

DREAL

Poitou-Charentes

Collection des études

L'essentiel

n° 2013-03

juin 2013



Point de vue de l'État
sur la gestion économe de l'espace
en Poitou-Charentes



PRÉFET
DE LA RÉGION
POITOU-CHARENTES

ont contribué à l'élaboration du document

Direction départementale des territoires - Charente (DDT)

*7-9, rue de la Préfecture - CS 12302
16023 Angoulême Cedex*

Direction départementale des territoires et de la mer - Charente-Maritime (DDTM)

*BP 506 - 89, avenue des Cordeliers
17000 La Rochelle*

Direction départementale des territoires - Deux-Sèvres (DDT)

*39, avenue de Paris - BP 526
79022 Niort Cedex*

Direction départementale des territoires - Vienne (DDT)

*20, rue de la Providence - BP 80523
86020 Poitiers Cedex*

Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt du Poitou-Charentes (DRAAF)

*BP 40537 - 15 rue Arthur Ranc
86020 Poitiers Cedex*

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement du Poitou-Charentes (DREAL)

*15 rue Arthur Ranc - CS 60539
86020 Poitiers Cedex*

Directrice de publication

Anne-Emmanuelle Ouvrard

Directeur de rédaction

Guy Bouhier de l'Écluse

Service rédacteur

DREAL Poitou-Charentes - Division aménagement et urbanisme

Photos

© Thierry Degen - DREAL Poitou-Charentes

Conception carte

DREAL Poitou-Charentes - SECLA/DAU

Préambule

Le sol est un bien rare. Tout comme bien d'autres ressources naturelles, l'espace est une ressource finie, non renouvelable. L'artificialisation des sols est le plus souvent irréversible. Ce phénomène engendre une perte de ressources naturelles et agricoles et une imperméabilisation des sols. L'enjeu de la gestion économe de l'espace est fort en Poitou-Charentes où les espaces naturels, agricoles, et forestiers sont importants et donnent l'impression d'un foncier abondant et disponible.

Limiter l'artificialisation des sols est une priorité qui s'est déclinée au travers des lois Grenelle, de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche et qui s'affirme comme un objectif essentiel de la transition écologique.

La maîtrise de la consommation des espaces constitue un enjeu fort de l'aménagement durable des territoires.

Face à ces enjeux majeurs, l'État en Poitou-Charentes a souhaité définir ses objectifs et ses recommandations pour contribuer à une gestion plus économe de l'espace.

Résultat d'un travail en commun, entre services de l'État, DREAL et DDT(M) de la région, ce « point de vue de l'État » définit ces recommandations à partir d'un constat de la gestion de l'espace en Poitou-Charentes. Il s'appuie sur un document pratique et opérationnel, comprenant une boîte à outils et des éléments de repères, et traduit la volonté partagée d'une meilleure prise en compte des enjeux agricoles, forestiers et naturels dans l'aménagement des territoires.

Le contexte

Les espaces naturels, forestiers et agricoles sont peu à peu grignotés par l'urbanisation des territoires.

En France, entre 2000 et 2006, « les espaces artificialisés présentent globalement un accroissement de plus de 82 000 ha, soit +3,0 %, prolongeant la progression déjà observée dans les années 1990. Environ 76 000 ha de terres agricoles ont été « grignotés » par l'artificialisation, ainsi que 10 000 ha de milieux naturels »¹. L'équivalent de la taille d'un département de terres agricoles disparaîtrait tous les sept ans.

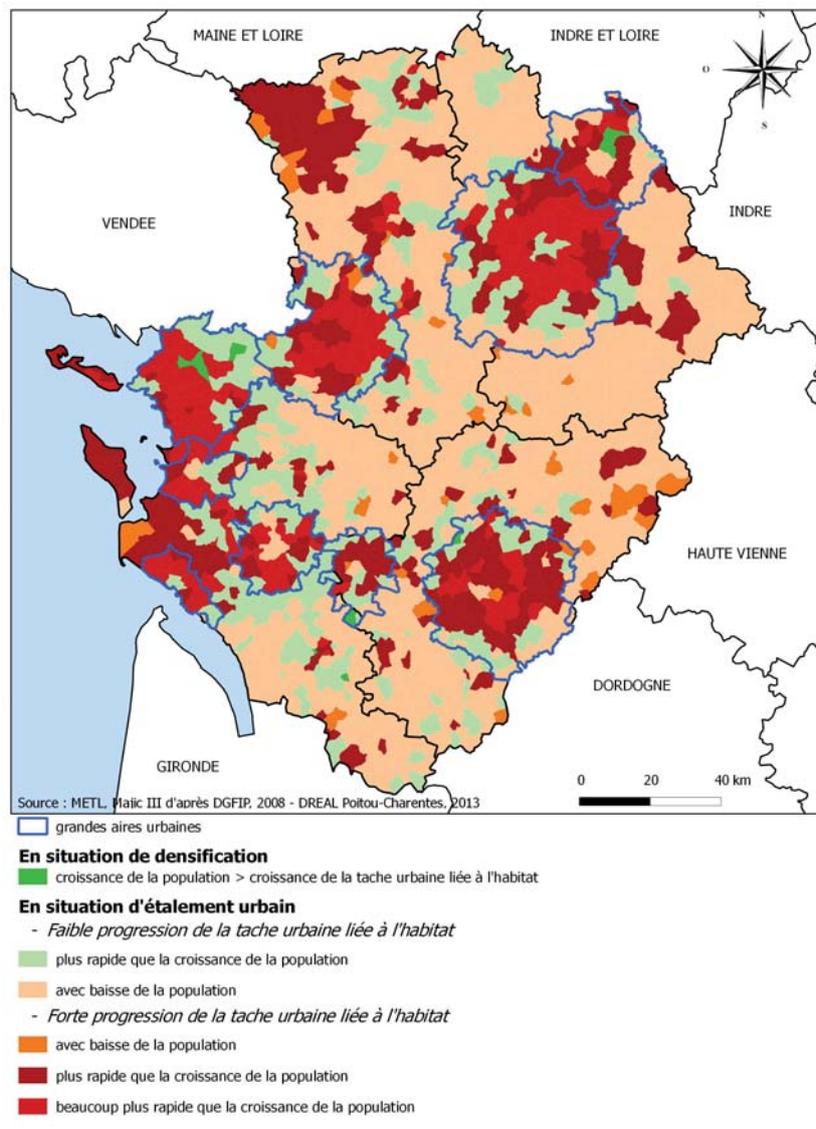
Quelles en sont les conséquences ?

- La baisse du potentiel de production agricole ;
- La modification des pratiques culturales du fait de la diminution des espaces agricoles et de leur morcellement par l'urbanisation et les grands projets structurants ;
- Le développement du mitage des territoires provoquant la rupture des corridors écologiques et la destruction d'habitats naturels ;
- Des incidences sur l'environnement : modification et atteinte de la biodiversité et des écosystèmes ;
- Une atteinte aux paysages par le développement d'une urbanisation non maîtrisée au détriment d'une préservation de l'identité des lieux.

Une région sujette à l'étalement urbain.

La région Poitou-Charentes a connu depuis ces 50 dernières années, un fort étalement urbain.

Caractérisation de l'étalement urbain par commune entre 1968 et 2007 en Poitou-Charentes



Entre 1968 et 2007, le taux d'évolution de l'urbanisation pour la construction de logements est 6 fois supérieur à celui de la population.

Définition de l'étalement urbain

Selon l'agence européenne de l'environnement, on constate ce phénomène lorsque le taux d'évolution de l'urbanisation est plus fort que celui de la population.

La surface des sols artificialisés pour l'habitat a plus que doublé en 40 ans de 1968 à 2007 (+110 %)².

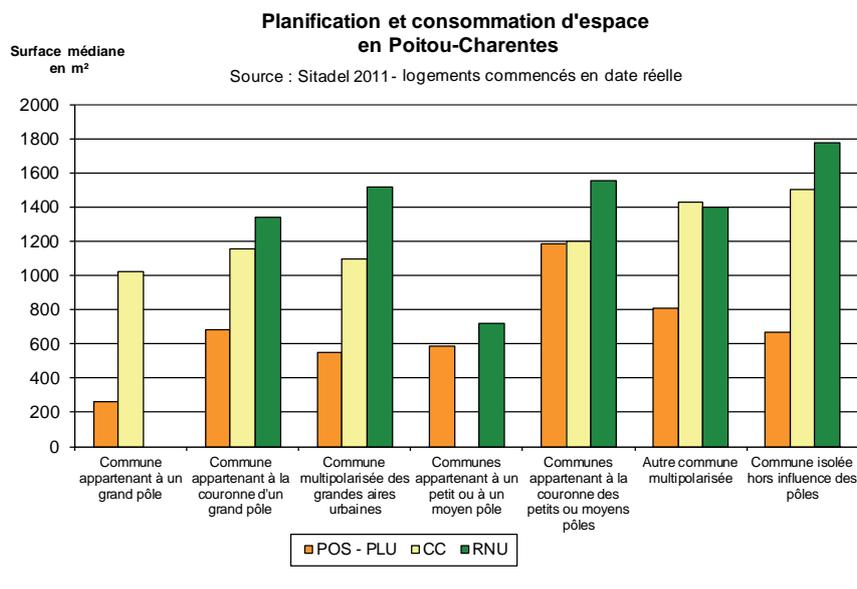
Concernant les activités, on assiste à un **desserrement des activités économiques vers le périurbain**. Alors que jusqu'en 2007, 40 % à 45 % des surfaces de locaux d'activités sont construites au sein des communautés d'agglomération, ce taux n'est plus que de 28 % en 2009.

Les infrastructures sont également **consommatrices d'espace**³. À titre d'exemple, l'emprise foncière prévue pour le projet de LGV est de 2 994 ha en région Poitou-Charentes. En comparaison, dans les années 2005-2006, années de plus forte construction de logements dans notre région, 1 800 ha étaient consommés par an pour la construction de logements neufs.

Planification et consommation d'espace : quel constat ?

80 % de la construction de logements se concentrent sur des territoires couverts par des POS ou PLU⁴, la surface médiane des parcelles des logements sur ces territoires est bien inférieure à celle constatée sur les autres territoires couverts par une autre réglementation (carte communale -CC- ou règlement national d'urbanisme -RNU-).

Plus on s'éloigne du grand pôle, plus les surfaces médianes dans une même zone géographique sont grandes. Dans les communes isolées hors influence des pôles⁵, la surface médiane des communes ayant un POS ou un PLU est inférieure de plus de 1 000 m² à celle constatée avec le RNU ou la carte communale.



Les communes sans document d'urbanisme (en règlement national d'urbanisme, 40 % des communes en Poitou-Charentes), et dans une moindre mesure celles dotées de carte communale, consomment plus d'espace que les communes dotées d'un POS-PLU.

Une prédominance du logement individuel.

En 2010, 75 % des permis de construire étaient délivrés pour des maisons individuelles contre 53 % au niveau national. La maison individuelle sur grande parcelle reste le modèle prépondérant avec une surface médiane parcellaire de 913 m² en 2010 soit une surface de terrain quasiment 7 fois plus élevée que celle d'un logement collectif et plus de deux fois plus élevée que celle d'un logement individuel groupé (393 m²).

La densité résidentielle moyenne régionale est de 14 logements par hectare⁶.

1 - Source : Corine Land Cover 2000-2006

2 - Source : DGFIP - MAJIC 2009

3 - Un kilomètre de route nationale en 2 x 2 voies équivaut à une consommation d'environ 10 ha pour la construction de l'infrastructure

4 - Plans d'occupation des sols (POS) ou plans locaux d'urbanisme (PLU)

5 - Le zonage en pôle a été défini selon celui de l'INSEE

6 - Source : MAJIC 2009. La densité résidentielle est le rapport entre le nombre de logement et la surface des parcelles urbanisées pour l'habitat de la commune.

Les recommandations

1/ Maîtriser l'urbanisation pour un développement durable des territoires

Favoriser le développement de la planification afin de maîtriser la consommation d'espace.

- Inscrire dans le SCOT la part de l'urbanisation consacrée à l'extension et à la densification.
- Promouvoir les plans locaux d'urbanisme (communaux ou intercommunaux), pour organiser le développement de leur territoire en assurant une utilisation économe des espaces et la préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels, des milieux et des paysages.
- Produire une analyse argumentée sur les besoins en logements, équipements et activités du territoire dans les documents d'urbanisme.
- Ne pas appliquer de coefficient de rétention foncière dans les zones à urbaniser à court terme. Dans les zones à urbaniser à long terme, l'application d'un taux de rétention doit être limitée et systématiquement justifiée. Les secteurs concernés devront faire l'objet d'une politique foncière volontariste.

Zoom sur le règlement national d'urbanisme

Dans le cadre du règlement national d'urbanisme (RNU), l'objectif est de renforcer l'application du principe de constructibilité limitée (L. 111-1-2), en incitant à une réflexion globale de l'urbanisation à l'échelle communale ou intercommunale, en particulier l'élaboration d'outils de planification. En dehors des parties actuellement urbanisées, le principe général est l'interdiction de nouvelles constructions.

Développer des formes urbaines plus denses en proposant des alternatives à l'aménagement pavillonnaire sur grande parcelle.

Réinvestir les villes et les bourgs.

- Identifier les terrains mobilisables au sein de l'enveloppe urbaine existante (dents creuses, logements vacants, friches, etc.) ;
- Porter dans les documents d'urbanisme et les programmes locaux de l'habitat un objectif de renouvellement urbain.

Suivre l'évolution de la consommation des espaces en mettant en commun les connaissances et les pratiques pour établir un diagnostic partagé de l'évolution de la consommation d'espace.

2/ Préserver les espaces agricoles en y limitant la construction des bâtiments agricoles et des logements de fonction pour les agriculteurs

Il doit être privilégié la mobilisation la rénovation ou la réhabilitation de bâtiments existants pour ne pas consommer du foncier supplémentaire.

S'assurer de la nécessité et de la cohérence du projet de construction d'un nouveau bâtiment agricole.

- Apprécier la nécessité à l'exploitation agricole de la construction d'un bâtiment en prenant en considération les caractéristiques techniques de l'exploitation et les éléments sur l'implantation et la taille du nouveau bâtiment.

- Vérifier la cohérence de la forme et l'exposition des bâtiments avec l'usage agricole annoncé.
- Implanter les bâtiments au plus près des bâtiments existants de l'exploitation.

S'assurer de la nécessité de la construction d'un logement lié à la fonction agricole et de la pérennité de sa vocation.

La construction d'une maison d'habitation aura des conséquences en termes de transmission, de pérennité de toute activité agricole. C'est pourquoi aucune activité ne peut faire l'objet d'une dérogation systématique.

- Une autorisation pour une maison d'habitation n'est pas délivrée pour les demandeurs qui ne sont pas agriculteurs à titre principal ou qui serait proche de la retraite (moins de 5 ans).
- La nécessité de la construction d'une maison d'habitation sur le site d'exploitation est à apprécier en fonction du type d'activité, du volume de ces activités et du nombre d'exploitants associés dans une structure sociétaire résidant déjà sur le siège d'exploitation. L'activité doit nécessiter une présence rapprochée et permanente sur le site. Rentrent dans ce cas de figure les productions agricoles nécessitant des soins constants exigeants et les interventions humaines non programmables y compris la nuit et les week-ends.

3/ Préserver les espaces agricoles et naturels tout en développant le photovoltaïque

Privilégier l'implantation de panneaux en toiture, le potentiel énergétique le plus important.

Le potentiel de déploiement au sol des centrales photovoltaïques a un rendement moindre qu'en toiture. Pour les parcs photovoltaïques au sol, le ratio est de l'ordre de 0,3 MWc/ha à 0,5 MWc/ha. En toiture les ratios sont d'environ 2 MWc/ha. À titre de comparaison, l'éolien consomme moins d'espace : environ 10 MWc/ha.

Les projets de centrale solaire n'ont pas vocation à être installés sur des espaces agricoles, forestiers ou naturels.

Il faut rechercher prioritairement des sites dégradés pour l'implantation de panneaux photovoltaïques au sol. Les installations photovoltaïques au sol sont en règle générale incompatibles avec l'exercice d'une réelle activité agricole ou pastorale. Par ailleurs, les espaces à urbaniser définis dans les documents d'urbanisme n'ont pas vocation à accueillir de centrales photovoltaïques au sol.

Les anciennes carrières ou autres friches industrielles, les anciennes décharges, les terrains militaires désaffectés, les délaissés routiers peuvent représenter des opportunités pour ces implantations.

Ces changements d'affectation peuvent être positifs quand ces espaces sont considérés comme stériles ou pollués et que les études ne laissent pas apparaître des impacts environnementaux forts. Certains sites, notamment les carrières, peuvent être favorables à la biodiversité. Les conditions de réaménagement de ces espaces sont soumis à certaines conditions techniques et réglementaires à prendre en compte.

Pour en savoir plus

Le point de vue de l'État sur la gestion économe de l'espace en Poitou-Charentes – le rapport.
Site internet de la DREAL, rubrique aménagement et foncier : www.poitou-charentes.developpement-durable.gouv.fr

Point de vue de l'État sur la gestion économe de l'espace en Poitou-Charentes

Synthèse

juin 2013



Direction régionale
de l'Environnement,
de l'Aménagement
et du Logement
POITOU-CHARENTES

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
de Poitou-Charentes

15 rue Arthur Ranc - CS 60539

86020 POITIERS cedex

Tél. 33 (0)5 49 55 63 63 - Fax. 33 (0)5 49 55 63 01

www.poitou-charentes.developpement-durable.gouv.fr

