

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

« Objectif ZAN : quelles stratégies régionales² »

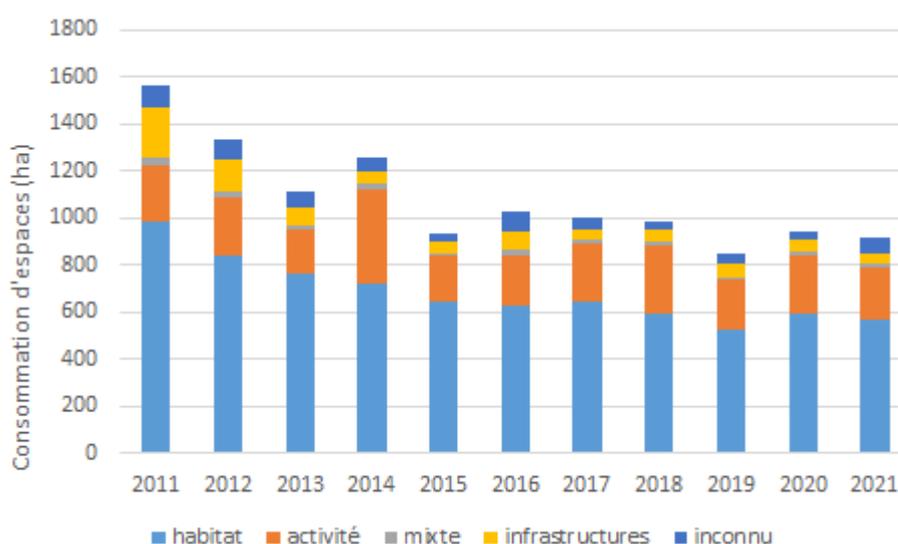
FOCUS RÉGIONAL³

LA RÉGION BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

Quelles dynamiques d'artificialisation en Bourgogne-Franche-Comté ?

La région Bourgogne-Franche-Comté a consommé près de 11 000 hectares entre 2011 et 2021 d'après les fichiers fonciers au 1^{er} janvier 2022. Dans cette région, 63 % du flux de consommation d'espaces est dédié au logement, 22 % aux zones d'activité et 7 % aux infrastructures (Figure 1). La Bourgogne-Franche-Comté est une région moins dynamique que la France dans son ensemble, s'agissant de l'évolution médiane des ménages et surtout des emplois, qui est négative (Tableau 1).

Figure 1 – Consommation d'espaces entre 2011 et 2021 en Bourgogne-Franche-Comté



Lecture : en 2011, la région Bourgogne-Franche-Comté a consommé 985 hectares pour l'habitat, 239 hectares pour l'activité, 216 hectares pour les infrastructures, 30 hectares pour des constructions mixtes, et 89 hectares d'origine inconnue, pour un total de 1 559 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.

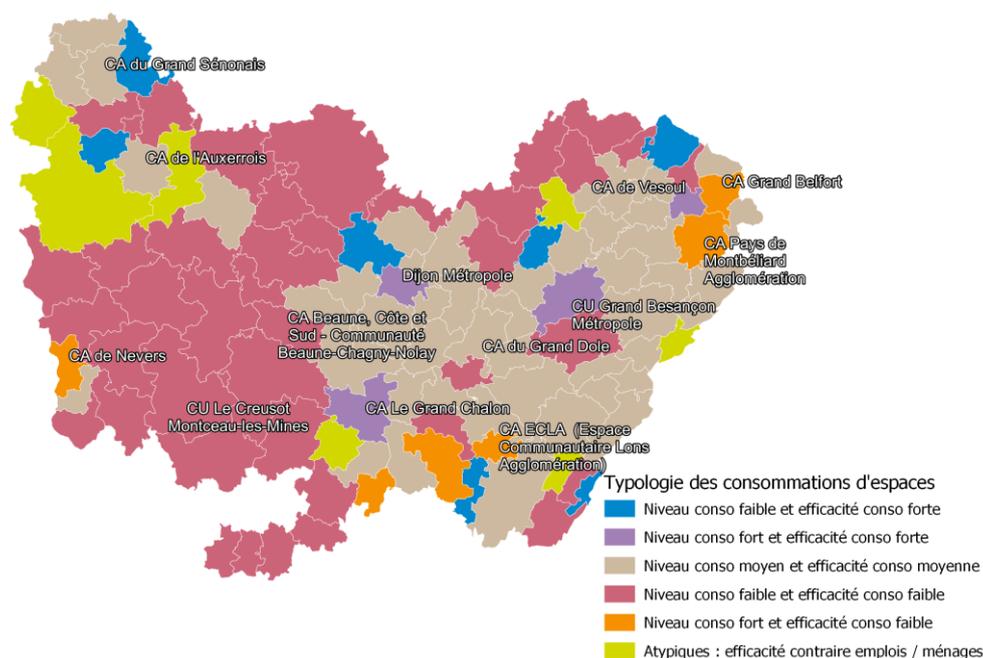
Tableau 1 – Consommation d’espaces et évolutions des emplois privés et des ménages entre 2011 et 2021 (valeurs médianes des EPCI)

	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
BFC	81	53	16	4,5 %	- 4,2 %	6,5	- 4,9
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 très inférieure à celle de la France métropolitaine (Tableau 1), les EPCI présentant une consommation faible et une efficacité faible sont surreprésentés dans la région (16 points au-dessus de leur part en France métropolitaine, voir Tableau 2), de même que ceux qui ont une consommation et une efficacité moyennes. De plus, les EPCI ayant consommé beaucoup d’espaces de manière efficace sont sous-représentés dans la région (-16 points par rapport au national). Ils ne sont qu’au nombre de quatre (Carte 1) : Dijon Métropole, Grand Besançon Métropole, le Grand Chalon et la communauté de communes du pays d’Héricourt. Neuf EPCI ont une consommation forte associée à une efficacité faible, liée en particulier à des destructions d’emplois sur la période. Par exemple, pour chaque hectare consommé pour l’activité, la communauté d’agglomération du Pays de Montbéliard Agglomération a perdu 120 emplois entre 2011 et 2021. À l’inverse, sept EPCI ont peu consommé avec une efficacité forte, comme la communauté de communes de la Station des Rousses du Jura.

Carte 1 – Typologie de la consommation d’espaces des EPCI en Bourgogne-Franche-Comté



Lecture : les EPCI de la région sont représentés selon une typologie de la consommation d’espaces en six catégories réalisée au niveau national. L’EPCI de Besançon, en violet, fait partie des EPCI ayant eu un fort niveau de consommation moyen associé à une forte efficacité de cette consommation – il a accueilli 23 nouveaux ménages et 7 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), Acoiss (Urssaf) et Recensement (Insee)

Tableau 2 – Représentation des catégories de la typologie en Bourgogne-Franche-Comté et en France

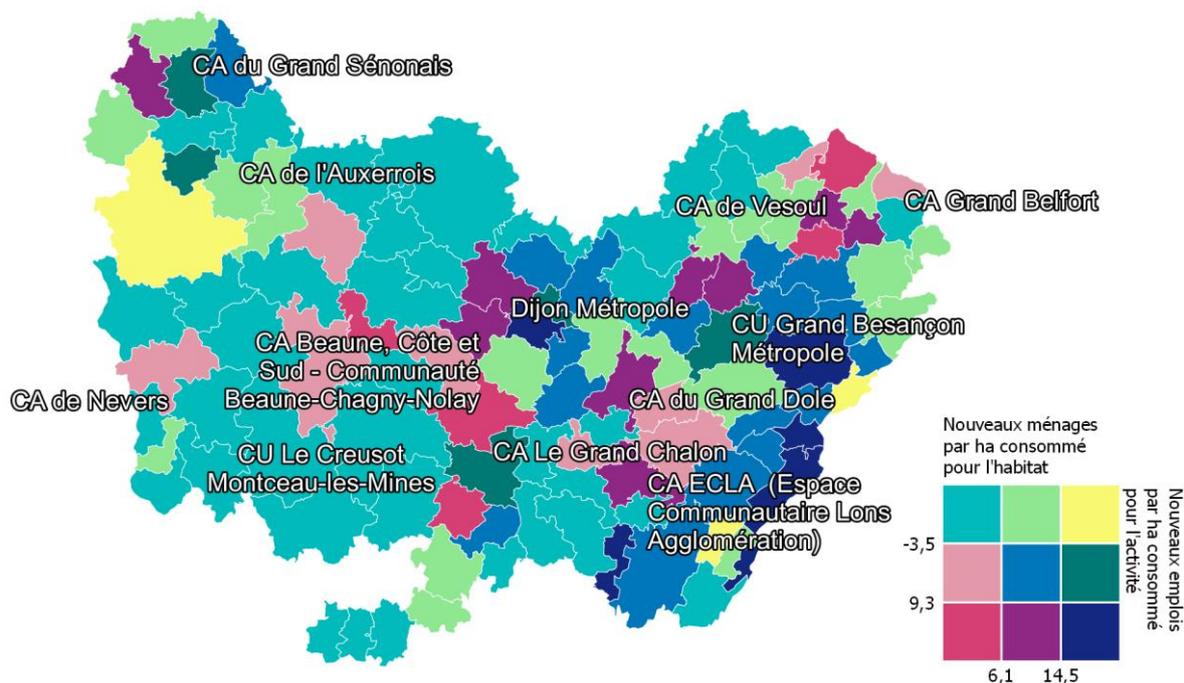
	Niveau conso moyen et efficacité conso moyenne	Niveau conso forte et efficacité conso faible	Niveau conso faible et efficacité conso forte	Niveau conso faible et efficacité conso faible	Niveau conso forte et efficacité conso forte	Atypiques : efficacité contraire emplois/ménage
BFC	42 %	6 %	6 %	36 %	4 %	6 %
France mét.	36 %	6 %	8 %	20 %	20 %	10 %

Lecture : en Bourgogne-Franche-Comté, les EPCI avec un niveau de consommation moyenne et une efficacité moyenne représentent 42 % 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), AcoSS (Urssaf) et Recensement (Insee)

Comparativement à la moyenne nationale, l'efficacité de la consommation d'espace en Bourgogne-Franche-Comté est plus élevée s'agissant de l'habitat que de l'activité, où elle est négative. Quand on regarde plus en détail la consommation des EPCI de la région (Carte 2), on note que 77 EPCI ont consommé des espaces pour l'activité tout en perdant des emplois (efficacité négative, contre 39 qui ont une efficacité positive, allant jusqu'à 45 nouveaux emplois par hectare consommé (communauté de communes du Pays d'Héricourt).

Carte 2 – Efficacité de la consommation d'espaces des EPCI en Bourgogne-Franche-Comté, 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), AcoSS (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). En région Bourgogne-Franche-Comté, son poids est identique, avec un fort contraste entre la moitié ouest de la région, où le taux d'évolution annuel du nombre de logements est faible voire négatif, et les agglomérations de Dijon et de Besançon ainsi que la zone frontalière avec la Suisse, où le taux d'évolution est plus élevé. Les résidences secondaires constituent une part importante des logements dans la moitié ouest de la région, où on trouve également une part très importante de logements vacants. Par exemple, en 2020 la communauté de communes Morvan Sommets et Grands Lacs a une part de résidences secondaires de 38 %, et de 12 % de logements vacants. Le taux de croissance de résidences secondaires le plus élevé entre 2010 et 2020 est cependant celui de Dijon Métropole (+ 92 %).

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 Bourgogne-Franche-Comté s'élèveraient à 103 000 logements à dix ans, soit une baisse de seulement 2 % 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 en matière d'habitat inchangée, cette dynamique représenterait environ 7 000 hectares consommés pour l'habitat entre 2021 et 2031 en région Bourgogne-Franche-Comté.

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. Cette base de données n'indique pas si les constructions se font en zones déjà artificialisées ou pas, mais on constate que les surfaces autorisées sont très corrélées à la consommation d'espaces pour l'activité⁴. Par exemple, sur la seule année 2022, le nombre de mètres carrés de surface de plancher autorisés pour les locaux non résidentiels est de 100 000 mètres carrés à Grand Besançon Métropole (dont 16 000 pour des entrepôts et 18 000 pour des locaux industriels), de 90 000 mètres carrés à Dijon Métropole (dont près de 30 000 mètres carrés pour les entrepôts et les locaux industriels). On note près de 85 000 mètres carrés autorisés pour Moulins Communauté, dont 51 000 de construction d'entrepôts et 8 000 pour la construction d'hébergements et d'hôtellerie.

Selon les projections métiers 2030 réalisées par France Stratégie et la Dares⁵, la région Bourgogne-Franche-Comté pourrait voir le nombre de métiers industriels diminuer de 3 % sur la période, ce qui devrait se traduire par une absence de demande en foncier industriel.

La reconversion de friches pourrait constituer un gisement intéressant pour des projets économiques ou de logements. À date, près de 5 000 hectares de friches potentielles et sans projets ont été identifiés 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 / un nouvel emploi sur le territoire.

En Bourgogne-Franche-Comté, entre 2011 et 2021 3 800 hectares (soit 35 % 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). Ce gain potentiel est supérieur au 26 % de gain potentiel à l'échelle de la France, ce qui signale une marge d'amélioration élevée dans cette région.

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.

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	142	80	110	77
Communes densité intermédiaire	Centres intermédiaires	165	138	114	131
	Petites villes	219	108	137	108
	Ceintures urbaines	312	136	162	120
Communes rurales	Bourgs ruraux	723	327	397	327
	Rural dispersé	1 840	594	1 189	594
	Rural très dispersé	306	114	257	114
TOTAL		3 707	1 497	2 366	1 471
TOTAL				3 837	

Lecture : les communes denses en Bourgogne-Franche-Comté avec une efficacité de la consommation pour l'habitat (pour l'activité) inférieure à la médiane ont consommé 142 hectares pour l'habitat (82 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 110 hectares pour l'habitat (77 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 encore adopté la modification de son SRADDET intégrant les dispositions de la loi Climat et Résilience en matière de réduction de consommation d'espace. 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 500 hectares ;
- un transfert potentiel vers les communes ayant moins de 1 hectare à artificialiser (*garantie communale*), qui pourrait représenter jusqu'à 1 500 hectares, du fait d'un très grand nombre de communes rurales ayant peu consommé (moins de 2 hectares) au cours de la décennie précédente.

Au total, ces deux modifications pourraient concerner environ 18 % de l'enveloppe totale de consommation d'espaces sur la période 2021-2031, total élevé qui pourrait venir restreindre d'autant les marges d'action de la région.

Annexe – Le processus de territorialisation en Bourgogne-Franche-Comté

	Bourgogne-Franche-Comté
Niveau de territorialisation	Territoires de contrat (supra SCoT)
Critères de territorialisation	1) efficacité passée ; 2) dynamique future ; 3) résilience eau et carbone ; 4) rééquilibrage territoriale
Pondération	Non
Données utilisées	Cerema
Amplitude variation entre territoires	43 % à 58 %
Enveloppe projets d'intérêt régional	Non
Prise en compte de la vacance logements	Oui
Adoption en assemblée délibérante	Non