

Une obligation légale sans cadrage national

Comment mesurer la « consommation d'espace » ?

Pour inciter à maîtriser la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, dans les documents d'urbanisme (SCOT, PLU et PLUi), la présentation d'un bilan de cette consommation y a été rendu légalement obligatoire. Or les données disponibles sont insuffisantes et il n'existe pas, à l'échelle nationale, d'outil de mesure unique en la matière. Chaque partie prenante de l'urbanisme développe alors, légitimement, son propre outil, selon ses priorités. La coexistence d'instruments différents complique le dialogue sur les orientations de l'aménagement. Pour mieux se comprendre, les acteurs normands ont élaboré un guide partenarial pour tenter de définir une occupation du territoire fidèle à l'intérêt général.

Jérôme Rigaudière
Laurent Lesimple
CCI Normandie

La lutte contre l'étalement urbain, la mobilisation d'une profession autour de la préservation des terres agricoles et l'évidence des besoins de protection des espaces naturels ont fait de la maîtrise de la consommation d'espace une priorité nationale. Depuis le début des années 2000, cela se traduit dans de nombreux textes législatifs et réglementaires : loi SRU, loi Grenelle, loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, loi ALUR. Aujourd'hui, les documents d'urbanisme (SCOT, PLU et PLUi), lors de leur élaboration ou de leur révision, doivent exposer un bilan de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers mais aussi fixer des objectifs de réduction. Ainsi, l'article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme donne l'obligation au SCOT d'analyser, dans son rapport de présentation, « la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années précédant l'approbation du schéma et de justifier les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs ». Dans un rapport de compatibilité, l'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme étend cette obligation au PLU. Alors, comment mesurer la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ?

Aucune définition nationale

On serait tenté de se tourner vers le législateur pour avoir une réponse à cette question mais il n'en est rien, comme le constatait Olivier Piron dans ces colonnes¹. En effet, le législateur utilise indifféremment les termes de « consommation foncière » ou de « consommation d'espace » pour désigner les surfaces dont le suivi doit être assuré. Il ne donne pas non plus de cadre tech-

nique pour mesurer le phénomène de cette « consommation ». Le législateur a prescrit une obligation de résultats sans imposer d'obligation de moyens, laissant aux collectivités le choix de l'outil de mesure.

Or, sur le terrain, à l'usage, les notions de foncier et d'espace, quoique voisines, recouvrent des réalités différentes. En Normandie, comme dans d'autres régions, en l'absence de cadrage national, chaque organisme a élaboré ou élabore sa définition et ses méthodes d'approche.

L'espace est caractérisé par son usage physique...

Qu'il soit « naturel, agricole et forestier » ou « artificialisé », c'est du côté des MOS² (modes d'occupation des sols) que l'on trouve les outils de mesure de l'espace. Les informations qu'ils proposent prennent la forme de périmètres à l'intérieur desquels il est constaté un usage particulier et homogène. Pour être utilisés à l'échelle d'un PLU, par exemple, ces périmètres sont déterminés à partir de la photo-interprétation. Pour mesurer la consommation d'espace il faut mesurer une évolution des MOS de date à date. En Normandie, il n'y a, à ce jour, qu'un millésime (2009), par conséquent les acteurs ne sont pas encore en capacité de mesurer la consommation d'espace au cours d'une période donnée. Pourtant ils doivent déjà appliquer la loi. Le plus souvent, ils utilisent d'autres outils qui mesurent autre chose.

...le foncier renvoie au contraire à son appropriation

Le foncier se réfère à une notion de →

² Le MOS est un outil initialement utilisé en Île-de-France. Selon la définition retenue en Haute-Normandie, il constitue « un inventaire exhaustif de la couverture biophysique de la surface d'un territoire donné réalisé au moyen d'un Système d'Information Géographique ».

¹ Cf. n° 4 de *La Revue foncière* de mars-avril 2015.

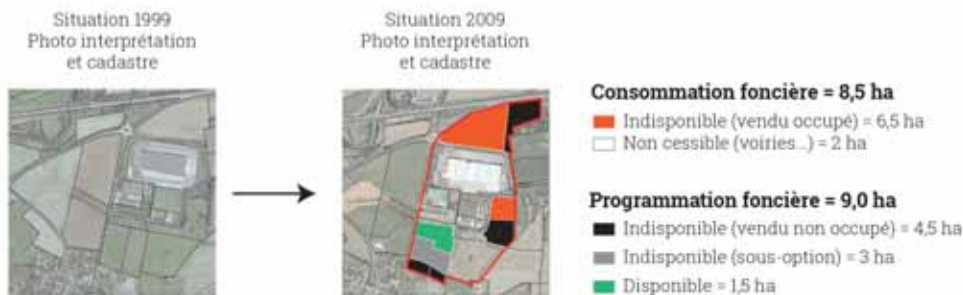
Exemple : différentiels de calcul dans l'évaluation entre consommation foncière et consommation d'espace dans une zone d'activités économiques (ZAE). Trois visions distinctes : la vision de la loi, la vision des CCI et la vision des aménageurs.

Selon le point de vue, les « besoins en espace », tous mesurés en « hectares », ne donnent pas les mêmes valeurs : prélèvement de 17,5 ha sur l'agriculture, mais de 10,5 ha seulement au sens de la loi. Ces différences se retrouvent au niveau du foncier : consommation foncière de 8,5 ha sur 10 ans au sens de la loi mais le besoin des entreprises s'élève à 11 ha sur la même période pour les CCI, ou même de 17,5 ha pour un aménageur... Alors sur quelle base estimer une enveloppe dans un SCOT ?

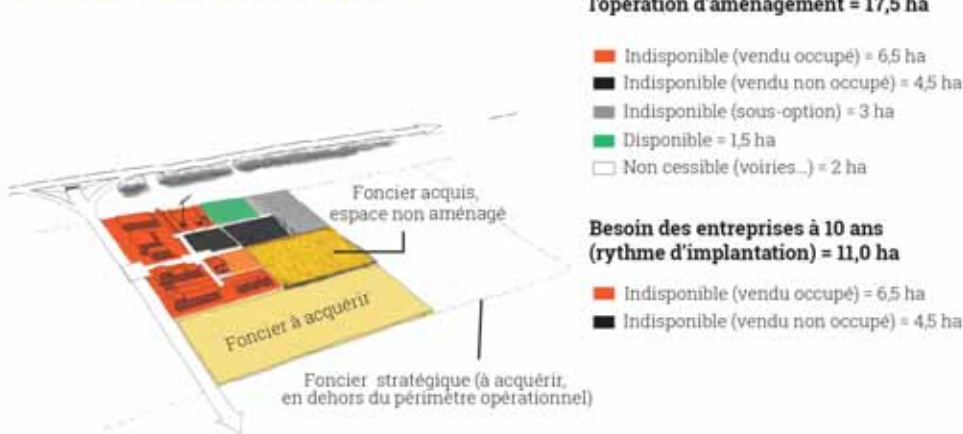
Calcul de la consommation d'espace



Calcul de la consommation et de la programmation foncière



Le foncier vu par les aménageurs



→ propriété. Il est cartographié et il correspond au découpage parcellaire du cadastre. C'est une donnée disponible partout et facile à utiliser. Des données complémentaires issues des fichiers fonciers standards délivrés par la Direction générale des impôts (appelés communément MAJIC2)

donnent des indications sur la destination des bâtiments. Mais ces données ne suffisent pas nécessairement à différencier les usages sur une parcelle : une partie de la parcelle peut rester enherbée (usage naturel) tandis que l'autre peut être bâtie ; ce qui arrive fréquemment en zone d'activités par

exemple. Bien que dans les faits seulement une partie de la parcelle soit bâtie, du point de vue foncier, l'ensemble de la parcelle est considéré comme étant « en activité », ce qui a pour effet de donner une représentation chiffrée des surfaces bâties notablement à la hausse par rapport à la réalité constatée sur le terrain. Dans les documents d'urbanisme, les acteurs normands ont utilisé la consommation foncière pour estimer la consommation d'espace avec plus ou moins de bonheur compte tenu des différences d'évaluation que nous décrivons.

Consommation de foncier ou d'espace : des utilisations différenciées selon les besoins

Les deux outils de mesure de la consommation ont leur utilité propre. Par exemple, une agence d'urbanisme travaille les fonctions urbaines, les interactions de fonctions, sur l'occupation et les usages de l'espace. Le MOS sera son support privilégié d'analyse. Une chambre de commerce et d'industrie (CCI), comme tout aménageur, cherchera à identifier les emprises nécessaires pour réaliser une opération d'aménagement, une zone d'activité économique ou des terrains d'implantation pour une entreprise. Elle utilisera en priorité le cadastre donc le foncier. Un spécialiste de l'environnement cherchera des continuités écologiques qui ne suivent jamais les limites de propriétés mais plutôt la continuité d'un milieu. Il utilisera alors les outils de mesure de l'espace pour comprendre l'occupation ou l'usage du sol. L'agriculture, quant à elle, travaillera sur du parcellaire, donc plutôt du foncier, croisé avec une notion de parcelle PAC (politique agricole commune).

L'enjeu d'un dialogue partagé sur le foncier

Ces différences d'appréciations et de points de vue se sont données à voir lors de l'élaboration du SCOT du Roumois en périphérie sud de Rouen. Le réseau des CCI, l'agence d'urbanisme, le directeur chargé du SCOT et la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) se sont alors retrouvés confrontés à des mesures d'enveloppes et de consommations différentes³. Au départ, chacun avait tendance à accuser l'autre d'er-

³ Mesure de la consommation d'espace par le mode d'usage de l'espace (MUE) de l'Agence d'Urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure (AURBSE) et mesure de la consommation foncière par l'observatoire des zones d'activités économiques de la CCI Eure.

reurs dans les chiffres. Plusieurs mois furent nécessaires pour se rendre compte que les uns mesuraient la consommation d'espace tandis que les autres mesuraient la consommation foncière. Si, de toute évidence, les choux ne sont pas des carottes, certains additionnaient les hectares d'espace à ceux de foncier pour trouver des « compromis ». Il en résultait une cacophonie auprès des élus décideurs.

C'est pour chercher une convergence, et comprendre les sources de légitimité des différentes approches, que le réseau des CCI de Normandie a décidé d'organiser en 2014, une réflexion commune sur ces

questions avec le concours des Chambres d'Agriculture, des différents services de l'État (Dreal, DDTM Cerema) et de la Région, de l'EPF (établissement public foncier), des agences d'urbanisme de la Région du Havre et de l'Estuaire de la Seine (AURH) et de Rouen et des Boucles de Seine et Eure (AURBSE), de

la Safer et du Parc Naturel Régional des Boucles de la Seine-Normande. Ce partenariat, unique en France, a accouché d'un mémo-technique accessible au public⁴.

L'espace est par nature multiple, dans ses perceptions, dans ses usages et au niveau des partie-prenantes qui le façonnent. L'urbanisme ou l'aménagement peut être perçu comme un art de combiner, ou de faire coexister cette multiplicité. On peut alors s'étonner de l'absence, à l'échelle nationale, d'un outil d'objectivation des enjeux qui permettrait aux acteurs de se comprendre et de gagner en respect mutuel.

L'absence d'une langue commune pour mesurer la consommation d'espace empêche d'ouvrir un débat de qualité sur les enjeux qui se posent aux acteurs de chaque territoire, quelle que soit son échelle : que voulons-nous faire de notre sol ? Au-delà des intérêts sectoriels, quel est l'intérêt général en la matière ?

Au lieu d'un débat éclairé, et d'une co-construction, l'exercice risque alors de tourner au dialogue de sourds où l'incompréhension des différents intérêts en jeu (environnementaux, économiques, socié-

taux) mène à l'affrontement. Cela devient un façonnage brutal de l'espace par le plus fort. On s'éloigne alors fortement de l'urbanisme ou de l'aménagement.

Rétablir quelques vérités sur la consommation d'espace des entreprises

Les Chambres de Commerce et d'Industrie sont des personnes publiques associées (PPA) à l'élaboration des documents d'urbanisme. Elles contribuent au développement économique durable, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises. Cela se traduit par

un engagement dans la question foncière pour veiller à préserver des capacités d'implantation d'entreprises. Or l'absence d'un outil de mesure de la consommation d'espace reconnu unanimement ne permet pas de lutter correctement contre les préjugés sur les besoins en foncier nouveau de l'économie.

Le principal préjugé concerne la multiplication à grande vitesse des surfaces commerciales en périphérie, constatée depuis les années 2000, qui a nourri l'idée que l'économie non agricole est le facteur majeur de perte de terres agricoles. Or les activités au sens large (privées et publiques) sont la 3^e cause (16 %) des pertes annuelles de surfaces agricoles⁵, loin derrière les conversions en landes, friches, garrigues (42 %) ou en habitat (27 %). Les réseaux étaient le 4^e facteur (13 %) des pertes.

À contre-courant de ce préjugé dans les espaces en mutation, les auteurs notent un double mouvement concernant l'espace dédié aux activités. Le premier est la poursuite de la croissance urbaine séculaire, qui rejette les nuisances à la périphérie de la ville et réutilise les terrains pour densifier l'habitat. Ainsi, les ZAE (zones d'activités économiques) des années 1960-80 sont grignotées par l'habitat, notamment via des réhabilitations de friches industrielles. Dans un même temps, l'objectif de limitation de consommation de terres agricoles et des espaces naturels et forestiers freine la création de nouvelles ZAE. Dès lors, mécaniquement, l'espace dédié à l'économie non agricole a tendance à se réduire

et les espaces dévolus aux activités ont tendance à atteindre leurs capacités maximales. Une meilleure connaissance, approfondie et partagée sur la réalité des mutations d'occupation des sols permettrait de gérer ces phénomènes qui repoussent à la périphérie les activités économiques et accentue la consommation d'espace.

Alors que l'espace dédié à l'économie a tendance à se réduire en ville les CCI se mobilisent pour expliquer la nécessité de continuer à produire des terrains d'implantation correspondants aux besoins des entreprises. Car, si le commerce, les activités de bureau et les services à la personne sont par nature compatibles avec l'habitat, (d'où les interrogations sur la forme prise par le développement du commerce en périphérie depuis une dizaine d'années et qui mérite un profond débat), la doctrine nouvelle de la mixité a des limites : les activités engendrant des nuisances (bruit, poussière, flux de transport) ou celles générant des risques pour les populations ne sont pas compatibles avec de l'habitat. Les entreprises industrielles, logistiques, du commerce de gros ou du BTP continuent, en France, à avoir des besoins de croissance, de renouvellement ou de mise aux normes de leurs outils de production qui génère des besoins de nouvelles ZAE. Et cela nécessite des explications, des mesures de besoins, bref une implication sur les questions foncières afin que l'économie non agricole, industrielle en particulier, ne fasse pas injustement les frais des objectifs de sobriété foncière. ■

⁴ Guide téléchargeable à cette adresse : <http://www.normandie.cci.fr/mesurer-la-consommation-d%E2%80%99espace-dans-les-documents-d%E2%80%99urbanisme>

⁵ Chiffres : ministère de l'Agriculture, enquête SSP-Teruti-Lucas 2014.