AUCAME
Caen Normandie

QU'EN SAVONS-NOUS ?

ARTIFICIALISATION DES SOLS, CONSOMMATION D'ESPACES, URBANISATION...

CLARIFIER LES NOTIONS ET LES OUTILS DE MESURE (1/2)

Depuis vingt ans, la gestion économe de l'espace est devenue un objectif majeur des politiques publiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Si un relatif consensus existe sur les problèmes et les enjeux, les termes d'artificialisation des sols, de consommation d'espace et d'urbanisation ne font pas l'objet de définitions partagées. En effet, ils sont régulièrement utilisés comme des synonymes, créant des mésinterprétations entre les acteurs concernés. Malgré des objectifs assignés aux documents d'aménagement ou d'urbanisme, le législateur n'a pas imposé de contenu juridique précis aux termes qu'il utilise. Il s'ensuit donc une multiplicité de définitions et de méthodes de suivi de l'évolution des espaces à observer. Cette multiplicité face à des objectifs aussi stratégiques impose de faire émerger un vocabulaire commun.

Définir c'est délimiter un contenu (Larousse).

Dans le cadre d'un travail qui consiste en partie à quantifier le passage d'un état à un autre d'une portion d'espace, il apparait nécessaire de se mettre d'accord sur les délimitations, sur ce qui est pris en compte ou non.

Ce QSN se propose d'être une base pour le travail commun de définition, un exercice de réflexion pour tous. Il ne prétend pas imposer UNE définition d'un terme. Les définitions proposées ici sont construites grâce à la bibliographie et aux expériences de terrain.

Seuls les termes afférents à la thématique et sources potentiels de différends apparaissent ici.

UNE PLURALITÉ DE TERMES POUR DIFFÉRENTS CONCEPTS

Deux types de notions peuvent être différenciés : le stock et les processus. Le stock représente ce que l'on observe et qui est susceptible de changer, d'être modifié. Le processus désigne la modalité à l'origine de ce changement.

Espèce d'espace, de quoi parle-t-on ?

- **Espace :** Fondamentalement, l' « espace » est une surface caractérisée par une occupation physique, « naturelle » ou « artificielle ». On regroupe fréquemment les espaces « non artificiels » par l'**acronyme NAF, pour Naturels, Agricoles et Forestiers.**

  » **(Espace) Naturel :** Il s'agit d'un espace qui n'est ni agricole, ni forestier ; espace où l'intervention ou les activités humaines sont faibles ou peu impactantes.

Il importe donc de définir clairement en premier lieu ce qui est considéré comme « naturel » de manière stricte.

» **(Espace) Agricole :** « *Espace où s'exerce une activité agricole au sens de l'article L311-1 du code rural et de la pêche maritime.* » ONCEA[1] – mai 2014

Cela peut également désigner l'ensemble des espaces productifs, ce qui exclut les terres en friches, mais prend en compte les bâtiments d'exploitation, par exemple.

Les espaces agricoles sont ceux pour lesquels la définition est la plus ambigüe parmi les NAF, car pour certains acteurs, une partie des surfaces agricoles est fort éloignée de ce qui est considéré comme naturel. On pourrait ainsi considérer qu'une partie des bâtiments d'exploitation par exemple relève plus de l'espace à vocation économique.

» **(Espace) urbain :** espace occupé par les bâtiments et l'ensemble des espaces liés aux fonctions urbaines… Cette définition souple doit donc préciser ce qu'elle délimite, notamment ce qui ne semple pas évident : bâtiment agricole, carrière, terrains vagues, parcs… Par extension il est possible de dire qu'est pris en compte tout ce qui relève ou concourt aux activités humaines, à l'exception des activités agricoles.

- **Foncier :** fait référence à la notion de propriété (juridique par exemple), d'un espace. Lorsqu'on utilise les fichiers fonciers pour calculer le changement d'état d'une surface, il s'agit davantage d'une mesure de la consommation foncière plutôt que d'une consommation d'espace stricto sensu.

1 Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles, devenu Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF) en 2016.

Repères législatifs

Depuis vingt ans, la législation s'est continuellement renforcée pour une gestion durable, équilibrée et économe des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF).

2000 :
Le tournant est marqué par la loi SRU qui impose au SCoT, PLU et cartes communales la mission d'assurer un « **développement urbain maîtrisé** ».

2010 :
L'arsenal législatif est renforcé notamment par la loi Grenelle II, en 2010, qui introduit une **obligation d'analyse des espaces consommés** dans les documents d'urbanisme mais également la fixation d'objectifs de maîtrise de l'artificialisation.

2014 :
La loi **Alur a renforcé ces obligations**, notamment pour les PLU en précisant la période d'analyse, dix ans, et l'obligation d'analyser les capacités de densification et de mutation des espaces bâtis.

2016 :
La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, fixe l'objectif de réduction à zéro la perte nette de biodiversité.

2019 :
Le plan biodiversité du gouvernement et l'instruction aux ministres visant le « zéro artificialisation nette [ZAN] » à court terme.

Un résultat différent en fonction des définitions : exemple

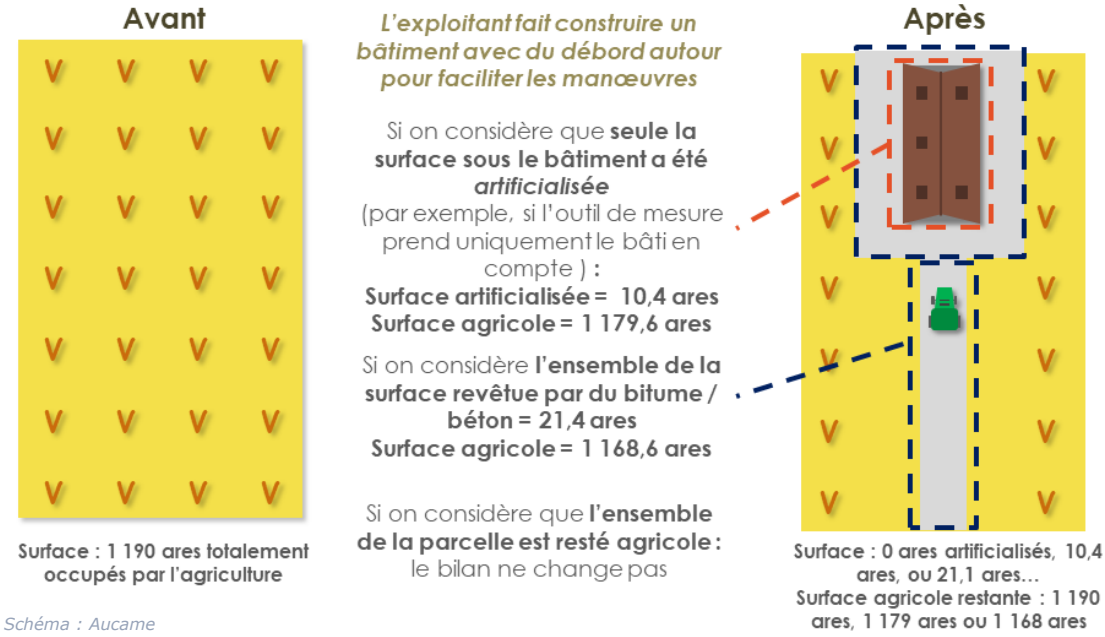

Schéma : Aucame

L'importance du travail concerté de délimitation des types d'espace

Ce travail de définition - délimitation, de prime abord simple, est important car les volumes qui ont muté, de l'agricole à l'urbain (par exemple), seront mathématiquement différents en fonction de ce qui est considéré comme agricole. Il importe donc de définir au préalable ce qui sera considéré comme agricole, à minima, le champ, à une acception plus large, incluant toutes les activités en lien (voir schéma ci-dessus). En outre, au sein des catégories, il est nécessaire d'aller plus loin : dans les espaces urbains, il sera intéressant de distinguer l'espace dédié à l'habitat (et quel type) de l'espace dédié aux équipements, etc.

Les processus, que s'est-il passé ?

Le passage d'une occupation d'une surface à un autre type d'occupation est le concept qui cristallise une grande partie des enjeux de clarification et de besoin de création de consensus entre acteurs. L'ensemble des termes suivants est souvent utilisé sans distinction. Ils ne recouvrent pourtant pas exactement les mêmes réalités.

- **Urbanisation :** « *L'aménagement d'un espace géographique initialement agricole ou naturel pour le rendre propre à accueillir une fonction urbaine résidentielle, récréative, économique autre qu'agricole, de déplacement ou de services urbains. (…)* » - Institut Paris Région, 2016

Intrinsèquement ce mot désigne un fait social historique, l'accroissement de personnes vivant « en ville ». Il décrit donc le développement des villes et la concentration des individus en un lieu donné. Le terme est relié indirectement à la thématique par la notion de droit à urbaniser, soit l'autorisation à « urbaniser » donnée par un document de planification sous certaines conditions, et à plus ou moins long terme. Par extension et dans ce sens, le terme désigne alors le développement de la ville au détriment d'espaces naturels ou agricoles.

» **Extension urbaine :** lorsque l'urbanisation dépasse l'enveloppe urbaine, en continuité du bâti existant

- **Consommation d'espace :** « *La consommation d'un espace peut être définie comme la conséquence d'une action sur un espace ayant pour effet une* ***mutation dans la nature de l'occupation du sol initiale de cet espace vers une autre occupation du sol*** *: par exemple la consommation d'espaces agricoles par l'urbanisation, la consommation d'espaces agricoles par la forêt. Les consommations d'espaces sont mesurables par la superficie des espaces consommés sur une période de temps donnée. La notion de consommation d'espace doit toujours être utilisée en spécifiant la nature initiale et la (les) nature(s) nouvelle(s) de l'occupation du sol.* » - Institut Paris Région, DRIAAF, DREAL

C'est le terme utilisé dans le code de l'urbanisme et plus largement dans les politiques publiques. Le terme de consommation est associé directement à l'idée de « disparition » (en lien avec la consommation de biens). De fait, l'utilisation du mot consommation d'espace / de foncier n'a pas réellement de sens si ce n'est qu'il est utilisé par un grand nombre d'acteurs dont la puissance publique.

Attention, Le terme ne porte donc pas exclusivement sur la consommation d'espaces NAF à des fins autres que naturels ou agricoles. Par exemple, le terme peut être utilisé pour décrire le boisement d'une culture. Il convient donc de préciser l'état antérieur et la destination. Par extension le terme est souvent utilisé pour parler (implicitement) de la consommation de terres NAF à des fins d'urbanisation. Cependant, **le terme n'inclut pas nécessairement l'artificialisation et encore moins l'imperméabilisation mais désigne d'avantage le changement d'usage.**

- **Artificialisation :** « *On entend par surface artificialisée toute surface retirée de son état naturel (friche, prairie naturelle, zone humide etc.), forestier ou agricole, qu'elle soit bâtie ou non et qu'elle soit revêtue (exemple : parking) ou non (exemple : jardin de maison pavillonnaire).* » - DATAR, INSEE, IFEN, Ministère agriculture

« *Ce phénomène consiste à transformer un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale, afin de les affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport (habitat, activités, commerces, infrastructures, équipements publics…)* » - **Définition de l'observatoire du Plan biodiversité**[1].

Il faut donc entendre **l'artificialisation comme l'une des modalités de consommation d'espaces.** Il ne faut pas confondre le terme avec celui d'imperméabilisation car les espaces retirés de leur état dit naturel peuvent demeurer non bâtis. L'impact écologique n'est pas obligatoirement et directement négatif même si l'artificialisation, sans entraîner d'imperméabilisation, crée souvent des ruptures écologiques, entre autres. Enfin, rien n'indique de prime abord la réversibilité ou non de l'artificialisation. Il faut donc le préciser.

Ecoquartier – Verson (14) - Bien qu'étant moins imperméabilisé qu'un lotissement « traditionnel », l'écoquartier est considéré comme autant artificialisé.

Il est important de noter que le terme « artificialisé » et ses dérivés ne sont pas utilisés dans la littérature scientifique, ce n'est pas un concept scientifique. Il est même plutôt nouveau dans la littérature en lien avec la thématique. en 2015, considérant que la perte de surface NAF est préjudiciable à la biodiversité, le gouvernement a inscrit le **taux d'artificialisation** comme l'un des dix « indicateurs de richesse à prendre en compte dans l'analyse de la croissance ».

Douvres-la-Délivrandes (14) - Pour certains écologues, un champ cultivé en agriculture intensive avec des intrants chimiques peut être considéré comme artificialisé.

1 *https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/a-propos - consulté le 8/10/19*

Exemple de friche industrielle insérée dans le tissu urbain

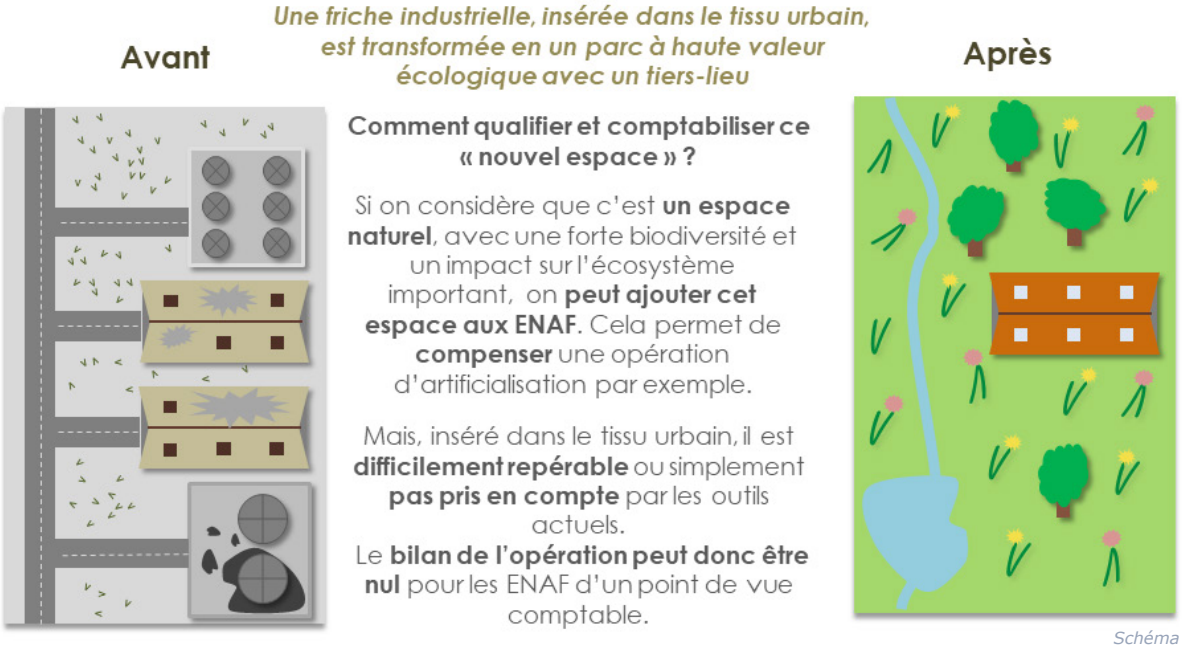

Schéma : Aucame

Colline aux oiseaux - Caen (14) - Ici, un parc urbain a été aménagé sur une ancienne décharge (renaturation) mais l'espace est néanmoins considéré comme artificialisé. Pourtant, il rend parfois des services éco-systémiques importants.

- **Imperméabilisation :** « *Action et résultat de l'action consistant à couvrir le sol naturel, totalement ou partiellement, par un revêtement ou une construction qui perturbe le cycle de l'eau.* » - Institut Paris Région

Ce terme recouvre une réalité précise, le recouvrement des sols, avec la perturbation du fonctionnement naturel de ces derniers. Ici il s'agit d'une des conséquences possibles de l'artificialisation des sols. **La notion est donc plus restrictive** que celle d'artificialisation ou de consommation. Un sol artificialisé est un sol retiré de son usage agricole, par exemple, mais n'est pas forcément imperméabilisé. La notion est donc plus utilisée par les scientifiques. C'est l'imperméabilisation qui est le plus en cause dans les effets négatifs de l'étalement urbain.

Ces quatre termes présentent des définitions proches mais néanmoins nuancées.

Chaque terme recouvre une partie de ce que l'on cherche à qualifier, c'est-à-dire le changement d'occupation du sol. En fait, ces définitions ne sont pas antinomiques et l'usage d'un terme plutôt que d'un autre dépend de ce que l'on veut qualifier voire ce que l'on veut mesurer. En effet, l'objectif final commun est bien de limiter la diminution des espaces NAF mais si l'on cherche à mesurer les impacts écologiques sur les sols, on utilisera (et on mesurera) la notion d'imperméabilisation. Si l'on préfère qualifier le fait que la « ville » prend de plus en plus de place, au détriment d'un espace rural, on parlera de préférence d'urbanisation.

L'ensemble des acteurs partage l'objectif promu par les politiques publiques d'une gestion désormais économe de l'espace. Toutefois, l'absence de cadre législatif strict sur ce qui est pris en compte (ou non) dans « la consommation d'espace » et la manière dont cela est comptabilisé, avec un cadre d'outils de mesure fixé, impose aux acteurs d'un territoire de se mettre d'accord.

La base d'un projet économe en espace repose sur l'analyse de la consommation d'espace. Ainsi, avant toute apposition de termes et de volumes de « consommation d'espace », il est nécessaire que les termes et les définitions soient construits et décidés collectivement pour que les bases du projet ou du document d'aménagement soient solides et partagées.

- ***https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/***
- Institut Paris Région, 2016, « ***Comprendre la consommation des espaces agricoles et naturels – glossaire pédagogiques*** », 47 p.
- J. Rigaudière, L. Lesimple – CCI, 2015, « ***Une obligation légale sans cadrage national – comment mesurer la « consommation d'espace*** », dans La Revue Foncière n°7

Directeur de la publication : *Patrice DUNY*
Réalisation et mise en page *: AUCAME 2020*
Illustrations *: AUCAME, sauf mention contraire*
Contact : *ludivine.collette@aucame.fr*

Dépôt Légal : 2e trimestre 2020
ISSN : 1964-5155

Imprimé sur papier sans chlore ni bois

AUCAME Caen Normandie

Agence d'urbanisme de Caen Normandie
21 rue de la Miséricorde - 14000 CAEN
Tel : 02 31 86 94 00
contact@aucame.fr
www.aucame.fr

LICENCE OUVERTE
OPEN LICENCE

Retrouvez nos publications en flashant ce QR Code