

« L'artificialisation des sols : un phénomène difficile à maîtriser<sup>1</sup> »

« Objectif ZAN : quelles stratégies régionales<sup>2</sup> »

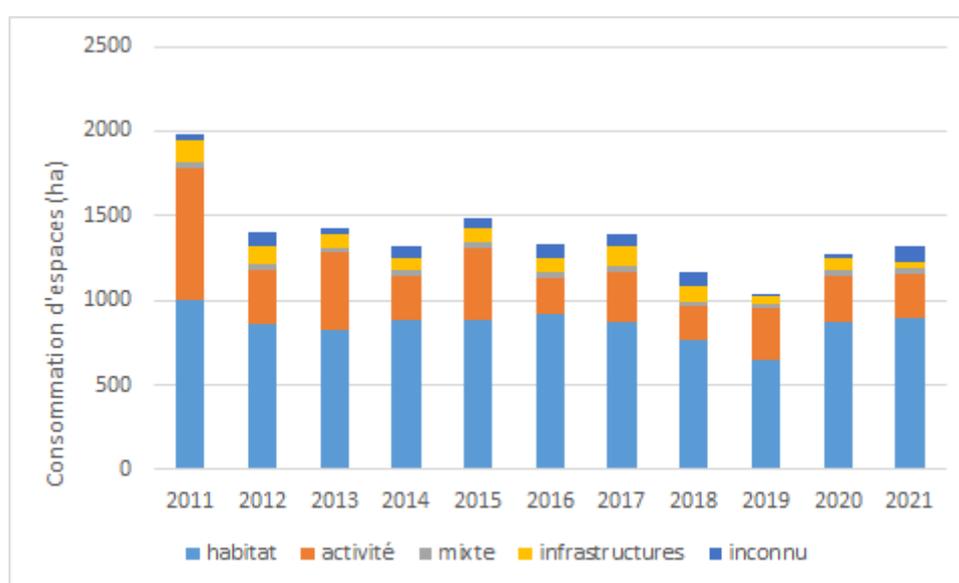
## FOCUS RÉGIONAL<sup>3</sup>

### LA RÉGION PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

#### Quelles dynamiques d'artificialisation en Provence-Alpes-Côte d'Azur ?

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur a consommé 13 800 hectares entre 2011 et 2021 d'après les fichiers fonciers au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Dans cette région, 62 % du flux de consommation d'espaces est dédié au logement, 25 % aux zones d'activités et 6 % aux infrastructures (Figure 1). La région Provence-Alpes-Côte d'Azur présente des taux de croissance des ménages et des emplois supérieurs à ceux observés à l'échelle de la France métropolitaine (Tableau 1).

Figure 1 – Consommation d'espaces entre 2011 et 2021 en Provence-Alpes-Côte d'Azur



Lecture : en 2011, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a consommé 1 004 hectares pour l'habitat, 771 hectares pour l'activité, 124 hectares pour les infrastructures, 43 hectares pour des constructions mixtes et 42 hectares d'origine inconnue pour un total de 1 984 hectares consommés.

Source : France Stratégie à partir des fichiers fonciers au 1<sup>er</sup> janvier 2022 (Cerema)

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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.

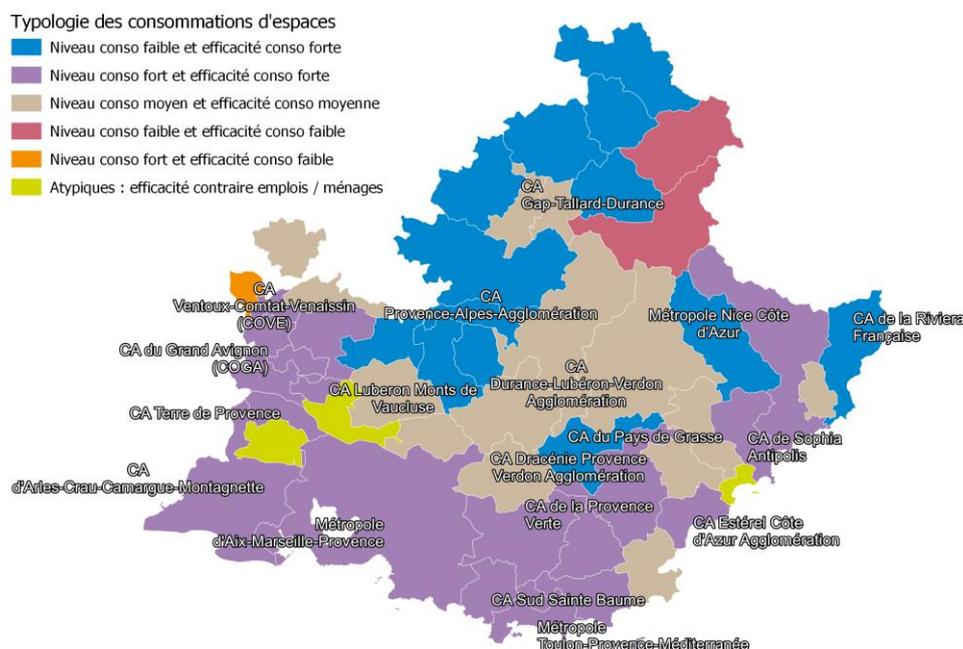
**Tableau 1 – Consommation d’espaces et évolutions des emplois privés et des ménages entre 2011 et 2021 (valeurs médianes des EPCI)**

	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
PACA	141	106	19	9,7 %	8,2 %	13,9	18,3
France mét.	134	88	27	7,0 %	1,7 %	9,8	2,6

Source : France Stratégie à partir des fichiers fonciers au 1<sup>er</sup> janvier 2022 (Cerema), Acoff (Urssaf) et Recensement (Insee)

Les valeurs médianes des EPCI en matière d’efficacité de consommation d’espaces – relative à l’évolution du nombre de ménages et du nombre d’emplois – sont supérieures à celles observées à l’échelle de la France métropolitaine (Tableau 1). Les EPCI présentant une forte efficacité sont surreprésentés dans la région avec 61 % des EPCI (35 % ayant une consommation forte et 26 % ayant une consommation faible), contre 28 % au niveau national (Tableau 2). De plus, peu d’EPCI cumulent consommation faible et efficacité faible (5 % dans la région, contre 20 % en France métropolitaine). La forte efficacité en matière de consommation d’espaces est probablement liée à la présence de zones de montagne et de zones littorales, dans lesquelles l’artificialisation est contrainte (contraintes physiques et réglementaires), ainsi qu’à l’attractivité de la région qui participe probablement au renchérissement du prix du foncier. Les dynamiques au sein de la région restent différenciées (Carte 1) et quelques intercommunalités se distinguent. Ainsi, beaucoup d’EPCI situés en montagne ont un niveau de consommation faible avec une efficacité forte, telles les communautés de communes du Briançonnais et de Serre-Ponçon, tandis que nombre d’EPCI situés sur la façade littorale présentent une efficacité forte et une consommation forte (communauté de communes Méditerranée Porte des Maures et communauté d’agglomération Sud Sainte-Baume, par exemple).

**Carte 1 – Typologie de la consommation d’espaces des EPCI en Provence-Alpes-Côte d’Azur**



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 Méditerranée Porte des Maures, en violet, fait partie des EPCI ayant eu un niveau de consommation forte et une efficacité forte de cette consommation – il a accueilli 31 nouveaux ménages et 66 emplois privés par hectare consommé pour l’habitat et pour l’activité respectivement.

Source : France Stratégie à partir des fichiers fonciers au 1<sup>er</sup> janvier 2022 (Cerema), Acoff (Urssaf) et Recensement (Insee)

**Tableau 2 – Représentation des catégories de la typologie en Provence-Alpes-Côte d’Azur et en France**

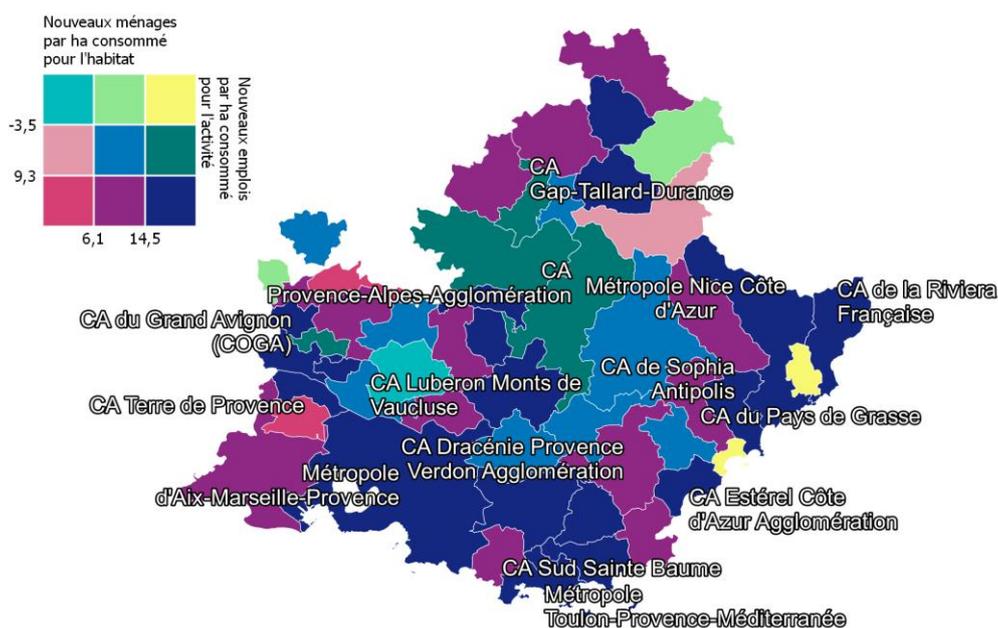
	Niveau conso moyen et efficacité conso moyenne	Niveau conso forte et efficacité conso faible	Niveau conso faible et efficacité conso forte	Niveau conso faible et efficacité conso faible	Niveau conso forte et efficacité conso forte	Atypiques : efficacité contraire emplois/ménage
PACA	27 %	2 %	26 %	5 %	35 %	6 %
France mét.	36 %	6 %	8 %	20 %	20 %	10 %

Lecture : en Provence-Alpes-Côte d’Azur, les EPCI avec un niveau de consommation moyenne et une efficacité moyenne représentent 27 % des EPCI quand ils représentent 36 % des EPCI de France métropolitaine.

Source : France Stratégie à partir des fichiers fonciers au 1<sup>er</sup> janvier 2022 (Cerema), Acoff (Urssaf) et Recensement (Insee)

Comparativement à la valeur médiane nationale, la valeur médiane de l’efficacité de la consommation d’espaces de la région Provence-Alpes-Côte d’Azur est élevée s’agissant non seulement de l’habitat mais également de l’activité (Tableau 1). Ainsi, 19 EPCI (37 %) sont très efficaces sur les deux plans (en bleu foncé sur la Carte 2), tandis que seul 1 EPCI, la communauté de communes Pays d’Apt-Lubéron, est peu efficace sur ces deux métriques (en turquoise sur la Carte 2).

**Carte 2 – Efficacité de la consommation d’espaces des EPCI en Provence-Alpes-Côte d’Azur, 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<sup>er</sup> 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 comparable en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (62 %). Dans près des deux tiers des EPCI de la région, le nombre de logements a crû plus vite que le nombre de ménages. Les résidences secondaires constituent une part relativement importante des logements, les trois quarts des EPCI ayant plus de 10 % (moyenne nationale) de résidences secondaires dans leur parc de logements, et ces résidences secondaires ont crû de plus de 10 % entre 2010 et 2020 dans plus de la moitié des EPCI de la région. Les logements vacants, qui pourraient à terme constituer une ressource foncière, sont peu nombreux et 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 s'élèveraient à 167 000 sur la période 2021-2031 pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, ce qui représente une baisse de 52 % par rapport aux logements effectivement construits au cours de la décennie précédente (au niveau national, la baisse équivaut à 15 % des logements construits). À efficacité de la consommation pour l'habitat inchangée, cette dynamique représenterait environ 4 000 hectares consommés pour l'habitat entre 2021 et 2031.

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. Par exemple, dans la Métropole de Toulon, la consommation d'espaces pour l'activité a représenté 59 % de la consommation totale d'espaces naturels, agricoles et forestiers. De plus, selon la spécialisation économique des territoires, l'impact sur la consommation de foncier peut être différencié. Pour avoir une estimation sectorielle (industrie, logistique, hébergements hôteliers, etc.) de l'emprise des projets d'activité économique, on analyse les permis de construire des locaux non résidentiels<sup>4</sup>. En 2022, le nombre de mètres carrés de surface de plancher autorisé pour l'hébergement hôtelier représente près de 27 000 mètres carrés SDP dans la métropole d'Aix-Marseille ainsi que dans la métropole Nice Côte d'Azur, soit, pour ces deux métropoles, 41 % des SDP autorisées d'hébergement hôtelier de la région. Concernant la construction de locaux industriels, 42 % des SDP autorisées (70 000 mètres carrés SDP) ont été construites dans la métropole d'Aix-Marseille. De même, la métropole concentre les entrepôts logistiques avec 43 % de la SDP autorisée de la région en 2022.

Selon les projections métiers 2030 réalisées par France Stratégie et la Dares<sup>5</sup>, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur pourrait voir le nombre de métiers industriels augmenter de 3 % sur la décennie, ce qui limiterait les besoins en foncier industriel à 336 hectares à horizon 2030.

La reconversion de friches pourrait constituer un gisement intéressant pour des projets économiques ou de logements. À date, environ 9 000 hectares de friches potentielles et sans projets ont été identifiés dans la région (10 % 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 pour un nouvel emploi sur le territoire.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, entre 2011 et 2021 environ 2 800 hectares (soit 20 % 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). Du fait de l'efficacité relativement élevée en matière d'habitat et d'activité économique des communes de la région, la marge d'amélioration apparaît relativement faible par rapport à celle observée à l'échelle nationale (26 %).

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

<sup>5</sup> France Stratégie et 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	750	195	527	174
Communes densité intermédiaire	Centres intermédiaires	885	109	386	109
	Petites villes	499	54	219	54
	Ceintures urbaines	546	434	251	406
Communes rurales	Bourgs ruraux	862	50	346	50
	Rural dispersé	413	31	227	31
	Rural très dispersé	20	10	17	10
<b>TOTAL</b>		<b>3 975</b>	<b>883</b>	<b>1 973</b>	<b>834</b>
<b>TOTAL</b>				<b>2 807</b>	

Lecture : les communes denses en Provence-Alpes-Côte d’Azur avec une efficacité de la consommation pour l’habitat (pour l’activité) inférieure à la médiane ont consommé 3 975 hectares pour l’habitat (921 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 1 973 hectares pour l’habitat (834 hectares pour l’activité).

Source : France Stratégie à partir des fichiers fonciers au 1<sup>er</sup> janvier 2022 (Cerema), Acoff (Urssaf) et Recensement (Insee)

Par ailleurs, à la date de juin 2023 la région était en cours de détermination de sa stratégie de territorialisation. De plus, des modifications liées à la mise en œuvre de la loi de juillet 2023 sont potentiellement à prévoir :

- l’enveloppe à réserver pour les projets d’envergure nationale ou européenne, qui représenterait plus de 600 hectares ;
- le transfert potentiel vers les communes ayant moins de 1 hectare à artificialiser (*garantie communale*), qui pourrait représenter jusqu’à plus de 200 hectares.

Au total, ces deux modifications pourraient concerner environ 6 % de l’enveloppe totale de consommation d’espaces sur la période 2021-2031, total le moins élevé parmi les régions de France métropolitaine avec la Bretagne.

## Annexe – Le processus de territorialisation en Provence-Alpes-Côte d’Azur

	Provence-Alpes-Côte d’Azur
Niveau de territorialisation	SCot
Critères de territorialisation	1) typologie d’espace ; 2) position dans l’armature urbaine régionale ; 3) bonus pour les centralités des espaces ruraux et d’équilibre
Pondération	Non déterminé
Données utilisées	Cerema
Amplitude variation entre territoires	45 % à 55 %
Enveloppe projets d’intérêt régional	En cours de détermination
Prise en compte de la vacance logements	Non
Adoption en assemblée délibérante	Non