

# **LA NÉCESSITÉ DE RÉGLEMENTER L'AFFECTATION DU FONCIER**

*Marie Evo, Cécile Beaudesson, Jérôme Dubois, Alain Bourdin*

**Le foncier est rare**

**Les terres arables, un bien commun fragilisé**

**Les évolutions du cadre réglementaire transforment la manière de faire l'urbanisme et l'aménagement**

# LA NÉCESSITÉ DE RÉGLEMENTER L'AFFECTATION DU FONCIER

Marie Evo, Cécile Beaudesson, Jérôme Dubois, Alain Bourdin

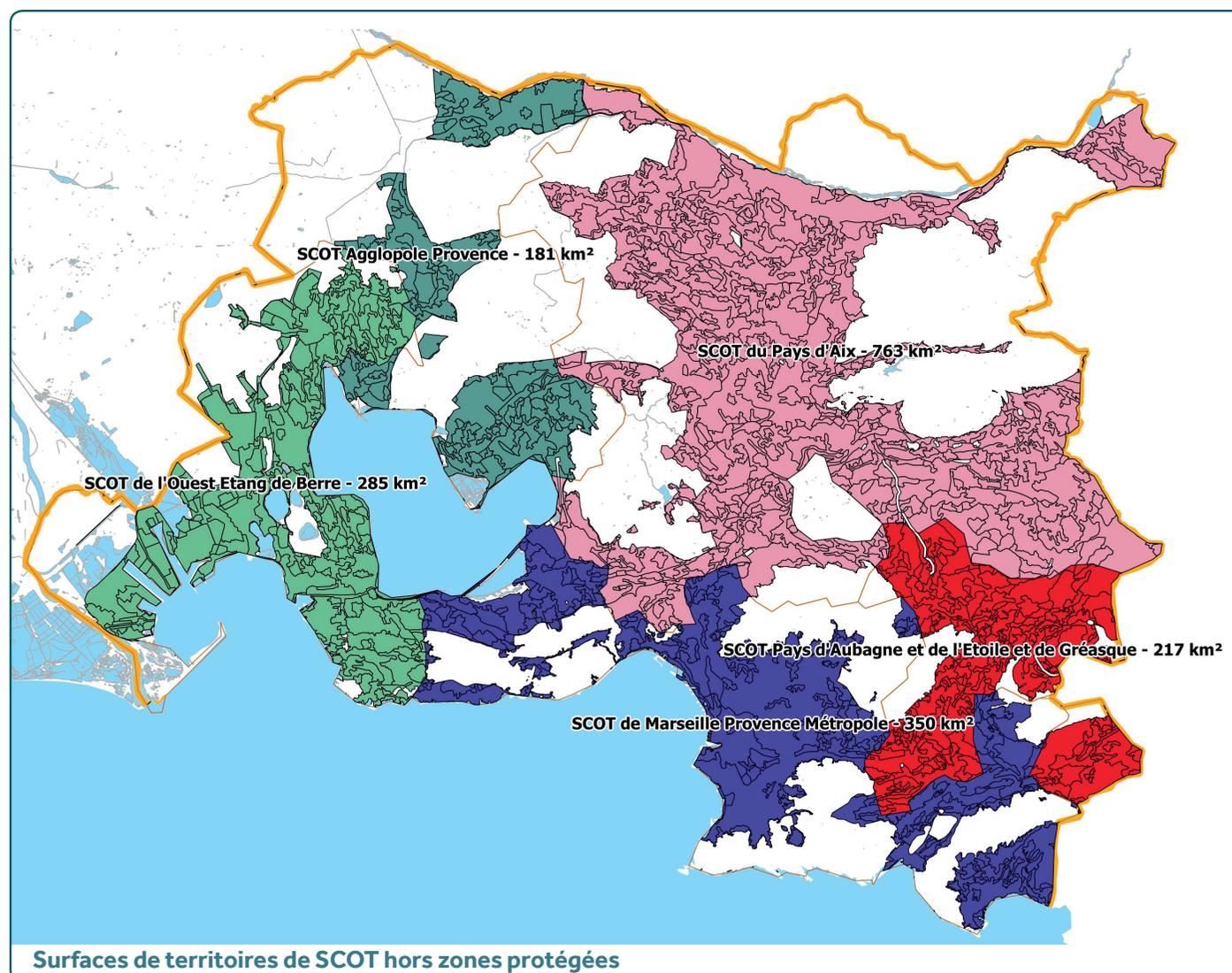
Immense à première vue, le territoire métropolitain est pourtant très contraint. Revers de la médaille d'un territoire encore largement préservé un grand nombre d'espaces naturels et agricoles viennent de fait réduire les possibilités d'aménagement. La présence de risques naturels forts, rançon à payer pour un territoire d'exception – feux de forêt, inondation, retrait gonflement d'argile – ou industriel notamment sur le pourtour de l'Étang de Berre contribuent également à limiter l'espace. Ce territoire aujourd'hui connaît des difficultés pour se développer parce qu'il n'a plus de foncier stratégique facilement déblocable. Dans le cadre de cette rareté apparaissent des formes nouvelles de compétitions entre les usages résidentiels, les zones commerciales, les grandes infrastructures... et les besoins de l'économie productive.

Il en va avant tout de la place de ce territoire dans l'économie mondiale. Riche de sa diversité il est encore trop éclaté pour mettre efficacement en avant ses atouts. Le ralentissement de la croissance démographique et le vieillissement de la population de ce territoire doivent servir de signal d'alerte pour l'ensemble des acteurs

métropolitains. La Provence et Marseille n'attirent plus autant qu'auparavant. Rareté et coût du foncier, congestion et étalement urbain, espaces du quotidien de médiocre qualité ... ce territoire pourrait payer de longues décennies de laisser-faire. Dans un contexte de compétition accrue entre les villes et les territoires l'argument du climat, de la mer ou des grands paysages n'est plus suffisant pour attirer les hommes et les capitaux.

## LE FONCIER EST RARE

La métropole fait 3 300 km<sup>2</sup> (3 150 km<sup>2</sup> sans l'étang de Berre). Elle comprend 80% d'espaces naturels et agricoles et 20% d'espaces urbanisés. Si l'on soustrait les zones protégées de toute urbanisation ou pour lesquelles l'urbanisation est fortement contrainte (parc naturel, Natura 2000, ZNIEFF de type 1, etc.), la métropole ne fait plus que 1 800 km<sup>2</sup>. Si l'on soustrait encore les



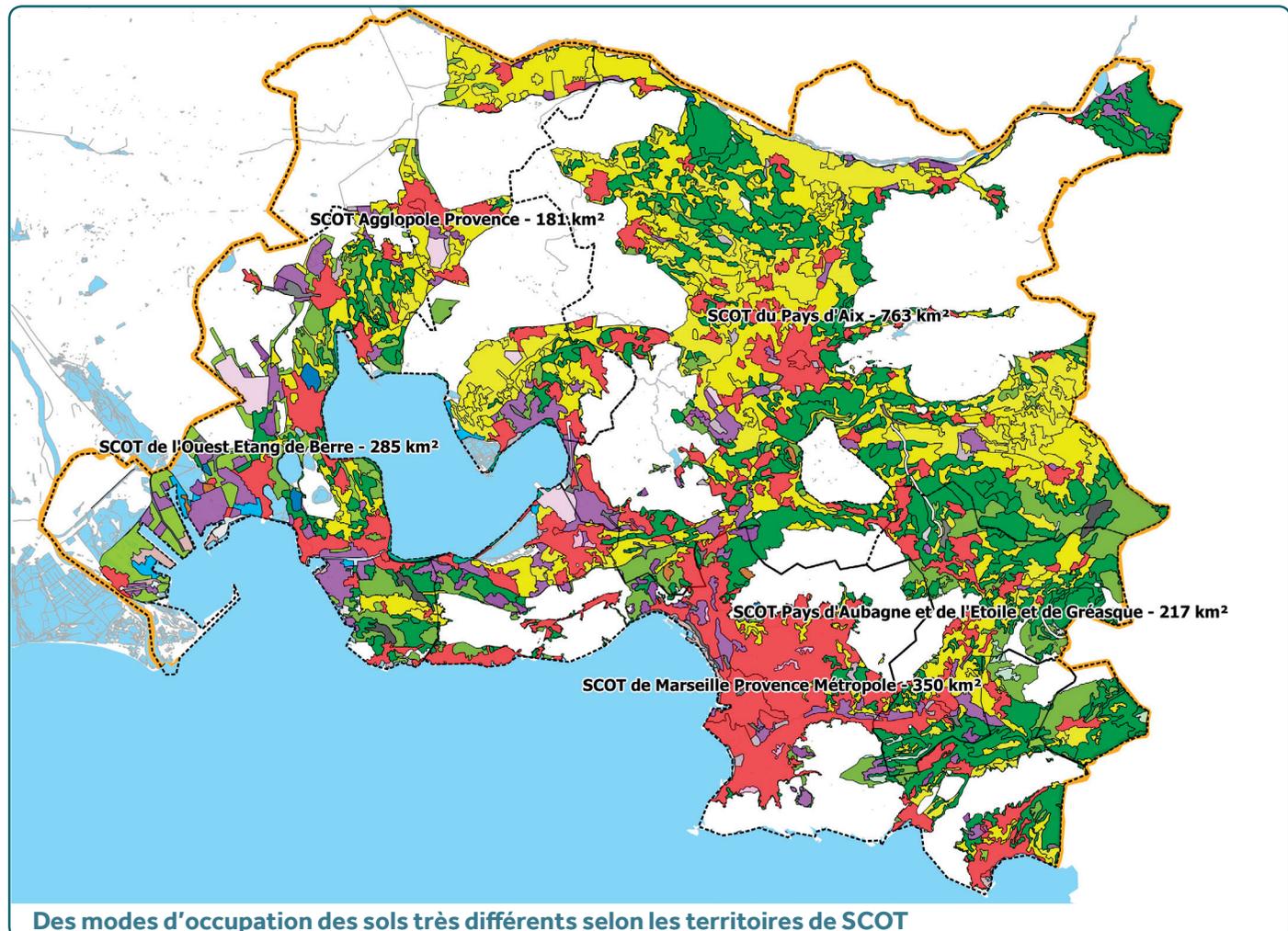
terres difficilement urbanisables (zones portuaires, aéroportuaires, zones industrielles, routes, cours d'eau, marais, etc.), la métropole rétrécit encore à 1340 km<sup>2</sup>, qui comprennent environ 700 km<sup>2</sup> de terres agricoles et 300 km<sup>2</sup> de forêts et espaces ouverts. Les ¾ de la métropole sont du foncier sensible ! S'il est décidé de ne pas continuer à exercer une pression foncière sur ces espaces, il reste uniquement 335km<sup>2</sup>, soit exactement la moitié de la métropole du Grand Paris. Ce territoire porte aujourd'hui 800 000 logements. Soit une densité moyenne de 23 logements à l'hectare<sup>1</sup>. Si l'on densifiait de 5 logements/ha supplémentaires, on ne pourrait pas recevoir plus de 450 000 nouveaux habitants ! Il va donc falloir faire des choix... Reprendre du foncier sur certaines zones industrielles ? Investir une partie du plateau de l'Arbois ? Lâcher certaines terres agricoles ? Densifier le diffus ?....

L'analyse comparée des prévisions de nouveaux logements et de la surface de terres agricoles<sup>2</sup>, pour chaque territoire, donne la mesure de la pression qui s'exerce sur les terres agricoles. MPM porte 51% de l'effort de logement de la métropole mais ses terres agricoles ne font que 18% de son «foncier urbanisable». Par contre, Aix, avec 20% de l'effort d'urbanisation, a 46% de terres agricoles sous pression. L'Ouest Etang

de Berre, qui porte 12% de l'effort, a également une part importante de terres agricoles qui pourraient se trouver sous pression. Agglopoles et le pays d'Aubagne, qui ont une part importante de terres agricoles sur le territoire, sont finalement moins concernés par la pression foncière car leur effort en termes de nouveaux logements est faible.

SCOT	Surface hors zone protégée (km <sup>2</sup> )	Terres agricoles (km <sup>2</sup> )	Proportion de terres agricoles	Effort de logement
Ouest Etang de Berre	285	109	38%	12%
Agglopoles	181	97	54%	8%
Aix	763	350	46%	20%
Pays d'Aubagne	217	72	33%	5%
MPM	350	63	18%	51%

1. Mais cette densité moyenne cache des disparités très fortes. Si aucune commune de la métropole n'est caractérisée par une très forte densité, les processus d'étalement urbain ont favorisé la naissance de territoires extrêmement lâches.
2. Avec une réduction de 30% sur les systèmes culturaux et parcellaires complexes



## LES TERRES ARABLES, UN BIEN COMMUN FRA- GILISÉ

**Le sol est une ressource non renouvelable qu'il faut préserver.**

Les enjeux sur l'avenir des terres arables sont inscrits dans l'agenda politique : l'année 2015 étant déclarée par l'ONU l'Année internationale des sols. L'avenir de l'agriculture et de l'alimentation est un enjeu majeur mondial, qui doit trouver à chaque échelle et chaque territoire une réponse adaptée. L'enjeu ne porte pas exclusivement sur la question de l'alimentation, mais porte aussi sur les questions sociales et les services rendus à la nature. Le sol n'est pas une ressource renouvelable. Il faut plusieurs dizaines de milliers d'années pour construire un mètre de terre arable et un coup de pelleuse pour le détruire<sup>1</sup>. Il convient de faire bon usage de ce bien commun, le plus localement possible sans reporter la pression sur d'autres territoires. Ce bien est d'autant plus précieux qu'il a bénéficié des grands aménagements hydrauliques.

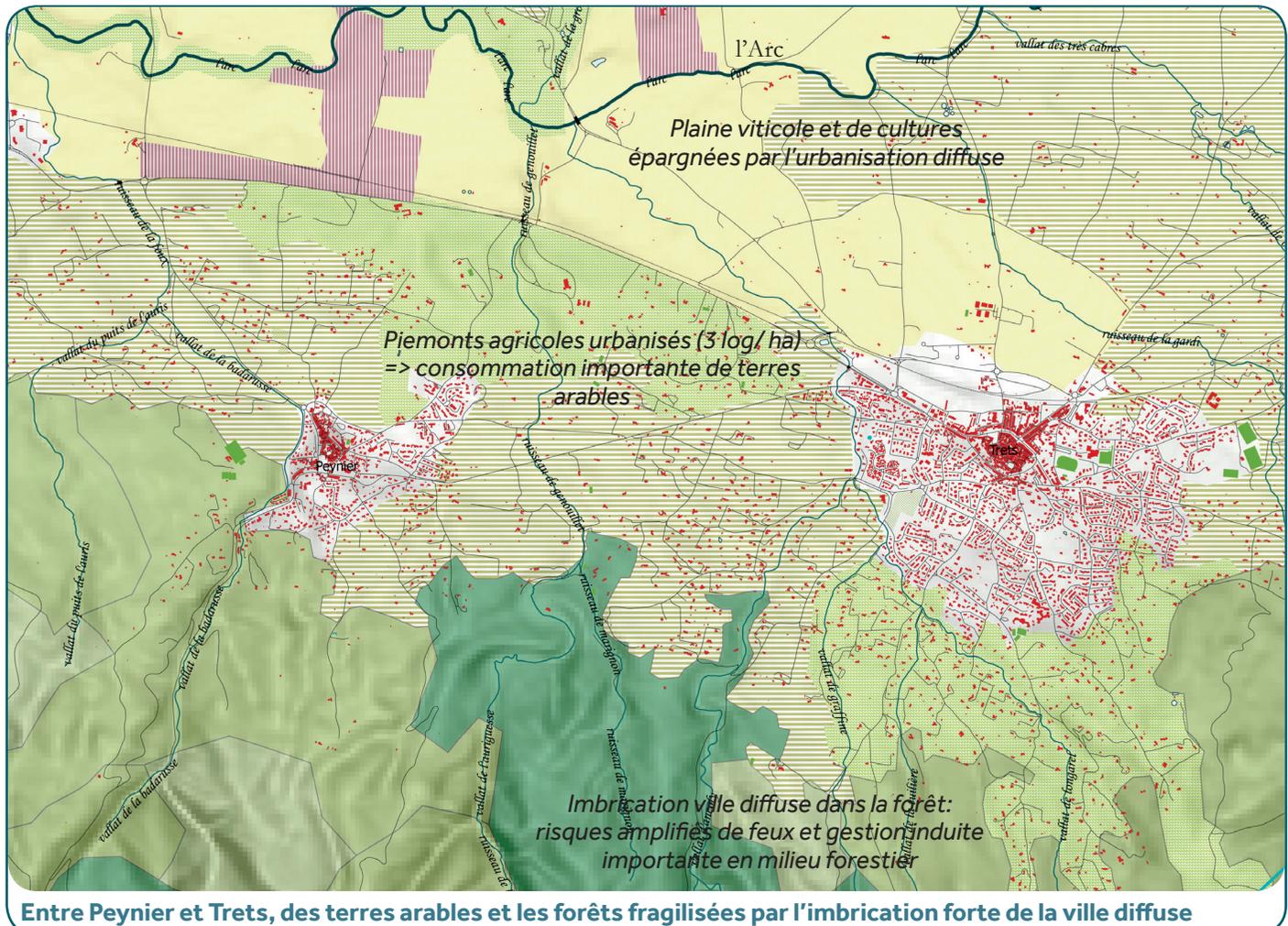
Les transferts d'eau sur le territoire sont historiques. L'eau de la Durance est prélevée depuis le moyen âge pour répondre à la fois aux besoins urbains, produire de l'énergie et irriguer les terres arables. L'essor de l'agriculture se développe à l'ouest de la métropole sur les parties les plus planes, avec notamment le canal de Craponne au XVI<sup>ème</sup> siècle qui marque durablement le paysage de Provence. Le réseau sous pression à partir des années 60 étend son influence sur le pays d'Aix et

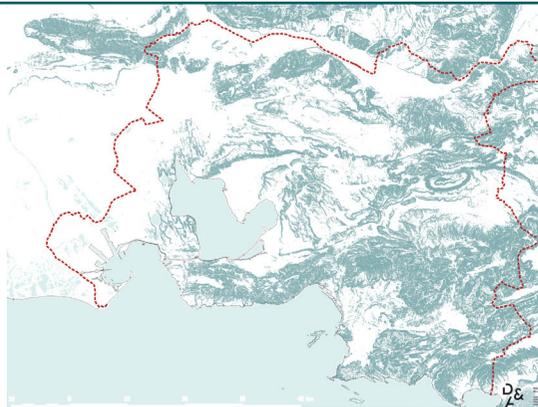
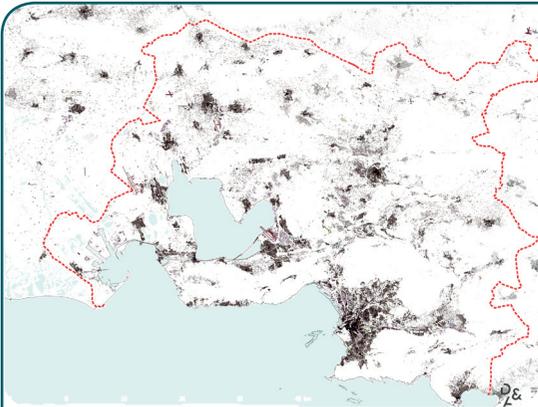
le tour de l'étang de Berre permettant l'essor d'une agriculture de qualité et diversifiée.

Parallèlement au développement de cette infrastructure hydraulique, une diffusion des constructions se répand en dehors des centres urbains denses, mobilisant à la fois les terres agricoles et les piémonts, formant un enclassement entre l'agriculture, la forêt, l'habitat diffus et les activités. Cette urbanisation exerce une pression forte sur les terres agricoles en périphérie d'Aix et le pourtour du massif de l'Etoile et de l'Etang de Berre. Il faut ajouter à ce phénomène le développement des infrastructures, les espaces de loisirs, les friches et les espaces d'arrière court, l'extension des zones naturelles et les terres inondées.

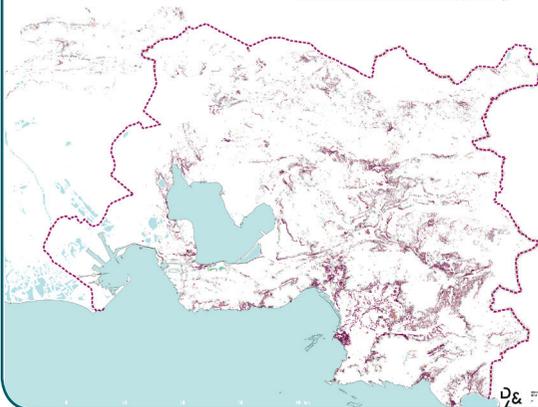
**La métropole compte aujourd'hui 60 500 Ha de terres agricoles, dont un tiers sont irriguées. Chaque année, 900 Ha de terres agricoles sont consommées (valeur entre 1988 et 2006). Entre 2000 et 2010, un tiers étaient des terres irriguées. A ce rythme, le territoire ne comptera plus de terre agricole d'ici 67 ans. Si les objectifs d'une réduction des consommations telles qu'ils sont inscrits dans certains Scots, les générations futures n'auront pas plus de terres d'ici 120 ans.**

1. Daniel Nahon - CEREGE - Aix Marseille Université

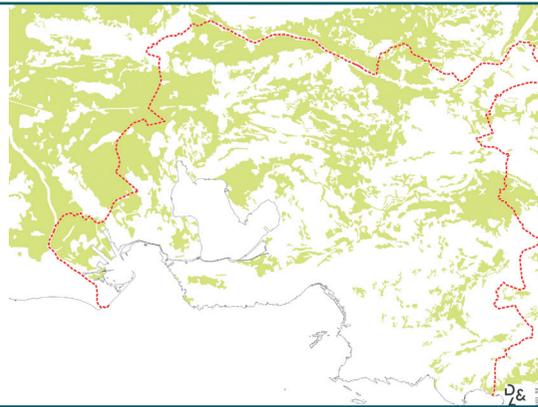
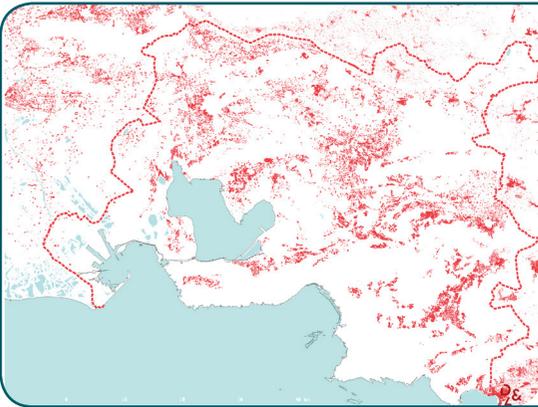




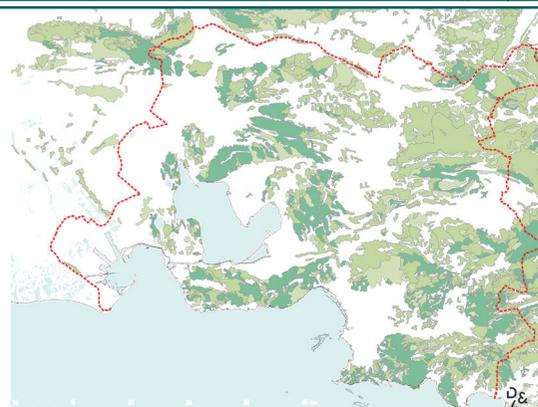
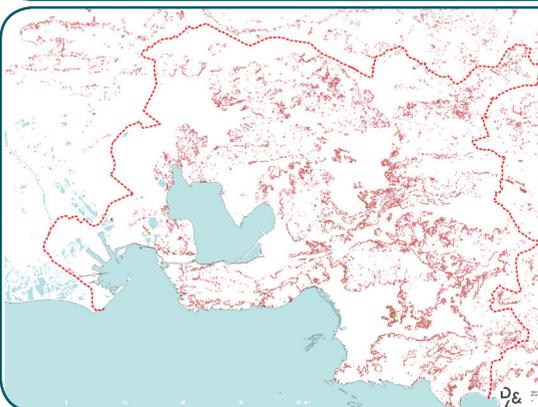
Bâti sur les terrains dont la pente varie entre 0 et 10%  
En bleu pentes > à 10%



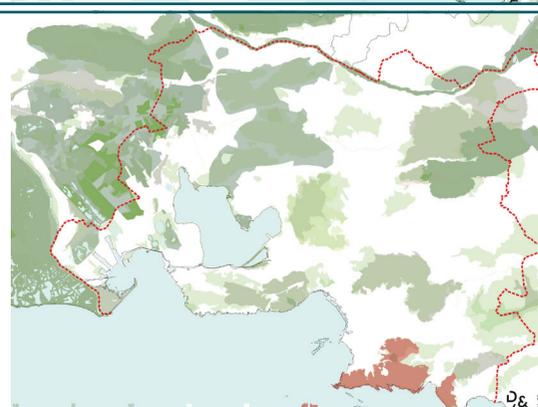
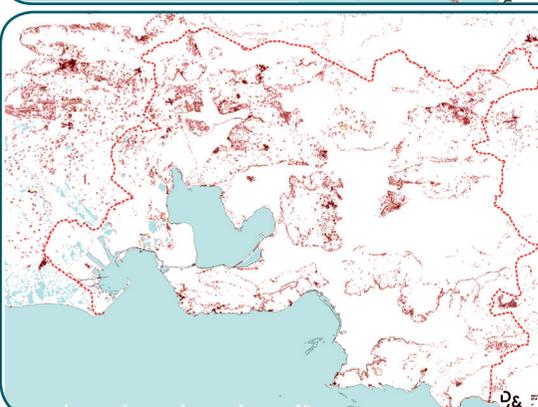
Bâti sur les terrains dont la pente est supérieure à 10%



Imbrication du bâti et des terres agricoles



Imbrication bâti boisements et espaces ouverts non agricoles



Bâti dans zones protégées

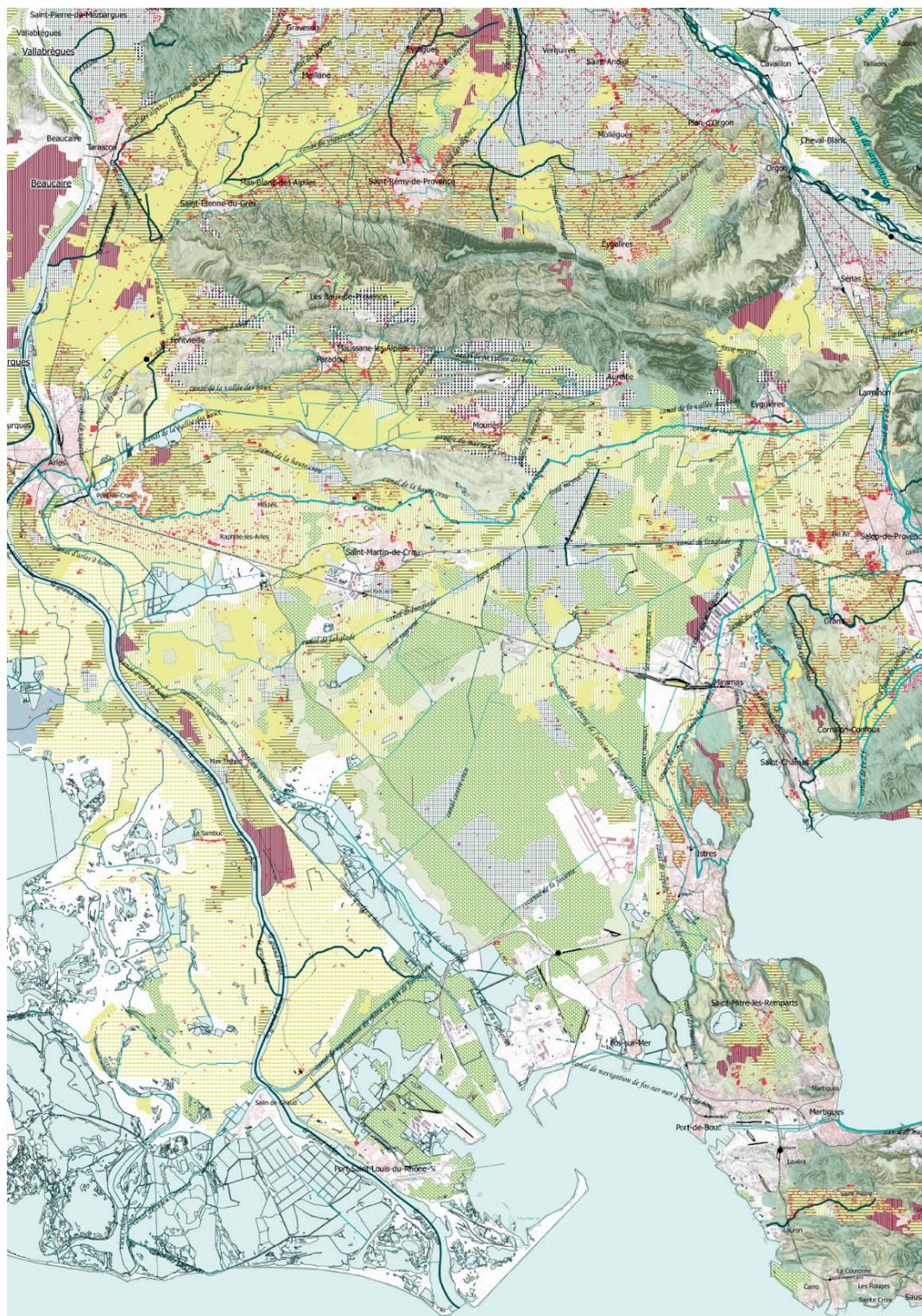


**Les vallées un difficile équilibre entre l'agriculture, l'urbanisation, les infrastructures, les espaces naturels, le développement de l'énergie renouvelable, les friches, les zones inondables**

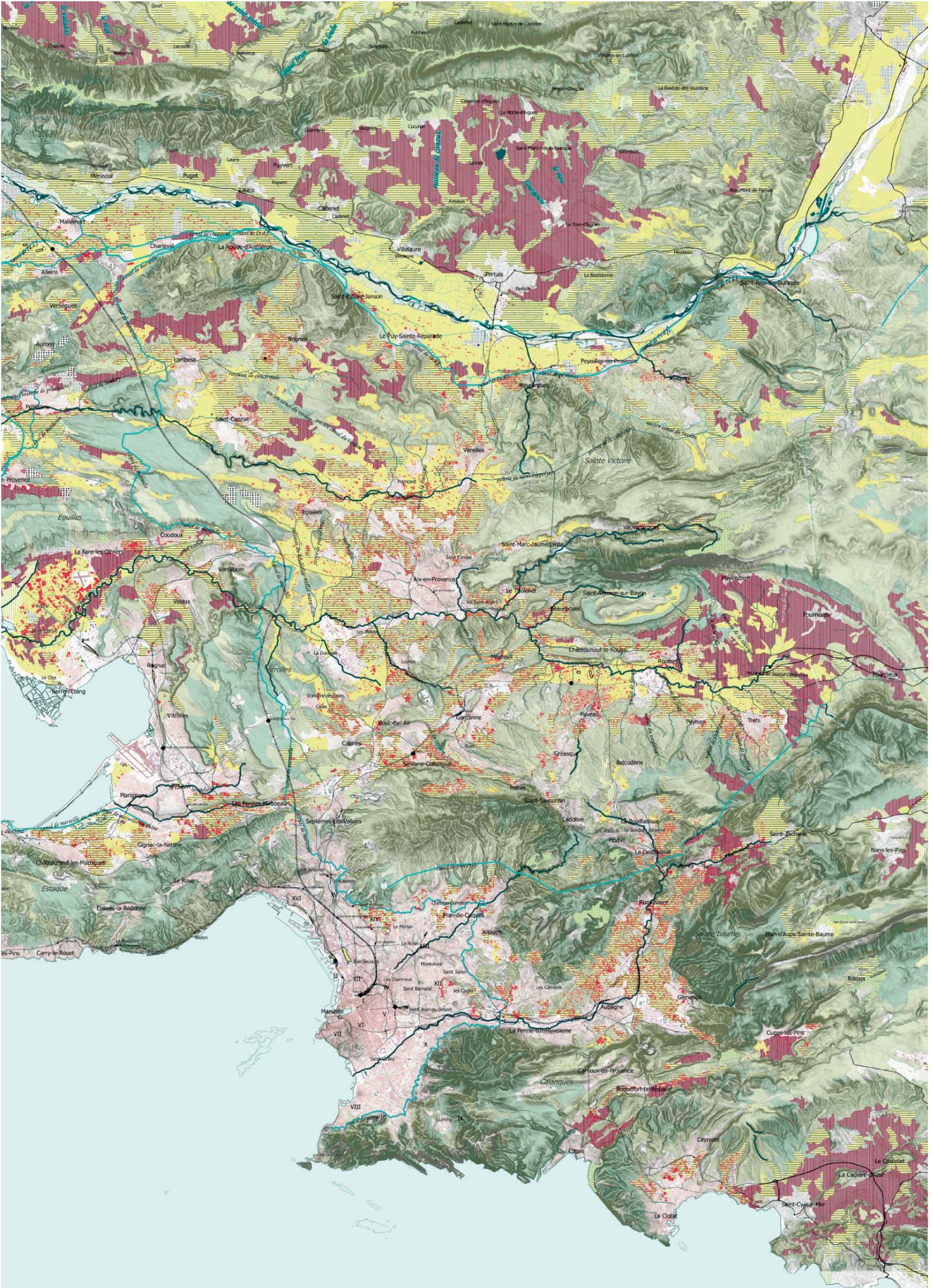


**Les massifs forestiers très convoités**

# Les terres agricoles occupent 20% de la surface de la métropole



-  Terres productives
-  Terres maintenues
-  Terres avec enjeux environnementaux
-  Terres et urbanisation diffuse
-  Terres sacralisées
-  SRCE: corridors écologiques
-  Irrigation gravitaire



## LES ÉVOLUTIONS DU CADRE RÉGLEMENTAIRE TRANSFORMENT LA MANIÈRE DE FAIRE L'URBANISME ET L'AMÉNAGEMENT

Au cours de la dernière décennie, les évolutions législatives et réglementaires en matière de consommation d'espace ont été telles qu'elles changent profondément les manières de faire. Elles visent principalement à redéfinir les équilibres et les articulations entre développement économique, accueil de nouveaux habitants et préservation des espaces naturels. La maîtrise de l'aménagement redevient une question brûlante et un nouveau dialogue doit s'organiser entre les enjeux de la ville dense et un processus de métropolisation défini comme une extension permanente du territoire urbanisé. Ces changements concernent à la fois les objectifs à poursuivre et les processus de l'action.

### Les objectifs

Pour s'inscrire dans cette nouvelle donne, le projet métropolitain devra prendre en compte les préconisations des lois SRU, Grenelle et ALUR en matière d'économie d'espace, de protection des terres agricoles de déplacement ou d'énergie notamment, sans oublier le Schéma Régional de Cohérence Environnemental... A travers ces textes, le droit de l'urbanisme vient nous rappeler les enjeux écologiques et la nécessité d'agir pour protéger l'environnement et assurer la transition énergétique. Pour cela il s'appuie sur un changement d'échelle pour prendre en compte les principes du développement durable en insistant sur :

- Le lien entre déplacements (transports en commun), urbanisation (densité, constructibilité), et activités.
- La lutte contre l'étalement urbain
- La préservation des espaces naturels et des continuités écologiques
- Le rapprochement du code de l'urbanisme et du code de la construction à travers le renforcement des performances énergétiques des bâtiments et des réseaux.

A titre d'exemple de ce changement d'échelle, on doit constater que le renforcement des obligations communales en matière de logements sociaux depuis le vote de la loi Alur et les contraintes financières nouvelles qui en résultent imposent aujourd'hui d'anticiper, à partir des PLH existants, la construction de logements sociaux, neuve ou en réhabilitation sur toutes les communes, ce qui implique de nouvelles coordinations.

Ceci signifie que le projet métropolitain de Aix-Marseille-Provence devra intégrer, tout comme les PLU et les Scot du territoire :

1. L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;
2. La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et

de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat, de la diversité commerciale et de la préservation des commerces de détail et de proximité ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

3. Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Le projet métropolitain est une opportunité pour répondre aux enjeux de l'urbanisme durable. Il doit permettre aux communes de faire valoir leurs projets dans le cadre rigoureux de cette nouvelle réglementation, leur offrir la possibilité de négocier leurs politiques d'aménagement avec l'Etat dans un contexte réglementaire durci. Les choix stratégiques qui seront effectués permettront aux acteurs locaux de défendre leurs projets dans un contexte où toute consommation d'espace devra être justifiée et compensée.

### Les processus

Le changement d'échelle évoqué plus haut transforme les méthodes, dans la mesure où la coopération entre les différents niveaux de gestion des territoires doit se renforcer. Surtout, l'évolution de la législation oblige à développer une vision aussi claire que possible du développement urbain, et en particulier des usages futurs du sol, ce qui limite le pragmatisme et oblige à l'élaboration de « visions » aux différentes échelles de gouvernance et l'articulation de ces visions au niveau des grandes unités territoriales, en particulier des métropoles.

Avec le passage du POS au PLU, ce changement est déjà en cours. Les zones NB (zones naturelles d'habitat diffus), variable d'ajustement de l'aménagement communal, ne sont plus permises et ont été remplacées par des zones AU (zones à urbaniser) constructibles ou N (zones naturelles), préservées de l'urbanisation. Aubagne et Istres ont chacune choisi leur camp ...