

RSTT du 17 novembre 2011

L'aménagement durable dans les petites communes

Restitution de la journée

Le 17 novembre 2011 a eu lieu la 6ème journée RSTT co-organisée par le CERTU et le CNFPT, sur la thématique de l'aménagement durable dans les petites communes. Une quarantaine de personnes, majoritairement des techniciens de collectivités de toutes tailles (de la petite commune au conseil Régional) ont assisté à cette rencontre et participé aux débats.
La journée a commencé par une intervention d'Yves Gorgeu, ancien directeur d'études à Mairie-Conseils, portant sur les enjeux de l'aménagement en milieu rural. Divers exemples concrets ont ensuite été présentés à la salle à travers l'intervention de Brigitte Vautrin, chargée d'études au CERTU, s'appuyant sur une récente publication sur ce sujet. Jean-Christophe Bénis, un élu d'une petite commune bretonne, et Mikael Laurent, de l'association de collectivités BRUDED, ont ensuite fait part de leurs expériences dans le montage d'opérations d'aménagement écologique et dans la mutualisation d'expériences entre collectivités autour du développement durable. En fin de journée, Arnaud Dutheil, directeur du CAUE de Haute-Savoie, a ouvert de nouvelles perspectives au développement rural en s'appuyant sur des exemples suisses, allemands ou autrichiens. Enfin Cécile De Blic, directrice du Carrefour des Pays Lorrains, a proposé une conclusion autour du développement local, faisant écho aux interventions précédentes.

Constat et enjeux

Le constat du développement de l'urbanisation en milieu rural n'est guère optimiste : la multiplication de constructions au coup par coup, sans cohérence, souvent sans lien avec l'environnement urbain ou naturel, a abouti à un paysage déstructuré, en rupture avec l'histoire des lieux. Des modèles pavillonnaires standardisés foisonnent dans les petites communes françaises qui accueillent une grande partie du parc de logements neufs, constitué à 90% de logements individuels.
« Halte à la France moche ! », titre Télérama dans un article grand public en 2010. Au-delà d'un aspect purement esthétique et d'une perte d'identité de nos territoires que l'on peut supposer irréversible, ce sont aussi des enjeux effrayants en terme de consommation d'espace, quand on sait que l'équivalent de la surface d'un département est artificialisé tous les 7 ans par l'urbanisation.

Comment agir, dès lors qu'on est élu d'une petite commune ? « Affirmer d'abord ce qu'on ne veut plus », nous enseigne Yves Gorgeu : plus d'extension en déconnexion du bourg, plus de lotissements standardisés, etc. C'est ensuite exprimer des choix, proposer de faire autrement (un urbanisme économe, de qualité, intégré à l'existant, varié dans ses formes, répondant à des besoins locaux), et se donner les moyens de mettre en œuvre ces objectifs : en prenant l'initiative de nouveaux projets, ou en imposant certaines règles aux autres acteurs de l'aménagement (à travers les documents d'urbanisme notamment).

Mais au-delà des outils, la simple lecture de notre environnement et des principes de bon sens peuvent guider vers un urbanisme durable en milieu rural. Retrouver le paysage comme socle de projet et comme outil de cohérence territoriale, et réinterroger les modes d'urbanisation de nos villages sont des pistes particulièrement éclairantes pour appuyer les projets d'aménagement des petites communes. C'est d'ailleurs aussi ce que nous montre Arnaud Dutheil à travers de nombreux projets en Suisse ou en Autriche (Voralberg), qui savent associer une qualité urbaine et architecturale contemporaine tout en s'insérant parfaitement dans le paysage et dans l'esprit des lieux.

Retours d'expériences de petites collectivités engagées

Les exemples qui ont été abordés lors de cette journée montrent des initiatives particulièrement volontaires, voire courageuses de la part des équipes municipales.
C'est notamment le cas de collectivités qui osent déclasser des zones à urbaniser, comme dans le PLU intercommunal de la Vallée de Saint Amarin (Haut-Rhin). Ou encore des communes, comme la Chapelle-des-Marais (Loire-Atlantique), qui limitent leurs zones à urbaniser à un périmètre restreint du centre bourg (dans un rayon de 600 mètres autour de la fontaine du village dans le cas cité), dans une logique de revitalisation des commerces, de réinvestissement de dents creuses, et de promotion des déplacements doux.
L'intervention à l'échelle des documents d'urbanisme est donc un premier pas. Il peut aller plus loin que le zonage à travers notamment les orientations d'aménagement du PLU (article L. 123-1) qui imposeront aux tiers des principes d'aménagement sur certains secteurs (programme, insertion dans l'existant, implantation, etc.)

D'autres exemples ont montré comment de petites collectivités ont été maîtres d'ouvrage d'un projet d'aménagement sur leur territoire, dans une perspective de développement durable et local. L'ouvrage du CERTU « Aménager durablement les petites communes : EcoQuartier en milieu rural ? » recense et décrypte ainsi une dizaine d'opérations, dont sont issus la plupart des exemples cités tout au long de la journée.

La Rivière (Isère) montre par exemple la situation d'un bourg de 500 habitants qui, au fil du temps, et en se faisant accompagner par d'autres acteurs locaux (le CAUE, le Parc du Vercors, l'ONF…), a fait évoluer son projet de réouverture d'un commerce en un programme diversifié, répondant aux besoins locaux (en matière de logements sociaux, d'hébergements touristiques, de salles polyvalentes, d'espace public). Ce projet s'est notamment appuyé sur des ressources locales du territoire (l'exploitation du bois des forêts communales), et propose de nouveaux modes de construction durable. Il vient par ailleurs redonner une centralité au bourg, s'inscrire dans la trame bâtie du village en respectant les volumétries existantes, et réutiliser un patrimoine existant : en étant reconverti en terrasse de café et en abritant un four à pain collectif dans sa partie basse, l'ancien séchoir à noix réhabilité retrouve un rôle et marque l'identité de la nouvelle place.

Autre exemple : celui de la **communauté de communes de la Vallée de Saint Amarin**, qui, au lendemain de la fermeture d'un immense site industriel sur son territoire, décide de s'appuyer sur ce patrimoine pour créer une nouvelle offre en logements, en locaux d'activités, et en structures d'accueil pour artistes et artisans. Ce pari risqué doit sa réussite à une grande réactivité de l'équipe porteuse du projet, et à un réalisme économique du montage de l'opération. La réhabilitation s'est ainsi faite progressivement, à moindre coût, permettant d'attirer rapidement des premiers occupants par des loyers attractifs, ces derniers étant alors réinvestis dans d'autres travaux. Le Parc de Wesserling, qui en 2003 comprenait 24 hectares de friche industrielle et avait connu 230 licenciements à la fermeture de l'usine, accueillait déjà en 2009 plus de 250 emplois et 300 habitants. La connexion à Mulhouse par un tram-train récemment mis en place assure dans le temps l'attractivité de ce site.

Enfin, il est impensable de ne pas mentionner la Bretagne, qui multiplie aujourd'hui les projets d'aménagement durable en milieu rural. Ce sont au départ quelques élus de petites collectivités bretonnes qui expérimentent, de façon isolée sur leur territoire, des opérations d'aménagement dans une forte préoccupation écologique et solidaire. Cette dynamique s'est ensuite particulièrement enrichie à travers la mise en réseau, animée par **l'association BRUDED** (Bretagne Rurale et rUrbaine pour un DEveloppement Durable), de plus de 120 communes qui partagent leurs expériences en matière de développement durable. Cette mutualisation d'enseignements a permis de démultiplier les projets – et les idées – à l'échelle régionale.
L'exemple développé ici est celui de **Hédé-Bazouges**, une commune de 1700 habitants d'Ille-et-Vilaine, qui a réalisé un lotissement communal écologique, les Courtils, aujourd'hui cité comme exemplaire dans la région. La qualité de ce projet est d'abord lié au soin particulier apporté à l'organisation du lotissement : les parcelles, desservies par une voie à sens unique (reprenant le profil des routes de campagne alentour), sont particulièrement étroites dans leur largeur, ce qui optimise le foncier et oriente de fait l'implantation des constructions. La place de la voiture est maîtrisée, les

garages regroupés par petites poches. Une opération de 10 logements sociaux vient se greffer aux parcelles de lots libres. Le cahier des charges du lotissement empêche le recours aux parpaings, au PVC, privilégie le bois, oblige la récupération des eaux pluviales et l'utilisation de panneaux solaires. Le traitement des clôtures et des espaces publics reste sobre et très planté, ce qui donne au site un caractère fortement champêtre. Les constructions qui émergent sur ce lotissement proposent des formes architecturales contemporaines très différentes d'une maison à l'autre, mais la densité et le traitement paysager d'ensemble contribuent à donner une image relativement homogène de ce lieu, et ouvrent d'autres perspectives aux modes d'habiter en milieu rural.

Des enseignements à retenir

De toutes ces initiatives ressortent quelques enseignements essentiels sur leurs conditions de réussite, et sur les valeurs qui les fondent.
Vient en premier lieu l'élément moteur du projet, à savoir l'implication d'un élu ou de son équipe dans ces démarches, l'accroche au « rêve politique », comme le dit Mikaël Laurent. L'accent est effectivement peu mis sur les outils mobilisés, mais plus sur le **portage politique** de ces stratégies d'aménagement et des projets opérationnels, la capacité des élus à maintenir leurs objectifs dans le temps, à convaincre autour d'eux, à rassembler les bons partenaires au service d'un développement durable de leur territoire. On constate aussi bien souvent que ces premières initiatives de projets d'aménagement ont bien souvent, ensuite, un effet levier pour enclencher une réflexion à une échelle territoriale plus large, pour déclencher d'autres modes d'organisation, de nouvelles pratiques en matière d'aménagement durable.

La deuxième leçon nous invite **à replacer l'humain au centre** des projets d'aménagement. Il s'agit de penser aux usagers du territoire, à leurs besoins, leurs envies et leur implication avant d'imaginer les formes possibles d'un projet. C'est mettre, par exemple, l'habitant au cœur des motivations d'un projet de logements, ou plus largement ouvrir les démarches portées par la collectivité à la participation et à l'appropriation des habitants. Cet enseignement nous vient aussi de la région du Voralberg en Autriche, où de nombreux projets sont pensés pour et par les habitants : les déchiqueteuses de bois servant à la collectivité sont mises à disposition de tous, les habitants sont invités à co-construire des lieux publics, etc.

Et c'est enfin, quelque part, **une leçon de sobriété** qui apparaît en filigrane de tous ces projets. La plupart des exemples cités s'appuient peu sur l'innovation technologique ou la performance des matériaux pour prouver leur participation à un développement durable du territoire. C'est par contre, dans la mise en œuvre de ces projets d'aménagement, toute une intelligence de sobriété, d'économie, d'investissement raisonné dans l'utilisation des ressources qui fait de ces démarches des postures pertinentes, adaptées à leur contexte. C'est sans doute aussi ce que ces projets ruraux pourraient apprendre aux EcoQuartiers urbains qui font aujourd'hui la vitrine technologique et architecturale de nos métropoles.
Enfin l'actualité de la crise européenne fait dire à certains que la confrontation soudaine à un manque de moyens peut aussi amener les acteurs locaux d'un territoire à travailler ensemble pour utiliser intelligemment les ressources disponibles au service de tous. Par ailleurs, le milieu rural pourrait avoir, face à la ville, de nombreux atouts à faire valoir en situation de crise (en matière de ressources, d'autonomie alimentaire, etc.).

Des freins et des questions en débat

Si les enseignements principaux des projets cités ont fait consensus, de nombreuses questions restent en débat, et la salle a activement échangé sur quelques points de divergence.

Le sujet de la concertation reste ainsi particulièrement délicat. Jean-Christophe Bénis, élu à Hédé-Bazouges, a une position tranchée et provocatrice sur la question, bien qu'assez pragmatique : « Le lotissement des Courtils n'aurait jamais vu le jour si on avait fait de la concertation en amont du projet », affirme-t-il. La concertation amont aboutit-elle effectivement à des projets innovants, surtout en milieu rural ? C'est une vraie problématique qui est soulevée ici. Le choix de nombreux élus a

souvent été d'agir avant d'impliquer les habitants, car c'est aussi en montrant des choses réalisées qu'on arrive à convaincre. Le scepticisme des habitants de Hédé-Bazouges lors de la phase de construction du lotissement des Courtils a montré la difficile acception de nouveaux modèles (formes architecturales contemporaines notamment) : pourtant, aujourd'hui, tout le monde dans la commune s'est approprié le projet, avec une certaine fierté, et paraît beaucoup plus ouvert aux nouvelles démarches engagées sur le territoire communal.

Plus largement, les modalités de concertation ont fait l'objet de nombreuses interrogations dans la salle, soulevant les difficultés des collectivités à imaginer des processus de concertation pour leur projet et à situer la place des élus dans ces démarches participatives. Selon certains, l'implication et la présence des élus sont indispensables dans ces démarches. Mais une majorité semble penser que le représentant politique n'a pas sa place dans le portage d'un processus participatif lié à un projet d'aménagement. Le piège est notamment celui de tomber dans un débat infructueux avec les opposants politiques de la municipalité, ce qui impose que ces démarches citoyennes soient portées de façon neutre.

Ce débat sur **le rôle de l'élu** dépasse la question de la concertation. Ainsi, certains soulignent que si l'élu est un élément moteur du projet, il n'a pas forcément les compétences pour être *porteur* de ce projet. Une force des élus en milieu rural est d'avoir une connaissance fine de leur territoire ; par contre ils n'ont pas forcément la compétence professionnelle ni la posture pour être pilote des projets d'aménagement, et ont souvent besoin de se faire entourer pour cela. La question de l'ingénierie en milieu rural revient donc comme centrale, et fait souvent défaut, malgré l'assistance des CAUE, des Parcs naturels régionaux, et des conseils des services de l'Etat. Il est en tout cas soulevé que **la compétence en ingénierie**, dans le processus des projets d'aménagement, n'est pas seulement technique : elle est aussi, dans une proportion non négligeable, relationnelle. La réalisation d'un projet d'aménagement durable repose en effet sur un dialogue fort et continu entre les différents acteurs (élus, propriétaires, promoteurs, habitants…), et le bon fonctionnement de ces rouages est indispensable à la sortie d'un projet.

Un dernier point, certainement pas des moindres, est revenu à plusieurs reprises dans la journée : celui de **l'échelle de la compétence « Urbanisme »,** et du rôle de l'intercommunalité.
Yves Gorgeu constate qu'un changement flagrant des dernières années sur ces questions d'aménagement en milieu rural est justement la montée en puissance de l'intercommunalité, laissant paraître une nouvelle organisation du territoire qui était encore peu opérationnelle il y a 10 ou 15 ans. Mais il regrette le manque de prescriptions à l'échelle nationale pour promouvoir de façon efficace la prise en main de l'intercommunalité sur les questions d'aménagement et d'urbanisme. Le PLUi est considéré comme le document de planification de base par la loi Grenelle 2, mais elle ne l'institue pas de façon règlementaire. La loi sur la réforme territoriale n'a d'ailleurs pas pris en compte un quelconque transfert de compétences de la commune à l'intercommunalité.
L'échelle intercommunale semble aussi être le niveau de réflexion privilégié par Cécile De Blic, qui, sans pour autant se prononcer sur un transfert de compétences systématique de la commune à l'intercommunalité, affirme qu'il y a « urgence à resserrer le lien entre commune et intercommunalité ».
Mais le regard des élus, là encore, ne va pas forcément dans ce sens. Jean-Christophe Bénis est ainsi persuadé que l'intercommunalité n'est pas capable aujourd'hui de mener des projets d'aménagement comme celui des Courtils, par manque de connaissance du territoire.

Ce dernier débat reste en suspens, et montre toute l'ambivalence des petites collectivités françaises, dont la taille ressort à la fois comme une richesse et comme une limite. Aujourd'hui, en tout cas, les retours d'expériences nous montrent plusieurs chemins possibles : entre savoir faire, à petite échelle, des projets ambitieux mobilisant peu de ressources, ou d'un autre côté, mutualiser les moyens pour pouvoir agir à plus grande échelle.

Rédaction : Brigitte VAUTRIN - CERTU