

« L'artificialisation des sols : un phénomène difficile à maîtriser¹ »

« Objectif ZAN : quelles stratégies régionales² »

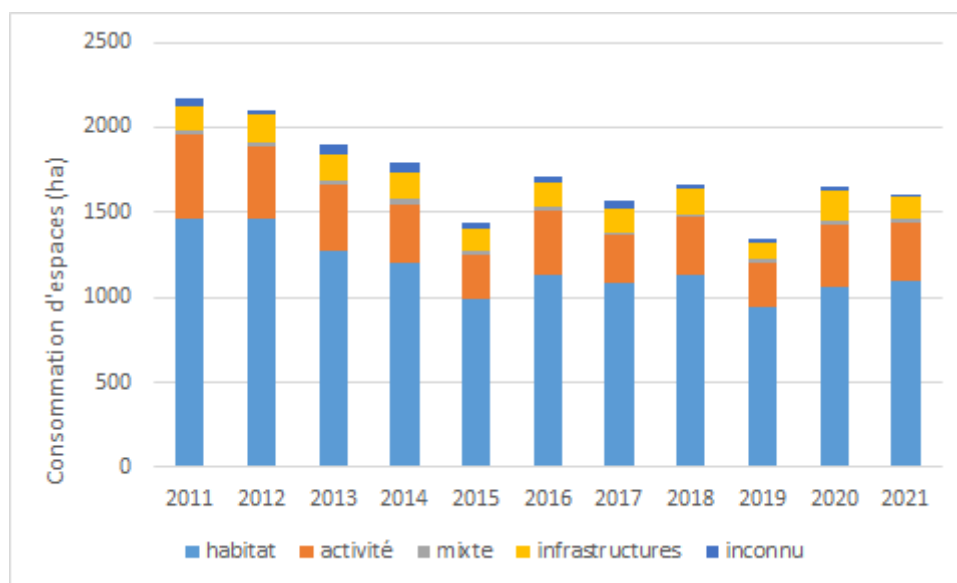
FOCUS RÉGIONAL³

LA RÉGION BRETAGNE

Quelles dynamiques d'artificialisation en Bretagne ?

La Bretagne a consommé 17 300 hectares entre 2011 et 2021 d'après les fichiers fonciers au 1^{er} janvier 2022. Dans cette région, 68 % du flux de consommation d'espaces est dédié au logement, 20 % aux zones d'activités et 9 % aux infrastructures (Figure 1). La Bretagne est une région plus dynamique que la France dans son ensemble, s'agissant de l'évolution du nombre d'emplois et dans une moindre mesure de celle des ménages (Tableau 1).

Figure 1 – Consommation d'espaces entre 2011 et 2021 en Bretagne



Lecture : en 2011, la région Bretagne a consommé au total 2 172 hectares, dont 1 460 pour l'habitat, 494 pour des projets d'activité économique, 145 pour des infrastructures, 26 pour des projets mixtes et 47 ayant une origine inconnue.

Source : France Stratégie à partir des fichiers fonciers au 1^{er} janvier 2022 (Cerema)

¹ Arambourou H., Bouvart C. et Tessé S. (2023), « [L'artificialisation des sols : un phénomène difficile à maîtriser](#) », La Note d'analyse, n° 128, France Stratégie, novembre.

² Arambourou H., Bouvart C. et Tessé S. (2023), « [Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ?](#) », La Note d'analyse, n° 129, France Stratégie, novembre.

³ L'ensemble des analyses présentées dans cette fiche sont extraites des deux Notes d'analyse suscitées. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

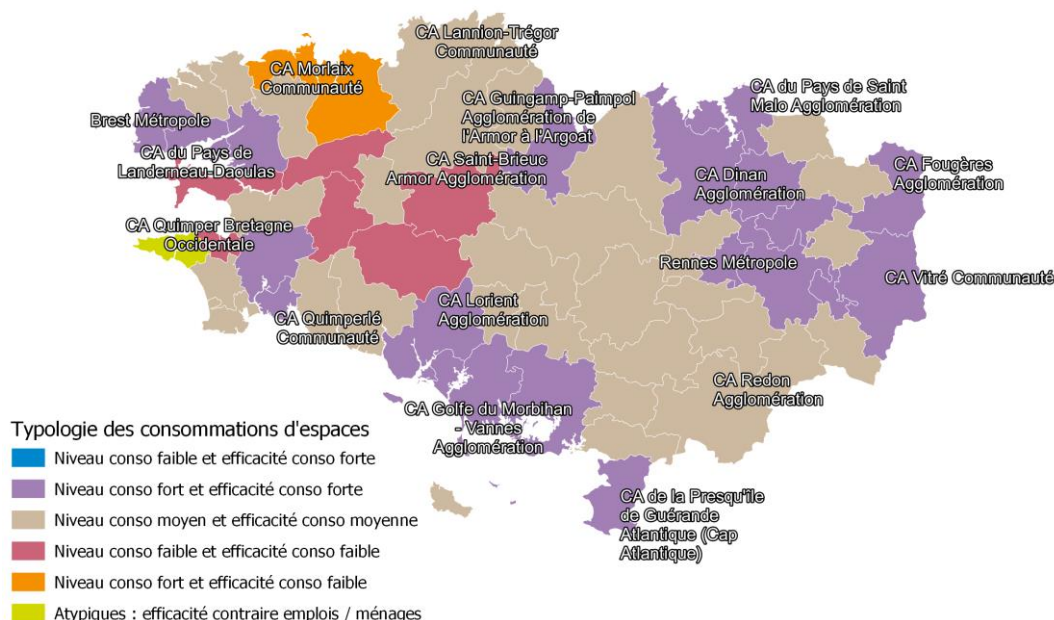
Tableau 1 – Consommation d’espaces et évolutions des emplois privés et des ménages entre 2011 et 2021 (valeurs médianes des EPCI)

	Consommation d’espaces médiane (ha) 2011-2021	dont consommation médiane pour l’habitat	dont consommation médiane pour l’activité	Taux de croissance médian ménages	Taux de croissance médian emplois	Efficacité médiane de la consommation pour l’habitat	Efficacité médiane de la consommation pour l’activité
Bretagne	235	174	46	9,3 %	7,0 %	10,5	11,0
France	134	88	27	7,0 %	1,7 %	9,8	2,6

Source : France Stratégie à partir des fichiers fonciers au 1^{er} janvier 2022 (Cerema), Acoiss (Urssaf) et Recensement (Insee)

L’efficacité de la consommation d’espaces en valeur médiane – relative à l’évolution du nombre de ménages ou du nombre d’emplois – est supérieure à celle de la France métropolitaine (Tableau 1), en particulier s’agissant de l’activité. Les EPCI présentant une forte efficacité sont d’ailleurs surreprésentés dans la région⁴ (ils représentent 34 % des EPCI en Bretagne contre 20 % en France métropolitaine, voir tableau 2). De plus, le niveau de consommation dans les EPCI bretons est relativement élevé, et il y a une surreprésentation d’EPCI avec une consommation moyenne ou forte. Cependant, les dynamiques au sein de la région sont différenciées (Carte 1) et quelques intercommunalités se distinguent. Par exemple, la communauté d’agglomération Morlaix Communauté et la communauté de communes Haut-Léon Communauté présentent une forte consommation mais pour une efficacité relativement faible. Les communautés de communes du Kreiz-Breizh, Presqu’île de Crozon-Aulne maritime, Roi Morvan Communauté, Monts d’Arrée Communauté, de Haute Cornouaille et Douarnenez Communauté ont quant à eux consommé peu d’espaces, mais de manière peu efficace.

Carte 1 – Typologie de la consommation d’espaces des EPCI bretons



Lecture : les EPCI de la région sont représentés selon une typologie de la consommation d’espaces en six catégories réalisée au niveau national. L’intercommunalité de Brest Métropole, en violet, fait partie des EPCI ayant eu un fort niveau de consommation et une forte efficacité de cette consommation relativement aux autres EPCI – c’est-à-dire ayant accueilli davantage de nouveaux ménages et emplois pour un hectare consommé.

⁴ Le niveau médian de l’efficacité de la consommation d’espaces des EPCI étant bien inférieur à la moyenne française (9,8 pour l’habitat, 2,6 pour l’activité économique) du fait de la concentration de la croissance démographique et des emplois dans un petit nombre d’EPCI.

Source : France Stratégie à partir des fichiers fonciers au 1^{er} janvier 2022 (Cerema), Acoff (Urssaf) et Recensement (Insee)

Tableau 2 – Représentation des catégories de la typologie en Bretagne et en France

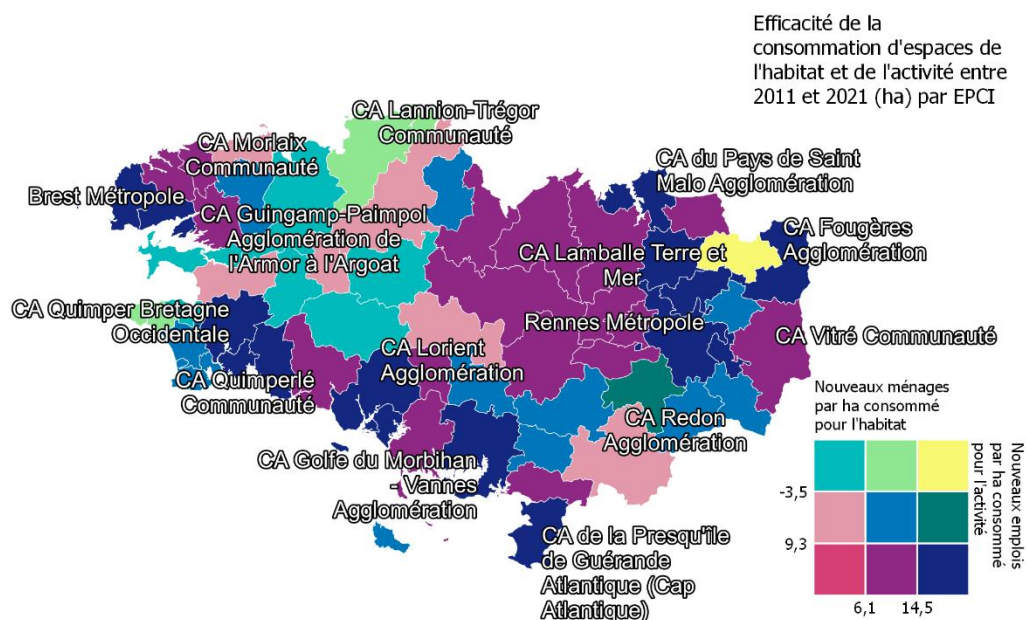
	Niveau conso moyen et efficacité conso moyenne	Niveau conso forte et efficacité conso faible	Niveau conso faible et efficacité conso forte	Niveau conso faible et efficacité conso faible	Niveau conso forte et efficacité conso forte	Atypiques : efficacité contraire emplois/ménage
Bretagne	52 %	3 %	0 %	10 %	34 %	1 %
France mét.	36 %	6 %	8 %	20 %	20 %	10 %

Lecture : en Bretagne, les EPCI avec un niveau de consommation moyenne et une efficacité moyenne représentent 52 % des EPCI quand ils représentent 36 % des EPCI de France métropolitaine.

Source : France Stratégie à partir des fichiers fonciers au 1^{er} janvier 2022 (Cerema), Acoff (Urssaf) et Recensement (Insee)

Comparativement à la moyenne nationale, l'efficacité de la consommation d'espaces bretonne est plus élevée s'agissant de l'activité que de l'habitat (Tableau 1). On retrouve souvent ce cas de figure quand on regarde plus en détail la consommation des EPCI de la région (voir la carte 2, EPCI en rose, violet). Près de vingt EPCI sont par ailleurs très efficaces sur les deux plans (en bleu foncé).

Carte 2 – Efficacité de la consommation d'espaces des EPCI bretons, relative à l'évolution des ménages et des emplois



Lecture : les EPCI sont classés selon leur position dans la distribution de l'ensemble des EPCI au niveau national de deux indicateurs. L'efficacité de leur consommation en matière d'habitat et en matière d'activité économique. Par exemple, les EPCI en bleu foncé se situent dans le tertile supérieur pour les deux indicateurs.

Source : France Stratégie à partir des fichiers fonciers au 1^{er} janvier 2022 (Cerema), Acoff (Urssaf) et Recensement (Insee)

Des facteurs à intégrer dans l'objectif 2030

L'habitat est le premier facteur qui pèse sur le rythme d'artificialisation au niveau national (63 % du flux entre 2011 et 2021). Son poids est important en Bretagne (68 %), du fait notamment d'une croissance relativement élevée du nombre de logements dans les intercommunalités bretonnes, en particulier sur le littoral et autour de la métropole rennaise. Cela s'explique aussi par une croissance plus élevée du nombre de logements que du nombre de ménages dans 60 % des EPCI bretons. De manière générale, les résidences secondaires constituent une part relativement importante des logements (sauf dans l'intercommunalité rennaise) et ont cru de plus de 10 % entre 2010 et 2020 dans plus du tiers des EPCI de la région. Les logements vacants, qui pourraient à terme constituer une ressource foncière, sont plutôt concentrés dans le cœur de la région, là où les dynamiques de construction sont moins fortes.

D'après l'outil Otelo, qui tient compte des projections démographiques et des évolutions tendanciennes en matière de logements vacants, de résidences secondaires et de renouvellement urbain, les besoins en logements neufs sur la période 2021-2031 s'élèveraient à 225 000, soit une hausse de 6 % par rapport aux logements effectivement construits au cours de la décennie précédente, alors qu'au niveau national, un ralentissement de l'ordre de 15 % est attendu. À efficacité de la consommation pour l'habitat inchangée, cette dynamique représenterait environ 12 000 hectares consommés entre 2021 et 2031 pour l'habitat breton.

Si les projets liés à l'activité économique constituent un poste de consommation plus faible au niveau national (23 %), ils peuvent représenter une emprise au sol importante au niveau local. Dans l'intercommunalité de Brest par exemple, la consommation d'espaces pour l'activité a représenté près de 50 % du flux de consommation sur la période 2011-2021. De plus, selon la spécialisation économique des territoires, l'impact sur la consommation de foncier peut être différencié. Pour avoir une estimation sectorielle de l'emprise des projets d'activité économique, on analyse les permis de construire des locaux non résidentiels⁵. Ainsi, pour l'année 2022 seulement, la construction d'hébergements hôteliers représente jusqu'à près de 14 000 mètres carrés SDP dans la communauté de communes Bretagne porte de Loire Communauté, soit 20 % de la surface totale autorisée pour des locaux non résidentiels la même année. Concernant la construction d'entrepôts, c'est plus de 50 000 m² qui ont été autorisés à Rennes et dans la communauté de communes Loudéac Communauté – Bretagne Centre en 2022. Enfin, plus de 20 000 m² SDP pour l'industrie ont été autorisés dans les EPCI de Rennes, Vitré et Ploërmel en une année.

Or selon les projections métiers 2030 réalisées par France Stratégie et la Dares⁶, la Bretagne pourrait voir le nombre de métiers industriels augmenter de 6 % sur la période, ce qui pourrait représenter près de 800 hectares consommés pour l'activité industrielle, accentuant la pression foncière dans la région.

La reconversion de friches pourrait constituer un gisement intéressant pour des projets économiques ou de logements. À date, 3 048 friches potentielles ont été identifiées dans la région (5 % des friches à l'échelle de la France). Toutefois, leur mobilisation dépendra largement de leur localisation et de leur niveau de pollution.

Un autre levier pour réduire le rythme d'artificialisation est l'amélioration de l'efficacité de la consommation d'espaces relativement à la croissance des ménages et des emplois, c'est-à-dire une diminution du nombre d'hectares consommés pour un nouveau ménage ou un nouvel emploi sur le territoire.

En Bretagne, entre 2011 et 2021 près de 5 000 hectares (soit près de 29 % de la consommation totale d'espaces) auraient pu être économisés si au sein de chaque groupe d'urbanité, les communes ayant consommé avec une efficacité inférieure à la médiane de leur groupe avaient consommé avec une efficacité égale à la médiane de leur groupe (et en supposant, pour les communes qui perdent des emplois ou des ménages, qu'elles auraient eu une consommation correspondante nulle).

⁵ La surface de plancher (SDP) autorisée par EPCI étant corrélée à 66 % à la surface consommée pour l'activité économique

⁶ France Stratégie et Dares (2023), « [Les métiers en 2030 : quelles perspectives de recrutement en région ?](#) », rapport, janvier.

Tableau 3 – Gain potentiel de consommation d'espaces entre 2011 et 2021 avec une efficacité accrue

Degré d'urbanité		Consommation d'espaces des communes avec une efficacité inférieure à la médiane pour l'habitat (ha)	Consommation d'espaces des communes avec une efficacité inférieure à la médiane pour l'activité (ha)	Gain potentiel pour l'habitat (ha)	Gain potentiel pour l'activité (ha)
Communes denses	Grands centres urbains	365	225	264	154
Communes densité intermédiaire	Centres intermédiaires	175	47	54	44
	Petites villes	408	69	241	69
	Ceintures urbaines	362	70	149	60
Communes rurales	Bourgs ruraux	2 629	327	1 321	327
	Rural dispersé	2 628	361	1 515	361
	Rural très dispersé	464	39	370	39
TOTAL		7 031	1 138	3 914	1 054
TOTAL				4 968	

Lecture : les communes denses en Bretagne avec une efficacité de la consommation pour l'habitat (pour l'activité) inférieure à la médiane ont consommé 365 hectares pour l'habitat (225 hectares pour l'activité), et une amélioration de leur efficacité au niveau de la médiane (ou à 0 pour celles qui ont perdu des ménages ou des emplois) aurait représenté un gain de 264 hectares pour l'habitat (154 hectares pour l'activité).

Source : France Stratégie à partir des fichiers fonciers au 1^{er} janvier 2022 (Cerema), Acoff (Urssaf) et Recensement (Insee)

Par ailleurs, la région Bretagne fait partie des deux régions ayant d'ores et déjà adopté les modifications de son SRADDET, intégrant l'objectif ZAN, en assemblée délibérante en juin 2023⁷ (voir annexe). Toutefois, des modifications liées à la mise en œuvre de la loi du 20 juillet 2023 pourront être nécessaires pour prendre en compte :

- l'enveloppe à réserver pour les projets d'envergure nationale ou européenne qui représenterait près de 800 hectares ;
- le transfert potentiel vers les communes ayant moins de 1 hectare à artificialiser (*garantie communale*) qui pourrait représenter 64 hectares. Cette enveloppe est peu élevée par rapport à d'autres régions, car peu de communes ont artificialisé moins de 2 hectares entre 2011 et 2021 dans la région.

Au total, ces deux modifications pourraient concerner environ 5 % de l'enveloppe totale de consommation d'espaces sur la période 2021-2031.

⁷ Région Bretagne. Conseil régional du 29 et 30 juin 2023.

Annexe – Le processus de territorialisation en Bretagne

	Bretagne
Niveau de territorialisation	SCot
Critères de territorialisation	1) niveau d'optimisation du foncier, 2) dynamiques démographiques prévisibles, 3) dynamiques économiques prévisibles, 4) effort passé en matière de sobriété foncière, 5) indice de ruralité, 6) effort de protection des espaces naturels, 7) maîtrise des risques et nuisances, 8) capacité d'accueil d'équipements et services
Pondération	En faveur des efforts de sobriété, des dynamiques économiques et démographiques, du niveau d'optimisation du foncier et de l'indice de ruralité
Données utilisées	Observatoire régional
Amplitude variation entre territoires	29 % à 46 %. Inférieur à 50 %, car la région a fait l'exercice de -50 % sur l'enveloppe calculée à partir de son observatoire, puis a ajouté le différentiel avec l'enveloppe du Cerema. Ceci lui a permis de présenter un taux d'effort inférieur à 50 %.
Enveloppe projets d'intérêt régional	Oui : typologie de projets
Prise en compte de la vacance logements	Non
Adoption en assemblée délibérante	Oui en juin 2023