



PUBLICATION DE LA DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES

Avril 2012



Territoire d'étude projet de SCoT de la Bresse Bourguignonne

Économiser les espaces agricoles et forestiers

Préambule

La perte d'espaces agricoles et naturels est considérable en France. Entre 1990 et 2008, la perte de Surface Agricole Utile (SAU) a été deux fois plus importante qu'en Allemagne, avec en moyenne 68 000 ha par an, soit une baisse totale de 4 %. Elle est occasionnée, entre autres, par l'artificialisation des sols (construction d'infrastructures routières, de logements, de zones d'activités ...) qui touche d'abord les terres agricoles ayant le meilleur potentiel agronomique, augmentant ainsi la part des terres de moins bonne qualité dans la SAU. Plus récemment, la situation s'est aggravée avec près de 86 000 ha de terres perdues en 2010. Face à cette consommation excessive et non maîtrisée des terres, la loi Grenelle 2 portant engagement national pour l'environnement (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010) et la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010) affichent un objectif commun de préservation de ces espaces. La première vise à favoriser un urbanisme économe en ressource foncière et la seconde à inscrire l'agriculture dans un développement durable des territoires avec pour objectif notamment de réduire la perte de surfaces agricoles d'ici 2020.

En Saône-et-Loire, la perte de surface agricole utile entre 1990 et 2007 s'élève à environ 18 000 ha, ce qui représente en moyenne 1 000 ha/an, soit le potentiel d'une dizaine d'installations.

Une emprise agricole importante

La Saône-et-Loire présente la surface agricole la plus importante de la région Bourgogne et la seconde au niveau national. A l'échelle de la Bresse Bourguignonne, l'emprise agricole est importante avec 62 % du territoire dédié, pour une SAU de 84 000 ha (soit 15% de la SAU départementale). L'emprise de l'urbanisation y est forte, avec 10 % du territoire artificialisé, contre 8,5 % pour le département (fig. 1).

Un niveau de consommation d'espace parmi les plus élevés de Saône-et-Loire et en forte progression ces quinze dernières années

L'évolution de la consommation d'espace sur ce territoire suit globalement les tendances observées à l'échelle départementale mais de façon plus marquée (fig. 2). L'urbanisation s'est en effet développée dans les années soixante pour atteindre un pic de consommation du foncier en 1980, avec par la suite un ralentissement puis une reprise en fonction des politiques d'urbanisme et d'habitat mises en oeuvre et de l'activité économique.

Fig.1 Répartition de l'occupation du sol en 2008

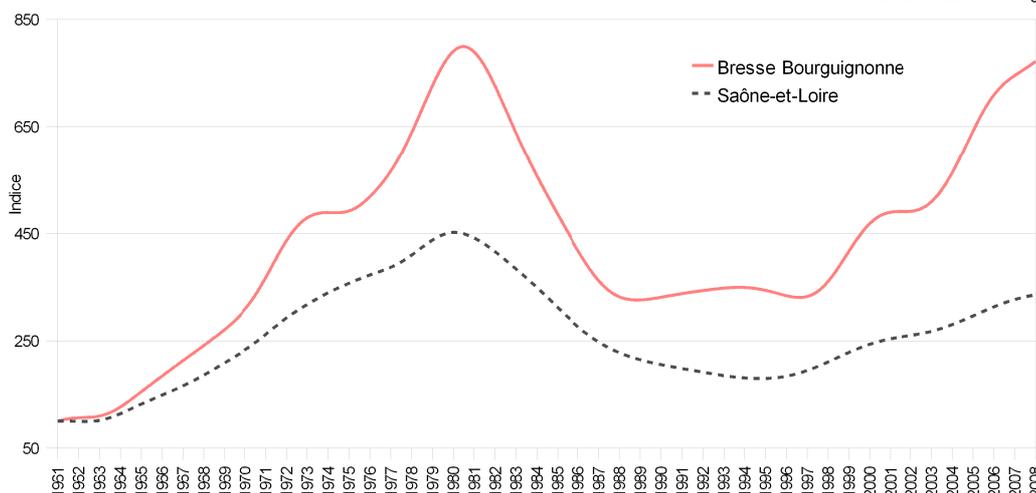
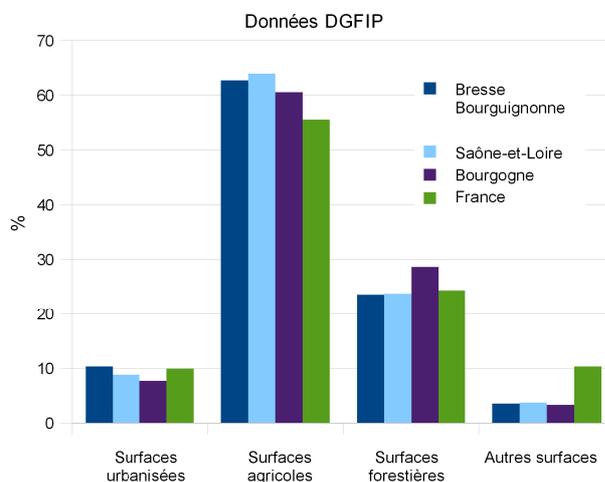


Fig.2
Tendance longue de la consommation d'espace pour l'habitat

Indice de la surface annuelle des parcelles bâties (100 en 1961)

Données DGFIP

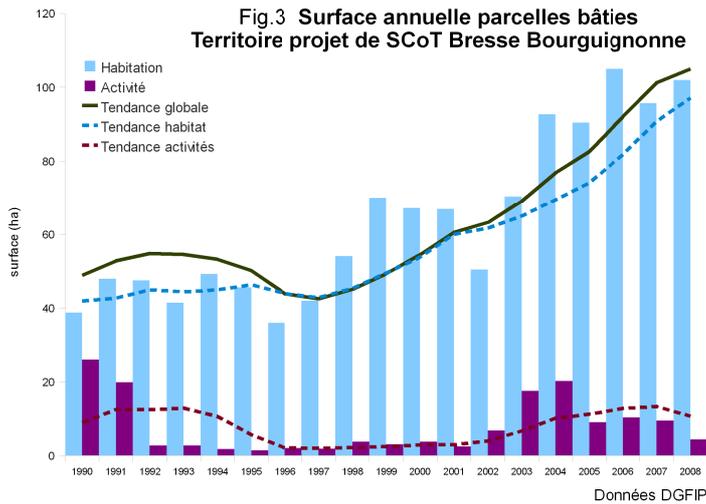


Fig.3 Surface annuelle parcelles bâties
Territoire projet de SCoT Bresse Bourguignonne

Ce territoire se démarque par un niveau de consommation important au regard de la situation à l'échelle de la Saône-et-Loire. Sur les cinquante dernières années, pour quatre hectares artificialisés sur le département de la Saône-et-Loire, près d'un hectare concerne le territoire du SCoT de la Bresse Bourguignonne. En outre, ces 15 dernières années, ce territoire enregistre une forte progression du niveau de consommation foncière qui a été multipliée par 2,5. L'essentiel de cette consommation concerne l'habitat. Les espaces à vocation économique se sont développés ponctuellement et plus modérément (fig.3).

Un développement de l'urbanisation important ...

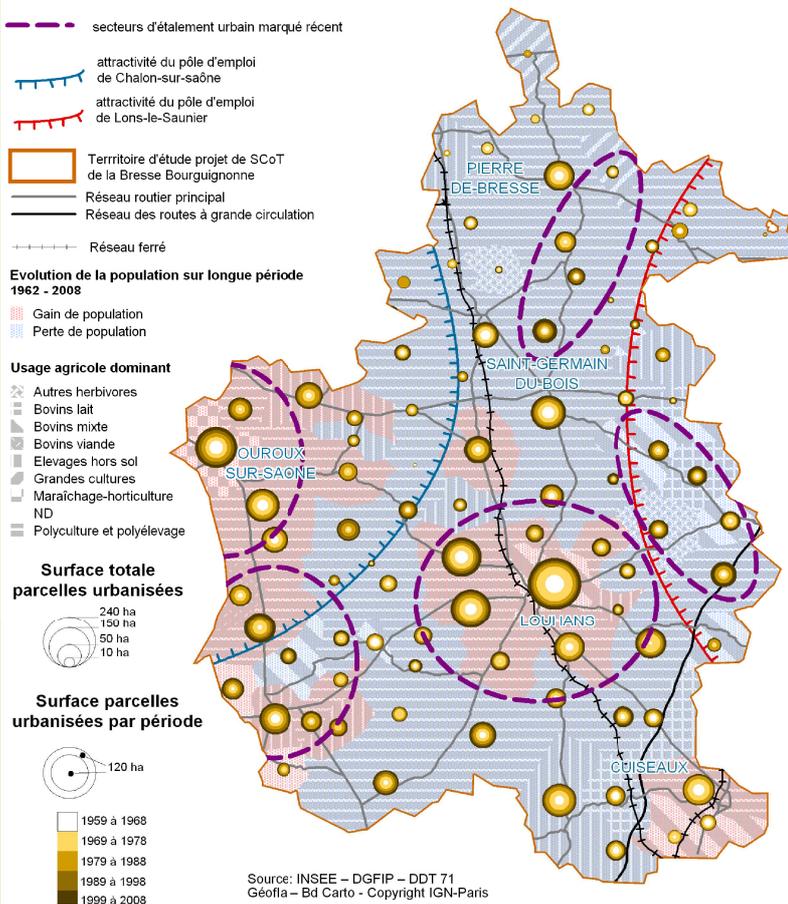
La Bresse se caractérise par une consommation foncière importante et une urbanisation linéaire. Sur les cinquante dernières années, l'urbanisation s'est fortement développée autour de Louhans, en périphérie de l'agglomération chalonnaise et le long des axes routiers (fig.4).

L'étalement urbain a été très marqué jusque dans les années quatre vingt sur les communes situées sur un axe nord sud (le long de la RD 13) pour toucher quasiment l'ensemble des communes sur la moitié sud du territoire.

Pus récemment, on relève une urbanisation diluée sur l'ensemble du territoire avec des degrés d'intensité différents. L'étalement urbain est très marqué sur certains secteurs, notamment autour de Louhans ainsi que dans les franges est et ouest (fig.4). Cela se traduit par un taux d'extension de la tache urbaine beaucoup plus rapide que le taux de croissance de la population. Le niveau de consommation du foncier est resté ainsi déconnecté des dynamiques démographiques (fig.4), résultat d'une urbanisation fortement orientée vers l'habitat individuel, associée à une offre de terrains à bâtir de grande taille. Certes, ce territoire connaît aujourd'hui un regain d'attractivité résidentielle lié notamment au desserrement résidentiel de la métropole lyonnaise ainsi qu'à la proximité des pôles d'emploi de Chalon-sur-Saône et de Lons-le-Saunier. Mais, cette dynamique reste fragile, reposant essentiellement sur des apports migratoires extérieurs qui compensent un déficit naturel structurel qui devrait perdurer.

L'habitat individuel libre, c'est-à-dire la maison individuelle plantée au milieu d'un terrain hors procédure de lotissement ou de ZAC, est très présent, il représente 62 % de la production de logements sur les quinze dernières années. Ce mode d'urbanisation a consommé à lui seul 86 % de l'espace artificialisé pour l'habitat. Cela est d'autant plus marqué que la taille moyenne des terrains à bâtir avoisine 2 500 m² sur ce territoire contre 1 600 m² pour l'ensemble de la Saône-et-Loire.

Fig.4 Consommation foncière de 1959 à 2008



Source: INSEE – DGFI – DDT 71
Géofla – Bd Carlo – Copyright IGN-Paris

... pour l'essentiel, au détriment d'espaces agricoles

A l'échelle de la Bresse Bourguignonne, la majorité des espaces artificialisés sur les dix dernières années est à usage agricole (fig.5) avec une orientation vers les grandes cultures, la production laitière et l'élevage (54 % de terres et 43 % de prés). Les espaces forestiers et naturels sont moins impactés par l'artificialisation, avec environ 10 % des surfaces artificialisées sur cette période. Il perdure deux bassins de maraîchage et de floriculture, à Louhans et Ouroux-sur-Saône, malgré une pression foncière de l'urbanisation et des difficultés structurelles (vieillesse des chefs d'exploitations, éclatement du foncier...).

Les principales fonctions des sols artificialisés sont liées à l'urbanisation.

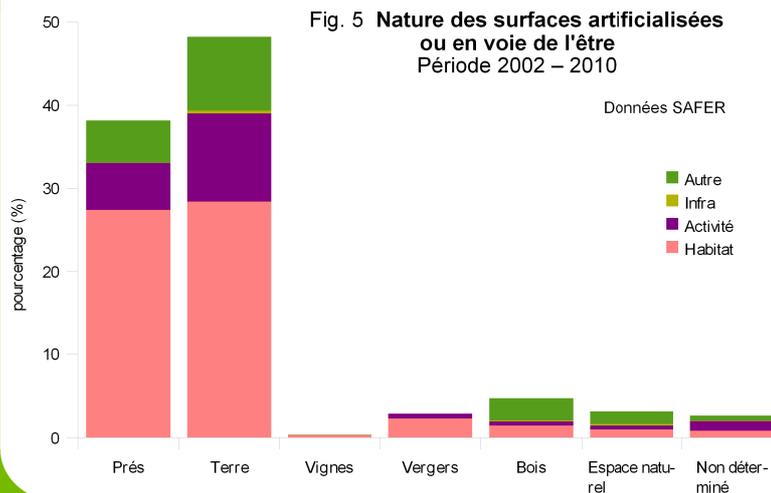


Fig.5 Nature des surfaces artificialisées ou en voie de l'être
Période 2002 – 2010

Données SAFER

Fig.6 Espaces agricoles artificialisés – 2002 à 2010

Estimation de la consommation annuelle de la SAU

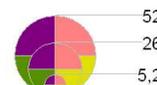
Période 2002 – 2010

- Plus de 0,2 %/an
- entre 0,091 et 0,2 %/an
- entre 0,047 et 0,091 %/an
- jusqu'à 0,047 %/an

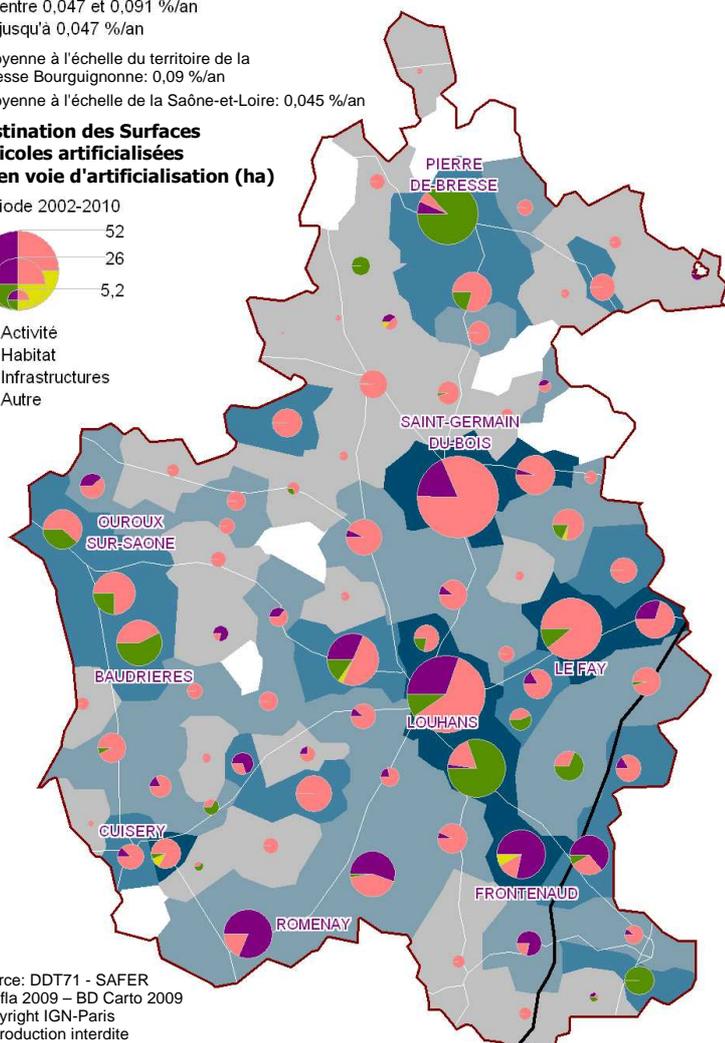
- Moyenne à l'échelle du territoire de la Bresse Bourguignonne: 0,09 %/an
 - Moyenne à l'échelle de la Saône-et-Loire: 0,045 %/an

Destination des Surfaces agricoles artificialisées ou en voie d'artificialisation (ha)

Période 2002-2010



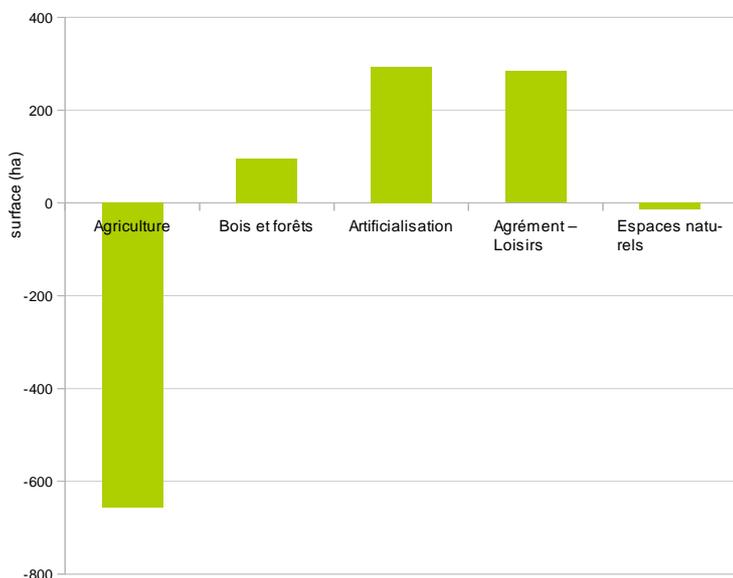
- Activité
- Habitat
- Infrastructures
- Autre



Source: DDT71 - SAFER
 Géofla 2009 – BD Carto 2009
 Copyright IGN-Paris
 Reproduction interdite

Fig.7 Évolution des surfaces cadastrées selon la nature d'occupation

2005 - 2008



Source: DDT71 - DGFIP

La première cause d'artificialisation des sols est l'habitat, avec plus de 60 % des espaces artificialisés à l'échelle de la Bresse Bourguignonne. Ce territoire compte près de 45 % des surfaces artificialisées pour l'habitat en Saône-et-Loire. Les enjeux liés à la préservation de la ressource foncière et à la qualité des paysages sont ici particulièrement forts.

La perte de surfaces agricoles liée à l'urbanisation est en moyenne deux fois plus élevée sur le territoire de la Bresse Bourguignonne qu'au niveau de la Saône-et-Loire. On l'évalue ainsi à près de 0,1% par an sur ce territoire contre 0,14% au niveau national et 0,045% au niveau départemental. Plus localement, le Louhannais, ainsi que les franges est et ouest, sont particulièrement touchés (fig.6), confirmant les tendances observées précédemment, avec un développement important de l'habitat.

L'artificialisation liée au développement d'espaces à vocation économique reste localisée et de moindre ampleur que celle due à l'habitat. Pour autant, on recense à l'heure actuelle sur ce territoire 450 ha dédiés aux activités économiques (zones d'activités existantes, zones réservées à l'accueil d'activités économiques dans les documents d'urbanisme), répartis sur une vingtaine de zones d'activités. Elles se sont développées à proximité des axes autoroutiers et de Louhans. La vocation des zones d'activités se répartit pour l'essentiel entre artisanale et mixte. Plus de la moitié sont de taille modeste (moins de 10 ha) mais il existe quelques zones d'envergure plus importante. Enfin la requalification d'une partie des zones d'activités relativement anciennes et les disponibilités foncières existantes représentent aujourd'hui des enjeux importants du développement économique du territoire.

Enfin, l'offre commerciale se concentre sur le pôle de Louhans qui regroupe près des deux tiers des grandes surfaces et trois quarts des commerces du territoire. Son attractivité est limitée par l'influence de pôles commerciaux extérieurs. Il existe en complément un maillage de pôles relais offrant ainsi une armature commerciale permettant de répondre partiellement aux besoins quotidiens de la population.

Une diminution des terres agricoles liée à l'artificialisation des sols, mais pas uniquement ...

Si l'artificialisation des sols se fait essentiellement au détriment d'espaces agricoles, en revanche la disparition des terres agricoles n'est pas le seul fait de l'artificialisation (Fig.7).

Des changements d'usage de terres agricoles interviennent. Des terres perdent leur vocation agricole parce qu'elles sont acquises dans un but « récréatif » (loisirs, terrain d'agrément, agrandissement de jardin, espace tampon de tranquillité autour d'une habitation, pâturages pour animaux ...). Ce marché de l'espace de loisirs est actif sur la Bresse Bourguignonne, tant en terme de transactions que de surfaces (fig.8). Ce territoire regroupe en effet près de 40 % des surfaces échangées en Saône-et-Loire ces dix dernières années. Les terres perdent aussi leur vocation agricole dans le cas de rétention foncière, dans l'attente d'une ouverture à l'urbanisation lors d'une prochaine révision des documents d'urbanisme. Elles ne sont plus cultivées, plus entretenues, dérivant ainsi vers de l'espace naturel. A la différence de l'artificialisation, la vocation agricole n'est ici pas définitivement perdue (terres en friches cultivées à nouveau, fermage sur terres attenantes à une résidence ...).

Fig.8 Marché foncier résidentiel et de loisirs

Surface annuelle échangée Rapportée à la SAU

Période 2002-2010

- plus de 0,6 %/an
- entre 0,28 et 0,6 %/an
- entre 0,12 et 0,28 %/an
- jusqu'à 0,12 %/an

- Moyenne à l'échelle du territoire de la Bresse Bourguignonne: 0,28 %/an

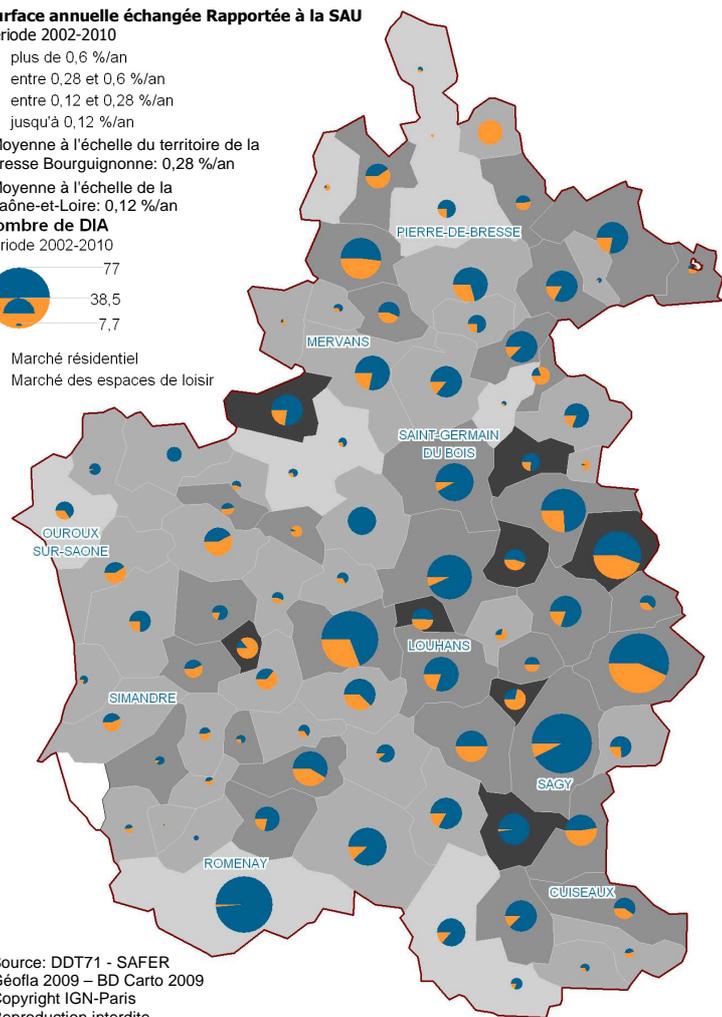
- Moyenne à l'échelle de la Saône-et-Loire: 0,12 %/an

Nombre de DIA

Période 2002-2010



- Marché résidentiel
- Marché des espaces de loisir



Source: DDT71 - SAFER
Géofia 2009 – BD Carto 2009
Copyright IGN-Paris
Reproduction interdite

Fig.9 Éloignement moyen des îlots du siège d'exploitation

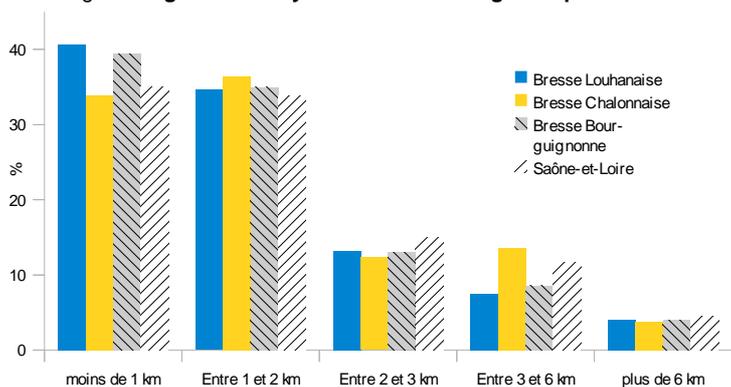
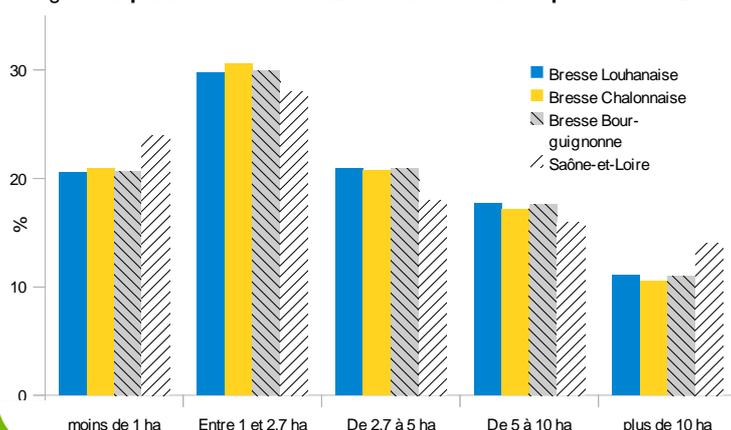


Fig.10 Répartition selon la taille des îlots déclarés pour la PAC 2009



Ainsi, la création ou la reprise d'espaces agricoles existent, principalement sur de l'espace naturel.

Enfin, l'abandon de terres et la transformation directe en surfaces boisées restent aujourd'hui marginaux sur ce territoire. Ponctuellement, des peupleraies difficilement valorisables (mauvaise adaptation au terrain, attaques de parasites, entretien insuffisant) sont reprises par des exploitants agricoles et transformées en prairies.

Par ailleurs, le marché résidentiel des « maisons à la campagne », qui regroupe d'anciens corps de ferme avec parfois beaucoup de foncier, et le marché foncier de loisirs peuvent affaiblir le milieu agricole (mitage de l'espace agricole, cohabitation difficile entre résidents et agriculteurs...). Ils représentent un volume d'échange de près de 250 ha par an avec une vocation agricole fragile et variable (entretien difficile de grandes surfaces par les propriétaires résidents, changement de propriétaire ...).

Structure du parcellaire agricole

La Bresse Bourguignonne compte près de 17 000 îlots déclarés dans la PAC (2011), pour une SAU de 84 000 ha. Une exploitation regroupe en moyenne 18 îlots pour une surface médiane d'îlot de 2,7 ha.

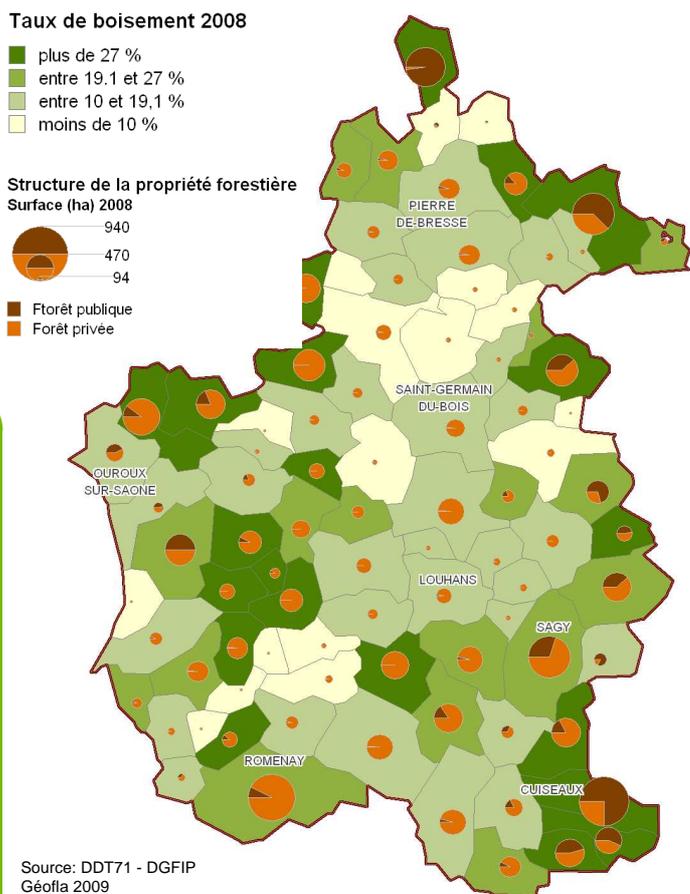
Le suivi des déclarations à la PAC depuis 2007 révèle la disparition d'un certain nombre d'îlots déclarés et de la surface correspondante. Certes, les déclarations d'îlots sont fluctuantes. Néanmoins, 180 îlots répartis sur l'ensemble du territoire, représentant plus de 300 ha de terres, faisaient l'objet d'une déclaration à la PAC en 2007 et ne l'étaient plus par la suite. Cela ne signifie pas forcément qu'ils ne sont plus exploités, mais si c'est le cas, leur configuration spatiale éclatée ainsi que leur petite taille (plus de la moitié ont une surface inférieure ou égale à un ha) sont source de fragilité. Les explications à l'absence de déclaration sont multiples : perte durable ou momentanée de l'usage agricole (terrain rattaché à l'habitation d'une exploitation dont seules les terres sont reprises, artificialisation, baux non renouvelés pour impayé ou usage de loisir ...), petites exploitations ou exploitants doubles actifs moins vigilants sur les aides disponibles ...

Le morcellement et l'éloignement des parcelles du siège d'exploitation sont des facteurs importants dans l'organisation du travail des agriculteurs. Il existe une relation forte entre contraintes du parcellaire et choix de localisation des productions. Par exemple, pour une exploitation laitière (30 % des exploitations du territoire), la proximité des prairies du siège est essentielle. Pour les exploitations céréalières (29 % des exploitations du territoire), l'accessibilité et la forme des parcelles priment. Pour les exploitations à dominante élevage, les petites parcelles isolées difficilement utilisables pour le pâturage peuvent être valorisées par la fauche pour la production fourragère. Quoiqu'il en soit, une dispersion importante du parcellaire ou un éloignement important alourdit le travail avec une part importante de transport, engendrant des coûts de fonctionnement élevés.

L'analyse de l'éloignement des îlots à l'échelle du territoire est délicate. Globalement, on constate que 30 % de la SAU du territoire se situe à plus de 2 km d'un siège d'exploitation, soit près de 40 % des îlots. Pour autant, l'éloignement moyen des îlots du siège d'exploitation fait apparaître une dispersion relativement faible. L'éloignement moyen des îlots va pour les trois quarts des exploitations jusqu'à 2 km.

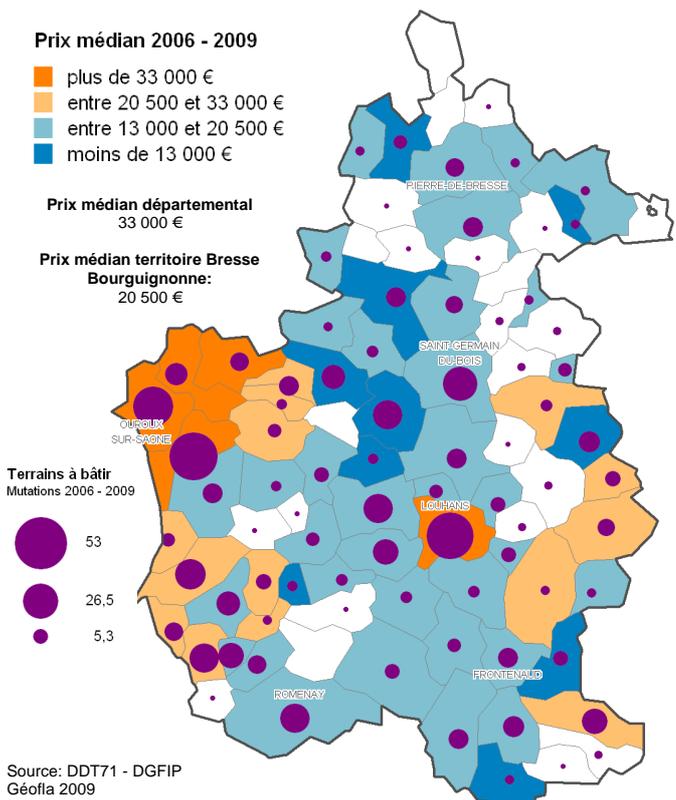
Le morcellement du foncier agricole est assez marqué sur ce territoire hormis pour les communes ayant réalisé des opérations d'aménagement foncier. Cela rend parfois l'exploitation de certaines parcelles difficile, et peut ainsi favoriser le marché des espaces de loisirs et de l'habitat individuel.

Fig.11 Structure de la propriété forestière
Taux de boisement communal



Source: DDT71 - DGFIP
Géofla 2009
Copyright IGN-Paris
Reproduction interdite

Fig.12 Prix des terrains à bâtir à destination de l'habitat



Source: DDT71 - DGFIP
Géofla 2009
Copyright IGN-Paris
Reproduction interdite

Des acteurs agricoles encore très présents sur le marché foncier agricole

Après une forte baisse en 2009, le marché agricole a connu un sursaut en 2010, avec une forte progression des surfaces échangées. Le nombre de transactions poursuit néanmoins sa baisse. Les acteurs agricoles conservent une place très importante sur ce marché puisqu'ils sont acquéreurs des trois quarts des surfaces échangées. Les acquéreurs non agricoles sont davantage présents sur le marché des terres agricoles bâties. Les collectivités interviennent en revanche très peu.

Le mode d'exploitation en faire valoir indirect (fermage) est très présent en Saône-et-Loire, avec 83 % des surfaces agricoles exploitées en 2010, contre 73 % en 2000. Il permet à l'exploitant titulaire d'un bail sur des terres agricoles, d'être prioritaire lors de la vente du fond par le propriétaire.

La tendance sur les dix dernières années montre une progression des surfaces agricoles de terres acquises par les exploitants en place. Le bail favorise le maintien des exploitants, et par conséquent l'usage agricole des terres, au moins tant que l'exploitant exerce son activité.

Des espaces forestiers dispersés et de petite taille

Considérablement défrichée depuis des siècles, la forêt sur la Bresse Bourguignonne couvre environ un cinquième du territoire, soit près de 27 000 ha. Malgré un taux de boisement faible par rapport aux autres territoires de Saône-et-Loire, la dispersion de la forêt en de multiples petits massifs donne l'impression d'un espace très boisé (bois, bosquets, haies). Les secteurs les plus boisés se situent sur l'ouest et le sud-est alors que la disparition de nombreuses haies a laissé place aux grandes cultures plus au nord (fig.11).

La forêt bressane compte une majorité de peuplements à base de chêne et d'autres feuillus (charme, frêne, merisier, robinier...). De nombreuses peupleraies de Saône-et-Loire se situent sur ce territoire, le long des vallées de la Seille et du Doubs. Le traitement traditionnel en taillis-sous-futaie a conduit à un appauvrissement de la forêt tant du point de vue de la qualité des bois que des quantités. Ce mode de gestion avait vocation à produire une grande quantité de bois de chauffage et une faible proportion de bois d'oeuvre de qualité moyenne. Les volumes de chêne par hectare tendent à diminuer, les bois de qualité moyenne se généralisent et ceux de bonne qualité se raréfient. A cela s'ajoute la problématique du dépérissement de certains chênes lors de périodes de sécheresse.

La forêt relève majoritairement de propriétaires privés (80 % des espaces forestiers)(fig.11) et se caractérise par une part importante de petites propriétés de moins de 4 ha. Le morcellement marqué du foncier rend la valorisation de certains bois difficile localement. La forêt publique est pour l'essentiel communale (80 % des surfaces).

Les espaces boisés ont progressé depuis les années 1980 sur l'ensemble du territoire de la Bresse Bourguignonne, à l'exception du secteur maraîcher de Louhans. Le boisement direct de terres agricoles abandonnées était une réalité il y a une vingtaine d'années. Aujourd'hui, la tendance s'inverse avec la pression de l'urbanisation sur le foncier agricole et le besoin d'agrandissement des exploitations. A moyen terme, la concurrence entre les usages forestiers et agricoles peut aussi se poser. Les surfaces forestières échangées annuellement sont très faibles, environ 1 % de l'espace forestier total. Les trois quarts des mutations concernent des superficies de moins de 5 ha.

La préservation et le renouvellement des espaces forestiers sont importants tant du point de vue économique (production de bois de chauffage, bois de gros oeuvre, bois de qualité pour l'ameublement et la menuiserie), qu'environnemental. La richesse écologique de ce territoire se concentre sur les prairies humides comportant un maillage de haies important et des boisements marécageux propices à la biodiversité.

Un coût du foncier accessible, favorable à l'étalement

Le coût des terrains à bâtir est faible sur la Bresse Bourguignonne avec un prix médian de 20 500 € (pour un lot), contre 33 000 € pour la Saône-et-Loire (période 2006-2009). Le coût du foncier de plus en plus attractif au fur et à mesure que l'on s'éloigne des pôles urbains, ainsi que la proximité de pôles d'emploi extérieurs favorisent le phénomène d'étalement urbain (fig. 12).

Les terrains à bâtir « libres » (hors lotissement) dominent le marché avec 70 % des ventes. Ils sont plus consommateurs d'espace que les terrains en lotissement, les surfaces sont en effet en moyenne deux fois plus importantes.

Pour conclure, un développement important de l'urbanisation qui fragmente fortement les espaces agricoles et fragilise la population ...

La maîtrise du développement de l'urbanisation et de la consommation d'espace est un enjeu fort sur ce territoire. Les impacts de cette urbanisation sont multiples : mitage des espaces agricoles, banalisation des paysages, coupures de corridors écologiques ... La préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers, de la biodiversité et des paysages sont essentiels pour maintenir une part du potentiel économique du territoire avec une agriculture diversifiée et de qualité, le renouvellement de la ressource forestière, une image de marque et un cadre de vie de qualité.

Les outils de planification en matière d'urbanisme (PLU, cartes communales) se développent sur le territoire de la Bresse Bourguignonne, le déficit de documents d'urbanisme opérationnels observé commence à se résorber. En 1997, près de 2 communes sur 3 n'avaient pas de document d'urbanisme, aujourd'hui une commune sur 3 n'en est pas dotée. Il reste néanmoins à couvrir quelques secteurs en situation d'étalement urbain récent. Le SCOT apportera une vision territoriale plus large.

Enfin, la question de la vulnérabilité énergétique des ménages est particulièrement importante sur ce territoire, avec une forte dépendance à la voiture, et un parc de logements offrant de médiocres qualités thermiques.

SOURCES ET METHODOLOGIES

Les indicateurs proposés dans ce document ont été construits à partir de plusieurs sources de données permettant d'illustrer des tendances. Les résultats en valeurs absolues sont à utiliser avec précaution.

Fig.2.3.4

La consommation foncière a été évaluée à partir des espaces cadastrés (Fichiers fonciers - DGFIP) depuis 1960 pour l'habitat, et depuis 1990 pour les activités. La méthode utilisée prend en compte les surfaces des parcelles supportant des constructions telles que logements, locaux d'activités, commerces. Dans les évolutions, les espaces non cadastrés (voiries) n'ont pas pu être pris en compte. Pour autant, on estime à l'échelle du Pays de la Bresse Bourguignonne que cela représente aujourd'hui 5 700 ha soit près de 45 % de la surface artificialisée.

Fig.5.6.8

Les données utilisées sont issues des déclarations d'intentions d'aliéner (DIA) adressées par les notaires à la SAFER et des ventes réalisées par cette dernière. La SAFER établit un classement des notifications selon plusieurs marchés: marché agricole, marché de l'artificialisation, marché des maisons à la campagne, marché des espaces de loisirs, marché des forêts.

Le marché de l'artificialisation comprend à la fois des terrains individuels acquis brut, des acquisitions de promoteurs et de collectivités, ainsi que des emprises d'infrastructures. Les terrains sont notifiés au moment où ils sortent de l'agriculture avant viabilisation et division éventuelle. La nature des surfaces artificialisées est identifiée à partir de la nature cadastrale des parcelles, issue des fichiers fonciers de la DGFIP.

L'usage des sols artificialisés se scinde en quatre catégories: habitat (*logements individuels et collectifs*), activités (*zones activités, commerciales, artisanales, industrielles*), infrastructures (*réseaux routiers, autoroutiers, ferrés*), autres (*carrières, espaces de loisirs, camping*).

Fig.6

Le taux de consommation annuelle de SAU correspond à la surface annuelle artificialisée, rapportée à la surface agricole utile communale. Les gains éventuels de SAU n'ont pu être pris en compte.

Fig.9.10

Dans le cadre de la PAC (politique agricole commune), un îlot est constitué par un ensemble de parcelles culturales exploitées par un même agriculteur, défini entre des limites pérennes (route, cours d'eau, haie, îlot exploité par un autre agriculteur, etc ...).

Les analyses réalisées dans ce document à partir des données de la PAC ne concernent que les îlots exploités par les agriculteurs de Saône-et-Loire. L'éloignement moyen des îlots correspond à la distance moyenne établie entre le siège d'exploitation et le centre des îlots, pondérée par la taille des îlots.

Bibliographie:

- Analyse de l'armature commerciale du Département de Saône et Loire – DDT 71 – AID Observatoire – Décembre 2010
- Analyse des zones d'activités économiques du département de Saône-et-Loire – DDT 71 – Sofred Consultants – Octobre 2011
- Schéma Régional de Gestion Sylvicole – Centre Régional de la Propriété Forestière de Bourgogne



DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE SAÔNE-ET-LOIRE Mission Connaissance des Territoires et Propective

37 Bd Henri Dunant- BP 94029 – 71040 MACON CEDEX 9

Tél 03-85-21-28-00 - Fax 03-85-38-01-55 - Mél : ddt-directeur@saone-et-loire.gouv.fr

Internet : <http://www.saone-et-loire.equipement-agriculture.gouv.fr>