aupa
AGENCE D'URBANISME
PAYS D'AIX-DURANCE

AIX MARSEILLE PROVENCE

PAYS D'AIX

Consommer moins d'espace à l'heure de la sobriété foncière

ÉTAT DES LIEUX DE LA CONSOMMATION D'ESPACE SUR LE TERRITOIRE DU PAYS D'AIX

Septembre 2021



Introduction

Le Territoire du Pays d'Aix se tourne vers l'avenir avec l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi). Cette publication de l'AUPA entend revenir sur les dynamiques à l'œuvre en termes de consommation d'espace et d'attractivité démographique, à l'heure des réflexions actuelles sur la sobriété foncière, afin d'y apporter des éléments d'éclairage.

La Métropole Aix-Marseille-Provence s'est munie d'un nouvel outil pour appréhender les dynamiques du territoire : le Mode d'Occupation du Sol (MOS). Cet outil, reconnu par les services de l'Etat, est aujourd'hui incontournable dans l'analyse des territoires puisqu'il permet d'analyser, sur 95 postes d'occupation du sol, les évolutions du territoire par interprétation de photos aériennes entre 2009 et 2017. Ainsi, pour la première fois à l'échelle du territoire métropolitain, les analyses pourront s'appuyer sur une méthode commune de la consommation foncière et de l'évolution de l'occupation du sol.

Le territoire du Pays d'Aix connaît sur cette période un développement soutenu, tant sur le plan économique (+ 10 000 emplois) que démographique (+11 000 habitants), qui s'accompagne d'une consommation foncière soutenue (+ 1 700 hectares). Dans le même temps, le nombre de nouveaux habitants et le nombre d'emplois créés par hectare ont chuté, si bien qu'un habitant en 2017 consomme 2 fois plus d'espace qu'il y a 20 ans.

À l'heure de la sobriété foncière, une analyse de l'occupation du sol du territoire du Pays d'Aix est nécessaire afin d'établir un premier diagnostic, même partiel, des dynamiques à l'œuvre.



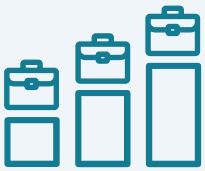
CONSOMMATION D'ESPACE

+ 1 700
hectares



ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE

+ 11 000
habitants



ÉVOLUTION DE L'EMPLOI

+ 10 000
emplois

CHIFFRES-CLÉS SUR LA PÉRIODE 2009-2017

Le Pays d'Aix à l'heure de la sobriété foncière

Artificialisation, consommation, renaturation, compensation, imperméabilisation, les termes techniques sujets à interprétation ne manquent pas et les débats fleurissent autour de la question de l'utilisation des sols. Mais pourquoi court-on après la modération de la consommation des espaces naturels et agricoles depuis plus de trente ans ?

Spontanément : pour préserver nos paysages, notre santé, l'agriculture nourricière, les fonctions environnementales...

En effet, les principales conséquences de l'artificialisation des sols sont aujourd'hui visibles et réelles : appauvrissement de la biodiversité, érosion et fragmentation des espaces agro-naturels, perte des capacités des sols, diminution des capacités de stockage de carbone par les sols, contribution aux phénomènes d'inondation par accélération du ruissellement des eaux pluviales, perte de ressources pour l'agriculture, étalement urbain et ses conséquences (allongement des distances domicile-travail, hausse des émissions de CO2, hausse des dépenses publiques et d'équipements,...), banalisation des paysages et perte d'identité.

Face à ce constat, les collectivités doivent mener une réflexion globale, portant sur leur capacité à s'inscrire dans une démarche de sobriété foncière et donc réinterroger leur modèle de développement.

Principales conséquences de **l'artificialisation des sols**


© Aupa

Risque d'inondation


© Markus Spiske| Unsplash

Perte de terres agricoles fertiles


© Eric mclean | Unsplash

Appauvrissement de la biodiversité


© Jan huber | Unsplash

Réduction du stockage de CO2


© Aupa

Hausse des dépenses publiques

UN CONTEXTE LÉGISLATIF QUI SE DURCIT

Depuis plus de 30 ans, protéger les terres agricoles et naturelles, face à la consommation d'espace liée à l'urbanisation, est au cœur des débats et de la production législative française.

À la fin des années 80, la gestion économe du foncier s'est d'abord focalisée sur certains espaces remarquables (le littoral et la montagne notamment), puis s'est généralisée sur le territoire national à partir des années 2000. Depuis la loi SRU, les collectivités porteuses de documents d'urbanisme sont invitées à intensifier les espaces déjà urbanisés pour limiter le phénomène d'étalement urbain. Les lois Grenelle et ALUR sont venues renforcer les dispositifs existants en introduisant notamment une obligation de mesure de la consommation d'espaces naturels et agricoles et de modération par rapport aux années antérieures.

Aujourd'hui, la loi adoptée en juillet 2021, « portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets » va plus loin, en inscrivant un objectif de division par deux de la consommation d'espace observée sur les dix dernières années. Cette loi intègre également dans la lutte contre l'artificialisation, des mesures pour construire la ville sur la ville et améliorer le cadre de vie : reconquête des friches urbaines et des logements vacants, mise en place de zones laissant les voitures les plus polluantes à l'extérieur des centres-villes, interdiction d'implanter de nouveaux centres commerciaux sur des sols naturels ou agricoles.

DES DOCUMENTS D'URBANISME EXEMPLAIRES

Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), adopté en juin 2019, est très ambitieux en matière de sobriété foncière à travers l'objectif 47 : *« Maîtriser l'étalement urbain et promouvoir des formes urbaines moins consommatrices d'espace »*. Cet objectif se décline notamment par deux règles portant sur la division par deux du rythme de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers et la protection des terres agricoles irriguées. **Objectif : ne pas perdre de surfaces agricoles équipées à l'irrigation à l'horizon 2030.**

À l'échelle du Pays d'Aix, le PADD du PLUi, débattu en novembre 2019, s'inscrit déjà dans cette direction et vise une réduction globale de 50% de la consommation d'espace par rapport à celle de la dernière décennie. Le PLUi va ainsi plus loin que le SCoT de la CPA, approuvé en décembre 2015, qui s'engageait d'une part à réduire de 40% sa consommation d'espace à l'horizon 2035 et d'autre part à tendre vers un rééquilibrage de la consommation des espaces agricoles par rapport aux espaces naturels.

Les objectifs affichés dans ces documents traduisent les efforts entrepris par les collectivités.Il s'agit maintenant de poursuivre cette dynamique sans pour autant stopper le développement territorial, autrement dit « faire mieux avec moins ».

« FAISONS DE LA GESTION ÉCONOME DE L'ESPACE UN VECTEUR DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL »

Les collectivités territoriales font face à un double défi considérable :

- Comment concilier sobriété foncière, aménagement du territoire et développement local ?
- Comment répondre aux attentes publiques légitimes, aux aspirations des habitants et aux besoins des entreprises ?

Pour les accompagner, la DREAL PACA a initié, en décembre 2020, une démarche multi partenariale, coanimée par les agences d'urbanisme régionales, intitulée « Faisons de la gestion économe de l'espace un vecteur de développement territorial ». Cette démarche aboutira à une feuille de route, fin 2021, mettant en avant différentes actions pour aider les collectivités à **concilier sobriété foncière et développement territorial.**



Pour aller plus loin :

www.paca.developpement-durable.gouv.fr/faisons-de-la-gestion-econome-de-l-espace-un-a13101.html

De l'aménagement au ménagement du territoire

Le processus d'artificialisation, fortement remis en cause ces dernières années, participe à la trajectoire non soutenable de la consommation planétaire. La prise de conscience récente de l'ampleur et de la rapidité des transformations remet en cause le modèle de développement de nos sociétés.

Le temps est venu de changer les formes de notre planification, sans pour autant abandonner ce qui fonctionne. Pour les collectivités, des actions et des moyens existent déjà pour accélérer le passage de ***l'aménagement au ménagement du territoire.***

Vers un objectif de zéro artificialisation

La trajectoire vers le Zéro Artificialisation Nette (ZAN), est un objectif désormais inscrit à l'agenda politique des pays européens. En France, l'objectif gouvernemental énoncé dans la partie « lutte contre l'artificialisation des sols » de la loi Climat et Résilience, est inspiré des propositions de la Convention citoyenne pour le climat.

Cet objectif est également porté par nombre de collectivités locales dans leurs documents de planification (SRADET PACA, SCoT Grand Lyon,...). Plus largement, il s'agit d'un enjeu majeur pour l'ensemble des acteurs publics et privés de l'aménagement et de la gestion des territoires.

Ce défi des prochaines décennies pose la question des méthodes d'aménagement qui seront davantage adaptées à la préservation des ressources.

S'appuyer sur l'existant

Indicateurs écologiques « dans le rouge », obligations législatives pour réduire l'artificialisation, le maintien du modèle de développement extensif semble compromis. L'héritage laissé par ce modèle met à jour un potentiel foncier considérable pour les collectivités pour construire la ville sur la ville.

Que ce soit par la reconquête des friches, la mobilisation des logements vacants, ou encore la réappropriation optimisée des tissus pavillonnaires, des solutions existent pour répondre aux enjeux de la sobriété foncière.

Ces nouveaux modèles supposent un changement de méthode mais surtout l'acceptation d'une nouvelle représentation d'urbanisation, de construction, des formes d'habiter souvent en rupture avec les modèles économiques actuels mais surtout avec les représentations dominantes que souhaitent une grande majorité de nos concitoyens.

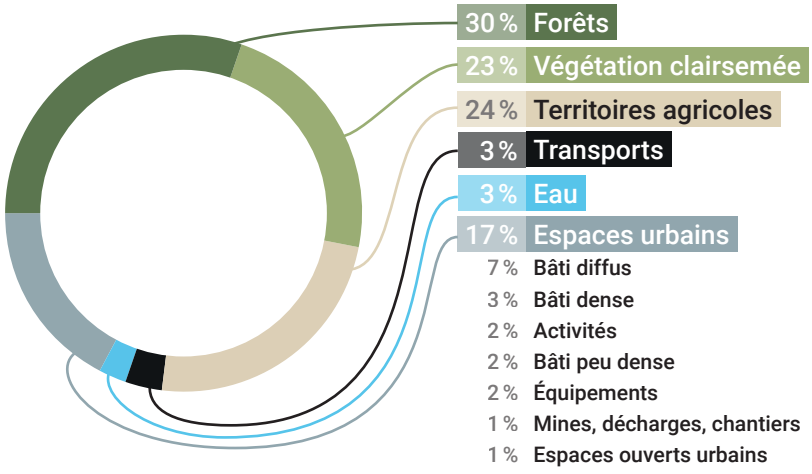
Comment faire accepter de nouveaux modes d'habiter ?

Depuis de nombreuses décennies, la « maison individuelle » reste l'aspiration première de beaucoup de nos concitoyens. Cette attente « d'espace » est souvent associée à une image négative de la ville : pollution, bruit, axes routiers saturés,... Dans les objectifs de renouvellement des tissus urbains, il est essentiel d'apporter dans les projets des réponses à ces aspects négatifs associés à la densité en valorisant la qualité de vie et les espaces « de respiration et d'apaisement » retrouvés.

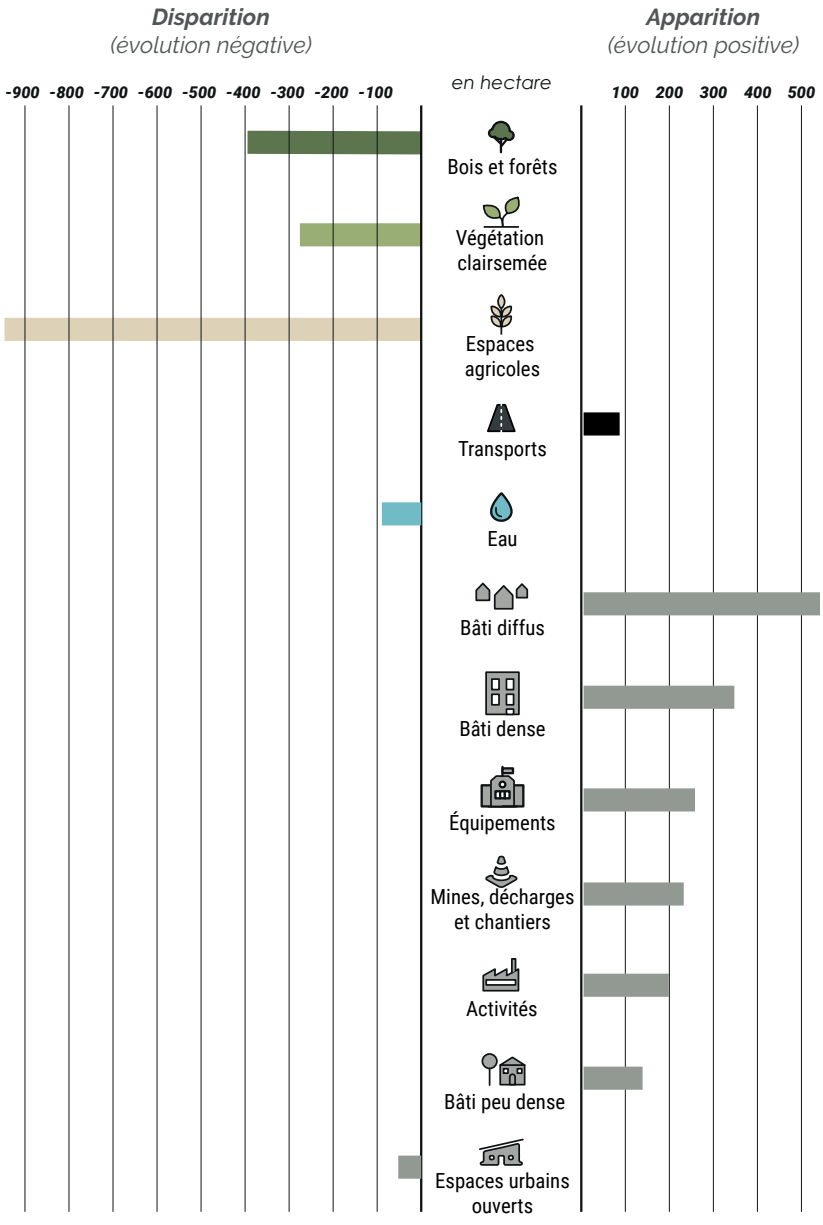
Ainsi la part donnée aux espaces extérieurs de qualité, publics ou privés, est essentielle dans le processus d'acceptation d'une certaine forme de densité. Plusieurs leviers sont mobilisables, notamment en donnant plus de place à la nature dans la ville (parcs, jardins, végétation, coulées vertes, ...) et en réduisant la place de la voiture par rapport aux modes actifs.

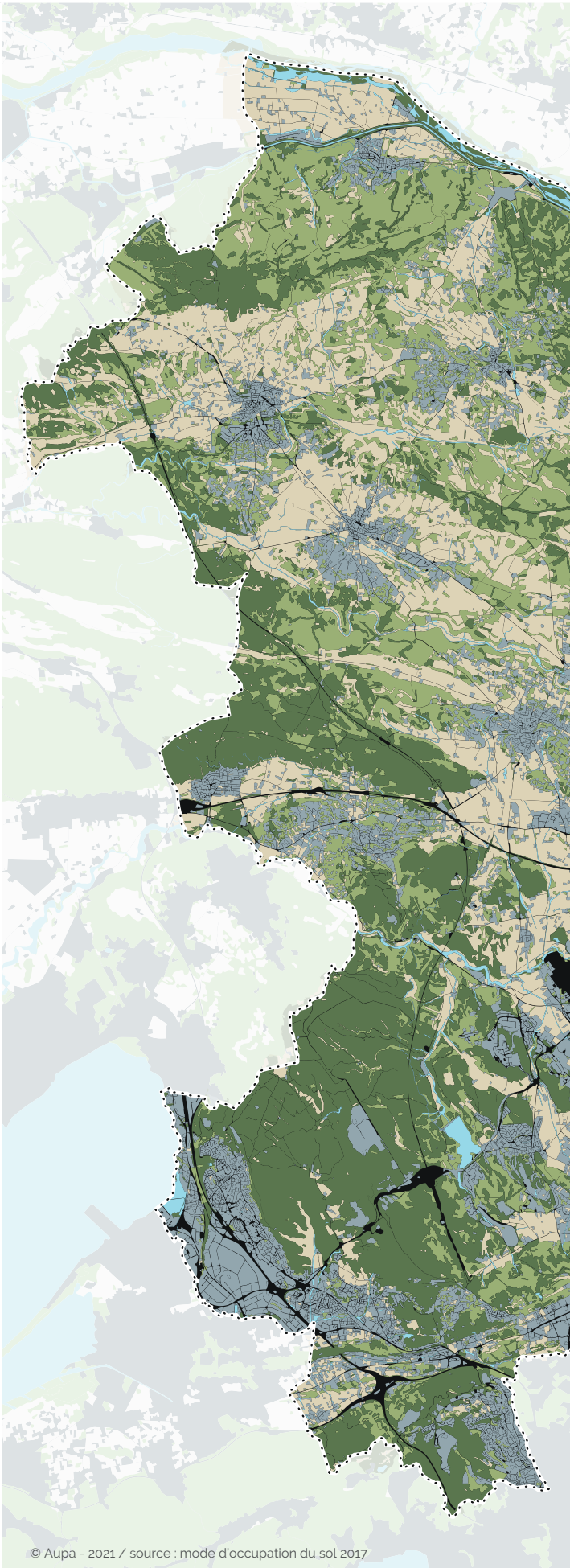
Occupation du sol sur le territoire du Pays d'Aix en 2017

Répartition de l'occupation du sol en 2017



Évolution de l'occupation du sol entre 2009 et 2017





Production : AUPA 2021 / Source : MOS AMP - Métropole Aix-Marseille-Provence

Fonds hors Pays d'Aix : Espaces naturels Espaces agricoles Espaces urbains Espaces en eau

Source : OCSOL CRIGE PACA 2014



aupa
AGENCE D'URBANISME
PAYS D'AIX-DURANCE

Quelles dynamiques en Pays d'Aix depuis 20 ans ?

L'exercice d'observation du territoire à travers les mutations d'usages du sol sur une longue période nous éclaire sur les tendances à l'œuvre en Pays d'Aix. Ces résultats, croisés avec les évolutions démographiques/économiques et comparés à d'autres territoires apportent une aide à la décision afin d'orienter le développement futur du territoire.

ENVIRON 220 HECTARES CONSOMMÉS PAR AN

Afin d'observer la consommation foncière sur les deux dernières décennies, trois sources de données sont utilisées : l'Occupation du sol du Pays d'Aix (OCSOL CPA) entre 1998 et 2009, le Mode d'Occupation du Sol de la Métropole (MOS AMP) sur le territoire du Pays d'Aix entre 2009 et 2017, ainsi que les fichiers fonciers de la DGFiP. Bien que les approches soient légèrement différentes, les résultats convergent vers une même tendance.

Sur les vingt dernières années, la consommation d'espace est stable sur le Pays d'Aix et s'établit autour d'une moyenne d'environ **220 hectares par an.**

UN RÉÉQUILIBRAGE DE LA CONSOMMATION DES ESPACES AGRICOLES PAR RAPPORT AUX ESPACES NATURELS

D'après une analyse réalisée entre 1998 et 2009, la Communauté du Pays d'Aix, soumise à de fortes pressions démographiques et urbaines, a vu son territoire s'artificialiser sur environ 2 400 hectares et majoritairement au détriment des terres agricoles (75%).

Récemment, les résultats MOS AMP sur la période 2009-2017 marque un rééquilibrage des espaces consommés. En effet, les espaces agricoles ne concernent plus que 60% des espaces artificialisés et les espaces naturels 40%.

Sur les vingts dernières années, la consommation d'espace est stable sur le Pays d'Aix. Elle s'établit autour d'une moyenne d'environ 220 hectares par an.



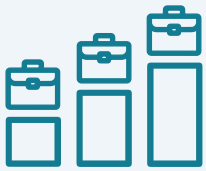
CONSOMMATION D'ESPACE

+ 4 400
hectares



ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE

+ 26 500
habitants



ÉVOLUTION DE L'EMPLOI

+ 49 000
emplois

CHIFFRES-CLÉS SUR LA PÉRIODE 1998-2018



© Aupa

Sur la période 2009 - 2017, le territoire du Pays d'Aix a accueilli près de 11 000 habitants supplémentaires tout en consommant environ 1 700 hectares

UNE CONSOMMATION FONCIÈRE PEU EFFICACE

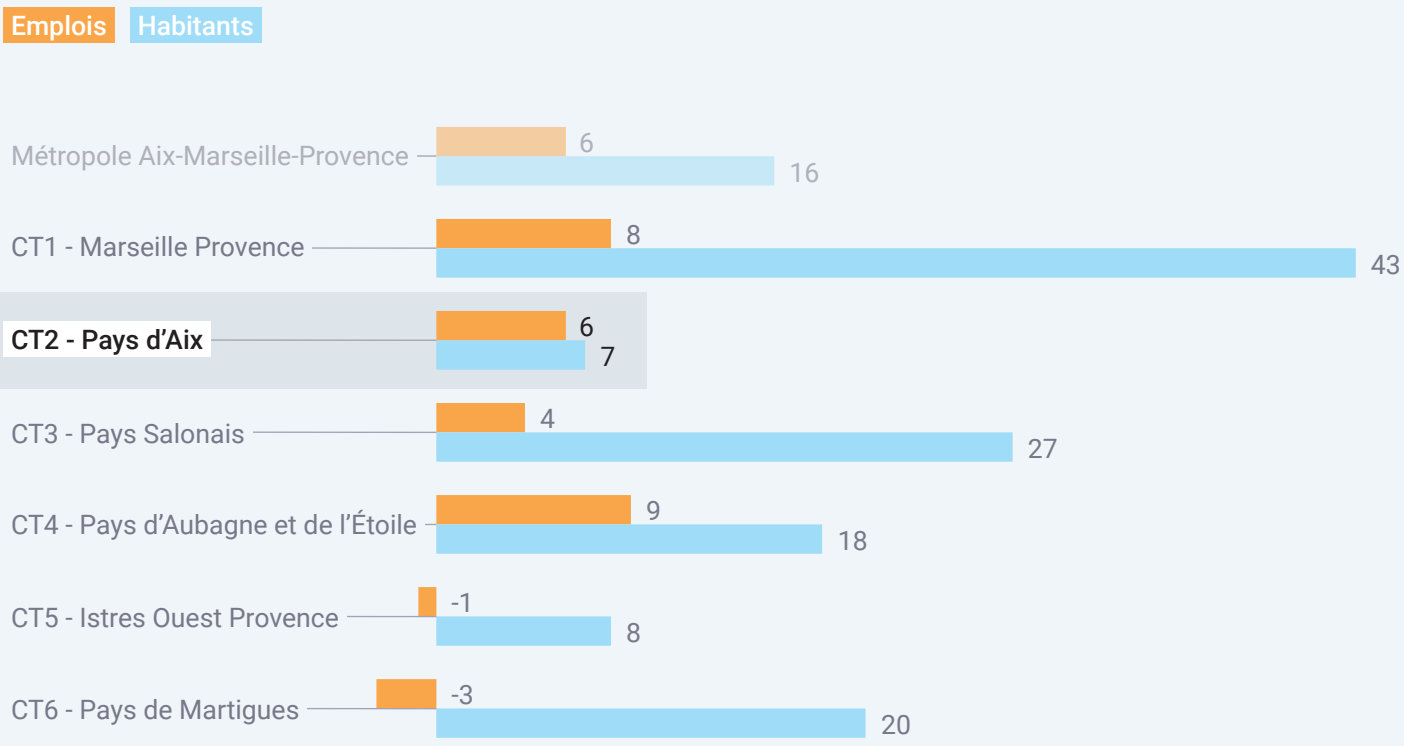
La mise en perspective de la consommation d'espace avec l'accueil de nouveaux habitants et la création d'emplois permet de mesurer l'efficacité foncière d'un territoire sur le plan démographique. Pour faciliter la comparaison territoriale, les résultats sont traduits à l'hectare artificialisé. Cet exercice, réalisé sur la période 2009-2017 à l'échelle de la Métropole AMP, s'appuie sur le MOS AMP 2017 et sur le recensement de la population de l'INSEE (cf. graphique ci-dessous).

Sur la période observée, le territoire du Pays d'Aix a accueilli près de 11 000 habitants supplémentaires et 10 000 emplois tout en consommant environ 1 700 hectares, soit environ 7 habitants et 6 emplois pour un hectare artificialisé. Son efficacité foncière est plutôt faible comparée aux autres territoires de la Métropole AMP : à titre d'exemple, le Pays Salonais a attiré le même nombre d'habitants pour un efficacité foncière quatre fois plus élevée (1 ha pour 27 habitants).

Vu ces résultats pour le Pays d'Aix, poursuivre sa dynamique démographique en réduisant de moitié sa consommation d'espace est certes un défi considérable mais pas insurmontable. Pour y parvenir, un travail pédagogique associant l'ensemble des acteurs territoriaux est nécessaire sur des sujets tels que l'optimisation des ressources foncières, l'acceptabilité sociale des projets d'aménagement, les formes urbaines et la prise de conscience des enjeux de réduction de la consommation d'espace.

Efficacité foncière

nombre d'habitants et d'emplois supplémentaires pour 1 hectare artificialisé



Zoom sur la période 2009-2017 : la construction de logements vecteur premier de l'artificialisation

Nous considérons ici l'artificialisation comme « la transformation d'un sol naturel, agricole ou forestier (espace NAF), en un sol artificialisé, qu'il soit bâti ou non, perméable ou imperméable. »

Source : FNAU

En 2017, le territoire du Pays d'Aix est couvert par 27 300 hectares d'espaces artificialisés soit environ 20% du territoire (136 500 ha).

Entre 2009 et 2017, environ 1 870 ha supplémentaires ont été artificialisés, soit une progression de 6,2% des espaces artificialisés. L'artificialisation s'est faite pour 60% sur les espaces agricoles (- 1 120 ha) et pour 38% sur les espaces naturels et forestiers (- 720 ha). Dans le même temps, près de 190 ha artificialisés ont retrouvé une occupation naturelle ou agricole.

Preuve d'un territoire en mouvement, la part des surfaces artificialisées par les « chantiers-stockage matériaux-mine » s'élève à 28%, soit 520 hectares.

Parmi les chantiers aujourd'hui achevés, plusieurs projets majeurs pour le Pays d'Aix concernaient les transports (doublement de la RD9, déviation de la Calade), les équipements (Arena, Hôpital Privé de Provence) et les zones d'activités économiques (Pôle d'activités d'Aix, Pôle microélectronique de la Haute Vallée de l'Arc,...).

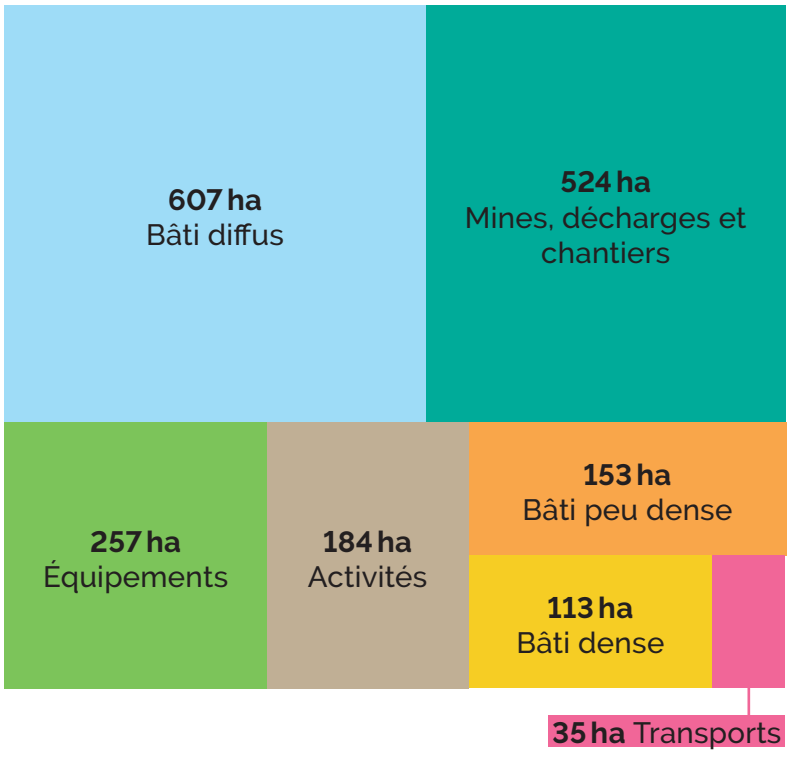
L'occupation des sols par des mines, décharges et chantiers soulève des questions sur leur potentiel de reconversion, sur l'imperméabilité des sols ainsi que le maintien de la biodiversité des sites concernés. En effet, ces sols temporairement occupés, peuvent retrouver un aspect naturel ou agricole. Cette « désartificialisation » représente 130 hectares sur la période 2009-2017.

Destination des espaces artificialisés entre 2009 et 2017 sur le territoire du Pays d'Aix

Production : Aupa - 2021 / Source : MOS AMP - Métropole Aix-Marseille-Provence



© Aupa



ARTIFICIALISATION DES ESPACES AGRICOLES

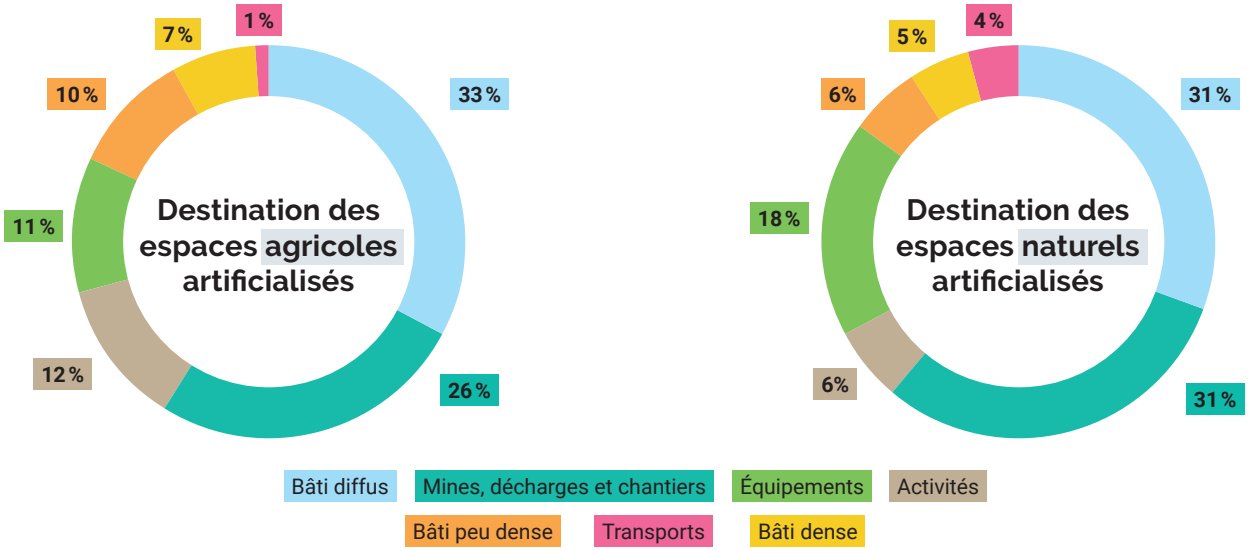
Les terres agricoles fertiles et irriguées, principalement les plaines céréalières et les prairies, sont les plus touchées par l'artificialisation (60% des terres agricoles artificialisées) devant les cultures permanentes (vignes, vergers...) souvent reconnues par des signes de qualité (atouts majeurs face aux pressions d'urbanisation). Notons que 28% des terres agricoles artificialisées, entre 2009 et 2017, étaient en déprise agricole en 2009.

L'artificialisation des espaces agricoles est liée principalement à des constructions diffuses dans ces espaces (33%). Seul 12% de l'artificialisation des espaces agricoles est causé par des zones économiques ou commerciales.

ARTIFICIALISATION DES ESPACES NATURELS

Entre 2009 et 2017, 752 hectares d'espaces naturels ont été artificialisés. En majorité, il s'agit d'espaces de landes herbacées (espace naturel ouvert peu végétalisé) et de forêts denses (forêts de conifères). Environ 30 hectares de surfaces en eau (zones humides) ont été artificialisés.

C'est principalement l'extension du bâti diffus (31% des territoires artificialisés sur des espaces naturels), puis les mines, chantiers et décharges (31%) et enfin les équipements (18%) qui sont à l'origine de l'artificiatilisation de ces espaces.

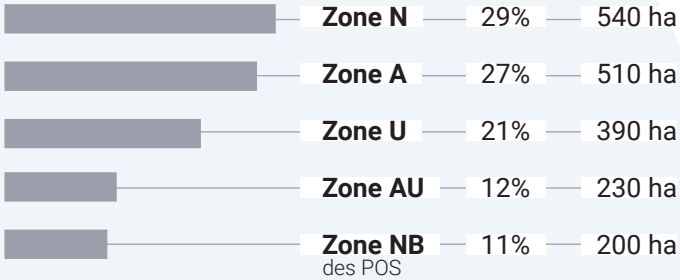


L'ÉVOLUTION DES DOCUMENTS D'URBANISME, UN FREIN À L'ARTIFICIALISATION ?

Entre 2009 et 2017, 2/3 des communes du Pays d'Aix ont fait évoluer leurs documents d'urbanisme, passant du Plan d'Occupation des Sols (POS) au Plan Local d'Urbanisme (PLU). Ce changement imposé par la loi ALUR devait «mettre fin aux zones NB» souvent stigmatisées pour leurs conséquences négatives sur l'aménagement du territoire et notamment sur la consommation d'espaces naturel et agricole.

Répartition des surfaces artificialisées par zonage dans les documents d'urbanisme

PLU/POS en vigueur au 1er janvier 2017



Les premiers effets de ce tournant pour la planification territoriale sont visibles dans l'analyse de l'occupation du sol. Le croisement des espaces artificialisés avec les zonages réglementaires POS – PLU (en vigueur au 1er janvier 2017) apporte des éclairages intéressants :

- Les zonages prévus pour le développement (U/AU) concentrent un tiers des espaces artificialisés, soit 620 ha.
- Plus de la moitié des espaces artificialisés sont recensés dans les zones A et N (1 050 ha), dont une partie d'anciennes zones NB des POS (170 ha).
- Les zones d'habitat diffus (NB), encore en vigueur en 2017 (derniers POS), représentent 11% des espaces artificialisés, soit environ 200 ha.

Consommer moins d'espace à l'heure de la sobriété foncière

aupa
AGENCE D'URBANISME
PAYS D'AIX-DURANCE

REDACTEURS : AXEL BONNARDEL / MAÏ DINH VANNI / BASTIEN DUBARRY / BLANDINE L'HUILLIER
DIRECTEUR DE PUBLICATION : SERGE LERDA
© CONCEPTION ET RÉALISATION – AUPA – JUILLET 2021