

L'occupation du sol en Nord Pas-de-Calais

Bilan et perspectives



PRÉFET DE LA RÉGION
NORD - PAS-DE-CALAIS

Septembre 2013

L'occupation du sol en Nord Pas-de-Calais

Bilan et perspectives

1) État des lieux de l'usage du sol en Nord Pas-de-Calais	.....	page 4
1-Des espaces naturels, agricoles et forestiers fragilisés	.....	page 6
2-Des villes qui répondent aux besoins d'espace des ménages et des entreprises	.....	page 9
2) Cadre réglementaire de la stratégie foncière portée par l'État	.....	page 18
3) Enjeux liés à l'usage du sol	.....	page 20
1-Un équilibre régional stabilisé des espaces urbains, naturels, agricoles et forestiers	.....	page 20
2-Des espaces naturels, agricoles et forestiers de qualité	.....	page 21
3-Des espaces urbains qui se développent en se renouvelant sur eux-mêmes	.....	page 22
4) Objectif stratégique	.....	page 24
1-Les indicateurs de tendance	.....	page 24
2-L'objectif stratégique	.....	page 24
5) Orientations	.....	page 26
1-Orientations régionales	.....	page 26
2-Orientations territoriales à l'échelle des SCOT	.....	page 27
3-Orientations locales à l'échelle des intercommunalités	.....	page 27
4-Orientations opérationnelles à l'échelle du projet	.....	page 28
6) Les leviers	.....	page 30
1-Leviers régionaux	.....	page 30
2-Leviers territoriaux à l'échelle des SCOT	.....	page 30
3-Leviers locaux à l'échelle des intercommunalités	.....	page 31
4-Leviers opérationnels à l'échelle du projet	.....	page 32

La gestion économe des ressources foncières est la clé de voûte du développement équilibré des territoires. La forte extension des espaces urbains depuis 50 ans s'est faite au détriment des espaces agricoles et des espaces naturels, augmentant la fragmentation et érodant la richesse de ces derniers, réduisant les capacités d'exploitation des premiers. Dans le Nord Pas-de-Calais, et dans un contexte de réchauffement climatique, la régulation de l'artificialisation du sol est devenue un impératif incontournable.

Il s'agit de concilier trois impératifs :

- le développement de la ville, son attractivité et la compétitivité de son économie, l'accueil d'un nombre croissant de ménages et d'emplois ;
- la croissance du secteur agricole et des filières agroalimentaires, ainsi que la préservation de la fonction que jouent les espaces agricoles, notamment les prairies, mais aussi les espaces forestiers, en faveur de la biodiversité et des paysages ruraux, et dans l'adaptation aux effets du changement climatique ;
- le développement d'espaces structurés pour préserver la biodiversité à toutes les échelles, ainsi que le maintien des conditions favorables aux écosystèmes.

Ce qui est en jeu, c'est la performance sociale, économique et environnementale de la région, le bon fonctionnement des systèmes urbains, agricoles et écologiques.

Une stratégie foncière s'impose à toutes les échelles. Prenant appui sur la maîtrise des équilibres spatiaux à l'échelle régionale, elle se décline à l'échelle des territoires de SCOT, des intercommunalités et jusqu'à l'échelle des projets, car c'est au niveau des projets d'aménagement que sont finalement mises à l'épreuve les orientations en matière de densité de l'habitat et de l'activité, de mixité sociale et fonctionnelle, de desserte privilégiée par les transports collectifs, de préservation et de développement de la biodiversité et de l'agriculture.

Les grands axes d'une stratégie foncière vue par l'État :

- **dégager des gisements fonciers en milieu urbain pour répondre aux besoins des ménages et des entreprises ;**
- **activer le recyclage foncier prioritairement aux abords des gares TER en vue de la création de quartiers denses, mixtes et durables ;**
- **accompagner les projets d'aménagement et les documents d'urbanisme, de façon à limiter l'artificialisation des sols à 500 ha/an (division par 3 de la dynamique observée entre 1998 et 2005) ;**
- **protéger efficacement les espaces naturels et agricoles remarquables ou fragiles et conforter les liaisons fonctionnelles entre les réservoirs de biodiversité.**

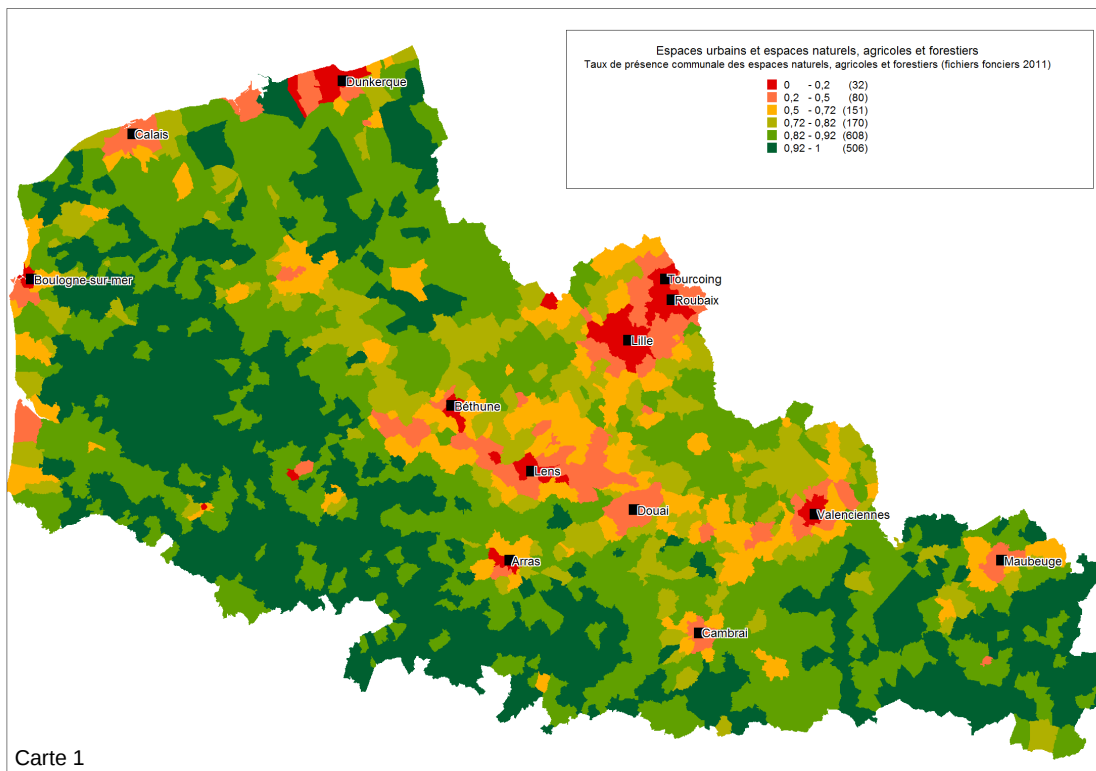
État des lieux de l'usage du sol en Nord Pas-de-Calais

Le Nord Pas-de-Calais est la région la plus urbanisée de France après l'Île-de-France. Les espaces urbains, infrastructures comprises, représentent **17,2%** du sol régional, et les espaces naturels, agricoles et forestiers **82,8%** (données fichiers fonciers DGI 2011).

Les territoires de SCOT de Lille et du bassin minier se démarquent par la forte proportion de leurs espaces urbains, tout comme ceux du sud du Pas-de-Calais par la forte proportion de leurs espaces naturels, agricoles et forestiers (tableau 1).

SCOT	Espaces naturels agricoles et forestiers
Lens-Liévin-Hénin-Carvin	55%
Lille	60%
Valenciennes	72%
Douais	74%
Artois	75%
Arras	80%
Flandre-Dunkerque	82%
Boulonnais	84%
Calais	84%
Cambrésis	86%
Flandre intérieure	86%
Saint-Omer	87%
Marquion-Osartis	87%
Terre des deux caps	87%
Montreuillois	88%
Sambre-Avesnois	89%
Pays du Ternois	92%
Pays des sept vallées	92%
<i>Hors SCOT</i>	93%
NPDC	83%

Tableau 1
Les territoires de Lens-Liévin-Hénin-Carvin et de Lille sont fortement marqués par leur caractère urbain



Carte 1

Le Nord Pas-de-Calais tient sa spécificité de la forme de sa trame urbaine, alignée sur le littoral maritime autant que sur le filon minier, et centrée fonctionnellement sur Lille.

Les territoires communaux dont le taux de présence des espaces naturels, agricoles et forestiers est inférieur à la moyenne régionale dessinent nettement l'armature principale de la trame urbaine régionale (carte 1). Celle-ci laisse apparaître un certain nombre d'« enclaves vertes » (la Pévèle, les Weppes, la Sensée, le sud Gohelle, la Lys moyenne).

La forme de l'armature principale de la trame urbaine, qui n'a pas d'équivalent dans le reste de la France, présente l'intérêt de multiplier les interfaces entre les espaces urbains et les espaces naturels, agricoles et forestiers, interfaces dont le statut est cependant souvent double, à la fois facteur de mixité et de proximité fonctionnelle et à la fois facteur de coupure et de fragmentation (illustration 1).

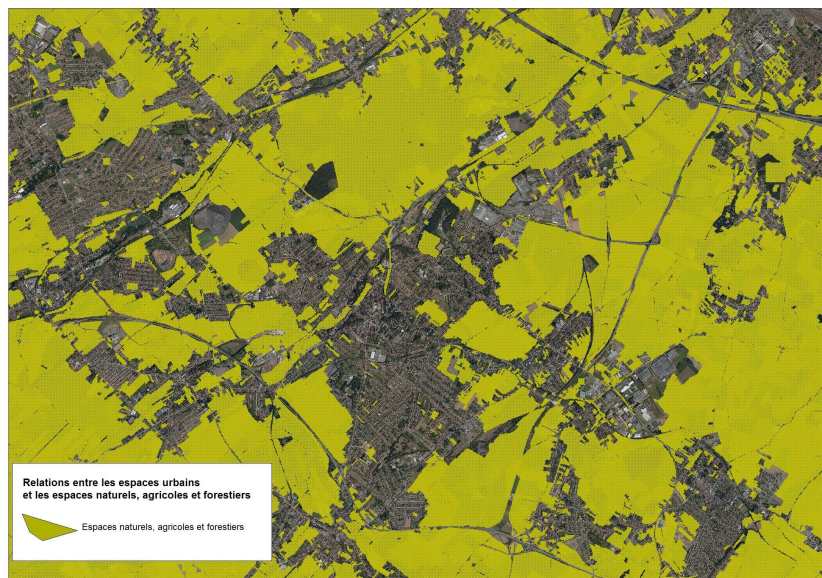


Illustration 1
Dans le Béthunois, l'imbrication des espaces agricoles et des espaces urbains est particulièrement sensible

Entre 1998 et 2009, les espaces urbains ont fortement progressé, à hauteur de **1800 ha/an** (données SIGALE 2009, précision 1,5%).

Pendant cette période, 140.000 ménages supplémentaires se sont installés dans la région et autant d'emplois ont été créés (données INSEE 2009). **Chaque hectare nouvellement artificialisé dans le Nord Pas-de-Calais est ainsi corrélé à l'accueil de 16 ménages et emplois** (8 ménages et 8 emplois) supplémentaires sur l'ensemble des espaces urbains de la région.

SCOT	Rythme de l'artificialisation 1998-2009 (ha/an)	Evolution du nombre de ménages entre 1999 et 2009	Evolution du nombre d'emplois entre 1999 et 2009	Ménages et emplois supplémentaires par hectare artificialisé supplémentaire
Lille	288	46 652	51 859	34
Lens-Liévin-Hénin-Carvin	102	8 955	15 881	24
Arras	59	5 502	5 435	18
Valenciennois	169	9 829	21 080	18
Boulonnais	55	4 215	5 482	18
Terre des deux Caps	13	989	998	15
Montreuillois	63	4 408	3 725	13
Douais	114	7 830	6 935	13
Flandre-Dunkerque	126	8 300	6 086	11
Artois	136	8 666	4 471	10
Flandre-Intérieure	86	6 179	2 123	10
Calais	110	6 532	3 316	9
Saint-Omer	93	5 699	2 086	8
Cambrésis	87	4 534	2 723	8
Marquion-Orsart	31	1 718	695	8
Pays du Ternois	33	1 187	906	6
Sambre-Avesnois	128	4 986	1 539	5
Pays des sept vallées	35	1 254	337	5
Hors SCOT	58	2 553	1 451	7
Total	1784	139 988	137 128	16

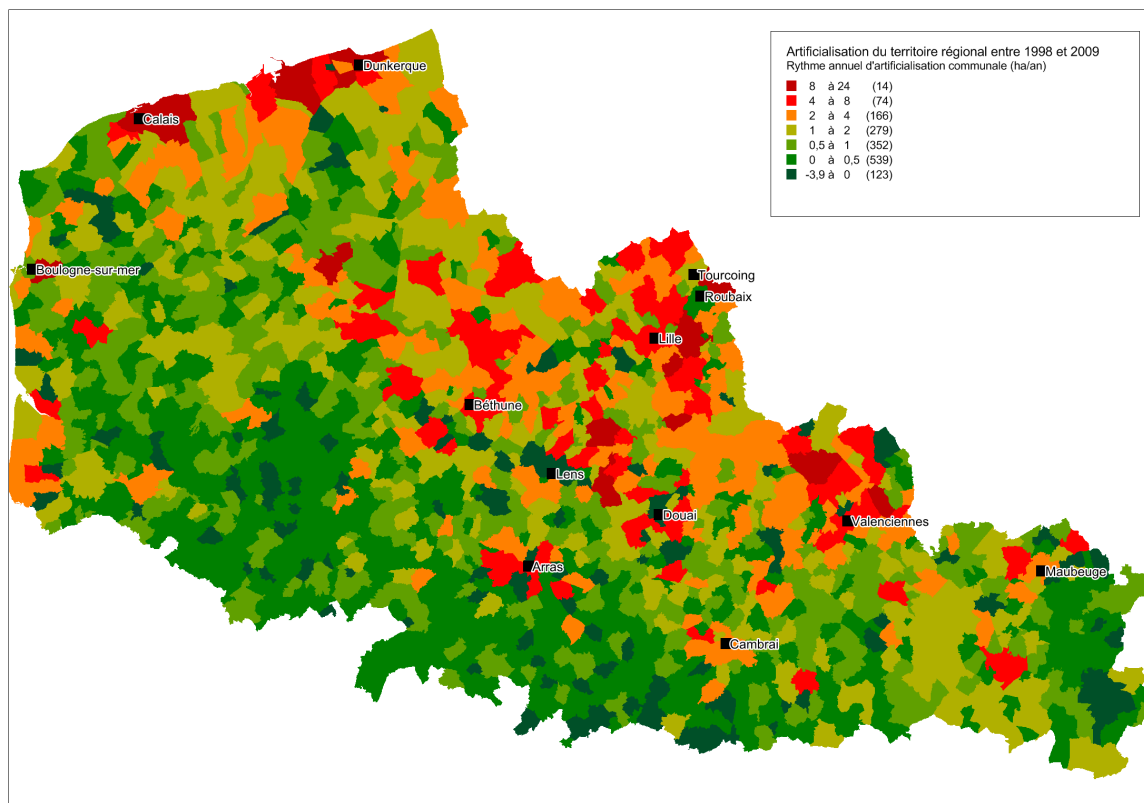
Dans les analyses qui suivent, les expressions « emplois / ménages supplémentaires », « nouveaux ménages / emplois » renvoient à des soldes nets de ménages et d'emplois (solde entre arrivées et départs, entre créations et disparitions).

Tableau 2

Sur certains territoires, la part importante de la densification en renouvellement urbain sur l'extension urbaine, jointe à la densité importante des extensions urbaines, se traduisent par une utilité marginale plus importante des extensions urbaines

« L'utilité marginale » de l'extension des espaces urbains varie fortement selon les territoires de SCOT (tableau 2). Dans le territoire de SCOT de Lille, 1 ha d'extension urbaine est corrélé à l'accueil de 34 ménages et emplois nouveaux sur l'ensemble des espaces urbains du territoire de SCOT ; les territoires de SCOT de Lens-Liévin-Hénin-Carvin, de Valenciennes, d'Arras et de Boulogne sont eux aussi assez efficaces de ce point de vue (de 18 à 24 ménages et emplois nouveaux par hectare d'extension urbaine) ; les territoires non couverts par un SCOT, situés au sud du Nord Pas-de-Calais, n'accueillent quant à eux que 7 ménages et emplois nouveaux pour chaque hectare nouvellement artificialisé.

L'artificialisation des espaces naturels, agricoles et forestiers, de 1998 à 2009, **se diffuse à partir de l'armature principale de la trame urbaine régionale** (carte 2, à comparer avec la carte 1, données SIGALE 2009) **jusqu'à toucher certaines « enclaves vertes »**, notamment celle de la Pévèle.



Carte 2

L'artificialisation touche les bords de l'armature principale de la trame urbaine, mais aussi les territoires périurbains

Les années 2010-2011 semblent marquées par un léger infléchissement de la tendance décrite pour la décennie 1999-2009. La consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers peut en effet être estimée à environ **1600 ha/an** sur l'ensemble de la région (fichiers fonciers 2009-2011), soit une baisse de 10% par rapport à la moyenne décennale.

1-Des espaces naturels, agricoles et forestiers fragilisés

Du fait du contexte géographique et climatique, le Nord Pas-de-Calais est favorable à la biodiversité. Il abrite des milieux naturels variés (milieux littoraux, pelouses calcaires, prairies humides...) et les activités humaines y sont à l'origine de milieux originaux (bocages, terroirs, zones gagnées sur la mer...).

La forêt y est faiblement présente du fait de l'histoire agricole marquée de la région : la surface boisée régionale (forêt, bois, bosquets et peupleraie) couvre 107.500 ha soit 8,6% du territoire, dont 94.300 ha sont dédiés à la production de bois, peupleraies comprises (tableau 3, données DRAAF 2010).

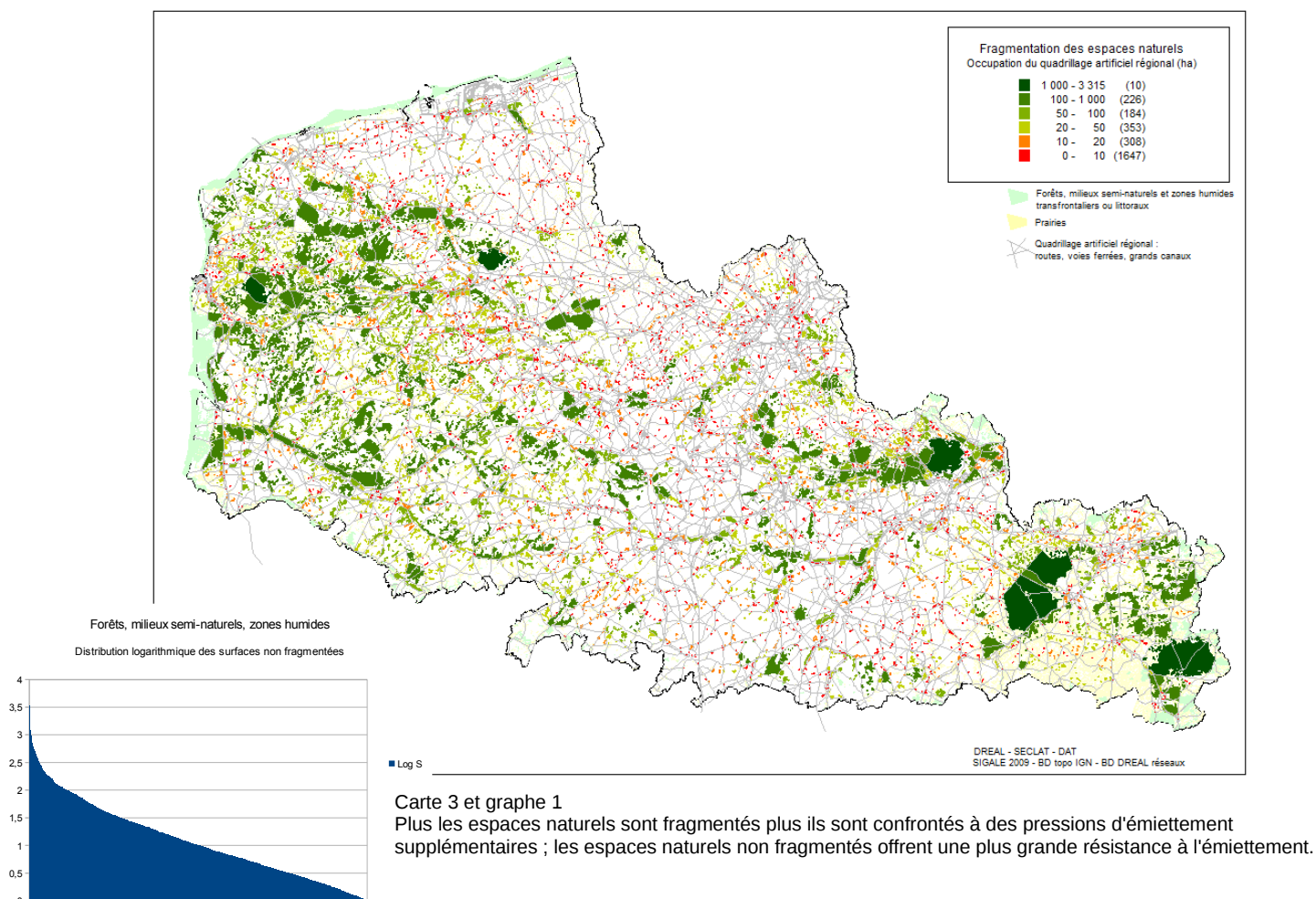
Territoire	Bois et forêts exploités	Bois non exploités	Peupleraies dont alignements	Surface totale boisée	Taux de boisement
Nord	38.000 ha	6.900 ha	7.600 ha	52.500 ha	9,15%
Pas-de-Calais	43.000 ha	6.300 ha	5.700 ha	55.000 ha	8,50%
Région	81.000 ha	13.200 ha	13.300 ha	107.500 ha	8,60%

Les zones les plus boisées sont l'Avesnois, avec un taux de 20 %, et la zone littorale du Boulonnais et du Marquenterre, avec des taux respectifs de 17 % et 15 %.

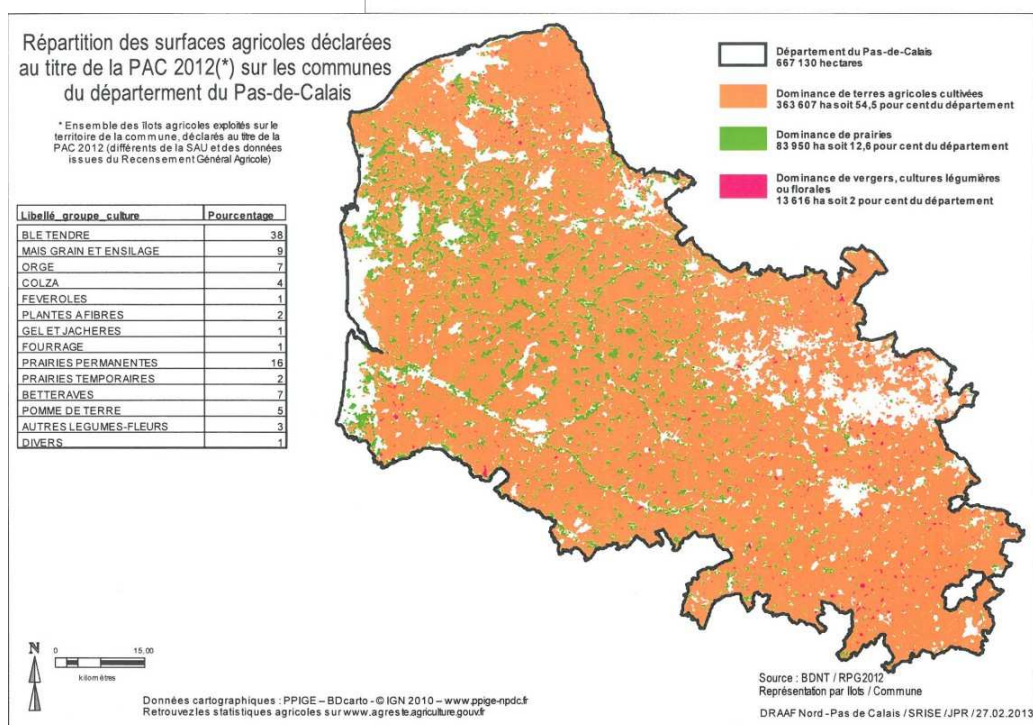
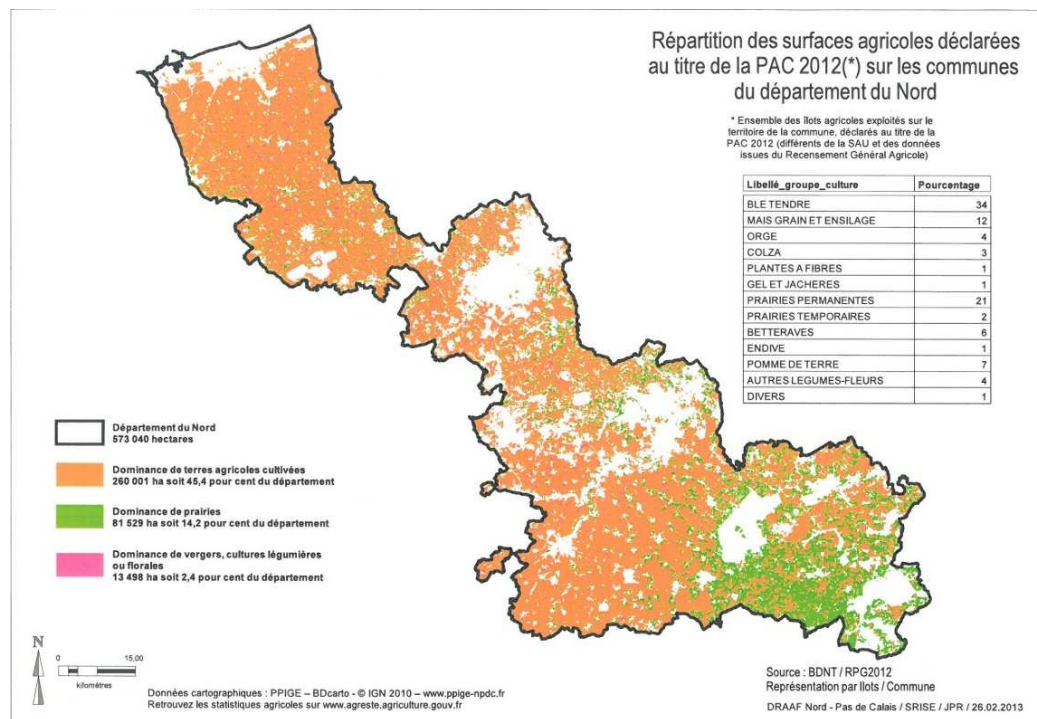
De 1998 à 2009, les espaces naturels et forestiers, *hors espaces agricoles*, ont cru de près de **700 ha/an** (données SIGALE 2009 corrigées par les données Agreste 2000 et 2010 relatives à la surface agricole utile). Il semble que cette évolution concerne principalement les espaces boisés et que les espaces d'intérêts écologiques majeurs relictuels (de petite taille) continuent à régresser, en particulier par des prélèvements aux marges de ces espaces (milieux littoraux et humides notamment).

Le degré de fragmentation des espaces naturels en Nord Pas-de-Calais est important. La taille moyenne des espaces naturels significatifs (forêts, milieux semi-naturels et zones humides supérieurs à 1 ha) enserrés par des coupures artificielles (routes départementales et nationales, voies ferrées, grands canaux) est en effet de 50 ha, et leur taille médiane est de 10 ha. Ce qui signifie qu'il y a de grands espaces non fragmentés mais en petit nombre (carte 3 et graphe 1, données SIGALE 2009). Or le morcellement des habitats naturels en une multitude de parcelles dispersées sur le territoire régional, s'il n'est pas compensé par des corridors efficaces, nuit au bon fonctionnement des écosystèmes et à la survie des espèces animales et végétales.

La fragmentation des habitats naturels est d'ailleurs désignée comme la principale cause du déclin de la biodiversité à l'échelle mondiale (Sommet de la Terre, Rio 1992) et européenne (agence européenne de l'environnement, 2011). L'éroitesse du parcellaire agricole dans le Nord Pas-de-Calais est en revanche un atout en termes de linéaires de bords de champs, qu'ils soient plantés de haies, bordés par un fossé ou susceptibles d'accueillir des espèces messicoles.



Du fait de conditions pédoclimatiques très favorables, le Nord Pas-de-Calais est une région à vocation agricole (cartes 4 et 5, déclarations PAC 2012). Sa surface agricole utilisée représente 834.900 ha en 2010, soit **67%** de la surface régionale (tableau 4, données Agreste SAA 2010). Entre 2000 et 2010, la part des terres arables et celle des surfaces toujours en herbe dans la surface agricole utilisée, sont restées stables (79% pour les terres arables, 21% pour les surfaces toujours en herbe).



source Agreste SAA	2000	2010	Rythme 2010-2000
Surface agricole utilisée du Nord Pas-de-Calais	860.300 ha	834.900 ha	- 2540 ha/an

La surface agricole utilisée du territoire régional a diminué entre 2000 et 2010 de 2,9%, selon un rythme d'environ **2500 ha/an**.

On observe depuis plusieurs années une concentration économique importante des exploitations agricoles (diminution de près de 25% des exploitations agricoles entre 2000 et 2010). La densité d'exploitations sur le territoire régional reste cependant importante en comparaison de la moyenne nationale (11 exploitations pour 10 km² en Nord Pas-de-Calais pour une moyenne nationale de 9 exploitations par 10 km²). La surface agricole utilisée moyenne par exploitation est de 61 ha, pour 55 ha en France (en 2000, la surface moyenne était de 47 ha dans la région). La différence est notable entre les deux départements avec une surface moyenne de 53 ha (+27% entre 2000 et 2010) dans le Nord et de 69 ha (+35%) dans le Pas-de-Calais.

La concentration et la spécialisation continue des exploitations agricoles s'accompagnent d'un déclin de l'élevage et de l'évolution des modes de production. Entre 2000 et 2010, le nombre d'exploitations orienté en grandes cultures a augmenté de 9% pour représenter 44% des exploitations en 2010 au détriment des exploitations agricoles orientées en productions animales qui ont diminué de 13% passant de 60% à 52% des exploitations régionales (Source Agreste RA 2010). **Une des conséquences de ces évolutions majeures est le déclin des prairies permanentes.** Elles représentaient 24% de la surface agricole utilisée des exploitations en région en 1990, mais plus que 21% en 2000. Toutefois cette tendance a été freinée par la mise en place de la conditionnalité des aides agricoles interdisant le retournement. L'obligation de mise en place de bandes enherbées a même permis un maintien global des surfaces toujours en herbe des exploitations agricoles entre 2000 et 2010, en particulier depuis 2005.

Dans la période 1998-2009, on constate un **fort déclin des surfaces en herbe régionales** (SIGALE 2009). Hors du contexte réglementaire agricole, souvent proches des habitations, de valeur agronomique relativement faible et avec la disparition de l'élevage, ces parcelles sont particulièrement vulnérables à la pression urbaine ou évoluent vers des stades arbustifs et arborés.

79% de la surface agricole utilisée du Nord Pas-de-Calais (contre 61% au niveau national) concerne le fermage auprès de tiers, 12% (contre 23% au niveau national) le faire-valoir direct, 8% le fermage auprès des associés. L'importance du faire-valoir indirect a pour conséquence un marché des terres agricoles peu actif, capté aux trois quarts par les fermiers en place, et qui comprend une faible part de bâti, ce qui ne facilite pas l'installation d'agriculteurs hors cadre familial. Les agrandissements se réalisent par location auprès de nombreux propriétaires, la propriété étant très morcelée par rapport à l'exploitation.

Le prix des terres libres s'établit en 2011 à 9190 €/ha dans le Nord et 10.050 €/ha dans le Pas-de-Calais et celui des terres louées à 4400 €/ha pour l'ensemble de la Région (source : SAFER/SSP/Terres d'Europe/SCAFR), très supérieurs aux moyennes nationales qui s'établissent respectivement à 5430 €/ha et 3830 €/ha. **De 2004 à 2011, en euros courants, le prix des terres libres a augmenté de 48%** en région contre 25% au niveau national, **et pour les terres louées de 25%**, ce qui correspond à la moyenne nationale. Les terres libres de la plaine de la Lys ont atteint en 2011 plus de 12.800 €/ha, ce qui est la valeur la plus élevée de la moitié nord de la France. L'augmentation des prix depuis 2005 est liée à la progression des revenus agricoles et à la baisse des taux d'intérêt réels. Les prix des biens loués sont moins soumis aux fluctuations de revenus que ceux des biens libres, et l'amplitude des variations de prix d'une année à l'autre est plus faible. En Nord Pas-de-Calais, malgré les hauts niveaux de prix du foncier, les loyers, eux-mêmes historiquement élevés, permettent un rendement locatif (loyer à l'hectare perçu l'année N ramené à un hectare de terre acheté l'année N-1) entre 3,5% et 4,5% en 2009-2011, parmi les plus élevés, la moyenne nationale étant de 1,4%.

Parmi les marchés non agricoles (au sens de la SAFER Flandre-Artois), le marché forestier est susceptible d'introduire des distorsions mineures dans le marché agricole du fait de sa similarité avec ce dernier (composante de rente foncière et composante d'économie forestière), et parce qu'il est très réduit en région ; le marché des terrains à bâtir introduit quant à lui d'inévitables distorsions du fait des perspectives de plus-values induites par l'intégration de ce marché dans l'économie urbaine. Le marché des espaces de loisirs s'apparente au marché des terrains à bâtir, même si les perspectives de rendement y sont moindres (en 2011, la valeur nominale du foncier agricole mutant en espaces de loisirs s'élevait à 43% de la valeur nominale du foncier agricole mutant en espaces urbains construits pour le logement ou l'activité).

En 2011, **les transactions liées au marché agricole représentaient 7600 ha contre 2950 ha pour les marchés non agricoles** (720 ha sur le marché forestier, 875 ha sur le marché des espaces de loisirs, 1355 ha sur le marché des terrains à bâtir en nette régression depuis 2009).

2-Des villes qui répondent aux besoins d'espace des ménages et des entreprises

En 2011, 17,2% de la surface régionale était artificialisée. 26% de ces espaces artificialisés consistaient en infrastructures et autres parties du domaine public, 69% en foncier urbain (dont un tiers est non bâti et les deux tiers bâtis), 5% en espaces urbains en devenir (tableau 5, données fichiers fonciers 2011).

Les parcelles foncières dédiées exclusivement à l'habitat représentent 80% du parc de logement, les 20% restants se trouvant sur des parcelles mixtes habitat / activités. Sur ce foncier monofonctionnel dédié à l'habitat, **la densité régionale est de 23 logements à l'hectare** en 2011 (données fichiers fonciers 2011).

Cette densité n'est pas homogène sur l'ensemble de la région (tableau 6, données fichiers fonciers 2011). Le

territoire du SCOT de Lille dispose du foncier dédié à l'habitat le plus dense, avec 36 logements à l'hectare, ce qui est trois fois supérieur à la densité des territoires hors SCOT.

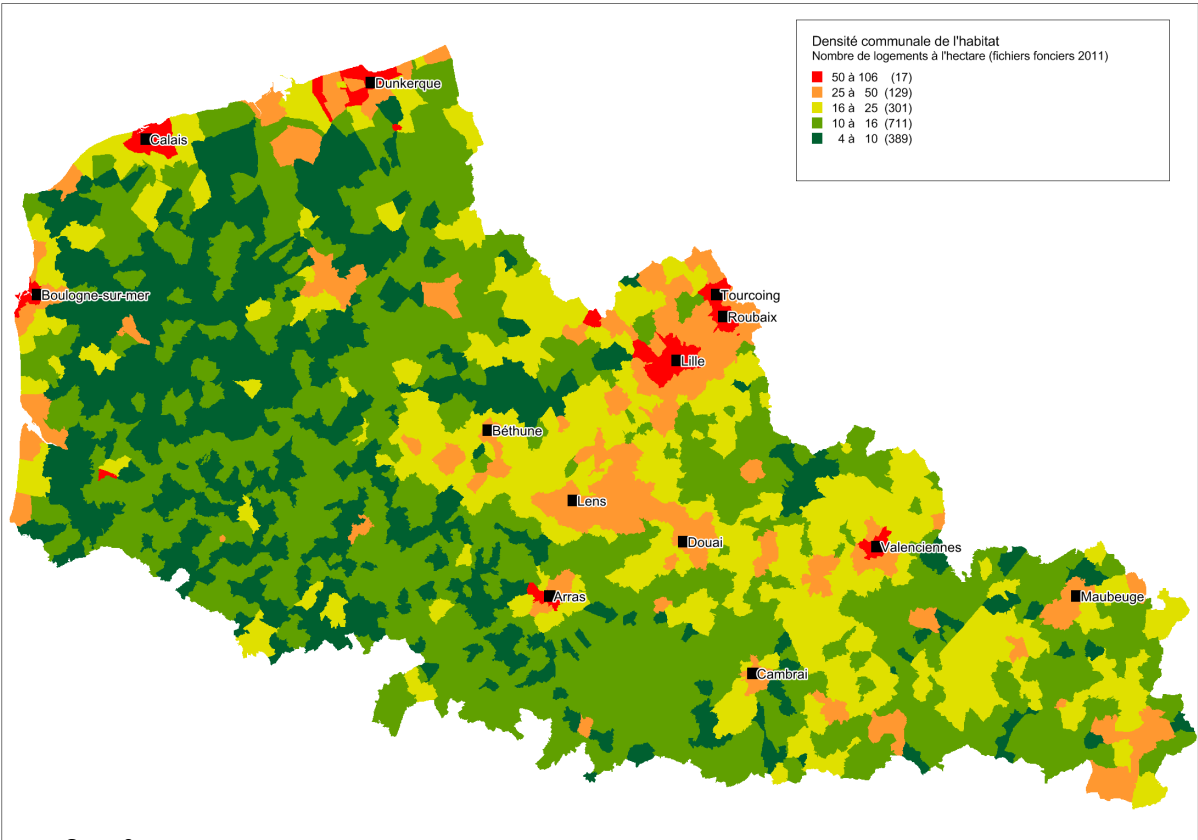
Foncier urbain	146 500	69%
dont foncier non bâti	49 350	23%
dont parcs et jardins publics	5 100	2%
dont autres espaces non bâtis	44 250	21%
dont foncier bâti	97 100	46%
dont habitat pur	69 050	32%
dont activité pure	19 050	9%
dont mixte	8 000	4%
autre	1 050	0%
Espaces urbains en devenir	9 750	5%
Carrières	1 200	1%
Infrastructures et autres domaines publics	55 700	26%
dont foncier ferroviaire	4 700	2%
Espaces artificialisés (ha)	213 100	100%

Tableau 5
Structure des espaces artificialisés dans le NPDC

SCOT	Densité habitat nb lgts/ha
Lille	36
Flandre-Dunkerque	26
Lens-Liévin-Hénin-Carvin	25
Boulonnais	25
Valenciennois	23
Arras	23
Douaisis	22
Montreuillois	21
Calaisis	20
Sambre-Avesnois	20
Artois	19
Cambrésis	19
Flandre-Intérieure	16
Marquion-Osartis	16
Terre des 2 Caps	15
Saint-Omer	15
Pays du Ternois	13
Pays des sept vallées	12
Hors SCOT	12
Total NPDC	23

Tableau 6
Densités des secteurs urbains dédiés à l'habitat

Les territoires communaux dont le foncier dédié à l'habitat est d'une densité supérieure à 25 logements à l'hectare dessinent la carte des principaux pôles urbains (carte 6), tandis que ceux pour lesquels cette densité est comprise entre 16 et 25 logements à l'hectare mettent en valeur la continuité entre ces pôles urbains et les territoires ruraux qui les entourent.



Carte 6
Les communes les plus denses en logements polarisent la trame urbaine, les ruptures entre ces communes et les communes rurales peuvent être fortes comme elles peuvent être adoucies par les communes périurbaines

L'éventail des valeurs de la densité du tissu urbain dévolu à l'habitat augmente lorsque l'échelle d'observation s'affine : pour l'ensemble de la région cette valeur est unique (23 logements à l'hectare), pour les territoires de SCOT la densité se distribue entre 12 et 36 logements à l'hectare, pour les territoires communaux, l'éventail s'élargit de 4 à 106 logements à l'hectare. Or ces échelles ne sont pas encore celle du constructeur (la parcelle) ni celle de l'habitant (le logement). A ces deux échelles, l'éventail est encore plus important. De façon générale, **les différents acteurs de l'aménagement n'ont pas la même expérience de la densité urbaine**, en particulier pour l'habitat.

Cela peut être illustré par les valeurs moyennes de la densité de l'habitat, à l'aune du tissu urbain communal, de la parcelle ou du logement : la valeur moyenne des densités communales du tissu urbain dévolu à l'habitat est en effet de 15 logements à l'hectare (du fait du grand nombre de communes rurales), tandis que la valeur moyenne des densités des parcelles à vocation d'habitat est de 50 logements à l'hectare (du fait du grand nombre de petites parcelles accueillant des logements), et que la valeur moyenne au logement des densités parcellaires est de 100 logements à l'hectare (le plus grand nombre des logements se situant sur des parcelles très denses). Élus, constructeurs et habitants n'ont pas la même sensibilité à la densité de l'habitat.

Entre 1999 et 2009, la région Nord Pas-de-Calais est passée de 1.490.000 à 1.630.000 ménages et de 1.345.000 à 1.480.000 emplois. Il est à noter que **cette augmentation des ménages n'est pas issue d'une augmentation de la population, mais de réalités sociales (décohabitation, monoparentalité, etc.)**. Durant cette période, les espaces artificiels sont passés de 192.000 ha à 210.000 ha. Globalement, entre 1999 et 2009, la densité de la région en ménages et emplois par hectare artificiel est restée stable autour de **15 ménages et emplois par hectare artificiel**.

L'amplitude reste faible à l'échelle des territoires de SCOT (tableau 7, données SIGALE 2009 et INSEE 2009), entre une densification de 0,57 ménages et emplois par hectare artificiel (Lens-Liévin-Hénin-Carvin) et une dédensification de 0,62 ménages et emplois par hectare artificiel (Calaisis).

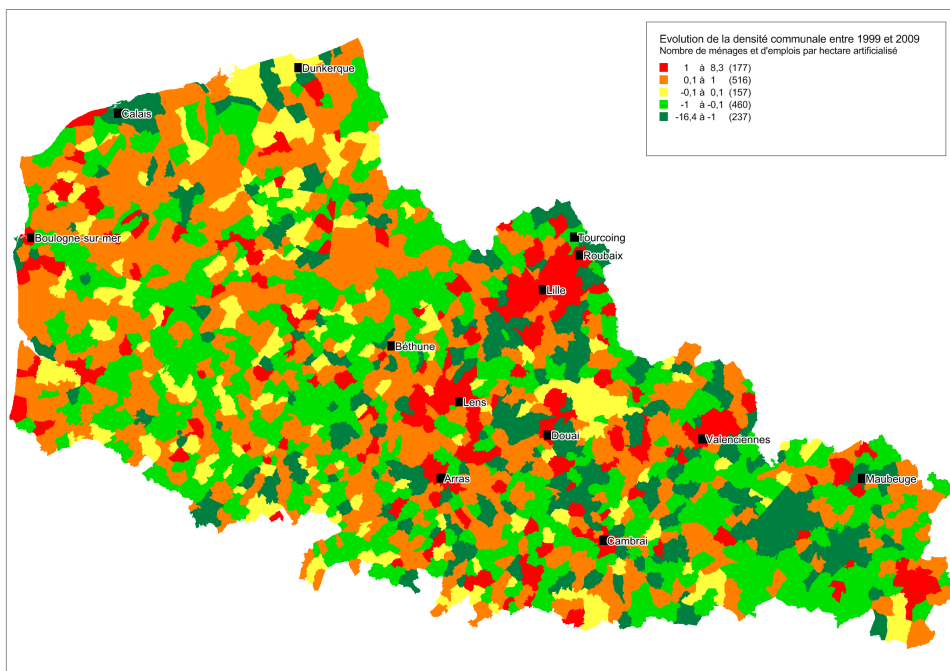
SCOT	Densité 2009 (ménages et emplois par hectare artificiel)	Densité 1999 (ménages et emplois par hectare artificiel)	Evolution de la densité entre 1999 et 2009
Lens-Liévin-Hénin-Carvin	15,96	15,39	0,57
Terre des deux Caps	5,23	4,69	0,54
Montreuillois	8,18	7,74	0,44
Lille	29,50	29,08	0,43
Valenciennois	15,27	14,94	0,33
Boulonnais	16,41	16,31	0,10
Marquion-Osartis	7,44	7,40	0,04
Pays du Ternois	6,40	6,40	0,00
Flandre-Intérieure	10,20	10,27	-0,06
Arras	18,95	19,01	-0,06
Pays des sept vallées	5,41	5,48	-0,07
Douaisis	14,03	14,14	-0,11
Artois	12,22	12,46	-0,24
Saint-Omer	10,78	11,07	-0,29
Cambrésis	11,58	11,88	-0,30
Flandre-Dunkerque	15,40	15,80	-0,41
Sambre-Avesnois	10,25	10,69	-0,45
Calaisis	13,33	13,94	-0,62
Hors SCOT	5,78	5,67	0,11
Total NPDC	15,23	15,21	0,03

Tableau 7

Entre 1999 et 2009, la densité des espaces urbains du NPDC est restée stable

Les territoires communaux n'ont pas, à cet égard, de profil bien défini : se côtoient les territoires vertueux déjà denses et qui continuent à se densifier, les territoires historiquement denses qui se dédensifient, les territoires peu denses qui continuent à se dédensifier et les territoires peu denses qui amorcent plus ou moins nettement une densification de leurs espaces artificiels (carte 7).

Lorsqu'on affine encore l'échelle d'analyse et qu'on interroge les espaces fonctionnels infracommunaux, il semble que ce soient les espaces à vocation d'activité qui soient le plus facteur de dédensification, notamment du fait de la mutation du système productif régional vers des emplois plus consommateurs d'espace. Entre 2005 et 2009, **les espaces monofonctionnels à vocation économique** du Nord Pas-de-Calais ont augmenté de 5,5% (contre 3% pour l'ensemble des espaces artificialisés, données SIGALE 2009) ; **représentant 16,5% du foncier urbain, ils ont contribué à hauteur de 30% à l'étalement urbain**.



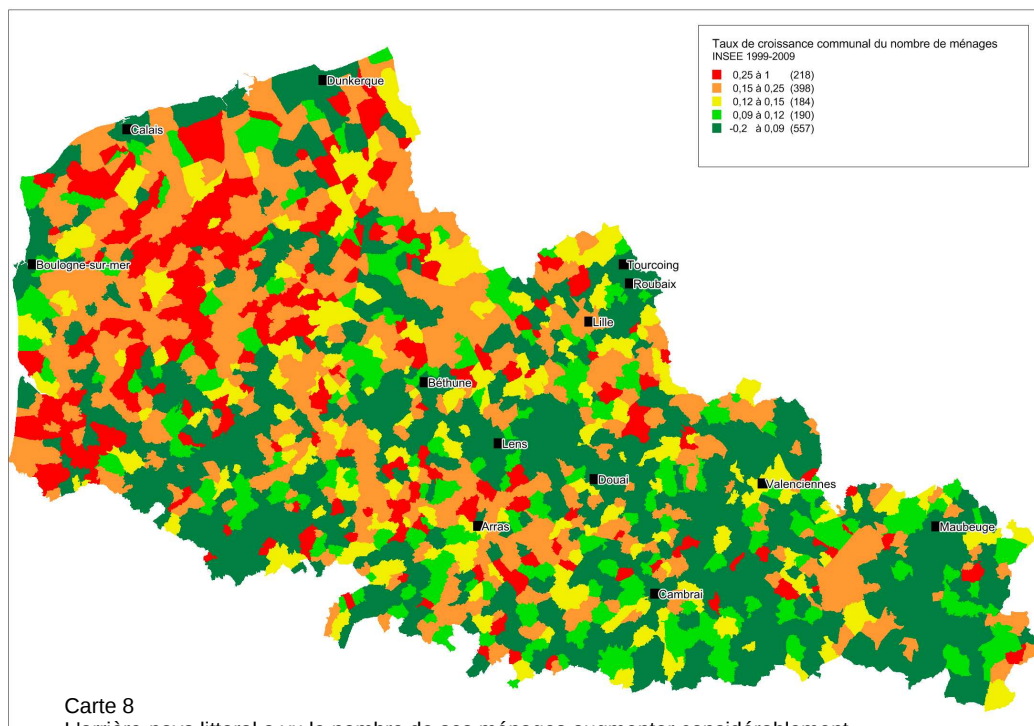
Carte 7

La distinction entre communes qui se sont densifiées et communes qui se sont dédensifiées entre 1999 et 2009 n'est pas significative

La périurbanisation de l'habitat peut être appréhendée à l'aide des deux indicateurs suivants :

- l'écart au taux régional du taux communal de croissance des ménages ;
- au sein de chaque aire urbaine du Nord Pas-de-Calais, l'augmentation de la distance du lieu d'implantation des nouveaux ménages à la commune centre de l'aire urbaine.

Le taux de croissance régional du nombre des ménages entre 1999 et 2009 s'élève à +9,39%. En moyenne les communes du Nord Pas-de-Calais ont connu un taux de croissance de +14% (le nombre des communes ayant eu un taux de croissance supérieur au taux régional est plus important que celui des communes ayant eu un taux de croissance inférieur). Les communes ayant eu le taux de croissance le plus élevé (supérieur à +14%) se situent principalement dans l'arrière-pays littoral, entre l'agglomération lilloise et le bassin minier et au sud du bassin minier (carte 8, données INSEE 1999-2009).



Carte 8

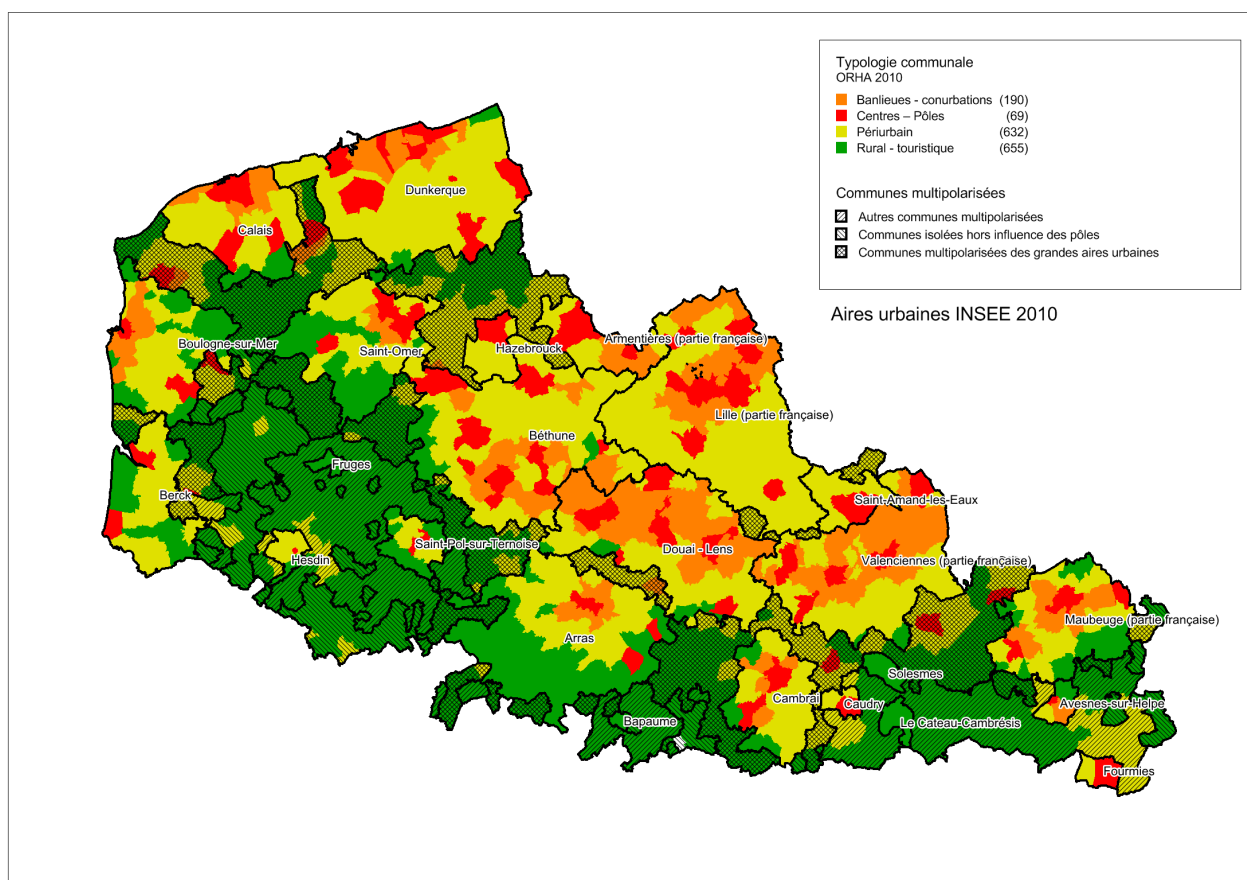
L'arrière-pays littoral a vu le nombre de ses ménages augmenter considérablement, phénomène qui touche, plus généralement, les secteurs périurbains les plus tendus

La typologie ORHA 2010 des communes du Nord Pas-de-Calais permet de différencier les taux de croissance communale (tableau 8). Alors que les communes centrales et autres pôles urbains et que les banlieues et les communes des bassins miniers et industriels connaissent une croissance modérée du nombre de ménages, inférieure à la valeur régionale, **les communes rurales et surtout les communes périurbaines sont celles dont le taux de croissance du nombre de ménage est le plus élevé (+14,2% pour l'ensemble des communes périurbaines).**

Typologie communale ORHA	Taux de croissance des ménages 1999-2009
Centres – Pôles	8,45%
Banlieues – Conurbations	7,03%
Périurbain	14,20%
Rural – Touristique	12,26%
Nord Pas-de-Calais	9,39%

Tableau 8

Les communes périurbaines, mais aussi les communes rurales ont connu une croissance importante du nombre de leurs ménages



Le croisement des aires urbaines de l'INSEE 2010 et de la typologie ORHA 2010 (carte 9) permet d'affiner encore ce constat (tableau 9). Les aires urbaines d'Arras, de Berck, de Saint-Omer et dans une moindre mesure de Lille se détachent nettement (taux de croissance supérieur à +10% sur la période, soit +1% par an) et le rôle joué par le périurbain est à chaque fois important (+16% pour Arras, +22% pour Berck, +18% pour Saint-Omer dont les espaces ruraux croissent plus rapidement encore, +15% pour Lille).

Un autre indice de la périurbanisation concerne la croissance des communes multipolarisées des grandes aires urbaines, qui est forte avec +14%. Enfin, parmi les aires urbaines qui croissent modérément, certaines mettent en évidence un décrochement du périurbain par rapport aux centres urbains : c'est le cas d'Armentières (+16% de croissance du périurbain), de Béthune dont la typologie rejoint celle de Saint-Omer (+15% pour le périurbain, +16% pour les espaces ruraux), de Calais qui appartient à la même typologie (+22% pour le périurbain, +25% pour les espaces ruraux), de Dunkerque (+16% de croissance du périurbain).

Aire urbaine 2010	Typologie ORHA 2010	Taux de croissance des ménages entre 1999 et 2010	Aire urbaine 2010	Typologie ORHA 2010	Taux de croissance des ménages entre 1999 et 2010
Armentières (partie française)	Centres et banlieues	8,20%	Douai - Lens	Centres et banlieues	6,32%
	Périurbain	16,49%		Périurbain	12,13%
	Rural	9,14%		Rural	9,59%
Arras	Centres et banlieues	12,91%	Dunkerque	Centres et banlieues	5,85%
	Périurbain	15,87%		Périurbain	16,22%
	Rural	12,22%		Rural	12,99%
Avesnes-sur-Helpe	Centres et banlieues	5,35%	Lille (partie française)	Centres et banlieues	9,73%
	Périurbain	4,05%		Périurbain	14,92%
	Rural	4,92%			10,57%
Berck	Centres et banlieues	14,94%	Maubeuge (partie française)	Centres et banlieues	2,54%
	Périurbain	22,20%		Périurbain	8,38%
	Rural	13,50%		Rural	12,54%
Boulogne-sur-Mer	Centres et banlieues	6,22%	Saint-Omer	Centres et banlieues	8,05%
	Périurbain	11,87%		Périurbain	17,81%
	Rural	11,53%		Rural	20,12%
Béthune	Centres et banlieues	7,62%	Valenciennes (partie française)	Centres et banlieues	6,81%
	Périurbain	6,79%		Périurbain	11,92%
	Rural	14,88%		Rural	12,87%
Calais	Centres et banlieues	9,68%	Autres aires urbaines	Centres et banlieues	7,58%
	Périurbain	6,88%		Périurbain	9,26%
	Rural	22,06%		Périurbain	14,11%
Cambrai	Centres et banlieues	9,13%	Communes multipolarisées des grandes aires urbaines	Rural	16,17%
	Périurbain	6,59%			14,09%
	Rural	11,68%		Périurbain	9,65%
	Centres et banlieues	9,99%	Autres communes multipolarisées	Rural	8,87%
	Périurbain	7,56%		Périurbain	15,29%
	Rural			Rural	8,45%
			Communes isolées hors influence des pôles		8,96%
			Total		9,39%

Tableau 9

Les communes multipolarisées des grandes aires urbaines ont connu une croissance importante du nombre des ménages.

Dans les aires urbaines les plus dynamiques, le rôle joué par le périurbain est toujours majeur.

Parmi les autres aires urbaines, certaines sont marquées par le dynamisme du périurbain et/ou du rural, en contraste avec les centres.

Il semble ainsi qu'entre 1999 et 2009, quatre phénomènes puissent être relevés en lien avec la périurbanisation de l'habitat :

- **un rôle important de la périurbanisation dans la croissance des aires urbaines les plus dynamiques ;**
- **un rôle joué par le périurbain et les espaces ruraux dans le maintien du dynamisme des aires urbaines les moins dynamiques ;**
- **une montée en puissance des communes multipolarisées des grandes aires urbaines, qu'elles soient périurbaines ou rurales ;**
- **une périurbanisation « au second degré » par les dynamiques importantes qui touchent les espaces ruraux aux abords ou à l'intérieur des grandes aires urbaines.**

Le constat touchant les aires urbaines est confirmé par le calcul de la croissance des distances qui séparent des centres urbains les ménages supplémentaires de 2009 par rapport à la situation de référence de 1999. Le cumul régional de ces distances s'élève à près de **890.000 km**, ce qui revient, par ménage supplémentaire, à une distance de **6,3 km** au centre urbain de l'aire urbaine où le ménage est implanté. Cette distance moyenne varie selon les aires urbaines, allant d'une valeur quasi-nulle pour les aires urbaines les plus petites, à plus de 11 km pour l'aire urbaine de Béthune.

L'analyse de l'évolution de cette distance entre les deux périodes 1999-2006 et 2006-2009 (tableau 10, données INSEE 1999-2006-2009-2010), fait apparaître que **si la périurbanisation reste stable sur l'ensemble des aires urbaines, certaines connaissent un élargissement de leur périurbanisation** (sur l'aire de Maubeuge par exemple, les nouveaux ménages s'installant en moyenne à 7 km de la ville de Maubeuge sur la période 1999-2006, puis à plus de 15 km sur la période 2006-2009) et **d'autres semblent avoir dépassé le niveau maximal de l'étendue périurbaine et la contraignent à des espaces plus resserrés** (sur l'aire urbaine de Dunkerque, les nouveaux ménages ont commencé par s'installer à près de 12 km de Dunkerque en moyenne sur la période 1999-2006, pour revenir à un peu plus de 9 km sur la période 2006-2009).

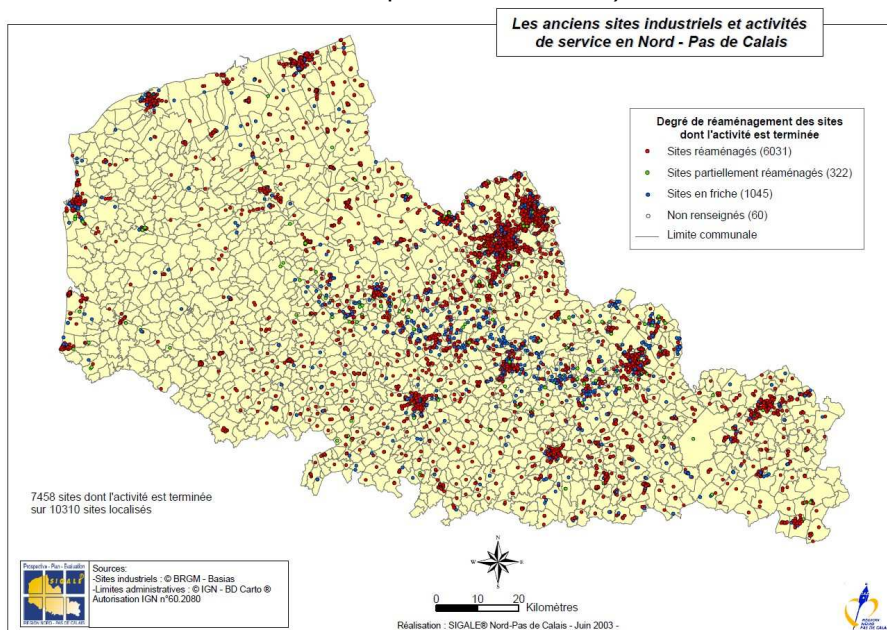
Aire urbaine 2010	Distance moyenne au centre de l'aire urbaine des nouveaux ménages - période 1999-2006 (km)	Distance moyenne au centre de l'aire urbaine des nouveaux ménages - période 2006-2009 (km)	Variation de la distance moyenne (km)
Maubeuge (partie française)	6,8	15,6	8,8
Hesdin	3,6	7,8	4,2
Boulogne-sur-Mer	5,4	9,0	3,6
Armentières (partie française)	4,7	8,0	3,3
Calais	5,8	8,6	2,8
Lille (partie française)	6,6	9,1	2,5
Douai - Lens	5,6	8,0	2,4
Saint-Pol-sur-Ternoise	2,3	4,2	1,9
Saint-Amand-les-Eaux	3,8	4,9	1,1
Béthune	10,9	11,9	1,1
Arras	4,6	5,5	0,9
Cambrai	3,2	4,0	0,8
Bapaume	-0,4	-0,1	0,3
Fruges	0,0	0,0	0,0
Caudry	0,6	0,6	0,0
Saint-Omer	8,4	8,3	-0,1
Berck - Etaples	3,3	2,8	-0,5
Valenciennes (partie française)	8,2	7,6	-0,7
Hazebrouck	1,0	0,3	-0,7
Le Cateau-Cambrésis	0,2	-0,8	-1,0
Avesnes-sur-Helpe	1,4	0,4	-1,0
Fourmies	0,9	-1,0	-1,9
Dunkerque	11,9	9,4	-2,5
Solesmes	0,9	-5,1	-5,9
Aires urbaines du Nord Pas-de-Calais	6,0	7,0	0,9

Tableau 10

La distance moyenne d'implantation des nouveaux ménages est importante dans les aires de Béthune et de Dunkerque
Au cours de la période 1999-2009, cette distance moyenne a fortement augmenté dans l'aire de Maubeuge

Ce phénomène de périurbanisation de l'habitat ne traduit pas un épuisement des possibilités de construction de logements dans l'armature urbaine principale du Nord Pas-de-Calais : la faible densité des opérations réalisées en extension lors des trente dernières années permet d'envisager aujourd'hui une densification de l'existant (par des règlements autorisant le « build in my backyard » par exemple) ; les faibles hauteurs pratiquées dans le tissu urbain offrent d'autre part un potentiel de densification urbaine par l'augmentation de la hauteur du bâti. **Le gisement foncier constitué par le foncier public (État, établissements publics, collectivités, etc.) en zone urbaine ainsi que par les friches industrielles reste important** : si les friches représentaient environ 10.000 ha en 1990, elles en représentent encore en 2009 près de **3700 ha**, qui comprennent 3500 ha de terrains non bâtis, soit plus de 600 friches non bâties (SIGALE 2009) et environ 200 ha de terrains bâtis, soit plus de 900 parcelles (fichiers fonciers 2009).

La mutabilité des friches n'est cependant pas garantie à court terme. L'histoire industrielle du Nord Pas-de-Calais a laissé son empreinte dans le sol des espaces urbains, et **l'armature principale de la trame urbaine régionale est particulièrement marquée par la probabilité de pollution des sols** (carte 10, carte Conseil régional Nord Pas-de-Calais 2003 d'après BRGM Basias).

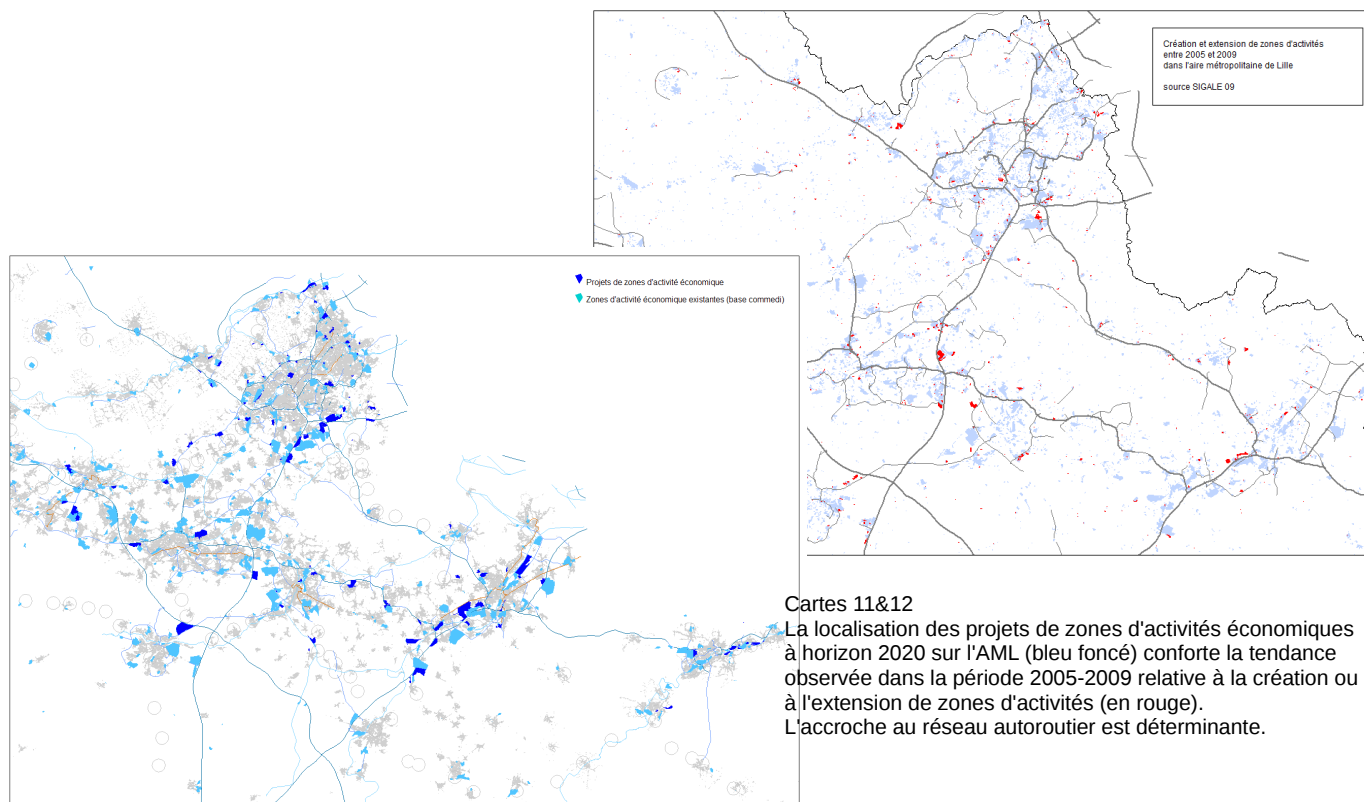


Il est à noter que le bassin minier relève d'un urbanisme où l'activité minière et industrielle était le centre de la vie urbaine. Le changement de paradigme économique a fragilisé ce territoire par la création de friches dont les dimensions sont souvent impressionnantes (zoom 1, SIGALE 2009 et fichiers fonciers 2009). Leur reconversion passe par l'invention d'une nouvelle urbanité autant que par la neutralisation des pollutions liées aux activités qu'elles abritaient.



Durant la décennie 1999-2009, l'extension des espaces urbains a accompagné un **étalement périphérique de l'emploi**, ainsi que le montre la carte des créations et des extensions des zones d'activité sur l'aire métropolitaine de Lille (carte 11, SIGALE 2009).

La localisation des projets économiques à horizon 2020 sur l'aire métropolitaine de Lille (carte 12, DREAL 2011) semble indiquer que la région Nord Pas-de-Calais continue à s'inscrire dans la tendance observée durant la décennie 1999-2009, car en suivant une logique d'offre foncière attractive, **elle exprime principalement la recherche de sites en extension urbaine privilégiant l'accessibilité directe aux infrastructures autoroutières**, plutôt que, par exemple, la densité de services caractéristiques des cœurs d'agglomération.



Cartes 11&12

La localisation des projets de zones d'activités économiques à horizon 2020 sur l'AML (bleu foncé) conforte la tendance observée dans la période 2005-2009 relative à la création ou à l'extension de zones d'activités (en rouge). L'accroche au réseau autoroutier est déterminante.

En conclusion, la forte extension des espaces urbains durant la décennie 1999-2009 ne s'est pas accompagnée par une dédensification, ces espaces ayant maintenu stable leur densité en ménages et emplois, mais **par une périurbanisation importante de l'habitat et par un étalement des activités le long des axes de transport routier**. La tendance pour la décennie 2010-2020 ne peut être infléchie que par un changement de paradigme dans l'aménagement des territoires, dans l'hypothèse où les facteurs démographiques ne seraient pas lourdement modifiés (croissance prévisible du nombre des ménages et croissance sous certaines hypothèses du nombre d'emplois).

Le déséquilibre des espaces dans le Nord Pas-de-Calais

Evolution des surfaces – période 1999-2009

Espaces urbains	Espaces naturels et boisés	Espaces agricoles
+ 1800 ha/an	+ 700 ha/an	- 2500 ha/an

Cadre réglementaire de la stratégie foncière portée par l'État

Le cadre de la démarche visant, pour l'État, à faire émerger une stratégie foncière régionale, lui est donné par les lois et leurs textes d'application :

- loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain de 2000
- loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement de 2009
- loi portant engagement national pour l'environnement de 2010
- loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social de 2013
- loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010

En prolongement de la loi d'orientation foncière de 1967 et de l'article L110 du code de l'urbanisme créé par la loi de décentralisation de 1983, c'est en effet en 2000, après plusieurs décennies de fortes évolutions des territoires régionaux, que le législateur a estimé qu'il fallait ériger l'équilibre des fonctions urbaines, agricoles et naturelles, en principe pour tous les documents d'urbanisme.

Par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales) ont pour vocation première de déterminer :

- les conditions de « 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 »,
- « 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 ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux »,
- les conditions d'une « utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux ».

Ces dispositions générales n'ont quasiment pas été modifiées depuis : la prise en considération des émissions de gaz à effets de serre les ont confortées pour ce qui concerne la maîtrise du développement urbain.

La décennie 2000-2010 a cependant montré qu'il n'était pas suffisant d'inscrire dans la loi le principe de gestion économe de l'espace et d'équilibre entre les espaces urbains et les espaces naturels et agricoles. Avec la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et la loi portant engagement national pour l'environnement, le législateur a introduit, notamment dans le code de l'urbanisme, un certain nombre d'obligations et d'outils réglementaires destinés à traduire concrètement la gestion économe de l'espace dans la pratique de l'aménagement.

L'article 7-II de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (chapitre 2 consacré à l'urbanisme) fixe un certain nombre d'orientations transversales :

- Lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles
- Lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie
- Préserver la biodiversité
- Assurer une gestion économe des ressources et de l'espace
- Créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun

Ces orientations se déclinent notamment :

- aux articles 17 et 19 de la loi portant engagement national pour l'environnement, relatifs aux SCOT et aux PLU, qui mettent l'accent sur la protection des espaces, sur la desserte en transports collectifs, sur la densification ;
- dans l'exposé des motifs de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de juillet 2010, qui définit un objectif de division par 2 de la consommation des espaces agricoles à l'horizon 2020.

A ces orientations s'ajoutent celles de la loi littoral qui promeut l'équilibre entre le développement urbain et économique du littoral, la protection des milieux naturels et la préservation des espaces agricoles.

Les textes de loi mettent en avant la période décennale pour la mesure des changements escomptés des pratiques, en particulier sur les aspects fonciers. L'horizon temporel de la stratégie foncière régionale, s'il est nécessairement le long terme, doit garder la décennie comme unité temporelle de la mesure de son efficience, et ainsi se décliner avant tout sur la période 2010-2020 en gardant la perspective de la décennie ultérieure.

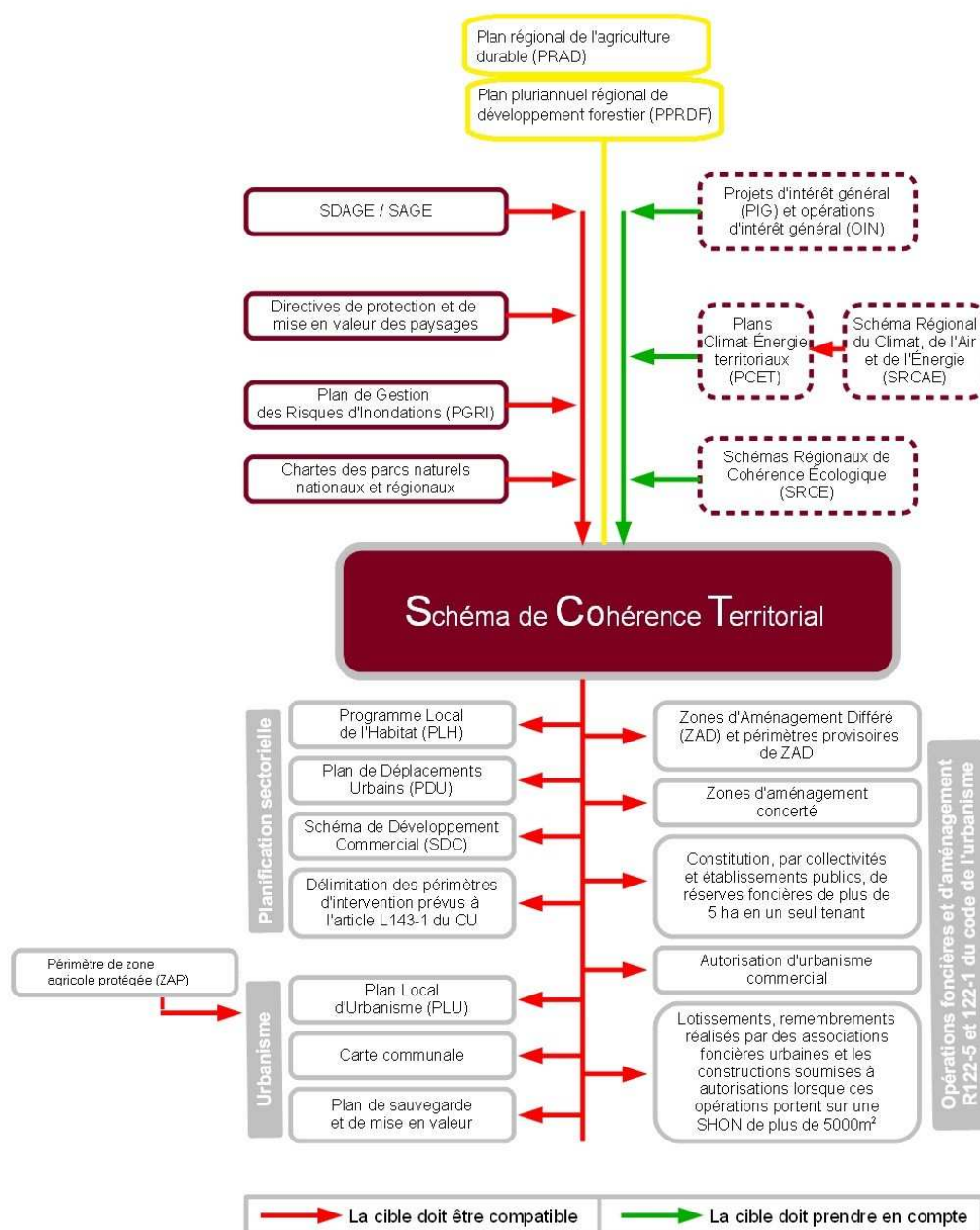
Le schéma régional climat air énergie du Nord Pas-de-Calais, par ses orientations relatives à l'aménagement du territoire, prend appui sur les dispositions réglementaires précitées pour encadrer au niveau régional l'utilisation des ressources foncières.

Enjeux liés à l'usage du sol

1. Un équilibre régional stabilisé des espaces urbains, naturels, agricoles et forestiers

L'aménagement du territoire résulte des rapports complexes de convergence ou de divergence de la mise en œuvre des projets individuels et des projets collectifs. La loi oriente ces rapports en soumettant les projets individuels (portés par les ménages et par les entreprises) aux projets collectifs portés par les communes et leurs groupements par l'intermédiaire des cartes communales et des PLU désormais préférentiellement intercommunaux, qui fixent un projet d'aménagement et de développement durable, et définissent un zonage, un règlement et des orientations d'aménagement et de programmation.

La loi soumet en outre les projets et règles définis à cette échelle communale ou intercommunale aux SCOT qui établissent, à l'échelle plus large de la coopération entre intercommunalités, un projet de territoire, des orientations et des objectifs auxquels ils sont tenus d'être compatibles. Les SCOT eux-mêmes sont soumis à d'autres documents d'échelle régionale, qui sont établis selon une logique sectorielle. Dans l'ensemble, les SCOT constituent les documents pivots de l'aménagement du territoire (schéma 1, DDTM59 2012 et apports DRAAF).



La configuration spatiale de la région Nord Pas-de-Calais rend particulièrement difficile la prise en compte par les territoires de SCOT des dynamiques régionales induites par leurs projets, en particulier celles qui regardent l'équilibre régional des espaces urbains, naturels, agricoles et forestiers. Contrairement à d'autres régions dont les espaces urbains sont très polarisés ou dont la géographie impose une distribution claire des espaces naturels, agricoles et forestiers, le Nord-Pas-de-Calais dispose d'une trame urbaine centrée sur une armature principale morphologiquement complexe et très diversifiée ainsi que d'espaces naturels, agricoles et forestiers imbriqués les uns dans les autres et pénétrant jusqu'au cœur de l'armature urbaine principale.

De par cette spécificité spatiale régionale, il n'est pas un territoire de SCOT dont le développement n'a pas d'impacts forts sur le développement des territoires de SCOT qui lui sont adjacents, voire sur l'ensemble du développement régional, car **la région Nord Pas-de-Calais dispose d'une unité fonctionnelle globale qui ne se réduit pas à la somme de celles de ses territoires de SCOT.**

En l'absence d'un cadrage régional, d'un référencement territorial à ce cadre et d'une contractualisation pour les projets et les actions locales, la tendance observée dans la dernière décennie en termes d'équilibre des espaces urbains, naturels, agricoles et forestiers, dès lors que ses causes motrices ne sont pas amenées à être modifiées, est elle-même amenée à se prolonger dans la prochaine décennie sans modification notable.

Or un tel prolongement à moyen et long terme de la tendance observée est susceptible de provoquer des **dysfonctionnements** relativement lourds à l'échelle régionale :

- **sur le plan des déplacements**, par la surcharge des réseaux principaux et secondaires et par la création ponctuelle de solutions onéreuses et de faible valeur ajoutée tant pour la collectivité régionale que pour la collectivité locale qui en bénéficie directement ;
- **sur le plan plus général de l'organisation des services publics** aux ménages et aux entreprises, du fait de la dispersion de l'habitat et du tissu économique ;
- **sur le plan de l'économie agricole**, notamment au plus près du tissu urbain, par le gel de grands espaces dans l'éventualité d'une opportunité d'aménagement à moyen ou long terme, gel par lequel l'investissement agricole ne peut se renouveler ;
- **en termes de biodiversité**, par l'accroissement d'une fragmentation déjà trop importante des espaces naturels et par la consommation des espaces à forte valeur écologique les plus proches du tissu urbain existant ;
- **sur le plan des émissions de gaz à effet de serre** et de l'adaptation aux effets du changement climatique

L'enjeu est celui de la performance sociale, économique et environnementale de la région, menacée de dysfonctionnements si les développements des territoires du Nord Pas-de-Calais ne parviennent pas à être coordonnés selon le principe de l'équilibre régional des espaces urbains, naturels, agricoles et forestiers.

2. Des espaces naturels, agricoles et forestiers de qualité

L'activité économique agricole dans le Nord Pas-de-Calais reste directement liée au foncier dédié à l'agriculture. La productivité y est importante et les perspectives de son accroissement ne permettent pas de compenser les pertes de surface telles qu'on les observe dans la décennie 2000-2010, qui ont donc un impact direct sur le niveau de production. Or ce niveau de production, aujourd'hui encore très important, commande la présence marquée de l'industrie agroalimentaire dans la région. La perte continue de surface agricole est ainsi susceptible d'avoir à moyen ou long terme un impact sur la filière, tant au niveau des revenus qu'elle dégage que de celle des emplois qu'elle mobilise.

La rationalisation économique de l'activité agricole se traduit par une diminution du nombre des exploitations agricoles et par l'exigence permanente d'une optimisation de l'organisation du foncier de ces exploitations. Cette évolution est plus rapide que celle des cessions parcellaires. L'usage du foncier agricole continue d'être déconnecté de sa propriété. Cet état de fait est susceptible de poser problème dans les cas d'extension urbaine ou de réalisation d'infrastructures, car les cessions foncières qui en découlent font avant tout intervenir les propriétaires des terrains agricoles et non leurs exploitants, ce qui met régulièrement en péril la viabilité économique des exploitations. Le principe de la compensation foncière reste de ce point de vue trop rare ou trop rarement soucieux de la continuité et de la durabilité de l'exploitation.

De manière générale, la perte tendancielle de surface agricole utilisée au profit de l'urbanisation représente

une menace pour la pérennité du système agricole et des territoires car elle s'effectue souvent sans compensation foncière et sans que soit pris en considération l'intérêt que représente ces surfaces, d'un point de vue économique pour la pérennité des exploitations locales, comme d'un point de vue environnemental. Cela est d'autant plus prégnant sous l'angle des transmissions/installations des exploitations, particulièrement en zone périurbaine et le long des infrastructures. Les prairies risquent en l'occurrence d'être concernées par cette diminution de la SAU (notamment du fait des difficultés socio-économiques auxquelles font face les secteurs de l'élevage) puisqu'elles en constituent quasiment les trois quarts et que ces dernières, outre leur rôle d'alimentation du bétail, jouent un rôle paysager et environnemental important (PRAD 2012, DRAAF Nord Pas-de-Calais).

L'agriculture entretient de fait des liens avec la biodiversité. Elle aménage et façonne le territoire et se nourrit des richesses naturelles. Son impact sur la biodiversité est variable selon les modes de production et les pratiques culturales. L'agriculture peut tout aussi bien contribuer à la formation d'écosystèmes particulièrement originaux (prairies de fauches du Boulonnais, pelouses calcicoles, bocages...) qu'elle peut conduire à une certaine banalisation des espèces et des milieux par le biais de l'agrandissement des parcelles, de l'uniformisation des cultures, de la disparition des haies et de l'utilisation de produits phytosanitaires. La gestion des systèmes agricoles joue donc un rôle important dans la préservation de la biodiversité (PRAD 2012, DRAAF Nord Pas-de-Calais).

L'enjeu que représente le maintien de la qualité des espaces agricoles est celui de la croissance du secteur agricole et des filières agroalimentaires qui sont bâties sur lui ou des filières spécifiques qu'il induit en lien avec d'autres secteurs économiques (filiale énergétique, filières vertes émergentes, logistiques et services, etc.), de la fonction que jouent les espaces agricoles, notamment les prairies et les espaces forestiers, en faveur de la biodiversité et des paysages ruraux, ou aux abords et au sein des espaces urbains pour les circuits courts d'approvisionnement.

Dans le Nord Pas-de-Calais, la trame verte et bleue qui constitue les espaces de développement de la biodiversité, est encore discontinue tant dans son armature principale que dans ses ramifications, elle est en particulier très fragmentaire aux abords des villes et dans les villes.

Dans la décennie 2000-2010, ces espaces écologiques ont vu leur fragmentation augmenter dans leurs parties les plus fragiles, mais aussi dans les cœurs de nature les plus irremplaçables par leur originalité écologique, et le système des compensations ne permet pas de les reconstituer dans leur spécificité. Le prolongement de cette tendance dans la décennie 2010-2020 pourrait à cet égard provoquer la disparition de certaines espèces locales et de manière générale niveler la biodiversité autour des espèces les plus adaptables.

Ce qui est en jeu, c'est l'existence d'espaces structurés pour favoriser la biodiversité à toutes les échelles ; c'est leur stabilité au regard de ruptures qui ne permettent pas l'adaptation des écosystèmes les plus fragiles ; c'est le maintien des conditions favorables fournies aux écosystèmes par la diversité des milieux du Nord Pas-de-Calais ; c'est la richesse fonctionnelle des liaisons spatiales entre les réservoirs de biodiversité.

3. Des espaces urbains qui se développent en se renouvelant sur eux-mêmes

Le développement des espaces urbains est inévitable. Selon le scénario central de l'INSEE, la région accueillera en 2020 1.726.000 ménages, soit **96.000 ménages supplémentaires** par rapport à 2009, ce qui pourrait impliquer la création simultanée de **93.000 emplois supplémentaires, si l'on prenait pour hypothèse le maintien du ratio ménages / emplois qui a prévalu entre 1999 et 2009**. La question n'est pas tant de savoir s'il y aura développement des espaces urbains mais comment s'opérera ce développement et dans quelles conditions seront accueillis ces ménages et emplois nouveaux.

Entre 1999 et 2009, deux dynamiques urbaines se sont côtoyées :

- une dynamique d'étalement urbain et de périurbanisation, voire de périurbanisation « au second degré » dans les communes rurales, qui tend vers la ségrégation sociale et fonctionnelle et qui s'appuie sur les déplacements routiers ;
- une dynamique de renouvellement urbain des cœurs d'agglomération basée sur le recyclage des friches et la reconquête des quartiers dégradés, tournée vers une mixité sociale et fonctionnelle et qui s'appuie sur la desserte par les transports collectifs et sur la densité des services urbains.

Le prolongement de la tendance relevée entre 1999 et 2009 ne permettrait que de maintenir une densité

urbaine globale de 15 ménages et emploi par hectare artificiel, c'est-à-dire susciterait la création de 12.600 hectares supplémentaires d'espaces artificialisés entre 2009 et 2020, soit un rythme de 1150 ha/an en moyenne. En outre, il produirait une augmentation des distances du lieu d'habitation des ménages aux centres de leurs aires urbaines (qui restent les pôles d'emploi les plus importants) de l'ordre de 610.000 km, c'est-à-dire qu'il augmenterait encore considérablement les déplacements, saturant les parties les plus tendues du réseau autoroutier et provoquant la création de nouvelles infrastructures dans le réseau routier départemental (ainsi que le montrent les projections de trafic menées dans le cadre de l'AML).

L'enjeu est celui des modalités du développement urbain lié à l'accueil de nouveaux ménages et de nouveaux emplois, de la qualité des services publics et privés dont bénéficieront en général les ménages et les entreprises, de l'impact climatique et écologique, mais aussi économique, du fonctionnement et des dysfonctionnements de la trame urbaine régionale et des transports.

Objectif stratégique

1. Les indicateurs de tendance

L'équilibre spatial régional :

La tendance dégagée dans l'état des lieux met en avant le déséquilibre qui existe entre les espaces urbains et les espaces naturels, agricoles et forestiers, sous la forme d'une équation mettant en relation les rythmes d'accroissement ou de décroissement de ces espaces :

$$\begin{aligned} R_{\text{urbain}} + R_{\text{naturel}} + R_{\text{agricole}} &= 0 \\ + 1800 \text{ ha/an} + 700 \text{ ha/an} - 2500 \text{ ha/an} &= 0 \end{aligned}$$

La densité urbaine :

Un autre indicateur tendanciel important est la densité en ménages et emplois par hectare artificialisé des espaces urbains dans leur ensemble et des nouveaux espaces urbains. Il a la particularité d'être stable sur la période 1999-2009, s'établissant à hauteur de **15 ménages et emplois par hectare artificialisé** pour l'ensemble de la trame urbaine, et à **16 ménages et emplois par hectare artificialisé** pour les extensions de la trame urbaine.

La croissance urbaine :

Un troisième indicateur concerne la croissance du nombre de ménages et d'emplois. Il permet d'estimer les besoins en nouveaux logements et en nouveaux locaux d'activité. Les données prospectives de l'INSEE pour 2020, 2030, etc. sont relatives à la démographie des ménages. Un niveau d'emploi peut cependant être estimé pour 2020 à l'aide d'une corrélation nouveaux ménages / nouveaux emplois issue de la période antérieure. Par cette hypothèse, les besoins se monteraient à environ **200.000 nouveaux ménages et emplois** pour 2009-2020.

Pour élaborer cette stratégie, l'hypothèse est prise d'une croissance de l'emploi entre 2009 et 2020. Cette croissance est estimée à l'aide d'un facteur de corrélation entre l'accroissement du nombre de ménages et l'accroissement du nombre d'emplois, établi pour la période 1999-2009 et prolongé pour la période 2009-2020.

L'étalement urbain :

En combinant les deux indicateurs précédents, il est possible d'estimer **une enveloppe d'extensions urbaines à pratique d'aménagement constante** (sur les périodes 1999-2009 et 2009-2020, taux identique de renouvellement urbain et d'extension urbaine, densités identiques en renouvellement urbain d'une part et en extension urbaine d'autre part). Si 1 ha d'extension urbaine permet en effet en moyenne la croissance de 16 ménages et emplois dans l'ensemble des espaces urbains, **12.500 ha d'extensions urbaines permettraient la croissance de 200.000 ménages et emplois dans l'ensemble des espaces urbains du Nord Pas-de-Calais sur la période 2009-2020, soit + 1150 ha/an.**

La périurbanisation :

Les deux indicateurs choisis pour approcher la périurbanisation sont :

- la **distance moyenne des nouveaux ménages aux centres de leurs aires urbaines** et l'évolution de cette distance, qui est de l'ordre de **6,3 km** pour la période 1999-2009 et qui a eu tendance à croître entre 1999-2006 et 2006-2009 ;
- la **part de la construction neuve localisée aux abords des gares** (part non encore évaluée pour la période 1999-2009).

2. L'objectif stratégique

L'équilibre spatial régional :

Le SRCAE promeut une modération des rythmes d'extension urbaine et de consommation des espaces agricoles, selon l'équation :

$$\begin{aligned} R_{\text{urbain}} + R_{\text{naturel}} + R_{\text{agricole}} &= 0 \\ + 500 \text{ ha/an} + 650 \text{ ha/an} - 1150 \text{ ha/an} &= 0 \end{aligned}$$

Cet équilibre est compatible avec l'objectif assigné par l'exposé des motifs de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010, qui correspond dans le Nord Pas-de-Calais, à la **réduction de la consommation des espaces agricoles** à une valeur maximale de - **1250 ha/an** à l'horizon 2020.

L'étalement urbain, la densité urbaine et la croissance urbaine :

Il s'agit de passer d'un rythme de + 1800 ha/an à un rythme de + 500 ha/an, les besoins pouvant être évalués, à pratique d'aménagement constante, à + 1150 ha/an.

Du point de vue de la densité urbaine, si l'on s'en tient à l'estimation des besoins liés à la croissance urbaine, il s'agit de contenir la création de nouveaux espaces urbains dans l'enveloppe de 5500 ha entre 2009 et 2020, ce qui implique qu'à chaque hectare d'extension urbaine corresponde la croissance de **36 ménages et emplois** sur l'ensemble des espaces urbains. Ce chiffre, qui correspond à une **multiplication par 2,25 de la densité marginale pratiquée dans la période antérieure**, est à mettre en rapport avec les résultats obtenus par les territoires de SCOT sur la période 1999-2009, la densité marginale la plus élevée étant atteinte par le territoire du SCOT de Lille, avec 34 ménages et emplois par hectare artificialisé.

L'objectif stratégique est donc celui d'une modification progressive des pratiques de l'aménagement, allant dans le sens d'une plus grande part du renouvellement urbain sur l'extension urbaine, et d'une densité plus importante des opérations en renouvellement urbain comme en extension urbaine, de façon à viser pour la période 2009-2020 une densité marginale des espaces urbains supérieure à 20 ménages et emplois par hectare nouvellement urbanisé et tendant, en fin de période vers le seuil des 36 ménages et emplois par hectare nouvellement urbanisé.

La périurbanisation :

L'objectif relatif à la maîtrise de la périurbanisation, dont les effets négatifs sur les capacités des équipements publics régionaux et sur le climat ont été démontrés, se traduit quantitativement par l'objectif de **réduction de la distance moyenne des nouveaux ménages aux pôles centraux (bien desservis par le réseau régional des transports collectifs) de leurs aires urbaines**, ainsi que par celui de **l'augmentation de la part de la construction neuve localisée aux abords des gares et plus généralement des arrêts de transports en commun en site propre.**

L'atteinte de cet objectif stratégique impose un travail sur les documents d'urbanisme autant que sur les opérations concrètes :

- pour favoriser l'émergence d'opérations d'aménagement urbain conformes aux objectifs de densité, de desserte par les transports collectifs, de lutte contre l'étalement urbain, et de maîtrise de la périurbanisation ;
- pour permettre à l'économie agricole de prospérer et aux espaces naturels d'enrichir leur qualité intrinsèque et la biodiversité qu'ils abritent.

Pour rappel, les objectifs liés aux orientations régionales définies dans le SRCAE relativement à l'aménagement du territoire sont :

- *Limiter à 500 ha/an l'extension de l'artificialisation des sols, et donc diviser par 3 la dynamique d'artificialisation des sols observée entre 1998 et 2005 au niveau régional*
- *Augmenter le rythme de création d'espaces boisés et arborés pour le porter de 500-600 ha en 2005 à 850 ha/an au minimum d'ici 2020. Maintenir les surfaces de prairies*
- *Pour répondre aux nouveaux besoins en logements et surfaces tertiaires, sur les 148 communes de plus de 5 000 habitants et emplois desservies par le TER, construire d'ici 2020 dans les aires d'accessibilité aux gares 20 000 logements et 452 000 m² de surface hors œuvre nette (SHON) de locaux tertiaires*
- *Diminuer la part relative de la surface foncière des zones monofonctionnelles dans la trame urbaine (zones d'activité, zones commerciales et lotissements résidentiels). Densifier et intensifier (c'est à dire diversifier les services...) les zones monofonctionnelles existantes qui le permettent*
- *Préserver les terres agricoles.*

Orientations et objectifs

La stratégie foncière portée par l'État a vocation à accompagner les projets d'aménagement et de développement durable à toutes les échelles, à permettre d'orienter ces projets dans le sens d'une moindre consommation foncière à travers la densification et le renouvellement urbain, d'une préservation des espaces naturels et agricoles remarquables ou vulnérables, d'une accroche des espaces urbains au réseau de transports collectifs plutôt qu'au réseau routier, d'une mixité sociale et fonctionnelle de ces espaces.

Quatre documents établis à l'échelle régionale définissent les grandes orientations à donner aux projets d'aménagement et de développement durable :

- le SRCAE Nord Pas-de-Calais, par les quatre orientations relatives à l'aménagement du territoire :
 - AT2 : freiner l'étalement urbain, en favorisant l'aménagement de la ville sur elle-même
 - AT3 : augmenter quantitativement et qualitativement la surface des espaces boisés et forestiers, pérenniser les surfaces de prairies et préserver les sols agricoles
 - AT4 : densifier les centralités urbaines bien desservies par les transports en commun
 - AT5 : faire progresser la mixité fonctionnelle dans les tissus urbains existants et dans les projets,
- Le SRCE Nord Pas-de-Calais, qui établit les principes de la consolidation de la trame verte et bleue régionale et qui en donne les orientations par unité éco-paysagère,
- Le SDAGE Artois-Picardie, qui donne notamment pour objectif la préservation des sites et des zones humides et la protection de la ressource en eau,
- le PRAD Nord Pas-de-Calais, qui fixe notamment les orientations et les actions en matière de protection et de performance des espaces agricoles,
- le PPRDF Nord Pas-de-Calais concernant les domaines de la forêt et de la filière bois.

Les articles L110 et L121-1 du code de l'urbanisme leur donnent par ailleurs un cadre général.

1. Orientations régionales

L'échelle régionale est pertinente dans la mesure où c'est une spécificité de la région Nord Pas-de-Calais que de disposer d'une trame urbaine, d'une trame verte et bleue et d'espaces agricoles qui ne peuvent être découpés à une échelle inférieure à l'échelle régionale sans que soit retranchée la plus grande part des facteurs explicatifs de leur fonctionnement.

De ce point de vue, deux grandes entités d'échelle régionale se dégagent : l'aire métropolitaine de Lille et le littoral qui, quoique ouvertes de façon non négligeable sur leur environnement urbain, naturel et agricole, possèdent un degré d'indépendance important.

L'échelle régionale est celle de **l'observation et de la mesure de l'équilibre entre les espaces urbains, naturels, agricoles et forestiers, ainsi que des orientations qui en découlent**, en direction des territoires de SCOT voire des intercommunalités. Aucune échelle inférieure n'est pertinente sur ce point.

L'aire métropolitaine de Lille et le littoral sont deux entités régionales dont les caractéristiques en matière d'espace et d'usage du sol sont différentes. La maîtrise du développement urbain, la protection des espaces naturels, la préservation de l'agriculture y prennent des formes différentes, en fonction des systèmes de productions présents dans ces bassins de productions et grands paysages agricoles. C'est néanmoins à l'échelle régionale que revient le soin de **dégager les méthodes** permettant :

- **pour le littoral** :
 - de rendre les villes du littoral attractives, non seulement pour les entreprises, mais pour les ménages, notamment par la recherche de nouvelles modalités de relations de la ville à la mer, de façon à endiguer la périurbanisation de l'habitat à l'intérieur des terres,
 - de protéger les espaces littoraux les plus fragiles et les plus remarquables,
 - de développer les secteurs de l'activité agricole et forestière les plus pertinents pour le littoral ;
- **pour l'aire métropolitaine de Lille** :
 - d'inventer une nouvelle urbanité pour le bassin minier,
 - de renforcer l'envergure économique européenne de Lille,
 - de susciter la régulation des implantations économiques et l'organisation de la logistique,
 - de conduire une réflexion basée sur la capacité d'accueil des territoires à l'échelle de l'AML avec un souci de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers,

- de répondre à la forte demande de logement.

Les **parcs naturels régionaux**, dans la mesure où ils sont eux aussi des entités régionales et il revient au niveau régional de les accompagner dans leur recherche du **maintien de leur vocation patrimoniale naturelle, agricole et forestière**.

2. Orientations territoriales à l'échelle des SCOT

L'échelle des territoires de SCOT est fondamentale, car c'est à cette échelle que se construisent les projets d'aménagement et de développement durable qui ont vocation à assurer la fonction de pivot entre les orientations régionales et supra-régionales et les projets portés par les intercommunalités, en se déclinant sous forme d'orientations et d'objectifs à l'égard de ces projets mis en œuvre à des échelles plus fines.

Il s'agit en premier lieu de **permettre à chaque territoire de SCOT d'appréhender sa dynamique propre, dans la mesure où elle a une incidence spatiale, non seulement dans la perspective de celles des territoires qui l'avoisinent, mais plus généralement de celles de tous les territoires auxquels ils sont rattachés fonctionnellement et de celles des grandes aires régionales (AML, littoral)**.

Chaque territoire de SCOT doit pouvoir **prendre en compte l'ensemble des composantes de sa dynamique** : sa dimension économique sans oublier l'économie agricole, sa dimension démographique et sociale, sa dimension patrimoniale y compris son patrimoine naturel, de façon à élaborer ou réorienter un projet d'aménagement et de développement durable qui ménage une place à chacun des éléments de cette dynamique et en transforme les conflits et contradictions en équilibres, cohérences et convergences.

Il est souhaitable qu'en fonction des tensions identifiées entre les dynamiques spatiales, **les dispositions autorisées par le code de l'urbanisme puissent être mobilisées** pour protéger les espaces naturels, agricoles et forestiers les plus fragiles, et conjointement pour orienter les dynamiques urbaines vers des solutions spatiales en renouvellement urbain identifiables à l'échelle du SCOT.

Du fait que le SCOT assure une fonction de pivot entre les échelles régionale et intercommunale, il est indispensable de veiller à **traduire de façon cohérente les orientations régionales en matière d'équilibre des espaces** dans les orientations et les objectifs du territoire de SCOT, et qu'à travers cette traduction, elles puissent être **déclinées à l'échelle des intercommunalités** jusqu'au niveau communal. Cela vaut notamment pour les orientations AT2-3-4-5 du SRCAE et celles du SRCE.

En particulier, la mise en place, dans les documents d'orientations des SCOT, de **comptes fonciers s'appliquant aux communes ou aux intercommunalités**, est de nature à favoriser la maîtrise de l'étalement urbain à cette échelle, en prenant appui sur la déclinaison territoriale des dispositions régionales.

Indépendamment de la nécessaire prise en compte du SRCAE, du SRCE, du PRAD et du SDAGE, certains thèmes méritent d'être évoqués systématiquement lors de l'élaboration et de la révision des SCOT, en particulier, parmi les thèmes réglementaires :

- modalités de protection des aires de captage de l'eau potable
- identification des zones naturelles et agricoles remarquables (maraîchages....)

et pour les thèmes non réglementaires :

- présence des espaces naturels, agricoles et forestiers en ville et aux abords des villes
- typologie des gares existantes en vue de l'optimisation du développement urbain
- identification des gisements fonciers majeurs, notamment des friches urbaines, et définition de densités minimales
- identification des enveloppes urbaines et définition d'une armature urbaine ainsi que d'un équilibre entre les différentes communes : synthèse des thèmes précédents

3. Orientations locales à l'échelle des intercommunalités

L'échelle des intercommunalités est celle de la définition des opérations d'aménagement public et de l'encadrement réglementaire des projets privés. Elle est, de ce fait, essentielle dans la mesure où elle est au contact direct des forces qui font évoluer concrètement l'usage de l'espace, où elle donne de la consistance au projet d'aménagement et de développement durable élaboré à l'échelle du SCOT, et où c'est à cette échelle que s'exprime la voix collective des citoyens dans un cadre de projet.

Le projet d'aménagement et de développement durable élaboré à l'échelle de l'intercommunalité contribue, au même titre que ceux des intercommunalités voisines, au projet d'aménagement et de développement durable du territoire de SCOT. Il est de ce fait important que le projet intercommunal **situe sa dynamique, dans la mesure où elle a des conséquences spatiales, dans celle du territoire de SCOT et par rapport à celles des intercommunalités voisines, non seulement selon les liaisons fonctionnelles qui existent entre les intercommunalités, mais selon chaque composante de cette dynamique** (part de la croissance du nombre de ménages, part de la croissance des emplois, rôle dans l'évolution de l'économie agricole, place dans la trame verte et bleue).

Dans la mesure où le projet de l'intercommunalité doit respecter les orientations et les objectifs du SCOT et que celles-ci assurent la déclinaison territoriale des orientations régionales en matière d'équilibre des espaces, une attention toute particulière est portée à **la façon dont les orientations d'aménagement et de programmation d'une part, le règlement et les documents graphiques d'autres part, mettent en œuvre ou adaptent ces orientations et objectifs du SCOT.**

De façon plus précise, **l'impact des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et des modifications de zonage sur l'équilibre des espaces** est à apprécier systématiquement, non seulement à court terme mais à moyen terme dans la perspective d'un prolongement de tendance.

Le volet habitat des PLUi valant PLH est amené à étoffer son **approche foncière**, par le recours à une programmation précise de la production de logements, à celle du développement des transports collectifs, ainsi qu'à une gestion de la disponibilité des locaux d'activité pour la création d'emploi. Sur cette base programmatique, un volet foncier des OAP doit pouvoir leur être annexé, mettant en avant les critères d'implantation, le gisement foncier afférent, le terme et les modalités de sa mobilisation, sa mise en œuvre s'appuyant sur une veille foncière et un dispositif d'acquisition-portage-gestion-travaux-cession appuyé sur l'exercice du droit de préemption urbain et sur la déclaration d'utilité publique foncière. **Ce volet foncier des OAP pourrait faire l'objet d'une OAP spécifique.**

4. Orientations opérationnelles à l'échelle du projet

L'aménagement opérationnel permet de transformer l'existant devenu inadapté, mais en même temps il fige pour des années un nouvel existant dont il est possible qu'il s'avère lui-même rapidement inadapté. Si la notion de développement durable a un sens, c'est avant tout dans le cadre de l'aménagement opérationnel.

À ce titre, **certaines opérations ont une valeur stratégique** pour l'aménagement du territoire et en particulier l'équilibre des espaces : certaines sont régulées naturellement par les PLU, d'autres **réclament un accompagnement** plus poussé, **un débat** qui engage la collectivité et les opérateurs qu'elle a choisis, les investisseurs par l'intermédiaire des promoteurs, mais aussi l'État et de manière générale **les personnes publiques habituellement associées** à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme locaux.

Cette valeur stratégique repose sur la considération de plusieurs facteurs :

- ampleur de l'opération
- localisation de l'opération (abord de gare, proximité d'aire naturelle ou agricole remarquable)
- impact de l'opération sur les infrastructures de déplacements, relativement à la capacité de ces dernières à répondre aux besoins induits de déplacements
- complexité du fait d'une programmation sociale, économique et environnementale équilibrée
- problématique spécifique de foncier opérationnel : mobilisation foncier public, pollution des sols, etc.

De manière générale, il s'agit d'orienter l'aménagement opérationnel vers :

- une moindre consommation de l'espace (densité, renouvellement urbain)
- un lien fort aux transports collectifs
- une mixité des fonctions et de manière générale un équilibre des aspects sociaux, économiques et environnementaux de l'opération
- une intensité urbaine en termes de proximité aux services publics et privés.

Du fait que les projets urbains durables réclament pour leur mise en œuvre une interdisciplinarité complexe, **les associations de compétences opérationnelles seront recherchées partout où des interfaces fonctionnelles sont identifiées** (pôles d'échanges, agriculture en ville, risques naturels, pollution, etc.).

Étant donné leur valeur stratégique pour le renouvellement urbain, **les friches feront l'objet d'une**

attention particulière, tant pour faciliter leur mobilisation dans les projets, que pour valoriser leur statut de gisement foncier à travers une gestion durable de la transition.

Dans la perspective d'une optimisation de l'utilisation du foncier constructible disponible en milieu urbain, il est par ailleurs nécessaire, à droit des sols constant, de veiller à une utilisation plus complète des capacités constructives autorisées. Une sous-évaluation systématique de ces capacités conduit en effet à pénaliser les équilibres d'opération et à mettre en péril leur faisabilité.

S'agissant des besoins en construction neuve de logements, il est à noter qu'une partie importante de ces derniers est générée, non pas par l'évolution du nombre de ménages, mais par la nécessité de renouvellement du parc ancien, très présent dans la région. Ce renouvellement urbain n'est pas neutre en termes de foncier, car les besoins liés aux tissus urbains actuels ne sont pas les mêmes que ceux des tissus urbains anciens. Une approche foncière est de ce fait indispensable, même lorsqu'il ne s'agit que de moderniser la ville.

Les leviers

1. Leviers régionaux

a) Observation foncière

Les ateliers méthodologiques du foncier co-pilotés par la Région et l'EPF Nord-Pas-de-Calais, en lien avec la SAFER Flandre-Artois, permettent de partager des méthodes d'analyse foncière. Il s'adressent en priorité aux collectivités territoriales dans le cadre des territoires de SCOT ou des intercommunalités.

La PPIGE (plate-forme publique de l'information géographique) met à disposition des collectivités territoriales les bases de données essentielles aux analyses spatiales, dont les données issues du recensement agricole (RA) et des registres parcellaires graphiques (RPG) des DDTM. Ce sont les ateliers méthodologiques du foncier qui leur en donnent les clés d'utilisation.

Un lieu pourrait être étudié pour l'observation foncière spécifiquement régionale. Les services de l'État mettent actuellement en commun les modes de traitement des données relatives à l'usage du sol, et pourraient étendre cette collaboration aux données relatives aux marchés fonciers et immobiliers.

b) Méthodologie d'aménagement du territoire

La démarche « cadre de cohérence des transports et de l'aménagement pour l'aire métropolitaine de Lille » a pour but d'identifier les principaux conflits spatiaux sur l'AML et de trouver des solutions pour les dépasser. Le travail de l'urbaniste Bernardo Secchi a permis de mettre en avant les spécificités du territoire. L'association AML est un partenaire important dans la mesure où elle exprime la reconnaissance de la pertinence de ce macro-territoire d'échelle régionale pour traiter les difficultés qui sont rencontrées par les intercommunalités.

La mission bassin minier a pour vocation de tracer les grandes lignes de l'aire « après-mine » du bassin minier. Le résultat le plus important a été l'inscription des cités minières remarquables au patrimoine mondial de l'UNESCO. Le travail de territorialisation de la trame verte et bleue sur le bassin minier mérite aussi d'être mentionné.

L'État et la Région sont par ailleurs pleinement associés à la révision des chartes de PNR et à leur mise en œuvre.

Les bassins de productions et les paysages agricoles sont quant à eux, découpés selon des « petites régions agricoles » indépendantes des échelles territoriales administratives et des aires d'analyse urbaine.

c) Déclinaison territoriale des schémas régionaux sectoriels

La méthodologie de la déclinaison des orientations du SRCAE relatives à l'aménagement du territoire est réalisée par l'État en direction des territoires de SCOT et des personnes publiques associées aux procédures de SCOT.

Le SDAGE est décliné par bassin hydrographique dans le cadre des SAGE qui sont approximativement à l'échelle des territoires de SCOT.

Le PRAD doit être décliné à l'intérieur de chaque territoire.

Le PPRDF présente quant à lui les diagnostics et enjeux locaux en matière de forêt et d'économie sylvicole.

2. Leviers territoriaux à l'échelle des SCOT

a) Le PADD (projet d'aménagement et de développement durable) des SCOT

L'INSEE réalise des projections du nombre de ménages et de la structure de la population à différents horizons et selon trois scénarios (haut, central, bas). Les services de l'État ont la possibilité de les transformer en projections de construction neuve de logements, avec une distribution géographique tendancielle à l'intérieur du SCOT, en mettant en relation cette tendance avec celle des principaux territoires de SCOT impliqués (à titre d'émetteurs ou de récepteurs de ménages du SCOT, ou de territoire de SCOT concurrent sur tel segment de marché, etc.). Ce type d'approche, courant pour les questions d'habitat, doit pouvoir être étendu à l'activité économique urbaine. Ce n'est qu'une fois les besoins identifiés et les tendances spatiales mises en avant, qu'un projet politique d'aménagement du territoire peut être défini.

La définition du projet politique d'aménagement du territoire, sur la base de la quantification des besoins et des tendances spatiales liées à la satisfaction de ces besoins, est de la responsabilité des élus. Elle s'appuie sur un débat avec les personnes publiques associées, débat au cours duquel les questions de maîtrise de la périurbanisation, de densification des tissus urbains existants, de desserte par les transports collectifs, d'accompagnement du développement agricole, de la vulnérabilité des systèmes d'exploitation agricole, de protection des espaces naturels et agricoles remarquables sont abordées.

b) Le DOO (document d'orientations et d'objectifs) des SCOT

La loi d'engagement national pour l'environnement a introduit des dispositions de modération de la consommation d'espaces naturels et agricoles, qui sont facultatives, comme :

- la protection des espaces et des sites
- l'ouverture à l'urbanisation conditionnée par la desserte en TC, ou par d'autres facteurs
- la valeur minimale de la densité maximale
- la densité minimale à proximité des TC
- la localisation des emprises commerciales et artisanales sous des considérations de consommation économe de l'espace

ou qui sont obligatoires, comme les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain (leur déclinaison en comptes fonciers étant facultative), ou encore l'objectif de protection des espaces agricoles que la LMA impose aux SCOT.

Ces dispositions concernent l'ensemble des documents du SCOT et sont tout particulièrement attendues dans le document d'orientations et d'objectifs.

c) La prise en compte des divers schémas, plans et programmes régionaux dans les SCOT

cf. 1-c. Cette prise en compte est susceptible d'être accompagnée par le biais de l'association des personnes publiques, mais aussi par celui de l'autorité environnementale.

d) Les thématiques à aborder

Les études portant sur les thèmes relevés ci-dessous (non exhaustifs) sont utiles pour affiner les projets de territoire du SCOT et améliorer leur capacité à être pris en compte par les PLUi.

Thématiques réglementaires :

- Modalités de protection des aires de captage de l'eau potable : l'agence de l'eau est en mesure d'accompagner les syndicats mixtes de SCOT sur ce thème
- Identification des zones naturelles et agricoles remarquables : les services de l'Etat, les PNR, les services des Départements et le conservatoire d'espaces naturels du Nord et de Pas-de-Calais sont en mesure d'accompagner les territoires sur ce thème

Thématiques non réglementaires :

- Présence des espaces naturels, agricoles et forestiers en ville et aux abords des villes : il n'existe pas aujourd'hui de connaissance précise sur ce thème. Il est essentiel de veiller à la préservation de la viabilité des exploitations par la prise en compte des systèmes de productions dans l'établissement de ces schémas
- Typologie des gares existantes en vue de l'optimisation du développement urbain : les services de l'Etat peuvent accompagner les territoires sur ce thème
- Identification des gisements fonciers majeurs, notamment des friches urbaines, et définition de densités minimales : les services de l'Etat peuvent accompagner les territoires sur ce thème
- Identification des enveloppes urbaines (sur la base de leur définition, claire et partagée) et définition d'une armature urbaine ainsi que d'un équilibre entre les différentes communes : les services de l'Etat peuvent accompagner les territoires sur ce thème, qui doit d'autant plus faire l'objet d'un débat entre personnes publiques associées que c'est sur sa base que les objectifs chiffrés de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain acquièrent une signification précise.

e) Autorité environnementale et commissions départementales de consommation des espaces agricoles

Ces instances permettent de renforcer les messages délivrés dans le cadre de l'association.

3. Leviers locaux à l'échelle des intercommunalités

a) Le PADD des PLU

S'il n'est le plus souvent pas possible de recourir aux projections de l'INSEE à cette échelle, les tendances passées sont disponibles et permettent de positionner l'intercommunalité dans l'ensemble des intercommunalités appartenant au même territoire de SCOT, voire appartenant à d'autres territoires de SCOT si cela s'avère nécessaire. Les questions liées à l'emploi sont à traiter de façon similaire.

De même que pour les SCOT, la définition du projet politique d'aménagement du territoire, sur la base de la quantification des besoins et des tendances spatiales liées à la satisfaction de ces besoins, est de la responsabilité des élus, mais elle s'appuie sur un débat avec les services publics associés, débat au cours duquel les questions de maîtrise de l'étalement urbain, de densification des tissus urbains existants, de desserte par les transports collectifs, d'accompagnement du développement agricole, de protection des espaces naturels et agricoles remarquables sont abordées.

b) Les OAP et le zonage des PLU

Dans le cadre des PLU, les dispositions introduites par la loi d'engagement national pour l'environnement sont relatives à diverses pièces :

- le rapport de présentation justifie le PADD au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le SCOT
- le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) fixe les objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain
- s'il s'agit d'un PLU approuvé par un EPCI, les orientations d'aménagement et de programmation tiennent lieu, sur le volet habitat, de PLH (avec son volet foncier)
- le règlement peut :
 - imposer une densité minimale dans des secteurs à proximité des TC,
 - imposer des conditions à l'ouverture de zones à l'urbanisation,
 - valoir document d'aménagement commercial,
- les OAP peuvent fixer des objectifs de construction de logements, de densité, etc.

c) L'approche foncière du volet habitat des PLU

Des PLH exemplaires existent sur le Nord Pas-de-Calais et suffisent à indiquer ce que peut être une approche de la programmation de l'habitat apte à donner lieu à une stratégie foncière adaptée. L'équivalent pour la programmation des locaux d'activité n'existe pas mais pourrait suivre ce modèle inauguré par les PLH.

En ce qui concerne les OAP, une étude sur le gisement foncier des grandes opérations d'aménagement est à réaliser et à actualiser durant le temps de vie du PLUi. En outre, pour chaque OAP une stratégie foncière spécifique est à élaborer, en partenariat avec l'EPF Nord-Pas-de-Calais et la SAFER Flandre-Artois, qui peuvent accompagner la collectivité sur ce point. Une OAP foncière pourrait être systématiquement envisagée.

De façon générale, un dispositif de maîtrise foncière à moyen et long terme comportant une veille stratégique et un dispositif d'acquisition, de portage et de gestion foncière, est indispensable pour reconstituer de façon cyclique une réserve foncière publique stratégique.

d) Autorité environnementale et commissions départementales de consommation des espaces agricoles

Ces instances permettent de renforcer les messages délivrés dans le cadre de l'association.

4. Leviers opérationnels à l'échelle du projet

a) L'accompagnement des opérations stratégiques

L'EPF Nord Pas-de-Calais et la SAFER Flandre-Artois se présentent comme les partenaires opérationnels par excellence des opérations stratégiques.

Les conditions d'un accompagnement des opérations stratégiques sont :

- la capacité de participer financièrement à l'opération
- la possession de foncier
- la capacité d'accélérer l'opération en levant des difficultés d'interprétation réglementaire
- la « fédération » des personnes publiques (État, Région, Départements, chambres consulaires) autour d'une offre d'accompagnement des grands projets opérationnels.

Cette dernière condition est la plus durable mais nécessiterait la construction en commun d'une telle offre.

b) L'association des compétences opérationnelles

L'association des compétences opérationnelles pour la gestion des interfaces fonctionnelles des projets (compétence transports + compétence aménagement, compétence aménagement + compétence environnement, compétence juridique, etc.) représente un surcoût qui doit pouvoir être financé.

c) Les friches

L'EPF Nord Pas-de-Calais est l'opérateur historique de la gestion et de la résorption des friches industrielles dans la région.

La question des friches et celle de l'aménagement urbain méritent d'être soigneusement distinguées. La forte réduction du nombre et de l'étendue des friches depuis 20 ans permet de substituer à la nécessité de résorption rapide des friches, une approche plus stratégique. Deux dispositifs sont susceptibles de faire levier en ce sens :

- un dispositif d'aide au proto-aménagement des friches tel que le coût d'aménagement de la friche ne soit pas différent du coût moyen des autres parties du périmètre opérationnel, ce qui revient à une aide au coût global de l'opération, capable de tenir la rentabilité de l'opération dans les bornes

- moyennes de la rentabilité de l'aménagement urbain ;
- un dispositif d'aide à la « neutralisation » des friches en vue de leur usage transitoire dans l'attente de leur mobilisation stratégique dans une opération d'aménagement.

d) Autorité environnementale, commissions départementales de consommation des espaces agricoles et commissions départementales d'aménagement commercial

Ces instances permettent de faire évoluer les projets de façon à minimiser leurs impacts négatifs. Les procédures d'élaboration et/ou de révision des SCOT et PLU peuvent s'appuyer sur la CDCEA de chaque département (article L-112-1-1 du Code rural et de la pêche).

Ce document a été élaboré par la DREAL (pilotage service ECLAT)
dans le cadre d'un groupe de travail réunissant DDTM59 et 62, DREAL, DRAAF, DIRECCTE

*Direction régionale
de l'environnement
de l'aménagement
et du logement*
