



Région
PACA

Les Huit études foncières

Fiche de lecture

La consommation de l'espace littoral (lot 3)

Cette fiche a pour objet de faciliter la lecture de l'étude en restituant les principaux éléments mentionnés par le bureau d'étude.

La commande

Face aux enjeux de développement de la région PACA dans un contexte de crise foncière, l'État et la Région ont souhaité, dans le cadre du volet foncier du contrat de plan 2000-2006, avoir une analyse approfondie des problématiques foncières pour accompagner les actions publiques de façon efficiente.

Huit études foncières thématiques, portant sur l'ensemble du territoire régional ont été ainsi réalisées entre 2004 et 2005; elles analysent les logiques d'acteurs, les logiques spatiales et économiques et de marché (observatoire foncier) et font des propositions d'actions.

L'étude « *La consommation de l'espace littoral* » s'inscrit dans un volet d'études s'attachant plus particulièrement aux dynamiques spatiales.

La zone littorale en PACA, du fait de son dynamisme démographique et de ses atouts touristiques, connaît une forte pression foncière. Malgré la loi Littoral, ces espaces restent soumis à des risques de saturation et de détérioration des paysages. L'objectif de l'étude « *la consommation de l'espace littoral* » est donc de mieux comprendre le phénomène de consommation foncière de l'espace littoral régional et d'indiquer à la Région et à l'État des moyens d'action pour un développement durable et la préservation des espaces naturels et agricoles.

A la demande du comité de pilotage, un zoom spécifique sur le secteur du lac de Serre-Ponçon a été réalisé en cours d'étude, en appliquant la même méthodologie que pour les communes du littoral méditerranéen.

Identité de l'étude

Rendu de l'étude : mars 2005

Prestataire : Groupement SCE Montpellier – Memoris

Parc Euromédecine II - 39 rue Jean Giroux - 34080 Montpellier

Tél. 04 99 61 12 85 – Email : montpellier@sce.fr

■ La démarche méthodologique

Contexte et cadre général

Objectif et angle d'approche

L'objectif de la mission est de mieux comprendre la consommation foncière de l'espace littoral régional, c'est-à-dire :

- Améliorer la connaissance sur les évolutions foncières.
- Connaître au mieux les évolutions à venir.
- Fournir les bases de stratégies d'action.

Échelles géographiques : périmètre de lecture

La bande littorale étudiée comprend un périmètre de 110 communes appartenant aux départements des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône et du Var. Pour le lac de Serre-Ponçon, la bande littorale intègre les communes riveraines dans la limite d'une altitude de 1 500 mètres. L'échelle retenue pour réaliser l'analyse globale à l'échelle régionale est le 1/100 000. Les 7 zooms détaillés sont à des échelles variables plus grandes.

Échelles de temps : rétrospective et prospective

L'étude se compose d'un état des lieux 1977, 1988 et 1999, représentant ainsi deux tranches d'observation de 10 années. Les orientations et préconisations pour l'avenir ne sont pas datées.

Phasage et moyens mis en oeuvre

Phasage de la démarche

La démarche comporte 3 phases :

- Phase 1 : Approche globale de la bande littorale. Réalisation d'un atlas cartographique et identification des espaces à enjeux au regard de la politique foncière (40 secteurs à enjeux identifiés : 20 dans les Bouches-du-Rhône, 13 dans le Var, 7 dans les Alpes-Maritimes).
- Phase 2 : Zoom détaillé sur les secteurs à enjeux de la bande littorale et du lac de Serre-Ponçon, retenus par la maîtrise d'ouvrage. Fiches caractérisant les 7 sites retenus et identifiant les stratégies d'acteurs.
- Phase 3 : Préconisations en matière d'action publique. Définition d'actions foncières sur les sites à enjeux.

Moyens mis en oeuvre

L'atlas de la bande littorale a été réalisé à partir de trois bases de données numériques et d'une image satellite à des fins de contrôle :

- IPLI 1977 (Inventaire Permanent du Littoral),
- Corine Land Cover 1988,
- fichier d'occupation du sol 1999 réalisé par le CRIGE,
- image satellite 2002, pour effectuer des contrôles d'appréciation.

Pour permettre une estimation correcte des évolutions foncières, un travail de mise en compatibilité des trois

bases de données a été réalisé. Trois typologies d'occupation du sol ont été définies :

- la tache urbaine (urbanisation, activités, équipement et infrastructures),
- l'agriculture,
- l'espace naturel.

Les propositions de secteurs à enjeux (les 40 secteurs) ont été faites par combinaison de plusieurs critères :

- quantitatifs permettant de classer les communes à forte consommation foncière, à faible consommation et à consommation stable, depuis 1977,
- qualitatifs, « à dire d'experts » (entretiens en DDE),
- réglementaires (protections réglementaires, zonage des POS, propriétés du Conservatoire du Littoral).

Dans le cadre de l'étude des 7 secteurs ayant fait l'objet de zooms détaillés, la caractérisation des stratégies foncières des acteurs a été obtenue grâce à des entretiens ciblés (15 au total), parmi lesquels les services urbanisme des communes ont été privilégiés.

Les limites de ces données et des moyens mis en œuvre :

D'importantes limites techniques résultent de la différence de précision des fichiers utilisés aux différentes époques. Par exemple, la densité d'urbanisation de certains secteurs en 1988 est plus importante qu'en 1999. Cela ne traduit pas une régression de l'urbanisation, mais les limites techniques d'utilisation des deux informations. Pour 1988, l'unité minimale représentée pour un échantillon de pixels dans Corine Land Cover est fixée à 25 hectares, contre une moyenne de 5 Ha en 1999 à l'échelle d'interprétation du 1/100.000. Le niveau d'interprétation rend compte d'un découpage plus fin de l'espace en 1999 qu'en 1988.

Résultats

La forme du rendu (typologie, carte, grilles)

Le rapport final comprend 132 pages au format A3, comprenant la synthèse et l'atlas de la bande littoral.

Synthèse (30 pages)

- Chapitre 1 : Zoom détaillé sur les secteurs à enjeux – page 5 à 20

Pour chaque secteur, un tableau regroupe l'évolution de l'occupation du sol de 1977 à 1999 en hectares, un détail des mutations (commentaire de l'évolution urbaine), la situation actuelle et les stratégies d'acteurs.

- Chapitre 2 : Orientations et préconisations - page 20 à 29

Un tableau de synthèse croise les 7 secteurs objets d'un zoom avec les problématiques rencontrées (constats/dysfonctionnements, atouts, acteurs fonciers, grands propriétaires, actions souhaitées), les pistes de réflexion à adapter à chaque situation, les acteurs ayant un rôle à jouer dans le devenir de l'espace, les actions et préconisations souhaitables.

L'atlas de la bande littorale (103 pages)

La note méthodologique de l'atlas de la bande littorale comprend 33 pages au format A4. Elle présente très clairement, avec illustrations, les sources utilisées, les partis pris méthodologiques retenus ainsi que leurs limites.

- Volet 1 : Analyse de la consommation foncière de l'espace littoral sur la période 1977 à 1999 (39 pages, dont 33 planches au 1/100 000).
- Volet 2 :
 - A. Dynamique de la consommation foncière entre 1977 et 1999 : 11 pages, dont 9 pages de tableaux.
 - B. Repérage des enjeux à dire d'experts : 16 pages, dont 14 planches au 1/100 000.
 - C. Repérage des secteurs à enjeux au regard des critères réglementaires : 19 pages, 15 planches au 1/100 000.
 - D. Cartographie des sites à enjeux proposés : 19 pages, dont 2 pages de tableaux de présentation des

sites par département, 15 planches au 1/100 000.

NB: l'atlas de la bande littorale exclut le secteur de Serre-Ponçon.

■ Principaux enseignements

Connaissance et compréhension de la problématique foncière

L'étude de la consommation de l'espace littoral (y compris sur Serre-Ponçon) fait apparaître une tendance lourde à la densification de la tache urbaine et au recul des espaces agricoles. A contrario, les espaces naturels ont tendance à progresser.

La quasi totalité des parcelles constructibles a été consommée ce qui fragilise les espaces agricoles et naturels restants.

Sur les communes riveraines de la méditerranée

Le marché foncier est extrêmement tendu sur les communes riveraines de la Méditerranée, ce qui rend difficile la constitution de réserves foncières. Par ailleurs le foncier est souvent la propriété de grands propriétaires, notamment de grands exploitants agricoles, qui n'acceptent de céder des terrains à la collectivité qu'en échange de la réalisation d'opérations immobilières.

De grands linéaires de front de mer sont privatisés et leur reconquête au profit de la collectivité est difficile.

Les enjeux de la politique foncière touchent avant tout la recherche de terrains pour le logement et les équipements, les opérations touristiques étant pratiquement toutes finalisées.

Le faible développement de l'intercommunalité constitue aujourd'hui une faiblesse. Enfin, sur le littoral méditerranéen, le Conservatoire du Littoral demeure un acteur foncier incontournable.

Sur les rives de Serre-Ponçon

Les espaces naturels ont fortement progressé au détriment de l'agriculture dont l'emprise a diminué de moitié. La tache urbaine a doublé entre 1977 et 1999.

Sur les rives du lac de Serre-Ponçon, les prix du foncier restent plus accessibles ; les propriétés sont de petite taille, les grands propriétaires fonciers sont rares. Les cessions de terres agricoles en cas de succession ne posent pas de difficulté.

Les enjeux fonciers sont liés essentiellement au potentiel touristique et concernent la requalification du patrimoine touristique ainsi que le développement de secteurs non aménagés.

Mais la gouvernance locale pose problème, malgré l'existence de nombreuses structures intercommunales, il n'existe pas d'EPCI couvrant le périmètre global du lac et les enjeux d'aménagement touristiques qui lui sont liés.

Dans cette perspective, le Syndicat Mixte d'Aménagement et de Développement de Serre-Ponçon (SMADESEP) a un rôle à jouer.

Enfin, le Conservatoire du littoral est encore peu présent autour du lac, mais pourrait à l'avenir afficher une stratégie plus active.

L'étude a analysé la consommation foncière et les stratégies d'acteurs de huit communes du secteur : Savines le Lac, Pontis, Prunières, Crots, La Bréole, Chorges, Sauze le Lac et Embrun.

Il en ressort des enjeux plus ciblés :

- Savines le Lac : un secteur stratégique en matière de développement touristique et résidentiel; la commune dispose des moyens nécessaires à la conduite de sa propre politique d'aménagement.

- Pontis : secteur stratégique pour le maintien des secteurs agricoles

- Prunières : souhait communal de préserver la vocation rurale et agricole mais un certain nombre de terrains avec vue sur le lac représentent un enjeu touristique

- Crots : une commune très contrainte et un déclassement de terrains en ZPPAUP fait craindre des pressions touristiques pour l'avenir.

- La Bréole : pas d'enjeu immédiat mais des opportunités foncières à moyen terme.

- Chorges : un secteur à enjeu de développement touristique

- Sauze le Lac: commune soumise à de fortes pressions foncières mais qui a déterminé une stratégie d'aménagement dans le cadre de son PLU.
- Embrun : des enjeux fonciers plutôt localisés sur le tissu urbain existant.

Préconisations en matière d'action publique

En extrapolant les situations et cas particuliers abordés dans l'étude, une série d'outils sont présentés pages 28 et 29 de l'étude, destinés à atteindre 4 objectifs :

- Contribuer à la baisse du coût du foncier urbain et agricole.
- Protéger les terres agricoles.
- Agir pour la diversification de l'habitat.
- Aider les communes et les interlocuteurs à réaliser leurs projets.

Outil 1

Mettre en place, sur les rives du lac de Serre-Ponçon, une structure intercommunale compétente pour réaliser un schéma d'aménagement touristique.

Outil 2

Mettre en place un outil de veille sur les propriétés publiques/privées, sur les secteurs présentant un certain niveau de pression foncière.

Outil 3

Mettre en place un système d'aide à la transmission des grands domaines agricoles du littoral.

Outil 4

Élaborer une vision stratégique partagée sur les secteurs agricoles.

Outil 5

Appuyer le volet touristique des SCoT.

Outil 6

Mobiliser au mieux les outils disponibles dans les PLU, notamment les emplacements réservés pour du logement.

Outil 7

Renforcer les prérogatives de l'EPF PACA et du Conservatoire du Littoral.

Outil 8

Créer une procédure d'achat sur le foncier en intervenant sur le surcoût par un partenariat avec les collectivités.

Pour les 7 secteurs ayant fait l'objet de zooms, un tableau de synthèse regroupe les éléments suivants (page 22 à 25) :

- Constats et dysfonctionnements.
- Atouts.
- Principaux acteurs fonciers.
- Grands propriétaires identifiés.
- Actions souhaitées.

Evolution de l'occupation du sol en région PACA

Évolution de la bande foncière littorale

	Tache urbaine	Agriculture	Espaces naturels	Eau
1988	16,8%	35,7%	35,2%	12,3%
1999	21,3%	22,2%	42%	14,5%
Évolution 88-99	+ 4,5% (23 441 ha)	- 13,5% (- 64 713 ha)	+ 6,8% (35 651 ha)	+ 2,2% (12 109 ha)

Évolution du foncier dans les départements littoraux et la région PACA

1988	Tache urbaine	Agriculture	Espaces naturels	Eau
Alpes-Maritimes	19 232 ha 23.5%	9 049 ha 5.2%	22 072 ha 12.9%	211 ha 0.4 %
Bouches-du-Rhône	37 636 ha 46%	134 249 ha 77%	57 863 ha 33.7%	58 381 ha 97.7%
Var	24 970 ha 30.5%	31 021 ha 17.8%	91 803 ha 53.5%	1 178 ha 2 %
Région PACA	81 838 ha	174 319 ha	171 738 ha	59 770 ha
1999	Tache urbaine	Agriculture	Espaces naturels	Eau
Alpes-Maritimes	20 902 ha 19.9%	2 380 ha 2.2%	27 596 ha 13.3%	348 ha 0.5%
Bouches-du-Rhône	52 772 ha 50.1%	85 033 ha 77.6%	85 081 ha 41 %	69 632 ha 96.9%
Var	31 606 ha 30%	22 193 ha 20.2 %	94 711 ha 45.7%	1 901 ha 2.6%
Région PACA	105 280 ha	109 606 ha	207 388 ha	71 881 ha
Écart 1999-1988	Tache urbaine	Agriculture	Espaces naturels	Eau
Alpes-Maritimes	1 670 ha 8 %	-6 669 ha -280.2%	5 524 ha 20%	137 ha 39.4%
Bouches-du-Rhône	15 136 ha 28.7%	-49 216 ha -7.9%	27 218 ha 32%	11 251 ha 16.2%
Var	6 636 ha 21%	- 8 828 ha -39.8%	2 908 ha 3.1%	723 ha 38%
Région PACA	23 442 22.3%	- 64 713 -59%	35 650 ha 17.2%	12 111 ha 16.8%

■ **Positionnement et stratégie des acteurs**

■ **les acteurs privés**

Il s'agit des grands propriétaires fonciers, aux logiques d'intervention variables et dont il est difficile de détecter à l'avance les stratégies et des grands propriétaires de terrains exploitants agricoles qui, lorsqu'ils possèdent de grands domaines, souhaitent généralement préserver leur patrimoine alors que les propriétaires de petites parcelles en secteur périurbain peuvent plus facilement céder à la pression foncière lorsque le prix proposé atteint plus de 15 € le m².

De manière générale il est difficile de détecter les processus de transformation de l'espace engagé par les acteurs privés alors qu'un système de veille sur les propriétaires publics est envisageable. Les grands propriétaires publics sont notamment France Telecom, RFF/SNCF qui détiennent souvent des terrains stratégiques en milieu urbain mais dont la propension à la rétention foncière est importante.

■ **les acteurs publics**

Ils sont nombreux à intervenir sur le foncier :

- *le Conservatoire du littoral* est l'acteur incontournable puisque mobilisé depuis de nombreuses années pour la préservation de l'espace littoral. Il pourrait se positionner sur le secteur de Serre-Ponçon (Savines, Chorges, Prunières).

- *les structures intercommunales* : nombreuses autour du lac de Serre-Ponçon, leurs actions sont encore limitées et pas assez concertées; en revanche sur le littoral méditerranéen, les intercommunalités sont fragiles, car récentes; l'élaboration de documents de planification (DTA, ScoT, contrats d'agglomération) devrait faciliter le dialogue

- *les Communes* : restent les principaux acteurs mais disposent rarement de la maîtrise foncière pour intervenir; de nombreuses communes sont en train d'élaborer leur PLU, souvent en l'absence de SCOT et il convient de s'interroger sur les moyens d'intervention dans ce contexte.

- *l'EPF PACA* : un rôle encore limité par ses statuts puisqu'il ne peut intervenir que sur des secteurs concernés par des projets. Son intervention en amont afin de neutraliser du foncier sous pression serait profitable dans certains cas.

- *le SMADESEP* : structure intercommunale à laquelle la plupart des communes riveraines du lac de Serre-Ponçon adhèrent; il s'est fixé comme objectif d'élaborer un schéma d'aménagement d'ensemble des rives du lac mais sa vocation d'interlocuteur privilégié des collectivités reste encore à affirmer.

Remarques sur l'étude

Cette étude comporte un travail cartographique important et intéressant pour analyser le territoire.

Les limites de l'étude

Les données traitées ont d'une part des limites temporelles et géographiques, et d'autre part des limites méthodologiques déjà mentionnées plus haut.

La partie préconisations est restée un peu trop générale.

Commentaires

L'AMO du Conseil Régional sur le suivi des huit études foncières a fait la proposition d'un outil supplémentaire :

Outil n°9:

Créer une plus grande mobilisation de la Région dans le cadre de l'association des personnes publiques à l'élaboration des PLU.

Les études sont consultables sur rendez-vous dans les locaux de la DREAL PACA

et du Conseil Régional PACA

Contacts:

DREAL PACA : Mélanie LAFARGE - Service Logement Construction - melanie.lafarge@developpement-durable.gouv.fr

Annie Mondragon - Service Logement Construction - annie.mondragon@developpement-durable.gouv.fr

Conseil Régional PACA : Sandrine Henckel- Service Foncier Urbanisme- shenckel@regionpaca.fr

Patrick Lacoste- mission Etudes, Observation, Prospective - placoste@regionpaca.fr