

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

« Objectif ZAN : quelles stratégies régionales² »

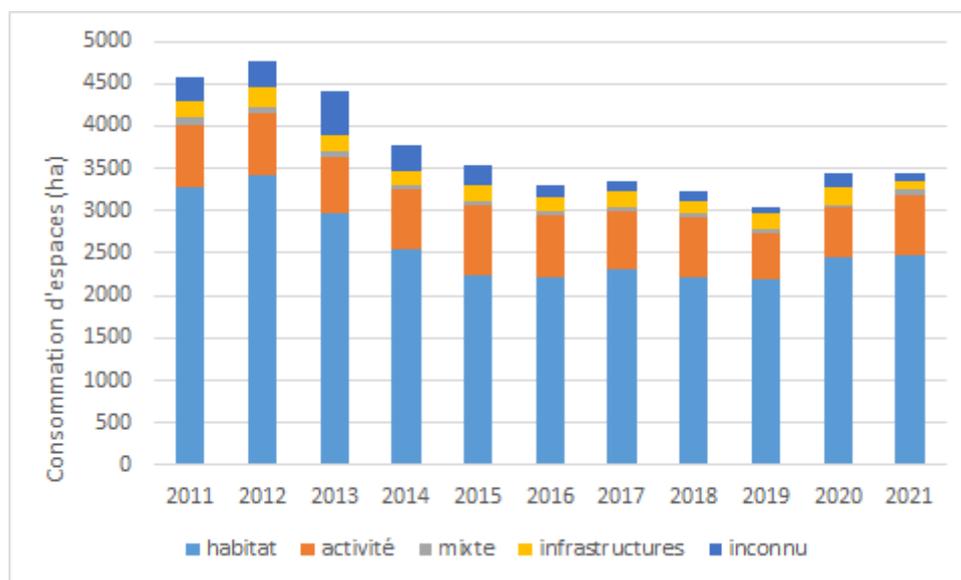
FOCUS RÉGIONAL³

LA RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE

Quelles dynamiques d'artificialisation en Nouvelle-Aquitaine ?

La région Nouvelle-Aquitaine a consommé 37 400 hectares entre 2011 et 2021 d'après les fichiers fonciers au 1^{er} janvier 2022. Dans cette région, 69 % du flux de consommation d'espaces est dédié au logement, 19 % aux zones d'activités et 5 % aux infrastructures (Figure 1). La région Nouvelle-Aquitaine est une région présentant des dynamiques d'emplois et de population similaires à celles observées à l'échelle nationale (+ 1,9 % en emplois privés et + 6,6 % en ménages en valeur médiane des EPCI, voir Tableau 1).

Figure 1 – Consommation d'espaces entre 2011 et 2021 en Nouvelle-Aquitaine



Lecture : en 2011, la région Nouvelle-Aquitaine a consommé 3 275 hectares pour l'habitat, 737 hectares pour l'activité, 203 hectares pour les infrastructures, 85 hectares pour des constructions mixtes, et 272 hectares d'origine inconnue pour un total de 4 572 hectares consommés.

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.

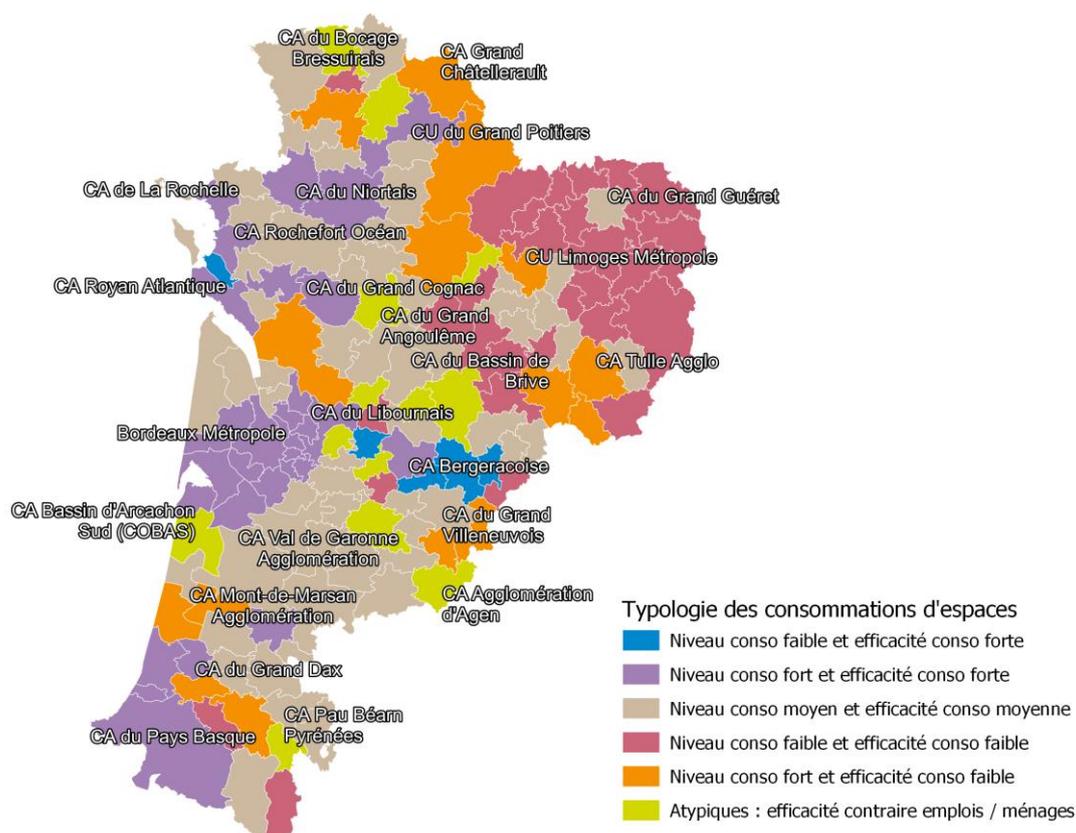
Tableau 1 – Consommation d’espaces et évolutions des emplois privés et des ménages entre 2011 et 2021 (valeurs médianes des EPCI).

	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
Nouvelle-Aquitaine	172	131	24	6,6 %	1,9 %	5,8	2,8
France mét.	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 – relative à l’évolution du nombre de ménages ou du nombre d’emplois – est inférieure à celle de la France métropolitaine pour l’habitat (5,8 en valeur médiane des EPCI en Nouvelle-Aquitaine contre 9,8 à l’échelle nationale, voir Tableau 1). Les EPCI présentant une consommation forte et une efficacité faible sont surreprésentés dans la région, avec 10 % des EPCI (Tableau 2). À l’inverse, ceux qui présentent une consommation faible et une efficacité forte sont sous-représentés (3 % en Nouvelle-Aquitaine contre 8 % à l’échelle nationale). De plus, le niveau de consommation médian des EPCI néo-aquitains est relativement élevé avec 172 hectares sur la décennie. Cependant, les dynamiques au sein de la région sont différenciées (Carte 1) et quelques intercommunalités se distinguent. Ainsi, alors que les agglomérations avec une ville centre importante comme les communautés d’agglomérations de la Rochelle, du Niortais, de Rochefort, la communauté urbaine de Grand Poitiers mais aussi Bordeaux Métropole, se caractérisent généralement par une consommation forte et une efficacité forte, la communauté urbaine Limoges Métropole présente une consommation forte pour une efficacité faible, avec notamment une artificialisation pour de l’activité alors que des emplois disparaissent. Des villes moyennes avec un passé industriel comme la communauté d’agglomérations du Grand Châtelleraut ou de Tulle ont également artificialisé pour de l’activité alors que des emplois disparaissent.

Carte 1 – Typologie de la consommation d’espaces des EPCI en Nouvelle-Aquitaine



Lecture : les EPCI de la région sont représentés selon une typologie de la consommation d'espaces en six catégories réalisée au niveau national. La communauté d'agglomération Rochefort Océan, en violet, fait partie des EPCI ayant un fort niveau de consommation entre 2011-2021 associé à une efficacité élevée de cette consommation à la fois pour l'habitat et l'activité économique – elle a accueilli quinze nouveaux ménages et dix-huit emplois privés par hectare consommé pour l'habitat et pour l'activité respectivement.

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 Nouvelle-Aquitaine et en France

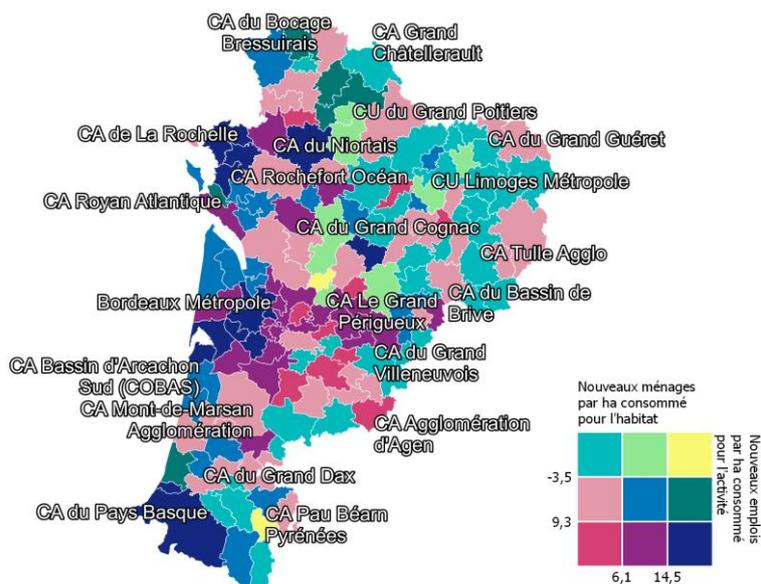
	Niveau conso moyen et efficacité conso moyenne	Niveau conso forte et efficacité conso faible	Niveau conso faible et efficacité conso forte	Niveau conso faible et efficacité conso faible	Niveau conso forte et efficacité conso forte	Atypiques : efficacité contraire emplois/ménage
Nouvelle-Aquitaine	40 %	10 %	3 %	19 %	20 %	9 %
France mét.	36 %	6 %	8 %	20 %	20 %	10 %

Lecture : en Nouvelle-Aquitaine, les EPCI avec un niveau de consommation moyenne et une efficacité moyenne représentent 40 % 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)

Le tableau 1 indique que, comparativement à la moyenne nationale, l'efficacité de la consommation d'espaces en Nouvelle-Aquitaine est plus faible, s'agissant aussi bien de l'activité que de l'habitat. Quand on regarde plus en détail la consommation des EPCI de la région (Carte 2), on observe un gradient entre le littoral est l'intérieur des terres, avec des territoires efficaces en emplois et en ménages (en bleu foncé sur la carte 2) plutôt situés sur la façade Atlantique et des territoires peu efficaces en emplois et en ménages (en turquoise sur la carte 2), plutôt situés à l'intérieur des terres.

Carte 2 – Efficacité de la consommation d'espaces des EPCI en Nouvelle-Aquitaine, 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 d'autant plus élevé en Nouvelle-Aquitaine (69 %) que la région connaît une croissance des logements bien supérieure à celle des ménages (elle est plus élevée dans 80 % des EPCI de la région). La croissance des logements est particulièrement importante sur le littoral atlantique, notamment autour des EPCI de Bordeaux et de la Rochelle ainsi que dans le Pays basque. Le nombre de logements se stabilise dans le nord-est de la région (Creuse, Haute-Vienne, Corrèze). De manière générale, les résidences secondaires sont en forte proportion sur le littoral (jusqu'à 60 % du parc de logements en 2020 dans la communauté de communes de l'île d'Oléron, de l'île de Ré ou de Médoc Atlantique). Le Nord-Est de la région est caractérisé par une forte part de logements vacants. En revanche, la part de ces derniers sur le littoral est particulièrement faible.

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 sur la période 2021-2031 pour la région Nouvelle-Aquitaine s'élèveraient à 306 000, soit une baisse de 21 % par rapport aux logements effectivement construits au cours de la décennie précédente (au niveau national, un ralentissement de l'ordre de 15 % est attendu). À efficacité de la consommation en matière d'habitat inchangée, cette dynamique représenterait environ 20 000 hectares consommés pour l'habitat entre 2021 et 2031 en région Nouvelle-Aquitaine

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. Afin d'identifier les secteurs d'activité prépondérants, nous avons eu recours à la base de données Sitadel des permis de construire. Si cette base de données n'indique pas si les constructions se font en zones déjà artificialisées ou pas, on constate néanmoins que les surfaces autorisées sont très corrélées à la consommation d'espaces pour l'activité⁴. En 2022, le nombre de mètres carrés de surface de plancher (SDP) autorisés pour les locaux non résidentiels est le plus élevé à Bordeaux métropole (600 000 m² SDP). Il atteint 100 000 m² SDP dans la communauté d'agglomération du Grand Cognac qui présente une forte spécialisation viticole, 150 000 m² SDP (dont 40 000 m² pour la construction d'entrepôts) dans la communauté d'agglomération du Pays basque, ou bien encore 30 000 m² SDP dans la Communauté de communes du Confluent et des Coteaux de Pressas.

Selon les projections métiers 2030 réalisées par France Stratégie et la Dares⁵, la région Nouvelle-Aquitaine pourrait voir le nombre de métiers industriels augmenter de 6 % sur la période, ce qui pourrait représenter près de 1 139 hectares consommés pour l'activité économique, 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, environ 12 000 hectares de friches potentielles et sans projets ont été identifiés dans la région (13 % 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/un nouvel emploi sur le territoire.

En Nouvelle-Aquitaine, entre 2011 et 2021 près de 11 000 hectares (soit 29 % de la consommation totale d'espaces) auraient pu être économisés si au sein de chaque groupe d'urbanité, les communes ayant

⁴ La surface de plancher (SDP) autorisée par EPCI étant corrélée à 66 % à la surface consommée pour l'activité économique.

⁵ France Stratégie/Dares (2022), [Les Métiers en 2030](#), rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications, mars.

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). Ainsi, une marge d'amélioration importante en matière d'efficacité existe dans la région (marge d'amélioration de 26 % à l'échelle nationale).

Tableau 3 – Gain potentiel de consommation d'espaces

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	419	193	237	179
Communes densité intermédiaire	Centres intermédiaires	503	184	285	184
	Petites villes	791	196	346	196
	Ceintures urbaines	1 467	141	657	112
Communes rurales	Bourgs ruraux	3 384	784	1 560	784
	Rural dispersé	6 271	1 212	3 157	1 212
	Rural très dispersé	2 204	268	1 520	268
TOTAL		14 859	2 978	7 762	2 935
TOTAL				10 697	

Lecture : les communes denses en Nouvelle-Aquitaine avec une efficacité de la consommation pour l'habitat (pour l'activité) inférieure à la médiane ont consommé en 10 ans 419 hectares pour l'habitat (193 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/des emplois) aurait représenté un gain de 237 hectares pour l'habitat (179 hectares pour l'activité).

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

Par ailleurs, la région n'a pas adopté de SRADDET modifié, intégrant les objectifs de réduction de l'artificialisation prévus par la loi Climat et Résilience. Des modifications liées à la mise en œuvre de la loi du 20 juillet 2023 sont potentiellement à prévoir avec :

- une enveloppe à réserver pour les projets d'envergure nationale ou européenne qui représenterait environ 1 700 hectares ;
- un transfert potentiel vers les communes ayant moins de 1 hectare à artificialiser (*garantie communale*) qui pourrait représenter jusqu'à plus de 600 hectares.

Au total, ces deux modifications pourraient concerner environ 6 % de l'enveloppe totale de consommation d'espaces de la région sur la période 2021-2031.

Annexe – Le processus de territorialisation en Nouvelle-Aquitaine

	Nouvelle-Aquitaine
Niveau de territorialisation	SCots regroupés en 5 profils de territoires
Critères de territorialisation	Rééquilibrage territorial vers les territoires à enjeux de revitalisation
Pondération	Non
Données utilisées	Observatoire régional
Amplitude variation entre territoires	Fourchette du scénario avec la plus grande variation : 53 % à 58 %. Supérieurs à 50 %, car l'enveloppe des projets d'intérêt régional est décomptée, à la différence des autres régions.
Enveloppe projets d'intérêt régional	Oui : projets d'infrastructures de transport et zone d'activité
Prise en compte de la vacance logements	Non
Adoption en assemblée délibérante	Non