

# GUIDE

Accompagner la transition des territoires

## VERS LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE



FRANCE NATURE  
ENVIRONNEMENT

PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

## **Indications de lecture :**

*Le format de ce guide couvre une sélection d'enjeux et de leviers pour atteindre la sobriété foncière. Il permet d'aborder, de manière pédagogique, les enjeux des politiques publiques en matière de préservation des sols et la capacité à organiser la protection des ressources. Son contenu est basé sur les publications scientifiques et la littérature grise, sur les stratégies nationales et politiques publiques, sur les retours de terrain de nos associations adhérentes, sur des entretiens avec les agences d'urbanisme et les institutions et sur une étude de documents d'urbanisme de la région.*

*Vous trouverez lors de votre lecture du document des pastilles « Regard FNE », véritable « fil rouge » et repères liés aux positionnements du mouvement. Ces pastilles représentent uniquement le point de vue de la fédération régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur de France Nature Environnement.*

*Les notions suivies d'un astérisque (\*) sont définies dans le glossaire, en page 70 du guide.*



# Édito

« Sobriété foncière », un terme à la mode depuis l'affirmation par la loi Climat et Résilience d'août 2021 de l'objectif, à l'horizon 2050, de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) de nouvelles surfaces.

Les effets de l'artificialisation des sols sont maintenant bien connus : accélération de l'érosion de la biodiversité, aggravation des pressions sur la ressource en eau, augmentation des risques de ruissellement et d'inondation, perte de terres agricoles dédiées à la production alimentaire, etc.

L'étalement urbain, en France et plus fortement en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, entraîne également une augmentation des distances domicile-travail, l'extension des réseaux urbains et une accentuation des effets du changement climatique.

Avancer vers cet objectif national nécessite à la fois une planification locale centrée sur les enjeux environnementaux et une stratégie foncière opérationnelle, réunissant tous les acteurs (État, collectivités, structures publiques et société civile).

Au-delà d'un rapide rappel de la diversité et de l'importance de ces enjeux dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (forte attractivité, pression touristique sur la ressource, diversité écologique unique), notre propos est double et questionne les deux premières actions de la séquence Éviter - Réduire - [Compenser] en les reformulant :

1. Éviter : Interroger la planification du foncier telle qu'élaborée actuellement par les territoires à travers leurs documents d'urbanisme. Plus de réalisme dans l'évaluation des besoins fonciers permettrait d'accompagner un développement maîtrisé, au service de l'humain et respectueux de la nature, c'est sûrement la première clé pour atteindre l'objectif ZAN.

2. Réduire : Présenter des outils mobilisables pour atteindre l'objectif ZAN ou réduire l'impact de l'artificialisation sur les milieux agricoles, naturels et aquatiques.

Ce guide vient ainsi enrichir les ressources que nous mettons à disposition des associations du territoire mais aussi des différents participants en Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF). Il s'inscrit dans la perspective d'une rupture dans les stratégies d'aménagement du territoire que notre mouvement appelle de ses vœux depuis de nombreuses années.

## Michel Jacod

Pilote du réseau Aménagement Durable du Territoire,  
de FNE Provence-Alpes-Côte d'Azur

# Sommaire

## 1 - SITUATION RÉGLEMENTAIRE ET RÉGIONALE 6

### A. La sobriété foncière

- La sobriété foncière : notre vision
- Les impacts de l'artificialisation sur notre environnement
- La traduction réglementaire

### B. La situation en région Provence-Alpes-Côte d'Azur

- La région dans le contexte national et européen
- Quatre espaces distincts pour un territoire varié

*Focus* : Qu'implique le ZAN en région à l'horizon 2050 ?

## 2 - ÉVITER / RÉALISME DANS L'ÉVALUATION DES BESOINS 22

### A. Des besoins en habitat

- Quelle croissance de la population ?
- Quelle taille des ménages à terme ?
- Logement abordable et logement spécifique ?
- Quelle vacance de logements dans le parc ?
- Combien de résidences secondaires ?
- Quel renouvellement du parc ?

### B. Des besoins pour l'économie

- Quel équilibre trouver entre l'offre et la demande pour l'économie ?

*Focus* : Comment intégrer les besoins liés à la Nature ?



Vers la sobriété foncière

## 3 - RÉDUIRE / DES OUTILS MOBILISABLES

36

### Espaces Urbains

- Densifier en respectant le cadre de vie
- Mobiliser des friches existantes
- Renouveler la ville sur elle-même
- Réintégrer l'activité économique dans la ville et revitaliser l'existant

### Espaces Agricoles

- Protéger et sanctuariser les terres agricoles
- Valoriser les territoires autour de l'alimentation

### Espaces Naturels

- Protéger les espaces naturels
- Connaître et valoriser les enjeux du territoire

### Eau et milieux Aquatiques

- Donner toute sa place à l'eau dans le projet d'urbanisme
- Protéger le littoral et tenir compte de son évolution

## 4 - SE MOBILISER

66

- Alerter et influencer
- Participer aux enquêtes publiques et aux Commissions
- Fiche outil

## GLOSSAIRE

70



## Partie 1

# SITUATION RÉGLEMENTAIRE ET RÉGIONALE

## Partie 1 / SITUATION RÉGLEMENTAIRE ET RÉGIONALE

### A - LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

- |  |    |
|--|----|
| • La sobriété foncière : notre vision                        | 8  |
| • Les impacts de l'artificialisation sur notre environnement | 9  |
| • La traduction réglementaire                                | 11 |

### B - LA SITUATION EN RÉGION PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

- |   |    |
|---|----|
| • La région dans le contexte national et européen             | 14 |
| • Quatre espaces distincts pour un territoire varié           | 15 |
| • Quelle est l'efficacité de l'artificialisation, en région ? | 16 |

Focus : Qu'implique le ZAN en région à l'horizon 2050 ? 21

# A LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

## LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE : NOTRE VISION

La sobriété foncière recouvre un **vaste corpus de notions** : également urbain\*, artificialisation\*, urbanisation\*, ou au contraire, gestion économe de l'espace. Il faut s'en saisir afin de maîtriser les enjeux et leviers inhérents à chacune d'elles.

Dans ce guide, nous proposons une démarche transversale pour comprendre ces enjeux. Il faut donc au préalable présenter la genèse de l'expression « *sobriété foncière* ».

En 2000, le législateur s'est saisi de la problématique de l'**étalement urbain** en instituant « *la gestion économe des espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF)* » comme pilier de la planification territoriale (loi SRU, 2000). En parallèle, un équilibre entre objectifs de développement des territoires et objectifs de préservation des milieux a été prôné. La sobriété foncière serait d'abord le résultat d'un juste équilibre entre les besoins en logement, en infrastructures ou en activités économiques et la consommation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers qui en découle ; nous verrons qu'il s'agit d'un « *équilibre* » perfectible. Il s'agit aussi d'une inflexion dans la politique d'aménagement du territoire replaçant la biodiversité, l'eau, la Nature en ville au centre des préoccupations.



*Sobriété foncière : démarche de consommation mesurée d'espaces naturels, agricoles et forestiers en accord avec les besoins réels du territoire et de renforcement de la biodiversité.*

LE  
REGARD  
FNE



Un **nombre important de leviers** sont mobilisables pour avancer vers une réelle sobriété foncière : une diminution substantielle de la course à l'attractivité entre les collectivités, une plus forte densité\* du bâti, la mise en œuvre d'un renouvellement urbain efficace incluant par exemple la réutilisation de friches, la protection réglementaire d'ENAF, les solutions fondées sur la Nature (SfN)\*.

L'ensemble des acteurs institutionnels et les collectivités se sont saisis de cette notion tant elle touche nombre de leurs compétences : la gestion de l'eau, l'aménagement, les espaces verts, les espaces agricoles, le développement économique ou encore la gestion des risques.

Ce bouleversement important, qu'il nous faut accompagner dans nos territoires, impose à la fois une réflexion sur l'évaluation des besoins et sur la ou les réponses à y apporter.

Nous proposerons donc dans la suite de ce guide des clés de lecture pour comprendre cet enjeu et décrypter les Plans, Projets et Programmes à l'œuvre ou en construction sur le territoire régional.



*En 1977, Utopie Foncière questionnait déjà la maîtrise collective du sol comme solution à l'équilibre territorial. La sobriété foncière s'articule donc autour de cette notion de maîtrise collective.*

*La construction commune de cette démarche doit être la clef pour une juste répartition entre les territoires et les classes sociales.*

*Utopie Foncière, Edgard Pisani, Gallimard, 1977*

LE  
REGARD  
FNE



## LES IMPACTS DE L'ARTIFICIALISATION SUR NOTRE ENVIRONNEMENT

Pour débuter cette partie, un questionnement préalable : « Qu'est-ce que l'**artificialisation** ? »

« **L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.** » *Code de l'Urbanisme, Art. L. 101-2-1*

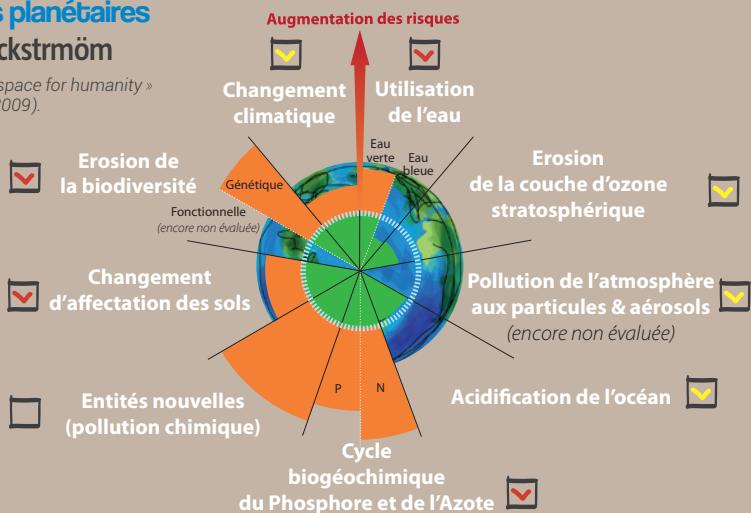
Les démarches de sobriété foncière et de limitation de l'**artificialisation** sont apparues en réponse à la nécessité de maîtriser les effets du changement climatique et de préserver la biodiversité, avec en premier lieu la limitation des pressions anthropiques exercées sur les milieux. En 2020, la WWF soutenait que près de 50% de la disparition des espèces et des populations (faune et flore) était directement imputable à l'**artificialisation** des espaces<sup>1</sup>. Il s'agit en particulier de la rupture des continuités écologiques\* par la construction d'infrastructures linéaires ou de la destruction d'espaces à haut potentiel environnemental. L'humain est aussi affecté par l'**artificialisation**, dans sa forme actuelle, qui impacte la qualité de vie et modifie fondamentalement les paysages<sup>2</sup> et le patrimoine. L'homogénéisation et la banalisation des paysages sont des sources d'appauvrissement et de fragilités pour les milieux naturels.

<sup>1</sup> Living Planet Report 2020 - Bending the curve of biodiversity loss. Almond, R.E.A., M. Grooten and T. Petersen, (Eds). WWF, Gland, Switzerland - WWF (2020)

<sup>2</sup> Convention Européenne du Paysage (Florence, 2000)

## Mise en perspective avec la notion des 9 limites planétaires d'après J. Rockström

« A safe operating space for humanity »  
Rockström et al. (2009).



L'artificialisation a un impact :

**Direct sur**

- l'usage des sols
- la perte de biodiversité
- l'usage de l'eau douce
- le cycle de l'azote (N) et du phosphore (P)

**Indirect sur**

- le changement climatique
- les aérosols atmosphériques
- la déplétion de la couche d'ozone
- l'acidification des océans

LE REGARD FNE



L'artificialisation affecte de manière certaine nombre de domaines, tels que :

- **EAU** : l'imperméabilisation\* en limitant l'infiltration de l'eau dans les sols (routes, parkings, constructions) entraîne une augmentation du ruissellement et un moindre remplissage des nappes phréatiques. Couplée au changement climatique, elle provoque une augmentation des sécheresses, une évapotranspiration\* plus forte et plus rapide ainsi qu'une augmentation significative du risque de crue. L'artificialisation d'espaces exposés à des aléas (épisodes pluvieux intenses, crues...) accentue ces risques et augmente la vulnérabilité des territoires aménagés.

- **AGRICULTURE** : en grande partie, les artificialisations nouvelles se font au détriment des espaces agricoles (32,6% de l'artificialisation de 2006 à 2014)<sup>3</sup>, en premier lieu sur les espaces situés à proximité des villes. Ces terres sont souvent les plus fertiles et irrigables. À l'heure où la relocalisation de la production et les circuits courts sont au cœur des politiques de l'alimentation<sup>4</sup>, la préservation de ces espaces à vocation alimentaire (ex : maraîchage) paraît primordiale.

3 Données SRADDET Provence-Alpes-Côte d'Azur

4 Exemple : les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT)

**- BIODIVERSITÉ** : l'artificialisation provoque une réduction importante, voire une destruction totale, des différents milieux nécessaires à la vie des écosystèmes. Elle est également responsable de la fragmentation des habitats (rupture des continuités écologiques\*) entraînant une réduction de la biodiversité, et dans certains cas, la disparition d'espèces. Les études récentes démontrent également que l'artificialisation a un impact significatif<sup>5</sup> sur la vie des sols et plus particulièrement ceux à fort potentiel agricole.

**- CARBONE / SOLS** : la destruction des espaces naturels et agricoles entraîne une réduction importante du potentiel de stockage de carbone par le territoire. On évalue, par exemple, que les sols retiennent trois fois plus de carbone que l'atmosphère ou la végétation<sup>6</sup>. Au-delà de l'artificialisation, la construction ou la réhabilitation emploient des matériaux minéraux ou transformés, augmentant l'empreinte carbone des territoires. Il s'agit ici de l'énergie grise<sup>7</sup>.

**- INFRASTRUCTURES / RÉSEAUX** : l'étalement urbain, renforcé par la conjonction des envies des habitants (maison individuelle) et une facilité d'accès au foncier, reste l'une des causes premières de l'artificialisation. Ce phénomène pousse de plus en plus de populations à l'extérieur des villes impliquant un élargissement des infrastructures (transports, réseaux eau et assainissement, etc.), dont les coûts sont supportés par les collectivités.

Enfin, le corollaire le plus souvent mis en avant reste l'augmentation des distances domicile-travail avec un cortège de conséquences sur l'environnement et la qualité de vie des habitants : allongement des temps de trajet, problématiques d'accès aux transports publics et d'augmentation des émissions de GES\*.

 La combinaison de ces externalités négatives liées à l'artificialisation compromet fortement l'atteinte des objectifs de préservation de la nature et des écosystèmes, tout en ayant un impact important sur les dynamiques de la vie collective (transport, emploi, etc.).

La démarche de sobriété foncière implique donc de mettre en place une réelle limitation de la consommation de nouveaux espaces et de rupture des continuités écologiques tout en proposant une transition vers un aménagement du territoire moins impactant (bâtiments bioclimatiques, retour de la Nature en ville, Solutions fondées sur la Nature\*, etc...).

Apparaît donc une obligation de conciliation entre les politiques publiques d'aménagement du territoire (urbanisme, mobilité, énergie) et celles relatives à la protection de l'environnement.

LE  
REGARD  
FNE



5 «Impact de l'artificialisation sur les ressources en sol et les milieux en France métropolitaine - Evaluation selon trois sources d'informations indépendantes» Philippe Chéry, Alexandre Lee, Loïc Commagnac, Anne-Laure Thomas-Chéry, Stéphanie Jalabert et Marie-Françoise Slak (2014)

6 [Stockage du carbone dans les sols et réchauffement climatique - Réseau Action Climat \(2018\)](#)

7 [Quel bilan carbone pour le secteur du bâtiment, Carbo économie \(avril 2022\)](#)

## LA TRADUCTION RÉGLEMENTAIRE

Dans la loi SRU<sup>8</sup>, la question d'une gestion économe de l'espace apparaissait déjà mais la notion de Zéro Artificialisation Nette émerge avec le Plan biodiversité de 2018. Aujourd'hui, l'objectif ZAN 2050 a été inscrit dans la loi Climat & Résilience d'août 2021, qui précise la notion d'artificialisation.

### Zéro Artificialisation Nette (ZAN)

La démarche ZAN, mesure phare de la Convention citoyenne pour le Climat, se traduit, dans la loi, par un échéancier à l'horizon 2050 décomposé en deux étapes distinctes :

- **2031** - Les territoires doivent avoir réduit leur consommation d'espaces\* naturels, agricoles et forestiers de 50% par rapport à la décennie précédente (période de référence 2011-2021).
- **2031-2050** - Réduction de l'artificialisation pour tendre vers le ZAN. Comptabilisation des espaces artificialisés et non plus consommés\*<sup>10</sup>.
- **2050** - Mise en place effective du ZAN. Aucun nouvel espace ne pourra être artificialisé sans une désartificialisation équivalente.



*Ce calendrier d'objectifs en vue du ZAN reste flou et peu ambitieux pour la période 2031-2050.*

*Pour la période 2021-2031, la règle présente un risque d'inégalités entre les territoires ayant été d'importants consommateurs d'ENAF dans le passé et ceux plus économies.*

LE REGARD FNE



La sobriété foncière passe donc par une réglementation nationale à appliquer par les collectivités sur leurs territoires.

Pour préciser les surfaces entrant dans cette future catégorie « artificialisée » une **nomenclature de l'artificialisation des sols** a été définie par le décret du 29 avril 2022<sup>10</sup> (voir ci-contre).

Les collectivités vont donc réduire substantiellement l'artificialisation de leur territoire. En pratique, cela va se traduire par des dispositions dans les différents niveaux des documents de planification :

- **Règles - Les Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des territoires (SRADDET)** : élaborés par les Régions, ils sont le premier volet de la mise en place du ZAN. À l'échelle régionale, une territorialisation par secteur sera possible.

8 Loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000

9 Voir schéma p.21

10 Propositions SL3 1 à 9, Convention Citoyenne pour le Climat (2020)

→ **Prescriptions - Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT)** : construits à l'échelle d'un territoire à taille variable, ils définissent la stratégie de développement et de gestion économe de l'espace.

→ **Zonages - Les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU(i))** : établis à l'échelle communale ou intercommunale, ils sont la véritable cheville ouvrière de la planification. Ils fixent le périmètre des zones ouvertes à l'urbanisation. C'est à cet échelon que l'avancée vers cet objectif partagé sera mesurée.

## LA NOMENCLATURE DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS (Décret du 29 avril 2022)<sup>11</sup>

Surfaces artificialisées	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).</i></li> <li>- <i>Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).</i></li> <li>- <i>Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux.</i></li> <li>- <i>Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).</i></li> <li>- <i>Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée, y compris si ces surfaces sont en chantier ou sont en état d'abandon.</i></li> </ul>
Surfaces non artificialisées	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Surfaces naturelles qui sont soit nues (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couvertes en permanence d'eau, de neige ou de glace.</i></li> <li>- <i>Surfaces à usage de cultures, qui sont végétalisées (agriculture, sylviculture) ou en eau (pêche, aquaculture, saliculture).</i></li> <li>- <i>Surfaces naturelles ou végétalisées constituant un habitat naturel qui n'entrent pas dans les catégories précédentes.</i></li> </ul>



La mise en place de la trajectoire vers le ZAN implique également une traduction dans les réglementations et stratégies conjointes aux documents d'urbanisme. L'application spatiale de leurs dispositions sera impactée par la réduction de l'artificialisation des sols. On retrouvera par exemple le Plan de Déplacements Urbains ou Plan de mobilité, les Stratégies nationales Bas carbone ou Aires protégées, la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie. Cela démontre un dépassement du seul cadre de l'aménagement du territoire et la mobilisation de l'ensemble des acteurs.



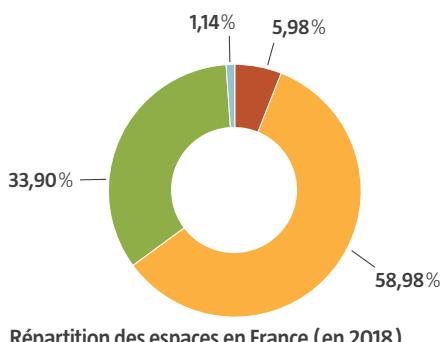
# B LA SITUATION EN RÉGION PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

## LA RÉGION DANS LE CONTEXTE NATIONAL ET EUROPÉEN

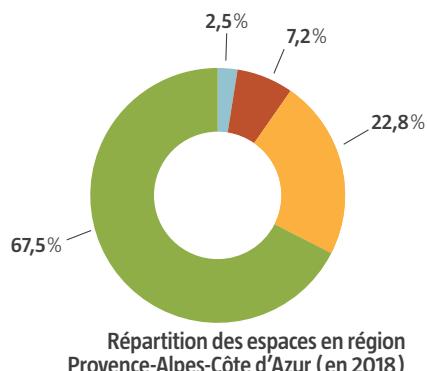
Avec 456 m<sup>2</sup> de terres artificialisées par habitant<sup>12</sup>, la France se situe parmi les pays européens les plus bétonnés<sup>13</sup>. Pourtant, l'artificialisation des terres continue encore de progresser. Ainsi, entre 2009 et 2018 près 29 000 hectares ont été artificialisés en moyenne, chaque année, sur le territoire métropolitain<sup>14</sup>. Cependant, la distribution de la consommation n'est pas uniforme : 5 % des communes concentrent 39,7 % de l'artificialisation et 1/5 des communes représentent plus des 4/5 de la consommation d'espaces !

### L'utilisation du sol à l'échelle nationale et en région

Données Corine Land Cover (CLC 2018)



Répartition des espaces en France (en 2018)



Répartition des espaces en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (en 2018)



Zones humides et surfaces en eau



Surfaces artificialisées



Territoires agricoles



Forêts et milieux semi-naturels

La dynamique d'artificialisation en France est particulièrement importante au sein des espaces de forte densité, à savoir la périphérie des métropoles et les littoraux atlantiques et méditerranéens.

12 Enquête Teruti-Lucas (2018)

13 Moyenne européenne : 363 m<sup>2</sup>/habitants

14 *L'artificialisation et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers* – CEREMA Hauts de France (2020)

## QUATRE ESPACES DISTINCTS POUR UN TERRITOIRE VARIÉ

Les dynamiques nationales se retrouvent également à l'échelle de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ainsi, près de 830 m<sup>2</sup> ont été artificialisés par nouvel habitant en 2020<sup>15</sup>. La région ne fait pas non plus exception au principe de littoralisation. Les littoraux provençaux et azuréens étant déjà très urbanisés, l'artificialisation affecte de plus en plus les espaces de l'arrière-pays.

Ces grandes tendances masquent tout de même des réalités contrastées, au regard des quatre espaces du SRADDET : Alpin, Azuréen, Provençal et Rhodanien.

### SRADDET UN DOCUMENT PIONNIER

Le Schéma régional porté par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur permet d'encadrer le développement de l'artificialisation des sols, en région.

Opérationnel depuis 2019, il regroupe un fascicule de 68 objectifs, régissant la desserte en transports, le traitement des déchets, le développement des centralités et des objectifs en matière de biodiversité et de continuités écologiques.

Parmi les objectifs présentés, nombre d'entre eux impactent directement les questions de sobriété foncière avec des règles imposant une obligation de compatibilité aux documents inférieurs (SCoT, PLU) :

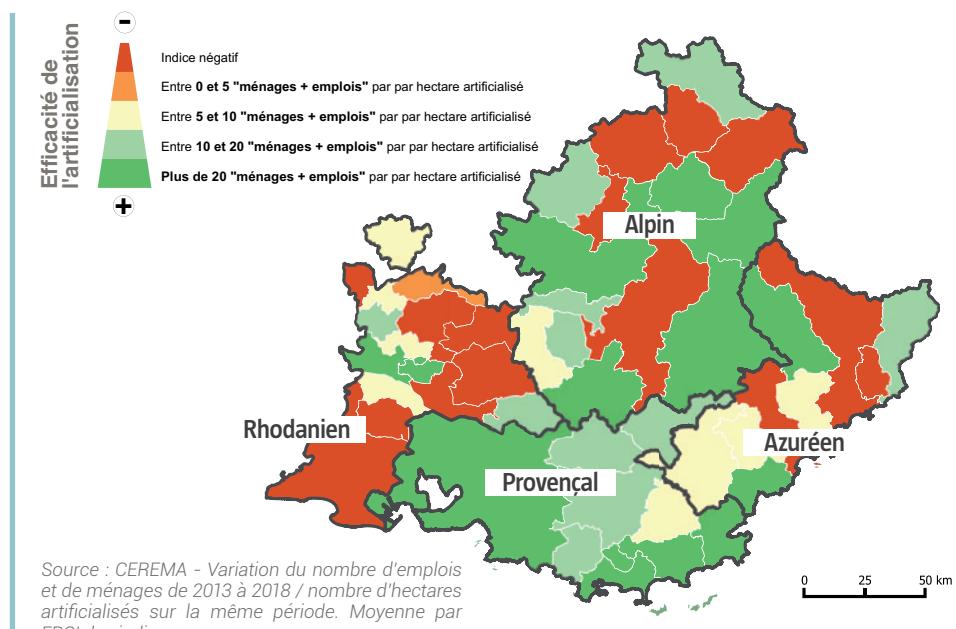
- **Règle LD2 - Objectif 27** : Décliner la stratégie urbaine régionale dans l'armature locale des documents d'urbanisme et formaliser à ce titre des objectifs différenciés par niveaux de centralité.
- **Règle LD2 - Objectif 47A** : Réduction du rythme de la consommation des ENAF de 50% avant 2030 (soit environ 375 hectares /an).
- **Règle LD2 - Objectif 47B** : Mobilisation en priorité du foncier dans l'enveloppe urbaine\*.
- **Règle LD2 - Objectif 49** : Zéro perte de terres agricoles agricoles équipées à l'irrigation horizon 2030.
- **Règle LD2 - Objectif 50A** : Identifier et préciser à une échelle appropriée les continuités écologiques (réservoirs et corridors de biodiversité), en s'appuyant sur la trame verte et bleue\* régionale, et en assurant la cohérence avec les territoires voisins et transfrontaliers.

# QUELLE EST L'EFFICACITÉ DE L'ARTIFICIALISATION, EN RÉGION ?

L'efficacité de l'artificialisation peut se mesurer en rapportant la variation d'emplois et de ménages sur un territoire au nombre d'hectares artificialisés sur la même période.

## PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

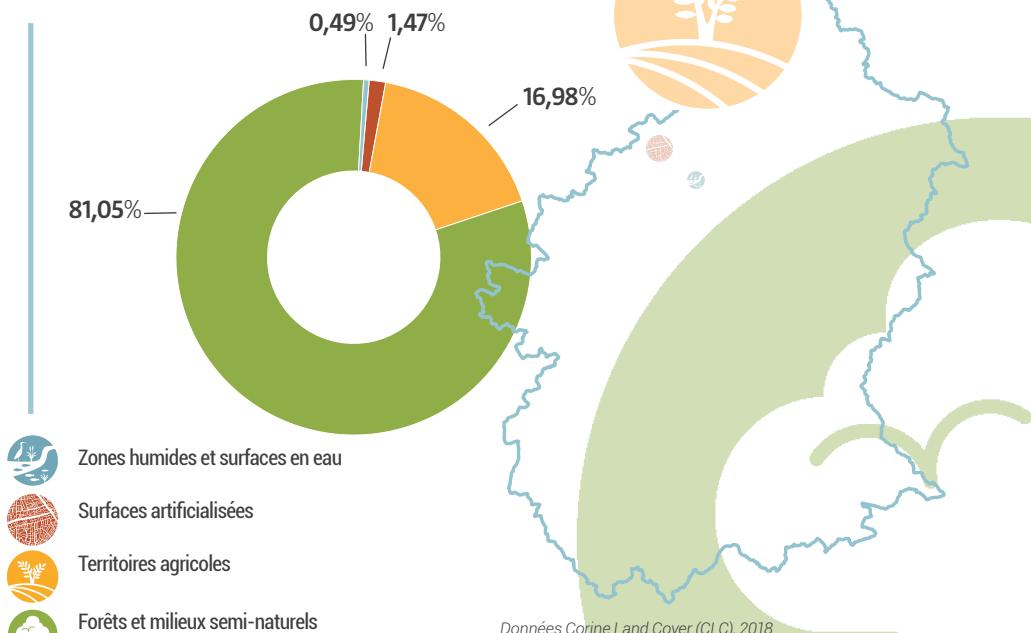
Nouveaux ménages et emplois par hectares artificialisés par EPCI  
(sur la période de 2013 à 2018)



Cet indice permet ainsi de mettre en parallèle les dynamiques d'artificialisation et l'attractivité de la collectivité en termes d'emploi et de population. Moins le nombre de ménages et d'emplois supplémentaires entre 2013 et 2018 est important par hectare artificialisé, moins l'artificialisation est efficace. Les hectares nécessaires pour répondre aux besoins en logements et en infrastructures sont gérés de façon plus économique. En revanche, lorsque l'indice est négatif, cela signifie que le nombre de ménages et/ou d'emplois a diminué sur la période mais que de nouvelles surfaces ont tout de même été artificialisées.

# L'ESPACE ALPIN

## Répartition des espaces



**GÉOGRAPHIE :** L'espace alpin est par essence un territoire contraint par le relief, à la densité de population faible ( $23 \text{ hab/km}^2$ )<sup>16</sup> et au temps de transport important.

**POPULATION /DÉMOGRAPHIE :** La faible densité amène aujourd'hui à des problématiques d'accès aux services publics et à l'emploi. Cet espace pourrait être également impacté par une dynamique démographique positive (+0,45%/an en moyenne sur la période 2013-2030)<sup>17</sup> et un vieillissement de la population qui s'accentue (16,7% de personnes de plus de 75 ans en 2030)<sup>18</sup>.

**ACTIVITÉ / URBANISATION :** Afin de contrebalancer ces problématiques, de nombreuses Zones d'Activités Economiques (ZAE), avec une faible densité d'emplois (8,18 emplois/hectare)<sup>19</sup>, ont été aménagées ces dernières années.

**ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX :** Ce territoire est particulièrement vulnérable aux effets du changement climatique, des baisses significatives de la pluviométrie et de l'ensoleillement ayant d'ores et déjà été constatées. En parallèle, l'espace alpin reste celui avec la taille effective de mairie\* la plus élevée, avec  $1\,241 \text{ km}^2$  en 2018<sup>20</sup>.

16, 17 et 18 Insee 2018

19 Sud Foncier - Moyenne régionale : 11,28 emplois/ha (2018)

20 Connaissance des territoires, Région SUD Provence-Alpes-Côte d'Azur (2021)

## L'ESPACE AZURÉEN

### Repartition des espaces



Zones humides et surfaces en eau



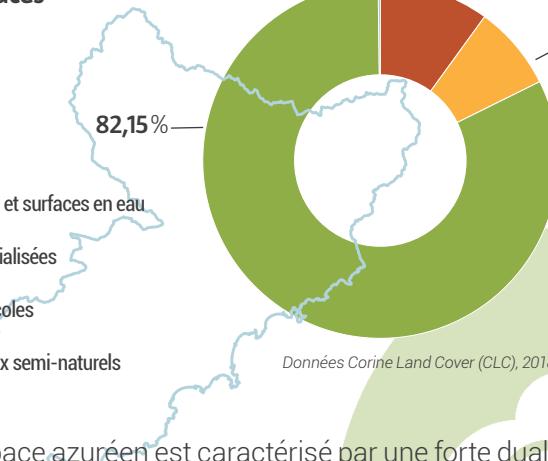
Surfaces artificialisées



Territoires agricoles



Forêts et milieux semi-naturels



**GÉOGRAPHIE :** L'espace azuréen est caractérisé par une forte dualité mer-montagne et des problématiques de pression foncière importantes. La topographie contraignante des espaces montagneux jusqu'au littoral laisse peu de place à l'urbanisation. Les territoires propices aux installations humaines, notamment en bord de mer, ont déjà été fortement urbanisés.

**POPULATION /DÉMOGRAPHIE :** L'espace azuréen va être impacté par une croissance démographique restreinte à l'horizon 2030 (+0,16 % /an en moyenne sur la période 2013-2030)<sup>21</sup>, avec une part importante de personnes de plus de 75 ans (15,8%)<sup>22</sup>.

**ACTIVITÉ / URBANISATION :** Une urbanisation intensive s'est faite au détriment des espaces agricoles, entraînant une faible production alimentaire et une augmentation des aléas (inondations, glissements de terrain). La pression touristique et la spéculation immobilière génèrent toutes deux un niveau d'artificialisation soutenu, qui ne bénéficie pas aux habitants d'un territoire déjà contraint par une densité forte (229 hab /km<sup>2</sup>)<sup>23</sup>.

**ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX :** L'espace est concerné par les effets du changement climatique, notamment sur la partie montagneuse (baisse de l'enneigement, risque inondation)<sup>24</sup>. Le stress hydrique<sup>25</sup> est important sur l'ensemble de ce territoire, et en particulier sur le littoral, exposé à l'érosion du trait de côte et au risque submersion. Les continuités écologiques restent d'une relative bonne qualité avec une taille effective de maille de 350 km<sup>2</sup><sup>26</sup>.

21, 22 et 23 Insee (2018)

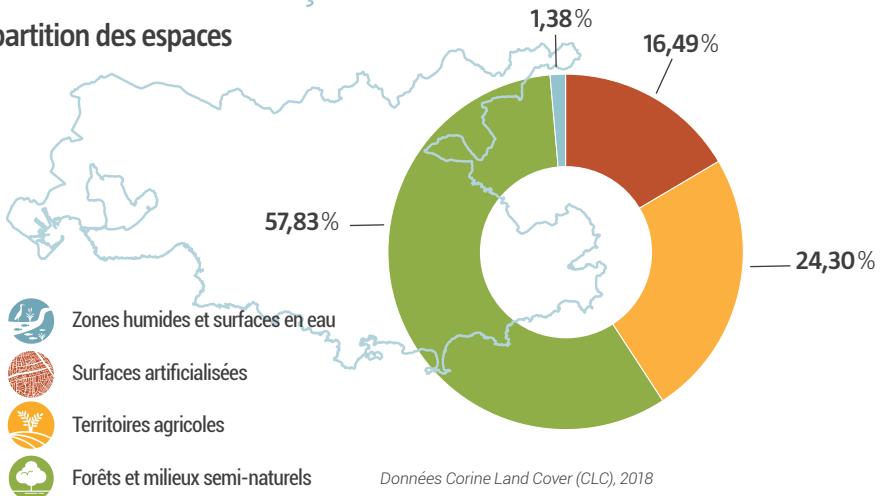
24 Exemple : Vallée de la Roya (2020)

25 SDAGE 2022-2027 : Territoire principalement concerné par un équilibre quantitatif fragile ou en déficit pour les eaux superficielles (2022)

26 +2% sur la période 2012-2018 - Connaissance du territoire, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur - maregionsud (2021)

# L'ESPACE PROVENÇAL

## Répartition des espaces



**GÉOGRAPHIE:** L'espace provençal est principalement structuré autour des métropoles de Aix-Marseille et de Toulon.

**POPULATION /DÉMOGRAPHIE:** En augmentation (+0,27%/an en moyenne sur la période 2013-2030)<sup>27</sup>, la population de l'espace provençal reste la plus jeune, du fait principalement de l'agglomération marseillaise (part des plus de 75 ans en 2030 de 13,6 %)<sup>28</sup>.

**ACTIVITÉ /URBANISATION:** Historiquement, les deux ports provençaux ont entraîné le développement d'industries et d'infrastructures importantes (environ 70% du foncier industriel et commercial régional pour 50% de la population). Ces deux métropoles concentrent aujourd'hui d'importants problèmes d'accès au logement et à l'emploi avec une densité d'habitant importante (380 hab/km<sup>2</sup>)<sup>29</sup>.

**ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX:** Ce territoire est particulièrement exposé aux risques de feux de forêts et aux pénuries d'eau potable, avec une dépendance aux rivières alpines. Par ailleurs, on observe une pression foncière forte sur les terres naturelles et agricoles, impactant les continuités écologiques (taille effective de maille : 61 km)<sup>30</sup>.

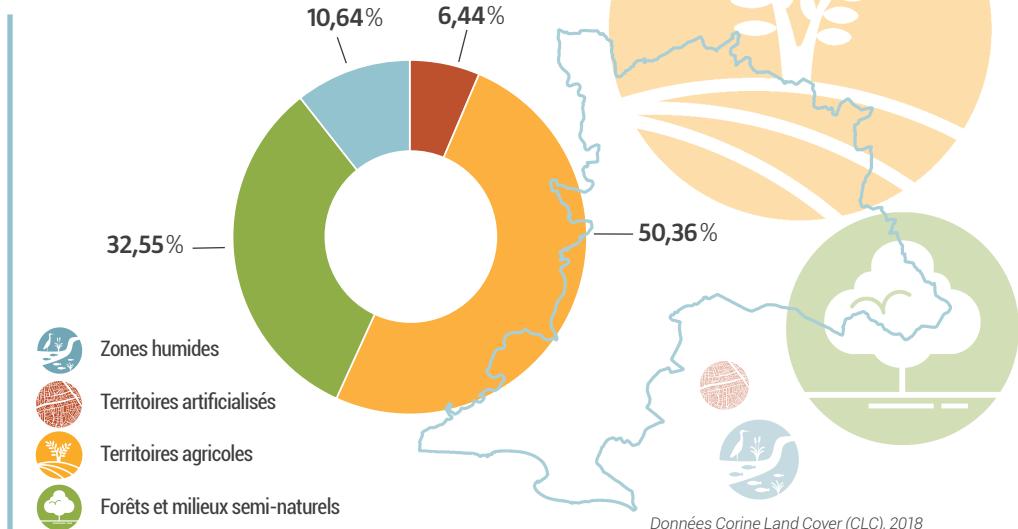


27, 28 et 29 Insee (2018)

30 Connaissance du territoire, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (2021)

## L'ESPACE RHODANIEN

### Répartition des espaces



**GÉOGRAPHIE :** L'espace rhodanien présente le profil le plus agricole de la région avec plus de la moitié de son territoire couvert par l'agriculture. Il se distingue également par une part significative de milieux aquatiques à préserver (Camargue, berges du Rhône, zones humides).

**POPULATION / DÉMOGRAPHIE :** Sa population est en augmentation (+0,28 % /an en moyenne sur la période 2013-2030) <sup>31</sup>. Par ailleurs, il est le premier espace régional consommateur d'espaces agricoles par habitant.

**ACTIVITÉ / URBANISATION :** Soumis à des difficultés économiques <sup>32</sup>, l'espace rhodanien a majoritairement basé son développement sur l'artificialisation et la construction de zones d'activités économiques, de faible densité (7,18 emplois /ha) <sup>33</sup> aux dépens des surfaces agricoles <sup>34</sup>.

**ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX :** La part importante de surfaces agricoles devrait impliquer un volontarisme quant à leur maintien en bon état. Ce qui n'est pas effectif. Par exemple, une concentration importante de polluants dans les rivières rhodaniennes est observée <sup>35</sup>.

Malgré plus de 50% de son territoire couvert par un des parcs naturels régionaux, les continuités écologiques ne concernent qu'une part infime du territoire (70 km<sup>2</sup> soit 1,16 % du total de l'espace) <sup>36</sup>.

31 Densité 129 hab/km<sup>2</sup> - Insee (2018)

32 9,7% de taux de chômage en espace rhodanien ; 7,4% en France - Insee (2018)

33 Sud Foncier (2018)

34 Près de 120 Ha/an entre 2006 et 2014 - Connaissance du territoire, Région SUD Provence-Alpes-Côte d'Azur

35 L'état des eaux des bassins Rhône-Méditerranée et de Corse 2020 - AERMC (2020)

36 70 km<sup>2</sup> pour une évolution de 0% sur la période 2012-2018 - Connaissance du territoire, Région SUD Provence-Alpes-Côte d'Azur (2021)



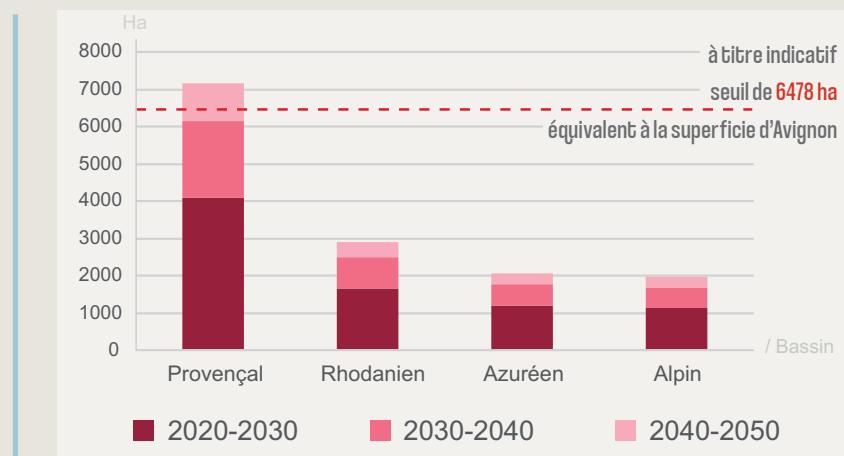
# QU'IMPLIQUE LE ZAN EN RÉGION À L'HORIZON 2050 ?

## *La prospective pour aller plus loin...*

Nous proposons un regard sur la dynamique d'artificialisation à venir, en application des dispositions de la loi Climat et Résilience.

Ci-dessous, une représentation graphique basée sur une dynamique de baisse de 50%, sur chaque décennie, de la consommation d'espaces ou d'artificialisation de la précédente.

## Artificialisation potentielle, en hectare, à l'horizon 2050



Données Portail de l'artificialisation, CEREMA

Bien que théorique, ce calcul permet de rendre compte de l'importante possibilité d'artificialisation restante aux territoires, même dans le cadre de la trajectoire ZAN. Il relativise ainsi l'impact des dispositions de la loi Climat et Résilience tant décriées par certaines collectivités. Sur l'ensemble de la région, il resterait ainsi l'équivalent de 2 fois la surface de la commune d'Avignon consommable d'ici 2050. **Il faudra être attentif !**

- **2020-2030** > 50% de la consommation d'espace effectuée sur 2010-2020.
- **2030-2040** > 50% de l'artificialisation effectuée sur 2020-2030 (**attention, à partir de 2030, application de l'évaluation sur la base des nouvelles surfaces artificielles et non consommées**).
- **2040-2050** > 50% de l'artificialisation effectuée sur 2030-2040

# ÉVITER L'ARTIFICIALISATION SOBRIÉTÉ DANS L'ÉVALUATION DES BESOINS

## PARTIE 2 / ÉVITER L'ARTIFICIALISATION

### SOBRIÉTÉ DANS L'ÉVALUATION DES BESOINS

- Le 1<sup>er</sup> outil pour éviter l'artificialisation : la séquence ERC **24**

#### A - DES BESOINS EN HABITAT

- Quelle croissance de la population ? **26**
- Quelle taille des ménages à terme ? **27**
- Logement abordable et logement spécifique ? **27**
- Quelle vacance de logements dans le parc ? **29**
- Combien de résidences secondaires ? **30**
- Quel renouvellement du parc ? **31**

#### B - DES BESOINS POUR L'ÉCONOMIE

- Quel équilibre trouver entre l'offre et la demande pour l'économie ? **32**

Focus : Comment intégrer les besoins liés à la Nature ?

**34**

## LE 1<sup>ER</sup> OUTIL POUR ÉVITER L'ARTIFICIALISATION

Actuellement, l'objectif ZAN paraît inatteignable car discordant avec les niveaux d'ambitions (accueil de nouveaux habitants, développement économique, etc.) affichés dans les documents de planification et la consommation foncière liée.

À partir de quelques SCoT ou PLU de la région, ce chapitre illustre cette problématique en discutant des exemples d'ambitions peu réalistes et fortement impactantes en termes d'artificialisation. Il met en évidence qu'une évaluation raisonnable des besoins du territoire constitue la première étape d'une **séquence Éviter - Réduire - Compenser (ERC)**, appliquée à l'artificialisation, en évitant la planification d'extensions urbaines impactant les milieux (ENAF). Comme en matière de biodiversité, on peut éviter, réduire voire compenser en matière d'artificialisation<sup>37</sup>.

Comparaison des deux démarches ERC, celle classique et celle applicable en matière d'urbanisation avec **l'exemple d'un parc photovoltaïque** :

- la première, démarche « environnement » du projet d'aménagement pour une extension en zone naturelle ;
- la deuxième, démarche de sobriété foncière pour le PLU envisageant cette extension.

Séquence	ERC / environnement	ERC / sobriété foncière
<b>ÉVITER</b>	Paysage ou milieux sensibles : diminuer la surface du projet	Renoncer à cette extension en diminuant les objectifs de développement du PLU ou leurs conséquences foncières grâce à plus de densification dans l'enveloppe urbaine
<b>RÉDUIRE</b>	Paysage ou habitat particulier : maintenir un boisement limitrophe tout en respectant les contraintes incendies	Inscrire dans le règlement du PLU relatif à cette extension des règles limitant l'imperméabilisation des sols concernés
<b>COMPENSER</b>	Espèce protégée : assurer la remise en état et la protection forte d'une aire proche accueillant cette espèce	Prévoir dans le zonage du PLU une zone à désartificialiser d'une surface ayant une valeur écologique équivalente

37 La séquence « Éviter, Réduire, Compenser » comme pilier de la stratégie territoriale ZAN - ADEME, Vers des territoires « Zéro artificialisation nette » (2021)

## Deux remarques préalables

- Il ne s'agit pas de remettre en cause les documents cités mais d'identifier les prévisions qui paraissent ambitieuses.
- Ce document évoque uniquement des documents de planification et non des aménagements en cours ou des projets d'urbanisme opérationnel. Point de méthode pour illustrer le propos : on montrera dans chaque exemple cité, l'impact des prévisions trop amitieuses sur les surfaces d'extension prévues.

**Exemple /** Un PLU prévoit un besoin de 100 logements qu'il répartit : 60 logements en zone urbanisée et 40 en extension, avec une densité de 20 logements/ha, soit une prévision de 2ha. Si le besoin avéré n'est finalement que de 80% des 100 nouveaux logements prévus, le PLU devrait toujours en placer 60 en zone urbanisée, et seulement 20 en extension.

→ **soit un besoin en surface d'extension réduit à 1 ha au lieu de 2 ha.**

Tous les documents abordent la question de la démographie du territoire au travers de l'évolution passée de la population et sa projection dans le futur, la répartition par âge qui conditionne beaucoup la taille des ménages et le besoin en résidences hors ménages (les personnes non autonomes, les étudiants ou les détenus).

Le décalage temporel entre la parution des données et la construction des documents d'urbanisme implique souvent de prendre en compte des tendances qui ont des limites d'utilisation. Il paraît essentiel de se référer à plusieurs scénarios prospectifs.

**Ex<sup>1</sup>/** Le SCOT de Durance-Luberon-Verdon Agglomération, adopté mi-2018, est basé sur des données relatives à 2014 prolongées jusqu'en 2017 à 65 000 habitants. La réalité est tout autre avec seulement 62 000 habitants recensés au moment de l'arrêt du document en 2017.

→ **Besoin réaliste d'extension limité à 270 ha au lieu de 310 ha.**

Notre conclusion sera que la sobriété foncière passe d'abord par des ambitions locales现实的, limitant ainsi une artificialisation future. La reconquête des espaces de Nature et le renforcement de la biodiversité, au même titre que le respect de la capacité d'accueil des territoires, sont rarement présentés comme un atout alors qu'ils font partie intégrante des projets de territoires. La Nature représente un besoin collectif aussi essentiel que la production de logements décents ou l'accompagnement d'une activité économique.



# DES BESOINS EN HABITAT

## QUELLE CROISSANCE DE LA POPULATION ?

Tout document de planification pose en premier lieu cette question. Sur ce point, l'Insee ne réalise de telles projections que pour des territoires accueillants au moins 50 000 habitants.

Certaines collectivités se réfèrent à ces projections en choisissant généralement l'hypothèse la plus forte et bien souvent la dépassant. Elles imaginent un futur volontariste en mettant en avant l'attractivité de leur territoire, l'existence d'équipements, et surtout leur volonté politique par exemple d'accueil de familles jeunes, etc.

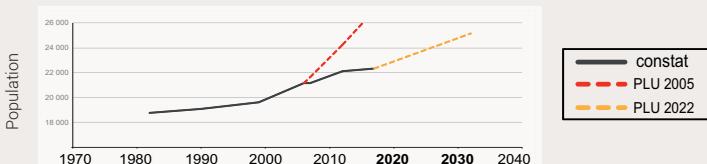
**Ex<sup>2</sup>** / Le SCoT du Pays d'Apt-Luberon approuvé mi-2019 prévoit à partir de 2014 une croissance de la population de 0,8% /an alors que la population est stable depuis une dizaine d'années et que l'Insee suggère entre 0 et 0,34% /an. En se référant au taux prévu par le SRADDET (0,4% /an), il ne resterait plus guère qu'un faible besoin d'extension dans les communes les plus petites.

→ Besoin réaliste d'extension limité à 23 ha au lieu de 52 ha.

**Ex<sup>3</sup>** / Le SCoT de l'Arc Comtat Ventoux (84), approuvé fin 2020, prévoit une croissance de 1% /an. L'Insee (Omphale) projetait en 2017 un taux entre 0,27% et 0,58% /an. Un taux de croissance de 0,4% /an tel que celui envisagé par le SRADDET serait plus raisonnable et déjà bien supérieur au rythme de croissance du territoire sur la dernière période quinquennale, utilisée pour élaborer ce SCoT (moins de 0,3% /an).

→ Besoin réaliste d'extension limité à 38 ha au lieu de 220 ha.

**Ex<sup>4</sup>** / La révision du PLU de Manosque approuvée début 2022 envisage de nouveau une croissance très forte alors même que des espaces très généreux prévus par celui de 2005 n'ont pas été utilisés.



→ Besoin réaliste d'extension limité à 33 ha au lieu de 51 ha (PLU 2005)

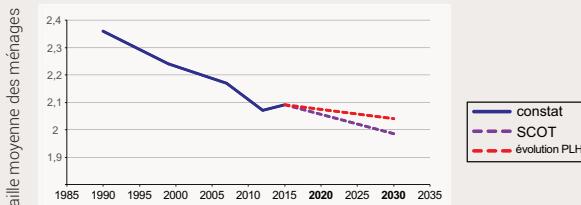
## QUELLE TAILLE DES MÉNAGES À TERME ?

La taille des ménages joue un rôle fondamental dans la planification des résidences principales. À noter que d'autres facteurs peuvent influer sur ce calcul comme la population hors ménages ( personnes non autonomes, étudiants... ).

Au niveau national, une réduction continue de la taille des ménages est observée. Le vieillissement de la population en est le facteur le plus important, mais cette réduction résulte aussi de l'évolution des modes de vie aux âges moins avancés ( divorces, célibats ). Ce phénomène impacte le besoin en logements autant que la croissance de la population. Cependant, cette baisse est très différenciée selon les territoires et connaît des exceptions locales.

**Ex<sup>5/</sup>** Le SCoT du Golfe de Saint-Tropez, approuvé en 2019, évoque : « Une stabilisation de la tendance à la diminution de la taille moyenne des ménages autour de 1,9 personnes /ménage en moyenne à horizon 2030, correspondant à un moindre départ des familles ».

Pourtant, cette taille moyenne attendue pour 2030 est bien trop basse, et elle a d'ailleurs augmenté depuis. Au vu de la dernière période connue au moment du SCoT et de l'objectif annoncé concernant les familles, c'est plutôt une stabilisation que le SCoT aurait dû prévoir. Le Programme Local de l'Habitat, plus réaliste, prévoit une baisse de 0,3%/an comme constaté sur les 10 dernières années connues.



→ Besoin réaliste d'extension limité à 142 ha au lieu de 171 ha.

## LOGEMENT ABORDABLE ET LOGEMENT SPÉCIFIQUE ?

La région compte de nombreuses communes dites « carencées »<sup>38</sup> auxquelles l'État adresse des injonctions de construction de logements sociaux. Cette question est souvent évoquée dans le cadre de l'évaluation du besoin de logement, et ce, même si les besoins de mixité sociale ne sont pas en lien direct avec la construction et le foncier.

38 Rappel loi SRU 2000 : obligation de 25% des résidences principales en logement social pour les communes de plus de 3500 habitants.

## PARTIE 2 Sobriété dans l'évaluation des besoins : éviter

Un volume de construction à destiner au logement social doit-il être ajouté au besoin évalué selon la méthode démographique habituelle (population et desserrement des ménages) ? Cette problématique est particulièrement importante mais elle est en réalité déjà prise en compte par la méthode appliquée aujourd'hui : la suroccupation par la baisse de la taille des ménages, l'inadéquation financière par le déplacement de l'offre existante vers d'autres publics.

Ainsi, l'injonction à la construction de logements sociaux devrait seulement modifier la part de logements sociaux dans le total des logements à construire, et non augmenter le besoin en logements, et donc en foncier.

**Ex<sup>6</sup>** / Le **SCoT du Pays d'Arles**, approuvé en 2018, a dû intégrer une telle injonction de l'Etat : « À la suite de la demande de l'Etat, il est indiqué que les objectifs de production de logements sociaux sont rehaussés, sur l'entité du Val de Durance, au regard des évolutions réglementaires récentes. Il est désormais prévu au minimum 30% de logements locatifs sociaux dans la production totale de logements par de la construction neuve, par conventionnement du parc existant ou encore par la mobilisation du parc vacant. »

C'est aussi le cas du **SCoT Ouest des Alpes-Maritimes** qui va devoir être modifié de la même manière.

→ Pas d'impact sur les extensions.

De la même façon, planifier des logements spécifiques à telle ou telle population conduit aussi certaines collectivités à compter deux fois les mêmes besoins, justifiant ainsi de façon erronée un surplus de logements à construire.

**Ex<sup>7</sup>** / Le **SCoT Ouest** s'intéresse aux personnes âgées, dont l'autonomie serait favorisée par la production de logements spécifiques, et aux étudiants, pour des besoins qu'il évalue respectivement à 3000 et 2000 logements et qu'il ajoute aux besoins liés à la démographie. Or les personnes âgées qui occuperont ces 3000 logements devraient mécaniquement en libérer autant. Les nouveaux étudiants attendus sont quant à eux déjà décomptés dans la prévision démographique. Ici, il s'agit typiquement d'un double compte injustifié.

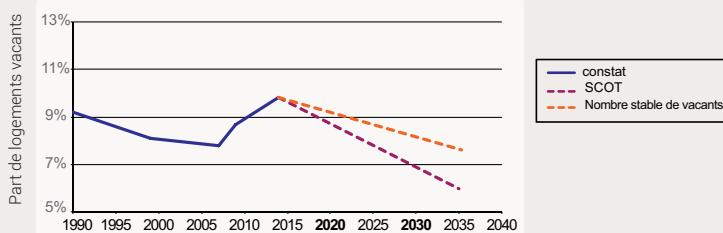
→ Extension limitée à 25 ha au lieu de 102 ha.

# QUELLE VACANCE DE LOGEMENTS DANS LE PARC IMMOBILIER ?

La vacance des logements s'accentue dans la région (+3% /an entre 2007 et 2017<sup>39</sup>) comme dans la plupart des territoires. Outre sa part inévitable assurant la fluidité du marché, autour de 5 à 6%, la vacance relève de plusieurs causes structurelles, comme l'explique le rapport récemment publié par Humanité et Biodiversité et CDC-Biodiversité<sup>40</sup>.

Le traitement de la vacance est délicat et forcément long. Pourtant, une des fonctions des documents d'urbanisme est bien de porter un diagnostic sur cette question et de planifier des mesures *ad hoc*.

**Ex 8/** Le **SCoT de l'Arc Comtat-Ventoux**, approuvé en 2020, s'appuyait lors de son arrêt sur son expérience de la réhabilitation de 130 logements entre 2013 et 2018. Cet effort n'a cependant pas suffi pour réduire la vacance effective sur la période, alors que le SCoT prévoyait une baisse du taux de vacance de 10 à 8% du parc. Après l'enquête publique, le DOO a prescrit une baisse jusqu'à 6 % du taux de vacance, sans restreindre le volume de logements à construire. L'expérience passée démontre pourtant qu'une trop grande ouverture à l'urbanisation entraîne plus de constructions que nécessaire et donc le déclassement de nombreux logements existants.



→ selon le rapport de la commission d'enquête : **besoin d'extension limité à une vingtaine d'ha sur les 219 prévus lors de l'arrêt.**

Certains documents, concernés par une vacance très élevée, ne prennent pas en compte cette dynamique et planifient des constructions neuves, rendant le traitement de la vacance encore plus difficile.

39 Insee (2020)

40 [La mise en œuvre de l'objectif de Zéro artificialisation nette à l'échelle des territoires](#). T. Mouton, S. Guittonneau, S. Ménard, S. Prin-Cajan, J. Boileau, S. Moulherat - CDC Biodiversité et Humanité et Biodiversité (2020).

**Ex<sup>9</sup>** / Le PLU de Manosque approuvé en mars 2022 constate une vacance à 12,8% en 2017 et prévoit qu'elle sera de 14,1% en 2032. En parallèle, il organise la possibilité d'augmenter le parc de 22% en 15 ans sur la base d'une prévision de population irréaliste comme indiqué dans l'exemple 4.

→ avec une simple stabilité de la vacance, besoin réaliste d'extension limité à 29 ha au lieu de 51 ha.

## COMBIEN DE RÉSIDENCES SECONDAIRES ?

Parfois le « besoin » de résidences secondaires est exprimé au nom du développement touristique, comme c'est le cas dans une station de montagne, même s'il est accompagné de recommandations visant à éviter les « lits froids\* ». Plus généralement, compte tenu des aménités de la région, la part des résidences secondaires dans le parc de logements est souvent importante ( supérieure à 30% du parc dans le massif alpin et sur la côte du bassin azuréen, 18% en moyenne sur le territoire régional). Elle est en croissance dans plus de la moitié des EPCI et pour l'ensemble de la région, et ce même si elle est plus souvent subie.

Sur le fond, leur planification est évidemment délicate puisque, hormis les logements sociaux ou municipaux, un propriétaire, voire un occupant, peut changer la destination d'un logement.

Les documents de planification s'attardent en général sur cette partie du parc après avoir prévu les résidences principales, dans un lien de causalité.

**Ex<sup>10</sup>** / SCoT du Pays d'Apt-Luberon : les extensions prévues sont justifiées par une prévision démographique élevée (cf ex. 2) et une baisse rapide de la taille des ménages, le tout associé à la prévision d'une baisse légère de la part des résidences secondaires dans le parc. Sur cette partie du parc, le SCoT apparaît donc très restrictif par rapport au passé, mais au vu des aléas concernant la démographie, ouvrir à l'urbanisation, n'est-ce pas rendre un tel retournement de tendance très peu probable ?

→ Besoin réaliste d'extension limité à 52 hectares qui risquent d'ailleurs fort d'être utilisés plutôt pour des résidences secondaires.

## QUEL RENOUVELLEMENT DU PARC ?

Cette question est de plus en plus fréquemment traitée dans la planification avec parfois la prise en compte des logements indignes et le plus souvent des évolutions du parc (regroupement ou division de logements, changement de destination de bureaux en logements ou l'inverse, etc.).

À défaut de faire un effort pour l'apprécier, certains SCoT ou PLU s'appuient simplement sur un taux standard de diminution annuelle du parc fixé à 0,1%, en l'appliquant pour certains à l'ensemble du parc, pour d'autres aux seules résidences principales.

**Ex<sup>11</sup>** En appliquant ce taux de 0,1% /an, le **Scot Ouest** augmente de 23% le besoin en logements.

**Ex<sup>12</sup>** En appliquant ce taux de 0,1% /an, le **Scot Vaison-Ventoux** augmente de 16% le besoin en logements.

**Ex<sup>13</sup>** Le **PLUi Moyen-Verdon** évalue précisément l'évolution du parc. Cependant, s'appuyant sur une période ancienne, il augmente ainsi son évaluation du besoin de 38%. La même méthode appliquée à la dernière période disponible donne un résultat inverse.

→ Besoin réaliste d'extension bien plus limité.

*Existe-t-il des documents qui prennent en compte un taux positif plutôt que négatif de renouvellement du parc comme le met en évidence la dernière étude DREAL-Insee en la matière pour notre région<sup>41</sup>?*

Une bonne part de ce renouvellement du parc pourrait alors libérer du foncier qu'il faudrait décompter ailleurs.

<sup>41</sup> « Entre 29 000 et 35 000 résidences principales à produire chaque année d'ici 2030 » qui indique un besoin négatif dû à cette cause, à hauteur de 1540 logements/an, contrairement à une étude précédente sur le même thème - DREAL-Insee (2019)

# B DES BESOINS POUR L'ÉCONOMIE

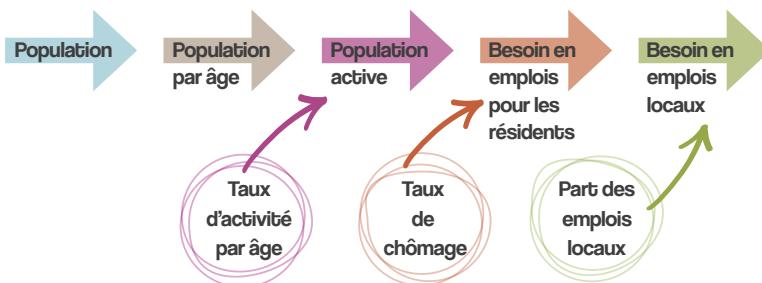
## QUEL ÉQUILIBRE TROUVER ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE POUR L'ÉCONOMIE ?

Dans les territoires de taille importante, quelles sont les justifications du besoin en foncier pour l'économie ? Doit-on se placer dans une **logique d'offre** (se mettre en état de pouvoir accueillir les investisseurs) ou dans une **logique de demande** (répondre aux besoins d'emploi de la population résidente) ?

Ces deux logiques ne sont pas contradictoires. La lecture des documents d'urbanisme met en évidence que, sauf exception, c'est d'abord la seconde logique qui est mise en avant pour évaluer des besoins en emplois, puis la première pour répartir ces besoins entre les différentes activités possibles. Une traduction foncière sera ensuite établie autour d'une densité en emplois, en relation avec les activités visées.

Dans le cadre restreint de ce document, nous en resterons à cette seconde logique, donc à l'ambition en termes d'emplois attendus.

L'objectif démographique, largement mis à profit pour justifier des besoins en foncier pour l'habitat, l'est aussi pour justifier la réponse à cette attente dans la logique suivante :



Ce besoin est ensuite ventilé entre les diverses activités économiques potentielles, dont celles placées, a priori, en zones d'activité avec leurs densités en emplois. Puis le foncier correspondant est réparti entre densification des ZAE existantes et nouveaux espaces, questions que nous n'aborderons donc pas ici.

Certains SCoT suivent ce raisonnement avec toute sa rigueur apparente mais parfois avec des choix quelque peu discutables :

**E**x<sup>14</sup>/ Le **SCoT du Pays d'Arles**, approuvé en 2018, prévoit 19 000 habitants supplémentaires entre 2013 et 2030 (Omphale, hypothèse haute = +13 500 habitants) puis fait preuve d'un volontarisme encore plus impressionnant en prévoyant une baisse du taux de chômage de 13,4% à 10,4% et un retour des emplois vers le territoire (concentration des emplois de 90,4% à 95,3%). Cela le conduit à prévoir + 20 000 emplois sur 17 ans (contre + 2 200 emplois réellement créés entre 2008 et 2018!).

→ Besoin réaliste d'extension limité à 113 ha au lieu des 213 ha prévus par le SCoT.

Existe-t-il un document d'urbanisme prévoyant une concentration plus faible des emplois au bénéfice de territoires voisins, par exemple dans un souci de limitation des déplacements ?

Même si leur diagnostic décrit largement la situation de l'emploi dans le territoire, d'autres documents fixent dans leur PADD ou leur DOO un objectif sans lui apporter de justification :

**E**x<sup>15</sup>/ Le **SCoT Ouest** prévoit que sa population augmente de 12 000 habitants et indique, sans justification, un besoin de 10 000 emplois supplémentaires alors qu'un calcul selon la méthode habituelle en justifierait plutôt de l'ordre de 6 000 voire 4 000, soit le quart de l'augmentation attendue de la population (celle-ci étant composée d'étudiants dont tous n'exercent pas un emploi). Le DOO répartit ensuite ces emplois attendus en renouvellement urbain, en densification au sein de l'enveloppe urbaine et finalement en extension.

→ Besoin réaliste d'extension voisin de zéro au lieu des 35 ha prévus par le SCoT.



Quel risque prendrait une collectivité en reférant à un niveau réaliste ses ambitions et donc leur impact foncier ?

Pour mieux comprendre et apprécier ces écarts très importants entre les besoins réels des territoires et ceux auxquels la plupart de documents d'urbanisme répondent, nous suggérons que soit organisée **au niveau régional une revue centralisée et systématique des évaluations à 6 ans des documents existants** et pas seulement des nouveaux documents entre arrêt et approbation. Des leçons pourraient alors en être tirées avec l'espoir qu'elles alimentent la réflexion indispensable et maintenant devenue obligatoire sur la sobriété foncière des territoires.





## COMMENT INTÉGRER LES BESOINS LIÉS À LA NATURE ?

La place de la biodiversité et de l'eau est de plus en plus au cœur des préoccupations dans la communication politique et les stratégies nationales. Au niveau local, les diagnostics territoriaux, PADD et PAS, traitent ce sujet, mais est-ce suffisant ?

La Nature est rarement identifiée comme un besoin à l'instar de celui en logements ou pour l'économie (voir parties précédentes). Or, de nombreuses études placent cette question comme primordiale pour les citoyens. En 2016, l'Union Nationale des Entreprises de Paysage et l'IFOP dévoilaient une étude « *Ville en vert, ville en vie : un nouveau modèle de société* ». Les résultats faisaient état d'une réelle appétence des Français pour les espaces verts, près de 80 % des sondés les plaçant comme critère n°1 pour se loger et près de 60 % en faisant la priorité de leur municipalité.

Notre analyse des documents d'urbanisme met en lumière une prise en compte de ces enjeux au mieux, en termes de conservation mais rarement en termes de reconquête et de renforcement des espaces de Nature. Pourtant, il faut impérativement passer d'une maîtrise du vivant à l'accompagnement et au ménagement de la Nature<sup>42</sup>.

### Des besoins pour la Nature :

La troisième réflexion à mener lors de l'élaboration de la stratégie d'évitement est la suivante : apprécier les besoins de la nature et la capacité d'accueil\* des territoires pour éviter les atteintes à la biodiversité et à la ressource en eau. Réaliser un diagnostic précis des ressources naturelles présentes et de leur état de conservation est une étape cruciale lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Cependant, anticiper la place donnée à la Nature ne s'improvise pas et demande une réflexion au long cours et ce dès les phases réflexives des documents d'urbanisme ! Des démarches volontaristes tel que les Atlas de la Biodiversité Communale (ABC) peuvent alors être mises en place en amont pour monter en compétence sur ces questions d'une part, et sensibiliser acteurs et populations du territoire d'autre part.

**EX** *PADD de Manosque / La place de la Nature arrive seulement dans l'axe 3 du document. En premier axe, on retrouve le renforcement comme ville centre (+/- besoin en habitat) et en deuxième axe, le réinvestissement du centre-ville (+/- besoins pour l'économie).*

→ **Une telle hiérarchisation se retrouve dans la quasi-totalité des documents étudiés dans ce guide.**

42 « Le paradoxe de la gestion des espaces verts : entre volonté de maîtrise et laissez-faire. Résistances au changement et logiques de priorités à Marseille » Anna Rouadja -Vertigo (2017)



## Des outils essentiels à mobiliser :

### Base de données

Site internet de la DREAL Provence Alpes Côte d'Azur :

BATRAME <https://batrame-paca.fr/>

Base de données naturaliste régionale : SILENE

Données du SRADDET

Bases de données de parcs, associations, etc.

Etudes d'impacts de projets réalisés sur le territoire

Plans de gestion de type DOCOB Natura 2000

Démarches volontaristes telles que les ABC (voir p.58, fiche 3.2)

Source : Plu(i) & biodiversité : comment concilier nature et aménagement, ARBE

## Des besoins de Nature :

La préservation du vivant peut aussi être perçu comme un renforcement du confort de vie pour les habitants du territoire. Cela passe alors par une intégration des services écosystémiques rendus par la Nature en ville.

La crise sanitaire COVID-19 révèle les disparités d'accès à ces espaces de Nature. En France, moins d'un citadin sur 10 dispose d'un espace vert dans un rayon d'1 km autour de son domicile<sup>43</sup>. En majorité également, la proximité avec les espaces verts est souvent l'apanage des milieux les plus favorisés. Renforcer la place des espaces de Nature peut donc également être un levier de la lutte contre les inégalités.



*Questionner la notion d'évitement appliquée aux besoins de la Nature implique de prendre en compte cet enjeu et de le placer au centre des préoccupations.*

*De manière opérationnelle, il s'agit de prévoir les aménagements (conservation, restauration) pour la Nature et la biodiversité au même titre que ceux destinés à l'Humain.*

*Potentiellement, replacer la Nature en ville développerait des aménités à l'intérieur de la ville contredisant alors la logique poursuivie par les aménageurs lors de nouvelles ouvertures à l'urbanisation. Si le coût de l'aménagement et de la gestion des espaces de nature est élevé, il s'équilibre avec les dépenses d'infrastructures ou de services conjointes à l'accueil de nouveaux habitants.*

*Dans la suite de ce document, vous pourrez donc découvrir les outils mobilisables sur cette question et permettant d'atteindre une sobriété foncière protégeant la Nature et, par extension, la ressource en eau.*





VERS LA  
SOBRIÉTÉ  
FONCIÈRE

## Partie 3

# RÉDUIRE L'ARTIFICIALISATION DES OUTILS MOBILISABLES



## PARTIE 3 / RÉDUIRE L'ARTIFICIALISATION DES OUTILS MOBILISABLES

<b>1 - ESPACES URBAINS</b>	<b>38</b>
1.1 Densifier en respectant le cadre de vie	40
1.2 Mobiliser les friches existantes	42
1.3 Renouveler ou recycler la ville sur elle-même	44
1.4 Réintégrer l'activité économique dans la ville et revitaliser l'existant	46
<b>2 - ESPACES AGRICOLES</b>	<b>48</b>
2.1 Protéger et sanctuariser les terres agricoles	50
2.2 Valoriser les territoires autour de l'alimentation	52
<b>3 - ESPACES NATURELS</b>	<b>54</b>
3.1 Protéger les espaces naturels	56
3.2 Connaitre et valoriser les enjeux du territoire	58
<b>4 - EAU ET MILIEUX AQUATIQUES</b>	<b>60</b>
4.1 Donner toute sa place à l'eau dans le projet d'urbanisme	62
4.2 Protéger le littoral et tenir compte de son évolution	64

### Indications de lecture :

Les 10 fiches présentées dans la suite de ce document ont une visée informative et de compréhension rapide des enjeux que nous avons identifiés.

Les fiches se construisent autour de :

- un mot d'introduction justifiant le choix du thème de la fiche,
- des informations utiles permettant de comprendre les enjeux du sujet,
- la réglementation en vigueur présentant le cadre réglementaire et législatif encadrant ce sujet,
- la situation via une statistique illustrant le sujet de la fiche pour chaque espace du SRADDET,
- le Regard FNE : nos propositions de démarches et d'actions à mettre en place pour viser l'objectif de sobriété foncière.



# 1 ESPACES URBAINS

L'espace urbain ou plutôt les espaces urbains ( centres-villes, bourgs, périurbains... ) sont caractérisés par des profils divers en France et en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Il faut leur apporter un traitement spécifique tant ils sont les premiers affectés par la limitation de l'artificialisation.

Nous avons choisi de nous concentrer sur les enjeux premiers de la démarche de sobriété foncière portée aujourd'hui par les pouvoirs publics. Il faudra aussi que la société civile se saisisse des nouvelles doctrines de l'aménagement urbain afin d'en maîtriser les contours et d'en éviter les dérives.

Le renouvellement urbain\* ou recyclage urbain est la composante essentielle d'une réinvention de la ville dans l'optique du ZAN mais cela doit être fait en préservant le cadre de vie, les continuités écologiques, les services et le maintien d'une ville accessible à tous.

Pour synthétiser, les aménageurs utilisent les principes de l'urbanisme endogène<sup>44</sup> pour atteindre la sobriété foncière c'est-à-dire densifier en menant des opérations en dents creuses ou en procédant à des opérations de réhabilitation, avec l'idée d'un urbanisme par retouches adaptées au tissu urbain existant.

**Pour questionner ce sujet, vous découvrirez les fiches :**

- 1 - Densifier en respectant le cadre de vie
- 2 - Mobiliser les friches existantes
- 3 - Renouveler ou recycler la ville sur elle-même
- 4 - Réintégrer l'activité économique dans la ville et revitaliser l'existant.





## Fiche 1.1

# DENSIFIER EN RESPECTANT LE CADRE DE VIE

La densification urbaine est une **solution complexe** à mettre en œuvre tant elle vise à réduire l'étalement urbain tout en répondant à une appétence pour la maison individuelle<sup>45</sup>. Souvent perçue négativement, à juste titre lorsqu'elle est mal pensée, la densification reste malgré tout un **levier essentiel à la limitation de l'artificialisation**.

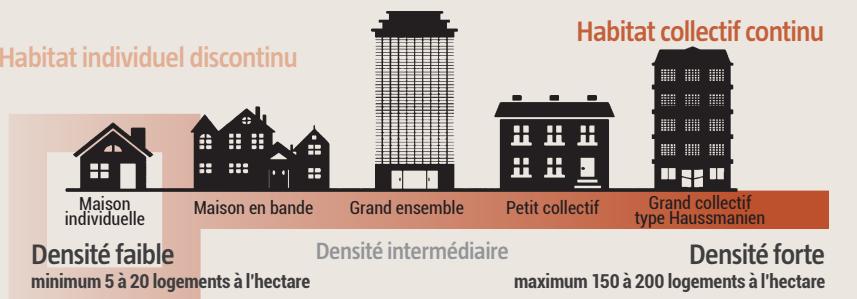
## Les INFOS

En logeant plus de personnes et d'activités dans un espace limité, on assure une proximité accrue aux services et une limitation des déplacements, tout en agissant sur l'extension de l'enveloppe urbaine\* (à condition qu'il existe au préalable une proximité aux espaces de nature, aux emplois et aux services). Cependant, on risque en contrepartie d'augmenter la promiscuité et la densité ressentie, créatrices de différents stress.

L'**acceptation de la densité** passe alors par une modification des formes urbaines\*, en favorisant la qualité des

logements, leur intégration dans le tissu environnant et la préservation d'espaces de respiration. Quant aux logements eux-mêmes, leur qualité intérieure ou leur méthode de construction sont essentielles pour assurer une bonne réception par les habitants<sup>46</sup>.

Les territoires doivent donc trouver la bonne adéquation entre les espaces pavillonnaires et les logements collectifs tout en questionnant les modes et formes d'habitat. Aujourd'hui, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur 56,5% des résidences principales sont des appartements<sup>47</sup>. Cependant, la réalité de la densité peut être surprenante comme l'indique le schéma ci-dessous.

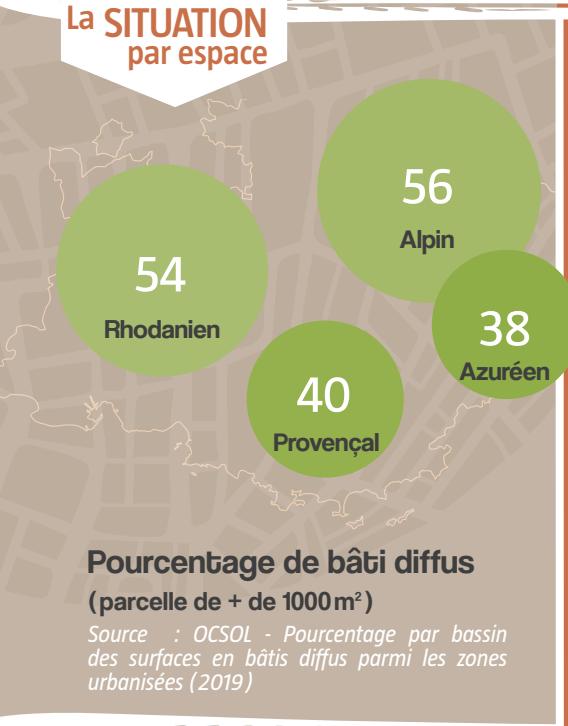


Source: AUCAME  
Agence d'Urbanisme de Caen Normandie Métropole

<sup>45</sup> En 2021, 79% des français interrogés souhaitent habiter une maison individuelle - Harris interactive (2021)

<sup>46</sup> Les démarches « Bâtiment Durable Méditerranéen » et « Quartier durable méditerranéen » permettent le suivi d'un certain nombre de critères

## La SITUATION par espace



## La RÉGLEMENTATION en vigueur

- Le SCOT peut « imposer une densité minimale de construction (CU, article L. 122-1-5 IX) sous réserve de justifications particulières, notamment en prenant en compte les transports en commun ».
- La loi ALUR (2014) impose aux PLU(i) de travailler sur la densification de certains secteurs avant l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces.
- La définition d'un coefficient d'emprise au sol (CES\*) et du nombre de niveaux (R+) permis (CU, article R.123.9, règlement du PLU(i)).

## LE REGARD FNE

- Limiter l'ouverture de lotissements, avec pour objectif une diminution de 20 à 50% de la surface moyenne utilisée sur la décennie précédente.
- Adapter les objectifs de densification en tenant compte de la desserte par les transports en commun.
- Favoriser les programmes de « Construire dans mon jardin » (dits aussi BIMBY ou Build In My Backyard) dans les endroits les moins denses, en maintenant des espaces de respiration, avec :
  - autorisation d'un coefficient d'emprise au sol plus important,
  - hauteur de faîtage plus élevée.
- Élaborer une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) thématique encadrant la densification sur tout le territoire du PLU(i), permettant ainsi d'assurer une cohérence d'ensemble.
- Développer des OAP « Nature en ville et continuités écologiques » pour la résilience des villes au changement global et pour une justice environnementale.
- Mettre en place une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) sur les formes urbaines intégrant les habitants à la démarche (Qualité d'Aménagement et de Formes Urbaines - QAFU).
- Mettre en place des démarches de consultation citoyenne autour des projets de densification.
- Promouvoir une densification douce et diffuse, via une augmentation de l'objectif du nombre de logements à l'hectare dans les PAS et PADD.





## Fiche 1.2

# MOBILISER LES FRICHES EXISTANTES

Les friches, longtemps symboles de la dégradation des territoires, représentent aujourd'hui en France un gisement compris entre 90 000 ha et 150 000 ha<sup>48</sup>.

Ce guide propose un focus spécifique sur cette question car les friches sont par essence des espaces déjà artificialisés, à mobiliser pour densifier ou permettre un retour de la Nature en ville.

## La RÉGLEMENTATION en vigueur

- Le droit de l'urbanisme impose aux porteurs de projets commerciaux de démontrer à la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) qu'aucune friche existante en ville, voire en périphérie, ne permettrait la mise en œuvre du projet commercial (CU, article L. 752-6, IV).
- Dans le cas d'une ICPE\*: l'exploitant doit engager une procédure de cessation d'activité en fin d'exploitation. Il doit donc placer le site dans un tel état qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts protégés (environnement et santé).
- Dans le cas d'un site ne présentant pas de risques immédiats : c'est le maire qui dispose du pouvoir de police.

## Les INFOS

Les friches ont une définition juridique propre seulement depuis la loi Climat & Résilience : « On entend par « friche » tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables. »<sup>49 50</sup>

La première difficulté concernant les friches réside dans la complexité à les recenser, les cartographier et à évaluer leur pollution. Les friches industrielles, grâce à la base de données Basol sur la pollution<sup>51</sup>, sont relativement bien connues avec près de 2400 sites recensés sur le territoire national. Ce n'est pas le cas des friches commerciales, administratives ou touristiques. En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la majorité des friches concerne du bâti urbain anciennement tertiaire.

Cependant, les friches présentent une multiplicité de profils et de localisations dans l'enveloppe urbaine. D'un côté, elles peuvent être des îlots de biodiversité en ville et ainsi contribuer à la continuité écologique\* et ce même si elles présentent des niveaux

48 Mission d'information continue « Revalorisation des friches industrielles, commerciales et administratives » Assemblée Nationale (2019).

49 Article C ;UL 111-26 – décret d'application en attente.

50 *Les friches : entre contrainte et potentiel de renouvellement urbain*, Patrice Duny (2016).

51 *Pollution des sols SIS et anciens sites industriels - Géorisque.gouv.fr* (2022).

de pollution importants; d'un autre côté, elles sont également des espaces déjà artificialisés et, de ce fait, constituent une vraie ressource foncière pour accueillir des constructions au sein de l'enveloppe urbaine.

### Nomenclature

La multiplicité des responsabilités et des problématiques de pollutions diverses ne permet pas de proposer un cadre d'intervention précis. Cependant trois profils distincts sont à connaître. L'EPF Lorraine propose également de traiter cette thématique en questionnant la proximité à l'espace bâti, aux équipements et aux espaces de biodiversité.

TYPE de friche	FORMAT	Situation en région	Mobilisation potentielle
Friches issues d'une activité industrielle lourde	Grands terrains avec bâtis déteriorés. Pollution forte	Peu présentes	Dépollution nécessaire pour endiguer la pollution des sols. Aménagements au cas par cas
Friches liées aux infrastructures	Terrains sous-utilisés présentant des contraintes de bruit, de risques et de localisation	Peu présentes	Zones tampons entre les espaces, fort potentiel de renaturation* en lien avec les corridors écologiques
Friches urbaines liées à une activité tertiaire	Situées en zones urbaines, ce sont des espaces ou bâtis dégradés liés à la fin d'une activité	Présentes sur l'ensemble des bassins	Potentiel de densification important car déjà artificialisées mais également possibilité d'utilisation en îlot de fraîcheur, continuité écologique...

### La SITUATION par espace

#### Hectares de friches en zone urbaine

Cartofriches, CEREMA(2021)

1318

Rhodanien

835

Provencal

126

Alpin

996

Azuréen



→ Demander une identification et un diagnostic complet des friches industrielles ou commerciales, touristiques et militaires sur le territoire (en amont du SCoT) et anticiper la mutation des sites avant abandon, notamment les activités commerciales en périphérie.

- Identifier de façon systématique les friches à enjeux en matière de biodiversité et les continuités écologiques par la réalisation d'inventaires faune/flore, afin de protéger celles constituant des réservoirs de biodiversité.
- Relier les friches aux corridors écologiques, si enjeux de biodiversité (ex : nidification, espèces protégées).
- Répondre aux enjeux de dépollution et de désimperméabilisation importants pour éviter la persistance de la nuisance et des impacts sur les nappes.
- Questionner la pertinence non pas du principe de remobilisation d'une friche mais de sa destination future pour qu'elle réponde aux besoins des habitants et à ceux de la nature.
- Promouvoir la co-construction avec les habitants, éventuellement avec une occupation temporaire des lieux avant leur aménagement définitif.





## Fiche 1.3

# RENOUVELEZ LA VILLE SUR ELLE-MÊME

Regroupant un grand nombre d'actions, le **renouvellement urbain** est souvent vu par le prisme de la rénovation urbaine sur des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV\*). La démarche de sobriété foncière implique de s'intéresser à une dynamique plus large, celle de reconstruire la ville sur elle-même.

## Les INFOS

Les normes et les usages évoluent, les villes et villages ont besoin de repenser la place des logements et des activités mais aussi la prise en charge de l'obsolescence à venir de nombre de logements. La démarche de sobriété foncière rejoints donc ici celle de la sobriété énergétique\*, la rénovation de la ville passant également par une rénovation énergétique des logements.

La ville s'est toujours renouvelée sur elle-même ; cette dynamique doit cependant se renforcer malgré une faisabilité et des coûts financiers limitatifs. Au-delà d'un besoin simple de restauration et de rénovation du bâti, en termes de recyclage on peut lister 4 grands types d'actions, aux profils et implications différentes<sup>52</sup> :

### - **Reconversion / Changement de destination**

Démarche de modification de l'utilisation qui est faite du bâtiment. L'exemple le plus courant reste le passage d'une activité (bureaux) à du logement. On retrouve également la reconversion de grandes friches en tiers-lieu (ex : Friche de la Belle de Mai, à Marseille).

### - **Densification / Intensification**

Cette action vise à renforcer l'utilisation de l'espace en cœur de ville et donc à augmenter la capacité d'accueil en activité ou en logement.

### - **Démolition / Reconstruction**

Cette action, fortement impactante en termes de consommation d'énergie et de production de déchets, permet cependant d'adapter plus finement la construction aux besoins.

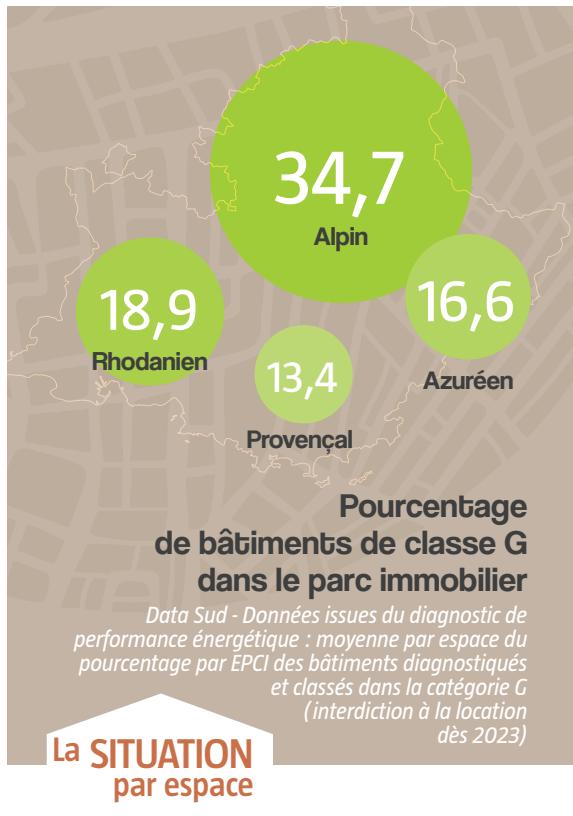
### - **Démolition / Renaturation**

La renaturation présente un double intérêt écologique et social important en renforçant la Nature en ville. Il faudra cependant être attentif aux éventuelles pollutions du lieu, et réfléchir aux connexions avec les corridors écologiques.

La sobriété impliquerait d'actionner en priorité les leviers de la rénovation, de la reconversion et de la renaturation mais des problématiques de coût, d'obsolescence, de vétusté, de pollution et de destination limitent leur portée. En parallèle, anticiper la mixité des usages et/ou des fonctionnalités à venir renforcerait la durabilité et maximiserait le potentiel des nouveaux aménagements effectués.

## La RÉGLEMENTATION en vigueur

- Le règlement et le zonage du PLU encadrent la destination des bâtiments, limitant parfois la nouvelle utilisation envisagée du bâtiment (*CU, article R. 151-27*).
- La réversibilité et le changement de destination sont encadrés de manière stricte par le droit de l'Urbanisme (*modification loi Elan 23 novembre 2018*).
- Nouveau programme national de renouvellement urbain 2014-2024 (NPNRU) porté par l'ANRU autour des Opérations de Renouvellement Urbain (ORU) : 39 quartiers en Provence-Alpes-Côte d'Azur.



## LE REGARD FNE

- Promouvoir la mixité fonctionnelle\* notamment dans les zonages du PLU.
- Anticiper le droit au changement d'usage.
- Favoriser la reconversion des friches pour densification ou renaturation.
- Demander un diagnostic complet de l'obsolescence des bâtiments publics du territoire.
- Agir de manière équilibrée entre centres-urbains et péri-urbain.
- Utiliser ces opérations de renouvellement urbain pour améliorer la mixité sociale en cœur de ville.
- Préserver l'identité architecturale et patrimoniale des centres-villes et centres-villageois.
- Participer aux débats sur l'intensification des usages (bâtiments publics et privés, écoles, locaux associatifs) et appuyer la création de commissions locales ou municipales.
- Prendre part aux démarches de concertation des Programmes Locaux de l'Habitat\* et PLU/SCoT.





## Fiche 1.4

# RÉINTÉGRER L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DANS LA VILLE ET REVITALISER L'EXISTANT

L'activité économique est une **consommatrice importante** d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF), sa part dans le total ayant particulièrement augmentée depuis les années 1990 avec le développement des **Zones d'Activités Economiques (ZAE)**. La justification de ces aménagements par les collectivités est celle de la création d'emplois malgré des indicateurs (densité d'emplois à l'hectare, remplissage) parfois assez bas.

## Les INFOS

Les zones d'activités économiques se sont fortement développées en périphérie des villes sous différents libellés : zones commerciales, parc d'activités, écoparcs ou pôles d'activités aux dispositions réglementaires spécifiques. Ce mouvement, accompagnant celui de la **périurbanisation**, a eu pour conséquence de renforcer la déprise économique dans les centres-villes entraînant une **vacance importante** de locaux commerciaux.

Souvent utilisé comme levier de développement des territoires, ces espaces représentent 28% de la consommation d'espaces sur la période 2009-2019 en région Provence-Alpes-Côte d'Azur<sup>53</sup>.

Il est donc important de questionner leur implantation et leur efficacité. Aujourd'hui, les ZAE regroupent 35% des emplois pour 15% des établissements et il en existe dans l'ensemble des EPCI régionaux. Cependant, elles font face à des taux de vacance commerciale et à une faible densité

d'emplois à l'hectare qui peuvent être importants. De plus, de faible qualité environnementale, elles ne sont pas, dans leur format actuel, adaptées aux aléas du changement climatique et représentent un « *objet urbain du passé* »<sup>54</sup>.

Les dynamiques de développement de la logistique et de la livraison sur le territoire régional, couplées à la volonté politique de nombreux territoires de bâtir ces zones ont renforcé la part de l'activité économique dans la consommation d'espaces.

De nombreuses initiatives existent pour contrer ce phénomène (Petites villes de demain, Action cœur de ville) en centrant l'action sur une **réintégration de l'activité** dans l'espace urbain. La présence d'emplois et d'activités en cœur de ville ayant un impact extrêmement positif sur la préservation des terres agricoles, la limitation des temps de trajet et d'émissions de GES liées au transport ainsi qu'une proximité accrue aux services. De plus, la revitalisation des centres urbains est la clé de la remise sur le marché de nombreux logements vacants en centre-bourgs.

53 SUD Foncier Eco (2019)

54 « La zone d'activités économiques : objet urbain non identifié ? Du visible et de l'invisible dans la fabrique de la Ville et les études urbaines. » Patricia Lejoux et Corentin Charieau (2019)

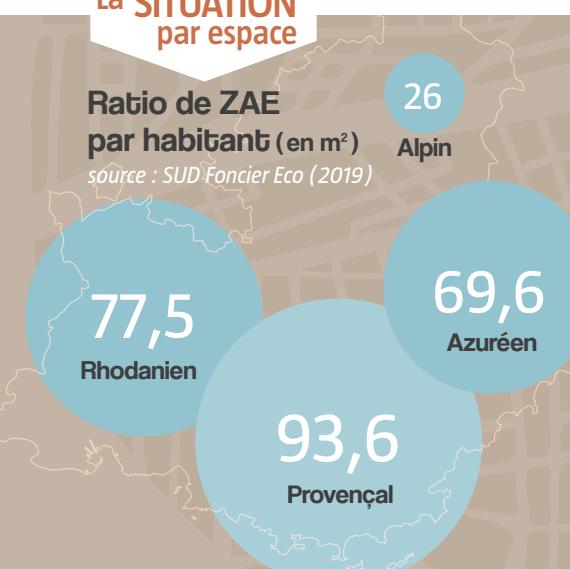
## La RÉGLEMENTATION en vigueur

- La gestion et l'initiative des ZAE est aujourd'hui une compétence à la charge des EPCI (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, Loi NOTRe, 7 août 2015).
- Interdiction des surfaces commerciales de + de 10 000 m<sup>2</sup> et dérogation préfectorale pour les surfaces commerciales comprises entre 3000 m<sup>2</sup> et 10 000 m<sup>2</sup> ( 215, loi Climat & Résilience, 22 août 2021 ).
- Conditionnement des implantations commerciales et logistiques à la capacité de gestion des flux et aux besoins logistiques du territoire (article 219, loi Climat & Résilience).
- Priorisation de l'implantation des activités commerciales, tertiaires, et artisanales au sein des centres-villes et des centres de quartier, en évitant les implantations en périphérie (règle LD2-OBJ 36, SRADDET Région Provence-Alpes-Côte d'Azur).
- Privilégier la requalification des zones d'activités économiques existantes à l'extension ou à la création de nouvelles zones, celles-ci étant réservées prioritairement à l'implantation d'activités productives incompatibles avec le tissu urbain (règle LD1-OBJ5B, SRADDET Région Provence-Alpes-Côte d'Azur).

## La SITUATION par espace

### Ratio de ZAE par habitant (en m<sup>2</sup>)

source : SUD Foncier Eco (2019)



## LE REGARD FNE

→ Appliquer un taux d'imperméabilisation des sols inférieur de 20 % à ce qui était pratiqué sur le territoire quand cela est possible.

→ Cibler la requalification de la zone ou du bâti en amont d'une possible fermeture.

→ Demander un moratoire sur l'implantation de nouvelles zones commerciales et tertiaires hors enveloppe urbaine.

→ Porter une volonté de moratoire sur la construction de mégas entrepôts logistiques (au même titre que les surfaces commerciales, interdiction au-dessus de 10 000 m<sup>2</sup> et dérogation entre 3000 et 10 000 m<sup>2</sup>).

→ Interdire l'aménagement de nouveaux espaces à vocation économique sur le territoire d'une collectivité si des espaces vacants dans l'existant peuvent accueillir le projet.

→ Défendre un nombre d'emplois minimum à l'hectare pour toute nouvelle implantation.

→ Promouvoir la diversité des activités au sein d'une même zone afin d'atténuer les effets des externalités négatives.

→ Enclencher une démarche de mixité et de réversibilité d'usages des bâtiments.

→ Cibler la requalification de la zone ou du bâti en amont d'une possible fermeture.

→ Militer pour l'implantation de nouvelles activités prioritairement dans l'enveloppe urbaine, et en réutilisant des locaux existants.

→ Mobiliser autour d'une politique publique structurante, initiative locale ou programmes nationaux (Petite ville de demain, Action cœur de ville).

→ Accompagner la réinstallation en centre-ville des activités.

→ Renforcer la place des Solutions fondées sur la Nature \* et de la qualité urbaine et paysagère (même dans les ZAE).





## 2 ESPACES AGRICOLES

Les espaces agricoles sont les premiers impactés par les dynamiques de consommation d'espaces (3600 hectares de terres agricoles pour 5500 hectares artificialisés en région entre 2011 et 2015<sup>55</sup>) pour un certain nombre de raisons. Très souvent, l'artificialisation concerne les périphéries des villes qui se sont implantées sur les espaces les plus fertiles et donc les terres agricoles les plus facilement mécanisables.

En bordure des centres urbains, ces espaces font également office de « réserves foncières » rapidement mobilisables et aménageables par les opérateurs ainsi que de rente potentielle pour les propriétaires. La question du foncier agricole est donc déterminante. Sur ce point, la SAFER\* joue un rôle prépondérant en maîtrisant et régulant le marché foncier rural et en offrant un service de connaissance aux territoires.

Les citoyens doivent se saisir de cet enjeu et œuvrer pour une plus grande protection réglementaire des espaces agricoles en région et surtout en périphérie des villes. Il faut prôner une préservation et une valorisation des espaces agricoles les plus stratégiques afin de limiter l'artificialisation d'une part et mettre en place une démarche d'autonomie alimentaire d'autre part. La valorisation des filières agricoles respectueuses de l'environnement et des sols agira comme un second levier pour limiter l'expansion des enveloppes urbaines.

**Pour questionner ce sujet, vous découvrirez les fiches :**

- 1 - Protéger et sanctuariser les terres agricoles**
- 2 - Valoriser les territoires autour de l'alimentation**





## Fiche 2.1

# PROTÉGER ET SANCTUARISER LES TERRES AGRICOLES

L'étalement urbain se fait en majorité aux dépens des terres agricoles. Leur protection est un enjeu majeur pour lequel plusieurs outils sont mobilisables pour empêcher la mutation du foncier et donc une possible artificialisation.

## Les INFOS

Les espaces classés en zone agricole (zone A) dans les PLU(i) ne sont pas ouverts à l'artificialisation. Cependant, un **changement de zonage** (ou déclassement) peut être effectué lors de la révision du PLU ou par simple déclaration de projet avec mise en compatibilité du PLU. Les outils de protection du foncier permettent alors d'assurer une protection plus pérenne des terres.

Plusieurs solutions existent à l'échelle d'un territoire, tels que les **Zones Agricoles Protégées (ZAP)**, les **Périmètres de protection des Espaces Agricoles et Naturels périurbains (PAEN)** ou encore les conventions d'aménagement rural. Ces outils, et plus particulièrement les PAEN, permettent de préserver la qualité agronomique des sols et de promouvoir un modèle agricole propice au maintien des continuités écologiques (trame verte\* et trame brune\*).

## La RÉGLEMENTATION en vigueur

• **Les ZAP** sont instaurées par arrêté préfectoral sur demande des communes, ou des établissements publics compétents en matière de SCoT et de PLU(i). Il s'agit d'une servitude d'utilité publique annexée au PLU(i).

Tout changement d'occupation des sols d'une surface inclue dans une ZAP requiert l'avis favorable de la Chambre d'agriculture et de la

D'autres dispositifs sont mobilisables à l'échelle d'une parcelle, dont voici une liste non exhaustive : les obligations réelles environnementales (ORE), l'acquisition des terres par des gestionnaires d'espaces naturels<sup>56</sup> ou des opérateurs fonciers<sup>57</sup>, la mise en place de baux emphytéotiques ( bail immobilier de très longue durée ) au profit de gestionnaires d'espaces naturels, des conventions de gestion entre des gestionnaires d'espaces naturels et agriculteurs, etc.

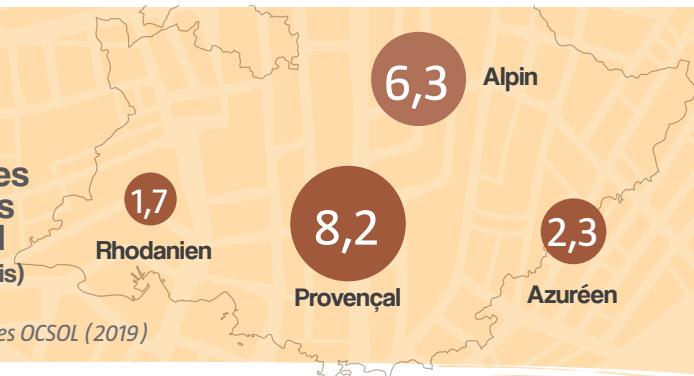
56 Par exemple CEN ou LPO

57 Par exemple SAFER

## La SITUATION par espace

**Pourcentage de terres agricoles recouvertes par des ZAP ou PAEN (en projet ou à l'étude compris)**

Source : Région Sud, base de données OCSOL (2019)



Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) et n'est possible que s'il ne compromet pas le potentiel agronomique, biologique ou économique des terres.

- Les PAEN sont à l'initiative des départements ou des EPCI avec l'accord des communes concernées, des établissements publics compétents en matière de SCoT et de PLU(i) et de la Chambre d'agriculture. Les surfaces comprises dans un PAEN ne peuvent être intégrées dans les zones à urbaniser ou urbaine du PLU(i). Aucun

changement d'occupation du sol n'est alors possible et seul un décret interministériel des ministères en charge de l'urbanisme et de l'agriculture permet de soustraire une surface au PAEN. Un PAEN s'accompagne d'un projet de développement et de valorisation de l'activité agricole. Dans ce cadre, il instaure un droit de préemption sur les terres agricoles qui doit permettre d'orienter les projets sur le territoire comme le développement d'une agriculture biologique ou de circuits courts.



→ Mettre en place des outils réglementaires pour assurer une protection des terres (en agriculture biologique ou raisonnée) sur le long terme qui ne soit pas remise en cause par la révision des documents d'urbanisme.

- Appuyer la démarche des Obligations Réelles Environnementales, encore peu développée, pour assurer le maintien en agriculture biologique de terres agricoles déjà converties.
- Effectuer une étude de la qualité agronomique des sols afin de valoriser au mieux les terres à haut potentiel agronomique.
- Développer un projet agro-environnemental entre des agriculteurs et des gestionnaires en partenariat sur le long terme, dans le cadre d'acquisition et de baux emphytéotiques.
- Sanctuariser les terres maraîchères en région avec une réflexion autour d'un moratoire sur l'artificialisation de ces espaces.
- Renforcer la mobilisation des collectivités (Communes, EPCI) sur cette question.





## Fiche 2.2

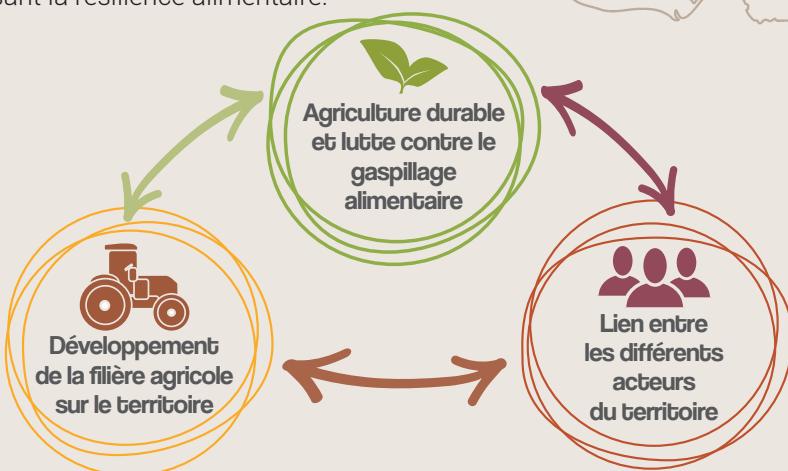
# VALORISER LES TERRITOIRES AUTOUR DE L'ALIMENTATION

Si un cadre réglementaire est nécessaire pour enrayer les **changements d'usage des sols** et protéger les terres agricoles face à l'artificialisation, à la **déprise agricole** ou encore au vieillissement des agriculteurs, il est essentiel de mener en parallèle des **actions de valorisation** de la filière dans son ensemble.

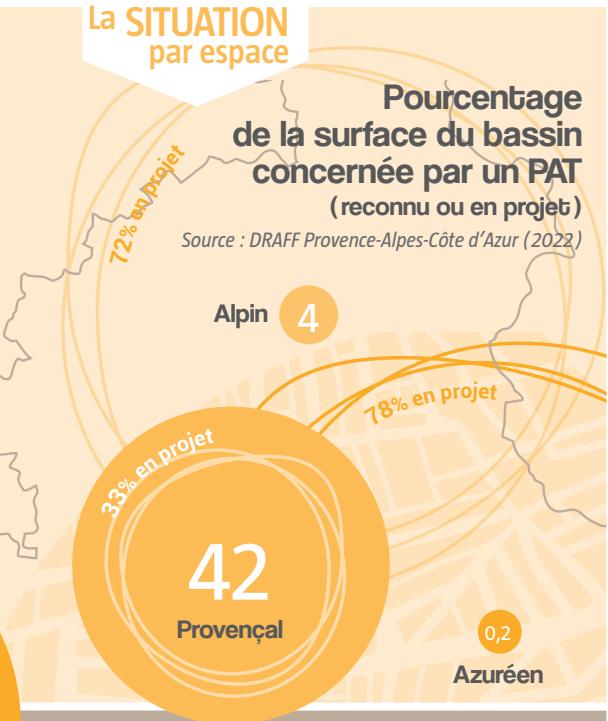
## Les INFOS

L'alimentation est une question au centre des préoccupations et qui constitue un levier d'action efficace pour la mise en valeur d'une **filière agricole** indispensable. Elle sera, par ailleurs, un élément justificatif à la limitation de l'artificialisation.

En ce sens, les **projets alimentaires territoriaux** (PAT) permettent d'élaborer une stratégie de développement cohérente autour de l'alimentation, intégrant les dimensions sociales, économiques et environnementales et visant la résilience alimentaire.



## La SITUATION par espace



## La RÉGLEMENTATION en vigueur

- Les SCoT doivent désormais traiter de l'enjeu de « satisfaction des besoins alimentaires locaux »<sup>58</sup>.
- Prévu dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 (LAAAF - Art. 39), le PAT est une démarche basée sur le volontariat, construite en collaboration avec différents acteurs locaux (collectivités, services de l'Etat, entreprises agricoles et agroalimentaires, artisans, citoyens, associations, Parcs Naturels Régionaux, universités, etc.).
- Les actions menées dans le cadre d'un PAT peuvent se structurer autour de différents outils de politique publique : PCAET, SCoT, PLUi, charte de parc naturel régional (PNR), contrat de bassin, etc.

<sup>58</sup> Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT qui a modifié l'art. L. 141-3 du CU

## LE REGARD FNE

- S'engager pour la préservation des terres agricoles et soutenir l'installation des agriculteurs sur le territoire (régie communale des terres, mise en place d'outils réglementaires pour la maîtrise du foncier, nouveaux modèles de co-gestion).
- Soutenir une agriculture respectueuse de l'environnement (transition vers le 100% biologique).
- Développer les circuits courts afin de promouvoir la production locale et créer du lien entre producteurs et habitants.
- Obliger les collectivités à décliner leur PAT en objectifs chiffrés permettant un suivi régulier par les associations ; il en va de même lorsqu'il y existe des plans d'actions spécifiques.
- Mener des actions pédagogiques notamment dans les écoles pour sensibiliser la population aux enjeux de l'alimentation durable.
- Développer une agriculture urbaine est aussi une solution pour introduire les pratiques agricoles dans la vie des citadins et promouvoir ainsi la filière. Ces espaces dédiés à l'agriculture constituent également des lieux de respiration et de Nature en ville.





# 3 ESPACES NATURELS

Les espaces naturels arborent, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, des profils différents allant des milieux humides de Camargue aux forêts alpines. Une diversité d'outils pour la conservation et la protection concernent une partie de ces espaces (Parcs nationaux, Natura 2000, Parcs naturels régionaux, Réserves naturelles, etc.). Cependant, ces mesures ne sont pas toutes des remparts suffisants face à l'artificialisation des sols. Elles doivent par ailleurs être couplées à un renforcement des espaces de nature, dans et en périphérie des villes, pour renforcer l'efficacité et la qualité des continuités écologiques\*.

La conservation est essentielle pour le maintien de la biodiversité exceptionnelle de la région qui, malgré des niveaux de protection importants, continue de régresser<sup>59</sup>. Il faut enclencher une démarche proactive de maintien de l'existant et à terme d'extension.

A savoir que la protection, lorsqu'elle est évaluée en surface, couvre aussi une part importante de zones en eaux qui ne sont pas directement impactées par l'artificialisation<sup>60</sup>.

Il faudra donc se saisir des outils à mobiliser pour deux objectifs : limiter l'artificialisation et assurer un effet tampon aux dégradations causées par l'urbanisation.

Pour questionner ce sujet, vous découvrirez les fiches :

1 - Protéger les espaces naturels

2 - Connaitre et valoriser les enjeux du territoire

---

59 Connaissance du territoire, Région SUD Provence-Alpes-Côte d'Azur ma région sud (2021)

60 Terrestre et marin, limitant donc la portée directe sur l'artificialisation



## Stratégie nationale des aires protégées

Adoptée en janvier 2021, cette stratégie portée par l'État mobilise l'ensemble des acteurs pour mettre en place **sur le territoire national** :

- 1) **Un objectif de 30% du territoire en aires protégées**, qui constituent la trame de protection du territoire.
- 2) **Un objectif de 10% de protection forte**, avec un niveau plus élevé de protection (article 110-4 du code de l'environnement).

**En région Provence-Alpes-Côte d'Azur**, le réseau complet d'aires protégées couvre déjà 59,1 % du territoire et près de 6,64 % du territoire est sous protection forte. Une déclinaison de cette stratégie au niveau de la région est en cours.





### Fiche 3.1

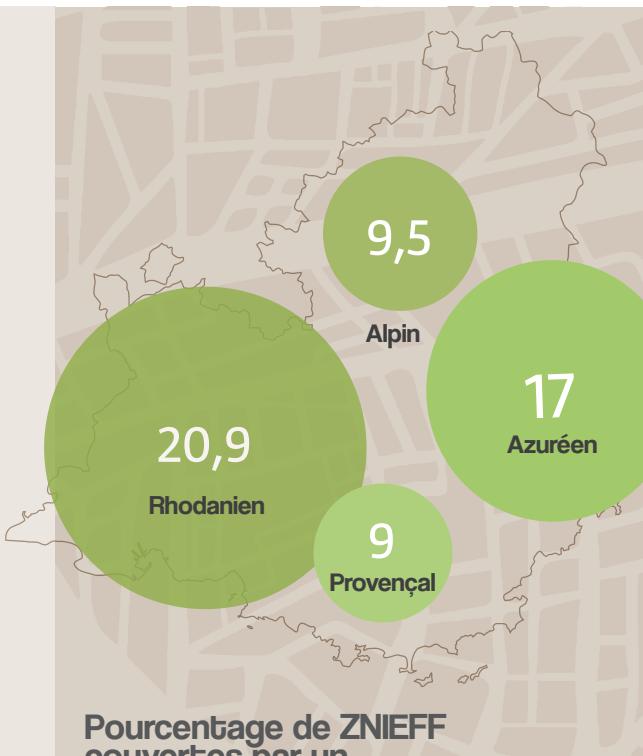
# PROTÉGER LES ESPACES NATURELS

La protection des espaces naturels régionaux est un des leviers principaux de la limitation de l'impact de l'artificialisation. Cependant, de nombreux niveaux de protection existent aux effets différents. Cela crée un « millefeuille » complexe de responsabilités partagées de la création à la gestion.

## Les INFOS

Une protection efficace part de l'identification des espaces à protéger en priorité. Pour cela, les **Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)**, créées dès 1982, constituent un inventaire des secteurs les plus sensibles du territoire national mais sans portée réglementaire.

Aujourd'hui, seules 57 % de ces surfaces identifiées pour leur nature remarquable font l'objet de **mesures de conservation**<sup>61</sup>. De caractère variable, ces mesures se doivent d'assurer une limitation forte voir d'une interdiction de l'artificialisation. Il en va d'un maintien et même d'un renforcement des continuités écologiques dans ces espaces impactés par le mitage et l'urbanisation.



**Pourcentage de ZNIEFF couvertes par un outil de protection fort (voir règlementation ci-contre)**

Source : Inventaire National du Patrimoine Naturel (INPN)

**La SITUATION par espace**

## La RÉGLEMENTATION en vigueur

Le tableau ci-dessous présente la majorité des outils de protection opérant en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Leur destination n'est pas fondamentalement la limitation de l'ar-

tificialisation des sols mais le cadre réglementaire qui y est attaché aura un impact sur la procédure de l'autorisation d'urbanisme. Nous avons donc listé les niveaux de protection avec une évaluation de leur impact sur l'artificialisation (zonage, dérogation, procédure, autorisation...).<sup>62</sup>

LES OUTILS DE PROTECTION	Cadre d'intervention	Impact sur l'artificialisation
• Conservatoire du Littoral	Maitrise foncière	FORT
• Conservatoire d'espaces naturels (CEN)	Maitrise foncière	FORT
• Espaces naturels sensibles (départements) Forêts Domaniales (ONF)	Maitrise foncière	FORT
• Obligations Réelles Environnementales (ORE)	Maitrise foncière	INTERMÉDIAIRE / FORT (si défini lors de la création de l'ORE)
• Parcs Nationaux	Protection Réglementaire	INTERMÉDIAIRE (en bordure) / FORT (en cœur de parc)
• Réserves naturelles nationales et régionales	Protection Réglementaire	FORT
• Réserves biologiques Intégrales	Protection Réglementaire	Fort
• Arrêtés de protection de biotope	Protection Réglementaire	INTERMÉDIAIRE
• Parcs naturels régionaux	Autre cadre	FAIBLE / INTERMÉDIAIRE (si défini dans la Charte de Parc)
• Réseau Natura 2000	Autre cadre	FAIBLE / INTERMÉDIAIRE
• Opérations Grand Site	Autre cadre	FAIBLE

62 CEREMA, RRENPCA, FNE Provence-Alpes-Côte d'Azur



→ Promouvoir la couverture par un niveau de protection minimum de la totalité des ZNIEFF (Type I ou II) régionales.

- Appuyer la mise en place des réserves naturelles, outil le plus à même de contraindre l'artificialisation par une inconstructibilité de principe.
- Mobiliser localement pour élargir la couverture des Arrêtés de protection de biotope (APB), en effectuant régulièrement des inventaires naturalistes.
- Informer les propriétaires de la possibilité de mettre en place une ORE sur leur terrain. La sensibilisation des collectivités est également nécessaire.
- Accompagner et renforcer les actions de maîtrise foncière.



## Fiche 3.2



# CONNAITRE ET VALORISER LES ENJEUX DU TERRITOIRE

Les espaces naturels en proximité des centres urbains sont potentiellement les plus impactés par l'artificialisation au même titre que les terres agricoles. Au-delà de la protection réglementaire, une **connaissance des enjeux** et une mise en lumière des atouts peuvent ralentir le poids de l'artificialisation.

## Les INFOS

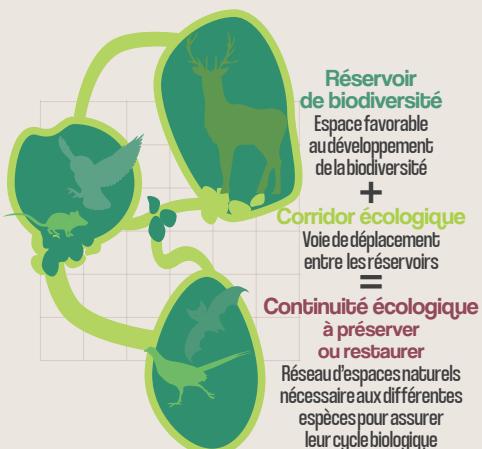
La majorité des espaces naturels sont qualifiés « d'ordinaires » et ne font pas l'objet d'une protection particulière. Ces espaces sont donc particulièrement menacés par l'artificialisation. Pourtant, on sait que cette nature est essentielle au bon fonctionnement des écosystèmes, la principale cause de l'érosion de la biodiversité étant la **fragmentation et l'artificialisation des milieux naturels**.

Pour préserver ces espaces, le premier prérequis est la connaissance des enjeux. Les communes et intercommunalités peuvent mettre en place des **atlas de biodiversité communale** (ABC)<sup>63</sup> afin de recenser les espèces et les habitats à protéger. L'ABC est également un bon outil de sensibilisation et de mise en valeur les questions de biodiversité auprès des différents acteurs d'un territoire<sup>64</sup>.

Cependant, il ne suffit pas de préserver des taches isolées de nature. Les différentes espèces ont, en effet, besoin de se déplacer sur des distances plus ou moins longues afin d'accomplir leur cycle de vie et sont donc particulièrement impactées par la fragmentation

des milieux. Il est ainsi nécessaire de maintenir ou créer des connexions entre les espaces afin de former ce que l'on appelle une **continuité écologique\***.

La trame verte est une démarche qui a pour objectif d'identifier et d'intégrer dans les documents d'urbanisme et de planification, les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques à préserver et restaurer. Si elle est prolongée au sein de l'enveloppe urbaine, elle a le double intérêt de créer des **lieux de respiration et de Nature en ville**. Ces espaces sont essentiels à la préservation d'un cadre de vie agréable pour les habitants, tout en contribuant à l'atténuation et à l'adaptation face aux impacts du changement climatique.



63 Des ABC participatifs existent également

64 ARBE, Provence-Alpes-Côte d'Azur (2019)

## La RÉGLEMENTATION en vigueur

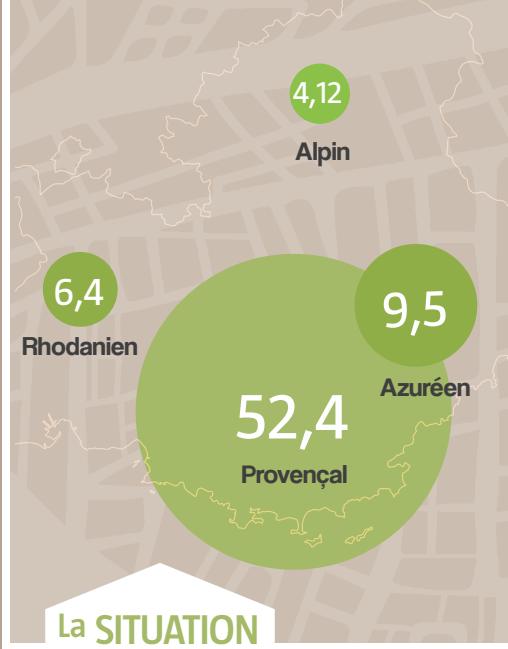
- Les collectivités publiques ont l'obligation réglementaire de prendre en compte la protection des écosystèmes et les continuités écologiques dans leurs actions (CU, Art. 100-2, 6°). Les corridors et les réservoirs de biodiversité constituant la trame verte sont identifiés dans les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE). Les SCoT et PLU(i) doivent ensuite transcrire cette trame à l'échelle locale.

→ CODE DE L'URBANISME :

- Article L.151-18 - Le règlement peut imposer des règles sur l'extérieur des constructions neuves et rendre ainsi obligatoire la végétalisation des abords des bâtiments.
- Article L.151-23 - Dans les zones urbaines, il est possible de localiser et rendre inconstructibles des espaces nécessaires au maintien des continuités écologiques.
- Article L.151-41 - Le règlement peut définir des servitudes afin de réserver des terrains pour la construction d'espaces verts.

### Pourcentage des communes du bassin couvertes par un Atlas de la biodiversité

Source : ABC Nature France (2022)



### La SITUATION par espace



→ Veiller à ce que les secteurs à enjeux de biodiversité forts soient classés en zone naturelle ou Espace boisé classé (EBC) en zonage de PLU ou PLU(i) afin de les préserver de l'artificialisation.

→ Mettre en place une réglementation qui prenne en compte la biodiversité et le maintien des continuités écologiques en définissant par exemple des règles de végétalisation aux abords des bâtiments, en localisant des espaces réservés à la création d'espaces verts, ou encore en imposant un coefficient de biotope \* minimal par parcelle.

→ Soutenir et mener des projets d'atlas de la biodiversité communale, avec le double objectif de porter à connaissance les enjeux de biodiversité et de sensibiliser les acteurs locaux à ces enjeux.

→ Appuyer la mise en place d'OAP thématiques « Nature en Ville », prenant en compte le maintien des continuités écologiques et les Solutions fondées sur la Nature\* pour les paysages et la qualité urbaine.





# 4 EAU ET MILIEUX AQUATIQUES

La thématique de l'eau et des milieux aquatiques a toute sa place dans ce guide en raison de l'ensemble des services rendus. L'artificialisation des sols a, en effet, un impact important et direct sur l'imperméabilisation du territoire et donc accroît les risques d'inondation (que leur origine soit le ruissellement, le débordement de cours d'eau ou la submersion marine). Le regard doit changer sur la place de l'eau dans les modèles contemporains, en la plaçant comme un atout plutôt qu'une source de nuisances.

Planifiées jusqu'ici sans prendre en considération la capacité d'accueil\* des territoires, l'artificialisation et ses causes (arrivée de populations, développement du tourisme, urbanisation) altèrent les ressources en eau tant sur le plan quantitatif que qualitatif : prélèvements, plus ou moins contrôlés, pollutions (par lessivage, par traitement insuffisant...).

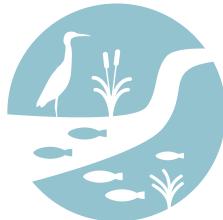
L'urbanisation en Provence-Alpes-Côte d'Azur affecte enfin la biodiversité : forte artificialisation des abords de cours d'eau et du littoral, destruction des zones humides, etc.

Prendre en compte la place de l'eau et des milieux aquatiques et littoraux dans la ville permet d'atténuer le poids de l'artificialisation et de proposer un cadre de vie plus agréable et plus résilient.

Pour questionner ce sujet, vous découvrirez les fiches :

- 1 - Donner toute sa place à l'eau dans le projet d'urbanisme
- 2 - Protéger le littoral et tenir compte de son évolution





## Fiche 4.1

# DONNER TOUTE SA PLACE À L'EAU DANS LE PROJET D'URBANISME

En matière d'aménagement, l'enjeu de l'eau intervient sur plusieurs aspects : **les milieux et le cadre de vie**, l'imperméabilisation des sols et l'accroissement des risques qui en découle, la pollution des eaux (cours d'eau ou nappes), la **disponibilité de la ressource**, l'assainissement.

## Les INFOS

En région, la ressource en eau est fortement sollicitée par **la multiplicité et l'intensité des usages**. Le changement climatique et l'impact des activités humaines altèrent considérablement cette ressource, quantitativement et qualitativement. Ces évolutions nous imposent de nous adapter : préserver les ressources et les écosystèmes, maîtriser nos consommations, gérer les conflits d'usages, accorder une vraie place aux milieux aquatiques, en particulier dans nos zones urbanisées.

Selon le CEREMA : un sol est dit imperméabilisé dès lors qu'il n'y a plus d'échanges biophysiques entre ses couches souterraines et aériennes. Par ailleurs, le ruissellement des eaux pluviales en milieu urbain est de près de 55%, contre 10% en milieu naturel<sup>65</sup>. Il entraîne une saturation des réseaux et un lessivage accru des sols.

A ce titre, les aménageurs retrouvent depuis peu un intérêt pour l'eau dans la ville : **instauration des trames vertes, bleues et turquoises\***, ques-

tionnement sur l'imperméabilisation des sols, utilisation des Solutions fondées sur la Nature\* et notamment la **capacité des milieux** pour limiter le recours au tout-tuyau...

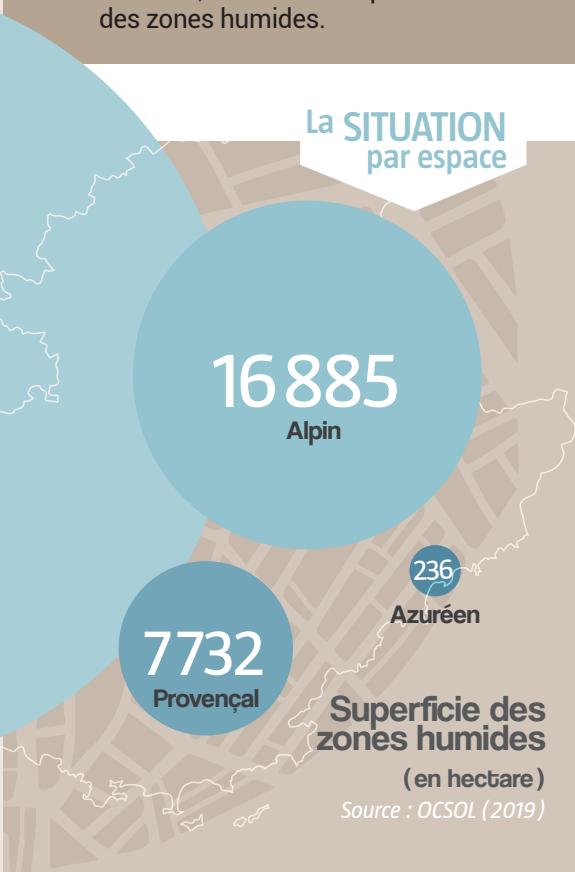
Emerge alors la notion de **ville perméable** offrant un cadre de vie plus agréable grâce à la limitation du risque inondation, la régulation des températures et des îlots de chaleur urbain\*, et le développement de la Nature en ville.



65 «Ville perméable, ville désirable : quand l'eau refait surface», Agence d'urbanisme de l'agglomération de Marseille - AGAM (2020)

## La RÉGLEMENTATION en vigueur

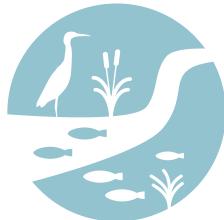
- **SCoT & PLU(i)** : rôle primordial pour la représentation spatiale de la trame bleue\* (portée renforcée par la loi du 8 août 2016).
- **SDAGE 2022** sur les problématiques d'imperméabilisation : éviter, réduire et compenser l'impact des nouvelles surfaces imperméabilisées / Disposition 5A-04
- **Règles SRADDET** Protéger les espaces à enjeux pour la ressource en eau. / Règle LD1 OBJ14B
- **Zones humides** comme réservoir de biodiversité - régime de protection : Convention de Ramsar, PNA Zones humides, inventaires départementaux des zones humides.



## LE REGARD FNE

- Respecter les zonages proposés par les différents porteur-à-connaissance de l'Etat.
- Poursuivre l'identification des zones humides et leur protection / restauration le cas échéant.
- Mettre en œuvre la trame turquoise en instaurant la protection d'Espace boisé classé (EBC) aux ripisylves par exemple.
- Intégrer pour les projets de renouvellement urbain un coefficient de désimperméabilisation minimum dans les documents d'urbanisme (-20% par rapport à l'existant).
- Pour les extensions d'urbanisation, imposer un volume à retenir à la parcelle.
- Conditionner les ouvertures à l'urbanisation à la disponibilité de la ressource en eau et au respect des milieux.
- Redonner une vraie place à l'eau et réintroduire la végétation, au sein de la ville, par la restauration des cours d'eau, par la création ou la réhabilitation de bassins de rétention ou zones d'expansion de crue.
- Assurer une gestion conjointe des petits et grands cycles de l'eau en milieu urbain, par le biais d'une OAP thématique « Eau dans la ville ».





## Fiche 4.2

# PROTÉGER LE LITTORAL ET TENIR COMPTE DE SON ÉVOLUTION

Le littoral est un enjeu majeur de la sobriété foncière en étant un espace d'interaction directe entre les activités humaines et la Nature.

## Les INFOS

Par **littoral**, on entend généralement la bande de terre constituant la zone comprise entre une étendue maritime et la terre ferme, le continent, ou l'arrière-pays. Cependant, son exacte définition est difficile à déterminer compte tenu des différents concepts habituellement utilisés. À titre d'exemples, pour la gestion du Domaine public maritime (DPM) on prend en compte l'estran ou la limite des plus hautes eaux, pour la zone d'inconstructibilité une bande de 100 m, et pour l'application de la loi Littoral le territoire de la commune dans son ensemble.

Le **trait de côte** est quant à lui défini comme la liaison entre domaine continental et marin. Sa position dépend du niveau marin et évolue selon l'érosion ou l'apport de sédiments.

Cet espace littoral est extrêmement attractif et sujet au phénomène de littoralisation : 80% de la population régionale habite dans la zone littorale. Cette attractivité implique une concentration forte des besoins en habitat, activités, services sur cette frange réduite du territoire.

Cette pression est encore accrue par le **tourisme balnéaire**. Celui-ci augmente les besoins en période estivale et accentue l'artificialisation des sols en détournant une partie du bâti en résidences secondaires et autres équipements dédiés, repoussant alors les populations permanentes en périphérie<sup>66</sup>.

L'augmentation du nombre d'habitants ou de résidents en saison questionne la **capacité d'accueil des territoires**\* : ressource en eau, pression sur la biodiversité, autoépuration...

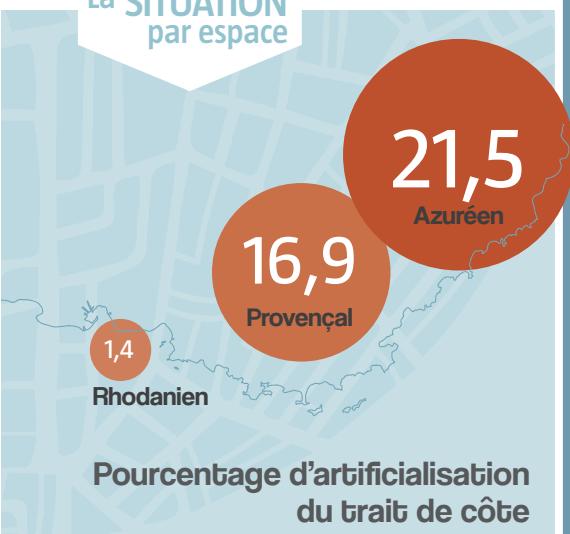
L'espace littoral est également soumis à un éventail de risques : érosion côtière, submersion, inondations liées au ruissellement. Cet ensemble de risques appelle une gestion opérationnelle directe à plusieurs échéances : immédiate pour répondre aux éventuelles crises, mais aussi à long terme pour anticiper la recomposition spatiale du territoire et le **recul stratégique**\* préconisés par la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte.

<sup>66</sup> Dans certaines communes du littoral, le taux de résidences secondaires peut dépasser 60% - INSEE

## La RÉGLEMENTATION en vigueur

- **Loi Littoral & Elan :** CU art. L-121- 8 / Règle de densification du bâti existant. Importance du SCoT accrue pour l'identification des secteurs déjà urbanisés.
- **Document stratégique de façade (DSF) :** Action D06-OE01-AN1 / Développement d'une vision stratégique de façade vers « Zéro Artificialisation Nette ».
- **SDAGE :** Disposition 6A-16 / Mettre en œuvre une politique de préservation et de restauration du littoral et du milieu marin pour la gestion et la restauration physique des milieux.
- **SRADDET :** Objectifs 47 & 11 appliqués au lien avec le DSF.

## La SITUATION par espace



### Pourcentage d'artificialisation du trait de côte

(Occupation du sol (OCS) sur une largeur de 7 km par rapport au trait de côte)

Source : Inventaire permanent du littoral  
Data Sud (2021)

## LE REGARD FNE

- Laisser la place au trait de côte et aux zones humides rétro-littorales pour leur évolution naturelle, tout en réaffirmant les limites du domaine public maritime.
- Interdire tout nouvel ouvrage de fixation du trait de côte qui déplacerait ou accentuerait l'érosion ailleurs, démanteler les ouvrages inutiles ou à contre-effets, et proscrire toute nouvelle urbanisation dans les zones protégées par des ouvrages de protection.
- Favoriser les stratégies foncières de long terme et engager le repli stratégique :
  - Élargir la bande de non-constructibilité et favoriser le maintien ou le retour à un état " naturel " de la bande littorale,
  - Créer les réserves foncières nécessaires pour reporter les installations urbaines et industrielles et prévoir des enveloppes budgétaires adéquates.
- Corréler l'attractivité des territoires littoraux à leur capacité d'accueil \*.
- Renforcer la prise en compte des enjeux littoraux pour les SCoT à façade maritime.
- Construire les trames vertes, bleues et marines.
- Protéger avec un statut fort les zones humides et milieux littoraux et marins actuels.
- Accroître la part des Solutions fondées sur la Nature pour la gestion des risques littoraux ( submersion, érosion du trait de côte... ).



## Partie 4

# SE MOBILISER

Ce guide a pour objectif de dresser un panorama des enjeux et leviers de la sobriété foncière mais aussi d'appuyer les associations et les institutions dans leurs plaidoyers. Cette partie offre donc un rapide tour d'horizon des moyens existants pour se mobiliser et faire bouger les lignes.

## PARTIE 4 / SE MOBILISER

### • ALERTER ET INFLUENCER

Nombre d'acteurs et d'associations sont attentifs aux problématiques de la préservation des sols de l'artificialisation. On retrouve en effet des institutions et associations participant aux CDPENAF, mais aussi les gestionnaires de milieux ou les chambres consulaires. La nécessité de définir une trajectoire commune implique d'opérer un suivi attentif et de procéder à des évaluations régulières (atteinte des objectifs, diagnostics, analyse comparative).

Ce suivi permettra de porter un message concret auprès des maîtres d'ouvrage (collectivités, aménageurs) en amont des enquêtes publiques. Cette stratégie d'influence doit également être couplée à une mission d'information des citoyennes et citoyens, sur les enjeux et échéances.

### • PARTICIPER AUX ENQUÊTES PUBLIQUES ET AUX COMMISSIONS

Le cadre juridique et la portée réglementaire des enquêtes publiques et des Commissions (CDPENAF notamment) en font une étape essentielle de la mobilisation.

#### **La démarche de l'enquête publique**

Lors de leur élaboration les documents d'urbanisme (SCoT, PLUi, PLU) sont soumis à enquête publique afin d'informer la population et recueillir ses opinions.

Toute personne peut participer et faire part de ses avis et suggestions. L'enquête publique est annoncée dans le journal local et cette annonce affichée en mairie. Elle peut aussi être publiée sur le site internet de la commune ou dans le bulletin municipal mais cela n'est pas obligatoire.

*Article L.123-1 du Code de l'Urbanisme : « L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement. Les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision. »*

**La France a signé en 1998 la convention d'Aarhus, un accord international sur l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Cet accord établit des procédures à suivre pour garantir la participation citoyenne lors de l'élaboration des politiques publiques.**

# FICHE OUTIL

Cette fiche est un pense-bête permettant d'évaluer rapidement la prise en compte des enjeux de sobriété foncière dans les documents d'urbanisme. Elle reprend les points clés des « Regards FNE » et aide à les mettre en perspective dans l'analyse du document étudié.

## Format du document :

### Quel bassin ?

Alpin	<input type="checkbox"/>	Azuréen	<input type="checkbox"/>	Provençal	<input type="checkbox"/>	Rhodanien	<input type="checkbox"/>
-------	--------------------------	---------	--------------------------	-----------	--------------------------	-----------	--------------------------

### Quel document ?

SCoT	<input type="checkbox"/>	PLU	<input type="checkbox"/>	PLUi	<input type="checkbox"/>	Autre	<input type="checkbox"/>
------	--------------------------	-----	--------------------------	------	--------------------------	-------	--------------------------

## Niveau de prise en compte du regard FNE dans le document étudié :

ÉVITER

	Faible	Moyen	Fort
Croissance de la population			
Estimation de la taille des ménages			
Distinction logement classique/logement social			
Evaluation de la vacance immobilière			
Part des résidences secondaires			
Evaluation du renouvellement du parc			
Ambition en termes d'emplois			
Prise en compte de la Nature			

# RÉDUIRE



Renouvellement urbain

Faible Moyen Fort



Mobilisation des friches



Densification urbaine



Réintégration de l'activité économique



Protection du foncier agricole



Valorisation de la filière



Protection des espaces naturels



Connaissance des enjeux de biodiversité



Place de l'eau dans le projet



Protection du littoral



## POUR ALLER PLUS LOIN

**France Nature Environnement** développe un « Urbascope », outil d'aide au positionnement sur les projets de document d'urbanisme.

Composé d'un livret et d'une grille d'analyse, il vous permettra, en appui de ce guide, de vous approprier les enjeux de la sobriété foncière dans votre territoire.

# GLOSSAIRE

## ACRONYMES

**CDPENAF** - Commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

**ENAF** - Espaces naturels, agricoles et forestiers.

**EPCI** - Etablissement public de coopération intercommunale → Communauté de communes, d'agglomération et métropole.

**GES** - Gaz à Effet de Serre

**OAP** - Orientation d'Aménagement et Programmation → dispositif qui vise à définir des intentions et orientations d'aménagement qualitatives portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles.

**PADD** - Plan d'Aménagement et de Développement Durable → document du PLU (et anciennement du SCoT) présentant les objectifs et orientations générales en ce qui concerne le développement urbanistique, mais aussi économique, social et environnemental (depuis la loi ELAN de 2018 le PADD remplacé par le PAS dans les SCoT).

**PAS** - Projet d'Aménagement Stratégique (anciennement PADD) → document d'un SCoT qui définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent - Article L141-3 du Code de l'Urbanisme

**PLH** - Programmes locaux de l'Habitat → document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques - Articles L. 302-1 à L. 302-4-1 du Code de la construction et de l'habitation

**PLU(i)** - Plan local d'Urbanisme (intercommunal) → outils de planification à l'échelle communal ou intercommunale.

**QPV** - Quartier prioritaire de la politique de la ville → territoires d'intervention du ministère de la Ville, définis par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.

**SAFER** - Société d'aménagement foncier et d'établissement rural.



**SCoT** - Schéma de cohérence territoriale → outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, ou plutôt, depuis 2018, d'un bassin d'emploi.

**Site ICPE** - Installation classée pour la protection de l'environnement  
→ toute exploitation industrielle ou agricole susceptible de créer des risques ou de provoquer des pollutions ou nuisances, notamment pour la sécurité et la santé des riverains.

**SRADDET** - Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires → outil de planification régionale.

**ZAP** - Zone agricole protégée → outil de protection du foncier agricole.

**QAFU** - Qualité d'aménagement et de formes urbaines.

## DÉFINITIONS

**Agriculture raisonnée** : système de production agricole dont l'objectif est à la fois de limiter l'impact sur l'environnement et d'optimiser le résultat économique en maîtrisant les quantités d'intrants utilisés.

**Artificialisation** : altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage - *Loi Climat & Résilience, article 192*

**Besoin de logement en flux** : besoin en logements supplémentaires qui dépend des prévisions d'une part sur le nombre de ménages qui seront accueillis sur un territoire et d'autre part sur les évolutions à venir du parc de logement - *CEREMA*

**Besoin de logement en stock** : besoin en logements à l'horizon du SCoT ou du PLU qui résulte des situations actuelles de non-logement, ou de mal logement - *CEREMA*

**Capacité d'accueil** : niveau maximum de pression, exercée par les activités et les populations permanentes et saisonnières, que peut supporter un territoire ; peut également évoquer la capacité d'accueil touristique d'un territoire.

**Coefficient de Biotope (CBS)** : coefficient qui décrit la proportion des surfaces favorables à la biodiversité par rapport à la surface totale d'une parcelle. Il permet d'évaluer la qualité environnementale d'une surface - *Ademe*

**Coefficient d'emprise au sol (CES)** : calcul permettant d'évaluer la densité de l'occupation du sol en urbanisme. Il est obtenu en divisant la quantité de sol occupée par une construction par la taille de la parcelle qu'il occupe.

**Consommation d'espaces** : la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné - *Loi Climat & Résilience, article 194*

**Continuité écologique** : réseau de libre circulation des organismes vivants qui leur permet d'accéder aux zones indispensables à l'accomplissement de leur cycle de vie. Ce réseau comprend à la fois des espaces favorables au développement de la faune et de la flore (réservoirs de biodiversité) et des voies de déplacements entre ces espaces (corridors écologiques).

**Densité** : mesure du nombre d'éléments dans un espace. On parle de densité de population, d'emplois, logements ou de bâti, etc.

**Enveloppe Urbaine** : ensemble des espaces urbanisés, des espaces à vocation récréative et des enclaves non bâties à l'intérieur des espaces urbanisés.

**Etalement urbain** : augmentation de la superficie d'une ville, et la diminution de sa densité de population - *Géoconfluence*

**Evapotranspiration** : quantité d'eau qui s'évapore par le sol, les nappes liquides et la transpiration des végétaux - *Actu Environnement*

**Formes Urbaines** : une forme urbaine peut être définie comme le rapport entre le bâti et les espaces non bâties au sein d'une agglomération ou de différents types d'ensembles urbains (quartier, rue, avenue, place...) - *Ademe, 2018*

**Ilôt de chaleur urbain (ICU)** : élévation de température localisée en milieu urbain par rapport aux zones rurales voisines, provoquée notamment par la concentration des bâtiments et l'imperméabilisation des surfaces - *CNRS*

**Imperméabilisation** : recouvrement permanent d'une parcelle de terre et de son sol par un matériau artificiel imperméable tel que l'asphalte ou le béton. [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)

**Lit froid** : on considère généralement qu'un lit est dit « froid » lorsqu'il est occupé moins de 4 semaines par an, et qualifié de « chaud » s'il est occupé au moins 12 semaines par an. Les lits occupés entre 1 et 3 mois par an sont qualifiés de « tièdes » - *senat.fr*

**Mixité fonctionnelle** : caractéristique d'un ensemble urbain qui allie des fonctions diversifiées, notamment résidentielles, commerciales, culturelles, administratives, industrielles - *Ministère de la Culture*

**Programmes locaux de l'habitat (PLH)** : document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques - *Articles L. 302-1 à L. 302-4-1 du Code de la construction et de l'habitation*

**Recul stratégique**: mode de gestion du littoral qui consiste à reculer les enjeux afin de les protéger des risques littoraux (érosions, submersion marine etc) et d'anticiper l'élévation du niveau marin.

**Recyclage urbain**: démarche qui vise à privilégier la réhabilitation et la transformation du bâti existant.

**Renaturation**: actions de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé - *Loi Climat & résilience, article 192*

**Sobriété énergétique**: démarche visant à réduire et limiter la consommation d'énergie.

**Solutions fondées sur la Nature (SfN)**: actions qui s'appuient sur les écosystèmes pour relever les défis que posent les changements globaux à nos sociétés comme la lutte contre les changements climatiques, la gestion des risques naturels, la santé, l'approvisionnement en eau ou encore la sécurité alimentaire - *Union Internationale pour la Conservation de la Nature*

**Taille effective de maille**: méthode pour qualifier la fragmentation des espaces naturels.

**Trame brune**: ensemble des éléments des sols permettant d'assurer les fonctions et continuités écologiques nécessaires aux organismes réalisant tout ou partie leur cycle de vie dans la pédosphère - *Union professionnelle du génie écologique*

**Trame noire**: démarche qui vise à maintenir un réseau de corridors écologiques et de réservoirs de biodiversité peu ou pas éclairés afin que les espèces nocturnes puissent réaliser leur cycle de vie - *Géoconfluence*

**Trame turquoise**: interface entre la trame Verte et la trame Bleue. Ces milieux abritent ainsi des espèces évoluant à la fois dans le milieu aquatique et dans le milieu terrestre - *CEREMA*

**Trame verte et bleue**: démarche qui vise à maintenir et à reconstituer un réseau d'échanges pour que les espèces animales et végétales puissent circuler, s'alimenter, se reproduire, se reposer et assurer ainsi leur cycle de vie - [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr)

**Urbanisation**: processus, continu depuis la première industrialisation, de croissance de la population urbaine et d'extension des villes - *Géoconfluence*

## Mentions légales

Ce document est édité en 2022 par  
**France Nature Environnement Provence-Alpes-Côte d'Azur**  
14 Quai de Rive Neuve - 13007 Marseille.

**Rédaction :** Solveig Grauleau - Michel Jacod - Paul Naglik.

**Relecture :** Aurore Aubail - Lucienne Ballange - Quentin Dilasser - Alain Goléa  
Meryl Moine - Annelise Muller - Dominique Raulin - Maud Rebibou - Franck Zoulalian.

**Conception graphique :** Nathalie Caune.

**Crédits photographiques :** Canva - FNE Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Merci à celles et ceux qui ont contribué à la réalisation de ce document.

Dépôt Légal : Août 2022

Ce document a été imprimé sur du papier recyclé avec des encres  
à base végétale, par une imprimerie labellisée Imprim'Vert





**FNE Provence-Alpes-Côte d'Azur** est la fédération régionale des associations de protection de la nature et de l'environnement. Elle est composée de six fédérations départementales, est la porte-parole de plus de 250 associations locales et fait partie du réseau France Nature Environnement. Notre fédération œuvre chaque jour pour la réconciliation de l'humain et de l'environnement.

**AGISSEZ AVEC NOUS. REJOIGNEZ-NOUS SUR [FNEPACA.FR](#)**

**Contact**

04.91.33.44.02 / [contact@fnepaca.fr](mailto:contact@fnepaca.fr)  
[www.fnepaca.fr/](http://www.fnepaca.fr/)



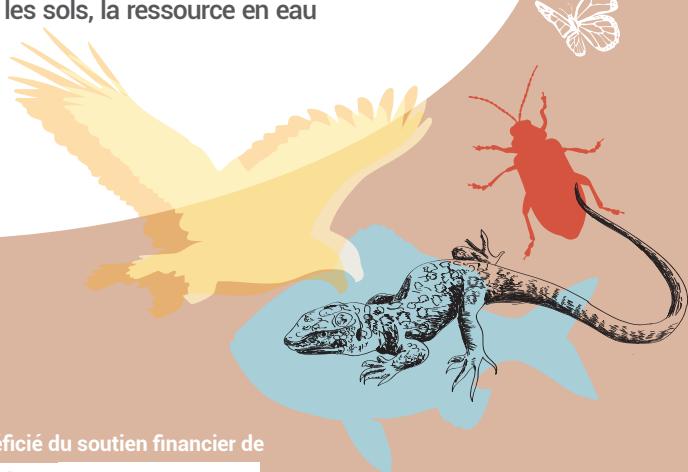
**FRANCE NATURE  
ENVIRONNEMENT**

PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

La question de la sobriété foncière, depuis longtemps portée par le mouvement France Nature Environnement, est passée sur le devant de la scène depuis l'affirmation par la loi Climat et Résilience d'un objectif de Zéro Artificialisation Nette, à l'horizon 2050.

Ce guide, à destination des associations et des participants en CDPENAF (Commission Départementale de Protection des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers), questionne ce sujet au regard de la situation en région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Construit comme un carnet de bord couvrant les principaux enjeux de cette problématique, le guide « Vers la sobriété foncière » vise à accompagner les transitions nécessaires pour préserver les sols, la ressource en eau et la biodiversité.



La réalisation de ce guide a bénéficié du soutien financier de

