

Rapport d'orientation pour une stratégie foncière en Nouvelle-Aquitaine

Séance plénière du 21 juin 2018

Le CESER voit avec intérêt le Conseil Régional se saisir de l'enjeu de la préservation du foncier naturel, agricole et forestier face à un étalement urbain qui interroge l'avenir du territoire. Il soutient l'ambition régionale de réduire de moitié la consommation d'espace foncier, qui doit être perçue comme une opportunité de changer la manière de penser et de faire l'aménagement.

L'Assemblée s'interroge néanmoins sur la portée réelle de l'ambition affichée. La stratégie proposée repose en effet sur le volontarisme de la Région, et notamment dans sa capacité à partager son ambition avec les acteurs locaux qui disposent, à travers leurs documents de planification et d'urbanisme, des instruments juridiques de gestion du foncier. Le SRADDET devrait y contribuer sur le long terme, même si des interrogations demeurent sur sa portée prescriptive. Le CESER souhaite par ailleurs que la dimension économique des enjeux fonciers soit davantage affirmée dans l'approche régionale.

Transversale, la stratégie foncière devra, pour produire tous ses effets, être intégrée à l'ensemble des politiques régionales qu'elle irrigue, puis faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation régulière.

Une stratégie ambitieuse de maîtrise de consommation de l'espace foncier...

Le CESER voit avec intérêt le Conseil Régional proposer une stratégie foncière ambitieuse. La Nouvelle-Aquitaine se caractérise en effet par une forte consommation de l'espace, qui ne s'explique pas entièrement par l'accroissement de sa population : le modèle d'urbanisation, particulièrement consommateur d'espace, est également en cause. Le CESER partage totalement la préoccupation exprimée par le Conseil Régional : « *l'étalement urbain, s'il n'est pas maîtrisé, interroge l'avenir du territoire, les modes et le cadre de vie* ». Ses conséquences économiques, sociales et environnementales sont globalement identifiées. Il conviendrait toutefois que l'impact climatique figure explicitement parmi les conséquences négatives de l'étalement urbain, de même que la détérioration de la qualité des sols, victimes, aux côtés des espaces naturels, agricoles et forestiers, de l'artificialisation et de diverses pollutions souvent très rémanentes.

Les enjeux fonciers sont au cœur de la stratégie d'aménagement et de développement durable du territoire : maîtriser la consommation d'espace foncier, c'est limiter toute une série d'externalités négatives engendrées par l'étalement urbain (construction de nouvelles infrastructures ou de nouveaux réseaux, consommations énergétiques, émissions de gaz à effet de serre...) dont le coût pour la société toute entière est élevé. Limiter l'étalement urbain aura certes un coût direct pour les collectivités, mais contribuera, au-delà de la seule préservation de l'environnement et de la qualité de vie, à en limiter les nombreux coûts indirects.

Le CESER ne peut donc que partager la volonté de placer le développement régional sous le signe de la sobriété foncière, afin de préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers. Il en va de l'attractivité et du développement des territoires néo-aquitains. L'Assemblée approuve tout particulièrement l'intégration, dans la stratégie régionale, des défis du dérèglement climatique.

A ces différents titres, le CESER soutient l'ambition régionale de réduire de moitié la consommation foncière, qui doit être perçue comme une opportunité de changer la manière de penser et de faire de l'aménagement. Les premières priorités sont d'éviter et de réduire les effets négatifs sur l'environnement, les mesures de compensation ne devant intervenir qu'en dernier lieu, pour épargner les terrains agricoles et forestiers. Tout l'enjeu est d'éviter au maximum l'artificialisation des sols, notion qui reste d'ailleurs à préciser, en travaillant sur la réhabilitation ou la déconstruction/reconstruction de l'existant (friches, vacances...)¹.

S'il approuve l'objectif affiché, le CESER souhaite toutefois qu'un horizon temporel soit fixé. La stratégie régionale devra, à terme, s'inscrire dans une perspective plus ambitieuse. La sobriété foncière, qui constitue déjà un très net progrès par rapport à la situation actuelle, ne consiste en effet qu'en un ralentissement de la consommation de l'espace. A quelle échéance, à plus long terme, la Région envisage-t-elle de tendre vers la neutralité foncière ? Le CESER sera également attentif aux conditions de mise en œuvre de la stratégie régionale, dont il attend qu'elles garantissent une réelle équité sociale, notamment entre les différents usages (habitat, activités économiques...), et territoriale.

Le CESER partage les principales orientations portées dans la stratégie régionale. Il note notamment avec intérêt la promotion de la double utilisation du foncier, ainsi que la nécessité d'une renaturation des espaces côtiers libérés pour anticiper le changement climatique. La stratégie régionale fait par ailleurs une large place aux enjeux de l'urbanisme commercial. Le CESER partage cette approche, qui devra être portée fortement dans les politiques contractuelles régionales. Pour le Conseil Régional, le défi actuel est de revitaliser les centres-villes et les centres-bourgs, le défi de demain sera de résorber les friches commerciales en périphérie. Le CESER s'interroge sur cette priorisation des enjeux. Au regard des difficultés croissantes des commerces de périphérie, ce défi doit être relevé avec le même degré de priorité que celui de la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Par ailleurs, le CESER invite à ne pas considérer de la même manière l'artificialisation des sols liée à la création de nouvelles activités économiques et celle imputable au déplacement d'activités, génératrice de vacances de locaux ou de friches potentielles à réhabiliter.

... mais des leviers d'action régionaux encore limités

Le Conseil Régional le constate à juste titre : fondamentalement transversale, la thématique foncière induit à la fois « *une multiplicité de compétences et une multiplicité d'acteurs au sein desquels les collectivités territoriales jouent toutes un rôle* ». Ainsi, si elle dispose d'une légitimité à agir sur la gestion économe de l'espace, les responsabilités sont partagées. S'il partage globalement la stratégie annoncée, le CESER s'interroge ainsi sur sa portée réelle. La stratégie repose en effet sur le volontarisme du Conseil Régional, et notamment dans sa capacité à partager son ambition avec les acteurs locaux, qui disposent, à travers leurs documents de planification (SCOT, PLU(I)) des instruments juridiques de gestion du foncier. Sans volonté partagée des communes et EPCI, aucune action réellement structurante ne pourra être envisagée. Tout l'enjeu sera de susciter une dynamique régionale permettant d'emporter l'adhésion collective.

Le SRADDET devrait certes constituer, à travers son volet foncier, un levier important, en permettant d'inscrire les orientations stratégiques régionales dans les documents de planification infrarégionaux. Le CESER s'interroge toutefois sur le degré réel d'opposabilité du schéma, qui ne produira véritablement ses effets qu'à long terme, au fur et à mesure de l'approbation et de la révision des documents infrarégionaux. Tout l'enjeu sera ainsi d'apprécier, à terme, dans quelle mesure les orientations régionales auront été déclinées et appliquées dans les documents de planification et d'urbanisme. Le CESER exprime également son intérêt pour la participation au rôle de Personne Publique Associée que la Région doit jouer dans l'élaboration des documents de planification et d'urbanisme infrarégionaux.

La dimension économique devrait par ailleurs être mieux affirmée dans la stratégie régionale. La dépollution, la réhabilitation ou la transformation de bâtiments existants est coûteuse, souvent davantage que de construire du neuf. Ce coût doit toutefois être mis en parallèle avec les coûts indirects, liés à la consommation de nouveaux espaces, ainsi évités. Des incitations économiques sont indispensables pour rendre plus accessible la réhabilitation de l'existant. Dans le même ordre d'idées, comment favoriser, dans les zones touristiques, la location à l'année, plutôt que la location saisonnière, avec des logements inutilisés une grande partie de l'année ?

Si les moyens dont dispose aujourd'hui la Région restent limités, leur intégration dans les politiques

¹ Voir par exemple le projet de reconquête agricole d'une partie des terres entre Roissy et Paris, porté par InVivo.

régionales peut en renforcer la portée. La maîtrise de la consommation de l'espace ne doit pas être considérée comme une politique en tant que telle, mais comme une exigence devant irriguer, par son caractère transversal, l'ensemble des politiques régionales. La sobriété foncière pourrait ainsi être intégrée aux critères d'éco socio conditionnalité des interventions et des aides régionales. Aides au développement économique, soutien aux projets locaux, dans le cadre ou non des contrats de territoire, pourraient ainsi être conditionnés à des critères de limitation de l'emprise foncière en rapport avec l'utilité publique réelle du projet.

Sans doute encore davantage que d'autres politiques, la stratégie régionale nécessitera un suivi et une évaluation régulière, afin de mesurer, à moyen et long terme, les effets sur la consommation d'espace foncier. A ce titre, le CESER note avec intérêt le projet de centre de ressources sur le foncier, ainsi que la constitution de référentiels d'observation à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine. En se dotant de ces différents outils, la Région pourra également mieux affirmer son rôle fédérateur.



Proposition de la commission 2 « Développement des territoires et Mobilité »
Présidente : Camille DE AMORIN BONNEAU ; Rapporteuse : Rima CAMBRAY

Avec la contribution de la commission :

- 3 - « Environnement »

Présidente : Christine JEAN ; Rapporteur : Bernard GOUPY



Vote sur l'avis du CESER
« Rapport d'orientation pour une stratégie foncière en Nouvelle-Aquitaine »

149 votants

Adopté à l'unanimité

Dominique CHEVILLON
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine