

La forêt au prisme des tensions du développement métropolitain : l'exemple du massif des landes de Gascogne entre les aires urbaines de Bordeaux et d'Arcachon

Les objectifs de maintien et de développement des territoires ruraux sont soumis à de fortes pressions des espaces métropolitains qui incitent les acteurs à repenser leur stratégie fiscale et à renouveler les arbitrages entre préservation des ressources naturelles et création de nouveaux revenus. À partir de l'analyse de l'action publique sur le territoire du massif des landes de Gascogne, cet article explicite les dynamiques de concurrences et de pressions sur les espaces forestiers et s'interroge sur les stratégies et les outils à mettre en place pour mieux maîtriser l'avenir d'un territoire fragile confronté à l'expansion urbaine.



Comprendre les mécanismes d'évolution des usages fonciers nécessite d'interroger les politiques publiques et les outils mobilisés par les acteurs. Les territoires de franges ou d'interstices cumulent de nombreuses politiques sectorielles influençant les processus de mutation de l'espace. Entre logiques économiques de filière et gestion du droit des sols, comment l'action publique se régule-t-elle au droit de territoires en transition ? Dans cet article¹, nous explicitons la démarche d'analyse menée sur deux politiques publiques déployées sur la coupure d'urbanisation entre la métropole bordelaise et le bassin d'Arcachon. Nous proposons une lecture des complémentarités ou dissonances entre, d'une part, la politique forestière de soutien à la filière forêt/bois/papier définie comme les dispositifs dont la cible correspond aux propriétaires fonciers, et les outils de planification de l'urbanisme utilisés par les

maires d'autre part. Deux étapes méthodologiques sont présentées ici : l'analyse des politiques forestières qui en favorisent le maintien, et l'évaluation des documents d'urbanisme comme décrypteur des valeurs sociétales accordées au massif forestier. Une lecture critique de la méthode est proposée en prolongement de la présentation des résultats.

Les dynamiques métropolitaines au prisme d'une planification renouvelée

Nous avons voulu identifier les mécanismes d'interdépendance entre espaces ruraux et urbains pour mieux en saisir les tensions, les équilibres et les paramètres. Dans une visée prospective, nous avons souhaité vérifier s'il existe une forme de résilience des territoires dans un cadre interrelationnel entre les multiples effets que se renvoient les territoires entre eux au-delà des phénomènes naturels (photo 1).

Pour analyser ces rapports, nous avons pris le parti de considérer que les outils de planification urbaine sont des révélateurs des mécanismes de régulation et de développement entre territoires urbains et ruraux. Nous avons adapté notre recherche selon deux échelles.

La première concerne l'analyse des dynamiques de planification stratégique sur les périmètres métropolitains ou d'agglomération (ceux de Bordeaux et du bassin d'Arcachon), c'est à dire l'échelle des schémas de cohérence territoriale (SCOT). Nous avons dépouillé les différents

1. Cet article est issu des travaux du CETE SO au sein du projet ACTER (Attractivité des territoires ruraux), mené en collaboration avec Irstea et le laboratoire GreTha de Bordeaux 4. Ce projet a été financé par l'INRA et la région Aquitaine dans le cadre du programme PSDR (Pour et sur le développement régional). Rosa Doré a participé au CETE SO à l'exploitation des fichiers fonciers dans le cadre d'un stage de master 2 « Évaluation économique et environnementale » du GreTha de Bordeaux 4. Julien Lebian a participé à l'analyse des documents d'urbanisme dans le cadre d'un stage d'ingénieur de l'ENTPE de Vaux-en-Velin.



❶ Les axes de transports favorisent l'implantation de zones d'activités qui génèrent un développement résidentiel périphérique.

millésimes de ces documents pour retracer le parcours des représentations des territoires ruraux et en particulier de la coupure d'urbanisation intermédiaire aux deux grands pôles urbains. Une analyse sémiologique par mots-clés du discours, avec l'aide de graphes d'objectifs pour traduire l'arborescence des orientations définies par les élus est réalisée. On analyse la qualité de la justification de l'orientation. Cette justification nécessite une mise en évidence des problématiques territoriales légitimant l'intervention. Elle est étudiée par l'analyse du chaînage du discours entre les différentes pièces écrites du document d'urbanisme.

La deuxième consiste à réaliser ce même travail sur les plans locaux d'urbanisme (PLU), mais avec une analyse complémentaire des modèles spatiaux de développement. La réinterprétation textuelle des orientations est corrélée à leur localisation spatiale pour vérifier la cohérence entre discours et effets géographiques. Cette réinterprétation du document d'urbanisme est nécessaire, car elle permet de traduire une mobilisation collective face à un problème, et non uniquement une réponse « normative » face à une injonction réglementaire ou une réponse spécifiquement destinée au consensus du projet. L'analyse du SCOT ou du PLU est effectuée par une déconstruction du document d'urbanisme suivant la logique d'élaboration du discours de l'action publique. On recherche les éléments problématiques (enjeux) identifiés par les acteurs, les finalités idéales qu'ils se forgent et les objectifs qu'ils se fixent pour y parvenir (buts) – figure ❶. Nous obtenons ainsi une carte d'identité du document d'urbanisme. Nous en élaborons une première interprétation qui nous sert à réaliser des entretiens semi-

directifs avec les responsables communaux et les acteurs plus larges de ces processus de planification². Des hypothèses plus précises sont ainsi vérifiées, et notre analyse est complétée et corrélée par des données à chaud fournies par les acteurs.

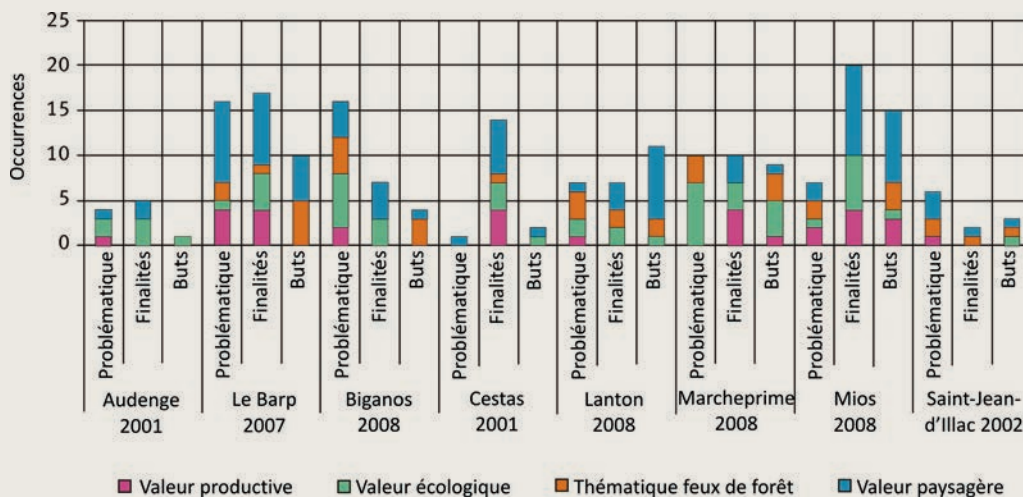
Pour compléter cette analyse textuelle, les modes de gestion du foncier sont qualifiés selon trois espaces géographiques : le bourg ou cœur de ville, la proche périphérie et le reste du territoire communal représentant les zones d'habitat dispersé. Deux modes d'action principaux sont activés pour traduire les volontés communales : la régulation, allant de l'interdiction de construire (y compris à l'aide de protections environnementales) à une autorisation soumise à un règlement très précis, et le développement volontariste, selon une ouverture à urbanisation pouvant aller jusqu'à des secteurs urbanisables au règlement minimal sans préoccupation qualitative (figure ❷). Les intentions textuelles du document d'urbanisme sont ensuite confrontées aux projections spatiales du PLU pour vérifier si le discours planificateur correspond aux évolutions à venir de l'occupation du foncier.

Nous observons des évolutions contrastées de la manipulation des outils de planification. Cette manipulation s'entend comme la capacité des acteurs à utiliser l'outil de planification dans toutes ses potentialités, au sens

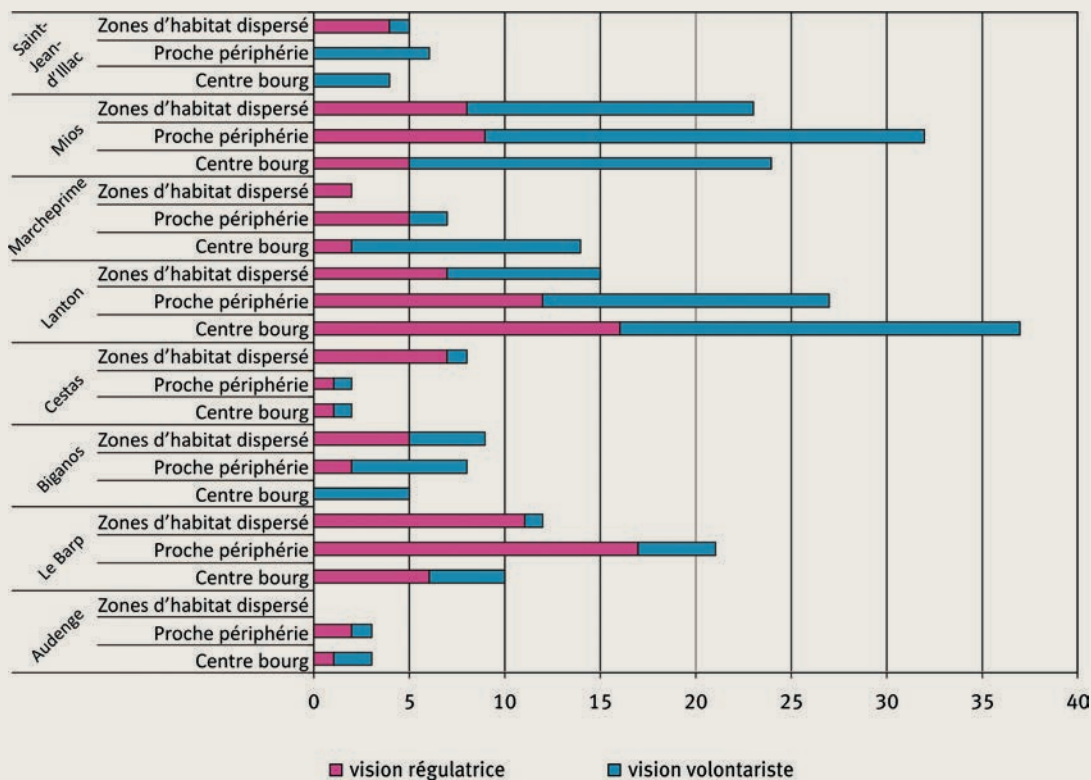
2. Les entretiens réalisés nous ont conduits à rencontrer des représentants communaux (maires, adjoints à l'urbanisme ou directeur des services techniques) et des acteurs de l'administration en charge du suivi des procédures de planification (direction départementale des territoires en particulier).

1 Analyse comparative de la mobilisation des valeurs affectées aux espaces forestiers dans les documents d'urbanisme des huit communes d'étude. L'année indique la date d'approbation du document opposable.

Classement des valeurs données à la forêt selon le niveau de formulation du PLU



2 Répartition par occurrence d'orientations des stratégies de gestion du foncier selon les périmètres d'action des communes, du centre bourg à la périphérie.



instrumental de l'action publique. Du strict respect réglementaire au déploiement d'un projet de territoire dans sa composante la plus ouverte, les élus utilisent les documents d'urbanisme de manière très différenciée. L'évaluation de ces derniers permet de mieux comprendre les postures des acteurs, leur investissement, leurs stratégies, et nous renvoie à une forme de représentation collective et territorialisée de l'action publique.

La comparaison des différents millésimes de documents d'urbanisme atteste de l'évolution des représentations des enjeux du territoire par les élus et les techniciens. Les changements de concepts, de terminologie et de problématiques permettent cette traduction. Cependant, il faut les resituer vis-à-vis de l'évolution de textes réglementaires pour en traduire l'origine : mobilisation normative et réglementaire, nouvelles représentations politiques, phénomènes émergents, etc.

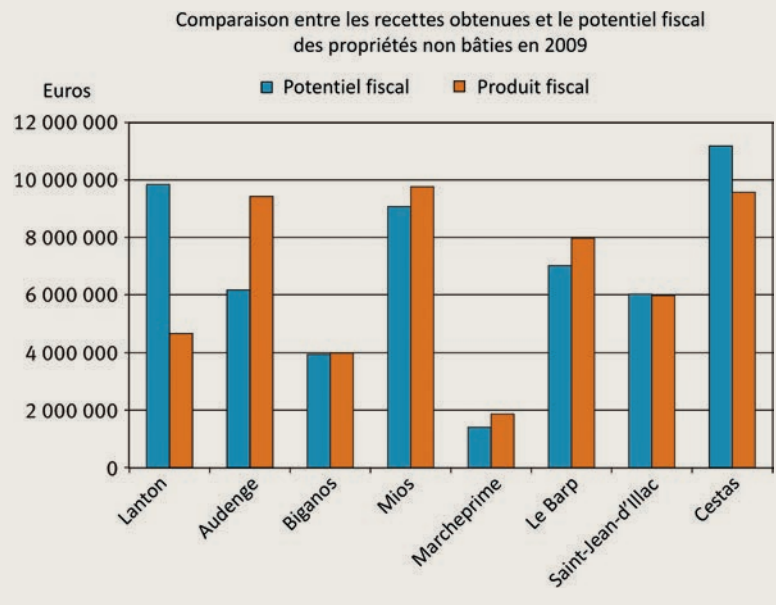
La comparaison du contenu sémantique et de l'architecture de la justification de l'action témoigne de l'évolution des concepts invoqués, des argumentations pour justifier les choix politiques et des valeurs accordées aux espaces fonctionnels selon leurs descriptions. La forêt a acquis depuis les années 1960 un statut nouveau. Dans les premières versions des documents de planification, elle peut être quasiment absente, n'étant même pas invoquée en tant qu'espace à gérer. Seuls les espaces d'urbanisation sont l'objet de toute attention. La forêt apparaît en « vide ». À partir des années 1990, elle dispose d'un statut mieux marqué. Les dernières versions font de la forêt un espace structurant au service des aménités urbaines et de l'économie territoriale. Elle peut même être aménagée en lisière urbaine pour consacrer des usages urbains comme dans le SCOT du bassin d'Arcachon et Val de Leyre. Face aux différents accidents climatiques (tempêtes de 1999 et 2009 en particulier), aux difficultés d'une économie locale du bois moyennement compétitive, les élus se mobilisent par une prise de conscience ou une révélation de valeurs multifonctionnelles de la forêt. Ce changement participe d'une légitimité nécessaire pour contrer des conditions fiscales et économiques parfois contradictoires avec le maintien de la sylviculture.

Des stratégies fiscales différenciées selon les communes

Le foncier est une des principales ressources territoriales et sert de base pour la stratégie des élus dans leur document d'urbanisme. Par ailleurs, le positionnement géographique des communes vis-à-vis des pôles d'emploi et des axes de desserte est un paramètre majeur des comportements opportunistes. Le malthusianisme d'une commune contribue au développement de sa voisine. Des effets de couplage apparaissent alors entre proximité géographique et interrelations territoriales en matière d'ouverture à l'urbanisation. L'analyse des droits à bâtir est un bon indicateur des stratégies de développement. Certaines communes peuvent mobiliser trois à quatre fois plus de foncier que leur voisine selon ces effets.

L'analyse des situations fiscales locales nous permettent d'interpréter des stratégies fiscales des communes. À partir des données du ministère chargé des finances³ et de la mise à jour de l'information cadastrale (MAJIC) de la

③ Estimation du potentiel fiscal et comparaison avec le produit fiscal des communes. Données BercyColloc.



DGFIP⁴, les taux de fiscalité appliqués au foncier des contribuables sont analysés pour évaluer des potentiels de ressources (figure ③).

Pour les communes de Cestas et Lanton, le potentiel fiscal (calcul à partir de taux nationaux) n'est pas atteint tandis que les autres communes optimisent leur produit fiscal (calcul à partir du taux voté par la commune) à partir de stratégies de croissance des revenus issus du développement résidentiel, secondaire et tertiaire. Les communes disposent d'un droit d'ajustement en fonction de la politique à mener. Mais ces données doivent être croisées avec la part effective des revenus fonciers et résidentiels issus de ses usages réels.

Les revenus de la commune sont pour partie issus de quatre taxes locales :

- la taxe professionnelle remplacée par la contribution territoriale économique – CET;
- la taxe d'habitation ;
- la taxe foncière des propriétés bâties (TFPB) ;
- la taxe foncière des propriétés non bâties (TFNB), regroupant les espaces agricoles et forestiers en particuliers.

Les calculs sur cette dernière taxe montrent que le foncier forestier constitue une part marginale du produit total (3 à 8 % de la TFPB selon les communes), les exonérations temporaires ou permanentes totales représentant 30 à 45 % de ce revenu cadastral sont compensées par l'État. La figure ④ illustre les disparités importantes de revenus entre les communes.

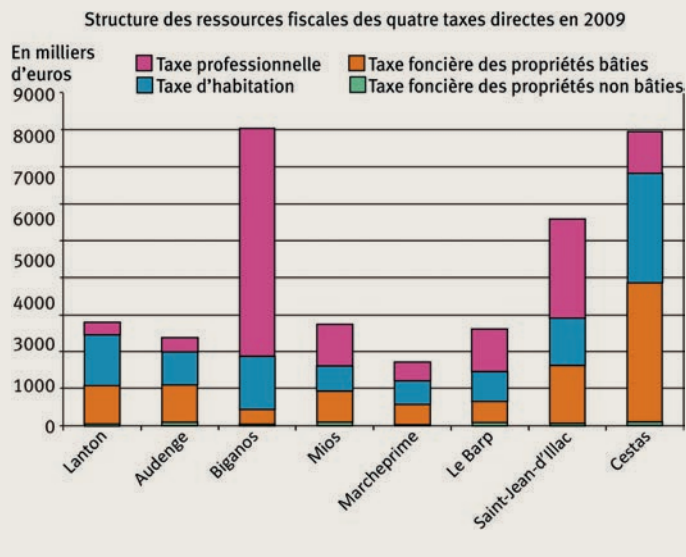
Cette représentation montre des structures de revenus fiscaux différenciées selon les communes et leur géographie, qui peuvent induire des stratégies de développement

3. Données Bercy Colloc à la commune.

<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales>

4. Direction générale de la fiscalité, des impôts et du patrimoine.

④ Répartition des revenus perçus par les communes selon les quatre taxes affectant l'usage des sols. Source de données : Bercy Colloc ; données de taxe professionnelle sur Cestas et Le Barp (TPU).



différenciées. Les revenus issus des fonciers agricoles et forestiers ne constituent pas un paramètre déterminant du revenu communal. Les faibles taux appliqués illustrent un mécanisme compensatoire visant à maintenir l'économie sylvicole compte tenu de ses contraintes particulières (cycle long et faible rendement). Dans un contexte où une partie importante des revenus (voire majeure) provient du foncier bâti, nous constatons que la préservation de la forêt face à d'autres usages est articulée prioritairement par un régime fiscal favorable aux propriétaires (exonérations nombreuses et soutiens multiples). Avec les obligations réglementaires du code forestier, les exonérations fiscales (sur l'impôt des personnes physiques notamment) sont un des paramètres majeurs faisant de l'investissement forestier un des placements fonciers les plus attractifs à long terme.

Seules les tempêtes participent d'une remise en question de la sylviculture (photo ②). La forte demande en sols agricoles ou le boom des projets photovoltaïques soutenus par des tarifs d'achat élevés n'ont pas suffi à faire douter du modèle sylvicole. Bien que tardive, la mobilisation des fonds d'aide après tempête avec le plan chablis montre la capacité de l'action publique à réagir pour maintenir une filière amont-aval de trente mille emplois environ. Mais les franges forestières restent plus sensibles à ces accidents climatiques. La valeur patrimoniale refuge des petits propriétaires n'est pas suffisante pour supporter ces aléas de gestion. La tendance reste à l'augmentation de la taille des propriétés forestières avec une tension sur le marché. Ainsi, ces lisières urbaines fragmentées sont les plus à même de changer d'usage vers l'urbain.

Malgré les multiples aides vers la profession sylvicole, le défi d'un maintien d'une valeur productive primaire reste entier. Les derniers travaux de prospective montrent le potentiel d'une économie orientée vers la durabilité (construction et chauffage bois)⁵, mais également toutes

les incertitudes relatives à la propriété foncière. Sa structuration reste hétérogène et fragmentée. Pour les petits propriétaires, le maintien de leurs parcelles boisées est un choix plus cornélien. Ici, les valeurs patrimoniales, le sentiment de posséder un coin de nature et les aménités qui en sont retirées sont des paramètres majeurs du choix de conservation de l'usage sylvicole. En ce sens, l'évolution constatée dans la construction du discours planificateur (PLU) local s'appuie sur un réalisme de la sociologie de la propriété forestière pour d'une part, identifier ses représentations et lui donner raison par l'ancrage de ses usages, et d'autre part, considérer la forêt comme une ressource pour asseoir un projet de territoire et un dialogue entre frange urbaine et frange forestière.

Le document d'urbanisme est alors mobilisé selon plusieurs registres :

- une réponse normative tendant structurellement à intégrer les espaces agro-forestiers dans la planification. Cette évolution est essentiellement liée au Grenelle Environnement qui a conduit à mieux prendre en compte les espaces ruraux (maintien des espaces naturels et ruraux, suivi de la consommation de l'espace, potentiel énergétique des territoires, puits carbonés, etc.) ;
- une évaluation environnementale élargissant les préoccupations et l'analyse des effets sur l'environnement. L'espace forestier est désormais interrogé sur des thèmes comme la biodiversité (trames vertes et bleues) ou la qualité de l'eau. Ainsi, des valeurs environnementales et de bien publics lui sont mécaniquement associées ;
- une symbolique politique (dans le SCOT en particulier) qui sert de signal et d'affirmation politique pour considérer la forêt comme un espace multifonctionnel. Les élus affirment la valeur économique pour montrer un équilibre entre représentation des enjeux environnementaux avec d'autres enjeux patrimoniaux au sens foncier et fiscal de la propriété privée.

La complexité au coeur de la méthode d'analyse

Le choix méthodologique entrepris permet de mieux saisir les interactions entre logiques urbaines et logiques sylvicoles. Malgré les multiples données mobilisées, il persiste des limites liées à la tentative de superposer des logiques d'action aux temporalités différentes. Les choix mettant en jeu le devenir de la sylviculture font appel à une vision à moyen et long terme, tandis que les documents d'urbanisme (PLU en particulier) se construisent plus rapidement (entre deux et cinq ans) pour être sans cesse modifiés ou révisés. Les stratégies différenciées identifiées démultiplient géographiquement les paramètres de choix et de réaction des agents face aux interactions qui en découlent. Notre analyse ne permet pas de les mettre en lumière de manière exhaustive. Elle nécessite une meilleure connaissance de l'économie sylvicole locale pour identifier les secteurs de production les plus stratégiques face au changement d'affectation. Par ailleurs, les changements des modes

5. La presse spécialisée de l'architecture bois met en avant les nombreuses propriétés de ce matériau pour satisfaire les nouvelles exigences de la réglementation thermique 2012. La profession amont source d'approvisionnement voit ainsi sa stratégie indirectement plébiscitée.

de calculs de la fiscalité locale doivent être intégrés et approfondis pour identifier les situations d'adaptation et de correction des stratégies foncières, tant au niveau des propriétaires que des élus en charge des documents d'urbanisme. Cette fiscalité locale doit également être complétée par l'analyse des différents types de fiscalité (directe, indirecte, dotations, recouvrement, etc.) pour une vision d'ensemble plus adaptée à l'interprétation des stratégies locales. Enfin, les projets de refondation intercommunale et l'émergence des plans locaux d'urbanisme intercommunaux peuvent sensiblement modifier les normes techniques et politiques de construction des projets territoriaux. Finalement, notre méthode d'analyse s'inscrit dans une approche dynamique des outils mobilisés par les acteurs.

Conclusion

La méthode d'analyse territoriale présentée dans cet article participe à une forme d'évaluation des effets des instruments de planification et des politiques forestières. En déconstruisant les documents de planification, nous retraçons historiquement les formes d'engagement des acteurs. Nous pouvons mettre ainsi en relief des systèmes de valeurs territoriales que nous qualifions ici de collectives, du fait de leur mode de construction. Dans ces systèmes, la forêt apparaît fortement ancrée dans des représentations économiques de son usage pour la société. Quasiment absente dans les années 1970, elle prend une nouvelle place dans ces outils. Désormais, des valeurs écologiques et paysagères servent d'assise et de justification aux projets de territoire. Mais cette action publique urbanistique est à corrélérer avec les dispositifs fiscaux qui encadrent la ressource communale. La forêt est ainsi valorisée dans son identité collective, mais fait l'objet d'une fiscalité spécifique pour en conserver l'attractivité.

Si l'effet des injonctions réglementaires est réel, il faut aussi y voir l'émergence de nouvelles représentations orientées vers une multifonctionnalité de la forêt qui ouvre des perspectives. Les crises subies avec les accidents climatiques ne suffisent pas à tourner les acteurs massivement vers de nouvelles activités plus lucratives et opportunistes. Les nouvelles valeurs servent d'appui à la revendication d'autres attentes sur la forêt, et en particulier au maintien d'un milieu végétal offrant une



© P. Deuffic (Isteeo)

Chablis et volis de pin maritime après la tempête Klaus de janvier 2009 dans le massif des Landes de Gascogne.

multitude d'usages pour renouveler le cadre de vie des franges métropolitaines. Les résultats permettent de prendre du recul sur des dynamiques d'aménagement parfois de court terme et qui nécessitent davantage de débat. Ils montrent aussi l'hétérogénéité des mobilisations de ces outils de planification avec, parfois, des territoires en absence. Cependant, notre méthode ne peut s'affranchir d'une projection plus soutenue des perspectives d'aménagement, en montrant les risques de ne pas dépasser la posture gestionnaire pour engager davantage les dynamiques de changement amorcées. ■

Les auteurs

Didier LABAT et Aurélien PÉRÉ

Cerema – Direction territoriale Sud-Ouest
rue Pierre Ramond – CS 60013
F-33166 Saint-Médard-en-Jalles – France

✉ Didier.Labat@cerema.fr

✉ Aurelien.Pere@cerema.fr

EN SAVOIR PLUS...

▣ **CANDAU, J., DEUFFIC, P.**, 2009, Une concertation restreinte pour définir l'intérêt général des espaces forestiers : regard sur un paradoxe, *Vertigo – La revue en sciences de l'environnement* [En ligne], vol. hors série 6, <http://vertigo.revues.org/index8906.html>

▣ **SERPANTIÉ, G., MÉRAL, P., BIDAUD, C.**, 2012, Des bienfaits de la nature aux services écosystémiques, *Vertigo – La revue en sciences de l'environnement* [En ligne], vol. 12, n° 3, <http://vertigo.revues.org/12924>

▣ **MBOLATIANA, R., GADAUD, J., POINT, P.**, 2011, Contractualiser l'ouverture des forêts privées au public ?, *Revue française d'économie*, XX111 (1), p. 51-87.

▣ **MORA, O.**, 2008, *Les nouvelles ruralités à l'horizon 2030*, Éditions Quae, Collection Update Sciences & Technologies, 112 p.

▣ **VARONE, F., NAHRATH, S., GERBER, J.-D.**, 2008, Régimes institutionnels de ressources et théorie de la régulation, *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs* [En ligne], n° 2, <http://regulation.revues.org/2623>