



PUBLICATION DE LA DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES

Mai 2013



Territoire d'étude projet de SCoT de l'Autunois Morvan

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.

L'Autunois Morvan, un territoire agricole et forestier

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 l'Autunois Morvan, l'emprise agricole est importante avec 56 % du territoire dédié, pour une SAU de 80 000 ha (soit 15% de la SAU départementale). La forêt couvre plus de 35 % du territoire et regroupe le quart des espaces forestiers du département. L'empreinte de l'urbanisation est faible, avec 5 % du territoire artificialisé, contre 8,5 % pour le département (*fig. 1*).

Un niveau de consommation d'espace faible dont l'évolution suit la tendance départementale

L'évolution de la consommation d'espace sur ce territoire suit globalement les tendances observées à l'échelle départementale mais à un niveau beaucoup plus faible que la moyenne (*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 2010 (en %) Données DGFIP

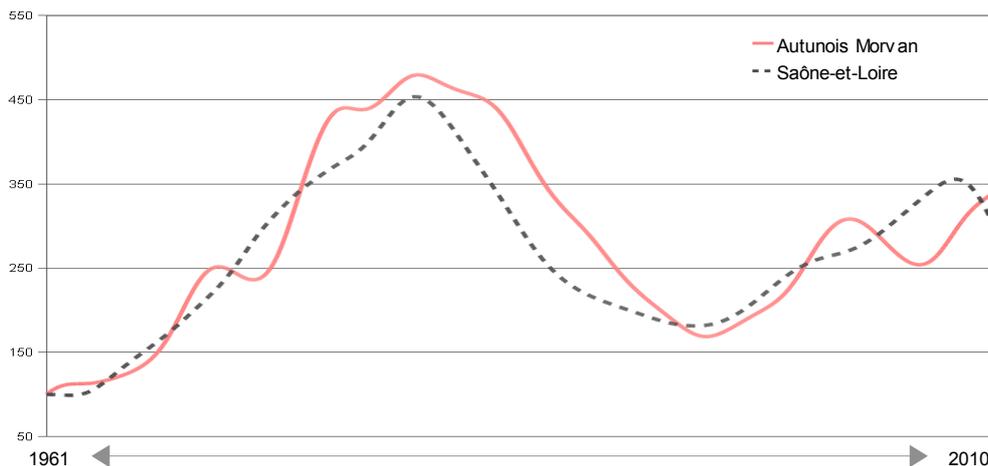
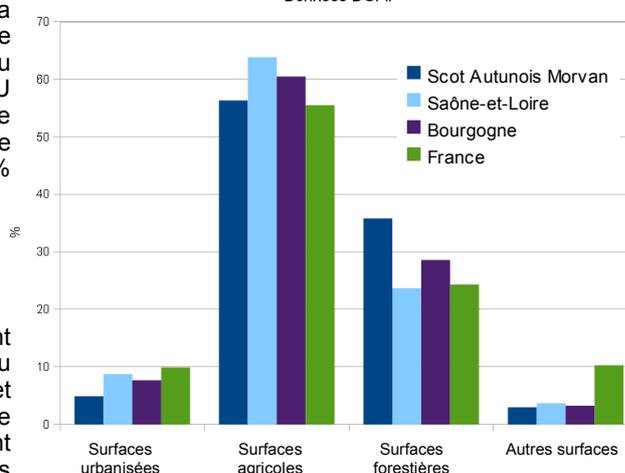
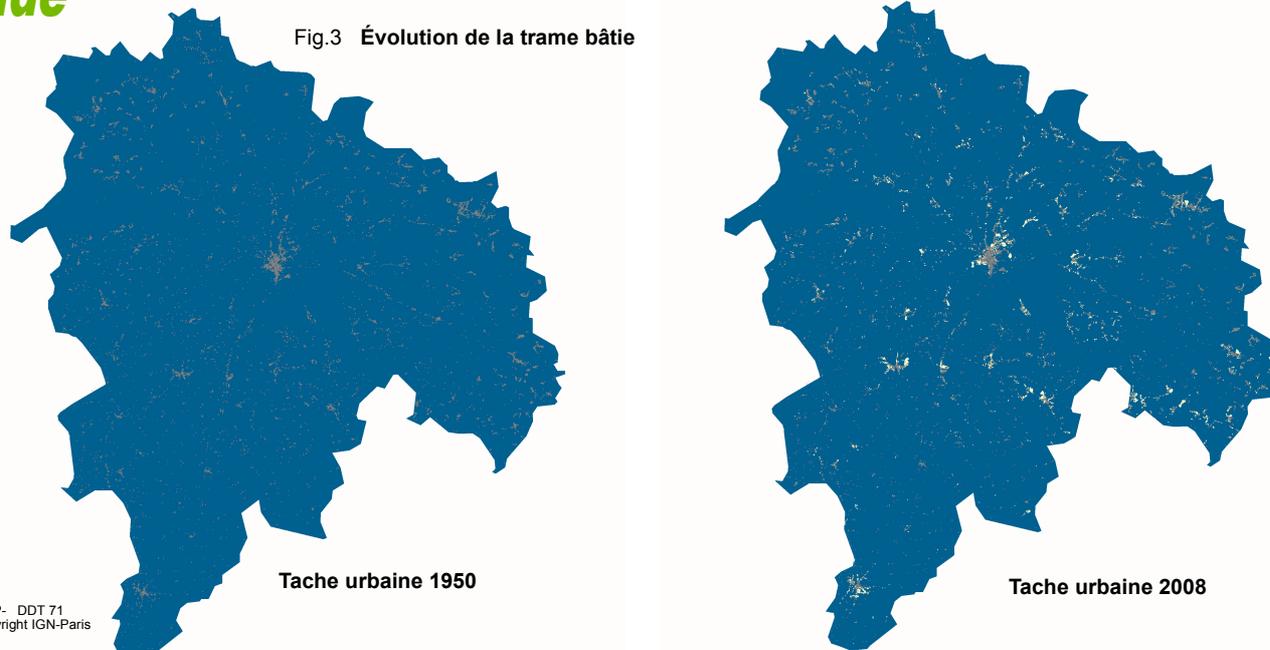


Fig.2 Tendance longue de la consommation d'espace pour l'habitat

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

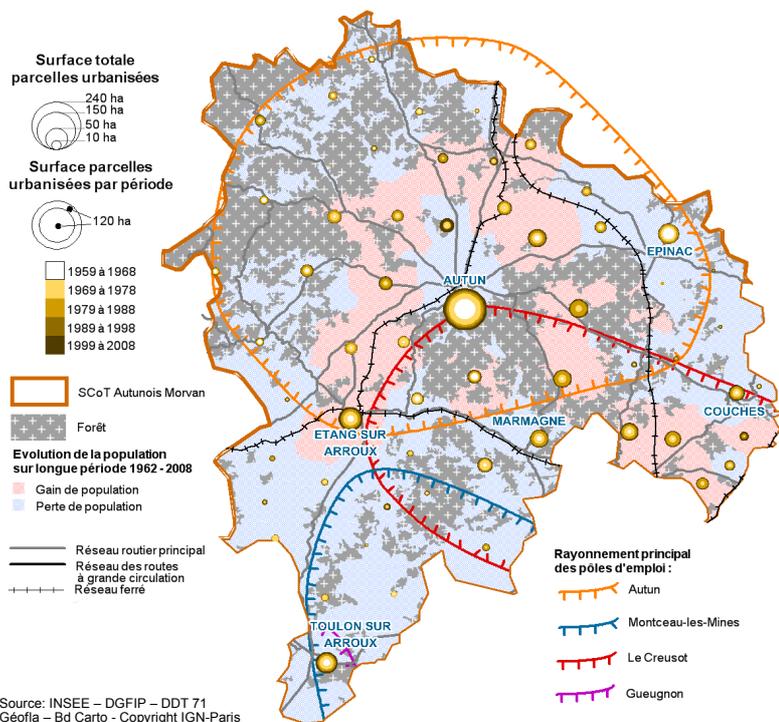
Données DGFIP

Fig.3 Évolution de la trame bâtie



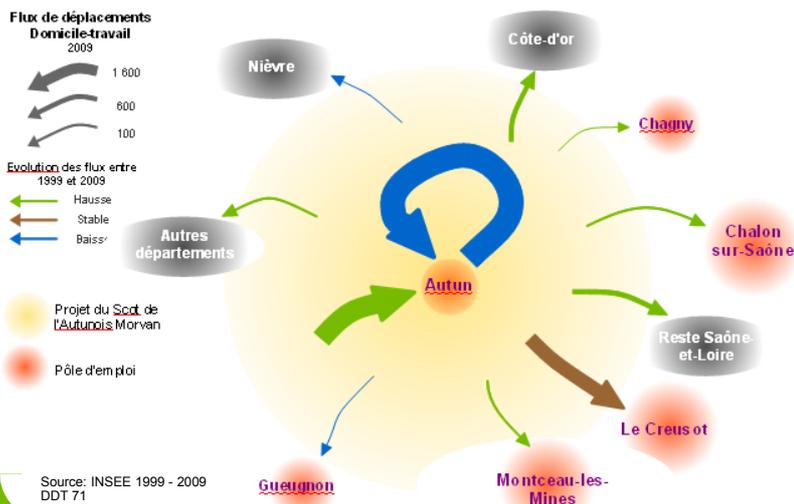
Source: DGFIP - DDT 71
Géofla - Copyright IGN-Paris

Fig.4 Consommation foncière de 1959 à 2008



Source: INSEE – DGFIP – DDT 71
Géofla – Bd Carto - Copyright IGN-Paris

Fig.5 Dynamiques des migrations domicile-travail



Source: INSEE 1999 - 2009
DDT 71

L'Autunois Morvan, un territoire qui se résidentialise

Le territoire de l'Autunois Morvan s'organise autour du pôle principal d'Autun regroupant le tiers de la population. Ce territoire n'échappe pas aux phénomènes observés sur d'autres territoires de Saône-et-Loire, c'est-à-dire une perte importante de population sur la ville centre et un développement de la périurbanisation (fig.4). La comparaison de l'occupation du sol par le bâti entre 1950 et 2008 permet d'appréhender la progression et la forme de la trame bâtie (fig.3). L'habitat est dispersé, l'urbanisation s'est développée de façon diffuse autour d'Autun, sur des parcelles de plus en plus grandes. La surface moyenne des parcelles bâties a en effet doublé sur les cinquante dernières années.

L'Autunois Morvan voit globalement sa population baisser depuis les années 1970, avec un déficit migratoire et surtout un déficit naturel de plus en plus marqué. L'évolution démographique récente est néanmoins positive dans certaines parties du territoire, essentiellement due à l'attractivité résidentielle. Les communes « périurbaines » accueillent en effet de plus en plus de familles travaillant à l'extérieur du territoire mais aussi sur Autun (fig.5). En 2009, plus du quart des habitants de l'Autunois Morvan travaillait à l'extérieur du territoire de SCoT, sur les pôles d'emploi du Creusot, de Montceau-les-Mines et Chalon-sur-Saône. Les nouveaux arrivants qui viennent s'installer sont majoritairement des actifs mais cela ne compense pas les départs plus nombreux, notamment de jeunes. Le solde migratoire des seniors est en revanche légèrement positif.

L'habitat individuel libre, c'est-à-dire la maison individuelle posée sur un terrain, hors procédure de lotissement ou de ZAC, est très présent sur le territoire. Il représente la majorité des constructions neuves, hormis sur la ville centre. Ce mode d'urbanisation pose la question de la problématique foncière sur le long terme, à la fois concernant la préservation de la ressource, avec entre 2000 et 2010 plus d'une maison sur trois construite sur un terrain de plus de 2 500 m², mais surtout en terme de perturbation du fonctionnement agricole (diminution des surfaces d'épandage d'effluents agricoles, accessibilité aux parcelles agricoles, morcellement du parcellaire ...). En effet, l'observation de l'évolution de la trame bâtie (Fig.3) montre un mitage progressif du territoire, avec par endroit un développement linéaire de l'urbanisation le long des routes, parfois déconnectée des bourgs.

Fig. 6 Nature des surfaces artificialisées ou en voie de l'être
Période 2002 – 2011

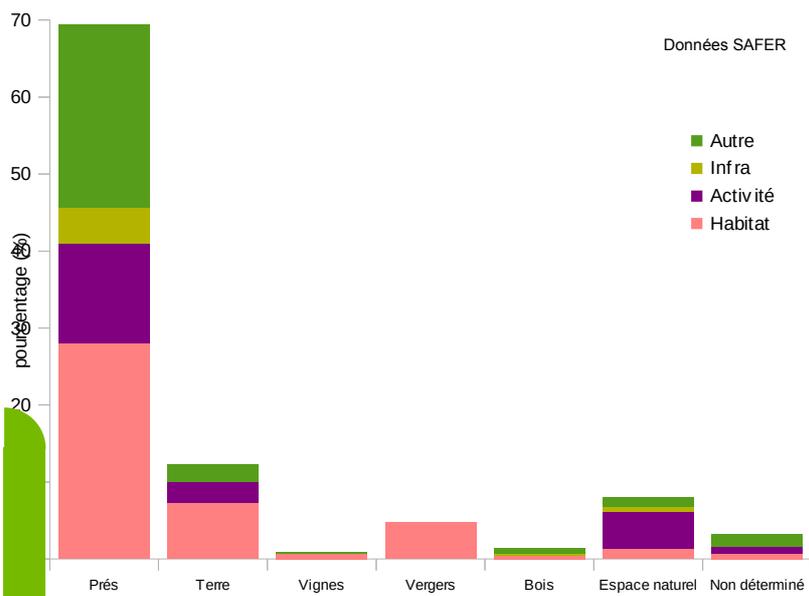
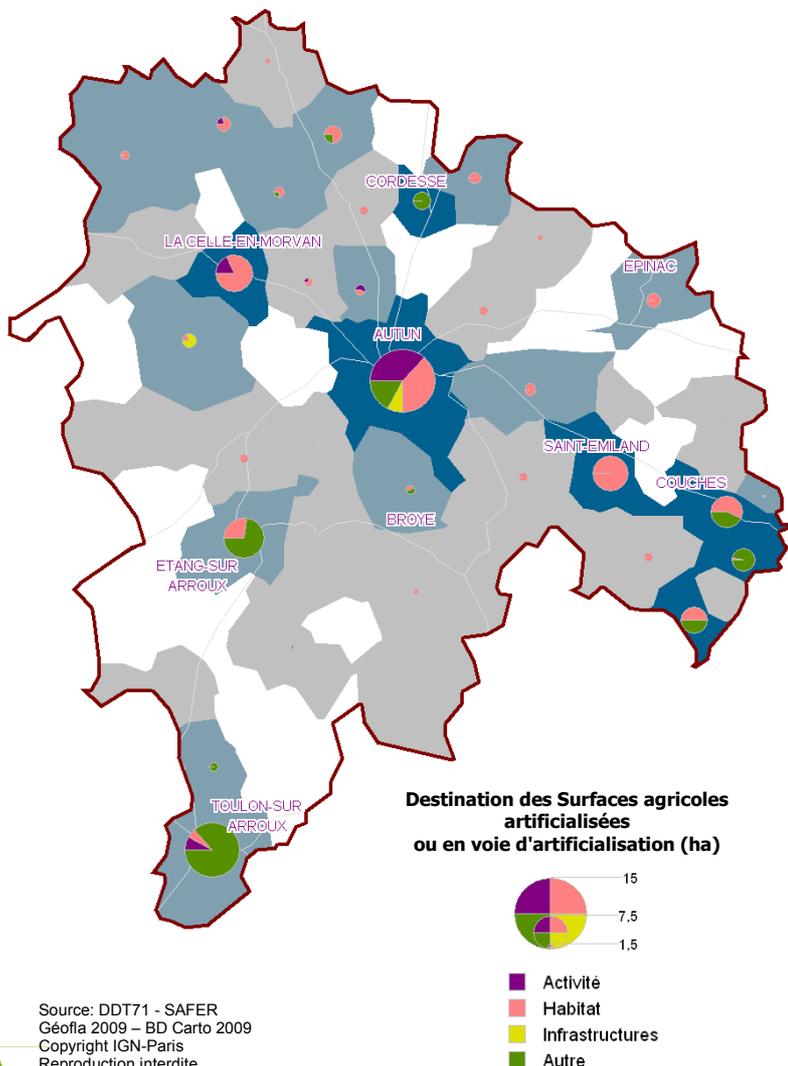
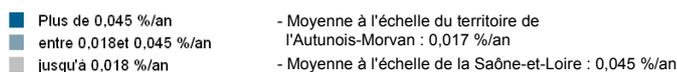


Fig.7 Espaces agricoles artificialisés – 2002 à 2011

Estimation de la consommation annuelle de la SAU
Période 2002 – 2011



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

Le parc de logements du territoire se caractérise par de nombreuses résidences secondaires localement et une part importante de logements anciens. La problématique de la précarité énergétique est donc très présente, avec un enjeu fort sur l'amélioration des performances énergétiques des logements. Cela est d'autant plus marqué par la présence de résidents aux revenus modestes et une dépendance forte à la voiture, à la fois pour se rendre sur le lieu de travail mais aussi pour accéder aux équipements.

Des surfaces artificialisées, pour l'essentiel, au détriment d'espaces agricoles

A l'échelle de l'Autunois Morvan, la majorité des espaces artificialisés sur les dix dernières années est à usage agricole (fig.6) orienté vers l'élevage (80 % de prés et 14 % de terres). Les espaces forestiers et naturels sont moins impactés par l'artificialisation, avec environ 10 % des surfaces artificialisées sur cette période. Les principales fonctions des sols artificialisés sont liées au développement de l'habitat individuel diffus (47 %), et à la réalisation de projets ponctuels tels que : parc de loisirs, équipements publics, carrières... Le développement de zones d'activités reste localisé et modéré (le quart des espaces artificialisées) (fig.7).

Le territoire est pourvu de plus de 250 ha dédiés aux zones d'activités (zones d'activités existantes, zones réservées à l'accueil d'activités économiques dans les documents d'urbanisme). Les plus importantes, d'une superficie de plus de 40 ha, se situent sur Autun. Les autres de taille modeste (inférieure à 10 ha) se répartissent sur neuf communes. La plupart ont une vocation artisanale et répondent à une demande endogène. Seules les zones situées à Autun accueillent des activités de type industriel. Enfin la requalification d'une partie de ces zones d'activités, relativement anciennes, représente un enjeu important du développement économique. Plusieurs actions vont dans ce sens (développement des filières bois et éco-activités notamment, candidature de la zone de Saint Andoche pour une reconnaissance d'intérêt régional). Les disponibilités foncières immédiates sur les principaux sites du territoire sont réduites. En revanche, les zones artisanales offrent encore quelques disponibilités. En outre, plus de 80 ha de zones réservées à l'accueil d'activités économiques (zone AUX) sont inscrites dans les documents d'urbanisme : la moitié des surfaces sur Autun et Dracy-Saint-Loup, un quart dans la vallée du Mesvrin ...

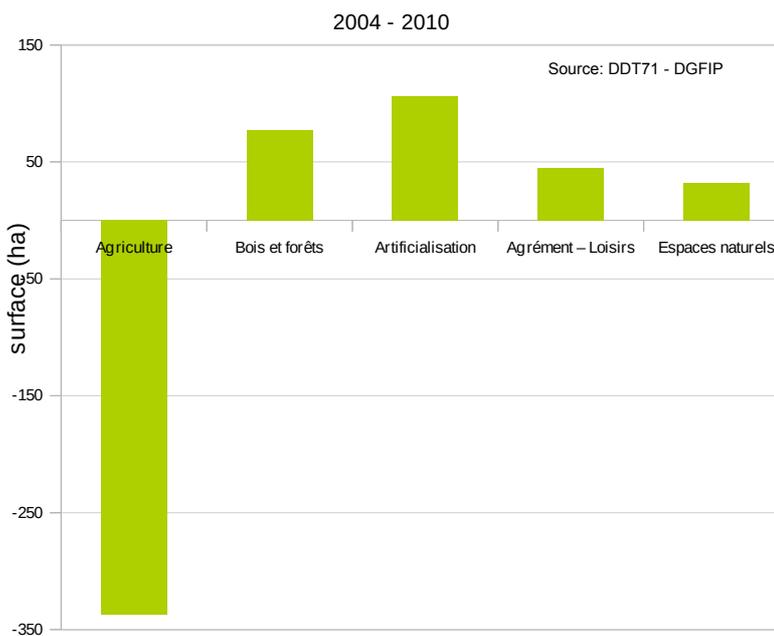
Enfin, l'offre commerciale se concentre sur le pôle d'Autun qui regroupe la majorité des grandes surfaces et plus de la moitié des commerces du territoire. Son attractivité est large sur le territoire du projet de SCoT mais reste concurrencée à l'est par les développements commerciaux de l'agglomération chalonnaise.

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.8).

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 ...).

Fig.8 Evolution des surfaces cadastrées selon la nature d'occupation



Ce marché de l'espace de loisirs est plus actif dans le Morvan et l'Est du territoire.

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 forcément définitivement perdue (terres en friches cultivées à nouveau, fermage sur terres attenantes à une résidence ...).

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 70 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

L'Autunois Morvan compte près de 13 000 îlots représentant une SAU de 76 000 ha, déclarée à la PAC (2012). Une exploitation regroupe en moyenne 17 îlots, les plus importantes regroupent jusqu'à une centaine d'îlots. La surface médiane des îlots est de 2,8 ha, contre 2,3 ha à l'échelle du département. Historiquement, le Morvan connaît des formes extrêmes d'émiettement du parcellaire. Aujourd'hui, il semble encore davantage morcelé que le reste du territoire, avec une part plus importante de petits îlots.

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 les exploitations céréalières (9 % des exploitations du territoire), l'accessibilité et la forme des parcelles priment. Pour une exploitation laitière (7 % des exploitations du territoire), la proximité des prairies du siège est essentielle. Pour les exploitations à dominante élevage, majoritairement présentes sur le territoire, la contrainte de temps de déplacements entre les parcelles, liée à la dispersion du parcellaire et aux obstacles au déplacement sont déterminants pour l'organisation du travail et les modes d'utilisation des parcelles (surveillance des animaux, transport d'eau, production végétale, fauche, pratiques d'allotement ...). Les petites parcelles isolées difficilement utilisables pour le pâturage peuvent tout de même être valorisées par la fauche pour la production fourragère. Quoiqu'il en soit, une forte dispersion du parcellaire ou un éloignement important alourdit le travail avec une part importante de transport, engendrant des coûts de fonctionnement élevés.

La dispersion du parcellaire peut être appréhendée par la combinaison de deux indicateurs (fig.11) : le premier concerne l'éloignement moyen des îlots du siège d'exploitation ; le second permet d'apprécier le regroupement des îlots en prenant en compte le rapport entre la surface totale des îlots et la surface de l'étendue géographique qui les englobe.

La majorité des exploitations possède des îlots dispersés, mais les sièges sont relativement proches, avec une distance moyenne des îlots au siège d'exploitation de moins de 2 km pour près de 80 % d'entre-elles. Une trentaine d'exploitations du territoire a un parcellaire difficile, très dispersé et plus éloigné (distance moyenne entre îlots et siège de plus de 6 km). A l'inverse, une centaine d'exploitations dispose d'un parcellaire optimisé, îlots regroupés et siège proche.

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

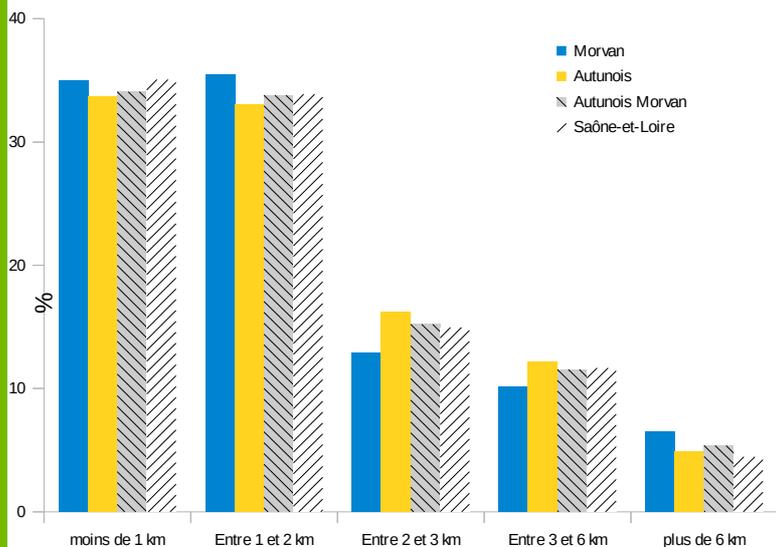


Fig.10 Répartition selon la taille des îlots déclarés pour la PAC 2009

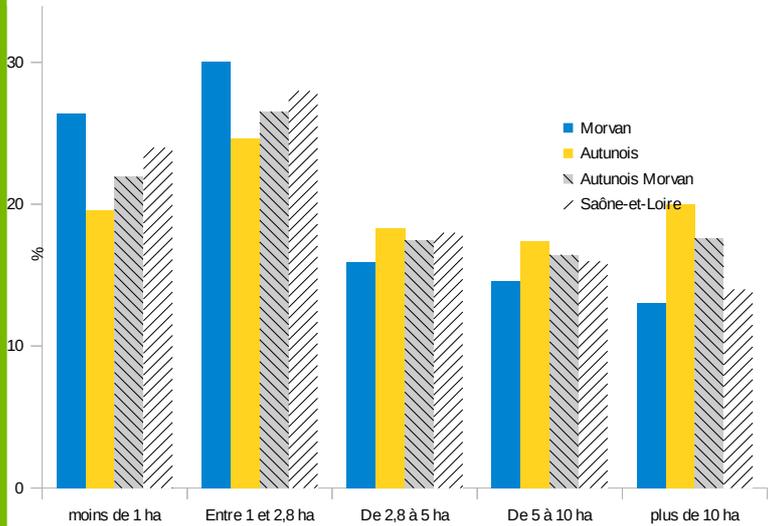
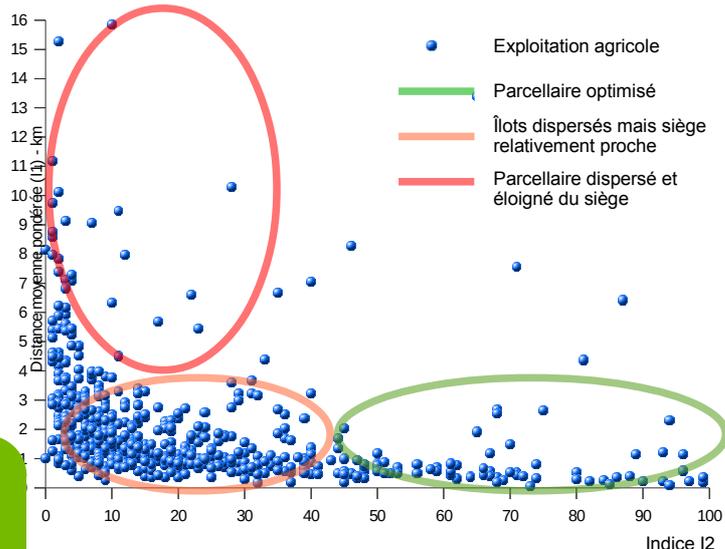


Fig.11 Approche de la dispersion du parcellaire des exploitations



Point méthodologique sur indices de dispersion:

La dispersion du parcellaire est évaluée à partir de deux indices. Le premier reprend la distance moyenne qui sépare le siège d'exploitation des îlots, pondérée par la surface de ces derniers (indice I1). Il est complété par la somme des surfaces des îlots d'une exploitation ramenée à la surface totale de l'emprise géographique des îlots de l'exploitation (indice I2).

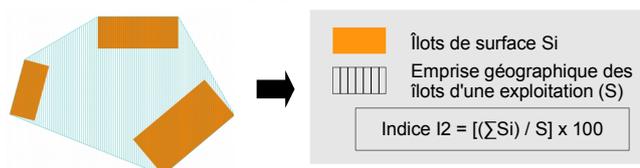
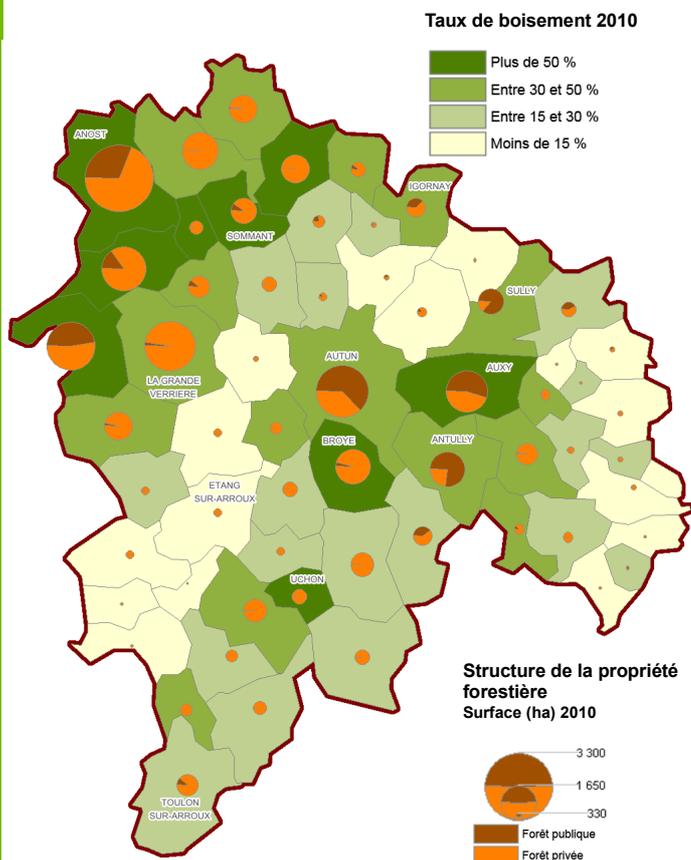


Fig.12 Structure de la propriété forestière
Taux de boisement communal



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

Une part croissante des acteurs non agricoles sur un marché foncier agricole encore dominé par les acteurs agricoles

Après une forte baisse en 2009, le marché agricole a connu un sursaut en 2010. La tendance se confirme en 2011 avec une nouvelle progression des surfaces échangées, permettant d'atteindre un niveau équivalent en surface à 2008. Le marché agricole est le plus actif en terme de surfaces échangées sur le Sud Ouest du territoire de l'Autunois Morvan.

Les acteurs agricoles occupent une place importante sur ce marché puisqu'ils sont acquéreurs de près des trois quarts des surfaces échangées en 2011 et près de 80 % des surfaces échangées ces dix dernières années. Sur la même période, les surfaces aliénées par les acquéreurs agricoles tendent toutefois globalement à diminuer, alors que celles aliénées par les acteurs non agricoles tendent à progresser. Cela concerne à la fois le foncier bâti et non bâti. 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 63 % au niveau national. Le fermage est de plus en plus utilisé, il représentait 73 % de la SAU en 2000 et 68 % en 1988. 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 avec un potentiel élevé, tant du point de vue économique, qu'écologique et social ...

La forêt occupe une place importante en Autunois Morvan, elle recouvre près d'un tiers du territoire, avec près de 45 000 ha. Deux zones forestières regroupent les deux tiers de la forêt : une partie du Morvan situé au Nord Ouest d'Autun, et le plateau de l'Autunois situé au Sud Est.

Le Morvan, zone forestière recouvrant une partie des quatre départements Bourguignons, a connu par le passé une intense activité forestière notamment pour la production de bois énergie. Du XVIème siècle jusqu'au début du XXème siècle, il constituait le principal bassin d'approvisionnement de Paris en bois de chauffage, à partir de peuplements de chêne et de hêtre. Au fil des époques, la couverture forestière a varié pour atteindre son plus bas niveau à la fin du XIXème siècle. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, avec un exode rural marqué et des changements profonds dans l'agriculture, le territoire voit de nombreux espaces agricoles délaissés. Les espaces forestiers progressent alors considérablement à partir de 1950, avec le reboisement naturel et surtout par des plantations de résineux sur des terres agricoles abandonnées, modifiant durablement le paysage.

Le plateau de l'Autunois est un plateau composé de grands massifs forestiers peu morcelés. Cela s'explique par la présence historique de grandes forêts domaniales (fig.12). Les peuplements sont variés avec la présence de feuillus (chêne, hêtre, châtaignier ...) et de résineux, majoritairement du douglas. On y trouve également de grands massifs privés. Les plantations de résineux ont remplacé les forêts de feuillus les moins productives ou ont été réalisées sur des terres agricoles abandonnées.

Globalement, la forêt de ce territoire relève majoritairement de propriétaires privés (80 % des espaces forestiers)(fig.12). La forêt privée est localement très éclatée, près de 80 % du nombre total des propriétaires ne possède pas 4 ha de bois, soit 15 % de la surface totale. Néanmoins, une grande partie de la forêt privée est détenue par un nombre plus restreint de propriétaires : moins de 5 % de l'ensemble des propriétaires en possède plus de la moitié. Les forêts domaniales se concentrent sur le plateau du Morvan.

Si les espaces boisés ont fortement progressé à partir de la moitié du XX^{ème} siècle, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Sur les quinze dernières années, les surfaces boisées ont progressé de 1 % sur l'ensemble du territoire (*fichiers cadastraux*). Les surfaces forestières échangées annuellement sont faibles. Les deux tiers des mutations concernent des superficies de moins de 5 ha.

Les enjeux autour de la forêt sont nombreux. Ils sont pris en compte depuis plusieurs années dans le Morvan avec notamment la première charte forestière de territoire signée en 2004. Aujourd'hui, le parc naturel du Morvan anime la troisième charte établie sur la période 2012-2015. L'objectif principal est d'assurer la pérennité de la ressource forestière dans sa diversité, face à une intensification des prélèvements de bois arrivant à maturité. La forêt représente en effet un formidable potentiel économique (exploitation forestière, activités de transformation, commerce, formation aux métiers du bois, bois énergie...). Elle est une composante forte de l'activité touristique du territoire. Les enjeux paysagers sont particulièrement forts de ce point de vue. Les coupes rases en versant visuellement exposé peuvent alors être très sensibles. Enfin, la forêt, associée à un maillage de haies, à la présence de rivière, de ruisseaux, d'étangs, de zones humides, représente une richesse écologique considérable en favorisant la présence d'habitats et d'espèces remarquables.

Pour conclure, un développement de l'urbanisation somme toute limité, mais qui n'est pas sans conséquence sur les espaces agricoles ...

L'Autunois Morvan connaît une situation démographique délicate : baisse de population depuis le milieu des années 1970, déficit naturel de plus en plus pesant, vieillissement marqué de la population, des projections de populations peu réjouissantes ... Pourtant, comme de nombreux territoires, l'Autunois Morvan est touché par la périurbanisation. La ressource foncière est certes moins menacée que sur d'autres secteurs de Saône-et-Loire, avec un niveau de consommation liée à l'urbanisation relativement faible. Pour autant, la perturbation du fonctionnement des espaces agricoles par l'urbanisation est une réalité, exacerbée par la prédominance de l'habitat individuel libre. Les incidences sur l'activité agricole sont multiples, directes ou indirectes (mitage des espaces agricoles, diminution des surfaces d'épandages, problématique de circulations agricoles, conflits d'usages, perte de revenu liée à perte de surface...). En outre, la question de la concurrence entre les usages agricole et forestier pourra se poser à moyen terme : montée en puissance de la mobilisation de la ressource forestière, évolution de la PAC... **Il est donc essentiel d'avoir une bonne connaissance du fonctionnement des espaces agricoles et forestiers afin d'intégrer le plus en amont possible les problématiques et enjeux liés à leur préservation dans les réflexions du SCoT.**

Le territoire dispose d'atouts majeurs pour le tourisme avec un patrimoine naturel et culturel très riche. A ce titre, la qualité des paysages et le maintien de la biodiversité représentent des enjeux fondamentaux.

Enfin, la question émergente de la vulnérabilité énergétique des ménages doit être prise en compte sur ce territoire qui se résidentialise : parc de logements ancien, accroissement des déplacements domicile travail vers l'extérieur du territoire...

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). 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 de l'Autunois Morvan que cela représente aujourd'hui de l'ordre de 4 000 ha soit plus de la moitié de la surface artificialisée.

Fig.6.7

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*).

Le marché foncier agricole regroupe les biens acquis dans une perspective d'exploitation agricole.

Fig.7

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.9.10.11

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
- Le point sur l'artificialisation des sols N°75 – Commissariat Général au Développement Durable - février 2011

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

37 Bd Henri Dunant- CS 80140 – 71040 MACON CEDEX

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

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

