

Évaluer la consommation des sols passée et à venir



Qui est concerné?

Toutes les communes du périmètre du SCOT de la Plaine du Roussillon.

Contexte réglementaire

Avec la loi portant Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010 puis la loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche du 27 juillet 2010, les PLU, PLUi et SCOT doivent fournir une analyse de la consommation passée d'espaces naturels, agricoles et forestiers, et déterminer des objectifs de consommation économe de l'espace pour le futur. Ces objectifs doivent être mis en regard des dynamiques démographiques et économiques qui peuvent générer une artificialisation des terres, notamment pour l'habitat.

Pourquoi?

La réduction de la consommation des espaces naturels et agricoles est un sujet ancien mais de plus en plus prégnant dans le contexte législatif et réglementaire. La loi ALUR réaffirme cette nécessité et renforce le dispositif actuel. Elle vise à limiter à la fois le mitage des espaces naturels, agricoles et forestiers, et l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation.

De quoi parle-t-on?

La notion de consommation d'espace renvoie à celle d'occupation ou d'usage de l'espace. Par convention, cinq grands types d'occupation du territoire sont distingués : les territoires artificialisés, les territoires agricoles, les forêts et milieux semi-naturels, les zones humides et les surfaces en eau (nomenclature « CORINE Land Cover » Europe).

Les surfaces agricoles regroupent, à la fois, les sols cultivés et les surfaces toujours en herbe. Les surfaces forestières sont composées des sols boisés et des forêts. Les autres surfaces naturelles sont de types landes, pelouses ou sols nus naturels. Les surfaces artificialisées correspondent aux zones urbanisées, couvrant le tissu urbain continu et discontinu, aux zones industrielles ou commerciales, aux principaux réseaux de communication, aux mines, carrières, décharges et chantiers, et aux espaces verts artificialisés, non agricoles. Ainsi, les sols artificialisés non bâtis intégrant les sols enherbés tels que pelouses, parcs ou terrains de jeux, mais aussi champs photovoltaïques doivent être comptabilisés.

La consommation de l'espace par l'urbanisation ou par l'artificialisation correspond donc à la régression des surfaces agricoles, naturelles ou boisées, et humides, conséquemment à la progression des surfaces urbanisées ou artificialisées.

Changements d'occupation entre 2006 et 2014

Surfaces échangées
millier d'hectares

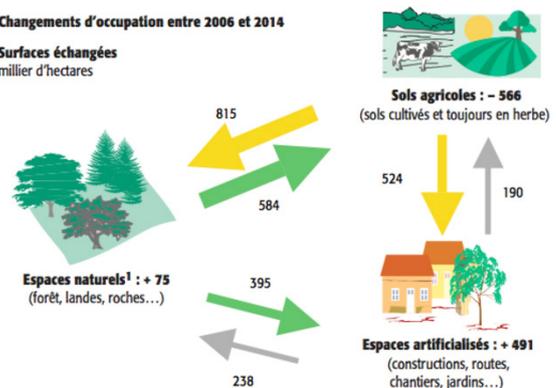
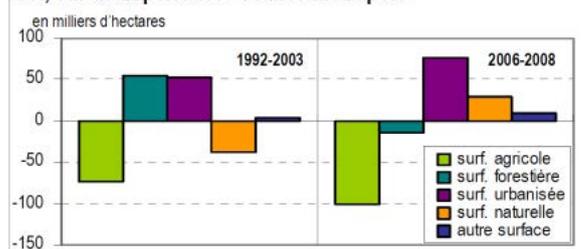


Illustration source : SSP, Agreste, Enquêtes Terri-Lucas.

Évolution annuelle des surfaces selon l'occupation du sol, sur deux périodes - France métropole



Comment s'y prendre et quand?



La consommation d'espace résulte du développement de l'habitat, de l'activité économique et des équipements et voiries qui leur sont liés. Si l'implantation de zones d'habitat est le plus souvent régulière, les zones d'activité industrielle ou commerciale, a fortiori les chantiers et les surfaces de voiries peuvent progresser par à-coups.

Cette observation conduit à distinguer la consommation des sols par l'urbanisation stricto sensu, de la consommation des sols par le reste de l'artificialisation. Ainsi, il est recommandé de distinguer la progression des surfaces dédiées majoritairement à l'habitat, des surfaces dédiées

majoritairement à l'activité, des surfaces nécessaires aux équipements (installations liées à la production d'énergie, parcs urbains, équipements sportifs...) et des principales surfaces de voiries, fortement destructurantes.

La réglementation impose que l'observation soit conduite sur une période de 10 ans précédant l'approbation du projet de PLU/PLUI ou depuis sa dernière révision, si celle-ci a eu lieu plus récemment. Néanmoins, un complément d'observation sur une durée plus longue permet une appréciation plus nuancée de la dynamique d'artificialisation.

Il n'existe pas aujourd'hui de source de données prête à l'emploi qui soit totalement satisfaisante. L'évaluation des surfaces peut se faire à partir de différentes sources de données. Trois catégories principales de sources de données sont intéressantes :

- les bases de données d'occupation du sol « sur étagère » établies à partir d'images satellitaires (Teruti-Lucas, SPOT Thema, Corine Land Cover...),
- les travaux à façon de bureaux d'études spécialisés à partir d'images satellitaires ou d'orthophotographies aériennes nécessitant un travail sous SIG (Système d'Information Géographique) et sur le terrain,
- les bases de données alphanumériques, et en particulier les fichiers parcellaires de la DGFIP (fichiers des propriétés non bâties) qui permettent de recenser les surfaces sortant du domaine naturel ou agricole pour entrer dans le domaine urbanisé, par comparaison des natures cadastrales des parcelles d'une année sur l'autre.

A noter que la réalisation d'une occupation du sol à grande échelle par l'IGN est en projet (<http://www.ign.fr/institut/activites/referentiel-a-grande-echelle>).

Les bases de données d'occupation du sol construites à partir d'images satellitaires sont généralement établies à des précisions insuffisantes pour une exploitation à l'échelle communale. En outre, leur actualisation n'est pas garantie. Néanmoins, elles constituent de puissantes références pour une observation large et dans une perspective de comparaison entre les territoires. Leur exploitation est donc recommandée en ce sens.

L'exploitation des fichiers fonciers implique d'y accéder et de savoir les traiter. Or, ceux-ci sont complexes, non exhaustifs (réseaux exclus...) et présentent de nombreuses limites.

Le traitement des orthophotographies de différentes dates apparaît comme la solution la plus économique, la plus facile d'accès et la plus fiable à l'échelle de la commune. Et ce d'autant que le Syndicat Mixte du SCOT et l'association SIG-LR mettent à disposition des EPCI et communes des orthophotographies de 2006, 2009, 2012 et 2015. Toutefois, les services de l'État peuvent fournir aux collectivités locales les résultats de l'exploitation des bases de données Majic.

La saisie cartographique des zones construites entre deux dates approchant la période de 10 ans précédant l'approbation du projet, associée à un repérage des vocations prédominantes (habitat, économie, équipements) et une classification des occupations agricoles, naturelles ou forestières des terres nouvellement bâties, permet par intrapolation ou extrapolation d'évaluer :

- la consommation absolue d'espaces en hectares par l'artificialisation, ainsi que la nature des sols affectés,

Les friches agricoles doivent être considérées comme de l'espace agricole.

- la consommation d'espaces rapportée à la dynamique démographique et à la dynamique de construction enregistrées sur la commune.

Au-delà de l'évolution de la consommation d'espaces en valeur absolue, il convient de considérer la dynamique de développement observée sur le territoire (évolution démographique et création de nouvelles constructions) au cours de la même période. Ces indicateurs renseignent sur l'importance de l'étalement urbain à l'échelle du territoire.

Sur le plan méthodologique, **il est conseillé de distinguer la tache urbaine des autres surfaces artificialisées non englobées dans la tache urbaine** (carrière, déchetterie, station d'épuration, cimetière, parc photovoltaïque...). L'évolution de ces surfaces doit en effet être comptabilisée à part.

La tache urbaine est ici associée :

- au tissu urbain continu et discontinu (bourg, lotissements, zones d'activités...). Y sont notamment inclus les bâtiments, les voiries, les équipements, les espaces publics, mais aussi les dents creuses et les jardins publics et privés,
- au bâti isolé et aux espaces environnants dits sous « influence » (jardin par exemple). Sur les parcelles de très grande taille, une analyse plus fine est menée pour comptabiliser uniquement les espaces sous influence et ne pas englober des espaces agricoles ou naturels inclus au sein de ces parcelles.

Le détournage de la tache urbaine s'appuie en premier lieu, sur le repérage des limites parcellaires qui marquent la limite entre le tissu urbain et les espaces agricoles ou naturels adjacents, et en second lieu, si besoin, notamment pour le bâti isolé situé sur de grandes parcelles, sur le repérage de limites physiques de type clôture ou haie.

Selon le profil de la commune, il peut apparaître opportun de déterminer la vocation dominante des différents secteurs de la tache urbaine (habitat, activités...) afin de distinguer leur évolution.

Les serres et tunnels agricoles ainsi que les infrastructures linéaires de transport (hors tache urbaine) ne sont ici pas prises en compte dans les surfaces artificialisées.

Les urbanisations ou aménagements engagés de façon irréversible avant l'arrêt du projet de PLU/PLUi peuvent être considérés comme de la consommation d'espace passée.

Ces espaces « en cours d'urbanisation » ne peuvent être identifiés qu'à dire d'expert et/ou grâce à des vérifications de terrain. L'actualisation de la tache urbaine ne pourra se faire qu'à la date d'arrêt du projet de PLU/PLUi.

Il est impératif d'utiliser les mêmes hypothèses de travail pour évaluer les consommations des sols passées, annoncées dans le rapport de présentation, et les objectifs de limitation de la consommation à venir, dans le PADD.

Ainsi, il s'agit, pour la consommation d'espaces à venir, d'évaluer la surface des espaces à urbaniser, à savoir les espaces à urbaniser en extension de la tache urbaine existante au moment de l'arrêt du PLU (qu'ils soient localisés en zone U ou AU du document d'urbanisme), et les espaces à aménager en zone agricole ou naturelle.

Les constructions agricoles futures ne peuvent être comptabilisées. Les constructions en renouvellement urbain (comblement de dent creuse ou mobilisation d'un espace inclus dans la tache urbaine ayant une vocation originelle différente) ne seront pas considérées comme générant une consommation d'espace, sauf si la dent creuse faisant l'objet d'un comblement est d'une surface importante, supérieure à un seuil à définir par la commune ou l'EPCI.

En résumé

Il est conseillé de :

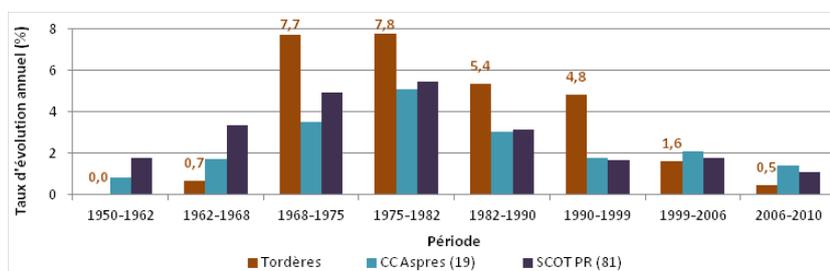
- se rapporter aux données de l'atlas régional de la consommation foncière de la DREAL, afin de procéder à des comparaisons dans le temps et avec les territoires d'appartenance de la commune concernée (éventuellement avec d'autres territoires aux caractéristiques similaires dans la région),
- procéder à une analyse des orthophotographies de la commune :
 - en distinguant les zones urbanisées par l'habitat, les zones urbanisées par l'activité économique, et les autres zones artificialisées,
 - en identifiant la vocation d'origine des sols consommés (agricole, forestière ou naturelle),
 - en rapportant les consommations foncières à la dynamique démographique et la dynamique de construction sur la commune,
 - en intégrant le cas échéant les urbanisations en cours ou à venir dans un avenir très proche, décidées de manière irréversible avant la procédure de PLU/PLUI.
- se référer aux mêmes méthodes (base de données, hypothèses de travail) pour évaluer les consommations des sols passées et à venir.

Il est rappelé que :

- la réduction de zones à urbaniser ne correspond pas à des économies foncières,
- les friches agricoles conservent un statut d'espace agricole,
- les champs photovoltaïques, les carrières ou les équipements peuvent être considérés comme de l'espace artificialisé,
- une urbanisation en bordure d'enveloppe urbaine ne peut être considéré comme du renouvellement urbain, quel que soit le zonage de l'espace dans lequel elle se développe.

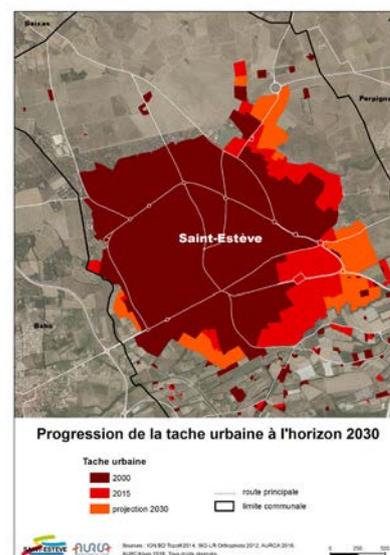
Quels exemples?

Plans Locaux d'Urbanisme de Saint-Estève, Tordères, Llauro, Sainte-Colombe-de-la-Commanderie, Montauriol.



Ci-dessus : Extrait de l'EIE du PLU de Tordères, « Analyse de la consommation passée : évolution annuelle de la tache urbaine résidentielle sur la commune de Tordères et ses territoires d'appartenance » (source : DREAL - DGFIP, 2014).

Ci-contre : Extrait de l'Evaluation Environnementale du PLU de St-Estève, « Analyse de la consommation à venir : projection de la consommation d'espace à horizon 2030 sur la commune de Saint-Estève » (source : AURCA 2016).



Où trouver des informations complémentaires?

- Au CDPENAF, secrétariat assuré par la DDTM 66,
- Au CERTU, « La consommation d'espaces par l'urbanisation – Panorama des méthodes d'évaluation », MEDTL (décembre 2010),
- À la DREAL LR, « Atlas de la consommation foncière en Languedoc-Roussillon »,
- Au SCOT Plaine du Roussillon (orthophotographies 2009-2012-2015) : scotplaine-roussillon@wanadoo.fr (contact : M^{elle} Ève Goze),
- À l'Agence d'Urbanisme Catalane : aurca@aurca.org (contact : M^{me} Marielle Sibieude).