



CESER de Bourgogne
Conseil économique, social
et environnemental régional

« MAITRISER L'ETALEMENT URBAIN EN BOURGOGNE »

AVIS

présenté par

Marc BENNER

COMMISSION N° 3

Infrastructures de transport, environnement, énergies

SEANCE PLENIERE DU 21 JANVIER 2011



Commission n° 3
« Infrastructures de transport, environnement, énergies »

Auto-saisine
« *Maîtriser l'étalement urbain : un défi pour les Bourguignons* »

Défi : « obstacle extérieur ou intérieur qu'une civilisation doit surmonter pour son évolution »
(Source : Nouveau Petit Robert)

Rapporteur : Marc BENNER

Cahier des charges

1 - Contexte de l'auto-saisine

Après la ville centre, puis la banlieue, la première couronne et la deuxième, la périurbanisation, tantôt contrainte, tantôt choisie, continue de s'étendre autour des villes et agglomérations bourguignonnes en particulier les plus importantes, avec différentes conséquences : allongement des trajets domicile travail, artificialisation de terres agricoles et d'espaces naturels, aggravation des inégalités spatiales, pour ne citer qu'elles.

Cette évolution est fortement structurante pour toute la société puisqu'elle touche de nombreux aspects : le mode de logement en pavillon individuel, l'explosion des déplacements individuels en voiture, les centres commerciaux en périphérie des villes. Elle s'accompagne de la spécialisation des espaces (logement, formation, travail, loisirs, commerces...). Elle est fortement **consommatrice d'argent, de temps et d'espace, à la fois pour les ménages, pour les collectivités** et les pouvoirs publics.

Elle est aussi confrontée aux conséquences et aux effets de la crise actuelle qui limite les ressources des individus et des collectivités, ainsi qu'aux **défis du développement durable**.

Cette évolution lourde, poursuivie depuis plusieurs décennies, a pu apparaître comme un progrès, une réponse aux souhaits ou une solution aux contraintes d'une partie de la population. Aujourd'hui, **peut-elle se poursuivre indéfiniment** et n'atteint-elle pas ses limites ? Comment les acteurs bourguignons publics et privés peuvent-ils y faire face dans l'intérêt général ?

Les enjeux sont multiples et de nature très variée :

- **économiques, financiers** : coût pour les ménages, les collectivités, les entreprises...
- **écologiques, énergétiques** : pollution, nuisances, atteinte à la biodiversité, artificialisation des espaces,
- **transports, communication** : besoins de mobilité, individuels, collectifs...
- **services publics, réseaux** : besoins, coûts, qualité, accès,
- **urbanistiques, fonciers** : rente foncière, éclatement de la ville, spécialisation des espaces,
- **juridiques, réglementaires** : lois et règlements en vigueur, mise en œuvre et contrôle,
- **gouvernances, intercommunalité** : place de chaque acteur, rôle des collectivités, communes et intercommunalités, agglomérations...
- **sociaux, inégalités** : inégalités d'accès au logement et autres services selon les zones et les revenus, le vieillissement, la décohabitation, la croissance de la population...

2 - Champ de l'auto-saisine

Le CESR établira un état des lieux et mesurera les évolutions de la situation en Bourgogne, notamment dans les principales agglomérations. Il tentera de mettre au jour **les logiques et les moteurs** de cette évolution tant au plan local que plus général, ainsi que le **jeu et les intérêts des différents acteurs**. (Ménages, collectivités, entreprises...).

Il tentera de repérer :

- **les limites et les contraintes** déjà imposées par cette évolution, aujourd'hui et à l'avenir si les tendances actuelles se poursuivent,
- **les inflexions** qui semblent nécessaires et les mesures qui peuvent y contribuer.

3 - Modalités de travail

Par cette auto-saisine, le CESR souhaite **contribuer**, auprès des acteurs bourguignons, à la **prise de conscience de cette problématique émergente**.

Pour conduire cette saisine, le CESR :

- **prendra connaissance des enjeux** pour essayer de les mesurer et d'évaluer la situation actuelle tant au plan global que bourguignon, en recevant les acteurs concernés (DDEA, urbanistes...) et en s'appuyant sur les avis précédents de notre assemblée qui ont abordé ces questions,
- **mesurera** les enjeux spécifiques et **les réalités locales** en se rendant dans les quatre départements et les principales agglomérations pour prendre connaissance des analyses et des actions entreprises par les acteurs de terrain ainsi que des résultats obtenus : élus, collectivités, aménageurs, entreprises et chambres consulaires, Etat... au travers de tables rondes à organiser,
- **proposera des pistes de réflexion** et élaborera des propositions et recommandations à l'intention des acteurs qui interviennent sur le territoire bourguignon.

Listes des auditions possibles (liste non exhaustive) :

- Insee
- DDEA
- Alterre
- CCI-syndicats de salariés et d'employeurs
- Urbanistes- aménageurs
- Associations
- Agglos : Dijon, Chalon, Nevers, Auxerre, Mâcon
- Gestionnaires et entreprises de réseau (assainissement, poste, transport...)

4 - Echéances

Ce travail peut être conduit en **deux étapes** :

- l'étude et l'analyse des processus à l'œuvre, permettant de les mesurer et d'en comprendre les mécanismes et conséquences, qui pourront faire l'objet d'une présentation à l'Assemblée,
- la recherche des actions, mesures et propositions qui pourront contribuer à maîtriser ce phénomène et ses conséquences, ce qui pourra faire l'objet d'un avis.

5 - Suivi de la saisine

- Désignation d'un conseiller chargé du suivi
- Détermination des sujets prioritaires à évaluer
- Présentation de l'avis au Conseil régional et aux différentes agglomérations

MAITRISER L'ETALEMENT URBAIN EN BOURGOGNE

La thématique de la maîtrise de l'étalement urbain est traitée ici dans le sens d'une meilleure prise en compte dans les projets de territoire, d'une organisation nouvelle à mettre en place pour répondre aux attentes des Bourguignons, en essayant d'éliminer tout jugement ou idéologie sur un sujet qui est aussi un sujet de société.

Même si le phénomène n'est pas aussi sensible en Bourgogne que dans d'autres territoires très urbanisés, les recommandations et propositions suivantes sont émises selon un ordre voulu.

- Le préalable de la connaissance pour prendre conscience des enjeux,
- Le point clé de la gouvernance,
- La mise en œuvre, en limitant les impacts et en prévenant les conséquences.

LE PREALABLE DE LA CONNAISSANCE POUR PRENDRE CONSCIENCE DES ENJEUX

1. Développer les travaux de recherche sur l'étalement urbain en Bourgogne

Au cours de ce travail collectif, il est vite apparu la nécessité de mieux connaître et maîtriser le phénomène et ainsi de donner **une priorité aux travaux de recherche et aux formations sur l'étalement urbain**, et en particulier sur l'urbanisme pour enrichir les contenus, les approches nouvelles nécessaires à une meilleure compréhension des principaux faits, des causes profondes et de ses conséquences.

La question principale peut être formulée de la façon suivante : comment peut se définir le développement raisonné de l'urbain demain ? Les recherches doivent donner une priorité aux travaux de moyen et long terme, enrichissant les démarches actuelles de court terme.

Il s'agit également de diversifier les visions dominantes et assez modélisantes de l'urbanisme pour demain.

Propositions :

↻ **Développer les analyses** des laboratoires, des équipes pluridisciplinaires (INSEE, CERTU, Universités, laboratoires publics...) **en mettant l'accent sur la Bourgogne**. Sensibiliser l'Etat en région et les collectivités territoriales à la commande publique pour des études et analyses sur cette thématique autour des 5 à 6 grandes agglomérations de Bourgogne, mais aussi pour les espaces ruraux.

↻ **Enrichir cette approche par de nouveaux travaux comparatifs des politiques et solutions mises en œuvre dans d'autres régions et pays d'Europe.**

↻ **Approfondir l'approche économique** avec un accent tout particulier sur les coûts directs et indirects des solutions existantes ou proposées intégrant l'investissement mais aussi le fonctionnement dans une analyse globale et de moyen terme.

2. Sensibiliser les décideurs à la thématique de l'étalement urbain

Le thème de la maîtrise de l'étalement urbain est un sujet complexe, difficile à appréhender dans toutes ses composantes par les élus et les pouvoirs publics tant il touche à de nombreux sujets transverses.

Aussi dans un premier temps, il est proposé **d'élever le niveau d'intérêt, de compréhension et d'action** sur la question de l'étalement urbain avec des faits, des chiffres, des rapports statistiques et scientifiques **auprès des décideurs** (politiques, économiques et associatifs), pour développer une plus grande sensibilisation à la thématique et à ses enjeux.

↳ Proposition de l'organisation d'une journée du CESER sur ce thème, avec intervention de quelques-unes des 52 personnes auditionnées.

3. Informer le grand public

De nombreuses auditions ont rapidement mis en évidence le **poids des représentations mentales** de chacun sur le sujet. Aussi est-il proposé **d'agir dès maintenant auprès du grand public** par de l'information de masse, à base de faits, d'analyses, de témoignages... pour favoriser les changements de représentation.

Celles-ci portent par exemple sur le rêve de l'accession à la propriété avec « *un pavillon sur un terrain de plus de 1 000 m² à la campagne* », sur la densification urbaine avec « *l'idée de tours au cœur de la ville* », sur les services en périurbain qui « *doivent être aussi denses et complets qu'en plein cœur de ville* ».

L'étalement urbain n'est pas une thématique qu'il convient d'aborder de façon idéologique. Ces échanges avec le grand public vont également venir réinterroger la vision de chacun sur le dilemme « *intérêt général commun - intérêt particulier et responsabilité individuelle* » dans ses choix.

↳ Proposition de réunions d'informations au plus près du terrain et à la main des élus et décideurs avec des animateurs formés et des intervenants choisis pour leur pertinence. De plus, possibilités d'édition d'une bande dessinée, d'un site internet et d'un blog sur cette thématique en Bourgogne animés par des acteurs compétents.

LE POINT CLE DE LA GOUVERNANCE

4. Redonner une priorité majeure au projet partagé, à l'échelle pertinente

Redonner une **priorité majeure au projet partagé** à une maille « *inter-communauté* » dans les approches territoriales pour que le projet de territoire soit un « *destin commun* » et oriente alors les thématiques sectorielles de type habitat, transport, équipement de services publics, développement commercial...

La gouvernance doit trouver un équilibre entre souplesse et contrainte pour d'abord laisser ouverts des « espaces d'opportunités » et « d'innovations collectives ».

« Ne pas annuler la prise de conscience et la volonté politique éclairée, garder de la distance et un esprit critique. Une liberté cadrée par une gouvernance légitime ».

La gouvernance renvoie également au **débat de société du bon usage de la démocratie** intégrant les éléments de dialogue social territorial et de respect des lois. Les procédures de concertation doivent être particulièrement travaillées, dépassant les aspects traditionnels et formels, associant toutes les parties prenantes.

La concrétisation du projet de territoire « inter-communauté » passe par une nouvelle vision plus globale, c'est-à-dire par une réhabilitation de l'urbanisme.

Propositions :

↳ Les SCOT ont été notés comme de bons moyens et outils de synthèse autour d'un territoire commun. Ils devraient être **centrés encore davantage sur un projet préalablement partagé pour le territoire**, au-delà des représentations par exemple « ville-centre - périphérie » avec une volonté plus forte de dialogue entre l'urbain, le périurbain et le rural (exemple de Conseil de développement durable).

↳ Le PLU doit devenir « **inter-communauté** » (et pas seulement intercommunal), à une maille adaptée au projet.

↳ Les autres outils principaux de gouvernance comme le PLH (Programme local de l'habitat), le PDU (Plan directeur d'urbanisme), le PDE/PDA (Plan de déplacement), le SDC (Schéma de développement commercial) quand il existe, ainsi que le PLU intercommunal actuels **devraient être fusionnés** en un seul document d'orientation et de proposition à la maille du SCOT.

↳ Les plans de prévention des risques, plan climat, plan de valorisation des terres agricoles... sont des documents à **mieux articuler** entre eux et à définir à la même maille du projet.

↳ **Le droit des sols et les outils de politique foncière** devraient être au cœur de la maîtrise de l'étalement urbain : PLU et permis de construire devraient être plus contraignants et décidés en fonction des outils « inter-communautés » précédents. Un observatoire du foncier comme à Chalon-sur-Saône ou à Montceau-les-Mines pourrait être mis en place dans cet objectif.

LA MISE EN ŒUVRE, EN LIMITANT LES IMPACTS ET EN PREVENANT LES CONSEQUENCES

5. Foncier et habitat

Pour travailler le **foncier et l'immobilier**, la question centrale est celle de la densité. Représentations culturelles, idéologies... sont très présentes. Aussi est-il nécessaire de travailler davantage cette question sans a priori du type « *nos villes sont déjà très denses en Bourgogne* », « *densifier la ville, c'est faire des tours* », « *densifier les bourgs, c'est leur faire perdre leur âme* »...

Travailler cette question, c'est travailler sur les **représentations, développer les études** à caractère fondamental et comparatives, c'est enfin **mettre en place des innovations** de type réglementations et communes (cf. densités chiffrées du SCOT du Dijonnais), mais aussi sur le terrain.

Propositions :

↳ Travailler à la définition des missions, à la **hiérarchisation des rôles** et accepter une vision partagée depuis le cœur de ville, à la périphérie, au périurbain, aux bourgs-satellites et relais, jusqu'aux communes rurales.

↳ **Mettre en œuvre des opérations innovantes sur le terrain pour :**

- **reconstruire la ville sur elle-même**, c'est-à-dire agir sur le flux, à partir de terrains à revitaliser, de création de nouvelles formes d'urbanisme de type « éco-quartiers » ou « zones économiques environnementales », de construction sur des « dents creuses »...

- **reconsidérer l'offre de construction individuelle et groupée en périurbain** en agissant ainsi sur le flux,

- **rénover l'habitat** urbain, mais aussi périurbain et rural existant, c'est-à-dire agir sur le « stock » selon des règles qui limitent l'étalement et en le rendant attractif,

- **offrir des solutions économiquement et financièrement équilibrées** pour les habitants entre les possibilités d'habiter en centre-ville, en périurbain, dans les bourgs-satellites, en pleine campagne...

- **développer une nouvelle organisation territoriale** pour les services publics, pour les développements commerciaux,

- et **définir des modes de gestion différenciés et multiples** des logements à durée de vie limitée dans le temps, des équipements publics évolutifs dans leurs missions dans le temps en fonction des nouvelles attentes du territoire...

6. Financements et fiscalité

Propositions :

- ↳ Développer des outils intercommunaux de maîtrise du foncier périurbain pour l'achat des terres et ainsi agir sur les coûts du foncier, comme nous avons pu le voir avec le Grand Dijon ou l'agglomération de Rennes.
- ↳ Harmoniser la fiscalité inégale entre les communes, entre les territoires, adaptée au projet de territoire.
- ↳ Suivre la mise en œuvre du nouvel outil fiscal dit « versement pour sous-densité » permettant aux élus de taxer, partir de 2013, tout détenteur de projet d'aménager, dont le projet n'atteint pas le seuil minimal du PLU.
- ↳ Développer l'éco-conditionnalité des aides publiques (exemple de Chalon-sur-Saône) en rapport avec la volonté de limiter l'étalement urbain.
- ↳ Intégrer les notions de coûts globaux « investissement et maintenance », par exemple dans les cas où les économies apportent un équilibre nouveau pour des investissements initiaux supérieurs.
- ↳ Mieux partager les coûts d'exploitation et de maintenance des équipements publics avec « les passagers clandestins » de la ville centre.
- ↳ Limiter l'étalement urbain permettra d'économiser des investissements peu rentables en termes de réseaux électriques, d'assainissement... apportant des financements supplémentaires orientés sur des zones choisies.
- ↳ Définir le prix des aménités agricoles et rurales dont jouissent les habitants du périurbain (entretien du paysage, productions agricoles locales, etc.).
- ↳ Associer financements, fiscalité et bilans sous les différents aspects y compris les coûts environnementaux (bilan CO2 et de développement des circuits courts).

7. Transports et mobilités

Propositions :

- ↳ Inscrire la **mobilité collective et individuelle** comme un des leviers principaux du projet de territoire.
- ↳ Les **modes de déplacements entre les lieux de vie** d'un même territoire doivent répondre aux attentes multiples de la **société** : économie de l'énergie, réduction des émissions de CO2, limitation des coûts, innovation, pragmatisme des solutions proposées (intérêt des modes doux, piétons et vélos...).
- ↳ Les **modes de transports collectifs**, électriques, peu coûteux et à usages faciles **sont à privilégier** par rapport aux transports individuels, à énergie fossile, coûteux et aux conséquences spatiales importantes (voitures ventouses en ville, parkings commerciaux importants en périphérie).

↳ De même, **les questions d'infrastructure et de logistique** (localisation des sites logistiques, voies ferrées ou fluviales, implantation d'artères routières, mode de livraison en centre-ville...) devraient être traitées en même temps que la construction du projet, et donc des choix d'urbanisme plutôt que comme conséquence.

8. Social et environnemental

La thématique de l'étalement urbain pose clairement la question de « **tri spatial** » dans des **groupes sociaux** (travaux de Jean Cavailhès et de l'Insee Bourgogne sur l'agglomération de Dijon).

↳ Travailler à limiter les effets de l'étalement urbain passe nécessairement par un travail sur le renouveau de la **mixité sociale**, de la **mixité** générationnelle « *pour des quartiers moins homogènes en termes de groupes sociaux* ».

↳ **La question de la vulnérabilité des ménages** -obligés de s'installer sur des sites urbains ou périurbains de prime abord à loyers et fiscalité plus modérés- est posée par le phénomène de l'étalement urbain.

↳ **La vulnérabilité sociale est aggravée par la nouvelle donne énergétique** avec un bilan énergétique global de l'habitat et des déplacements négatif. De nouvelles solutions existent et doivent être choisies en priorité.

Limiter l'étalement urbain a pour conséquence une diminution du gaspillage et de l'artificialisation des terres ou du périurbain et une amélioration de la biodiversité.

↳ Un travail est alors nécessaire pour **définir ensemble le devenir de ces espaces « nouveaux »** : exploitations agricoles tournées vers les besoins locaux et urbains, reconstitution ou réhabilitation d'espaces de type forêt biodiverse, sites naturels récréatifs pour les populations humaines et animales, corridors écologiques, zones prioritaires de stockage du carbone...

Limiter l'étalement urbain entraînera une **nouvelle réflexion sur la beauté** de l'urbain et du périurbain (entrée de ville, « non-lieux en périurbain »...).

AVIS ADOPTE PAR 46 VOIX POUR, 1 CONTRE ET 16 ABSTENTIONS

EXPLICATIONS DE VOTE



Intervention d'André COLIN au titre de la CGT

« La Bourgogne est une grande région en superficie ce qui la place au 6^{ème} rang, faiblement peuplée avec une densité de 52 habitants au km², soit deux fois moins que la moyenne nationale. La Bourgogne conserve encore un caractère rural marqué, un tiers de la population vit dans les communes appartenant à l'espace à dominante rurale, beaucoup plus que la moyenne française qui est de 18 %.

D'emblée, avec cette photographie, nous pourrions penser que la Bourgogne et ses agglomérations ne sont pas concernées par le phénomène de l'étalement urbain et de ses multiples définitions selon les experts. Cependant, lors de nos auditions auprès des élus et institutionnels, nous avons relevé quelques particularités pour certaines agglomérations.

Pour l'aire urbaine de Dijon, l'artificialisation progresse vers l'est (source INSEE avril 2010). Des élus sont préoccupés par la poursuite du développement de zones commerciales comme à Chalon-sur-Saône, Nevers ou à Auxerre et sa politique volontariste de « reconstruire la ville sur la ville ». Tous les élus auditionnés sont conscients des impacts liés à l'étalement urbain, tous affirment vouloir densifier leur agglomération.

Pour la CGT, il convenait d'identifier les mécanismes de l'étalement urbain pour les maîtriser et agir, cette problématique devant reposer sur ces quatre piliers :

- **un pilier économique**, celui de la maîtrise de la gestion spéculative sur le prix du foncier par la mise en place d'un dispositif public de préemption des terres lié à sa valorisation potentielle dans le cadre d'un programme d'urbanisation (exemple de Rennes Métropole) ainsi que de la promotion de l'égalité de l'accessibilité à l'habitat par une politique de prix en privilégiant la diversité des fonctions, logements groupés, individuels, commerces, équipements, qui limiterait l'extension urbaine.
- **Un pilier social**, en favorisant la mixité sociale et fonctionnelle, la solidarité, le lien social intergénérationnel entre catégories de revenus pour éviter la ségrégation géographique des ménages, soit aisés, soit défavorisés (exemple de la carte de l'Insee sur le PIB/ Habitant à Nevers). C'est pourquoi, pour la CGT, tout projet d'aménagement doit inclure une politique volontariste sur ce volet, même si l'on ne peut trancher définitivement sur la nature exacte du lien entre la séparation dans l'espace des classes sociales et l'étalement urbain. Nous pointerons le devoir de responsabilité sociale des entreprises dans le cadre des plans sociaux, celle de l'Etat dans le cadre de la RGPP, en incluant et en prenant en compte la mobilité contrainte ou encouragée des salariés.
- **Un pilier environnemental**, car pour la CGT, il convient de maîtriser et de planifier la périurbanisation quand celle-ci est décidée politiquement pour anticiper et évaluer préalablement l'impact en termes de développement durable : respect du paysage, des milieux naturels, des modes de déplacement collectifs et publics, des infrastructures de transport, de réseaux, d'habitat, d'espaces et de services publics. C'est la raison pour laquelle la ville durable devra être une ville souhaitable, désirable et soutenable.

- Le quatrième pilier serait la création **d'un établissement public foncier régional** au service du logement social qui pourrait être l'une des réponses à cette problématique.

Pour la CGT, nous considérons que les élus et décideurs bourguignons ont à leur disposition les outils de gouvernance nécessaires pour développer harmonieusement leurs territoires, même en dehors des limites administratives de la région avec les communes limitrophes (SCOT, PLU, PLH, PDU, etc.) pour limiter l'étalement urbain, mais ils doivent associer étroitement la population à la prise de décision en valorisant la démarche de démocratie participative.

Nous constatons que le marché n'intègre pas, ne régule pas, ne règle pas certains coûts ou valeurs sociétales. La mise en place d'une fiscalité intelligente, incitative et égalitaire au service de l'intérêt général pourrait être l'une des nombreuses solutions pour maîtriser l'étalement urbain. A l'évidence, le choix de résidence et de lieu de vie des citoyens est dicté par le choix d'implantation des entreprises.

Enfin, au terme de cette intervention qui a pour objectif de préciser quelques propositions de notre vision de cette thématique, le groupe CGT votera le projet d'avis ».

**Intervention de Jean PERRIN
au titre de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)**

« Je salue le travail de ce rapport qui me semble complet et très riche mais plus national que bourguignon.

L'intitulé de l'avis peut entraîner une frustration du lecteur qui ne trouvera pas suffisamment d'information et de propositions bourguignonnes.

Le CESER peut étudier des grandes thématiques, celle-ci en est une et elle aurait donc pu retirer de son intitulé le mot Bourgogne.

Sur les propositions : envisager une fiscalité nouvelle et supplémentaire me paraît une mauvaise proposition qui affaiblira le pouvoir d'achat des Bourguignons et donc je ne peux que voter contre ».

**Intervention de Gérard MOTTET
au titre des organismes culturels (patrimoine)**

« Le rapport « maîtriser l'étalement urbain en Bourgogne » a pour sources principales de documentation les travaux de l'INSEE et ceux d'Alterre Bourgogne, notamment en ce qui concerne l'illustration cartographique.

Ces travaux de l'INSEE, comme ceux d'Alterre Bourgogne, sont par ailleurs cités dans la bibliographie.

Il est cependant très regrettable que, dans celle-ci, ne soit pas mentionné le travail fondamental présenté le 19 mai 2008 en l'Hôtel de Région et publié par le Conseil régional « Stratégie régionale d'aménagement et de développement du territoire » ou SRADT Bourgogne, 184 pages.

Ce travail comporte, en effet, d'amples chapitres sur la mobilité et l'énergie, les déplacements domicile/travail et leurs coûts, sur les « déplacements et la péri-urbanisation », etc.

En effet, deux groupes de travail ont été mis en place :

1. La mobilité et la prise en compte de la crise énergiques, groupe animé par André LARCENEUX (Laboratoire Théma).
2. Les facteurs d'évolution de l'organisation spatiale (Francis AUBERT).

Dans la mesure où le projet d'avis, à juste titre, préconise qu'il faut « développer les travaux de recherche en Bourgogne », il sera bon de prendre en compte les travaux de recherche déjà effectués ».



**Intervention de Charles BARRIERE
au titre de l'Union nationale des associations de professions libérales (UNAPL) secteur médical**

« On ne peut que se réjouir de la proposition n° 1 de l'avis relative au développement des « travaux de recherche sur l'étalement urbain en Bourgogne ».

La notion d'étalement urbain n'a, à ce jour, pas été analysée et celle-ci ne paraît pas très pertinente par rapport à d'autres régions, ce d'autant plus que la taille de l'agglomération dijonnaise reste modeste par rapport à la région et cela est également vrai dans les autres départements.

Il est toutefois regrettable que l'avis ne se soit pas fondamentalement attaché à analyser la notion d'étalement urbain, à l'analyser par rapport à la ville-centre et au tissu rural environnant.

Faut-il déloger l'argent public (de plus en plus rare) au service des « analyses de laboratoire » dans des travaux où le « copier-coller » est roi !

Il est regrettable également que soit quelque part « mis au pilori » ce qui est présenté comme le « rêve d'accession à la propriété avec un pavillon sur un terrain de plus de 1 000 m² à la campagne ».

Chacun a ses rêves et il n'appartient à quiconque, et encore moins au CESER, de stigmatiser les aspirations des Français et des Bourguignons.

Si l'on doit (peut-être) maîtriser l'étalement urbain, il ne faut pas oublier le développement du tissu rural et les choix de certains de privilégier leur installation à la campagne.

Si les territoires doivent avoir un projet partagé, il convient également de favoriser la démocratie des territoires, de favoriser la maîtrise de leur destin et de leur avenir par les habitants de ces territoires, c'est ce que l'on appelle la décentralisation.

Les différents plans, SCOT et autres, doivent intégrer cette notion de démocratie des territoires et de respect des décisions et des choix des élus locaux.

Il est donc dangereux d'inciter à la mise en place de nouvelles réglementations.

Ce rapport aurait dû insister sur la mise en place d'outils de coopération entre les villes-centres et les lieux de vie plus ou moins éloignés. Ces outils de coopération doivent porter sur des thématiques fondamentales en matière d'aménagement du territoire :

- les transports,
- les services publics,
- les infrastructures (loisirs, sports...).

Il vaut mieux coopérer qu'imposer.

Faisons attention en matière d'aménagement aux phénomènes de mode, aux modes de pensée dominants !
Faisons confiance au dialogue social territorial !
Il faut laisser aux territoires le choix en matière de développement et ne pas subir les diktats des villes-centres ! ».

Intervention de Thierry GROSJEAN au titre de l'Environnement

« Je me contenterai d'insister sur quelques aspects environnementaux de ce rapport très complet, parce qu'ils ne font pas l'unanimité.

A l'heure où le changement climatique, l'épuisement des ressources fossiles, la crise économique et financière imposent de définir un autre mode de développement, agir sur les évolutions de la mobilité devient un facteur décisif pour amorcer des solutions crédibles et pérennes à l'étalement urbain.

La trop forte dépendance au pétrole et à l'automobile, l'accroissement des trafics inutiles de marchandises, confirment la nécessité de concevoir de nouveaux schémas d'organisation des transports (1 - SNIT), fondés sur des modes de production et de consommation sobres en énergie et en production de GES.

Après la révolution du chemin de fer - dont on démantèle actuellement les acquis, comme on a démonté les trams avant de les remettre au goût du jour-, la bagnole et les camions ont façonné une nouvelle géographie et l'aménagement du territoire. La voiture a conditionné l'urbanisme, le développement des zones commerciales, l'utilisation de l'espace (prolifération de ronds-points, parkings, rocares...). Elle a engendré l'étalement, sa laideur uniforme, la pollution de l'air et celle de l'eau avec leurs effets sanitaires. L'illusion de la « liberté individuelle » est très chèrement payée en milliers de victimes annuelles.

Ainsi, la plupart des TGV et LGV, les nouvelles autoroutes programmées, continueront de favoriser l'éclatement géographique et la mobilité lointaine, agissant en aspirateurs vers l'étalement urbain, asséchant les territoires ruraux.

Nous pensons donc qu'il faut arrêter de susciter de nouveaux besoins de mobilité lointaine pour faciliter plutôt l'attractivité et l'accès pour tous à des moyens de mobilité rapprochée par l'optimisation des moyens existants, des « circuits courts » de production et distribution et l'innovation technologique.

La voiture électrique -ou nucléaire- n'est pas une réponse, pas davantage que le recours aux agrocarburants ou l'exploitation des gaz de schiste, qui ne font que renforcer la fuite en avant dans la croissance exponentielle de la bagnole au détriment des transports collectifs.

Il faudrait également aller plus loin dans notre réflexion sur deux points :

- le croisement entre l'étalement urbain avec les sites industriels sensibles (Seveso) et les transports à risque. Des milliers de riverains bourguignons viennent de se voir réduire de 40 à 15 % le crédit d'impôts pour les travaux nécessaires à leur protection. Ce ne sont pas les plus aisés de nos concitoyens, qui sont souvent contraints, prix du foncier obligeant, à habiter sur des sols pollués, ce qui devrait susciter une réflexion plus approfondie sur l'affectation des sols à la construction,
- nombre de villes bourguignonnes s'étant souvent bâties au bord des fleuves et rivières, beaucoup d'entre elles doivent vivre au rythme des crues. L'étalement urbain est un des facteurs d'aggravation des crues par l'imperméabilisation des sols du fait de la disparition de terres agricoles faisant office de zones d'expansion et d'éponge. Malgré les rappels des pouvoirs publics pour intégrer un risque de crue centennale dans l'urbanisme, il semble que celui-ci reste sous-estimé. Il convient donc de recommander aux collectivités engagées dans des SCOT et PLU (2) la lecture du dernier guide technique du Comité de Bassin Rhône-Méditerranée intitulé « SDAGE & urbanisme ».

C'est un très bon rapport et un bon avis ».

Intervention de Michel MORINEAU
au titre du Comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CRAJEP)

« Cet avis concerne la Bourgogne mais n'est pas spécifique à la Bourgogne.

Il cerne un des problèmes les plus importants pour l'aménagement du territoire, y compris bourguignon.

Pourquoi ?

- Il veut provoquer une prise de conscience -et c'est bien là un des rôles du CESER- des citoyens et de leur représentation démocratique : les élus. Les questions traitées par cet avis sont la plupart du temps abordées sous un angle technique, voire technocratique, essentiellement par les spécialistes (urbanistes, aménageurs...), qui sont à l'aise dans le foisonnement des textes réglementaires et le déluge des sigles qui encadrent l'aménagement du territoire.
- Le CESER s'est attaché à rendre lisible les enjeux politiques de l'aménagement du territoire et singulièrement des risques encourus par « l'étalement urbain ».

Quels enjeux ?

J'en distinguerai trois :

- la ville est le lieu de vie pour plus de la moitié de nos concitoyens qui doit rester -contrairement aux idées reçues de notre ancestral héritage rural- un lieu de vie de bien-être (environnemental, social, culturel...). Or, cela ne va pas de soi !
- Pour qu'il en soit ainsi l'aménagement de la ville doit être piloté par des décisions démocratiques impliquant les citoyens, en vertu des principes de droit et d'égalité qui prévalent dans notre société (chacun a droit au bien-être dans le respect de celui des autres). Or, la ville, encore perçue majoritairement comme le lieu de la contrainte, du bruit, de la vitesse, de la pollution, de l'insécurité..., semble antinomique d'une conception du bien vivre. D'où l'aspiration d'une majorité de nos concitoyens au « petit pavillon planté au milieu d'un terrain bien protégé de l'extérieur... », voire quand c'est possible « à la résidence secondaire » facile d'accès par la ville la plus proche ! Le territoire risque d'être « mité » par ces aspirations.
- Dans le même temps, l'évolution sociétale, le développement économique, le progrès social se sont indissolublement attachés à l'espace urbain, d'où le décalage avec les mentalités qui résistent à ces évolutions en demandant toujours plus d'espaces pour vivre tranquille, hors la ville, ... tout en bénéficiant de ses agréments... L'avis montre bien l'impasse que cette voie pourrait constituer si les responsables continuaient à chercher à satisfaire ces aspirations inconciliables. Il faut redresser la barre en pensant d'abord et en maîtrisant ensuite l'étalement urbain ! Pour cela, nous sommes tous responsables de l'évolution des mentalités et des cultures qu'il faut commencer à opérer pour donner à comprendre et finalement à admettre que la ville est un formidable espace de liberté, de bien-être général et de promotion sociale s'il est aménagé en conséquence. Et aux citoyens de l'exiger !

En conclusion, l'avenir appartient à « l'homo-urbanicus » et tant mieux ! Cet avis important -et je remercie la commission 3 de m'avoir accueilli pour y travailler- exprime les réflexions et les conditions pour une évolution positive de cette question ».