
CONTRIBUTION

Septembre 2018

SRADDET

Pour une stratégie
ambitieuse en faveur
de la réduction de la
consommation
d'espaces agricoles et
naturels

CONTRIBUTION

Septembre 2018

SRADDET

**Pour une stratégie ambitieuse en faveur de la
réduction de la consommation d'espaces
agricoles et naturels**

Président
Pascal FÉREY

Présentée par
Jean-Pierre GIROD

Chargé de mission
Pierre LANDAIS



Sommaire

Sommaire.....	3
Auditions et remerciements.....	5
Composition de la 3 ^e commission.....	7
Contribution.....	9
Introduction.....	11
I- L'artificialisation des sols et la consommation d'espaces en Normandie : un régime de surconsommation.....	11
Une problématique transversale.....	12
La Normandie se situe dans un régime de surconsommation d'espaces agricoles et naturels.....	13
Le Plan Biodiversité : vers une artificialisation nette zéro.....	16
II- Observations et préconisations.....	17
Développer la connaissance des territoires, de l'artificialisation et de la consommation foncière.....	17
Privilégier l'existant et mobiliser les espaces déjà urbanisés ou artificialisés.....	18
Préserver les espaces agricoles.....	18
Préserver les espaces naturels et la biodiversité.....	18
Réguler et freiner le développement des zones commerciales périphériques.....	19
Agir en faveur de l'attractivité des centres-villes et centres-bourgs.....	19
<i>Encart : Observations sur le document de travail SRADDET (version du 28 juin 2018).....</i>	<i>20</i>
Annexes.....	23
Annexe 1 : La mesure de l'artificialisation et de la consommation d'espaces, et les données disponibles en Normandie.....	25
Liste des sigles.....	27

Auditions et remerciements

Le CESER de Normandie tient à remercier l'ensemble des personnes qui ont pris part aux réflexions de la commission et du groupe du travail en acceptant de nous rencontrer, ou de nous transmettre des informations :

M. ALLAIS Frédéric

Chargé d'étude, Pôle Etudes et aménagement territorial – CCI de Normandie

Mme BIDEAULT Anne-Claire

Chef du service Appui aux démarches partenariales et transversales – Direction Grands partenariats et pilotage des politiques publiques – Région Normandie

Mme BIGAULT-DAM Astrid

Chargée de mission urbanisme opérationnel et réglementaire – PNR des Boucles de la Seine Normandie

M. COMTE Sylvain

Responsable de l'Unité Stratégie Aménagement, Bureau Aménagement Développement Durable, Service Energie Climat Logement Aménagement Durable – DREAL

M. DUMONT Bruno

Directeur Grands partenariats et pilotage des politiques publiques – Région Normandie

M. DURAND Mathieu

Chargé de mission SRADDET – Service Appui aux démarches partenariales et transversales – Direction Grands partenariats et pilotage des politiques publiques – Région Normandie

M. FLEURISSON Jérémy

Responsable SIG – Région Normandie.

M. GAL Gilles

Directeur général de l'EPF de Normandie

M. HAMON Stéphane

Directeur général de la SAFER de Normandie

M. HOUBRON Michel

Directeur de l'Habitat, des Etudes et de la Stratégie, adjoint au Directeur général – EPF de Normandie

M. HUBERT Anthony

Chargé de mission urbanisme, chef de projet SCOT – Caen Normandie Métropole

M. JOUAN Guillaume

Chef du service Etudes et collectivités – SAFER de Normandie

M. RIGAUDIÈRE Jérôme

Chargé d'étude, Pôle Etudes et aménagement territorial – CCI de Normandie

Composition de la 3^e commission

Aménagement du territoire – Environnement –
Projets structurants

Un groupe de travail, issu essentiellement de la 3^e commission du CESER, a piloté la contribution. Ce groupe était composé comme suit :

Mme **CHAUSSE** Sophie, Vice-Présidente de la commission

M. **FÉREY** Pascal, Président de la commission

M. **GIROD** Jean-Pierre, Rapporteur de la contribution

Mme **LEFEZ** Sylviane

Mme **MONTIER** Sylvie

M. **MOREL** Patrick

Mme **PINEL** Anne

M. **SANSON** Hugues

La 3^e commission du CESER est composée de :

Mme **ATINAULT** Marie

Mme **AUBRY** Brigitte

M. **BANNER** Hubert

M. **BELIN** Jacques

M. **BERBAIN** Antoine

M. **CATELAIN** Pascal

Mme **CHAUSSE** Sophie

M. **DECLERCQ** Denys

Mme **DUMOUTIER-MANIÈRE** Catherine

M. **FÉREY** Pascal

Mme **FUSIL** Sylvie

M. **GIROD** Jean-Pierre

Mme **GUENTCHEFF** Florence

Mme **GUILBERT** Marie-Ange

M. **HANCHARD** Daniel

Mme **HERVÉ-PORCHY** Marie-Christine

Mme **JEANPIERRE** Nathalie

M. **LAFARGE** Antoine

Mme **LATRON** Valérie

Mme **LEFEBVRE** Sabine

Mme **LEMARCHAND** Roseline

Mme **LEROUX** Véronique

M. **LUTSEN** Didier,

Mme **MARIE** Brigitte

Mme **MESPOULHÈS** Valérie

M. **MONFILLIATRE** Dominique

Mme **MONTIER** Sylvie

M. **MOREL** Jean-Jacques

M. **MOREL** Patrick

Mme **NICOLLE** Fabienne

M. **PERROTTE** Yann

Mme **PINEL** Anne

M. **SALVI** Pierrick

M. **SANSON** Hugues

Mme **SAVARY** Arlette

M. **SEGAIN** Michel

Mme **TOURRES** Aude

M. **VOLLE** Caroline

Contribution

Adoptée lors du Bureau du 13
septembre 2018

Introduction

Dans son rapport paru en octobre 2017, dans le cadre d'une saisine du Président de Région sur l'équilibre et l'équité des territoires¹, le CESER insistait notamment, outre le besoin de renforcer l'ingénierie territoriale et de soutenir les villes moyennes qui maillent le territoire, sur quatre priorités identifiées pour favoriser un développement équilibré du territoire : formation, connectivité, mobilités, présence médicale.

Le CESER, considérant que la Région doit devenir un acteur structurant de l'aménagement du territoire, notamment dans le cadre des contrats de territoire, a souhaité adresser à la Région une contribution complémentaire à l'occasion de l'élaboration du SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires). Cette contribution porte sur l'enjeu de l'artificialisation des sols et la consommation d'espaces agricoles et naturels, et le rôle que le SRADDET, prescriptif sur les documents infra-régionaux (SCOT, PLUI, PLU...) peut jouer en matière de réduction de cette consommation, afin de favoriser l'attractivité de notre région.

A travers la présente contribution, le CESER entend mettre en évidence le caractère transversal d'une problématique aux enjeux multiples, et le régime de surconsommation d'espaces qui prévaut en Normandie (I). Il indique ensuite un certain nombre d'orientations générales et de propositions relatives à l'élaboration du SRADDET concernant la stratégie foncière régionale attendue (II).

I- L'artificialisation des sols et la consommation d'espaces en Normandie : un régime de surconsommation

La progression des espaces artificialisés s'opère aux dépens des terres agricoles, souvent de grande qualité, et dans une moindre mesure au détriment des zones naturelles ou boisées. Les conséquences environnementales et sociétales sont très nombreuses, notamment du fait de l'imperméabilisation des sols (avec l'aggravation des risques d'inondation) dont l'utilisation à des fins de production alimentaire ou non alimentaire est définitivement compromise. Le SRADDET doit insuffler une dynamique nouvelle afin de promouvoir un urbanisme soutenable au sein des territoires, et d'inverser les tendances constatées.

¹ CESER de Normandie, *Pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie*, octobre 2017.

Une problématique transversale

Artificialisation des sols, consommation foncière, périurbanisation, étalement urbain... Ces différents termes, sans pour autant constituer des synonymes, renvoient à des enjeux communs et décrivent un modèle de développement reposant sur l'extension urbaine et la consommation d'espaces – agricoles, naturels voire forestiers – au profit de l'urbanisation et de la constitution de zones d'habitat, de zones d'activités (économiques, commerciales, logistiques, administratives), ou d'infrastructures routières. Caractérisé par le zonage, c'est-à-dire la spécialisation fonctionnelle des espaces, ce modèle n'a été rendu possible que par l'usage généralisé de l'automobile, en accroissant fortement les distances de déplacement.

Il s'agit d'un phénomène multifactoriel : attrait pour la maison individuelle avec jardin, coût du foncier attractif en périphérie des villes et centres-bourgs, inadaptation de l'habitat des centres, coût de la rénovation souvent supérieur à celui de la construction, concurrence entre territoires pour attirer habitants et activités économiques, concentration de ces activités économiques, insuffisante régulation de l'urbanisme commercial... Les conséquences en sont tout à la fois économiques, sociales et environnementales² : dévitalisation des centres, dépendance automobile des ménages, allongement des temps de déplacement domicile-travail, coût pour les collectivités en matière de transports publics et d'infrastructures, émission de gaz à effet de serre, congestion routière et pollution, atteintes à la biodiversité et discontinuités écologiques, phénomènes de ruissellement, défiguration paysagère des entrées de ville, etc.

12

Il convient de souligner que la désaffectation des centres est liée à une recherche de qualité de vie poursuivie par de nombreux ménages, dans la mesure où l'habitat et les espaces publics de ces centres ne répondent pas toujours aux aspirations des populations. Ainsi, il apparaît indispensable d'agir afin de limiter l'artificialisation des sols et la périurbanisation, et d'œuvrer conjointement en faveur de **l'amélioration de la qualité de vie au sein des centres**, afin d'attirer ou de maintenir les populations en leur sein. La réduction de la pollution – atmosphérique, sonore, visuelle – ainsi que l'aménagement d'espaces verts et récréatifs, parfois insuffisants, constituent autant d'actions à conduire, complémentaires des opérations de revitalisation urbaine et d'amélioration de l'habitat. A cet égard, la recherche de densification et d'urbanisation des dents creuses, destinée à éviter l'extension urbaine, peut avoir pour effet pervers de combler l'intégralité des centres et ce faisant de les priver de poumons verts qui constituent à la fois des refuges pour la biodiversité et des aménités pour les habitants des villes. Autrement dit, la limitation de la périurbanisation passera par l'amélioration de la qualité de vie au sein des centres-villes et bourgs.

La nécessité de lutter contre l'étalement urbain a fait l'objet d'une prise de conscience relativement récente (incarnée notamment au plan législatif par les lois SRU en 2000, Grenelle II en 2010, ALUR en 2014), dont la traduction demeure souvent limitée dans les pratiques, et dans les documents d'urbanisme. Nombre de projets privilégient encore l'usage d'espaces agricoles et naturels et l'étalement urbain plutôt que la recherche de densification urbaine et la réhabilitation du bâti

² Ainsi qu'esthétiques et patrimoniales, si l'on considère l'uniformisation des entrées de villes, des zones commerciales et de l'habitat pavillonnaire.

titre de comparaison, l'artificialisation a progressé de 0,71 % par an en France métropolitaine (entre 2011 et 2015) quand la croissance démographique se situe à 0,5 % par an (entre 2008 et 2013). Selon les mêmes sources, la Normandie se situe au 5^{ème} rang des régions de France métropolitaine les plus artificialisées, avec 7,4 % de la surface cadastrée artificialisée en 2015⁶. Selon une autre source, le taux d'artificialisation du territoire régional, passé de 8,26 % en 2009 à 8,76 % en 2016, a connu un taux d'évolution de **6,1%** sur la période⁷, quand la croissance démographique s'établit à peine à **+ 1%** entre 2010 et 2016 (+ 0,98 %)⁸.

Il existe différentes sources et données pour mesurer l'artificialisation, la consommation foncière et la consommation d'espaces (cf. annexe 1). Au cours des dix à quinze dernières années cependant, on peut chiffrer cette consommation entre 2 500 (entre 2009 et 2015, selon l'OSCOM⁹) et 2700 ha par an (entre 2000 et 2012), selon l'association Vigisol. Ces données, de même que la cartographie de la consommation foncière établie par l'EPFN, permettent d'avoir un point de référence pour mesurer l'évolution de la consommation (voir l'annexe sur ce point).

Une étude récente de l'INSEE indique qu'en Normandie, **la croissance du parc de logement est cinq fois plus importante que celle de la population**. Cette augmentation est en partie liée à la diminution de la taille des ménages (du fait de la décohabitation notamment) et à la croissance démographique. Cependant, cette hausse est « *nettement supérieure aux besoins générés par la croissance de la population et par la décohabitation* », favorisant une augmentation du nombre de logements vacants (+ 5,4 % par an entre 2010 et 2015, après une hausse de 2,7 % par an entre 1999 et 2010)¹⁰. C'est en Normandie que cette hausse est la plus forte parmi les régions de France (la moyenne étant de 3,4 % pour la France métropolitaine). Cette vacance (7,9 % du parc en Normandie) est globalement plus marquée dans les appartements plutôt que les maisons, et au sein des villes-centres. Les raisons de cette situation sont multiples, et la relation entre construction et vacance n'est pas purement mécanique, tant l'inadaptation, le mauvais état général, le besoin de rénovation énergétique des logements des centres-villes peuvent constituer des facteurs essentiels de vacance. Il n'en reste pas moins que ce constat d'une croissance du parc cinq fois supérieure à celle de la population doit interroger quant aux **espaces qui ont été consommés là où le parc et plus largement le bâti existant pourraient être réhabilités et réutilisés**.

Les SCOT de Normandie couvrent 89 % du territoire normand, et 91 % des habitants¹¹. Ces documents de planification, devant fixer des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, s'inscrivent globalement dans une perspective de réduction de la consommation d'espaces. A titre d'exemple, le SCOT de Caen Normandie Métropole a permis de passer d'une consommation de 200 ha/an avant 2011, à une consommation de

⁶ Très loin derrière l'Île-de-France (20,4 %), et derrière les Hauts-de-France (9,6 %), la Bretagne (9,4 %) et les Pays de la Loire (8,8 %).

⁷ Observatoire des surfaces communales, DRAAF de Normandie, Service régional de l'information statistique et économique, « Reprise de l'artificialisation des sols agricoles », *Agreste Normandie*, n° 1, juin 2017.

⁸ Source : INSEE, estimation de population.

⁹ DRAAF de Normandie, *ibid.*

¹⁰ « En Normandie, le parc de logements s'accroît cinq fois plus vite que la population », *INSEE Analyses Normandie*, n° 48, juin 2018.

¹¹ Seuls 7 EPCI étant hors SCOT. http://www.normandie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/4-vers_observatoire_scot-dreal-201804.pdf

138ha/an entre 2012 et 2016, le futur SCOT en cours de révision se fixant un objectif de 110ha consommés par an. Pour autant, on observe, de façon générale, une tendance de ces SCOT à fixer des **objectifs de programmation de logement très ambitieux, en décalage avec les projections démographiques de l'INSEE**. Les constructions de logement au sein des zones où le foncier est peu cher et le marché détendu contribuent alors à accroître le taux de vacance dans les centres-villes et bourgs. De surcroît, la superficie des terrains des maisons reste élevée : 1 000 à 1 500 m² étant consommés en moyenne en Normandie pour la construction d'une maison entre 2004 et 2013 (source : DREAL Normandie). Cela signifie que la densification demeure un objectif à poursuivre.

Au-delà de l'habitat, les activités économiques et commerciales sont fortement consommatrices d'espaces. La périphérisation de ces activités – phénomène touchant également de nombreux services, médicaux, administratifs, y compris publics – tient généralement à la proximité d'infrastructures routières, au coût et à la disponibilité du foncier. Ces dernières années, une prise de conscience s'est opérée face à la dévitalisation accélérée de nombreux centres-villes et centres-bourgs, caractérisés notamment par une importante vacance commerciale, concomitante du développement des zones commerciales périphériques. Face à ce constat désormais de plus en plus partagé, objet de rapports et de débats, se pose la question de la régulation de l'urbanisme commercial, alors que **les surfaces commerciales en France ont cru deux fois plus vite (3%) que la consommation des ménages depuis le début des années 2000 (1,5 %)**¹². Le phénomène de dévitalisation des centres ne saurait s'expliquer uniquement par le développement des zones commerciales périphériques. Les actions en faveur de la revitalisation des centres appellent à une approche globale, considérant commerce, architecture, rénovation commerciale et réhabilitation de l'habitat, espaces publics. Toutefois, il paraît nécessaire au CESER de rappeler que **l'ambition de redynamiser les centres-villes ne peut être considérée indépendamment de la nécessité d'apporter un coup d'arrêt au développement des zones commerciales périphériques**.

Le développement des zones commerciales, de même que celui des zones d'activités économiques (ZAE), a été tel que la vacance ne concerne plus seulement les centres, dans nombre desquels les passants se sont habitués à voir des trompe-l'œil sur les devantures vides, mais aussi de nombreuses cellules commerciales au sein des zones commerciales périphériques. Il en va de même de la vacance au sein des ZAE qui maillent le territoire. A cet égard, le poids des concurrences territoriales (entre communes, mais aussi entre EPCI) favorise des pratiques qui concourent objectivement à la dévitalisation des centres. Ainsi des zones d'habitat pavillonnaire et des zones commerciales restent encouragées alors même que des opérations de revitalisation urbaine peuvent être menées dans le même temps, sur un même territoire ou à proximité. La régionalisation des CDAC (Commissions départementale d'autorisation commerciale), préconisées par différents acteurs (CGEDD, CESER de Bretagne) pourrait constituer un élément de réponse, en permettant de prendre de la distance avec des enjeux territoriaux afin d'avoir une vision globale et supra-territoriale des effets du développement commercial local. Plus largement, au-delà de la réforme de l'urbanisme commercial, la Région pourrait fixer des orientations, voire des règles, dans le cadre du SRADDET, avec lesquelles les documents infra-régionaux devraient se mettre en compatibilité en matière de limitation du développement de nouvelles zones commerciales et ZAE périphériques. L'échelon régional, en

¹² CGEDD, *Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable. Les fondements d'une nouvelle politique des périphéries urbaines et commerciales*, mars 2017, p. 37.

articulation avec les SCOT et les démarches inter-SCOT, peut en effet constituer un niveau approprié et fédérateur pour contribuer à rationaliser l'implantation des activités économiques et commerciales.

Le Plan Biodiversité : vers une artificialisation nette zéro

Habitat, activités économiques et commerciales – sans oublier les infrastructures routières – constituent les principaux facteurs d'artificialisation des sols. En dépit des « *progrès de la planification (...), la consommation des espaces naturels reste trop rapide, même dans les zones où la population n'augmente pas* ». Ce constat, rejoignant celui d'une surconsommation au sein du territoire régional dressé précédemment, a conduit le Ministre de la Transition écologique et solidaire à annoncer, dans le cadre du Plan Biodiversité présenté le 4 juillet 2018, un **objectif national de « zéro artificialisation nette des sols »**. Le Plan prévoit ainsi « *la définition d'objectifs chiffrés et d'une trajectoire pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette* », objectif dont l'horizon temporel devra être défini « *en concertation avec les parties prenantes* ». Est également annoncée une modernisation à venir du « *cadre réglementaire et [de] la gouvernance relatifs à l'aménagement commercial dans l'objectif de limiter l'artificialisation des sols* ». Il sera donné aux préfets de département, à travers la future loi ELAN (Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique) la possibilité « *de suspendre les projets d'aménagement commercial qui seraient susceptibles de compromettre les opérations de revitalisation des centres-villes couvertes par une convention entre l'État et les collectivités* » dans le cadre du plan Action cœur de ville¹³. La loi prévoit en outre une exonération de demande d'autorisation pour les commerces qui s'implanteront dans ces centres-villes. Le Plan indique enfin l'obligation pour « *toute construction de nouveau parking [d']être perméable afin de favoriser l'infiltration des eaux dans le sol dans le but de lutter contre les inondations* »¹⁴.

16

Cet objectif de zéro artificialisation nette, que le CESER considère comme un horizon vers lequel il s'agit de tendre à terme, ne pourra être atteint que progressivement, par le biais d'un changement majeur des pratiques (en évitant l'artificialisation, en prenant en compte la qualité des sols, en réduisant les impacts, en favorisant le retour à la nature), et au travers d'une dynamique de concertation avec les territoires afin de susciter une vision partagée de la nécessité de réduire significativement la consommation d'espaces naturels et agricoles. Certaines Régions ont annoncé des objectifs ambitieux en la matière, à l'image de la Nouvelle-Aquitaine, qui se donne pour but une réduction de 50 % de sa consommation foncière.

Aussi, le CESER souhaite indiquer un certain nombre d'observations et de préconisations afin de développer et construire une stratégie régionale affirmée en matière de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers – dans le cadre de l'élaboration du SRADDET et au-delà, au fil de son suivi et de son évaluation.

¹³ Le plan Action Cœur de ville, annoncé fin mars 2018, a désigné 222 communes lauréates, dont 12 en Normandie : Cherbourg-en-Cotentin, Saint-Lô, Vire, Flers, Lisieux, Alençon, Argentan, Fécamp, Louviers, Evreux, Vernon, Dieppe.

¹⁴ https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.07.04_PlanBiodiversite.pdf

II- Observations et préconisations

L'ambition est qu'à terme le développement économique, de l'habitat et des infrastructures ne consomme plus d'espaces agricoles et naturels. De surcroît, le changement climatique va nous contraindre à nous y adapter, à en atténuer les effets, et surtout à réduire l'artificialisation afin que les espaces et les sols maintiennent leur résilience. L'artificialisation doit ainsi devenir l'exception. Pour poursuivre cet objectif ambitieux, plusieurs leviers sont identifiés :

Développer la connaissance des territoires, de l'artificialisation et de la consommation foncière

- Quantifier les évolutions passées de consommation des terres agricoles et naturelles, par type d'usage (agricole, économique, commercial, habitat, infrastructures, récréatif), à l'échelle régionale et en favorisant des outils de mesure harmonisés à l'échelle des SCOT et EPCI ;
- Inciter les SCOT à réaliser un diagnostic et une analyse fine de l'évolution démographique passée et de l'anticipation des besoins futurs (habitat, développement économique et commercial...), et prévoir des objectifs réalistes et cohérents avec les tendances constatées aux échelles départementales et régionales ;
- Connaître les taux de vacance dans l'habitat et les zones d'activité de bureaux, commerciales et les bâtiments sans affectation, à travers une analyse fine du parc vacant dans le périmètre des documents d'urbanisme ;
- Faire figurer au sein des documents d'urbanisme une projection de l'évolution démographique à 20-30-40 ans ;
- Identifier l'ensemble des friches, à travers l'extension du recensement réalisé par l'EPFN à l'intégralité du territoire régional ;
- Poursuivre les travaux engagés avec l'EPFN d'élaboration d'une cartographie de la consommation foncière et d'observatoires fonciers locaux, notamment dans les zones tendues ;
- Développer une cartographie complète de la qualité des sols du territoire normand ;
- Promouvoir des règles communes InterSCOT afin d'harmoniser la connaissance, les indicateurs et éviter les effets d'aubaine en frontière des périmètres.

Privilégier l'existant et mobiliser les espaces déjà urbanisés ou artificialisés

- Favoriser le réaménagement des friches et le recyclage des terrains et bâtiments existants (réhabilitation et requalification des friches industrielles, zones commerciales, ZAE, logements vacants), y compris pour créer des espaces verts et récréatifs favorables à la qualité de vie dans les centres, grâce au soutien financier aux projets de réhabilitation et de recyclage foncier dans le cadre de la convention Région-EPFN ;
- Inciter les SCOT et les PLUI à utiliser les outils leur permettant d'imposer une densité minimale de construction par secteurs, et harmoniser les outils utilisés pour exprimer les densités (densité brute ou densité nette¹⁵) ;
- Inciter à la densification le long des principaux axes et des dessertes des lignes de transport, et plus largement à la polarisation du développement urbain et économique (afin de tenir compte de la présence des infrastructures de transports, des réseaux électriques, numériques, d'eau et d'assainissement, ainsi que des services) ;
- Rompre avec la logique du zonage, générateur de déplacements automobiles, facteur de congestion routière et source de pollution de l'air, en privilégiant des espaces poly-fonctionnels.

Préserver les espaces agricoles

- Tenir compte de la qualité agronomique des sols dans les projets d'aménagement, en préservant la production agricole ;
- Inciter les collectivités à maintenir et développer des espaces de production alimentaire de proximité (agriculture urbaine et périurbaine), notamment à travers la mobilisation des outils de préservation des espaces agricoles (ZAP – Zone agricole protégée ; PAEN – Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains) et le développement de PAT (Projets alimentaires territoriaux, visant à rapprocher production et consommation et à préserver les terres agricoles dans les espaces périurbains).

Préserver les espaces naturels et la biodiversité

- Inciter les collectivités à prendre en compte davantage la démarche ERC (Eviter-Réduire-Compenser), et en particulier les deux phases Eviter/Réduire ;
- Réduire l'impact des projets, lorsqu'il y a artificialisation, à travers des pratiques nouvelles de construction : réduire la place allouée au stationnement, en favorisant l'usage des sous-sols ou des toits plutôt que l'extension au sol ; éviter l'imperméabilisation des parkings ; diminuer la taille des parcelles ; favoriser la présence d'espaces verts et la végétalisation, favorables à la préservation de la biodiversité et afin de limiter la création d'îlots de chaleur (participant à la qualité de vie dans les centres-villes) ;

¹⁵ La densité nette se mesure à l'échelle de la parcelle ou de l'îlot. La densité brute prend en compte les espaces et équipements publics (voirie, stationnement, espaces verts) liés à une opération d'aménagement.

- Inciter les SCOT à fixer des exigences en matière de limitation de l'imperméabilisation des sols dans le cadre des projets d'aménagement ;
- Inciter les collectivités à considérer davantage les continuités écologiques et la TVB au sein des documents d'urbanisme ;
- Considérer les impacts cumulés (économiques, sociaux et environnementaux) des projets ;
- Préserver les zones humides, dont la disparition ne doit être qu'exceptionnelle et fortement compensée (par le biais d'une agence régionale ayant pour objectif de compenser les zones artificialisées, notamment les zones humides et forestières) ;
- Favoriser la préservation et la réhabilitation des paysages, qui sont et seront plus encore des marqueurs identitaires de nos territoires, par le biais de la généralisation des observatoires photographiques des paysages.

Réguler et freiner le développement des zones commerciales périphériques

- Privilégier les implantations commerciales au sein des centres-villes et centres-bourgs, limiter fortement ou stopper le développement des zones commerciales périphériques déjà trop nombreuses ;
- Inciter les SCOT à se doter d'un DAAC (Document d'aménagement artisanal et commercial), document facultatif déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire.

Agir en faveur de l'attractivité des centres-villes et centres-bourgs¹⁶

- Favoriser la réhabilitation et la rénovation énergétique de l'habitat ; la requalification des espaces publics ; la présence de services ; l'existence d'espaces publics, cheminements et voies urbaines propices aux modes de déplacements doux (marche, vélo...).
- Favoriser la poly-fonctionnalité au sein des villes (habitat, commerce, activités économiques, services, espaces verts et récréatifs, agriculture urbaine), source de qualité de vie et facteur d'attractivité.

¹⁶ C'est le sens des différents dispositifs visant à endiguer le phénomène de dévitalisation mis en place par le Conseil Régional, en particulier du « Plan de redynamisation des centres-villes et centres-bourgs », adopté en février 2017, et de l'appel à projet, reconduit en 2018, « Renforcement de l'attractivité des centres des villes reconstruites » dont 7 villes ont été lauréates en 2017 : Avranches, Le Havre, Caen, Lisieux, Louviers, Saint-Lô et Vire Normandie.

Encart : Observations sur le document de travail SRADDET (version du 28 juin 2018)

Le CESER note que plusieurs des constats et orientations qu'il souhaitait porter à connaissance de la Région dans le cadre de sa contribution figurent dans le document de travail du SRADDET présenté lors des réunions de consultations organisées au début du mois de juillet 2018. La recherche de densification au sein des zones déjà bâties, l'anticipation des besoins fonciers, la prise en compte de la qualité des sols figurent ainsi parmi les sous-objectifs de l'objectif transversal « Poser la conciliation des usages comme impératif » (p.18-19). Les collectivités sont invitées à « *densifier près des infrastructures de mobilités* » ; à « *optimiser les relations entre le logement et les transports* » (sur ce point, il est indiqué qu'une « *règle de rapport mesurée entre construction de logement et l'existence de transports peut être proposée* » (p. 117). Il s'agit là d'une possibilité offerte aux SCOT que le SRADDET pourrait en effet utilement encourager.

La version provisoire du SRADDET, datée du 28 juin 2018, fixe pour objectif la poursuite du « *développement de l'observation foncière sur l'ensemble du territoire* » (p. 278), ainsi que la « *mise en œuvre d'une politique volontariste de résorption des friches* » (p. 283). En ce qui concerne le foncier, il est préconisé « *que soit limitée l'utilisation d'enveloppes foncières en extension du bâti/zone bâtie, que soient intégrés dans l'étude de projets des objectifs chiffrés de résorption de la vacance et qu'un **objectif minimal de modération de la consommation foncière** soit défini à l'échelle des EPCI ou des Pays* » (p. 280). Figure également parmi les objectifs le fait de « *réduire la consommation d'espace pour le développement résidentiel en comparaison du rythme de consommation sur la période précédente (**division par 2**)* ». Même si la période de référence précédente n'est pas précisée dans la version provisoire du document (il pourrait s'agir de l'analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers que SCOT et PLU doivent présenter), le CESER **approuve fortement cette référence à un objectif minimal de modération de la consommation foncière et l'objectif de division par deux de la consommation d'espace consacrée à l'habitat. Il souhaite que ces objectifs, en particulier chiffrés, figurent parmi les règles du SRADDET.**

Le CESER remarque également le fait que le document provisoire incite les collectivités à « *prendre en compte les enjeux du foncier dans les politiques sur le commerce* », afin de « *répondre à la préoccupation de la fragilisation du tissu commercial et la croissance de la vacance constatées en particulier dans les centres-villes des villes normandes* ». Les collectivités sont ainsi invitées à « *fortement maîtriser l'extension commerciale en périphérie, la priorité est à la préservation de l'enveloppe urbaine existante et à la densification de celle-ci lorsque cela est réalisable* » ; « *réaliser un Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC)* » (dans le cadre des SCOT) ; « *mener une réflexion sur l'élaboration d'une stratégie locale en matière d'aménagement commercial (vacance ; périphérie ; friches ; architecture)* ».

S'il partage assez largement ces grandes orientations, **le CESER s'interroge sur leurs effets et leur traduction concrète dans la mesure où elles ne figurent que rarement de manière explicite au sein des règles générales du SRADDET**, telles qu'elles ont été présentées jusqu'à présent. Ces règles, avec lesquelles les documents infra-régionaux devront être compatibles, constituent en effet la seule dimension réellement prescriptive du SRADDET.

Les constats sur les effets de l'artificialisation des sols et la nécessité de limiter l'étalement urbain (favorisant la création d'infrastructures, les déplacements automobiles et la consommation d'énergie, source de pollution supplémentaire, contribuant au réchauffement climatique...), ainsi que les leviers à mobiliser (recyclage et réutilisation des espaces et bâtiments existants, densification, régulation et maîtrise du développement périphérique au sens large : habitat, commerce, activités économiques...) sont désormais relativement partagés. Au-delà des différents axes développés précédemment, le CESER identifie **trois priorités** déterminantes afin que la Région soit en mesure de fixer, au travers du SRADDET et de l'ensemble de ses politiques, une stratégie et un cap ambitieux en matière de préservation des espaces naturels et agricoles :

- **Poursuivre le développement de la connaissance de l'artificialisation et de la consommation d'espaces naturels et agricoles, et harmoniser les outils et indicateurs de suivi**

S'il existe déjà des données à l'échelle régionale, permettant un suivi de la consommation foncière et de la consommation d'espaces (données de la cartographie de la consommation foncière de l'EPFN ; de l'OSCOM ; de Vigisol), il est essentiel de continuer à développer la connaissance en produisant, collectant et harmonisant des données à l'échelle régionale et infra-régionale, afin de disposer de point de référence et d'indicateurs clairs et compréhensibles, et permettant des comparaisons infrarégionale et interrégionale. Ainsi, pourrait être envisagé la création d'un Observatoire régional partagé de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, chargé de collecter, harmoniser, diffuser les données, auprès des collectivités, des parties prenantes, des acteurs de la société civile et du public.

- **Faire figurer des objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espaces au sein des règles du SRADDET**

Le CESER préconise de fixer un taux d'artificialisation en termes d'évolution maximale de la consommation d'espaces, à travers une règle compréhensible, et transposable car prenant en compte l'évolution démographique.

Il pourrait s'agir de déterminer un pourcentage d'artificialisation (comme cible maximale) qui puisse s'imposer aux SCOT, à moduler en fonction du taux de croissance démographique (chaque SCOT devant travailler en fonction de l'évolution démographique au sein de son territoire, ainsi que du taux de vacance) et à répartir entre intercommunalités. Un tel objectif pourrait consister, a minima, à **ramener le taux d'artificialisation régional annuel à hauteur du taux d'artificialisation national (+ 1,03 % par an en Normandie contre + 0,71 % selon les données de la DGFIP entre 2011 et 2015), ou, de façon plus ambitieuse, à hauteur du taux de croissance démographique régional (+0,2 % par an entre 2010 et 2016)**. Ainsi, une telle règle de limitation du rythme de l'artificialisation à celui de la croissance démographique consisterait à diviser par cinq la surface annuelle artificialisée. Ce taux serait à répartir et à moduler à l'échelle SCOT, tout en étant attentif à la situation des territoires en déprise démographique, afin de ne pas bloquer tout projet d'aménagement et de construction en leur sein – c'est ici que le développement de pratiques nouvelles et une approche en termes d'artificialisation nette (après retours d'espaces aux usages naturels, agricoles et forestiers) pourrait prendre tout son sens. La répartition (à l'échelle des SCOT) des espaces consommés entre intercommunalités devra également veiller à ne pas favoriser les EPCI qui ont été fortement

consommateurs et ont donc ainsi déjà davantage de surfaces artificialisées sur leur territoire. Il s'agirait alors de laisser à chaque intercommunalité la responsabilité de réaliser la répartition de l'enveloppe à consommer en fonction du projet de territoire partagé.

- **Conditionner les différentes formes de soutien financier, aides économiques et dispositifs de contractualisation au respect des objectifs et règles générales du SRADDET**

Il pourrait s'agir d'inciter les collectivités territoriales à prendre en compte dès à présent, sans attendre la révision des documents d'urbanisme, les objectifs et règles du SRADDET, en particulier par le biais des politiques de contractualisation.

La planification et la gestion du foncier relèvent en premier lieu des documents infra-régionaux que sont les SCOT et les PLU(I). Les PLUI, dont l'essor va se poursuivre, constituent un outil permettant de dépasser, grâce à l'échelle intercommunale, les concurrences entre communes pour la création d'équipements, de lotissements ou encore de zones commerciales. Toutefois, cette concurrence existe également entre EPCI. S'il serait illusoire de la nier, le CESER n'en considère pas moins qu'elle rend nécessaire l'appui sur des SCOT et des démarches inter-SCOT ambitieuses, permettant d'économiser la consommation d'espaces en programmant les projets d'aménagements et en anticipant mieux les besoins, en rationalisant la construction des équipements et en favorisant la densification et la polarisation du développement. Ainsi, le CESER considère que le SRADDET, en établissant des priorités, doit fixer un minimum de règles qui s'imposeront aux SCOT, tout en respectant le principe de subsidiarité et en laissant à ces derniers le soin de déterminer les modalités d'application de ces règles au sein de leur périmètre – en particulier en matière d'objectifs chiffrés de réduction de la consommation foncière.

Il s'agit en effet de se saisir de l'opportunité offerte par le législateur de disposer d'un Schéma doté d'une dimension prescriptive, pour favoriser l'affirmation du rôle de la Région comme acteur structurant de l'aménagement du territoire, et contribuer activement à la réduction de l'artificialisation des sols et de la consommation d'espaces, sources de nombreuses nuisances. Le CESER préconise ainsi l'élaboration, dans le cadre du SRADDET et au-delà, d'une stratégie foncière et environnementale régionale, enjeu éminemment transversal, intégrée à l'ensemble des politiques publiques régionales. Compte tenu du temps long d'élaboration des documents d'urbanisme et de planification, le SRADDET mettra du temps avant de produire ses effets, puisqu'il devra être pris en compte à l'occasion de l'élaboration ou de la révision des documents. C'est pourquoi le CESER suggère, d'une part, d'élaborer d'ores et déjà un SRADDET ambitieux en matière de réduction de l'artificialisation des sols, et d'autre part, d'utiliser les outils de soutien aux collectivités et de contractualisation, en les conditionnant au respect des objectifs et règles du SRADDET, tels que la limitation de la consommation foncière ou la densification. Toutefois, convaincu que la seule dimension contraignante ne peut tenir lieu de stratégie régionale, le CESER réaffirme le besoin d'accompagnement et de suivi des collectivités territoriales, notamment en matière d'ingénierie, afin de contribuer à la nécessaire évolution des usages et des pratiques. Il s'agit en effet de susciter une stratégie et une ambition partagées, dans la mesure où la préservation des espaces agricoles et naturels de l'artificialisation des sols constitue un élément déterminant de l'attractivité de la Normandie dans le futur (attractivité économique, résidentielle, paysagère ; qualité de vie ; renforcement des villes moyennes ; approvisionnement alimentaire...).

Annexes

Annexe 1 : La mesure de l'artificialisation et de la consommation d'espaces, et les données disponibles en Normandie

S'intéresser à l'artificialisation des sols, la consommation foncière et la consommation d'espaces renvoie à des enjeux de définition et de mesure. L'artificialisation¹⁷ désigne le changement d'état d'une surface naturelle, agricole ou forestière (NAF) vers des surfaces artificialisées (tissu urbain, zone industrielles et commerciales, infrastructures routières, mais aussi espaces verts, jardins...). L'artificialisation diffère ainsi de la notion d'imperméabilisation, en ce sens que toutes les terres artificialisées, non disponibles pour des usages NAF, ne sont pas imperméabilisées. La consommation foncière est mesurée en termes de surface cadastrée (c'est-à-dire de découpage en parcelle, sans nécessairement considérer les usages), quand la consommation d'espace, dont l'analyse repose sur la photo-interprétation, renvoie aux usages¹⁸. Il existe aujourd'hui un ensemble de sources hétérogènes, au plan national, régional et local, pour mesurer les phénomènes de consommation foncière et d'espaces. Selon la définition, et leur degré de précision, ces données diffèrent assez sensiblement.

Au plan national, trois sources principales coexistent : **CORINE Land Cover** est un instrument européen de mesure reposant sur l'interprétation d'images satellites. Il permet de disposer de grandes tendances (entre 1990, 2000, 2006 et 2012) mais demeure imprécis, puisqu'il ne prend pas en compte les surfaces d'occupation des sols inférieures à 25ha. **Teruti-Lucas** constitue un outil de mesure statistique du Ministère de l'Agriculture, fondé sur des enquêtes par échantillonnage. Les **fichiers MAJIC** (Mise à jour de l'information cadastrale) de la **DGFIP**, ayant en premier lieu une vocation fiscale (calcul de la taxe foncière) permettent notamment de connaître la nature fiscale de l'occupation des parcelles cadastrées, et de mesurer l'évolution des surfaces cadastrées bâties et non bâties.

La mesure de l'artificialisation du territoire de la France métropolitaine diffère considérablement entre ces trois sources, puisqu'elle est de 5,6 % selon CORINE Land Cover (2012), de 9,4 % selon Teruti-Lucas (2015) et de 6,7 % selon les fichiers fonciers de la DGFIP (2015). Toutefois, si les valeurs observées varient largement en fonction des méthodes d'analyse et de leur degré de précision, ces différentes sources établissent des tendances convergentes : « A l'échelle nationale, le taux moyen d'artificialisation annuel a (...) fortement progressé dans les années 2000, jusqu'à un pic (2008/2009), puis constamment diminué jusqu'en 2014, avant d'entamer une reprise en 2015 et la confirmer en 2016 »¹⁹, (INRA, IFFSTAR, 2017, p. 29). Il convient de noter qu'un référentiel national, **OCSGE** (Occupation des sols grande échelle) est en cours d'élaboration. Le Plan Biodiversité annoncé en juillet 2018 prévoit en outre la publication d'un **état des lieux annuel** de la consommation d'espaces, afin de disposer de données comparables aux différentes échelles territoriales.

Au plan régional, plusieurs types de données sont également disponibles. L'**OSCOM** (Observatoire des surfaces communales), est un outil développé initialement par la DRAAF de Haute-Normandie et la DDTM de Seine-Maritime, étendu à l'ensemble de la région suite à la fusion en 2016. Il s'agit d'un « *inventaire exhaustif de l'occupation des sols par traitement de référentiels géographiques et de données administratives géoréférencés mis à jour annuellement* »²⁰ (couches géographiques de l'IGN, registre de l'ASP (Agence de Service et de paiement) qui localise les surfaces déclarées à la PAC et la base MAJIC de la DGFIP). L'**EPFN** développe depuis plusieurs années une cartographie de la consommation foncière, dans le cadre d'une convention avec la Région Normandie. Ce mode d'observation, qui constitue une « *représentation SIG des parcelles bâties et artificialisées au sens fiscal* »²¹, mesure l'extension du tissu bâti (ainsi que le renouvellement urbain). Si elle ne tient pas

¹⁷ Sur ce point, voir l'étude INRA/IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, Résumé de l'expertise scientifique collective, décembre 2017.

¹⁸ CCI Normandie, *Mesurer la consommation d'espace et le suivi des documents de planification (SCOT, PLU, PLUi)*, Mémo technique à l'usage des collectivités, février 2015.

¹⁹ INRA/IFSTTAR, *opus cité*, p. 29.

²⁰ CCI Normandie, *ibid.* Ce document passe en revue les différents outils d'observation disponibles en région, en soulignant leurs avantages et limites respectifs.

²¹ *Ibid.*

compte des espaces non cadastrés, cette observation foncière permet de disposer de données comparables et homogènes sur l'ensemble de la Région et des territoires normands, et constitue un outil pour les collectivités dans la mise en œuvre de leurs documents d'urbanisme. Elle permet un suivi annuel de la consommation foncière (de la parcelle jusqu'à l'échelle régionale). Enfin, l'association **Vigisol** (créée en 2011, dans le cadre d'un partenariat entre la SAFER de Basse-Normandie et un chercheur de l'Université de Caen) a développé une analyse à l'échelle régionale de la consommation d'espaces par photo-interprétation, permettant d'établir une cartographie à la parcelle de l'occupation des sols et de son évolution (à partir des années 1998/2000). Vigisol a également développé une analyse de la qualité agronomique des sols, afin de quantifier les potentiels de production perdus, et plus largement d'inciter à une meilleure gestion des sols dans les territoires²² en favorisant la prise en compte ce potentiel agronomique dans les projets d'aménagement. L'une des principales limites de ces différentes données régionales tient dans le fait qu'elles ne permettent pas d'établir de comparaisons interrégionales²³ (même si l'OSCOM se développe dans trois autres régions : Grand-Est, Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes).

La consommation mesurée par l'OSCOM et Vigisol se situe dans un ordre de grandeur identique, comme on l'a noté précédemment (2500 ha/ an consommés entre 2009 et 2015 d'après l'OSCOM, 2700 ha/an entre 2000 et 2012 selon Vigisol). Les données de l'OSCOM indiquent une baisse sensible de la consommation foncière à partir de 2008, avant une forte reprise en 2011 (et un pic de consommation de 3700ha) puis une stabilisation entre 2500 et 2800ha consommés annuellement entre 2013 et 2015. Les travaux menés par Vigisol ont mesuré une baisse importante de la consommation d'espaces à partir de 2008, qui semble s'accroître après 2015. En effet, la dernière mise à jour des données de Vigisol, suite à une nouvelle campagne de photographies aériennes dont les résultats n'ont pas encore été publiés, confirme la baisse importante de la consommation d'espace depuis 2008 que la précédente campagne avait identifié. La réduction de la consommation constatée en 2015 (-20 % depuis 2008), approche désormais 50 % par rapport à la consommation du début des années 2000. La crise de 2008 a de toute évidence ralenti la consommation d'espaces agricoles et naturels. Le fait de savoir si les effets de la crise perdurent ou si le ralentissement mesuré par Vigisol traduit une prise de conscience des élus locaux et les progrès de la planification appelleront à être évalués dans les années à venir.

26

Ajoutons qu'il existe différents observatoires fonciers locaux, soutenus par l'EPFN et la Région, et/ou développés par les Agences d'urbanismes (MOS ou MUE – Mode d'occupation des sols ou mode d'usage de l'espace), ainsi que des données spécialisées, tel que l'Observatoire du foncier économique de Normandie développé par la CCI Normandie, fournissant une cartographie des ZAE et de leur occupation. Enfin, l'EPFN a également recensé les friches au sein de trois territoires : Vallée de Seine, Pays Bresle-Yères et Baie de Somme 3 Vallées, et Vallée de l'Andelle. En ce qui concerne la Vallée de Seine, l'étude a répertorié 246 sites en friches, représentant une surface cumulée de 826ha et 10,7 % des espaces d'activités identifiés sur le périmètre de l'étude (143 communes situées entre Le Havre et Vernon)²⁴. Ce recensement des friches disponibles appelle à être étendu au sein de l'ensemble du territoire régional.

²² Patrick Le Gouée. Mesurer l'impact de l'urbanisation des sols et ses effets sur l'agriculture et l'environnement. *Les cartes et les données pédologiques. Des outils au service des territoires.*, 2017, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01521618>

²³ https://www.geonormandie.fr/upload/iedit/1/pj/979_2221_GeoNormandie_NoteOSCOM.pdf

²⁴ <http://www.epf-normandie.fr/Actualites/Observatoire-foncier/L-observation-fonciere-regionale/Connaissance-des-friches-en-Vallee-de-Seine>

Liste des sigles

ALUR : Accès au logement et urbanisme rénové (Loi)

ASP : Agence de services et de paiement

CCI : Chambre de commerce et d'industrie

CDAC / CNAC : Commission départementale d'autorisation commercial / Commission nationale d'autorisation commerciale

CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable

DAAC : Document d'aménagement artisanal et commercial (document facultatif des SCOT)

DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer

DGFIP : Direction générale des finances publiques

DRAAF : Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt

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

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

EPFN : Etablissement public foncier de Normandie

IFSTTAR : Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux

IGN : Institut géographique national

INRA : Institut national de la recherche agronomique

MAJIC : Mise à jour des informations cadastrales

MOS : Mode d'occupation des sols

MUE : Mode d'usage de l'espace

OSCOM : Observatoire des sols à l'échelle communale

OSCGE : Observatoire des sols grande échelle

PAC : Politique agricole commune

PAEN : Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains

PNR : Parc naturel régional

PAT : Projet alimentaire territorial

PLU(I) : Plan local d'urbanisme (intercommunal)

SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRU : Solidarité et renouvellement urbain (Loi)

ZAE : Zone d'activité économique

ZAP : Zone agricole protégée

SRADDET

Pour une stratégie ambitieuse en faveur de la réduction de la consommation d'espaces agricoles et naturels

En décembre 2018, la Région Normandie lèvera le voile sur son projet de SRADDET. Nouvel outil incontournable de planification territoriale, le *Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires* sera ensuite mis en consultation jusqu'à la mi-2019. L'occasion pour le CESER d'attirer l'attention sur un enjeu central : la réduction de la consommation d'espaces agricoles et naturels. Le SRADDET, premier du nom, sera-t-il à la hauteur ?

