



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

Papers downloaded from AgEcon Search may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE L'ÉQUIPEMENT ET AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE RURAL

J.-B. de Laboulaye

Citer ce document / Cite this document :

de Laboulaye J.-B. Direction départementale de l'Équipement et aménagement de l'espace rural. In: Économie rurale. N°117, 1977. Aménager l'espace ? pp. 57-60;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1977.2471>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1977_num_117_1_2471

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

Le Ministère de l'Equipement étant le ministère chargé de l'urbanisme, on pourrait penser que les DDE ne sont amenées à s'intéresser qu'à « l'urbain », l'espace rural n'étant pour elles qu'une sorte de négatif, de « zone blanche » non utilisée par les politiques qu'elles définissent. En fait, s'il existe des instruments spécifiques de l'aménagement rural qui ne relèvent pas de l'Equipement, les instruments juridiques que mettent en œuvre les DDE (notamment les POS) n'ont en revanche rien de spécifiquement urbain. Une DDE a donc des responsabilités dans le domaine de l'aménagement rural, qu'elle ne peut bien sûr exercer qu'en collaboration avec les responsables du milieu rural et agricole (DDA, Chambre d'Agriculture...). Cette collaboration est d'autant plus nécessaire qu'il est impossible de traiter correctement de manière séparée les problèmes de la ville et ceux de l'espace rural.

Abstract

The Direction Départementale de l'Equipement (DDE) and rural planning - As the Minister de l'Equipement is the minister responsible for town-planning, one might think that the DDE are concerned only with « towns », rural space being for them only a negative quantity, a « blank » zone not used by the policies they devise. In fact, if specific means of rural planning independent of the Ministère de l'Equipement do exist, the legal means employed by the DDE (in particular the POS) on the other hand, are not specifically connected with town-planning. A DDE, therefore, has responsibilities with regard to country planning that it can discharge only in collaboration with those responsible for farming and the countryside (DDA, Chambre d'Agriculture). This collaboration is all the more necessary that it is impossible to consider separately the problems of the towns and of the countryside.



DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE L'ÉQUIPEMENT (D. D. E.) ET AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE RURAL

J.B. de LABOULAYE

Chef du G.E.P. à la DDE de la Meuse (1)

Le Ministère de l'Équipement étant le ministère chargé de l'urbanisme, on pourrait penser que les DDE ne sont amenées à s'intéresser qu'à « l'urbain », l'espace rural n'étant pour elles qu'une sorte de négatif, de « zone blanche » non utilisée par les politiques qu'elles définissent. En fait, s'il existe des instruments spécifiques de l'aménagement rural qui ne relèvent pas de l'Équipement, les instruments juridiques que mettent en œuvre les DDE (notamment les POS) n'ont en revanche rien de spécifiquement urbain. Une DDE a donc des responsabilités dans le domaine de l'aménagement rural, qu'elle ne peut bien sûr exercer qu'en collaboration avec les responsables du milieu rural et agricole (DDA, Chambre d'Agriculture...). Cette collaboration est d'autant plus nécessaire qu'il est impossible de traiter correctement de manière séparée les problèmes de la ville et ceux de l'espace rural.

The Direction Départementale de l'Équipement (DDE) and rural planning

As the Ministre de l'Équipement is the minister responsible for town-planning, one might think that the DDE are concerned only with « towns », rural space being for them only a negative quantity, a « blank » zone not used by the policies they devise. In fact, if specific means of rural planning independent of the Ministère de l'Équipement do exist, the legal means employed by the DDE (in particular the POS) on the other hand, are not specifically connected with town-planning. A DDE, therefore, has responsibilities with regard to country planning that it can discharge only in collaboration with those responsible for farming and the countryside (DDA, Chambre d'Agriculture). This collaboration is all the more necessary that it is impossible to consider separately the problems of the towns and of the countryside.

creative commons
Persée BY:

Le ministère de l'Équipement étant le ministère chargé de l'urbanisme, on pourrait penser que les DDE ne sont amenées à s'intéresser qu'aux problèmes urbains, laissant à d'autres le soin de veiller à l'aménagement de l'espace rural, lequel ne serait pour elles qu'une sorte de négatif, de « zone blanche » non utilisée par les politiques qu'elles définissent. En fait, surtout dans un département à dominante rurale comme la Meuse, il ne peut en être ainsi. Les politiques qu'élabore la DDE sous l'autorité du préfet et des élus ont des interactions importantes avec l'économie agricole et rurale.

— L'urbanisation prélève une partie des terres agricoles. Bien que le pourcentage apparaisse faible à l'échelle d'un département comme la Meuse (moins de 1 % d'ici 2000 d'après les documents d'urbanisme), il est ressenti localement comme important aux abords des plus grosses agglomérations ou des zones appelées à un fort développement.

— Les réactions des agriculteurs aux projets de Plans d'occupations des sols (POS) (dont l'élaboration, rappelons-le, est menée par la DDE sous l'autorité

(1) Fonctions occupées lorsque cet article a été rédigé. L'auteur tient à remercier M. TRECUL, directeur départemental de l'Équipement de la Meuse, de l'avoir chargé de cette étude et aidé de ses conseils.

de travail composé de représentants de la commune et de l'administration) ont parfois été vives, ce qui a montré la nécessité d'une prise en compte plus poussée de leurs problèmes dans le POS.

— Lorsqu'une commune doit être remembrée et faire l'objet d'un POS, les deux opérations ne peuvent être menées indépendamment l'une de l'autre.

— Il apparaît de plus en plus clairement qu'il est impossible de traiter correctement de manière séparée les problèmes de la ville et ceux de l'espace rural : en effet, l'espace rural ne peut vivre que grâce aux équipements et aux emplois offerts par la ville. Inversement, une part croissante de l'habitat lié aux agglomérations s'implante, non en continuité avec elles, mais dans les centres ruraux situés dans leur zone d'influence. Cela a été décrit depuis peu sous le nom de « rurbanisation ».

— Les outils juridiques créés par le ministère de l'Équipement et mis en œuvre par les DDE dans le domaine de l'aménagement (notamment les POS) ne sont d'ailleurs pas spécifiquement urbains.

Pour ces différentes raisons, l'Équipement est amené à rechercher une collaboration avec les responsables dans le domaine agricole et rural (DDA, Chambre d'Agriculture) pour avoir une vision globale de l'aménagement. Avant de donner une description des solu-

tions qui sont (ou devraient être) apportées aux problèmes mentionnés ci-dessus, rappelons très rapidement ce qu'est un POS et la manière dont il permet de prendre en compte les terres agricoles.

LE PLAN D'OCCUPATION DES SOLS (POS)

Le POS est le document, opposable aux particuliers, qui définit le droit des sols sur le territoire d'une ou de plusieurs communes. Il comporte une division de ce territoire en un certain nombre de zones, et, pour chacune d'elles, un règlement décrivant sa vocation et les règles qui doivent y être respectées. Le POS devient opposable à partir de sa publication par le préfet, faite après avis du Conseil municipal. Le groupe de travail chargé de son élaboration comporte des représentants des principales administrations départementales, dont la DDA. Dans la Meuse, il comporte également un représentant de la Chambre d'Agriculture. Pour les terrains non encore urbains (c'est-à-dire non encore équipés), le POS peut retenir quatre types de zones :

— les **zones NA**, qui sont réservées à une urbanisation future et, si c'est la volonté du groupe de travail, à une urbanisation actuelle sous forme d'opérations d'ensemble permettant une prise en charge des équipements de viabilité par les réalisateurs (ZAC, lotissements...).

— les **zones NB**, où est autorisée une urbanisation très diffuse, de manière à ce que les constructeurs puissent résoudre par eux-mêmes leurs problèmes d'assainissement, éventuellement d'adduction d'eau. Ces zones permettent donc, du moins théoriquement, une urbanisation sans effort de viabilisation par la commune.

— les **zones NC**, réservées aux activités agricoles. On y autorise parfois les implantations liées aux activités agricoles (logements des agriculteurs, activités qui, sans être agricoles, sont directement liées à l'agriculture...).

— les **zones ND**, qui font l'objet d'une protection ou d'une interdiction de construire pour des raisons particulières (sites à protéger, zones boisées). En général, toute construction y est interdite.

A proximité d'une agglomération, les terres agricoles sont soumises à une pression spéculative. En l'absence d'un POS, cette pression fait monter leur prix, ce qui rend plus difficile leur acquisition par les exploitants lorsqu'ils n'en sont pas propriétaires. Or seule cette acquisition leur donne une sécurité qui leur permette d'investir. Examinons ce que devient ce problème lorsque l'agglomération est dotée d'un (ou de plusieurs) POS.

— Lorsque les terrains en cause ne doivent pas être urbanisés, leur classement en NC les protège efficacement contre toute pression spéculative, et contre

toute pression à l'urbanisation (d'autant plus que la procédure de suppression d'une zone NC rendra cette suppression très exceptionnelle).

— Lorsque les terrains sont destinés à être urbanisés (et donc classés NA ou NB), en revanche, le POS ne protège aucunement les exploitations. Même lorsque cette urbanisation n'est prévue qu'à terme (cas des zones NA strictement réservées à l'urbanisation future) car les exploitants n'investiront pas sur des terres dont ils savent qu'elles leur seront prélevées à plus ou moins long terme.

C'est là le premier des problèmes que nous mentionnons plus haut, à savoir : **comment prélever des terres agricoles** aux abords des agglomérations ou des zones de développement, **sans porter une atteinte excessive à l'agriculture**? A Madine, où un plan d'eau artificiel de 1.100 ha est en cours de réalisation, à la fois pour alimenter en eau la ville de Metz et pour permettre la constitution d'une base de loisirs d'importance régionale, le problème se pose en raison des besoins importants en hébergement (principal et de vacances) qui seront engendrés par le lac. Sa proche zone d'influence (celle où la pression à l'urbanisation va se manifester avec le plus d'intensité) est couverte par un SDAU (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme) et des POS en cours d'étude, documents qui devront préciser les zones d'urbanisation retenues. Dans le cadre de leur élaboration, il a été demandé aux Chambres d'Agriculture de Meuse et de Meurthe-et-Moselle (le SDAU chevauchant les deux départements) de réaliser une enquête auprès des exploitants afin de connaître :

- la consistance de chaque exploitation,
- les terres exploitées en faire-valoir direct, et celles dont l'exploitant n'est pas le propriétaire,
- la « pérennité successorale » de chaque exploitation, c'est-à-dire la possibilité qu'elle a de se libérer à plus ou moins long terme (en fonction de l'âge de l'exploitant, de l'existence ou non d'enfants, de leur intention ou non de reprendre l'exploitation...).

Dans les communes remembrées, les Chambres d'Agriculture pourront également connaître la valeur agronomique des sols, en se fondant sur l'évaluation de chaque parcelle faite au moment du remembrement. Ces différentes informations vont permettre de retenir autant que possible comme zone d'urbanisation, des terrains dont l'exploitant est propriétaire, qui sont susceptibles de se libérer à terme, en tenant compte de leur valeur agronomique.

Lorsqu'il ne sera pas possible de suivre les critères précédents, on fera en sorte que la part prélevée à chaque exploitation par l'urbanisation soit suffisamment faible pour ne pas mettre en péril l'exploitation. Car, bien sûr, les critères de choix que nous venons de donner, c'est-à-dire ceux liés à l'agriculture, ne sont pas les seuls à prendre en compte : la protection

du site et les coûts en équipements engendrés par le choix de telle ou telle zone, sont également des éléments importants.

Dans certains cas, le conflit entre urbanisation et agriculture ne peut pas être résolu par le POS seul. Cela nous a amené, dans une commune où les zones d'urbanisation prévues (en particulier une zone industrielle) prélevaient une part trop importante des exploitations, à solliciter et obtenir l'établissement d'une pré-étude d'aménagement, dont le but est de savoir si un remembrement permettrait de rétrocéder à la commune ou à des exploitants désirant à terme quitter la terre, les terrains situés dans les zones à urbaniser.

LA LIAISON POS-REMEMBREMENT

Lorsque le POS et le remembrement doivent être menés sur une commune, on ne peut pas les mener indépendamment l'un de l'autre. Si l'on commence par le remembrement, l'organisme qui en est chargé est obligé — en l'absence de POS — de considérer comme constructible tout terrain qui est desservi par l'eau et la voirie, ce qui bien sûr augmente, dans les échanges, la valeur des terrains en cause. Lorsqu'ensuite on élabore les POS, il n'est pratiquement plus possible de classer ces mêmes terrains dans une zone non constructible. Or, il se peut qu'ils soient très mal situés selon des critères d'urbanisme (par exemple situés d'une manière linéaire le long d'un chemin départemental, à plusieurs centaines de mètres du centre du village et des équipements, avec accès dangereux sur le CD et nécessité à terme, pour la commune, de réaliser l'éclairage public et l'assainissement collectif). Inversement, si on réalise le POS d'abord, le plan de zonage va être réalisé d'après un certain parcellaire (le POS étant obligé de descendre au niveau de la parcelle) ; celui-ci sera caduc lorsque le remembrement aura eu lieu. Par ailleurs, le remembrement fait indépendamment du POS, risque de desservir les objectifs que le POS aura fixés. La seule solution valable est donc celle d'une concertation préalable aux deux opérations, entre la commune, la DDA, l'organisme chargé, sous l'autorité de la DDA, du remembrement, des représentants des agriculteurs (et de la Chambre d'Agriculture) et la DDE, pour définir les objectifs d'aménagement et les zones à urbaniser. Cette concertation permet d'établir un premier projet de POS, sur lequel s'appuie le remembrement. Le projet de POS définitif n'est établi qu'à la fin du remembrement. Il faut signaler toutefois que cette solution n'est pas très clairement fondée juridiquement. Des exploitants seraient sans doute fondés à attaquer un remembrement qui s'appuie sur un POS non encore publié.

UNE POLITIQUE GLOBALE POUR LE DEPARTEMENT

Le quatrième des points que nous mentionnons au début de cet article est la nécessité d'une vision globale des problèmes de la ville et de l'espace rural. A l'occasion de différents dossiers, dont un rapport qui a été approuvé par le Conseil Général de la Meuse concernant la politique des contrats de pays, la DDE a ainsi proposé une politique globale pour l'ensemble du département de la Meuse. Celui-ci qui comptait 330.000 habitants au siècle dernier et qui n'en compte plus que 200.000, continue à se dépeupler. Cette décroissance démographique a déjà des répercussions sensibles sur l'économie du département et les conditions de vie de ses habitants. Parmi ces répercussions qui risqueraient de s'aggraver et de devenir irréversibles si l'on n'enrayait pas l'exode de la population, citons :

— la disparition en milieu rural d'un certain nombre d'équipements et de services, faute d'une utilisation suffisante (commerces, cafés, artisans, écoles...), et donc une baisse importante du niveau de service ;

— l'étroitesse croissante du marché de l'emploi dans certaines zones que les jeunes sont obligés de quitter pour trouver du travail dès lors qu'ils ont une qualification. Leur départ systématique aboutit à un vieillissement rapide de la population (dans certains cantons, le phénomène est très avancé, puisque le solde naturel y est négatif) ;

— le risque de voir des richesses naturelles rester inexploitées, avec l'apparition de friches et de forêts laissées à l'abandon. Actuellement, l'augmentation de la taille des exploitations agricoles parvient à absorber les terres libérées par les exploitants cessant leur activité, mais rien ne dit qu'il pourra indéfiniment en être ainsi. De plus, l'entretien du territoire départemental qui est indispensable à la sauvegarde des paysages et de l'attrait touristique de la Meuse, suppose qu'une activité continue d'exister sur l'ensemble de ce territoire. Il suppose aussi que le patrimoine immobilier, qui actuellement se détériore rapidement, soit conservé en bon état. Les terres non utilisées par l'agriculture seront d'ailleurs probablement couvertes à terme par une urbanisation anarchique constituée de résidences secondaires ;

— le risque de déclin en milieu rural de toute vie sociale, lié en particulier à la disparition des équipements qui constituaient pour elle un support, au départ des jeunes, et à la trop faible population de chaque commune ;

— une situation économique dépressive, se traduisant aussi bien par de bas revenus dans chaque catégorie socio-professionnelle, que par une nette sous-représentation de certaines catégories (professions libérales, cadres supérieurs, cadres moyens).

LES CONTRATS DE PAYS

La politique proposée en regard de ce diagnostic consistait à retenir dans la Meuse, cinq contrats de pays. Deux le sont d'ores et déjà en 1976.

Rappelons ce qu'est la politique des contrats de pays. Dans des secteurs ruraux dont la situation économique et démographique le justifie (secteurs qui doivent correspondre à la zone d'attraction d'une petite ville-centre), il s'agit de définir les actions à mener tant sur la petite ville-centre que sur la zone rurale, pour fixer la population du secteur. Les actions retenues peuvent porter sur la création d'emplois ou le maintien d'emplois existants, sur la création d'équipements ; elles peuvent tendre à une animation et à la redécouverte d'une vie sociale du secteur. Les circulaires du Ministère de l'Intérieur qui définissaient cette politique précisait qu'il appartenait aux responsables de chaque secteur de déterminer les mesures propres à répondre au problème particulier du secteur. De façon plus précise, les élus sont maîtres des orientations à adopter et des actions à retenir. Les sous-préfets ont un rôle d'animation et de mise au point des dossiers, et les administrations départementales — dans la Meuse, tout particulièrement la DDE — un rôle de conseiller technique. Les secteurs retenus par la DATAR donnent lieu à l'établissement d'un contrat entre elle, les collectivités locales du secteur ou leurs émanations, le Département, éventuellement la Région, et tout autre organisme public ou privé dont la participation serait nécessaire, contrat qui définit les actions à mener, leur échéancier, et la participation financière de chacun des contractants. En 1976, une quarantaine de contrats doivent être passés avec la DATAR.

En fait, en ce qui concerne la région de Lorraine, la DATAR a passé un protocole d'accord global avec l'Etablissement Public Régional, fixant leurs apports respectifs à une enveloppe qu'il appartenait à l'EPR de répartir entre les pays qu'il aurait retenus. Grâce à la contribution de l'EPR, l'aide apportée à chaque pays est de l'ordre de 1.500.000 F à 2.000.000 F.

Les pays retenus dans la Meuse pour l'établissement d'un contrat soulèvent deux types de problèmes : contenu des contrats, structure juridique permettant le montage et la réalisation des opérations.

Le contenu des contrats doit permettre d'enrayer la cause essentielle de l'exode démographique, qui est le manque d'emplois. Si l'on veut réaliser les objectifs démographiques que nous avions proposés au Conseil Général dans le rapport sur la politique des contrats de pays (à savoir : annuler le solde migratoire négatif de l'ensemble du département, c'est-à-dire donner à ce dernier une croissance égale à sa croissance naturelle : 0,5 % par an ; stabiliser la population des zones rurales c'est-à-dire des zones extérieures aux aires des SDAU de Bar-le-Duc et Verdun, en reportant donc leur croissance naturelle sur les

SDAU), objectifs qui en eux-mêmes n'ont rien d'ambitieux, c'est déjà 700 emplois, dont 500 en zone rurale, qu'il faut ajouter au rythme annuel actuel de créations d'emplois ! La politique envisagée dans les contrats de pays accorde donc une place importante aux actions de créations d'emplois : désenclavement routier, acquisition de terrains à vocation industrielle. Ces mesures sont indispensables, même si leur efficacité peut être considérée comme incertaine et en tous les cas dépend du système d'incitations à l'implantation d'activités dans le secteur qui est retenu, par l'Etat. Elles sont à elles seules insuffisantes. Dans certains domaines les équipements existants présentent des lacunes importantes. Des aides doivent être apportées à l'artisanat en complément de celles déjà accordées par l'Etat, pour remédier à la pénurie qui existe dans ce domaine du fait que les artisans qui prennent leur retraite ne sont pas remplacés par des jeunes. En milieu rural, il importe d'accélérer le remembrement et l'électrification rurale (passage en B2, renforcements) afin de permettre à la mécanisation de se faire dans des conditions satisfaisantes, et d'encourager la création de gîtes ruraux.

La plupart des opérations retenues dans chaque contrat intéressent l'ensemble des communes du pays, et ne peuvent être prises en charge financièrement que par un groupement de ces communes. Par ailleurs, il n'est pas possible que la répartition des charges incombant à chaque commune se « négocie » action par action : cela conduirait chaque commune à mesurer sa participation à l'intérêt que représente pour elle l'action envisagée (amenant par exemple les communes rurales à refuser de participer à certains équipements de la petite ville-centre, ou l'inverse). Il a donc fallu créer dans chaque secteur retenu un « Syndicat de pays » qui a vocation à être maître d'ouvrage des opérations retenues, et que les communes financent selon des critères de population, de richesse... L'adhésion des communes (pratiquement toutes les communes du secteur) est bien sûr librement consentie, au vu du programme du contrat préalablement mis au point par un groupe de travail informel rassemblant les principaux élus du secteur. La création de tels Syndicats de pays a sans doute été facilitée par la couverture existante de l'ensemble du Département par des Syndicats Intercommunaux à Vocations Multiples. Ces SIVOM ont constitué pour les communes concernées une première école de solidarité.

CONCLUSION

Cette description des actions menées par la DDE de la Meuse, en liaison avec les responsables du monde rural, n'a pas la prétention de refléter une situation nationale. Elle veut simplement montrer la nécessité et la possibilité d'une prise en compte du rural et de l'agricole, dans la vision qu'a de l'aménagement une DDE.