



# Maîtrise du foncier : des bonnes intentions aux bonnes pratiques

## EN NOUVELLE-AQUITAINE

Juillet 2019

**CESER**  
RÉGION  
NOUVELLE-  
AQUITAINE



MAITRISE DU FONCIER :  
DES BONNES INTENTIONS AUX BONNES PRATIQUES  
EN NOUVELLE-AQUITAINE

Rapport présenté par la Commission  
« Développement des territoires & Mobilité »

Adopté à l'unanimité  
lors de la séance plénière du CESER du 3 juillet 2019



# Sommaire

<b>COMPOSITION DE LA COMMISSION N°2 « DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES &amp; MOBILITE »</b>	<b>5</b>
<b>LES MESSAGES CLES</b>	<b>9</b>
<b>SYNTHESE DES PROPOSITIONS</b>	<b>19</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>21</b>
<b>PARTIE 1 UN MODELE DE DEVELOPPEMENT CONSOMMATEUR D'ESPACE</b>	<b>23</b>
<b>1. ARTIFICIALISATION, CONSOMMATION D'ESPACE : DE QUOI PARLE-T-ON ?</b>	<b>23</b>
1.1. Une définition fondée sur l'occupation physique des sols	23
1.2. Des méthodes d'évaluation différentes	24
<b>2. LES DYNAMIQUES FONCIERES EN NOUVELLE-AQUITAINE</b>	<b>25</b>
2.1. Une artificialisation moyenne, mais variable selon les territoires	26
2.2. La Nouvelle-Aquitaine, première région consommatrice d'espace	27
2.3. Des dynamiques foncières très contrastées	30
<b>3. LES DETERMINANTS DE LA CONSOMMATION D'ESPACE EN NOUVELLE-AQUITAINE</b>	<b>34</b>
3.1. Les dynamiques démographiques n'expliquent qu'en partie la consommation d'espace	35
3.2. Des formes urbaines consommatrices d'espace	43
<b>PARTIE 2 LA GESTION ECONOMIQUE DE L'ESPACE, ENJEU D'UN AMENAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES</b>	<b>59</b>
<b>1. UN MODELE DE DEVELOPPEMENT NON SOUTENABLE</b>	<b>59</b>
1.1. Un fort impact environnemental	59
1.2. Des conséquences économiques et sociales	65
<b>2. PROMOUVOIR UN MODELE DE DEVELOPPEMENT PLUS ECONOMIQUE EN FONCIER</b>	<b>69</b>
2.1. Placer la gestion économique de l'espace au cœur du projet des territoires	70
2.2. Eviter, réduire ou, au pire, compenser l'artificialisation	76
<b>PARTIE 3 DE NOMBREUX ACTEURS ET LEVIERS D'ACTION : QUELLE PLACE POUR LA REGION ?</b>	<b>95</b>
<b>1. LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS, PREMIERS RESPONSABLES DE L'OCCUPATION DES SOLS</b>	<b>97</b>
1.1. Le SCoT, une cohérence territoriale insuffisamment respectée	98
1.2. Le PLUI, un document intercommunal qui reste largement aux mains des communes	100
1.3. SCoT et PLU(I) : des outils à mobiliser plus efficacement	105
<b>2. DES LEVIERS COMPLEMENTAIRES A DISPOSITION DES TERRITOIRES</b>	<b>109</b>
2.1. Les outils de régulation de la consommation d'espace	109
2.2. Les outils de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers	117
2.3. Le portage foncier	122
2.4. La redynamisation des centres-bourgs et centres villes	127

<b>3. LA REGION, UN ACTEUR EMERGENT AUX LEVIERS ESSENTIELLEMENT INDIRECTS</b>	<b>129</b>
3.1. Mieux connaître, comprendre et suivre les dynamiques foncières régionales	130
3.2. Orienter les dynamiques foncières à travers le SRADDET : des ambitions affirmées, une portée à démontrer	133
3.3. Fédérer les territoires autour de la gestion économe de l'espace	140
<b>EN CONCLUSION</b>	<b>147</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>149</b>
<b>INTERVENTIONS EN SEANCE PLENIERE</b>	<b>173</b>
<b>LES PUBLICATIONS RECENTES DU CESER NOUVELLE-AQUITAINE</b>	<b>181</b>



## Composition de la Commission n°2

### « Développement des territoires & mobilité »

#### Présidente

*Camille DE AMORIN BONNEAU* Confédération des petites et moyennes entreprises de Nouvelle-Aquitaine *Collège 1* Dép. 33

#### Rapporteure

*Rima CAMBRAY* Comité régional olympique et sportif *Collège 3* Dép. 87

#### Secrétaire

*Claude BILLEROT* Union régionale CGT-FO *Collège 2* Dép. 16

#### Membres de la Commission

*Philippe BÉNÉTEAU* Union régionale CFE-CGC *Collège 2* Dép. 86

*Tiphaine BICHOT* Digital Aquitaine *Collège 1* Dép. 33

*Muriel BOULMIER* Union régionale HLM & Comité Régional Action Logement *Collège 3* Dép. 47

*Patrice BRUNAUD* Chambre de Commerce et d'Industrie de la Région Nouvelle-Aquitaine *Collège 1* Dép. 23

*David CERESUELA* Comités régionaux CGT d'Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes *Collège 2* Dép. 33

*Robert COLIN* Comités régionaux CGT d'Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes *Collège 2* Dép. 17

*Marie-Neige COMBABESSOUSE* Chambre de Commerce et d'Industrie de la Région Nouvelle-Aquitaine *Collège 1* Dép. 47

*Bernard DÈCHE* INAÉ Nouvelle-Aquitaine *Collège 3* Dép. 47

*Philippe DEJEAN* Action Logement *Collège 3* Dép. 33

*Marcel DEMARTY* Union des entreprises de Proximité de Nouvelle-Aquitaine – U2P *Collège 1* Dép. 19

*Jean-Luc DENOPCES* Union régionale CGT-FO *Collège 2* Dép. 33

*Catherine ESTIENNE* Association des paralysés de France Nouvelle-Aquitaine *Collège 3* Dép. 33

*Roland FÉREDJ* CIVB - Conseil Interprofessionnel du Vin De Bordeaux *Collège 1* Dép. 33

*Anne GAUDIN* Établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche *Collège 3* Dép. 33

## Membres de la Commission - suite

<i>Chantal GONTHIER</i>	<i>Chambre régionale d'agriculture</i>	<i>Collège 1</i>	<i>Dép. 40</i>
<i>Carole JEAN FEIDT</i>	<i>Union régionale CGT-FO</i>	<i>Collège 2</i>	<i>Dép. 47</i>
<i>Claire LAVAL</i>	<i>Confédération Paysanne de Nouvelle-Aquitaine</i>	<i>Collège 1</i>	<i>Dép. 33</i>
<i>Brigitte LAVIGNE</i>	<i>Union régionale CFDT</i>	<i>Collège 2</i>	<i>Dép. 24</i>
<i>Françoise LECLERC</i>	<i>FNAUT – Fédération Nationale des Associations des Usagers des Transports Nouvelle-Aquitaine</i>	<i>Collège 3</i>	<i>Dép. 33</i>
<i>Martine LÉVÈQUE</i>	<i>Union régionale CFDT</i>	<i>Collège 2</i>	<i>Dép. 87</i>
<i>Jacques LOUGE</i>	<i>ARIA - Association Régionale des Industries Alimentaires Nouvelle-Aquitaine</i>	<i>Collège 1</i>	<i>Dép. 24</i>
<i>Isabelle LOULMET</i>	<i>Poitou-Charentes Nature</i>	<i>Collège 3</i>	<i>Dép. 16</i>
<i>Clarisse MAILLARD</i>	<i>UFC - Union Fédérale des Consommateurs Que Choisir</i>	<i>Collège 3</i>	<i>Dép. 47</i>
<i>Jean-Bernard MARON</i>	<i>Fédération française du bâtiment de Nouvelle-Aquitaine</i>	<i>Collège 1</i>	<i>Dép. 33</i>
<i>Stéphane MONTUZET</i>	<i>Union Régionale des Sociétés Coopératives en Nouvelle-Aquitaine - URSCOP</i>	<i>Collège 1</i>	<i>Dép. 40</i>
<i>Charlotte MORIZE</i>	<i>Personnalité qualifiée</i>	<i>Collège 4</i>	<i>Dép. 33</i>
<i>Michel NEMPON</i>	<i>Union régionale CFDT</i>	<i>Collège 2</i>	<i>Dép. 19</i>
<i>Marylise ORTIZ</i>	<i>Association Sites et Cités remarquables</i>	<i>Collège 3</i>	<i>Dép. 33</i>
<i>Catherine PIET-BURGUES</i>	<i>Mouvement associatif Nouvelle-Aquitaine</i>	<i>Collège 3</i>	<i>Dép. 33</i>
<i>Hervé PINEAUD</i>	<i>Comités régionaux CGT d'Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes</i>	<i>Collège 2</i>	<i>Dép. 19</i>
<i>Philippe RETOURS</i>	<i>Chambre régionale de métiers et de l'artisanat Nouvelle-Aquitaine</i>	<i>Collège 1</i>	<i>Dép. 40</i>
<i>Claudia ROUDIER</i>	<i>MEDEF Nouvelle-Aquitaine</i>	<i>Collège 1</i>	<i>Dép. 23</i>
<i>Monique ROUGIER</i>	<i>Comités régionaux CGT d'Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes</i>	<i>Collège 2</i>	<i>Dép. 16</i>
<i>Christine VASSEUR</i>	<i>Union régionale de l'Union Nationale des Syndicats Autonomes - UNSA</i>	<i>Collège 2</i>	<i>Dép. 86</i>
<i>Gérard VILAIN</i>	<i>Génération Mouvement - les Aînés Ruraux</i>	<i>Collège 3</i>	<i>Dép. 86</i>



## Conseillers ayant quitté la Commission en cours d'étude

<i>Bernard GIRET</i>	<i>Union régionale CFDT Nouvelle-Aquitaine</i>	<i>Collège 2</i>	<i>Dép. 79</i>
<i>Fabienne GUICHARD</i>	<i>FHF - Fédération Hospitalière de France - Fédération régionale de Nouvelle-Aquitaine</i>	<i>Collège 3</i>	<i>Dép. 87</i>
<i>Olivier LACHAUD</i>	<i>Comités régionaux CGT d'Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes</i>	<i>Collège 2</i>	<i>Dép. 64</i>

## Conseillers du CESER associés au titre de la Commission « Environnement »

<i>Olivier BERTRAND</i>	<i>Centre Régional de la Propriété Forestière Nouvelle-Aquitaine - CRPF</i>	<i>Collège 1</i>	<i>Dép. 33</i>
<i>Annie-Claude RAYNAUD</i>	<i>Conservatoires Régionaux d'Espaces Naturels d'Aquitaine, du Limousin et de Poitou-Charentes - CREN</i>	<i>Collège 3</i>	<i>Dép. 87</i>

*Collège 1 : représentants des entreprises et activités professionnelles non-salariés*

*Collège 2 : représentants des organisations syndicales de salariés*

*Collège 3 : représentants des organismes participant à la vie collective*

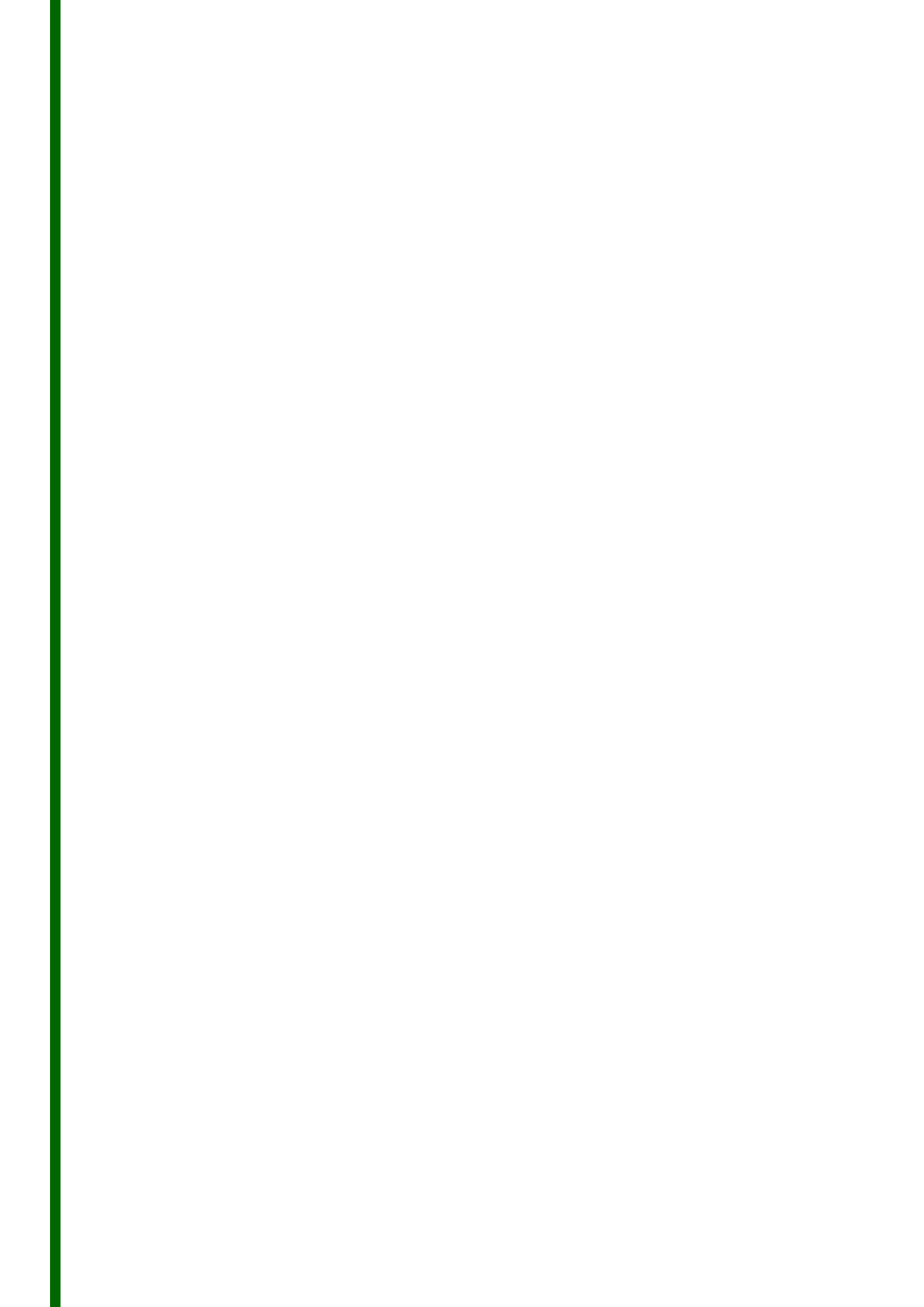
*Collège 4 : personnalités qualifiées désignées par le Préfet de Région*

*Dép. : département de résidence administrative*

**Chargé de Mission :** Laurent DAUPHIN

**Documentaliste :** Claudine PRANEUF

**Assistant de Commission :** Olivier LOUIS



### 1. Un modèle de développement difficilement soutenable

**P**remière région consommatrice d'espace de France, au détriment, en premier lieu, des terres agricoles, la Nouvelle-Aquitaine se caractérise par des dynamiques foncières très contrastées selon les territoires : l'artificialisation se concentre autour des pôles urbains, du littoral et le long des axes routiers ; au regard de leurs dynamiques de développement, les territoires ruraux se révèlent eux aussi fortement consommateurs d'espace.

La croissance démographique est un déterminant important de la pression foncière, tout comme l'attractivité touristique de la région. Les dynamiques démographiques n'expliquent toutefois qu'en partie la consommation d'espace. Celle-ci est également étroitement liée à la manière d'habiter le territoire : le « modèle » de l'habitat pavillonnaire, le faible coût du foncier dans certains territoires, ou encore la périurbanisation de l'habitat et des activités économiques participent à définir un modèle de développement urbain extensif, diffus, fortement consommateur d'espace. Le processus de dévitalisation des centres villes et centres-bourgs y contribue également.

Demande croissante en logements, en zones d'activités, en infrastructures... les pressions sur les sols sont nombreuses et difficilement réversibles. Ce processus de consommation foncière sans limite n'est pas soutenable au regard des conséquences de plus en plus tangibles de l'artificialisation. Artificialiser, et en particulier imperméabiliser, les sols, c'est se priver de l'ensemble des services écosystémiques qu'ils nous rendent. La surconsommation d'espace se traduit ainsi par :

- un fort impact environnemental, lié à la perte de biodiversité et au rôle que jouent les sols dans la régulation du climat et de ses effets ;
- une perte de ressources pour l'agriculture et les filières qui en dépendent, posant la question, à terme, de la capacité à répondre aux besoins alimentaires ;
- un coût économique et social pour les habitants et la collectivité : coûts des réseaux, coûts de déplacement, segmentation sociale et spatiale de la ville...

### 2. Promouvoir un nouveau modèle d'aménagement de l'espace, fondé sur la sobriété foncière

**A**u regard des enjeux environnementaux, économiques et sociaux de l'artificialisation, un nouveau modèle d'aménagement de l'espace, fondé sur la sobriété foncière, s'impose. Le CESER identifie deux principes susceptibles de fonder l'élaboration d'une stratégie de gestion économe de l'espace.

## ► Placer la gestion économe de l'espace au cœur du projet des territoires

### PROPOSITION 1 **Changer la manière de penser l'aménagement de l'espace**

Le CESER réaffirme la nécessité, pour les territoires de Nouvelle-Aquitaine, de porter une véritable stratégie de gestion économe de l'espace, placée au cœur de leur projet de développement. Dans cette perspective, l'objectif doit être de promouvoir une gestion intégrée des espaces urbains, naturels, agricoles et forestiers permettant d'articuler réponse aux besoins de développement et respect des ressources territoriales. Cette approche suppose notamment :

- d'inverser le regard sur les espaces naturels, agricoles et forestiers : ces espaces doivent être considérés non pas comme une variable d'ajustement de l'extension urbaine, mais plutôt comme des espaces à protéger et à valoriser, qui conditionneront à terme l'attractivité du territoire, et à partir desquels penser l'urbanisation ;
- de placer la notion de capacité d'accueil au centre des stratégies territoriales : la Nouvelle-Aquitaine devrait accueillir un million d'habitants à l'horizon 2050, accroissant, en particulier dans les territoires déjà attractifs, la pression foncière. Les territoires devront ainsi s'interroger sur leur capacité, actuelle et future, à accueillir de nouvelles populations et de nouvelles activités sans mettre en péril les ressources qui garantissent un développement profitant à l'ensemble de leur population.

### PROPOSITION 2 **Articuler gestion des risques, changement climatique et urbanisme**

La stratégie de réorientation du développement urbain préconisée n'aura de sens qu'à la condition de mieux intégrer les risques naturels et les effets du changement climatique, avec lesquels les enjeux fonciers et urbanistiques interfèrent largement. Selon la manière dont il est conçu, le développement urbain peut en effet amplifier, ou au contraire, limiter un certain nombre de risques naturels (inondations, incendies, risques littoraux...). Dans le même sens, les choix d'organisation de l'espace conditionneront en partie la vulnérabilité des territoires aux effets du changement climatique ; ils participent en effet pleinement aux stratégies d'atténuation et d'adaptation qui doivent prévaloir.

## ► Eviter, réduire ou, au pire, compenser l'artificialisation

### PROPOSITION 3 **D'abord éviter l'artificialisation, par l'utilisation et l'optimisation de l'espace à l'intérieur de l'enveloppe urbaine**

Priorité doit être donnée à l'utilisation et à l'optimisation de l'espace à l'intérieur de l'enveloppe urbaine. Au-delà des territoires purement urbains, les espaces périurbains, urbanisés de manière diffuse, offrent également, à travers notamment les zones d'habitat pavillonnaire, un potentiel de densification.

Cette reconstruction de la ville sur elle-même par le recyclage de ses ressources bâties et foncières peut emprunter différentes formes, de la mobilisation des espaces vacants (division parcellaire du type « Bimby », comblement des « dents creuses »...) à la réutilisation ou à l'optimisation du bâti existant (recyclage des friches, réhabilitation des logements vacants...).

Cette densification des espaces déjà urbanisés ne pourra être systématisée qu'à la condition de travailler à son acceptabilité par la population. La densité vécue doit être au cœur de la manière de

(re)penser la ville, à travers des formes urbaines attractives et agréables à vivre : la qualité des formes architecturales et des espaces publics, la présence d'espaces verts, la végétalisation, ou encore la vie sociale, culturelle et sportive y contribuent en grande partie. Il s'agit également de revaloriser l'image de l'habitat collectif, en étant exigeant sur la qualité des constructions et réhabilitations, ou encore de promouvoir la colocation, ainsi que les modèles d'habitat groupé ou partagé, voire intergénérationnel.

Réinvestir les centres villes et centres-bourgs en perte d'attractivité doit être une priorité. La ville ne pourra se reconstruire sans ses habitants, et donc notamment sans répondre à leurs attentes en matière de logement : la qualité patrimoniale, l'efficacité énergétique, le confort de vie tel que la qualité de l'isolation phonique ou encore l'accessibilité à l'ensemble des populations doivent constituer des leviers forts à activer. Au-delà du logement, c'est l'ensemble de l'activité des centres villes et centres-bourgs qu'il convient de redynamiser, en soutenant l'implantation et le maintien d'une offre commerciale et de services, ainsi que d'équipements collectifs et de services publics. Les actions doivent également porter sur la qualité du cadre de vie, à travers la valorisation des atouts patrimoniaux des centres anciens, la qualité des espaces publics ou encore la présence d'espaces verts.

La réflexion sur les possibilités de mobilité et de désenclavement, à inventer ou à réhabiliter, doit être associée à cette démarche globale. La densification doit aussi aider à résoudre les problèmes du quotidien.

#### **PROPOSITION 4** **Sinon, réduire l'impact de l'artificialisation, en maîtrisant et en orientant l'urbanisation**

Si l'accueil de nouvelles populations, de nouvelles activités n'est pas possible à l'intérieur de l'enveloppe urbaine, l'enjeu doit être de maîtriser et d'orienter l'extension urbaine alors nécessaire. Il s'agit, pour les territoires, de rompre avec le « modèle » d'urbanisation diffuse très consommateur d'espace, en privilégiant une urbanisation dense et durable. L'extension urbaine doit ainsi être pensée en continuité de l'existant, en tenant compte des enjeux identifiés de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et de valorisation des paysages. Qu'elles soient dédiées à l'habitat, aux activités économiques ou à d'autres usages, les formes urbaines économes en espace, tout en restant attractives et agréables à vivre, devront être privilégiées.

Il s'agit également de concevoir un urbanisme plus intégré, assurant la cohérence entre urbanisation et offre de transport. L'objectif doit être d'orienter la demande de mobilité vers des modes alternatifs à la voiture particulière, en canalisant l'urbanisation à proximité des axes de transport collectif et en améliorant l'accessibilité.

Dans une perspective de sobriété foncière, il convient enfin d'encourager la multifonctionnalité des espaces dans les projets de construction nouvelle, mais aussi de rénovation urbaine. Mixité ou alternance des usages, réversibilité et évolutivité des bâtiments ou encore aménagements temporaires et transitoires sont autant de leviers à explorer dans la perspective d'un meilleur partage des espaces.

#### **PROPOSITION 5** **Au pire, compenser les effets de l'artificialisation, par la mise en œuvre des dispositifs existants et la création d'un modèle de compensation dédié à l'artificialisation**

La gestion économe de l'espace implique enfin de compenser, en dernier ressort, les effets de l'artificialisation. Différents dispositifs ont été institués pour compenser les impacts des projets

d'aménagement sur la biodiversité, la forêt et l'activité agricole. Alors que le gouvernement affiche, à travers son plan Biodiversité, l'objectif de « zéro artificialisation nette », le CESER appelle :

- à assurer une mise en œuvre effective des dispositifs existants afin d'assurer une réelle compensation des impacts des projets d'aménagement : c'est autour des compensations écologiques, mal maîtrisées aujourd'hui, que réside l'un des principaux enjeux. Il en va de même des compensations collectives agricoles du champ desquelles échappent de nombreux projets d'aménagement ;
- à renforcer la cohérence, par une meilleure articulation, des compensations écologiques, agricoles et forestières applicables sur un territoire ;
- à concevoir un modèle de compensation spécifiquement dédié à l'artificialisation du sol. L'une des voies à explorer pourrait résider dans l'anticipation de la compensation dès l'élaboration des documents de planification, en fonction du degré de connaissance des enjeux environnementaux et des projets d'aménagement prévisibles ;
- à clarifier la manière dont l'objectif de « zéro artificialisation nette » affiché par le Plan Biodiversité publié en 2018 pourra être atteint. L'objectif supposera notamment d'inventer un modèle économique et technique de désartificialisation qui soit financièrement soutenable pour espérer pouvoir compenser l'inévitable poursuite, même modérée, de la consommation d'espace.

### 3. Mobiliser les acteurs et leviers d'action existants

**T**raduction d'une préoccupation croissante des pouvoirs publics, toute une palette d'acteurs et d'outils existent aujourd'hui pour réguler l'artificialisation des sols. Nombre de ces outils, et en particulier les plus opérationnels, sont à disposition des communes et de leurs groupements : c'est en particulier le cas des documents de planification, qui sont les pivots de toute politique de gestion économe de l'espace. Le législateur a institué, en complément, toute une palette de leviers complémentaires, plus spécifiques, dans lesquels les collectivités occupent souvent une place importante.

#### ► Faire de la planification locale le pivot de la gestion économe de l'espace

##### **PROPOSITION 6** Reconsidérer les échelles de la planification locale

Le cadre communal ne répond plus, aujourd'hui, aux enjeux de la planification de l'urbanisme. L'aménagement de l'espace doit être pensé à des échelles élargies permettant de concevoir et de porter un projet de territoire économe en espace. A ce titre, le CESER considère comme prioritaires :

- la couverture intégrale du territoire régional par des SCoT, incontournables dans la structuration des territoires à une échelle intermédiaire. La règle de l'urbanisation limitée, renforcée de manière significative depuis 2017, devrait conduire à une couverture complète du territoire régional par les SCoT ; à ce titre, le CESER souhaite que les dérogations à cette règle ne soient accordées que de manière exceptionnelle ;

- la généralisation des PLU à l'échelle intercommunale, désormais la mieux adaptée à la planification de l'urbanisme. C'est en effet à cette échelle du bassin de vie qu'il sera possible de porter une stratégie volontariste de gestion économe de l'espace qui fasse sens. Il est de la responsabilité des communes encore opposées à la démarche de s'engager dans l'élaboration d'un PLUI ; à défaut, le législateur devra aller jusqu'au bout de la logique, en généralisant, sans dérogation possible, les PLU à l'échelle intercommunale, tout en garantissant l'association des communes membres à la démarche.

#### **PROPOSITION 7** SCoT et PLU(I) : des outils à mobiliser plus efficacement

Les documents locaux de planification offrent aux communes et à leurs groupements les leviers nécessaires pour élaborer puis décliner, de manière opérationnelle, une stratégie de gestion économe de l'espace. Au regard des dangers environnementaux, mais aussi économiques et sociaux, d'une urbanisation mal contrôlée, une rupture avec les pratiques actuelles d'aménagement de l'espace s'impose. Il est de la responsabilité des élus locaux de porter et de mettre en œuvre, à travers les documents de planification, une réelle volonté de maîtrise de la consommation d'espace.

S'ils intègrent mieux qu'auparavant les problématiques de consommation d'espace, SCoT et PLU(I) doivent donc véritablement « monter en gamme » pour réduire de manière significative l'étalement urbain. Cela passe par la définition d'objectifs plus ambitieux et exigeants, ainsi que par la mobilisation de l'ensemble des possibilités offertes par ces documents.

L'Etat doit, de son côté, être particulièrement vigilant quant au respect des dispositions législatives et réglementaires applicables, pour faire de la maîtrise de la consommation d'espace un enjeu fort du contrôle de légalité. Il appartient aux Préfets de vérifier de manière systématique l'application des mesures de lutte contre l'étalement urbain.

#### ► Mobiliser la palette de leviers complémentaires à disposition

#### **PROPOSITION 8** Renforcer le rôle des CDPENAF

Le CESER souhaite que le rôle des CDPENAF, qui participent à éclairer les collectivités sur les impacts de leurs projets sur les espaces naturels, agricoles et forestiers, soit mieux affirmé. Il juge utile qu'un bilan de leurs premières années de fonctionnement soit dressé, afin de mesurer l'inflexion que ces commissions ont pu apporter à la consommation d'espace. Si l'impact des CDPENAF apparaissait trop faible, le législateur devrait considérer l'opportunité d'une extension de l'avis conforme à d'autres procédures que les quelques une pour lesquels il est actuellement requis.

D'ores et déjà, plusieurs évolutions permettraient aux CDPENAF de conforter, au-delà d'un simple rôle technique, une vision plus stratégique des enjeux de consommation d'espace. Le CESER propose en particulier :

- le rétablissement de l'examen de l'ensemble des PLU(I), documents de planification à la fois stratégiques et opérationnels ;
- de rendre plus systématique l'intervention de la CDPENAF en amont de l'élaboration des documents d'urbanisme, afin de faciliter la prise en compte de ses orientations ;
- un meilleur suivi des avis rendus ;

- l'ouverture des CDPENAF aux Conseils Régionaux, avec une place en tant que membre à part entière, au regard de leurs nouvelles responsabilités en matière de gestion économe de l'espace.

#### **PROPOSITION 9** **Instituer une véritable régulation de l'urbanisme commercial**

Après des années de « laisser faire », la maîtrise de l'aménagement commercial des territoires doit être une priorité. L'aménagement durable des territoires justifie qu'un coup d'arrêt soit porté à l'extension sans fin des surfaces commerciales périphériques, qui, au-delà de leur propre consommation d'espace, participe à l'étalement urbain et fragilise les centres villes.

S'il est trop tôt pour en mesurer les effets, les récentes évolutions législatives marquent une réelle inflexion dans la régulation de l'urbanisme commercial dont il appartient aux acteurs locaux, et notamment les collectivités, de se saisir.

Les opérations de revitalisation du territoire apparaissent de ce point de vue comme un outil à promouvoir. Elles donnent en particulier aux collectivités la possibilité de solliciter du Préfet la suspension, pendant au moins trois ans, des projets d'implantations commerciales périphériques.

Les CDAC doivent – enfin – devenir un véritable régulateur de l'offre commerciale. En améliorant les conditions de leur information et en ajoutant de nouveaux critères d'appréciation, le législateur donne aux CDAC les moyens d'un meilleur cadrage des développements commerciaux. Encore faut-il qu'elles se donnent l'ambition d'une régulation plus exigeante de l'aménagement commercial, par exemple en imposant l'entretien des bâtiments commerciaux ou la remise en état pour une autre exploitation, afin de supprimer la création de friches commerciales.

Par ailleurs, le CESER préconise de soumettre les entrepôts de stockage liés à la vente en ligne au même régime d'autorisation que les surfaces commerciales.

Plus généralement, une intégration plus complète des enjeux de l'urbanisme commercial aux différentes échelles de la planification (SRADDET, SCoT, PLU(I)) doit être recherchée. Elle participerait en effet à inscrire plus fortement la problématique de l'armature commerciale dans le projet d'ensemble du territoire. Dans le respect des orientations générales du SRADDET, les SCoT doivent en particulier se doter d'un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) suffisamment précis pour pouvoir réellement orienter les PLU(I).

#### **PROPOSITION 10** **Faire de la fiscalité un véritable levier de régulation de l'artificialisation**

Il est de la responsabilité des communes et leurs groupements de mobiliser les outils fiscaux dont ils disposent au service de la gestion économe de l'espace. Trop peu utilisés, le versement pour sous densité ou encore la modulation des taux de taxe d'aménagement selon les secteurs constituent des leviers à même de favoriser, en complément des documents de planification, la densification et de limiter l'étalement urbain.

Plus généralement, le législateur ne pourra pas s'exonérer d'un recentrage de la fiscalité liée à l'artificialisation des sols qui, construite par strates successives au gré des besoins, n'a pas été conçue pour répondre à cet enjeu de la gestion économe de l'espace et de la protection des espaces naturels et agricoles. Plutôt que de créer une nouvelle taxe, il s'agit plutôt de remodeler les impositions existantes en fonction de cet objectif. Il s'agirait ainsi :



- de rendre la fiscalité plus incitative, en modulant les taxes en fonction des secteurs géographiques (zones denses ou espaces d'urbanisation diffuse...) ou des surfaces consommées (sous la forme d'impositions progressives). Une telle fiscalité participerait à rendre l'extension urbaine plus coûteuse. Il pourrait également s'agir de favoriser les locations annuelles au détriment des locations saisonnières, qui pèsent, dans les zones touristiques, sur le marché locatif voire d'acquisition, ou encore de pénaliser, par une taxation progressive des plus-values de cession, la surenchère sur les prix ;
- de limiter les cas d'exonération ou d'abattement qui encouragent à l'artificialisation ;
- de repenser et d'alléger la fiscalité qui pèse de manière excessive sur le foncier non bâti, au détriment de sa rentabilité.

#### **PROPOSITION 11 Mobiliser les outils spécifiques de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers**

Face à la pression de l'urbanisation, une protection résolue des espaces naturels, agricoles et forestiers est indispensable. Elle repose d'abord sur les documents de planification, à travers la délimitation de zones dédiées et le respect des continuités écologiques (trames vertes et bleues).

Au-delà, il est toutefois nécessaire de pouvoir garantir, sur le long terme, la pérennité de la vocation de ces espaces agricoles, naturels et forestiers. Le Conservatoire du Littoral et les Conservatoires d'Espaces Naturels y participent pleinement : les pouvoirs publics (Etat, collectivités...) doivent continuer à solliciter et à soutenir leur action.

Les outils existent, ils doivent être véritablement mobilisés au service d'une protection durable des espaces. Différents périmètres de protection des espaces agricoles, naturels et forestiers ont ainsi été institués par le législateur (PEANP, ZAP, espaces boisés classés, arrêtés préfectoraux de protection de biotope). Les collectivités doivent se saisir de ces dispositifs, aujourd'hui peu utilisés, pour « sanctuariser » les espaces aux plus forts enjeux et menacés par l'urbanisation. Dans cette perspective, il serait souhaitable de mieux les promouvoir auprès des territoires, et de simplifier leur procédure, jugée parfois trop lourde.

Le CESER préconise de renforcer l'intégration de ces différents dispositifs spécifiques dans les documents de planification, afin de les articuler plus étroitement avec le projet global d'aménagement et de développement des territoires. Il s'agit notamment d'identifier les espaces agricoles à enjeux et d'intégrer les ZAP et PEANP directement dans les SCoT. Plus généralement, les documents d'urbanisme ne doivent pas seulement apparaître dans une position défensive de protection ; les espaces agricoles, naturels et forestiers doivent aussi être conçus comme des ressources à valoriser dans le cadre d'un projet de territoire auquel ils participent.

Le CESER souhaite enfin que les principes de la loi Littoral ne soient pas remis en question, afin qu'elle puisse continuer à jouer son rôle central dans la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers littoraux.

#### **PROPOSITION 12 Conforter et développer le portage du foncier**

Les SAFER et, plus récemment, les EPF(L) ont démontré leur efficacité dans le portage foncier et l'accompagnement des politiques foncières : qu'il s'agisse, selon les cas, de recyclage du foncier existant

ou de protection des espaces agricoles, naturels et forestiers, le rôle de ces opérateurs fonciers doit être soutenu et conforté en toute transparence. Dans cette perspective, le CESER propose :

- de créer les conditions d'un effet-levier de l'intervention des EPF(L) : leur intervention pourrait par exemple être conditionnée à l'élaboration de stratégies de gestion économe de l'espace ;
- de garantir une régulation des cessions partielles de parts sociales de sociétés agricoles, qui permettent aujourd'hui de contourner le contrôle des SAFER. Plus généralement, le CESER rappelle que les pouvoirs importants dévolus aux SAFER doivent être utilisés en toute transparence, dans le cadre d'orientations claires et partagées et en cohérence avec les objectifs d'intérêt général affichés ;
- d'approfondir les partenariats entre EPF(L) et SAFER, afin de limiter les conflits d'usage et de mieux coordonner le développement urbain et le maintien de l'activité agricole ;
- de valoriser et de soutenir l'ensemble des acteurs qui, dans les territoires, se mobilisent pour acquérir et protéger le foncier agricole.

#### **PROPOSITION 13** Revitaliser les centres-bourgs et centres villes

La redynamisation des centres villes et des centres-bourgs, souvent en déprise, doit être une priorité. La question de l'habitat est centrale, en lien avec l'implantation de commerces et de services, le cadre de vie, la mobilité, la régulation des locations touristiques saisonnières. Tous les leviers qui participent à créer les conditions d'un retour en centre-ville des populations et des activités doivent être mobilisés et valorisés dans la lutte contre l'étalement urbain. L'Etat, à travers son programme Action Cœur de Ville, la Région avec son règlement d'intervention spécifique, ou d'autres collectivités proposent un accompagnement dont les territoires doivent se saisir pour favoriser le renouveau et l'attractivité de leurs centralités. La réussite de ces dispositifs est notamment conditionnée à leur capacité à :

- favoriser l'émergence d'un projet global et transversal, répondant au caractère multifactoriel de la déprise des centres-bourgs et centres villes ; cela passe en particulier par :
  - le soutien à l'ingénierie, indispensable pour les plus petites communes qui n'ont pas toujours les moyens de faire émerger et faire mûrir un projet d'ensemble de revitalisation ;
  - la mise en place d'une gouvernance partagée de projet, associant l'ensemble des parties prenantes, pour garantir la cohérence de l'action.
- mobiliser les financements nécessaires à l'aboutissement des projets de revitalisation des territoires : sans action forte et résolue permettant d'alléger, pour les territoires, les coûts importants des opérations de réhabilitation, il sera difficile d'agir de manière structurante sur la dévitalisation des centralités des villes moyennes, des petites villes et des bourgs qui maillent la région.

#### **4. Impulser une ambition régionale de sobriété foncière**

**L**a densification des espaces urbanisés, la lutte contre l'étalement urbain dépendent très largement des choix réalisés par les autorités locales. La poursuite de la consommation d'espace à un rythme soutenu tend à démontrer qu'une régulation à une échelle supérieure est indispensable. L'émergence

de la Région comme acteur de la gestion économe de l'espace peut constituer, de ce point de vue, l'occasion d'impulser une ambition de sobriété foncière.

### ► Mieux connaître, comprendre et suivre les dynamiques foncières régionales

#### **PROPOSITION 14** Positionner l'OCS comme le référentiel commun de mesure et de suivi de la consommation d'espace en Nouvelle-Aquitaine

Face aux limites des bases de données nationales, la constitution d'un référentiel commun d'occupation des sols (OCS) permettant d'assurer un suivi suffisamment fin, à l'échelle régionale comme locale, de la consommation d'espace s'imposait. Dans cette perspective, les données produites, actuellement en cours de consolidation sur l'ensemble du périmètre régional, devront être actualisées de manière régulière, tous les cinq à dix ans au maximum.

Le CESER souhaite que les collectivités se saisissent de ce nouvel outil, actuellement en cours de déploiement sur l'ensemble de la région :

- pour construire leurs documents de planification à partir d'une analyse fine et objective de la consommation foncière et de ses dynamiques à l'échelle de leur territoire ;
- pour assurer un suivi régulier de la consommation d'espace dans leur territoire, afin d'ajuster leur stratégie au vu des évolutions constatées. À ce titre, le dispositif devra permettre d'alerter les territoires qui dépasseraient la trajectoire annoncée.

L'Observatoire NAFU devra être un pivot essentiel dans la diffusion et la valorisation des données régionales auprès de l'ensemble des acteurs intéressés. Dans cette perspective, il serait intéressant de pouvoir produire des situations comparées entre territoires, afin de mieux apprécier l'évolution de la consommation d'espace. Le CESER souhaite enfin qu'au-delà de l'analyse des consommations passées, l'Observatoire puisse renforcer son rôle d'outil d'aide à la décision en proposant des projections de consommation foncière, en fonction par exemple des dynamiques des territoires.

### ► Orienter les dynamiques foncières à travers le SRADDET : une ambition affirmée, une portée à démontrer

#### **PROPOSITION 15** Créer les conditions d'une application territorialisée et effective du SRADDET

Les orientations, les objectifs et les règles portés dans le SRADDET définissent une ambition clairement affirmée de gestion économe de l'espace à laquelle le CESER ne peut que souscrire. Le schéma laisse toutefois apparaître un décalage entre les objectifs ambitieux affichés et des règles générales relativement peu contraignantes.

Le CESER souhaite que lors des prochaines évolutions du schéma, la Région étudie l'opportunité d'instaurer des modulations qui, sans remettre en cause l'économie générale de l'objectif de -50 %, permettent de tenir compte :

- de l'ampleur de la réduction du rythme de consommation foncière réalisée par chaque territoire sur la période de référence précédente ;
- des dynamiques de développement démographique ou économique des territoires.

La gestion économe de l'espace ne peut par ailleurs être dissociée d'une véritable régulation des prix du foncier. La réduction du foncier disponible pour l'urbanisation risque en effet de se traduire par

une hausse supplémentaire des prix du foncier, pesant sur le prix des logements. Il convient ainsi d'approfondir la réflexion sur les mécanismes légaux ou fiscaux de nature à faire en sorte que la sobriété foncière n'exclut pas les plus modestes des zones de fort développement. L'enjeu doit être d'instituer un droit à la ville et non une sélection par les revenus. Au-delà, seule une répartition harmonieuse du développement à l'échelle de la région pourra freiner la pression sur la métropole et le littoral.

Personne publique associée, la Région devra être pleinement aux côtés des territoires pour les accompagner dans l'intégration des objectifs et règles générales du SRADET. Le CESER sera attentif au dispositif de gouvernance de la mise en œuvre et du suivi du SRADET. Au-delà, la seule véritable sanction ne pourra *in fine* venir que du juge administratif à qui il appartiendra de veiller à la bonne application du SRADET par les documents infrarégionaux. Encore faudra-t-il qu'il soit saisi : l'attitude des services de l'Etat sera pour beaucoup dans l'application effective du SRADET. Le CESER souhaite qu'ils soient particulièrement vigilants, dans leur contrôle des SCoT et PLU(I), au respect des objectifs et règles du SRADET.

### ► Fédérer les territoires autour de la gestion économe de l'espace

#### PROPOSITION 16 **Accompagner les territoires et les initiatives vers la sobriété foncière**

Porteuse d'une forte ambition foncière, la Région doit avoir pour rôle de fédérer les territoires et les acteurs autour des objectifs affichés. Moteur de la gestion économe de l'espace dans les territoires, la Région peut en particulier agir pour :

- impulser la diffusion d'une culture de la gestion économe de l'espace : la Région doit mener à terme son projet de centre de ressources sur le foncier, qui participera à la mise en réseau des acteurs, publics et privés, du foncier. Plus généralement, c'est un important travail de pédagogie qui doit être mené, tant auprès des collectivités que de la population, pour faire émerger une réelle prise de conscience de la surconsommation foncière et de ses impacts. Au-delà de la nécessaire éducation au développement durable, ce sont des perspectives qu'il faut ouvrir, en montrant que le développement d'un territoire n'est pas incompatible avec la gestion économe de l'espace et ne condamne pas à l'artificialisation des sols, ou que la densification peut s'accompagner de formes urbaines agréables à vivre ;
- accompagner les territoires vers la sobriété foncière : la Région doit apporter un soutien renforcé à l'ingénierie, afin d'accompagner les collectivités dans la définition de documents de planification ou de projets répondant véritablement aux exigences de la gestion économe de l'espace. La Région devra par ailleurs veiller à orienter les projets et initiatives qu'elle soutient dans le sens de la sobriété foncière. Il lui appartiendra de revisiter l'ensemble de ses dispositifs d'intervention, dont les contrats de territoire, pour y décliner cet objectif. En particulier, la sobriété foncière devrait être intégrée aux critères d'éco socio conditionnalité ou de modulation des interventions et des aides régionales ;
- initier ou soutenir les leviers fonciers innovants : l'action des offices fonciers solidaires, qui participent, par la dissociation du foncier et du bâti, à la production de logements abordables, doit en particulier être développée sur l'ensemble des zones tendues de Nouvelle-Aquitaine. Le CESER sera de ce point de vue attentif aux conclusions de l'étude de faisabilité et d'opportunité de la création d'un office foncier solidaire à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine.

## Synthèse des propositions

### Promouvoir un nouveau modèle d'aménagement de l'espace, fondé sur la sobriété foncière

Placer la gestion économe de l'espace au cœur du projet des territoires

1. Changer la manière de penser l'aménagement de l'espace, en partant des ressources du territoire

2. Articuler gestion des risques, changement climatique et urbanisme

Eviter, réduire ou, au pire, compenser l'artificialisation

3. D'abord éviter l'artificialisation, par l'utilisation et l'optimisation de l'espace à l'intérieur de l'enveloppe urbaine

4. Sinon, réduire l'impact de l'artificialisation, en maîtrisant et en orientant l'urbanisation

5. Au pire, compenser les effets de l'artificialisation, par la mise en œuvre des dispositifs existants et la création d'un modèle de compensation dédié à l'artificialisation

### Mobiliser pleinement les acteurs et leviers d'action existants

Faire de la planification locale le pivot de la gestion économe de l'espace

6. Reconsidérer les échelles de la planification locale

7. SCoT et PLU(I) : des outils à mobiliser plus efficacement

Mobiliser la palette d'outils complémentaires à disposition

8. Renforcer le rôle des CDPENAF

9. Instituer une véritable régulation de l'urbanisme commercial

10. Faire de la fiscalité un véritable levier de régulation de l'artificialisation

11. Mobiliser les outils spécifiques de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers

12. Conforter et développer le portage du foncier

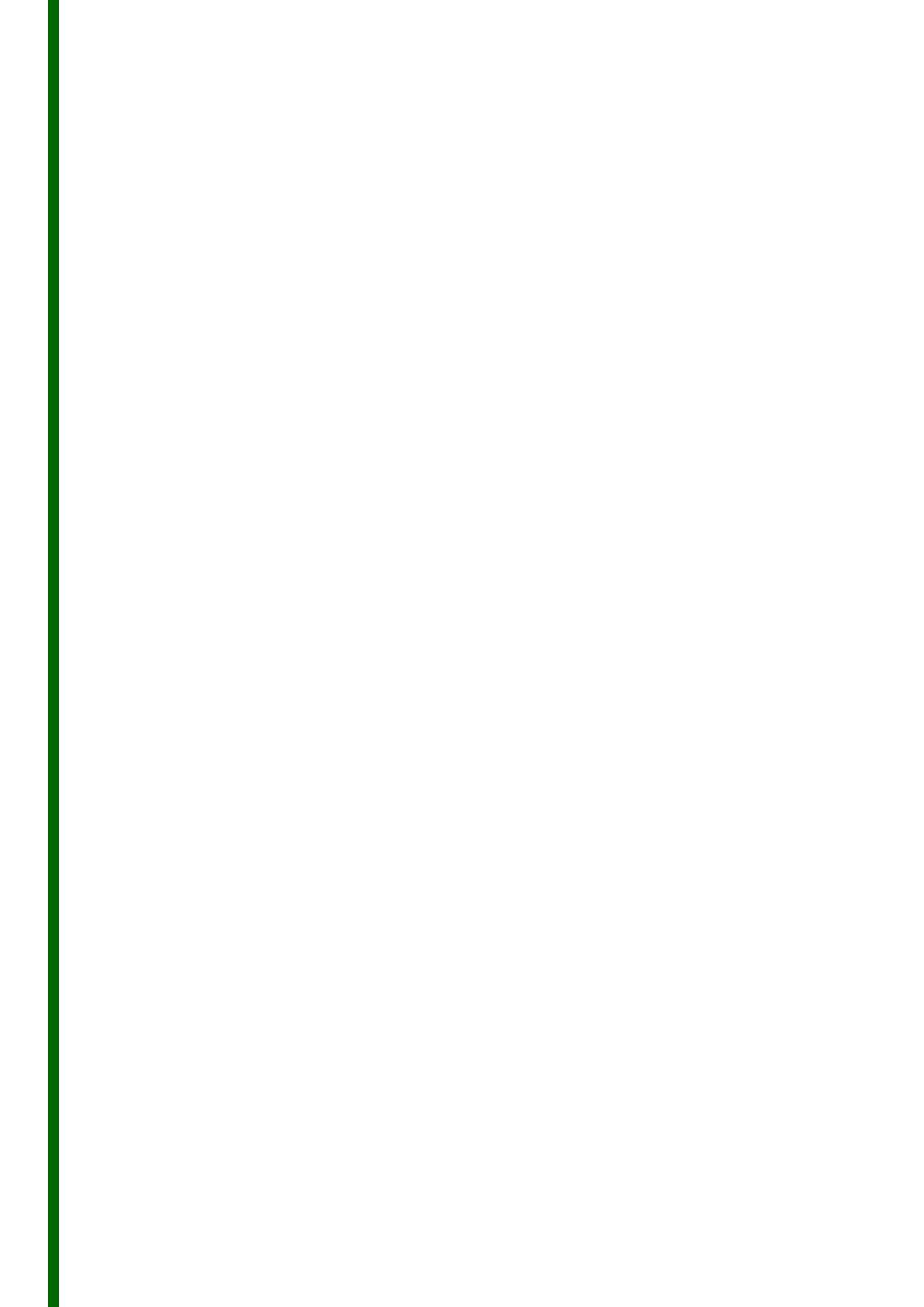
13. Revitaliser les centres villes et centres-bourgs

Impulser une ambition régionale de sobriété foncière

14. Positionner l'OCS comme le référentiel commun de mesure et de suivi de la consommation d'espace en Nouvelle-Aquitaine

15. Créer les conditions d'une application territorialisée et effective de l'objectif de réduction de la consommation foncière et se doter d'outils de régulation des prix permettant de ne pas exclure les plus modestes des zones en tension, accordant ainsi un droit à la ville

16. Orienter les territoires et les initiatives vers la sobriété foncière : impulser la diffusion d'une culture de la gestion économe de l'espace, accompagner les territoires dans la démarche de gestion économe de l'espace, initier et soutenir les leviers fonciers innovants



« *Une nation qui détruit son sol se détruit elle-même* »

Franklin D. Roosevelt

Longtemps considéré comme une ressource inépuisable, le sol constitue, avec l'air et l'eau, l'un de nos biens les plus précieux. « Formidable réservoir de biodiversité »<sup>1</sup>, les sols nous offrent également des services irremplaçables : ils nous nourrissent, nous soignent<sup>2</sup>, nous habillent (coton, lin...), nous fournissent du bois pour fabriquer des meubles ; ils jouent un rôle essentiel dans le cycle de l'eau et nous protègent des aléas climatiques (sécheresses, inondations...) ; leur rôle important dans le stockage du carbone est également reconnu. Pour leur valeur intrinsèque et les différents services écosystémiques qu'ils rendent, les sols ont été reconnus, en 2016, comme contribuant au patrimoine commun de la Nation<sup>3</sup>.

Les sols sont une ressource précieuse, mais fragile. Surexploités, pollués, imperméabilisés... ils ont subi de plein fouet l'impact des activités humaines : l'agriculture intensive, les rejets de polluants par les sites industriels ou les véhicules, la déforestation, leur imperméabilisation par les constructions et infrastructures ont contribué à les dégrader. « On estime que plus de 40 % des sols cultivés du monde sont déjà dégradés en conséquence des activités humaines, phénomène qui s'accroît et qui pourrait s'aggraver avec les changements climatiques »<sup>4</sup>.

Le phénomène d'artificialisation des terres, qui vient « grignoter » les sols naturels, agricoles et forestiers, est identifié comme un déterminant important de la dégradation des sols. A l'origine de fortes pressions sur l'environnement, cette surconsommation foncière a également un coût économique et social important pour la collectivité et la population, en termes par exemple de perte de ressources agricoles, d'exclusion sociale et spatiale d'une partie de la population, ou encore de coûts d'extension des réseaux.

Le phénomène, étroitement lié au processus d'urbanisation, est mondial. La France et la Nouvelle-Aquitaine n'y échappent pas. Cette dernière est même, à l'échelle nationale, la première région consommatrice d'espaces naturels, agricoles et forestiers. La région se caractérise ainsi par un modèle

---

<sup>1</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 5.

<sup>2</sup> A travers notamment les molécules antibiotiques découvertes ou encore à découvrir dans les sols.

<sup>3</sup> La formulation de l'article L. 110-1 du Code de l'environnement est du reste ambiguë : « les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage. Les processus biologiques, les sols et la géodiversité concourent à la constitution de ce patrimoine ».

<sup>4</sup> ADEME, *Les sols : un trésor à protéger* (<https://www.ademe.fr/en/particuliers-eco-citoyens/dossiers-comprendre/dossier/sols-tresor-a-protger/sols-danger>).

de développement particulièrement extensif. Peu compatible avec les exigences d'un développement et d'un aménagement durables des territoires, ce processus de consommation foncière sans limite n'est pas soutenable.

Les années 2000 ont été celles du début d'une prise de conscience des dangers d'une consommation foncière mal maîtrisée. En France, depuis la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000, le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour inscrire dans le droit le principe de la gestion économe de l'espace, qui reste, encore aujourd'hui, de la principale responsabilité des communes et de leurs groupements. Ce n'est que plus récemment que la loi a conféré aux régions, à travers le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) dont elles ont la charge, des responsabilités en la matière. La Région Nouvelle-Aquitaine affirme dans ce schéma, désormais arrêté et en phase de consultation, son ambition en faveur d'une réduction de moitié du rythme de la consommation foncière.

C'est dans ce contexte que le Président du Conseil Régional a saisi le CESER d'une étude sur la consommation d'espace en Nouvelle-Aquitaine. Dans sa lettre de saisine, le Président évoque les réalités multifformes que recouvre cet enjeu dans la région : gestion de la consommation d'espace en zones tendues, préservation des terres agricoles et des espaces naturels, reconquête des friches, revitalisation de centres-bourgs... Il invite le CESER à apporter « son analyse concernant les multiples enjeux précités et livrer quelques propositions d'actions et de moyens visant à favoriser la concrétisation de l'objectif d'une plus grande maîtrise et planification foncière concourant à un aménagement plus équilibré des territoires de Nouvelle-Aquitaine ».

La conduite de cette étude a été confiée à la Commission n°2 « Développement des territoires et Mobilité » du CESER. La Commission s'est notamment appuyée sur le regard et l'analyse de différents acteurs du foncier dans la région, qu'elle remercie de leur participation à ses travaux. Ces rencontres, parfois délocalisées, ont permis d'identifier les enjeux liés aux différents usages du foncier (habitat, activités, espaces naturels...), puis de les recroiser sous le prisme de réalités territoriales plurielles (espaces urbains et littoraux sous tension, villes moyennes, territoires ruraux).

Au-delà des éléments d'état des lieux et d'analyse, le CESER souhaite, par ce rapport, contribuer à poser les bases d'un nouveau modèle d'aménagement de l'espace, en rupture avec la surconsommation foncière et l'étalement urbain qui caractérise encore le développement de nos territoires. Le rapport fait une place importante aux initiatives, portées dans les territoires, qui contribuent à une gestion économe de l'espace. L'objectif est ainsi de montrer que si un changement de modèle s'impose, les leviers existent pour agir : il est possible de concilier développement des territoires et protection des espaces naturels, agricoles et forestiers.

A travers cette étude, le CESER s'est ainsi attaché :

- à dresser un état des lieux synthétique de la consommation d'espace dans la région, puis à identifier les principaux déterminants (*partie 1*) ;
- face aux enjeux d'une consommation foncière sans limite, à poser les bases d'une stratégie de gestion économe de l'espace (*partie 2*) ;
- à identifier les leviers à activer et à reconfigurer pour la mettre en œuvre (*partie 3*).





## Partie 1

# Un modèle de développement consommateur d'espace

Entre 2006 et 2012, 17 000 hectares ont été artificialisés : c'est l'équivalent de l'île d'Oléron ou du plan d'eau du Bassin d'Arcachon à marée haute<sup>5</sup>. S'il n'est pas propre à la région, ce phénomène d'artificialisation des sols revêt en Nouvelle-Aquitaine une acuité particulière. La région se caractérise en effet par un modèle de développement particulièrement consommateur d'espaces naturels, agricoles et forestiers, dont il convient d'identifier les principaux déterminants.

## 1. Artificialisation, consommation d'espace : de quoi parle-t-on ?

### 1.1. Une définition fondée sur l'occupation physique des sols

Au-delà d'une apparente simplicité, les notions de consommation d'espace et d'artificialisation se révèlent ambivalentes, et donc difficiles à délimiter précisément. L'artificialisation pourrait en première analyse renvoyer aux conditions d'utilisation des sols : l'agriculture intensive et la monoculture, consommatrices d'eau ou de produits phytosanitaires, peuvent en ce sens apparaître comme « artificielles ». A l'inverse, des espaces urbains peuvent être « vertueux » s'ils sont pensés pour l'être. Ce n'est pas cette approche qui sera privilégiée, même si l'enjeu de la qualité des espaces, notamment artificialisés, inspirera certaines orientations et propositions du rapport.

Lorsqu'ils font référence à l'artificialisation, les pouvoirs publics, les aménageurs ou encore les urbanistes se réfèrent à l'occupation des sols et aux usages qui en découlent. En termes statistiques, on distingue quatre grands types d'usage des sols : les usages agricoles, les usages forestiers, les espaces considérés comme naturels, le solde constituant les sols artificialisés. De manière générale, la consommation d'espace peut se réaliser au profit de l'un de ces quatre espaces, au détriment d'un autre. On peut ainsi identifier une consommation d'espaces agricoles au profit de forêts, ou inversement.

Une forme de consommation d'espace soulève toutefois des enjeux particulièrement sensibles pour l'aménagement et le développement durables du territoire, et sera à ce titre au centre des réflexions : il s'agit de la consommation d'espace induite par l'urbanisation, qui se traduit par une augmentation de l'artificialisation des sols. Selon l'INSEE, la consommation d'espace se définit comme « toute surface de terre sur laquelle est réalisé un « aménagement » qui implique un changement d'usage ne permettant pas d'envisager un retour rapide et aisé de l'intégralité de cette surface (ou de cet espace) vers son statut initial (naturel, agricole et forestier) ». L'artificialisation désigne ainsi le « phénomène par lequel des espaces naturels, agricoles ou forestiers sont transformés au profit d'implantations artificielles »<sup>6</sup>. Retirés de leur état antérieur, les espaces artificialisés ne sont alors plus disponibles pour des usages

<sup>5</sup> Région Nouvelle-Aquitaine, *Stratégie foncière régionale : chiffres clés 2016*, novembre 2016.

<sup>6</sup> Observatoire des espaces Naturels, Agricoles, Forestiers et Urbains (NAFU) de Nouvelle-Aquitaine, *Artificialisation des sols : des différences importantes selon les territoires en Nouvelle-Aquitaine*, fiche n°7, août 2018.

tels que l'agriculture, la foresterie ou comme habitats naturels<sup>7</sup>. La frontière entre espaces artificialisés et espaces naturels, agricoles et forestiers n'est toutefois pas toujours évidente : comment par exemple considérer une ferme photovoltaïque implantée sur une zone agricole ?

Cette définition par la négative recouvre « tout un ensemble d'usages, d'occupations ou de couverture des sols aux impacts et déterminants potentiellement fort variés. S'y mélangent des espaces construits et non construits qui ont la caractéristique commune d'être fortement modelés par l'activité humaine »<sup>8</sup>. Les surfaces artificialisées sont ainsi constituées :

- des sols bâtis à usage d'habitation ou à usage industriel ou commercial ;
- des sols revêtus ou stabilisés (routes, voies ferrées, aires de stationnement, ronds-points...) ;
- de sols non construits mais fortement perturbés par l'activité humaine : les espaces verts artificialisés (équipements sportifs et de loisirs, parcs, jardins associés à l'habitat...), les mines, chantiers, décharges...

Le CESER a fait le choix de concentrer son analyse sur l'occupation physique des sols et les usages sous-jacents. L'enjeu de la qualité des espaces, notamment artificialisés, inspirera toutefois certaines orientations et propositions du rapport.

L'artificialisation doit être distinguée des notions voisines d'urbanisation et d'imperméabilisation, avec lesquelles elle ne se recoupe que partiellement :

- une surface peut être artificialisée, sans être nécessairement imperméabilisée, c'est à dire recouverte d'une couverture étanche (asphalte, béton...) : c'est par exemple le cas des espaces verts ou des jardins entourant les habitations ;
- l'urbanisation est naturellement un moteur central du processus d'artificialisation : l'extension des frontières de la ville induit en effet une artificialisation inscrite dans l'urbanisation. Il existe toutefois une deuxième forme d'étalement urbain, liée à la densification des espaces périphériques qui, sans devenir urbains, deviennent périurbains : « l'artificialisation qui en découle est bien liée au processus d'urbanisation, mais elle se déroule sur des communes externes à la ville, vue comme un espace de continuité de bâti »<sup>9</sup>.

## 1.2. Des méthodes d'évaluation différentes

Au-delà de cette première approche générale, la mesure de la consommation d'espace est complexe. Elle dépend notamment de la définition retenue de l'artificialisation des sols, ainsi que des méthodologies (modes d'observation, nomenclatures utilisées...). Il n'existe pas, au niveau national, de base de données directement constituée pour mesurer la consommation d'espace ; différentes méthodes et bases de données permettent toutefois d'approcher le phénomène<sup>10</sup>. Ces méthodologies diffèrent selon les méthodologies de classification des sols, le mode de collecte (observation aérienne,

<sup>7</sup> ONCEA, *Panorama de la quantification de l'évolution nationale des surfaces agricoles*, mai 2014.

<sup>8</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017.

<sup>9</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 11.

<sup>10</sup> Pour une présentation des différentes données mobilisables, se reporter notamment à : INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 14 et suivantes. Voir aussi le rapport de l'ONCEA, *Panorama de la quantification de l'évolution nationale des surfaces agricoles*, mai 2014.

enquêtes statistiques de terrain, fichiers administratifs...), l'échelle de mise en œuvre (nationale, régionale, locale) ou encore l'échelle de restitution (du niveau parcellaire à national). Les données qui en découlent ne sont ainsi ni comparables ni agrégables. La base européenne *Corine Land Cover* s'appuie par exemple sur une maille territoriale très large (25 hectares), qui tend ainsi à sous-estimer la consommation d'espace, notamment dans les zones peu denses. A l'inverse, le retraitement des fichiers fonciers issus de l'administration fiscale (fichiers Majic) renseigne sur l'usage du sol à l'échelle de la parcelle.

Reposant sur des méthodes d'estimation et des nomenclatures différentes, les résultats observés ne sont pas directement comparables<sup>11</sup>. Ne mesurant pas totalement le même phénomène, ils varient dans des proportions importantes, en fonction des sources de données retenues. Les enquêtes statistiques *Teruti-Lucas* estiment ainsi à 9,3 % la proportion de sols artificialisés en France, contre 5,5 % pour *Corine Land Cover*. La mesure de l'évolution de l'artificialisation est soumise aux mêmes variations. Les surfaces artificialisées auraient augmenté, à l'échelle nationale, de :

- 16 000 hectares par an selon *Corine Land Cover*, entre 2006 et 2012 ;
- 27 500 hectares par an selon les fichiers fonciers, entre 2006 et 2015 ;
- 61 200 hectares par an selon *Teruti-Lucas*, entre 2006 et 2014.

Si les résultats présentés diffèrent, les conclusions sont concordantes : sur longue période, l'artificialisation des sols se poursuit, en France comme en Nouvelle-Aquitaine : « toutes les sources convergent et mettent en évidence une tendance à l'accroissement du phénomène sur les dernières décennies »<sup>12</sup>.

## 2. Les dynamiques foncières en Nouvelle-Aquitaine

### L'artificialisation des sols, une réalité européenne<sup>13</sup>

L'artificialisation croissante des sols n'est pas une spécificité française. Avec un taux de surfaces artificialisées de 5,4 % en 2015, la France se situe légèrement au-dessus de la moyenne européenne (4,2 %). Elle se place toutefois à un niveau moindre que ceux rencontrés chez plusieurs de ses voisins (Royaume-Uni, Italie ou encore Allemagne). Pays-Bas (12,1 %) et Belgique (11,4 %) figurent parmi les pays dont l'artificialisation des sols est plus marquée, à l'opposé des pays scandinaves (Finlande et Suède : 1,6 %), ou encore de l'Espagne (3,4 %).

Les densités de population très différentes entre les pays expliquent au moins pour partie les variations constatées, et notamment la faible artificialisation des pays scandinaves ou, à l'inverse, la forte artificialisation des Pays-Bas ou de la Belgique.

Entre 2009 et 2015, l'artificialisation a progressé en France de 5,6 %, à un rythme inférieur observé dans l'Union Européenne (+ 7,8 %). La progression est notablement plus soutenue en Belgique (+ 14,8 %), aux Pays-Bas (+12,1 %) ou encore en Suède (+ 10,8 %), et moins marquée en Irlande (+ 4 %), au Portugal (+5,2%) ou en Italie (+ 5,2 %).

<sup>11</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, CGET, *Artificialisation : de la mesure à l'action*, janvier 2017, p. 10.

<sup>12</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 20.

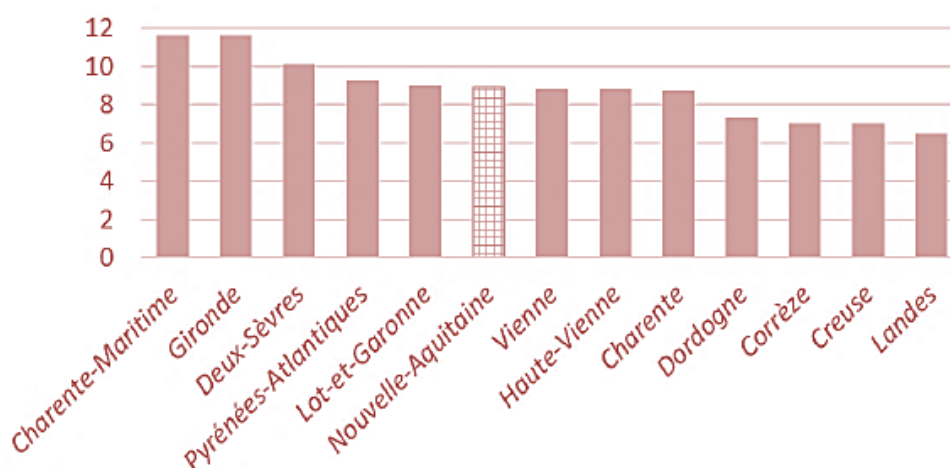
<sup>13</sup> Source : Eurostat. En ne comptabilisant que les surfaces bâties ou revêtues, la définition européenne de l'artificialisation est plus restrictive que la définition française présentée plus haut, et conduit à des taux d'artificialisation sensiblement inférieurs.

## 2.1. Une artificialisation moyenne, mais variable selon les territoires

Le taux d'artificialisation du territoire néo-aquitain varie selon les sources, tout en se situant à un niveau relativement proche de la moyenne de France métropolitaine. Selon l'Observatoire des Espaces Naturels, Agricoles, Forestiers et Urbains de Nouvelle-Aquitaine (Observatoire NAFU), les sols artificialisés représentent, en 2013, 8,9 % du territoire régional, en deçà de la moyenne nationale (9,5 %) <sup>14</sup>. La Nouvelle-Aquitaine se place ainsi au 7<sup>ième</sup> rang des régions, à un niveau comparable à ceux de Grand Est et d'Auvergne-Rhône-Alpes. En revanche, le taux d'artificialisation de la région (9,3 %) serait, selon *Teruti-Lucas*, supérieur à la moyenne nationale (9 %).

Les données collectées par l'Observatoire NAFU révèlent des disparités importantes entre les territoires. Le taux d'artificialisation varie ainsi de 6,5 % dans les Landes à 11,6 % en Charente-Maritime et en Gironde.

Taux d'artificialisation des sols selon les départements en 2013 (en %)



Source : Observatoire NAFU, *Artificialisation des sols : des différences importantes selon les territoires en Nouvelle-Aquitaine*, fiche n°7, août 2018.

De manière générale, les territoires urbains sont les plus économes en espace : « plus un territoire concentre les activités humaines sur un même espace, plus il est économe en espace, même s'il concentre aussi l'artificialisation et l'imperméabilisation » <sup>15</sup>. Ainsi, les 25 grandes aires urbaines de la région regroupent les deux tiers de la population régionale, mais moins de la moitié (45 %) des surfaces artificialisées et un tiers de la superficie de la région.

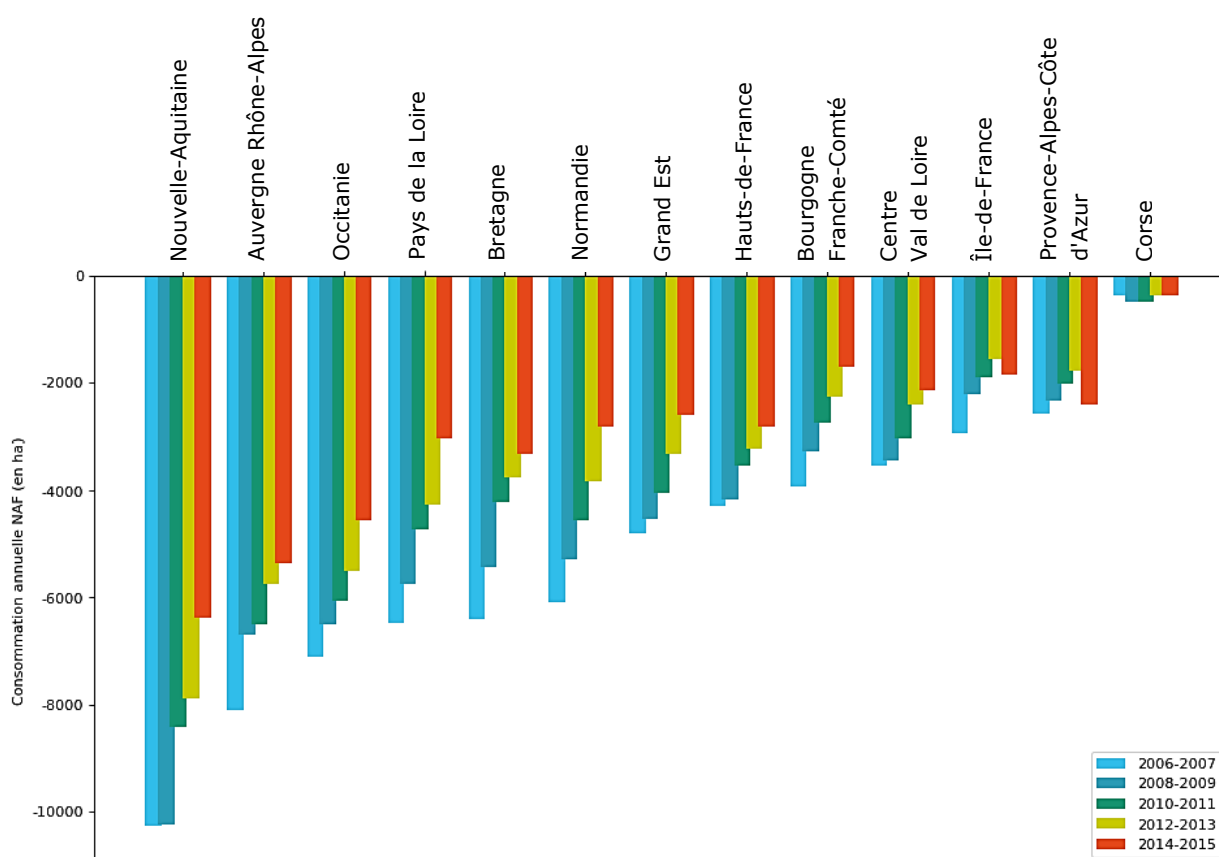
<sup>14</sup> Données : Fichiers fonciers. Observatoire des espaces Naturels, Agricoles, Forestiers et Urbains (NAFU) de Nouvelle-Aquitaine, *Artificialisation des sols : des différences importantes selon les territoires en Nouvelle-Aquitaine*, fiche n°7, août 2018.

<sup>15</sup> Observatoire des espaces Naturels, Agricoles, Forestiers et Urbains (NAFU) de Nouvelle-Aquitaine, *Artificialisation des sols : des différences importantes selon les territoires en Nouvelle-Aquitaine*, fiche n°7, août 2018.

## 2.2. La Nouvelle-Aquitaine, première région consommatrice d'espace

La Nouvelle-Aquitaine se place au premier rang des régions françaises en termes de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, avec 40 500 hectares artificialisés entre 2006 et 2015<sup>16</sup>. Chaque jour, 11 hectares de sols NAF ont ainsi été consommés, sur cette période, dans la région. Suivent ensuite Auvergne-Rhône-Alpes (31 773 ha), Occitanie (28 172 ha) et Pays de la Loire (24 021 ha). La consommation d'espaces a en revanche été sensiblement moins marquée en Ile de France, Provence-Alpes-Côte d'Azur ou Corse. Suivant avec un léger décalage une tendance observée à l'échelle nationale, la consommation d'espace dans la région a toutefois nettement ralenti depuis la fin des années 2000.

Evolution de la consommation d'espace par région et par période (en ha)



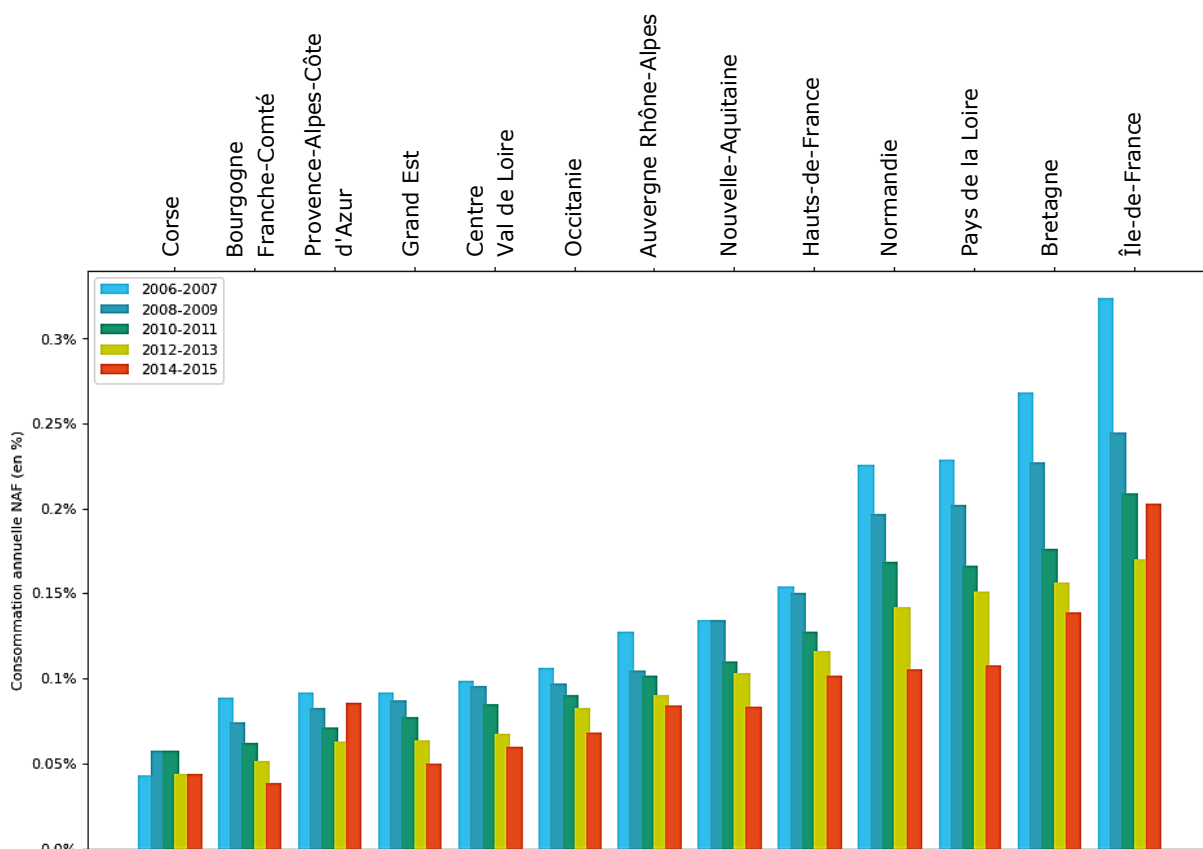
Source : CEREMA, *La consommation d'espaces fonciers et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers de la DGFIP, décembre 2017.*

Mesurée en hectares, la consommation d'espace renseigne sur l'impact de l'artificialisation du territoire. Pour apprécier le degré de pression sur les espaces naturels, agricoles et forestiers, le CEREMA calcule une consommation normalisée, en mesurant la consommation, en pourcentage, des espaces NAF. Rapportée à la superficie de ses espaces NAF, la Nouvelle-Aquitaine se classe au sixième rang des régions les plus consommatrices d'espace, ce qui ne signifie pas pour autant que la situation soit satisfaisante. Avec l'Île de France, les régions du quart nord-ouest de la France (Bretagne, Pays de

<sup>16</sup> Données : Fichiers fonciers.

la Loire, Normandie) ont subi, sur la période 2006-2015, une forte artificialisation de leur territoire, en pourcentages d'espaces NAF perdus.

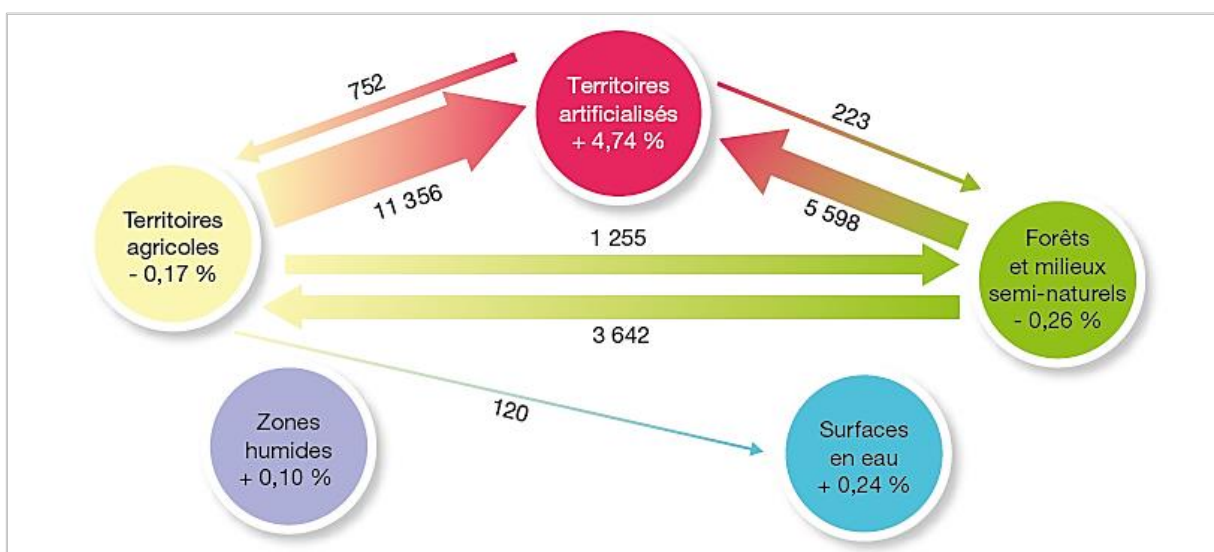
### Evolution de la consommation d'espace par région et par période (en % des espaces NAF)



Source : CEREMA, *La consommation d'espaces fonciers et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers de la DGFIP, décembre 2017.*

Selon *Corine Land Cover*, l'artificialisation des sols en Nouvelle-Aquitaine s'est principalement réalisée, entre 2006 et 2012, au détriment des espaces agricoles et, dans une moindre mesure, des forêts et milieux naturels. Les enquêtes Teruti-Lucas confirment cette conclusion, avec une contribution d'environ 60 % des terres agricoles à l'artificialisation, contre 40 % des espaces naturels et forestiers.

Principaux échanges d'espaces en Nouvelle-Aquitaine entre 2006 et 2012  
en hectares (flux supérieurs à 100 ha)



Source : Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, Atlas régional de l'occupation des sols en France, octobre 2016 [Données : Corine Land Cover]

Changement d'affectation des sols en Nouvelle-Aquitaine  
entre 2006 et 2014 (en ha)

		Occupation des sols en 2014			
		Artificiels	Agricoles	Naturels & forestiers	Total 2006
Occupation des sols en 2006	Artificiels	620 378	34 159	46 159	700 696
	Agricoles	85 207	3 996 989	135 854	4 218 050
	Naturels & forestiers	79 533	107 279	3 378 308	3 565 120
	Total 2014	785 118	4 138 427	3 560 321	8 483 866

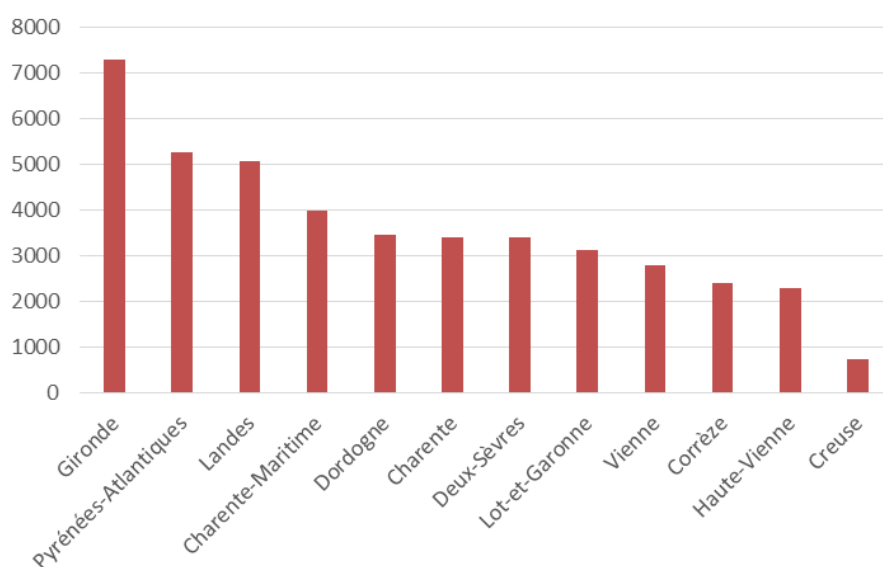
Source : Agreste, Enquête Teruti-Lucas 2014

## 2.3. Des dynamiques foncières très contrastées

### ■ A l'échelle départementale : une consommation foncière plus marquée à l'ouest, mais non négligeable à l'est

Les départements de Nouvelle-Aquitaine sont, dans leur ensemble, affectés par la problématique de la consommation d'espace, mais selon des dynamiques différentes. Si l'on considère le volume total d'espace consommé, sur la période 2006-2016, l'artificialisation est plus marquée à l'ouest de la région ; les départements littoraux sont, en particulier, fortement consommateurs d'espace. Ce constat n'est pas propre à la Nouvelle-Aquitaine : à l'échelle française, les départements des façades atlantique et de la Manche concentrent les plus fortes progressions de l'artificialisation des sols<sup>17</sup>. A l'opposé, les départements de l'est, en particulier ceux qui constituaient l'ex région Limousin, connaissent une plus faible consommation d'espace. En revanche, au regard de leurs plus faibles dynamiques démographiques, ces départements moins urbanisés subissent une artificialisation diffuse relativement importante. On constate ainsi que la Corrèze a artificialisé 2 409 hectares, alors que sa population n'a que faiblement augmenté (+ 2 500 habitants) ; parallèlement, la Gironde, a consommé trois fois plus d'espace, mais pour une population qui a progressé de 189 000 habitants.

Consommation d'espaces NAF entre 2005 et 2016  
(en ha)



Données : DREAL Nouvelle-Aquitaine, audition du 5 octobre 2018 [Données : Fichiers fonciers].

L'approche par la consommation normalisée, c'est-à-dire rapportée au pourcentage d'espaces NAF consommés, modifie légèrement les résultats, sans remettre en cause le constat global d'une artificialisation plus marquée à l'ouest de la région. La Gironde et les Pyrénées-Atlantiques apparaissent ainsi comme les plus consommateurs, à l'opposé des départements de l'ex-Limousin, de la Dordogne et de la Vienne. Les autres départements se situent dans une position intermédiaire.

Entre 2006 et 2011 et 2011 et 2016, on constate que la consommation d'espaces a diminué dans l'ensemble des départements de la région, mais à des rythmes différents. Quatre départements ont

<sup>17</sup> Carte en annexe.



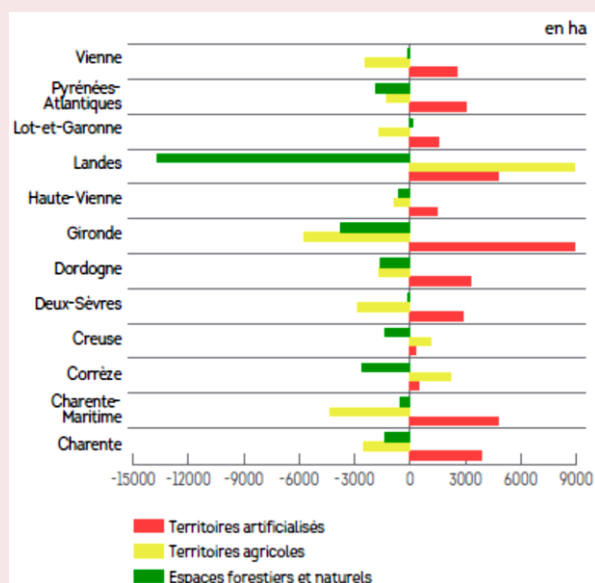
plus réduit leur consommation que la moyenne nationale : la Charente-Maritime, la Creuse, la Dordogne et les Deux-Sèvres. A l'opposée, la Gironde et la Vienne ont moins réduit que la moyenne. Les autres départements ont connu une diminution proche de la moyenne.

### Evolution de l'occupation du sol selon les départements entre 2006 et 2012

Si tous les départements ont vu leurs surfaces artificialisées progresser, les dynamiques de consommation sont très variables d'un territoire à l'autre.

Les territoires agricoles reculent le plus en Gironde et en Charente-Maritime. La diminution des espaces forestiers et naturels est en revanche très marquée dans les Landes.

Les évolutions de l'occupation des sols ne se sont pas exclusivement réalisées au profit des espaces artificialisés : les espaces agricoles ont ainsi progressé fortement dans les Landes, ou, à un degré moindre, en Corrèze ou en Creuse. Les espaces naturels et forestiers n'ont en revanche progressé que dans le Lot-et-Garonne, et encore de manière très limitée.



Source : Atlas régional de la Nouvelle-Aquitaine  
[Données : Corine Land Cover]

### ■ A l'échelle locale : une consommation d'espace concentrée autour des pôles urbains et du littoral

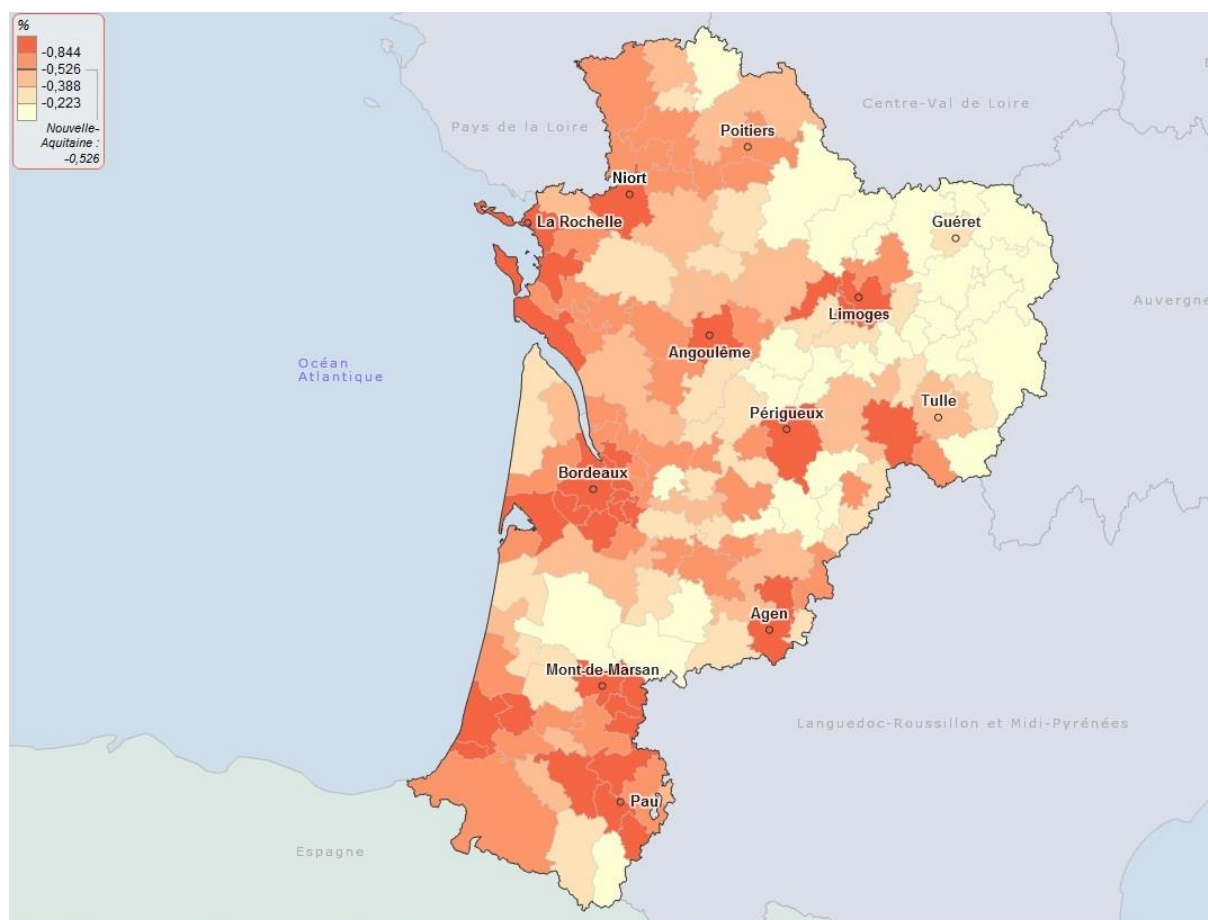
La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers se concentre autour :

- des agglomérations : les vingt-cinq plus grandes aires urbaines représentent ainsi la moitié de la consommation foncière. L'artificialisation se concentre notamment autour des pôles urbains, dans la couronne périurbaine des agglomérations de la région ;
- des zones littorales (cf. encadré ci-après) ;
- le long des axes routiers qui traversent la région, par exemple entre Bordeaux et Agen ou encore tout au long de l'autoroute A63 (Landes).

Les territoires ruraux participent également au phénomène. Ils se caractérisent certes par une consommation d'espace moins élevée que les zones urbaines, mais aussi par des dynamiques plus faibles. On constate ainsi « que les zones rurales consomment beaucoup d'espace par rapport à leur dynamique et leurs poids relatif »<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> CEREMA, *La consommation d'espaces fonciers et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers de la DGFiP*, décembre 2017.

## Evolution des surfaces des espaces NAF entre 2006 et 2015 (en %)



Source : Observatoire NAFU

### L'artificialisation du littoral aquitain

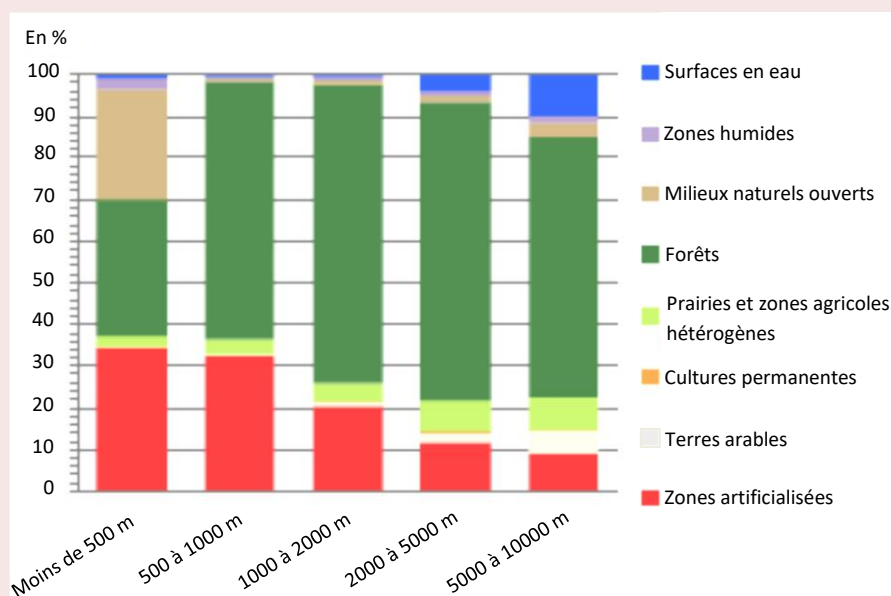
Le GIP Littoral a publié, en 2015, une étude sur l'organisation de l'espace littoral. Conduite à l'échelle du seul périmètre aquitain, elle soulignait le fort caractère naturel du littoral, en raison d'une très forte couverture forestière (65 %) : les espaces naturels, agricoles et forestiers représentaient ainsi, en 2009, 91 % de la superficie des SCOT littoraux. Les données sont en cours de consolidation à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine, englobant le littoral de Charente-Maritime.

L'occupation des sols est toutefois fortement différenciée selon la distance à la mer : « à l'instar de ce qui se passe à l'échelle des littoraux métropolitains, les territoires du littoral aquitain présentent un niveau d'artificialisation important dans les espaces les plus proches du rivage. Ainsi, près de 35% des terres situées à moins de 500 m de la mer se trouvent artificialisées en 2009. Plus l'on s'éloigne, plus l'artificialisation décroît.

Toutefois, l'emprise des zones urbanisées reste globalement élevée entre 5.000 m et 10.000 m de la mer puisqu'elle concerne 9% de la surface des terres par rapport à une moyenne métropolitaine de 7% ».

L'occupation du sol varie également sensiblement selon les entités littorales. Les pôles du Bassin d'Arcachon et de Bayonne apparaissent ainsi plus artificialisés que les autres territoires. De part et d'autre de ces deux pôles, la part d'espaces artificialisés diminue progressivement. Ces deux entités apparaissent les plus affectées par les processus d'extension urbaine.

## Occupation du sol en fonction de la distance à la mer en Aquitaine (2009)



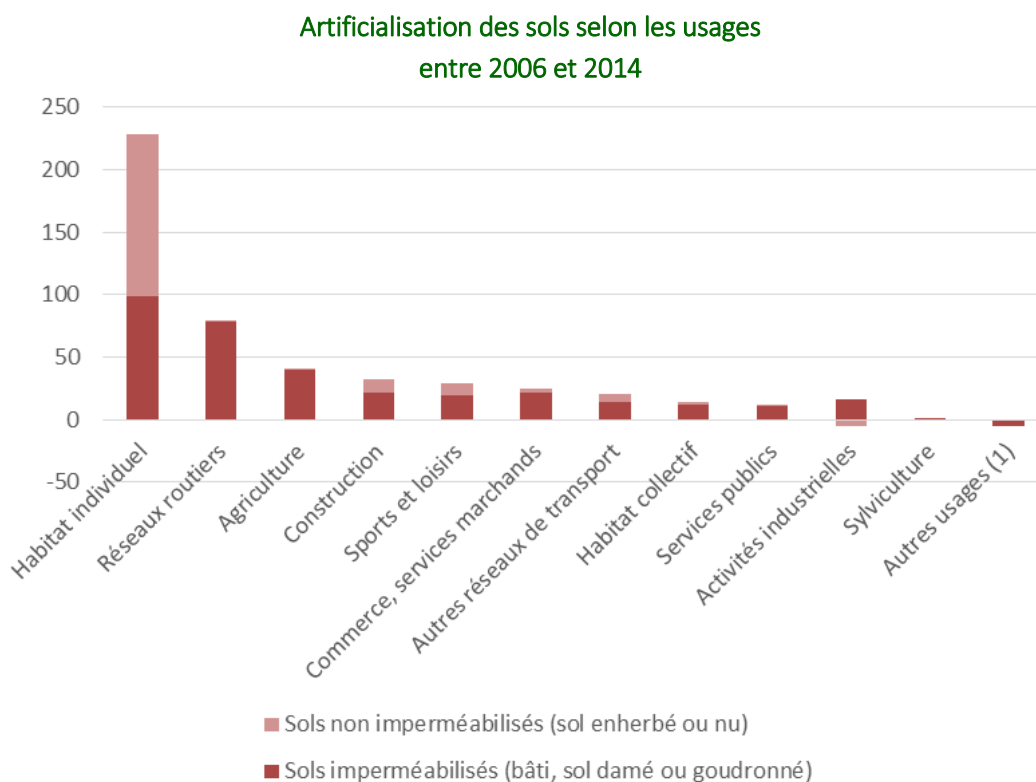
Entre 2000 et 2009, les espaces naturels, agricoles et forestiers ont régressé de 0,1 % par an, à un rythme inférieur à la croissance démographique (+1,6 % par an entre 1999 et 2006). Au total, 6 300 hectares d'espaces NAF ont été artificialisés. Cette consommation d'espace s'est réalisée par une urbanisation diffuse, alors que l'organisation urbaine initiale tendait à concentrer la population autour de quelques centralités urbaines historiques. Cette urbanisation est « particulièrement dommageable tant pour les équilibres environnementaux que pour les identités urbaines, architecturales et paysagères qui font la diversité, la qualité et l'attractivité des territoires ».

Parmi les facteurs de l'étalement urbain, l'étude met en évidence la difficulté à répondre aux besoins de logement du plus grand nombre, en particulier pour les jeunes actifs et les populations les plus fragiles, contraintes à chercher un logement à l'intérieur. Or, « paradoxalement, sur le rétro-littoral, l'habitat dans les anciens bourgs ruraux souffre parfois d'une image peu valorisante et n'offre pas toujours les conditions de confort minimales (...). Parallèlement, les valeurs du foncier vierge étant moindres, les extensions urbaines nouvelles se poursuivent au détriment des espaces forestiers et agricoles ».

Source : GIP Littoral, *Organisation de l'espace – Synthèse des enjeux*, rapport d'étude, février 2015.

### 3. Les déterminants de la consommation d'espace en Nouvelle-Aquitaine

A l'échelle nationale, l'habitat est le premier responsable de la consommation foncière : il représente, entre 2006 et 2014, près de la moitié (49 %) de l'artificialisation<sup>19</sup>. Suivent ensuite les activités économiques, auxquelles sont assimilées les administrations et services publics, pour un tiers (34 %) de la consommation d'espace et les infrastructures de transport (20 %). Avec une nomenclature plus fine, on constate que l'habitat individuel est la première cause d'artificialisation des sols sur la période. 46 % des terres artificialisées ont ainsi été consommées par l'habitat individuel et les jardins associés. On notera toutefois que moins de la moitié des sols artificialisés par l'habitat sont imperméabilisés, réduisant certains impacts sur l'environnement. Les réseaux routiers sont le deuxième usage des sols responsable de l'artificialisation, avec 16 % des surfaces consommées. Au-delà des emprises foncières mobilisées, le réseau routier a joué un rôle déterminant dans le développement de la périurbanisation de l'habitat et des activités, consommatrice d'espace. Suit ensuite l'agriculture, à travers la création de bâtiments, d'aires de stockage et de chemins d'exploitation (8 % des surfaces artificialisées entre 2006 et 2014).



*Données : AGRESTE, enquête Teruti-Lucas.*

La consommation d'espace, notamment pour l'habitat, n'est liée que pour partie aux dynamiques démographiques. D'autres facteurs, tenant au modèle même de développement urbain, doivent également être recherchés.

<sup>19</sup> Données : enquêtes Teruti-Lucas.

### 3.1. Les dynamiques démographiques n'expliquent qu'en partie la consommation d'espace

#### ■ Une progression du nombre de logements liée aux dynamiques démographiques

##### *Une croissance démographique soutenue*

La Nouvelle-Aquitaine connaît depuis plusieurs années un fort dynamisme démographique. Entre 2011 et 2016, elle a gagné 160 000 habitants. La population régionale s'accroît de 0,6 % par an sur la période, soit légèrement moins rapidement qu'entre 2005 et 2011 (+0,7 %). Cette croissance démographique tient aujourd'hui exclusivement à l'attractivité de la région (solde migratoire positif), le solde naturel étant devenu négatif<sup>20</sup>. Elle bénéficie principalement à la Gironde (+1,4 % par an) et, plus généralement, aux départements littoraux (+ 0,5 à 0,9% par an) ; l'évolution est en revanche plus modérée plus à l'est, voire négative dans les départements de l'ex région Limousin. La croissance démographique se concentre dans les grandes villes, leurs banlieues et leurs couronnes périurbaines.

##### *Le desserrement de la taille des ménages*

Le desserrement des ménages constitue un autre facteur de pression foncière. Sous l'effet du vieillissement de la population, ainsi que des évolutions de mode de vie (augmentation du nombre de séparations au sein des couples, décohabitation des générations...), les ménages, constitués des personnes partageant le même logement, sont de plus en plus petits. Ils comportent en moyenne 2,2 personnes en 2013, contre 2,4 en 1999. Les ménages sont aussi de plus en plus nombreux : sur la période, la hausse (+17 %) représente 4,2 millions de ménages supplémentaires, imputable pour moitié à la croissance démographique et pour moitié à la réduction de la taille des ménages. Ces évolutions s'inscrivent dans une tendance déjà ancienne : entamé au milieu du dix-neuvième siècle, après une pause dans les années 1950-1960, l'évolution s'est poursuivie : depuis 1975, le nombre de ménages tend à croître plus vite que la population, du fait de la diminution de leur taille moyenne (2,9 personnes en 1975, 2,2 en 2013)<sup>21</sup>.

Au-delà de ces seuls aspects quantitatifs, les nouvelles attentes des ménages interviennent également dans la demande de logements. Ainsi, à titre d'exemple, les divorces ne se traduisent pas seulement une augmentation du nombre de ménages ; ils induisent également des besoins spécifiques dans la composition des logements, telles que des chambres chez chacun des parents séparés pour accueillir leurs enfants. De même, les étudiants, qui rencontrent dans les plus grandes agglomérations des difficultés pour se loger seuls, recherchent de plus en plus des grands appartements/maisons pour y effectuer de la colocation.

##### *Le corollaire : une progression du nombre de logements*

Comme à l'échelle nationale, le nombre de logements en Nouvelle-Aquitaine s'accroît plus rapidement que la population. Entre 2010 et 2015, le parc de logements a ainsi progressé d'1,2 % par an (+ 39 700 nouveaux logements par an), alors que la population ne gagnait annuellement que 0,6 %. « Qu'il s'agisse

<sup>20</sup> INSEE Nouvelle-Aquitaine, *La population néo-aquitaine augmente moins rapidement sur la période récente*, INSEE Flash Nouvelle-Aquitaine, n°43, décembre 2018.

<sup>21</sup> INSEE, *Des ménages toujours plus petits*, INSEE Première, n° 1106, octobre 2006 ;

INSEE, *Des ménages toujours plus nombreux, toujours plus petits*, INSEE Première, n° 1163, août 2017.

de logements neufs, de changements d'usage de bâtiments ou de transformation de logements, l'élargissement du parc résulte principalement des dynamiques démographiques »<sup>22</sup> : les besoins augmentent ainsi en lien avec l'arrivée de nouveaux habitants, les mobilités résidentielles ou la diminution de la taille des ménages. Il conviendrait toutefois de s'interroger sur l'impact des dispositifs d'incitation fiscale, dont la capacité à répondre aux besoins réels de logements dans les territoires est questionnée : un certain nombre de logements ont ainsi été produits moins en réponse à une demande que dans une perspective de défiscalisation<sup>23</sup>.

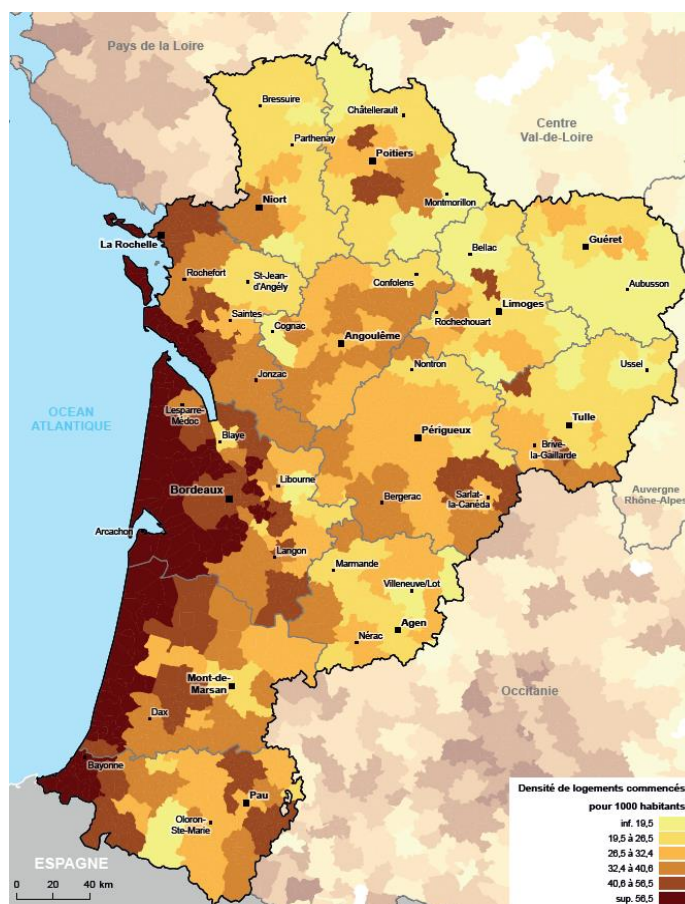
La dynamique de construction est particulièrement marquée dans les territoires à forte densité de population, autour des plus grandes villes et dans les espaces littoraux. Elle est en revanche plus faible dans les petits et moyens pôles, ainsi que dans les communes isolées.

---

<sup>22</sup> INSEE Nouvelle-Aquitaine, *La population augmente, les logements vacants aussi...*, INSEE Nouvelle-Aquitaine Flash, n°39, juin 2018.

<sup>23</sup> Sur cette question, voir notamment le rapport du CESE, *Comment mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires ?*, mars 2017.

## Densité de logements commencés pour 1 000 habitants (2008-2013)



Source : Atlas régional de la Nouvelle-Aquitaine, 2016.

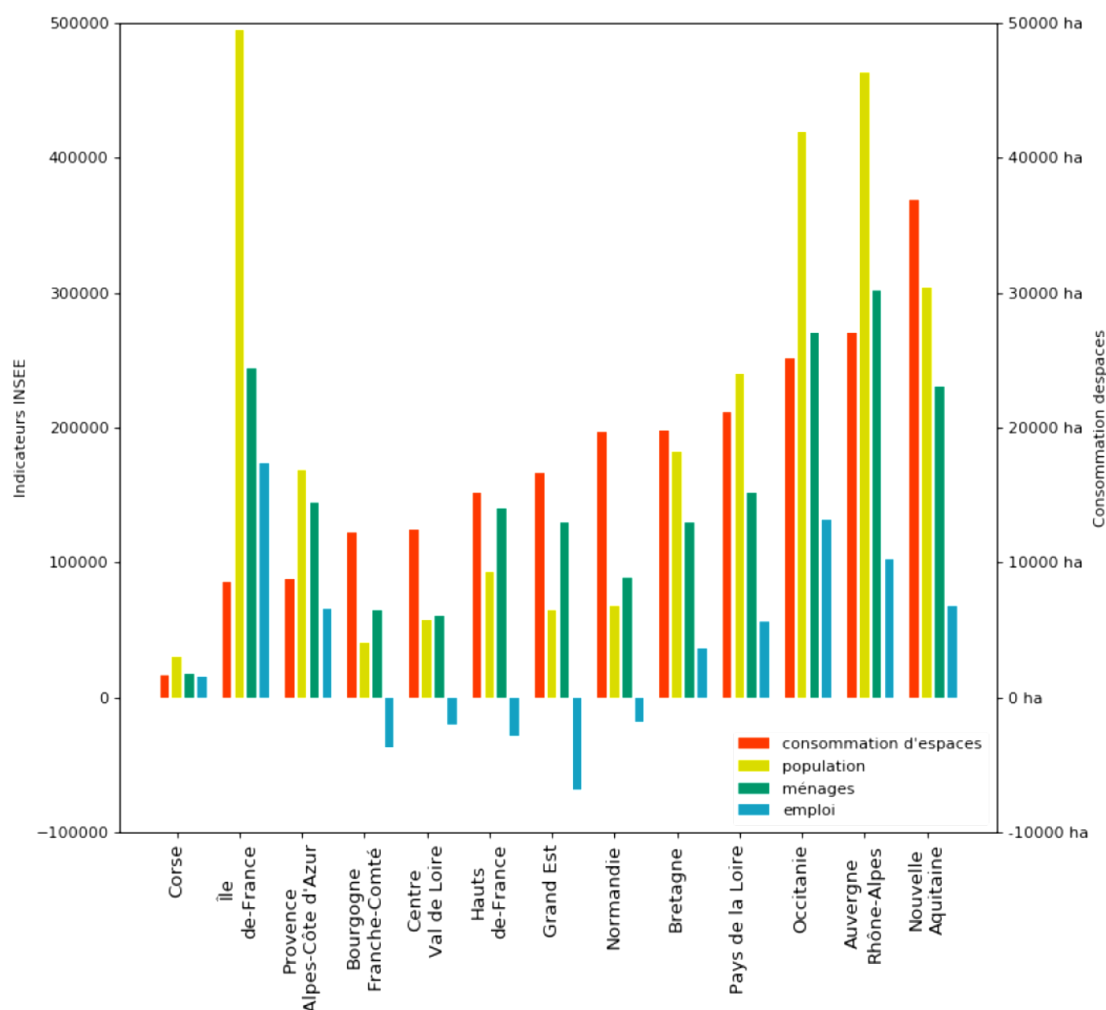
### ■ Une consommation d'espace qui ne peut se réduire aux seules dynamiques démographiques

#### *A l'échelle régionale : un modèle de développement extensif en Nouvelle-Aquitaine*

Dans son analyse de la consommation foncière dans les territoires, le CEREMA a identifié une très grande variété de situations entre les régions. Il en conclut « [qu'] il n'existe à première vue aucune relation simple entre la consommation d'espaces et les évolutions de population, de ménages et d'emplois »<sup>24</sup>. Parmi les trois régions ayant subi la plus forte artificialisation de leur territoire entre 2006 et 2014, la Nouvelle-Aquitaine est celle pour laquelle l'augmentation de la population, du nombre de ménages ou d'emplois a été la plus faible : la région a accueilli 350 000 habitants, pour une consommation de 38 000 hectares d'espaces NAF. Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie ont consommé sensiblement moins d'espace, tout en ayant accueilli une population, des ménages ou des emplois en nombres plus importants. La Nouvelle-Aquitaine se caractérise ainsi par un modèle de développement particulièrement consommateur d'espace. De même, pour une augmentation comparable du nombre de ménages, les Hauts de France ont consommé bien davantage que la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

<sup>24</sup> CEREMA, *La consommation d'espaces fonciers et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers de la DGFiP*, décembre 2017, p. 48.

## Comparaison de la consommation d'espace (en ha) avec l'évolution de la population, des ménages et des emplois entre 2006 et 2014



*Source : CEREMA, La consommation d'espaces fonciers et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers de la DGFIP, décembre 2017.*

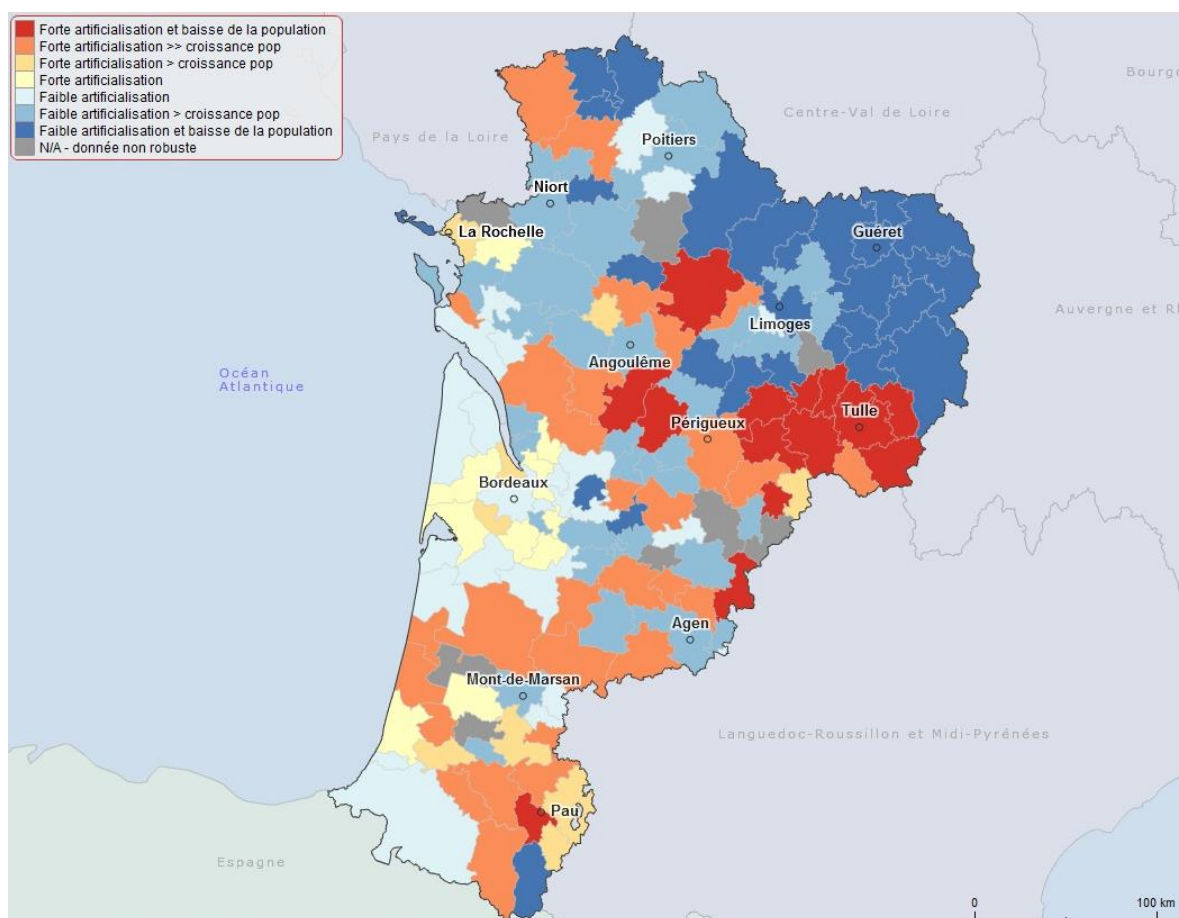
*A l'échelle locale : plus de la moitié des communes s'artificialisent plus vite que l'évolution de leur population*

A un niveau plus local, selon l'analyse menée par le CEREMA, « la corrélation entre la consommation d'espaces et la croissance de population, ménages ou emplois est très faible et ne peut être considérée comme significative ». La carte ci-après propose une typologie de l'étalement urbain en Nouvelle-Aquitaine. Elle illustre la diversité des situations rencontrées dans la région, entre :

- des territoires qui se sont fortement artificialisés, à un rythme très supérieur à l'évolution de leur population (dans les Landes, les Pyrénées Atlantiques ou en nord Deux-Sèvres...), tandis que d'autres ont contenu leur consommation d'espace à un rythme plus proche de leur croissance démographique (autour de la métropole bordelaise par exemple) ;
- à l'est, des territoires en déprise démographique qui se sont fortement artificialisés (par exemple en Corrèze), alors que d'autres ont maîtrisé leur artificialisation (Creuse, Haute-Vienne).



## Typologie de l'étalement urbain sur la période 2009-2013



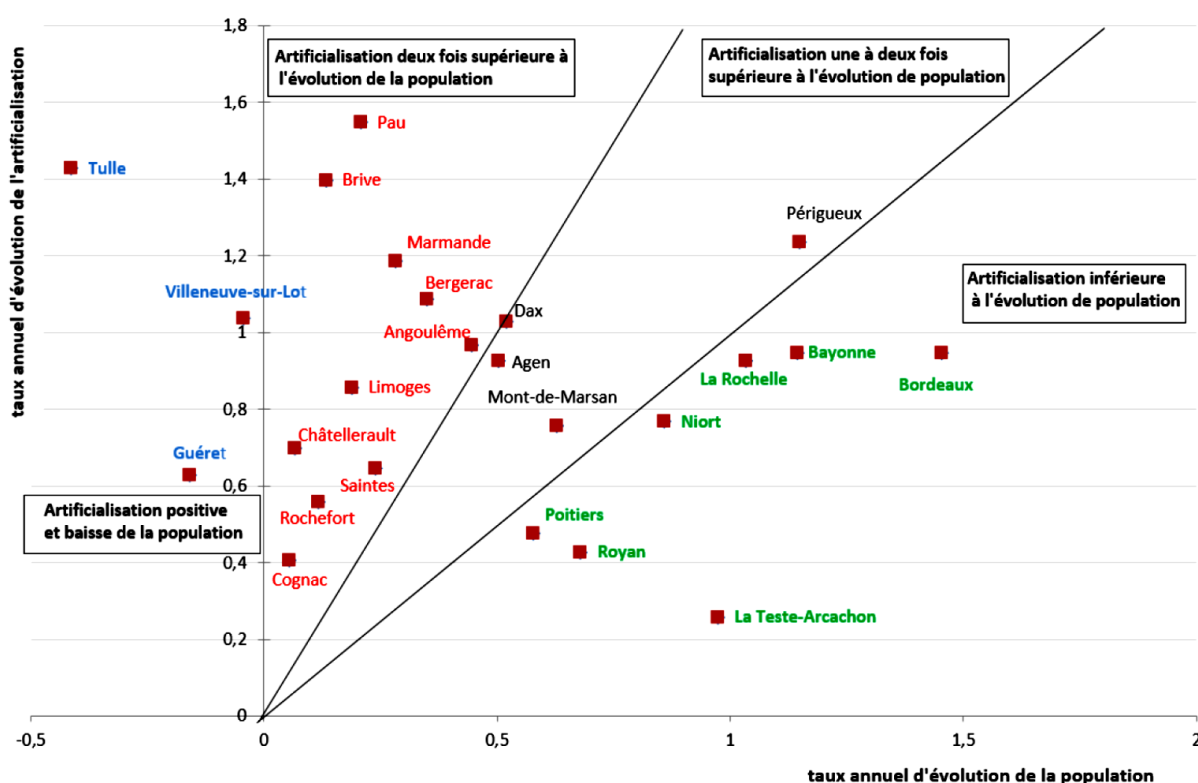
Source : Observatoire NAFU.

Les grandes aires urbaines de la région continuent de s'artificialiser, mais à des rythmes variables : la consommation d'espace n'y est ainsi pas toujours en rapport avec la pression démographique. Seules sept des vingt-trois grandes aires urbaines de Nouvelle-Aquitaine ont connu, entre 2009 et 2013, une artificialisation moins rapide que l'évolution de leur population. Il s'agit de Bordeaux, Niort, Poitiers et des aires urbaines du littoral (La Rochelle, Bayonne, Royan, Arcachon). A l'inverse, les trois quarts des grandes aires urbaines de la région ont artificialisé leur territoire à un rythme supérieur à leur croissance démographique. La consommation d'espace a ainsi été :

- une à deux fois supérieure à l'évolution de leur population dans quatre d'entre elles : Périgueux, Agen, Dax et Mont-de-Marsan ;
- plus de deux fois supérieure à leur croissance démographique dans dix d'entre elles, dont Limoges, Bergerac, Pau ou encore Angoulême.

Dans trois aires urbaines de la région (Guéret, Villeneuve sur Lot et Tulle), on constate une consommation d'espace, parfois importante, alors même que la population a diminué.

## Evolution comparée de la population et de l'artificialisation dans les grandes aires urbaines entre 2009 et 2013



Source : Observatoire NAFU, Artificialisation des sols : des différences importantes selon les territoires en Nouvelle-Aquitaine, fiche n°7, août 2018

[Données : Fichiers fonciers – Données sur l'aire urbaine de Libourne non significatives]

On peut ainsi tirer de ces analyses une double conclusion :

- à l'échelle régionale, comme locale, la consommation d'espace ne peut se réduire à la seule dynamique démographique des territoires ; si les évolutions démographiques sont un facteur de pression foncière, elles ne suffisent pas à expliquer en totalité le rythme de la consommation d'espace ; d'autres facteurs sont également déterminants ;
- face à la perspective d'une augmentation de la population régionale dans les prochaines décennies, la consommation intensive d'espace n'est pas inéluctable : les exemples de certaines régions françaises, ou encore de certains territoires de la région, démontrent que le rythme d'artificialisation peut être maîtrisé en dépit d'une croissance démographique.

### ■ L'attractivité touristique, facteur de pression foncière

Au-delà des dynamiques démographiques *stricto sensu*, certains territoires bénéficient, sur une partie de l'année, d'un afflux de population lié au tourisme. Riche d'un patrimoine naturel, patrimonial, culturel et historique important, la Nouvelle-Aquitaine exerce en effet une forte attraction touristique. Au cœur de l'activité économique de certains territoires, le tourisme de masse n'est pas sans conséquences sur la qualité de vie des populations locales ou encore la pérennité du patrimoine. Alors que certaines villes européennes (Amsterdam, Venise, Barcelone...) ont pris des mesures pour réguler

la fréquentation touristique et limiter ses excès, les politiques régionales (SRDTL<sup>25</sup>, projet de SRADDET<sup>26</sup>) ou locales s'inscrivent encore souvent dans une logique de développement touristique.

Parmi les différents enjeux, le tourisme est, dans une partie de la région, source de pression foncière, liée au développement des équipements et des hébergements touristiques. A côté de l'hébergement marchand, d'autres formes d'hébergement touristique se sont développées, qui viennent accroître le besoin de logements pour la population locale. Dans certains territoires, résidences secondaires et locations saisonnières apparaissent, pour les populations locales, comme une forme de concurrence pesant sur l'offre de logements. Témoin de l'assèchement du marché locatif, les difficultés croissantes des étudiants à trouver un logement à Bordeaux en sont une illustration parmi d'autres.

### *Des résidences secondaires de plus en plus nombreuses*

Les résidences secondaires et les logements occasionnels représentent dans la région 12 % du nombre total de logements, soit deux points de plus que la moyenne nationale. Leur nombre augmente régulièrement depuis 1990. L'impact des résidences secondaires sur la vie locale et l'activité du territoire est variable ; elle dépend notamment de la durée et de la périodicité de leur occupation. Les résidences secondaires sont proportionnellement les plus nombreuses<sup>27</sup> :

- dans les zones touristiques du littoral, certains EPCI<sup>28</sup> littoraux étant occupés à plus de 50 % par ce type de logements ;
- dans les Pyrénées, qui attirent par leur offre de tourisme vert et leurs stations de ski (plus de 40 % de résidences secondaires dans certaines vallées pyrénéennes) ;
- l'est du Limousin, dont le déclin démographique entraîne une mutation du parc, couplée à des prix abordables.

---

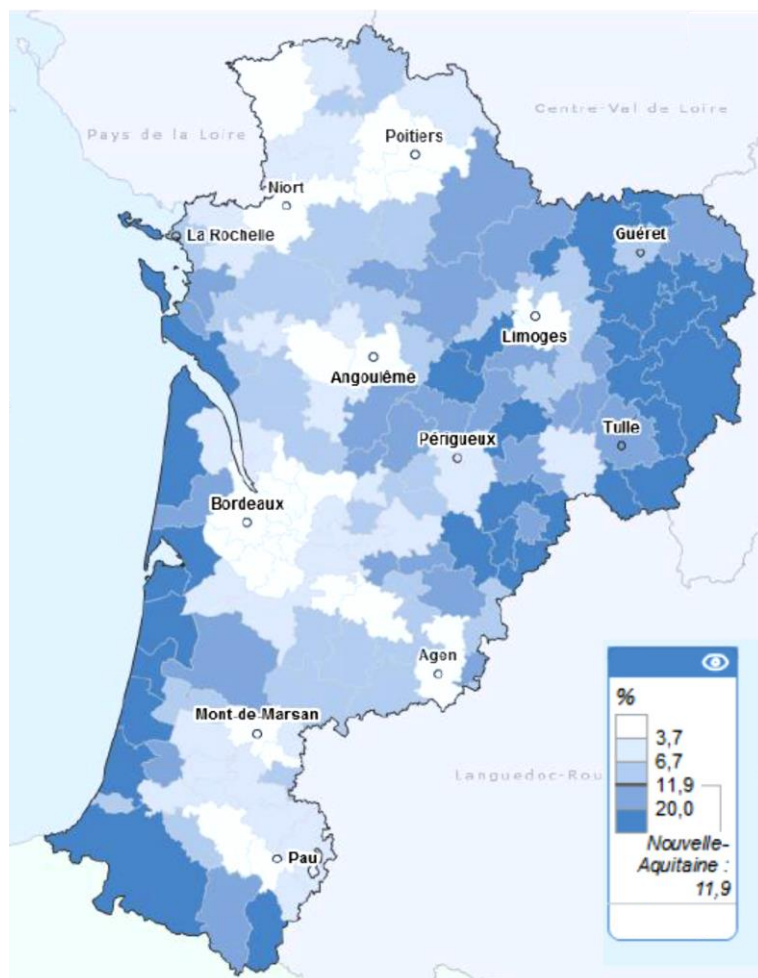
<sup>25</sup> Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs.

<sup>26</sup> Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires.

<sup>27</sup> *Diagnostic de l'habitat en Nouvelle-Aquitaine, Contributions de l'Etat*, août 2017, fiche annexe n° 5.

<sup>28</sup> Etablissement Public de Coopération Intercommunale (Communauté de communes, communauté d'agglomération...).

## Part des résidences secondaires et logements occasionnels en 2014



Source : Conseil Régional Nouvelle-Aquitaine, audition du 13 septembre 2018

### Les risques de dérive de l'offre de location saisonnière

« Avec le développement des plateformes de réservation, le nombre de logements entiers loués de façon saisonnière progresse fortement »<sup>29</sup>. Ce faisant, ces plateformes de location immobilière ont modifié en profondeur le marché du logement des villes touristiques de la région. L'idée initiale, selon laquelle des particuliers louent ponctuellement leur logement entier ou juste une chambre, ne reflète pas toujours la réalité. Certains propriétaires se sont en effet transformés en professionnels de la location touristique. « Dans les villes où la pression touristique est forte, on observe la mise en place de stratégies spéculatives de valorisation immobilière : le marché du logement s'en trouve profondément bouleversé, au détriment des populations locales qui recherchent un logement à l'année. C'est le cas lorsque des logements sont uniquement dévolus à la location. Face à ces enjeux, plusieurs évolutions législatives et réglementaires sont intervenues pour encadrer l'offre de location touristique saisonnière. Saisissant la possibilité qui leur est offerte, plusieurs villes françaises, dont Bordeaux, ont par exemple rendu obligatoire la déclaration préalable pour les loueurs.

<sup>29</sup> INSEE Nouvelle-Aquitaine, *La population augmente, les logements vacants aussi...*, INSEE Nouvelle-Aquitaine Flash, n°39, juin 2018.

## Airbnb en Nouvelle-Aquitaine : quelques repères en 2016

36 000 hébergements

2 200 communes

Une offre concentrée autour des villes et départements littoraux : Gironde, Pyrénées-Atlantiques et Charente-Maritime se rangent au 5<sup>ième</sup>, 9<sup>ième</sup> et 10<sup>ième</sup> rang national

Parmi les villes qui proposent le plus d'annonces : Bordeaux (8 000 annonces), La Rochelle (3 500), Biarritz (3 200), La teste de Buch (1 400), Arcachon (1 100), Lacanau (900), Saint-Jean de Luz (800), Capbreton (800)

Une concentration de la fréquentation : 10 villes rassemblent 50 % des voyageurs de la région. Aux premiers rangs : Bordeaux (285 000 arrivées), La Rochelle (105 000), Biarritz (70 000)...

*Sources : Sud-Ouest, De Bordeaux au littoral aquitain, le nouvel eldorado d'Airbnb, 3 janvier 2018*

### 3.2. Des formes urbaines consommatrices d'espace

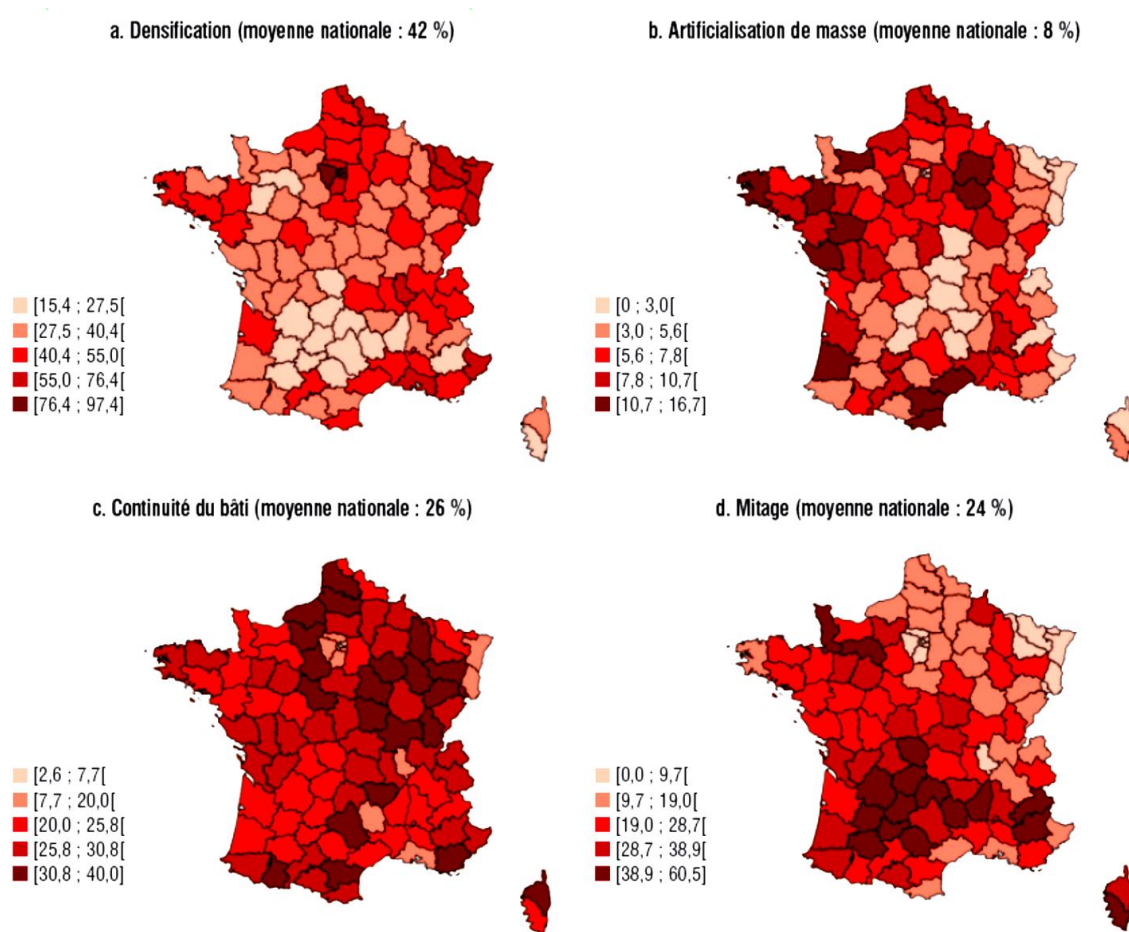
Au-delà des facteurs liés aux dynamiques démographiques, la consommation d'espace est étroitement liée à la manière d'habiter le territoire. Les formes urbaines, induites par les stratégies de localisation des ménages et des entreprises, déterminent l'intensité de l'artificialisation. Une récente étude montre qu'entre 2005 et 2013, à l'échelle nationale, 41 % des nouvelles constructions correspondent à des constructions de densification ou de renouvellement<sup>30</sup>. S'insérant dans des espaces déjà artificialisées, elles ne se traduisent par aucune consommation d'espace. A contrario, 59 % des nouvelles constructions sont situées dans les espaces non artificialisés en 2005. Cette consommation d'espace se réalise :

- à 13 % par une artificialisation de masse (lotissement, zone d'activités, quartier nouveau...);
- à 45 % par extension des zones urbaines en continuité avec le bâti existant ;
- à 42 % par mitage (espaces dispersés dans le territoire) sont des espaces dispersés dans le territoire (mitage).

Alors que le quart nord-est de la France se caractérise par une plus forte part de construction en continuité du bâti, le mitage tend à dominer à l'ouest et au sud-ouest de la France. Selon les auteurs de l'étude, « ces disparités sont en partie dues au fait qu'il est plus facile de « miter » le territoire là où la densité du bâti est faible (sud-ouest) ; elles peuvent également être expliquées par des modes d'habitat hérités de l'histoire, notamment agricole, de ces provinces. Historiquement, « les conditions naturelles sociales et agricoles [des] modes de vie » ont abouti à un habitat plus dispersé dans le nord et dans le sud et plus groupé dans le nord et l'est de la France ».

<sup>30</sup> INSEE, Ministère en charge de l'Environnement (SDES), *Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013*, in *Les acteurs économiques et l'environnement*, 2017.

## Répartition géographique des types de construction entre 2005 et 2013 (en % de surfaces consacrées au bâti)



Lecture : entre 2005 et 2013, dans le Finistère, 43 % de la surface consacrée au bâti correspond à de la densification du bâti, 11 % à de l'artificialisation de masse, 28 % à de la construction en continuité de bâti et 18 % à du mitage.

Source : INSEE, Ministère en charge de l'Environnement (SDES), *Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013*, in *Les acteurs économiques et l'environnement*, 2017.

### ■ Le « modèle » prédominant de la maison individuelle avec de l'espace autour

La prépondérance des maisons individuelles est l'une des principales caractéristiques du parc immobilier de Nouvelle-Aquitaine. Les maisons individuelles représentent dans la région 71 % du parc des résidences principales, au-dessus de ce qui est observé à l'échelle nationale (56 %). La région est ainsi l'une de celles où les maisons sont les plus répandues avec la Bretagne, les Pays de la Loire, les Hauts-de-France ou encore la région Centre-Val de Loire<sup>31</sup>. Les maisons individuelles représentent plus de huit logements sur dix dans quatre départements (Creuse, Charente, Dordogne, Deux-Sèvres). L'habitat collectif est davantage représenté au sein des agglomérations centrées sur les chefs-lieux de département, le littoral et dans les Pyrénées<sup>32</sup>.

Particulièrement prépondérant en Nouvelle-Aquitaine, ce « modèle » de l'habitat individuel est également inscrit dans les représentations sociales. Interrogés sur leur logement idéal, les Français plébiscitent la maison individuelle, associée à l'accession à la propriété, à la qualité de vie (calme,

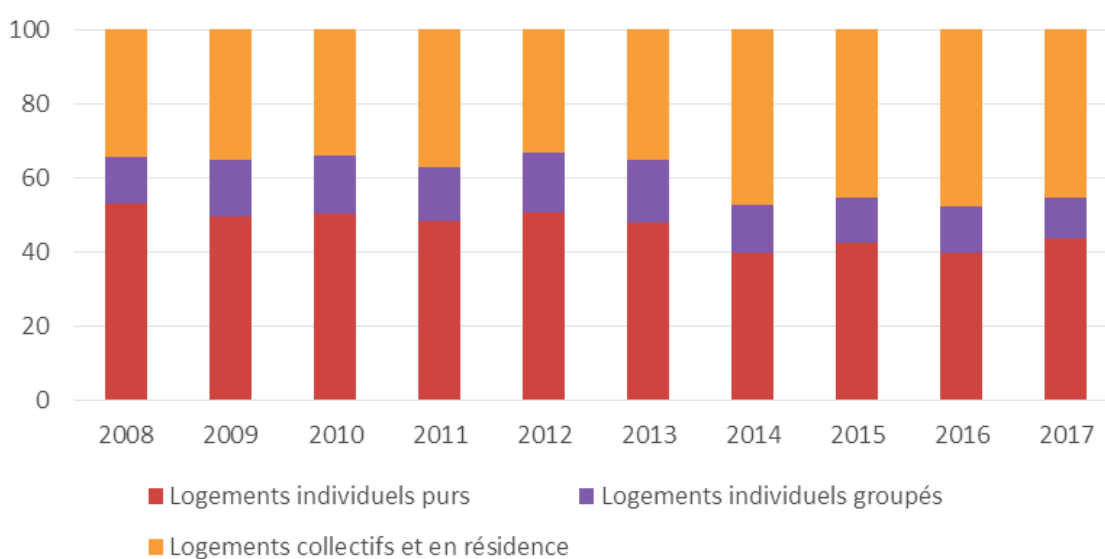
<sup>31</sup> Crédit Foncier de France, *Le marché immobilier des 13 régions françaises*, novembre 2018.

<sup>32</sup> *Diagnostic de l'habitat en Nouvelle-Aquitaine, Contributions de l'Etat*, août 2017, fiche annexe n° 5.

jardin...). Une enquête du CREDOC révèle ainsi que « la maison individuelle représente le logement idéal pour 82 % des Français et qu’être propriétaire de sa maison constitue la combinaison parfaite pour 77 % d’entre eux »<sup>33</sup>.

La prépondérance de l’habitat individuel semble toutefois moins marquée sur le marché de la construction. Prolongeant une tendance globale entamée au début des années 2000, la part des logements individuels mis en chantier a diminué entre 2008 et 2017. Alors qu’il représentait près des deux tiers des constructions de logement en 2008, l’habitat individuel n’en constitue qu’un peu plus de la moitié en 2017. Corrélativement, la part de l’habitat collectif a progressé de 34 à 45 % sur la période. Compte tenu des fluctuations du marché de la construction, cette évolution devra néanmoins être confirmée dans les prochaines années pour conclure qu’il s’agit d’une véritable tendance de fond.

### Répartition des logements commencés entre 2008 et 2017



Données : Sit@adel2

Ainsi que le rappelle le Ministère de l’Environnement, « le succès des maisons individuelles a favorisé une construction peu dense et a été un moteur de l’artificialisation »<sup>34</sup>. Quel que soit le type de construction (par mitage, en continuité du bâti...), l’habitat collectif consomme en moyenne toujours moins d’espace (432 m<sup>2</sup> par logement sur la période 2005-2013) que l’habitat individuel (1 142 m<sup>2</sup>)<sup>35</sup>.

### ■ Une superficie des parcelles corrélée aux prix du foncier

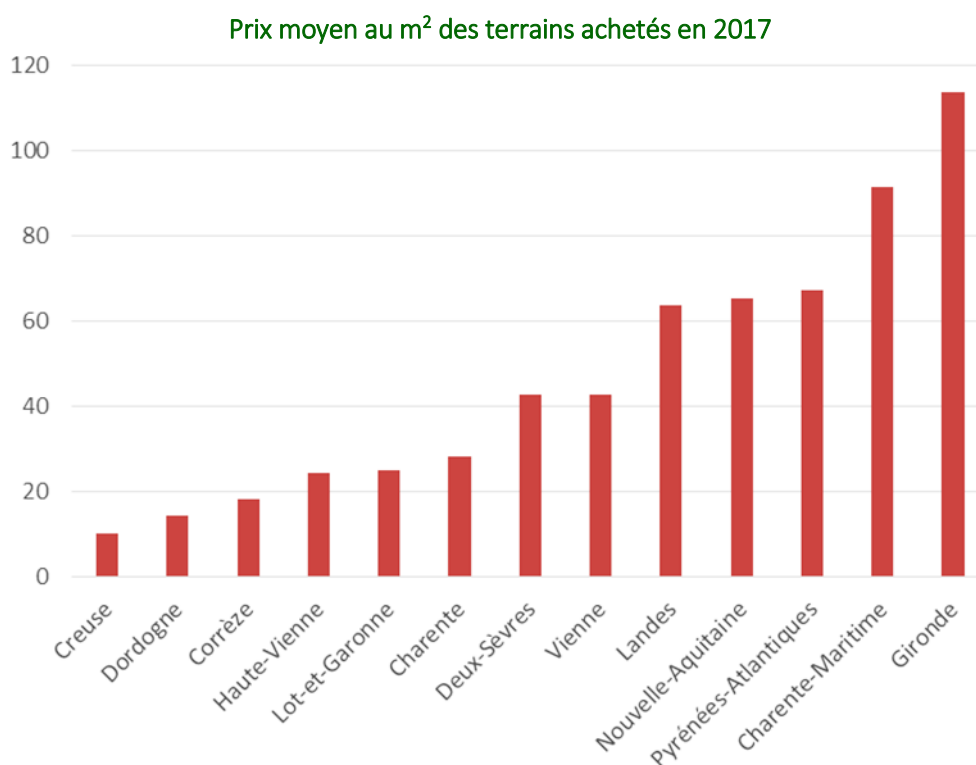
La consommation d’espace est en partie déterminée par le coût d’accès au foncier. En Nouvelle-Aquitaine, le prix au mètre carré des terrains achetés par des particuliers (65 €/m<sup>2</sup> en 2017) reste parmi les moins cher de France métropolitaine. Il est toutefois en nette augmentation : entre 2010 et 2017, il

<sup>33</sup> CREDOC, *Etre propriétaire de sa maison, un rêve largement partagé, quelques risques ressentis*, n° 177, septembre 2004.

<sup>34</sup> Ministère de l’environnement, de l’énergie et de la mer, *Artificialisation : de la mesure à l’action*, Analyse Théma, janvier 2017, p. 21.

<sup>35</sup> INSEE, Ministère en charge de l’Environnement (SDES), *Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013*, in *Les acteurs économiques et l’environnement*, 2017.

a ainsi progressé de 66 %. Les départements du littoral enregistrent les prix moyens au m<sup>2</sup> les plus élevés en 2017, loin devant les départements les plus ruraux. Le prix du foncier est ainsi onze fois plus élevé en Gironde qu'en Creuse. Ce prix moyen au mètre carré est plus élevé, en moyenne, de 28 % dans les grandes aires urbaines de la région, avec de très fortes disparités selon les aires : il s'échelonne ainsi de 13 €/m<sup>2</sup> à Guéret à 240 €/m<sup>2</sup> à Arcachon, en passant par 127 €/m<sup>2</sup> à Bordeaux et 165 €/m<sup>2</sup> à La Rochelle. Les zones les plus tendues se concentrent sur le littoral et la métropole bordelaise, ainsi que, dans une moindre mesure, autour de Poitiers et de Pau.

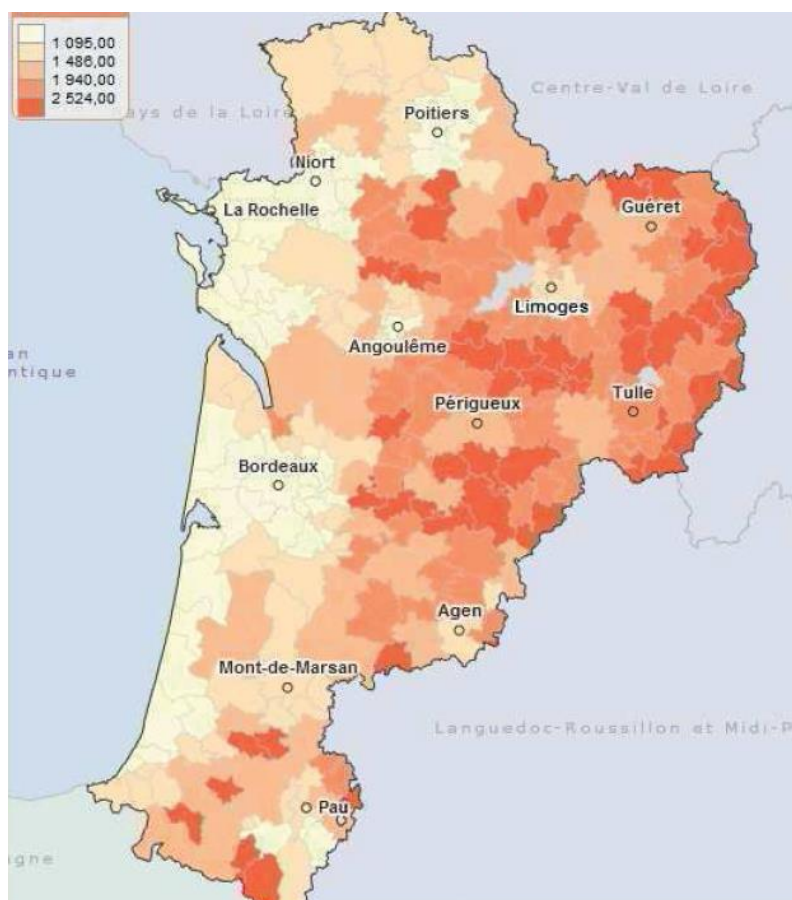


*Données : DREAL Nouvelle-Aquitaine, Enquête sur le prix des terrains et du bâti*

Sans que la relation ne soit linéaire, la superficie des terrains à bâtir est inversement liée à leurs prix : les faibles prix au mètre carré incitent les ménages à acquérir de plus grandes parcelles. On constate ainsi que la superficie des terrains à bâtir est nettement plus importante dans la moitié est de la région, où la tension du marché reste faible. La superficie moyenne des terrains acquis en 2017 oscille ainsi de 462 m<sup>2</sup> dans l'aire urbaine de La Rochelle jusqu'à 1 887 m<sup>2</sup> dans celle de Tulle. Le faible coût d'accès au foncier participe ainsi à expliquer l'importante consommation d'espace, au regard de leurs dynamiques propres, dans les territoires ruraux de l'est de la région. A l'inverse, le littoral offre des surfaces médianes à bâtir généralement inférieure à 800 m<sup>2</sup>, excepté le secteur du Médoc, moins tendu.



## Surface des terrains pour la construction d'une maison sur la période 2013-2015 (par EPCI)



Source : *Diagnostic de l'habitat en Nouvelle-Aquitaine : contributions de l'Etat, 2017*

La superficie moyenne des terrains tend toutefois à diminuer sensiblement depuis 2011, alors que le prix moyen au mètre carré des terrains est de plus en plus élevé. Elle est ainsi passée, en Nouvelle-Aquitaine, de 1 314 m<sup>2</sup> en 2011 à 1 079 m<sup>2</sup> en 2017 (- 17 %) ; parallèlement, le prix des terrains, qui représente près d'un tiers coût d'un projet, progressait très fortement (+ 66 % entre 2010 et 2017).

### ■ Etalement urbain et mitage

#### *Périurbanisation et mitage des espaces agricoles, naturels et forestiers*

Le développement urbain peut s'opérer selon deux grandes formes<sup>36</sup> :

- dans la première, la ville s'étend en repoussant ses propres frontières urbaines, les nouvelles constructions s'inscrivant dans la continuité des constructions existantes ;
- dans la seconde, l'étalement se fait en discontinuité, les populations allant résider dans des espaces assez proches de la ville pour pouvoir aller y travailler, mais assez lointains pour ne pas entrer en continuité avec la ville.

<sup>36</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 9.

Cette deuxième forme de développement urbain, qui correspond à l'extension des surfaces artificialisées autour des agglomérations, est caractéristique de la périurbanisation. Depuis les années 1970, l'urbanisation autour des agglomérations s'est accélérée, en s'éloignant de plus en plus des centres villes, entraînant une transformation des espaces ruraux. La périurbanisation s'est opérée « par extension spatiale du périmètre d'influence des villes, c'est-à-dire par accroissement du nombre de communes dont une part importante de la population active effectue quotidiennement des déplacements domicile-travail entre leurs communes de résidence »<sup>37</sup> et le pôle urbain.

### Unité urbaine, pôle urbain, couronne périurbaine et aire urbaine : les définitions de l'INSEE

On appelle **unité urbaine** une commune ou en ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui comptent au moins 2 000 habitants.

Le **pôle urbain** est une unité urbaine offrant au moins 10 000 emplois et qui n'est pas située dans la couronne d'un autre pôle urbain. On distingue également les moyens pôles (unités urbaines de 5 000 à 10 000 emplois) et les petits pôles (unités urbaines de 1 500 à moins de 5 000 emplois).

Une **aire urbaine** ou « **grande aire urbaine** » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par :

- un pôle urbain de plus de 10 000 emplois (de 5 000 à 10 000 emplois pour les « moyennes aires » et de 1 500 à 5 000 emplois pour les « petites aires ») ;
- une **couronne périurbaine** constituée des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Plusieurs phénomènes ont contribué à la périurbanisation, dont :

- la hausse des prix du foncier et de l'immobilier, qui incite les ménages dont les revenus ne sont pas suffisants pour acquérir un bien en centre-ville à s'installer à l'extérieur, aux prix plus accessibles. Le prix au mètre carré tend en effet à décroître avec l'éloignement du centre de l'agglomération. « Cette décroissance des prix s'explique en partie, selon les modèles d'économie urbaine, par un arbitrage sous-jacent entre coûts du logement et coûts des transports associés à la localisation. Plus les ménages s'éloignent du centre de l'agglomération, plus la disponibilité de la surface de foncier pour le logement augmente, mais, simultanément, plus les coûts de transports tendent à augmenter (...). Au sein des aires urbaines, l'éloignement d'un kilomètre du centre de l'aire urbaine fait baisser le prix total des logements d'environ 1 % »<sup>38</sup>. La fiscalité locale moins élevée dans les espaces périurbains, corollaire d'un moindre niveau de services et d'équipements collectifs, joue également dans les stratégies résidentielles des habitants.
- la généralisation de l'usage de l'automobile, facilitée par l'amélioration des infrastructures routières : les gains de vitesse autorisés par la généralisation du véhicule individuel ont été investis dans une augmentation des distances parcourues plutôt que dans une réduction des temps de parcours. Ménages et entreprises ont ainsi pu accéder à des espaces plus

<sup>37</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 79.

<sup>38</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *Artificialisation : de la mesure à l'action*, Analyse Théma, janvier 2017, p. 22.

éloignés, plus étendus et moins chers. La périurbanisation s'accompagne ainsi d'un développement des infrastructures routières, deuxièmes consommatrices d'espace entre 2006 et 2014, loin derrière l'habitat ;

- les aménités associées aux espaces périurbains (davantage de surface, jardin, cadre de vie, qualité paysagère ou environnementale, moindre promiscuité...) perçues comme l'antithèse des « grands ensembles ».

La périurbanisation s'est fortement développée en Nouvelle-Aquitaine. Entre 1968 et 2013, 1 543 communes de Nouvelle-Aquitaine, principalement rurales, sont devenues périurbaines<sup>39</sup>. « De façon continue depuis 1975, l'accroissement démographique constaté en couronne périurbaine dépasse celui des pôles »<sup>40</sup>. Entre 1968 et 2012, la population des couronnes des pôles urbains (petits, moyens et grands) progressait à un rythme deux fois supérieur à la croissance des pôles de même catégorie. Après la forte dynamique constatée entre 2006 et 2011, l'accroissement démographique des couronnes périurbaines tend toutefois à ralentir depuis 2011, même s'il reste toujours plus soutenu que celui des pôles ; à l'inverse, l'évolution, plus modeste des villes-centres et de leurs banlieues s'accélère depuis 2011<sup>41</sup>.

### Evolution de la population régionale par type d'espace depuis 1968 (taux de croissance annuel)

Catégories d'aire urbaine 2010	1968-2012	2006-2011	2011-2017
Communes isolées	- 0,4	0,2	- 0,2
Autres communes multi polarisées	0,1	1,1	0,4
<b>Petites aires urbaines</b>			
Couronnes des petits pôles	0,3	0,7	0,2
Petits pôles	0,2	0,4	0,1
<b>Moyennes aires urbaines</b>			
Couronnes des moyens pôles	0,6	1,0	0,3
Moyens pôles	0,3	0,1	- 0,2
<b>Grandes aires urbaines</b>			
Couronnes multipolarisées	0,5	1,2	0,6
Couronnes des grands pôles urbains	1,1	1,6	1,1
Grands pôles urbains	0,6	0,4	0,7

Source : INSEE, recensement de la population.

<sup>39</sup> A'URBA, *Les systèmes territoriaux de la grande région Nouvelle-Aquitaine*, décembre 2016, p. 19. Voir carte en annexe.

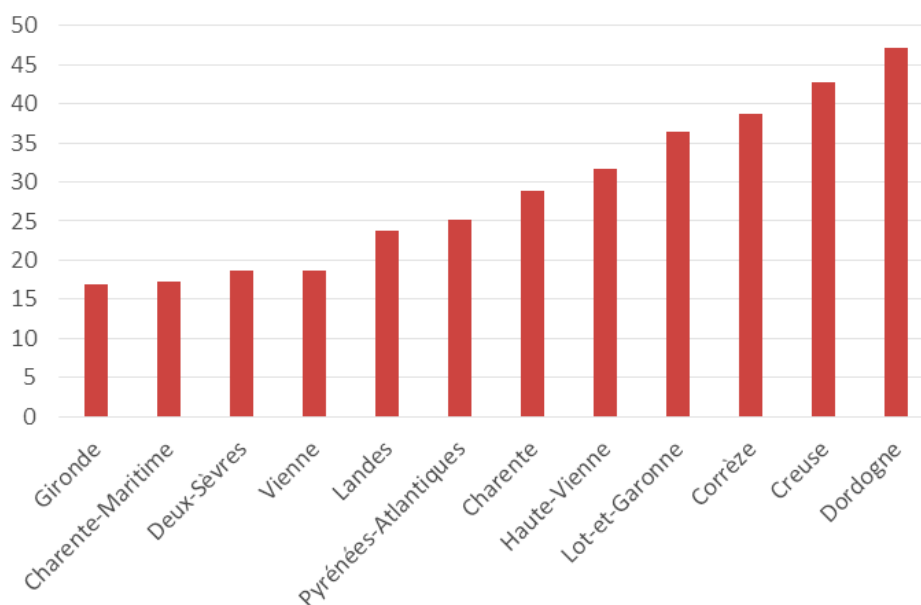
<sup>40</sup> INSEE & CESER Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, *Dynamiques territoriales et réseaux en Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes*, INSEE Dossiers, n°3, septembre 2016, p. 11.

<sup>41</sup> INSEE, *La population néo-aquitaine augmente moins rapidement sur la période récente*, INSEE Flash Nouvelle-Aquitaine, n° 43, décembre 2018.

La périurbanisation a fait émerger « un nouveau mode d'organisation de la ville fondé sur la discontinuité spatiale, les faibles densités et une moindre diversité, incarnant le passage de la « ville pédestre », - ville héritée, caractérisée par la densité, la proximité – à la « ville motorisée » - ville redéployée, fragmentée, éparpillée »<sup>42</sup>. La périurbanisation revêt des formes diverses, de l'habitat pavillonnaire à l'intégration de bourgs auparavant ruraux. L'une des caractéristiques commune tient dans la fragmentation du tissu urbain. Le développement du périurbain se traduit par un mitage de l'espace, alternant construction immobilières, et enclaves agricoles, forestières ou naturelles plus ou moins étendues. Caractérisée par le « modèle » du pavillon individuel avec (grand) jardin, la périurbanisation se révèle fortement consommatrice d'espace. Une étude a ainsi montré que les habitations consomment en moyenne davantage d'espace par logement dans une situation de mitage (1 370 m<sup>2</sup> pour un logement individuel sur la période 2007-2013) qu'en continuité de bâti (1 089 m<sup>2</sup>) ou en artificialisation de masse (840 m<sup>2</sup>)<sup>43</sup>.

Ce mitage des espaces naturels, agricoles ou forestiers n'est pas propre aux couronnes périurbaines des aires urbaines. Il est également particulièrement marqué dans les territoires ruraux, où les tensions foncières sont faibles ou inexistantes. Entre 2009 et 2012, la part de maisons construites hors de la tache artificialisée dépassait ainsi les 30 % en Haute-Vienne, Corrèze et Lot-et-Garonne, et même les 40 % dans la Creuse ou en Dordogne<sup>44</sup>.

#### Part des maisons construites en dehors de la tache artificialisée (2009-2012)



Données : Observatoire NAFU

<sup>42</sup> P. LEJOUX, *Les entreprises, actrices de la périurbanisation en France*, in D. MENJOT, S. COLLIN-BOUFFIER et C.-I. BRELOT, *Aux marges de la ville. Paysages, sociétés, représentations*, L'Harmattan, 2015, p. 195-204.

<sup>43</sup> INSEE, Ministère en charge de l'Environnement (SDES), *Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013*, in *Les acteurs économiques et l'environnement*, 2017.

<sup>44</sup> Source : Observatoire NAFU.

### *Les activités économiques, actrices de la périurbanisation*

L'étalement des populations autour des villes s'est accompagné, dans un second temps, d'un étalement des emplois. Celui-ci s'est caractérisé par une croissance des emplois plus marquée dans les couronnes périphériques que dans les centres des pôles urbains. « Si les emplois restent moins décentralisés que les populations, la « dédensification » des centres d'emploi est un phénomène majeur des dernières décennies »<sup>45</sup>. Ces changements résultent de l'évolution des critères de localisation des entreprises, qui tendent à repositionner leurs implantations nouvelles dans les espaces périurbains. Autrefois déterminante, l'implantation en centre-ville présente, pour certaines entreprises, différentes contraintes : foncier moins disponible et plus coûteux, locaux enserrés dans le tissu urbain, donc offrant moins de possibilités d'extensions, pas toujours adaptés aux nouveaux modes de production et de gestion des entreprises, difficultés de circulation et de stationnement... ; à l'inverse, les espaces périphériques offrent, pour les entreprises, plusieurs attraits : les espaces périurbains sont devenus, avec la généralisation de l'automobile, tout autant accessibles, voire davantage, que les centres villes ; séduites par une plus grande disponibilité du foncier, les entreprises cherchent à s'implanter à proximité des axes routiers structurants (rocales, échangeurs...) afin d'augmenter leur potentiel de chalandise et leur visibilité. Se rapprocher de la clientèle des entreprises et ménages installés dans le périurbain constitue également un véritable facteur d'attraction, particulièrement pour les secteurs du commerce de détail, des services aux particuliers et aux entreprises...

Ces évolutions ont totalement redessiné la ville. Autour de la ville centre, se sont ainsi multipliées des centralités périurbaines, liées à l'implantation des entreprises. De nouvelles polarités se sont organisées aux franges des villes, autour de parcs et zones d'activités, de plateformes logistiques, de zones commerciales... On a ainsi vu se constituer, en marge des villes, de nouvelles polarités réunissant, comme le ferait un centre-ville, différents commerces, activités de service ou de loisirs. Ces polarités sont imposées progressivement comme des « centres de vie attirant des travailleurs et des consommateurs, urbains comme périurbains, et ont favorisé une organisation polycentrique, structurée autour de centres multiples »<sup>46</sup>.

Ces nouvelles formes d'organisation urbaine interrogent : faut-il y voir la fin de la ville ou, au contraire, la réinvention de la ville ? Quelle que soit sa signification, l'étalement des activités au-delà des frontières de la ville constitue un déterminant important de la consommation d'espace. Si les stratégies de localisation des entreprises jouent donc un rôle important dans la consommation de foncier, leur portée exacte est délicate à apprécier. L'INRA et l'IFSTTAR concluent, aux termes de l'expertise qu'ils ont menée sur l'artificialisation des sols, que « les dynamiques foncières que la localisation des activités économiques engendre restent néanmoins complexes et peu documentées (...). Il est difficile de conclure sur la manière dont [ces activités] interviennent concrètement dans les dynamiques foncières urbaines, périurbaines ou plus lointaines »<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 92.

<sup>46</sup> P. LEJOUX, *Les entreprises, actrices de la périurbanisation en France*, in D. MENJOT, S. COLLIN-BOUFFIER et C.-I. BRELOT, *Aux marges de la ville. Paysages, sociétés, représentations*, L'Harmattan, p. 195-204.

<sup>47</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 99.

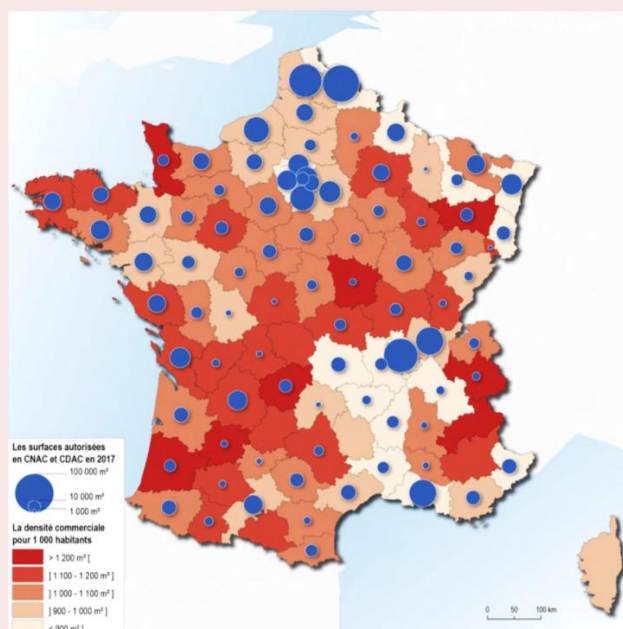
### ► Les zones commerciales périphériques

Le développement des zones commerciales périphériques s'inscrit dans la logique de concentration qui caractérise le commerce moderne : concentration de l'outil de production, concentration en capital, mais aussi concentration géographique. Si les centres villes sont toujours au cœur de nos territoires, ils ne le sont plus dans nos modes de consommation : l'essentiel de nos achats (70 %) est réalisé en périphérie des villes. Les centres villes ne représentent plus que 17 % des achats, tandis que le commerce diffus (commerce de quartier, de centre-bourg...) ne pèse plus que 13 %<sup>48</sup>.

Après la progression marquée des « trente glorieuses », et le ralentissement observé dans les années 1970-1990, les surfaces commerciales autorisées repartent en forte hausse dans les années 2000-2015 : en moyenne, ce sont plus de 2 millions de surfaces commerciales qui ont été autorisées chaque année. Cette hausse a pris fin en 2015, avec un ralentissement des créations de surfaces commerciales depuis trois ans, revenant au niveau des années 1990.

En Nouvelle-Aquitaine, trois départements se caractérisent par une densité commerciale particulièrement importante (plus de 1 200 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales pour 1 000 habitants) : il s'agit des Landes, du Lot-et-Garonne et de la Corrèze ; à l'opposée Gironde et Pyrénées-Atlantiques, plus peuplés, présentent des densités sensiblement plus faibles (entre 900 et 1 000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales pour 1 000 habitants).

### Surfaces commerciales autorisées et densités commerciales pour 1 000 habitants



Source : BEMH, audition du 17 janvier 2019.

Les zones commerciales périphériques sont régulièrement présentées comme l'un des moteurs de l'artificialisation des sols. Si leur modèle, caractérisé par une emprise au sol des magasins et des parkings étendus, est par nature consommateur d'espace, leur contribution globale à l'artificialisation doit être appréciée à sa juste mesure. A l'échelle nationale, les activités commerciales n'arrivent en effet qu'en sixième place des usages responsables de l'artificialisation, à hauteur d'environ 5 % de la consommation d'espace entre 2006 et 2014 (*enquêtes Teruti-Lucas*).

Il convient toutefois de noter que les activités logistiques qui présentent une activité de vente directe ne sont pas considérées comme des surfaces commerciales. Fortement consommatrices d'espace, elles ne sont pas comptabilisées comme activités commerciales, ni soumises aux mêmes règles d'installation.

<sup>48</sup> Source : Région Nouvelle-Aquitaine, Club Observation et stratégie foncière, *Urbanisme commercial, actes du séminaire du 9 janvier 2018*.

### ► Les activités logistiques

En fort développement ces dernières décennies, les activités logistiques se caractérisent par leur importante consommation foncière. L'implantation d'entrepôts et de plateformes logistiques implique la construction de bâtiments de grande taille dédiés à l'entreposage et au traitement des flux de marchandises entrants et sortants, ainsi, qu'à l'extérieur, de grandes aires de manœuvre, de parkings, de voies d'accès... Traditionnellement implantés aux franges des agglomérations, ces entrepôts et plateformes logistiques se sont déplacés en zones suburbaines et périurbaines, se rapprochant des nœuds autoroutiers ou de plateformes intermodales.

Les plus grandes aires logistiques se concentrent autour de Paris, Lyon et Lille. La Nouvelle-Aquitaine compte 357 entrepôts et plateformes logistiques (EPL) de plus de 5 000 m<sup>2</sup>. Leur surface moyenne est de 14 500 m<sup>2</sup>. 21 % d'entre eux ont une surface supérieure à 20 000 m<sup>2</sup>. Les deux tiers de ces EPL sont regroupés dans l'une des 31 aires logistiques de la région, les autres étant isolés. Une dizaine d'aires logistiques se situent autour de Bordeaux ; les autres se répartissent sur l'ensemble de la région, souvent à proximité d'autoroutes (Brive, Limoges, Poitiers, Niort...) ou de ports (La Rochelle, Bayonne)<sup>49</sup>.

De manière générale, la mono fonctionnalité des espaces dédiés, principalement voire exclusivement dédiés à l'habitat, aux activités économiques, ou encore aux loisirs concourt au phénomène d'étalement urbain en éloignant les activités et les services des habitants.

### ■ Une accélération de la vacance : la dévitalisation des centres villes et centres-bourgs

Avec près de 290 000 logements vacants, la Nouvelle-Aquitaine se place au quatrième rang des régions avec le plus fort taux de vacance (8,5 %, contre 7,9 % à l'échelle nationale)<sup>50</sup>. La progression s'est accélérée entre 2010 et 2015, avec une évolution trois fois plus rapide à celle observée les deux décennies précédentes : plus de 8 500 logements vacants supplémentaires sont ainsi recensés chaque année en Nouvelle-Aquitaine. Le phénomène est nettement marqué à l'est de la région. La vacance de logements touche plus particulièrement les territoires ruraux, où elle dépasse les 10 % dans les petits et moyens pôles. Modéré dans les grandes aires urbaines en tension (Bordeaux, Bayonne, la Rochelle, Arcachon...), le taux de vacance s'élève dans les villes-centres des grands pôles urbains en déclin démographique : il atteint ainsi 15 % à Pau et Tulle, plus de 12 % à Guéret, Agen, Bergerac, Châtelleraut ou encore Marmande. A l'opposé, les zones littorales sont relativement peu affectées.

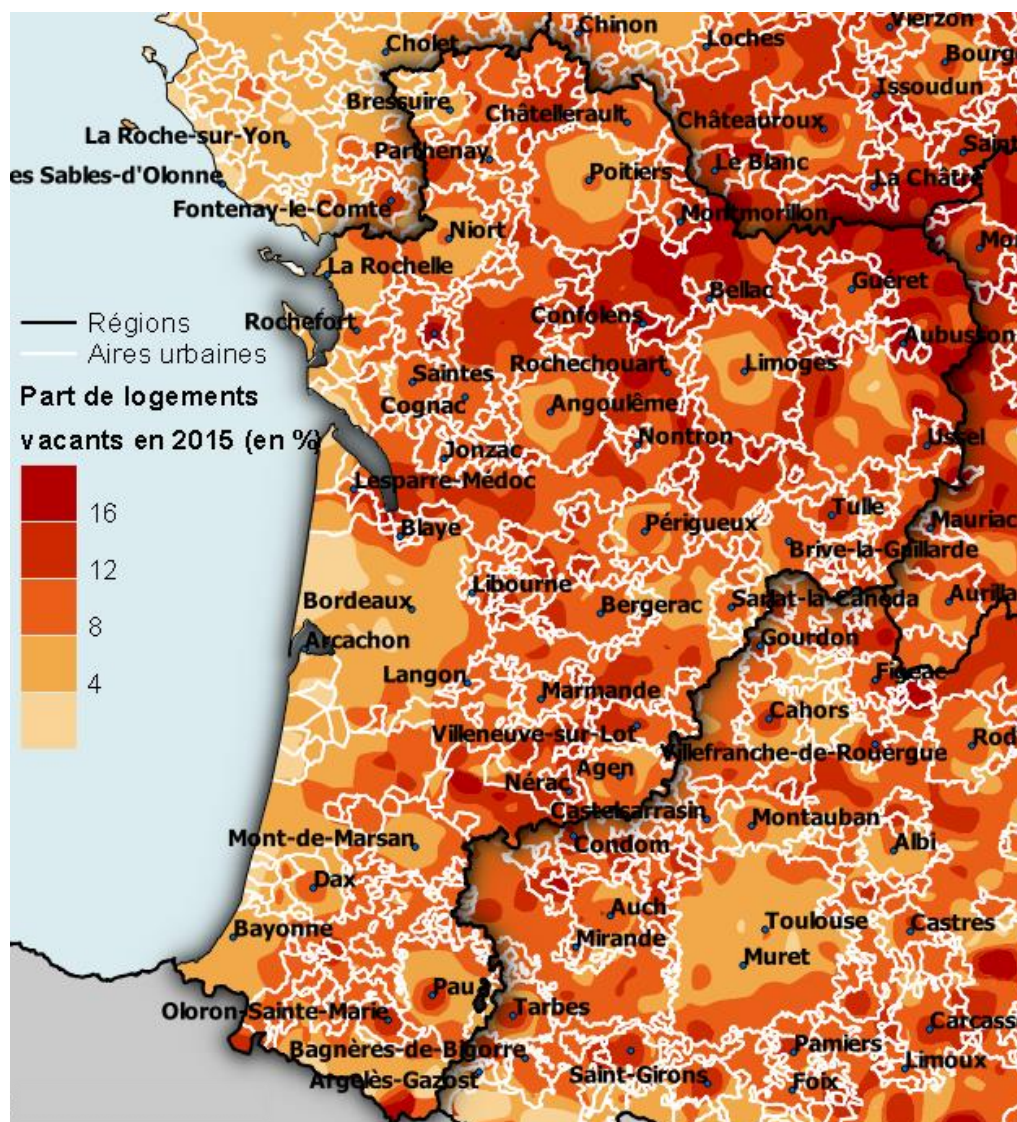
Le lien entre augmentation de la vacance et consommation d'espace doit être analysé à l'échelle de chaque territoire. Dans certaines hypothèses, la vacance peut-être la résultante d'une consommation d'espace ailleurs sur le territoire : c'est par exemple le cas lorsque le parc de logements existants ne répond pas, pour des raisons variées (prix de l'immobilier, vétusté, confort, isolation, promiscuité avec le voisinage...) aux attentes de la population qui souhaite s'établir sur un territoire ; au-delà du seul logement, c'est plus généralement la perte d'attractivité des centres villes et centres-bourgs qui est en cause. Dans d'autres situations, la vacance peut provenir d'une déprise démographique et d'une perte

<sup>49</sup> Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, *Atlas des entrepôts et des aires logistiques en France en 2015*, Datalab, mars 2017.

<sup>50</sup> INSEE Nouvelle-Aquitaine, *La population augmente, les logements vacants aussi...*, INSEE Nouvelle-Aquitaine Flash, n°39, juin 2018.

d'attractivité de l'ensemble du territoire, sans impliquer de consommation d'espace supplémentaire sur le territoire.

### Taux de logements vacants en 2015



Source : INSEE Nouvelle-Aquitaine, *La population augmente, les logements vacants aussi...*  
INSEE Nouvelle-Aquitaine Flash, n°39, juin 2018.

Parallèlement, de nombreuses villes de Nouvelle-Aquitaine souffrent d'une progression importante de la vacance commerciale. Si Bordeaux et les agglomérations touristiques du littoral sont épargnées, les villes moyennes sont particulièrement concernées par cette dévitalisation de leurs centres villes. Des villes comme Châtelleraut, Guéret, Libourne ou encore Marmande présentent des taux de vacance supérieurs à 15 %. Les grandes enseignes réinvestissent les centres villes des grandes agglomérations, mais ne le font pas, faute de marché suffisant, dans les villes moyennes et les bourgs. Le développement des commerces de périphérie (zones commerciales) est souvent pointé comme l'une des principales causes de cette perte de vitesse. La dévitalisation des centres villes est néanmoins multifactorielle<sup>51</sup> : elle tient certes à l'équilibre des concurrences entre centre et périphérie, mais révèle également parfois

<sup>51</sup> IGF, CGEDD, *La revitalisation commerciale des centres villes*, octobre 2016.



une perte d'attractivité et de dynamisme plus globale (perte de population, taux de chômage élevé, perte d'équipements et services, taux de vacance des logements élevé...) ; elle peut également être liée au développement démographique des couronnes périurbaines, au détriment de centres moins dynamiques. On constate enfin que ce phénomène de vacance commerciale touche aujourd'hui également les zones périphériques. Le modèle de la grande distribution semble en effet s'essouffler, faisant craindre le développement de nouvelles friches commerciales.



La plus élevée, en valeur absolue, de France, la consommation d'espace en Nouvelle-Aquitaine révèle un modèle de développement peu économe en foncier. Si elle participe à la consommation foncière régionale, la dynamique démographique ne peut suffire à l'expliquer totalement. D'autres facteurs, liés à la manière d'habiter le territoire, sont tout aussi déterminants. C'est sur eux que devront notamment s'appuyer l'élaboration d'une stratégie de gestion économe de l'espace, enjeu d'un développement durable des territoires.





### ■ Les dynamiques foncières en Nouvelle-Aquitaine : une forte consommation d'espace, plus spécifiquement concentrée sur certains territoires

- *La Nouvelle-Aquitaine, première région consommatrice d'espace*, au détriment, en premier lieu, des espaces agricoles.
- *Des dynamiques foncières très contrastées selon les territoires* : à l'échelle départementale, la consommation d'espace est nettement plus marquée à l'ouest de la région ; plus localement, l'artificialisation se concentre autour des pôles urbains, du littoral et le long des axes routiers. Les territoires ruraux sont aussi fortement consommateurs d'espace au regard de leurs dynamiques de développement et de leur poids relatif.

### ■ Les déterminants de la consommation foncière : un modèle de développement régional consommateur d'espace

- *Les dynamiques démographiques n'expliquent pas totalement la consommation foncière* : la croissance démographique liée à l'attractivité de la région, conjuguée à la réduction de la taille des ménages, constitue un déterminant important de la pression foncière. Pour autant, il ne semble pas exister de lien linéaire entre augmentation de la population et consommation d'espace : à évolution démographique comparable, des territoires s'artificialisent ainsi nettement plus rapidement que d'autres.
- *L'attractivité touristique régionale constitue un autre déterminant de la consommation d'espace* : c'est en particulier le cas dans les territoires touristiques de la région, où résidences secondaires et locations saisonnières pèsent sur les marchés fonciers et immobiliers.
- *Au-delà des facteurs liés aux dynamiques démographiques et touristiques, la consommation d'espace est étroitement liée à la manière d'habiter le territoire*. Le « modèle » de l'habitat pavillonnaire, le faible coût du foncier dans certains territoires, ou encore la périurbanisation de l'habitat puis des activités économiques participent à définir un modèle de développement urbain extensif, diffus, fortement consommateur d'espace. Le processus de dévitalisation des centres villes et centres-bourgs y prend également sa part. Les dispositifs d'incitation fiscale jouent enfin un rôle dans la dynamique d'urbanisation, en encourageant la construction de logements qui ne répondent pas toujours à un besoin avéré.



## Partie 2

# La gestion économe de l'espace, enjeu d'un aménagement durable des territoires

**D**emandes croissantes en logement, en zones d'activités économiques, en infrastructures... Les pressions sur les sols sont nombreuses, notamment dans des régions comme la Nouvelle-Aquitaine, dont le modèle de développement est particulièrement consommateur d'espace. Or les sols, « formidable réservoir de biodiversité, [...] sont essentiels à de nombreux services écosystémiques tels que la production alimentaire ou la régulation du climat, des crues, de la qualité de l'eau ou de l'air »<sup>52</sup>. Peu compatible avec les exigences d'un développement et d'un aménagement durables des territoires, ce processus de consommation foncière sans limite n'est pas soutenable à terme. Face à ces enjeux de plus en plus prégnants, la gestion économe de l'espace doit être au cœur des stratégies de développement des territoires.

### 1. Un modèle de développement non soutenable

Les conséquences de l'artificialisation des sols sont de plus en plus tangibles. Elles se traduisent notamment par une érosion de la biodiversité et la perte des services écosystémiques rendus par les sols. Une urbanisation mal maîtrisée a également un coût pour les habitants et la collectivité. Réalisée au détriment des terres agricoles, l'artificialisation implique enfin une perte de ressources pour l'agriculture.

#### 1.1. Un fort impact environnemental

##### ■ L'artificialisation, un facteur de l'effondrement de la biodiversité

Un million d'espèces animales et végétales menacées d'extinction, soit une espèce sur huit. Le rapport que l'IPBES<sup>53</sup>, le « GIEC de la biodiversité », vient de présenter à Paris en mai 2019, dresse le constat sans appel d'un effondrement de la biodiversité. Les changements d'usages des terres sont identifiés comme l'un des facteurs en cause. En détruisant et en fragmentant les espaces naturels, agricoles et forestiers, l'artificialisation des sols contribue à l'érosion de la biodiversité et à la dégradation du fonctionnement des écosystèmes. S'appuyant sur la littérature scientifique existante, l'expertise scientifique conduite par l'INRA et l'IFSTTAR s'est attachée à mesurer les impacts de l'artificialisation sur la biodiversité des sols en particulier, puis, plus globalement, sur la biodiversité terrestre<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 5.

<sup>53</sup> Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Service.

<sup>54</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 25 et suivantes.

### *L'impact sur la biodiversité des sols*

Le sol est un milieu vivant dont la richesse reste peu connue. Hébergeant plus d'un quart de la biodiversité de la planète, les sols « constituent l'un des écosystèmes les plus complexes de la nature, et l'un des habitats les plus diversifiés sur terre : ils abritent des milliers d'organismes différents, qui interagissent et contribuent aux cycles globaux qui rendent possible la vie. Nulle part ailleurs dans la nature on ne retrouve une densité d'espèces aussi importante que dans les communautés du sol »<sup>55</sup>. Un sol sain peut ainsi contenir plusieurs espèces d'animaux vertébrés, plusieurs espèces de vers de terre, 20 à 30 espèces d'acariens, 50 à 100 espèces d'insectes, des centaines d'espèces de champignons, voire des milliers d'espèces de bactéries.

Selon l'INRA et l'IFSTTAR, « les effets observés dans les articles analysés apparaissent systématiquement négatifs à très négatifs pour toutes les formes d'artificialisation, sauf pour les sols réhabilités, pour lesquels la plupart des indicateurs sont neutres ou positifs, et dans une moindre mesure pour les « espaces récréatifs » ». L'artificialisation liée à l'urbanisation implique des facteurs divers : imperméabilisation, altération des couches supérieures du sol, contamination par des polluants liés, par exemple, au trafic automobile, compaction..., dont l'effet individuel relatif est difficile à apprécier. L'imperméabilisation est un facteur déterminant : les études montrent que les sols scellés (surfaces bâties, voirie, parkings, infrastructures...) sont les plus pauvres en activité biologique et en biodiversité globale. Les sols des infrastructures et des activités industrielles et minières sont globalement les plus fortement impactés.

### *L'impact sur la biodiversité terrestre*

Au-delà de la seule biodiversité des sols, la biodiversité terrestre est plus globalement affectée par l'artificialisation. Elle pâtit notamment de la conversion d'habitats naturels en zones dédiées à l'activité humaine, de la fragmentation et de l'isolement des habitats favorables amplifiés par le développement des infrastructures de transport. Cependant, « l'artificialisation n'entraîne pas qu'une dégradation et une disparition des habitats : elle génère aussi la création de nouveaux habitats urbains : espaces verts, parcs et jardins dont le rôle ne doit pas être négligé »<sup>56</sup>. D'autres formes de pression s'y ajoutent, dont les perturbations liées aux pratiques anthropiques (entretien des couverts, piétinement, dérangement, contaminations...).

Différents facteurs liés à l'artificialisation vont ainsi se combiner, parfois de manière contradictoire, pour constituer un filtre qui sélectionne les espèces, en fonction de leurs caractéristiques biologiques ou encore de leurs préférences en termes d'habitat : « seules certaines espèces vont supporter les conditions environnementales et paysagères, voire prospérer et devenir abondantes dans les milieux artificialisés. Cet effet sélectif résulte généralement en une diminution de la richesse et de la diversité floristiques ou faunistiques globales »<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> FAO – Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Sols et biodiversité : les sols abritent un quart de la biodiversité de la planète*, 2015.

<sup>56</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 42.

<sup>57</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 42.

Les effets de l'artificialisation sur la biodiversité sont complexes à apprécier. En fonction de la manière dont la biodiversité est mesurée (richesse en espèces, abondance, sélection d'espèces généralistes ou spécialistes...), des espèces analysées, les études laissent apparaître une certaine variabilité de résultats. Pour autant, elles confirment, au-delà d'un certain stade d'artificialisation, l'impact globalement négatif sur la richesse et la diversité des espèces. Les études mettent notamment également en évidence l'effet sélectif de l'urbanisation. Elles montrent notamment que les espèces animales généralistes, en mesure de prospérer dans un grand nombre de conditions environnementales, sont favorisées par l'urbanisation, au détriment des espèces spécialistes, ayant des besoins très précis en termes d'habitat. Cet effet de sélection se retrouve pour les espèces végétales, les espèces généralistes apparaissant favorisées, alors que le bilan est plus contrasté pour les espèces spécialisées. De manière générale, les études suggèrent une plus grande vulnérabilité à l'artificialisation des espèces animales que des espèces végétales. Les études analysées soulignent enfin l'intérêt d'habitats urbains favorables (jardins, friches), qui ont un impact positif sur la richesse de la biodiversité. A noter, à l'inverse, l'impact particulièrement négatif des infrastructures de transport et des zones industrielles et minières sur la richesse de la biodiversité animale et végétale.

### Effets de l'artificialisation sur la biodiversité

Modalités de l'artificialisation	Type d'organismes	Effets sur la biodiversité						Nombre total de résultats
		Richesse en espèces	Abondance, présence	Sélection de généralistes	Sélection de spécialistes	Diversités (niveau génés., écosystème, paysage)	Démographie	
Mauvaise qualité de l'habitat, perturbations	flore	-0,8	1	0,8	0			12
	faune	-0,9	-0,8	0,5	-1			24
Urbanisation et densité de la population humaine	flore	-0,1	0,3	0,8	-0,2	-0,7	-1	59
	faune	-0,7	-0,1	0,7	-0,6	-1		198
Infrastructures de transport, industries, mines	flore	-1		0,9	-1			7
	faune	-1	-0,9	0,5	-0,8		-1	45
Niveau intermédiaire d'urbanisation	flore	0,4		-1	0	-1		28
	faune	-0,1	0,4	0,5	0,7			86
Habitat urbain favorable (friches, espaces verts)	flore	0,8	1	0,6	0,9	-1		30
	faune	0,4	0,1	0,5	0,1			28
Taille de la ville, fragmentation des paysages	flore	0	-1	0,3	-1	0,2		14
	faune	0	0	1,0				9
Diversité, connectivité des habitats	flore	0,9		-0,2				16
	faune	0,8	0,6	1	0,5	1	-1	46
Nombre total de résultats		319	101	78	94	30	16	638

Note de lecture :

chaque effet est transcrit par un indice compris entre -1 et +1, selon que l'effet est négatif ou positif.

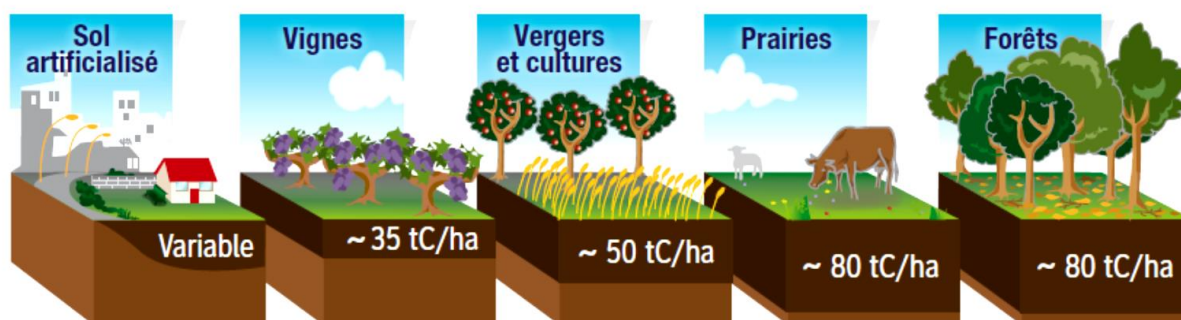
Source : INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 44.*

## ■ L'artificialisation, un enjeu du changement climatique

### *Le rôle des sols dans la séquestration du carbone*

Les sols constituent, avec les océans, l'un des principaux réservoirs de carbone de la planète. Une partie du dioxyde de carbone émis dans l'atmosphère est absorbée par les végétaux, grâce au mécanisme de la photosynthèse ; lorsqu'elles se décomposent dans le sol, les plantes lui restituent son carbone, qui est alors stocké sous forme de matière organique.

### Stocks de carbone organique selon l'affectation des sols en France



**XX** Estimation du stock de carbone dans les 30 premiers centimètres du sol

*Source : ADEME, Carbone organique des sols : l'énergie de l'agro-écologie, une solution pour le climat, juin 2014*

Alors que les émissions de gaz à effet de serre continuent d'augmenter, la séquestration du carbone dans les sols est un levier important de la lutte contre le changement climatique<sup>58</sup>. En captant une partie du CO<sub>2</sub> émis dans l'atmosphère, les sols participent à l'atténuation du réchauffement du climat. Dans cette perspective, éviter la libération dans l'atmosphère du carbone stocké dans les sols, préserver et accroître la capacité de stockage des sols deviennent des enjeux importants. C'est le sens de l'initiative « 4 pour 1000 » lancée par la France lors de la COP 21, qui vise à « illustrer qu'une augmentation, même infime, du stock de carbone des sols agricoles et forestiers est un levier majeur pour améliorer la fertilité des sols et la production agricole et participer au respect de l'objectif de long terme de limiter la hausse des températures à + 2°C, seuil au-delà duquel les conséquences induites par le changement climatique seraient d'une ampleur significative, d'après le GIEC »<sup>59</sup>. Cette solution ne pourra toutefois fonctionner que de 20 à 50 ans, jusqu'à saturation de la capacité de stockage des sols, sans exonérer de l'objectif premier de réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre.

Miser sur le stockage de carbone par le sol suppose toutefois un changement de modèle de l'agriculture, avec un véritable accompagnement économique et social des agriculteurs. Cela implique en effet de développer les pratiques agro-écologiques qui augmentent la quantité de matière organique dans le sol (restaurer les cultures et les pâturages, éviter de laisser les sols à nu...). Parallèlement, la maîtrise de l'artificialisation est indispensable : plus les sols sont artificialisés, et en particulier imperméabilisés, plus

<sup>58</sup> Sur cette question, voir notamment : ADEME, *Carbone organique des sols – L'énergie de l'agro-écologie, une solution pour le climat*, juin 2014.

<sup>59</sup> <https://www.4p1000.org/fr>



ils perdent leur capacité à capter et stocker le CO<sub>2</sub>, dont la concentration dans l'atmosphère augmente alors. A l'inverse, la protection des espaces forestiers et, plus largement, des sols végétalisés, est indispensable pour leur permettre de jouer leur rôle « d'amortisseur climatique ».

### Séquestration, stockage et substitution : les effets d'atténuation de la forêt de Nouvelle-Aquitaine

Avec 2,8 millions d'hectares, la Nouvelle-Aquitaine dispose du massif forestier le plus étendu de France métropolitaine, couvrant un tiers du territoire régional. La région se caractérise par une grande diversité d'essences et de peuplements, du pin maritime des Landes de Gascogne aux sapins, épicéas et douglas du Massif Central, en passant par les peupleraies des Charentes, les chênaies de Dordogne et les hêtraies pyrénéennes.

En moyenne, le défrichement de 1 300 hectares est autorisé chaque année. Les pressions les plus fortes sont perceptibles autour des agglomérations et sur des zones à potentialités agricoles. Après les niveaux relativement élevés observés entre 2000 et 2012, on constate un ralentissement des autorisations de défrichement.

Le secteur forestier contribue à limiter l'augmentation du CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère à travers deux leviers : sa capacité de stockage dans ses écosystèmes et dans les produits bois, et les effets de substitution permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre. Étendue, diversifiée, mais convoitée, la forêt de Nouvelle-Aquitaine :

- séquestre jusqu'à 42 % des émissions régionales<sup>60</sup>. La forêt capte le CO<sub>2</sub> de l'atmosphère, et le séquestre dans différents compartiments : feuilles, branches, troncs, racines, mais aussi de façon importante dans le sol ;
- substitue de l'ordre de 20 % des émissions régionales, en évitant les émissions de carbone fossile liées à la production d'énergie (*substitution énergie*) ou à l'usage de matériaux dont la production et la transformation sont fortement émettrices de carbone (*substitution matériau*).

### Une forte dépendance au véhicule particulier génératrice d'émissions de gaz à effet de serre

Le processus d'artificialisation, lorsqu'il est lié au développement des espaces périurbains, a pour corollaire la forte dépendance des populations au véhicule individuel. L'allongement des distances entre habitats, emplois et commerces qui caractérise les couronnes périurbaines conduit tout naturellement les ménages à se tourner vers l'automobile. Le véhicule est souvent la seule alternative dans des zones où l'habitat dispersé fait obstacle au développement des transports collectifs. En Nouvelle-Aquitaine, c'est dans les couronnes périurbaines des petites et moyennes aires que la distance médiane des déplacements domicile-travail a le plus augmenté entre 1999 et 2013 (+3,4 kms)<sup>61</sup>. A l'échelle de la région, ces déplacements domicile-travail s'effectuent très majoritairement en voiture (92 %), le recours au transport en commun (4 %) dépendant de l'équipement du territoire et des commodités qu'ils offrent. D'un point de vue environnemental, l'allongement des déplacements génère une émission plus importante de gaz à effet de serre.

<sup>60</sup> Source : Centre Régional de la Propriété Forestière.

<sup>61</sup> INSEE, *Domicile-travail : des navetteurs plus nombreux et plus éloignés de leur lieu de travail*, INSEE Flash Nouvelle-Aquitaine, n° 9, juin 2016. La périurbanisation n'est pas le seul déterminant des déplacements domicile-travail : on constate ainsi que ces déplacements sont plus longs pour les résidents des petits et moyens pôles que pour les habitants de leurs couronnes : cela peut notamment s'expliquer par la part plus élevée d'actifs travaillant dans une autre aire urbaine.

## *Une vulnérabilité accrue des territoires au changement climatique*

La progression de l'artificialisation des sols renforce la vulnérabilité des territoires aux changements climatiques. « Un gradient de ces nuisances se dessine, depuis les franges urbaines vers le centre : plus on se situe en centre urbain avec un taux important d'artificialisation et *a fortiori* d'imperméabilisation, plus les nuisances sont cumulées et concentrées »<sup>62</sup>. L'imperméabilisation des sols agit en effet comme un amplificateur des événements météorologiques extrêmes (fortes pluies, canicules...) qui sont amenés à se multiplier dans les prochaines décennies avec le changement climatique.

L'imperméabilisation des sols affecte en premier lieu les processus hydrologiques. En diminuant les capacités d'infiltration des sols et l'évaporation, elle augmente fortement les flux de ruissellement et le risque d'inondations qui en résulte. Ce risque doit d'autant plus être pris en considération qu'il devrait être majoré par les effets du réchauffement climatique. Celui-ci devrait en effet se traduire par des épisodes de précipitations plus intenses, que les sols imperméabilisés ne pourront absorber<sup>63</sup>. L'urbanisation affecte également la qualité des eaux ruisselées. Les infrastructures, le bâti, les activités industrielles et commerciales, ou encore le trafic automobile émettent une grande diversité de polluants susceptibles de se retrouver, par lessivage des surfaces, dans les eaux de ruissellement pluvial puis dans les milieux aquatiques. Ces rejets ont des impacts importants sur les écosystèmes aquatiques et interrogent sur leur impact sanitaire pour la population.

L'artificialisation a également un impact sur le microclimat urbain. Les villes sont caractérisées par un microclimat spécifique, lié notamment à la nature majoritairement minérale de leurs surfaces et à la morphologie urbaine. On parle d'îlot de chaleur urbain, caractérisé par des températures plus élevées en ville que dans les zones rurales voisines. Au-delà de l'impact négatif sur le confort en milieu urbain, ce phénomène peut s'accompagner de lourdes conséquences sanitaires lors d'épisodes caniculaires.

L'artificialisation a enfin un impact sur la qualité de l'air : la pollution tend globalement à augmenter avec l'urbanisation, par une croissance de l'activité en lien avec la population ou encore l'accroissement des mobilités. « L'extension urbaine se traduit par une aggravation de la pollution de l'air au moins aussi importante que celle qui serait liée à la densification sans extension, et plus importante si l'on considère qu'elle accroît significativement les distances parcourues et la dépendance à l'automobile »<sup>64</sup>. La densification tend en revanche à aggraver l'exposition des personnes aux niveaux élevés de pollution, alors que le développement périurbain peut s'accompagner d'une dilution de certains polluants.

---

<sup>62</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Résumé de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 5.

<sup>63</sup> Voir notamment le rapport d'AcclimaTerra, sous la direction d'Hervé Le TREUT, *Anticiper les changements climatiques en Nouvelle-Aquitaine, Pour agir dans les territoires*, 2018.

<sup>64</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 61.

## 1.2. Des conséquences économiques et sociales

### ■ Un coût économique et social pour la collectivité et les habitants

L'étalement urbain apparaît comme une forme de développement particulièrement coûteuse. Il implique d'abord un coût pour la collectivité : l'aménagement et l'entretien de la voirie, des réseaux (eau, électricité, assainissement...), ou encore des équipements collectifs tels qu'écoles ou centres de loisirs pèsent sur les finances des collectivités. Dans ces zones d'urbanisation diffuse, de nouveaux réseaux sont ainsi établis pour desservir une population dispersée et peu dense, ce qui rend problématique à terme l'amortissement des dépenses.

La périurbanisation renchérit également le coût des déplacements pour les habitants : la dépendance à l'automobile rend les ménages plus vulnérables à l'accroissement des prix des carburants. Cet enjeu devrait devenir encore plus prégnant dans la perspective de raréfaction des ressources pétrolières dans les prochaines années/décennies. Cette dépendance à l'automobile peut aussi constituer, pour les populations aux ressources modestes, un facteur d'isolement social et de plus grandes difficultés d'insertion dans le marché du travail.

L'étalement urbain favorise enfin la segmentation sociale et spatiale de la population, ce qui n'est pas sans incidence sur la mixité sociale. « Ainsi, les différentes strates de la société salariale, des plus modestes aux plus aisées, s'installent dans ces « campagnes en cours d'urbanisation » selon des logiques indexées sur les niveaux de ressources des ménages et les prix très différenciés du foncier et de l'immobilier, par cercles concentriques du centre vers la périphérie selon les disponibilités foncières, par axes en lien avec l'amélioration des accessibilité en transports ou encore par secteurs, selon l'attractivité du paysage et les offres en services et commerces »<sup>65</sup>. Dans les grandes agglomérations, les populations les moins favorisées se trouvent exclues des centres villes rénovés, à l'accès financièrement prohibitif, pour être reléguées dans les périphéries plus lointaines ou dans les zones à forte prédominance d'habitat social. La situation est en revanche différente dans les centres des villes moyennes, qui accueillent une plus forte proportion de ménages aux ressources modestes ; certains quartiers concentrent des populations en grande précarité.

### ■ Une perte de ressources pour l'agriculture et la forêt

L'artificialisation engendre également une perte de ressources pour l'usage agricole, particulièrement sensible en Nouvelle-Aquitaine, première région agricole et forestière de France. L'artificialisation s'est en effet effectuée en premier lieu aux dépens des terres agricoles et, dans une moindre mesure, des espaces naturels et forestiers. Selon l'observatoire NAFU, entre 2000 et 2010, près de 160 000 hectares ont quitté le giron de l'agriculture dans la région : « cette régression de 4 % de l'espace agricole néo-aquitain est légèrement plus marquée que dans le reste du territoire français (3,1 %). Représentant près de 15 % des surfaces agricoles françaises, la Nouvelle-Aquitaine pèse à elle seule pour 18 % de la déprise agricole française »<sup>66</sup>. La perte de surfaces agricoles est particulièrement marquée en Gironde, en Dordogne et dans les Pyrénées-Atlantiques, alors qu'elle est faible dans la Vienne ou en Creuse [carte ci-après].

<sup>65</sup> Géoconfluences, *Notion en débat : périurbanisation* (<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/notion-a-la-une-periurbanisation>)

<sup>66</sup> Observatoire NAFU, *4 millions d'hectares dédiés à l'agriculture*, plaquette n°6, août 2018.

Cette perte de surface agricole utile n'est imputable qu'en partie à l'artificialisation des sols. Selon l'enquête Teruti-Lucas, les changements d'occupation des sols entre 2006 et 2014 font apparaître, en valeur nette :

- l'artificialisation de 51 0048 hectares de terres agricoles ;
- la transformation de 33 575 hectares de terres agricoles en espaces naturels et forestiers.

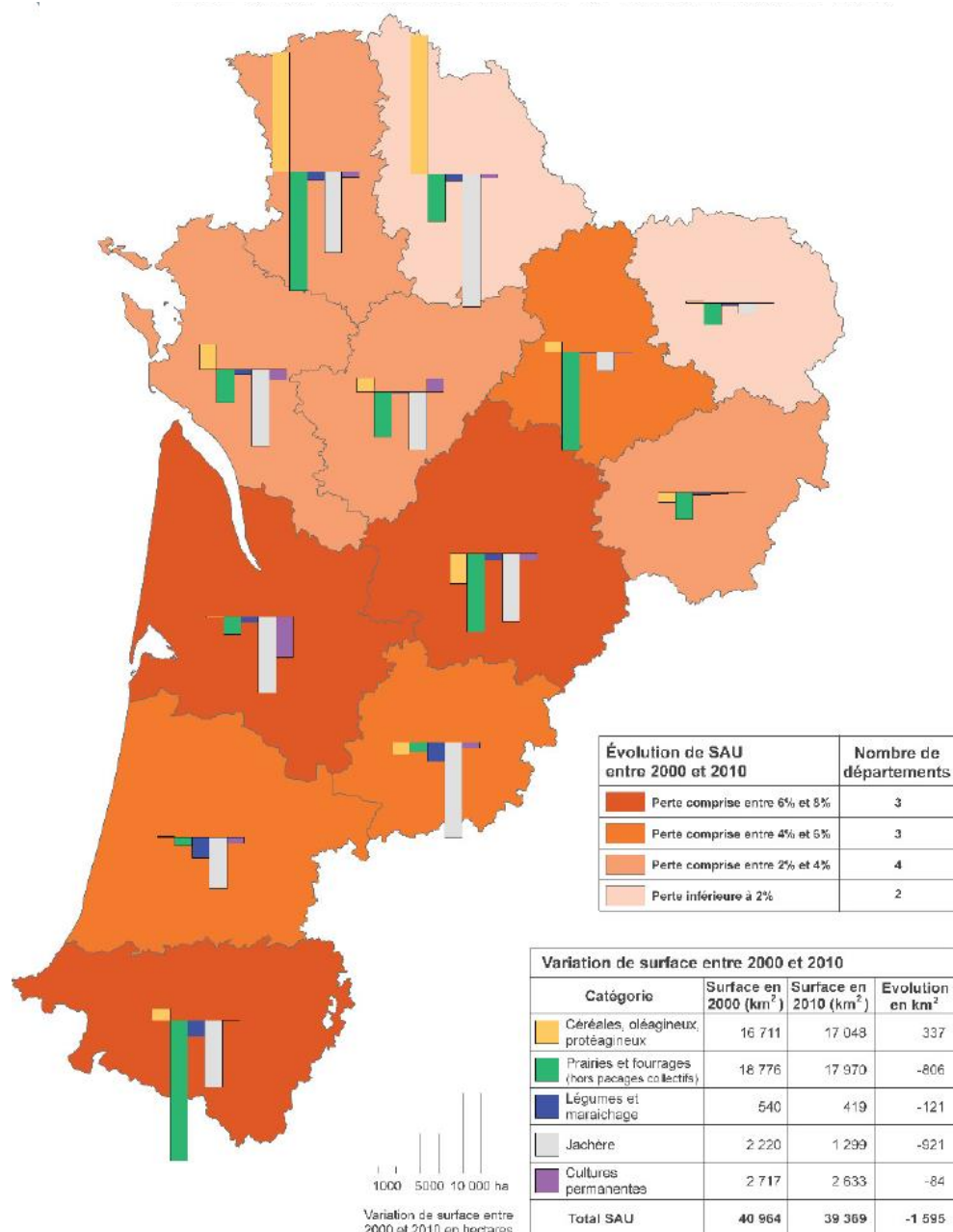
La perte de terres agricoles résulte ainsi d'un double processus :

- *d'artificialisation des sols* : la vente du foncier agricole a constitué pour les exploitants une source de revenus, leur assurant notamment un capital au moment de leur cessation d'activité. Principale responsable, l'absence de régulation collective du foncier, qui a rendu inévitable la constitution de rentes foncières au bénéfice des agriculteurs, mais aussi des acquéreurs. Comme le note le rapport parlementaire d'information sur le foncier agricole, « la tentation est grande de soustraire ce foncier de sa vocation agricole initiale dans la perspective d'une plus-value financière lors de la vente d'un terrain devenu constructible et dont la valeur pourra être multipliée par 55 »<sup>67</sup>. A quelques exceptions (viticulture par exemple), les prix du foncier agricole sont restés bas (1,72 €/m<sup>2</sup> selon l'expertise collective INRA/IFSTTAR) au regard des prix constatés dans d'autres pays européens alors que, dans le même temps, les prix du foncier bâti ne cessent d'augmenter (95,5 €/m<sup>2</sup>). De leur côté, les acquéreurs profitent de terrains aux prix moindres. Malgré les dispositifs législatifs et réglementaires à disposition des communes (responsables de l'élaboration des documents d'urbanisme), force est de constater trop fréquemment le faible volontarisme de ces collectivités à maintenir la vocation agricole de ces terres. Parallèlement, il est indispensable de sécuriser les revenus des agriculteurs, en particulier au moment de leur retraite, afin de ne pas alimenter ces rentes foncières ;
- *de déprise agricole plus globale* : les difficultés socio-économiques de certaines filières agricoles poussent les agriculteurs à renoncer à leur activité ; les difficultés rencontrées par les agriculteurs pour transmettre leur exploitation conduisent également à l'abandon de terres jusqu'alors exploitées. Pour autant, et afin de préserver l'avenir, cette déprise agricole ne saurait justifier un changement de destination de ces terres.

---

<sup>67</sup> Assemblée Nationale, *Rapport d'information sur le foncier agricole*, décembre 2018, p. 7.

## Evolution des surfaces agricoles utiles au siège d'exploitation par EPCI entre 2000 et 2010



Source : Observatoire NAFU, 4 millions d'hectares dédiés à l'agriculture, plaquette n°6, août 2018.

### L'accaparement des terres agricoles

Au-delà du seul enjeu de la perte de surfaces, le foncier agricole est confronté à un autre défi, celui de l'accaparement de terres par des investisseurs, français ou étrangers. Un récent rapport parlementaire reconnaît : « les outils de régulation pensés dans les années 1960 et sans cesse consolidés sont aujourd'hui fragilisés par la progression des formes sociétaires d'exploitations qui échappent au contrôle de la puissance publique au risque d'un accaparement des terres et par de nouvelles formes d'exploitation qui conduisent – directement ou indirectement – à l'éviction des agriculteurs exploitants eux-mêmes et à l'appauvrissement collectif »<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> Assemblée Nationale, *Rapport d'information sur le foncier agricole*, décembre 2018, p. 8.

Outre l'éviction des exploitants en place des processus de décision, les conséquences pour le monde agricole sont nombreuses. Si l'évolution peut constituer une opportunité pour certaines filières agricoles, le risque est :

- de voir se développer le remplacement des agriculteurs exploitants par des salariés ;
- de faire passer la recherche de rentabilité financière des capitaux investis devant la pérennité des exploitations ;
- de renchérir le coût d'installation pour les jeunes agriculteurs, en raison de la hausse des coûts du foncier induite par l'intervention des investisseurs ;
- d'exercer de plus fortes pressions sur l'environnement.

☞ *Pour plus d'information, se reporter notamment aux rapports :*

- du Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux, *Foncier agricole : accaparement ou investissement ? La nécessaire évolution des outils de régulation*, avril 2017 ;
- de la mission parlementaire de l'Assemblée nationale sur *le foncier agricole* rendu en décembre 2018.

Les villes s'étant développées autour des terres les plus productives, ce sont le plus souvent les sols à forte valeur agronomique qui sont les plus touchés par l'artificialisation. « Les travaux prenant en compte cette dimension ne concluent pas à une chute significative des volumes de production imputables à l'urbanisation et aucune étude scientifique n'affiche de résultats statistiques en ce sens »<sup>69</sup>. L'intensification de la production sur les autres terres agricoles peut, selon l'INRA et l'IFSTTAR, compenser la perte de production engendrée par le recul des surfaces agricoles.

L'impact de l'artificialisation des sols sur l'agriculture est en revanche nettement ressenti à l'échelle locale, en particulier dans les espaces périurbains où les agriculteurs sont directement confrontés à cette pression foncière. L'artificialisation touche en effet « plus particulièrement certains espaces agricoles de qualité dont on risque de manquer dans le cadre d'une agriculture de proximité »<sup>70</sup>. Or celle-ci constitue un enjeu important, notamment dans la perspective d'un développement des circuits courts. La fragmentation des territoires agricoles par l'habitat, les infrastructures... démultiplie les zones de contact entre l'agriculture et les territoires artificialisés, ce qui peut perturber l'exercice de l'activité (accès aux parcelles, conflits de voisinage liés aux nuisances sonores ou olfactives, aux risques sanitaires...).

Si elle ne s'est pas traduite par un reflux de la production, la perte de surfaces agricoles doit s'analyser comme une perte de capacités potentielles de production. La disparition des terres agricoles « porte directement atteinte au potentiel alimentaire d'un territoire à l'heure où les habitants réclament davantage de produits de qualité et de proximité »<sup>71</sup>. Alors que les besoins alimentaires vont augmenter avec la croissance démographique, que les contraintes environnementales et énergétiques sont de plus en plus fortes, sera-t-on en mesure, à terme, de nourrir la population, tant en quantité qu'en qualité ? Le recul des terres agricoles fragilisera la capacité du territoire à valoriser ses propres productions. Il impactera directement les filières qui dépendent des productions agricoles régionales. Le recul du

<sup>69</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 69.

<sup>70</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Résumé de l'expertise scientifique collective, décembre 2017.

<sup>71</sup> Assemblée Nationale, *Rapport d'information sur le foncier agricole*, décembre 2018, p. 7.

potentiel agricole régional pourrait notamment fragiliser l’approvisionnement des industries agroalimentaires, dont les 1 200 entreprises maillent le territoire néo-aquitain<sup>72</sup>.

L’enjeu est aussi environnemental : l’existence de productions agricoles locales participe à la réduction de l’empreinte carbone liée à la consommation de produits alimentaires. Si celles-ci devaient diminuer, l’approvisionnement de la population régionale devrait être recherché à l’extérieur, allongeant les distances parcourues par les produits, au détriment de l’empreinte carbone. Cet enjeu d’empreinte carbone est plus largement abordé dans le rapport que le CESER a rendu, le 3 juillet 2019, sur la neutralité carbone.

Au-delà de la seule activité productive, et de son rôle dans l’économie régionale et nationale, l’agriculture assure également d’autres fonctions essentielles pour l’aménagement et le développement des territoires :

- une fonction économique et sociale, avec la création d’emplois et de richesses, de l’amont à l’aval, la création de liens sociaux avec l’agriculture de proximité ;
- une fonction paysagère et écologique, liée à l’entretien des paysages, la préservation de la biodiversité et des ressources naturelles, favorisant l’attractivité du cadre de vie ;
- une fonction récréative et éducative, entretenant le lien urbain – rural.

Réserver du foncier pour l’activité agricole doit donc être une priorité ; c’est même une nécessité vitale, pour aujourd’hui et plus encore pour les générations futures : la terre arable est l’un des éléments fondamentaux nécessaires à la vie. Au-delà de la protection du foncier agricole, l’enjeu est également de garantir la présence d’agriculteurs pour exploiter ces terres. Face aux phénomènes de déprise agricole, une volonté politique forte doit s’affirmer pour maintenir et développer l’activité agricole sur les territoires. De fortes évolutions sont donc indispensables, à l’échelle nationale et européenne, pour repenser le modèle économique et social de l’agriculture : l’objectif doit notamment être de sécuriser les revenus des agriculteurs et de faciliter l’installation et la transmission des exploitations.

Perte de ressources pour l’agriculture, la forêt, effondrement de la biodiversité, impact sur le changement climatique, coût pour la collectivité... Ce processus de consommation foncière sans limite n’est pas soutenable. Un nouveau modèle de développement des territoires s’impose.

## 2. Promouvoir un modèle de développement plus économe en foncier

Economiques, sociaux et environnementaux, les impacts de l’artificialisation croissante du territoire sont nombreux, et rendent difficilement soutenable, à terme, le modèle extensif de consommation d’espace qui caractérise la Nouvelle-Aquitaine. La gestion économe de l’espace est déterminante pour assurer un aménagement équilibré du territoire, qui concilie le développement et la préservation de la qualité des espaces néo-aquitains. Au-delà des impacts environnementaux, le cadre de vie offert à la population et le dynamisme des territoires en dépendent.

Le CESER entend poser, à ce stade, les bases d’un modèle de développement plus économe en foncier ; il précisera, dans la troisième partie du rapport, les leviers à mobiliser pour y parvenir.

---

<sup>72</sup> Source : Association Régionale des Industries Alimentaires de Nouvelle-Aquitaine.

## 2.1. Placer la gestion économe de l'espace au cœur du projet des territoires

Face à ces enjeux, il est nécessaire de changer le modèle d'aménagement de l'espace qui, depuis plusieurs décennies, façonne nos territoires. Des stratégies de gestion économe de l'espace doivent être élaborées puis mises en œuvre dans les territoires afin de limiter l'artificialisation et maîtriser ses effets. Ces stratégies de réorientation du développement urbain, de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ne pourront se concevoir que sur le long terme, tant leurs effets ne pourront être que très progressifs. On ne pourra en particulier mettre en œuvre l'exigence de sobriété foncière sans réfléchir à un redéploiement des responsabilités des différentes échelles de territoire<sup>73</sup>. Parallèlement, l'éducation au développement durable est une nécessité pour sensibiliser les populations sur les dangers d'une consommation foncière sans limite, et ainsi faire comprendre et accepter les changements qui s'imposent.

Cette stratégie de gestion économe de l'espace ne doit pas être conçue de manière isolée, mais s'inscrire plus largement dans le projet de développement du territoire. La gestion de l'espace ne peut en effet être dissociée de la manière dont un territoire envisage son avenir, de l'ambition qu'il se donne en matière de développement économique, d'aménagement, de mobilité, d'habitat, de cohésion sociale et de lutte contre le changement climatique. L'objectif doit ainsi être de préserver et de valoriser les atouts environnementaux, humains, économiques et sociaux du territoire. La limitation de la consommation d'espace ne peut donc constituer le point de départ de la réflexion ; elle doit plutôt apparaître comme l'aboutissement d'un projet de territoire articulant réponse aux besoins des habitants et respect des ressources territoriales. L'objectif est de « définir un besoin avéré de consommation d'espace ayant un impact *a minima*, nécessaire et justifié sur le territoire »<sup>74</sup>.

Cette stratégie de gestion économe de l'espace doit ainsi être conçue au plus près des besoins et des spécificités territoriales. Si chaque projet est propre à un territoire particulier, deux principaux enjeux transversaux doivent toutefois être pris en compte :

- la nécessité de promouvoir une gestion intégrée des espaces urbains, naturels, agricoles et forestiers ;
- l'anticipation des risques naturels et des effets du changement climatique, avec lesquels les enjeux fonciers et d'urbanisme interfèrent fortement.

### ■ Définir une stratégie de gestion intégrée des espaces urbains, naturels, agricoles et forestiers

#### *Inverser le regard dans l'approche du territoire*

Les espaces naturels, agricoles et forestiers sont encore trop souvent pensés comme une réserve et une variable d'ajustement de l'étalement urbain, plutôt que comme ressource, un fondement qualitatif du projet de développement. Certains territoires ont développé une autre approche, en construisant leur projet sur la reconnaissance de l'utilité et des usages des espaces naturels et agricoles. Inverser le regard, c'est ainsi considérer d'abord les espaces naturels et agricoles pour définir ensuite les espaces potentiellement disponibles pour l'urbanisation, nécessaires au développement. Les richesses agricoles, naturelles ou encore paysagères sont ainsi placées au cœur du projet, constituant une trame avec

<sup>73</sup> Cette question sera largement abordée dans la troisième partie, § 1 – *Les communes et leurs groupements, premiers responsables de l'occupation des sols.*

<sup>74</sup> CEREMA, *Gestion économe de l'espace : quelles traductions dans les SCOT ?*, décembre 2016, p 33.



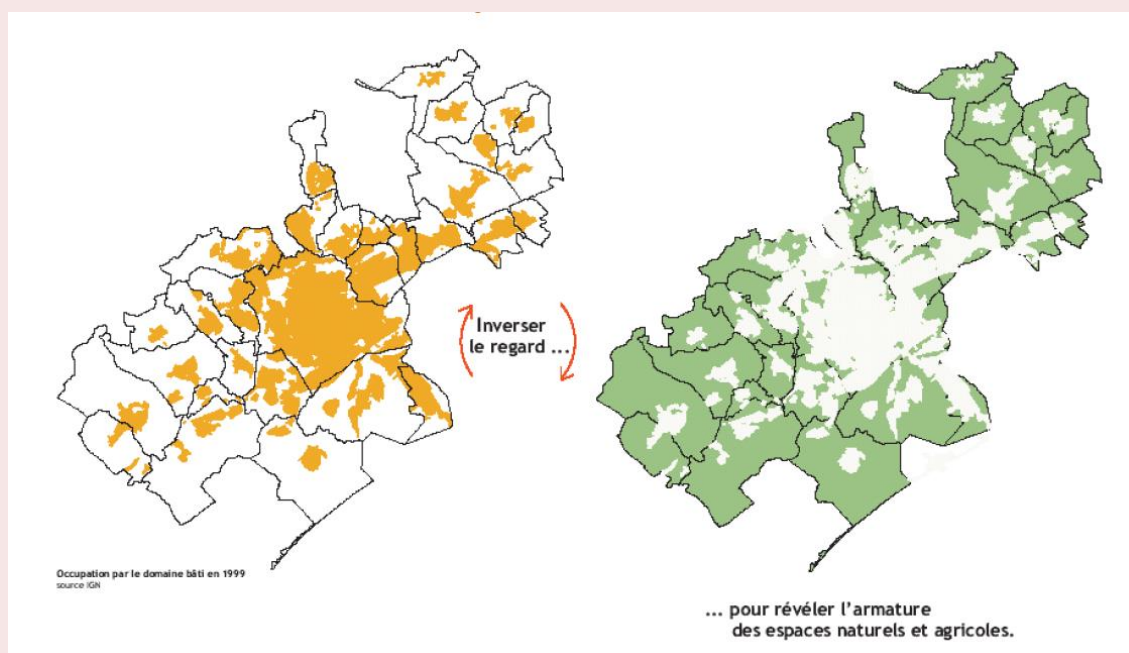
laquelle les projets de développement urbain doivent s'intégrer et s'articuler. Dans cette perspective, il est nécessaire :

- de préserver non seulement les espaces, mais aussi les fonctionnalités des milieux naturels, agricoles et forestiers, en veillant notamment aux continuités écologiques (trame verte, trame bleue, trame noire) ;
- d'intégrer la gestion, quantitative et qualitative, de la ressource en eau, dans le respect des orientations des Schémas Directeurs et de Gestion de l'Eau (SDAGE) ;
- de préserver et, le cas échéant, de restaurer la qualité paysagère des territoires, qui participe à la qualité du cadre de vie et à l'attractivité du territoire.

Toute la démarche consiste ainsi à intégrer le territoire dans sa globalité, pour en préserver le potentiel agricole, ses ressources naturelles, ainsi que le cadre de vie de ses habitants. Comme le résume le Document d'orientations générales du SCoT de Montpellier de 2005 (encadré ci-après), « la nature et l'agriculture ne sont plus des variables d'ajustement de l'extension urbaine, mais des enjeux de préservation et de valorisation qui conditionnent l'attractivité du territoire à long terme »<sup>75</sup>.

### Le SCoT de Montpellier, préfigurateur du concept « d'inversion du regard »

Face au constat de fortes pressions sur les ressources naturelles et les espaces agricoles, le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de Montpellier est le premier SCoT à promouvoir explicitement le concept « d'inversion du regard ». Il s'agit de révéler l'armature des espaces naturels et agricoles, conçue comme « le centre et le point de départ des projets d'aménagement. Concrètement, cette armature détermine un cadre pour mettre en place une stratégie d'aménagement et d'urbanisation dans laquelle l'urbanisation et la consommation d'espace se font en tenant compte de la valeur écologique, économique et paysagère de ces milieux, de leurs aménités et des services agro-écologiques qu'ils rendent ».



Source : CEREMA, *Gestion économe de l'espace : quelles traductions dans les SCOT ?*, décembre 2016, p 13.

<sup>75</sup> CERTU, *Prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme – Inverser le regard.... L'exemple du SCOT de l'Agglomération de Montpellier*, fiche n°2, septembre 2005.

## Placer la capacité d'accueil au cœur de la stratégie foncière des territoires

Si elles n'en sont pas le moteur exclusif, les dynamiques démographiques participent à la consommation d'espace. L'évolution de la population, permanente mais aussi saisonnière, conditionne en effet les besoins en logement, en offre commerciale et de services ou encore en infrastructures et équipements collectifs. La Nouvelle-Aquitaine devrait se trouver confrontée, dans les prochaines décennies, à une hausse importante de sa population, accentuant les pressions foncières : en 2050, la population régionale progressera d'un million d'habitants par rapport à 2013, si les tendances démographiques récentes se prolongent<sup>76</sup>. La population augmenterait dans tous les départements de la région. La pression démographique va toutefois se porter plus particulièrement sur les quatre départements du littoral, déjà fortement consommateurs d'espace, ainsi que la Vienne, avec des taux de croissance supérieurs à 0,4 % par an. A l'opposé, Creuse et Corrèze ne devraient connaître qu'une faible croissance démographique (+0,03 % par an).

Au-delà de ces évolutions quantitatives, les projections montrent une nette évolution de la pyramide des âges, caractérisée par un vieillissement marqué de la population. La hausse de la population régionale à l'horizon 2050 devrait en effet se concentrer sur les séniors. On dénombrerait 900 000 séniors en plus dans la région, dont presque les trois quarts âgés de 75 ans ou plus. Leur part dans la population régionale passerait de 21 % en 2013 à 31 % en 2050. Selon l'INSEE, « les départements les plus âgés en 2013 seraient également ceux où la population vieillirait le plus rapidement à l'horizon 2050. En Creuse et en Dordogne, respectivement 1er et 4<sup>ième</sup> département de France les plus âgés en 2013, la part des 65 ans ou plus augmenterait de 13 points à l'horizon 2050 contre 7 points en Vienne et 8 points en Gironde, départements ayant la plus faible part de séniors de la région en 2013 ». Ces évolutions doivent être anticipées afin de répondre aux besoins d'une population plus âgée, notamment en termes d'adaptation du parc de logements.

### Projections de population des départements de Nouvelle-Aquitaine entre 2013 et 2050 En %

	Population (en nombre d'habitants)		Variation annuelle moyenne entre 2013 et 2050			Part des 65 ans ou plus	
	2013	2050	totale	due au solde naturel	due au solde migratoire	2013	2050
Charente	353 480	371 320	0,13	-0,30	0,44	22,2	34,2
Charente-Maritime	633 420	773 330	0,54	-0,38	0,92	23,7	35,9
Corrèze	240 780	243 600	0,03	-0,55	0,58	24,7	35,5
Creuse	120 870	122 060	0,03	-0,92	0,94	27,2	40,3
Dordogne	416 910	446 130	0,18	-0,56	0,74	25,3	38,2
Gironde	1 505 520	1 968 080	0,73	0,29	0,44	17,2	25,5
Landes	397 230	472 210	0,47	-0,24	0,71	21,8	33,5
Lot-et-Garonne	333 180	363 040	0,23	-0,22	0,45	23,6	33,2
Pyrénées-Atlantiques	664 060	779 920	0,44	-0,19	0,63	21,5	32,3
Deux-Sèvres	371 640	410 920	0,27	-0,12	0,39	20,8	31,6
Vienne	431 250	527 680	0,55	0,14	0,41	19,3	26,8
Haute-Vienne	375 850	399 450	0,16	-0,12	0,28	21,7	29,8
<b>Nouvelle-Aquitaine</b>	<b>5 844 170</b>	<b>6 877 750</b>	<b>0,44</b>	<b>-0,11</b>	<b>0,55</b>	<b>21,2</b>	<b>31,0</b>
France	65 779 440	74 024 510	0,32	0,22	0,10	17,5	27,1

Source : INSEE, A l'horizon 2050, 900 000 séniors en plus en Nouvelle-Aquitaine, INSEE Nouvelle-Aquitaine Analyses, n° 43, juin 2017.

<sup>76</sup> INSEE, A l'horizon 2050, 900 000 séniors en plus en Nouvelle-Aquitaine, INSEE Nouvelle-Aquitaine Analyses, n° 43, juin 2017.

Assurée par le solde migratoire le plus élevé des régions de France, la croissance démographique témoigne de l'attractivité régionale. Si elle est porteuse de dynamique de développement, l'arrivée de nouvelles populations, permanentes ou saisonnières, interroge sur la capacité des territoires à y répondre sans mettre en péril leurs ressources.

Cette notion de capacité d'accueil<sup>77</sup> doit, pour le CESER, être placée au cœur des stratégies et des projets de territoire. Elle peut se définir comme « le niveau maximum de pression exercée par les activités ou les populations permanentes et saisonnières que peut supporter le système de ressources du territoire sans mettre en péril ses activités »<sup>78</sup>. Pour un territoire, évaluer sa capacité d'accueil, ce n'est pas simplement envisager ses ressources actuelles ; c'est aussi prendre en compte les évolutions susceptibles de les affecter à l'avenir. L'eau, ressource vitale et nécessaire aux activités humaines, est une composante centrale de la capacité d'accueil des territoires. Or cette ressource va être fortement impactée dans les prochaines décennies par le changement climatique. L'augmentation des phénomènes d'évapotranspiration, liée à la hausse des températures, ainsi que la multiplication des épisodes de sécheresse, vont en particulier affecter la disponibilité et la qualité de la ressource en eau. Le risque de pénurie d'eau sera accru, tandis que les conflits d'usage vont s'amplifier. Le Bassin Adour-Garonne devrait être particulièrement impacté<sup>79</sup>.

Déterminer sa capacité d'accueil et de développement, c'est, pour une collectivité, évaluer si l'accueil supplémentaire de populations et d'activités qu'elle envisage est compatible avec les ressources disponibles et les objectifs qu'elle porte pour son territoire. Cela implique, en d'autres termes, pour un territoire de ne pas hypothéquer ses ressources, qu'elles soient économiques, sociales et environnementales, en accueillant davantage de population ou d'activités qu'elles ne le permettent. L'enjeu est ainsi de préserver le développement de long terme du territoire, en renonçant, le cas échéant, à l'intérêt immédiat lié à l'arrivée de nouvelles populations ou activités. Le modèle du « *toujours plus* » de population, de tourisme, d'activités doit ainsi trouver ses limites dans les ressources que le territoire peut offrir. Dépasser ces limites reviendra, sur le long terme, à obérer les perspectives de développement du territoire. Il est par conséquent nécessaire de manier avec discernement la notion d'attractivité du territoire en ne la considérant pas comme l'alpha et l'oméga de la vision stratégique de la Métropole et de la Région.

Penser la capacité d'accueil d'un territoire, c'est également s'assurer que ce territoire pourra recevoir tous les profils d'habitants, des plus aisés aux plus modestes, dans une perspective de mixité sociale. Les prix du foncier et de l'immobilier peuvent être, en particulier dans les zones en fort développement, un facteur d'exclusion. Dans ces territoires, la recherche de sobriété foncière ne pourra être dissociée d'une réflexion sur la régulation des prix du foncier<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Déjà applicable aux communes relevant de la loi Littoral (Art. L. 146-2 du Code de l'urbanisme).

<sup>78</sup> DREAL des Pays de la Loire, *Evaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux*, Guide pratique, 2<sup>ème</sup> édition, octobre 2010, p. 16.

<sup>79</sup> Sur cette question, se référer aux travaux de l'Agence de l'eau Adour-Garonne, et en particulier à l'étude prospective *Garonne 2050* : <http://www.eau-adour-garonne.fr/fr/grands-dossiers/la-garonne-2050.html>. Voir aussi le dernier avis du CESER Nouvelle-Aquitaine sur les SDAGE Loire-Bretagne et Adour-Garonne en cours de révision, février 2019.

<sup>80</sup> Sur cette question, voir plus largement partie 3, § 3.2. – *Orienter les dynamiques foncières à travers le SRADDET : des ambitions affirmées, une portée à démontrer.*

N°1 – *Face aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux de l'artificialisation des sols, le CESER considère que le modèle extensif de développement de la région n'est pas soutenable. Il rappelle la nécessité, pour les territoires de Nouvelle-Aquitaine, de porter une véritable stratégie de gestion économe de l'espace, placée au cœur de leur projet de développement.*

*Dans cette perspective, l'objectif doit être de promouvoir une gestion intégrée des espaces urbains, naturels, agricoles et forestiers permettant d'articuler réponse aux besoins de développement et respect des ressources territoriales. Cette approche suppose notamment :*

- *d'inverser le regard sur les espaces naturels, agricoles et forestiers : ces espaces doivent être considérés non pas comme une variable d'ajustement de l'extension urbaine, mais plutôt comme des espaces à protéger et à valoriser, qui conditionneront à terme l'attractivité du territoire, et à partir desquels penser l'urbanisation ;*
- *de placer la notion de capacité d'accueil au centre des stratégies territoriales : la Nouvelle-Aquitaine devrait accueillir un million d'habitants à l'horizon 2050, accroissant, en particulier dans les territoires déjà attractifs, la pression foncière. Les territoires devront ainsi s'interroger sur leur capacité, actuelle et future, à accueillir de nouvelles populations et de nouvelles activités sans mettre en péril les ressources qui garantissent un développement profitant à l'ensemble de leur population.*

### ■ Articuler gestion des risques, changement climatique et urbanisme

#### *Urbanisme et risques naturels*

Les enjeux fonciers et urbanistiques interfèrent très largement avec la prévention des risques naturels. Selon la manière dont elle est conçue, l'urbanisation peut avoir des effets plus ou moins importants sur la survenance et les effets d'un certain nombre de risques naturels, comme :

- les crues et inondations, amplifiées par la modification du régime des eaux induite par l'imperméabilisation des sols ;
- les incendies : la présence humaine dans les espaces forestiers augmente le risque de départ de feux et mobilise tout ou partie des moyens de secours au détriment de la lutte contre le sinistre lui-même ; l'extension urbaine diffuse, en multipliant le nombre et la taille des surfaces de contact entre les lieux de résidence et les zones boisées, accroît les difficultés<sup>81</sup> ;
- les risques littoraux que sont en particulier l'érosion côtière et la submersion marine, augmentés par la pression foncière et urbanistique croissante sur la bande côtière (*encadré ci-après*).

<sup>81</sup> Sur cette question, voir plus largement le *Guide pour la prise en compte du risque d'incendie de forêt dans les documents d'urbanisme et dans la gestion des demandes d'occupation des sols sur le territoire du département des Landes* édité par la Préfecture des Landes en 2007.

## Les enjeux fonciers face aux risques littoraux

Très attractive en termes de population et d'activités, la façade atlantique est particulièrement exposée aux risques littoraux que sont l'érosion et la submersion marine. Ces risques ne seraient pas un problème sans la présence de population et d'activités trop proches de l'océan. Les enjeux sont nombreux, de la sécurité des populations à la préservation des atouts qui font l'attractivité de ces espaces, en passant par la pérennité des activités maritimes et touristiques :

- *L'érosion marine des côtes sableuses*, sous l'effet de l'arrêt des apports fluviaux, de la houle, de l'élévation du niveau de la mer, ou encore de l'érosion par le vent : « même si une grande partie du littoral de la côte sableuse a pu être préservée d'une urbanisation accrue à proximité du trait de côte, le littoral aquitain est néanmoins exposé à des risques importants d'érosion »<sup>82</sup>. Selon les dernières évaluations de l'Observatoire de la Côte Aquitaine, la côte sableuse des Landes et de la Gironde devrait reculer, en moyenne de 1,7 à 2,5 mètres par an. A l'horizon 2050, le recul moyen prévu sur la côte sableuse devrait atteindre 50 mètres, auquel peut s'ajouter un recul supplémentaire de 20 mètres en cas de tempêtes majeures. Le littoral de Charente-Maritime est également fortement touché par l'érosion.
- *L'érosion des côtes rocheuses* par les mouvements de falaise, liée notamment aux eaux de pluie et de ruissellement, ainsi qu'à la houle et aux courants : selon l'Observatoire de la Côte Aquitaine, la côte rocheuse des Pyrénées-Atlantiques recule ainsi de 25 centimètres par an. Le recul peut atteindre jusqu'à 25 mètres lors d'événements majeurs de mouvements de falaise. Le littoral rocheux pourrait ainsi reculer de 27 m d'ici 2050.
- *La submersion marine*, caractérisée par une inondation temporaire de la zone côtière par la mer. Il s'agit d'un phénomène brutal, qui naît généralement de la conjonction de phénomènes météorologiques extrêmes (tempête, houle, pluie...) et de forts coefficients de marée provoquant une surcote importante de l'océan. Les côtes basses, qui caractérisent notamment une partie importante du littoral de Charente-Maritime et l'estuaire de la Gironde, y sont les plus sensibles.

Les vulnérabilités du littoral de Nouvelle-Aquitaine pourraient être aggravées par les effets du changement climatique (élévation du niveau de la mer, risque accru de tempêtes violentes...). Des interrogations demeurent également sur l'influence des dynamiques sédimentaires sur le recul du trait de côte.

🔗 **Pour plus d'informations** : CESER de l'Atlantique, *Submersion marine et érosion côtière – Connaître, prévenir et gérer les risques naturels littoraux sur la façade atlantique*, septembre 2015.

Dans le domaine de la prévention des risques, la gestion du foncier est l'un des leviers essentiels de réduction de la vulnérabilité des territoires. Il est donc impératif que la prévention des risques liés ou amplifiés par nos modes d'occupation des sols soit pleinement intégrée à la gestion du foncier. L'enjeu est ainsi de faire évoluer les modes d'urbanisation pour contribuer à prévenir les risques naturels. La limitation de l'étalement urbain et de l'imperméabilisation des sols, la maîtrise de l'urbanisation des littoraux, voire les stratégies de relocalisation des populations et activités des zones littorales les plus exposées, doivent constituer un levier incontournable des plans de prévention et de gestion des risques naturels.

---

<sup>82</sup> GIP Littoral, *Les stratégies de gestion de l'érosion côtière sur le littoral Aquitain*.

## Urbanisme et changement climatique

Dans le même esprit, les stratégies d'aménagement des territoires devront anticiper, dans toute la mesure du possible, les effets du changement climatique. Les choix d'organisation de l'espace ont en effet des incidences en termes :

- *d'atténuation du changement climatique* : le modèle de développement périurbain se caractérise en effet par une forte dépendance au véhicule individuel, et donc des émissions accrues de gaz à effet de serre ; à l'inverse, les formes d'organisation urbaine plus denses facilitent le développement d'alternatives à l'automobile. Privilégier des formes d'organisation du territoire rapprochant, voire mixant, zones résidentielles et zones d'emploi et d'activités permettrait de limiter la dépendance à l'automobile ;
- *d'adaptation au changement climatique*, en anticipant l'accroissement des risques naturels liés au changement climatique. Face à l'augmentation attendue des extrêmes climatiques, l'objectif doit être de limiter la vulnérabilité des territoires. Il s'agira de repenser notre modèle de développement urbain, la manière dont est conçue la ville afin de limiter les impacts négatifs du changement climatique.

### Orientations & propositions du CESER

*N°2 – La stratégie de réorientation du développement urbain préconisée n'aura de sens qu'à la condition de mieux intégrer les risques naturels et les effets du changement climatique, avec lesquels les enjeux fonciers et urbanistiques interfèrent largement. Selon la manière dont il est conçu, le développement urbain peut en effet amplifier, ou au contraire, limiter un certain nombre de risques naturels (inondations, incendie, risques littoraux...). Dans le même sens, les choix d'organisation de l'espace conditionneront en partie la vulnérabilité des territoires aux effets du changement climatique ; ils participent en effet pleinement aux stratégies d'atténuation et d'adaptation qui doivent prévaloir.*

## 2.2. Eviter, réduire ou, au pire, compenser l'artificialisation

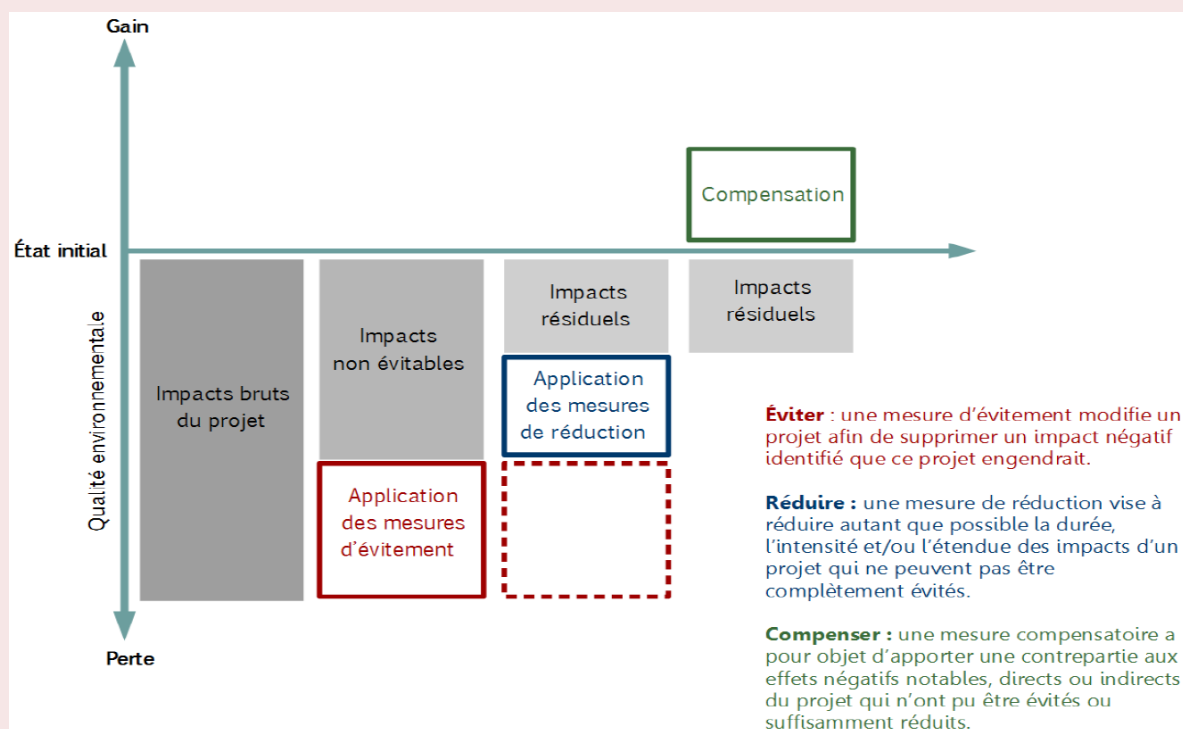
Le CESER propose de s'inspirer, dans l'élaboration des stratégies de gestion économe de l'espace, de la séquence « Éviter, Réduire, Compenser (ERC) » qui s'applique aux projets et aux plans et programmes soumis à évaluation environnementale ainsi qu'aux projets soumis à diverses procédures d'autorisation au titre du code de l'environnement.

### Les grands principes de la démarche ERC

La séquence ERC a été introduite en droit français en 1976, par la loi relative à la protection de la nature. Son socle législatif s'est progressivement renforcé sous l'influence notamment du droit européen et international. Selon cette démarche, la prise en compte de l'environnement doit être intégrée le plus tôt possible dans la conception d'un plan, programme ou projet, afin qu'il soit le moins impactant possible pour l'environnement.

Cette intégration de l'environnement, dès l'amont, est essentielle pour hiérarchiser les actions. La démarche ERC commande ainsi :

- d'éviter, en premier lieu, les atteintes à l'environnement ;
- puis de réduire celles qui n'auront pu être suffisamment évitées ;
- et, si possible, de compenser les effets notables qui n'ont pu être évités, ni suffisamment réduits.



Source : Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, La séquence « éviter, réduire et compenser », un dispositif consolidé, mars 2017.

L'objectif serait ainsi d'adapter la séquence ERC de l'échelle du projet pour laquelle elle a été initialement conçue pour l'appliquer à celle du territoire, à travers une stratégie foncière consistant :

- d'abord à éviter l'artificialisation du territoire, en utilisant et en optimisant l'espace déjà urbanisé ;
- sinon, à en réduire l'impact, en limitant et en orientant l'étalement urbain ;
- et, au pire, en en compensant les effets qui n'auraient pu être ni évités, ni réduits.

### ■ Éviter l'artificialisation : utiliser et optimiser l'espace déjà urbanisé

#### *Reconstruire la ville sur elle-même*

Priorité doit être donnée à l'économie du foncier, par l'utilisation et l'optimisation de l'existant. Les territoires doivent d'abord s'attacher à planifier leur urbanisation à l'intérieur de l'enveloppe urbaine existante, avant d'envisager de construire à l'extérieur des villes et bourgs. En d'autres termes, privilégier une densification du tissu urbain, une intensification des formes urbaines plutôt qu'une extension de la ville. La densification consiste ainsi à augmenter le nombre ou l'importance des bâtiments sur un espace déjà urbanisé. Elle a vocation à être réalisée dans le tissu urbain, mais aussi

dans les espaces périurbains, dont les zones d'habitat pavillonnaire offrent également un potentiel de densification.

Cette reconstruction de la ville sur elle-même par le recyclage de ses ressources bâties et foncières, peut emprunter différentes formes<sup>83</sup>. Il peut d'abord s'agir de tirer parti de l'espace vacant mobilisable dans les zones urbanisées, à travers :

- la mobilisation des « dents creuses », parcelles non construites entourées par des terrains bâtis, accessibles et disposant de droits à construire. La non-construction de ces espaces s'explique souvent par une difficulté à acquérir ou à mobiliser le terrain, en raison par exemple du découpage parcellaire ou encore d'un partage de la propriété (indivision). La valorisation de ces parcelles passe par un travail minutieux de recensement et d'évaluation des emprises foncières situées à l'intérieur de l'enveloppe urbaine, et susceptibles d'être mobilisées pour accueillir des développements urbains, quelle qu'en soit la nature (habitat, activités économiques et commerciales, équipements...) ; cela suppose une connaissance fine du territoire ;
- des opérations de division parcellaire, qui permettent de dégager un terrain nu susceptible d'accueillir une ou plusieurs nouvelles constructions. Ces opérations sont par exemple le fait de propriétaires qui, en cédant une partie de leur terrain, cherchent à financer un projet tout en limitant la surface d'un jardin devenu trop étendu. Ces opérations s'inscrivent dans la logique promue par les démarches « BIMBY - Build In My BackYard »<sup>84</sup> mises en œuvre, par exemple, à Périgueux (*encadré ci-après*). Elles sont adaptées à la densification des zones pavillonnaires des territoires urbains, mais aussi périurbains ;
- des opérations de démolition/reconstruction : il s'agit alors de détruire un ou plusieurs bâtiments anciens pour en construire un neuf à la place, d'une surface de plancher nettement supérieure. C'est par exemple le cas du remplacement d'un pavillon par un petit immeuble collectif. Outre la densification, l'objectif doit être de rechercher la meilleure intégration avec le bâti existant.

### **BIMBY à Périgueux : « la densification douce en territoire contraint »**

Confrontée, comme nombre de villes-centres comparables, à une perte d'attractivité, la Ville de Périgueux s'est fixé un objectif volontariste : regagner plus de 2 000 habitants à l'horizon 2025 grâce à la création d'au moins 200 logements par an. Le territoire de la commune n'offrant que peu de foncier disponible, la Ville n'a eu d'autre choix que de densifier le tissu déjà urbanisé. Elle a identifié un potentiel de plus de 1 300 logements en intensification, permettant d'accueillir 2 200 habitants supplémentaires :

- 60 logements dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (+ 100 habitants) ;
- 320 logements au titre de grands projets, notamment autour de la ZAC de la gare (+ 550 habitants) ;
- 500 logements par la mobilisation des dents creuses (+ 850 habitants) ;
- 400 logements en mobilisant les parcelles bâties (+ 700 habitants).

<sup>83</sup> Agence d'urbanisme de Caen Normandie Métropole, *Faire évoluer les quartiers d'habitat individuel : les formes de la densification*, n° 78, octobre 2015.

<sup>84</sup> En français, « construire dans mon jardin ».

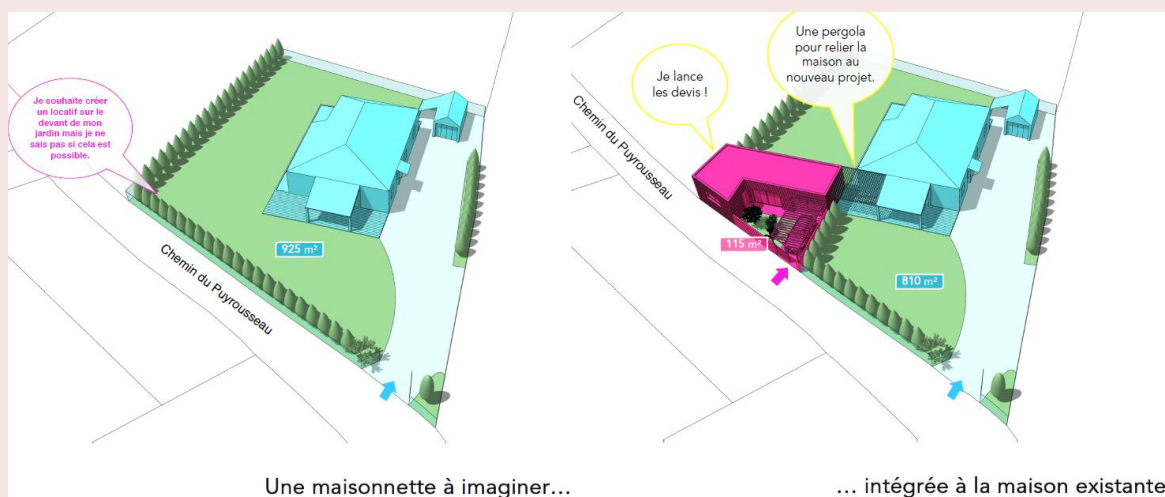


C'est à ce dernier titre que la Ville de Périgueux s'est engagé dans le programme BIMBY. Initialement soutenu par l'Agence Nationale de la Recherche, le projet Bimby vise la définition d'une nouvelle filière de production de la ville, qui soit capable d'intervenir au sein des tissus pavillonnaires existants.

L'idée est de miser sur les intérêts convergents des collectivités (proposer une offre de logement diversifiée sans engendrer d'étalement urbain) et des individus : au-delà de l'intérêt financier de l'opération, les motivations des propriétaires reflètent les changements de situation liés à l'âge, aux ressources, aux stratégies résidentielles, aux envies ou aux projets. Certains diviseront leur parcelle, vendront leur maison et construiront sur la parcelle restante une maison plus petite, de plain pied, adaptée à leurs vieux jours ; d'autres construiront sur la parcelle une petite maison ou un studio à louer, ou pour accueillir l'un de leurs enfants ou un parent. D'autres encore vendront leur parcelle pour financer un projet, les études de leurs enfants...

C'est autour de ces principes que la Ville de Périgueux, accompagnée par le *Lab InVivo*, a conçu son dispositif. La démarche repose sur une idée simple : donner l'idée et l'envie aux ménages propriétaires de valoriser leur immeuble ou parcelle pour financer leur projet. La Ville a ainsi offerte aux ménages propriétaires un accompagnement personnalisé et gratuit permettant :

- d'identifier le potentiel d'évolution de leurs parcelles et immeubles, puis d'évaluer la faisabilité architecturale et réglementaire de leur projet ;
- puis de les orienter vers les professionnels de l'habitat et de l'immobilier qui les aideront à murir et à finaliser leur projet.



Source : *Lab InVivo, audition du 18 avril 2019*

L'expérience s'est révélée très positive : après moins de trois ans de montée en charge et d'animation du dispositif, plus d'une centaine de projets (119) ont été réalisés ou sont accompagnés, dans les différents quartiers de la ville. L'expérience menée à Périgueux comme dans d'autres villes montre qu'il est possible<sup>85</sup> :

- de fabriquer un urbanisme « sur mesure », sans maîtrise foncière et à moindre coût pour la collectivité, qui prend pour l'essentiel en charge l'animation du dispositif ; à terme, des gains de recettes fiscales sont attendus : à Périgueux, sur une période de 4 ans, 3 500 euros par logement devraient ainsi revenir à la collectivité ;
- de produire de la maison individuelle sans étalement urbain ;
- de redonner à l'habitant un rôle fort de maître d'ouvrage de la production de l'habitat.

<sup>85</sup> CAUE de l'Isère, *Bimby, une nouvelle filière de renouvellement urbain*, L'essentiel sur, n° 141, mai-juin 2013.

Le bâti existant offre également un potentiel de densification, à travers :

- la réhabilitation des logements vacants, notamment dans les centres villes et centres-bourgs au tissu urbain dégradé : il s'agit notamment d'adapter les logements aux modes de vie actuels, aux attentes et besoins de la population ; la qualité patrimoniale, ainsi que l'efficacité énergétique et l'isolation phonique des bâtiments doivent pouvoir être des leviers, mais impliquent des surcoûts. Ces opérations de réhabilitation doivent également être l'occasion d'une mise en accessibilité des logements aux personnes à mobilité réduite ;
- l'extension et la surélévation de bâtiments existants ;
- la densification interne, qui conduit à restructurer l'intérieur d'un bâtiment pour y créer un ou plusieurs logements supplémentaires ;
- la reconquête des friches : la reconversion et la valorisation de ces sites ayant accueilli des activités de tous types (habitat, commerces, industries, équipements...) laissés depuis vacants et à l'abandon doit constituer une priorité. Les friches sont porteuses de valeur négative pour la ville : elles participent à la dégradation du paysage urbain, peuvent poser des problèmes de sécurité (risques d'effondrement, pollutions...) ou encore entraîner une perte de recettes fiscales pour la collectivité, liée à la vacance. La reconversion des friches offre de véritables opportunités de renouvellement urbain, en redonnant une attractivité à des quartiers laissés en déshérence, de redynamiser un centre urbain, de développer de nouveaux lieux de sociabilité ou de création culturelle, ou encore de mettre en valeur un patrimoine ; elle permet également de récupérer des espaces fonciers disponibles. Les collectivités ont tout intérêt à faire du retraitement des friches un enjeu de leurs stratégies d'aménagement. Alors que le foncier est rare en milieu urbain, que la lutte contre l'étalement urbain devient une priorité, *« la résorption des friches est aujourd'hui primordiale et oblige à passer d'une vision de la friche comme espace abandonné, à une stratégie d'anticipation des friches potentielles et de priorisation des sites à transformer »*<sup>86</sup>.

La multiplicité des contraintes associées (multiplicité des acteurs aux intérêts parfois divergents, présence de pollutions...) confère toutefois à ces espaces une complexité de traitement et d'aménagement, nécessitant une forte ingénierie et un appui financier important : le démantèlement, la dépollution et la rénovation de ces espaces pour les remettre sur le marché peut ainsi représenter un coût exorbitant pour la collectivité. Au-delà de l'enjeu, déjà complexe, de la dépollution, on ne pourra s'exonérer d'une réflexion plus globale sur la responsabilité des exploitants dans la remise en état des sites, facilitant la réalisation d'aménagements futurs par les opérateurs ou les collectivités.

Par ailleurs, le CESER propose de considérer les opportunités offertes par les anciennes emprises ferroviaires encore libres pour développer de nouvelles infrastructures de transport<sup>87</sup>. Dans cette perspective, il serait utile, dans un premier temps, de réserver le foncier correspondant afin de s'en assurer la maîtrise.

---

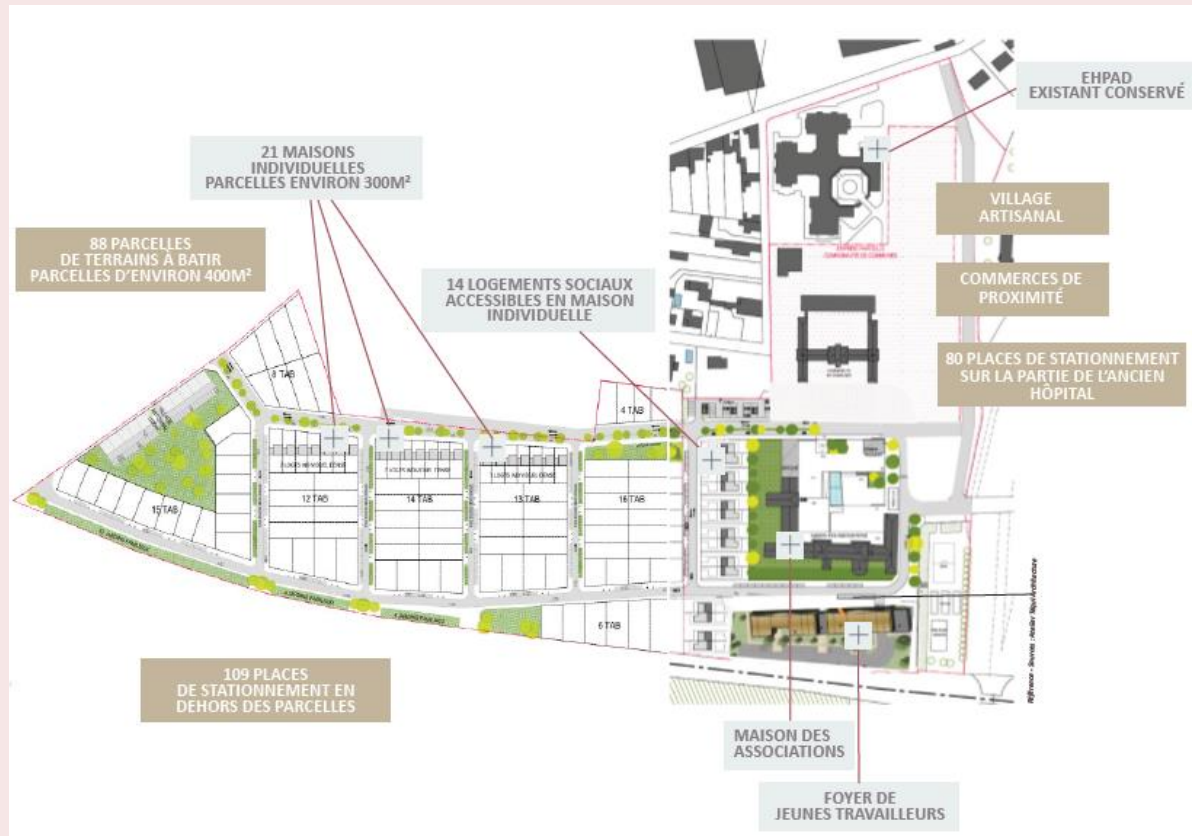
<sup>86</sup> Agence d'urbanisme de Caen Normandie Métropole, *Les friches : entre contrainte et potentiel de renouvellement urbain*, Observatoire Foncier, juin 2016.

<sup>87</sup> Telle l'ancienne ligne Bordeaux-Eymet, aujourd'hui transformée en piste cyclable jusqu'à Sauveterre de Guyenne, qui pourrait, selon les promoteurs de la proposition, accueillir un tramway permettant un désenclavement des communes de l'Entre-deux-Mers et un début de désengorgement des accès à Bordeaux.

## Un exemple de reconversion de friche urbaine : l'ancien hôpital de Cognac

Avec l'appui de l'Établissement Public Foncier de Nouvelle-Aquitaine, la Ville de Cognac s'est engagée dans un important programme de transformation de sa friche hospitalière en éco-quartier. Basé sur la reconversion de plusieurs bâtiments de l'ancien centre hospitalier ainsi que sur l'aménagement du site voisin en construction neuve (14 hectares au total), le projet vise à constituer un pôle d'équilibre mêlant :

- habitat : logements accessibles pour les ménages (locatif social, accession sociale, accession libre modérée), foyer de jeunes travailleurs, EHPAD ;
- locaux associatifs ;
- services : siège de la Communauté d'Agglomération du Grand Cognac, crèche... ;
- et activités économiques : commerces de proximité, village artisanal.



Source : EPF de Nouvelle-Aquitaine, audition du 17 janvier 2019

Impliquant de nombreux acteurs et mobilisant des financements importants, les projets de réaménagement représentent en général un travail de longue haleine, dans lequel peuvent s'insérer des démarches d'aménagement transitoire. Destinées à valoriser friches et espaces vacants dans l'attente de leur réhabilitation, ces démarches permettent de maîtriser l'occupation du site, de le faire découvrir sous un nouveau jour, ou encore de révéler des nouveaux usages ou fonctionnalités avant l'aménagement définitif. Ces pratiques recouvrent des réalités très différentes, selon le contexte urbain, ou encore que l'aménagement a ou non vocation à alimenter ou préfigurer le projet urbain futur. Dans la région, Aquitanis expérimente par exemple depuis quelques années des usages transitoires et temporaires sur ses projets urbains. Depuis 2018, elle est opératrice sur le territoire bordelais de Plateau Urbain, coopérative qui a développé une solution d'investissement de locaux vacants à destination des

entreprises de l'Economie Sociale et Solidaire, associations, créatifs, créateurs d'entreprise...<sup>88</sup> Les premiers projets ont été lancés, dont un ancien local d'un institut de formation, aux Aubiers.

### *Rendre la densité acceptable*

La densification véhicule souvent une image négative. Elle renvoie à une certaine image de la ville et de ses nuisances (promiscuité, vis-à-vis, bruit, difficultés de stationnement ou de circulation...); elle est également souvent assimilée aux « grands ensembles » construits dans l'après-guerre, qui sont pourtant moins denses que les centres villes historiques. Attentifs aux attentes de la population, les élus sont parfois réticents à densifier davantage leurs villes; c'est par exemple le cas de plusieurs communes de la première couronne de la métropole bordelaise, dont les élus freinent la construction de nouveaux logements, craignant de perdre en qualité de vie<sup>89</sup>.

La densification, indispensable pour freiner la consommation d'espace, ne sera un véritable levier qu'à la condition d'être mieux acceptée par les habitants. Pour cela, elle ne doit pas seulement être appréciée du seul point de vue quantitatif, en cherchant à augmenter le nombre de bâtiments, de logements, sur un espace donné. Une approche plus qualitative s'impose afin de mieux concilier nécessité de densification et réponse aux attentes de la population. Car c'est bien au final la densité vécue par les habitants qui importe *in fine*, et qui est parfois bien éloignée de la densité réellement mesurée. Une même densité peut en effet se traduire par des formes urbaines très différentes, de la maison individuelle aux grands ensembles.

Cette densité vécue, qui correspond à la perception des usagers de la morphologie urbaine, doit être au cœur de la manière de (re)penser la ville. Différents paramètres interfèrent directement sur la perception de la densité: « les paramètres liés à la forme, au volume et à la hauteur des bâtiments sont déterminants pour la perception de la densité. Le rapport entre les espaces libres et les espaces construits, la distance entre les constructions et la structuration des espaces publics (dimensionnement, végétalisation ou non, largeur des voies...) sont également des facteurs déterminants de la densité vécue (...). Les caractéristiques architecturales des villes conditionnent les rapports des individus à l'espace et à la densité »<sup>90</sup>. La qualité du bâti interfère par exemple avec la manière dont la promiscuité sera perçue: un travail sur l'implantation des bâtiments ou leur isolation phonique peut participer à réduire le sentiment négatif associé à une trop forte proximité avec le voisinage ou l'espace public. La densification sera ainsi d'autant mieux acceptée qu'elle sera associée à une réflexion sur les formes architecturales et urbaines, sur la qualité des espaces publics, la présence d'espaces verts, ou encore la multifonctionnalité des espaces, mêlant habitat, commerces et services, vie sociale, culturelle et sportive... Tout l'enjeu est en définitive de penser et de proposer des formes urbaines denses mais agréables à vivre.

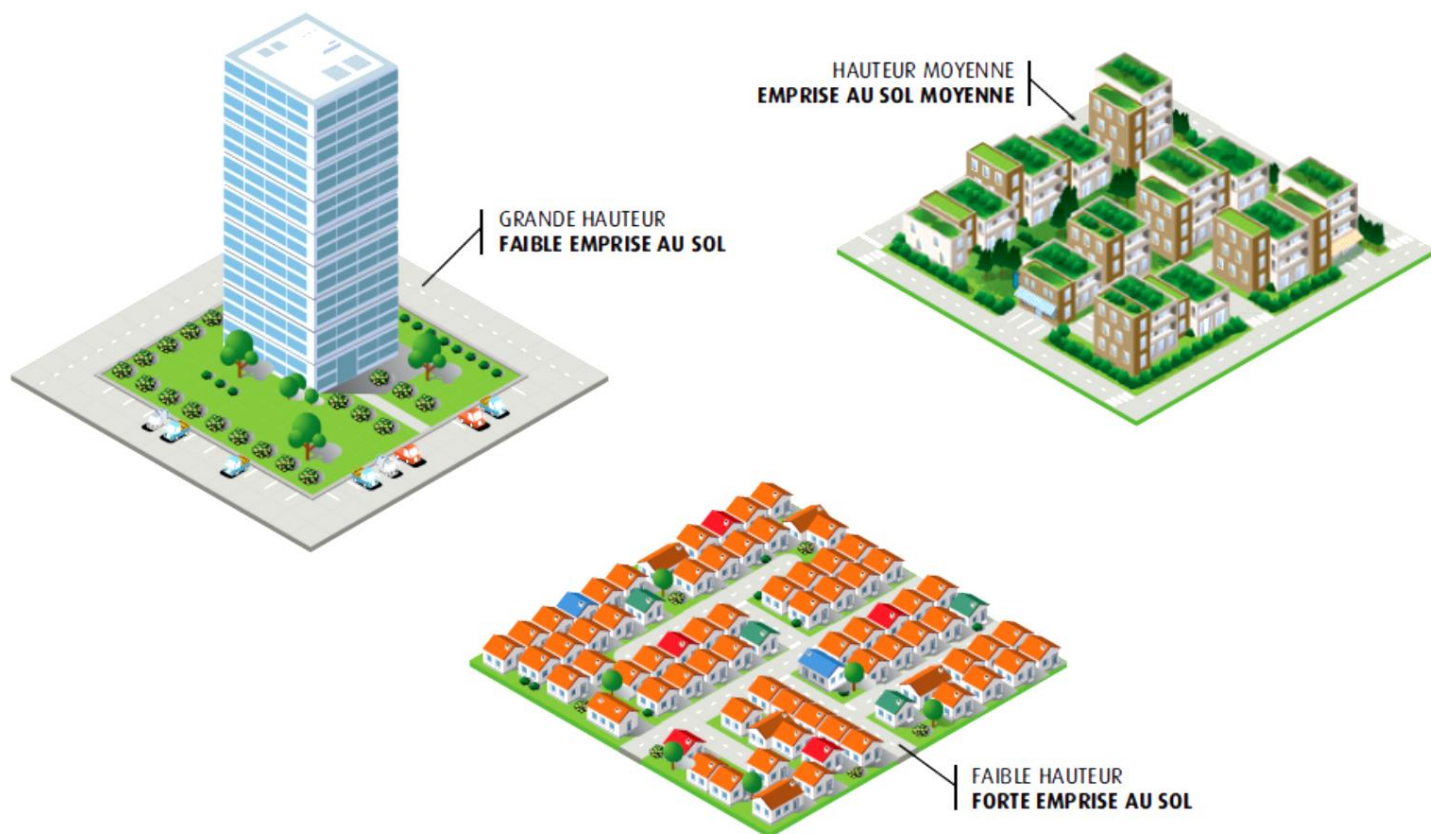
---

<sup>88</sup> Région Nouvelle-Aquitaine, *Double utilisation du foncier : 18 témoignages inspirants*, Actes du Club Stratégie foncière, février 2019.

<sup>89</sup> Voir par exemple : *Urbanisme : Franck Raynal brandit le « slow building » pour défendre la qualité de vie à Pessac*, La Tribune Bordeaux, 12 septembre 2018.

<sup>90</sup> ADEME, *faire la ville dense, durable et désirable – Agir sur les formes urbaines pour répondre aux enjeux de l'étalement urbain*, février 2018, p. 23.

## Différents types de formes urbaines à densité égale



Source : ADEME, *faire la ville dense, durable et désirable – Agir sur les formes urbaines pour répondre aux enjeux de l'étalement urbain*, février 2018 [d'après IAU, *Appréhender la densité*, 2005].

Il s'agit également de revaloriser l'image de l'habitat collectif, en étant exigeant sur la qualité des constructions et rénovations (efficacité énergétique des bâtiments, isolation phonique et thermique...), ou encore de promouvoir la colocation, ainsi que les modèles d'habitat groupé ou partagé.

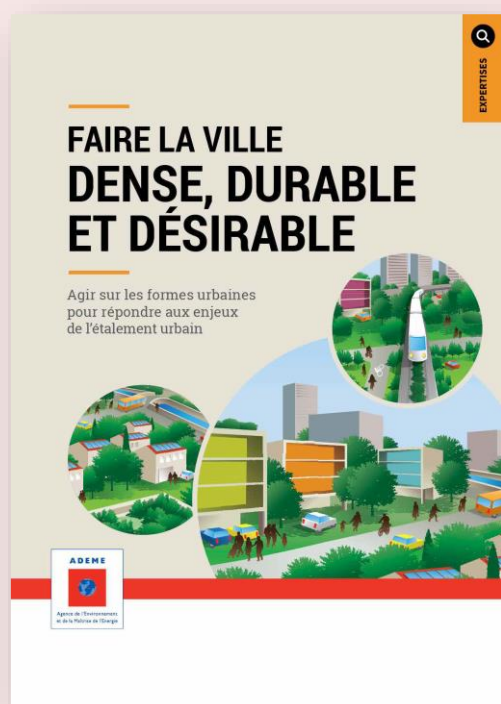
La densification devra s'adapter au tissu urbain ou périurbain dans lequel elle s'insère<sup>91</sup> :

- en secteur d'habitat collectif, la démolition-reconstruction est souvent l'occasion de produire plus de logements tout en limitant la hauteur des bâtiments grâce à une meilleure gestion de l'espace ;
- en centre-ville ou centre-bourg, l'enjeu est de construire du logement, mais aussi des locaux commerciaux, tout en requalifiant les espaces publics environnants ;
- en zone pavillonnaire, il s'agira plutôt de tirer parti des terrains sous-occupés.

<sup>91</sup> CEREMA Ile de France, *Idées reçues sur la notion de densité*, octobre 2016.

## Quelques leviers pour rendre la ville dense plus désirable

L'ADEME propose dans son guide publié en février 2018 des éléments d'analyse et des leviers pour lier densité et forme urbaine face aux enjeux posés par la transition écologique et énergétique. Ce guide montre, à travers différents exemples de solution, que « des voies sont possibles pour lier qualité de vie et limitation d'une expansion urbaine coûteuse (...). Conjuguer densité raisonnée et maîtrisée, qualité des formes urbaines et qualité de vie signifie répondre à des exigences en termes de composition urbaine, d'architecture, de qualité du bâti, d'ambiances, de traitement des espaces extérieurs, d'accès aux services ».



*ADEME, Faire la ville dense, durable et désirable – Agir sur les formes urbaines pour répondre aux enjeux de l'étalement urbain, février 2018.*

Parmi les solutions proposées :

- privilégier les formes d'habitat économes en foncier : l'habitat intermédiaire, ou encore habitat dense individualisé, « répond aux deux injonctions a priori contradictoires d'intimité et d'optimisation des espaces de vie et du foncier par un travail sur la qualité architecturale ». Econome en espace, il offre notamment à chaque foyer la possibilité de disposer d'une entrée indépendante, d'un espace extérieur privatif (jardin, patio..) ;
- repenser la conception et les usages des espaces publics qui, au-delà du fonctionnement général de la ville, doivent favoriser la convivialité et le vivre-ensemble. La création d'espaces publics multifonctionnels, ou encore l'appropriation et la renaturation de l'espace public par les habitants en sont deux exemples ;
- valoriser l'ambiance urbaine et la qualité de vie, à travers la création d'espaces verts ou en jouant sur l'éclairage extérieur ou les ambiances sonores.

## Réinvestir les centres anciens

Rendre la densification acceptable passe aussi par la revitalisation des centres villes et des centres bourgs en perte de vitesse<sup>92</sup>. Vacance de l'habitat, déprise commerciale ou encore paupérisation d'une partie de la population en sont les principaux signes. Les causes en sont nombreuses : la périurbanisation, la concurrence des zones commerciales et d'activités périphériques sont des facteurs souvent identifiés ; au-delà, l'inadaptation des centres anciens aux attentes et aux modes de vie actuels est également en cause : vétusté de l'habitat, difficultés d'accessibilité sont autant de difficultés qui les fragilisent.

Réinvestir les centres-bourgs et centres villes doit être une priorité afin, en particulier, d'éviter de nouvelles consommations d'espace. Comment susciter l'envie de revenir habiter dans ces centralités ? La réhabilitation de l'habitat doit constituer un levier fort. La ville ne pourra en effet se reconstruire sans

<sup>92</sup> Cf. première partie.

ses habitants, et donc sans répondre à leurs attentes en matière de logement. L'objectif doit être d'offrir un parc de logements réhabilités, suffisamment diversifiés pour répondre aux besoins de différents publics (jeunes, familles, célibataires, personnes âgées...), mais aussi attractifs par leur qualité architecturale et patrimoniale et la qualité de vie qu'ils proposent. Il s'agit aussi de retrouver une mixité sociale fragilisée par les processus de gentrification ou, à l'inverse, de paupérisation qui caractérisent nombre de centres anciens. De ce point de vue, l'enjeu doit être de proposer un éventail large de logements sociaux et privés permettant d'offrir aux habitants un logement en centre-ville adapté à leurs revenus.

Au-delà du logement, il s'agit plus généralement de retrouver la mixité des usages et des fonctions urbaines, en s'appuyant sur :

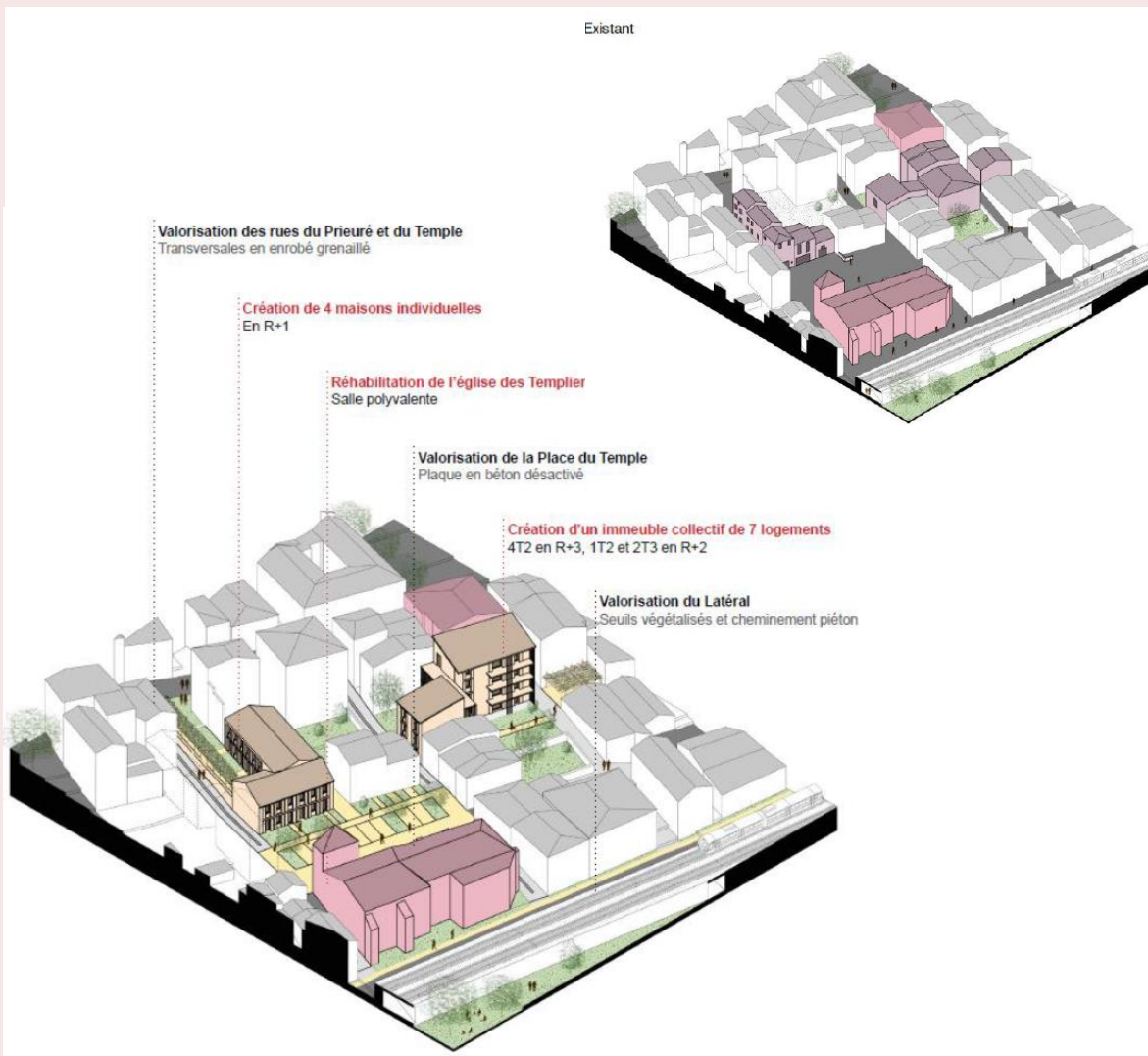
- la mise en valeur des atouts patrimoniaux, touristiques mais aussi culturels des centres-bourgs et centres villes, qui participent à la qualité des espaces publics et du cadre de vie ;
- le maintien et l'implantation d'activités commerciales et de service dans les centres ; la revitalisation économique des centres-bourgs et centres villes n'aura toutefois de sens sans une forte limitation du développement de l'offre commerciale périphérique. Il s'agit aussi d'accompagner le commerce de centre-ville à s'adapter aux évolutions des pratiques de consommation (e-commerce, circuits-courts...) ;
- le maintien et l'implantation des services publics, des équipements de santé ou des équipements culturels et sportifs dans les centres ;
- ou encore l'amélioration des conditions d'accessibilité par les différents modes de transport ; les aménagements piétonniers ne doivent pas être oubliés : ils participent à créer un environnement agréable, rendant également la densité plus acceptable.

## Un exemple de restructuration d'un bourg : le projet de Port-Sainte-Marie

Commune du Lot-et-Garonne, Port-Sainte-Marie souffre d'un centre ancien en perte d'attractivité commerciale, mais aussi résidentielle. Initialement engagée pour répondre aux difficultés de circulation dans le centre-bourg, la réflexion s'est élargie pour questionner les différentes fonctions urbaines (habitat, économique, touristique...). Le cabinet d'architectes et le CAUE du Lot-et-Garonne, qui accompagnent la commune, ont présenté un projet de rénovation du centre-bourg autour de cinq secteurs prioritaires. La réhabilitation des différents secteurs nécessitera des démolitions d'immeubles, puis des reconstructions de maisons individuelles ou de logements collectifs plus adaptés aux attentes des habitants. Les différentes actions proposées visent par exemple :

- à ouvrir et relier le centre-bourg, situé en bord de Garonne, aux côteaux : valorisation de la rue des Jardins (seuils végétalisés, cheminement piéton), création du Parc des Jacobins (espaces plantés et jardins potagers), stabilisation des ruines du couvent des Jacobins (espace public abrité) ;
- à requalifier et recycler l'espace public et le bâti ancien : réhabilitation de l'église des Templiers, valorisation de la Place du Temple...
- ou encore à recomposer de nouvelles formes urbaines : création de maisons individuelles, d'immeubles collectifs...

### Projet de rénovation du secteur des Templiers



Source : CAUE du Lot-et-Garonne, audition du 17 janvier 2019



*N°3 – Face aux enjeux de la consommation d'espace, priorité doit être donnée à l'utilisation et à l'optimisation de l'espace à l'intérieur de l'enveloppe urbaine. Au-delà des territoires purement urbains, les espaces périurbains, urbanisés de manière diffuse, offrent également, à travers notamment les zones d'habitat pavillonnaire, un potentiel de densification.*

*Cette reconstruction de la ville sur elle-même par le recyclage de ses ressources bâties et foncières peut emprunter différentes formes, de la mobilisation des espaces vacants (division parcellaire du type « Bimby », comblement des « dents creuses »...) à la réutilisation ou à l'optimisation du bâti existant (recyclage des friches, réhabilitation des logements vacants...).*

*Cette densification des espaces déjà urbanisés ne pourra être systématisée qu'à la condition de travailler à son acceptabilité par la population. La densité vécue doit être au cœur de la manière de (re)penser la ville, à travers des formes urbaines attractives et agréables à vivre : la qualité des formes architecturales et des espaces publics, la présence d'espaces verts, la végétalisation, ou encore la vie sociale, culturelle et sportive y contribuent en grande partie. Il s'agit également de revaloriser l'image de l'habitat collectif, en étant exigeant sur la qualité des constructions et réhabilitations, ou encore de promouvoir la colocation, ainsi que les modèles d'habitat groupé ou partagé, voire intergénérationnel.*

*Réinvestir les centres villes et centres-bourgs en perte d'attractivité doit être une priorité. La ville ne pourra se reconstruire sans ses habitants, et donc notamment sans répondre à leurs attentes en matière de logement : la qualité patrimoniale, l'efficacité énergétique, le confort de vie tel que la qualité de l'isolation phonique, ou encore l'accessibilité à l'ensemble des populations doivent constituer des leviers forts à activer. Au-delà du logement, c'est l'ensemble de l'activité des centres villes et centres-bourgs qu'il convient de redynamiser, en soutenant l'implantation et le maintien d'une offre commerciale et de services, ainsi que d'équipements collectifs et de services publics. Les actions doivent également porter sur la qualité du cadre de vie, à travers la valorisation des atouts patrimoniaux des centres anciens, la qualité des espaces publics ou encore la présence d'espaces verts.*

*La réflexion sur les possibilités de mobilité et de désenclavement, à inventer ou à réhabiliter, doit être associée à cette démarche globale. La densification doit aussi aider à résoudre les problèmes du quotidien.*

### ■ Réduire l'impact de l'artificialisation : limiter et orienter le développement urbain

La gestion économe de l'espace doit impliquer, par priorité, d'éviter l'artificialisation par l'utilisation et l'optimisation du foncier au sein de l'enveloppe urbaine. Cette urbanisation à l'intérieur des frontières de la ville peut néanmoins trouver ses limites dans l'étendue du potentiel foncier et immobilier mobilisable. Si l'accueil de nouvelles populations, de nouvelles activités n'est pas possible à l'intérieur de l'enveloppe urbaine, l'enjeu doit être de maîtriser et d'orienter l'extension urbaine alors nécessaire.

## *Maîtriser l'étalement urbain*

Si l'extension urbaine ne peut être évitée, il est primordial de rompre avec le « modèle » de l'urbanisation diffuse, particulièrement consommateur d'espace, qui caractérise le développement de nombreux territoires. Cela implique, à l'échelle des territoires :

- de déterminer les secteurs préférentiels des futures extensions urbaines, en tenant compte des enjeux identifiés de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, ainsi que des enjeux paysagers ;
- d'implanter les extensions urbaines dans la continuité des enveloppes urbaines existantes ; il s'agit d'éviter les projets de développement urbain déconnectés des bourgs et cœurs de ville existants ;
- de concevoir, le plus en amont possible, la compacité des extensions urbaines. Cela impliquera de proposer des formes d'habitat économes en foncier (maisons de ville, petits habitats collectifs...) et attractives, répondant aux aspirations de la population (intimité, espace extérieur...). Des gisements d'économie de foncier doivent également être exploités du côté des activités et services. Il s'agira de privilégier les projets économes en espace, en favorisant les aménagements les moins préjudiciables. Dans les zones d'activités par exemple, les parkings en ouvrage (parkings en silo) pourraient être développés plutôt que de créer de grandes aires de stationnement.

Cet objectif de maîtrise de l'étalement urbain suppose une approche fortement harmonisée des documents d'urbanisme des différentes collectivités.

Il s'agit également de concevoir un urbanisme plus intégré, assurant la cohérence entre l'urbanisation, l'offre de transport et les réseaux et équipements. En particulier, l'urbanisation ne doit pas être dissociée des conditions de mobilité dans le territoire. L'étalement urbain a été rendu possible par la généralisation de l'automobile et le développement des infrastructures de transport, notamment routières. Au-delà de la gestion économe de l'espace, l'enjeu des stratégies d'aménagement des territoires doit également être d'agir sur les pratiques de mobilité, à travers la conception d'espaces moins exclusivement dépendants de la voiture. Dans cette perspective, l'objectif doit être d'orienter la demande de mobilité vers des modes alternatifs à la voiture particulière, en travaillant la forme urbaine autour de deux objectifs :

- canaliser l'urbanisation à proximité des axes de transport collectifs et de leurs développements envisagés, afin d'en rendre pertinent l'usage ;
- agir sur l'aménagement de l'espace afin d'optimiser l'accessibilité aux transports collectifs.

## *Promouvoir la multifonctionnalité du foncier et des équipements*

Encore émergente, la multifonctionnalité des espaces et des équipements doit être développée dans les projets de construction nouvelle, mais aussi de rénovation urbaine. Dans une perspective de sobriété foncière, il est en effet judicieux d'encourager le partage des espaces selon des configurations très diverses. Outre les aménagements temporaires évoqués plus haut, il peut par exemple s'agir de réfléchir, dès la conception des projets, à :

- la mixité des usages, qui se réfère à la présence de plusieurs activités (résidentielles, économiques, associatives, récréatives...) au sein d'un même aménagement. C'est dans cette

perspective que s'inscrit l'émergence d'une agriculture urbaine, pratiquée sur les toits, dans des cours ou des potagers partagés. Dans le même esprit, les espaces bâtis peuvent être valorisés pour la production d'énergies renouvelables : l'implantation de panneaux solaires photovoltaïques en toiture, notamment sur les constructions de grande surface, ou encore sur des parkings devra ainsi être privilégiée aux installations au sol, fortement consommatrices d'espace.

- l'alternance des usages au sein d'un même aménagement, selon des cycles variés (période scolaire/congés, semaine/week-end, journée/soirée ou nuit...). A ce titre, les lycées pourraient être utilisés pour assurer des formations pendant les vacances scolaires, ou encore pour héberger des travailleurs saisonniers. De même, il serait intéressant d'associer dans un même périmètre des activités qui utilisent les parkings à des moments différents (commerces en journée, cinéma en soirée...);
- la réversibilité des constructions, dont l'aménagement peut faciliter l'évolution des usages, (par exemple la transformation de bureaux en logements). Village Passerelle propose par exemple en Anjou un cohabitat senior réversible (déplaçable et évolutif) pour répondre au parcours résidentiel des aînés et préserver la mixité intergénérationnelle dans les centres-bourgs.

#### Orientations & propositions du CESER

*N°4 – Si l'accueil de nouvelles populations, de nouvelles activités n'est pas possible à l'intérieur de l'enveloppe urbaine, l'enjeu doit être de maîtriser et d'orienter l'extension urbaine alors nécessaire. Il s'agit, pour les territoires, de rompre avec le « modèle » d'urbanisation diffuse très consommateur d'espace, en privilégiant une urbanisation dense et durable. L'extension urbaine doit ainsi être pensée en continuité de l'existant, en tenant compte des enjeux identifiés de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et de valorisation des paysages. Qu'elles soient dédiées à l'habitat, aux activités économiques ou à d'autres usages, les formes urbaines économes en espace, tout en restant attractives et agréables à vivre, devront être privilégiées.*

*Il s'agit également de concevoir un urbanisme plus intégré, assurant la cohérence entre urbanisation et offre de transport. L'objectif doit être d'orienter la demande de mobilité vers des modes alternatifs à la voiture particulière, en canalisant l'urbanisation à proximité des axes de transport collectif et en améliorant l'accessibilité.*

*Dans une perspective de sobriété foncière, il convient enfin d'encourager la multifonctionnalité des espaces dans les projets de construction nouvelle, mais aussi de rénovation urbaine. Mixité ou alternance des usages, réversibilité et évolutivité des bâtiments ou encore aménagements temporaires et transitoires sont autant de leviers à explorer dans la perspective d'un meilleur partage des espaces.*

#### ■ Au pire, compenser l'artificialisation réalisée

La gestion économe de l'espace implique enfin de compenser, en dernier ressort, les effets de l'artificialisation. En matière de gestion de l'espace, priorité doit en effet être donnée à éviter la consommation foncière, puis à réduire la consommation qu'il n'aura pas été possible d'éviter. Ce n'est qu'une fois ces deux objectifs véritablement réalisés que les compensations des impacts résiduels

devront être recherchées. La compensation doit ainsi être conçue comme un « ultime recours », qui ne peut être considéré comme satisfaisant : elle ne peut en effet jamais « réparer » les atteintes portées par l'artificialisation.

## Quelles compensations des impacts liés à la consommation d'espace ?

### ■ La compensation des atteintes à la biodiversité

Les mesures de compensation sont destinées à compenser, dans le respect de leur équivalence écologique, les atteintes prévues ou prévisibles à la biodiversité, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées. Selon la loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016 qui en renforce le régime juridique, les mesures de compensation visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes. Les mesures de compensation doivent enfin viser à garantir les fonctionnalités du site endommagé et privilégier la réalisation de la compensation *in situ* ou à proximité immédiate.

En pratique toutefois, « la compensation est encore mal maîtrisée et sa mise en œuvre très perfectible »<sup>93</sup> : le propre des mesures de compensation est de rétablir, dans des proportions comparables, les éléments de la biodiversité ayant subi une atteinte. Or évaluer, puis restaurer, cette équivalence demeure une véritable gageure : la compensation surfacique ne peut suffire ; les fonctionnalités assurées par les milieux impactés doivent également être prises en compte. Au-delà de ces enjeux méthodologiques, force est de constater que les compensations proposées le sont trop souvent *a minima* : les préoccupations de protection de la biodiversité se diffusent encore trop lentement auprès des porteurs de projet, tandis que les services de l'Etat peinent à instruire et contrôler les mesures de compensation. Enfin, le suivi dans le temps et la pérennité des mesures de compensation restent aujourd'hui un défi.

### ■ Les compensations collectives agricoles

L'artificialisation fragilise le potentiel agricole des territoires. C'est pourquoi la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 a institué le principe d'une compensation collective agricole. Destinées à maintenir ou à rétablir le potentiel de production agricole perdu, ces mesures de compensation peuvent revêtir des formes diverses : reconquête d'espaces non exploités présentant des caractéristiques agronomiques et techniques comparables, financement d'un projet agricole local, réalisation de travaux d'irrigation, diversification des marchés et des circuits de commercialisation...

Le champ d'application de ce dispositif intéressant du point de vue de l'artificialisation reste toutefois limité. Il ne peut s'appliquer que sous plusieurs conditions cumulatives. Les projets doivent ainsi :

- être soumis à étude d'impact systématique au sens de l'article R.122-2 du code de l'environnement ;
- avoir une emprise sur une surface aujourd'hui affectée à l'activité agricole ou qui l'a été durant, selon les cas, dans les 3 ou 5 dernières années ;
- impliquer le prélèvement d'une surface en principe supérieure à 5 hectares (le Préfet pouvant moduler ce seuil de 1 à 10 hectares).

<sup>93</sup> Rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur la mise en application de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, juin 2018.

## ■ Les compensations forestières

Le code forestier subordonne les opérations de défrichement<sup>94</sup> des bois à une obligation de compensation. L'autorisation de défrichement, obligatoire à partir d'une certaine superficie, est subordonnée à l'exécution, sur d'autres terrains, de travaux de boisement ou reboisement pour une surface correspondant à la surface défrichée, assortie, le cas échéant, d'un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 5, déterminé en fonction du rôle économique, écologique et social des bois et forêts objets du défrichement, ou d'autres travaux d'amélioration sylvicoles d'un montant équivalent.

Ce mécanisme a ainsi pour effet de préserver les caractéristiques du bois défriché. Il faut toutefois noter que le bénéficiaire de l'autorisation peut se libérer de cette obligation en versant au Fonds stratégique de la forêt et du bois une indemnité d'un montant équivalent aux travaux de boisement compensateur. De plus, le défrichement est exempté d'autorisation lorsqu'il s'applique aux bois et forêts de superficie inférieure à un seuil compris entre 0,5 et 4 hectares, fixé par département ou partie de département par le représentant de l'Etat.

Comme l'expertise collective de l'INRA et de l'IFSTTAR le rappelle : « actuellement en France, il n'existe pas de mécanismes de compensation spécifiquement destinés à compenser l'artificialisation des sols et/ou ses impacts les plus importants »<sup>95</sup>. Les trois dispositifs présentés permettent certes de compenser les impacts sur la biodiversité, la forêt ou encore l'activité agricole induits par l'artificialisation des sols ; ils n'impliquent toutefois pas nécessairement une compensation de nature foncière. Surtout, ils ne sont pas conçus pour traiter de l'urbanisation du quotidien. La procédure de compensation écologique requiert ainsi des études techniques, un travail administratif conséquent des services instructeurs ou encore des délais longs qui la limitent aux projets d'aménagement importants. Or, « l'artificialisation est, numériquement, d'abord le fait d'un grignotage du territoire par le logement individuel (les « pavillons ») et les zones d'activités »<sup>96</sup>. L'enjeu n'est donc pas seulement d'améliorer les procédures de compensation, déjà critiquées pour leurs insuffisances écologiques, mais plus largement de concevoir une démarche de compensation de l'impact de cette multitude de petits projets urbains.

La compensation doit être recherchée dès l'élaboration des documents de planification, en fonction du degré de connaissance des enjeux environnementaux et des projets d'aménagement prévisibles. Les lignes directrices nationales sur la séquence ERC donnent quelques orientations : « il s'agit, dans la mesure du possible, de détecter les zones potentielles de compensation qui pourraient s'avérer nécessaires ». S'il ne s'agit pas d'une mesure de compensation, cette démarche pourrait cependant « permettre d'organiser la stratégie foncière au niveau de chaque projet futur, en anticipant les futurs besoins de compensation au même titre que les impacts (...). En identifiant les enjeux majeurs à éviter, un document de planification permet d'anticiper sur la faisabilité des mesures compensatoires des

<sup>94</sup> Constitue un défrichement « toute opération volontaire ayant pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière » (art. L. 341-1 du Code forestier).

<sup>95</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 124.

<sup>96</sup> Yann LAURENS, Alice COALSET, Mathieu SAUJOT, *Zéro artificialisation nette, à quelles conditions ?*, IDDRI, Billet de blog, 6 juillet 2018 (<https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/zero-artificialisation-nette-queelles-conditions>).

futurs projets ». La difficulté sera de trouver, dans des zones déjà tendues, les terrains nécessaires à la constitution de ces réserves foncières.

Cette question de la compensation a trouvé un nouvel écho avec l'objectif de zéro artificialisation nette affiché dans le Plan Biodiversité dévoilé à l'été 2018. A moins de considérer que plus aucune consommation d'espace ne devra intervenir, ce qui semble difficile à imaginer, cet objectif signifie que toute artificialisation devra être compensée par la dés-artificialisation d'une surface équivalente. Même accompagné d'une trajectoire à long terme, l'objectif est très ambitieux. Il supposera de trouver et de transformer des terrains artificialisés pour les rendre à la nature, et ce au même rythme que la consommation d'espace. L'enjeu financier est majeur : le recyclage des friches est une opportunité, mais se révèle, sans modèle économique approprié, extrêmement coûteux : qui va s'acquitter du coût potentiellement prohibitif de la dés-artificialisation ? Au-delà, la question est aussi méthodologique : l'objectif de « zéro artificialisation nette » n'aura tout son sens qu'à la condition de veiller à l'équivalence, notamment en termes de fonctionnalités, entre les surfaces artificialisées et les surfaces dés-artificialisées.

Au regard de ces enjeux, la compensation devra fondamentalement rester résiduelle, et n'intervenir qu'en ultime ressort, qu'après la recherche véritable de solutions alternatives puis de limitation à l'artificialisation.

#### **Orientations & propositions du CESER**

*N°5 – La gestion économe de l'espace implique enfin de compenser, en dernier ressort, les effets de l'artificialisation. Différents dispositifs ont été institués pour compenser les impacts des projets d'aménagement sur la biodiversité, la forêt et l'activité agricole. Alors que le gouvernement affiche, à travers son plan Biodiversité, l'objectif de « zéro artificialisation nette », le CESER appelle :*

- *à assurer une mise en œuvre effective des dispositifs existants afin d'assurer une réelle compensation des impacts des projets d'aménagement : c'est autour des compensations écologiques, mal maîtrisées aujourd'hui, que réside l'un des principaux enjeux. Il en va de même des compensations collectives agricoles du champ desquelles échappent de nombreux projets d'aménagement ;*
- *à renforcer la cohérence, par une meilleure articulation, des compensations écologiques, agricoles et forestières applicables sur un territoire ;*
- *à concevoir un modèle de compensation spécifiquement dédié à l'artificialisation du sol. L'une des voies à explorer pourrait résider dans l'anticipation de la compensation dès l'élaboration des documents de planification, en fonction du degré de connaissance des enjeux environnementaux et des projets d'aménagement prévisibles ;*
- *à clarifier la manière dont l'objectif de « zéro artificialisation nette » affiché par le Plan Biodiversité publié en 2018 pourra être atteint. L'objectif supposera notamment d'inventer un modèle économique et technique de désartificialisation qui soit financièrement soutenable pour espérer pouvoir compenser l'inévitable poursuite, même modérée, de la consommation d'espace.*

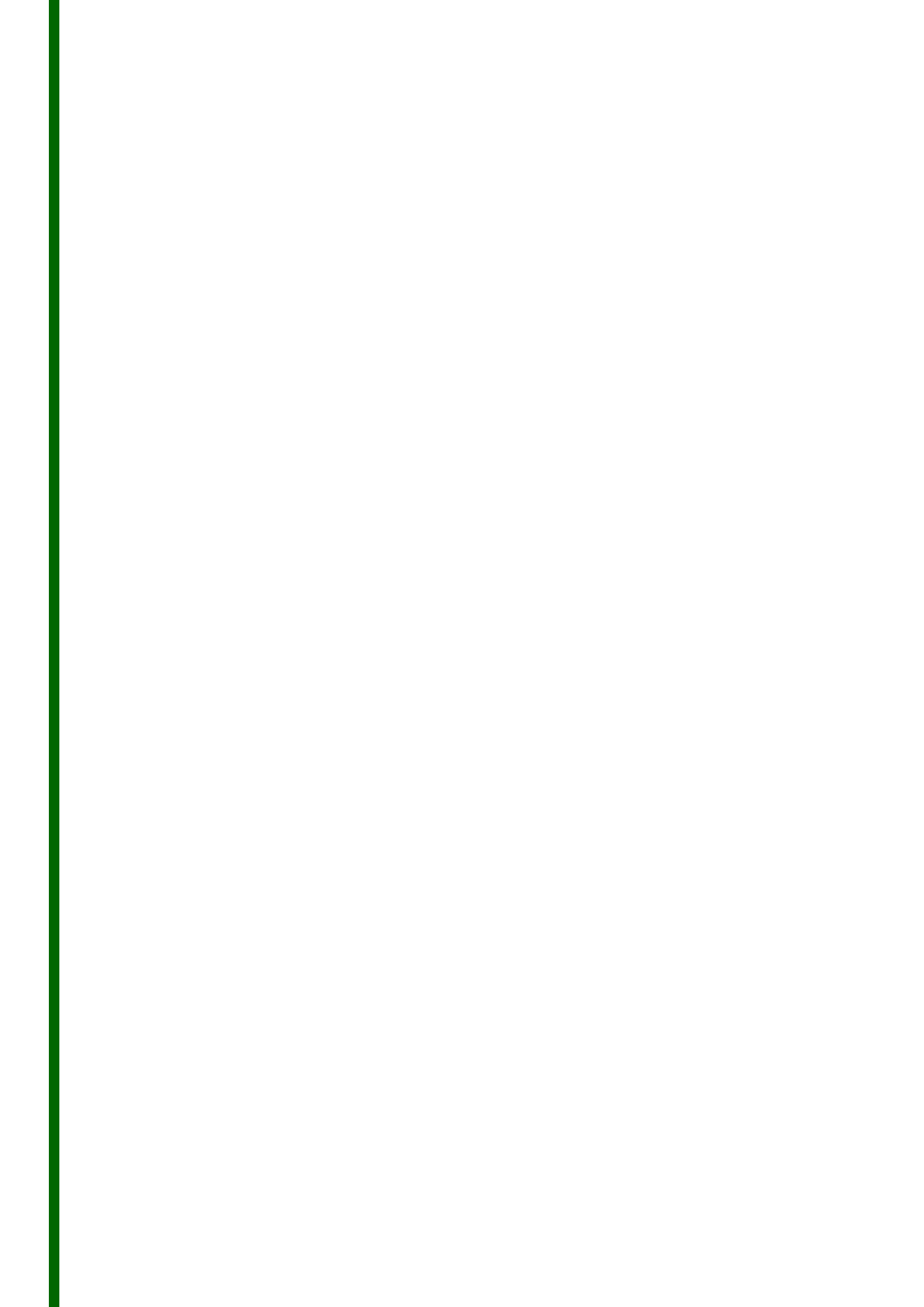


### ■ Un modèle de développement difficilement soutenable

- ▶ **Des enjeux environnementaux** : le modèle de consommation foncière sans limite n'est pas soutenable dans la durée, en premier lieu pour l'environnement. L'artificialisation apparaît ainsi comme une menace certaine pour la biodiversité, mais aussi comme un enjeu des stratégies d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.
- ▶ **Un coût économique et social pour les habitants et la collectivité** : l'étalement urbain constitue une forme de développement particulièrement coûteuse pour la collectivité (réseaux) et pour les habitants (déplacements). Il favorise également la segmentation sociale et spatiale de la ville.
- ▶ **Une perte de ressources pour l'agriculture et les filières qui en dépendent** : l'artificialisation est responsable en partie du recul des terres agricoles, posant la question, à terme, de la capacité à répondre aux besoins alimentaires, tant en quantité qu'en qualité. A l'échelle des territoires, c'est plus précisément l'agriculture de proximité, nécessaire au développement des circuits courts, qui en fait principalement les frais.

### ■ Promouvoir un modèle de développement plus économe en foncier

- ▶ **Placer la gestion économe de l'espace au cœur du projet de territoire** : face aux effets de plus en plus tangibles de l'artificialisation, il est indispensable de changer le modèle d'aménagement de l'espace. L'enjeu doit être de promouvoir une gestion intégrée des espaces naturels, agricoles forestiers et urbains, articulant réponse aux besoins de développement et respect des ressources territoriales. Cette approche suppose notamment d'inverser le regard sur les espaces NAF et de placer la notion de capacité d'accueil au cœur des stratégies de développement. Cette démarche n'aura toutefois de sens qu'à la condition de mieux intégrer les risques naturels et les effets du changement climatique, avec lesquels les enjeux fonciers et urbanistiques interfèrent largement.
- ▶ **Eviter, réduire ou, au pire, compenser l'artificialisation**
  - *Eviter* : priorité doit être donnée à l'utilisation et à l'optimisation de l'espace à l'intérieur de l'enveloppe urbaine. Cette reconstruction de la ville sur elle-même ne pourra toutefois être systématisée qu'à la condition de travailler à son acceptabilité par la population, en proposant des formes urbaines denses mais attractives. Ces actions ne trouveront tout leur sens qu'accompagnées d'une démarche plus globale de reconquête des centres-bourgs et centres villes en perte d'attractivité.
  - *Réduire* : si l'accueil de nouvelles populations et activités n'est plus possible à l'intérieur de l'enveloppe urbaine, l'objectif doit être de maîtriser et d'orienter l'extension urbaine nécessaire, en rompant avec le modèle d'urbanisation diffuse très consommateur d'espace. Il s'agit également de concevoir un urbanisme plus intégré, assurant la cohérence entre urbanisation et mobilité. Il convient enfin d'encourager la multifonctionnalité des espaces.
  - *Compenser* : la gestion économe de l'espace impose enfin de compenser, en dernier ressort, les effets de l'artificialisation. Il s'agit dans un premier temps d'assurer une mise en œuvre effective et une articulation optimale entre les différents dispositifs de compensation écologique, agricole et forestière. Au-delà, l'enjeu sera de concevoir un modèle de compensation spécifiquement dédié à l'artificialisation du sol.





## Partie 3

### De nombreux acteurs et leviers d'action : quelle place pour la Région ?

**F**ace aux conséquences négatives de plus en plus tangibles de l'artificialisation, rompre avec le modèle de développement consommateur d'espace devient prioritaire. C'est véritablement depuis les années 2000 que la problématique de la consommation d'espace se renforce, tant à l'échelle européenne que nationale. La feuille de route de la Commission européenne « Pour une Europe efficace dans l'utilisation de ses ressources » fixe à ce titre un objectif d'arrêt, d'ici à 2050, de « toute augmentation nette de la surface de terres occupée ». En France, l'objectif de réduction de la consommation foncière et, à terme, de zéro artificialisation nette est affirmé à plusieurs reprises dans diverses stratégies nationales : stratégie nationale bas carbone (2015), plan biodiversité (2018)...

Depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), de nombreuses lois se sont succédé pour inscrire la gestion économe de l'espace dans le droit français. Plusieurs évolutions législatives (loi Grenelle II de 2010, loi ALUR<sup>97</sup> de 2014...) se sont en particulier attachées à faire de la gestion économe de l'espace un principe directeur des documents de planification et d'urbanisme. Par ailleurs, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (2010) crée les CDCEA<sup>98</sup>, transformées en CPDENAF<sup>99</sup> par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (2014).

De nombreux acteurs sont susceptibles d'intervenir pour tenter de réguler les pressions foncières, parmi lesquels :

- les communes et leurs groupements, qui de la planification aux outils d'aménagement opérationnel, sont les premiers responsables de l'aménagement de l'espace et de l'occupation des sols ;
- les départements, qui sont des acteurs importants de la gestion foncière : ils peuvent ainsi intervenir dans l'aménagement foncier (opérations d'aménagement foncier agricole et forestier), la préservation des espaces NAF (à travers, par exemple, les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains), ou encore la maîtrise et l'anticipation foncière en faveur du développement local (aides aux acquisitions foncières et au portage...) ;
- les régions, à qui la loi NOTRe<sup>100</sup> du 7 août 2015 donne une responsabilité nouvelle dans ce domaine. Elles sont notamment chargées de définir, dans le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) dont elles ont la charge, leurs orientations en matière de gestion économe de l'espace ;
- l'Etat, à qui il appartient de définir le cadre général et les grandes orientations de l'aménagement de l'espace, de déterminer les règles applicables à certains espaces (littoral, zones de montagne...) ; l'Etat a créé différentes structures qui participent à la protection des espaces (Conservatoire du littoral), à la régulation de la consommation d'espace (Commissions

<sup>97</sup> Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové.

<sup>98</sup> Commission Départementale des Espaces Agricoles.

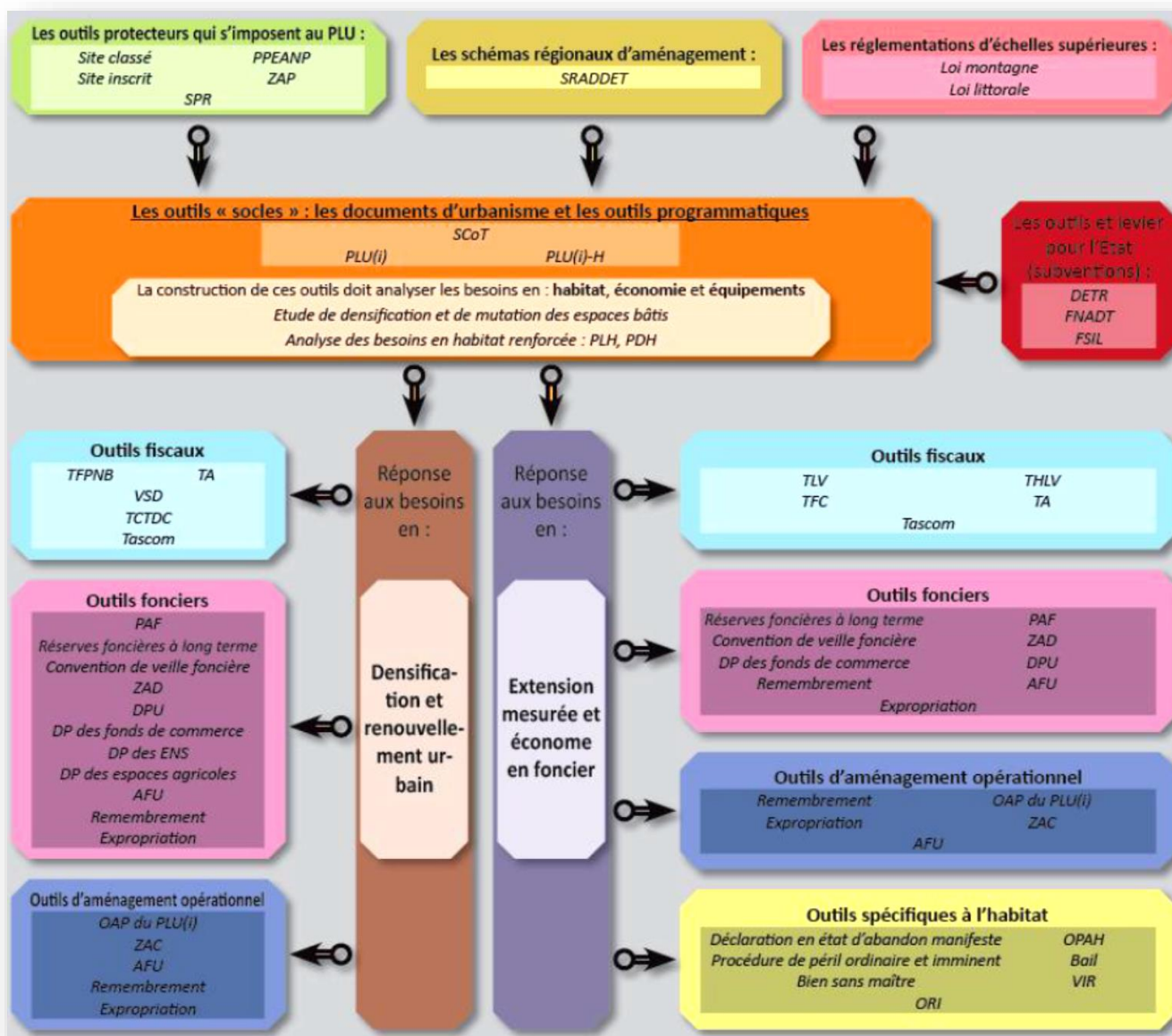
<sup>99</sup> Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers.

<sup>100</sup> Loi relative à la Nouvelle Organisation Territoriale de la République.

départementales d'aménagement commercial par exemple) ou encore au portage du foncier (Etablissements publics fonciers, SAFER...).

Traduction d'une préoccupation croissante des pouvoirs publics, de nombreux outils existent aujourd'hui pour réguler l'artificialisation des sols. De nature différente, ils balayent différents niveaux d'intervention, de la planification à la fiscalité, en passant par les outils de maîtrise foncière et les techniques d'aménagement opérationnel. La présente étude se concentrera sur les principaux leviers, qui participent directement à la régulation de l'artificialisation.

### Les leviers de l'intervention publique foncière



Source : DREAL Nouvelle-Aquitaine, audition du 5 octobre 2018

### Légende

AFU	Association Foncière Urbaine
DETR	Dotations d'Équipement aux Territoires Ruraux
DP	Droit de Prémption
DPU	Droit de Prémption Urbain
FNADT	Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire
FSIL	Fonds de Soutien à l'Investissement Local
OAP	Orientation d'Aménagement et de Programmation
OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
ORI	Opérations de Restauration Immobilière
PAF	Programme d'Action Foncière
PDH	Plan Départemental de l'Habitat
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLU(I)	Plan Local d'Urbanisme (Intercommunal)
PPEANP	Périmètre de Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SPR	Sites Patrimoniaux Remarquables
SRADDET	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
TA	Taxe d'Aménagement
Tascom	Taxe sur les surfaces commerciales
TCTDC	Taxe sur les Cessions de Terrains Devenus Constructibles
TFC	Taxe sur les Friches Commerciales
TFPNB	Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties
THLV	Taxe d'Habitation sur les Logements Vacants
TLV	Taxe sur les Logements Vacants
VIR	Vente d'Immeuble à Rénover
VSD	Versement pour Sous-Densité
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZAD	Zone d'Aménagement Différé
ZAP	Zone Agricole Protégée

Nombre de ces outils, et en particulier les plus opérationnels, sont à disposition des communes et de leurs groupements : c'est en particulier le cas des documents de planification, qui sont les pivots de toute politique de gestion économe de l'espace. Le législateur a institué, en complément, de nombreux leviers complémentaires, plus spécifiques, dans lesquels les collectivités occupent souvent une place importante.

Plus récemment, le législateur a donné une responsabilité nouvelle aux Régions en matière de gestion économe de l'espace, sans remettre en cause les compétences de l'échelon communal/intercommunal. Toute la question sera de déterminer dans quelle mesure la Région sera en mesure d'impulser et d'accompagner, à partir de leviers essentiellement indirects, une stratégie de maîtrise de la consommation foncière dans les territoires.

## 1. Les communes et leurs groupements, premiers responsables de l'occupation des sols

Chargées de la planification de l'urbanisme, les communes et leurs groupements ont la responsabilité de la régulation de l'artificialisation. Il leur appartient en effet d'encadrer, à travers les documents de planification, l'occupation de l'espace et de lutter contre l'artificialisation. Ce rôle a d'ailleurs été renforcé par la loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II) du 12 juillet 2010. Les documents de planification ont une dimension économique, sociale et environnementale, ils visent à assurer une planification durable du territoire, en recherchant un équilibre entre les options de

développement du territoire et les choix de protection des ressources de ce même territoire. Cette planification stratégique se décline à des échelles différentes, à travers :

- le SRADDET, à l'échelle régionale, qui fera l'objet de développements spécifiques ultérieurs
- le SCoT, ou Schéma de Cohérence Territoriale, à l'échelle d'un territoire de projet (périmètre intercommunal ou au-delà) ;
- le PLU(I), ou Plan Local d'Urbanisme (Intercommunal), à l'échelle communale ou intercommunale.

### 1.1. Le SCoT, une cohérence territoriale insuffisamment respectée

#### ■ L'intérêt du SCoT : concevoir le développement urbain à une échelle élargie

« L'évolution de nos modes de vie, de production et de consommation accroît les interrelations entre les territoires : habiter ici, travailler là, se divertir ailleurs »<sup>101</sup>. Le SCoT répond à la nécessité de pouvoir réfléchir et planifier le développement urbain, rechercher les équilibres entre les territoires ou préserver l'environnement à une échelle suffisamment élargie, au-delà parfois des frontières trop resserrées des intercommunalités. Le SCoT est un document d'urbanisme qui détermine, à l'échelle d'une aire urbaine ou d'un large bassin de vie, l'organisation spatiale et les grandes orientations de développement d'un territoire. S'ils n'ont pas vocation à déterminer l'utilisation des sols à la parcelle, les SCoT doivent participer, par leurs orientations générales, à l'élaboration d'une stratégie foncière au service du projet de territoire.

La gestion économe de l'espace est devenue, au fur et à mesure des évolutions législatives, un objectif à intégrer dans les SCoT. A ce titre, il appartient notamment aux SCoT :

- d'analyser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédentes, d'identifier les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation et de justifier les objectifs chiffrés de limitation de consommation que le SCoT se fixe dans son document d'orientation et d'objectifs ;
- de définir, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Le SCoT peut, s'il le souhaite, aller plus loin en fixant dans certains secteurs des objectifs de densité minimale ou des conditions d'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation<sup>102</sup>. Par son caractère transversal, le SCoT permet enfin de diffuser l'objectif de gestion économe de l'espace dans les autres enjeux qui interfèrent avec elle (habitat, transports, protection des espaces naturels et agricoles...).

---

<sup>101</sup> Extrait de la présentation du SCoT du Seuil du Poitou : <http://www.scot-seuil-du-poitou.fr/pourquoi-un-scot#episode-1-la-recherche-de-partenariats-et-d%E2%80%99un-lieu-pour-les-r%C3%A9flexions-inter-territoires>.

<sup>102</sup> Cf. annexe IV, fiche technique 1 : Les SCoT : des outils de diagnostic et des leviers d'action pour une gestion économe de l'espace.

## ■ Un objectif : achever la couverture du territoire en SCoT

Les SCoT sont déterminants dans la structuration des territoires aux échelles intermédiaires, entre les régions porteuses des SRADDET et les communes et leurs groupements, en charge des PLU(I). Même s'ils restent des documents assez généraux, les SCoT ont vocation à définir les orientations générales d'un projet de territoire économe en espace que les PLU(I), avec lesquels ils doivent être compatibles, devront traduire. C'est pour ces différentes raisons qu'une couverture de l'ensemble du territoire régional constitue une priorité.

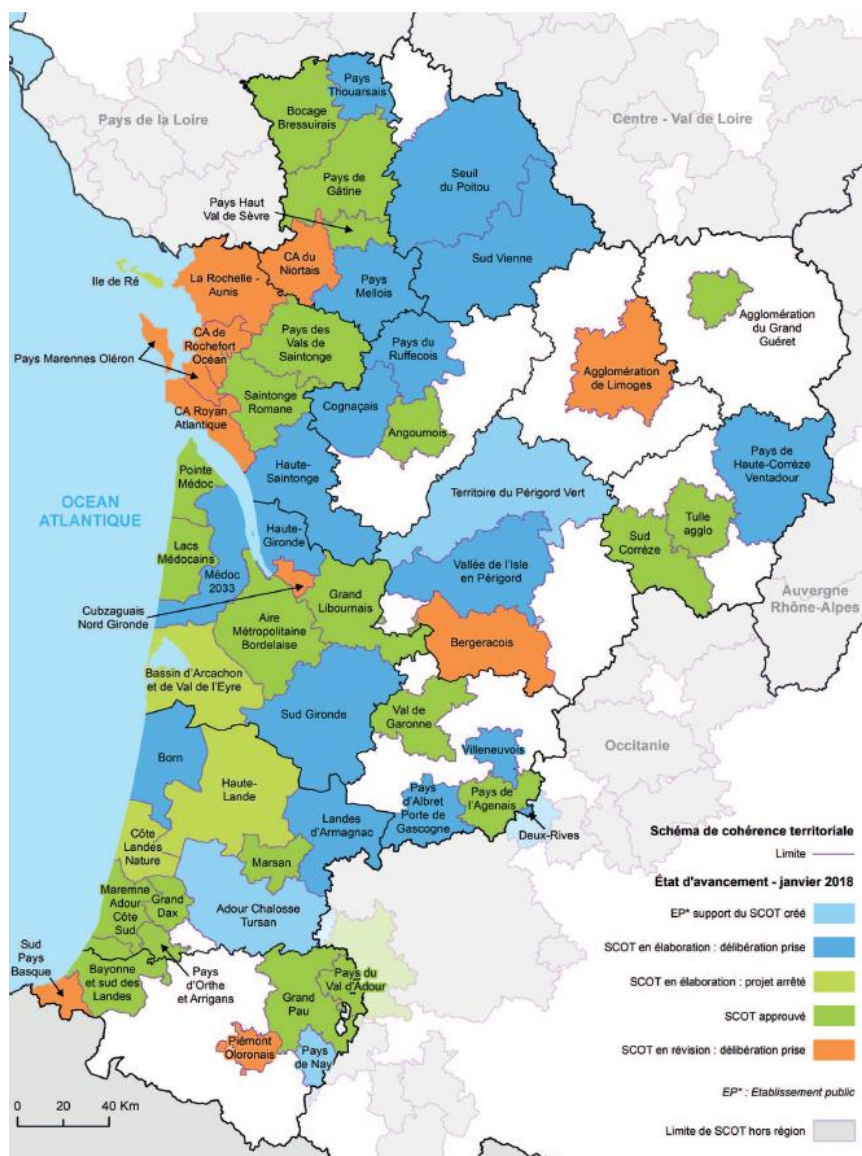
Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, 56 Scot sont recensés dans la région : 32 ont été approuvés, 10 sont en révision et 24 en cours d'élaboration, certains parfois depuis assez longtemps (2010 pour le SCoT du Seuil du Poitou, 2012 pour le SCoT Sud-Gironde...). 87 % de la population et 71 % du territoire sont concernés par un SCoT, avec une importante disparité entre l'ouest et l'est de la région. Des départements comme les Deux-Sèvres, la Charente-Maritime, la Gironde ou encore les Landes sont totalement ou presque totalement couverts par un SCoT. En revanche, la partie Est de la région est, avec les Pyrénées-Atlantiques, moins bien couverte. A l'exception de la Creuse, où le SCoT ne rassemble que 23 % de la population départementale, une partie significative de la population est toutefois concernée par un SCoT (70 % en Haute-Vienne, 74 % dans le Lot-et-Garonne, ou encore 77 % dans la Dordogne, pour n'évoquer que les départements les moins couverts).

La Loi SRU du 13 décembre 2000 a introduit une règle d'urbanisation limitée, afin d'encourager les collectivités à élaborer un SCoT. Cette règle n'a pas suffi, pendant longtemps, à réduire la consommation d'espace, ce qui a conduit le législateur à la renforcer significativement. De nombreuses communes, qui n'étaient pas jusqu'à présent concernées, voient, depuis 2017, leurs possibilités d'urbanisation singulièrement réduites<sup>103</sup>. En effet, cette règle interdit par principe aux communes, en l'absence de SCoT, d'ouvrir de nouveaux secteurs à l'urbanisation, y compris par l'élaboration ou la révision générale de leur PLU. Une dérogation peut être accordée par le préfet, après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et de l'avis de l'établissement public en charge du SCOT lorsqu'un schéma est en cours d'élaboration. La dérogation ne peut être accordée qu'à différentes conditions, dont celle de ne pas conduire à une consommation excessive d'espace. Le CESER souhaite que de telles dérogations ne soient accordées que de manière exceptionnelle, afin de garantir l'effectivité de cette règle d'urbanisation limitée, particulièrement incitatrice.

---

<sup>103</sup> Art. L. 142-4 du Code de l'urbanisme.

## Etat d'avancement des SCoT de Nouvelle-Aquitaine au 1<sup>er</sup> janvier 2018



Source : Atlas de la Région Nouvelle-Aquitaine, septembre 2018.

### 1.2. Le PLUI, un document intercommunal qui reste largement aux mains des communes

#### ■ Le PLU(I), levier opérationnel de la planification de l'occupation des sols

Le Plan Local d'Urbanisme (Intercommunal) est le principal document de planification de l'urbanisme à l'échelle communale ou intercommunale. Il s'agit d'un document à la fois :

- stratégique, qui détermine un projet global d'aménagement et d'urbanisme au regard des enjeux identifiés en matière d'habitat, de mobilité, d'activités économiques ou d'environnement ;
- opérationnel, qui définit précisément les règles d'occupation et d'utilisation des sols. Il délimite par exemple, par son zonage, les zones qui doivent rester naturelles ou agricoles ou les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation.

- Afin d'encourager la densification et de freiner l'étalement urbain, la loi ALUR du 24 mars 2014 a supprimé les coefficients d'occupation des sols (COS)<sup>104</sup> et la possibilité de fixer les superficies minimales des parcelles à construire. Le PLU(I) propose différents outils de diagnostic et d'action pour favoriser la gestion économe de l'espace. Il doit en particulier<sup>105</sup> :
  - analyser la consommation d'espace au cours des dix années précédentes, et les capacités de densification/mutation des zones urbanisées ;
  - fixer et justifier ses objectifs de consommation d'espace.

Le PLU(I) offre des leviers opérationnels permettant de maîtriser la consommation d'espace :

- les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), dans lesquelles le PLU(I) peut définir les actions et opérations nécessaires pour permettre le renouvellement urbain et favoriser la densification, ou encore comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ;
- le règlement (règlement littéral et zonage) fixe les règles générales d'utilisation des sols selon les zones qu'il délimite. A travers le règlement, le PLU(I) a notamment la possibilité d'imposer, dans des secteurs qu'il délimite au sein des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, une densité minimale de constructions. Il peut aussi prévoir, pour traduire un objectif de densité minimale de construction qu'il justifie de façon circonstanciée, des règles minimales d'emprise au sol et de hauteur. Le règlement du PLU peut également contraindre la forme et l'aspect extérieurs des constructions.

L'association la plus large possible de la population est un enjeu important, au-delà des obligations réglementaires. C'est une condition indispensable pour que la population adhère au projet de territoire décliné dans le PLU(I) ; la participation de la population peut également être un levier pour sensibiliser les élus sur des problématiques insuffisamment mises en avant.

Le PLU(I) est directement opposable aux tiers : les décisions individuelles d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager...) doivent être conformes au règlement du PLU(I), et compatibles avec les orientations d'aménagement et de programmation.

### ■ Une priorité : généraliser les PLUI en renforçant le rôle de l'intercommunalité dans la gestion du foncier

Les communes sont historiquement très attachées à la gestion du foncier. L'urbanisme est l'un des domaines majeurs qui leur a été décentralisé en 1983. Si le CESER est conscient de ces enjeux, l'intérêt général invite aujourd'hui à penser l'aménagement de l'espace au niveau intercommunal. Dans cette perspective, les communes ne doivent pouvoir s'opposer à l'élaboration de PLU intercommunaux ; représentées dans l'EPCI, elles doivent en revanche être associées à l'élaboration du document.

L'échelle communale n'est en effet plus aujourd'hui adaptée à la planification de l'aménagement et de l'urbanisme : les parcours résidentiels, les mobilités liées au travail ou aux loisirs, les zones de chalandise des commerces dépassent les limites communales. Répondre aux enjeux actuels d'un territoire, qu'il

<sup>104</sup> Jusqu'alors, le PLU pouvait fixer, grâce au coefficient d'occupation du sol (COS), la surface de plancher susceptible d'être construite sur un terrain.

<sup>105</sup> Cf. annexe IV, fiche technique 2 : Promouvoir la gestion économe de l'espace à travers les PLU(I).

s'agisse de l'habitat, du développement économique, de la mobilité ou de la préservation de l'environnement nécessite de penser l'aménagement et l'urbanisme à une échelle supérieure. La planification intercommunale permet de promouvoir un projet commun d'aménagement et de développement, limitant les tentations de concurrence entre territoires : à quoi bon en effet pour une commune limiter sa consommation d'espace si la commune voisine, pour attirer de nouvelles populations, est prête à ouvrir de nombreuses zones à l'urbanisation ?

C'est aussi à l'échelon intercommunal que les élus seront plus à mêmes de faire prévaloir l'intérêt général face à la pression des administrés à laquelle il est parfois difficile de résister. De plus, les plus petites communes, qui ne bénéficient plus du rôle de conseil et d'accompagnement des services de l'Etat, ne sont pas les mieux armées, faute de l'ingénierie interne nécessaire, pour élaborer et porter des stratégies foncières de long terme. Face à la complexité croissante de l'urbanisme et au risque contentieux, l'échelle intercommunale permet ainsi aux territoires de mieux assumer leurs responsabilités en matière foncière, en se dotant et en mutualisant l'ingénierie indispensable. La concentration des moyens est en particulier l'opportunité de pouvoir construire un projet plus adapté aux réalités du territoire et des communes qui le constituent, limitant le risque de standardisation du PLUI. C'est aussi un moyen de partager les coûts élevés de l'expertise technique nécessaire : le coût moyen d'un PLUI est ainsi nettement inférieur à la somme des coûts des PLU communaux.

Les SCoT ont certes été un progrès, en permettant de penser les grandes orientations d'aménagement et de développement d'un territoire à une échelle intercommunale. Directement opposables aux tiers, les plans locaux d'urbanisme restent toutefois les seuls documents à planifier l'aménagement de manière opérationnelle, à prescrire les droits d'utilisation du sol... C'est pourquoi leur généralisation à l'échelle intercommunale doit être une priorité.

### L'exemple du PLUI de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle

Constituée de 28 communes, la Communauté d'Agglomération de La Rochelle s'est engagée dans l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal dont l'approbation est prévue à la fin 2019. Ce PLUI a retenu l'attention du CESER à un double titre.

#### ► Un projet de recentrage du développement de l'agglomération

Les élus de la Communauté d'agglomération sont partis d'un constat, celui de la déprise démographique de la ville centre de La Rochelle. Entre 1975 et 2012, celle-ci a perdu 5 600 habitants (dont 3 100 sur la seule période 2006-2012), alors que le reste de la Communauté d'agglomération a gagné 43 700 habitants (dont 6 700 entre 2006 et 2012). La population du reste de l'aire urbaine a quant à elle progressé de 19 000 habitants. Cette forte pression démographique sur les communes périphériques s'explique notamment par les prix élevés du foncier et de l'immobilier à La Rochelle.

La Communauté d'Agglomération affirme son ambition de retrouver une croissance démographique qui se rapproche, voire dépasse celle de son aire urbaine. Cette croissance doit s'opérer majoritairement dans l'unité urbaine, au plus près des services, des transports et des moyens de transport les plus performants. C'est sur cette unité urbaine centrale que porteront une grande partie des efforts, afin qu'elle accueille au moins 50 % des gains de population à venir.



Afin d'accueillir 1 400 habitants chaque année, le projet de PLUI prévoit la production de 1 800 logements par an ; l'effort de production de logement sera porté, pour les deux tiers, sur l'unité urbaine centrale (1 155 logements par an) ; le tiers restant sera réparti entre les pôles d'appui et la couronne périurbaine.

► Une réduction de la consommation d'espace

L'enveloppe urbaine qui représentait 7 400 hectares (22 % du territoire) en 2003 s'est étendue de près de 500 hectares entre 2003 et 2010, puis de près de 150 hectares entre 2010 et 2013. Elle atteint ainsi une superficie d'environ 8 050 hectares, soit 24 % du territoire. Si le modèle de développement urbain n'était pas modifié, ce seraient 1 500 hectares de plus qui seraient consommés à l'horizon 2035.

Le projet de PLUI affiche un scénario ambitieux de réduction du développement urbain. Le projet dédie ainsi une consommation de :

- 230 ha à l'habitat et aux équipements de proximité, dont 80 ha pour l'unité urbaine centrale ;
- 210 ha environ pour les activités économiques et touristiques.

Pour répondre à cet objectif, le PLUI prévoit de produire la majorité des logements dans les enveloppes déjà bâties : la production de logements se réalisera à 70 % dans les tissus déjà urbanisés de l'unité urbaine centrale, à 40 % dans les tissus déjà urbanisés des pôles d'appui et des communes de la deuxième couronne.

La densification concernera également l'activité économique et commerciale. Le PLUI prévoit ainsi de densifier et de requalifier les zones existantes, pour économiser le foncier et éviter l'apparition de friches ; l'objectif est également de limiter le stock de surfaces dédiées au tertiaire, en ciblant leur développement autour de sites stratégiques.

Le projet autorise un développement urbain uniquement dans les bourgs, les villages et les villes, au plus près des centralités, et non autour des écarts ou des hameaux.

Source : Communauté d'Agglomération de La Rochelle, audition du 14 mars 2019

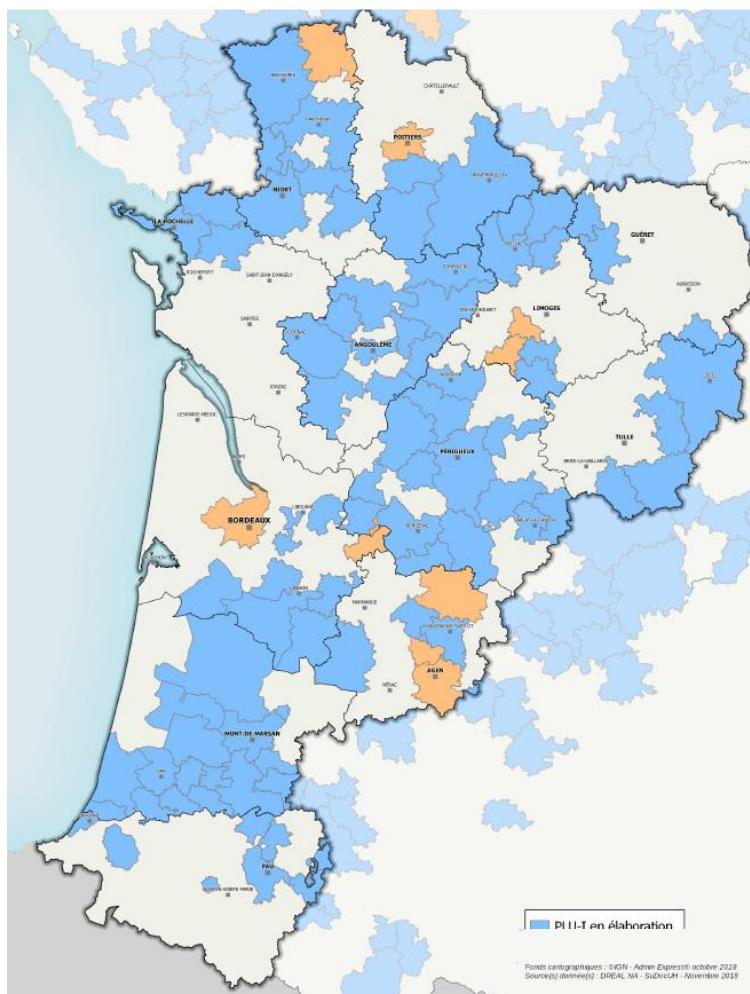
► Plus d'informations : <https://www.agglo-larochelle.fr/grands-projets/plan-local-d-urbanisme-intercommunal>

Les évolutions législatives successives de ces dernières années ont clairement imposé l'échelon intercommunal en matière de planification urbaine. Les communautés urbaines et les métropoles avaient déjà de droit la compétence pour élaborer un PLUI. La loi ALUR du 24 mars 2014 rend obligatoire le transfert de cette compétence aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes dans un délai de trois ans, sauf opposition d'au moins un quart des communes membres représentant au moins 20% de la population. Les communes pouvaient ainsi s'opposer, jusqu'à mars 2017, au transfert ; cette opposition devra être réitérée à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux et communautaires. Le PLUI est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI, en collaboration avec les communes membres. Le législateur a en effet veillé à ce que les communes soient associées, à travers une conférence intercommunale, à l'élaboration ou à la révision des PLUI. De plus, lorsqu'une commune membre émet un avis négatif sur les OAP ou sur les dispositions du règlement qui la concernent directement, l'EPCI doit délibérer à nouveau : le projet de PLUI ne pourra alors être adopté qu'à une majorité qualifiée des deux tiers des suffrages exprimés.

De nombreux EPCI ont délibéré, avant mars 2017, pour s'opposer au transfert de compétence. Au 31 décembre 2018, 616 EPCI sur 1 299 ont pris la compétence EPCI, soit un peu moins d'un sur deux. Fin

2018, la France comptait 126 PLUI opposables et 2 en révision, auxquels viennent s'ajouter 539 PLUI en cours d'élaboration<sup>106</sup>. AU final, 667 PLUI sont en cours d'élaboration ou en application.

### Etat d'avancement de la planification intercommunale en 2018



Source : DREAL Nouvelle-Aquitaine, Atlas cartographique régional 2018

#### Orientations & propositions du CESER

**N°6 – Le cadre communal ne répond plus, aujourd’hui, aux enjeux de la planification de l’urbanisme. L’aménagement de l’espace doit être pensé à des échelles élargies permettant de concevoir et de porter un projet de territoire économe en espace. A ce titre, le CESER considère comme prioritaires :**

- **la couverture intégrale du territoire régional par des SCoT, incontournables dans la structuration des territoires à une échelle intermédiaire. La règle de l’urbanisation limitée, renforcée de manière significative depuis 2017, devrait conduire à une couverture complète du territoire régional par les SCoT ; à ce titre, le CESER souhaite que les dérogations à cette règle ne soient accordées que de manière exceptionnelle ;**

<sup>106</sup> On recense plus de procédures PLUI que d’EPCI compétents, car de nombreux nouveaux EPCI fusionnés ont pu reprendre plusieurs procédures lancés par les anciens EPCI (grâce aux exceptions introduites sur les EPCI de plus de 100 communes par exemple).

- *la généralisation des PLU à l'échelle intercommunale, désormais la mieux adaptée à la planification de l'urbanisme. C'est en effet à cette échelle du bassin de vie qu'il sera possible de porter une stratégie volontariste de gestion économe de l'espace qui fasse sens. Il est de la responsabilité des communes encore opposées à la démarche de s'engager dans l'élaboration d'un PLUI ; à défaut, le législateur devra aller jusqu'au bout de la logique, en généralisant, sans dérogation possible, les PLU à l'échelle intercommunale, tout en garantissant l'association des communes membres à la démarche.*

### 1.3. SCoT et PLU(I) : des outils à mobiliser plus efficacement

SCoT et PLU(I) offrent aux collectivités les leviers pour élaborer et mettre en œuvre, de manière très opérationnelle dans le cas des PLU(I), une stratégie de gestion économe de l'espace. Encore faut-il que les communes et leurs groupements, responsables de leur élaboration, s'en saisissent totalement pour proposer des objectifs et des mesures à la hauteur des enjeux. Il est de la responsabilité des élus locaux de porter et décliner, à travers ces documents, une réelle volonté de réduction de la consommation d'espace, en rupture avec le modèle actuel d'aménagement de l'espace.

Le Ministère de l'environnement le reconnaît : « si la thématique de la lutte contre l'artificialisation apparaît très présente dans la réglementation nationale et le cadre légal des documents d'urbanisme, sa mise en œuvre concrète sur les territoires dépend de son appropriation par les collectivités locales (...). Même si la législation récente a renforcé le caractère contraignant des dispositifs anti-artificialisation, de nombreux outils de densification gardent un caractère facultatif (...). Quoiqu'encadrée, la politique d'offre foncière au niveau communal dépend donc des projets des élus locaux, qui peuvent aller soit dans le sens d'une consommation d'espace importante, soit dans le sens d'une forte limitation de la construction »<sup>107</sup>.

Face à ce constat, il convient déjà de s'assurer que les SCoT et les PLU(I) sont bien conformes aux prescriptions législatives et réglementaires. Le contrôle de légalité doit, dans cette perspective, faire de la maîtrise de la consommation d'espace un enjeu fort. Cela implique que les services de l'Etat disposent des moyens nécessaires au contrôle effectif des documents de planification locaux, pour pouvoir, le cas échéant, saisir le juge administratif. Le CESER relève à ce titre l'annulation, par la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, le 14 décembre 2017, du SCoT du Pays du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre, qui ne justifiait pas des objectifs de consommation d'espace. Selon la Cour, le rapport de présentation du SCoT doit justifier les objectifs chiffrés de limitation de la consommation foncière, ce qui implique de démontrer la pertinence des hypothèses retenues : « ne satisfait pas à cette exigence le rapport de présentation qui se borne à dresser un état des lieux de la consommation d'espace sans analyser les phénomènes décrits et qui ne contient pas de justifications des chiffres de consommation des espaces naturels retenus ».

Au-delà, si les collectivités sont les mieux à même de définir leur projet de territoire, une régulation à une échelle supérieure de la planification locale semble devoir s'imposer. Cela pourrait passer par la définition d'un objectif et d'une trajectoire de réduction de la consommation d'espace avec lesquels les

<sup>107</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *Artificialisation : de la mesure à l'action*, Analyse thématique, janvier 2017, p. 29.

SCoT et les PLU(I) devraient être compatibles. En effet, si les textes placent la gestion économe de l'espace au cœur de ces documents, ils ne précisent pas quels en sont les critères. Le rapport s'attachera, dans la suite des développements, à préciser si le SRADDET pourra jouer ce rôle à l'échelle régionale.

Différentes personnalités auditionnées par le CESER ont confirmé la prise en compte croissante de l'objectif de maîtrise de la consommation d'espace dans les documents d'urbanisme, en particulier depuis la loi Grenelle II. Une analyse menée en 2016 par le CEREMA sur neuf SCoT d'Occitanie et de Nouvelle-Aquitaine montrait ainsi « une très nette amélioration au sein de ces documents d'urbanisme compatibles avec la loi « Grenelle II » du traitement des problématiques de consommation d'espace, et notamment de la prescription d'objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace »<sup>108</sup>.

Pour autant, la « boîte à outils » proposée par les SCoT et les PLU(I) ne semble pas encore suffisamment mobilisée pour espérer réduire de manière significative le rythme de la consommation d'espace. En prévoyant des espaces disponibles pour l'urbanisation très vastes, parfois sans relation avec le besoin réel pour l'accueil de nouveaux habitants, certains documents d'urbanisme sont ainsi encore très éloignés des prescriptions législatives. Dans son analyse des SCoT, le CEREMA soulignait les difficultés rencontrées pour établir un diagnostic précis de la consommation d'espace, permettant d'identifier précisément la spatialisation, la nature et la destination des espaces consommés. Il soulignait également les difficultés à justifier l'ambition de consommation d'espace, ou encore à concilier au sein du projet des orientations contradictoires : « l'ambition de gestion économe de l'espace n'est prise en compte, au niveau stratégique, que partiellement, sans être appliquée à l'ensemble des domaines »<sup>109</sup>. Le CEREMA notait encore que les SCoT analysés ne mobilisaient guère les possibilités offertes par le code de l'urbanisme pour accompagner les objectifs de consommation d'espace, portant par exemple sur la définition d'objectifs de densité ou l'utilisation préalable des « dents creuses » avant toute ouverture à l'urbanisation.

Face à ces constats, le CESER considère que les communes et leurs groupements doivent faire « monter en gamme » leurs documents d'urbanisme au fur et à mesure de leur adoption et de leur révision :

- en définissant des objectifs d'économie d'espace plus ambitieux, puis en assurant un suivi des obligations fixées. Le CESER propose, dans la deuxième partie du rapport, un certain nombre d'orientations à promouvoir dans la définition de ces objectifs ;
- en mobilisant l'ensemble des possibilités offertes par le Code de l'urbanisme pour renforcer la gestion économe de l'espace. En particulier, les SCoT doivent fixer, dans certains secteurs, des objectifs de densification, ou encore imposer, préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau, l'utilisation des « dents creuses » ou la réalisation d'une étude de densification.

---

<sup>108</sup> CEREMA, *Gestion économe de l'espace : quelles traductions dans les SCoT ?*, décembre 2016.

<sup>109</sup> CEREMA, *Gestion économe de l'espace : quelles traductions dans les SCoT ?*, décembre 2016 p. 33.

## D'autres documents de planification

A côté des documents de planification généralistes que sont les SCoT et PLU(I), coexistent des documents plus spécifiques susceptibles d'être mobilisés en faveur de la gestion économe de l'espace.

### ► Le Programme Local de l'Habitat (PLH)<sup>110</sup>

Obligatoire dans les EPCI les plus importants (Métropoles, Communautés urbaines et d'agglomération, Communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants...), le PLH est un document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques. Outre les besoins en logement, le PLH doit répondre aux besoins en hébergement et favoriser la mixité sociale et le renouvellement urbain. Pour ce faire, il doit en particulier tenir compte de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain.

A partir d'un diagnostic de la situation existante, le PLH définit les objectifs à atteindre, notamment l'offre nouvelle de logements et de places d'hébergement en assurant une répartition équilibrée et diversifiée sur les territoires. Le PLH comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique.

Le PLH indique les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, et en particulier les actions à mener en matière de politique foncière permettant la réalisation du programme.

Afin d'intégrer les orientations en matière d'habitat dans le projet plus global de territoire, les collectivités peuvent choisir d'élaborer un PLUI valant PLH.

### ► Deux documents de gestion établis au sein des Sites Patrimoniaux Remarquables (SPR)

Sont classés au titre des sites patrimoniaux remarquables<sup>111</sup> les villes, villages ou quartiers ainsi que leurs paysages et espaces ruraux dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public. Ce dispositif a pour objectif de protéger et mettre en valeur le patrimoine architectural, urbain et paysager de nos territoires.

Le classement au titre des sites patrimoniaux remarquables a le caractère de servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols dans un but de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel. Les sites patrimoniaux remarquables sont dotés d'outils de médiation et de participation citoyenne.

#### *Les Plans de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV)*

Un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) peut être établi sur tout ou partie du site patrimonial remarquable. Le PSMV est un document d'urbanisme à part entière qui tient lieu de PLU sur le périmètre qu'il recouvre.

S'il reprend les fonctions de tout PLU, le PSMV se concentre plus particulièrement sur les règles de protection du patrimoine bâti et des formes architecturales. En ce sens, il est « porteur d'un projet urbain spécifique fondé sur la protection et la mise en valeur du patrimoine urbain »<sup>112</sup>.

<sup>110</sup> Extraits de la présentation du portail collectivites-locales.gouv.fr (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/programme-local-lhabitat-plh>).

<sup>111</sup> Les Sites Patrimoniaux Remarquables remplacent les secteurs sauvegardés, les ZPPAUP (zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager) et les AVAP (aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine).

<sup>112</sup> <http://www.sites-cites.fr/urbanisme-patrimoine-et-developpement-durable/espaces-protectes-spr/psmv-pvap/>

### *Les Plans de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (PVAP)*

Relevant du code du patrimoine, le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine est une servitude d'utilité publique qui s'applique sur le PLU au sein du SPR. Le PVAP est piloté par la collectivité, avec l'assistance technique et financière de l'Etat. Il identifie les immeubles, espaces publics, monuments, sites, cours, jardins, plantations et mobiliers urbains à protéger et à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural. Il fixe les prescriptions permettant d'assurer leur conservation ou leur restauration, de promouvoir la mise en valeur durable de l'architecture, de l'urbanisme, du paysage, de l'histoire, de l'archéologie... Le PVAP remplacera les aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

Selon le recensement effectué par Sites et Cités Remarquables de France, il y a en Nouvelle-Aquitaine plus de 150 Sites patrimoniaux remarquables (créés ou à l'étude). 17 sont dotés de PSMV, parmi lesquels Bordeaux, Bayonne, La Rochelle, Périgueux, Poitiers, Sarlat, Saint-Emilion, ... et 141 d'une ZPPAUP ou d'une AVAP (Bidache, Solférino, Bazas, Ribérac, Aix-sur-Vienne, Tulle, Montmorillon, Thouars...).

### **Orientations & propositions du CESER**

*N°7 – Les documents locaux de planification (SCoT, PLU(I), PSMV/PAVAP...) offrent aux communes et à leurs groupements les leviers nécessaires pour élaborer puis décliner, de manière opérationnelle, une stratégie de gestion économe de l'espace. Au regard des dangers environnementaux, mais aussi économiques et sociaux, d'une urbanisation mal contrôlée, une rupture avec les pratiques actuelles d'aménagement de l'espace s'impose. Il est de la responsabilité des élus locaux de porter et de mettre en œuvre, à travers les documents de planification, une réelle volonté de maîtrise de la consommation d'espace.*

*S'ils intègrent mieux qu'auparavant les problématiques de consommation d'espace, SCoT et PLU(I) doivent donc véritablement « monter en gamme » pour réduire de manière significative l'étalement urbain. Cela passe par la définition d'objectifs plus ambitieux et exigeants, ainsi que par la mobilisation de l'ensemble des possibilités offertes par ces documents.*

*L'Etat doit, de son côté, être particulièrement vigilant quant au respect des dispositions législatives et réglementaires applicables, pour faire de la maîtrise de la consommation d'espace un enjeu fort du contrôle de légalité. Il appartient aux Préfets de vérifier de manière systématique l'application des mesures de lutte contre l'étalement urbain.*

## 2. Des leviers complémentaires à disposition des territoires

Si les documents de planification sont les principaux outils de la maîtrise de la consommation d'espace, d'autres leviers y participent également. Les principaux d'entre eux seront présentés ici de manière synthétique, en distinguant :

- les outils de régulation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- les outils de protection des espaces naturels, agricoles ou forestiers ;
- les outils de portage foncier ;
- les leviers de la redynamisation des centres villes et centres-bourgs.

### 2.1 Les outils de régulation de la consommation d'espace

#### ■ Les Commissions Départementales de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF)

Créées par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, les CDPENAF se substituent aux Commissions Départementales de Consommation des Espace Agricoles (CDCEA). Présidées par le Préfet, les CDPENAF associent des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des professions agricole et forestière, des chambres d'agriculture, des propriétaires fonciers, des notaires, des associations agréées de protection de l'environnement et des fédérations des chasseurs...

Les CDPENAF peuvent être consultées sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole, et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de ces espaces. Les CDPENAF doivent en particulier rendre un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des espaces naturels, agricoles ou forestiers, de nombreuses procédures ou autorisations d'urbanisme. En matière de planification, les CDPENAF interviennent en particulier sur les projets de SCoT et, en l'absence de SCoT, sur les PLU(I).

D'après une étude réalisée en 2018 par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, « sur la totalité des avis CDPENAF, les trois quarts sont positifs. Le travail en commission permet en effet d'améliorer le projet, et donc d'éviter des refus précoces ou des contentieux chronophages et coûteux pour les communes »<sup>113</sup>. Dans un récent rapport, le Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) constate que « la CDPENAF a permis la prise de conscience de la consommation des espaces par tous ses membres (...). Son rôle pédagogique vis-à-vis des élus se traduit par la sensibilisation quant aux impacts des projets sur les espaces NAF, une obligation d'argumenter leur nécessité et de réfléchir la réduction en amont »<sup>114</sup>. Il note toutefois que l'impact de ces commissions n'est pas quantifié, par exemple par un recul effectif de la consommation.

Le CGAAER relève dans son rapport plusieurs axes d'amélioration de ces commissions. Il recommande ainsi de faire évoluer la composition des CDPENAF, pour les ouvrir aux Conseils Régionaux. Cette

---

<sup>113</sup> Assemblée Nationale, Question écrite n° 16906 de M. Grégory Besson-Moreau, et réponse du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation publiée au JO le 12 mars 2019.

<sup>114</sup> Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux, *Evaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels agricoles et forestiers*, mars 2018, p. 63.

préconisation s'impose d'autant plus que la Région a acquis, avec le SRADDET, une responsabilité dans la maîtrise de la consommation d'espace. Le rapport regrette par ailleurs que les PLU(I) ne soient pas soumis aux CDPENAF, sauf en l'absence de SCoT. La mission souligne en effet « la différence d'échelle, de précision et d'opposabilité entre un SCoT, document de planification sur un large territoire, et un PLU(I) à l'échelle cadastrale ». La suppression de l'examen systématique des PLU « oblige à, s'interroger sur le rôle que l'on souhaite confier à la CDPENAF : analyse stratégique (...) de la consommation foncière des SCoT et PLU(I) ou travail technique de décorticage des autorisations d'urbanisme ? »<sup>115</sup>.

Le CGAAER relève par ailleurs que de nombreuses CDPENAF examinent les SCoT/PLU(I) au stade du projet d'aménagement et de développement durable, en recourant à leur faculté d'auto saisine : « cette pratique s'avère très efficace, car elle revêt un caractère pédagogique tant pour les élus porteurs du projet que les membres de la CDPENAF ; de plus, c'est un gage d'efficacité pour la CDPENAF, car son avis obligatoire rendu au stade de l'arrêt du document est ressenti comme bien tardif par les élus ». Enfin, la majorité des membres des CDPENAF rencontrées par le CGAAER ont regretté l'absence de retour sur les suites données aux avis rendus. Le rapport ne retient en revanche pas l'idée d'une extension de la procédure de l'avis conforme, limitée à quelques situations<sup>116</sup>, à l'ensemble des avis rendus. Exiger un avis conforme permettrait de renforcer le rôle de ces commissions, mais pourrait, selon le rapport, déresponsabiliser les élus.

### **Orientations & propositions du CESER**

*N°8 – Le CESER souhaite que le rôle des CDPENAF, qui participent à éclairer les collectivités sur les impacts de leurs projets sur les espaces naturels, agricoles et forestiers, soit mieux affirmé. Il juge utile qu'un bilan de leurs premières années de fonctionnement soit dressé, afin de mesurer l'inflexion que ces commissions ont pu apporter à la consommation d'espace. Si l'impact des CDPENAF apparaissait trop faible, le législateur devrait considérer l'opportunité d'une extension de l'avis conforme à d'autres procédures que les quelques une pour lesquels il est actuellement requis.*

*D'ores et déjà, plusieurs évolutions permettraient aux CDPENAF de conforter, au-delà d'un simple rôle technique, une vision plus stratégique des enjeux de consommation d'espace. Le CESER propose en particulier :*

- *le rétablissement de l'examen de l'ensemble des PLU(I), documents de planification à la fois stratégiques et opérationnels ;*
- *de rendre plus systématique l'intervention de la CDPENAF en amont de l'élaboration des documents d'urbanisme, afin de faciliter la prise en compte de ses orientations ;*
- *un meilleur suivi des avis rendus ;*
- *l'ouverture des CDPENAF aux Conseils Régionaux, avec une place en tant que membre à part entière, au regard de leurs nouvelles responsabilités en matière de gestion économe de l'espace.*

<sup>115</sup> Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux, *Evaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels agricoles et forestiers*, mars 2018, p. 59.

<sup>116</sup> Par exemple dans le cadre de l'élaboration, la modification ou la révision d'un PLU ou d'une carte communale ayant pour conséquence une réduction substantielle des surfaces AOP.



## ■ La régulation de l'urbanisme commercial

L'encadrement de l'urbanisme commercial peine, en France, à trouver sa place entre deux logiques contradictoires :

- la nécessité de respecter les principes de libre concurrence et de libre implantation des commerces ;
- la volonté de réguler l'offre commerciale, en limitant le développement de l'offre périphérique, qui contribue à fragiliser les centres villes et participe à l'étalement urbain.

Le système de régulation des nouvelles implantations commerciales repose sur les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC), constituées d'élus et de personnalités qualifiées<sup>117</sup>. Seuls les projets de création/extension d'un magasin ou d'un ensemble commercial d'une surface de vente supérieure à 1 000 m<sup>2</sup> sont soumis à la CDAC. Le CESER regrette que la toute récente loi ÉLAN<sup>118</sup> ait rejeté la nécessité d'une autorisation formelle de la CDAC pour l'installation des entrepôts notamment de stockage pour la vente en ligne. Cependant les entrepôts, comme tout ouvrage consommateur de foncier, restent soumis à autorisation d'urbanisme. Aussi le CESER appelle de ses vœux que les intercommunalités soient vigilantes à imposer que lesdits ouvrages soient de qualité et conçus de manière à être démontables pour ne pas dénaturer le sol de façon quasi définitive.

Trois critères doivent être pris en compte par les CDAC dans leur examen : l'aménagement du territoire (intégration urbaine du projet, consommation d'espace...), le développement durable (qualité environnementale ou paysagère du projet, nuisances...) et la protection des consommateurs (variété de l'offre proposée par le projet, préservation des centres urbains...).

L'efficacité des CDAC, ces « machines à dire oui », a longtemps été contestée. Le très large taux d'acceptation des projets peut certes s'expliquer en partie par le fait que des dossiers qui n'auraient pas obtenu une décision favorable ne sont pas présentés en CDAC ; il témoigne plus fondamentalement d'une véritable difficulté à maîtriser les développements commerciaux : « la proportion d'avis favorables en CDAC est stable depuis 2009 (de l'ordre de 90 % d'acceptation en nombre de dossiers), ce qui rend perplexe sur la capacité de régulation à ce niveau (...). Malgré la succession de réformes, de nombreux élus continuent de dénoncer régulièrement la poursuite du développement insuffisamment régulé des grandes surfaces »<sup>119</sup>, ce qui interpelle sur le fonctionnement de ces commissions.

Après des années de « laisser faire », la loi ELAN du 23 novembre 2018 marque une véritable inflexion dans la régulation de l'urbanisme commercial. Parmi les principales évolutions :

- la création des opérations de revitalisation de territoire (ORT), nouvel outil d'intervention destiné à prendre en compte l'ensemble des enjeux de revitalisation des centres villes ;

---

<sup>117</sup> Et, en cas de recours, sur la Commission Nationale d'Aménagement Commercial.

<sup>118</sup> Loi pour l'Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique du 23 novembre 2018.

<sup>119</sup> Inspection Générale des Finances, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, *La revitalisation commerciale des centres villes*, juillet 2016, p. 24.

### Les ORT : opérations de revitalisation du territoire

Les ORT ont pour objet « la mise en œuvre d'un projet global de territoire destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux ainsi que le tissu urbain de ce territoire pour améliorer son attractivité, lutter contre la vacance des logements et des locaux commerciaux et artisanaux ainsi que contre l'habitat indigne, réhabiliter l'immobilier de loisir, valoriser le patrimoine bâti et réhabiliter les friches urbaines, dans une perspective de mixité sociale, d'innovation et de développement durable ».

Présentées comme un contrat intégrateur unique, les ORT donnent lieu à la conclusion d'une convention entre l'Etat, un EPCI à fiscalité propre, tout ou partie de ses communes membres, ainsi que par toute personne publique ou tout acteur privé susceptible d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation des opérations prévues par la convention. La convention définit le projet urbain, économique et social de revitalisation du territoire concerné, ainsi que le calendrier et le plan de financement des actions prévues.

Les ORT sont le support des actions Cœur de ville, mais pas exclusivement : demain, tout EPCI ou commune pourra demander à contracter une ORT avec l'Etat.

- la double prise en compte de la revitalisation des centres villes et l'encadrement du développement commercial des périphéries. Afin de favoriser les implantations commerciales en centre-ville, le législateur dispense d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) les projets inscrits dans le périmètre d'une ORT. En parallèle, les implantations commerciales en périphérie des ORT pourront être contenues : sans aller jusqu'à un moratoire qui ne dirait pas son nom, la loi permet désormais aux Préfets de suspendre, après avis ou à la demande de l'EPCI ou des communes signataires de l'ORT, les demandes d'autorisation d'exploitation commerciale déposées en CDAC. Pour prendre sa décision, le Préfet pourra notamment s'appuyer sur le niveau de chômage de la zone de chalandise, la vacance commerciale et celle des logements. La suspension, d'une durée de trois ans, pourra être prolongée d'une année supplémentaire. Les ORT constituent ainsi un levier fort dont les collectivités auront tout intérêt à se saisir pour mieux maîtriser l'offre commerciale ;
- la modification des critères d'appréciation des projets commerciaux en CDAC : la loi ELAN ajoute trois nouveaux critères d'appréciation à ceux existants<sup>120</sup> ; elle introduit par ailleurs l'obligation, pour les porteurs de projet, de produire à la commission une analyse d'impact réalisée par un organisme indépendant habilité par l'Etat, évaluant les effets du projet sur l'animation et le développement économique du centre-ville et sur les communes voisines. Il incombera également au demandeur de prouver qu'aucune friche existante en centre-ville ne permet l'accueil du projet ;
- l'élargissement des CDAC : la composition des CDAC sera complétée par trois personnes qualifiées représentant le tissu économique, désignées par les chambres consulaires. Sans prendre part au vote, ce que le CESER peut regretter, les représentants de la CCI et de la Chambre de Métiers et de l'Artisanat présenteront la situation du tissu économique dans la zone de chalandise et l'impact du projet sur ce tissu économique ; le représentant de la chambre d'agriculture rendra quant à lui un avis lorsque le projet consomme des terres agricoles.

<sup>120</sup> La contribution du projet à la préservation/revitalisation du tissu commercial du centre-ville ; les coûts indirects supportés par la collectivité en matière notamment d'infrastructures et de transport ; les émissions de gaz à effet de serre dans l'analyse de la qualité environnementale du projet.

Parallèlement au renforcement du régime des autorisations d'exploitation commerciale, il est nécessaire de poursuivre l'intégration de l'aménagement commercial aux différentes échelles de la planification (SRADDET, SCoT, PLU(I)...). L'enjeu est d'inscrire pleinement la problématique de l'offre commerciale au sein du projet d'ensemble du territoire. A ce titre, la loi ELAN conforte le rôle des SCoT en rendant obligatoire le Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC), jusqu'alors facultatif ; en l'absence de SCoT, il sera intégré aux orientations d'aménagement et de programmation des PLUI. Le DAAC expose la façon dont s'organise le territoire en matière d'aménagement commercial *[encadré ci-après]*. Tout l'enjeu pour les collectivités sera d'élaborer un DAAC suffisamment précis pour pouvoir réellement orienter les PLU(I), en proposant, notamment, une hiérarchisation des localisations préférentielles du commerce selon l'armature urbaine et les différents types de surfaces de vente.

### **Le DAAC : Document d'Aménagement Artisanal et Commercial**

Le SCOT doit définir, à travers son Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO), les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal et les localisations préférentielles des commerces.

Le DOO intègre désormais de manière obligatoire un Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC), spécifiquement dédié à l'urbanisme commercial. Ce document détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable. Ces conditions privilégient la consommation économe de l'espace, notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties, l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes et l'optimisation des surfaces dédiées au stationnement.

Le DAAC localise les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines. La loi ELAN a renforcé sur ce point le contenu du DAAC, qui doit désormais prévoir les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés.

Le DAAC peut enfin prévoir les conditions permettant le développement et le maintien du commerce de proximité ou de la logistique commerciale de proximité dans les centralités urbaines afin de limiter leur développement en périphérie.

N°9 – Après des années de « laisser faire », la maîtrise de l'aménagement commercial des territoires doit être une priorité. L'aménagement durable des territoires justifie qu'un coup d'arrêt soit porté à l'extension sans fin des surfaces commerciales périphériques, qui, au-delà de leur propre consommation d'espace, participe à l'étalement urbain et fragilise les centres villes.

S'il est trop tôt pour en mesurer les effets, les récentes évolutions législatives marquent une réelle inflexion dans la régulation de l'urbanisme commercial dont il appartient aux acteurs locaux, et notamment les collectivités, de se saisir.

Les opérations de revitalisation du territoire apparaissent de ce point de vue comme un outil à promouvoir. Elles donnent en particulier aux collectivités la possibilité de solliciter du Préfet la suspension, pendant au moins trois ans, des projets d'implantation commerciales périphériques.

Les CDAC doivent – enfin – devenir un véritable régulateur de l'offre commerciale. En améliorant les conditions de leur information et en ajoutant de nouveaux critères d'appréciation, le législateur donne aux CDAC les moyens d'un meilleur cadrage des développements commerciaux. Encore faut-il qu'elles se donnent l'ambition d'une régulation plus exigeante de l'aménagement commercial, par exemple en imposant l'entretien des bâtiments commerciaux ou la remise en état pour une autre exploitation, afin de supprimer la création de friche commerciale<sup>121</sup>. Par ailleurs, le CESER préconise de soumettre les entrepôts de stockage liés à la vente en ligne au même régime d'autorisation que les surfaces commerciales.

Plus généralement, une intégration plus complète des enjeux de l'urbanisme commercial aux différentes échelles de la planification (SRADDET, SCoT, PLU(I)) doit être recherchée. Elle participerait en effet à inscrire plus fortement la problématique de l'armature commerciale dans le projet d'ensemble du territoire. Dans le respect des orientations générales du SRADDET, les SCoT doivent en particulier se doter d'un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) suffisamment précis pour pouvoir réellement orienter les PLU(I).

### ■ Un levier fiscal insuffisamment mobilisé

Malgré l'existence de près d'une trentaine de taxes sur l'artificialisation, la fiscalité n'a pas été en mesure de limiter la consommation d'espace : « à quelques exceptions près, la fiscalité actuelle n'a pas été pensée en termes d'incitation à limiter la consommation des sols, mais en vue du financement des équipements ou d'autres politiques »<sup>122</sup>. Peu de taxes incitent ainsi à maîtriser l'artificialisation, parmi lesquelles :

- *la taxe d'aménagement* qui s'applique, sauf exonérations prévues par la loi, à toutes les opérations soumises à un régime d'autorisation par le Code de l'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager, déclaration préalable...). La taxe d'aménagement est assise sur les surfaces de plancher closes et couvertes. Les communes et EPCI peuvent faire varier les taux de la taxe d'aménagement selon les secteurs : si elles le souhaitent, les collectivités peuvent ainsi encourager la densification en centre-ville par des taux plus bas, et pénaliser

<sup>121</sup> A l'image de la réglementation qui impose la remise en état, après exploitation, des carrières.

<sup>122</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 126.

l'étalement urbain en périphérie par des taux plus élevés. Cette faculté, de nature à rendre la taxe d'aménagement incitative, pourrait être davantage utilisée ;

- *le versement pour sous-densité*, destiné à renchérir le coût des constructions peu denses. Le versement pour sous-densité permet aux EPCI/communes compétents en matière de PLU(I) d'instaurer un seuil minimal de densité par secteur. En deçà de ce seuil, les constructeurs devront s'acquitter de cette taxe, qui est d'autant plus importante que la densité de la construction est éloignée du seuil minimum de densité fixé<sup>123</sup>. Ce dispositif est très peu utilisé par les communes, qui n'étaient que 25 à l'avoir mis en place fin 2015 ;
- *l'abattement exceptionnel* sur la vente d'immeubles en zones tendues, institué par la loi de finances 2018 pour une durée de trois ans. Les propriétaires fonciers en zones tendues peuvent bénéficier d'un abattement de 70 % ou 85 % sur leur plus-value si l'acquéreur s'engage à construire un ou plusieurs bâtiments d'habitat collectif respectant un gabarit minimum. Soumise à une condition de densification, la mesure peut ainsi participer à limiter l'étalement urbain ;
- *les taxes sur la vacance de logements*, qui participe, indirectement, à l'artificialisation : le législateur a ainsi institué une taxe sur les logements vacants, qui ne concerne que les communes de plus de 50 000 habitants marquées par un déséquilibre fort entre l'offre et la demande de logements ; une taxe d'habitation sur les logements vacants peut-être instaurée par les communes/EPCI où la taxe sur les logements vacants n'est pas appliquée.

A ces quelques exceptions près, la fiscalité liée à l'artificialisation « n'a donc par nature qu'un effet incitatif indirect sur la réduction de l'imperméabilisation, lorsqu'elle n'est pas neutre ou n'a pas un effet négatif incitant à la consommation foncière »<sup>124</sup>. De nombreuses dispositions fiscales ont ainsi pour effet d'inciter à l'artificialisation des sols : la fiscalité applicable au bâti public, plus légère, n'incite par exemple pas les collectivités publiques à un usage économe des sols ; de même, de nombreux abattements existent sur des taxes portant sur la construction. Il conviendrait également de réévaluer l'impact des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif sur l'urbanisation, afin de s'assurer qu'ils répondent à des besoins avérés en logement et non à une seule recherche de défiscalisation. Par ailleurs, la fiscalité actuellement en vigueur ne freine pas l'augmentation des prix du foncier, ni sa rétention.

Remodeler la fiscalité au regard de l'objectif de lutte contre l'artificialisation s'impose donc. Cela pourrait passer, pour ne prendre que quelques exemples, par :

- une taxation progressive des plus-values de cession, pour freiner la surenchère sur les prix ; le produit de ces plus-values pourrait être reversé aux collectivités locales, pour qui cela constituerait une ressource pour subventionner le foncier pour les populations modestes. Ce fléchage devrait aussi concerner les droits de mutation perçus par les Départements, qui ne l'utilisent que marginalement pour le logement ;
- une incitation fiscale pour favoriser les locations annuelles et ainsi réduire les locations saisonnières, qui pèsent sur le marché de l'immobilier locatif et même d'acquisition, et

---

<sup>123</sup> Le versement est égal au produit de la moitié de la valeur du terrain par le rapport entre la surface manquante pour que la construction atteigne le seuil minimal de densité et la surface de la construction résultant de l'application de ce seuil. Il ne peut excéder 25 % de la valeur du terrain.

<sup>124</sup> INRA, IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017, p. 126.

réduisent très fortement, voire totalement dans certains secteurs touristiques, l'offre d'hébergement ;

- un allègement de la fiscalité sur le non bâti : selon Guillaume Sainteny, professeur en développement durable à Sciences Po, l'une des principales difficultés reste la non rentabilité du foncier non bâti à laquelle participe la fiscalité. Les différentes impositions qui pèsent sur le foncier non bâti, à la rentabilité déjà inférieure au foncier bâti, ont pour effet de rendre son rendement nul ou négatif, et poussent ainsi ses détenteurs à l'artificialiser<sup>125</sup>. Un allègement de la fiscalité permettrait d'offrir au foncier non bâti un rendement positif après impôts, incitant moins leurs propriétaires à s'en défaire.

## Orientations & propositions du CESER

*N°10 – Il est de la responsabilité des communes et de leurs groupements de mobiliser les outils fiscaux dont ils disposent au service de la gestion économe de l'espace. Trop peu utilisés, le versement pour sous densité ou encore la modulation des taux de taxe d'aménagement selon les secteurs constituent des leviers à même de favoriser, en complément des documents de planification, la densification et de limiter l'étalement urbain.*

*Plus généralement, le législateur ne pourra pas s'exonérer d'un recentrage de la fiscalité liée à l'artificialisation des sols qui, construite par strates successives au gré des besoins, n'a pas été conçue pour répondre à cet enjeu de la gestion économe de l'espace et de la protection des espaces naturels et agricoles. Plutôt que de créer une nouvelle taxe, il s'agit plutôt de remodeler les impositions existantes en fonction de cet objectif. Il s'agirait ainsi :*

- *de rendre la fiscalité plus incitative, en modulant les taxes en fonction des secteurs géographiques (zones denses ou espaces d'urbanisation diffuse...) ou des surfaces consommées (sous la forme d'impositions progressives). Une telle fiscalité participerait à rendre l'extension urbaine plus coûteuse. Il pourrait également s'agir de favoriser les locations annuelles au détriment des locations saisonnières, qui pèsent, dans les zones touristiques, sur le marché locatif voire d'acquisition, ou encore de pénaliser, par une taxation progressive des plus-values de cession, la surenchère sur les prix ;*
- *de limiter les cas d'exonération ou d'abattement qui encouragent à l'artificialisation ;*
- *de repenser et d'alléger la fiscalité qui pèse de manière excessive sur le foncier non bâti, au détriment de sa rentabilité.*

<sup>125</sup> « Le foncier non bâti est soumis à plusieurs taxes indépendantes des revenus qu'il génère. Ces taxes, à elles seules, rendent systématiquement négatif le rendement annuel après impôts du foncier non bâti non productif de revenu. Outre ces taxes, le foncier non bâti productif de revenus est redevable de prélèvements dont les taux annuels varient entre 31,2 % et 75 % de ses revenus. Les montants résultant de l'application de ces taux ajoutés aux taxes indépendantes du revenu conduisent à un prélèvement global pouvant dépasser 100 % des revenus du foncier non bâti. Même lorsque les taux de taxation appliqués au titre de l'impôt sur le revenu (et des prélèvements sociaux) se rattachent aux premières tranches d'imposition, le cumul avec les taxes indépendantes du revenu induit un taux de prélèvement global supérieur à 50 %, e qui aboutit à un rendement au mieux égal à l'inflation, c'est à dire nul, voire négatif en euros constant » (Guillaume SAINTENY, *La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation des sols ?* », Responsabilité et environnement, n° 91, juillet 2018, Annales des Mines, p. 43). Voir également, du même auteur, la note de la Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité, *Fiscalité et biodiversité*, septembre 2018.

## 2.2. Les outils de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers

### ■ Les Conservatoires d'Espaces Naturels, un outil précieux

Les Conservatoires d'Espaces Naturels (CEN) contribuent à préserver notre patrimoine naturel et paysager par la maîtrise foncière et la maîtrise d'usage. Leurs interventions s'organisent autour de quatre fondements :

- connaître : pour protéger les milieux, il est nécessaire de les connaître ; c'est pourquoi, sur les espaces dont il a la responsabilité, le CEN procède à l'inventaire des espèces animales et végétales ;
- protéger : pour assurer la conservation des milieux et des espèces remarquables, le Conservatoire d'Espaces Naturels achète, loue ou signe des conventions avec les propriétaires ;
- gérer : la majeure partie des sites protégés nécessite un entretien régulier. A ce titre, les CEN ont développé un partenariat avec les agriculteurs, qui interviennent sur les sites sur la base de cahiers des charges. Cette gestion à long terme peut en effet s'accompagner d'une valorisation économique et du maintien des activités humaines dès lors qu'elles sont compatibles avec l'objectif écologique de protection de la biodiversité ;
- valoriser, par des actions de sensibilisation du grand public.

Dans l'attente de leur fusion, trois Conservatoires d'Espaces Naturels sont présents en Nouvelle-Aquitaine, correspondant aux périmètres des trois anciennes régions. En Nouvelle-Aquitaine, 30 000 hectares sont maîtrisés et gérés par les CEN, dont 3 000 en pleine propriété.

#### Une intervention exemplaire dans la planification de l'urbanisme

Entre 2009 et 2011, le Conservatoire d'Espaces Naturels du Limousin a mené, à la demande de la Ville de Brive, une étude pour :

- identifier les éléments majeurs du patrimoine naturel de la commune ;
- établir une liste des sites naturels majeurs ;
- établir une liste d'actions permettant la préservation et la valorisation de l'ensemble de ce patrimoine naturel.

Un travail de cartographie des espaces remarquables à protéger a été réalisé, avec l'identification de différents niveaux d'intervention. Ces données (périmètres, données naturalistes) ont été transmises aux élus et aux services de la commune, qui les ont intégrées à leur réflexion sur le Plan Local d'Urbanisme, alors en cours d'élaboration. La collectivité a retenu la quasi-totalité des espaces proposés et les a rendus inconstructibles. La baisse du prix des parcelles qui en a résulté a permis au CEN de se porter acquéreur de ces « bijoux » de biodiversité.

## ■ La protection du littoral

Touristes, retraités, entreprises... le littoral attire. Cet espace fragile, fort d'écosystèmes particuliers et d'un patrimoine à protéger, est très fortement exposé à l'artificialisation. C'est pourquoi l'Etat a développé une politique particulière de protection des zones littorales. Pour tenter de concilier développement et protection du littoral, le législateur a adopté en janvier 1986, la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, plus connue sous le nom de « loi Littoral ». La Nouvelle-Aquitaine est tout particulièrement concernée par la loi Littoral avec ses 720 kilomètres de côte atlantique, ses estuaires, ses plans d'eau salée et ses plans d'eau intérieurs d'une superficie d'au moins 1 000 hectares (lac de Vassivière dans l'ex région Limousin, lac de Carcans-Hourtin en Gironde...).

### Les principes de la loi Littoral

La loi institue une protection graduée en fonction de la proximité avec le rivage. Plusieurs principes sont fixés pour encadrer l'urbanisation :

- sur l'ensemble de la commune, l'extension de l'urbanisation doit être réalisée en continuité de l'urbanisation existante, afin d'éviter le mitage du littoral. La loi reconnaît la possibilité de construire en continuité des zones densément urbanisées, mais interdit ces constructions si les zones ne comportent qu'un habitat diffus ;
- dans les espaces proches du rivage : l'extension de l'urbanisation doit être limitée et prévue dans les documents d'urbanisme ;
- sur une bande littorale de 100 mètres : il est interdit de construire en dehors des espaces urbanisés, sauf pour les activités qui exigent la proximité immédiate de l'eau ;
- des coupures d'urbanisation doivent être ménagées entre les espaces urbanisés, afin d'éviter une urbanisation linéaire et continue du front de mer ;
- les espaces les plus remarquables et caractéristiques du littoral doivent être identifiés et préservés, en n'y autorisant que des aménagements légers.

*Source : présentation du Ministère de la cohésion des territoires*

[http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/http-www-territoires-gouv-fr-loi-littoral-517?id\\_courant=2785](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/http-www-territoires-gouv-fr-loi-littoral-517?id_courant=2785)

En retouchant la loi Littoral, la loi ELAN du 23 novembre 2018 a fait couler beaucoup d'encre. La loi Littoral n'admettait en effet la construction de nouveaux bâtiments qu'en continuité des agglomérations et villages existants. La loi ELAN crée une nouvelle catégorie d'extension urbaine possible, dans les secteurs déjà urbanisés, mais non identifiés par les documents d'urbanisme comme agglomérations ou villages existants. La portée de cet assouplissement en termes d'étalement urbain semble limitée : les nouvelles constructions ne seront autorisées qu'à « des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti ». En autorisant l'urbanisation des dents creuses, l'objectif recherché est de densifier dans des espaces déjà mités.

Le CESER est particulièrement attaché à ce que les principes de la loi Littoral soient préservés, afin qu'elle puisse continuer à jouer son rôle central dans la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers littoraux.



Parallèlement à la loi Littoral, l'Etat s'est doté, dès 1975, d'un outil de protection spécifique : le Conservatoire du littoral. Sa création trouve son origine dans la conviction que l'Etat devait être non seulement régulateur, mais aussi acteur de la protection du littoral. Le Conservatoire du littoral a pour mission de préserver les espaces naturels et les paysages littoraux sur les cantons côtiers et les communes riveraines d'un lac de plus de 1 000 hectares. Il intervient principalement par l'action foncière : le Conservatoire du littoral acquiert les terrains dont la valeur écologique, paysagère et patrimoniale justifie la mise en place d'un dispositif de protection et de gestion.

S'il est propriétaire des sites, le Conservatoire n'en assure pas la gestion, qui est confiée, en priorité aux communes et à leurs groupements, à une autre collectivité (syndicat mixte, département) ou à une association ou un établissement public. Il lui appartient à ce titre, en lien avec les gestionnaires, de mettre en place le dispositif de gestion (conventions de gestion, conventions d'usage, par exemple avec des agriculteurs...) et de mettre en œuvre les programmes de restauration, d'aménagement et de valorisation.

En Nouvelle-Aquitaine, le Conservatoire du littoral assure la protection de 15 300 hectares, sur 70 sites (dunes, baies, étangs, estuaires, forêts...) représentant 13 % du linéaire côtier ; il s'est fixé l'objectif de protéger 23 500 hectares supplémentaires d'ici 2050.

### Les critères d'intervention foncière du Conservatoire du littoral

L'intervention, du Conservatoire du littoral se justifie si le site :

- subit une pression urbanistique mettant en échec la réglementation existante ;
- se dégrade et appelle une meilleure gestion patrimoniale ;
- est inaccessible, et mériterait d'être ouvert au public.

S'y ajoutent des critères d'opportunité stratégique, liés à un intérêt patrimonial fort, la proximité du rivage, la complétude des sites, les coupures d'alimentation ou encore l'usage du sol.

Au-delà des seuls aspects liés à la maîtrise de l'urbanisation, l'enjeu est aussi celui de la prise en compte du recul du trait de côte, menaçant populations, habitations et activités implantées à proximité immédiate des rivages<sup>126</sup>.

### ■ La sanctuarisation des espaces naturels, agricoles et forestiers

La protection des espaces naturels, agricoles et forestiers face à la pression de l'urbanisation repose d'abord sur les documents de planification, à travers la délimitation de zones dédiées et l'organisation de continuités écologiques (trames vertes et bleues). Le rythme de révision de ces documents, et donc de changement potentiel d'affectation de ces espaces, ne garantit toutefois pas leur pérennité dans la durée. C'est pourquoi différents dispositifs spécifiques ont été institués pour garantir la vocation agricole ou naturelle de certains espaces sur le long terme, au-delà de l'échéance des documents d'urbanisme :

---

<sup>126</sup> Sur cette question, se reporter notamment aux développements de la partie 2, § 2.1. *Placer la gestion économe de l'espace au cœur du projet des territoires.*

- Les Zones Agricoles Protégées (ZAP) ont vocation à soustraire à la pression urbaine et à la spéculation foncière les espaces agricoles ou forestiers dont l'intérêt général est reconnu pour la qualité de leur production, leur situation géographique ou leur qualité agronomique. Les ZAP sont des servitudes d'utilité publique instaurées par arrêté préfectoral, après accord de la ou des communes, et annexées au document d'urbanisme. Elles n'interdisent pas tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol, mais les conditionnent à l'avis positif de la Chambre d'agriculture et de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture. En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet<sup>127</sup>.
- Les Périmètres de protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PEANP, ex PAEN), délimités par les départements ou des établissements publics compétents en matière de SCoT ; un programme d'actions précise les aménagements et les orientations de gestion permettant de favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, ainsi que la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages. L'intérêt du dispositif est que les terrains compris dans un périmètre d'intervention ne peuvent être inclus dans une zone urbaine ou à urbaniser définie par le plan local d'urbanisme. De plus, le PEANP bénéficie d'une grande stabilité de son périmètre : toute modification de périmètre ayant pour effet d'en retirer un ou plusieurs terrains ne peut en effet intervenir que par décret.

Ces deux dispositifs sont de nature à apporter une protection importante aux terres agricoles et naturelles ; force est pourtant de constater qu'ils « n'ont connu qu'une mise en œuvre limitée et ont peine à se mettre en place ». Parmi les raisons invoquées, la méconnaissance de ces dispositifs par les acteurs de terrain, ainsi que la lourdeur des procédures (accord de l'ensemble des communes concernées pour la mise en place d'une ZAP intercommunale).

La zone agricole protégée instituée en 2007 par la commune de Sadirac, située à une vingtaine de kilomètres au sud-est de Bordeaux, pour protéger ses terres viticoles en constitue l'un des rares exemples en Nouvelle-Aquitaine. Un PAENP a par ailleurs été porté, dans le cadre d'une politique foncière volontariste du Conseil Départemental de la Gironde, à l'initiative de la commune d'Eysines.

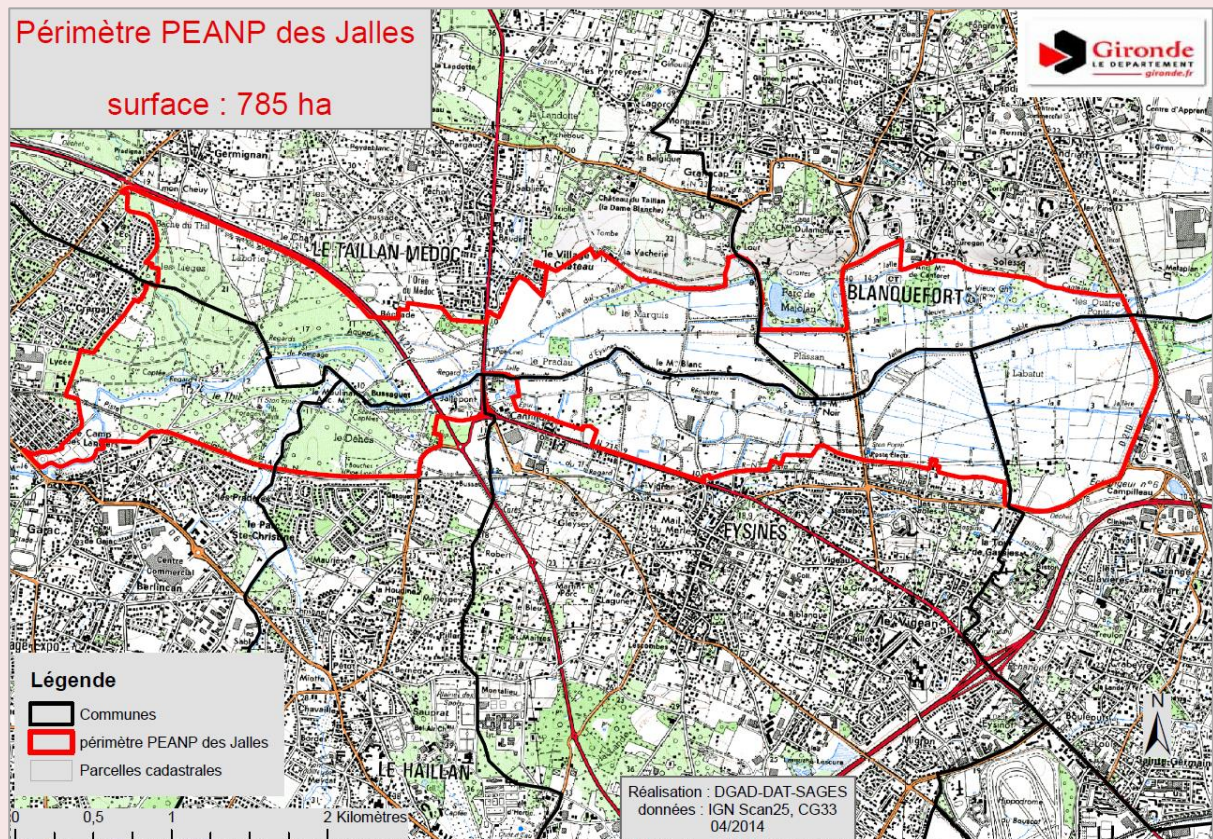
---

<sup>127</sup> Dans les communes qui disposent d'un document d'urbanisme, ces dispositions ne s'imposent qu'au changement d'affectation du sol (par exemple rendre constructible un secteur agricole ou naturel) ; les autorisations d'urbanisme qui en relèvent demeurent soumises au seul règlement en vigueur en fonction du zonage.

## Le PEANP des Jalles

Confrontée au recul des terres agricoles de la « vallée maraîchère » située au nord-ouest de la métropole bordelaise, la commune d'Eysines a initié la mise en place du PEANP des Jalles. L'objectif était de conforter la vocation agricole de ce secteur et d'atténuer les rétentions foncières d'origine spéculative. Créé en 2012, le PEANP s'étend sur 285 hectares et six communes. Ses missions sont notamment de :

- Développer une agriculture dynamique et respectueuse de l'environnement ;
- Protéger et de restaurer les ressources naturelles du site ;
- Dialoguer, valoriser et animer le site.



Source : Conseil Départemental de la Gironde, audition du 14 février 2019

Les milieux forestiers, situés dans les zones urbaines (parcs, espaces verts) ou naturelles (forêts, bois...) peuvent être sanctuarisés par leur reconnaissance, dans le plan local d'urbanisme, en espaces boisés classés. Le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements ; il entraîne le rejet de plein droit de la demande d'autorisation de défrichement.

*N°11 – Face à la pression de l’urbanisation, une protection résolue des espaces naturels, agricoles et forestiers est indispensable. Elle repose d’abord sur les documents de planification, à travers la délimitation de zones dédiées et le respect des continuités écologiques (trames vertes et bleues).*

*Au-delà, il est toutefois nécessaire de pouvoir garantir, sur le long terme, la pérennité de la vocation de ces espaces agricoles, naturels et forestiers. Le Conservatoire du Littoral et les Conservatoires des Espaces Naturels y participent pleinement : les pouvoirs publics (Etat, collectivités...) doivent continuer à solliciter et à soutenir leur action.*

*Les outils existent, ils doivent être véritablement mobilisés au service d’une protection durable des espaces. Différents périmètres de protection des espaces agricoles, naturels et forestiers ont ainsi été institués par le législateur (PEANP, ZAP, espaces boisés classés, arrêtés préfectoraux de protection de biotope). Les collectivités doivent se saisir de ces dispositifs, aujourd’hui peu mobilisés, pour « sanctuariser » les espaces aux plus forts enjeux et menacés par l’urbanisation. Dans cette perspective, il serait souhaitable de mieux les promouvoir auprès des territoires, et de simplifier leur procédure, jugée parfois trop lourde.*

*Le CESER préconise de renforcer l’intégration de ces différents dispositifs spécifiques dans les documents de planification, afin de les articuler plus étroitement avec le projet global d’aménagement et de développement des territoires. Il s’agit notamment d’identifier les espaces agricoles à enjeux et intégrer les ZAP et PEANP directement dans les SCoT. Plus généralement, les documents d’urbanisme ne doivent pas seulement apparaître dans une position défensive de protection ; les espaces agricoles, naturels et forestiers doivent aussi être conçus comme des ressources à valoriser dans le cadre d’un projet de territoire auquel ils participent.*

*Le CESER souhaite enfin que les principes de la loi Littoral ne soient pas remis en question, afin qu’elle puisse continuer à jouer son rôle central dans la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers littoraux.*

### 2.3. Le portage foncier

Afin de pouvoir mener à bien leurs projets d’aménagement ou encore constituer des réserves foncières en vue de futurs projets, les collectivités disposent de différents outils d’acquisition et de maîtrise foncière. Outre l’acquisition amiable, les communes et leurs groupements peuvent, par l’exercice du droit de préemption et l’expropriation, acquérir le foncier nécessaire. Différents outils d’urbanisme opérationnels sont ensuite à disposition des collectivités pour réaliser ou faire réaliser l’aménagement, dont les zones d’aménagement concerté (ZAC) qui permettent de produire du foncier prêt à bâtir (réorganisation du parcellaire, viabilisation des terrains, équipement de la zone...).

#### ■ Les établissements publics fonciers, partenaires des projets locaux

Producteurs et recycleurs de foncier, les établissements publics fonciers (EPF) accompagnent les collectivités en préparant le foncier de leurs futurs projets d’aménagement. L’EPF « propose aux opérateurs d’acquérir des fonciers prêts à aménager, à un montant de charge foncière acceptable, de manière à permettre la sortie d’une opération immobilière. L’EPF n’est ni aménageur, ni promoteur. Les

projets accompagnés par l'EPF sont ainsi peu coûteux pour les collectivités et attractifs pour les opérateurs »<sup>128</sup>. Dans le cadre d'une convention opérationnelle avec la collectivité, l'EPF a ainsi pour rôle :

- d'accompagner les collectivités dans la définition de leur projet et de favoriser l'optimisation du foncier (regroupement de parcelles, densité et qualité urbaine) ; à ce titre, les EPF peuvent par exemple proposer des études de gisements fonciers et/ou immobiliers potentiellement intéressants dans le cadre d'opérations dans les centralités ; ce rôle d'accompagnement est d'autant plus indispensable pour les petites communes, qui ne disposent pas de l'ingénierie nécessaire ;
- d'acquérir du foncier, par voie amiable, par exercice du droit de préemption urbain ou par expropriation, dans le cadre d'une convention signée avec une collectivité ;
- de porter et requalifier le foncier : l'EPF prépare le foncier pour faciliter sa cession et donc la réalisation du projet (déconstruction, désamiantage, dépollution...)
- de céder le foncier à un opérateur (aménageur, promoteur, bailleur social) ou à la collectivité.

La Nouvelle-Aquitaine est couverte par cinq établissements publics fonciers :

- un EPF d'Etat, l'EPF de Nouvelle-Aquitaine, dont le périmètre, historiquement limité aux départements de l'ex région Poitou-Charentes, s'étend désormais à l'ensemble de la région, à l'exception des Landes, des Pyrénées-Atlantiques et de l'agglomération d'Agen ;
- quatre EPF locaux : Agen-Garonne, Béarn-Pyrénées, Pays Basque et Landes Foncier<sup>129</sup>.

Par leurs interventions sur les friches urbaines, la revitalisation des centres villes et centres-bourgs (implantation de commerces, création/réhabilitation de logements...), les EPF participent au recyclage du foncier existant, contribuant ainsi à maîtriser l'étalement urbain.

### L'Etablissement Public Foncier de Nouvelle-Aquitaine

#### ► Cinq priorités d'intervention :

- le logement, en particulier le logement social ;
- le développement économique et l'emploi ;
- la revitalisation des centres-bourgs : l'EPF est identifié comme l'un des partenaires importants du programme gouvernemental Action Cœur de ville. Cette mobilisation se traduira par la signature, par l'EPF, des conventions ORT (Opération de revitalisation territoriale). Dans ce cadre, l'EPF pourra mettre à disposition des communes retenues son ingénierie et ses capacités d'intervention foncière ;
- le traitement des friches ;
- la gestion des risques naturels et technologiques.

<sup>128</sup> Extrait de la présentation de l'EPF de Nouvelle-Aquitaine, audition du 17 janvier 2019.

<sup>129</sup> Les EPF d'Etat et les EPF locaux diffèrent principalement du point de vue de la gouvernance. Etablissement public national, l'EPF de Nouvelle-Aquitaine a toutefois organisé une gouvernance partagée entre l'Etat et els collectivités territoriales. Par ailleurs, le plan pluriannuel d'intervention d'un EPF doit tenir compte des orientations stratégiques de l'Etat.

### ► Le modèle financier : acquisitions et cessions

Les montants dépensés à l'acquisition sont récupérés à la cession (sauf minoration foncière) : l'EPF génère ainsi, par les cessions, les ressources lui permettant de réaliser de nouvelles acquisitions. La taxe spéciale d'équipement permet à l'EPF de se constituer un fonds de roulement, de financer son fonctionnement et de payer les intérêts d'emprunt.

Sur le périmètre historique, l'intervention de l'EPF Nouvelle-Aquitaine a permis, entre 2008 et 2018 :

- des acquisitions amiables, préemptions, expropriations, démolitions, études et cessions pour un montant de plus de 110 millions d'euros d'engagements et presque 50 millions d'euros de cessions ;
- des conventions sur près de 350 millions d'euros d'engagements possibles pour 5 500 logements potentiels à créer.

### ► De nombreuses interventions en région

L'EPF de Nouvelle-Aquitaine a apporté son appui à différents projets :

- de logements : programme d'environ 400 logements à Dompierre sur Mer (Charente-Maritime), ou encore dans le cadre de la reconversion d'une caserne de 2,5 hectares à Angoulême ;
- en centre-bourg : création de logements neufs ou réhabilités et réimplantation de commerces en centre-bourg à Duras (Lot-et-Garonne), reconversion d'un ancien bar-tabac et d'une boulangerie à Thuré (Vienne) ;
- de dynamisation en centre-ville : rénovation et requalification du centre-ville de Châtellerauld, acquisition d'une friche commerciale, remembrement et cession à un investisseur pour l'aménagement d'un grand magasin en centre-ville de Niort, réhabilitation d'îlots bâtis dégradés à Brive la Gaillarde ;
- de développement économique : création d'une polarité commerciale, économique, sociale et touristique à Montguyon (Charente-Maritime), maîtrise des fonciers nécessaires à l'aménagement d'une ZAC à Rochefort, renouvellement urbain du centre-ville de Bergerac ;
- de traitement de friches urbaines : requalification d'une friche urbaine de 200 hectares à La Couronne (Charente), reconversion d'un ancien supermarché à Rochefort, réhabilitation d'anciennes voies ferrées à Bourgneuf (Creuse)...

L'EPF a également apporté son appui opérationnel et technique à travers des études de gisement foncier, à des études de valorisation du foncier commercial ou encore à des études de pré-faisabilité.

*Source : EPF Nouvelle-Aquitaine : audition du 17 janvier 2019 et rapport d'activité 2017.*

## ■ Les SAFER, un outil à renforcer

Issues des lois d'orientation agricole de 1960 et de 1962, les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) sont des acteurs incontournables de la gestion du foncier rural. Elles sont constituées sous forme de sociétés anonymes, sans but lucratif, et placées sous la double tutelle des ministères de l'agriculture et des finances. Jusqu'à il y a peu, la Nouvelle-Aquitaine était couverte par trois SAFER, dont le périmètre correspondait aux trois anciennes régions<sup>130</sup> ; en juin 2019, elles ont fusionné au profit d'une structure unique, la SAFER Nouvelle-Aquitaine.

Les SAFER ont été au départ créées pour restructurer les exploitations agricoles afin qu'elles atteignent un équilibre économique, et pour faciliter l'installation des jeunes agriculteurs. S'il est relativement faible en France, le prix du foncier reste en effet le principal obstacle à l'installation de jeunes

<sup>130</sup> A l'exception de la SAFER Poitou-Charentes qui initialement couvrait la Vendée.

agriculteurs en dehors de la reprise d'une exploitation familiale. L'intervention des SAFER pour porter financièrement le foncier agricole est ainsi de nature à faciliter l'installation d'agriculteurs : le portage permet ainsi à des agriculteurs de s'installer sans avoir à supporter le poids du foncier<sup>131</sup>. Dans d'autres cas, les SAFER acquièrent et stockent du foncier le temps de chercher un exploitant.

Les missions des SAFER se sont progressivement élargies à la protection de l'environnement, des ressources naturelles et des paysages, ainsi qu'à l'aménagement des territoires ruraux. Les SAFER sont ainsi des partenaires privilégiés des collectivités locales dans la mise en place de leurs politiques foncières ou la réalisation de leurs projets d'aménagement, qu'il s'agisse de répondre à la demande d'habitat ou d'infrastructures, d'intégration des espaces agricoles et forestiers ou encore de protéger les espaces naturels et les paysages. Dans cette perspective, les SAFER proposent différentes prestations, de la réalisation d'études aux interventions foncières (restructuration parcellaire, négociations pour le compte de la collectivité, constitution de réserves foncières), en passant par la gestion des biens acquis. A ce titre, la SAFER Aquitaine-Atlantique a vendu en 2013 une surface de près de 20 hectares au Grand Périgueux pour permettre l'implantation d'une activité maraîchère. Celle-ci allait préfigurer le projet alimentaire territorial (PAT) du Pays de l'Isle en Périgord, en cours d'élaboration<sup>132</sup>. Destinés à développer une agriculture de proximité pouvant répondre, au moins en partie, aux besoins alimentaires locaux (circuits courts), les PAT apparaissent ainsi comme un levier supplémentaire de protection des terres agricoles, en particulier dans les couronnes périurbaines.

Les interventions foncières des SAFER se réalisent par voie d'acquisitions amiables dans la grande majorité des cas (88 %), ou par exercice du droit de préemption. Adapté au modèle « familial » des exploitations agricoles, le contrôle des SAFER est aujourd'hui contourné « par des montages sociétaires qui consistent simplement à ne céder qu'une partie des parts sociales de « l'entreprise propriétaire des terres agricoles ou forestières. On l'a vu lors de la médiatisation du rachat de plusieurs milliers d'hectares par des sociétés étrangères : il leur a suffi de céder 99 % des parts sociales de la société agricole pour échapper au contrôle de la SAFER »<sup>133</sup>. La SAFER ne peut en effet préempter des parts ou actions de sociétés à objet principalement agricole, que lorsque 100% du capital est transmis.

Le législateur n'est pas resté sans réaction : la loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle de 2017 avait ainsi ouvert aux SAFER un droit de préemption « en cas de cession partielle des parts ou actions d'une société dont l'objet principal est la propriété agricole, lorsque l'acquisition aurait pour effet de conférer au cessionnaire la majorité des parts ou actions ou une minorité de blocage au sein de la société ». Or cette disposition a été censurée, sur le fond, par le Conseil Constitutionnel, qui a considéré qu'elle portait une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre. La loi foncière attendue en 2019 devra reprendre la question sous un autre angle : l'une des voies à explorer, formulée dans le rapport d'information sur le foncier agricole, pourrait être de soumettre toute mutation de part sociale à une autorisation d'exploiter délivrée par le contrôle des structures.

---

<sup>131</sup> Les SAFER acquièrent du foncier à la place du candidat à l'installation et le mettent à sa disposition au moyen d'une convention d'occupation précaire pour une durée initiale de cinq ans, renouvelable une fois. Au cours de ce délai, l'exploitant a la possibilité d'acquérir le foncier ; dans ce cas, les fermages sont déduits du prix d'acquisition.

<sup>132</sup> Pour plus d'informations : <http://www.pays-isle-perigord.com/dispositifs/etudes-prospectives/projet-alimentaire-territorial/presentation/>.

<sup>133</sup> Rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur *le foncier agricole*, décembre 2018, p. 82.

Par ailleurs, le CESER rappelle que les pouvoirs délégués aux SAFER ne le sont que pour les objectifs d'intérêt général définis par la loi. C'est pourquoi les attributions importantes qui leurs sont confiées doivent avoir pour nécessaire contrepartie un droit de regard effectif des pouvoirs publics. Cela suppose en particulier que leurs missions :

- s'exercent en toute transparence, tant en termes d'accès et de diffusion des données statistiques sur les marchés fonciers ruraux et de clarté dans la motivation de ses décisions que de composition et d'exercice de la gouvernance. À ce titre, le CESER insiste sur la nécessité de la prise en compte, par les SAFER, des observations formulées par la Cour des Comptes dans son rapport public annuel 2014<sup>134</sup> ;
- reposent sur des orientations claires et partagées : il s'agit en particulier de faire des plans pluriannuels d'activité de véritables outils de pilotage des missions des SAFER ; priorité doit en particulier être donnée à l'installation des jeunes agriculteurs ;
- s'inscrivent en cohérence avec les schémas et feuilles de route de la Région, qui va accompagner la SAFER Nouvelle-Aquitaine dans la mise en œuvre de ses outils fonciers<sup>135</sup>.

L'action des SAFER doit en outre être envisagée en complémentarité avec celles des établissements publics fonciers, nationaux et locaux. SAFER et EPF(L) partagent en effet la volonté de préserver les espaces agricoles, de limiter l'impact de l'urbanisation sur ces espaces ou encore d'accompagner la protection de l'environnement. Chacun a certes ses spécificités : les EPF(L) interviennent plutôt là où se trouve le bâti, tandis que les SAFER sont tournées vers les espaces agricoles. Une action commune pourrait en revanche prendre tout son sens sur des espaces comportant à la fois des terres agricoles et du bâti. Début 2019, l'EPF de Nouvelle-Aquitaine et les trois SAFER régionales se sont ainsi associés, au travers d'une convention partenariale destinée à renforcer la politique foncière d'aménagement rural et d'installations agricoles. Cette convention devra, pour le CESER, permettre de mieux coordonner développement urbain et protection des espaces naturels, agricoles et forestiers.

### *Terre de Liens, autre acteur de la protection des terres agricoles*

A côté des SAFER, d'autres acteurs privés se mobilisent pour acquérir ou protéger le foncier agricole, à l'instar de *Terre en Chemin* (Charente) ou de *Terre de Liens*.

L'action principale de *Terre de Liens* passe par l'acquisition de terres et de fermes. La démarche a vocation à :

- faciliter l'installation des agriculteurs, en les déchargeant du poids de l'achat foncier : les terres acquises restent la propriété de *Terre de Liens* ; elles sont mises en location à des agriculteurs dans le cadre de conventions de longue durée ;
- protéger les terres agricoles : les terres acquises par *Terre de Liens* sont assurées d'être maintenues, dans la durée, dans leur vocation agricole ; elles sont par ailleurs louées à des agriculteurs aux pratiques respectueuses de la nature et des ressources naturelles ;
- recréer du lien autour des terres agricoles : les fermes *Terre de Liens* prennent leur place au sein d'un territoire, et contribuent ainsi à générer une activité et du lien social.

Source : audition du 31 janvier 2019, et <https://terredeliens.org/>.

<sup>134</sup> Cour des Comptes, *Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural*, Rapport public annuel 2014.

<sup>135</sup> Se reporter à l'avis adopté par le CESER lors de sa séance plénière du 18 juin 2019, portant sur la convention entre la Région et la SAFER Nouvelle-Aquitaine.



N°12 – *Les SAFER et, plus récemment, les EPF(L) ont démontré leur efficacité dans le portage foncier et l'accompagnement des politiques foncières : qu'il s'agisse, selon les cas, de recyclage du foncier existant ou de protection des espaces agricoles, naturels et forestiers, le rôle de ces opérateurs fonciers doit être soutenu et conforté, en toute transparence. Dans cette perspective, le CESER propose :*

- *de créer les conditions d'un effet-levier de l'intervention des EPF(L) : leur intervention pourrait par exemple être conditionnée à l'élaboration de stratégies de gestion économe de l'espace ;*
- *de garantir une régulation des cessions partielles de parts sociales de sociétés agricoles, qui permettent aujourd'hui de contourner le contrôle des SAFER. Plus généralement, le CESER rappelle que les pouvoirs importants dévolus aux SAFER doivent être utilisés en toute transparence, dans le cadre d'orientations claires et partagées et en cohérence avec les objectifs d'intérêt général affichés ;*
- *d'approfondir les partenariats entre EPF(L) et SAFER, afin de limiter les conflits d'usage et de mieux coordonner le développement urbain et le maintien de l'activité agricole ;*
- *de valoriser et de soutenir l'ensemble des acteurs qui, dans les territoires, se mobilisent pour acquérir et protéger le foncier agricole.*

## 2.4. La redynamisation des centres-bourgs et centres villes

A côté de ces principaux dispositifs, d'autres leviers contribuent, indirectement, à la gestion économe de l'espace. Toutes les politiques, tous les dispositifs qui participent à créer les conditions d'un retour des populations et des activités dans les centres villes peuvent, à leur mesure, limiter les besoins de consommation d'espace et l'étalement urbain. C'est par exemple le cas des aides à l'amélioration/réhabilitation des logements anciens ou encore des OPAH<sup>136</sup>, qui participent par exemple à rendre le parc de logements existants plus attractifs. C'est aussi le cas des démarches de protection et de valorisation du patrimoine qui, à travers par exemple les Sites Patrimoniaux Remarquables<sup>137</sup>, contribuent à l'attractivité et à la redynamisation des centres-bourgs et centres villes<sup>138</sup>. Dans un tout autre domaine, des mesures ont été prises<sup>139</sup> pour maîtriser le développement des locations saisonnières touristiques qui s'opère, dans les territoires les plus touristiques, au détriment des populations locales qui recherchent un logement à l'année.

Ces différents dispositifs doivent s'intégrer dans les politiques plus globales qui visent à redynamiser les centres villes et centres-bourgs en déprise. En facilitant la construction/réhabilitation de logements de qualité, correspondant aux attentes de la population, en améliorant le cadre de vie, en facilitant l'implantation de commerces et services, ou encore en limitant l'enclavement territorial, il s'agit de répondre par un projet global à des phénomènes de dévitalisation multifactoriels. Le gouvernement, à travers son programme *Action Cœur de Ville* s'attache à répondre à la problématique spécifique des

<sup>136</sup> Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat.

<sup>137</sup> Cf. ci-dessus, § 1.1 – SCoT et PLU(I), des outils pour planifier et réguler la consommation d'espace

<sup>138</sup> Voir en ce sens l'étude menée par Sites et Cités remarquables de France, *Le patrimoine dans le Programme d'expérimentation nationale centres-bourgs*, avril 2018.

<sup>139</sup> Limitation des locations à 120 jours par an, déclaration obligatoire en mairie (communes de + 200 000 hab.), changement d'usage de logements en meublés de tourisme subordonné à autorisation.

villes moyennes. Les opérations de revitalisation de territoire (ORT), nouvel outil d'intervention destiné à prendre en compte l'ensemble des enjeux de revitalisation des centres villes, en seront le support<sup>140</sup>.

### Le programme Action Cœur de Ville

Créer les conditions d'un renouveau et d'un développement des villes moyennes : face aux difficultés rencontrées par les villes moyennes, en perte d'attractivité, voire en pleine dévitalisation, le gouvernement a lancé, en 2018, son programme Action Cœur de ville. 222 villes moyennes ont été retenues, dont 22 en Nouvelle-Aquitaine<sup>141</sup> [carte en annexe].

La démarche est partenariale : l'accompagnement proposé donne lieu à la signature d'une convention-cadre pluriannuelle. Elle permet, sur la base d'un diagnostic, d'une stratégie, d'un projet et d'un plan d'actions, de mobiliser les crédits des partenaires financiers. L'Etat a annoncé la mobilisation de 5 milliards d'euros sur cinq ans, dont 1 Md€ de la Caisse des dépôts en fonds propres, 700 M€ en prêts, 1,5 Md€ d'Action Logement et 1,2 Md€ de l'Agence nationale de l'habitat.

Cinq axes d'intervention ont été identifiés :

- créer une offre d'habitat attractive en centre-ville ;
- favoriser un développement économique et commercial équilibré ;
- développer l'accessibilité et la mobilité ;
- mettre en valeur les formes urbaines, l'espace public et le patrimoine ;
- Fournir l'accès aux équipements et services publics.

Au-delà, la revitalisation des petites villes et des bourgs reste une priorité, tant en termes d'aménagement du territoire que dans la perspective de lutte contre l'étalement urbain. Consciente de l'enjeu, la Région Nouvelle-Aquitaine propose depuis mars 2019 un nouveau dispositif de revitalisation des centres des petites villes et des bourgs ; elle propose à ce titre un soutien à l'ingénierie, qui donnera aux territoires, qui en sont souvent dépourvus, la capacité de faire émerger et/ou de murir un projet de revitalisation transversal et global puis d'en assurer, dans la durée, l'animation et la mise en œuvre. Parmi les autres modalités d'intervention, il faut noter le soutien à la réhabilitation d'îlots stratégiques en centre-ville par une participation au déficit d'opération des projets. Convaincu du rôle capital de cette action pour l'avenir de la région, et conscient de l'importance des moyens à mettre en œuvre pour qu'elle réussisse, le CESER souhaite que la Région dégage les ressources financières suffisantes pour assurer de manière structurante la réussite des projets de revitalisation initiés par les territoires<sup>142</sup>.

<sup>140</sup> Cf. ci-dessus, § 2.1 – La régulation de l'urbanisme commercial.

<sup>141</sup> Agen (47), Angoulême (16), Bayonne (64), Bergerac (24), Bressuire (79), Brive-la-Gaillarde (19), Châtelleraut (86), Cognac (16), Dax (40), Guéret (23), Libourne (33), Limoges (87), Marmande et Tonneins (47), Mont-de-Marsan (40), Niort (79), Pau (64), Périgueux (24), Poitiers (86), Rochefort (17), Saintes (17), Tulle (19), Villeneuve-sur-Lot (47).

<sup>142</sup> Voir plus largement l'avis adopté par le CESER sur ce dispositif lors de sa séance plénière du 26 février 2019.

N°13 – *La redynamisation des centres villes et des centres-bourgs, souvent en déprise, doit être une priorité. La question de l’habitat est centrale, en lien avec l’implantation de commerces et de services, le cadre de vie, la mobilité, la régulation des locations touristiques saisonnières. Tous les leviers qui participent à créer les conditions d’un retour en centre-ville des populations et des activités doivent être mobilisés et valorisés dans la lutte contre l’étalement urbain. L’Etat, à travers son programme Action Cœur de Ville, la Région avec son règlement d’intervention spécifique, ou d’autres collectivités proposent un accompagnement dont les territoires doivent se saisir pour favoriser le renouveau et l’attractivité de leurs centralités. La réussite de ces dispositifs est notamment conditionnée à leur capacité à :*

- *favoriser l’émergence d’un projet global et transversal, répondant au caractère multifactoriel de la déprise des centres-bourgs et centres villes ; cela passe en particulier par :*
  - *le soutien à l’ingénierie, indispensable pour les plus petites communes qui n’ont pas toujours les moyens de faire émerger et murir un projet d’ensemble de revitalisation ;*
  - *la mise en place d’une gouvernance partagée de projet, associant l’ensemble des parties prenantes, pour garantir la cohérence de l’action.*
- *mobiliser les financements nécessaires à l’aboutissement des projets de revitalisation des territoires : sans action forte et résolue permettant d’alléger, pour les territoires, les coûts importants des opérations de réhabilitation, il sera difficile d’agir de manière structurante sur la dévitalisation des centralités des villes moyennes, des petites villes et des bourgs qui maillent la région.*

### 3. La Région, un acteur émergent aux leviers essentiellement indirects

La densification des espaces urbanisés, la lutte contre l’étalement urbain dépendent très largement des choix réalisés par les autorités locales : « la mise en œuvre concrète des mesures de limitation de la consommation d’espace dépend de l’importance de la prise en compte de cette dimension dans les choix politiques locaux »<sup>143</sup>. La poursuite de la consommation d’espace à un rythme soutenu tend à démontrer qu’une régulation à une échelle supérieure est indispensable. L’émergence de la Région dans le domaine de la gestion économe de l’espace peut constituer, de ce point de vue, une opportunité à saisir. Les nouvelles responsabilités régionales pourraient, sur le principe, permettre d’agir à trois niveaux :

- pour mieux connaître et comprendre les dynamiques foncières à l’œuvre dans la région ;
- pour orienter les dynamiques foncières dans le sens d’une gestion économe de l’espace ;
- pour accompagner les territoires dans l’élaboration et la mise en œuvre de stratégies de sobriété foncière.

<sup>143</sup> Ministère de l’environnement, de l’énergie et de la mer, *Artificialisation : de la mesure à l’action*, janvier 2017, p. 40.

### 3.1. Mieux connaître, comprendre et suivre les dynamiques foncières régionales

Reposant sur des méthodologies différentes, les mesures de la consommation d'espace diffèrent, dans des proportions parfois importantes, selon les sources<sup>144</sup>. Si elles permettent d'approcher le phénomène, les bases de données utilisées n'ont en effet pas été directement constituées à cet effet. De fait, « le système actuel de suivi des espaces artificialisés constitue une réunion de sources d'informations hétérogènes qui ne permet pas encore de disposer d'un outil de suivi annuel précis de l'artificialisation liée à l'ensemble des usages à l'échelle locale »<sup>145</sup>. Progresser vers une mesure plus robuste de l'artificialisation des sols, avec des outils spécialement dédiés à cet objet, doit donc être une priorité. Mieux caractériser, à l'échelle locale, le processus d'artificialisation et son évolution dans le temps permettrait :

- de donner aux collectivités en charge de la planification une connaissance plus fine des dynamiques foncières à l'œuvre dans leurs territoires : l'analyse de la consommation d'espace est en effet une étape indispensable pour ensuite concevoir un projet de territoire économe en espace. Les autorités locales doivent pouvoir disposer d'informations précises sur la nature et la destination des espaces consommés, mais aussi sur leur localisation ;
- d'assurer un meilleur suivi de la consommation d'espace, une fois le document de planification mis en œuvre : il s'agit d'analyser concrètement l'évolution du territoire et la consommation d'espace, pour pouvoir ensuite adapter les SCoT et les PLU(I).

Disposer d'un outil homogène d'observation et de calcul de la consommation d'espace est également un préalable pour pouvoir identifier les dynamiques comparées de différents territoires (d'un EPCI par rapport à la région, entre deux agglomérations...). Cela permettra également de mesurer, à l'échelle des territoires, l'efficacité des objectifs de maîtrise de la consommation foncière ou des orientations qui les déclinent. Comment par exemple imposer un objectif de réduction de la consommation d'espace sans créer, auparavant, un référentiel unique permettant de la mesurer ?

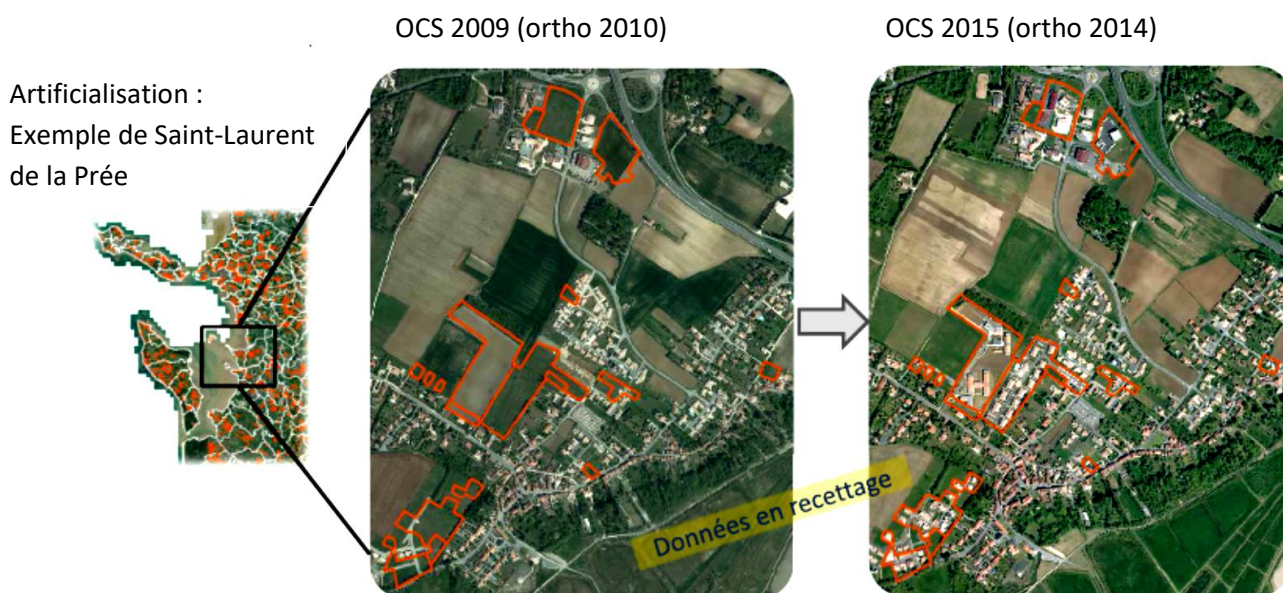
Face à ces enjeux, l'Etat et l'ex Région Aquitaine ont travaillé à la constitution d'un référentiel spécifique : l'occupation du sol (OCS) à grande échelle par photo-interprétation. Il s'agit d'une description fine du territoire à travers une nomenclature à 4 niveaux : les 3 premiers niveaux sont basés sur Corine Land Cover, le 4<sup>ème</sup> est propre à l'OCS. A partir de cette donnée détaillant une soixantaine d'occupations du sol différentes, le territoire est classifié en quatre types d'espaces : Naturels, Agricoles, Forestiers et Urbains, et permet d'étudier l'organisation de l'espace et son évolution en analysant les changements d'occupation des sols.

---

<sup>144</sup> Cf. première partie.

<sup>145</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *Artificialisation : de la mesure à l'action*, janvier 2017, p. 40.

## Un exemple d'utilisation du référentiel OCS : localiser les mutations du foncier



*Source : PIGMA, Présentation du référentiel d'OCS dans le département de la Charente-Maritime, 13 novembre 2018.*

La production des données a débuté en 2010, et couvre les cinq départements de l'ex-Aquitaine pour les millésimes 2000, 2009 et 2015. A l'initiative de la Région, une extension du référentiel est en cours de production sur l'ensemble du territoire régional pour les millésimes 2009 et 2015. La couverture complète est attendue pour 2020. Les données d'occupation des sols sont disponibles sur la plateforme PIGMA (Plateforme d'échange de données en Nouvelle-Aquitaine). Elles sont traitées pour constituer différents indicateurs de consommation d'espace, publiés par l'Observatoire NAFU.

## NAFU, l'Observatoire de la consommation d'espace en Nouvelle-Aquitaine

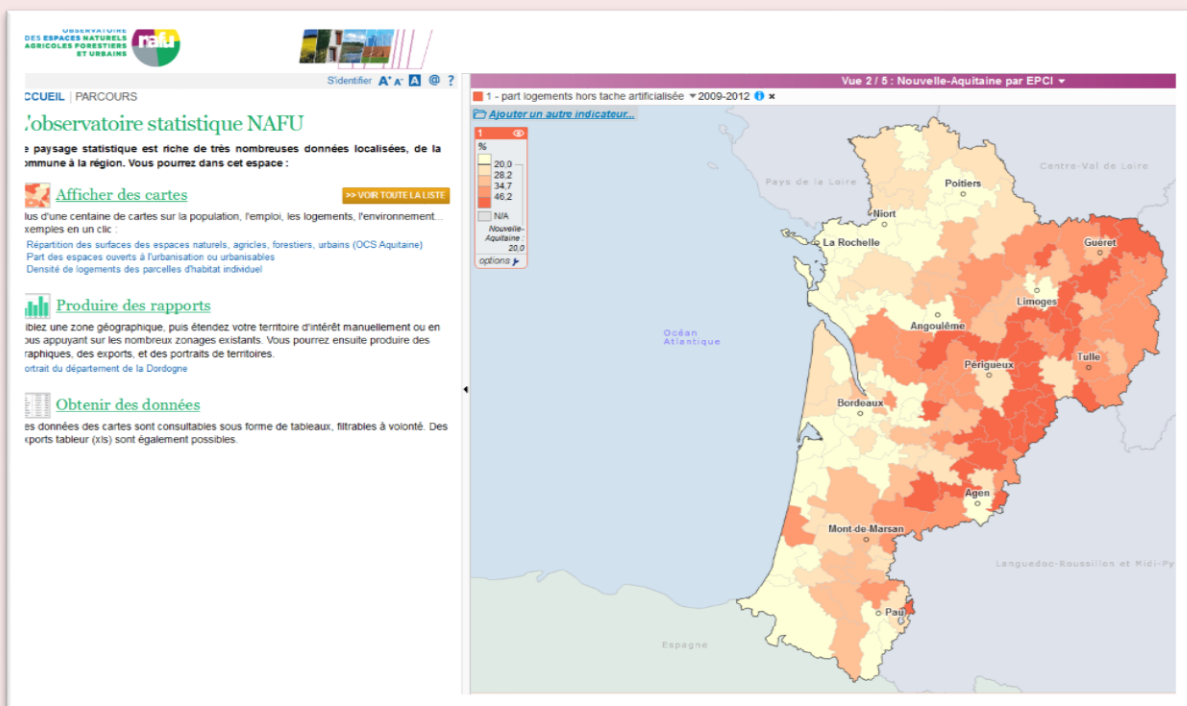
Face aux enjeux importants en matière de foncier, l'Etat et l'ex Région Aquitaine ont créé l'Observatoire des espaces NAUFU (Naturels, Agricoles, Forestiers et Urbanisés), afin de « disposer de données fiables et objectives sur l'occupation des sols et ainsi contribuer à l'élaboration de lignes directrices aux différentes échelles en matière de consommation des espaces, agricoles, naturels et forestiers ». L'Observatoire :

- exploite et structure les bases de données liées au foncier et à l'occupation du sol ;
- détermine des indicateurs ;
- met à disposition l'ensemble des données sur la plateforme PIGMA.

Outre différentes analyses et publications, l'Observatoire met en particulier à disposition un outil de cartographie statistique destiné à cartographier rapidement divers indicateurs de suivi des espaces naturels, agricoles, forestiers et urbains. Cet observatoire statistique NAUFU permet de :

- cartographier les données en différentes échelles (région, départements, EPCI, communes, Schéma de COhérence Territoriale) ;
- exporter les cartes et les données ;
- générer, sur un zonage géographique choisi, « Portraits de territoire » – des fiches présentant des chiffres clés sur différentes thématiques pour une lecture simple et rapide du territoire.

### L'observatoire statistique NAUFU



Source : <https://observatoire-nafu.fr>

N°14 – *Face aux limites des bases de données nationales, la constitution d'un référentiel commun d'occupation des sols (OCS) permettant d'assurer un suivi suffisamment fin, à l'échelle régionale comme locale, de la consommation d'espace s'imposait. Dans cette perspective, les données produites, actuellement en cours de consolidation sur l'ensemble du périmètre régional, devront être actualisées de manière régulière, tous les cinq à dix ans au maximum.*

*Le CESER souhaite que les collectivités se saisissent de ce nouvel outil, actuellement en cours de déploiement sur l'ensemble de la région :*

- *pour construire leurs documents de planification à partir d'une analyse fine et objective de la consommation foncière et de ses dynamiques à l'échelle de leur territoire ;*
- *pour assurer un suivi régulier de la consommation d'espace dans leur territoire, afin d'ajuster leur stratégie au vu des évolutions constatées. A ce titre, le dispositif devra permettre d'alerter des territoires qui dépasseraient la trajectoire annoncée.*

*L'Observatoire NAFU devra être un pivot essentiel dans la diffusion et la valorisation des données régionales auprès de l'ensemble des acteurs intéressés. Dans cette perspective, il serait intéressant de pouvoir produire des situations comparées entre territoires, afin de mieux apprécier l'évolution de la consommation d'espace. Le CESER souhaite enfin qu'au-delà de l'analyse des consommations passées, l'Observatoire puisse renforcer son rôle d'outil d'aide à la décision en proposant des projections de consommation foncière, en fonction par exemple des dynamiques territoriales.*

### 3.2. Orienter les dynamiques foncières à travers le SRADDET : des ambitions affirmées, une portée à démontrer

La loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 confère aux Régions une nouvelle responsabilité en matière foncière. Les Régions sont en effet chargées d'élaborer un Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET)<sup>146</sup> qui fixera leurs orientations à moyen et long terme dans différents domaines, dont la gestion économe de l'espace. Sur le principe, la démarche présente un double intérêt :

- cadre stratégique de référence pour l'aménagement et le développement durables du territoire régional, le SRADDET a pour premier objectif la mise en cohérence de l'action régionale dans ces domaines. À l'image des SCoT et PLU(I), la réflexion sur la consommation foncière devra ainsi s'inscrire dans le cadre plus global d'un projet de territoire, en s'articulant avec les orientations définies en matière d'infrastructures, d'équilibre des territoires, de mobilité, de protection de la biodiversité ou encore de lutte contre le changement climatique ;
- par ailleurs, en lui reconnaissant une portée prescriptive, la loi NOTRe fait du SRADDET un cadre commun pour les documents de planification infrarégionaux, destiné à renforcer la cohérence des choix d'aménagement réalisés aux différentes échelles. Le SRADDET est ainsi conçu comme un levier permettant d'inscrire les orientations stratégiques régionales, dont la

<sup>146</sup> Cf. en annexe la fiche technique n°3.

gestion économe de l'espace, dans les documents de planification infrarégionaux, et ainsi d'orienter les stratégies d'aménagement des territoires.

### Quelle opposabilité du SRADDET aux documents de planification infrarégionaux ?

La Région bénéficie avec le SRADDET d'un document de planification opposable aux documents de planification et d'urbanisme infrarégionaux. Plus précisément, les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et, à défaut, les plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les plans de déplacements urbains (PDU), les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et les chartes des parcs naturels régionaux devront :

- *prendre en compte les objectifs du SRADDET* : l'obligation de prise en compte est le moins contraignant des niveaux d'opposabilité. Elle implique une obligation de compatibilité, avec dérogation possible pour motifs justifiés. La prise en compte impose, pour le Conseil d'Etat, de ne pas s'écarter des orientations fondamentales, sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération ;
- *être compatibles avec les règles générales* : l'obligation de compatibilité s'inscrit à un niveau intermédiaire d'opposabilité, entre la prise en compte et la conformité, qui est le rapport le plus exigeant. La compatibilité implique une obligation de non contrariété aux orientations fondamentales de la norme supérieure, tout en laissant une certaine marge de manœuvre pour préciser et développer les orientations des documents ou normes supérieurs. Ce rapport de compatibilité est le rapport de « droit commun » entre les documents d'urbanisme.

N.B. : les relations entre le SRADDET et les documents de planification infrarégionaux devraient évoluer. La loi Elan du 23 novembre 2018 a habilité le gouvernement à prendre dans les 18 mois une ordonnance destinée à simplifier et à limiter les obligations de compatibilité et de prise en compte pour les documents d'urbanisme.

Le gouvernement devra notamment prévoir les conditions et modalités de l'opposabilité aux SCoT, en supprimant le lien de prise en compte au profit de la seule compatibilité.

Le Conseil Régional de Nouvelle-Aquitaine a arrêté son projet de SRADDET le 6 mai 2019 ; son adoption définitive est prévue pour la fin d'année 2019, après consultation des personnes publiques associées et enquête publique. L'ambition portée par le SRADDET s'inscrit plus largement dans la stratégie foncière dont la Région s'est dotée en juin 2018<sup>147</sup>.

### ■ Une ambition : réduire de moitié le rythme de la consommation d'espace d'ici 2030

Le projet de SRADDET identifie très clairement l'enjeu de la maîtrise de la consommation foncière : « le modèle de développement urbain basé sur l'étalement, l'artificialisation sans retenue des sols et la consommation de foncier agricole, forestier et naturel, qui touche en particulier le littoral et les villes, n'est plus soutenable. Il constitue à dévitaliser les centralités, coûte cher à la collectivité en termes d'équipements, d'infrastructures et de services et porte atteinte à la ressource que constituent les terres agricoles, forestières et naturelles »<sup>148</sup>.

<sup>147</sup> Voir notamment les avis rendus par le CESER sur :  
- la stratégie foncière régionale, le 21 juin 2018 ;  
- le SRADDET, le 30 avril 2019.

<sup>148</sup> Extrait de la stratégie régionale, Rapport d'objectifs du SRADDET, p. 48.



Face à ces enjeux, la Région affirme son ambition : le SRADDET fixe comme objectif une réduction de moitié du rythme de la consommation foncière sur le territoire régional à l'horizon 2030. L'objectif est de tendre, à long terme, à la neutralité foncière. Cela passe par « une évolution de nos pratiques et par la mise en œuvre de nouveaux modèles de développement urbain plus économes en foncier »<sup>149</sup>. « La Région Nouvelle-Aquitaine encouragera le réinvestissement urbain et la densification (...). Elle encourage aussi le recours à des outils permettant de protéger les espaces naturels et agricoles de l'artificialisation ». L'évolution de consommation d'espace sera mesurée à l'aide du référentiel d'occupation des sols, avec comme référence la période 2009-2015.

D'autres objectifs, détaillés dans le tableau ci-dessous, viennent renforcer l'ambition foncière régionale. Parallèlement, le SRADDET définit un ensemble de règles générales permettant de poursuivre les priorités identifiées dans la stratégie et d'atteindre les objectifs fixés. Un certain nombre d'entre elles participent à la gestion économe de l'espace.

Objectifs	Règles générales
<p><b>31.</b> Réduire de 50 % la consommation d'espace à l'échelle régionale, par un modèle de développement économe en foncier</p>	<p><b>1.</b> Les territoires mobilisent prioritairement le foncier au sein des enveloppes urbaines existantes</p> <p><b>5.</b> Les territoires font des friches des espaces de réinvestissement privilégiés.</p>
<p><b>32.</b> Assurer la cohérence entre l'urbanisation, l'offre de transport et les réseaux et équipements existants</p>	<p><b>4.</b> Les territoires favorisent, au sein des enveloppes urbaines existantes, l'intensification du développement urbain à proximité des points d'arrêts desservis par une offre structurante en transport collectif</p>
<p><b>39.</b> Protéger et valoriser durablement le foncier agricole et forestier</p>	<p><b>10.</b> Des dispositions favorables à l'autonomie alimentaire des territoires sont recherchées dans les documents de planification et d'urbanisme :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- par la préservation du foncier agricole ;</li> <li>- par la promotion de stratégies alimentaires locales et autres dispositions de valorisation de la ressource agricole en proximité</li> </ul> <p><b>30.</b> Valoriser toutes les ressources locales pour multiplier et diversifier les unités de production d'énergie renouvelable</p>
<p><b>66.</b> Conforter les villes et les bourgs comme pôles animateurs des espaces de vie du quotidien</p>	<p><b>3.</b> Les territoires proposent une armature territoriale intégrant l'appareil commercial, les équipements et les services répondant aux besoins actuels et futurs de leur population, en lien avec les territoires voisins. Cette armature sera construite en cohérence avec l'armature régionale.</p>

<sup>149</sup> Rapport d'objectifs du SRADDET, p. 113.

**68. Reconquérir les centres-bourgs et les centres villes, lieux essentiels au lien social et au dynamisme économique**

- 2. Les territoires organisent essentiellement le développement des surfaces commerciales dans les centralités et les zones commerciales existantes**
- 7. Les documents de planification et d'urbanisme cherchent, par une approche intégrée, à conforter et/ou revitaliser les centres villes et centres-bourgs**
- 8. Les administrations, équipements et services au public structurants sont préférentiellement implantés et/ou maintenus dans les centres villes et les centres-bourgs**

Les orientations, les objectifs et les règles portés dans le SRADDET définissent une ambition clairement affirmée de gestion économe de l'espace. Le schéma répond ainsi aux enjeux identifiés de maîtrise de la consommation foncière, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou encore de reconquête des centres villes et centres-bourgs.

### ■ Quelle application de l'objectif « -50 % » dans les territoires ?

S'il soutient la stratégie portée, le CESER s'interroge sur la manière dont l'ambition de sobriété foncière sera déclinée dans les territoires. Selon les informations communiquées par le Conseil Régional, l'objectif de réduction de 50 % du rythme de la consommation foncière sera apprécié à l'échelle de la région : « si l'effort doit être porté par tous, cette ambition n'est pas territorialisée, c'est-à-dire que les « -50 % » ne s'appliquent pas de manière uniforme et systématique à chaque territoire. Chacun, au travers de ses documents de planification (SCoT et PLU(I)), contribue à l'effort régional et prend ses responsabilités en fonction de son projet et de ses spécificités »<sup>150</sup>. Une limite est toutefois posée : défini comme objectif, le chiffre de -50 % doit être pris en compte dans les documents de planification, ce qui signifie que le SCoT ou le PLU(I) ne pourra s'en écarter de manière trop importante, sauf pour un motif justifié apprécié, le cas échéant, par le juge. Il est par ailleurs rappelé que l'objectif sera apprécié au regard de la consommation effective, et non pas de la consommation d'espace envisagée dans les documents d'urbanisme (zonages AU) : le fait pour un PLU(I) de réduire de moitié les zones à urbaniser ne suffit pas à démontrer le respect de l'objectif.

L'absence d'application territorialisée de l'objectif de réduction de la consommation foncière pose question. Si l'objectif est d'enclencher un changement de paradigme dans la manière de penser l'aménagement de l'espace, le risque est de pénaliser les territoires déjà vertueux sur la période de référence (2009-2015). A l'inverse, des territoires moins exemplaires devront certes réduire leur consommation ; mais, partant d'une consommation plus élevée, ils conserveront un « droit » encore important à construire. Une piste aurait pu consister à différencier l'objectif de réduction en fonction des efforts déjà réalisés : cela aurait permis d'appliquer un taux de réduction plus bas aux territoires qui auraient, au regard par exemple de leurs dynamiques démographiques propres, déjà réduit significativement leur consommation foncière.

Par ailleurs, l'objectif ne tient pas compte des dynamiques de développement des territoires. Il ne s'agit pas de considérer qu'un territoire dynamique, attractif pourrait continuer à s'étendre, alors que des

<sup>150</sup> Vademecum proposé par la Région sur l'application de l'objectif de réduction de 50 % de la consommation d'espace.

territoires en déprise devraient renoncer à leurs projets de développement. Il n'aurait en revanche pas été totalement illégitime de considérer que ces deux types de territoire ne subissent pas la même pression foncière. Une application différenciée de l'objectif de réduction de consommation foncière gagnerait ainsi à être envisagée<sup>151</sup>. Différentes options sont possibles :

- définir directement dans le SRADDET des taux modulés selon les typologies de grands territoires régionaux identifiés ;
- laisser les territoires s'associer pour proposer les modulations, qui ne devront pas porter atteinte à l'économie générale du schéma. C'est la voie qu'a choisi la Région Grand Est.

### La modulation territoriale de l'objectif de sobriété foncière : l'exemple du SRADDET Grand Est

La règle générale n°16 du SRADDET de la Région Grand Est demande de « définir à l'échelle de chaque SCoT – à défaut de SCoT, à l'échelle du PLU(i) – les conditions permettant de réduire la consommation du foncier naturel, agricole et forestier d'au moins 50% d'ici 2030 par rapport à la période de référence 2003-2012 (...).

Afin de prendre en compte les spécificités des « grandes parties du territoire » du Grand Est, les taux de réduction de la consommation foncière à horizon 2030 et 2050 pourront être fixés, à titre dérogatoire, par les territoires eux-mêmes dans le cadre d'une démarche interSCoT, comprenant a minima trois SCoT contigus. Cette démarche devra aboutir dans l'année suivant l'adoption du SRADDET à une stratégie foncière coordonnée qui justifiera les taux proposés à l'échelle interSCoT, voire modulés sur chacun des SCoT. Cette stratégie foncière coordonnée s'appuiera a minima sur un scénario commun, intégrant développements économique et démographique. Elle ne devra pas porter atteinte à l'économie générale du SRADDET, c'est-à-dire qu'elle devra respecter les objectifs du SRADDET et ne pas aller à l'encontre de ses règles. Les taux dérogatoires proposés ne seront applicables qu'à compter de leur intégration dans le SRADDET, par modification de celui-ci selon la procédure simplifiée ».

Source : <https://www.grandest.fr/wp-content/uploads/2018/12/4-sraddet-ge-fascicule.pdf>

Le CESER s'interroge enfin sur l'impact de l'objectif de réduction de la consommation d'espace sur le prix du foncier. Tout en étant une nécessité, la recherche de la sobriété foncière, donc de sélection plus grande dans le choix et le volume des terrains à construire, risque de se traduire par une augmentation du prix du foncier d'autant plus forte que la zone considérée est ou sera dynamique. Cette augmentation se répercutera sur le prix des logements et des loyers, renforçant encore l'exclusion des ménages dont les revenus ne seraient pas/plus suffisants. Des prix encore plus élevés pèseront aussi davantage sur les bilans économiques des opérations d'aménagement et de promotion, freinant la production de logements, et en particulier de logements sociaux. La recherche de sobriété foncière risque également de se traduire par un creusement de l'écart de prix entre les terrains constructibles et les terrains inconstructibles, générant une forte pression pour les élus locaux.

La gestion économe de l'espace ne peut ainsi être dissociée d'une véritable régulation des prix du foncier, que les outils existants (stratégies foncières, chartes partenariales entre collectivités et bailleurs-promoteurs) ne semblent pas en mesure d'assurer. Il convient ainsi d'approfondir la réflexion sur les mécanismes légaux ou fiscaux de nature à faire en sorte que la sobriété foncière n'exclue pas les

<sup>151</sup> L'article L. 4251-1 du Code Général des Collectivités Territoriales prévoit en effet que les « règles générales peuvent varier entre les différentes grandes parties du territoire régional ».

plus modestes des zones de fort développement, et en premier lieu la métropole. L'enjeu est d'instituer un droit à la ville et non une sélection par les revenus.

Au-delà, seule une répartition harmonieuse du développement à l'échelle de la région, notamment en matière de développement économique, de transports et de services publics, pourra freiner la pression sur la métropole et le littoral. Aucune interdiction ne viendra limiter le développement des territoires dynamiques ; seule la proposition d'alternatives attractives à la métropole pourra être efficace. Sans un développement équilibré du territoire régional, préservant et renforçant les atouts des territoires moins dynamiques, toute recherche de régulation foncière risque de rester limitée. C'est toute l'ambition attendue du SRADDET, qu'il conviendra de décliner de manière volontariste, en y consacrant les moyens suffisants.

### ■ Des interrogations sur la portée prescriptive du SRADDET

Le CESER s'interroge par ailleurs sur la capacité du SRADDET à orienter les documents de planification et d'urbanisme infrarégionaux dans le sens d'une réduction significative de la consommation foncière. La portée du SRADDET est en effet conditionnée à la déclinaison effective de ses objectifs et règles générales dans les SCoT ou, à défaut dans les PLU(I). Le schéma ne produira véritablement ses effets qu'à moyen et long terme, au fur et à mesure de l'approbation et de la révision des SCoT. Le CESER retient toutefois avec intérêt qu'en l'absence de SCoT, les communes et EPCI disposeront d'un délai de trois ans pour prendre en compte les objectifs du schéma et mettre leurs PLU(I) en compatibilité avec les règles générales qu'il édicte. Tout l'enjeu sera ainsi d'apprécier, à terme, dans quelle mesure les orientations régionales auront été déclinées et appliquées dans les documents de planification et d'urbanisme.

La portée réelle du schéma dépendra pour partie de la force de conviction de la Région. De ce point de vue, que la Région souhaite s'investir pleinement dans le rôle de personne publique associée à l'élaboration des documents de planification infrarégionaux (SCoT et PLU(I)) ne peut qu'être positif. Il lui appartient de s'organiser et de se structurer pour être aux côtés des collectivités et les accompagner dans l'intégration des objectifs et règles générales définis dans le SRADDET. La Région prévoit de construire un « dispositif de gouvernance de la mise en œuvre et du suivi du SRADDET », qui sera « organisé pour accompagner les territoires dans les transitions indispensables, en assurant la cohérence et l'efficacité des politiques publiques, dans un exercice de pédagogie et dans une relation de proximité et de dialogue ». Ce dispositif, auquel le CESER sera particulièrement attentif, devrait reposer sur trois piliers :

- la proximité territoriale, dans le prolongement de la dynamique impulsée par la nouvelle politique contractuelle régionale ;
- des mesures pour aider les collectivités à appliquer le SRADDET ;
- un dispositif de suivi et d'évaluation des règles générales et de leurs incidences.

Au-delà du renforcement du rôle de personne publique associée, la seule véritable sanction ne pourra *in fine* venir que du juge administratif à qu'il appartiendra de veiller à la bonne application du SRADDET par les documents infrarégionaux. Encore faudra-t-il qu'il soit saisi : l'attitude des services de l'Etat, lorsqu'ils procéderont au contrôle de légalité des SCoT et PLU(I) sera pour beaucoup dans l'application effective du SRADDET.

Par ailleurs, la portée du schéma pourrait être amoindrie par la formulation des règles générales, à l'opposabilité plus forte que les objectifs. Par nature, l'élaboration d'un SRADDET est un exercice d'équilibre entre :

- d'un côté, la volonté d'inscrire les orientations stratégiques régionales dans les documents de planification infrarégionaux ;
- et de l'autre, la nécessité de respecter l'autonomie des collectivités, qui ne peut conduire à instituer une tutelle de la Région sur les autres collectivités.

De fait, on mesure les limites de la compétence régionale, affirmée par la loi, et sa dilution par les compétences des autres collectivités. Ce constat se confirme à la lecture des règles générales : des termes comme « prioritairement », « privilégiés », « essentiellement », « préférentiellement » laissent ainsi une marge d'appréciation aux territoires. Si elles répondent à la nécessité de prendre en compte la diversité des territoires tout en respectant leur autonomie, les formulations retenues tendent à amoindrir sensiblement la portée des règles générales. Le schéma laisse ainsi apparaître un décalage entre les objectifs ambitieux affichés et des règles relativement peu contraignantes.

### **Orientations & propositions du CESER**

*N°15 – Les orientations, les objectifs et les règles portées dans le SRADDET définissent une ambition clairement affirmée de gestion économe de l'espace à laquelle le CESER ne peut que souscrire. Le schéma laisse toutefois apparaître un décalage entre les objectifs ambitieux affichés et des règles générales relativement peu contraignantes.*

*Le CESER souhaite que lors des prochaines évolutions du schéma, la Région étudie l'opportunité d'instaurer des modulations qui, sans remettre en cause l'économie générale de l'objectif de -50 %, permettent de tenir compte :*

- *de l'ampleur de la réduction du rythme de consommation foncière réalisée par chaque territoire sur la période de référence précédente ;*
- *des dynamiques de développement démographique ou économique des territoires.*

*La gestion économe de l'espace ne peut par ailleurs être dissociée d'une véritable régulation des prix du foncier. La réduction du foncier disponible pour l'urbanisation risque en effet de se traduire par une hausse supplémentaire des prix du foncier, pesant sur le prix des logements. Il convient ainsi d'approfondir la réflexion sur les mécanismes légaux ou fiscaux de nature à faire en sorte que la sobriété foncière n'exclut pas les plus modestes des zones de fort développement. L'enjeu doit être d'instituer un droit à la ville et non une sélection par les revenus. Au-delà, seule une répartition harmonieuse du développement à l'échelle de la région pourra freiner la pression sur la métropole et le littoral.*

*Personne publique associée, la Région devra être pleinement aux côtés des territoires pour les accompagner dans l'intégration des objectifs et règles générales du SRADDET. Le CESER sera attentif au dispositif de gouvernance de la mise en œuvre et du suivi du SRADDET. Au-delà, la seule véritable sanction ne pourra in fine venir que du juge administratif à qu'il appartiendra de veiller à la bonne application du SRADDET par les documents infrarégionaux. Encore faudra-t-il qu'il soit saisi : l'attitude des services de l'Etat sera pour beaucoup dans l'application effective du SRADDET. Le CESER souhaite qu'ils soient particulièrement vigilants, dans leur contrôle des SCoT et PLU(I), au respect des objectifs et règles du SRADDET.*

### 3.3. Fédérer les territoires autour de la gestion économe de l'espace

La Région porte, à travers le SRADDET, une ambition forte de sobriété foncière, dont la prise en compte dans les documents de planification infrarégionaux doit maintenant être démontrée. L'une des clés de réussite résidera dans sa capacité à fédérer les territoires et les acteurs dans la mise en œuvre des objectifs affichés. La stratégie foncière adoptée par le Conseil Régional en 2018 contient de ce point de vue des initiatives positives.

#### ■ Promouvoir une culture de la gestion économe de l'espace

Au-delà des solutions techniques et réglementaires, la sensibilisation à la gestion économe de l'espace est indispensable. Malgré les initiatives engagées, la prise de conscience de la surconsommation foncière et de ses impacts est encore insuffisante, et doit ainsi être partagée entre les acteurs du foncier, au premier rang desquels les communes et EPCI, responsables de l'aménagement de l'espace. Si la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers est largement admise, la nécessité du développement du territoire est légitimement mise en avant par les collectivités. En construisant de nouvelles zones d'activités, en accueillant de nouvelles populations dans un habitat dispersé censé répondre à leurs attentes, certaines collectivités entendent continuer à œuvrer au développement de leur territoire, ou à enrayer son déclin. La maîtrise de la consommation foncière, en particulier dans les zones peu tendues, n'est ainsi pas toujours perçue comme une priorité absolue. L'enjeu doit être de faire percevoir que développement du territoire et gestion économe de l'espace ne sont pas incompatibles : c'est un nouveau modèle d'aménagement, qui concilie développement et respect des ressources territoriales qu'il faut construire au bénéfice de tous les habitants.

La stratégie foncière régionale fait une part importante au renforcement des partenariats avec les acteurs du foncier, afin de décloisonner et de faciliter leurs échanges. La Région envisage notamment :

- d'initier une Conférence permanente des acteurs du foncier, réunissant *a minima* les Etablissements Publics Fonciers et les SAFER ;
- la création d'un centre de ressources sur le foncier à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine, qui viendrait structurer des éléments déjà existants (Observatoire NAFU, Club Observation et stratégie foncière...). Ce centre de ressources serait notamment chargé de réaliser des missions d'observation, d'animation, de formation, ou encore d'acculturation et de diffusion de bonnes pratiques. Il doit être conçu, pour le CESER, comme la porte d'entrée en région sur les questions foncières.

#### L'exemple du Centre d'Echanges et de Ressources sur le Foncier Auvergne-Rhône-Alpes

Pôle de compétence dédié au foncier et à l'aménagement, le Centre d'Echanges et de Ressources sur le Foncier (CERF) a été créé à l'initiative de la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Il réunit plus d'une quarantaine d'adhérents publics et privés, dont des collectivités (Région, Départements, EPCI...), des opérateurs du foncier et de l'aménagement (SAFER, établissements publics fonciers, Conservatoires naturels, Fédération des promoteurs immobiliers...), des experts (Agences d'urbanisme, CAUE...).

Son action repose sur quatre principales missions :

- Accompagner les adhérents dans leurs réflexions et actions foncières en leur fournissant des outils d'aide à la décision, un appui juridique et technique au quotidien et un accompagnement sur certains projets ;
- Consolider la culture du foncier et la diffusion des savoir-faire au travers de l'organisation d'ateliers portant sur des sujets à enjeux et de groupes de travail thématiques ;
- Renforcer la carte de formations sur le foncier à l'échelle régionale ;
- Améliorer les méthodes d'observation foncière.

Source : <http://www.cerfra.org>

Au-delà des seuls acteurs du foncier, la prise de conscience de la surconsommation foncière doit plus encore être partagée avec la population et les entreprises, dont les choix de localisation, parfois contraints, jouent un rôle déterminant dans la consommation d'espace<sup>152</sup>. Alors qu'elles concernent tout un chacun, les questions foncières sont peu présentes dans le débat public. Sensibiliser et mobiliser le grand public et les acteurs économiques est indispensable pour faciliter les changements qui s'imposent dans notre manière d'habiter le territoire ; à défaut, il sera plus difficile d'infléchir les stratégies résidentielles des ménages, les choix de localisation des entreprises ou encore les manières de consommer ou de se déplacer. Il ne s'agit pas seulement de sensibiliser aux impacts environnementaux, mais aussi économiques et sociaux d'une artificialisation sans limite. Il faut aussi ouvrir des perspectives en donnant à voir d'autres manières d'habiter le territoire, d'autres formes urbaines, certes plus denses, mais tout aussi attractives et agréables à vivre. Valoriser les actions exemplaires participera ainsi de la démarche, non seulement en favorisant l'appropriation par les citoyens des enjeux de la sobriété foncière, mais aussi en les mettant en mesure de solliciter auprès de leurs élus la mise en place d'actions comparables.

### ■ Accompagner les territoires et leurs acteurs vers la sobriété foncière

Le rôle de la Région doit également être d'accompagner les territoires et leurs acteurs, publics et privés, vers la sobriété foncière. Il s'agit plus particulièrement :

- *d'accompagner les collectivités sur leurs problématiques foncières, par un soutien renforcé à l'ingénierie* : élaborer un document de planification économe en foncier, ou encore concevoir un projet urbain, par exemple de réaménagement de centre-ville, nécessite une ingénierie technique et juridique dont ne disposent pas les plus petites collectivités. Il s'agit d'abord, pour la Région, de faciliter la mobilisation des différents acteurs (agences d'urbanisme, Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE), cabinets d'urbanisme, établissements publics fonciers...) susceptibles d'accompagner les collectivités dans leurs problématiques foncières. Cette ingénierie pourrait également se traduire par la mise en œuvre de moyens humains internes aux collectivités (recrutement d'un chef de projet par exemple) ou de prestations externes (études...). Ce soutien à l'ingénierie pourrait notamment être intégré dans le cadre de la politique contractuelle de la Région avec les territoires.

---

<sup>152</sup> Sur cette question, cf. première partie.

L'enjeu est, pour les collectivités, de pouvoir s'appuyer sur une ingénierie de qualité pour élaborer leurs projets ; il s'agit notamment d'éviter la standardisation des documents d'urbanisme, en aidant les collectivités à bâtir, à partir de leur situation particulière, leur propre stratégie de gestion économe de l'espace.

- *d'intégrer l'enjeu foncier dans les dispositifs d'intervention régionaux* : les leviers directs dont dispose la Région pour promouvoir la gestion économe de l'espace restent conditionnés à la portée encore incertaine du SRADDET ; leur intégration dans les politiques régionales peut toutefois en renforcer l'efficacité. La maîtrise de la consommation de l'espace ne doit en effet pas être considérée comme une politique en tant que telle, mais comme une exigence devant irriguer, par son caractère transversal, l'ensemble des politiques régionales.

La Région devra ainsi veiller à la convergence de ses politiques en termes de sobriété foncière. Il lui appartiendra notamment de revisiter l'ensemble de ses dispositifs et règlements d'intervention pour y décliner, lorsque cela sera justifié, l'objectif de maîtrise de la consommation d'espace. La sobriété foncière pourrait ainsi être intégrée aux critères d'éco socio conditionnalité des interventions et des aides régionales. Aides au développement économique, soutien aux projets locaux, dans le cadre ou non des contrats de territoire, pourraient ainsi être conditionnés ou modulés selon des critères de limitation de l'emprise foncière en rapport avec l'utilité publique réelle du projet.

### ■ Impulser/soutenir des leviers fonciers innovants

La gestion économe de l'espace implique de se doter de leviers fonciers innovants. La Région envisage notamment de mobiliser des outils comme les Offices Fonciers Solidaires au service d'actions innovantes. Il s'agit de répondre à l'enjeu de la régulation de l'accès au foncier. Face à l'envolée des prix du foncier et de l'immobilier, de nombreux ménages aux ressources modestes ou moyennes ne sont plus en mesure d'accéder à la propriété dans certaines zones tendues. Les pouvoirs publics ont instauré un mécanisme qui, en dissociant la propriété du bâti de celle de l'habitat, permet de maîtriser l'impact économique du foncier et ainsi de favoriser la production de logements abordables. Ce mécanisme, qui a fait ses preuves outre-Atlantique et se développe maintenant en Europe a été traduit en droit français par la loi ALUR, sous la forme d'Organismes de Foncier Solidaire (OFS)<sup>153</sup>.

---

<sup>153</sup> CEREMA, *Mettre à disposition le foncier pour favoriser la production durable de logements abordables*, Collection Références, Fiche outils n°9, avril 2019.



## Les Offices Fonciers Solidaires : la dissociation du foncier et du bâti

L'objectif est de diminuer le prix du logement, en réduisant ou en neutralisant le coût du foncier dans le coût total d'achat d'un bien immobilier. Schématiquement, les ménages (ou les opérateurs) achètent le bâti et louent le foncier. Le dispositif repose sur deux piliers :

- *un organisme de foncier solidaire (OFS)* : les OFS sont des organismes sans but lucratif dont le principal objet est de mettre à disposition du foncier, bâti ou non, pour la production de logements abordables, en location ou en accession à la propriété, tout en préservant leur accessibilité économique sur le très long terme, au fil des locations ou des reventes ;
- *un bail réel solidaire* : conclu pour une longue durée (de 18 à 99 ans), il permet à un organisme de foncier solidaire de consentir à un preneur des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété d'un ou plusieurs logements. Lorsqu'un bail réel solidaire est conclu avec un preneur, ce dernier obtient la propriété du bâti, tandis que l'OFS conserve la propriété du terrain, ce qui permet d'écarter la spéculation foncière.

En contrepartie de la mise à disposition du terrain, les preneurs doivent verser une redevance à l'OFS. Ce dispositif permet de maintenir durablement une offre de logement abordable : en cas de revente, le prix de cession sera encadré, permettant à nouveau à un ménage aux revenus modestes d'y accéder.

*Source : CEREMA, Mettre à disposition le foncier pour favoriser la production durable de logements abordables, Collection Références, Fiche outils n°9, avril 2019.*

Plusieurs OFS ont vu le jour dans la région, au Pays Basque (COL Foncier Solidaire) ou à Bordeaux : sur le périmètre de Bordeaux Métropole, il est ainsi prévu de produire 200 à 250 logements à des prix nettement inférieurs au marché. De son côté, la Région a décidé de lancer, en avril 2019, une étude d'opportunité et de faisabilité de la création d'un organisme de foncier solidaire pour le logement des jeunes et la revitalisation des centres-bourgs en Nouvelle-Aquitaine. Le CESER sera tout particulièrement attentif à ses conclusions ; il souhaite que ce dispositif particulièrement intéressant de dissociation du foncier et du bâti puisse être développé sur l'ensemble des zones tendues de la région.

N°16 – *Porteuse d'une forte ambition foncière, la Région doit avoir pour rôle de fédérer les territoires et les acteurs autour des objectifs affichés. Moteur de la gestion économe de l'espace dans les territoires, la Région peut en particulier agir pour :*

- *impulser la diffusion d'une culture de la gestion économe de l'espace : la Région doit mener à terme son projet de centre de ressources sur le foncier, qui participera à la mise en réseau des acteurs, publics et privés, du foncier. Plus généralement, c'est un important travail de pédagogie qui doit être mené, tant auprès des collectivités que de la population, pour faire émerger une réelle prise de conscience de la surconsommation foncière et de ses impacts. Au-delà de la nécessaire éducation au développement durable, ce sont des perspectives qu'il faut ouvrir, en montrant que le développement d'un territoire n'est pas incompatible avec la gestion économe de l'espace et ne condamne pas à l'artificialisation, ou que la densification peut s'accompagner de formes urbaines agréables à vivre ;*
- *accompagner les territoires vers la sobriété foncière : la Région doit apporter un soutien renforcé à l'ingénierie, afin d'accompagner les collectivités dans la définition de documents de planification ou de projets répondant véritablement aux exigences de la gestion économe de l'espace. La Région devra par ailleurs veiller à orienter les projets et initiatives qu'elle soutient dans le sens de la sobriété foncière. Il lui appartiendra de revisiter l'ensemble de ses dispositifs d'intervention, dont les contrats de territoire, pour y décliner cet objectif. En particulier, la sobriété foncière devrait être intégrée aux critères d'éco socio conditionnalité ou de modulation des interventions et des aides régionales ;*
- *initier ou soutenir les leviers fonciers innovants : l'action des offices fonciers solidaires, qui participent, par la dissociation du foncier et du bâti, à la production de logements abordables, doit en particulier être développée sur l'ensemble des zones tendues de Nouvelle-Aquitaine. Le CESER sera de ce point de vue attentif aux conclusions de l'étude de faisabilité et d'opportunité de la création d'un office foncier solidaire à l'échelle de la région.*



### ■ Les communes et leurs groupements, premiers responsables, par leurs compétences, de l'occupation des sols

SCOT et PLU(I) sont les instruments privilégiés pour planifier et réguler, à l'échelle locale, la consommation d'espace. Très présente dans le cadre légal de ces documents, la lutte contre l'artificialisation dépend encore très largement des choix réalisés par les autorités locales. Face à ce constat, le CESER préconise de :

- ▶ Mobiliser plus efficacement les SCOT et PLU(I), qui doivent « monter en gamme » pour traduire une réelle ambition de sobriété foncière ; l'Etat doit faire de la maîtrise de la consommation d'espace un enjeu fort de son contrôle de ces documents.
- ▶ Planifier l'aménagement à une échelle supérieure en :
  - achevant la couverture du territoire en SCoT, déterminants dans la structuration des territoires aux échelles intermédiaires ;
  - généralisant les PLU à l'échelle intercommunale, qui est désormais la mieux adaptée à la planification de l'urbanisme.

### ■ Des leviers complémentaires à disposition des territoires

A côté du levier principal que constituent les documents de planification, il existe différents outils qui doivent être mobilisés pleinement par les territoires pour maîtriser leur consommation d'espace : certains sont destinés à réguler l'artificialisation, d'autres à protéger les espaces naturels, agricoles et forestiers ou encore à réaliser du portage foncier. S'y ajoutent enfin les différents dispositifs de redynamisation des centres villes et centres-bourgs.

Un certain nombre d'entre eux ne sont pas à la hauteur des enjeux de la gestion économe de l'espace : certains ont été révisés récemment, et doivent donc démontrer leur efficacité (CDAC notamment), d'autres doivent encore être revus (leviers fiscaux notamment). La gestion économe de l'espace ne peut enfin être dissociée d'une véritable régulation des prix du foncier, afin de ne pas exclure les plus modestes des zones de fort développement.

### ■ La Région, un acteur émergent aux leviers d'action essentiellement indirects

La poursuite de la consommation d'espace à un rythme encore soutenu rend nécessaire une régulation de l'occupation des sols à une échelle supérieure. Les nouvelles responsabilités reconnues à la Région en matière foncière peuvent lui permettre d'agir à trois niveaux :

- ▶ Mieux connaître, comprendre et suivre les dynamiques foncières, par la valorisation du nouveau référentiel d'occupation des sols dont les collectivités doivent se saisir. L'Observatoire NAFU devra être un pivot essentiel dans la diffusion et la valorisation des données de consommation foncière auprès de l'ensemble des acteurs intéressés.
- ▶ Orienter les dynamiques foncières : la Région affiche dans son SRADDET son ambition de réduire de moitié le rythme de la consommation d'espace. Au-delà de ses réserves sur l'absence de territorialisation de cet objectif, le CESER s'interroge sur la capacité du SRADDET, de par sa portée

prescriptive relative, à orienter les documents de planification infrarégionaux vers une réduction significative de la consommation d'espace.

► **Fédérer les territoires autour de la sobriété foncière : la Région peut en particulier agir pour :**

- promouvoir la diffusion de la culture de la gestion économe de l'espace ;
- accompagner les territoires vers la sobriété foncière, en intégrant cet objectif dans les critères d'éco socio conditionnalité ou de modulation des interventions régionales ;
- initier ou soutenir les leviers fonciers innovants.

## En conclusion

---

**E**rosion de la biodiversité, changement climatique, perte de ressources pour l'agriculture et la forêt, coût pour la collectivité et les habitants, ou encore segmentation sociale et spatiale de la population : les conséquences de l'artificialisation des sols et de l'étalement urbain sont de plus en plus tangibles.

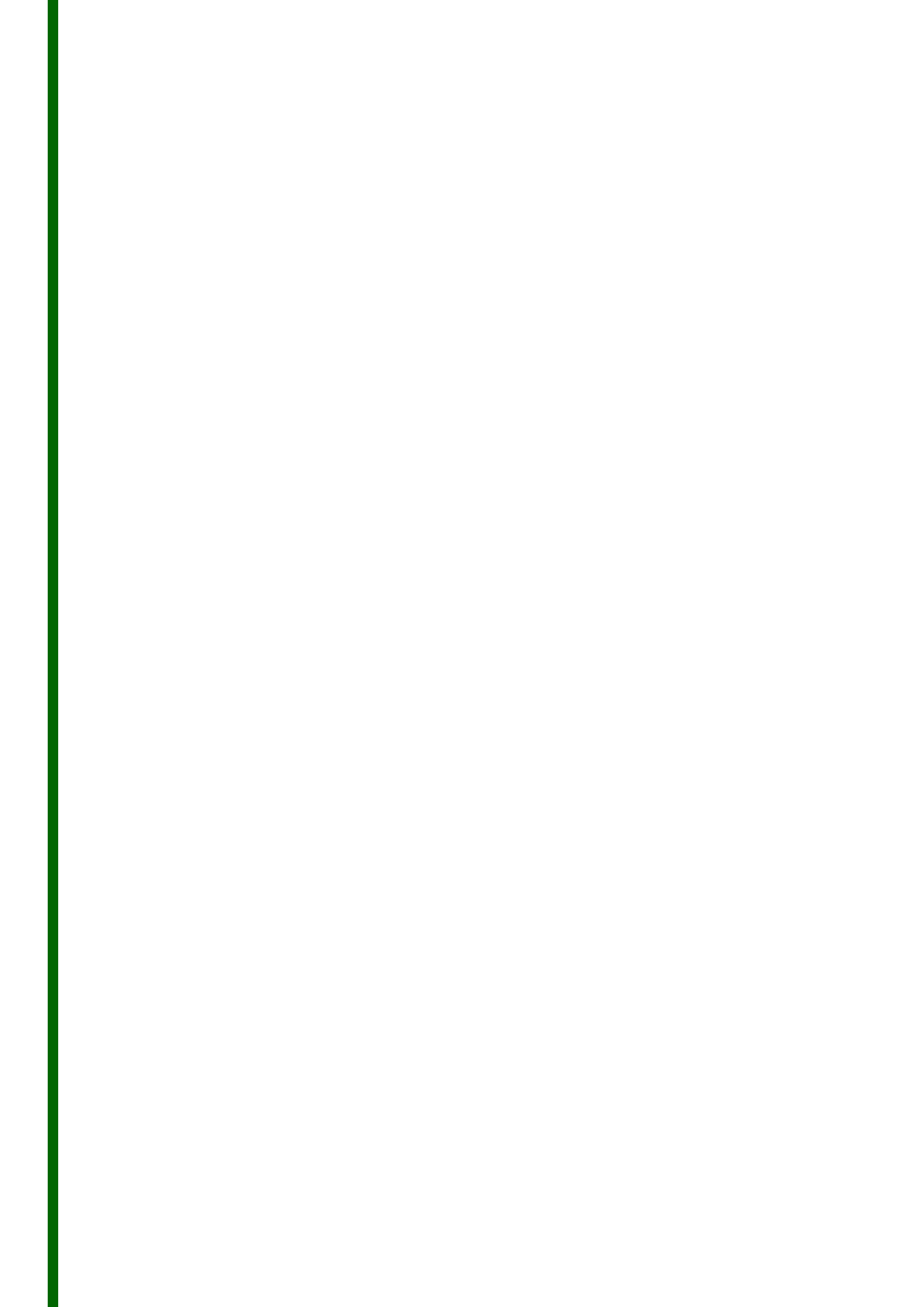
Ce « modèle » de développement fortement consommateur d'espace, qui caractérise tout particulièrement la Nouvelle-Aquitaine, n'est pas soutenable. Un nouveau modèle d'aménagement de l'espace, fondé sur la sobriété foncière, s'impose. De la planification à la fiscalité, en passant par les mesures de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou encore la redynamisation des centres villes et centres-bourgs, les outils ne manquent pas pour élaborer et mettre en œuvre une véritable ambition de sobriété foncière.

Tout l'enjeu est de les mobiliser plus efficacement au service d'une stratégie ambitieuse de gestion économe de l'espace, inscrite au cœur même du projet des territoires. Eviter, sinon réduire, au pire compenser : c'est autour de ces trois orientations hiérarchisées que devra s'organiser le développement urbain.

Parmi les différents enjeux identifiés tout au long de son analyse et de ses préconisations, le CESER retient plus particulièrement la nécessité, pour réussir ce changement de modèle, de :

- repenser les échelles auxquelles doit être pensé, demain, l'aménagement de l'espace. Il s'agit en particulier de renforcer l'articulation entre l'intercommunalité, qui doit être de plein droit le premier niveau de la gestion de l'espace, les SCoT appelés à devoir rapidement couvrir l'ensemble du territoire régional, le SRADDET enfin, lui-même soumis aux orientations de la loi ;
- concevoir autrement l'aménagement de l'espace, à partir des ressources que le territoire peut offrir : ne pas considérer les espaces naturels, agricoles et forestiers comme la variable d'ajustement de l'urbanisation, limiter l'urbanisation en fonction de la capacité d'accueil du territoire sont deux exigences qui doivent guider et encadrer les stratégies de développement des territoires ;
- créer un modèle économique de la gestion économe du foncier, permettant de réguler les coûts d'accès au foncier et de rendre plus compétitive l'utilisation et l'optimisation de l'existant plutôt que la consommation d'espace ;
- fédérer autour de ce nouveau modèle de gestion économe de l'espace. Dans cette perspective, la sensibilisation de l'ensemble des acteurs du foncier et de la population, l'accompagnement des territoires sont primordiaux. Nous ne réussissons que tous ensemble.





## Annexes

---

151 ..... **Annexe 1 | Lettre de saisine du Président du Conseil Régional**

153 ..... **Annexe 2 | Organisation des travaux**

156 ..... **Annexe 3 | Cartes et données complémentaires**

156 ..... • Artificialisation des sols en 2015 dans les pays de l'Union Européenne

157 ..... • Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers selon les départements entre 2006 et 2016

158 ..... • Evolution des communes de Nouvelle-Aquitaine entre 1986 et 2010

159 ..... • Les 222 villes bénéficiaires du plan Action Cœur de Ville

160 ..... • Sites patrimoniaux remarquables opposables en Nouvelle-Aquitaine

161 ..... **Annexe 4 | Fiches techniques**

161 ..... • Les SCoT : des outils de diagnostic et des leviers d'action pour une gestion économe de l'espace

162 ..... • Promouvoir la gestion économe de l'espace à travers les PLU(I)

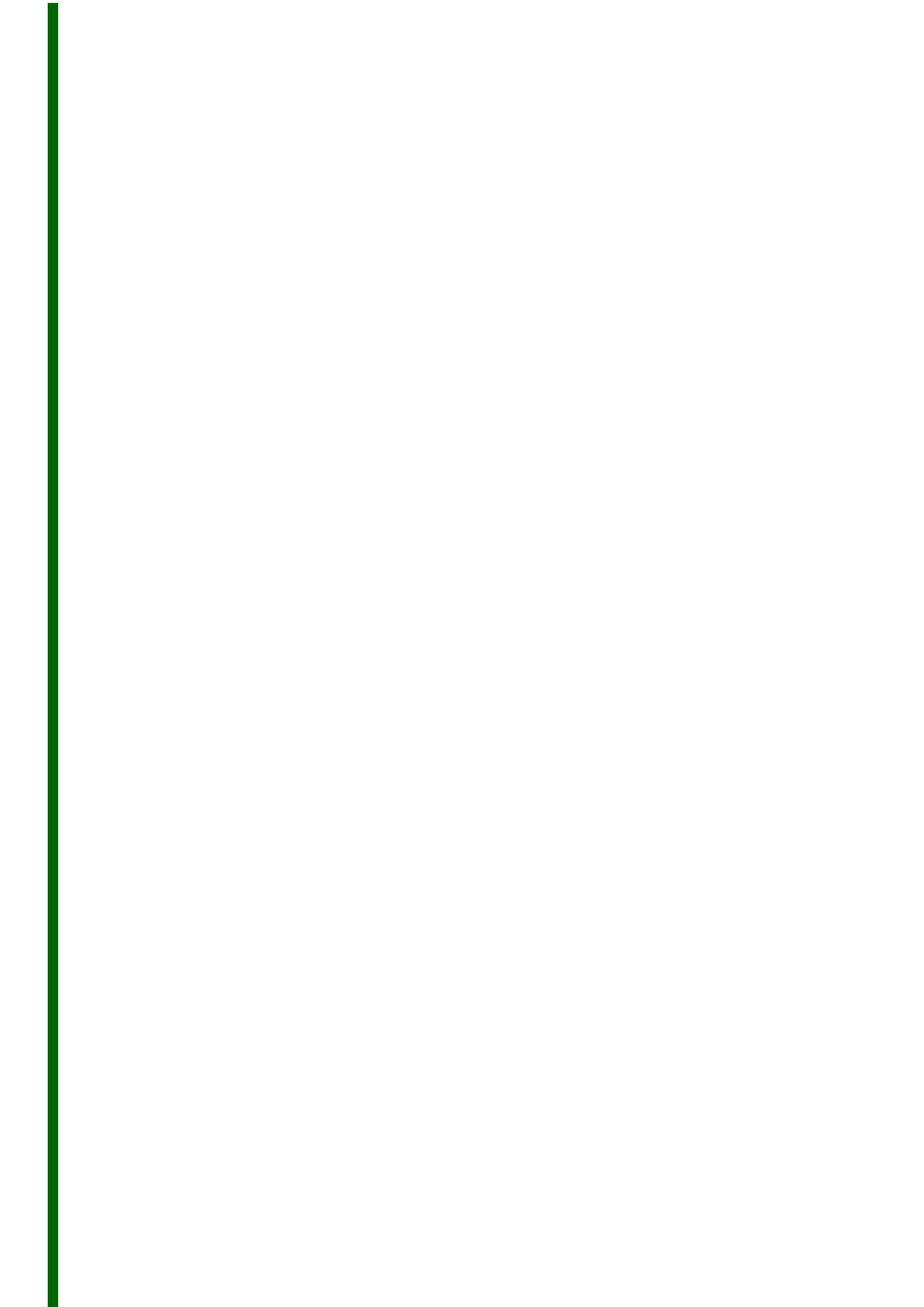
163 ..... • Le SRADDET, un nouveau schéma régional stratégique, intégrateur et prescriptif

165 ..... **Annexe 5 | Compte rendu de la visite d'une friche à Hourtin**

168 ..... **Annexe 6 | Éléments de bibliographie**

171 ..... **Annexe 7 | Glossaire**







## Lettre de saisine du Président du Conseil Régional



Le Président

Monsieur Dominique CHEVILLON  
Président  
CESER Nouvelle-Aquitaine  
14, rue François de Sourdis  
CS 8183  
33077 BORDEAUX cedex

Bordeaux, le 12 JUIL. 2018

Monsieur le Président,

Les travaux préparatoires et les concertations menées dans le cadre de l'élaboration du futur Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) font nettement apparaître l'enjeu saillant de la maîtrise foncière dans notre région.

Si certains territoires méritent d'évidence une attention toute particulière en la matière, cet enjeu recouvre à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine des réalités multiformes, bien que souvent articulées entre elles : gestion de la consommation d'espace en zones tendues, problématiques des espaces littoraux et ruraux, préservation des terres agricoles et des espaces naturels, reconquête de friches, revitalisation de centres-bourgs et requalification de centres-villes, aménagement de zones d'activité en périphéries, emballement des marchés fonciers et immobiliers avec des logiques spéculatives ou au contraire dépréciation de certains espaces fonciers en déprise potentielle ou avérée, etc.

L'importance d'une meilleure anticipation des évolutions s'agissant des besoins d'occupation des espaces, ainsi que des interactions entre les différents usages s'inscrit de ce fait comme l'une des priorités que le Conseil régional souhaite partager avec les autres acteurs institutionnels (État, EPCI,...) mais également avec les organisations socio-professionnelles et l'ensemble des représentants concernés de la société civile.

Les contributions du CESER au SRADDET pointent elles-mêmes la nécessité d'une mise en cohérence des domaines de compétences et des différentes politiques publiques en la matière et celle d'une meilleure coordination entre les différentes parties prenantes.

De surcroît, la problématique de maîtrise de l'occupation des sols illustre l'importance qu'il y a à penser la combinaison la plus pertinente et harmonieuse possible entre les réponses apportées en matière d'habitat, de développement d'activités économiques (agricoles, forestières, industrielles, etc.), d'aménagement et de desserte du territoire sans oublier l'indispensable respect dû à l'environnement et à la biodiversité.

Dans cette perspective, je souhaite que le CESER puisse apporter son analyse concernant les multiples enjeux précités et livrer quelques propositions d'actions et de moyens visant à favoriser la concrétisation de l'objectif d'une plus grande maîtrise et planification foncière concourant à un aménagement plus équilibré des territoires de Nouvelle-Aquitaine.

Il s'agit à cet égard d'identifier les adaptations et les reconfigurations nécessaires au niveau des outils d'observation et d'aménagement existants et d'envisager les dispositifs de maîtrise foncière, de soutien, de concertation et de compensation agricole ou environnementale qu'il pourrait être pertinent de mettre en place.

Je sollicite votre diligence pour que cette étude puisse être menée d'ici l'été 2019 pour pouvoir prolonger les premières orientations et priorités définies par notre collectivité régionale en matière de stratégie foncière visant à réduire sensiblement la consommation d'espace.

Monsieur Gérard VANDENBROUCKE, Vice-Président chargé de l'Aménagement du territoire, de la politique contractuelle et du très haut débit assisté de Mme Laurence ROUÈDE, Conseillère régionale déléguée à l'urbanisme et au foncier et par ailleurs Présidente de l'Établissement Public Foncier (EPF) de Nouvelle-Aquitaine, de même que l'ensemble des élus et des services concernés du Conseil régional, sont naturellement à votre disposition afin de vous accompagner dans la réalisation de cette étude.

En vous remerciant par avance de la contribution précieuse que votre assemblée pourra apporter, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

*très cordialement*  
  
**Alain ROUSSET**

## Organisation des travaux

Auditions d'appropriation (septembre-décembre 2018)		
Objectifs	Organismes	Personnes auditionnées
▶ Première approche globale <i>éléments de diagnostic, stratégie de l'Etat et de la Région...</i>	▶ Conseil Régional Nouvelle-Aquitaine	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mme Laurence ROUÈDE Conseillère régionale déléguée à l'urbanisme et au foncier</li> <li>• Mme Aurélie PAQUIGNON Responsable de l'Unité Urbanisme et Logement</li> <li>• &amp; Mme Morgane COUFFEAU Chargée de mission</li> </ul>
	▶ DREAL Nouvelle-Aquitaine	<ul style="list-style-type: none"> <li>• M. Rémi ROUILLAT Responsable du Pôle foncier</li> </ul>
▶ Approche géographique/économie spatiale	▶ Personne qualifiée	<ul style="list-style-type: none"> <li>• M. Guillaume POUYANNE Maître de Conférences en économie urbaine à l'Université de Bordeaux</li> </ul>
▶ Approche « praticiens » <i>analyse et mise en œuvre d'une stratégie de maîtrise de la consommation foncière</i>	▶ CEREMA Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement  ▶ SCOT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mme Catherine LÉONARD Responsable du groupe "territoires, prospective, évaluation</li> <li>• &amp; Mme Karine MAUBERT-SBILE Directrice de projet développement des territoires</li> <li>• M. Anthony DOUET Fédération des SCOT de Nouvelle-Aquitaine</li> </ul>
▶ Approche juridique <i>acteurs et leviers de la planification et de la maîtrise foncière</i>	▶ Personne qualifiée	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Me Olivier CHAMBORD Avocat au Barreau de Bordeaux</li> </ul>

Auditions d'approfondissement (janvier-février 2019)		
Objectifs	Organismes	Personnes auditionnées
▶ Approche « Développement urbain » <i>développement résidentiel, activités économiques</i>	▶ Agence/Cabinet d'urbanisme  ▶ CAUE  ▶ EPF(L)  ▶ Fédération des promoteurs immobiliers	<b>Habitat</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mme Marie-Claude NOËL &amp; M. valentin COURTEY Cabinet Noël Urbanistes</li> <li>• Mme Nathalie HERARD Directrice du CAUE du Lot-et-Garonne</li> <li>• M. Grégoire GILGER Directeur opérationnel, EPF Nouvelle-Aquitaine</li> <li>• M. Arnaud ROUSSEL-PROUVOST Président de la Fédération des Promoteurs Immobiliers de Nouvelle-Aquitaine</li> </ul>

Objectifs (suite)	Organismes (suite)	Personnes auditionnées (suite)
<p>▶ Approche « Développement urbain » <i>développement résidentiel, activités économiques (suite)</i></p>	<p>▶ CCIR</p> <p>▶ SGAR</p> <p>▶ Cabinet Conseil en urbanisme commercial</p>	<p><b>Développement économique</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• M. Jean-François CLEDEL Président de la CCI de Nouvelle-Aquitaine</li> <li>• M. Nicolas THIBAUT Chargé de mission SGAR Nouvelle-Aquitaine</li> <li>• Mme Laëtitia BERGES Cabinet BEMH</li> </ul>
<p>▶ Approche « Agriculture, forêt »</p>	<p>▶ CRPF</p> <p>▶ Chambre d'agriculture</p> <p>▶ Terre de Liens</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• M. Roland DE LARY Directeur du Centre Régional de la Propriété Forestière</li> <li>• Mme Catherine MICHELUZZI Chef du service Economie et Entreprises, Chambre régionale d'agriculture</li> <li>• M. Jacques CHEVRE Terre de Liens</li> <li>• M. Christian LEDUQUE SCIC terres en chemin</li> </ul>
<p>▶ Approche « espaces naturels »</p>	<p>▶ APNE</p> <p>▶ CEN</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• M. Jean BERNABEN Charente Nature</li> <li>• M. Pierre SELIQUER Directeur du territoire Limousin - Conservatoire d'Espaces Naturels de Nouvelle-Aquitaine</li> </ul>

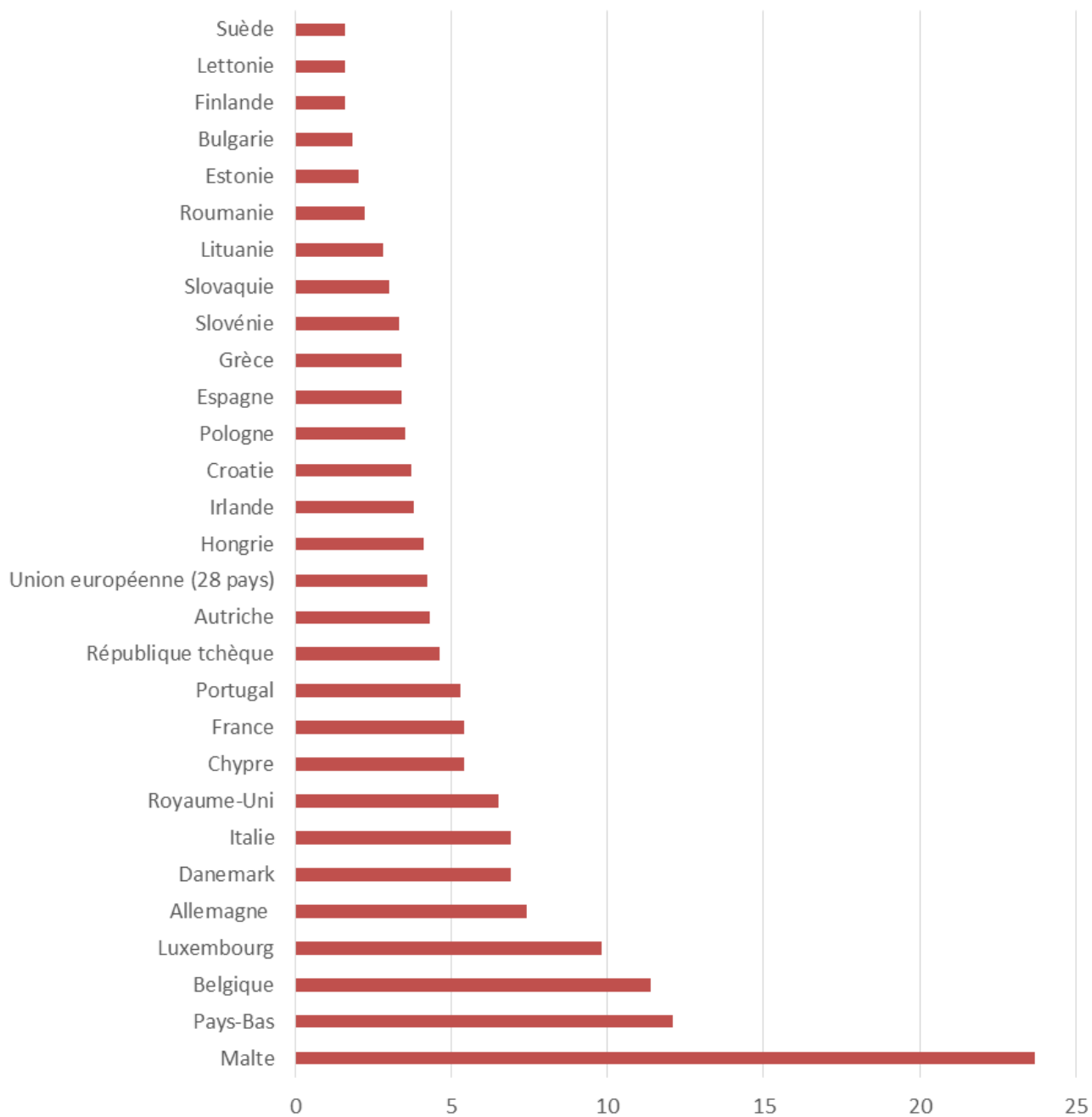
#### Auditions « territoires » (février-avril 2019)

Objectifs	Organismes	Personnes auditionnées
<p>▶ Territoires en tension <i>les grands pôles urbains : l'exemple de Bordeaux</i></p>	<p>▶ Bordeaux Métropole</p> <p>▶ Conseil départemental de la Gironde</p> <p>▶ Personne qualifiée</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mme Christine VOLPILHAC Responsable du service Planification urbaine</li> <li>• &amp; Mme Marina MIALHE Responsable du service Stratégie foncière de Bordeaux Métropole</li> <li>• Mme Christine BOST Maire d'Eysines et Vice-présidente du Conseil Départemental de la Gironde</li> <li>• M. Guy TAPIE Sociologue</li> </ul>
<p>▶ Territoires en tension <i>les espaces littoraux</i></p>	<p>▶ GIP Littoral Aquitain</p> <p>▶ Conservatoire du Littoral</p>	<p><b>Enjeux fonciers littoraux</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• M. Nicolas CASTAY Directeur du GIP Littoral Aquitain</li> <li>• M. Patrice BELZ Délégué Centre-Atlantique du Conservatoire du Littoral</li> </ul>

Objectifs (suite)	Organismes (suite)	Personnes auditionnées (suite)
<p>▶ Territoires en tension <i>les espaces littoraux (suite)</i></p>	<p>▶ CESER de l'Atlantique</p> <p>▶ Communauté d'agglomération de La Rochelle</p> <p>▶ Syndicat mixte SCOT La Rochelle Aunis</p>	<p><b>Enjeux fonciers littoraux (suite)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• M. Dominique CHEVILLON Président du CESER Nouvelle-Aquitaine</li> <li>• &amp; Mme Gaëlle FROSTIN CESER de l'Atlantique</li> </ul> <p><b><u>L'exemple rochelais</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• M. Gervais Vice-président en charge de la stratégie foncière</li> <li>• M. Grau Vice-président en charge du SCOT et du PLUI</li> <li>• M. Bernard HABBOUCHE Directeur des Etudes Urbaines</li> <li>• Mme Florence NASSIET Adjointe au chef de service « Études Urbaines »</li> <li>• &amp; M. Camille BOURON Directeur Stratégie et coopérations territoriales</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nicolas CAJON Responsable du SCOT</li> </ul>
<p>▶ Villes moyennes, espaces ruraux</p>	<p>▶ SAFER Aquitaine-Atlantique</p> <p>▶ Pays de l'Isle en Périgord</p> <p>▶ Communauté d'agglomération de Périgueux</p> <p>▶ Mairie de Périgueux</p> <p>▶ Lab InVivo</p>	<p><b><u>L'exemple périgourdin</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• M. Francis MASSÉ Président de la SAFER</li> <li>• &amp; Mme Stéphanie GRESSIER Directrice départementale de la SAFER</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• M. Jacques RANOUX Président de la Communauté de Communes de l'Isle Vern Salembre</li> <li>• &amp; M. Etienne CATINEL Directeur du Pays</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• M. Stéphane MOTTIER Vice-Président chargé de l'Urbanisme</li> <li>• M. Arnaud SORGE Directeur Général des Services</li> <li>• &amp; Mme Céline FAILLY Cheffe du service Urbanisme</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• M. Antoine AUDI Maire de Périgueux</li> <li>• M. Gérard TENAILLON Conseiller municipal et conseiller communautaire</li> <li>• &amp; M. Laurent MOSSION 1er adjoint au Maire &amp; conseiller communautaire</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• M. Denis CARAIRE</li> </ul>

**Cartes et données complémentaires**

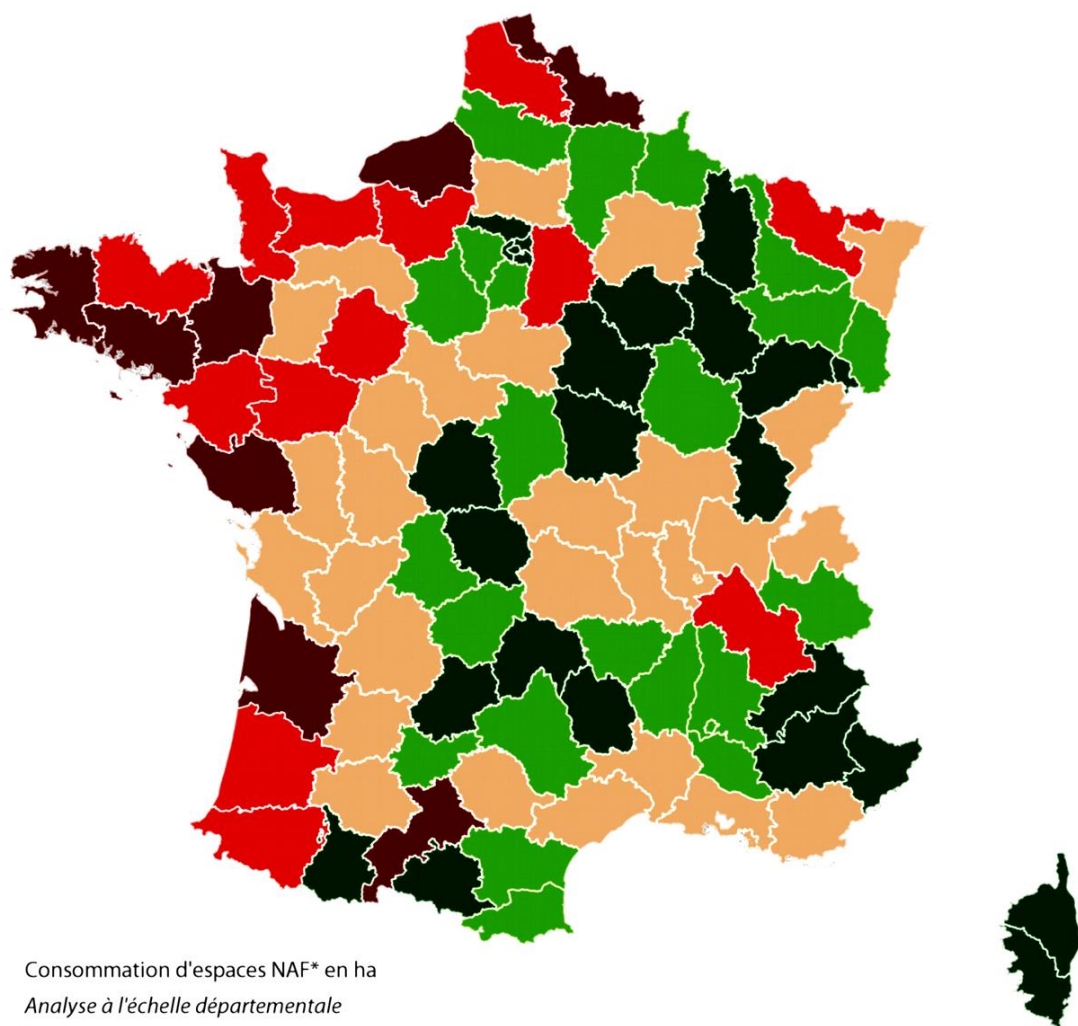
Artificialisation des sols en 2015 dans les pays de l'Union Européenne



Source : Eurostat

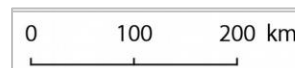
Consommation d'espaces NAF\* en ha entre 2006 et 2016

## Consommation d'espaces NAF\* en ha entre 2006 et 2016



Consommation d'espaces NAF\* en ha  
Analyse à l'échelle départementale

- plus de 5500
- de 4000 à 5500
- de 2500 à 4000



\*Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) d'après les Fichiers fonciers 2006-2015 :

Cette consommation est calculée à partir d'impôts de la taxe foncière. Une parcelle est donc consommée à partir du moment où une déclaration fiscale fait passer cette parcelle en espace artificialisé.

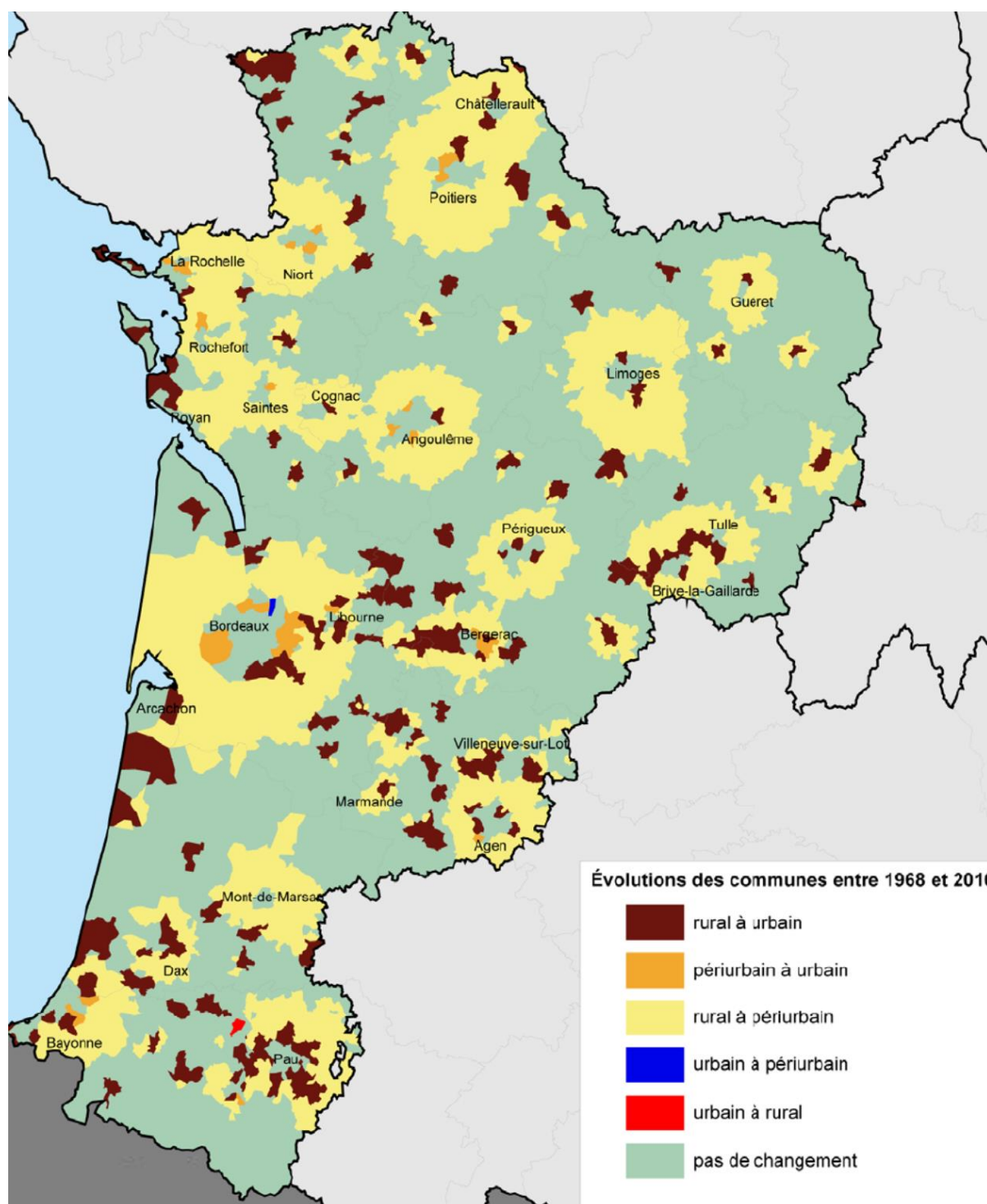
Cette déclaration fait souvent suite à un autre acte administratif (permis de construire, d'aménagement, etc.).

Elle ne prend pas en compte les surfaces non cadastrées, ni la consommation d'espaces provoquée par les acteurs ne payant pas de taxe foncière (notamment les collectivités).

La consommation est calculée en faisant le différentiel des surfaces artificialisées entre chaque millésime des Fichiers fonciers. Des redressements à la main ont été effectués sur certaines communes. Les détails de la méthode et les chiffres bruts sont présents sur <http://www.geinformations-developpement.developpement-durable.gouv.fr/durable.gouv.fr/>

Source : CEREMA, La consommation d'espaces fonciers et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers de la DGFIP, décembre 2017.

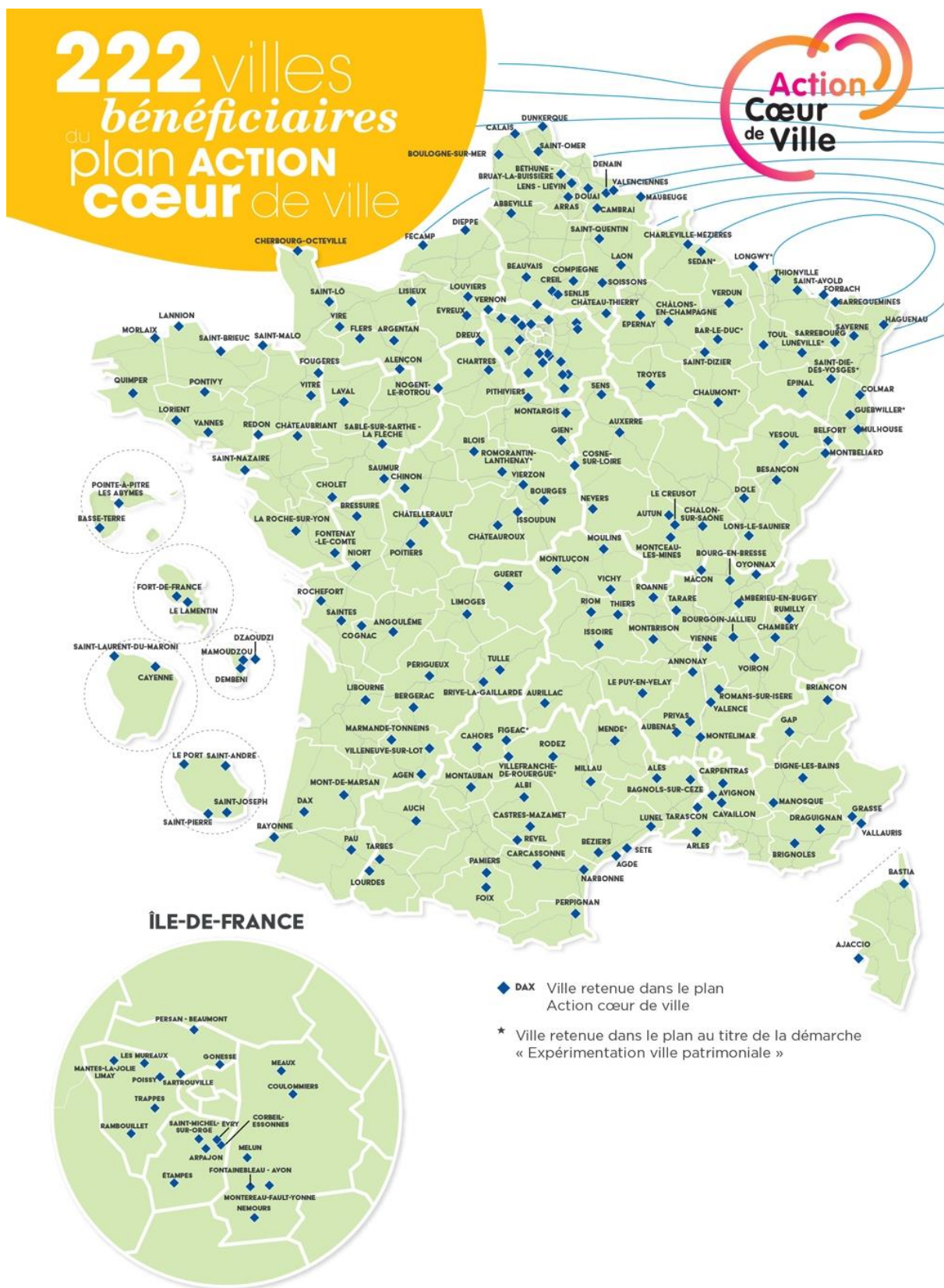
## Evolution des communes de Nouvelle-Aquitaine entre 1968 et 2010



Source : A'Urba, Les systèmes territoriaux de la grande région Nouvelle-Aquitaine, décembre 2016.

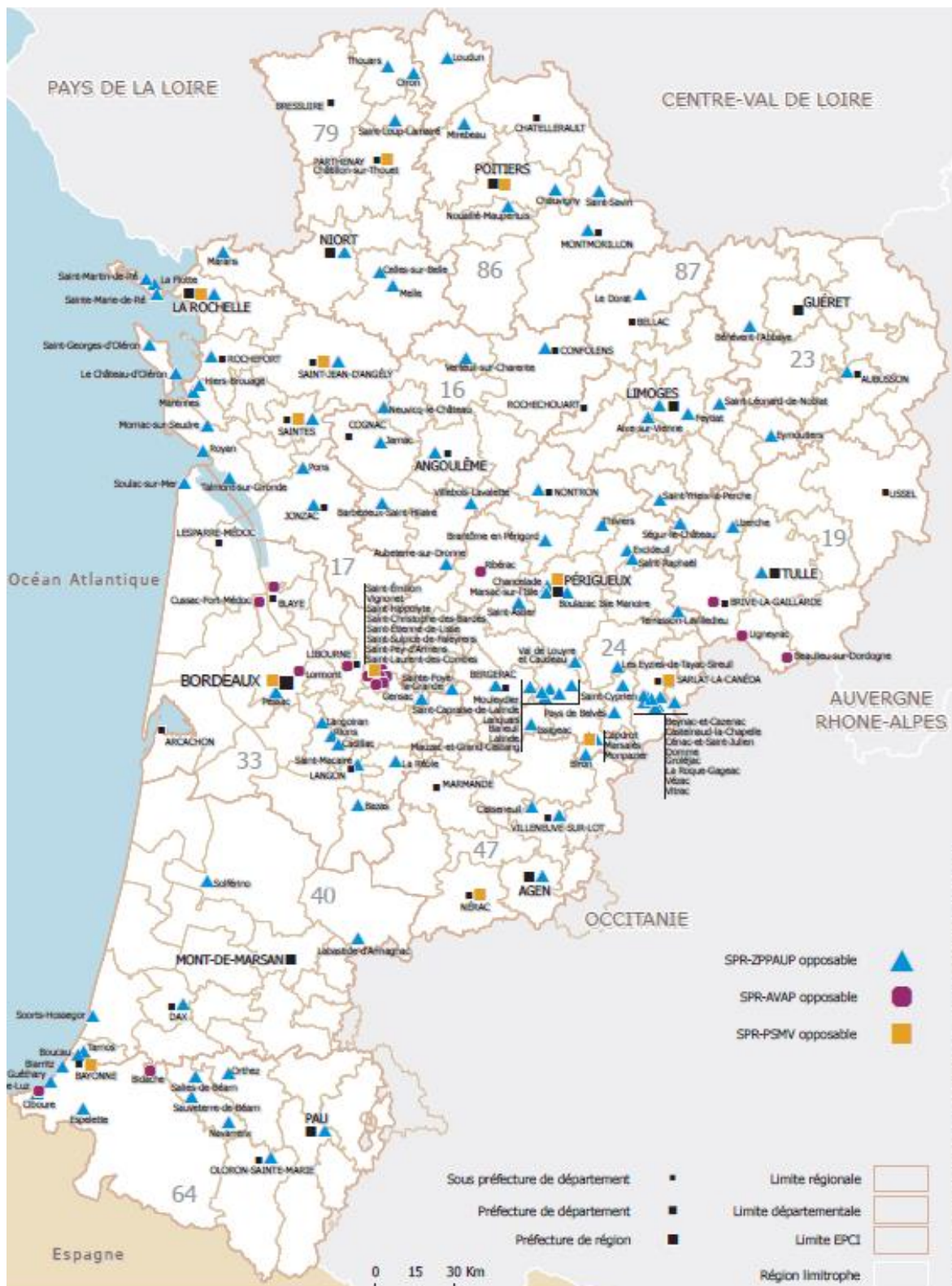


222 villes bénéficiaires du plan « Action Cœur de Ville »



Source : Ministère de la cohésion des territoires, CGET.

## Sites patrimoniaux remarquables opposables en Nouvelle-Aquitaine



Source : DRAC Nouvelle-Aquitaine - Pôle Patrimoine

ZPPAUP : Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

AVAP : Aire de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine

PSMV : Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur

**Fiche n°1**

■ **Le SCoT : des outils de diagnostic et des leviers d'action pour une gestion économe de l'espace**

Le SCoT fait référence, dans chacune des trois parties qui le constituent, à l'objectif de gestion économe de l'espace.

► **Le rapport de présentation**, qui est la partie du SCoT permettant d'expliquer comment le projet s'est construit, doit ainsi :

- présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédentes ;
- identifier les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation ;
- justifier les objectifs chiffrés de limitation de consommation que le SCoT se fixe dans son document d'orientation et d'objectifs.

► **Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)**, qui exprime le projet de territoire, fixe les objectifs des politiques d'urbanisme, de lutte contre l'étalement urbain et de protection et de mise en valeur des espaces que le SCoT se donne.

► **Le document d'orientation et d'objectifs (DOO)**, qui est la partie du schéma opposable aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales :

- assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans différents domaines du SCoT, notamment l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ;
- arrête, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain et décrit, pour chacun d'eux, les enjeux qui lui sont propres ;
- comprend un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) destiné à déterminer les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable.

A travers le document d'orientation et d'objectifs le SCoT **peut** également, s'il le souhaite :

- déterminer, dans certains secteurs, la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction ;
- définir, sous réserve d'une justification particulière, des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction ;
- imposer, préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau, l'utilisation des « dents creuses » ou la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées ;
- déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est conditionnée à leur desserte par les transports collectifs, à des critères de performances environnementales ou énergétiques des constructions, ou encore à la création ou au maintien d'espaces verts.

### ■ Promouvoir la gestion économe de l'espace à travers les PLU(I)

Le PLU(I) offre dans les différentes parties qui le composent les moyens de définir et de mettre en œuvre une gestion économe de l'espace.

► **Le rapport de présentation** doit expliquer les choix retenus pour établir le PLU(I), à partir d'un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et au regard des besoins répertoriés en matière de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité. Le PLU(I) doit :

- analyser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédentes ;
- analyser la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales ;
- exposer les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers ;
- justifier les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.

► **Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)** définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

► **Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)** visent à définir les ambitions et la stratégie de la collectivité en termes d'aménagement, d'habitat ou de transport. A travers ces OAP, la collectivité peut en particulier :

- définir les actions et opérations nécessaires pour permettre le renouvellement urbain et favoriser la densification ;
- comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ;
- porter sur des quartiers ou des secteurs à réhabiliter ou restructurer...

► **Le règlement (écrit et zonage)** fixe les règles générales d'utilisation des sols. Il délimite les zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU), les zones naturelles et forestières (N) ou agricoles (A) à protéger, et fixe les règles applicables dans chacune d'elles. A travers le règlement, le PLU(I) a notamment la possibilité :

- d'imposer, dans des secteurs qu'il délimite au sein des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, une densité minimale de constructions ;
- de prévoir, pour traduire un objectif de densité minimale de construction qu'il justifie de façon circonstanciée, des règles minimales d'emprise au sol et de hauteur ;

La gestion économe de l'espace passe aussi par la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, à laquelle le PLU(I) peut répondre par d'autres outils dédiés à la protection des espaces agricoles, de la biodiversité et des continuités écologiques, des paysages...

### ■ Le SRADDET, un schéma régional stratégique, intégrateur et prescriptif

#### ► Un schéma stratégique

Le SRADDET est le support de la stratégie régionale pour un aménagement durable et équilibré des territoires. Il fixe les objectifs de moyen et long terme dans onze thématiques obligatoires et, de manière facultative, dans tout autre domaine contribuant à l'aménagement du territoire régional.

- Habitat
- Gestion économe de l'espace
- Intermodalité et développement des transports
- Maîtrise et valorisation de l'énergie
- Lutte contre le changement climatique
- Pollution de l'air
- Protection et restauration de la biodiversité
- Prévention et gestion des déchets
- Désenclavement des territoires ruraux
- Implantation des infrastructures d'intérêt régional
- Equilibre et égalité des territoires

#### ► Un schéma intégrateur

Jusqu' alors, de nombreux schémas étaient élaborés à l'échelle régionale dans le domaine de l'aménagement et du développement durable du territoire, mais selon une logique avant tout sectorielle. Le SRADDET intègre en son sein ces différents schémas avec un objectif : mettre en cohérence, au sein d'un schéma unique, les politiques d'aménagement et de développement durable du territoire.

<b>SRADDT</b>	Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable des Territoires
<b>SRIT</b>	Schéma Régional des Infrastructures et des Transports
<b>SRI</b>	Schéma Régional de l'Intermodalité
<b>SRCE</b>	Schéma Régional de Cohérence Ecologique
<b>SRCAE</b>	Schéma Régional Climat Air Energie
<b>PRPGD</b>	Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets

#### ► Un schéma prescriptif

Non opposables, les anciens SRADDT n'avaient qu'une portée limitée. Le SRADDET devient opposable vis-à-vis des territoires : il acquiert un caractère prescriptif au regard des SCOT (ou PLU(I)), PCAET et PDU qui devront :

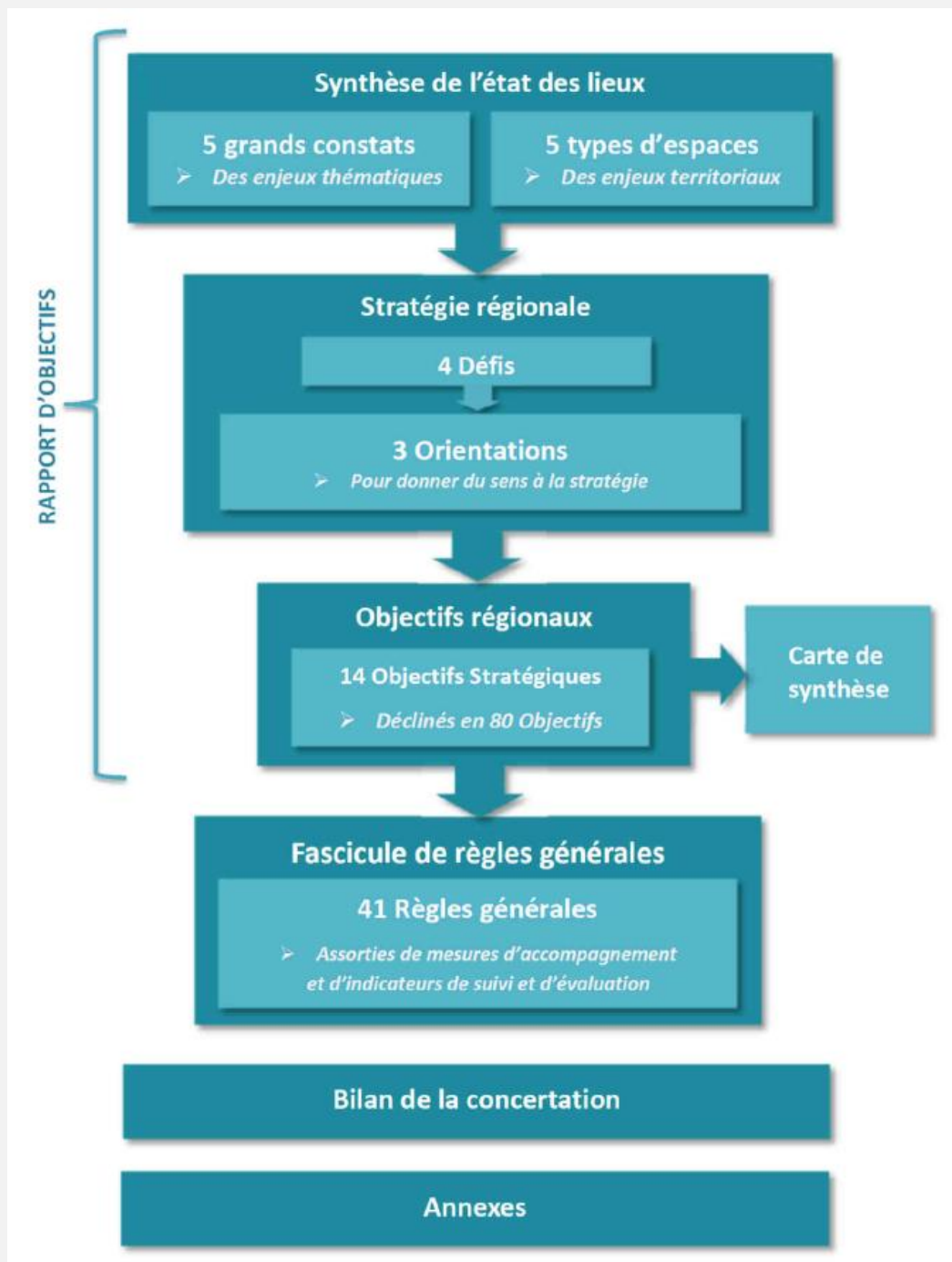
- prendre en compte les objectifs qu'il définit ;
- être compatibles avec les règles générales qu'il édicte.

Ce caractère prescriptif reste toutefois relatif : il implique au mieux une obligation de compatibilité, c'est-à-dire de non-contrariété (et non de conformité) => *Le SRADDET n'impose pas, mais il peut interdire.*

L'objectif est de mettre en cohérence l'action des différentes collectivités dans le domaine de l'aménagement et du développement durables du territoire

#### ► L'organisation du SRADDET de la Nouvelle-Aquitaine (représentation page suivante)

► L'organisation du SRADDET de la Nouvelle-Aquitaine



Source : Rapport d'objectifs du SRADDET Nouvelle-Aquitaine, mai 2019

## **Compte-rendu de la visite d'une friche à Hourtin (Gironde)**

### **Centre de formation marine-CFM - Contaut-Hourtin**

#### **Visite d'une friche de 27 hectares et 70 000 m<sup>2</sup> bâtis le 15 mai 2019**

##### **Historique**

Le CFM est une ancienne base d'hydravion construite dans les années 1930 au bord du lac d'Hourtin à seulement 3 km du littoral qui, après-guerre, pouvait accueillir 1 800 marins par mois sous les ordres de 600 cadres permanents.

En 1998, l'Etat prend la décision de fermer ce centre suite à la réforme du service obligatoire, en 2000. Celui-ci se retrouve à l'abandon. Malgré quelques projets possibles aucun n'aboutira.

En 2006, le CFM est racheté par un groupe immobilier qui devient propriétaire de 21 hectares pour environ 4 millions d'euros et qui rentabilisera son achat par la revente des seules maisons de commandants situées à l'extérieur du site. La commune d'Hourtin reste propriétaire des parcelles situées en bordure de lac.



##### **Visite et description du site**

Le 15 mai 2019, dans le cadre d'une visite organisée par les services de la mairie d'Hourtin avec l'aide des services de la Communauté de Communes Médoc Atlantique et d'un cabinet chargé de projets aménagement du GIP Littoral, trois membres du CESER, Madame Anne Gaudin, Madame Charlotte Morize et Monsieur Jean-Bernard Maron se sont rendus sur le terrain pour pouvoir prendre mesure

de l'ampleur de cette friche et avoir une approche pratique et concrète des difficultés qui s'opposent à la réhabilitation de ce genre de site.

Sur place une visite de deux heures a permis de visualiser une grande partie du centre.

A savoir, de l'extérieur, d'immenses bâtiments où se trouvaient les logements des marins, les hangars desservant les services (véhicules, caserne de pompiers, administratifs, infirmerie, coiffeur...), le mess, le port avec une base de voile, terrain de tennis et d'athlétisme...

De l'intérieur, des hangars à hydravions, une piscine de 25 mètres permettant l'initiation à la plongée et un gymnase presque en parfait état, un cinéma pouvant accueillir 1200 spectateurs. Un état général remarquable de tous ses bâtiments qui malgré les années sont restés dans des conditions d'accueil plus que correctes.

## Ateliers

Les ateliers étaient animés par le groupement Acadie-Coloco-LTDLBS dans le but d'imaginer un projet de réaménagement crédible et à hauteur des enjeux du site pour le territoire dans le cadre général d'un aménagement durable des stations médocaines.

Ce projet d'aménagement général comporte le réaménagement du port d'Hourtin, l'amélioration de la mobilité, la structuration des comités de station et le repositionnement du site du CFM à Contaut et doit répondre à différents objectifs.

Les objectifs posés étaient :

- S'adapter aux évolutions environnementales ;
- Accueillir mieux et moins ;
- Créer une station sport nature à Bombane ;
- Passer de la station enfance à destination jeunesse ;
- Renouveler l'offre d'hébergement ;
- Accompagnement des professionnels du tourisme.

Donc cette réhabilitation du site militaire d'Hourtin est englobée dans une étude d'ensemble du territoire pour la rendre la plus pertinente possible.

Les ateliers étaient organisés dans deux directions, un premier qui avait vocation à déterminer ce qui devait absolument être conservé sur le site et le second ce qui pouvait y être créé.

## Des difficultés qui en ressortent

Des difficultés de prises de position sont ressorties de ces ateliers puisque étaient présents des représentants du tourisme, du logement, des maires, des entrepreneurs, des habitants... certains défendant la place du tourisme, d'autres des locaux, d'autres de l'économie...

Mais ce n'est pas le réel problème puisque ce type de désaccords est productif au final et permet d'aboutir à un programme équilibré et surtout ce n'est que la suite d'une longue série de projets, programmes immobiliers (panorama : programme essentiellement touristique/ fédération de rugby avec un centre d'entraînement/ promoteur pour logements saisonniers et permanents/ projet portuaire avec activité nautique) qui ont été votés par le passé mais qui n'ont pas abouti... Pourquoi ?



Ce sont plus des difficultés pratiques qui sont à l'origine de l'absence de mise en œuvre d'aménagement de ce site depuis tant d'années.

Fût un temps, le problème de la présence d'amiante s'est longtemps opposé à toute forme de projet, étant très onéreux. Aujourd'hui l'ensemble des bâtiments ont été dépollués, ce n'est donc plus un problème.

Il y a eu également l'opposition de certaines associations environnementales qui ont mis à mal quelques projets qui étaient prêts à aboutir. Mais aujourd'hui il semble que la mise en œuvre de projet en harmonie avec le cadre naturel du site soit une priorité. De plus le niveau du lac a changé et les espèces végétales aussi, ainsi les activités du site ne peuvent plus compter sur une activité principalement nautique. Espérant que ces associations ne s'opposeront pas à l'avenir par principe à toute forme de programme sur le seul fondement de l'emplacement remarquable de ce site ce qui ne ferait qu'enterrer du bâti existant.

Le raccordement aux réseaux est aussi à l'origine de frais importants qui freine certains projets, car si le centre a été pendant toutes ses années de fonctionnement un site autonome avec ses 3 forages d'eau potable et ses 2 groupes électrogènes, ces moyens de subsistances ont été clôturés. De plus le réseau d'assainissement, ayant plus de 20 ans, doit être rénové. Mais si des devis avaient été élaborés à plus d'un 1,3 millions euros, l'ouverture à la concurrence de ces entreprises a permis un raccordement au réseau pour 15000 euros donc le coût reste présent mais il est amoindri.

Le principal problème qui est ressorti des conversations reste la propriété du site. Celui-ci appartenant en majorité à un privé qui n'a pas comme priorité l'aménagement de son bien, ce qui occasionne le principal frein à tous ces projets. Le problème est donc juridique, car la mairie d'Hourtin ne dispose comme outil que :

- la négociation à l'amiable mais l'absence de raison du propriétaire semble engendrer un rachat trop onéreux pour rendre viable par la suite un projet ;
- la DUP, qui borne à la mise en œuvre d'un projet uniquement d'utilité publique.

Ce genre de situation n'est pas unique dans le domaine de la réhabilitation des friches qui se voit souvent confronté à des propriétaires peu volontaires. Un autre outil juridique devrait ainsi être ouvert à ses communes pour détourner les propriétaires non coopératifs.



## Éléments de bibliographie

### Rapports

AcclimaTerra, sous la direction d'Hervé LE TREUT, *Anticiper les changements climatiques en Nouvelle-Aquitaine, Pour agir dans les territoires*, 2018

Assemblée Nationale, *Rapport d'information sur le foncier agricole*, 2018

Assemblée Nationale, *Rapport d'information sur la mise en application de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, 2018

CESE, *Comment mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires*, 2017

CESER de l'Atlantique, *Populations et activités sur le littoral atlantique : enjeux fonciers – Quelle gouvernance, avec quels outils ?*, 2013

CESER de l'Atlantique, *Submersion marine et érosion côtière - Connaître, prévenir et gérer les risques naturels littoraux sur la façade atlantique*, 2015

CESER des Pays de la Loire, *Aménagement du territoire et politiques foncières en Pays de la Loire*, 2013

CGAAER, *Evaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers*, 2018

GIP Littoral, *Organisation de l'espace – Synthèse des enjeux*, rapport d'étude, 2015

Inspection Générale des Finances, CGEDD, *La revitalisation commerciale des centres villes*, 2016

INRA, IFFSTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, 2017

ONCEA, *Panorama de la quantification de l'évolution nationale des surfaces agricoles*, 2014

### Ouvrages & articles

*Questionner l'étalement urbain*, La Revue Urbanisme, Hors-série n°46, 2013

ADEME, *Carbone organique des sols – L'énergie de l'agro-écologie, une solution pour le climat*, 2014

ADEME, *Faire la ville dense, durable et désirable – Agir sur les formes urbaines pour répondre aux enjeux de l'étalement urbain*, 2018

Agence d'urbanisme de Caen Normandie Métropole, *Faire évoluer les quartiers d'habitat individuel : les formes de la densification*, 2015

Agence d'urbanisme de Caen Normandie Métropole, *Les friches : entre contrainte et potentiel de renouvellement urbain*, Observatoire foncier, 2016

A'URBA, *Les systèmes territoriaux de la grande région Nouvelle-Aquitaine*, 2016

CAUE de l'Isère, *Bimby, une nouvelle filière de renouvellement urbain*, L'essentiel sur, n°141, 2013

CEREMA, *Gestion économe de l'espace : quelles traductions dans les SCoT ?*, 2016

CEREMA, *La consommation d'espaces fonciers et ses déterminants d'après les fichiers fonciers de la DGFIP*, 2017

CEREMA, *Mettre à disposition le foncier pour favoriser la production de logements abordables*, Collection Références, fiche outils n°9, 2019

CEREMA Ile de France, *Idées reçues sur la notion de densité*, 2016

CERTU, *Prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme – Inverser le regard... L'exemple du SCoT de l'agglomération de Montpellier*, fiche n°2, 2005

CHAMBORD O., *Droit de l'urbanisme et de l'aménagement – La fabrique de la ville*, Berger-Levrault 2017

COLSAET A., *Artificialisation des sols : quelles avancées politiques pour quels résultats*, IDDRI, Décryptage, n°2, 2019

CREDOC, *Etre propriétaire de sa maison, un rêve largement partagé, quelques risques ressentis*, n°177, 2004

DREAL des Pays de la Loire, *Evaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux*, Guide pratique, 2<sup>ième</sup> édition, 2010

FAO – Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Sols et biodiversité : les sols abritent un quart de la biodiversité de la planète*, 2015

GIP Littoral, *Les stratégies de gestion de l'érosion côtière sur le littoral Aquitain*

INSEE, *Des ménages toujours plus petits*, INSEE Première, n° 1106, 2006

INSEE, *Des ménages toujours plus nombreux, toujours plus petits*, INSEE Première, n° 1163, 2017

INSEE et CESER Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, *Dynamiques territoriales et réseaux en Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes*, INSEE Dossiers, n°3, 2016

INSEE, Ministère en charge de l'environnement, *Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013* in *Les acteurs économiques et l'environnement*, 2017

INSEE Nouvelle-Aquitaine, *Domicile-travail : des navetteurs plus nombreux et plus éloignés de leur lieu de travail*, INSEE Flash Nouvelle-Aquitaine, n°9, 2016

INSEE Nouvelle-Aquitaine, *A l'horizon 2050, 900 000 seniors de plus en Nouvelle-Aquitaine*, INSEE Nouvelle-Aquitaine Analyses, n°43, 2017

INSEE Nouvelle-Aquitaine, *La population augmente, les logements vacants aussi...*, INSEE Nouvelle-Aquitaine Flash, n°39, 2018

INSEE Nouvelle-Aquitaine, *La population néo-aquitaine augmente moins rapidement sur la période récente*, INSEE Flash Nouvelle-Aquitaine, n°43, 2018

LEJOUX P., *Les entreprises, actrices de la périurbanisation en France*, in MENJOT D., COLLIN-BOUFFIER S. et BRELOT C.-I., *Aux marges de la ville. Paysages, sociétés, représentations*, L'Harmattan, 2015

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *Atlas régional de l'occupation des sols en France*, 2016

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *Artificialisation : de la mesure à l'action*, 2017

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *La séquence « éviter, réduire, compenser », un dispositif consolidé*, 2017

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *Atlas des entrepôts et des aires logistiques en France en 20015*, 2017

Observatoire des Espaces Naturels, Agricoles, Forestiers et Urbains (NAFU) de Nouvelle-Aquitaine, *4 millions d'hectares dédiés à l'agriculture*, fiche n°6, 2018

Observatoire des Espaces Naturels, Agricoles, Forestiers et Urbains (NAFU) de Nouvelle-Aquitaine, *Artificialisation des sols : des différences importantes selon les territoires en Nouvelle-Aquitaine*, fiche n°7, 2018

Préfet de Nouvelle-Aquitaine, *Diagnostic de l'habitat en Nouvelle-Aquitaine*, Contributions de l'Etat, 2017

Région Nouvelle-Aquitaine, *Atlas régional de la Nouvelle-Aquitaine*, 2018

Région Nouvelle-Aquitaine, *La stratégie foncière de la Nouvelle-Aquitaine – Principes fondamentaux, orientations stratégiques et actions*, 2018

Région Nouvelle-Aquitaine, Club Observation et stratégie foncière, *Urbanisme commercial – Actes du séminaire du 9 janvier 2018*

Région Nouvelle-Aquitaine, Club Observation et stratégie foncière, *Double utilisation du foncier : 18 témoignages inspirants*, 2019

SAINTENY G., *La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation des sols ?*, Responsabilité et environnement, n°91, 2018, Annales des Mines

SAINTENY G., *Fiscalité et biodiversité*, note de la Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité, 2018



## Glossaire

<b>ADEME</b>	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
<b>CAUE</b>	Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement
<b>CDAC</b>	Commission Départementale d'Aménagement Commercial
<b>CDPENAF</b>	Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers
<b>CEN</b>	Conservatoire d'Espaces Naturels
<b>CEREMA</b>	Centre d'Etudes et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
<b>CGAAER</b>	Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
<b>CGEDD</b>	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
<b>CREDOC</b>	Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie
<b>DAAC</b>	Document d'Aménagement Artisanal et Commercial
<b>DOO</b>	Document d'Orientatation et d'Objectifs
<b>DREAL</b>	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
<b>EPCI</b>	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
<b>EPF(L)</b>	Etablissement Public Foncier (Local)
<b>GIP</b>	Groupement d'Intérêt Public
<b>IFSTTAR</b>	Institut Français des Sciences et Technologies des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux
<b>IGF</b>	Inspection Générale des Finances
<b>INRA</b>	Institut National de la Recherche Agronomique
<b>INSEE</b>	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
<b>OAP</b>	Orientatation d'Aménagement et de Programmation
<b>OFS</b>	Office Foncier Solidaire
<b>ONCEA</b>	Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles
<b>OPAH</b>	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat

<b>PADD</b>	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
<b>PAT</b>	Programme Alimentaire Territorial
<b>PDH</b>	Plan Départemental de l'Habitat
<b>PLH</b>	Programme Local de l'Habitat
<b>PLU(I)</b>	Plan Local d'Urbanisme (Intercommunal)
<b>PPEANP</b>	Périmètre de Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains
<b>PSMV</b>	Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur
<b>PVAP</b>	Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine
<b>SAFER</b>	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
<b>SCoT</b>	Schéma de Cohérence Territoriale
<b>SPR</b>	Sites Patrimoniaux Remarquables
<b>SRADDET</b>	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires
<b>THLV</b>	Taxe d'Habitation sur les Logements Vacants
<b>TLV</b>	Taxe sur les Logements Vacants
<b>VSD</b>	Versement pour Sous-Densité
<b>ZAP</b>	Zone Agricole Protégée
<b>ZPPAUP</b>	Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager



### Retranscription des interventions exprimées lors de la séance plénière du 3 juillet 2019

#### ■ Conseiller(e)s du CESER

##### 1 - Intervention de Madame Isabelle LOULMET, Poitou-Charentes Nature & France Nature Environnement Nouvelle-Aquitaine

**D**iversité du vivant et territoire : le parti- pris du vivant.

Notre rapport sur la maîtrise du foncier ouvre sa partie 2 sur le fort impact environnemental des pressions humaines exercées sur les sols, facteurs d'effondrement de la biodiversité, enjeu de changement climatique, aux conséquences sociales et économiques graves et coûteuses.

Les 9<sup>èmes</sup> assises nationales de la Biodiversité qui se sont tenues du 19 au 21 juin 2019 à Massy soulignent que le rapport de l'IPBES (Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques, groupe international d'experts sur la biodiversité), adopté par 130 pays dont la France, hiérarchise les pressions entraînant vers la 6<sup>ème</sup> extinction de masse, et qu'il cite parmi les 1<sup>ères</sup> le changement d'usage des sols, dont l'artificialisation, pression d'origine humaine.

L'étalement urbain, collectif et individuel, d'habitations, d'infrastructures, d'activités, de commerces, de services, et l'artificialisation des sols, en détruisant et en morcelant les espaces naturels, agricoles et forestiers, provoquent la dégradation du fonctionnement des écosystèmes, c'est-à-dire de tout l'ensemble de la communauté d'êtres vivants en interrelations, et l'effondrement de la biodiversité.

Pour vivre, se reproduire, une plante, un animal, ont besoin d'un environnement en continuité qui ouvre autour d'eux la possibilité de se déployer dans la liberté de leur espèce. Enfermés dans des niches écologiques, ils dépérissent, s'appauvrissent, disparaissent. Le besoin d'espace est vital pour que les interactions et les complémentarités, au sein des espèces, entre elles, assurent un équilibre écologique. Se déplacer est une des libertés essentielles, pour les êtres humains, comme pour les animaux, et les plantes, par leur intermédiaire.

De nombreux outils existent pour intégrer la diversité du vivant dans l'aménagement du territoire, mais pour que les acteurs publics et privés se les approprient et les intègrent dès la conception de leurs projets, il semble qu'il manque encore quelque chose.

L'aménagement du territoire découle de choix collectifs (Etat, collectivités territoriales, établissements publics) et de choix individuels (entreprises, aménageurs, particuliers), et c'est cet entrelacement de choix et d'acteurs, cette imbrication de niveaux territoriaux, qui rendent complexes l'organisation du territoire, nécessitent des arbitrages, et quelque part diluent les décisions et déresponsabilisent décideurs publics et privés comme particuliers.

Dans son livre « Le parti pris des animaux », Jean-Christophe Bailly décrit la pelote inextricable de déplacements, d'apparitions, de traces, que les animaux déploient sur un territoire, ce vif de la vie autre que celle des humains.

Comment sentir en soi cette solidarité avec la diversité du vivant dont, femmes et hommes, nous faisons partie, pour que nos décisions collectives et individuelles en soient affectées, et que nous passions d'une compréhension rationnelle et théorique, à une sensibilité et à des actes qui nous engagent et assurent aux êtres humains de demain la jouissance d'un monde vivant habitable par toutes et tous ?

## 2 - Intervention de Madame Muriel BOULMIER, Union régionale H.L.M. en Nouvelle-Aquitaine

Le travail engagé par le CESER a été mené avec autant de débats que justifie un sujet aussi important que celui de la maîtrise foncière tant du point de vue de l'aménagement que celui du développement régional. Mais il en va aussi de l'habitat à l'activité industrielle, commerciale ou touristique qui, elles-mêmes, induisent des questions multiples autour de l'emploi ou de la mobilité par exemple.

L'avis évoque la disposition de la loi ELAN qui dispense d'autorisation formelle les projets de stockage pour les ventes en ligne.

A défaut de réguler l'activité, qui n'est pas l'objet du présent rapport, nous pouvons nous interroger sur les surfaces consommées par ces entrepôts. Leur construction s'inscrit dans les règles des documents d'urbanisme comme le PLU-I. Néanmoins à défaut de dispositions particulières nous suggérons que les collectivités émettent des préconisations claires sur les modes constructifs, légers tout en étant sécurisés y compris pour les conditions de travail, de manière à ce qu'elles n'hypothèquent pas le devenir du sol si l'activité est arrêtée.

Les professionnels du bâtiment possèdent entièrement les savoir-faire pour réaliser de tels ouvrages.

En effet il faut garder à l'esprit que ces entrepôts sont pourvoyeurs d'emplois et que dans les territoires ruraux, notamment, élus et habitants sont vigilants à la création d'activités et d'emplois. Pour sauvegarder les intérêts de la préservation du sol comme ceux du développement économique, un engagement à conforter le développement durable par les modes et les matériaux de construction s'avère indispensable dans la réalisation desdits ouvrages.

## 3 - Intervention de Madame Françoise LECLERC, F.N.A.U.T. – Fédération Nationale des Associations des Usagers des Transports

L'implantation de centrales photovoltaïques au sol

Dans un contexte de transition énergétique impératif, le développement de centrales photovoltaïques devrait apparaître comme un levier, pourtant, elles sont bien souvent implantées sur des terres agricoles, naturelles ou forestières.

La Nouvelle-Aquitaine n'échappe pas à ce triste constat... Malgré une réglementation existante concernant leurs implantations, elle semble peu efficace au regard des projets passés et à venir (Selon un article du 28 novembre 2018 du journal Le Monde : un projet photovoltaïque géant en Lot et Garonne sur 2 000 hectares, avec près de 1 milliard d'euros d'investissements, représentant la plus grande centrale électrique solaire d'Europe, serait en voie de finalisation).

Alors que le SRADDET fixe un objectif de réduction de la consommation foncière de 50 %, il n'est pas acceptable que la production d'énergie renouvelable se fasse au détriment des surfaces naturelles et agricoles indispensables pour répondre notamment aux besoins alimentaires des néo-aquitains.

Pourtant, selon une étude de l'ADEME publiée en mai dernier, la France disposerait (je cite) : « d'un potentiel considérable pour installer des panneaux solaires sur des emplacements peu susceptibles de susciter des contestations, en multipliant par cinq la puissance solaire actuelle sans nuire aux territoires. »

La reconversion des zones délaissées, tels les friches industrielles, commerciales, délaissés ferroviaires, autoroutiers, ... en centrales photovoltaïques ou en ombrières pour les parkings semble donc tout à fait réalisable.

La seule logique financière de certains porteurs de projets, tentante pour les Collectivités, doit dorénavant cesser et s'inscrire dans une logique plus environnementale, durable, qui n'oubliera pas la dimension humaine et le respect de son territoire d'accueil.

La « résilience des territoires » ne doit pas être un simple concept ou un outil du discours politique, elle doit être un levier essentiel pour rompre avec nos fonctionnements actuels.



La Région Nouvelle Aquitaine est :

- la 1<sup>ère</sup> région agricole de France et d'Europe,
- la 1<sup>ère</sup> région forestière de France en valeur,

elle doit à présent devenir la 1<sup>ère</sup> région à maîtriser l'implantation du photovoltaïque au sol sur son territoire. Le SRADDET, au travers de sa règle 30, opposable aux documents de planification, doit être l'outil privilégié pour y parvenir.

Merci pour votre attention.

#### 4 - Intervention de Monsieur Robert COLIN, Comité régional CGT

L'aménagement du territoire et la préservation des ressources naturelles, écologiques sont intimement liés. Chaque citoyen doit pouvoir bénéficier d'un cadre de vie dont la qualité ne sera pas déterminée par la catégorie socio-professionnelle.

Les territoires de la Nouvelle-Aquitaine et leurs écosystèmes doivent être préservés. Les potentiels agricoles, pour une agriculture respectueuse de l'environnement permettant de fournir des aliments de qualité à la population doivent être préservés, des conditions de logement dignes pour tous doivent être gagnées.

Nous ne pouvons déconnecter la préservation et l'aménagement des territoires des conditions de vie et de travail des citoyens qui y vivent. Avoir un travail et un salaire qui permette de se déplacer, se nourrir et s'installer dans un lieu proche de son travail est un droit. Les mouvements sociaux récents ont montré l'impérieuse nécessité de prendre en compte les contraintes de mobilité et de les intégrer dans les réflexions conduisant à la maîtrise du foncier en Nouvelle-Aquitaine. La problématique du pouvoir d'achat ne se limite pas au prix de l'essence. Si on ajoute l'énergie, le logement représente plus de 50 % des dépenses des ménages. Certes, plus on s'éloigne des centres-villes, plus on a de chance de se loger à moindres frais. Se posent alors d'autres problématiques de transport, de garde d'enfants, d'engorgement des routes... Remédier à la crise du logement tout en maîtrisant la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers nécessite de prendre en compte ces données tout en développant l'emploi pérenne sur tout le territoire afin d'avoir un développement territorial harmonieux.

La maîtrise du foncier, obligation morale au regard des enjeux actuels doit être pratiquée en tenant compte des besoins des citoyens dont les travailleurs. Besoins de logement de déplacement, de service public, de services culturels et d'emplois de qualité. Il est temps de repenser la réimplantation de services publics dans les territoires, tous les territoires, avec une présence et des moyens renforcés afin que le meilleur service soit rendu à l'économie et aux citoyens.

Cette politique ne peut faire œuvre d'exclusion, il est donc fondamental que les prix du foncier soient régulés afin que la raréfaction des logements disponibles ne soit pas la cause d'un éloignement trop grand des lieux de vie et de travail.

Pour la CGT, les ambitions portées par le projet doivent s'accompagner de moyens publics forts et ambitieux afin d'appuyer les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de cette politique.

La CGT votera donc l'avis.

#### 5 - Intervention de Monsieur Philippe DEJEAN, C.R.A.L. – Comité Régional Action Logement

Action Logement porte l'intervention des partenaires sociaux dans le logement et représente plus de 10% de la production annuelle de logement en France et 40% des logements sociaux. En Nouvelle Aquitaine, nos filiales produisent 4000 logements sociaux par an sur les 10.000 produits. Il faut accélérer ce rythme.

Action Logement et, donc les partenaires sociaux, s'interrogent sur l'impact des mesures de sobriété foncière (objectif qu'elle partage) mais pour lesquelles ils ne voient pas les mesures qui contrebalanceront les effets négatifs de cette orientation positive.

Deux exemples :

Lormont où j'ai fait acheter en 2000 la friche de l'usine des ciments français : cette friche vient de faire l'objet d'une estimation des domaines à 6 fois son prix d'origine à comparer à une inflation entre 2000 et aujourd'hui de 40%. Plus globalement sur Bordeaux Métropole, qui a, comme Alain Rousset l'a dit, pris des mesures depuis longtemps, c'est la même progression de prix créant un véritable problème : certains jeunes de Thalès ou Dassault repartent à Paris compte tenu du prix des logements sur Bordeaux.

Sur la reconquête des centres-villes qui constitue un axe fort de sobriété foncière et dont Action Logement est le premier financeur en subvention, je mesure, en moins d'un an, l'augmentation du foncier bâti dans ces villes, rendant plus compliqué le montage de programmes immobiliers en réhabilitation. En 2018, sur 22 villes de NA nous n'avons reçu que 10 dossiers représentant une centaine de logement.

## 6- Intervention de Monsieur Jacques LOUGE, A.R.I.A. - Association régionale des industries agroalimentaires de Nouvelle-Aquitaine

Sur les friches

Notre rapport sur le foncier soulève p. 79 le problème des friches, notamment commerciales, à la périphérie des villes et appelle fortement à une reconversion pour donner une seconde vie à ces nuisances, après avoir procédé au démantèlement, dépollution et rénovation de ces bâtiments laissés à l'abandon.

Tout ceci générerait pour celui qui réaliserait ces opérations un cout important, beaucoup plus important que bâtir des équipements neufs -et donc artificialiser les sols.

Alors comme souvent lorsque le prix sort d'un standard économiquement supportable on se tourne vers la collectivité publique.

Il serait bon de réfléchir, me semble-t-il, à un système instaurant une responsabilité des aménageurs exploitants - ce dès la construction - afin de prévoir que les utilisations soient pérennisées à la suite de l'exploitation initiale qui a prévalu à la construction.

A l'instar des carrières par exemple que l'exploitant a obligation de remettre en l'état après exploitation.

La Région ne finançant plus les constructions dans ses programmes d'aides aux entreprises c'est donc vers les mairies, communautés de communes, CDAC... qu'il conviendrait de se tourner pour réfléchir et inventer des solutions, dès les attributions des permis de construire.

Même si ceci reste à inventer l'important réside en une prise de conscience de ce problème et la Région, dans son programme Néo Terra fiche action 70, pourrait intégrer des préconisations dans ce sens, en amont donc des constructions de ce qui, hélas, pourrait un jour devenir une friche.

## 7 - Intervention de Madame Catherine ESTIENNE, A.P.F. – Association des Paralysés de France

Densification de l'habitat : du mythe à la réalité

Face aux enjeux du développement durable, augmenter la densité des constructions apparaît comme une des solutions. En effet cela permet de limiter l'étalement urbain et donc de réduire les déplacements automobiles, source d'émissions de gaz à effet de serre, et de diminuer la consommation foncière.

C'est pourquoi, depuis quelques années, les politiques publiques encouragent et soutiennent le recentrage de l'habitat sur les métropoles et les villes-centres en les densifiant. Par exemple l'objectif de « Bordeaux millionnaire » implique un développement important de la quantité de constructions dont les logements.

Cependant le désir de la maison individuelle, héritée des années 70-80, perdure auprès d'une grande partie de la population.

Dans un parcours de vie chaotique et incertain (promiscuité, divorces, perte d'emploi...), accéder à la propriété d'une maison entourée de son jardin reste un idéal largement défendu. La maison représente un havre de paix et de tranquillité, une recherche de bon voisinage et la jouissance d'un espace vert privatif, lieu d'épanouissement des enfants voire des adultes (jardinage, convivialité) ainsi qu'un signe de réussite sociale.

En raison de ces motivations profondes pour la maison individuelle, la volonté publique de densification se heurte à la résistance d'une partie de la population, laquelle persiste dans son désir d'accession à la maison individuelle, quitte à s'éloigner davantage des centres-villes.

Pour réussir, la politique de densification urbaine doit donc développer un habitat collectif respectant certaines conditions :

- isolation phonique intra et extra muros tels que bruits de voisinages et bruits de structure de l'immeuble (canalisations, ascenseurs, interphones, etc.) ;
- limitation des vis-à-vis ;
- sorties sur l'extérieur (terrasses ou jardins) privatives et végétalisées ;
- limitation des parties communes et excellent entretien de celles-ci ;
- assistance à la gestion des problèmes de voisinage.

Au final, la réussite de la densification urbaine nécessite la convergence des différents acteurs, architectes, urbanistes, EPCI, mairies et individus concernés.

## 8 - Intervention de Monsieur Bernard DECHE, Association INAé – Agir ensemble pour l'insertion par l'activité économique

**J'** ai besoin d'une voiture pour aller travailler mais je n'ai pas de salaire pour me la payer et l'entretenir. »

Voilà le problème bien connu de millions de français éloignés des moyens de transport et du monde du travail. D'ailleurs, la distance domicile-travail n'a fait que croître ces dernières années ; le coût d'entretien des véhicules et celui des loyers en ville, lieux desservis par les transports en commun se sont eux aussi envolés. En outre, on note que les métiers les plus précaires sont ceux où l'on a le plus besoin d'une voiture : horaires décalés, zones industrielles ou agricoles non desservies, déplacement pour l'aide à domicile...

De fait, la dépendance à la voiture et le poids de son coût de possession pèse dans le budget d'une large partie de la population.

Mais la mobilité d'aujourd'hui n'est pas celle de demain. Les évolutions de la société et des lois et taxes vont contre l'idée de l'autosolisme, c'est-à-dire les déplacements où l'on est seul dans son véhicule thermique (autosolisme). Si des primes et incitations existent pour changer de voiture, elles sont largement insuffisantes pour des personnes à faible revenus.

Or, les interdictions de circuler dans de grandes villes pour certains véhicules et le renforcement draconien des contrôles techniques risquent d'empêcher à très rapide échéance la mobilité de millions de personnes dépendantes à la voiture mais dont les revenus ne permettent pas d'en changer.

Devant les études alarmantes du GIEC sur le changement climatique mais aussi le mouvement des « gilets jaunes » né de contestation de la hausse des taxes sur le carburant, nous en sommes arrivés à la conclusion que si la transition écologique est indispensable, elle ne doit pas se faire au détriment des personnes les plus précaires et isolées. Il y a là un risque de créer une fracture de mobilité qui s'ajouterait à la fracture sociale et qui renforcerait l'idée d'une France à deux vitesses.

Aujourd'hui, nous pensons qu'il faut continuer à favoriser la mobilité de tous en ne laissant personne derrière, tout en accompagnant le changement vers des modes de transports plus doux et plus partagés. Pour cela, il faudra expérimenter et promouvoir des actions innovantes.

C'est le cas du projet de « lignes éphémères ». L'idée est d'identifier sur un territoire les lieux d'habitation et de travail de personnes et d'organiser à partir de cela des « lignes » de transport en covoiturage permettant de mutualiser les déplacements. Economique, écologique, et renforçant le lien social, ce projet pourrait être une alternative à la dépendance à la voiture individuelle polluante et participer au changement de paradigme de la voiture « de l'usage à la propriété ».

Pour que la mobilité de demain soit plus douce, plus verte et plus accessible.

## ■ Conseil Régional

### Intervention de Mme Laurence Rouède, Conseillère régionale déléguée à l'urbanisme et au foncier

Monsieur le Président, Mesdames,

Bravo pour l'approbation à l'unanimité de ce rapport par votre assemblée, ainsi que pour le travail qui a été réalisé. L'Assemblée plénière régionale est encore loin d'être sur des positions unanimes concernant ce genre de dispositifs ou d'avancées en matière de politiques foncières, la vôtre est donc à saluer particulièrement. Cela donnera d'autant plus de force et d'intérêt à votre rapport, ainsi qu'aux amendements présentés, qui étaient vraiment intéressants et stimulants.

Je tiens à vous remercier pour le travail de fond qui a été mené et qui va nous servir au sein de l'assemblée régionale dans le suivi du SRADDET bien sûr, tant il est vrai que l'on a tendance à faire le lien entre foncier et aménagement du territoire – et cela a été le cas dans quelques-unes des interventions tout à l'heure au moment du débat. Pour autant la question du foncier et la prise en compte de la question foncière par la Région dépassent largement le sujet du SRADDET puisque l'on a décidé de s'engager dans une stratégie foncière portée à l'échelle régionale, sur laquelle nous souhaitons accompagner et entraîner un certain nombre de partenaires justement dans ce nécessaire regard inversé sur les terres agricoles, naturelles et forestières. Avec pour corollaire, un nouveau regard sur la façon dont on conceptualise et réalise les projets d'aménagement et l'urbanisation à venir : quand on vise à protéger les terres, il faut travailler différemment l'urbanisme et l'étalement urbain, que l'on souhaite « défaciliter » si je puis m'exprimer ainsi. C'est l'objectif de notre stratégie foncière.

Evidemment, pour renforcer cette stratégie foncière, nous saisissons l'occasion du SRADDET, tout comme celle de la plénière régionale Néo Terra consacrée à la transition environnementale. Je me félicite aussi que le rapport du CESER puisse être présenté à l'occasion de cette plénière régionale. Nous cherchons à aller plus loin par rapport à ce qui a été soulevé d'une façon très intéressante à l'occasion de vos débats, c'est-à-dire le fait que la Région n'est pas le seul acteur concerné et voire même, à la limite, que la Région a des moyens d'intervention qui sont limités ou qui sont très indirects – vous avez parlé de leviers indirects – et le fait qu'il faut bien travailler de façon prospective, de façon partenariale avec l'ensemble des Collectivités et avec l'ensemble de ceux qui sont des bâtisseurs, des porteurs de projets, et ceux qui sont les chevilles ouvrières de l'aménagement du territoire. Je suis complètement d'accord avec ce qui a été dit en matière d'aménagement du territoire. Cela concerne au premier chef et au premier rang les habitants et leurs possibilités d'accès aux services, leurs droits à la ville, leurs droits aux services et le droit à une équité territoriale.

Merci pour ce rapport que l'on va s'approprier, travailler, et qui est effectivement stimulant. Nous entrons dans la volonté maintenant, à travers le SRADDET, Néo Terra mais aussi de façon générale sur la stratégie foncière, de faire de la pédagogie, de faire en sorte que cette inversion du regard soit appropriée par de plus en plus d'acteurs. Vous avez raison, elle n'est pas nouvelle mais elle n'a pas été portée avec beaucoup de force, jusqu'à présent. Notre idée, notre volonté est de dire que l'on ne peut plus s'arrêter à ce que l'on a fait au fil de l'eau jusqu'à présent.

Si on laisse le fil de l'eau continuer, effectivement nous allons être de plus en plus dans la dégradation de la qualité de vie et des conditions de vie. Même si l'on est sur une région assez peu artificialisée à ce jour, elle est celle qui a connu le plus gros rythme d'artificialisation au sein des régions françaises, ces dernières décennies. Alors, c'est le bon moment pour commencer cette prise de conscience générale et ce travail d'appropriation, de pédagogie et de mise en œuvre de la lutte contre l'étalement urbain, parce qu'effectivement vous l'avez soulevé, il faut des moyens. J'aime beaucoup le débat et ce qui a été dit sur le fait de dire que ce n'est pas qu'aux Collectivités territoriales de mettre des moyens, que la puissance publique doit mettre des moyens. Je prône l'idée que si l'Etat doit aller plus loin que les 50 % de limitation de la consommation foncière d'ici 2030, par exemple vers l'obligation de « zéro artificialisation nette », il sera impératif que l'Etat mette des moyens forts en accompagnement et permette de travailler sérieusement à ce que sera vraiment cette trajectoire vers la « zéro artificialisation nette » qui, à ce jour, me semble compliquée à envisager pour les territoires.

Effectivement, il faudra des moyens et sur ce sujet-là, la Région va s'investir à travers le SRADDET, Néo Terra va en faire la démonstration aussi, et puis d'une façon générale, il y a de nombreux sujets qui concernent de façon corolaire cette lutte contre l'étalement urbain et sur lesquels la Région a décidé de s'investir. Là-dessus, je partage le constat qui est celui du rapport. Je partage la grande majorité de vos propositions ou l'état d'esprit de vos propositions qui viennent vraiment et qui vont venir à la fois conforter nos politiques, nos interventions et qui vont venir nous renforcer. La création d'un Centre de ressources notamment, et on le portera au moment de Néo Terra. L'objectif principal du Centre de Ressources sur le foncier est celui, qui a été soulevé tout au long des débats, de pouvoir mettre tout le monde autour de la table, de réfléchir ensemble, de travailler à des hypothèses aussi bien le fait de prévoir dès le début des projets d'aménagement et finalement l'évolution de l'urbanisme et l'évolution des terres qui seraient artificialisées, c'est-à-dire être dans cette prospective-là. Travailler à la question de l'innovation foncière puisqu'on a de l'innovation à faire en matière foncière sur la double utilisation du foncier, sur l'urbanisme temporaire ou réversible, tout comme nous devons travailler sur les nouveaux modes d'habiter, les nouveaux parcours résidentiels, sur des offres de logement innovantes et sur l'acceptabilité de la densité, sur le fait de remettre de la nature en ville, le fait de recréer des espaces de respiration dans les villes. Il ne s'agit pas non plus de s'asphyxier à travers de la densification. Et là-dessus, et sur la question de la reconquête des friches également, il y a beaucoup d'innovations à apporter, beaucoup de moyens et beaucoup d'opérateurs à mettre autour de la table pour entrer dans cette synergie parce que de plus en plus, il me semble que le constat est partagé, qu'il faut quand même entrer dans cette préservation des terres agricoles, naturelles et forestières. Je partage complètement tout ce que vous proposez sur le Centre de Ressources, sur l'observation ; vous avez parlé d'OCS, cet outil d'occupation des sols mis à disposition des Collectivités, c'est déjà la base, la politique de revitalisation des centres-bourgs, la réduction des centres commerciaux en périphérie. J'ai noté avec un particulier intérêt ce que vous avez dit, et je pense – je vous le dis, je l'assume – que c'est un des impensés du SRADDET mais il faut que l'on y travaille, c'est la place, en effet, de ces grands centres de stockage et de développement de l'e-commerce qui peuvent être vus sous l'angle et sous le prisme de l'impact qu'ils ont sur l'artificialisation des terres, bien entendu, mais de façon générale sur leur place et sur leur impact sur le commerce et sur l'économie. La Région est membre depuis maintenant deux ans de l'Institut pour la ville et le commerce, et c'est typiquement le genre de sujet sur lesquels, il est important pour nous que l'on se nourrisse de travaux et de réflexions sur cet avenir de l'e-commerce et sur son impact territorial et économique.

Un certain nombre de propositions que vous faites nous semblent à première vue intéressantes, notamment la séquence ERC appliquée à l'artificialisation. Cela nous semble intéressant d'utiliser aussi cette vision des choses de la séquence ERC sur l'artificialisation, de travailler avec les documents de planification le plus possible en amont sur cette compensation et où elle peut se positionner, comment elle peut se positionner.

La question de la sobriété foncière dans l'éco-conditionnalité des aides, c'est aussi une idée intéressante et à creuser.

Concernant la question de la planification locale, vous avez exprimé qu'il serait peut-être plus intéressant que tous les territoires soient couverts par des SCOT. Ce n'est pas un sujet sur lequel la Région va se prononcer. Il est vrai qu'un tiers de la région n'est pas doté de SCOT, donc ce n'est pas forcément le plus facilitant pour nous pour avoir le bon niveau d'interlocuteurs et d'accompagnement mais cela reste du

ressort et du choix et de la liberté d'organisation des Collectivités territoriales. Nous discuterons avec les territoires selon leurs modalités, en SCOT, en PLUI ou en PLU.

Le rôle des CDPENAF est soulevé dans vos débats, bien sûr. A titre personnel, j'avais déjà pu le dire, je trouverais intéressant que la Région puisse y siéger.

Quant au sujet de la régulation des prix, nous partageons cette idée mais c'est extrêmement complexe, difficile à mettre en œuvre. Il y a des opérateurs qui sont là pour y travailler. J'en connais bien un, c'est l'Etablissement Public Foncier de Nouvelle-Aquitaine. C'est absolument indispensable d'agir dans le domaine de la régulation. Dans le dialogue que nous avons avec les Collectivités, il nous est tout de suite dit que pour lutter contre l'étalement urbain, il faut être capables de revitaliser, et effectivement les coûts sont différents, les habitudes sont différentes et l'ingénierie est différente, donc il sera de la responsabilité aussi de la Région de mettre une capacité d'ingénierie à disposition des Collectivités pour travailler ces questions-là de réappropriation du bâti existant et des friches. Il va falloir mettre des moyens et il faut mettre tout le monde autour de la table. Avec Néo Terra, nous ferons des propositions très concrètes pour des interventions sur les friches, friches industrielles mais pas seulement.

Enfin, vous proposez la territorialisation de l'objectif des 50 %. J'avais déjà pu m'en expliquer, c'est un choix que nous n'avons pas fait pour la première version du SRADDET. Cela nous apparaît difficile et pas forcément souhaitable de toute façon de territorialiser, mais nous allons quand même jouer ce rôle de PPA, être très à l'écoute des territoires et je suis en ce moment en train de travailler suite à la CTAP sur un Groupe de travail dédié aux 50 %, pour regarder quelques spécificités territoriales et voir comment on pourrait travailler ensemble, la réussite de l'objectif des 50 %.

Nous sommes au tout début de l'histoire.



## Les publications récentes du CESER Nouvelle-Aquitaine



Ces documents sont accessibles sur le site du CESER [www.ceser-nouvelle-aquitaine.fr](http://www.ceser-nouvelle-aquitaine.fr)  
ou en version éditée sur simple demande à [contact@ceser-nouvelle-aquitaine.fr](mailto:contact@ceser-nouvelle-aquitaine.fr)



© CESER Nouvelle-Aquitaine 2019

Conception couverture : Kymzo.Design

Impression : Service reprographie du Conseil Régional Nouvelle Aquitaine



N° ISBN 978-2-11-155562-4

Dépôt légal : Mai 2019



© CESER Nouvelle-Aquitaine 2019

Design Graphique : Kymzo.Design

Impression : Service Reprographie de la Région Nouvelle-Aquitaine



Ceser Nouvelle-Aquitaine

[ceser-nouvelle-aquitaine.fr](http://ceser-nouvelle-aquitaine.fr)

**Site de Bordeaux**

14 rue François de Sourdis  
CS 81383  
33077 Bordeaux Cedex  
Tel. 05 57 57 80 80

**Site de Limoges**

27 boulevard de la Corderie  
CS 3116  
87031 Limoges Cedex 1  
Tel. 05 55 45 19 80

**Site de Poitiers**

15 rue de l'Ancienne Comédie  
CS 70575  
86021 Poitiers Cedex  
Tel. 05 49 55 77 77