

Consommation d'espace

Un état des lieux des Pays de la Loire

Les opérations d'aménagement mobilisent chaque année des surfaces naturelles et agricoles importantes. L'artificialisation des sols qui en résulte (imperméabilisation, restructuration, etc.) perturbe les sols et entrave leurs fonctions de manière très souvent irréversible. Au-delà, elle a des conséquences importantes sur l'environnement et le cadre de vie.

L'utilisation des sols par des bâtiments, des routes ou des parkings imperméabilise leur surface. Le ruissellement de l'eau est ainsi favorisé au détriment de son infiltration. L'érosion des sols, les coulées d'eau boueuse, le risque d'inondation et le transfert de sédiments contaminés (engrais, métaux, pesticides) vers les cours d'eau augmentent alors.

L'artificialisation des sols participe au changement climatique en contribuant à la périurbanisation qui génère notamment une augmentation des déplacements et donc des consommations d'énergie, et qui provoque un déstockage rapide de carbone, car le recouvrement des sols les empêche de fixer du carbone sous forme de matière organique.

L'artificialisation des sols contribue à la fragmentation du territoire et à la diminution des espaces naturels. Elle a de ce fait un impact important sur la biodiversité.

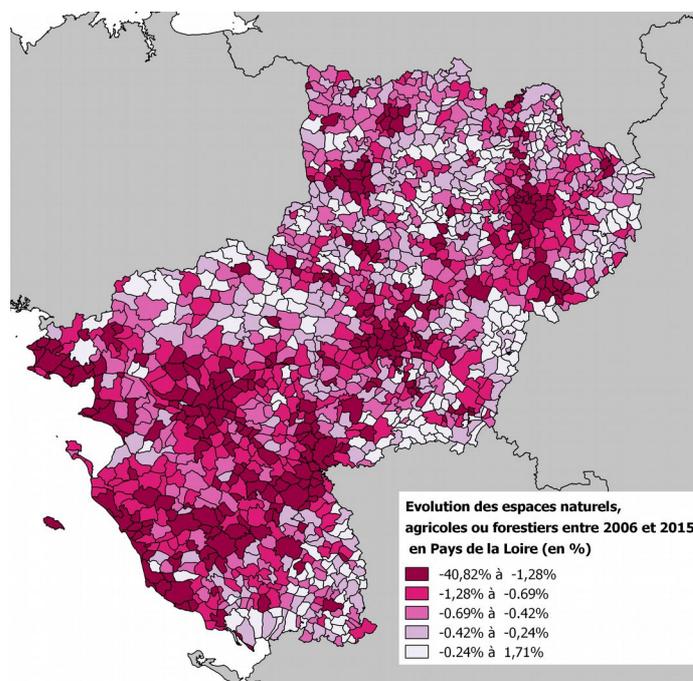
L'artificialisation des sols, dans le cadre de la périurbanisation, a également un impact sur le cadre de vie et les paysages.

Enfin, l'artificialisation des sols se fait, en majeure partie, au détriment des terres agricoles et peut en particulier affecter les sols disposant des meilleurs potentialités agronomiques. Elle pose donc l'enjeu de notre capacité d'auto-subsistance et, par conséquent, du modèle agricole.

En constante augmentation en France, les surfaces artificialisées représentent 9,3 % du territoire métropolitain en 2014 selon la source Teruti-Lucas (définition page 7).

On constate que l'artificialisation des sols est au croisement de multiples enjeux. La gestion économe de l'espace (questionnement et priorités nationales page 8) se réfère souvent aux problématiques d'artificialisation des sols et de périurbanisation, et on se limitera ci-après à ces questions. Mais beaucoup d'autres facteurs impactent aussi notre espace ou la qualité des sols, notamment l'érosion hydrique et la perturbation des fonctions des sols par les activités humaines, dont les pratiques agricoles.

1 - Evolution des espaces naturels, agricoles ou forestiers en Pays de la Loire



Source DGFIP fichiers fonciers Majic

Un territoire régional plus artificialisé que la moyenne métropolitaine...

En 2014, le taux d'artificialisation des Pays de la Loire est de 11,8 % contre 9,3 % au niveau national selon la source Teruti-Lucas (définition page 7).

La région se situe au 4^e rang des régions de France métropolitaine en termes d'artificialisation. (Figure 3)

... mais des taux d'artificialisation départementaux différenciés

Au niveau départemental, la Loire-Atlantique dispose du plus fort taux d'artificialisation (14,1 %) devant la Vendée (13,8 %). Le Maine-et-Loire (11,4 %) et la Sarthe (10,4 %) se situent au-dessus de la moyenne métropolitaine (9,3 %).

La Mayenne (8,4 %) affiche un taux nettement plus faible. Le taux d'artificialisation est donc près de deux fois plus faible en Mayenne qu'en Loire-Atlantique. (Figure 4)

Une artificialisation à l'œuvre plutôt sur les métropoles, l'ouest et surtout le littoral

L'artificialisation est particulièrement marquée sur les zones urbaines (telle que l'agglomération nantaise) et littorales, et plus encore sur les territoires conjuguant ces deux qualités (l'agglomération de Saint-Nazaire, l'ouest vendéen). (Figure 1)

Une artificialisation peu « dense »

Selon la source Majic (définition page 7), 8,42 % de la surface régionale en 2012 sont des parcelles bâties, dont plus des 4/5 sont destinées à l'habitat.

Si 11,3 % du territoire régional est artificialisé selon cette source, environ 1,28 % seulement est occupé par du bâti selon la source du plan cadastral informatisé. (Figure 5)

La primauté de la maison individuelle...

Selon la source Filocom (définition page 7), le parc régional de logements était composé en 2015 de 71,1 % de logements individuels contre 53,6 % en métropole et 59,3 % pour la province.

Avec la région Centre Val de Loire, les Pays de la Loire est la région de métropole ayant le plus fort taux de maisons individuelles au sein de son parc de logement. (Figure 6)

... et le poids des résidences secondaires sur le littoral

En 2015, les communes littorales concentraient seulement 7 % des résidences principales mais 64 % des résidences secondaires de la région des Pays de la Loire (39 % pour le littoral vendéen et 25 % pour le littoral de la Loire-Atlantique).

Sur ces territoires, un logement sur deux est une résidence secondaire. (Figure 7)

Une région qui consomme relativement beaucoup d'espace par rapport à l'accroissement de sa population

Selon une étude nationale portant sur la période 2000-2006, les Pays de la Loire ont enregistré les taux de progression nationaux les plus élevés, qu'il s'agisse des surfaces artificialisées (5,7 % selon Corine-Land-Cover [définition page 7]) ou de la population (6,2 %).

À partir des populations légales fournies par l'Insee et des données Majic (définition page 7), la croissance de la population ligérienne entre 2009 et 2014 a été comparée à la croissance des surfaces artificialisées :

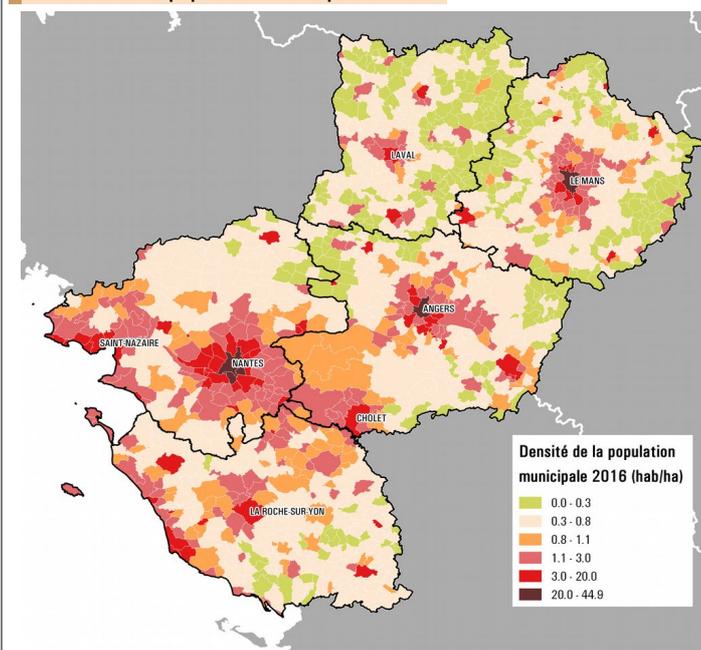
- la population des Pays de la Loire a crû de 4,3 %
- alors que les surfaces artificialisées, hors routes, ont crû de 4,9 %.

Une consommation d'espace au détriment des terres agricoles

La part des espaces naturels (sols naturels et boisés) étant deux fois plus faible dans la région (19,4 % en 2014 selon la source Teruti-Lucas [définition page 7]) qu'au niveau de la France métropolitaine (39,6 %), l'artificialisation s'opère principalement aux dépens des terres agricoles en Pays de la Loire, alors que dans certaines régions, les espaces naturels peuvent alimenter jusqu'à 40 % des surfaces nouvellement artificialisées.

Entre 2006 et 2010, la part des surfaces agricoles a ainsi diminué de 1 point dans la région pour s'établir à 69,3 %. Entre 2010 et 2014, la baisse s'est poursuivie puisque les surfaces agricoles ne représentent plus que 68,8 % de la surface totale, soit encore 0,5 point en moins. (Figure 8)

2 – Densité de la population municipale en 2016



Des contrastes au sein du territoire régional

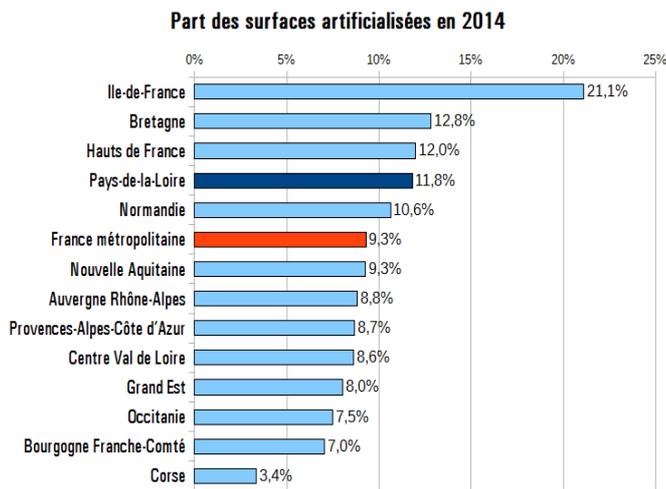
La région comporte des espaces périurbains et ruraux dont la densité de population est faible...

...et des espaces agglomérés plus denses :

- la métropole Nantes-Saint-Nazaire ;
- les grandes villes d'Angers et du Mans qui offrent des fonctions métropolitaines supérieures et qui ont un rayonnement interrégional ;
- un ensemble de villes moyennes (Cholet, La Roche-sur-Yon, Laval, etc.) qui disposent d'un potentiel de développement au niveau interdépartemental ;
- d'un tissu de villes intermédiaires rayonnant sur le territoire rural.

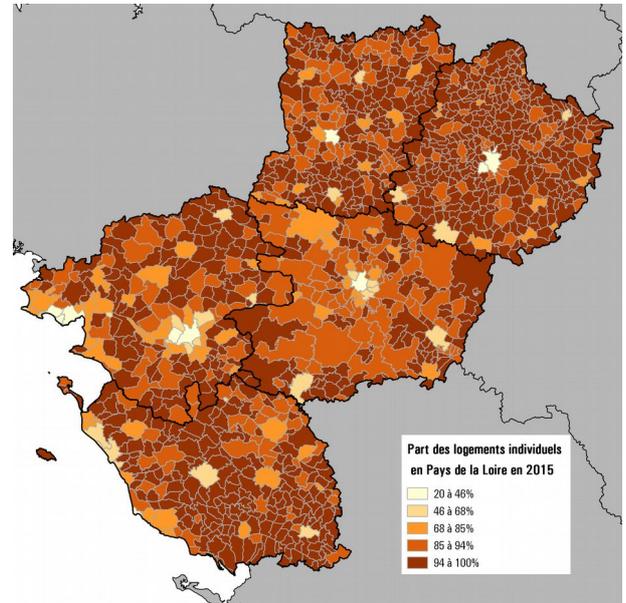
Les attractivités fortement différenciées des territoires mettent en lumière l'amplification de la métropolisation en termes de dynamiques démographique, économique et urbaine.

3 – Part des surfaces artificialisées en France métropolitaine en 2014



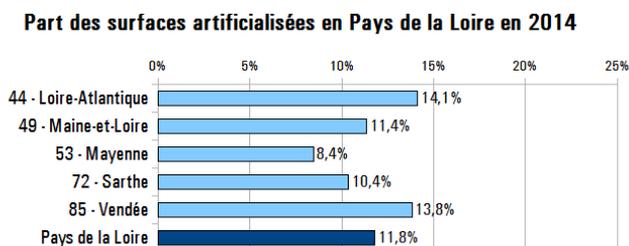
Source MAAF Teruti-Lucas

6 – Part des logements individuels en Pays de la Loire en 2015



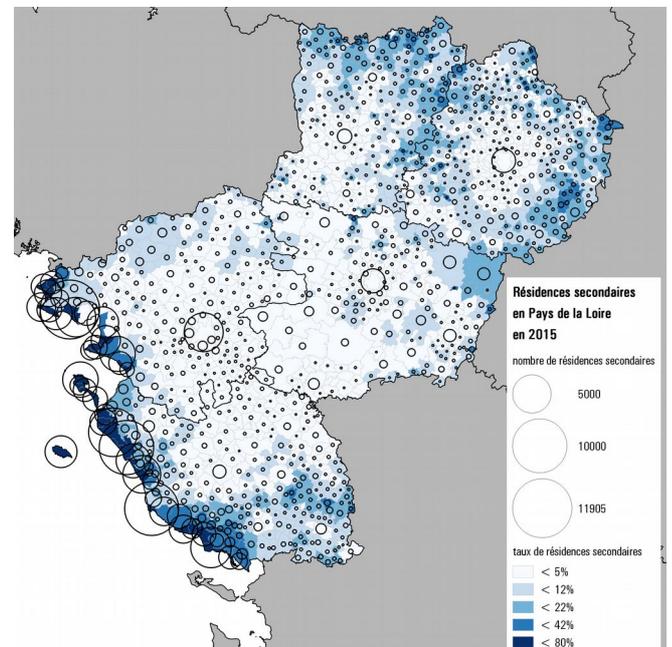
Source DGFIP Filocom

4 – Part des surfaces artificialisées en Pays de la Loire en 2014



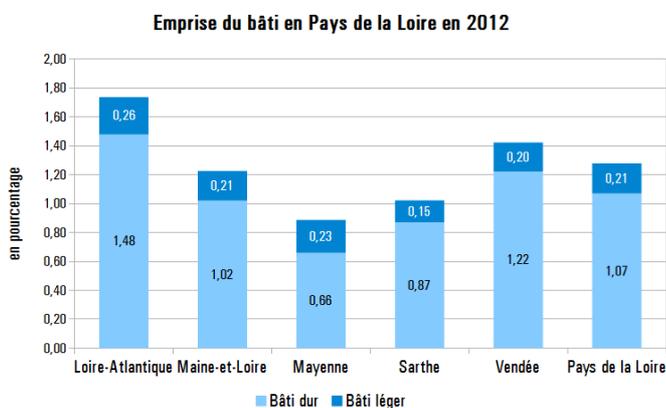
Source MAAF Teruti-Lucas

7 – Résidences secondaires en Pays de la Loire en 2015



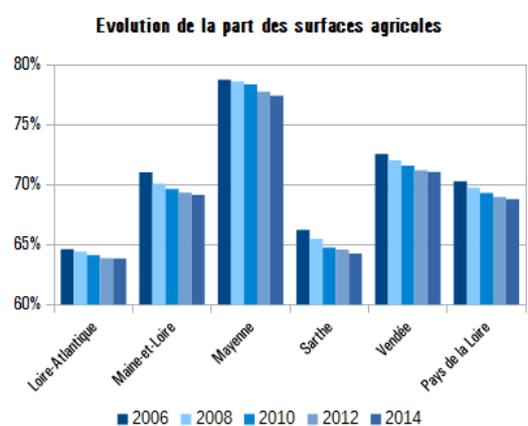
Source DGFIP Filocom

5 - Emprise du bâti en Pays de la Loire en 2012



Source DGFIP plan cadastral informatisé

8 – Evolution de la part des surfaces agricoles en Pays de la Loire



Source MAAF Teruti-Lucas

Des forêts peu nombreuses et morcelées...

les forêts ligériennes (feuillus, résineux, mixtes) se sont accrues durant la seconde moitié du XX^e siècle pour se stabiliser aujourd'hui.

Les Pays de la Loire sont néanmoins la région la moins forestière de France métropolitaine : 10,0 % du territoire régional en 2014, selon la source Teruti-Lucas (définition page 7), contre 27,5 % en moyenne. (Figure 9)

... aussi bien au niveau régional que départemental

La Sarthe, département le plus boisé de la région, reste lui aussi bien en deçà de la moyenne française métropolitaine. (Figure 10)

Une progression de l'artificialisation qui diminue mais reste élevée

La région se démarque également par une forte accélération de son artificialisation à la fin des années 2000. Entre 2006 et 2010, la progression de l'artificialisation a été de 9,8 % selon la source Teruti-Lucas (définition page 7). Sur la période 2010-2014, la région a trouvé un rythme plus modéré (6,5 %), légèrement supérieur à moyenne nationale (5,5 %). (Figure 11)

Une progression de l'artificialisation plus forte aujourd'hui pour l'activité que pour le résidentiel

Selon la source Majic (définition page 7), plus des 4/5 des parcelles bâties de la région ont une vocation résidentielle.

Entre 2006 et 2011, 12 732 hectares de nouvelles parcelles ont été bâtis en Pays de la Loire :

- 2/3 d'entre elles (8 315 ha) ont été destinées à l'habitat ;
- 4 417 ha ont été dédiés aux activités.

Cependant, le rythme de croissance annuel des parcelles à vocation économique (1,99 %) a partout été supérieur à celui des parcelles à vocation résidentielle (0,76 %).

Un étalement urbain qui continue à l'échelle régionale...

Selon l'Agence européenne pour l'environnement, il y a étalement urbain quand la surface urbanisée d'un territoire croît plus vite que l'augmentation de sa population.

À partir des fichiers fonciers Majic (définition page 7) et populations légales de l'Insee, la croissance des surfaces artificialisées entre 2009 et 2014 a été comparée à celle de la population ligérienne.

En 5 ans, les surfaces artificialisées hors routes ont crû de 4,9 % alors que la population des Pays de la Loire a crû de 4,3 %. Le rapport du taux de croissance des surfaces artificialisées sur le taux de croissance de la population est supérieur à 1.

Le phénomène d'étalement urbain est donc avéré à l'échelle de la région.

... mais cache de grandes disparités entre les départements

En Loire-Atlantique, la croissance de la population est la plus élevée (6,4 %), mais elle est supérieure de 2 points à celle des surfaces artificialisées.

Le rapport des deux (taux de croissance des surfaces artificialisées sur taux de croissance de la population) est inférieur à 1, il n'y a donc pas d'étalement urbain.

En Vendée, les taux de croissance sont identiques (5,7 %). Le rapport des deux est égal à 1, il n'y a donc pas d'étalement urbain.

En Mayenne, le rapport entre le taux de croissance des surfaces artificialisées hors routes (6,9 %) et le taux de croissance de la population (0,7 %) est particulièrement élevé (9,9). L'étalement urbain est important.

En Sarthe et en Maine-et-Loire, les rapports entre les deux taux de croissance sont plus importants que celui de la moyenne régionale (1,1), respectivement de 3,1 et 1,3. L'étalement urbain est significatif, surtout en Sarthe. (Figure 12)

Un étalement urbain qui continue dans les villes moyennes et les territoires ruraux...

La forte progression de l'étalement urbain dans les villes de taille moyenne et les espaces ruraux, qu'ils soient ou non sous influence urbaine, devient préoccupante dans les trois départements non littoraux.

En seulement 5 ans, entre 2009 et 2014, on y enregistre des écarts entre le taux de croissance de la population et le taux de croissance de la surface urbanisée allant de 1 à 4 points.

En banlieue et en périphérie des grands pôles urbains, l'étalement urbain n'est pas un phénomène avéré. Les populations et les surfaces artificialisées de ces territoires enregistrent des taux de croissance assez proches. (Figure 13)

La proche banlieue du Mans fait cependant figure d'exception : les surfaces artificialisées y ont augmenté de 5 %, contre seulement 2 % pour la population.

... et dans l'est de la région

Tous les grands pôles urbains ne sont toutefois pas épargnés par l'étalement urbain. De grandes disparités existent entre les principales agglomérations de la région.

Entre 2009 et 2014, alors que Nantes, Saint-Nazaire et Le Mans enregistrent des taux de croissance de leur population supérieurs à ceux des surfaces artificialisées, l'étalement urbain est, au contraire, très fort dans les quatre autres agglomérations de la région.

La Roche-sur-Yon, par exemple, a ainsi augmenté ses surfaces artificialisées de près de 4,5 % (contre 2,6 % à Saint-Nazaire par exemple), alors que sa population n'a cru que de 1,8 % (contre 4,5 % à Saint-Nazaire).

La situation de Cholet et Laval est, par ailleurs, particulière puisque ces villes perdent de la population (d'où un taux de croissance négatif de -0,5 % et -2,2 %), tout en augmentant leurs surfaces artificialisées (0,9 % et 1,2 %).

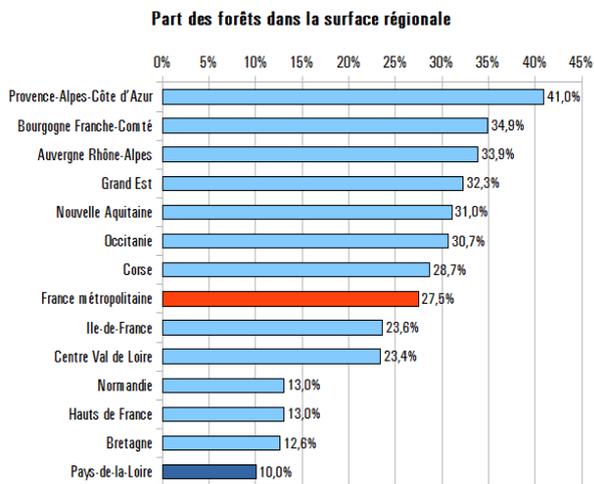
Sur la bande littorale également, les taux de croissance des surfaces artificialisées sont élevés : 4,5 % en Loire-Atlantique et 3,5 % en Vendée. Sur le littoral de Loire-Atlantique, la croissance de la population est supérieure de deux points (à peine un point pour le littoral vendéen) à celle des surfaces artificialisées, soit 6,5 %.

Cependant, des surfaces sont artificialisées au profit d'une population temporaire qui n'est pas comptabilisée dans les chiffres du recensement.

L'étalement urbain ne repose donc pas sur l'accroissement de la population permanente, mais aussi sur celui du parc de résidences secondaires, qui représente la moitié du parc sur les communes du littoral.

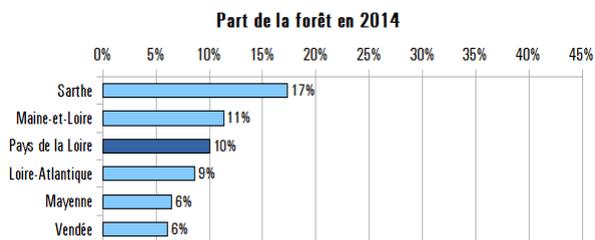
Les communes en rétro-littoral sont aussi concernées par l'étalement urbain. (Figure 14)

9 – Part des forêts dans la surface régionale en France en 2014



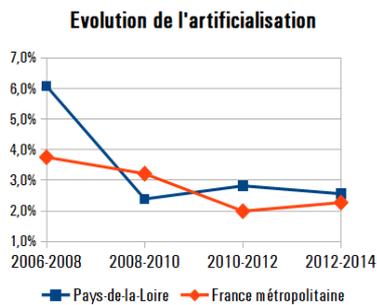
Source MAAF Teruti-Lucas

10 – Part des forêts en Pays de la Loire en 2014



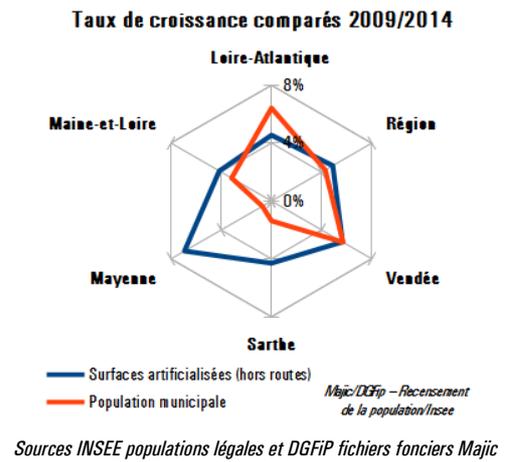
Source MAAF Teruti-Lucas

11 – Evolution de l'artificialisation en France et Pays de la Loire

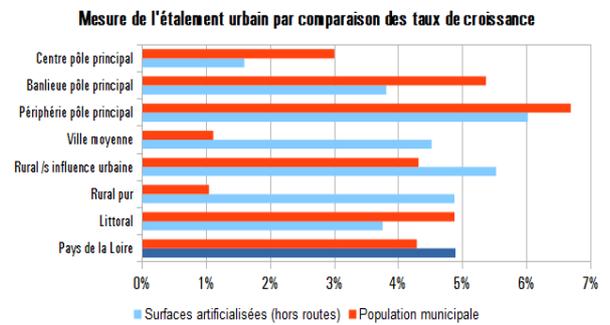


Source MAAF Teruti-Lucas

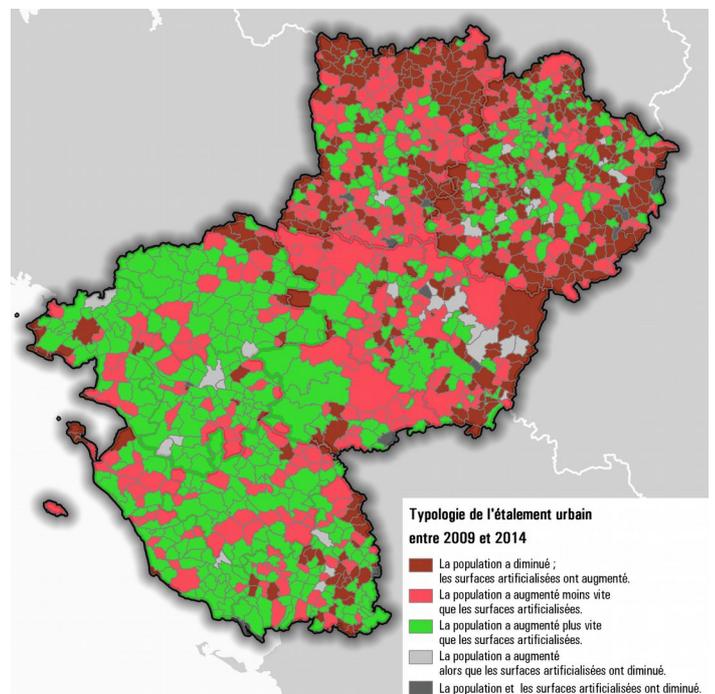
12 – Mesure de l'étalement urbain en Pays de la Loire entre 2009 et 2014



13 – Mesure de l'étalement urbain entre 2009 et 2014 par type de territoire



14 – Typologie de l'étalement urbain en Pays de la Loire entre 2009 et 2014



La consommation d'espace et les déplacements

L'éloignement de la population des villes-centres et le développement de zones d'activités périphériques conduit à une amplification des déplacements, notamment domicile-travail, mais également pour les activités liées aux échanges commerciaux.

Les pratiques de déplacement des habitants de la région mettent en évidence la prédominance de l'usage la voiture individuelle.

Le modèle d'une urbanisation diffuse et peu dense favorise en effet la motorisation des ménages : ainsi, le taux de motorisation des ménages de la région (86,8 % en 2013) est le plus élevé de France avec la Bretagne.

La part modale de la voiture dans les trajets domicile-travail est largement prépondérante à l'échelle régionale (78,5 % en 2013).

La Loire-Atlantique, le Maine-et-Loire et la Sarthe ont un profil semblable à celui de la région.

La Vendée s'en écarte avec une part encore plus large donnée à la voiture (84,7 %) et le très faible usage des transports en commun (1,6 %).

Si la part des transports en commun est également plus faible que la moyenne nationale en Mayenne, ce département est cependant celui où les déplacements de courte distance (marche ou transports pas nécessaires) sont les plus représentés (14,6 % des déplacements domicile-travail).

Les transports étant à l'origine de plus d'un quart des émissions des gaz à effet de serre en France, la réduction de l'utilisation de la voiture individuelle dans les trajets les plus fréquents est nécessaire pour réduire ces émissions. (Figure 15)

La consommation d'espace et le stockage carbone

La reconstitution d'un stock de carbone organique dans le sol demande plusieurs décennies. Mieux vaut donc préserver les zones ayant les réserves les plus importantes et maîtriser l'artificialisation des sols.

La préservation des stocks de carbone dans les sols et du rôle de puits de carbone de certains écosystèmes passe par la protection des milieux naturels et la conservation des prairies dans les systèmes d'élevage.

Selon l'inventaire Basemis (définition page 7) publié en novembre 2016, l'utilisation des terres, leur changement et la forêt (UTCF) représente, en 2014, un puits de 3,16 Mt de CO₂ en Pays de la Loire.

Cette valeur résulte de l'addition d'un puits forestier de 4,85 Mt de CO₂, diminué des émissions dues aux défrichements (0,12 Mt de CO₂), aux changements d'occupation des sols (0,23 Mt de CO₂) et aux récoltes de bois (1,33 Mt de CO₂).

Cependant, la méthode d'évaluation du changement d'occupation des sols utilisée pour BASEMIS® V4 ne permettant pas de décrire en détails chaque année, les émissions ont été réparties uniformément sur toute la période.

La croissance de la forêt ligérienne permet de conserver un important puits à l'échelle régionale et ce malgré des postes d'émissions de plus en plus importants, témoignant en particulier d'une filière bois active.

Le Maine-et-Loire et la Sarthe sont les départements qui contribuent le plus au puits forestier de la région. Par ailleurs, la Loire-Atlantique (troisième forêt de la région) et la Vendée sont les départements où la récolte de bois est la plus faible, en proportion de leur accroissement forestier.

année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UFT en Mt de CO ₂	-1,86	-2,71	-1,44	-2,58	-2,65	-2,28	-3,16

UFT : utilisation des terres, leur changement et la forêt

La consommation d'espace et les risques naturels

L'artificialisation des terres lorsqu'elle conduit à leur imperméabilisation, réduit la possibilité de recharge des eaux souterraines en limitant les possibilités d'infiltration.

Elle peut aggraver le risque inondation par l'intensification des phénomènes de ruissellement, la diminution des zones d'expansion des crues et l'augmentation du nombre de personnes exposées.

Si elle résulte d'un aménagement mal maîtrisé, elle peut accroître la concentration des populations dans les zones à risques, mais attractives, comme le littoral.

Les Pays de la Loire sont particulièrement vulnérables à ce phénomène naturel du fait de leur situation en aval du bassin de la Loire, de la densité de ses cours d'eau et de sa façade maritime présentant une forte densité de population.

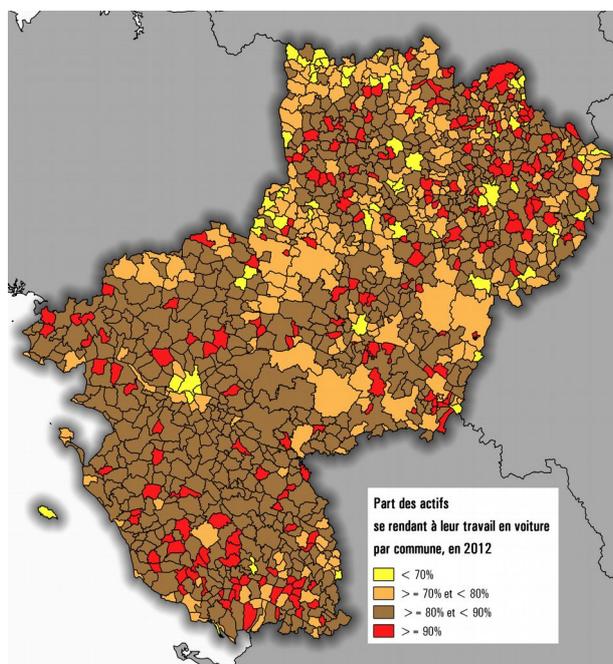
L'ensemble du littoral de la région, caractérisé par une forte poldérisation et un important linéaire de plages naturelles meubles, est particulièrement exposé aux risques de submersion marine, comme l'a dramatiquement rappelé la tempête Xynthia de février 2010.

Les plans de préventions des risques (PPR), qui constituent des outils de maîtrise de l'urbanisme, contribuent également à améliorer la connaissance des aléas et des zones exposées aux risques d'inondations par débordements de cours d'eau ou par submersion marine.

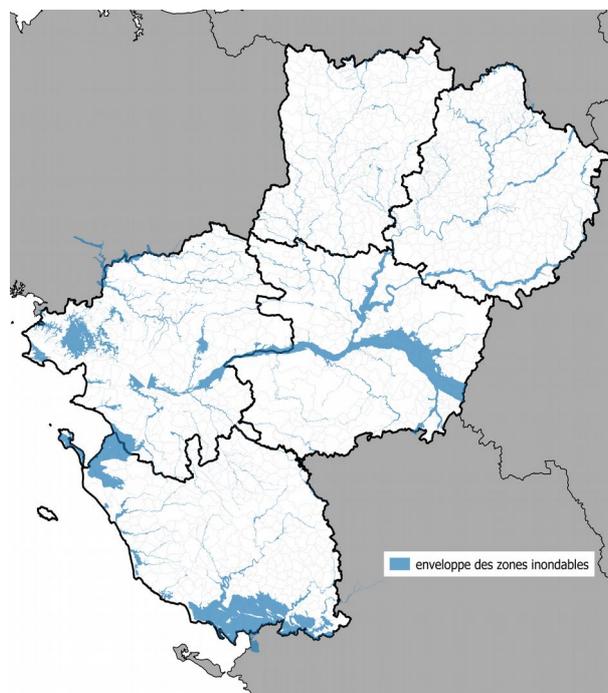
Le niveau des connaissances progresse aussi au travers de la mise en œuvre des programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI) au sujet des aléas, des enjeux et des dommages liés aux inondations. (Figure 16)

En conclusion, de grands enjeux en lien avec la consommation d'espace ressortent de cet état des lieux du territoire régional :

- l'équilibre des usages des espaces naturels, agricoles ou forestiers, d'une part, et ceux des espaces artificialisés (espaces urbanisés, infrastructures, friches, etc.), d'autre part ;
- la biodiversité remarquable, mais aussi ordinaire ;
- les stocks carbone dans les sols et les émissions de gaz à effet de serre ;
- l'exposition aux risques naturels (actuels et futurs) ;
- la répartition équilibrée des emplois pour réduire le recours à l'artificialisation des sols et aux déplacements qu'elle génère ;
- la résilience des territoires infra-régionaux, à moyen ou long termes, en particulier leur capacité à être plus autonomes et en priorité, à subvenir à différents besoins (eau, alimentation, énergie, etc.) ;
- la connaissance des phénomènes à l'œuvre afin d'ajuster les actions à mettre en place.



Source INSEE recensement



L'enveloppe des zones inondables est issue de l'évaluation préliminaire du risque d'inondation sur le bassin Loire-Bretagne (EPRI) de la Directive Inondation (DI).

Quelques précisions sur les sources

Teruti-Lucas est une enquête statistique organisée par Agreste, le service statistique du ministère de l'Agriculture. Cette enquête reconduite tous les ans donne des informations sur l'occupation et l'utilisation des sols. Le concept de l'enquête Teruti repose sur l'association originale de photographies aériennes constituant la base de sondage et de relevés de terrain effectués par des enquêteurs. À partir de 1982, elle a bénéficié d'un atout supplémentaire avec la mise en place d'un échantillon national obligatoire qui permettait de stabiliser le système et d'étendre le champ d'analyse, jusque-là orienté vers l'espace agricole, à l'ensemble du territoire.

Les **fichiers fonciers** sont des données issues de l'application **Majic** (Mise à jour des informations cadastrales) de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP). Cette base de données qui renseigne sur les parcelles, les locaux et leurs propriétaires a ainsi une vocation fiscale : le calcul de la taxe foncière et l'envoi des avis d'imposition. Par ailleurs, les routes ne figurent pas dans les données cadastrales Majic.

Corine Land Cover est un inventaire biophysique de l'occupation des sols et de son évolution. Produit par interprétation visuelle d'images

satellitaires, cet inventaire a été initié en 1985 pour une première cartographie de l'occupation des sols en 1990, puis renouvelé en 2000, 2006 et 2012. L'inventaire Corine Land Cover et les couches thématiques d'occupation des sols haute-résolution sont des bases de données géographiques pan-européennes, mises à disposition par le service Territoire, du programme européen d'observation de la Terre Copernicus.

Le fichier **Filocom** (Fichier des logements à la commune) est constitué tous les deux ans par la Direction Générale des Finances Publiques pour les besoins du Ministère de la Cohésion des territoires. Il apporte des informations sur le parc de logements, les occupants des résidences principales, les propriétaires et les mutations de logements au cours des cinq dernières années. Il offre également des indications sur le revenu des occupants des logements. Seules les collectivités locales peuvent en disposer dans le cadre de leur politique de l'habitat.

Basemis est un inventaire réalisé par Air Pays de la Loire, des productions et consommations d'énergie, émissions de polluants et de gaz à effet de serre à l'échelle des Pays de la Loire et de ses départements.

En savoir plus

Gestion économe et consommation de l'espace sur le site de la DREAL des Pays de la Loire : <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/gestion-econome-et-consommation-de-l-espace-r604.html>

Consommation d'espace sur le site du Profil environnemental des Pays de la Loire : <http://www.profil-environnemental.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/consommation-d-espace-r79.html>

Focus :

Comment définir la « gestion économe de l'espace » ?

La gestion économe de l'espace n'est pas précisément définie en matière de politique publique. Aucun acteur n'est d'ailleurs en charge de cet enjeu spécifique mais transversal, même si la planification urbaine joue un rôle majeur sur ces questions.

La définition même de la nature « économe » de la gestion de l'espace peut faire débat.

On se réfère souvent à l'étalement urbain quand on parle de gestion économe de l'espace. Selon l'Agence européenne pour l'environnement, il y a étalement urbain quand la surface artificialisée sur un territoire croît plus vite que sa population. Un territoire « vertueux » sous cet angle est un territoire qui pour chaque nouvel habitant arrivant sur son territoire consomme moins d'espace qu'un habitant déjà sur place.

Mais en même temps, le territoire est un espace fini à gérer en intégrant les enjeux spécifiques qui y sont attachés. Un étalement urbain modéré ou nul ne traduit pas systématiquement une gestion économe de l'espace. Avec une forte attractivité du territoire et une forte augmentation de population, tendancielle, il se pose à un moment donné la question de la capacité d'accueil du territoire.

La question de la définition des enjeux liés à la gestion économe de l'espace sur le territoire, et derrière les objectifs de politiques publiques associés, n'est pas donc pas immédiate :

S'agit-il d'infléchir les tendances actuelles pour limiter l'étalement urbain ?

S'agit-il d'identifier les territoires à préserver de l'artificialisation (espaces naturels, agricoles et forestiers) ainsi que leurs usages et fonctions (puits carbone, réservoir de biodiversité, capacité de production agricole, espaces touristiques et de loisirs...) ?

S'agit-il de ne plus consommer d'espaces nouveaux et de densifier dans les espaces déjà artificialisés, voire de reconquérir des espaces naturels, agricoles ou forestiers ?

Dans quelles dynamiques s'inscrit-on ? L'urbanisation (quartiers, logements, zones d'activités, de commerces) est faite aux dépens des espaces agricoles et des espaces naturels. L'extension des espaces agricoles est faite aux dépens des espaces naturels. L'extension des espaces touristiques et de loisirs est faite au détriment des espaces naturels et des espaces agricoles.

Au service de quelles priorités, la gestion économe de l'espace doit-elle être ? Une mobilisation de l'ensemble des acteurs est nécessaire en faveur des enjeux suivants : la biodiversité ; le cycle de l'eau ; l'autonomie alimentaire ; l'agriculture ; la lutte contre le réchauffement climatique ; le stockage carbone et la contribution à l'adaptation au changement climatique ; la préservation des paysages ; la qualité du cadre de vie et l'attractivité touristique ; etc.

Un point sur :

Les priorités nationales en matière de consommation d'espaces

Les priorités concernent la lutte contre la régression des espaces naturels, agricoles et forestiers, la lutte contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie :

La loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement du 3 août 2009, dite « Grenelle I », a acté la lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, mais aussi la lutte contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, afin d'assurer une gestion économe des ressources et de l'espace.

Les collectivités territoriales doivent fixer des objectifs chiffrés pour lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles après avoir mis en place des indicateurs de consommation d'espace.

La loi « Grenelle II » portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 prévoit que les rapports de présentation des SCoT et PLU doivent présenter une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles, forestiers et justifier les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation.

L'outil clé est la **planification urbaine** (PLU, PLUi, SCoT), avec en Pays-de-la-Loire, les cas particuliers de la loi littoral et de la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire qui vise notamment la préservation et la mise en valeur des espaces naturels et agricoles, afin de mieux répondre à leurs différentes fonctions.

La notion de gestion économe de l'espace apparaît comme un principe général de l'urbanisme en lien avec un principe d'équilibre plus global défini dans **l'article L101-2 du code de l'urbanisme**.

La gestion économe de l'espace participe de la mise en œuvre du développement durable au sein des projets de territoire et notamment des SCoT.

La gestion économe de l'espace consiste à hiérarchiser l'utilisation des sols en conciliant au mieux les enjeux qui se cristallisent sur un territoire, à savoir les enjeux de développement lié à l'urbanisation et aux activités économiques, de pérennité d'autres activités telles que l'agriculture, de protection des sites, de préservation d'écosystèmes et de milieux naturels, etc.

Cette logique d'équilibre dans la gestion de l'utilisation du sol constitue un des principes fondateurs des principaux textes législatifs qui traitent d'aménagement du territoire dont on peut lister non exhaustivement quelques exemples :

La loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche du 27 juillet 2010 réaffirme l'urgence et l'importance de l'enjeu de préservation du foncier agricole avec notamment l'objectif national visant à réduire de moitié le rythme d'artificialisation des terres agricoles d'ici à 2020. Elle définit une stratégie globale de lutte notamment à travers la mise en place des outils suivants : le plan régional d'agriculture durable (PRAD), approuvé le 18 avril 2012 dans les Pays de la Loire, l'observatoire de la consommation des terres agricoles, la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA).

La loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt du 13 octobre 2014 vient renforcer la nouvelle commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) se substituant à la CDCEA. La loi a aussi créé l'observatoire national des espaces naturels, agricoles et forestiers. La loi a également institué une obligation de compensation agricole entrée en vigueur depuis le 1er novembre 2016.

Cette compensation ne se traduit pas obligatoirement pas la création ou la réhabilitation de nouvelles surfaces agricoles, mais oblige à prendre en compte dans les projets d'aménagement les impacts sur l'agriculture, et incite économiquement les porteurs de projet à limiter leur emprise pour réduire les coûts de compensation.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 a aussi permis de lutter contre l'étalement urbain en renforçant les obligations des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) en matière d'analyse de la consommation d'espaces naturels ou agricoles.

En promouvant l'application rigoureuse de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC), **la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016** vise à freiner l'artificialisation des sols. Cette loi rend plus exigeant l'aménagement des sols et permet le développement d'espaces de compensation. Enfin, la création des obligations réelles environnementales garantit une certaine pérennité des espaces et les protège de manière durable contre l'artificialisation.

L'axe 1 de **la Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020** prévoit de développer des territoires durables et résilients selon 4 priorités :

- 1) préserver et renforcer la capacité des territoires à fournir et à bénéficier des services écosystémiques : protection des espaces naturels (trame verte et bleue, trame bleu marine, schéma de cohérence écologique), limitation de l'artificialisation et de la consommation des terres agricoles, limitation des pressions environnementales sur les territoires (air, eau, sol) et restauration des écosystèmes, encouragement de l'écologie industrielle par l'optimisation des ressources locales, évolution du modèle agricole vers l'agro-écologie, développement de l'agriculture biologique, mise en œuvre de la directive cadre stratégique pour le milieu marin ;

- 2) assurer la résilience des territoires : gestion des risques combinant des actions en matière d'occupation des sols, de gestion des ressources, de prévention des risques, de prévisions et d'alerte, de construction, de développement économique local, de culture du risque et d'accessibilité sociale ; mener dans le long terme des travaux de prospective territoriale visant à éclairer et anticiper les évolutions futures ;
- 3) développer des modèles urbains durables sobres dans l'utilisation des ressources à toutes les échelles (agglomération, quartier, bâtiment), avec la valorisation de l'eau, la restauration de la nature en ville, la poursuite des actions en faveur d'une mobilité plus durable, la prévention par des mesures d'accompagnement de toutes formes de précarité ou d'exclusion, en favorisant les synergies entre mobilité, urbanisme, énergie, eau, logement, activités économiques ;
- 4) co-construire des projets territoriaux de développement durable (stratégie d'ensemble des collectivités territoriales vis-à-vis de leur territoire, gouvernance locale multi-acteurs ambitieuse, animation régulière par l'État de réseaux de projets de territoire, cohérence des projets territoriaux entre eux, mise en place d'un schéma régional stratégique, outils de mesure de suivi et d'impact partagés de la mise en œuvre des projets).

Les indicateurs de suivi de l'axe 1 plus intéressés par la gestion économe de l'espace sont les suivants :

- la consommation d'espaces agricoles, naturels ou forestiers par l'artificialisation ;
- l'évolution des superficies boisées ;
- la part du territoire national couvert par des SCoT incluant les enjeux de préservation de la biodiversité et de limitation de la consommation d'espace.

Contact à la Dreal des Pays de la Loire/SCTE
Division observation études et statistiques / Gwénaëlle Le Bourhis et Franck Gaspard
<http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/gestion-econome-et-consommation-de-r604.html>

Direction régionale
de l'environnement,
de l'aménagement
et du logement

5, rue Françoise Giroud
CS 16326
44263 Nantes cedex 2
tél : 02.72.74.73.00

Directrice
de publication
Annick Bonneville

ISSN : 2109-0025