent une forte variabilité de la consommation foncière (jusqu'à 28% de variation entre deux années). La consommation sur l'année 2020 atteint 1739 ha soit la plus importante consommation d'espaces enregistrée depuis 2014.

Dans le même temps, le rythme de baisse annuelle dans la région est proche de celui observé en France métropolitaine jusqu'en 2015. Les variations enregistrées par la suite sur la France métropolitaine sont toutefois moins importantes (11% maximum) et la consommation observée en 2020 se situe au niveau de la consommation de 2015.

Le constat est le même lorsque l'on compare la Bretagne à l'ensemble des régions sans l'Île-de-France.

ENCADRÉ 2

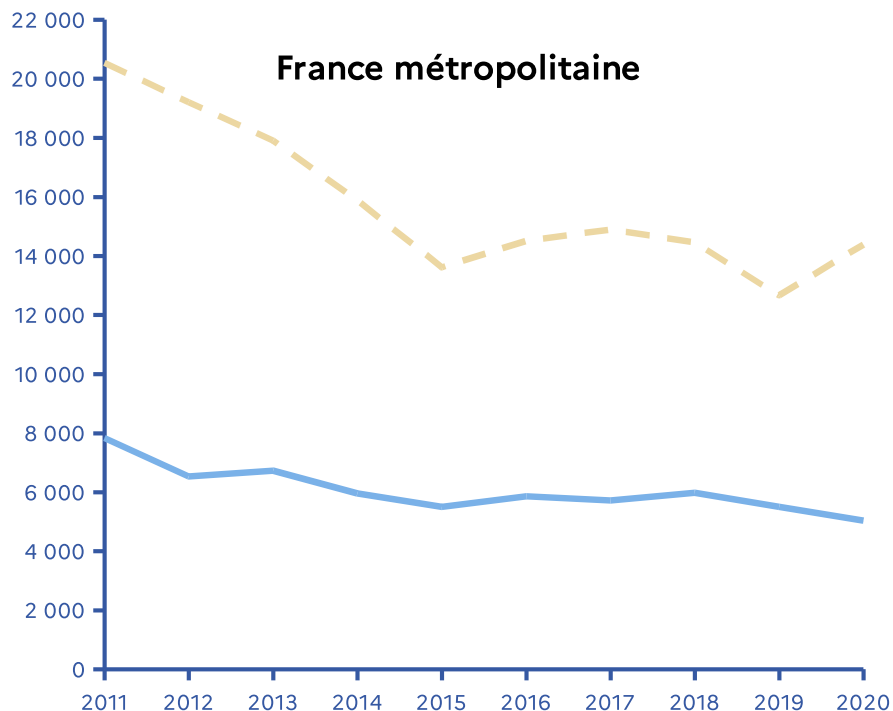
De nouveaux outils d'observation nationaux et régionaux à venir

L'Institut Géographique National associé à la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires développe une base de données d'Occupation du sol à grande échelle (OCS GE). Elle décrira l'occupation et l'usage du sol sur la base d'orthophotographies et sera déployée sur l'ensemble de la France d'ici 2024. Cette donnée sera utilisée pour l'évaluation de l'artificialisation du territoire au niveau national.

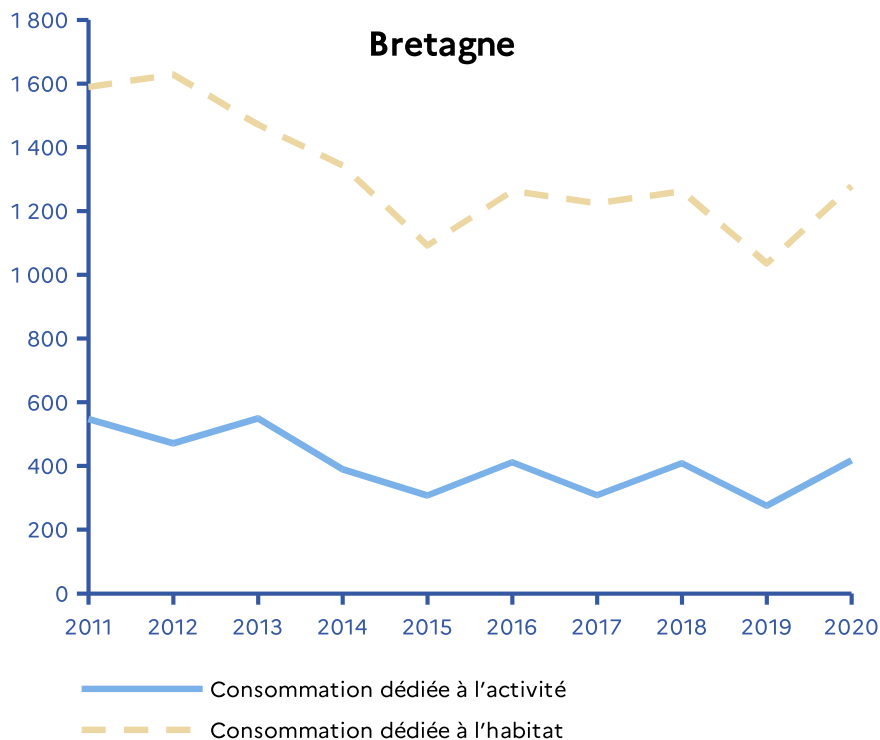
En Bretagne, dans le cadre du SRADDET, le Conseil régional pilote l'élaboration d'un mode d'occupation des sols (MOS) régional, dont la conception est assurée par les agences d'urbanisme, avec le soutien financier de l'État. Cet outil mobilise des bases de données et de la photo-interprétation afin d'obtenir une vision fine de l'occupation du sol. Il sera déployé sur l'ensemble de la Bretagne d'ici avril 2023, en complémentarité avec l'OCS GE national. Le conseil régional et la conférence des SCOT souhaitent se baser sur les données du MOS pour territorialiser les objectifs du ZAN.

GRAPHIQUE 2

Évolution de la consommation d'espaces NAF entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2021



L'année correspond au flux entre le 1^{er} janvier n et le 1^{er} janvier n+1



En Bretagne, la consommation d'espaces NAF dédiée à l'habitat représente **EN MOYENNE 74 % DES FLUX DE CONSOMMATION D'ESPACES** entre 2011 et 2020

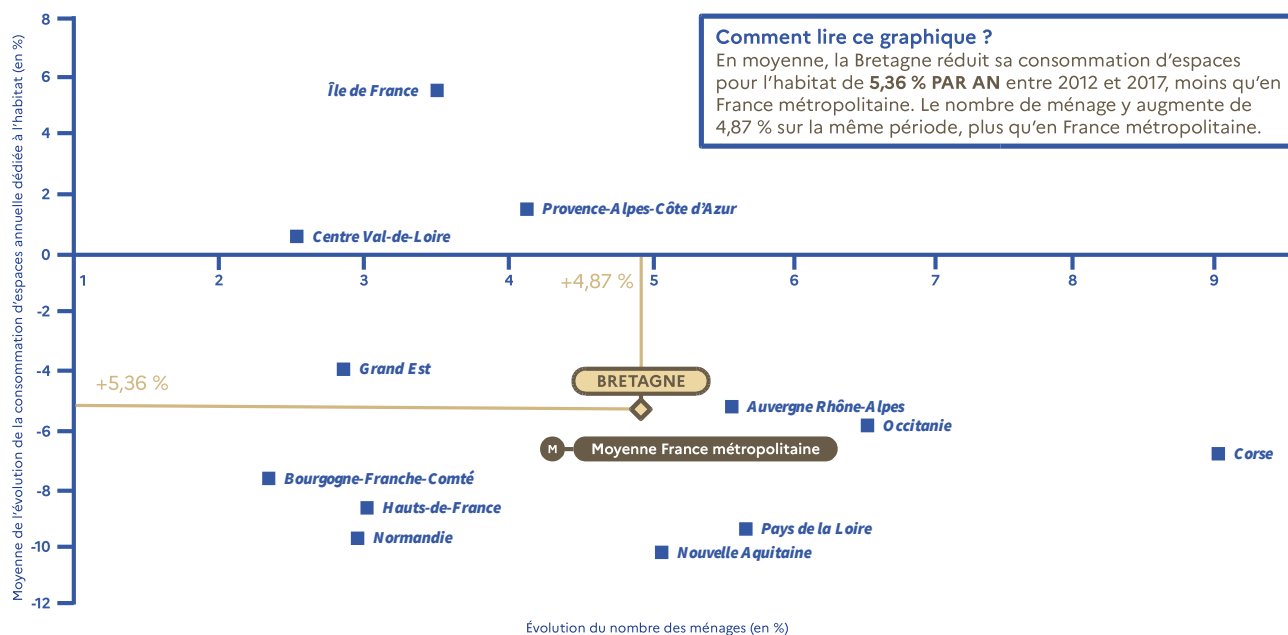
Source : Cerema - DGFI, observatoire national de l'artificialisation - Traitement : DREAL Bretagne

Entre 2012 et 2017, une réduction de la consommation moins importante que dans les régions comparables

Entre 2012 et 2017, la Bretagne fait partie des 6 régions dont la croissance des ménages est supérieure à celle de la France métropolitaine. L'augmentation relative du nombre des ménages entre 2012 et 2017 (+4,9 %), supérieure à celle observée en France métropolitaine (+4,2 %), s'accompagne d'un ralentissement de la consommation foncière à destination de l'habitat de 5,4 %. Toutefois, cette diminution s'avère inférieure à celle réalisée (6,4%) dans l'hexagone. En outre, avec des progressions du nombre de ménages supérieures à la Bretagne, la consommation foncière pour l'habitat d'autres régions diminue autant (Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie), voire bien plus (Pays-de-la-Loire, Nouvelle-Aquitaine) (voir **graphique 3**). En ce qui concerne la consommation d'espace dédiée à l'activité économique, entre 2012 et 2017, l'emploi augmente de +0,57 % en Bretagne (+0,21 % en France métropolitaine). Dans le même temps, la consommation d'espaces NAF pour l'activité baisse de 0,13 % tandis qu'elle se réduit de 2,42 % en moyenne en France métropolitaine.

GRAPHIQUE 3

Positionnement des régions selon l'évolution du nombre de ménage et l'évolution de la consommation des espaces dédiée à l'habitat entre 2012 et 2017



Source : Cerema - DGFIP, observatoire national de l'artificialisation - Traitement : DREAL Bretagne

Les maisons individuelles, une spécificité bretonne, partagée avec d'autres territoires littoraux

En Bretagne 71 % des logements sont des maisons individuelles, 16 points de plus qu'en moyenne en France métropolitaine en 2017. La Bretagne figure parmi les 5 régions à la part de logements individuels supérieure à 70 %. Dans la région, la part des résidences secondaires est supérieure de 4 points à la moyenne. Ces traits du parc de logements régional sont invariants entre 2012 et 2017. Pour autant les caractéristiques des logements déjà présents sur le territoire régional (1 920 000 logements en 2017 – Source : Insee, RP) ne renseignent en rien sur les caractéristiques des logements nouvellement construits (en moyenne 20 000 par an à cette période – Source : MTE - Sdes, Sitadel). Une évolution dans la manière de consommer des espaces NAF pour l'habitat ne modifiera pas immédiatement le profil du parc de logements.

L'estimation des besoins en logement montre la nécessité de repenser l'aménagement urbain

La nécessité de répondre aux besoins en logements est vitale pour le développement économique et social de la Bretagne. L'estimation du besoin à satisfaire d'ici 2030 s'élève à 22 700 logements supplémentaires par an pour la Bretagne (Source : Cerema-DREAL, OTELO) qu'il conviendra de construire de plus en plus hors extension urbaine, en priorisant le renouvellement urbain. Les initiatives locales sont déjà nombreuses et s'amplifient.

Ainsi, la taille moyenne de terrains à bâtir en secteur diffus se réduit en Bretagne (-15 % entre 2011 et 2021 pour une moyenne de 726 m²) (Source : MTE – Sdes, EPTB). Et Leff Armor Communauté (22), par exemple, prévoit dans son nouveau plan local d'urbanisme intercommunal (Plui), qui définit le développement de l'urbanisme et de l'économie pour les dix prochaines années, une nouvelle stratégie pour réduire au minimum l'artificialisation des sols, notamment par la réduction de la taille des parcelles constructibles tout en ambitionnant d'accueillir de nouveaux habitants.

Pour construire de nouveaux logements, certaines collectivités ont choisi différentes méthodes de construction sans consommation d'espaces naturels agricoles ou forestiers. Ainsi, le syndicat mixte de Vitré (35) a déployé le dispositif BIMBY, qui permet des logements supplémentaires sur des parcelles déjà construites avec 133 dossiers en cours d'accompagnement (dont 70 aboutis).

Citons également les interventions de l'Établissement public foncier de Bretagne (EPF) et le dispositif de recyclage des friches qui ont permis, depuis 2020, de mener à bien près de 120 projets dont plus de 2/3 comportent un programme de logements. A titre d'illustration peuvent être citées l'intervention de l'EPF à Loctudy (29), destinée à la construction de 29 logements en renouvellement urbain, ou la création de 24 logements sur une friche urbaine de 3600m² à Mauron (56), donc sans consommation d'espaces NAF.

Des démarches de mobilisation du parc de logements vacants (7,5 % en moyenne en Bretagne) sont actuellement portées par de nombreuses collectivités, notamment dans les territoires faisant l'objet d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH-renouvellement urbain : environ une quinzaine actives en Bretagne). Ainsi, dans le périmètre de celle de Fougères agglomération (35), 237 logements sont identifiés dans l'objectif de leur réhabilitation d'ici 2027. Une forte accélération de ces dispositifs est prévue ces prochaines années dans le cadre des programmes en faveur de la revitalisation des centres-villes et centre-bourgs. À suivre également les initiatives portées par les lauréats de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) « Mobilisation des logements vacants » en Bretagne qui sont au nombre de 4. Saint-Brieuc Armor Agglomération (22) s'est donné pour objectif de débloquer, en un an, des situations de vacances durables, dans le cadre de l'AMI.

Les définitions et sources

La présente étude porte sur les données de consommation d'espaces NAF de l'Observatoire national de l'artificialisation. Elles contiennent les flux de consommation d'espaces NAF à l'échelle communale pour la France entière. Il s'agit des données issues des déclarations fiscales (impôts fonciers) que le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) retraite depuis 2009 à des fins statistiques. Les données disponibles pour l'étude portent sur les flux entre le premier janvier 2011 et le premier janvier 2021 et permettent de couvrir la période de référence prévue par la loi.

Afin de rendre comparable la consommation d'espaces entre régions, on la rapporte à la surface régionale. On parle de consommation d'espaces normalisée.

Il faut cependant noter certaines précautions dans l'usage de ces données. En particulier l'espace non cadastré n'est pas couvert par les fichiers fonciers, ce qui représente 4% du territoire métropolitain (essentiellement les routes et les cours d'eau).

<https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/suivi-consommation-espaces-NAF>

Les données nationales Sitadel proviennent des formulaires de permis de construire. Les mouvements relatifs à la vie du permis (dépôts, autorisations, annulations, modificatifs, mises en chantier, achèvements des travaux) sont exploités à des fins statistiques par le Service de la Donnée et des Études Statistiques (Sdes) du ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires.

<https://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/la-construction-neuve-en-bretagne-sitadel-r179.html>

L'enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB) est collectée par le Sdes pour produire annuellement des résultats au niveau national. Elle concerne l'ensemble des permis de construire délivrés au cours de l'année N à des particuliers pour la construction d'une maison individuelle en secteur diffus. Les chiffres livrés dans cette publication sont arrondis à la centaine la plus proche.

<https://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/l-enquete-sur-le-prix-des-terrains-a-batir-en-r183.html>

Le recensement de la population (RP) produit par l'Institut de la statistique et des études économiques fournit des informations sur la population, les ménages et les logements.

<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1321>

Otelo (Outil pour la Territorialisation de la production de Logements) est un outil d'estimation des besoins en logements, proposé par la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN), en partenariat avec le Cerema. Otelo met à disposition des acteurs six scénarios de projections du nombre de ménages, construits à partir des scénarios démographiques produits par l'INSEE, à travers son outil OMPHALE. La rencontre entre cette projection du nombre de ménages qui seront accueillis demain et des hypothèses sur les évolutions à venir du parc de logement aboutit à ce qu'on appelle dans Otelo le besoin « en flux », le besoin futur, dont les chiffres sont utilisés pour cette publication.

Pour plus d'information sur les sources de données de cette étude et pour accéder aux données, rendez-vous sur le site internet de la DREAL :

<https://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/consommation-des-sols-en-bretagne-a5191.html>