



LES DYNAMIQUES DE CONSOMMATION FONCIÈRE

des territoires de Nouvelle-Aquitaine

Novembre 2023



15%



DATAR

Délégation à l'Aménagement
du Territoire et à l'Attractivité
Régionale

Direction de l'Intelligence
Territoriale et de la Prospective



RÉGION
**Nouvelle-
Aquitaine**

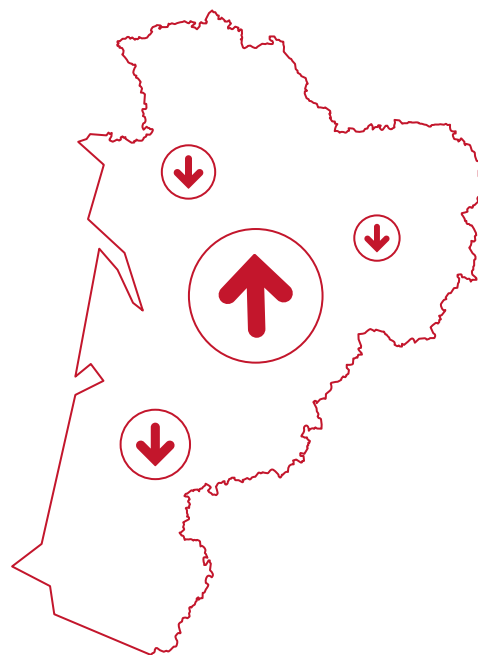
nouvelle-aquitaine.fr



DES DONNÉES AU SERVICE DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

//////////

Au sein du Pôle DATAR de la Région Nouvelle-Aquitaine, la Direction de l'Intelligence Territoriale et de la Prospective (DITP) est un centre de ressources, d'analyse et de prospective. Sa mission est d'apporter une aide à la décision en matière d'attractivité et d'aménagement équilibré du territoire. Elle produit des diagnostics territoriaux, des analyses spatiales et des études statistiques qui contribuent à l'élaboration de projets de développement territoriaux. Elle est également en charge de la coordination et de la mise en œuvre du *Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires* (SRADDET).



//////////

SOMMAIRE

P.03

INTRODUCTION

P.04

LES CONSTATS

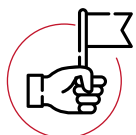
- 1/** Un ralentissement global de la consommation régionale d'espaces au cours de la période
- 2/** Des dynamiques de consommation d'espaces très hétérogènes à l'échelle infrarégionale
- 3/** Une dynamique de consommation d'espaces à vocation résidentielle déconnectée de la dynamique non-résidentielle
- 4/** Une dynamique de consommation d'espaces à vocation résidentielle fortement corrélée à la dynamique démographique des territoires
- 5/** Une dynamique de consommation non-résidentielle déconnectée des dynamiques démographiques et économiques des territoires
- 6/** Des approfondissements qualitatifs sur les déterminants de la consommation foncière

P.17

CONCLUSION ET LES 8 POINTS À RETENIR

LES DYNAMIQUES DE CONSOMMATION FONCIÈRE des territoires de Nouvelle-Aquitaine

La loi « Climat et Résilience » du 22 août 2021 fixe des objectifs ambitieux en matière de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers : sur 2021-2031, il faudrait avoir consommé deux fois moins que sur 2011-2021. Ensuite, à horizon 2050, l'enjeu serait d'atteindre le ZAN (zéro artificialisation nette), autrement dit ne pas artificialiser de sols en plus, sauf à en avoir renaturé autant.



C'est dans ce contexte que nous avons analysé la trajectoire passée des territoires de Nouvelle-Aquitaine



L'objectif est de répondre aux questions suivantes :

- > A quel rythme la consommation foncière a-t-elle progressé au cours de la dernière décennie dans la région ?
- > Observe-t-on des disparités territoriales en la matière ?
- > Quels territoires ont consommé le plus et lesquels ont consommé le moins sur 2011-2021 ?
- > Comment expliquer les différences observées ?
- > Quelles différences entre consommation foncière à usage résidentiel et à usage non résidentiel ?



DONNÉES ET MÉTHODE

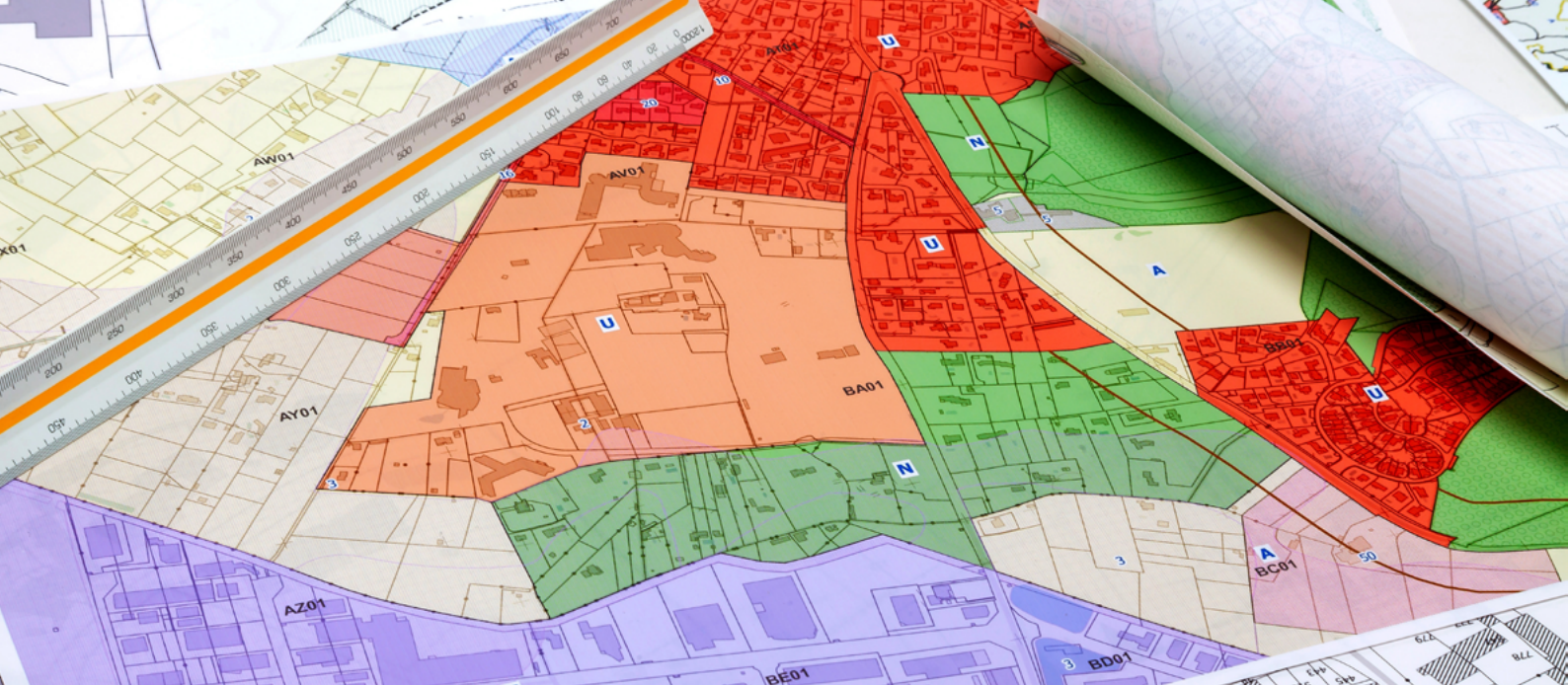
Ce travail s'appuie sur l'exploitation de données issues de l'OCS régionale de Nouvelle-Aquitaine (référentiel néo-aquitain d'occupation du sol) mises à disposition sur le site de PIGMA¹, mobilisables à l'échelle infrarégionale, que nous avons analysées sur la période 2011-2021. La dynamique de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers est captée par le taux de croissance des surfaces urbanisées entre 2011 et 2021.

Sur cette base, nous avons procédé à une analyse des données à l'échelle de la région dans son ensemble, puis à l'échelle des intercommunalités qui la composent. S'agissant de l'analyse territoriale, l'emprise de grands projets développés sur la période est déduite de la consommation d'espaces des territoires de la région. Il s'agit de la LGV Sud Europe Atlantique, de la mise à 2x3 voies de l'A63 et de la construction de deux sections de la RN141 (mise à 2x2 voies).

Dans le prolongement de l'analyse statistique, une analyse qualitative a été menée sur quatre intercommunalités : deux territoires littoraux (l'un à forte composante urbaine, l'autre rural), un territoire mixte périurbain et un territoire rural, situé à proximité d'une agglomération. Une vingtaine d'entretiens avec des acteurs locaux (élus et/ou techniciens des EPCI, SCoT, chambres consulaires, chefs d'entreprises...) a permis de documenter les trajectoires locales et d'identifier des facteurs d'explication des dynamiques observées.

¹ Plateforme d'échanges de données en Nouvelle-Aquitaine - www.pigma.org/portail/fr/jeux-de-donnees/ocs-de-la-nouvelle-aquitaine-referentiel-regional-d-occupation-du-sol-a-grande-echelle--ocs-nva/info

² Ce travail a été engagé courant 2022, avant le vote de la loi du 20 juillet 2023, laquelle prévoit que les projets d'envergure nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur soient définis par arrêté ministériel, tout en prévoyant un droit de proposition des Régions.



1/ UN RALENTISSEMENT GLOBAL DE LA CONSOMMATION RÉGIONALE D'ESPACES AU COURS DE LA PÉRIODE

Sur les 8,5 millions d'hectares sur lesquels s'étend la région Nouvelle-Aquitaine, **les espaces agricoles et la forêt** en couvrent près de 7,4 millions en 2021, soit **87% de la superficie régionale**.

Les **espaces « urbanisés »** représentent quant à eux près de **9% de l'espace régional**, composés à part égale d'espaces résidentiels, c'est-à-dire dévolus à l'habitat, et d'espaces non-résidentiels (commerces, industrie, infrastructures de transport, etc.).

Alors que les espaces naturels, agricoles et forestiers reculent entre 2011 et 2021, **les surfaces urbanisées progressent, à hauteur de 0,60% par an, soit 43 800 hectares urbanisés supplémentaires en Nouvelle-Aquitaine en 10 ans** (grands projets compris).

TABEAU 1 OCCUPATION DU SOL EN NOUVELLE-AQUITAINE

	2021		ÉVOLUTION 2011-2021	
	surface en ha	part dans la surface régionale	en ha	taux de croissance annuel moyen
 NATUREL	348 882	4,1%	-4 480	-0,13%
 AGRICOLE	4 376 444	51,4%	-18 414	-0,04%
 FORESTIER	3 028 648	35,6%	-20 874	-0,07%
 URBAIN	755 428	8,9%	43 768	+0,60%
	8 509 404	100,0%		

Source: OCS Nouvelle-Aquitaine, traitements DITP-DATAR Région Nouvelle-Aquitaine

Mais cette trajectoire n'est pas linéaire.

Le rythme de consommation foncière a nettement ralenti au cours de la période, **diminuant presque de moitié** entre 2011-2016 (+0,76 % / an) et 2016-2021 (+0,44 % / an).

TABEAU 2 RÉPARTITION ET ÉVOLUTION DES SURFACES URBANISÉES EN NOUVELLE-AQUITAINE

 URBAIN	Surface en 2021 (en ha)	Poids dans les espaces urbains de la région en 2021	Taux de croissance annuel moyen 2011-2021
Espaces résidentiels (<i>habitat</i>)	392 681	52,0%	0,6%
Infrastructures de transport	97 919	13,0%	0,6%
Sièges d'exploitation et bâtiments agricoles	67 389	8,9%	0,8%
Espaces artificiels (<i>parcs, jardins, golfs...</i>)	57 032	7,5%	0,0%
Équipements et services	46 309	6,1%	0,4%
Industrie (<i>dont photovoltaïque au sol</i>)	40 326	5,3%	1,9%
Plans d'eau artificiels	26 661	3,5%	0,5%
Chantiers et dépôts	18 939	2,5%	-0,2%
Commercial	8 173	1,1%	1,6%

A un niveau de nomenclature plus fin, on voit qu'entre 2011 et 2021, l'emprise de la quasi-totalité des différents types d'espaces urbanisés s'est accrue. La consommation d'espaces a été particulièrement marquée pour l'industrie (portée par les installations photovoltaïques au sol), les surfaces commerciales et les bâtiments agricoles.

Source: OCS Nouvelle-Aquitaine, traitements DITP-DATAR Région Nouvelle-Aquitaine





2/ DES DYNAMIQUES DE CONSOMMATION D'ESPACES TRÈS HÉTÉROGÈNES À L'ÉCHELLE INFRARÉGIONALE

» A l'échelle des intercommunalités, les disparités sont marquées, à la fois en termes de degré d'artificialisation et de dynamique.

Le poids des surfaces urbanisées dans la surface totale des EPCI varie ainsi entre 2,4% pour la communauté de communes de la Vallée d'Ossau et 51,1% pour Bordeaux Métropole (cf. carte page 7).

De même, **l'évolution des surfaces urbanisées n'a pas été homogène sur le territoire régional**, leur taux de croissance annuel moyen entre 2011 et 2021 oscillant entre +0,12% pour la communauté de communes Portes de Vassivière (87) et +2,16% pour la communauté de communes Médullienne (33).

Les dynamiques de consommation d'espaces ont globalement été plus fortes autour de la métropole bordelaise et sur le littoral et de moindre intensité à l'est de la région (cf. carte page 8).



À NOTER

Pour cette approche territoriale, l'emprise de projets structurants (LGV Sud Europe Atlantique, mise à 2x3 voies de l'A63, et construction de deux sections de la RN141 en 2x2 voies) est déduite de la consommation d'espaces des EPCI de la région afin d'analyser leur dynamique « intrinsèque ». Les données présentées dans la suite du document s'entendent donc hors grands projets.

À L'ÉCHELLE DES EPCI



Le poids des surfaces urbanisées dans la surface totale des EPCI varie :

Min : **2,4%**
(CC de la Vallée d'Ossau)

Max : **51,1%**
(Bordeaux Métropole)

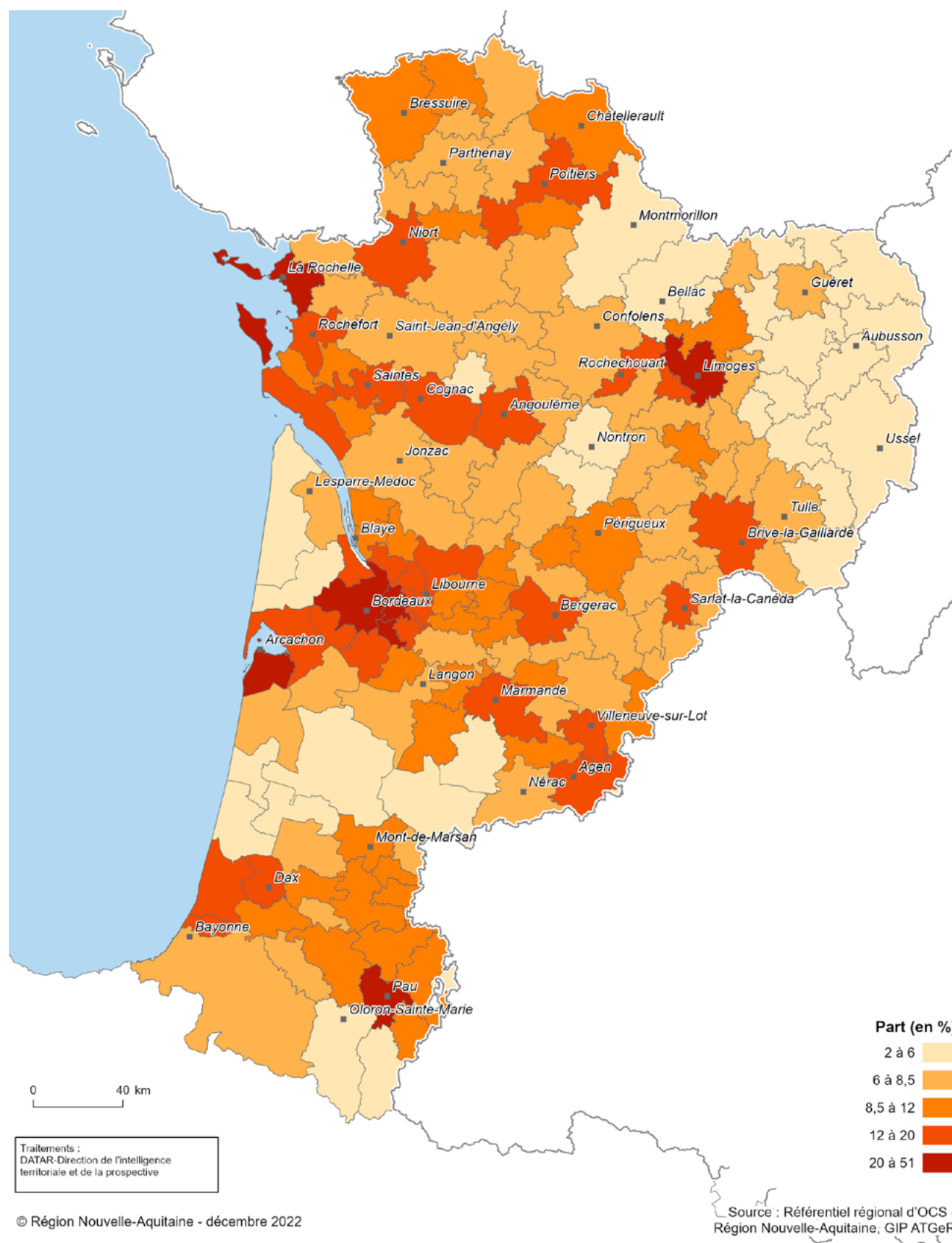
Le taux de croissance annuel moyen entre 2011 et 2021 varie :

Min : **+ 0,12%**
(CC de Portes de Vassivière)

Max : **+ 2,16%**
(CC Médullienne)

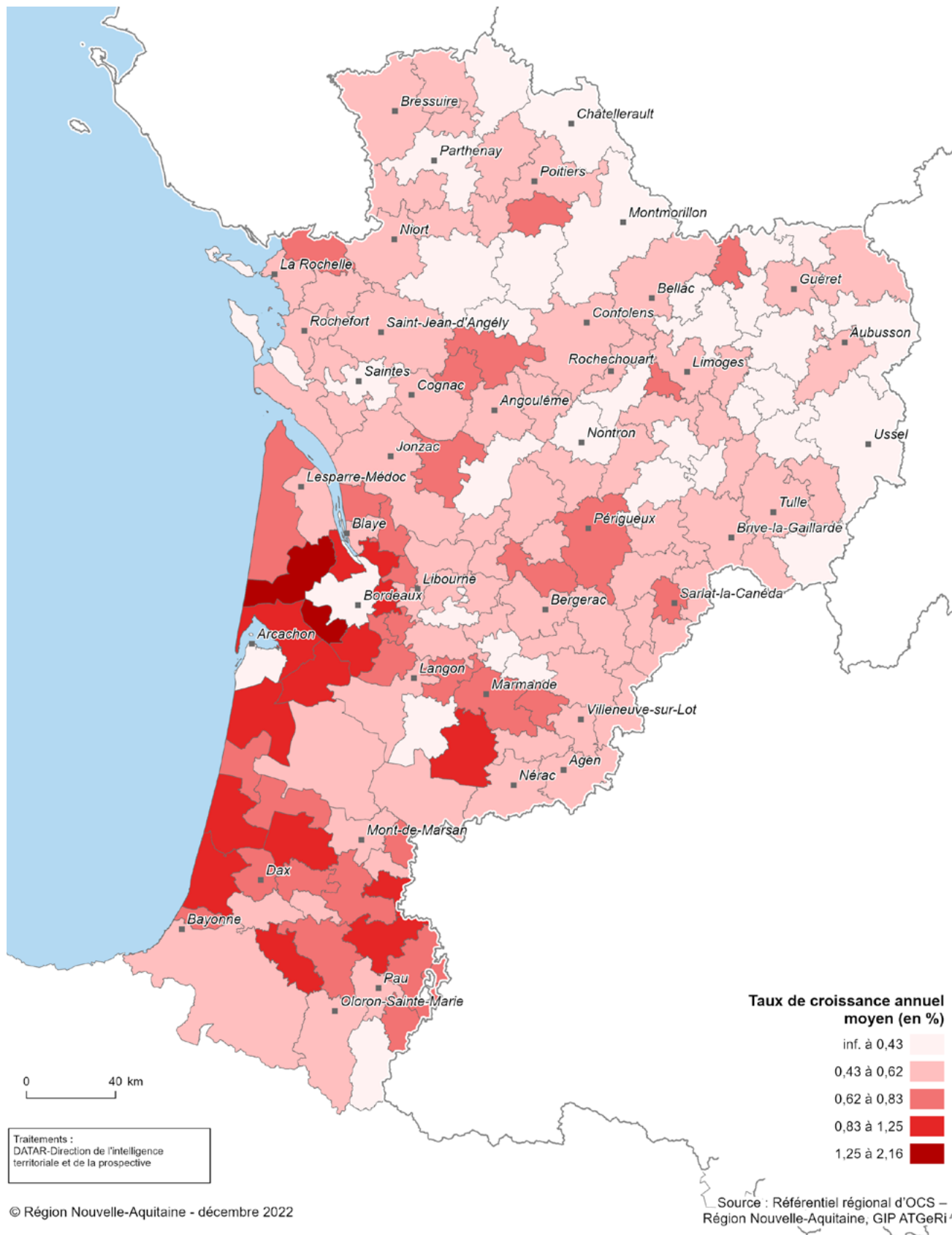
PART DES SURFACES URBANISÉES DANS LA SUPERFICIE DES EPCI

2021



ÉVOLUTION DES SURFACES URBANISÉES PAR EPCI

2011-2021



3/ UNE DYNAMIQUE DE CONSOMMATION D'ESPACES À VOCATION RÉSIDENTIELLE DÉCONNECTÉE DE LA DYNAMIQUE NON-RÉSIDENTIELLE

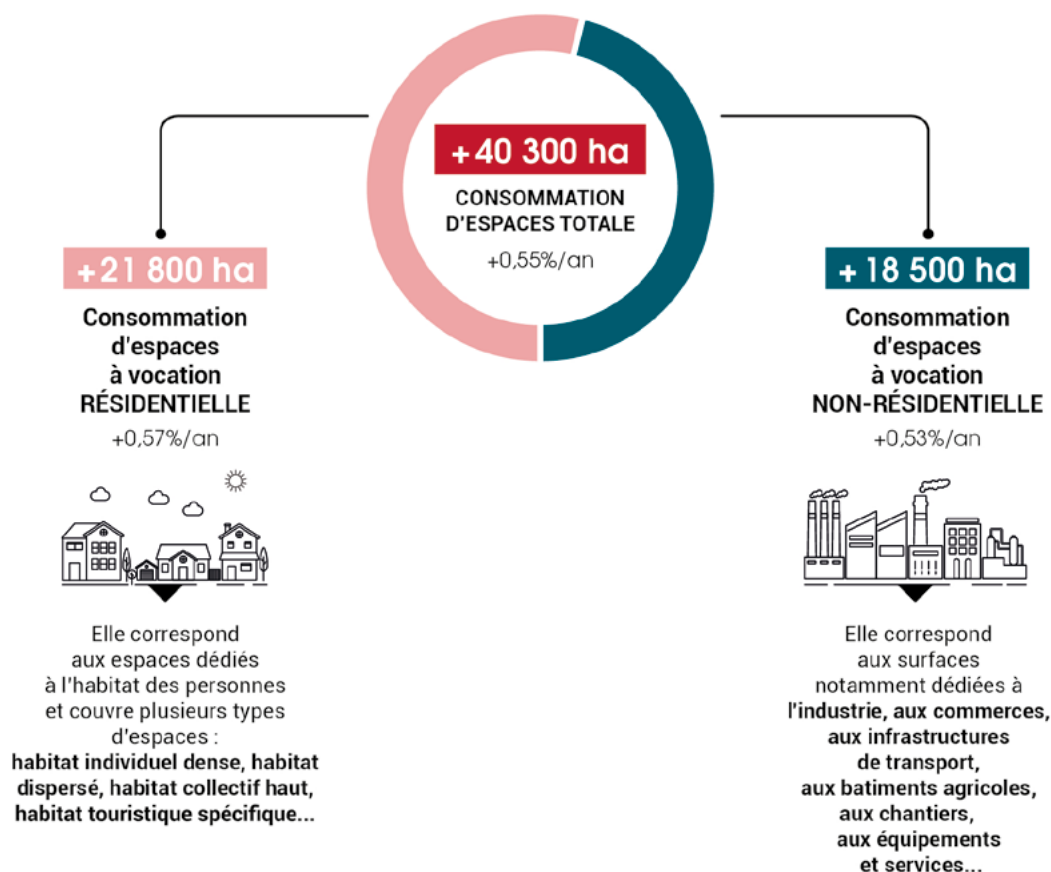


» Pour mieux appréhender les dynamiques de consommation foncière des EPCI, il convient de distinguer la consommation d'espaces liée à un usage résidentiel de celle liée à un usage non-résidentiel.

En effet, les géographies de ces deux types de consommation diffèrent fortement : un EPCI ayant fortement consommé pour un usage résidentiel n'a pas nécessairement consommé pour un usage non-résidentiel, et inversement. Cette absence de lien nous a conduit à mener des analyses distinctes.

FIGURE 1 CONSOMMATION D'ESPACES EN NOUVELLE-AQUITAINE SELON L'USAGE ENTRE 2011 ET 2021*

** hors projets d'envergure nationale et régionale*





4/ UNE DYNAMIQUE DE CONSOMMATION D'ESPACES À VOCATION RÉSIDENTIELLE FORTEMENT CORRÉLÉE À LA DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DES TERRITOIRES

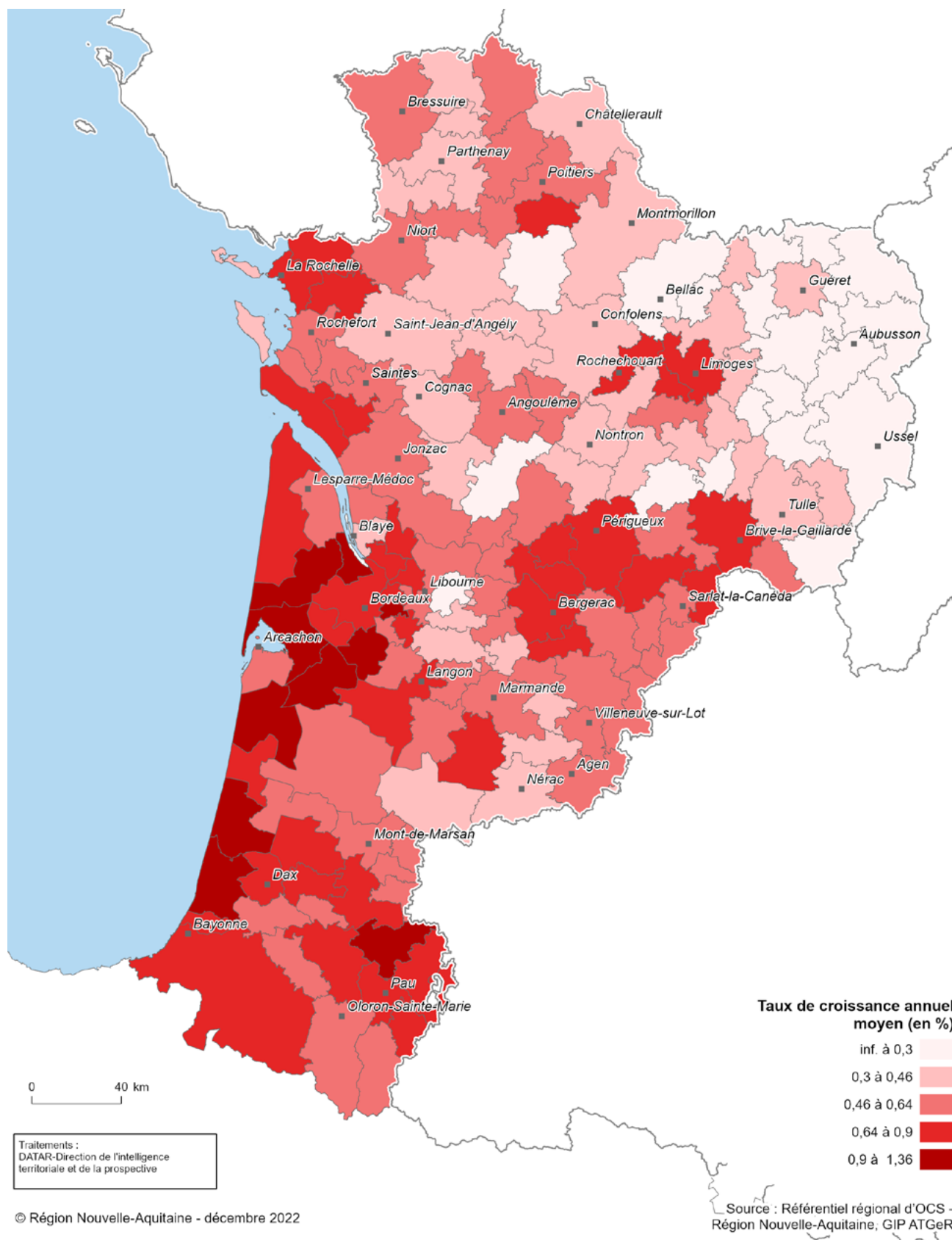


» La consommation d'espaces à usage résidentiel des intercommunalités de Nouvelle-Aquitaine, apparaît fortement tirée par la dynamique démographique des territoires.

L'évolution du nombre de ménages (davantage que l'évolution du nombre d'habitants) **explique ainsi 70% des différences d'évolution de la consommation foncière à vocation résidentielle entre intercommunalités.**

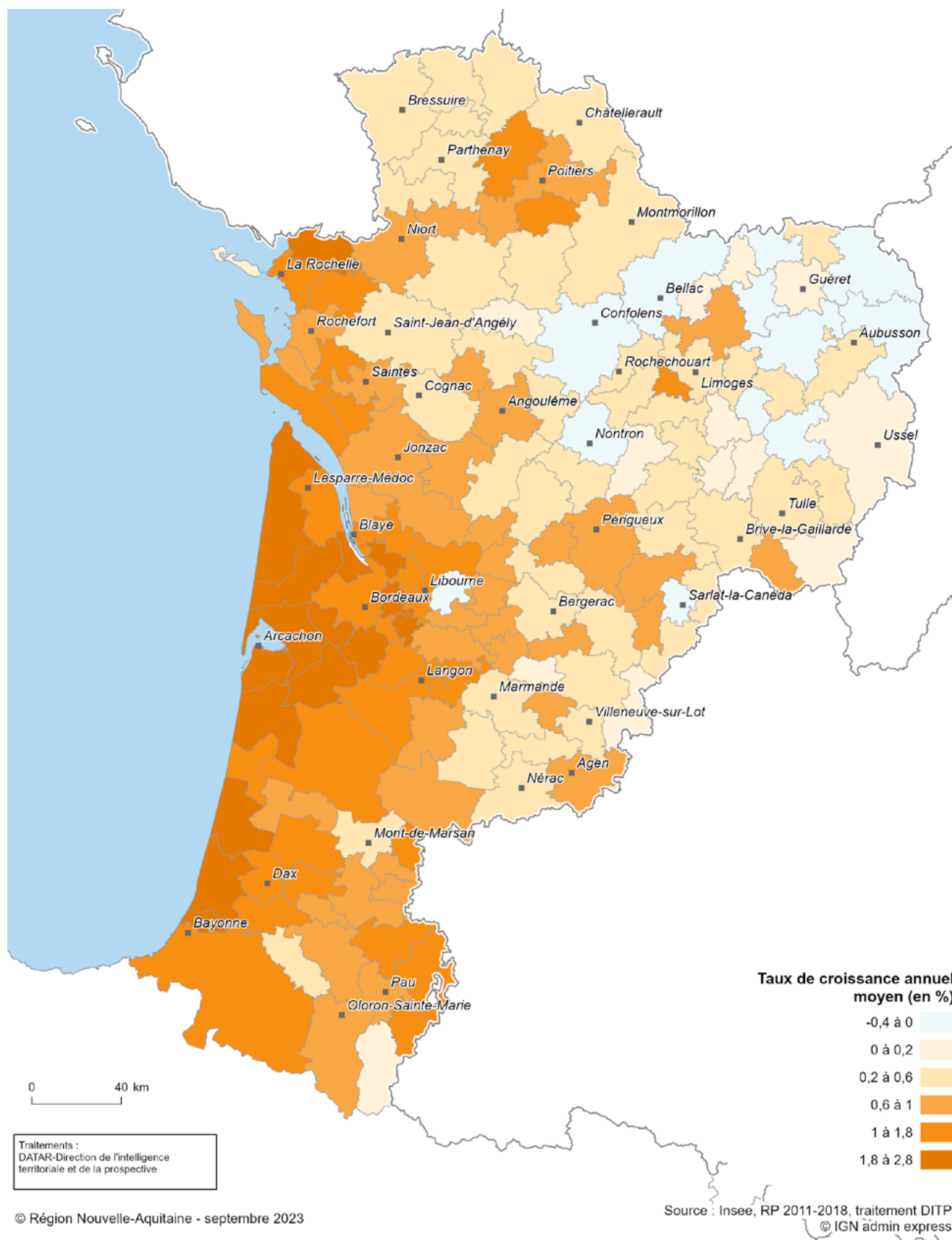
ÉVOLUTION DES SURFACES URBANISÉES A USAGE RÉSIDENTIEL PAR EPCI

2011-2021



ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MÉNAGES PAR EPCI

2011-2021





5/ UNE DYNAMIQUE DE CONSOMMATION NON-RÉSIDENTIELLE DÉCONNECTÉE DES DYNAMIQUES DÉMOGRAPHIQUES ET ÉCONOMIQUES DES TERRITOIRES



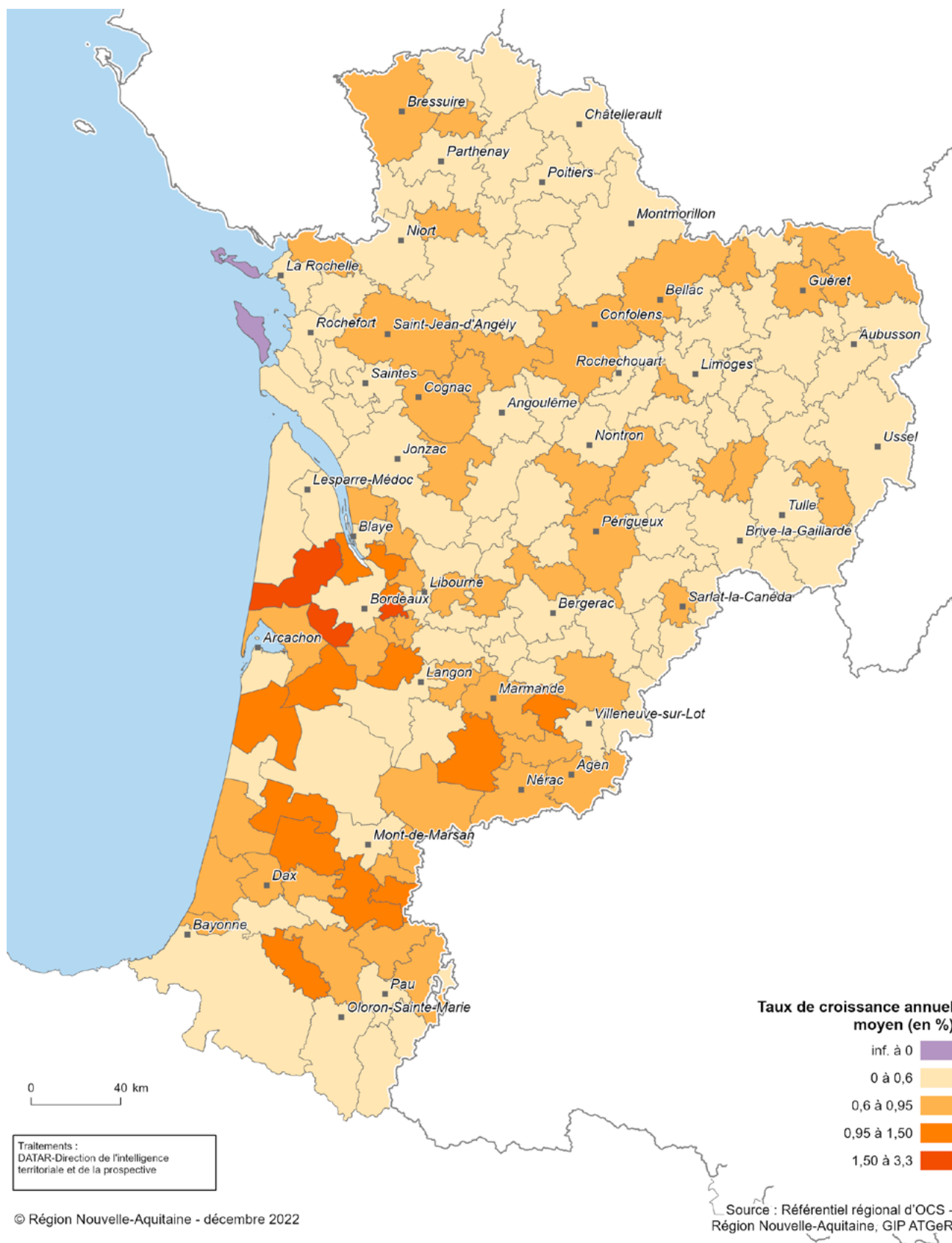
» La 2^e composante de la consommation d'espaces, à vocation non-résidentielle, est un ensemble très hétérogène, constitué des surfaces commerciales, des infrastructures de transport, de l'industrie, des chantiers, des bâtiments agricoles...

L'analyse montre que ces différents postes évoluent de manière très hétérogène, sans lien apparent entre eux : les territoires qui ont eu une forte consommation d'espaces pour des équipements et services par exemple n'ont pas forcément consommé pour les autres sous-postes.

A la différence de la dynamique résidentielle, la dynamique de consommation d'espaces à vocation non-résidentielle est déconnectée de la dynamique démographique (évolution du nombre de ménages) et **de la dynamique économique** (évolution du nombre d'emplois) des territoires. L'analyse menée n'a pas permis de mettre en évidence de facteur statistique explicatif des différences de dynamique non-résidentielle entre EPCI.

ÉVOLUTION DES SURFACES URBANISÉES A USAGE NON RÉSIDENTIEL PAR EPCI

2011-2021





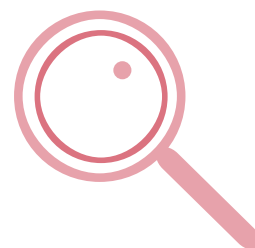
6/ DES APPROFONDISSEMENTS QUALITATIFS SUR LES DÉTERMINANTS DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE

» L'analyse qualitative a mis en évidence un ensemble de facteurs imbriqués, combinés entre eux, permettant d'expliquer la trajectoire d'un territoire.

GLOBALEMENT

4

GRANDS TYPES DE DÉTERMINANTS
ressortent



1

LE CONTEXTE MACRO-TERRITORIAL

La dynamique démographique du territoire mais aussi sa géographie et ses caractéristiques sont une composante forte de la dynamique de consommation foncière. Une forte croissance de la population, parfois doublée d'une attractivité touristique, génère une pression démographique qui se traduit « spontanément » par une demande soutenue. **La relation entre croissance démographique et consommation foncière n'est toutefois pas systématique.** Sur l'un des territoires, le degré d'urbanisation déjà élevé et la géographie littorale du territoire limitent le foncier disponible et les possibilités d'extension du tissu urbain, dans un contexte de nette augmentation de la population, amenant plutôt à une recherche de densification des espaces déjà urbanisés. Les modèles d'implantation humaine hérités (plutôt regroupés ou dispersés), les contraintes de relief ou les différences de qualité et de nature des sols peuvent aussi amener à des processus d'urbanisation différents, plus ou moins extensifs, plus ou moins compacts.

2

LA PLANIFICATION

L'existence de démarches de planification et leur niveau d'ambition peuvent jouer sur la dynamique de consommation foncière, en dotant les territoires d'une stratégie d'aménagement et d'outils prescriptifs ou contraignants.

A contrario, l'absence de SCoT ou de PLUi, telle qu'observée dans plusieurs territoires d'étude, limite la capacité de régulation de la consommation foncière. On note toutefois une certaine ambivalence de l'effet planification : l'absence de politique d'aménagement structurée et la faiblesse des documents d'urbanisme ne se sont pas traduits sur l'un des territoires d'étude par une forte consommation foncière. Par ailleurs, dans des territoires récemment dotés de documents de planification ambitieux, un décalage temporel inéluctable entre l'engagement de la démarche et sa traduction opérationnelle peut retarder l'observation d'une inflexion de tendance, les effets ne pouvant s'observer qu'à moyen terme.

3

LE CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE

Le contexte réglementaire et ses conditions d'application peuvent affecter la consommation foncière. Il a par exemple été relevé un impact global de la loi Littoral, restreignant les capacités d'extension et empêchant le mitage, avec cependant des nuances d'application selon les territoires.

4

LA GOUVERNANCE

Sur les territoires d'étude, on observe une montée en puissance récente des intercommunalités sur les sujets d'urbanisme et une gouvernance longtemps restée communale en la matière – et qui le reste encore dans certains cas. Une gestion « au fil de l'eau » a pu générer localement une consommation foncière dispersée et peu régulée. A contrario, l'élaboration d'un projet d'aménagement partagé de moyen et long terme et la montée en compétence sur les sujets d'urbanisme ont pu faciliter l'action de régulation et de sobriété foncière.



ET AUSSI

D'autres facteurs jouent spécifiquement sur la consommation à usage résidentiel ou celle à usage non-résidentiel.

- > **Sur le volet résidentiel**, l'analyse révèle la forte influence des modes d'habitat au travers de **la persistance du modèle classique du lotissement**. L'idéal de la maison neuve en milieu de parcelle continue d'imprégner les projets. Ailleurs à l'inverse, sur certains territoires, la faible demande pour du pavillon et des aspirations de la population davantage orientées vers la rénovation de fermes ou la réhabilitation de maisons anciennes ont pu contribuer à limiter la consommation foncière.
- > **Sur le non-résidentiel**, **la construction de zones d'activité** ressort comme un facteur important de consommation foncière dans les territoires étudiés, avec localement une sous-occupation des parcelles et un aménagement qui ne semble pas toujours optimal. Parfois, une stratégie de « sur-consommation » foncière initiale peut être observée, par anticipation de besoins d'extension futurs des entreprises, ceci afin de garantir le maintien des entreprises locales à moyen/long terme.

L'orientation du tissu économique local influence également les dynamiques de consommation foncière, certaines activités présentant des besoins fonciers plus importants (logistique, aéronautique...).

La présence d'entreprises phares peut aussi jouer, tout comme la vocation agricole de certains territoires (développement de bâtiments agricoles). En outre, des projets d'installations photovoltaïques au sol, fréquemment relevés dans les territoires d'étude, pèsent sur la consommation d'espaces à vocation industrielle.



QUELQUES IMPLICATIONS

//////

Au regard des déterminants identifiés, quelques perspectives et pistes d'amélioration se dessinent pour favoriser des modèles de développement plus sobres en foncier



» **l'entrée en vigueur prochaine de documents de planification et d'urbanisme (PLUi ou SCoT)** permet d'entrevoir des marges de progrès sur les territoires concernés, en faveur d'une planification foncière et d'une consommation mieux maîtrisée;

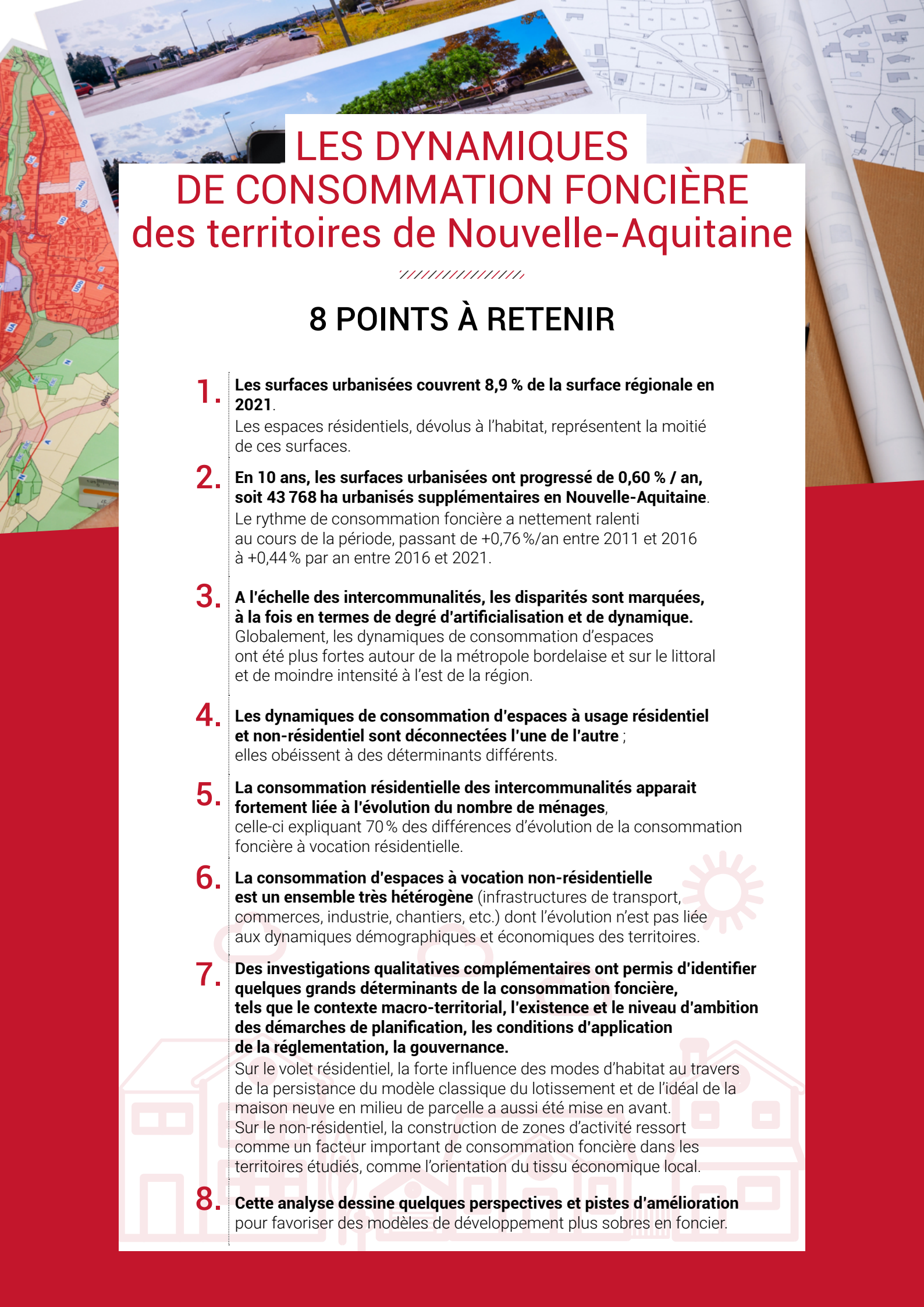
» **les impacts de l'attractivité démographique, voire touristique,** de certains territoires sur la consommation foncière nécessitent d'accentuer le renouvellement urbain et la maîtrise foncière, de mieux satisfaire les besoins d'habitat permanent et de penser le parcours résidentiel des habitants ;

» **la capacité à construire et partager une logique d'« armature territoriale »** est importante car elle peut générer des économies d'espace en évitant notamment les effets de concurrence, tout en consolidant les pôles de services existants ;

» **l'influence directe des types d'habitat sur la consommation d'espaces** appelle à travailler sur les formes urbaines et sur l'enjeu d'une densification ambitieuse, qualitative et adaptée au contexte en pensant l'intégration paysagère de ces opérations comme leur acceptabilité sociale. De manière plus globale, il est nécessaire de repenser la manière d'aménager et de construire la ville ;

» **sur le foncier économique, le développement de la mixité des usages et de la mutualisation des infrastructures** représente une piste d'action. Un axe important, commun à tous les territoires, concerne l'aménagement et la gestion des zones d'activité, en favorisant une approche intercommunale et non concurrentielle ;

» **globalement, une coopération et une vision partagée entre acteurs locaux** (élus, acteurs économiques, citoyens...) pour un projet territorial ambitieux sont à favoriser pour penser et construire le modèle de développement de demain de chaque territoire.



LES DYNAMIQUES DE CONSOMMATION FONCIÈRE des territoires de Nouvelle-Aquitaine

8 POINTS À RETENIR

- 1. Les surfaces urbanisées couvrent 8,9 % de la surface régionale en 2021.**
Les espaces résidentiels, dévolus à l'habitat, représentent la moitié de ces surfaces.
- 2. En 10 ans, les surfaces urbanisées ont progressé de 0,60 % / an, soit 43 768 ha urbanisés supplémentaires en Nouvelle-Aquitaine.**
Le rythme de consommation foncière a nettement ralenti au cours de la période, passant de +0,76 %/an entre 2011 et 2016 à +0,44 % par an entre 2016 et 2021.
- 3. A l'échelle des intercommunalités, les disparités sont marquées, à la fois en termes de degré d'artificialisation et de dynamique.**
Globalement, les dynamiques de consommation d'espaces ont été plus fortes autour de la métropole bordelaise et sur le littoral et de moindre intensité à l'est de la région.
- 4. Les dynamiques de consommation d'espaces à usage résidentiel et non-résidentiel sont déconnectées l'une de l'autre ;**
elles obéissent à des déterminants différents.
- 5. La consommation résidentielle des intercommunalités apparaît fortement liée à l'évolution du nombre de ménages,**
celle-ci expliquant 70 % des différences d'évolution de la consommation foncière à vocation résidentielle.
- 6. La consommation d'espaces à vocation non-résidentielle est un ensemble très hétérogène** (infrastructures de transport, commerces, industrie, chantiers, etc.) dont l'évolution n'est pas liée aux dynamiques démographiques et économiques des territoires.
- 7. Des investigations qualitatives complémentaires ont permis d'identifier quelques grands déterminants de la consommation foncière, tels que le contexte macro-territorial, l'existence et le niveau d'ambition des démarches de planification, les conditions d'application de la réglementation, la gouvernance.**
Sur le volet résidentiel, la forte influence des modes d'habitat au travers de la persistance du modèle classique du lotissement et de l'idéal de la maison neuve en milieu de parcelle a aussi été mise en avant.
Sur le non-résidentiel, la construction de zones d'activité ressort comme un facteur important de consommation foncière dans les territoires étudiés, comme l'orientation du tissu économique local.
- 8. Cette analyse dessine quelques perspectives et pistes d'amélioration**
pour favoriser des modèles de développement plus sobres en foncier.

NOTES

This image shows a full page of a document template designed for handwritten notes or essays. It features approximately 28 evenly spaced, thin grey horizontal lines across the entire width of the page. The margins are consistent on all sides, providing ample space for writing. There are no titles, headers, or other markings present on the page.



LES DYNAMIQUES DE CONSOMMATION FONCIÈRE

des territoires de Nouvelle-Aquitaine

Pour plus de renseignements,
contactez la DITP (Pôle DATAR) à l'adresse suivante :

ditp@nouvelle-aquitaine.fr

Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR)
Région Nouvelle-Aquitaine

Retrouvez toute l'information actualisée en direct
sur les outils numériques de la Région :

LE SITE INSTITUTIONNEL ET LE PORTAIL DES TERRITOIRES :

nouvelle-aquitaine.fr

territoires.nouvelle-aquitaine.fr

cartes.nouvelle-aquitaine.pro

TOUTES LES AIDES ET DISPOSITIFS RÉGIONAUX SUR :

les-aides.nouvelle-aquitaine.fr

entreprises.nouvelle-aquitaine.fr

Étude réalisée par la Direction
de l'Intelligence Territoriale et de
la Prospective (DITP) - Pôle DATAR

*D'autres numéros thématiques seront
publiés au fil des données analysées.*

Date de rédaction : septembre 2023

Auteurs : Delphine Libaros, Clément Casabianca et Juliette Mangin pour la cartographie,
avec la participation d'Emmanuel Nadaud et de l'Unité Planification et
stratégie d'aménagement durable (DITP)

Valorisation de l'information : Patricia Persico

Coordination : Olivier Bouba-Olga



RÉGION
**Nouvelle-
Aquitaine**

nouvelle-aquitaine.fr