

**COLLOQUE : VERS UN AMENAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES :  
DE LA STRATEGIE A L'ACTION**

**- 4 NOVEMBRE 2009, BAYONNE -**

**Atelier** relatif au développement économique et à l'organisation du territoire

-> la manière dont les logiques économiques interrogent l'aménagement foncier et façonnent le territoire.

SOMMAIRE :

- I- Point de départ : rappel des trois piliers de l'économie (économie productive, économie résidentielle, économie publique)
- II- Une donnée importante des tensions sur le partage de l'espace : la démographie
- III- La question du développement durable
- IV- Des secteurs d'activité pesant tout particulièrement sur l'aménagement foncier et façonnant le territoire :
  - IV-1 les infrastructures de transport
  - IV-2 le logement

**I- Point de départ : rappel des trois piliers de l'économie (économie productive, économie résidentielle, économie publique)**

L'approche en trois sphères : productive/résidentielle/publique est en passe de remplacer l'approche en trois secteurs : primaire/secondaire/tertiaire qui a dominé pendant la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Malgré les chevauchements inévitables qui persistent dans la délimitation des trois sphères (comme c'était déjà le cas avec les trois secteurs pré-cités), cette nouvelle grille d'analyse est plus pertinente pour comprendre, aujourd'hui, les dynamiques économiques aux différents échelons territoriaux.

- ☞ La **sphère productive** concerne les activités économiques marchandes engagées dans une compétition nationale et internationale. Cela englobe l'essentiel des secteurs primaire et secondaire ainsi que les services aux entreprises. Cette économie repose sur la compétitivité productive.
- ☞ La **sphère résidentielle** concerne les activités économiques marchandes (et parfois non marchandes) couvrant les besoins de la population présente sur le territoire. Cela comprend notamment la construction, le commerce de détail, les transports de voyageurs, les services aux particuliers, la santé non publique, l'action sociale et les activités financières. Cette économie relève d'une logique de la demande et dépend de la localisation des ménages et de leur pouvoir d'achat.

- La **sphère publique** concerne les activités qui fournissent à la population des services financés pour l'essentiel par des prélèvements obligatoires. Cela comprend les administrations publiques statutairement distinguées autour des trois fonctions publiques : d'État, territoriale et hospitalière. Cette économie non marchande repose sur des décisions politiques. Elle est liée à l'évolution des effectifs et des besoins de la population comme l'économie résidentielle.

### **L'importance comparée des sphères au niveau des départements et zones d'emploi aquitains :**

Au niveau des départements aquitains, l'économie résidentielle est en tête partout d'après les effectifs, mais des différences existent dans l'importance comparée des sphères.

La Dordogne et les Pyrénées-Atlantiques se détachent très nettement au regard de l'importance relative de la sphère résidentielle.

Par ailleurs, la part de la sphère publique est la plus importante en Dordogne et dans les Landes.

Au niveau des zones d'emploi, les spécialisations sont contrastées notamment entre certaines zones touristiques du littoral à spécialisation résidentielle et certains territoires de l'intérieur à spécialisation productive.

### **L'ambivalence du résidentiel sur le travail :**

L'économie résidentielle est la composante majeure des créations nettes d'emplois au cours des quinze dernières années.

Les rémunérations moyennes sont partout bien plus faibles dans la sphère résidentielle que dans la sphère productive et dans la sphère publique.

### **L'ambivalence du résidentiel sur le développement**

L'économie résidentielle contribue à la croissance d'un territoire par la captation de revenus extérieurs publics et privés. C'est un facteur de renforcement de l'autonomie et de la stabilité de l'économie locale vis à vis des chocs extérieurs. C'est un facteur d'élargissement du champ des politiques de développement local.

Il semble que l'économie résidentielle ne puisse jouer le rôle de moteur central pour le développement régional. D'abord, elle exerce des effets induits sur la croissance locale plus faibles que ce que suggère sa part dans l'emploi (pas de sous-traitance). En outre, son extension risque de nuire au développement local, en renchérissant le prix de l'immobilier et en générant des oppositions à l'essor de la sphère productive. Enfin, ses capacités d'expansion ne sont pas illimitées, notamment en cas de ralentissement des transferts publics et sociaux.

Cette approche permet donc de dégager trois séries d'enseignements principaux :

- la spécialisation dans le résidentiel caractérise l'Aquitaine et plus particulièrement certains de ses territoires,
- le redéploiement vers le résidentiel est un processus général à tous les niveaux géographiques,
- l'influence de l'essor du résidentiel sur le développement territorial n'est pas toujours suffisante.

## **II- Une donnée importante des tensions sur le partage de l'espace : la démographie**

Le facteur humain constitue la base fondamentale de la richesse régionale (« Il n'est de richesse que d'hommes » disait Jean Bodin).

### **- Les caractéristiques de la démographie en Aquitaine et leur impact sur le développement des territoires :**

La densité de population en Aquitaine est relativement faible (70 habitants au km<sup>2</sup>) mais cette situation régionale recouvre de fortes disparités aux niveaux départemental et local.

La croissance démographique régionale est légèrement supérieure à la moyenne nationale en dépit d'un solde naturel quasi-nul dû à une population relativement âgée et un taux de natalité aquitain qui est un des plus faibles du territoire français.

Cette croissance repose donc essentiellement sur un large excédent migratoire. L'Aquitaine apparaît comme une région attractive. Les arrivées en Aquitaine sont en majorité le fait **de personnes en âge d'activité, souvent accompagnées d'enfants**, et dans une moindre mesure, de personnes de 60 ans ou plus. Le solde migratoire est en revanche très négatif pour les jeunes adultes (20/29 ans). Cette catégorie d'âge a en effet un besoin accru de formation et d'emploi que ne peut lui fournir l'Aquitaine en nombre et en diversité.

La répartition spatiale de la population se caractérise par un phénomène marqué de littoralisation (Côte sud des Landes, Côte basque, Bassin d'Arcachon), essentiellement d'origine migratoire.

La répartition spatiale de la population révèle également, comme pour de nombreuses régions françaises, à la fois un étalement et une densification des unités urbaines (métropolisation).

L'étalement urbain est ainsi probablement amené à se poursuivre non plus dans toutes les directions comme lors de la croissance périurbaine massive de la fin des années 1970, mais vers le littoral.

**Ainsi métropolisation et littoralisation pourraient bien ne plus former en Aquitaine qu'un seul et même phénomène.**

Il faut également noter que le solde migratoire positif du monde rural s'explique non seulement par le phénomène de péri-urbanisation mais aussi par un léger renouveau démographique du territoire à dominante rurale dans les zones en développement.

***Au-delà de ce rappel des grandes tendances démographiques aquitaines et de leur impact sur l'organisation du territoire, il convient de mettre en exergue la façon dont la prise en compte du facteur démographique constitue un paramètre d'analyse et de réflexion prospective fondamental aux acteurs politiques et économiques dans la définition de leurs stratégies, que ce soit en matière de formation, d'infrastructures, de logement, ou de capital humain.***

### **III- La question du développement durable**

La manière dont les logiques économiques interrogent l'aménagement foncier et façonnent le territoire amène nécessairement à aborder la question du développement durable.

Rappelons que le développement durable suppose l'intégration de trois dimensions : environnementale, sociale et économique et d'un quatrième enjeu : l'exigence démocratique, qui doit se traduire par une évolution des modes de gouvernance à toutes les échelles.

Rappelons également que pour décliner les initiatives locales à mener pour mettre en œuvre ce type de développement, les Collectivités ont mis en place leur « Agenda 21 ». La Région Aquitaine a ainsi élaboré dès 2005 son propre Agenda 21, dispositif conforté en 2006 par un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) et une réflexion sur la définition d'**indicateurs** de développement durable.

Le CESR, consulté sur cette démarche - comme il l'est d'ailleurs sur l'ensemble des rapports du Conseil Régional - a notamment préconisé ou confirmé l'intégration d'indicateurs relatifs à l'étalement urbain, à la démographie, à la consommation énergétique des constructions nouvelles, à l'ajustement des politiques publiques notamment en matière de services, ou encore à la gestion de l'eau.

Autant d'outils d'analyse qui doivent permettre de mieux comprendre et donc de mieux agir face à ce rapport, et parfois cet affrontement, entre développement économique, aménagement foncier et équilibre d'un territoire.

### **IV- Certains secteurs d'activité pèsent tout particulièrement sur l'aménagement foncier et façonnent le territoire :**

#### **IV-1 les infrastructures de transport :**

Dans toutes les régions françaises (et européennes), les infrastructures de transports sont considérées, sur le plan externe, comme un vecteur essentiel du développement économique grâce à l'ouverture aux échanges et, sur le plan interne, comme un instrument d'aménagement du territoire pour la structuration de l'espace régional.

Si l'intensification des relations commerciales qui s'ensuit a des effets ambivalents, il n'en reste pas moins que « l'isolement géographique » est généralement perçu comme un handicap et, au contraire, le « désenclavement » comme un progrès.

Dans ce contexte, les objectifs quantitatifs l'emportent le plus généralement sur des approches plus qualitatives des services de transport. Par superposition des déplacements de personnes et d'acheminements des marchandises, les réseaux de communication s'en trouvent saturés, sur le mode ferroviaire et plus encore sur le mode routier.

De par son positionnement international (porte de la péninsule ibérique et façade maritime), l'Aquitaine est tout particulièrement concernée par l'essor du transit. La problématique des infrastructures de transport se pose donc, ici, dans un cadre qui dépasse largement le champ des compétences de l'échelon régional.

Le contexte général des transports est donc celui de l'accélération de la concurrence internationale et d'une prépondérance du mode routier sur les autres modes de transports (maritime, ferroviaire, aérien).

La situation aquitaine se caractérise pour sa part par une concentration des flux sur un axe dominant nord-sud où se superposent un transit international en très forte croissance et des déplacements locaux également en forte croissance, notamment du fait de l'attractivité démographique et touristique de la zone littorale et des deux grandes conurbations qui se sont formées au nord autour de Bordeaux et au sud autour de Bayonne.

## **IV-2 le logement :**

Les besoins en termes d'habitat se transforment en se diversifiant. Le problème n'est donc pas seulement quantitatif; il est aussi qualitatif et spatialisé.

La polarisation de la population évoquée précédemment (littoralisation et métropolisation) a nécessairement un impact sur la demande de logement.

le CESR a ainsi préconisé d'intégrer **le logement aux politiques d'aménagement du territoire** : des incitations fortes doivent être proposées en vue de favoriser une production respectueuse des exigences du développement durable et d'en supporter les surcoûts associés.

### **La problématique de la demande d'espaces bâtis :**

Produire plus de « droit à bâtir » passe d'abord par la question du foncier. On a en effet observé une flambée des prix des terrains découlant d'une rareté relative de l'offre, accentuée par la lenteur d'obtention des permis de construire.

Ainsi, face à la montée des coûts du foncier dans les zones bénéficiant d'activités économiques et aux difficultés de logement dans les villes centres, les professionnels déplacent de plus en plus loin leurs opérations. On assiste ainsi, malgré les messages d'alerte adressés par l'administration aux élus, à une mutation des opérations immobilières dans leur implantation géographique, la majeure partie des opérations d'envergure ne se réalisant plus à leur endroit naturel, c'est-à-dire en ville, mais en zone rurale. Elles reproduisent ainsi les effets pervers de l'étalement urbain, allant à l'encontre des préoccupations du développement durable.

Il convient donc de développer des opérations publiques ou privées permettant l'alimentation sur le long terme de terrains aménagés. Le Conseil Régional d'Aquitaine a ainsi constitué un fonds régional d'intervention foncière en privilégiant une stratégie de soutien aux créations locales d'Etablissement Public Foncier Local (EPFL).

### **Quels sont les facteurs communs à l'augmentation de la demande d'espaces bâtis :**

-> La demande d'espace liée à la démographie : ce facteur est cité pour mémoire car c'est le plus évident, le plus étudié. Si la population d'une agglomération augmente, il est normal que ses besoins d'espaces augmentent eux aussi.

-> La demande d'espace liée à l'amélioration du niveau de vie : avec l'amélioration du niveau de vie, les ménages cherchent à se loger plus au large : en trente ans, entre 1972 et 2002, la surface moyenne de plancher des logements a augmenté en moyenne de 48% (le mouvement est sans doute moins fort aujourd'hui).

-> La demande d'espace liée aux techniques de production et de distribution : la construction de logements ne représente chaque année que la moitié de la construction totale de bâtiments. Or, les surfaces consacrées aux activités économiques, à la distribution, aux infrastructures, augmentent plus vite que les surfaces consacrées à la fonction résidentielle. A noter le comportement parfois contradictoire des collectivités qui luttent contre l'étalement urbain résidentiel et subventionnent l'étalement urbain économique...

-> Les moteurs de l'étalement urbain : où cette demande d'espace bâti va-t-elle trouver à se réaliser ? Pourquoi l'extension urbaine ne se fait-elle pas en continuité avec l'urbanisation existante et à densité comparable ? Deux facteurs interviennent, notamment :

- le progrès des techniques de déplacement qui font que malgré l'augmentation des distances parcourues (avec ses pollutions induites), le temps moyen des déplacements ne varie pas ;
- la fin du dualisme territorial : la dualité ville / campagne existe moins fortement sociologiquement et économiquement.

**Deux autres facteurs liés à l'habitat contribuent à interroger l'aménagement foncier et à façonner le territoire :**

- L'extension de la « péri-urbanisation » :

S'il est livré aux seules forces des marchés fonciers, le territoire sera condamné à une « péri-urbanisation » généralisée. La seule issue positive est donc une politique de production de terrains à bâtir en quantité suffisante dans des localisations bien choisies.

- L'évolution de la frontière entre terrains agricole et non agricole :

Auparavant, pour 1 hectare acheté par un agriculteur, 1 hectare était acheté par un non agriculteur. Actuellement, pour 1 hectare acheté par un agriculteur, 3 hectares le sont par des non agriculteurs...

Par ailleurs, le bâti prend une telle valeur que lors d'une succession ou vente d'exploitation, il fait de plus en plus l'objet d'une vente à part, les terrains agricoles étant achetés par d'autres agriculteurs. Cette situation contribue à rendre de plus en plus difficile le logement des jeunes agriculteurs.

Autre tendance constatée : la limite des surfaces considérées comme non agricoles était auparavant inférieure à 3 hectares, elle est maintenant de 5 hectares voire 10 hectares dans certains départements. Cette tendance est constatée non seulement aux abords de zones urbanisées mais à peu près partout.

Voilà, en références aux travaux du CESR, un certain nombre de constats et d'analyses - qu'il s'agisse de démographie, d'infrastructures de transport, de logement, de conflits d'usages autour du foncier- sur la façon dont divers facteurs économiques impactent et façonnent les territoires, en soulignant à ce propos le caractère fondamental de l'intégration des paramètres d'un développement raisonné et durable.