

Une sobriété foncière pour l'habitat insuffisante au regard de la démographie

Insee Analyses Bourgogne-Franche-Comté • n° 112 • Novembre 2023



Entre 2009 et 2019, la Bourgogne-Franche-Comté fait partie des trois régions dont la consommation d'espace liée à l'habitat est supérieure à l'évolution du nombre de ménages. L'essentiel de cette consommation s'explique par l'augmentation du nombre de logements, qui fait principalement écho au desserrement des ménages. L'évolution de la vacance induite par un parc de logements vieillissant est un autre facteur explicatif. Seules 6 intercommunalités sur 113 ont une consommation d'espace proportionnelle à leur démographie. En outre, près du quart des intercommunalités consomme de l'espace pour de l'habitat en perdant des ménages. Cette situation pourrait concerner plus de territoires à l'avenir.

L'habitat contribue pour les deux tiers à la consommation d'espace

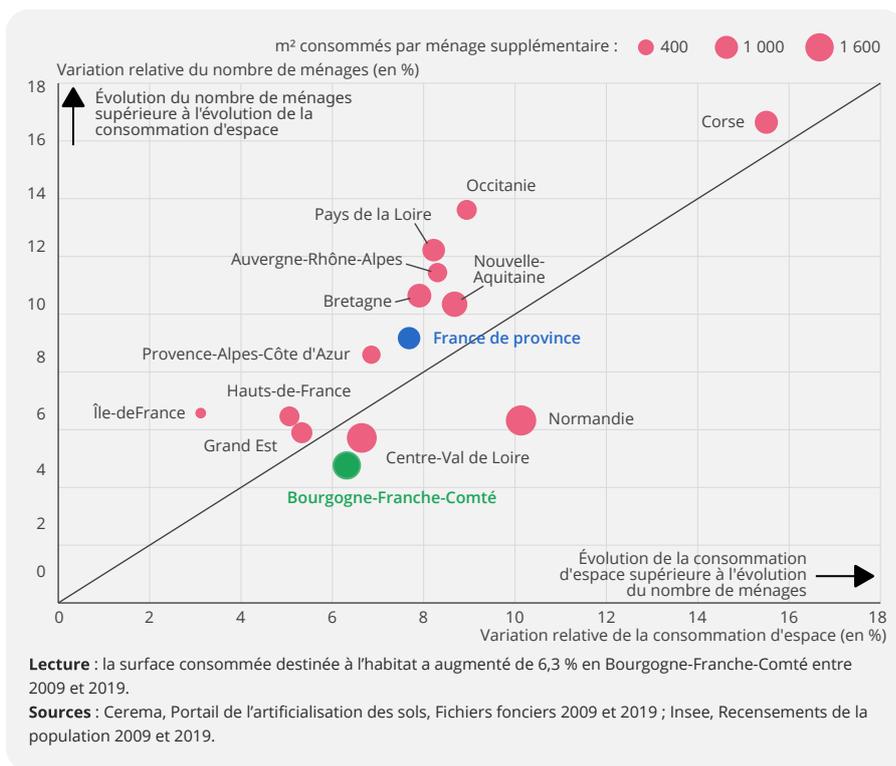
En 2019, la **surface destinée à l'habitat** couvre près de 3 % de la Bourgogne-Franche-Comté. Cela représente presque la moitié de la surface artificialisée de la région (7 %). Les sols naturels (forêts, etc.) et agricoles représentent quant à eux 42 % et 51 % de la superficie la région.

Entre 2010 et 2020, la consommation d'espace dans la région s'élève à 12 200 ha [Cerema]. Elle est destinée pour deux tiers à l'habitat. La construction de logements a ainsi un impact fort sur l'artificialisation des sols. Dans un contexte où la gestion durable des espaces est essentielle, la loi « Climat et résilience » demande aux collectivités de planifier et mettre en œuvre une urbanisation plus sobre en foncier **► sources et méthode.**

La surface destinée à l'habitat croît plus vite que le nombre de ménages

Sur les dix dernières années, la surface consommée liée à l'habitat en Bourgogne-Franche-Comté s'élève à 8 500 ha, soit l'équivalent de

► 1. Évolutions de la consommation d'espace et du nombre de ménages

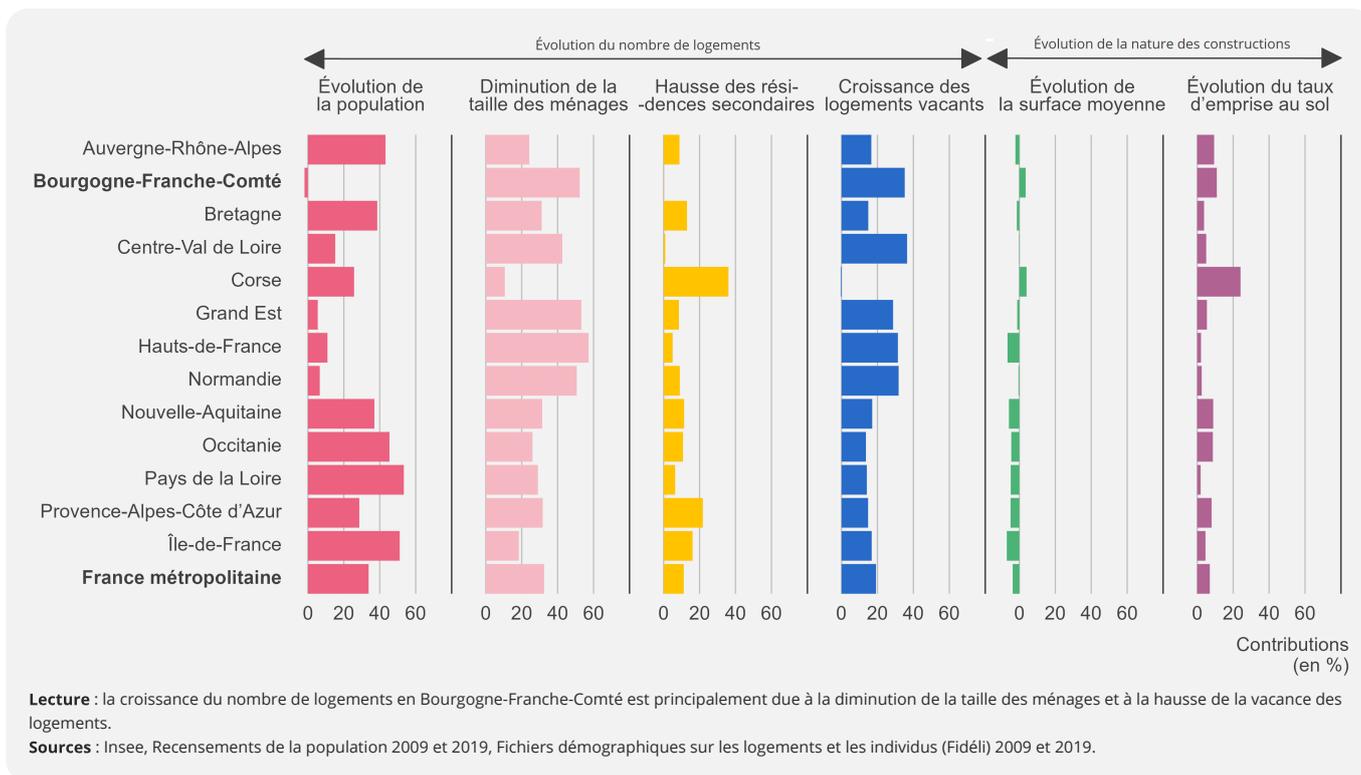


13 000 terrains de football. Cela représente 5,1 % de la surface artificialisée pour de l'habitat en France

de province pour 2,9 % des ménages supplémentaires. La Bourgogne-Franche-Comté fait partie des trois régions dont

En partenariat avec :

► 2. Contributions à l'évolution de la surface au sol consommée entre 2009 et 2019



la consommation d'espace liée à l'habitat est supérieure à l'évolution du nombre de ménages, 6,3 % contre 4,8 %

► **figure 1.** En France de province cette consommation s'élève à 7,7 %, soit 1,5 point de moins que l'évolution du nombre de ménages.

Des ménages plus petits et l'inadaptation du parc de logements contribuent fortement à la hausse du nombre de logements

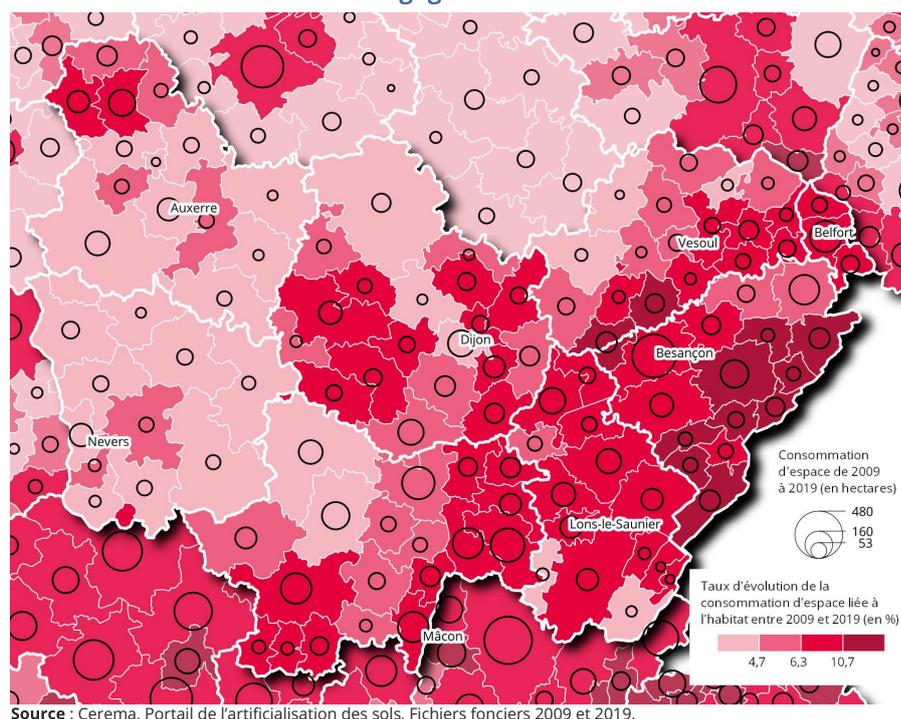
Entre 2009 et 2019 dans la région, 100 000 logements ont été construits, soit une hausse de 6,8 %. Dans le même temps la population est restée stable, la hausse du nombre de logements ne s'explique pas par les évolutions démographiques. Son augmentation répond avant tout à la diminution de la taille des ménages. Conséquence de divers facteurs comme le gain d'espérance de vie, les mises en couple plus tardives, les ruptures d'union plus fréquentes ou encore la fécondité en baisse, il faut davantage de logements pour accueillir un même nombre de personnes. Ainsi, 61 % de l'augmentation du nombre de logements est en lien avec une diminution de la taille des ménages. Cette hausse explique l'essentiel de la consommation d'espace liée à l'habitat (85 %). La faible hausse du nombre de résidences secondaires a de son côté peu d'influence. Par contre elle est aussi

expliquée par la nature des constructions, avec la croissance du taux d'**emprise au sol** des logements (11 %) et de leur surface moyenne (4 %).

La Bourgogne-Franche-Comté est la seule région, avec la Corse, dont la surface moyenne des logements augmente entre 2009 et 2019 ► **figure 2.** Ces deux régions ont une croissance du taux d'emprise au

sol la plus contributive à l'augmentation de la consommation d'espace liée à l'habitat. Cela s'explique notamment par la plus forte proportion de maisons parmi les nouveaux logements dans la région, comparativement à la France de province (62,9 % contre 55,3 %), ce qui renvoie au caractère rural de la Bourgogne-Franche-Comté.

► 3. Évolution de la surface consommée pour l'habitat dans les intercommunalités de Bourgogne-Franche-Comté entre 2009 et 2019



En outre, dans la région, la surface consommée par ménage supplémentaire s'établit à 1 443 m² contre 833 m² en France de province.

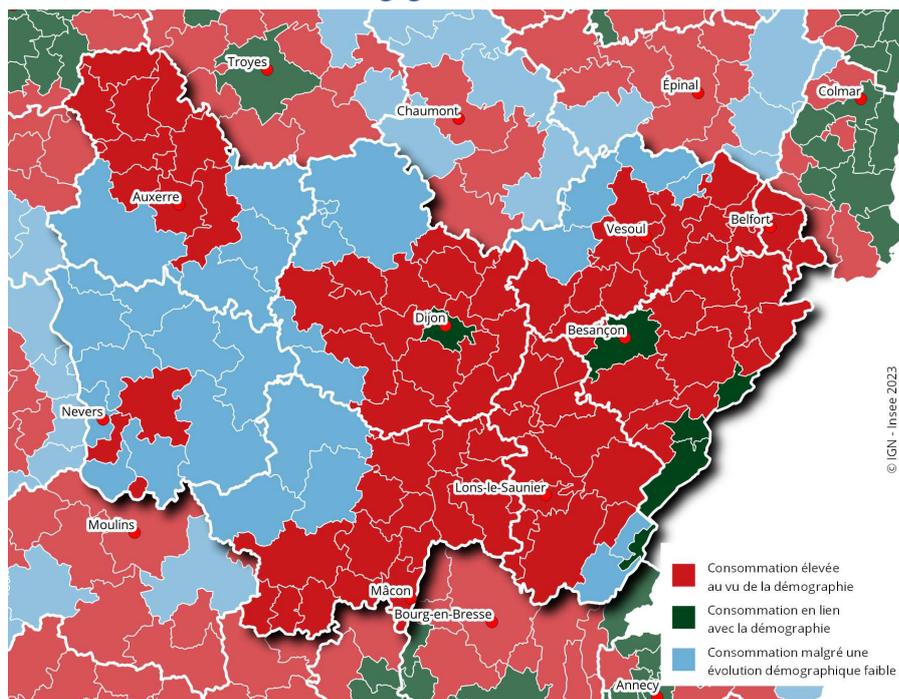
Une vacance couplée à de la construction neuve...

Les nouveaux besoins en logement ne se traduisent pas systématiquement par l'utilisation du parc existant. Construire du neuf est parfois privilégié au fait d'occuper un logement ancien pour des raisons de vétusté, de précarité énergétique ou d'inadaptation aux besoins. De ce fait, la construction neuve engendre de la vacance dans l'ancien. Au 1^{er} janvier 2019, le taux de logements vacants en Bourgogne-Franche-Comté est le plus élevé de France de province. Il a également le plus progressé entre 2009 et 2019 pour atteindre 10,2 %, soit 1,8 point de plus que la moyenne. Cette vacance plus marquée facilite tout de même la démolition du bâti et son renouvellement. Ainsi 16,1 % des nouvelles constructions de la région sont sur de l'existant, et consomment peu ou pas d'espace, contre 12,3 % pour la France de province.

... aussi dans les zones en déclin démographique

Toutes les intercommunalités consomment de l'espace relativement à l'habitat quelles que soient leur situation démographique et leur superficie déjà occupée ► **figure 3**. Dans 26 des 113 EPCI des logements sont construits alors que la population et le nombre de ménages régressent. Ces territoires représentent 37 % de la surface régionale et 19 % des ménages des intercommunalités de la région. Ils sont principalement situés entre l'ouest de la Saône-et-Loire et le sud de l'Yonne, ainsi

► 4. Classification des intercommunalités¹ en fonction du dynamisme démographique et du rythme de consommation d'espace pour l'habitat entre 2009 et 2019 en Bourgogne-Franche-Comté



¹ voir **sources et méthode**.

Sources : Cerema, Portail de l'artificialisation des sols, Fichiers fonciers de 2009 à 2019 ; Insee, Recensements de la population 2009 et 2019.

que dans le nord-ouest de la Côte-d'Or et de la Haute-Saône ► **figure 4**.

Entre 2009 et 2019, 80 % de leurs nouveaux logements sont des maisons, davantage consommatrices d'espace, soit 17 points de plus que la moyenne régionale. Paradoxalement les nouveaux logements sont davantage construits sur de l'existant, permettant de réutiliser des surfaces déjà artificialisées. Cependant, dans ces intercommunalités la vacance s'accroît. C'est la conséquence notamment de la vétusté et des coûts de réhabilitation qui peuvent s'avérer trop importants par rapport à la valeur vénale du bien et aux revenus des résidents. De

plus, la rénovation peut ne pas être adaptée aux besoins avec des maisons individuelles trop petites, en front de rue, ou en raison de l'absence de garage ou de parking. Le nombre de logements inoccupés pourrait encore s'amplifier dans les années à venir, conséquence du vieillissement de la population. 19 % des maisons sont occupées par une personne seule de 65 ans et plus, soit 4 points de plus que la moyenne régionale. D'après les projections de populations, ce phénomène pourrait s'étendre à d'autres territoires de la région.

Une consommation d'espace modérée au vu du dynamisme démographique dans quatre EPCI frontaliers

Les Communautés de communes du Grand Pontarlier, des Lacs et Montagnes du Haut-Doubs, de la Station des Rousses-Haut Jura et du Val de Morteau connaissent une augmentation du nombre de logements qui répond majoritairement au dynamisme démographique. Entre 2009 et 2019, la population augmente de 10,5 % et le nombre de ménages de 16,1 %. Ces EPCI ont toutefois utilisé peu de surface par ménage supplémentaire, 509 m² en moyenne contre 1 443 m² dans la région. En effet, sur cette période, la moitié des constructions nouvelles sont des appartements, soit 14 points de plus que

► Encadré - Dijon Métropole et Grand Besançon Métropole font preuve d'une relative sobriété foncière

Dijon Métropole et Grand Besançon Métropole (GBM) gagnent chacune à la fois des ménages et de la population. Ces deux intercommunalités urbaines ont des morphologies différentes. Au sein de GBM, la consommation d'espace s'élève à 671 m² par ménage supplémentaire. À Dijon Métropole, la consommation d'espace a été moins élevée alors que l'intercommunalité a gagné davantage de ménages (seulement 136 m² par ménage supplémentaire). La superficie de Dijon Métropole est deux fois moindre que celle de GBM et sa densité de population est trois fois plus importante, 1 062 personnes par mètre carré. À Dijon Métropole, l'habitat vertical est prépondérant. Entre 2009 et 2019, 84 % des logements construits dans Dijon Métropole sont des immeubles contre 62 % au sein de GBM.

Pour 100 logements supplémentaires de l'agglomération dijonnaise, 44 s'expliquent par la diminution de la taille des ménages, 35 par l'augmentation de la population, 13 par l'augmentation du nombre de résidences secondaires et 8 par la vacance de logements. Dans GBM, la situation est différente, puisque pour 100 logements supplémentaires, 29 sont liés à la taille des ménages, 30 à la variation de la population, 6 aux résidences secondaires et 34 au développement de la vacance.

la moyenne régionale. De plus, les nouveaux biens sont très fréquemment construits sur de l'existant (23,2 % contre 12,3 % pour la moyenne régionale).

Avec une population jeune, la diminution de la taille des ménages ne contribue à faire augmenter le nombre de logements que de 25 %, soit 2,5 fois moins que la moyenne régionale. Il y a peu de vacance dans ces EPCI, où la rénovation peut être avantageuse, conséquence de la tension sur le foncier disponible, cumulée à une valeur des biens élevée. De plus, les ménages sont plus aisés qu'ailleurs ce qui facilite le financement des projets.

Les évolutions démographiques ont peu d'effet dans la majorité des EPCI

81 intercommunalités sur 113 ont une consommation d'espace importante ou modérée qui reste élevée par rapport à leur démographie. Si ces intercommunalités gagnent toutes des ménages, elles consomment davantage d'espace que la moyenne française des intercommunalités en croissance. Elles ont utilisé en moyenne 1 427 m² par ménage supplémentaire, ce qui est proche de la moyenne régionale. Ces territoires représentent environ 60 % de la superficie régionale et des ménages. On retrouve

54 % d'intercommunalités rurales périurbaines (périphérie de Dijon Métropole et de GBM), 32 % d'intercommunalités du rural non périurbain (Communauté de communes du Val de Gray, etc.) et 14 % d'intercommunalités urbaines (Communauté d'Agglomération du Grand Belfort, Espace Communautaire Lons Agglomération, etc.). ●

Jean Dupin, Florent Ovieue (Insee)



Retrouvez plus de données en téléchargement sur www.insee.fr

► Définitions

La **surface destinée à l'habitat** correspond à la subdivision fiscale à usage d'habitation au sein d'une parcelle cadastrale. Elle ne se limite pas à la seule emprise au sol du bâtiment construit. La surface artificialisée destinée à faciliter l'accès au bâti n'est pas comptabilisée dans la consommation d'espace liée à l'habitat.

L'**emprise au sol** (ou surface au sol) d'un logement correspond à sa surface située au rez-de-chaussée. Seuls les immeubles dont au moins 75 % de la surface totale est dédiée à l'habitat sont retenus. Pour les maisons, la surface au sol correspond à la surface totale divisée par le nombre de niveaux. Le taux d'emprise au sol correspond à la surface au sol d'un logement rapportée à sa surface totale.

► Sources et Méthode

La loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 apporte une définition générale du processus d'artificialisation dans son article 192. La donnée de référence pour la mesure de l'artificialisation des sols est la base de donnée Occupation du sol à grande échelle (OCS GE), produite progressivement par l'IGN sur l'ensemble du territoire national d'ici décembre 2024.

Une première étape de réduction de 50 % du rythme de consommation d'espace, d'ici à 2031, est prévue par la loi. La consommation d'espace est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné. Les flux de consommation d'espace analysés dans cette étude et calculés par le Cerema constituent la source d'observation recommandée pour sa mesure.

Si la notion de consommation d'espace vise une gestion économe de l'espace qui permet de limiter l'étalement urbain, pour sa part, le « Zéro artificialisation nette » a pour objectif de préserver les fonctionnalités écologiques et le potentiel agronomiques des sols vivants.

La loi a été complétée par la loi du 20 juillet 2023, prévoyant notamment des délais supplémentaires pour intégrer les objectifs de réduction dans les documents d'urbanisme locaux (PLU, SRADDET).

Les contributions à l'évolution de la consommation d'espace sont approchées à partir des **Fichiers démographiques sur les logements et les individus** (Fideli) 2019 et des **Recensements de la population** 2009 et 2019.

Les données de construction sur l'existant proviennent de la base des permis de construire et autres autorisations d'urbanisme (Sitadel).

Classification des intercommunalités en fonction de l'évolution du nombre de ménages et de la surface consommée par ménage supplémentaire (si gain de ménages)

3 classes sont définies pour l'ensemble des intercommunalités françaises :

- Classe 1 : intercommunalités qui ont gagné 20 ménages ou plus entre 2009 et 2019 et qui ont consommé 686 m² / ménage supplémentaire ou plus (moyenne France parmi les intercommunalités gagnant 20 ménages ou plus) ;
- Classe 2 : intercommunalités qui ont gagné 20 ménages ou plus entre 2009 et 2019 et qui ont consommé moins de 686 m² / ménage supplémentaire ;
- Classe 3 : intercommunalités dont l'évolution du nombre de ménages entre 2009 et 2019 est inférieur à 20 (dans la région toutes les intercommunalités de cette classe perdent des ménages).

► Pour en savoir plus

- **Brendler J., Rose V.**, « [Une forte consommation d'espace pour l'habitat en Normandie, dans un contexte de faible croissance démographique](#) », *Insee Analyses Normandie* n° 114, mai 2023.
- **Hervy C., Kurzmann J.** (Insee), **Belkacem C., Le Bourhis G.** (Dreal), « [Une consommation d'espace élevée, liée à l'augmentation des ménages](#) », *Insee Analyses Pays de la Loire* n° 112, février 2023.

