

Projet de territoire

21 juin 2011



Contribution de Jean RENARD

renard.jean@numericable.fr

Comment aménager et maîtriser notre territoire à l'horizon 2030 : Réflexions et constats

Le Conseil de développement de Nantes métropole est invité à réfléchir à ce que sera la ville demain et plus globalement à ce que sera notre territoire de vie. Les élus de la communauté urbaine et les techniciens de l'agence d'urbanisme ont initié un programme et une méthode autour de cette thématique. Les citoyens sont invités à s'exprimer.

Les membres du conseil de développement ont déjà beaucoup réfléchi et écrit sur ce thème au titre d'une démocratie participative bien comprise. Il suffit de lire leurs nombreuses contributions.

La rencontre du 16 juin 2011 entre le conseil économique, social et environnemental et les conseils de développement des Pays de la Loire m'offre l'occasion de revenir sur les fondamentaux qui devraient à mon sens retenir l'attention de ceux qui ont à décider de l'avenir de nos territoires.

Les incontournables ou les tendances lourdes

Toute une série de dynamiques sont à l'œuvre que nous devons prendre en compte :

- Nous sommes face à une croissance démographique annoncée à l'horizon 2030 qui est une contrainte, d'autres diront un atout ou une chance. Plus de 100 000 habitants dans la métropole, 400 000 dans le département, près d'un million dans la région. Autant d'habitants nouveaux à loger, à instruire, à soigner, à nourrir...
- Parallèlement les nouveaux modes de vie et les comportements familiaux exigent des constructions nouvelles avec la décohabitation, les ménages recomposés, les logements étudiants, les maisons de retraite

- En outre la mobilité est devenue la règle. Et la dissociation entre les lieux d'habitat et les lieux de travail est de plus en plus générale, ce qui génère des flux quotidiens qu'il faut gérer
- L'étalement urbain est la réponse à ces dynamiques. Rappelons (source AURAN) qu'en trente ans les surfaces urbanisées ont triplé de volume et que l'on a donc consommé en une génération deux fois plus d'espace que depuis les origines du peuplement dans notre région !
- Ainsi est né entre la ville et l'espace rural banal qui était naguère voué à un espace de production agricole, un tiers espace, un territoire de l'entre deux, baptisé l'espace périurbain, qui n'est ni la ville d'hier ni l'espace rural de jadis. Que d'aucuns baptisent, sur sa frange externe, espace rural de transition !
- La pression sur le foncier ne va donc qu'augmenter. Si on laisse faire on aboutira à des désordres. D'où la nécessité de schémas d'aménagement (SCOTS et PLU) afin de répartir au mieux les populations
- Chaque année, ce sont entre 2 000 et 3 000 hectares de terres agricoles ou d'espaces dits naturels, qui sont consommés dans le département : un tiers par l'habitat, un tiers par les infrastructures, un tiers pour les loisirs et le tourisme. Et les grands projets d'équipement inscrits dans les cartons ne feront qu'accroître à court terme cette consommation boulimique
- Le rythme de consommation d'espace est ici (Loire-Atlantique et Vendée) plus rapide qu'ailleurs en France, et plus rapide en France que chez nos voisins. Il y a donc des solutions possibles pour réduire cette consommation qui à terme ne saurait se poursuivre au rythme actuel.

L'originalité des Pays de la Loire ou les héritages à assumer

Ces constats et incontournables ne sont pas propres à notre région. Toutefois, des contraintes et héritages pèsent sur nos dynamiques et rendent plus difficiles les compromis nécessaires entre la volonté des experts et des urbanistes soucieux de reconstruire la ville sur elle-même et de densifier l'habitat, et celle des habitants qui militent, pas tous, pour un habitat individuel dans un environnement agreste. Il y a là des comportements et des pratiques qui sont complexes, souvent contradictoires et qu'il faut gérer.

Le premier héritage est que nos espaces ruraux, sur lesquels s'étale l'urbanisation, sont un territoire d'habitat dispersé, dans lequel fermes isolées, hameaux et villages parsèment l'espace. Ce sont là autant de germes d'urbanisation si l'on n'y prend garde. Certes désormais les SCOTS invitent à ne plus construire n'importe où, et les PLU, souvent moins drastiques, tentent de canaliser les nouveaux habitats près des habitations existantes. Il n'empêche, depuis les années soixante du siècle dernier, date du renversement spectaculaire entre exode rural et exode urbain, on a souvent dans nos territoires laissé construire un peu n'importe où n'importe quoi.

Il faut assumer ce passé qui a conduit à ce que les urbanistes baptisent le mitage. Notons au passage que depuis plus de trente ans de sérieux et solides travaux de recherche ont montré, cartographie à grande échelle à l'appui, la répartition dans l'espace des permis de construire accordés aux nouveaux habitants dans nos communes rurales. Dès 1982 un colloque international s'est tenu à Angers à l'initiative des géographes de la région sur ce processus de périurbanisation, ses formes, ses rythmes et ses conséquences. On ne peut pas dire qu'on ne savait rien. Chacun s'imagine à bon droit pouvoir construire sur sa propriété. Et bon nombre d'agents sociaux de la sphère du bâtiment poussent à ces dérives. Ce qui serait inconvenant dans les pays de l'est de la France, construire hors du bourg, ne l'a pas été ici.

La prise de conscience des élus est désormais réelle mais elle a été tardive, et l'étalement urbain que l'on entend aujourd'hui maîtriser est en fait déjà réalisé. Les travaux de la direction régionale de l'INSEE n'ont fait

que le constater à lire le dernier dossier d'octobre 2010. Il faut donc gérer l'existant et éviter la poursuite d'un étalement incontrôlé.

À cela s'ajoute le recyclage, pour de nouveaux usages, de l'ancien bâti agricole. Combien d'anciennes exploitations agricoles sont devenues des « longères » offertes par les agents immobiliers à d'anciens citadins amoureux de la nature ?

Ainsi dans notre région l'étalement urbain s'est accompagné d'un mitage de l'espace agricole. En outre n'oublions pas pour comprendre la forte consommation d'espaces agricoles qu'en Loire-Atlantique et en Vendée il faut ajouter la périurbanisation à partir des stations balnéaires.

Enfin les politiques de la ville ont favorisé l'accession à la propriété des jeunes couples par toute une série d'incitations financières. On a donc poussé les ménages à acquérir des maisons individuelles alors même que l'on offrait dans les villes des logements de qualité moyenne dans lesquels les habitants ne trouvaient pas l'intimité recherchée. Il résulte de ces processus de mitage des espaces agricoles nombre de conflits de voisinage avec les exploitants agricoles encore présents. Conflits qui sont l'objet de recherches et d'analyses par les universitaires et dont la diffusion auprès des décideurs et élus serait fort utile.

Les espaces de transition

L'observation montre que dans notre région est né, depuis une petite cinquantaine d'années, entre la ville et les campagnes, un tiers espace qui n'est ni la ville de jadis ni la campagne de naguère, et que l'on a baptisé espace périurbain, lequel s'étale en couronnes successives autour des villes constituant statistiquement l'aire urbaine.

Ces espaces périurbains sont récents. Il y a encore peu de temps des communes comme la Chapelle-sur-Erdre, Saint-Herblain, Sucé ou Treillières, étaient de vastes communes dévolues en totalité à l'agriculture et abritaient les châteaux de l'aristocratie nantaise. Au centre de ces communes, trônaient de petits bourgs étriqués, sans services ni équipements. De bons auteurs tels J. Gracq et A. Siegfried ont décrit fort bien cette situation d'une opposition franche et caricaturale entre ville et campagne. Opposition qui se traduisait aussi au plan politique. On ne saurait effacer ces héritages et ces comportements d'un trait de plume.

Rappelons que Nantes a longtemps été une ville sans banlieue, hormis le cas de Rezé, d'autant qu'au début du XXème siècle elle a intégré deux communes voisines (Chantenay et Doulon) et que sa banlieue de récréation était sur la côte. Cela pèse sur les modes d'urbanisation et d'étalement urbain.

Ces couronnes périurbaines ne sont pas régulières. Elles sont déformées en digitations le long des axes de circulation (routes à quatre voies et chemins de fer) puisque l'étalement urbain tient compte de la notion d'espace-temps. Il y a alors des angles morts de la périurbanisation, comme par exemple les communes situées au-delà de l'obstacle du lac de Grandlieu ou en direction de Blain, c'est ce dernier angle mort qui devrait être occupé par un aéroport. Et d'autres secteurs qui constituent des axes privilégiés de la périurbanisation, par exemple la N137 au sud comme au nord, ou encore la route de Vannes ou celle de Paris. On peut déjà parier que la mise en place des trams-trains sur les axes de Clisson et Châteaubriant vont nourrir ce processus. Les agents immobiliers l'ont déjà anticipé !

Au-delà de ces couronnes périurbaines s'étend ce que la DATAR suite aux études du bureau de la SEGESA, a défini comme espace de transition en 2003. Il s'agit d'un espace dont les dynamiques socio-spatiales vont dans le sens d'une intégration à la couronne externe du périurbain. Ces dynamiques repoussent les territoires de la campagne banale, celle qui était peuplée il y a peu par une forte minorité d'agriculteurs, et tendent à la transformer en un espace résidentiel pour classes populaires en rapport avec

les prix d'acquisition du foncier. Dans notre région c'est le cas de figure des cantons de Riaillé, Guéméné-Penfao ou Palluau.

C'est dans ces espaces de transition que se joue désormais le futur de nos modes d'étalement urbain. Faut-il accepter leur périurbanisation ? Le moindre mal d'après certains élus ? Et si oui, selon quels modèles ? La question du coût de l'énergie et celle de la distance à la ville ne vont-elles pas freiner le processus ? Peut-on envisager un retour des emplois dans ces espaces ? N'y a-t-il pas à favoriser les bourgs et petites villes qui structurent peu ou prou ces territoires par des équipements et des services leur permettant de résister à l'attraction métropolitaine ?

Mais dans une économie de la connaissance et des techniques de l'information favorisant l'effet de concentration, comme l'a rappelé J. Fache, est-ce possible ? Peut-on éviter les processus de vieillissement des populations et d'isolement dans ces espaces de transition et le risque de leur passage dans la catégorie des espaces ruraux vieillissants et agricoles à faible densité ?

La recherche en sciences sociales s'est emparée de cette question du futur des espaces ruraux de transition. Une étude financée par les régions du Grand-Ouest dans le cadre du programme régional de recherche, dite DYTEFORT, sous la responsabilité de C. Margélic, professeure de géographie à l'université de Nantes, analyse les dynamiques des nouvelles ruralités, et doit s'achever en 2012.

Ce concept d'espace de transition est révélateur du problème clef des périmètres d'action et de gestion de ces espaces ruraux confrontés à des dynamiques qu'ils subissent plus qu'ils ne les organisent. Dynamiques socio-spatiales qui rendent obsolètes les anciens découpages et même la notion de frontière ou de limite. Nous sommes face à des espaces flous dans lesquels les élus ne savent plus très bien s'ils doivent rejoindre les structures d'agglomération voisines en acceptant leur intégration, ou bien s'ils doivent constituer des structures de résistance et conserver la maîtrise de leurs territoires.

Dans notre région, compte tenu des héritages historiques rappelés ci-dessus et de l'antique opposition ville-campagne, les élus ruraux jouent volontiers la carte de l'indépendance. Est-ce raisonnable face au processus d'étalement urbain et des comportements de leurs nouvelles populations venues des villes ? En théorie les SCOTs, en tant que schémas d'aménagement devraient régler ces problèmes. En fait on voit surgir au sein des scots des schémas de secteurs reprenant les limites administratives des communautés de communes.

Le fond du problème peut s'expliquer par la maille territoriale qui a été choisie à partir des lois Pasqua, Voynet et Chevènement pour aménager nos territoires. On a favorisé les communautés de communes en tant qu'EPCI, et leur accordant des compétences, tandis que les pays ont été simplement retenus comme espace de projets. Or, mais c'est un avis personnel de géographe, j'estime que la maille du pays correspondait mieux aux réalités régionales et que c'est sur eux qu'il fallait recomposer les espaces ruraux, en accordant aux villes moyennes qui en sont le cœur, les moyens nécessaires en équipements, avec, à tout le moins, la trilogie lycée(s), hôpital et clinique, hypermarché(s) et une base productive industrielle suffisante. C'est l'option que j'avais défendue dans le numéro 31 du régional des Pays de la Loire de décembre 1998. C'est aussi à cette échelle que les contrats territoriaux auraient eu le plus de résultats.

Ceci étant, rappelons qu'entre les territoires institutionnels et les espaces vécus des populations il y a et il y aura toujours recouvrement imparfait. Les frontières sont des espaces flous, les limites sont poreuses, toute limite nouvelle est vite dépassée, elle est selon les individus fonction de leur appartenance sociale. Il suffit de constater ce qui se passe autour de la communauté urbaine de Nantes. On ne peut figer la vie dans un corset. Il faut en être conscient et accepter cette complexité.

Comment agir ?

Il ne s'agit pas d'empêcher l'essor démographique des communes rurales qui se trouvent impactées par l'étalement urbain, tout au contraire, mais de maîtriser la répartition des constructions dans les espaces agraires. Il s'agit simplement d'appliquer la législation en délimitant, au plus près des bourgs et dans les lieux déjà urbanisés, les nouvelles constructions.

Au préalable, et sans doute est-il un peu tard, une fine observation des mouvements fonciers afin de savoir qui achète et qui vend, quoi, et à quels prix est une nécessité. C'est déjà un peu l'objet de la SAFER. Ce pourrait être celui d'un office foncier public envisagé par certains. Rappelons en effet l'adage : qui tient le foncier tient l'aménagement ! Notons au passage que c'est ce que les élus de Rennes ont su très tôt faire, contrairement à Nantes. On en mesure aujourd'hui les conséquences sur la forme urbaine.

La volonté des élus et des techniciens, lorsqu'elle existe, et c'est de plus en plus fréquent à lire les POS de naguère et les PLU d'aujourd'hui, ou les recommandations exprimées dans les SCOTS, se heurte au fait que tout changement d'affectation de l'espace, c'est-à-dire le passage d'une terre agricole en terre à bâtir, s'accompagne d'une spéculation sans rapport avec le coût des travaux nécessaires à ce changement d'affectation. C'est ce processus d'anticipation qui conduit à une consommation d'espace inconsidérée.

Depuis la loi d'orientation foncière de 1967 on constate à la fois une avalanche de procédures et de lois sensées régler le problème et qui de fait ne règlent rien ! Or des solutions existent, encore faut-il avoir le courage de les appliquer. C'était le cas du remembrement-aménagement, prévu dans la loi agricole de 1985, qui devait permettre de mutualiser les plus values foncières liées au changement d'affectation des sols. Souvenons nous que la commune de Couëron avait envisagé cette procédure à la fin des années 1980 pour protéger les espaces agricoles et réduire les zones à construire. Mais l'administration n'a pas suivi les élus face à une association de propriétaire aux « terres bien placées ».

Ou bien, on crée de nouveaux moyens. Les derniers avatars de ce type sont les ZAP (zones agricoles protégées) et les PEAN (Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains). Prévues par la loi de 2005, ces procédures restent à l'état d'expérience. En 2011 en France, deux ZAP existent, dont l'une de 110 hectares sur la commune du Landreau, afin de protéger le vignoble, et il y a un PEAN à l'étude au nord de Nantes qui suscite bien des interrogations quant à sa réalisation.

Si l'on entend économiser la consommation d'espace agricole il y a aussi au sein des villes, mais également des petites villes et des bourgs, des surfaces à mobiliser. Une analyse fine, à grande échelle, des densités au cœur des bourgs montre l'existence, héritage du passé propre à notre région, les bourgs étant jadis le lieu de résidence des propriétaires fonciers, de vastes demeures bourgeoises avec des parcs occupées par un très petit nombre de personnes. C'est autant de possibilités de densification de l'habitat. Un bel exemple a été examiné dans le bourg centre de Saint-Fulgent en Vendée, plutôt que créer des lotissements en périphérie. Mais on pourrait multiplier ce cas. Là encore la recherche a produit des travaux de thèse trop peu diffusés et utilisés mais qui pourraient servir.

Pour réussir cette économie de consommation des terres agricoles il faudrait faire sauter les limites mises en place entre les différents territoires d'aménagement et conduire les politiques foncières à une autre échelle, à tout le moins celle de la région. En effet le constat que nous pouvons faire depuis une cinquantaine d'années d'observation des dynamiques foncières est que toute nouvelle frontière, que ce soit celle d'une agglomération, d'une communauté de communes, d'un schéma de cohérence, d'un parc naturel régional, conduit à ce que les acteurs sociaux vont tenter de se libérer des droits à construire imposés dans un espace donné, et s'installer au delà, dans des espaces de transition qui sont encore libres de toute contrainte. C'est là un puissant effet d'étalement urbain qui jusqu'ici a joué pleinement. On peut penser que l'accroissement inéluctable du coût des déplacements, du fait d'une énergie de plus en plus chère, devrait

tarir cette dynamique. A lire les statistiques et les évolutions en cours des territoires nous n'y sommes pas encore.

L'étalement urbain, et ses effets induits, remet en cause la structuration des espaces. Mais il ne faut pas négliger l'existence des systèmes de production localisés en agriculture qui organisent les territoires. C'est la raison qui explique le refus de certains du transfert de l'aéroport, lequel va perturber en profondeur le bassin laitier qui s'est mis en place depuis les années 1960 dans ce secteur. Il en est d'autres comme le vignoble nantais ou le bassin maraîcher de la vallée de la Divatte qui sont impactés par l'étalement urbain et dont l'avenir est conditionné par une bonne maîtrise de l'urbanisation.

L'espace rural n'est plus dans notre région, sauf rares exceptions, un espace voué à la seule activité agricole. On peut le regretter mais il faut l'accepter. Il reste à l'organiser au mieux pour l'ensemble des habitants qui l'occupent. Faut-il une agriculture conventionnelle et industrielle ou bien une agriculture de services et de proximité ? Doit-on favoriser la multiplication des usages, étangs de loisirs, parcelles à chevaux, sentiers de randonnée ? Entend-on d'abord protéger la biodiversité, ce qui reste des bocages et des indispensables zones humides ? En d'autres termes veut-on un espace productif ou un décor associant golfs, centres équestres, campings de luxe et résidences fermées ? Processus mis en œuvre dans les espaces rétro littoraux de notre région.

Une véritable politique de protection des espaces agricoles ne peut se penser que si l'on règle à l'amont la question foncière. Tant que les acteurs sociaux, et d'abord les propriétaires, trouveront avantage à ce que leurs biens changent d'affectation, on ne pourra résoudre en France ce problème d'un étalement urbain incontrôlé.

Jean Renard, rapporteur général du conseil de développement de Nantes métropole