

MUTATION DES ESPACES NATURELS, AGRICILES ET FORESTIERS DANS LE GERS

Juin 2019



Contexte

La préservation des espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (NAF) constitue un engagement national fort avec l'objectif « zéro artificialisation » du plan Biodiversité et la mise en place d'un « outil national de mesure » de l'artificialisation à l'été 2019. L'enjeu est de taille en termes de coûts collectifs, de lutte contre les émissions de gaz à effets de serre, de maintien de l'activité agricole, de protection de la biodiversité. Dans le Gers, les espaces paysagers, essentiellement constitués de propriétés privées, n'en forment pas moins un patrimoine commun à défendre afin de préserver l'image et l'attractivité du département, encore positives pour l'instant.

Les élus, en charge de l'organisation et de l'aménagement du territoire au travers des documents d'urbanisme puis de leurs projets de territoire, ont un rôle déterminant dans cette dynamique. Le présent document a pour objet de leur proposer des données et des éléments d'appréciation, ainsi que quelques pistes d'actions. Les sources de données et la méthodologie mises en œuvre sont exposées en fin du document.

Consommation des espaces NAF

Une importante consommation d'espace dans le Gers ces dix dernières années

La mise en perspective de la situation du Gers avec d'autres départements aux caractéristiques proches (Lot et Lot-et-Garonne), ainsi

qu'avec d'autres échelles de territoires (région Occitanie, France), met en évidence une importante consommation d'espaces NAF dans le Gers, notamment au regard de l'évolution de la population.

Consommation des espaces Naturels Agricoles et Forestiers de 2006 à 2015 et variation de la population

Le Gers se distingue nettement des autres territoires de comparaison avec un rapport de consommation d'espace par rapport à la population totale qui est 3 fois plus important qu'à l'échelle de la France entière et 1,4 à 2 fois plus que dans le Lot et le Lot-et-Garonne.

Dans le Gers, comme dans les deux départements de comparaison, la consommation d'espace par nouvel habitant est très importante : aux alentours de 2 500 m². Cette consommation est 3 fois plus importante qu'à l'échelle de la France (876 m²) et 4 fois plus qu'à l'échelle de la région Occitanie (608 m²).

Cette consommation est d'autant plus importante que, depuis 2006, le Gers, à l'instar du Lot et du Lot-et-Garonne, n'a pas accueilli d'équipement structurant d'échelle nationale ou régionale (infrastructures, opérations d'aménagement d'importance...), qui assurerait une fonction dépassant le niveau départemental. L'espace est donc consommé pour un usage local.

| | Augmentation population | Consommation espaces NAF | Consommation espaces NAF/variation population | Consommation espaces NAF/population 2006 |
|-----------------------|-------------------------|--------------------------|---|--|
| | % | Ha | M ² /habitant en + | M ² /habitant |
| France | + 4,72 | 254 228 | 876 | 41 |
| Occitanie | + 8,72 | 28 172 | 608 | 53 |
| Gers | + 5,27 | 2 387 | 2 498 | 132 |
| Lot | + 2,28 | 1 066 | 2 755 | 63 |
| Lot et Garonne | + 3,45 | 3 024 | 2 718 | 94 |

Construction et artificialisation du territoire

La construction, principal facteur de consommation et d'artificialisation

L'analyse met en évidence à la fois une accélération et une concentration des constructions depuis 1951. La moitié des constructions

du Gers ont été réalisées depuis 1951 et se sont concentrées sur 5 % des communes du département (24 communes).

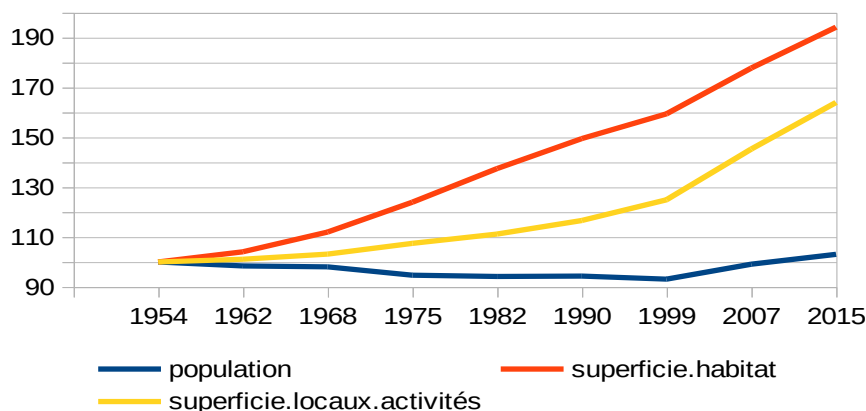
En soixante ans, les surfaces construites ont quasiment doublé alors que la population n'a augmenté que de 3 %.

| Période de construction | Nombre | % du total |
|--|---------|------------|
| Gers jusqu'en 1950 (inclus) | 46 029 | 45,72 |
| Gers de 1951 à 2015 | 54 647 | 54,28 |
| 24 communes ayant le + de constructions de 1951 à 2015 | 27 002 | 26,82 |
| Gers jusqu'en 2015 (inclus) | 100 676 | 100,00 |

Analyse sur l'ensemble des constructions existantes, agrégées par parcelles.

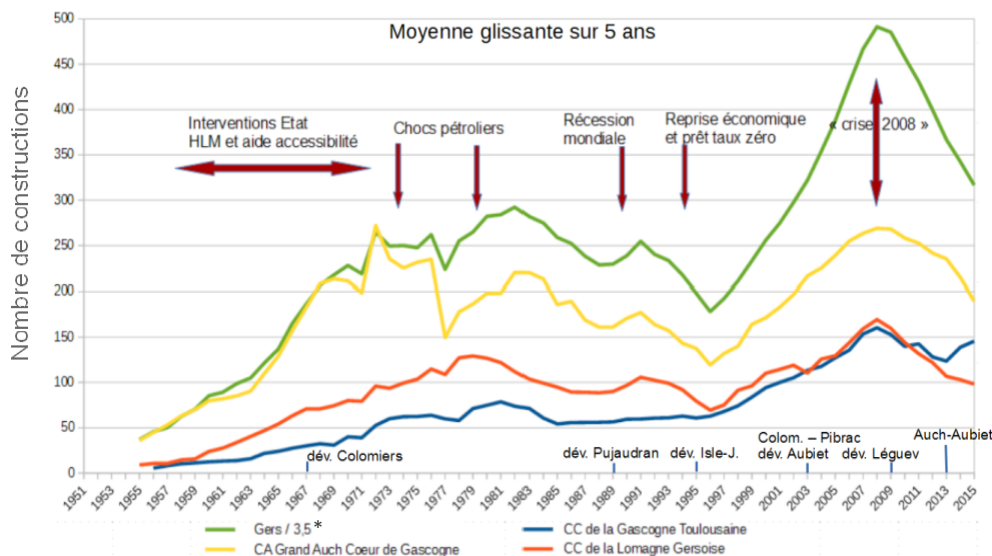
Les constructions nécessaires aux activités agricoles et forestières ne consomment pas à proprement parler des espaces NAF en revanche, elles participent bien à l'artificialisation du territoire.

Variation de la population et des surfaces construites pour l'habitat et les activités entre 1954 et 2015



En soixante ans, la superficie des constructions a quasiment doublé, celle des locaux d'activités a augmenté de 64 %, alors que la population n'a augmenté que de 3 %.

Représentation du nombre de constructions dans le Gers et les 3 intercommunalités qui ont eu le plus de constructions sur la période 1951 à 2016



* L'échelle de représentation pour le Gers est divisée par 3,5 pour la lisibilité du graphique.

La construction sur ces 3 intercommunalités représente sur la période 39 % du total du département.

Depuis 60 ans, la conjoncture et les politiques publiques nationales conditionnent fortement les dynamiques de construction dans le Gers.

Consommation d'espace et évolution de la population

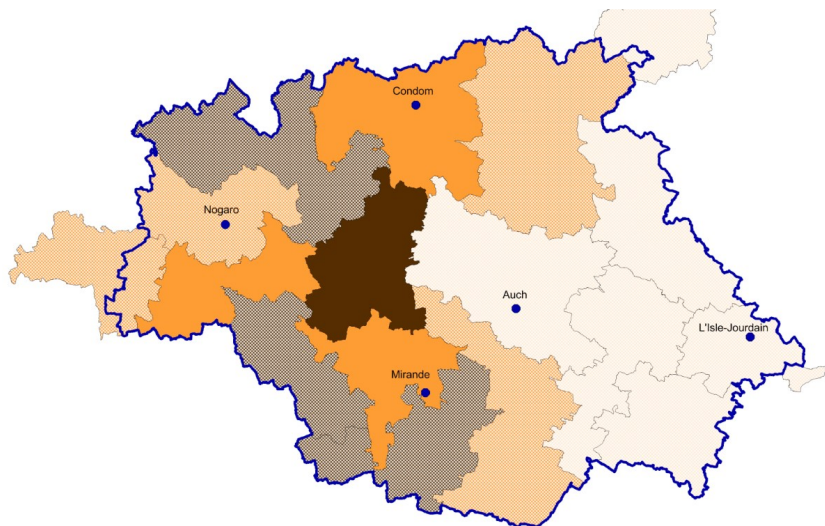
1/3 des communes gersoises consomment des espaces NAF tout en perdant des habitants

Si la consommation d'espace paraît se comprendre dans les secteurs où la population croît, l'analyse révèle aussi que 37 % des communes du Gers perdent de la population mais consomment

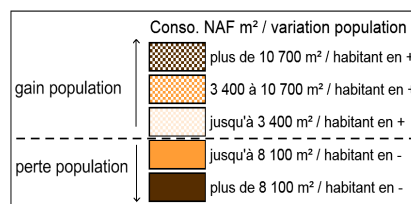
pourtant des espaces NAF, parfois de manière importante. Il n'y a donc pas de corrélation entre la variation de la population et la consommation d'espace.

Dans les secteurs détendus, le fait d'ouvrir de nouveaux terrains à la construction n'est pas la solution pour attirer ou retenir la population.

Consommation d'espace rapportée à l'évolution de la population entre 2006 et 2015



À l'échelle intercommunale (EPCI), les bourgs-centres perdent souvent de la population et consomment des espaces NAF, en partie pour réaliser des services bénéficiant à l'ensemble du bassin de vie. En parallèle, leurs communes périphériques consomment des espaces NAF pour attirer une population en quête d'espace à moindre coût. Ce phénomène incite à mener les réflexions relatives à l'aménagement au moins à l'échelle des EPCI.



Transactions foncières

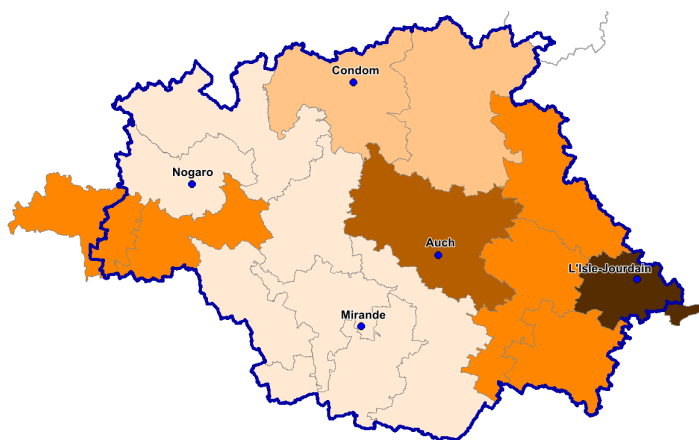
Un renchérissement des prix du foncier, y compris agricole

L'analyse des transactions foncières révèle une nette corrélation entre la consommation d'espace, la pression foncière, le nombre de transactions et le prix des terrains agricoles.

1/3 des transactions de terrains agricoles sont conclues à des prix nettement supérieurs au prix moyen des terres agricoles (0,61,€ / m²) et sont en fait destinées à la construction.

Cette pratique a des effets pervers sur les prix du « vrai » foncier agricole, leur augmentation étant un frein important à l'installation et à l'extension de petites exploitations.

Consommation d'espaces NAF, évolution population et transactions foncières par EPCI de 2010 à 2015



La quasi-totalité des parcelles « agricoles » vendues à un prix supérieur à 2€ / m² sont situées en proximité de zones urbanisées. Ces parcelles de 4 000 m² de moyenne, pour un prix moyen de 14,77 € / m² changent de statut après la vente, devenant des terrains à bâtir.

| | Nombre d'EPCI | Pression foncière | Evolution population / moyenne département | Prix moyen terrain agricole € / m ² |
|-----------------|---------------|-------------------|--|--|
| Dark Brown | 1 | 134 | +++ | 0,72 |
| Orange | 1 | 63 | = | 0,51 |
| Light Orange | 5 | 34 | + | 0,58 |
| Lightest Orange | 2 | 32 | = | 0,56 |
| White | 7 | 32 | = | 0,49 |

| | Nombre transactions | % | Superficie moyenne ha | Prix moyen/m ² |
|---------------------------------|---------------------|-------|-----------------------|---------------------------|
| Total transactions | 4 518 | | 2,84 | 5,05 |
| Prix jusqu'à 2€/m ² | 2 918 | 64,59 | 3,96 | 0,61 |
| Prix > 2€/m ² | 1 513 | 33,49 | 0,40 | 14,77 |
| Transactions non significatives | 87 | 1,93 | Non significatif | |

Conséquences et pistes d'actions

Les éléments mis en évidence par cette analyse incitent à approfondir la réflexion sur la consommation d'espaces NAF, ses conséquences qu'il convient de ne pas minimiser et les importants enjeux qui en résultent, notamment pour les collectivités :

- des tensions sur le prix du foncier agricole et un frein à l'installation agricole ;
- l'augmentation des risques de conflits d'usages entre habitants et profession agricole ;
- une distension du tissu bâti qui génère des coûts supplémentaires en termes de création et d'entretien de réseaux et de voirie, de ramassage scolaire, de collecte des déchets ;
- des ménages précarisés énergétiquement (dépendance accrue à la voiture...) et isolés socialement, pour lesquels le rêve de vie à la campagne vire à la désillusion ;
- des centres-bourgs qui se dévitalisent progressivement au profit de leur périphérie ;
- des impacts dans les paysages, sur l'image et l'attractivité du département ;
- des effets possibles sur les régimes d'écoulement des eaux : imperméabilisation, ruissellement urbain...

Quelles pistes d'actions ?

La consommation des espaces Naturels Agricoles et Forestiers dans le Gers reste un sujet sous-estimé et pourtant lourd de conséquences. La loi impose désormais, au travers des documents d'urbanisme, des choix d'aménagement répondant aux évolutions démographiques tout en maîtrisant la consommation d'espaces. L'élaboration d'un document d'urbanisme (SCoT, PLUi, ...) offre l'opportunité de mener la réflexion à une échelle appropriée, en prenant en compte l'ensemble des enjeux et des acteurs du territoire.

Les éléments mis en évidence dans ce premier travail pourraient être approfondis avec l'ensemble des partenaires et des acteurs qui le souhaitent, afin de préciser les mécanismes en jeu et de proposer des actions à mettre en œuvre au travers des documents d'urbanisme, d'actions sur le foncier et de choix d'aménagements.



Photographies DDT32 et Jacqueline Macou de Pixabay

Sources de données et méthodologie

- Démographie : recensements de l'INSEE.
 - Consommation des espaces NAF : traitements réalisés par le Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA) des fichiers « MAJIC » 2006 à 2015 de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFiP).
 - Construction : fichiers « MAJIC » 2006 à 2015 de la DGFiP.
 - Transactions foncières : base « DV3F » 2010 à 2015, données de la DGFiP traitées par le CEREMA, répertoriant le détail des transactions foncières par type de bien, prix, surfaces, etc.
- Les espaces considérés comme « consommés » sont les espaces Naturels Agricoles et Forestiers mutés pour une autre utilisation : équipement, infrastructure, aménagement, habitat, activité...

La DDT du Gers tient l'ensemble des analyses et le rapport complet qui ont permis de rédiger cette synthèse à la disposition des acteurs et collectivités intéressés.

Publication réalisée en juin 2019 par la Direction Départementale des Territoires du Gers

Pôle Information, Expertise et Développement des Territoires

Responsable : Nathalie Manzo

Chargés de l'étude : Philippe Espinasse et Pascal Astruc

Contacts : 05 62 61 46 25 - ddt-iedt@gers.gouv.fr

