

# L'Aménagement du territoire

du

Territoire

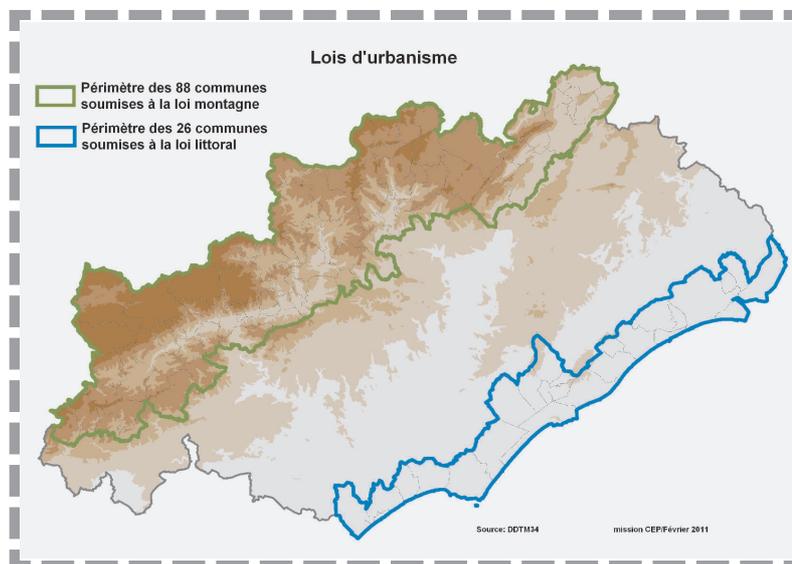
## Richesse et diversité du département de l'Hérault

Entre la moyenne montagne au nord et la plaine littorale au sud, le département de l'Hérault offre une grande variété de paysages. S'ils contribuent à en faire un lieu attractif, faire face à une pression démographique forte et préserver la qualité de vie sur ce territoire constituent des enjeux majeurs.

La mise en oeuvre des politiques d'aménagement du territoire par le biais notamment des documents de planification poussent les acteurs locaux à imaginer l'espace de façon équilibrée entre une nature, des terres agricoles à préserver et des villes dont le développement doit être bien réfléchi.

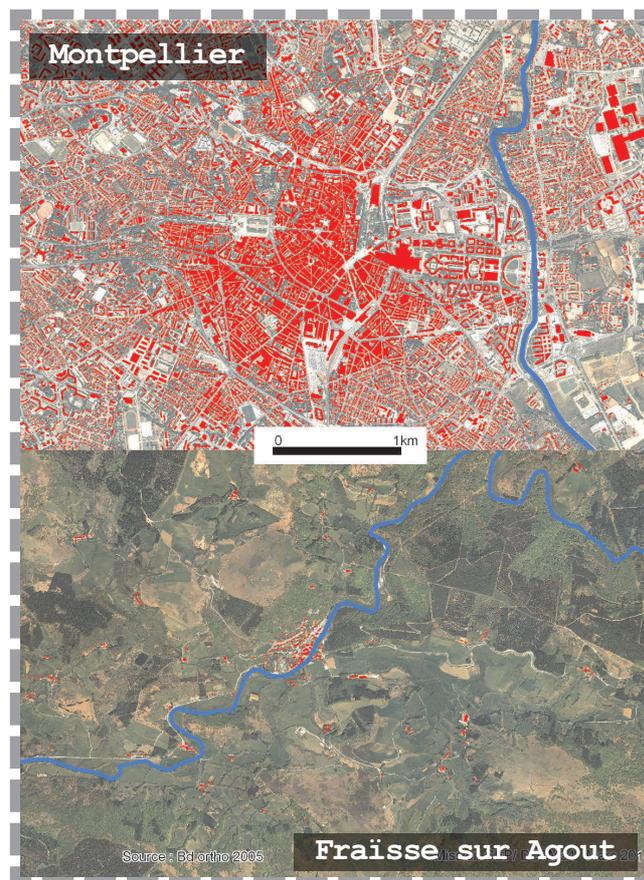
Pourtant, le rapport "Il est temps de décider" (rédigé par le comité de la réforme des collectivités territoriales pour le Président de la République en septembre 2009) établi que la multiplicité des différentes gouvernances locales dans la répartition des compétences nuit à une vision cohérente des territoires : manque d'efficacité, de clarté pour les usagers, dépense publique élevée.

La réforme des collectivités territoriales vise une nouvelle carte des gouvernances locales et une nouvelle distribution des compétences plus claires et plus adaptées aux différentes réalités territoriales. L'idée in fine est de faire émerger de véritables projets de territoires cohérents dans leur approche environnementale, économique et sociale.



des zones de montagne, de plaines et des zones littorales se succèdent du nord vers le sud et participent à l'identité paysagère du département; une réglementation multiple se superpose à cette mosaïque paysagère pour prendre en compte la spécificité géographique de chacun de ses territoires.

un territoire diversifié dans son urbanisation depuis la grosse agglomération de Montpellier au village du Haut Languedoc.



## Une urbanisation soumise à de fortes contraintes

### Des villes sous pression ...

La croissance démographique du département de l'Hérault est l'une des plus importantes en France. Les nouveaux arrivants ont tendance à s'installer sur les communes du littoral déjà très fortement urbanisées.



photo - DDTM34 / mission CEP

### Un étalement urbain important

On observe depuis 40 ans une occupation de l'espace peu économe. En effet, une consommation importante des espaces agricoles par la création de zones urbanisées est constatée dans de nombreuses communes. Pourtant, ces opérations immobilières loin des zones déjà urbanisées reviennent chères aux collectivités : réseaux d'eau, d'assainissement, électricité, dessertes sont à créer.

Les zones urbaines existantes comportent de nombreux espaces qu'il est possible d'optimiser pour accueillir des projets immobiliers avant toute consommation de nouveaux espaces vierges. Aussi, c'est la densification des zones urbanisées existantes qu'il faut privilégier et développer y compris dans les communes rurales.

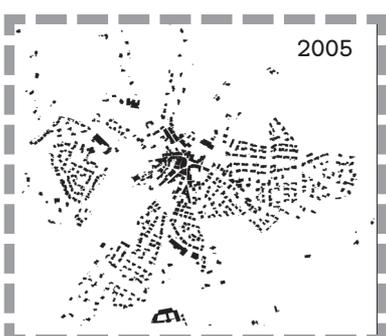
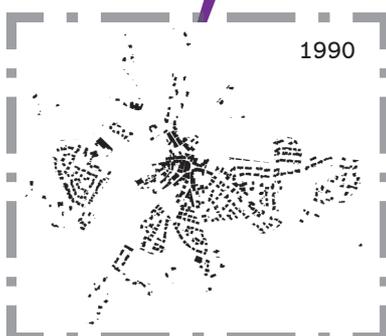
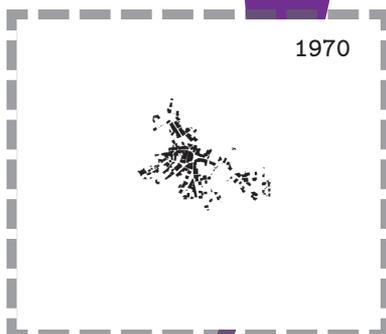
### Des prix élevés du foncier en zones urbaines

Les prix élevés du foncier sur la frange littorale poussent les ménages les plus modestes (la moitié de la population habitant sur le littoral n'est pas assujettie à l'impôt sur le revenu) à s'éloigner des zones urbaines pour se loger.

Ce phénomène ne touche pas uniquement le littoral mais également les zones urbaines : les actifs s'éloignent de leur lieu de travail pour élire domicile en zones périurbaines où se loger est moins cher. Ce report des populations est favorisé par l'ouverture ou l'amélioration des infrastructures routières.

Les trajets travail-domicile qui s'allongent sont la conséquence immédiate de ce phénomène de report et de résidentialisation sur la périphérie des villes.

Si pour certains vivre à l'extérieur de la ville est un choix désiré, il s'agit d'un choix contraint pour les ménages les plus modestes.



Evolution de la tache urbaine d'un village dans l'Hérault  
outre la progression de l'artificialisation au fil du temps, on peut également observer son étalement (éclatement)

#### L'urbanisation au détriment des espaces naturels et agricoles

L'artificialisation résulte de l'urbanisation et de l'expansion des infrastructures. En 2006, elle représentait 9% du territoire métropolitain. La maîtrise de ce phénomène est un enjeu fort de l'aménagement du territoire. Les surfaces artificialisées ont augmenté, en France métropolitaine de 1,5 % (environ 60 000 hectares) par an entre 1993 et 2004. (source Teruti-Lucas), ce qui représente une surface équivalente à celle d'un département français.

Cela engendre des pertes de ressources naturelles et agricoles et une imperméabilisation des sols généralement irréversible.

## Des conséquences importantes sur les espaces agricoles

Plus 60 000 hectares par an ont été artificialisés entre 1993 et 2004 à l'échelle de la France métropolitaine. L'Île de France n'apparaît plus comme la région où le phénomène de péri-urbanisation est le plus fort, la région Languedoc-Roussillon avec l'Aquitaine, PACA, la Corse et Midi-Pyrénées figurent en tête de liste.

### Les espaces urbanisés grignotent sur les espaces agricoles

L'extension des aires urbaines se nourrit des espaces agricoles dont la valeur est bien plus intéressante en terrain constructible du fait de leur proximité avec les centres urbains. Ces transferts sont particulièrement importants sur le littoral.

Par ailleurs, les pertes d'espaces agricoles se font au profit d'une urbanisation discontinue. La mutation des espaces agricoles et l'urbanisation croissante sont symptomatiques d'une diminution de l'activité agricole dans le département.

### Plusieurs facteurs favorisent ce réservoir de surfaces urbanisables

Ce sont des facteurs économiques comme :

- une activité agricole en baisse et une crise viticole importante
- le prix du foncier dans les centres-urbains très élevé pousse les ménages à s'éloigner; incite les exploitants agricoles à vendre leurs terres.

Ce sont également des facteurs qualitatifs par la recherche d'un cadre de vie proche de la campagne tout en étant à proximité des centres urbains (lieu de travail, écoles, universités, commerces, services ...etc). Ce sont des communes autour des centres urbains qui présentent les avantages :

- d'être bien desservies en terme d'infrastructures routières ou transports collectifs : donc un accès rapide dans les centres-urbains;
- d'être situées dans des zones où la densité de surfaces «non artificialisées » reste encore suffisante pour avoir l'impression d'une nature proche et palpable (dominance des territoires agricoles).

### Les vignes et les vergers alimentent principalement ce transfert

L'analyse des données issues de l'observatoire viticole fait apparaître un net recul de la surface viticole lié à l'arrachage définitif des vignes. Cette baisse significative de plus de 25 % affecte essentiellement l'arrière pays montpellierain là où la surface de vignes était déjà faible. Malgré tout, ces observations restent à nuancer dans la plaine où le recul du vignoble au profit des espaces urbains se conjugue avec celui d'autres occupations agricoles du sol.

### Une cohabitation difficile

L'urbanisation génère de nouveaux espaces où cohabitent le rural et l'urbain. La mixité, la proximité de ces deux mondes aux usages et intérêts souvent divergents est souvent source de conflits qui jouent souvent en faveur de l'urbain.

#### La Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA)

La loi de modernisation de l'agriculture de 2010 institue dans chaque département une CDCEA : Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles. Cette commission a une mission consultative.

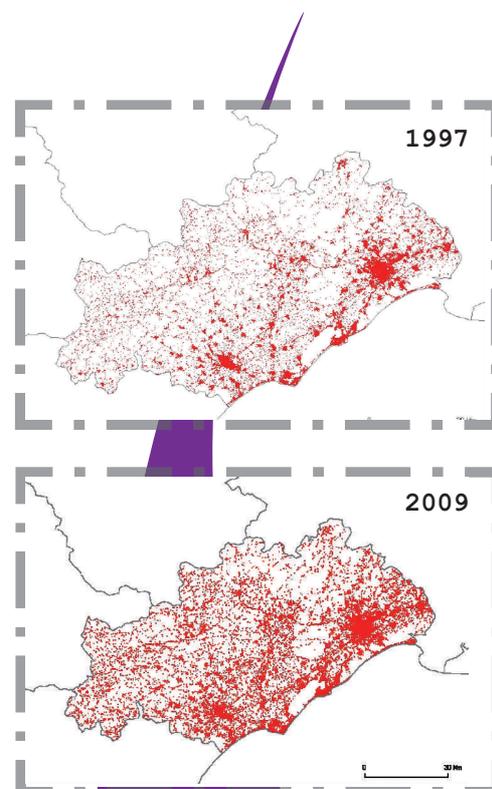
Elle donne un avis sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de leur consommation.

Elle est consultée notamment sur l'opportunité de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme au regard de l'objectif de préservation des espaces agricoles.

La CDCEA est composée de représentants des collectivités territoriales, de l'Etat, de la profession agricole, des propriétaires fonciers et des associations agréées de protection de l'environnement.

dans l'Hérault, les territoires artificialisés en rouge dans les cartes ci-dessous représentent :

1997	: 69 500 ha	-> 11,1 % du département
2009	: 79 800 ha	-> 12,1 % du département



source CEMAGREF / INRA - décembre 2009  
"Préserver nos terres agricoles: un enjeu de la Loi de Modernisation Agricole"

## Le littoral : un espace particulièrement sous pression

La mise en oeuvre de la loi "littoral" a permis de limiter une urbanisation massive du littoral. Toutefois, deux rapports parlementaires de 2004, s'ils reconnaissent qu'elle est un outil de gestion intégrée indispensable, font apparaître aussi la nécessité de mettre cette loi en perspective afin qu'elle soit mieux comprise par les décideurs et donc mieux intégrée dans les documents d'urbanisme.

### Préserver l'attractivité du littoral

Si la mission Racine des années 70, a permis l'éclosion de programmes d'urbanisation du littoral comme la Grande Motte, la loi littoral de 1986 vise à contenir son urbanisation afin d'en préserver le patrimoine naturel et l'attractivité. Sa mise en application a permis d'endiguer en partie l'artificialisation de l'espace littoral en favorisant les coupures d'urbanisation et en déplaçant le phénomène d'urbanisation vers les communes rétro-littorales.

Par ailleurs, une meilleure connaissance des milieux naturels entre 1986 et 2006 a permis de délimiter des zones reconnues pour leurs intérêts faunistiques et floristiques ou leur fonctionnalité dans l'écosystème du littoral : les sites Natura 2000, le classement et l'acquisition de certains sites remarquables (rôle clé du Conservatoire du Littoral et de la SAFER), les réserves naturelles ont permis de protéger certains sites.

services publics ou des activités économiques exigeant la proximité de l'eau.

- obliger toute urbanisation nouvelle à s'implanter en continuité de l'existant, de manière limitée et de préférence en retrait du front de mer ou d'étang ou alors sous forme d'un hameau nouveau intégré à l'environnement.

La loi littoral aborde un aspect environnemental de l'aménagement, mais les enjeux sur ces espaces sont aussi économiques et sociétales (conchyliculture, tourisme, « cabanisation »).

### Mettre en perspective la loi "littoral"

Deux outils vont permettre de mettre la loi "littoral" en perspective et en faire un véritable instrument de gestion intégrée mais aussi concertée.

#### Une gestion intégrée pour une mise en oeuvre cohérente et homogène sur un même territoire

L'intégration des Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) aux SCOT permet la prise en compte de ces mesures de gestion dans les orientations d'aménagement des territoires. Elle donne l'assurance de leur mise en oeuvre mais garantit aussi la cohérence et l'homogénéité de cette mise en oeuvre dans les décisions prises.

#### Les Schémas de Mise en Valeur de la Mer : volet littoral et maritime de SCOT

L'idée est d'établir un document de gestion des espaces littoraux et maritimes en réunissant tous les acteurs qui y vivent, qui en vivent et qui y viennent. Son objectif est de concilier les différents usages tout en préservant ces espaces.

Le schéma devra donc identifier les enjeux économiques, sociaux, culturels et environnementaux présents dans ces espaces et déterminer les règles de gestion entre les différents activités.



photo - DDTM34 / mission CEP

#### la loi "littoral" dans le département de l'Hérault

Dans l'Hérault, elle concerne **26 communes** pour un linéaire de **90 km** en façade maritime et **167 km** en bordure d'étangs.

En 2007, ces communes représentaient **22% de la population départementale** alors qu'elles n'occupent que **10 % du territoire**.

A ce jour peu de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ont vu le jour dans le département de l'Hérault. Toutefois, la loi littoral s'est appliquée à préserver les **170 km (67%)** des rives et rivages non urbanisés.

### La loi "littoral"

La loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi littoral, a été votée en 1986. Elle s'applique sur les communes riveraines des mers, océans, étangs salés (et tout plan d'eau supérieure à 1000 ha). Son objectif vise à aménager le littoral de façon équilibrée entre urbanisation et préservation de l'environnement.

Le Document D'Application De la Loi Littoral (DDALL) est le document officiel qui spatialise les principales préconisations de la loi.

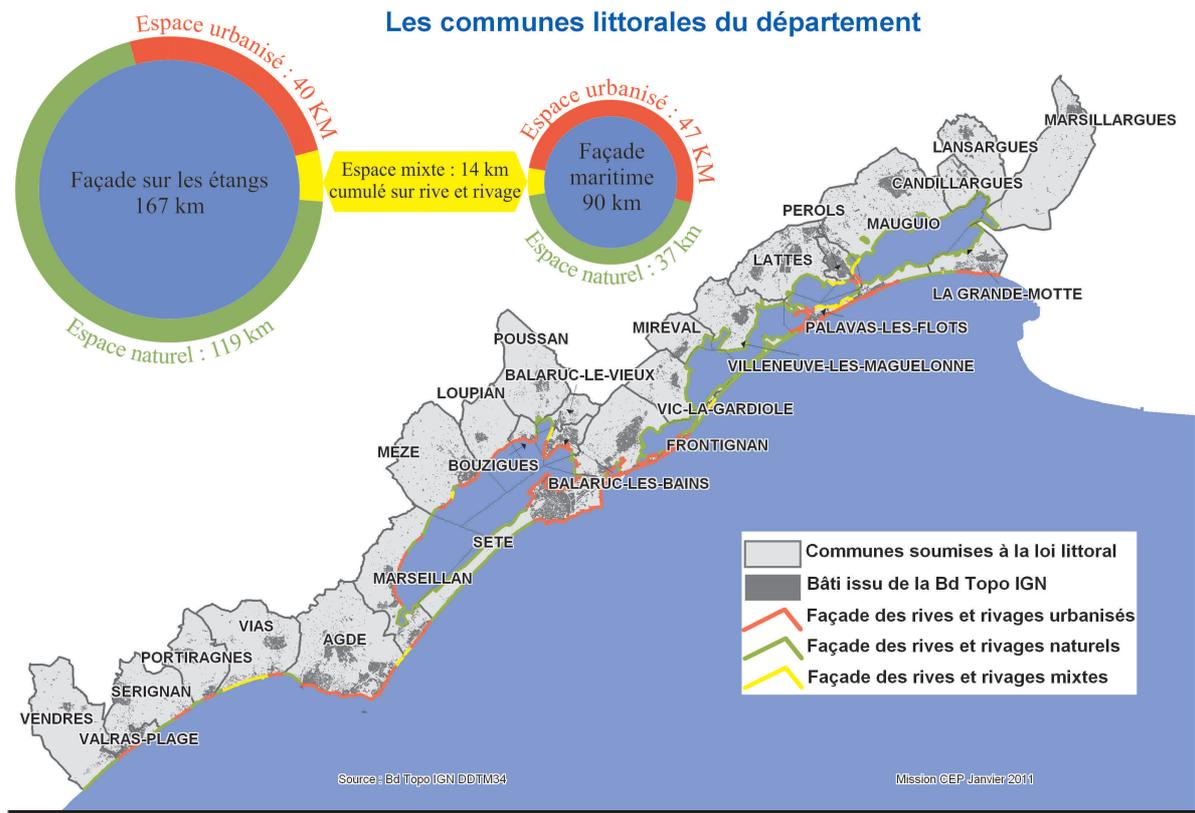
#### 3 principes essentiels sont à retenir :

- identifier les espaces naturels à préserver (coupure d'urbanisation, espace proche du rivage et espace remarquable).
- rendre totalement in-constructible une bande de 100 mètres au delà de la ligne des plus hautes eaux dans les espaces naturels à l'exception des installations nécessaires à des

# découvrir comprendre partager analyser



photo - DDTM34 / mission CEP



## Zoom sur l'habitat de loisir

### La cabanisation

Initialement destinées à des usages traditionnels tels que la pêche, la chasse ou la cueillette, les cabanes ont été petit à petit détournées de leur usage initial pour devenir des lieux de villégiature le plus souvent estivaux. D'un équipement rudimentaire, elles ont été aménagées au fil du temps pour offrir à leurs occupants le confort d'une habitation.

Ainsi, il s'agit d'espaces faisant l'objet le plus souvent d'une occupation occasionnelle (résidence secondaire) de parcelles privées ou appartenant au domaine public ou privé d'une collectivité. Les parcelles occupées sont en général situées dans des espaces naturels ou agricoles, en retrait des zones urbaines, dans des secteurs non destinés à l'habitat. De fait, aucun permis de construire ni aucune autorisation de stationner n'ont été délivrés. On parle de "cabanisation".

Souvent éloignées et difficiles d'accès, peu de "cabanes" sont raccordées à l'assainissement ou au service d'eau potable.

### Les campings

Le littoral du département de l'Hérault est fortement marqué par la prégnance des campings.

En effet, le territoire supporte plus de la moitié de l'offre régionale d'hôtellerie de plein air littorale en proposant près de 43 000 emplacements sur les 81 000 que compte la région Languedoc-Roussillon.

Ce sont ces équipements qui reçoivent une grande partie du tourisme estival et concentrent ainsi la fréquentation du littoral dans l'espace et le temps. Cette forte concentration génère une pression importante sur les espaces naturels.

Pour répondre à une évolution de la demande, les professionnels tendent à faire monter en gamme leurs installations d'accueil. A cela s'ajoute une volonté de plus en plus marquée d'élargir la période d'ouverture des établissements pour réduire la saisonnalité de cette activité économique.

L'étalement de l'exploitation des campings peut se heurter à la politique de prévention des risques. En effet, la majorité d'entre eux sont soumis à des risques d'inondation soit fluviaux, soit littoraux (submersion marine).

### Les chiffres de la cabanisation dans la région Languedoc-Roussillon

- 80 % des communes sont concernées
- une forte concentration sur les communes littorales qui comptabilisent entre 8500 et 12000 "cabanes"
- un phénomène héraultais qui concentre 80 % des "cabanes" régionales
- 2500 personnes concernées par l'habitat précaire

(source ECOVIA 2009)

### Les enjeux de la cabanisation

Au vu des éléments qui caractérisent la cabanisation, les enjeux de la cabanisation seront :

- la préservation et le respect de l'environnement
- le maintien de la qualité d'un cadre de vie pour pérenniser l'attractivité d'un territoire
- la responsabilité des pouvoirs publics face à la sécurité des personnes et de leurs biens
- la garantie de conditions d'hygiène et de salubrité pour les populations concernées
- le respect de la réglementation pour empêcher l'amplification des "mauvais exemples"

# Les enjeux de l'aménagement du territoire dans le département de l'Hérault, un Etat partenaire

Faire face à la forte pression démographique du département tout en préservant sa qualité et sa richesse environnementale c'est bien l'enjeu des politiques d'aménagement du territoire. Leur mise en oeuvre vise un objectif unique : maintenir une qualité de vie dans le souci du bien-être de tous.

## Les missions de la DDTM

La DDTM accompagne les collectivités dans l'élaboration des documents de planification et veille au respect des équilibres et orientations de développement durable (mixité sociale, préservation de l'environnement, équilibre entre espaces urbains et naturels et agricoles ... etc)

### Ses missions sont les suivantes :

- établir le "porter à connaissance" : ce document réglementaire est destiné à fournir les informations nécessaires aux communes et au public sur leur territoire. Il est tenu à leur disposition en collectivité.
- communiquer aux collectivités les enjeux qu'elle juge prioritaire sur leurs territoires au regard des politiques publiques et des orientations nationales et vérifier leur prise en compte dans le document final
- veiller au respect de la réglementation applicable sur le territoire pour lequel le document de planification est réalisé

## La réforme des collectivités territoriales

Elle apparaît comme une étape importante dans l'organisation administrative de la France en favorisant le regroupement de communes dans des communautés de communes ou d'agglomérations ou à une échelle moindre, les communes nouvelles. L'idée de la réforme est de clarifier les compétences des différentes structures administratives existantes puis de les répartir de façon cohérente à de nouvelles échelles de gouvernance lesquelles permettront de pouvoir penser et mettre en oeuvre de façon efficace et cohérente l'aménagement d'un territoire dans les objectifs du développement durable fixés par le Grenelle.

## Les défis de demain

Le constat : l'urgence écologique avec le changement climatique et l'érosion de la biodiversité, la surconsommation de l'espace et des ressources énergétiques.

Les défis de l'aménagement du territoire portés par la loi Grenelle II se concentrent autour 6 axes d'actions principaux :

- l'utilisation économe de l'espace : lutte contre l'étalement urbain avec des objectifs chiffrés en favorisant la densité urbaine;
- la réduction des gaz à effet de serre en encourageant les énergies renouvelables;
- la diminution des obligations de déplacement;
- la préservation des espaces naturels et leur restauration dans un bon état des continuités écologiques (trames bleue et verte);
- la meilleure prise en compte des risques naturels;
- le développement des communications électroniques.

## Des acteurs locaux plus impliqués, l'Etat partenaire ...

La loi Grenelle II rappelle la nécessité d'associer tous les acteurs locaux (associations de défense pour l'environnement, professionnels locaux, élus, citoyens ...) aux réflexions engagées dans les projets d'aménagement du territoire en renforçant la concertation.

Les projets doivent être construits par les acteurs locaux. L'Etat conseille, guide et veille à ce que les orientations de la loi soient bien prises en compte.



photo - DDTM34 / mission CEP

## Plus de portée des outils de planification

Le rôle des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) est renforcé en tant qu'instrument de programmation : l'Etat conforte ainsi l'échelon intercommunal. Avec davantage de moyens et de poids, les SCoTs seront à même de prendre en compte les objectifs de développement durable du Grenelle définis comme prioritaires.

Le SCoT est le document stratégique de cohérence et de référence pour couvrir l'ensemble d'un territoire en terme d'aménagement.

Il doit ainsi intégrer l'ensemble des défis du Grenelle et définir les stratégies acceptables pour y parvenir.

Il nécessite donc une très bonne connaissance du territoire tant en terme de diagnostic que d'analyse afin de pouvoir identifier les enjeux du territoire, les hiérarchiser (dans le temps et l'espace) et définir les stratégies adaptées pour l'aménagement durable du territoire sur lequel il s'applique.

Les PLU (Plan Local d'Urbanisme) intercommunaux sont encouragés par l'Etat comme outil de programmation fixant les objectifs en matière d'habitat et de déplacement. En donnant la possibilité à plusieurs communes d'élaborer pour le territoire qu'elles formeront un PLU unique, l'Etat souhaite mettre à disposition des élus locaux une réflexion globale de l'urbanisme à l'échelle intercommunale.