

MIEUX OBSERVER POUR MIEUX AGIR SUR L'ARTIFICIALISATION

Webinaire du 5 décembre 2023

La territorialisation et la mise en œuvre de la trajectoire vers le Zéro Artificialisation Nette impliquent l'utilisation de méthodes et outils d'observation foncière permettant d'accéder à une donnée fiable, homogène et facilement actualisable. La mobilisation de ces outils doit répondre à deux questions aujourd'hui incontournables pour les territoires : comment mesurer et quantifier l'artificialisation des sols ? Comment identifier les gisements fonciers en renouvellement urbain qui permettront un développement équilibré dans le respect du principe ZAN. Le webinaire du 5 décembre 2023 a tenté d'apporter des réponses à ces deux problématiques.



Décryptage, chiffres et concepts clés

Il convient de noter que deux notions coexistent dans la loi Climat et Résilience : la notion de **consommation**, et celle d'**artificialisation**. Jusqu'en 2031 c'est la **notion de « consommation »** qui prime. Celle-ci distingue d'un côté les ENAF, et de l'autre les espaces urbanisés, c'est-à-dire consommés. La mesure de la consommation d'ENAF permet d'apprécier les changements de destination ou d'usage des espaces, en distinguant les ENAF des espaces urbanisés. Elle est adaptée à la quantification des phénomènes d'étalement urbain ou de mitage. Cette notion ne permet toutefois pas d'évaluer finement le processus d'artificialisation des sols, qui appréhende l'atteinte portée à la fonctionnalité des sols, en considérant leur état physique, sur la base de l'évolution de leur couverture et de leur usage, y compris au sein de la tache urbaine ou de l'espace urbanisé. Des définitions plus détaillées et illustrées de ces deux notions sont disponibles sur le portail de [l'artificialisation des sols](#). Le **SRADDET qui est aujourd'hui en cours de modification doit territorialiser cet effort** foncier et a attribué des enveloppes foncières différenciés aux SCOT de Bretagne, en application de certains critères (démographie, indice de ruralité, efforts passés, etc...). D'ici 2027, ce sont les SCOT de Bretagne qui devront territorialiser à leur tour leur propre enveloppe vers les communes et les EPCI.

18 000 hectares

ont été consommés entre 2011 et 2021 en Région Bretagne d'après l'Observatoire national de l'artificialisation (basé sur les fichiers fonciers).

L'enveloppe de consommation foncière de la région Bretagne pour la période 2021-2031 représente **9 000 hectares**

1 100 hectares

peuvent être consommés en Bretagne pour des projets d'envergure régionale

Tour de table des intervenants et intervenantes



- Oriane LE POCHER, chargée de mission Diffusion de l'information environnementale à la DREAL Bretagne est intervenue sur la séquence « OCSGE, portail de l'artificialisation, MOS, comment s'y retrouver ? ».
- Loïc ECAULT, Chef de projet SIG à la Région Bretagne est intervenu sur la séquence : « L'application régionale de visualisation de la consommation foncière (MOS) sur GéoBretagne ».
- Yann GODET, Maire de Plouër-sur-Rance et conseiller délégué au SCOT, et Fanny KERJOUAN, Responsable de la mission planification à Dinan Agglomération sont intervenus sur la séquence : « Le retour d'expérience de Dinan Agglomération sur la mobilisation du MOS ».
- Yvan FOLLEZOU, Directeur de l'Aménagement et de l'Habitat, et Marie ROUSSET, Chargée de missions aménagement et stratégie foncière à Lannion Trégor Communauté, sont intervenus sur la séquence « Identifier les gisements fonciers, le retour d'expérience de Lannion Trégor Communauté ».

1. Les données de l'observatoire national

Les données de l'observatoire national sont issues du retraitement par le CEREMA des fichiers fonciers. Cette approche par les sources fiscales permet d'accéder à une donnée géolocalisée à la parcelle, homogène, annuelle et gratuite pour les nombreux ayants droit. Cette approche comporte tout de même quelques L'espace non cadastré, qui comprend en majeure partie des infrastructures, des espaces en eau ou certains bâtis publics, ne figure pas dans les fichiers fonciers. Par ailleurs, la nature fiscale de la donnée peut entraîner des erreurs liées à de la fraude, à des redressements fiscaux ou encore à des changements de classes à l'intérieur des espaces NAF qui ne sont pas bien répertoriés car ils ont peu d'impact sur la fiscalité..



Affichage visualisateur

2. Le MOS

Le MOS Breton a été déployé sur l'ensemble de la Bretagne à la demande de la conférence des SCoT afin de disposer d'un outil homogène à l'échelle régionale afin d'objectiver la consommation foncière et d'organiser la répartition des enveloppes foncières entre les SCoT et entre les territoires. Il est issu de la compilation d'un ensemble de données nationales à la parcelle, associée à un travail de photo-interprétation manuel réalisé sur deux millésimes d'images : 2011 et 2021. A noter que des travaux de consolidation et de correction ont été menés avec les collectivités lors de l'élaboration de l'outil. Une mise à jour trisannuelle est prévue et une mise à jour partielle est réalisable annuellement. Ce travail permet de caractériser le stock et la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers jusqu'à l'échelle de la parcelle et de décrire l'occupation des sols selon 51 postes d'usage. L'outil a été largement financé par la Région Bretagne et l'Etat.

3. L'OCSGE

L'occupation du sol à grande échelle (OCSGE) est une base de données produite par l'IGN qui permet de décrire l'occupation et l'usage du sol de l'ensemble du territoire métropolitain et des départements et régions d'outre-mer (DROM). Son modèle dispose de 2 dimensions : il sépare l'occupation du sol (quoi ?) selon 14 classes, de l'usage du sol (pourquoi ?) selon 20 classes. A partir du croisement de ces deux dimensions, l'OCS GE permet de mesurer l'artificialisation des sols ainsi que d'autres phénomènes comme le mitage, l'étalement urbain, le suivi des trames vertes et bleues ou encore le suivi des zones arborées.

Les données sont produites par un processus d'intelligence artificielle qui permet de définir les objets à partir des orthophotographies de l'IGN en fonction de leurs contours (sans liens avec le découpage parcellaire) et leur attribue une probabilité d'appartenance à chaque classe d'occupation du sol. Par la suite, des traitements automatiques permettent de croiser ces données avec d'autres bases telles que le RPG, la BD Forêt, la BD Topo et les Fichiers Fonciers afin d'obtenir les informations de couverture et d'usage.

L'OCSGE est en cours de déploiement sur tout le territoire national avec un objectif de couverture complète pour fin 2024. Pour chaque département deux millésimes sont produits à partir des dernières orthophotographies disponibles. Par la suite de nouveaux millésimes seront intégrés au fur et à mesure de la production des orthophotographies de l'IGN (un tiers du territoire français est produit chaque année) pour assurer la mise à jour de la donnée et le suivi fin de l'artificialisation. En Bretagne, le déploiement est à un stade différent pour chaque département : de l'Ille-et-Vilaine qui dispose déjà de ses deux millésimes au Morbihan pour lequel les travaux doivent démarrer au 1er semestre 2024.

	Obs. Nat.	MOS	OCS GE
Producteur donnée	CEREMA	Agences d'urbanisme	IGN
Objectif	Mesure de la consommation foncière	Mesure de la consommation et de l'artificialisation Outil opérationnel du déploiement territorial du ZAN	Mesure de l'artificialisation
Méthode	Compilation des données fiscales à la parcelle	Plug-in intégrant les données foncières disponibles puis photo-interprétation humaine d'ortho... d'ortho-photographies	Photo-interprétation d'ortho-photographies par IA
Disponibilité	Disponible	Disponible	Disponible en 2024 sur tout le territoire national

GéoBretagne est une plateforme et une démarche partenariale d'échange de données avec les acteurs publics mis en place par la Préfecture de la région Bretagne et la Région Bretagne. Dans le cadre de la constitution de l'infrastructure européenne d'échange de données publiques nommée INSPIRE. GéoBretagne propose des services de recherche, visualisation et téléchargement de plus de 2000 bases de données.

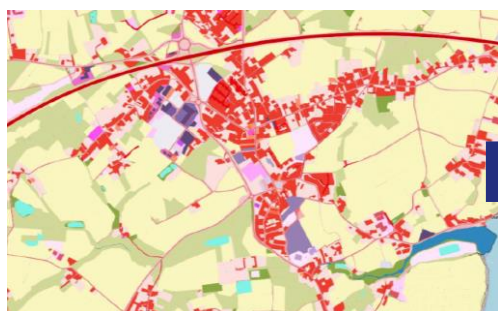


Géobretagne est utilisé pour le stockage et la diffusion de la donnée du MOS consultable via son outil de visualisation **Mviewer** qui permet un « zoom à la parcelle ». La visualisation du MOS en cours de développement et l'implémentation d'indicateurs calculés à la maille communale ou intercommunale est en cours.

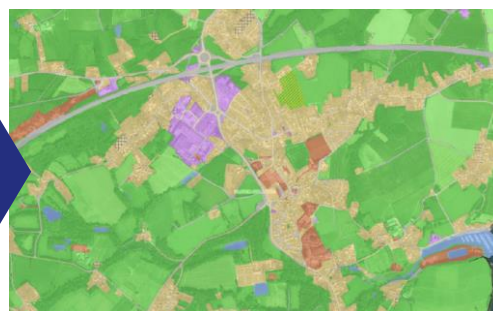
Le retour d'expérience de Dinan Agglomération sur la mobilisation du MOS, par Yann GODET, Maire de Plouër-sur-Rance et conseiller délégué au SCOT, et Fanny KERJOUAN, Responsable de la mission planification, Dinan Agglomération

Le MOS est issu des réflexions menées par la conférence régionale des SCOT: c'est **l'outil de référence pour la territorialisation du ZAN en Bretagne** d'autant que l'OCSGE n'est pas encore totalement disponible et qu'il porte sur l'artificialisation et pas la consommation foncière qui est la notion réglementaire pour la période 2021-2031. Cet outil demandé par les territoires leur permet de se comparer selon une nomenclature et des critères similaires. Le dictionnaire des classes d'occupation du sol a été travaillé en conférence des SCOT et des catégories ont été ajoutées pour intégrer les spécificités des territoires. Les agences d'urbanisme ont ensuite pris le relai pour la réalisation du MOS qui a pu être corrigé par les collectivités locales. La gouvernance de cet outil de suivi sera assurée avec la création de la conférence régionale sur le ZAN.

Le MOS va d'abord être mobilisé par Dinan Agglomération pour réaliser la territorialisation de son enveloppe de consommation foncière au sein de l'Agglomération (ce travail est simplifié car le territoire de l'EPCI qui regroupe 65 communes et 105 000 habitants correspond à celui du SCOT). Dinan Agglomération qui bénéficie d'une certaine dynamique du fait de sa localisation entre la Côte d'Emeraude et Rennes avait consommé 420 hectares (ha) entre 2011 et 2021 et dispose d'une enveloppe foncière de 243 ha mais 117 ha ont déjà été consommés principalement pour de l'habitat (88 ha) et la marge de consommation pour les sept années restantes est donc largement réduite (125 ha). Ce constat démontre le besoin de mettre en place un suivi efficace de la consommation foncière en temps réel pour ne pas dépasser l'enveloppe de consommation. Le MOS a permis de mettre en lumière des phénomènes de consommation spécifique, non identifiée : par exemple, l'enjeu concernant les logements des agriculteurs qui génère de la consommation mais n'est pas encore un enjeu adressé par le territoire (le focus étant placé sur l'extension urbaine).



Extrait du MOS



Extrait du MOS simplifié

Afin d'assurer la bonne appropriation de la donnée par les élus et communes du territoire, Dinan Agglomération s'est engagée dans une démarche de **création d'un visualisateur d'une version simplifiée du MOS** qui a été livré aux communes en cette fin d'année 2023. La mise en place du ZAN est relativement complexe et en cours de précision. Il existait donc un besoin de se concentrer sur le fondamental et **d'offrir une alternative complémentaire à la complexité des 50 classes du MOS pour en faire un support de pédagogie** pour la construction des stratégies locales d'aménagement. **Ce travail est complémentaire de la donnée disponible sur GéoBretagne qui permet de superposer les différents enjeux.**

Quelle fiabilité de la donnée ?

L'avantage de l'outil MOS, comparé aux autres outils d'observation, est qu'il permet de visualiser les parcelles, d'intégrer les retours terrain, et de réaliser les corrections nécessaires en cas d'erreur manifeste sur l'occupation du sol. Attention néanmoins! Ces corrections ne pourront pas, sans l'avis de la Conférence Régionale du ZAN, modifier les catégories de classement (dictionnaire des données du MOS). Celles-ci sont en effet garantes de l'application de la notion de consommation telle que définie par la loi.

Au-delà du projet de territoire, le MOS permet d'identifier les gisements fonciers même si cela nécessite un travail de terrain et la confrontation à la connaissance précise des élus comme le montre le travail engagé par Lanion Trégor Communauté (LTC), un territoire similaire en taille à celui de Dinan Agglomération, également territoire de SCoT et de PLUiH. Dans le cadre de l'élaboration du Plan Local de l'Habitat de la collectivité, l'objectif d'une politique foncière adaptée avait été fixé avec la mise en place d'un **observatoire habitat et foncier** et un **travail renforcé sur les centralités**. A l'occasion de l'élaboration du PLUiH, la création d'un **outil pré-opérationnel** pour éclairer les communes dans leur action foncière a été initié. Cet outil a trouvé tout son sens avec la Loi Climat et Résilience.

La démarche a commencé par un **travail de benchmark et de calibrage du besoin** avant d'initier une phase de **repérage et de qualification de gisements fonciers publics et privés** potentiellement mobilisables sur tout le territoire de l'EPCI. Ce travail a été mené pendant deux ans sur le terrain par une chargée de mission foncier en étroite collaboration avec les agents et élus communaux afin de réaliser un atlas de ces gisements.

Deux types de gisements ont été distingués :

- Les **gisements fonciers** (dents creuses, fonds de jardin, espaces publics réutilisables ...)
- Les **gisements immobiliers** (logements vacants, habitat dégradé, hangars, entreprises ou équipements mobilisables...)

Une fois ces gisements repérés, un croisement de la base de données a été réalisé avec le MOS pour vérifier leur caractère consommateur puis des synthèses par communes ont été réalisées. Cet outil a été complété dans un second temps par un travail sur le volet économique avec une méthodologie adaptée.

L'outil a ensuite été diffusé aux communes dans le cadre de l'élaboration du PLUiH. Cela a soulevé de nombreuses questions et réactions de la part des élus ce qui démontre le besoin d'accompagner ce type de démarche par un temps de définition important au démarrage, d'associer les élus tout au long de la mission et de faire preuve de beaucoup de pédagogie pour expliquer que ce document n'est pas un document politique ou réglementaire mais **un outil qui doit éclairer la programmation et permettre de projeter une stratégie de territoire opérationnelle**.

Disposer d'un tel outil permet en effet de se projeter beaucoup plus opérationnellement dès la phase de stratégie et est particulièrement pertinent pour estimer les enveloppes réellement mobilisables sur chaque commune dans le cadre du ZAN.

Vous voulez vous lancer ?

Quelques points d'attention :

- N'hésitez pas à ne pas traiter tous les enjeux d'un coup (habitat, économique, friches ...) et à pratiquer la politique des petits pas pour avancer sereinement
- Pensez à contacter l'EPF Bretagne qui pourra vous aider à définir le cadre de l'étude
- Passez le temps qu'il faut pour bien définir les objectifs et besoins du territoire avant d'engager votre démarche
- Ne pas sous-estimer le temps de création et de mise à jour de l'outil
- Pensez à organiser des temps de présentation pédagogiques auprès des élus pour ne pas les surprendre
- Privilégiez au maximum l'approche terrain
- De nombreuses collectivités font réaliser ce travail par un bureau d'étude. La solution en régie permet de garder la main sur l'outil et d'adapter la méthodologie mais elle nécessite une ingénierie importante en interne avec une bonne maîtrise SIG et de la réglementation du ZAN.



La Boîte à outils

- Vous pouvez retrouver tous les webinaires Les territoires innovent sur [la chaîne Youtube dédiée](#).
- Les ressources du cycle d'animation (interviews complémentaires...) sont en libre accès sur [le site de la DREAL Bretagne](#).
- La [fiche outils de l'EPF Bretagne](#) sur le référentiel foncier.
- Consulter le [guide synthétique du ZAN](#) réalisé par le ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires
- Quatre fascicules, publiés par le ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires pour mettre en œuvre le ZAN
- Retrouvez le visualisateur du MOS [ici](#).